

ปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมระหว่างคู่กรณีก่อนฟ้องคดีในศาล Problems Of Disputes Concerning Environmental Cases Between Parties Before Prosecution in Court

ณัฐภณ อันชัน¹ วรวุฒิ อินทนนท์²

Natthaphon Anchan, Worawut Inthanon

บทคัดย่อ (Abstract)

วิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาปรับใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คือ (1) เพื่อให้เข้าใจถึงสภาพปัญหาและความเป็นมาของปัญหาการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง (2) เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดี และนิติวิธีอันเกี่ยวกับการแก้ไขข้อพิพาทในคดีสิ่งแวดล้อม (3) เพื่อให้สามารถอธิบายถึงการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทยและต่างประเทศ (4) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมในการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (5) เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ผลจากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยได้นำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีในศาลมาใช้บังคับเป็นระยะเวลานานแล้ว โดยนำมาปรับใช้เกี่ยวกับข้อพิพาททั้งในทางแพ่ง (Civil Dispute) และข้อพิพาททางอาญา (Criminal Dispute) แต่กลับไม่ปรากฏว่ามีกรณีนำข้อพิพาทมาปรับใช้ในทางปกครองไว้อย่างชัดเจน เมื่อพิจารณากฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสแล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวมีการวางหลักเกณฑ์โดยกำหนดให้นำระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนที่จะมีการฟ้องคดีมาใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม อันทำให้คู่กรณีสามารถไกล่เกลี่ย ความเสียหาย หรือการเยียวยา จากการก่อมลพิษที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ข้อเสนอแนะควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยการกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดซึ่งฟ้องเป็นครั้งแรกต่อศาลปกครองสูงสุด และกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และแก้ไข

Received: 2023-02-14 Revised: 2023-03-18 Accepted: 2023-03-21

¹ สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครพนม Faculty of Law, Nakhon Phanom University.

Corresponding Author e-mail: walailak27.1987@gmail.com

² สาขาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน คณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครพนม
Faculty of Arts and Sciences Nakhon Phanom University

เพิ่มเติมให้อำนาจศาลปกครองดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางปกครองโดยระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนที่จะมีการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง

คำสำคัญ (Keywords): การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท; ศาลปกครอง; มลพิษและสิ่งแวดล้อม

Abstract

The research objectives of this study are to study and apply the pre-litigation conciliation method to apply in environmental administrative cases as follows: (1) to understand the problem and background of the pre-litigation mediation method Environment in Administrative Courts (2) to study the concepts and theories of conciliation before litigation. and jurisprudence relating to resolving disputes in environmental cases; (3) to be able to explain administrative proceedings relating to environmental disputes of administrative courts in Thailand and abroad; (4) to study and analyze the suitability of applying (5) To find ways to amend the law relating to the use of pre-litigation mediation in environmental administrative cases. The results of the study found that For a long time, Thailand has used the method of conciliation before litigation in court. By applying to both civil disputes (Civil Dispute) and criminal disputes (Criminal Dispute), but it does not appear that the dispute has been clearly applied to the administration. Looking at the law of the French Republic, it can be seen that such law provides for the introduction of a pre-litigation mediation system in administrative proceedings concerning environmental cases. which enables the parties to mediate damages or remedies from tangible pollution. It is recommended that the provisions of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999) be amended by requiring the Administrative Court of First Instance to have the power to conciliate environmental cases within the jurisdiction of the Administrative Court of First Instance. and the Supreme Administrative Court has the power to conciliate disputes within the jurisdiction of the Supreme Administrative Court, which was filed for the first time with the Supreme Administrative Court. and prescribing the Administrative Court to have the power to mediate disputes in environmental cases within the jurisdiction of the Administrative Court. and amended the power of the Administrative Court to proceed with the administrative judicial process by settling disputes through mediation before suing environmental cases to the Administrative Court.

Keywords: Mediation; Administrative court; Pollution and the environment

บทนำ (Introduction)

สิ่งแวดล้อมมีอิทธิพลและความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ทุกชีวิตต้องอาศัยสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยในการดำเนินชีวิต แต่เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด และทิศทางการพัฒนาประเทศมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม จึงทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรเป็นจำนวนมาก (ชนันภรณ์ อารีกุล และคณะ, 2560) ประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติหลายประการ ซึ่งส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากร การขยายตัวของเมืองและเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรม และการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในภาคอุตสาหกรรมอย่างไม่เหมาะสมและไม่ระมัดระวังทำให้เกิดการสิ้นเปลือง สูญเปล่าของทรัพยากร และก่อให้เกิดมลพิษทางสิ่งแวดล้อม (อำนาจ วงศ์บัณฑิต, 2557) อันส่งผลให้เกิดความเสียหายในวงกว้างและมีผลกระทบต่อส่วนรวมปัญหาสิ่งแวดล้อมอาจเกิดจากการดำเนินกิจกรรมในภาคเอกชน หรือภาครัฐและกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอาจเป็นคดีสิ่งแวดล้อมที่เป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง แล้วแต่กรณี (สภาพัฒน์แห่งชาติ, 2558) ขึ้นอยู่กับลักษณะของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นและคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง กรณีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางปกครองเป็นกรณีที่ต้องพิจารณาของศาลปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจทางการปกครอง หรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และการใช้อำนาจทางปกครองนั้นก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ผู้ได้รับความเสียหายอาจดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จึงอาจเกิดเป็นคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้น ซึ่งคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีลักษณะที่แตกต่างจากคดีปกครองทั่วไป เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นในคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมักสร้างความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและมนุษย์อย่างรุนแรง หากปล่อยให้เนิ่นช้าออกไป อาจยากที่จะแก้ไขให้กลับสู่สภาพปกติ จึงเป็นคดีที่ต้องได้รับการแก้ไขเยียวยาที่รวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ (ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด, 2554) คดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็ว เพื่อที่จะแก้ไขเยียวยาความเสียหายได้อย่างทันท่วงที จึงได้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง และเปิดทำการเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2554 โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกำหนดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง มีอำนาจออกประกาศจัดตั้งแผนกคดีขึ้นในศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นได้ (กมลชัย รัตนสกววงศ์, 2551) ทั้งนี้ เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองและเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมให้แล้วเสร็จโดยเร็วและทันต่อการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น โดยสามารถแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายแก่คู่กรณี รวมทั้งเป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลนอกจากการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นแล้ว ยังมีการให้นิยามความหมายของคำว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” โดยให้หมายความรวมถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน (ถาวร เกียรติทับทิว, 2551) หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือ

เจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางการปกครอง หรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ การจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด

ดังนั้น การดำเนินคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังคงมีปัญหาบางประการ ในกรณีดำเนินคดีโดยการฟ้องคดี ศาลจะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามขั้นตอนและวิธีการ ทำให้ต้องใช้เวลานานกว่าที่ศาลจะมีคำพิพากษาชี้ขาดคดี ส่งผลให้คดียังคงค้างการพิจารณาอยู่ในชั้นศาล และถึงแม้ศาลจะมีคำพิพากษาแล้วคดีก็อาจยังไม่ยุติ หากคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไปยังศาลสูง คู่ความก็จะต้องเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดีส่งผลกระทบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายและสิ่งแวดล้อมที่หากปล่อยให้นานออกไปอาจยากที่จะแก้ไขเยียวยาให้กลับสู่สภาพปกติได้ และยิ่งก่อให้เกิดปัญหาคดีชั้นศาลอีกด้วย ในกรณีดำเนินคดี โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (วิสสุตา ชกฤษฎ, 2563) พบปัญหาว่าผู้ที่ดำเนินการไกล่เกลี่ย คือ ตุลาการศาลปกครอง ซึ่งมีภาระหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีตามปกติ ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วยนั้นจะเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ตุลาการมากยิ่งขึ้น อันเป็นผลให้การไกล่เกลี่ยไม่ใช่วิธีการแบ่งเบาภาระของตุลาการศาลปกครองที่จะทำให้คดีเสร็จออกจากศาลไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเป็นประโยชน์ต่อการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน (ทวนชัย โชติช่วง, มปป.) อีกทั้งกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าวเป็นกรณีที่ดำเนินการภายหลังจากที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ซึ่งไม่สามารถแก้ไขและเยียวยาความเสียหายได้อย่างรวดเร็ว ไม่สอดคล้องกับนิติวิธี อันเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคือข้อพิพาทในคดีสิ่งแวดล้อม และไม่สามารถลดจำนวนคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลได้อย่างแท้จริง จึงเกิดปัญหา ดังนี้

ปัญหาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66/1 กำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดซึ่งฟ้องเป็นครั้งแรกต่อศาลปกครองสูงสุด และมาตรา 66/2 กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ดังต่อไปนี้ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติขิงกฎหมายได้กำหนดให้มีวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะข้อพิพาทซึ่งเป็นคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เมื่อไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดกำหนดให้อำนาจไว้ ศาลปกครองจึงไม่อาจนำเอาวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้กับข้อพิพาทซึ่ง

เป็นคดีที่ระหว่างคู่กรณีเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายและสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติได้รับการแก้ไขเยียวยาและฟื้นฟูโดยเร็ว ลดภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีของคู่กรณี ลดจำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาล และเป็นการเพิ่มทางเลือกให้แก่คู่กรณีและประชาชนในการยุติข้อพิพาทในคดีสิ่งแวดล้อมตามหลักสมานฉันท์ (Atthakorn, W., 2014). และสันติวิธีและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายตามแนวทางของศาสนา (กฤษฎา แซ่หลี่, 2558) ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย (Research Objectives)

1. เพื่อให้เข้าใจถึงสภาพปัญหาและความเป็นมาของปัญหาการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง
2. เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดี และนิติวิธีอันเกี่ยวกับการแก้ไขข้อพิพาทในคดีสิ่งแวดล้อม
3. เพื่อให้สามารถอธิบายถึงการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับปัญหาข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทยและต่างประเทศ และ
4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมในการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
5. เพื่อให้ทราบแนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

วิธีดำเนินการวิจัย (Research Methods)

วิจัย เรื่อง ปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมระหว่างคู่กรณีก่อนการฟ้องคดีในศาล เป็นวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิจัยเอกสาร (Documentary Research) อันทำการศึกษาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการศึกษาจากตำรา บทความในวารสาร วิทยานิพนธ์ เอกสารทางวิชาการ เอกสารอื่น ๆ ตลอดจนกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งข้อมูลที่รวบรวมได้จากการค้นคว้าทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยนำข้อมูลมานำเสนอ วิเคราะห์ และหาแนวทางในการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในคดีที่เกี่ยวกับการก่อมลพิษด้านสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ขอบเขตของการศึกษา

วิจัยเรื่อง ปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมระหว่างคู่กรณีก่อนการฟ้องคดีในศาลได้ศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีและกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองต่างประเทศ รวมถึงการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับปัญหาข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทย โดยศึกษาเปรียบเทียบแนวคิด

ข้อดี และข้อบกพร่อง ของการนำการใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในคดีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในศาล

แนวคิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและคดีสิ่งแวดล้อม

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ได้ให้คำนิยามคำว่า สิ่งแวดล้อม หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น

ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศนิวซีแลนด์ (Section 2 Environment Act 1986) ได้ให้ความหมายของคำว่า สิ่งแวดล้อม หมายความว่า รวมถึง (ก) ระบบนิเวศและส่วนที่เป็นส่วนประกอบของระบบนิเวศ รวมถึงผู้คนและสังคม และ (ข) ทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรทางกายภาพทั้งหมด และ (ค) ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ อันส่งผลให้ผู้คนเห็นคุณค่าของความรู้ณมัย ความเชื่อมโยงทางสุนทรียภาพ วัฒนธรรมและการพักผ่อนหย่อนใจ และ (ง) สังคม เศรษฐกิจ ความสุนทรีย์ และวัฒนธรรม อันส่งผลตามที่ระบุไว้ในข้อ (ก) ถึง (ค) หรือที่ได้รับผลกระทบจากกรณีดังกล่าว

พระราชบัญญัติคุณภาพสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Section 1 Loi sur la qualité de l'environnement) ได้ให้ความหมายของคำว่า สิ่งแวดล้อม หมายความว่า น้ำ บรรยากาศ และดิน หรือทั้งสองอย่างรวมกัน หรือสภาพแวดล้อมโดยรอบที่สิ่งมีชีวิตมีความสัมพันธ์กัน

กฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของเครือรัฐออสเตรเลีย (Section 5 National Environment Protection Measures (Implementation) Act 1998) ได้ให้ความหมายของคำว่าสิ่งแวดล้อม หมายความว่า ทุกสิ่งที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ไม่ว่าจะส่งผลกระทบต่อมนุษย์แต่ละคนหรือต่อชุมชนที่อยู่รวมกันในสังคม

ดังนั้น สิ่งแวดล้อม หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุ สิ่งของกลุ่มสรรพสิ่งทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต อาทิ บ้านเรือน เสียง แสง บรรยากาศ แม่น้ำ ลำธาร พื้นดิน ภูเขา ป่าไม้ สัตว์ สภาพลมฟ้าอากาศ ปัจจัยทางชีวภาพอื่น ๆ รวมทั้งกฎกติกาของสังคม ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม ไม่ว่าจะเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติหรือที่มนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่อยู่ใกล้ตัวและไกลตัวของมนุษย์ เป็นทั้งทรัพยากรธรรมชาติและมวลสารทั่วไป ทั้งที่เป็นคุณและเป็นโทษต่อมนุษย์หรือสิ่งแวดล้อมด้วยกัน (เกษม จันทรแก้ว, 2541)

ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อม

สิ่งแวดล้อมที่ดีในเชิงนิเวศและความมั่นคงในทางสภาพเชิงนิเวศ และใช้คำว่า “Satisfactory Environment” หรือสิทธิทางสิ่งแวดล้อมที่พึงประสงค์ ซึ่งเป็นการใช้คำศัพท์ที่แตกต่างกับร่างหลักการแต่ยังคงให้ความหมายในนัยเดียวกัน (S. Kravachenko and J. Bonnie, 2008) สิทธิในสิ่งแวดล้อม ได้ปรากฏอยู่ในมาตรา 1 แห่ง Stockholm Convention โดยมีเนื้อหาว่า “มนุษย์มีสิทธิขั้นพื้นฐานในเรื่องเสรีภาพ ความเสมอภาคในสภาวะแวดล้อมที่ดีในชีวิต และมีความรับผิดชอบที่จะต้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อคนรุ่นต่อไป” ถึงแม้ถ้อยคำดังกล่าวยังไม่ได้ก้าวไปถึงขั้นรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะ แต่ Stockholm Convention ระบุชัดถึง

ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมและมนุษย์ เนื่องจากสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นในการที่มนุษย์จะสามารถดำรงชีวิตได้ (Sumudu Atapattu, 2002) ในกลุ่มประเทศแอฟริกา แนวความเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมได้ถูกระบุไว้ในกฎบัตรแอฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิของปวงชน (African Charter on Human and People's Right, 1981) โดยระบุถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้ในข้อที่ 24 ของกฎบัตรดังกล่าวว่า “ประชาชนย่อมมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีอันเอื้อต่อการพัฒนาของตน สิ่งแวดล้อมควรถือเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ จึงเป็นหน้าที่ของมนุษย์แต่ละคนซึ่งถือเป็นผู้ทรงสิทธิที่ควรสงวน พิทักษ์รักษา สิ่งแวดล้อม ให้มนุษย์สามารถใช้ทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีคุณค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด (รุ่งนภา เจริญพันธ์, 2560)

แนวคิดหลักการที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม

หลังจากที่สังคมได้พัฒนาระบบการผลิต ความเป็นอยู่ของสังคมที่มีประชากรมากขึ้นมีเทคโนโลยีอันทันสมัยขึ้น ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ตามมา ทำให้เกิดความตระหนักถึงปัญหามลพิษและความเสื่อมโทรมของทรัพยากร จึงเกิดแนวคิดและหลักการใหม่ เพื่อจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น การบัญญัติกฎหมายในแต่ละเรื่องที่เกิดปัญหา เช่น อากาศเสีย น้ำเสีย สารพิษตกค้าง ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม ทำให้เกิดกฎหมายแต่ละเรื่องขึ้นอย่างกระจัดกระจาย แม้จะมีบทบัญญัติเกิดขึ้นมากมาย แต่แนวคิดพื้นฐานที่เป็นเหตุผลในการอธิบายว่าจะใช้กฎหมายภายใต้หลักการอย่างไรได้ปรากฏในหลักการที่สำคัญทางด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ถือเป็นหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นใหม่นับตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา เช่น หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Justice Mensah, 2019)

แนวคิดการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองจะต้องเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อพิจารณาแล้วคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงอาจแบ่งออกเป็น 8 ประเภท คือ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อันเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อันเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อันเกิดจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อันเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (Administrative Contract) ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) (5) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) (6) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจ

ศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) และคดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด (7) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 11 (2) (8) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุดสำหรับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) (6) และคดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด ยังไม่ปรากฏแนวคำวินิจฉัยในคดีพิพาทในเรื่องดังกล่าว

แนวคิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) เป็นแนวคิดที่พัฒนามาจากแนวคิดของการเจรจาต่อรอง ซึ่งเป็นกระบวนการแก้ปัญหาที่ประกอบด้วยคนสองคนหรือมากกว่านั้นสมัครใจตกลงกัน และพยายามที่จะบรรลุเป้าหมายร่วมกันโดยการเจรจา ไม่ว่าจะเป็นแบบทางการหรือแบบไม่เป็นการ เช่น เจรจากับเพื่อน ครอบครัว หรือคนรู้จัก เป็นต้น การเจรจานั้นไม่เพียงแต่เป็นวิธีการต่อรองเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ต้องการ แต่ยังเป็นการค้นหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ดังนั้น ในการเจรจาทุกฝ่ายควรร่วมมือกันในการค้นหาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาในแต่ละประเด็น (วันชัย วัฒนศัพท์, ถวิลวดี บุรีกุล และศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์, 2550) ดังนั้น วิธีการไกล่เกลี่ยจึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งสำหรับคู่ความที่ไม่ต้องการเสียเวลาในการขึ้นศาลและดำเนินคดีความที่ยืดเยื้อ อีกทั้ง ยังเป็นการร่วมกันทำความเข้าใจและแก้ปัญหาขึ้น ๆ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทโดยมีคนกลางในการช่วยเหลือชักจูงให้คู่พิพาทยอมเจรจากัน เข้ามาช่วยคู่ความ ทั้งสองฝ่ายให้ประสบความสำเร็จในการเจรจาต่อรอง การไกล่เกลี่ยจึงเป็นการร่วมมือกันของสามฝ่าย ได้แก่ คู่ความสองฝ่ายและผู้ไกล่เกลี่ยอีกฝ่ายหนึ่ง เพื่อหาทางออกร่วมกันโดยสันติวิธีภายใต้สถานการณ์ความขัดแย้ง (อัญชลี พูลเต็ม, 2562)

ส่วนการไกล่เกลี่ยในความหมายของนักวิชาการต่างประเทศ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหมายความว่า การไกล่เกลี่ยเป็นเรื่องที่ถูกเข้าใจโดยทั่วไปว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในระยะสั้น มีแบบแผนมุ่งที่เนื้องานเป็นสำคัญและเป็นกระบวนการแทรกแซงอย่างมีส่วนร่วมด้วยกัน โดยคู่พิพาทจะทำงานกับบุคคลที่สามที่เป็นคนกลางอย่างผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อบรรลุข้อตกลงซึ่งเป็นที่ยอมรับซึ่งกันและกัน การไกล่เกลี่ย หมายถึง การแทรกแซงของบุคคลที่สามที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นกลางในการเจรจา หรือแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง โดยผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ แต่จะเป็นผู้ช่วยเหลือคู่กรณีด้วยความสมัครใจ และสามารถตกลงปัญหาความขัดแย้งร่วมกันได้ การไกล่เกลี่ย คือ กระบวนการที่ส่งเสริมช่วยเหลือคู่กรณีด้วยบุคคลที่ 3 ที่เป็นกลางที่เรียกว่าผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นบุคคลที่ช่วยให้คู่กรณีสามารถตกลงแก้ปัญหาข้อพิพาทของตนได้ โดยผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจในการทำการตัดสินใจ ใดๆ ที่จะมีผลผูกพันคู่กรณีแต่ผู้ไกล่เกลี่ยจะให้กระบวนการเทคนิคและความรู้ความชำนาญต่าง ๆ ในการช่วยให้คู่กรณีเจรจากันได้ในข้อพิพาทที่มีอยู่โดยปราศจากการพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาล จากนิยามความหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทข้างต้นนั้น อาจสรุปได้ว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คือ กระบวนการระงับข้อพิพาท โดยมีบุคคลที่สามซึ่งมีความเป็นกลาง

เข้ามาช่วยเหลือให้คู่ความเจรจาต่อรองกันได้สำเร็จ และบรรลุข้อตกลงร่วมกัน (Christopher W. Moore, 1999)

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีของไทย

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของอำเภอ (District) ไว้หลายประการด้วยกัน ทั้งในด้านการปกครอง เช่น การปกครองท้องที่ การป้องกันภัยอันตรายของราษฎรและรักษาความสงบในท้องที่ การจัดให้มีบริการภาครัฐ การจัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงการไกล่เกลี่ยหรือจัดให้มีการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม ทั้งนี้ ตามมาตรา 61/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นอกจากนั้น พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังกำหนดให้ในอำเภอหนึ่งต้องมีคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของประชาชนที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำเภอ ซึ่งให้อำนาจแก่นายอำเภอโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจังหวัด ในการจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท โดยคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้หรือมีประสบการณ์เหมาะสมกับการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งเป็นการกำหนดให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจตุลาการแทนฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการยุติคดีในระดับอำเภอ โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาล

พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มีเหตุผลเนื่องมาจากปัจจุบันข้อพิพาททางแพ่งและทางอาญามีเป็นจำนวนมาก ซึ่งภาครัฐได้เล็งเห็นว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นทางเลือกหนึ่ง เพื่อใช้ในการลดปริมาณคดีและภาระงานจากศาล โดยนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งซึ่งมีทุนทรัพย์ไม่มากและข้อพิพาททางอาญาบางประเภท มากำหนดเป็นกฎหมายกลาง เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐ พนักงานสอบสวน (Inquiry Official) หรือศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนใช้ในการยุติปัญหาหรือระงับข้อพิพาทดังกล่าว โดยคำนึงถึงความยินยอมของคู่กรณีเป็นสำคัญ เพื่อให้ปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลนั้นลดน้อยลง ลดปัญหาความขัดแย้ง เกิดความสมานฉันท์ขึ้นในสังคม ลดงบประมาณแผ่นดิน และเสริมสร้างให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข โดยพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้หลายส่วน ได้แก่ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวน และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน

ส่วน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังการฟ้องคดี เกิดขึ้นภายหลังจากที่มีการฟ้องคดีในศาล และเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลังจากมีการฟ้องคดีหรือในคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล โดยศาลเป็นผู้ดำเนินการให้คู่กรณีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งหากคู่ความตกลงกันได้ก็จะมีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความและศาลจะมีคำพิพากษาไปตามที่คู่ความตกลงกัน หากตกลงกันได้เพียงบางส่วน ศาลจะดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไปเฉพาะในประเด็นที่ยังตกลงกันไม่ได้เท่านั้น

หลักเกณฑ์การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย (Aggrieved or Injured) หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา 42 วรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ การพิจารณาถึงความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องพิจารณาว่าความเดือดร้อนหรือเสียหาย ได้เกิดจากการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองหรือไม่ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องเป็นค่าบังคับตามที่กำหนดไว้หรือไม่ ผู้ที่นั้นจึงจะถือว่าเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ การพิจารณาถึงความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลนั้น ควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชน (Community Rights) ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์การเอกชน สมาคม (Association) นิติบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่นด้วย (คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การยื่นฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลที่มีอำนาจ กล่าวคือ ศาลที่มูลคดีเกิดขึ้น หรือศาลที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่เขตศาลนั้น ส่วนศาลปกครองสูงสุดมีเขตอำนาจครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศ ศาลปกครองสูงสุดมีเพียงศาลเดียวจึงไม่มีข้อจำกัดด้านเขตอำนาจ ดังนั้น คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ไม่ว่ามูลคดี (Cause of Action) จะเกิดที่ใด หรือผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ที่ใดก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้ เพียงแต่ต้องยื่นฟ้องให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด (จันจิรา เตตานัง, 2557) เขตอำนาจของศาลปกครองในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามหลักการของกฎหมายกำหนดให้ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองดำเนินการโดยศาลชั้นเดียว หากคดีพิพาทอยู่ในเขตอำนาจของชั้นศาลใดก็เป็นคดีที่อาจมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลชั้นนั้น กล่าวคือ ศาลปกครองชั้นต้น (Administrative Court of First Instance) จะมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด (the Supreme Administrative Court) จะมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

การไกล่เกลี่ยคดีสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

รัฐกฤษฎีกาที่ 2017-566 ลงวันที่ 18 เมษายน ค.ศ. 2017 (Article R. 213-1 Creation Decree n ° 2017-566 of April 18, 2017) กำหนดว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจนำมาใช้กับคดีพิพาททั้งคดีหรือเพียงบางส่วนของคดีก็ได้ ดังนั้น จึงอาจนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ได้กับคดีทุกประเภท และจะนำมาใช้เพื่อให้คดีพิพาทยุติไปทั้งคดีหรือเพียงบางส่วนก็ได้ เว้นแต่ การดำเนินการที่อยู่นอกเหนือสิทธิหรือความสามารถของคู่กรณีนั้น คู่กรณีไม่อาจทำการไกล่เกลี่ยใน

กรณีดังกล่าวได้ (Article L. 213-3 Code de Justice Administrative) และจะนำไปใช้ในการกรณี (พิจารณา จิตรมทิมา, 2560) ที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งหรือการกระทำทางปกครอง (L'action Administrative) ไม่ได้ ดังนั้น คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อาจนำมาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ จึงต้องไม่อยู่นอกเหนือสิทธิ (Droite) หรือความสามารถของคู่กรณีนั้น และไม่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ต้องให้ศาลพิสูจน์ความชอบด้วยกฎหมาย (de Légalité) ของคำสั่งหรือการกระทำทางปกครอง ดังนั้น การไกล่เกลี่ยคดีสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการบัญญัติถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ริเริ่มโดยคู่กรณีไว้ว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในรูปแบบนี้เกิดขึ้นนอกขั้นตอนการพิจารณาคดี กล่าวได้ว่า คู่กรณีสามารถริเริ่มการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ โดยไม่ต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองนั่นเอง แต่สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ริเริ่มโดยศาลนั้น จะต้องเป็นกรณีที่คู่กรณีได้ยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองแล้ว และคู่กรณีร้องขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือศาลเห็นควรให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเอง ทั้งนี้ จะต้องได้รับความยินยอมจากคู่กรณีด้วย

สรุป (Conclude)

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในสาธารณรัฐฝรั่งเศส การริเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น สามารถริเริ่มกระบวนการได้ทั้งโดยคู่กรณี และโดยตุลาการศาลปกครอง ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีนั้น มีเฉพาะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ริเริ่มโดยคู่กรณี โดยเกิดขึ้นนอกขั้นตอนการพิจารณาคดี โดยคู่กรณีสามารถร้องขอต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นที่มีอำนาจในการพิจารณาคดี ให้แต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจากบุคคลภายนอกศาล หรืออาจมีการมอบอำนาจให้ตุลาการศาลปกครองคนใดดำเนินการไกล่เกลี่ยก็ได้ ตามมาตรา L. 213-5 ถึงมาตรา L. 213-6 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถใช้ได้กับคดีทุกประเภท และจะนำมาใช้เพื่อให้คดีพิพาทยุติไปทั้งคดีหรือเพียงบางส่วนก็ได้ (Article L. 213-3 Code de Justice Administrative) แต่คู่กรณีไม่อาจทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้หากการดำเนินการนั้นอยู่นอกเหนือสิทธิหรือความสามารถของคู่กรณี และจะนำไปใช้ในการกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งหรือการกระทำทางปกครอง (L'action Administrative) ไม่ได้ คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อาจนำมาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ จึงต้องไม่เป็นข้อพิพาทที่อยู่นอกเหนือสิทธิหรือความสามารถของคู่กรณี และไม่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ต้องให้ศาลพิสูจน์ความชอบด้วยกฎหมาย ประเทศไทย เนื่องจากยังไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจศาลปกครองนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ ผู้เขียนจึงขอยกตัวอย่างบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตรี วรรคหนึ่ง ซึ่งได้บัญญัติถึงประเด็นการริเริ่มการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีไว้ว่า บุคคลซึ่งจะเป็นคู่ความสามารถยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อศาลที่มีเขตอำนาจก่อนที่จะมีการฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลแต่งตั้งผู้ประนีประนอมทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ตกลงหรือประนีประนอมยอมความกันในข้อพิพาทได้ เมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบการ

ริเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้ว สามารถสรุปได้ว่า การริเริ่มการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมักริเริ่มโดยความประสงค์ของคู่กรณี หากเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลังการฟ้องคดี การริเริ่มอาจเกิดขึ้นโดยความประสงค์ของคู่กรณี หรือโดยศาลเห็นว่าข้อพิพาทดังกล่าวสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ข้อเสนอแนะการวิจัย (Research Suggestions)

สาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้มีการนำเอากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครอง ตลอดถึงคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และประเทศไทยก็นำเอากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ทั้งในการระงับข้อพิพาททางแพ่งและข้อพิพาททางอาญา แต่ไม่ปรากฏว่า ได้นำเอากระบวนการดังกล่าวมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครองแต่อย่างใด ข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นข้อพิพาทที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากข้อพิพาททางปกครองอื่น เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและมนุษย์มักส่งผลกระทบในวงกว้าง ผู้ที่ได้รับความเสียหายและธรรมชาติควรได้รับการแก้ไขเยียวยาและฟื้นฟูโดยเร็ว หากปล่อยให้เน้นข้ออาญาที่จะแก้ไขให้กลับสู่สภาพปกติได้ เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มิได้กำหนดถึงการให้นำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยบัญญัติถึงกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลังการฟ้องคดีเท่านั้น จึงต้องมีการศึกษาทบทวนวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการระงับข้อพิพาทและแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหาย เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามนิติวิธีอันเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคือข้อพิพาทในคดีสิ่งแวดล้อม

ควรแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในส่วนที่ 2/1 ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดซึ่งฟ้องเป็นครั้งแรกต่อศาลปกครองสูงสุด และกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ดังต่อไปนี้ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยแก้ไขเพิ่มเติมให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งฟ้องเป็นครั้งแรกต่อศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อ

พิพาทก่อนการฟ้องคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ในคดีพิพาทเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมที่อาจมีการก่อมลพิษขึ้นได้ทุกประเภท

เอกสารอ้างอิง (References)

- กฤษฎา แซ่หลี. (2558). *การสร้างความปลอดภัยของสมานฉันท์ ด้วยการขับเคลื่อน โครงการหมู่บ้านรักษาศีล 5 จังหวัดพระนครศรีอยุธยา*. ดุษฎีนิพนธ์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์. คณะสังคมศาสตร์ :มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- กมลชัย รัตนสภาวะ. (2551). *กฎหมายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- เกษม จันทร์แก้ว. (2541). *เทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย สาขาวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม โครงการสหวิทยาการบัณฑิตศึกษา.
- ชนันภรณ์ อารีกุล และคณะ. (2560). *ความสัมพันธ์มนุษย์กับสิ่งแวดล้อม*. วารสาร มจร มนุษยศาสตร์ปริทรรศน์. 3 (2).
- จันจิรา เตตานัน. (2557). *บทบาทศาลปกครองกับคดีสิ่งแวดล้อม*. สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์ มหาบัณฑิต วิทยาลัยบัณฑิตศึกษาด้านการจัดการ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- ถาวร เกียรติทับทิว. (2551). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ.
- ทวนชัย โชติช่วง. (มปป). *การฟ้องคดีมหาวิทยาลัยเอกชนในฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองต่อศาลปกครอง*.
- ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554.
- พัชมา จิตรมहिมา. (2560). *แนวคิดและหลักการใกล้เคียงข้อพิพาทในศาลปกครองฝรั่งเศสที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ ค.ศ. 2016 ตามประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครอง (code de justice administrative) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส*. เอกสารนำเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2560. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- รุ่งนภา เจริญพันธ์. (2560). *ผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมจากการใช้อำนาจออกคำสั่งคุ้มครองรักษาความสงบแห่งชาติและคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติตามมาตรา 44*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิสสุตา คชกฤษ. (2563). *การใกล้เคียงข้อพิพาท ศักยภาพบุคคลภายนอกที่ทำหน้าที่เป็นผู้ใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- วันชัย วัฒนศัพท์, ธีรวิทย์ บุรีกุล และศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์. (2550). *คู่มือเพิ่มพลังความสามารถ*

- กระบวนการจัดการข้อพิพาท. กรุงเทพฯ: ศิริภัณฑ์ออฟเซต.สภามหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์. (2558).
- วาระปฏิรูปพิเศษ 6 : การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: สภามหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์.
- อัญชลี พูลเต็ม. (2562). แนวคิดและหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีต่อศาล. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2557). กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- Atthakorn, W., (2014). *Roi Et hospital offices factors culminating in observing five Precepts*. Thematic paper Graduate School Mahamakut Buddhist University.
- Christopher W. Moore. (1999). *The Mediation Process Practice Strategies for Resolving Conflict*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Justice Mensah. (2019). “Sustainable development: Meaning, history, principles, pillars, and implications for human action: Literature review”. Cogent Social Sciences.
- Sumudu Atapattu. (2002). “The Right to a Healthy life or the Right to Die Polluted?: The Emergence of a Human Right to a Healthy Environment Under International Law”. *Tulane Environmental Law Journal*.
- S. Kravachenko and J. Bonnie. (2008). *Human Rights and the Environment*. North Carolina: Carolina Academic Press.