

รูปแบบและขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

Form and procedure for conciliation in administrative cases concerning the environment

¹นิชา ลิมบัวตุนกุล, ²วัลลภ ห้างโฮสง และ ³กันวิศา สุขพานิช

¹Nicha Limvatnakun, ²Wanlop Hangthaisong and ³Kanvisa Sukhabanij

¹นักศึกษา หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายปกครองและการบริหารงานภาครัฐ

โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

²อาจารย์ประจำโรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

³อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

¹ Study in Master of Arts Program in Administrative Law and Public Administration

School of Law and Politics, Suan Dusit University

² Lecturer at School of Law and Politic, Suan Dusit University

³ Lecturer at Law Program, School of Law and Politic, Suan Dusit University

¹Corresponding Author. E-mail: nichalim123@gmail.com

Received May 12, 2023; Revised July 24, 2023; Accepted July 27, 2023

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง รูปแบบและขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรค รูปแบบขั้นตอน รวมถึงแนวทางการพัฒนาปรับปรุงรูปแบบขั้นตอน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมการวิจัยนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ซึ่งค้นคว้าจาก หนังสือ บทความ ตำราวิชาการ งานวิจัย ข้อมูลสารสนเทศ และการสัมภาษณ์เชิงลึกรายบุคคล นำมาเป็นฐานข้อมูลในการวิจัย ผลการศึกษา พบว่า ปัญหาอุปสรรคมีความซับซ้อนลักษณะเฉพาะ ระยะเวลาการพิจารณาดีใช้เวลานาน ในขณะที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทใช้ระยะเวลาน้อยกว่า แต่วิธีนี้ยังไม่ปรากฏแพร่หลาย ซึ่งผู้กระทำความเข้าใจที่จะใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในคดีนั้น ๆ นอกจากนี้ ยังขาดผู้เชี่ยวชาญที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทรูปแบบ ขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ควรแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายยอมรับ ผู้ไกล่เกลี่ยต้องไม่เกี่ยวข้องกับคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ระยะเวลาการไกล่เกลี่ย นับตั้งแต่วันไกล่เกลี่ยวันแรก ไม่เกิน 90 วัน คู่กรณีสามารถถอนตัวได้ตลอดเวลาถ้ามีเหตุเร่งด่วนสามารถมอบอำนาจให้คนอื่นเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยแทน แต่ต้องยอมรับผลการไกล่เกลี่ย ผู้ไกล่เกลี่ยไม่สามารถตัดสินใจแทนได้ ดังนั้น ข้อพิพาทที่เกิดขึ้น คู่กรณีจะเป็นผู้ตัดสินใจเท่านั้น ตุลาการจะออกคำสั่งตามการตัดสินใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายจากการศึกษาพบว่า แนวทางการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการนั้น ควรมีกระบวนการที่ไม่เคร่งครัดมากเกินไป ในขณะเดียวกันควรมีช่องทางการไกล่เกลี่ยอื่น ๆ เช่น ช่องทางออนไลน์ ทั้งนี้ ควรนำคดีที่ประสบความสำเร็จจากการไกล่เกลี่ยมาเป็นตัวอย่างเพื่อสร้างแรงจูงใจให้คู่กรณีรายอื่นได้พิจารณากระบวนการไกล่เกลี่ย

คำสำคัญ: การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท; คดีปกครอง; เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

Abstract

The research toward forms and procedures for mediation in environmental administrative cases aims to study problems, obstacles and find out forms and procedures as well as proving guidelines for development and improvements of mediation procedures in environmental administrative cases. This was qualitative study and research from administrative laws, textbooks, academic articles, academic texts, research papers and information related to administrative dispute mediation and in-depth interviews were employed to collect data. It found that the problems and obstacles for mediation in environmental administrative cases were complex, unique and long length of trail in environmental administrative cases. While mediation in environmental administrative cases is shorter trial but it has not been widely appeared. Moreover, specialist is insufficient to conduct as mediators in environmental administrative cases. For forms and procedures for mediation in environmental administrative cases, a mediator must be appointed with satisfaction and consent by both parties. The mediator must not be affiliated with either party. The mediation period will start from the first date of mediation but it must not exceed 90 days and withdrawing can conduct at any time. In case of urgency or necessity, parties can authorize someone to participate in the mediation but the parties must obey consequence of such mediation. The mediator does not have the power to make decisions on behalf of the parties. The parties will make the decision by themselves. The judge will be issued the orders according to the decision of both parties. Moreover, guidelines for development or improvement should be broadly principle in the formalities of the mediation process. At the same time, mediation should be conducted by electronic forms. In this regard, successful disputes from mediation should be employed as a model for litigation in order to create incentives for other parties to consider entering into the process of mediation.

Keywords: Mediation; Administrative Cases; Environmental

บทนำ

ปัญหาของสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันถือว่าอยู่ในขั้นวิกฤต ไม่ว่าจะเป็นปัญหาน้ำท่วมหรือปัญหามลพิษส่งผลกระทบให้กับประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียงและเกิดความเสียหายเป็นวงกว้าง ซึ่งสาเหตุหลัก ๆ มาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศที่มีความรุนแรงมากขึ้น แต่สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นมาจากการกระทำของมนุษย์ เช่น การปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากโรงงานอุตสาหกรรม ยานพาหนะ การตัดไม้ทำลายป่า การเผาป่าและ ปัญหาขยะ ซึ่งในประเทศไทยยังใช้วิธีการกำจัดขยะ โดยวิธีการเผาและทิ้งขยะลงแม่น้ำลำคลองซึ่งควันไฟและน้ำเสียที่ไหลผ่านกองขยะนั้นถือเป็นสาเหตุหนึ่งที่เกิดปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ ทางอากาศและมลพิษทางน้ำ รวมถึงปัญหาด้านสุขอนามัยของประชาชน นอกจากนี้ปัญหาก็กล่าวมาข้างต้นนี้แล้วยังพบปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ อีก ในปี พ.ศ. 2563 ประชาชนเริ่มที่จะตระหนักถึงประเด็นปัญหาจากสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น เช่น ปัญหามลพิษทางอากาศโดยเฉพาะ PM 2.5 ที่ครอบคลุมไปทั่วประเทศปัญหานี้ส่งผลกระทบต่อเมืองมาหลายสิบปีและ

อีกหนึ่งประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่นอกเหนือจาก PM 2.5 คงหนีไม่พ้นเรื่องขยะล้นเมือง ซึ่งกฎหมายของประเทศไทยได้ออกมาตรการที่เด่นชัดขึ้น อาทิ ร้านค้าหรือห้างสรรพสินค้าทั่วประเทศไม่ให้บริการถุงพลาสติก เพื่อให้ประชาชนใช้ถุงผ้าแทน แต่ปัญหาขยะของประเทศไทยนั้น ไม่ได้เกิดจากถุงพลาสติกเพียงอย่างเดียวแต่ขยะของประเทศไทยซับซ้อน และสะสมมาเป็นระยะเวลานาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อคนหลายกลุ่ม ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คือ กฎหมายประเภทหนึ่งที่ตราขึ้นเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นหลัก เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการคุณภาพน้ำ และการควบคุมมลพิษทางน้ำ กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ธรรมชาติ กฎหมายว่าด้วยการสำรวจและใช้ประโยชน์ทรัพยากร กฎหมายว่าด้วยการป้องกันสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และประกาศกำหนด เขตควบคุมมลพิษ เป็นต้น

ปัจจุบันศาลของประเทศไทยเป็นระบบ “ศาลคู่” ประกอบด้วย “ศาลยุติธรรม” ซึ่งศาลยุติธรรม เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีอื่น ๆ ที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ๆ และ “ศาลปกครอง” ซึ่งศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาการพิพากษาใน “คดีปกครอง” ถ้ากล่าวถึง ศาลปกครอง (Administrative Court) มีการจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ตามมาตรา 276 และมีการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีฐานะเทียบเท่ากับศาลยุติธรรมและมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษา “คดีปกครอง” ซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน และข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน (อมรรัตน์ อำมาตเสนา และ บรรเจิด สิงคะเนติ, 2562)

ประเทศไทยมีศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม ดังนี้ ศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อม และศาลยุติธรรมแผนกคดีสิ่งแวดล้อม แต่คดีพิพาททางสิ่งแวดล้อมของทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรม ในบางเรื่องก็เป็นเรื่องเดียวกันแต่ก็มีส่วนซ้อนกันระหว่างคดีแพ่งและคดีปกครองหรือซ้อนกันระหว่างคดีอาญา กับคดีปกครองความสับสนในขอบเขตอำนาจศาล อีกทั้งระบบการแสวงหาข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันทั้งที่ ข้อมูลความแห่งคดีเป็นเรื่องเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมต่อประชาชนอยู่มาก โดยศาลปกครองแบ่งเป็นศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด โดยศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา “คดีปกครอง” ซึ่งเป็นกรณีพิพาทที่ หน่วยงานของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครอง คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง คือ ประชาชนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเหตุเดือดร้อนรำคาญ เนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานของรัฐ โดยใช้ระบบการแสวงหาข้อเท็จจริงที่เรียกว่า “ระบบไต่สวน” ต่อมาศาลปกครองได้จัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองสูงสุด และจัดตั้ง

แผนคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้น เมื่อวันที่ 29 มิถุนายนพ.ศ. 2554 โดยส่วนใหญ่เป็นการฟ้องหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นการกระทำทางปกครองไปกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ซึ่งประชาชนสามารถฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหยุดการกระทำทางปกครองหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เช่น เพิกถอนใบอนุญาตตั้งโรงงานหรือออกคำสั่งระงับการก่อสร้างอาคาร เป็นต้น (ศาลปกครอง, 2565) เป็นที่สังเกตได้ว่าคดีพิพาททางสิ่งแวดล้อมของทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรมในบางเรื่องเป็นเรื่องเดียวกันแต่กลับมีส่วนทับซ้อนกันระหว่างคดีแพ่ง และคดีปกครองหรือทับซ้อนกันระหว่างคดีอาญากับคดีปกครอง ความสับสนในขอบเขตอำนาจของศาลทั้งระบบและการแสวงหาข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันทั้งที่ข้อมูลคดีเป็นเรื่องเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมต่อประชาชนอยู่มาก (ณัฐชานาญ ลูติภักดิ์, 2559)

อย่างไรก็ตามกระบวนการ “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง” ถือเป็นทางเลือกใหม่ที่น่าสนใจ ซึ่งเป็นทางเลือกที่จะช่วยให้ข้อพิพาทยุติได้ในระยะเวลาที่รวดเร็ว โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาคดีของศาล ซึ่งทางเลือกนี้มักจะเกิดขึ้นภายใต้ความสมัครใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นมีรูปแบบ วิธีการและขั้นตอนที่ไม่เคร่งครัดมากจนเกินไป เพื่อช่วยรักษาความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างคู่กรณี (ศาลปกครอง, 2562) ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของศาลปกครองในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ ปัจจุบันมีคดีความที่ยังรอศาลปกครองพิจารณาพิพากษาเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญซึ่งข้อพิพาทดังกล่าว ในจำนวนหนึ่งมักจะเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในชุมชนหรือปัญหาจากบ้านใกล้เคียงกันเองหรือมักเกิดจากความเดือดร้อนรำคาญโดยผู้ได้รับความเดือดร้อนจะฟ้องหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการระงับความรำคาญที่เกิดขึ้น ซึ่งกรณีนี้สามารถยุติข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยอมเป็นผลดีต่อคู่กรณีและยังทำให้ข้อพิพาทยุติลงได้ในระยะเวลาที่รวดเร็วยิ่งขึ้น ประหยัดเวลา ประหยัดค่าใช้จ่าย โดยจะมีผู้ไกล่เกลี่ยที่เป็นบุคคลที่สามและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะเกิดขึ้น ภายใต้กรอบของกฎหมาย ทั้งนี้ หลักสำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คือ หลักความไว้วางใจซึ่งข้อพิพาท จะยุติลงได้นั้น ต้องเริ่มจากการที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายยอม “เปิดใจ” และคู่กรณีต้องยอมรับผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยมีหลักประกันเพื่อให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้เปิดเผยต่อกันในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งระยะเวลาการไกล่เกลี่ยจะไม่เกิน 90 วัน นับตั้งแต่วันแรกที่นัดไกล่เกลี่ย

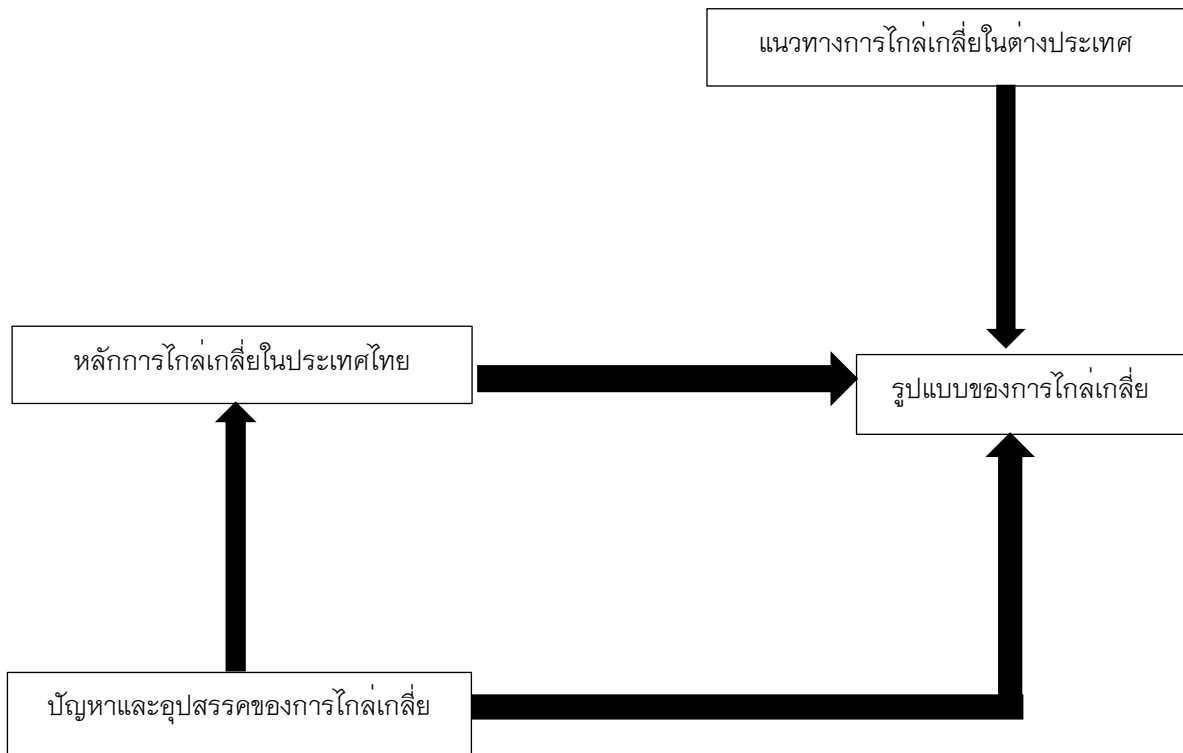
ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษา เรื่อง “รูปแบบและขั้นตอนการไล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” เพื่อศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาของการไล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และรูปแบบขั้นตอนการไล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม รวมถึงแนวทางการพัฒนาหรือปรับปรุงรูปแบบขั้นตอนการไล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการไล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
2. เพื่อศึกษารูปแบบและขั้นตอนการไล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
3. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงรูปแบบขั้นตอนการไล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

กรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษานี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพผู้วิจัยกำหนดกรอบแนวคิดการวิจัยตามแนวคิดโดยมีรายละเอียดดังนี้ หมายความว่า การไล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ว่าจะมีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวความคิดเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีความแตกต่างไปจากคดีอื่น ๆ และมีความเชื่อมโยงที่เกี่ยวข้องกับคดีอื่น ๆ ได้หลายรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเชื่อมโยงระหว่างคดีสิ่งแวดล้อมกับคดีปกครองหรือเรียกว่า “คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม” ดังนั้น กรอบแนวคิดของงานวิจัยเล่มนี้ เป็นเนื้อหาเกี่ยวกับปัญหารูปแบบขั้นตอนของการไล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้ารวบรวมเอกสาร ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ตำรา เอกสารราชการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อรวบรวมประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบขั้นตอนของการไล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งผู้วิจัยขอนำเสนอผ่าน ภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัย เรื่อง “รูปแบบและขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” ผู้วิจัยได้ศึกษาเรื่องนี้เป็นการวิจัยแบบเชิงคุณภาพ โดยศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลทางเอกสาร ค้นคว้า จากบทบัญญัติของกฎหมายปกครอง หนังสือ บทความ ตำราทางวิชาการ งานวิจัย ข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง และใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกกับบุคคล มีบุคคลดังนี้ ตุลาการศาลที่เกี่ยวข้องกับคดีสิ่งแวดล้อม จำนวน 2 ท่าน นักวิชาการ จำนวน 2 ท่าน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐ จำนวน 3 ท่าน และพนักงานที่เกี่ยวข้องกับคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง จำนวน 2 ท่าน เพื่อนำข้อมูลมาเป็นฐานข้อมูลในการทำวิจัยเล่มนี้

ผลการวิจัย

จากการศึกษาสามารถจำแนกตามวัตถุประสงค์การศึกษาได้ดังนี้

ผลการวิเคราะห์จากการศึกษาปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พบว่า (1) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติความรู้และความสามารถของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มิใช่เพียงพอและเหมาะสม เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวกำหนดผู้ที่มีอำนาจไกล่เกลี่ยจะต้องไม่เป็น ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องวางตนเป็นกลาง (2) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (3) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดเวลาการยื่นคำขอต่อศาลเพื่อใหม่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง (4) ปัญหาเกี่ยวกับประเภทคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้

ผลการวิเคราะห์จากการศึกษาข้อมูลรูปแบบและขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พบว่า กระบวนการไกล่เกลี่ยมีขั้นตอน ดังนี้ (1) การเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนการบังคับคดี ภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษา คู่กรณีสามารถตกลงให้คนกลางช่วยเหลือในการระงับหรือยุติการบังคับคดีได้ โดยยื่นคำร้องแสดงความประสงค์ต่อศาล กรมบังคับคดีหรือที่สำนักงานบังคับ (2) การเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยภายหลังการบังคับคดีแล้ว คู่กรณีสามารถตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยก่อนมีการขายทอดตลาดหรือหลังการอายัดทรัพย์แล้วก็ได้ โดยยื่นคำร้องต่อศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อศาล กรมบังคับคดี หรือสำนักงานบังคับคดีทั่วประเทศ เพื่อดำเนินการให้หากไกล่เกลี่ยสำเร็จจะนำไปสู่การถอนการยึดทรัพย์ ถอนการอายัดทรัพย์ หรือถอนการบังคับคดีต่อไป (กรมบังคับคดี, 2565)

ผลการวิเคราะห์จากการศึกษาแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงรูปแบบขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พบว่า (1) ปัญหาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจากบทบัญญัติของกฎหมาย ควรกำหนดคุณสมบัติผู้ไกล่เกลี่ยให้เหมาะสมมากขึ้น อีกทั้งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวยังกำหนดให้ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเป็นผู้แต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยเท่านั้น ทำให้เป็นการปิดโอกาสของคู่กรณีที่อาจจะคัดเลือกตุลาการผู้ที่ตนไว้วางใจหรือเชื่อถือเพื่อเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นกลาง และขาดความน่าเชื่อถือของผู้ไกล่เกลี่ยได้นอกจากนั้นควรกำหนดคุณสมบัติให้ผู้ไกล่เกลี่ยมีความรู้ความเชี่ยวชาญหลาย ๆ ด้าน เข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยจะทำให้การไกล่เกลี่ยมีประสิทธิภาพและเกิดความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น (2) ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จริง ๆ แล้วกระบวนการไกล่เกลี่ยนั้นอาจจะไม่มีขั้นตอนที่เคร่งครัดมากเกินไป เพื่อให้เกิดความเรียบง่ายในการดำเนินการไกล่เกลี่ยก็ตาม จึงควรมีการระบุขั้นตอนหรือวิธีการดำเนินการไกล่เกลี่ยให้ชัดเจนมากขึ้น เพราะอาจจะทำให้คู่กรณีเกิดความสับสน หรือเกิดความไม่เข้าใจของกระบวนการการไกล่เกลี่ยเท่าที่ควรและยังพบปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาการยื่นขอ เพื่อใช้กระบวนการการไกล่เกลี่ยต่อศาล (3) ปัญหาเกี่ยวกับ

การกำหนดเวลาการยื่นคำขอต่อศาล เพื่อไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองควรจะเป็นไปตามหลักการ ประนีประนอมและหลักความสมัครใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากคู่กรณีสามารถประนีประนอมกันได้ ตามความสมัครใจของคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และคู่กรณี ก็มีเจตนาที่จะยุติปัญหาด้วยความสุจริตตามหลักการพื้นฐานในกฎหมายเบื้องต้นแม้จะเกิดขึ้น ภายหลังสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงก็ตาม (4) ปัญหาเกี่ยวกับประเพณีคดีที่ศาลปกครอง มีอำนาจในการ ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และ หลักประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากมีกฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองสามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยคดี ปกครองได้ทุกประเภท เว้นแต่คดีที่อยู่ในมาตรา 66/3 ศาลปกครองก็สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายและในส่วนการดำเนินการไกล่เกลี่ยที่ดีจะเสร็จไปอย่างรวดเร็วก็ จะสามารถคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้อย่างรวดเร็ว

อภิปรายผลการวิจัย

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง กล่าวคือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง เป็นวิธีการระงับข้อพิพาทที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถระงับข้อพิพาทระหว่างกันได้ นอกเหนือไปจากการพิจารณาพิพากษาคดี โดยมีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือของคู่กรณี ในการยุติข้อพิพาทด้วยความเรียบง่าย รวดเร็ว และถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งทางสำนักงาน ศาลปกครองได้นิยามเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ไว้ว่า "ยุติด้วยดี ถูกกฎหมาย เรียบง่าย ได้ผลเร็ว"

หลักเกณฑ์เบื้องต้นที่จะให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง มีดังนี้

1. คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง อาจมีคำขอให้มีการไกล่เกลี่ย หรือศาลอาจเห็นเองว่าคดีนั้นสมควร มีการไกล่เกลี่ยได้และจะมีการไกล่เกลี่ยได้เมื่อคู่กรณีที่พิพาทกันสมัครใจที่จะไกล่เกลี่ย
2. การริเริ่มให้มีการไกล่เกลี่ย อาจมีการริเริ่มได้นับตั้งแต่มีการฟ้องคดี จนถึงวันสิ้นสุด การแสวงหาข้อเท็จจริง
3. เป็นคดีปกครองที่กฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองดำเนินการไกล่เกลี่ยได้และไม่ใช้กรณี ที่มีลักษณะต้องห้ามให้มีการไกล่เกลี่ยตามที่กฎหมายกำหนด

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง มีกรอบระยะเวลาที่รวดเร็วและกระชับ กล่าวคือ ภายใน 90 วัน นับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งแรก ในกรณีมีเหตุจำเป็นศาลอาจให้ขยายเวลา ดำเนินการการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทออกไปได้ตามที่เห็นสมควร

เมื่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จ ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะมีผลบังคับได้จริงตามกฎหมาย โดยคู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะร่วมกันทำสัญญาประนีประนอมยอมความ และศาลปกครองจะมีคำพิพากษาให้เป็นไปตามนั้น สำหรับกรณีที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จบางส่วน ศาลจะนำบันทึกข้อตกลงนั้นมารวมพิพากษาไปพร้อมกับคำพิพากษาในประเด็นที่ยังพิพาทกัน ประโยชน์ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น ก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งกับคู่กรณีและยังเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนสรุปได้ ดังนี้ สำนักส่งเสริมงานตุลาการ,(2553)

(1) ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย (Saving of Time and Money) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรืออนุญาโตตุลาการแล้วอาจใช้เวลาเพียงสัปดาห์ วันหรือชั่วโมง เป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายของทั้งคู่กรณีทุกฝ่าย โดยที่หน่วยงานหรือองค์กรผู้จัดการไกล่เกลี่ยจัดบริการให้ฟรีคู่กรณีไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ไม่เสียค่าป่วยการ ผู้ไกล่เกลี่ยและการไกล่เกลี่ยไม่จำเป็นต้องมีทนายความ ดังนั้น การจัดการความขัดแย้งด้วยวิธีการของการไกล่เกลี่ยจึงประหยัดค่าใช้จ่ายได้เป็นอย่างมากมาก

(2) เป็นที่ยุติ (Finality) คดีที่คู่พิพาทสามารถตกลงกันได้โดยวิธีการไกล่เกลี่ยนั้น ทำให้ข้อพิพาทได้ข้อยุติลดปัญหาของการอุทธรณ์ต่อไป

(3) การยอมรับของคู่พิพาท (Compliance) การที่คู่ความสามารถหาข้อยุติได้ด้วยตนเอง มีการยอมรับและปฏิบัติตามข้อตกลงนั้นมากกว่าการที่ศาลมีคำพิพากษาซึ่งจะต้องมีการบังคับคดีต่อไป

(4) ข้อยุติที่ได้นั้นมีความเหมาะสมกับคู่พิพาท (Custom Made Solution) เนื่องจากคู่พิพาทสามารถเลือกที่จะทำให้ข้อตกลงอย่างไรก็ได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย

(5) เป็นความลับ (Confidentiality) การไกล่เกลี่ยเป็นเรื่องเฉพาะระหว่างคู่กรณี การประชุมไกล่เกลี่ยจะมีเฉพาะคู่กรณีกับผู้ไกล่เกลี่ยและบุคคลภายนอกที่คู่กรณีเห็นพ้องต้องกัน ให้เข้าร่วมประชุมได้เท่านั้น ทั้งข้อเท็จจริงที่คู่กรณีพูดคุยกันในการไกล่เกลี่ยถือเป็นความลับห้ามคู่กรณีและผู้ไกล่เกลี่ยเปิดเผยต่อบุคคลภายนอก นอกจากนี้คู่กรณียังอาจมีข้อตกลงกันอีก ด้วยว่าข้อเท็จจริงที่ได้จากการไกล่เกลี่ยห้ามไม่ให้คู่กรณีนำไปใช้อ้างอิงในชั้นการพิจารณาคดีของศาล

(6) การควบคุมกระบวนการระงับข้อพิพาท (Process Control) คู่พิพาทสามารถควบคุมกระบวนการการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้มากกว่าการดำเนินคดีในศาล โดยสามารถคัดเลือกบุคคลที่เป็นกลางให้มาทำหน้าที่กำหนดประเด็นหรือความต้องการที่แท้จริง ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและแสวงหาทางออกเพื่อยุติข้อพิพาทโดยคู่พิพาทมีโอกาสที่จะได้พูดและตัดสินใจว่าผลที่ได้รับจะผูกพันกันหรือไม่ ซึ่งจะเป็นการหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้นโดยการพิพากษาคดี

(7) ข้อตกลงระหว่างคู่พิพาทสามารถบังคับได้ (Enforceable Agreement) ผลของการระงับข้อพิพาทจากวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นข้อตกลงร่วมกันอันมีลักษณะสัญญาที่คู่พิพาทลงนามและมีผลผูกพันเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความ แม้ว่าจะมีการตรวจสอบจากศาลในบางกรณี

(8) รักษาความสัมพันธ์ระหว่างกันไว้หรือก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในระยะยาว (Preservation or Enhancement of Long-term Relationships) การระงับข้อพิพาทเปิดโอกาสให้คู่พิพาทสามารถหาข้อยุติในปัญหาที่แท้จริงได้และคู่พิพาทย่อมสามารถแก้ไขปัญหาระหว่างกันได้

(9) ความยืดหยุ่น (Flexibility) คู่พิพาทสามารถเลือกใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั้งหมดหรือในประเด็นใดประเด็นหนึ่งในคดีก็ได้ ส่วนที่เหลืออาจให้มีการดำเนินคดีในศาลต่อไป

(10) คุณภาพ (Quality) บุคคลที่มาทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มักเป็นบุคคลที่มีความสามารถหรือเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ โดยมีการควบคุมการทำงานโดยประมวลจริยธรรม

(11) ยังคงสิทธิในการดำเนินคดีในศาล (Right to Trial) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นเพียงส่วนเสริมสำหรับการดำเนินคดีในศาลไม่ใช่เป็นการแทนที่ คู่กรณียังคงมีสิทธิในการดำเนินคดีในศาลหากคู่กรณีมีความต้องการเช่นนั้น

(12) ไม่เป็นทางการ ซึ่งการไกล่เกลี่ยมีวิธีพิจารณาที่แตกต่างจากการพิจารณาคดีของอนุญาโตตุลาการ หรือศาล โดยการไกล่เกลี่ยต้องการบรรยากาศการพูดคุยเจรจาที่ไม่เป็นทางการแต่เป็นกันเองและยืดหยุ่นผ่อนคลายเป็นพิเศษ ไม่เคร่งครัด เพื่อให้คู่กรณีได้พูดคุยเจรจากันด้วยความสบายใจไม่ตึงเครียด เกิดความไว้วางใจ และกล้าเปิดเผยความต้องการที่แท้จริงของตน (โชติช่วง ทัพวงศ์, 2550)

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย

1) ศาลปกครองสามารถนำแนวคิดการไกล่เกลี่ยที่เกี่ยวข้องกับคดีสิ่งแวดล้อมจากประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมัน มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับศาลปกครองของประเทศไทยและต้องปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมวิทยาของประเทศไทย

2) เจ้าหน้าที่หน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงผู้ไกล่เกลี่ยควรสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน และให้ความรู้เกี่ยวกับข้อกฎหมายสิทธิที่ประชาชนพึงมีพึงได้ กระบวนการต่าง ๆ เช่น การฟ้องร้องต่อศาล รวมถึงกระบวนการไกล่เกลี่ย เพื่อให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยด้วยความจริงใจ ซื่อสัตย์ในการแก้ไขปัญหา รวมไปถึงปรับทัศนคติ มุมมอง และการร่วมมือดูแลสิ่งแวดล้อมให้เป็นประโยชน์สาธารณะ

2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1) ควรมีการจัดอบรมหรือให้ความรู้เพื่อเตรียมความพร้อมให้กับตุลาการศาลปกครองที่จะสามารถการดำเนินการในฐานะผู้ไกล่เกลี่ยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระยะเวลาการไกล่เกลี่ยควรระบุไว้ให้ชัดเจน

2) แนวทางการพัฒนาหรือปรับปรุงกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยยังไม่ครอบคลุม หน่วยงานทางปกครองควรมีการออกระเบียบหรือข้อกำหนดที่ชัดเจน และเป็นที่ยุติเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้อย่างถูกต้องชัดเจนและเป็นไปตามที่ระเบียบกำหนด โดยไม่ต้องรับผิดชอบในภายหลัง

เอกสารอ้างอิง

กรมบังคับคดี. (2565). การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท. สืบค้นเมื่อ 3 กันยายน 2565,

จาก <https://shorturl.asia/aBK4n>.

โชติช่วง ทังวงศ์. (2550). การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล. สืบค้นเมื่อ 18 มกราคม 2566,

จาก <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/pacific/article/view/247776>.

ณัฐชานาญ วุฒิจิต. (2559). การไกล่เกลี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทย.

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์มยงค์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. (2542, ตุลาคม 5).

ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 116, ตอนที่ 94 ก, หน้า 1/10.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฉบับที่ 12. (2562, มีนาคม 26).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136, ตอนที่ 56 ก, หน้า 247-252.

ศาลปกครอง. (2565). การนำกระบวนการไกล่เกลี่ยระดับข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครอง.

สืบค้นเมื่อ 18 มกราคม 2566, จาก <https://shorturl.asia/HgiDX>.

ศาลปกครอง. (2562). ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง. สืบค้นเมื่อ 5 มกราคม 2565, จาก

https://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/data/data_020919_105413.PDF.

สำนักส่งเสริมงานตุลาการ. (2553). การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท. สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2565,

จาก <https://oja.coj.go.th/th/content/category/articles/id/8/cid/84>.

อมรรัตน์ อำมาตเสนา และ บรรเจิด สิงคะเนติ.(2562). ความเหมาะสมของการนำวิธีการไกล่เกลี่ย
มาใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครองในศาลปกครอง.วารสารวิชาการ คณะมนุษยศาสตร์
และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์, 6 (2), 305-319.