

# บทที่ 1

## บทนำ

ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Problem of Environment) นับเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อส่วนรวม เนื่องจากความเสียหายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นมักสร้างความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและมนุษย์เป็นอย่างมาก โดยอาจมีผลกระทบต่อวิถีชีวิต (Way of Life) และสุขภาพอนามัยของประชาชน (Health and Sanitation of People) ดังนั้น เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้น จึงจำเป็นต้องระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมลงโดยเร็ว กระบวนการดำเนินการระงับข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมมีหลายรูปแบบ ทั้งในทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง ในการระงับข้อพิพาททางปกครอง แม้ศาลปกครองประเทศไทยจะได้มีการนำเอากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแล้ว แต่กระบวนการไกล่เกลี่ยดังกล่าวเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลังการฟ้องคดี โดยยังไม่ได้มีการนำเอาวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดี ซึ่งเป็นกระบวนการที่จะช่วยให้สามารถระงับข้อพิพาทเป็นไปโดยรวดเร็วมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการพัฒนากลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงจำเป็นต้องศึกษาการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อไป

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สิ่งแวดล้อมมีอิทธิพลและความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ทุกชีวิตต้องอาศัยสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยในการดำเนินชีวิต<sup>1</sup> แต่เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด (Limited Natural Resource) และทิศทางการพัฒนาประเทศมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม จึงทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรเป็นจำนวนมาก ประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติหลายประการ ซึ่งส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากร<sup>2</sup> การขยายตัวของเมืองและเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรม และการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในภาคอุตสาหกรรมอย่างไม่เหมาะสมและไม่ระมัดระวัง ทำให้เกิดการสิ้นเปลือง สูญเปล่า

---

<sup>1</sup> ชนันทกรณ์ อารีกุล และคณะ. (2560). ความสัมพันธ์มนุษย์กับสิ่งแวดล้อม. *วารสาร มจร มนุษยศาสตร์ปริทรรศน์*. 3 (2). หน้า 80.

<sup>2</sup> อานาจ วงศ์บัณฑิต. (2557). *กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 33-34.

ของทรัพยากร และก่อให้เกิดมลพิษทางสิ่งแวดล้อม<sup>3</sup> อันส่งผลให้เกิดความเสียหายในวงกว้างและมีผลกระทบต่อส่วนรวม

ปัญหาสิ่งแวดล้อมอาจเกิดจากการดำเนินกิจกรรมในภาคเอกชน (Private Sector) หรือภาครัฐ (Public Sector) และกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอาจเป็นคดีสิ่งแวดล้อมที่เป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง แล้วแต่กรณี ขึ้นอยู่กับลักษณะของความขัดแย้งที่เกิดขึ้น และคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง กรณีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางปกครองเป็นกรณีที่ต้องคุ้มครองของรัฐ (State Organisation) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (State Official) ได้ใช้อำนาจทางการปกครอง หรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และการใช้อำนาจทางปกครองนั้นก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ผู้ที่ได้รับความเสียหายอาจดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จึงอาจเกิดเป็นคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้น ซึ่งคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีลักษณะที่แตกต่างจากคดีปกครองทั่วไป เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นในคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมักสร้างความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและมนุษย์อย่างรุนแรง หากปล่อยให้เน้นช้ำออกไปอาจยากที่จะแก้ไขให้กลับสู่สภาพปกติ จึงเป็นคดีที่ต้องได้รับการแก้ไขเยียวยาที่รวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์

คดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็ว เพื่อที่จะแก้ไขเยียวยาความเสียหาย (Remedies for Damages) ได้อย่างทันท่วงที จึงได้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง<sup>4</sup> และเปิดทำการเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2554 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 7 วรรคสอง และวรรคสาม และมาตรา 7/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกำหนดให้ประธานศาลปกครองสูงสุด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองมีอำนาจออกประกาศจัดตั้งแผนกคดีขึ้นในศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้นได้ ทั้งนี้ เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองและเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมให้แล้วเสร็จโดยเร็วและทันต่อการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น โดยสามารถแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายแก่คู่กรณี รวมทั้งเป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ

<sup>3</sup> สถาปณิกรูปแห่งชาติ. (2558). *วาระปฏิรูปพิเศษ 6 : การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: สถาปณิกรูปแห่งชาติ. หน้า 12-14.

<sup>4</sup> ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554

นอกจากการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นแล้ว ยังมีการให้นิยามความหมายของคำว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” (Environmental Administrative Case) โดยให้หมายความรวมถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางการปกครอง หรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติ ของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือ สิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ การจัดระเบียบ สภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคดีอื่น ตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด<sup>5</sup>

ตัวอย่างคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ เช่น คดีการปนเปื้อนสารตะกั่ว ในลำห้วยคลิตี้ คดีเหมืองแร่ลิกไนต์แม่เมาะไม่ปฏิบัติตามที่กำหนดในรายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) คดีผลกระทบทางรังสีโคบอลต์ - 60 คดีบ่อขยะราชาเทวะ คดีรถขนส่งมวลชนกรุงเทพปล่อยควันพิษ คดีโรงงานฝังกลบขยะบริษัท เบตเตอร์ เวิลด์ กรีน จำกัด และคดีมาบตาพุด เป็นต้น

การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับปัญหาข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อม อาจดำเนินการได้ 2 วิธี

1. ฟ้องคดีพิพาทต่อศาลปกครอง โดยศาลปกครองจะดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดี เช่นเดียวกับคดีปกครองทั่วไป ประกอบกับดำเนินการกระบวนการตามคำแนะนำของประธาน ศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อันเป็นคำแนะนำเพื่อช่วยลด และเร่งรัดขั้นตอนการดำเนินการกระบวนการพิจารณาและงานธุรการคดี เพื่อให้คดีแล้วเสร็จโดยเร็วทันต่อการป้องกันผลกระทบและแก้ไขเยียวยาความเสียหายของคู่กรณี กล่าวคือ ศาลจะดำเนินการพิจารณาคดีโดยระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ศาลจะไม่ผูกพันกับข้อเท็จจริงที่คู่ความ กล่าวอ้าง สามารถรับฟังพยานหลักฐานทุกชนิดเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์หรือความผิดของจำเลย โดยอาจทำการไต่สวนหรือสอบสวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ หากเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะในปัจจุบันหรืออาจส่งผลกระทบต่อ

<sup>5</sup> คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554

<sup>6</sup> ประเสริฐ สิทธิินวผล. (2561). บทบาทในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง: เจริญเปรียบเทียบ. *วารสารกระบวนการยุติธรรม*. 11 (3). หน้า 45-66.

ประโยชน์สาธารณะในอนาคต ศาลจะพิจารณากำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยไม่ต้องรอให้ผู้ฟ้องคดีร้องขอได้

2. ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) เป็นทางเลือกในการระงับข้อพิพาทในคดีปกครอง ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม นอกเหนือจากการฟ้องร้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดี เมื่อคู่กรณียื่นคำฟ้องต่อศาล คู่กรณีสามารถยื่นคำขอเพื่อให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อศาล หรือ เมื่อศาลเห็นเองว่าคดีดังกล่าวควรมีการไกล่เกลี่ยได้โดยความสมัครใจของคู่กรณี การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะดำเนินการโดยตุลาการศาลปกครอง ซึ่งไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับสำนวนคดี และได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediator) การดำเนินการจะแตกต่างหากจากการพิจารณาพิพากษาคดี โดยดำเนินการควบคู่ไปกับกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกติ<sup>7</sup>

อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังคงมีปัญหาบางประการ ในกรณีดำเนินคดีโดยการฟ้องคดี ศาลจะต้องดำเนินกระบวนการไปตามขั้นตอนและวิธีการ ทำให้ต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนานกว่าที่ศาลจะมีคำพิพากษาชี้ขาดคดี ส่งผลให้คดียังคงค้างการพิจารณา อยู่ในชั้นศาล และถึงแม้ศาลจะมีคำพิพากษาแล้วคดีก็อาจยังไม่ยุติ หากคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไปยังศาลสูง คู่ความก็จะต้องเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดีส่งผลกระทบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายและสิ่งแวดล้อมที่หากปล่อยให้เนิ่นนานออกไปอาจยากที่จะแก้ไขเยียวยาให้กลับสู่สภาพปกติได้ และยังก่อให้เกิดปัญหาภาคีสันศาลอีกด้วย ในกรณีดำเนินคดีโดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พบปัญหาว่าผู้ที่ดำเนินการไกล่เกลี่ย คือ ตุลาการศาลปกครอง (Administrative Judge) ซึ่งมีภาระหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีตามปกติ ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วยนั้นจะเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ตุลาการมากยิ่งขึ้น อันเป็นผลให้การไกล่เกลี่ยไม่ใช่วิธีการแบ่งเบาภาระของตุลาการศาลปกครองที่จะทำให้คดีเสร็จออกจากศาลไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเป็นประโยชน์ต่อการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน<sup>8</sup> อีกทั้งกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าวเป็นกรณีที่ดำเนินการภายหลังจากที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ซึ่งไม่สามารถแก้ไขและเยียวยาความเสียหายได้อย่างรวดเร็ว ไม่สอดคล้องกับ

<sup>7</sup> กองกฎหมายและคดี (ส่วนกฎหมาย) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. (2563). *รายงานสรุปผลการสัมมนาเรื่อง “การนำกระบวนการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครอง”*. เอกสารรายงานสรุปผลการสัมมนา ในวันที่ 24 พฤศจิกายน 2563 ณ โรงแรม ทีเค. พาเลซ แอนด์ คอนเวนชัน. หน้า 2-3.

<sup>8</sup> วิสสุตา ชกฤษฎ. (2563). *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ศึกษากรณีบุคคลภายนอกที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 5.

นิติวิธี (Juristic Method) อันเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทในคดีสิ่งแวดล้อม และไม่สามารถลดจำนวนคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลได้อย่างแท้จริง

จากรายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ประจำปี 2562 พบว่า ศาลปกครองมีคดีที่รับพิชชอบในแผนกคดีสิ่งแวดล้อม จำนวน 1,246 คดี สามารถพิจารณาคดีแล้วเสร็จจำนวน 177 คดี คิดเป็นร้อยละ 14.21 และมีคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณา จำนวน 1,069 คดี คิดเป็นร้อยละ 85.79 ของคดีในความรับผิดชอบของแผนกคดีสิ่งแวดล้อมทั้งหมด โดยเป็นคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาในศาลปกครองสูงสุด จำนวน 622 คดี และเป็นคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้น 624 คดี<sup>9</sup> จะเห็นได้ว่ามีคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมค้างอยู่เป็นจำนวนมาก และการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับปัญหาข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อม ในขณะนี้ยังไม่สอดคล้องกับนิติวิธีอันเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทในคดีสิ่งแวดล้อม และไม่สามารถแก้ไขและเยียวยาความเสียหายในคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้อย่างรวดเร็ว

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้มีการนำระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีนับเป็นวิธีการที่สามารถเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมได้อย่างทันทั่วทั้งที่ เนื่องจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม (Mediation of Environmental Dispute) ดังกล่าว มีกระบวนการที่กระชับและสั้น สามารถระงับข้อพิพาทลงได้ด้วยความเร็วและสอดคล้องกับลักษณะข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม

วิธีการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดีได้ถูกนำมาใช้ในคดีของศาลยุติธรรม (Court of Justice) โดยมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตรี<sup>10</sup>)

<sup>9</sup> สำนักบริหารยุทธศาสตร์ สำนักงานศาลปกครอง. *รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ประจำปี 2562*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง. หน้า 50.

<sup>10</sup> มาตรา 20 ตรี ก่อนยื่นฟ้องคดี บุคคลที่จะเป็นคู่ความอาจยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจหากมีการฟ้องคดีนั้นเพื่อขอให้ศาลแต่งตั้งผู้ประนีประนอมทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ตกลงหรือประนีประนอมยอมความกันในข้อพิพาท โดยคำร้องนั้นให้ระบุชื่อและภูมิลำเนาของคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรายละเอียดของข้อพิพาท เมื่อศาลเห็นสมควร ให้ศาลรับคำร้องนั้นไว้แล้วดำเนินการสอบถามความสมัครใจของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งในการเข้าร่วมการไกล่เกลี่ย หากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งยินยอมเข้าร่วมการไกล่เกลี่ย ให้ศาลมีอำนาจเรียกคู่กรณีที่เกี่ยวข้องมาศาลด้วยตนเองโดยคู่กรณีจะมีนายความมาด้วยหรือไม่ก็ได้ และแต่งตั้งผู้ประนีประนอมดำเนินการไกล่เกลี่ยต่อไปโดยให้นำความในมาตรา 20 ทวิมาใช้บังคับโดยอนุโลม ถ้าคู่กรณีที่เกี่ยวข้องสามารถตกลงหรือประนีประนอมยอมความกันได้ให้ผู้ประนีประนอมเสนอข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความต่อศาล หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความเป็นไปตามเจตนาของคู่กรณี หลักแห่ง

ซึ่งมีเนื้อหาสรุปพอสังเขปว่า คู่ความในข้อพิพาทสามารถยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ เพื่อให้แต่งตั้งผู้ประนีประนอมทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หากไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จก็สามารถจัดทำข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความ (Compromise Agreement) และยื่นคำร้องขอต่อศาลขอให้พิพากษาตามยอมได้ทันที การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีของศาลยุติธรรมนั้น สามารถยุติข้อพิพาทได้โดยคู่กรณีไม่ต้องนำคดีมาฟ้อง ส่งผลให้ปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลลดลง ทำให้เกิดการประหยัดงบประมาณและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้มากขึ้น ทั้งยังเป็นการเพิ่มทางเลือกให้แก่คู่ความและประชาชนในการยุติข้อพิพาทด้วยหลักสมานฉันท์และสันติวิธีด้วยวิธีการที่สะดวก รวดเร็ว ประหยัด และเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย<sup>11</sup>

ในขณะนี้ปรากฏว่าจำนวนคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก วิธีการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังคงมีปัญหาบางประการ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในส่วนที่ 2/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการภายหลังจากที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว แต่บทบัญญัติเหล่านี้กลับไม่ได้กำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดี (Mediation before Filing a Lawsuit) ไว้ โดยเฉพาะข้อพิพาทซึ่งเป็นคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เมื่อไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดกำหนดให้อำนาจไว้ ศาลปกครองจึงไม่อาจนำเอาวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้กับข้อพิพาทซึ่งเป็นคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ จึงเห็นควรศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ เพื่อนำวิธีการดังกล่าวมาปรับใช้ใน

---

ความสุจริต เป็นธรรม และไม่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ก็ให้คู่กรณีลงลายมือชื่อในข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น

ในวันทำข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความตามวรรคหนึ่งคู่สัญญาอาจร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาตามยอม พร้อมแสดงเหตุผลความจำเป็นต่อศาล หากศาลเห็นว่ากรณีมีความจำเป็นที่สมควรจะมีคำพิพากษาไปในเวลานั้น ก็ให้ศาลมีคำพิพากษาไปตามข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวได้ โดยให้นำความในมาตรา 138 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การขอและการดำเนินการตามมาตรา 138 นี้ ไม่ต้องเสียค่าขึ้นศาล

คำสั่งของศาลที่ออกตามความในมาตรา 138 นี้ให้เป็นที่สุด

เมื่อศาลมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ประนีประนอมแล้วแต่การไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลงโดยไม่เป็นผล หากปรากฏว่าอายุความครบกำหนดไปแล้วหลังจากยื่นคำร้องหรือจะครบกำหนดภายในหกสิบวันนับแต่วันที่การไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง ให้อายุความขยายออกไปอีกหกสิบวันนับแต่วันที่การไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง

<sup>11</sup> พงษ์ธวัฒน์ บุญพิทักษ์. (2563). *การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตี.* กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 6-12.

คดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยนำข้อมูลที่ได้ศึกษารวบรวมมาวิเคราะห์การนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงไร หากนำวิธีการดังกล่าวมาใช้ควรมีหลักเกณฑ์การดำเนินการอย่างไร เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามนิติวิธีอันเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายและสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ ได้รับการแก้ไขเยียวยาและฟื้นฟูโดยเร็ว ลดภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีของคู่กรณี ลดจำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาล และเป็นการเพิ่มทางเลือกให้แก่คู่กรณีและประชาชนในการยุติข้อพิพาทด้วยหลักสมานฉันท์และสันติวิธีด้วยวิธีการที่สะดวก รวดเร็ว ประหยัด และเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อให้เข้าใจถึงสภาพปัญหาและความเป็นมาของปัญหาการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง
2. เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดี และนิติวิธีอันเกี่ยวกับการแก้ไขข้อพิพาทในคดีสิ่งแวดล้อม
3. เพื่อให้สามารถอธิบายถึงการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับปัญหาข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาถึงความเหมาะสมในการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
5. เพื่อให้ทราบแนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับปัญหาข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมนั้นอาจดำเนินการโดยเริ่มจากกระบวนการฟ้องคดีพิพาทต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 หมวด 4 ส่วนที่ 2/1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตั้งแต่มาตรา 66/1 ถึง มาตรา 66/12 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทอันเป็นทางเลือกส่วนหนึ่งของการยุติข้อพิพาทไว้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในส่วนที่ 2/1 นี้แล้วจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งเป็นกรณีที่ดำเนินการภายหลังจากที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว แต่บทบัญญัติเหล่านี้กลับไม่ได้

กำหนดให้มีการไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีไว้ โดยเฉพาะข้อพิพาทซึ่งเป็นคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อันถือเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม ปัญหาบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมนี้จึงเป็นปัญหาสำคัญที่ควรศึกษา วิเคราะห์ และค้นคว้าเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขเยียวยาเพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามนิติวิธีอันเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทในคดีสิ่งแวดล้อมต่อไป

#### 1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์นี้เป็นงานวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการศึกษาจากตำรา บทความในวารสาร วิทยานิพนธ์ เอกสารทางวิชาการ เอกสารอื่น ๆ ตลอดจนกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งข้อมูลที่รวบรวมได้จากการค้นคว้าทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยนำข้อมูลมานำเสนอ วิเคราะห์ และหาแนวทางในการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพื่อนำวิธีการไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

#### 1.5 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีและกระบวนการไต่ถามข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองต่างประเทศ รวมถึงการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับปัญหาข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทย โดยศึกษาเปรียบเทียบแนวคิด ข้อดี และข้อบกพร่อง ของการนำการไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาและความเป็นมาของปัญหาการนำวิธีการไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง
2. เพื่อให้เข้าใจถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดี และนิติวิธีอันเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทในคดีสิ่งแวดล้อม

3. ทำให้ทราบถึงการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับปัญหาข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทยและต่างประเทศ

4. ทำให้ทราบความเหมาะสมในการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

5. เพื่อให้ได้แนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม

เมื่อได้ศึกษาสภาพปัญหาและความเป็นมาของปัญหาการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองแล้ว จะเห็นได้ว่า ปัญหาดังกล่าวมีความสัมพันธ์หลายด้าน ทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม การดำเนินคดีปกครอง และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เพื่อที่จะหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาตามสมมติฐานของการศึกษาที่ได้กำหนดไว้ จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คดีสิ่งแวดล้อม คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เพื่อให้เข้าใจถึงแนวคิดและหลักการพื้นฐานสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดี และนิติวิธีอันเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทในคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะได้อธิบายในบทที่ 2 ต่อไป