

มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมก่อนฟ้องคดีในศาลปกครอง Legal Measures Concerning Mediation Of Environmental Disputes Before Litigation In The Administrative Court

กฤษฎา กันทัด^{1*} ภูมิ โชคเหมาะ² ศิวพร เสาวคนธ์³

Krissana Kantad^{1*} Poom Chokmoh² Siwaporn Saowakon³

Received: April 19, 2026

Revised: June 25, 2026

Accepted: June 29, 2026

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มุ่งศึกษามาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมก่อนฟ้องคดีในศาลปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาของกฎหมายไทย ศึกษาบทเรียนจากกฎหมายต่างประเทศ และสังเคราะห์ข้อเสนอเชิงกฎหมายที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย การศึกษานี้เป็นการวิจัยเอกสารทางนิติศาสตร์ โดยศึกษากฎหมายไทยควบคู่กับกฎหมายต่างประเทศ 6 ประเทศ ได้แก่ ฝรั่งเศส เยอรมนี ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรีย และเนเธอร์แลนด์ เพื่อใช้เป็นกรอบการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบในการประเมินข้อจำกัดของกฎหมายไทยและออกแบบแนวทางพัฒนากลไกก่อนฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ ผลการศึกษาพบว่า กฎหมายไทยยังไม่มีโครงสร้างทางกฎหมายที่รองรับการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน โดยมีปัญหาสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ได้แก่ การขาดบทบัญญัติรองรับโดยตรง ความไม่ชัดเจนของขั้นตอนและผู้ริเริ่ม ความไม่ชัดเจนของลักษณะคดีที่เหมาะสม ข้อจำกัดเกี่ยวกับผู้ไกล่เกลี่ย ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับระยะเวลาและผลต่ออายุความ และความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับผลทางกฎหมายของข้อตกลงที่เกิดจากการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดี ขณะเดียวกัน กฎหมายต่างประเทศที่ศึกษาแสดงให้เห็นองค์ประกอบร่วมของระบบที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ ฐานกฎหมายที่ชัดเจน ช่องทางเข้าสู่กระบวนการที่แน่นอน หลักเกณฑ์คัดกรองคดี ผู้ไกล่เกลี่ยและผู้เชี่ยวชาญที่เหมาะสม ตลอดจนหลักประกันทางกฎหมายในเรื่องอายุความและผลผูกพันของข้อตกลง ทั้งนี้ผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อรองรับการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน ทั้งในด้านอำนาจของศาล ขอบเขตของคดีที่เหมาะสม ผู้มีสิทธิริเริ่ม และผลทางกฎหมายของข้อตกลงจากการไกล่เกลี่ย ควบคู่กับการตรากฎหมายลำดับรอง การจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประจำศาลปกครอง การเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญภายนอกเข้ามามีบทบาท และการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอายุความให้ชัดเจน ข้อเสนอเหล่านี้มีนัยสำคัญต่อการยกระดับกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย และส่งเสริมการเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นรูปธรรม

คำสำคัญ : การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดี , คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม , ศาลปกครอง

^{1*} นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

² รองศาสตราจารย์ ดร. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

³ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม



Abstract

This research article aims to study legal measures concerning the mediation of environmental disputes prior to filing a case with the Administrative Court. The objectives are to analyze the problems of Thai law, examine lessons from foreign legal systems, and synthesize appropriate legal proposals suitable for the context of Thailand. This study employs doctrinal legal research methodology by examining Thai laws in comparison with the laws of six foreign jurisdictions, namely France, Germany, Japan, the United States, Austria, and the Netherlands, as a comparative analytical framework for evaluating the limitations of Thai law and designing a systematic mechanism for pre-litigation mediation in environmental administrative disputes. The findings reveal that Thai law currently lacks a clear legal structure supporting pre-litigation mediation for environmental administrative disputes. The main problems identified include at least six issues: the absence of specific legal provisions supporting such mediation, uncertainty regarding procedures and initiating parties, ambiguity concerning the types of cases suitable for mediation, limitations regarding mediators, uncertainty regarding time limits and the effects on prescription periods, and uncertainty regarding the legal effects of agreements resulting from pre-litigation mediation. Meanwhile, the foreign legal systems examined demonstrate common elements of effective mechanisms, including a clear legal basis, defined access procedures, case-screening criteria, appropriate mediators and experts, as well as legal safeguards concerning limitation periods and the binding effects of mediated agreements. Accordingly, this research proposes amending the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999) to explicitly recognize pre-litigation mediation for environmental administrative disputes, particularly regarding the authority of the Court, the scope of suitable cases, eligible initiating parties, and the legal effects of mediated agreements. This should be accompanied by the enactment of subordinate legislation, the establishment of mediation centers within the Administrative Court system, opportunities for external experts to participate, and the adoption of clear rules concerning limitation periods. These proposals are significant for enhancing Thailand's administrative justice system and promoting concrete access to environmental justice.

Keywords: Pre-filing mediation, Environmental administrative cases, Administrative Court

บทนำ

ข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นข้อพิพาทที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากข้อพิพาททางปกครองทั่วไป ทั้งในด้านความซับซ้อนของข้อเท็จจริง ผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนและชุมชนในวงกว้าง ตลอดจนความจำเป็นในการป้องกันหรือระงับความเสียหายอย่างทัน่วงทีก่อนที่ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจะขยายตัวจนยากแก่การเยียวยาในภายหลัง ด้วยเหตุนี้ กระบวนการระงับข้อพิพาทที่เหมาะสมต่อคดีประเภทดังกล่าวจึงไม่ควรจำกัดอยู่เพียงการพิจารณาพิพากษาของศาลภายหลังการยื่นฟ้องคดีเท่านั้น หากแต่ควรเปิดพื้นที่ให้มีการใช้กลไกระงับข้อพิพาทที่ยืดหยุ่น รวดเร็ว

และเอื้อต่อการหาทางออกร่วมกันของคู่กรณีตั้งแต่ระยะก่อนการฟ้องคดีด้วย

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาระบบกฎหมายไทยในปัจจุบัน พบว่า แม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 จะรับรองกลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้แล้ว แต่กลไกดังกล่าวยังคงมุ่งใช้ภายหลังการฟ้องคดีและอยู่ภายใต้กระบวนการพิจารณาของศาลเป็นสำคัญ (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12), 2562, มาตรา 3) ขณะที่รายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองถูกกำหนดเพิ่มเติมในระดับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. 2562 (ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด, 2562) จึงยังไม่ปรากฏฐานกฎหมายเฉพาะที่รองรับ “การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” อย่างชัดเจนในระดับพระราชบัญญัติ

ในเชิงหลักการ ปัญหาดังกล่าวย่อมกระทบต่อการเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีได้หมายถึงเพียงสิทธิในการนำคดีขึ้นสู่ศาล หากแต่รวมถึงสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการระงับข้อพิพาทที่เหมาะสม รวดเร็ว และสอดคล้องกับลักษณะของข้อพิพาทด้วย โดยในระดับสากล แนวคิดเรื่อง Access to Justice ด้านสิ่งแวดล้อมได้รับการรับรองอย่างเด่นชัดในกรอบอนุสัญญาอาร์ฮูส โดยเฉพาะบทบัญญัติว่าด้วยการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตาม Article 9

จากการศึกษาวิจัยของผู้เขียน พบว่าปัญหาของกฎหมายไทยในเรื่องนี้มีอย่างน้อย 6 ประการ ได้แก่ การขาดบทบัญญัติรองรับการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรง ความไม่ชัดเจนของขั้นตอนและผู้มีอำนาจริเริ่ม ความไม่ชัดเจนของลักษณะคดีที่เหมาะสม ข้อจำกัดเกี่ยวกับผู้ไกล่เกลี่ย ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับระยะเวลาและผลต่อการนับอายุความ และความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับผลทางกฎหมายของข้อตกลงที่เกิดจากการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดี ปัญหาเหล่านี้มิได้แยกขาดจากกัน หากแต่มีความเชื่อมโยงกันในเชิงโครงสร้างของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย

นอกจากนี้ จากการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบของผู้เขียนใน 6 ประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐออสเตรเลีย และราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ พบว่า หลายประเทศได้วางหลักเกณฑ์หรือพัฒนากลไกที่เอื้อต่อการระงับข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีไว้อย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะฝรั่งเศสซึ่งบัญญัติกลไกการไกล่เกลี่ยไว้ใน Code de justice administrative ทั้งในส่วนของนियามการไกล่เกลี่ย การไกล่เกลี่ยที่คู่กรณีเริ่มนอกกระบวนการพิจารณา และผลต่อระยะเวลาฟ้องคดีกับอายุความ (Code de justice administrative, arts. L213-5–L213-6) ทั้งนี้ การศึกษากฎหมายต่างประเทศในบทความนี้ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำกลไกของประเทศใดประเทศหนึ่งมาปรับใช้โดยตรง หากแต่เพื่อใช้เป็นกรอบเปรียบเทียบเชิงหลักคิดในการพัฒนากลไกที่เหมาะสมกับโครงสร้างกฎหมายปกครองและบริบทของประเทศไทย

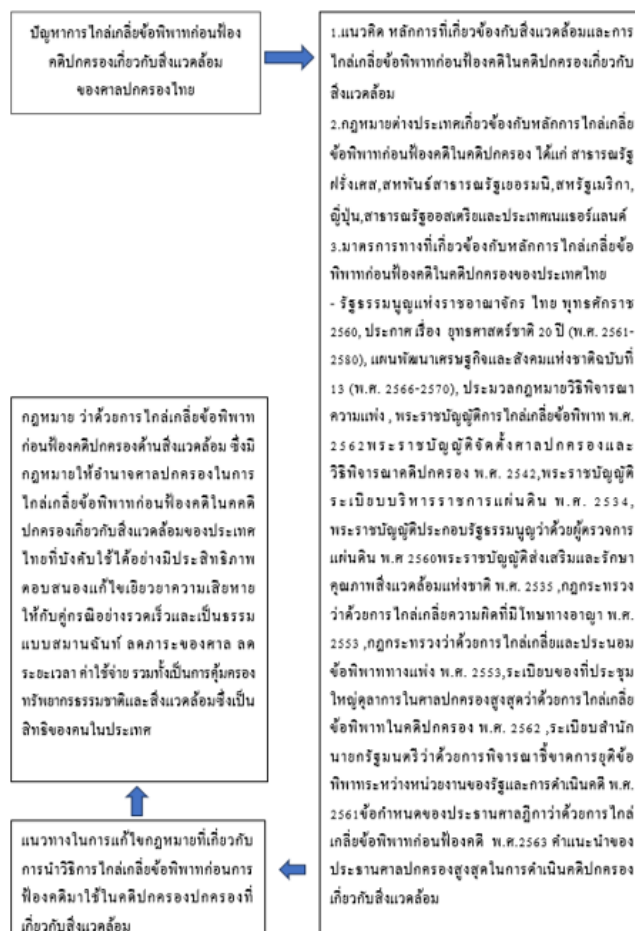
ด้วยเหตุนี้ บทความฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาปัญหาและข้อจำกัดของกฎหมายไทยเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบต่างประเทศเพื่อสังเคราะห์เป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายไทยให้เหมาะสมกับบริบทของระบบกฎหมายไทยและธรรมชาติของข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม โดยผู้เขียนเสนอว่า การพัฒนากลไกดังกล่าวควรดำเนินการทั้งในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง ควบคู่กับการออกแบบกลไกหรือสถาบันกลางเพื่อสนับสนุนกระบวนการไกล่เกลี่ย และการเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญภายนอกเข้ามามีบทบาทในคดีสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมสามารถทำหน้าที่เป็นกลไกเชิงป้องกันข้อพิพาท เชิงเสียความเสียหาย และเชิงคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น



วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการใกล้เคียงก่อนฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นฐานคิดสำคัญในการประเมินความเหมาะสมของการนำกลไกดังกล่าวมาใช้ในระบบกฎหมายไทย
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการใกล้เคียงก่อนฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทย อันเป็นฐานสำหรับการเปรียบเทียบและสังเคราะห์แนวทางที่เหมาะสมต่อการพัฒนากฎหมายไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาของกฎหมายไทยเกี่ยวกับการใกล้เคียงก่อนฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทั้งในด้านฐานกฎหมาย กระบวนการ ผู้ริเริ่ม ลักษณะคดี ผู้ใกล้เคียง ระยะเวลาและอายุความ ตลอดจนผลทางกฎหมายของข้อตกลงที่เกิดจากการใกล้เคียง
4. เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการนำวิธีการใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองไทย โดยอาศัยผลการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายต่างประเทศเป็นฐานในการสังเคราะห์ข้อเสนอที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งการวิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้ 3 ด้าน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยนี้มุ่งเน้นการกำหนดประเด็นเนื้อหาในการศึกษาและวิเคราะห์ เพื่อนำไปสู่การจัดทำ “การแก้ไขกฎหมายไทยเพื่อรองรับการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ” ดังนั้น เนื้อหาที่จะทำการวิจัยจะครอบคลุมประเด็นต่างๆ ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายไทยเพื่อรองรับการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ 6 ประเทศในประเด็นที่มีนัยต่อการออกแบบกลไกก่อนฟ้อง ได้แก่ ฐานกฎหมาย ผู้ริเริ่ม ขั้นตอน ลักษณะคดี ผู้ไกล่เกลี่ย ระยะเวลาและอายุความ ตลอดจนผลทางกฎหมายของการไกล่เกลี่ยและข้อตกลงที่เกิดขึ้นจากกระบวนการดังกล่าว จากนั้นจึงนำผลการศึกษามาวิเคราะห์ เปรียบเทียบกับกฎหมายไทยตามประเด็นปัญหาทั้ง 6 ประการ เพื่อสะท้อนให้เห็นข้อจำกัดของกฎหมายไทยและสังเคราะห์ ข้อเสนอเชิงกฎหมายที่เหมาะสมกับโครงสร้างกฎหมายมหาชนไทยและลักษณะเฉพาะของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรและผู้ให้ข้อมูลหลักการวิจัยนี้ใช้เกณฑ์ในการเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูล แต่ละกลุ่มจากความเชี่ยวชาญทางด้านสิ่งแวดล้อมหรือเป็นผู้ที่ดำเนินกิจกรรมทางด้านสิ่งแวดล้อม จำนวนรวม 10 คน โดยแบ่งออกเป็น 6 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ตุลาการศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองระยอง หรือผู้ได้รับมอบหมาย จำนวน 2 คน

กลุ่มที่ 2 พนักงานคดีปกครอง ด้าน แผนกคดีสิ่งแวดล้อม จำนวน 2 คน

กลุ่มที่ 3 นักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อม จำนวน 2 คน

กลุ่มที่ 4 หน่วยงานที่มีประสบการณ์ทางด้านการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม จำนวน 2 คน

กลุ่มที่ 5 ประธานชุมชนในพื้นที่ที่มีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม จำนวน 1 คน

กลุ่มที่ 6 องค์กรเอกชนที่ดำเนินกิจกรรมทางด้านสิ่งแวดล้อม จำนวน 1 คน

เครื่องมือในการวิจัย

เครื่องมือในการวิจัย ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยใช้แบบสอบถามปลายเปิด ทั้งนี้ โดยมีการทบทวนสอบคุณภาพข้อมูล ด้วยการนำข้อมูลที่สัมภาษณ์จากกลุ่มที่ 1 สัมภาษณ์จากกลุ่มที่ 2 สัมภาษณ์ทีละกลุ่มเพื่อเช็คข้อมูลอีกกลุ่มหนึ่ง และการสนทนากลุ่มเจาะจง (Focus Group) ซึ่งเป็นกระบวนการวิธีการรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพวิธีหนึ่งที่ให้กลุ่มประชากรเป้าหมายเป็นกลุ่มเจาะจงที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย (Stakeholders) กับประเด็นวิจัยมาอยู่ร่วมกันแล้วให้ประชากรกลุ่มเจาะจงนั้นแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ต่อกันตามประเด็นที่ผู้วิจัยกำหนดไว้

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูลจาก

1) ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) คือ ข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มเป้าหมาย และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ซึ่งเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสนทนาของผู้ให้ข้อมูล

2) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) คือ ข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลเอกสารต่าง ๆ (Document Research) ที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อม ข้อมูลจากรายงานวิจัย ตำรา เอกสาร รายงานการวิจัย การประชุมและสัมมนา วิทยานิพนธ์และบทความ เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมทั้งของไทยและต่างประเทศ รวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง



การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลทั้งหมดที่รวบรวมจากข้อมูลเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก ตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้ มาวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) ทางนิติศาสตร์ การวิเคราะห์นี้จึงเป็นการหาคำตอบจากข้อมูลที่รวบรวมมารวมทั้งเป็นการตอบคำถามการวิจัยที่ตั้งไว้ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุง แก้ไข เสนอจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของไทย

ผลการวิจัย

ผลการวิเคราะห์การแก้ไขกฎหมายไทยเพื่อรองรับการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ ในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการพัฒนากลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองโดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ดังนี้ เพื่อศึกษา (1) แนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (2) เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ ต่างประเทศ และประเทศไทย (3) เพื่อศึกษา วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองไทย (4) เพื่อให้ทราบแนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองไทย โดยมีเป้าหมายเพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองไทย โดยอาศัยการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายต่างประเทศ ตามประเด็นปัญหาทั้ง 6 ประการ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของกฎหมายไทย และแนวทางที่ประเทศอื่น ๆ ที่ได้ดำเนินกับปัญหาลักษณะเดียวกัน เพื่อนำมาสังเคราะห์เป็นแนวทางในการพัฒนาระบบกฎหมายการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของไทย โดยจากการศึกษากฎหมาย แนวปฏิบัติ และกลไกที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย รวมถึงการศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐออสเตรเลีย และราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ผลการวิจัยสามารถสรุปผลได้ตามประเด็นปัญหาสำคัญ 6 ประการ ดังต่อไปนี้

1. บทบัญญัติกฎหมายที่รองรับการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ผลการศึกษาพบว่า ระบบกฎหมายไทยยังขาดบทบัญญัติกฎหมายที่รองรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง แม้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 จะกำหนดกลไกการไกล่เกลี่ยไว้ แต่เป็นกลไกที่ใช้ภายหลังการฟ้องคดีและอยู่ภายใต้กระบวนการพิจารณาของศาล มิได้มีสถานะเป็นกลไกระงับข้อพิพาทในระยะก่อนการฟ้องอย่างเป็นระบบ ในเชิงหลักการ ปัญหาดังกล่าวสะท้อนข้อจำกัดต่อหลักการเข้าถึงความยุติธรรม (Access to Justice) ซึ่งมีได้หมายถึงเพียงสิทธิในการนำคดีขึ้นสู่ศาล หากแต่รวมถึงสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการระงับข้อพิพาทที่เหมาะสม รวดเร็ว และสอดคล้องกับลักษณะของข้อพิพาท โดยเฉพาะข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งมักมีลักษณะเชิงป้องกัน มีผลกระทบในวงกว้าง และต้องการการแก้ไขอย่างทันด่วนที่ การไม่กำหนดกลไกก่อนฟ้องที่ชัดเจนจึงทำให้การเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมยังไม่สมบูรณ์ในเชิงโครงสร้าง และยังไม่สอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งมุ่งเน้นการจัดการข้อพิพาทอย่างรวดเร็ว มีส่วนร่วม และลดความขัดแย้งในระยะยาว

เมื่อพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ พบว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้บัญญัติกลไกการไกล่เกลี่ยไว้ภายใต้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยเปิดโอกาสให้ใช้ได้ทั้งก่อนและระหว่างกระบวนการพิจารณาคดี ขณะที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีส่งเสริมการระงับข้อพิพาทโดยสมัครใจผ่านกรอบกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและกลไกในศาล ประเทศญี่ปุ่นได้จัดตั้งองค์กรกลาง

ด้านการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดลอมที่มีอำนาจดำเนินการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดี ส่วนสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายที่ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาใช้กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกก่อนการดำเนินคดีในศาลอย่างเป็นระบบ สำหรับสาธารณรัฐออสเตรียและราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ แม้จะมีได้มีกฎหมายเฉพาะด้านไกล่เกลี่ยสิ่งแวดลอมโดยตรง แต่โครงสร้างของกระบวนการทางปกครองเปิดช่องให้มีการยุติข้อพิพาทโดยสมัครใจในชั้นก่อนศาลหรือควบคู่กับกระบวนการพิจารณา แนวทางของประเทศดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการระงับข้อพิพาทก่อนศาลได้รับการออกแบบให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบยุติธรรมทางปกครอง ในขณะที่ระบบกฎหมายไทยยังคงเน้นการระงับข้อพิพาทในชั้นศาลเป็นหลัก ส่งผลให้การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมยังไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกเชิงป้องกันและเชิงเยียวยาได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ดังนั้น ปัญหาการขาดบทบัญญัติกฎหมายรองรับการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง จึงเป็นข้อจำกัดพื้นฐานที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของระบบโดยรวม และเป็นจุดตั้งต้นของปัญหาในประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนผู้ริเริ่ม และผลทางกฎหมายของกระบวนการดังกล่าว

2. ขั้นตอนและผู้มีอำนาจริเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ผลการศึกษาพบว่า ระบบกฎหมายไทยยังไม่ได้กำหนดขั้นตอน ช่องทาง และผู้มีอำนาจริเริ่มการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน แม้ว่ากฎหมายที่ใช้บังคับจะเปิดโอกาสให้มีการไกล่เกลี่ยภายหลังการฟ้องคดีแล้ว แต่ในระยะก่อนการฟ้องกลับไม่ปรากฏบทบัญญัติที่ระบุว่าใครเป็นผู้มีสิทธิหรือมีอำนาจริเริ่มกระบวนการดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นคู่กรณีหน่วยงานทางปกครอง หรือศาล รวมทั้งยังไม่มีกำหนดช่องทาง ขั้นตอน หรือหน่วยงานรับเรื่องที่แน่นอน ส่งผลให้กระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีขาดความเป็นรูปธรรมและไม่สามารถเข้าถึงได้จริงในทางปฏิบัติ ข้อจำกัดดังกล่าวกระทบโดยตรงต่อความเชื่อมั่นของประชาชนและชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อม เนื่องจากไม่สามารถทราบได้อย่างชัดเจนว่าควรเริ่มต้นกระบวนการไกล่เกลี่ยอย่างไร ต้องติดต่อหน่วยงานใด หรือมีหลักเกณฑ์การพิจารณาอย่างไร ความไม่แน่นอนนี้ทำให้คู่กรณีจำนวนมากเลือกเข้าสู่กระบวนการฟ้องคดีต่อศาลโดยตรง แม้ข้อพิพาทบางประเภทอาจสามารถจัดการได้ตั้งแต่ระยะเริ่มต้นผ่านการเจรจาหรือการไกล่เกลี่ย

เมื่อพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ พบว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเปิดโอกาสให้คู่กรณีหรือศาลมีบทบาทในการริเริ่มหรือส่งเสริมการไกล่เกลี่ยได้ โดยกฎหมายกำหนดกรอบที่ชัดเจนในการนำคดีเข้าสู่กระบวนการดังกล่าว ประเทศญี่ปุ่นได้จัดตั้งองค์กรกลางด้านการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม ซึ่งเปิดช่องให้ประชาชนสามารถยื่นคำร้องเข้าสู่กระบวนการได้โดยตรง ส่วนสหรัฐอเมริกามีอำนาจให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่พิจารณาเลือกใช้กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกก่อนการดำเนินคดีในศาล สำหรับสาธารณรัฐออสเตรียและราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ แม้จะมีได้จัดตั้งองค์กรเฉพาะเช่นญี่ปุ่น แต่โครงสร้างของกระบวนการทางปกครองได้บูรณาการช่องทางการเจรจาหรือการหาข้อยุติไว้ในขั้นตอนก่อนการพิจารณาคดี แนวทางของประเทศดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การกำหนดผู้ริเริ่มและขั้นตอนอย่างชัดเจนเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยลดความไม่แน่นอนทางกฎหมาย สร้างความเชื่อมั่นให้แก่คู่กรณี และเอื้อต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยสันติวิธี ในทางตรงกันข้าม การที่ระบบกฎหมายไทยยังขาดการกำหนดกลไกดังกล่าวอย่างเป็นระบบ ส่งผลให้การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมยังไม่สามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือเชิงป้องกันข้อพิพาทได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ดังนั้น ความไม่ชัดเจนของขั้นตอนและผู้มีอำนาจริเริ่มจึงมิใช่เพียงประเด็นทางเทคนิคของกระบวนการ หากแต่เป็นผลสืบเนื่องจากการขาดฐานกฎหมายที่ชัดเจนในประเด็นที่หนึ่ง และเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดประสิทธิภาพของกลไกก่อนศาลในภาพรวม

3. ลักษณะคดีสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดี ผลการศึกษาพบว่า ระบบกฎหมายไทยยังไม่ได้กำหนดกรอบหรือหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าคดีสิ่งแวดล้อมประเภทใดสามารถหรือไม่สามารถเข้าสู่



กระบวนการใกล้เคียงก่อนการฟ้องคดีปกครองได้ ส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนทั้งในทางกฎหมายและทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในคดีสิ่งแวดล้อมซึ่งมักมีคู่กรณีจำนวนมากและมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลหรือชุมชนในวงกว้าง ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจึงไม่อาจคาดการณ์ได้ล่วงหน้าว่าข้อพิพาทของตนมีลักษณะเหมาะสมต่อการใช้กลไกใกล้เคียงหรือไม่ และควรเริ่มต้นกระบวนการดังกล่าวในระยะใด

เมื่อพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ พบว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศส และ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีได้กำหนด “บัญชีประเภทคดี” อย่างตายตัว หากแต่ให้ความสำคัญกับลักษณะของข้อพิพาทและขอบเขตอำนาจตุลพินาจของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ คดีที่ยังเปิดโอกาสให้ปรับเปลี่ยนมาตรการทางปกครองหรือกำหนดแนวทางเยียวยาได้ สามารถเข้าสู่กระบวนการเจรจาหรือไกล่เกลี่ยได้โดยไม่ต้องนำทุกคดีเข้าสู่การวินิจฉัยชี้ขาดของศาล ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นมีการออกแบบกลไกเฉพาะด้านข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม และกำหนดประเภทข้อพิพาทบางลักษณะ เช่น คดีเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศ น้ำ และเสียง ให้สามารถเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมได้โดยตรง ซึ่งช่วยลดความคลุมเครือในการคัดกรองคดี และทำให้ประชาชนสามารถรับรู้ได้ตั้งแต่ต้นว่าข้อพิพาทของตนมีช่องทางเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดีหรือไม่ สำหรับ สหรัฐอเมริกา การพิจารณาว่าข้อพิพาทใดเหมาะสมต่อการใช้กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกก่อนการฟ้องคดี ขึ้นอยู่กับลักษณะของข้อพิพาท ความพร้อมของคู่กรณี และผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะเป็นรายกรณี ภายใต้กรอบการบริหารจัดการข้อพิพาทของหน่วยงานทางปกครอง ส่วน สาธารณรัฐออสเตรเลีย และ ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ มีได้กำหนดบัญชีประเภทคดีสิ่งแวดล้อมไว้โดยเฉพาะ แต่พัฒนาแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับความเหมาะสมของข้อพิพาทต่อการเจรจาทางออกร่วมกัน โดยพิจารณาจากลักษณะข้อพิพาท ความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณี และศักยภาพในการแก้ไขปัญหา ในเชิงความร่วมมือ แนวทางของประเทศดังกล่าวสะท้อนว่า แม้ไม่ได้กำหนดประเภทคดีอย่างแข็งตัว แต่มีการวางหลักเกณฑ์หรือแนวคิดเชิงระบบในการประเมินความเหมาะสมของคดีต่อการใช้การไกล่เกลี่ยอย่างชัดเจน ตรงกันข้าม ระบบกฎหมายไทยยังมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว ส่งผลให้กลไกการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมขาดทิศทางที่แน่นอน และยังไม่สามารถพัฒนาเป็นเครื่องมือเชิงป้องกันข้อพิพาทได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ดังนั้น การกำหนดหรืออย่างน้อยการพัฒนาหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเหมาะสมของคดีสิ่งแวดล้อมต่อการใช้การไกล่เกลี่ย จึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการยกระดับประสิทธิภาพของกลไกก่อนศาล ทั้งในมิติของความชัดเจนทางกฎหมาย ความเชื่อมั่นของคู่กรณี และการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกให้สอดคล้องกับธรรมชาติของข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง

4. ผลการวิจัยเกี่ยวกับผู้ไกล่เกลี่ยในคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อม ผลการศึกษาพบว่า ระบบกฎหมายไทยจำกัดบทบาทผู้ไกล่เกลี่ยไว้ที่ตุลาการศาลปกครองซึ่งมีได้อยู่ในองค์คณะพิจารณาคดีเป็นหลัก แนวทางดังกล่าวสะท้อนความมุ่งหมายในการรักษาหลักความเป็นกลางและความน่าเชื่อถือของกระบวนการยุติธรรม อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะของคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งมักมีความซับซ้อนทั้งในด้านข้อเท็จจริงทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และผลกระทบเชิงสังคมในวงกว้าง การจำกัดบทบาทผู้ไกล่เกลี่ยไว้เฉพาะตุลาการอาจยังไม่ตอบโจทย์ความจำเป็นเชิงเทคนิคของข้อพิพาทประเภทดังกล่าว

เมื่อพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ พบว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศสเปิดโอกาสให้แต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยภายนอกที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเหมาะสมกับลักษณะของข้อพิพาท โดยศาลทำหน้าที่กำกับดูแลกระบวนการในภาพรวม ขณะที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีให้ความสำคัญกับคุณสมบัติ ความเป็นกลาง และมาตรฐานวิชาชีพของผู้ไกล่เกลี่ย มากกว่าสถานะการเป็นผู้พิพากษา โดยมีการแยกบทบาทระหว่างผู้พิจารณาคดีกับผู้ดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยอย่างชัดเจน ประเทศญี่ปุ่นจัดการข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมผ่านคณะบุคคลหรือองค์กรที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากหลากหลายสาขา ทั้งด้านกฎหมาย วิทยาศาสตร์ และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การไกล่เกลี่ยสามารถจัดการกับความซับซ้อนของข้อพิพาทได้อย่างรอบด้าน ส่วนสหรัฐอเมริกาเปิด

ช่องให้หน่วยงานของรัฐสามารถเลือกใช้ผู้ไกล่เกลี่ยหรือบุคคลภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญเหมาะสมกับลักษณะคดีได้ ภายใต้เงื่อนไขด้านความเป็นกลางและความสมัครใจของคู่กรณี สำหรับสาธารณรัฐออสเตรียและราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ให้ความสำคัญกับมาตรฐานและคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ย โดยมีระบบการขึ้นทะเบียนหรือการรับรองเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในความรู้ ความสามารถ และจริยธรรมวิชาชีพ แนวทางของประเทศดังกล่าวสะท้อนว่าประสิทธิภาพของการไกล่เกลี่ยมิได้ขึ้นอยู่กับเพียงสถานะทางตุลาการ หากแต่ขึ้นอยู่กับความเชี่ยวชาญ ทักษะ และความเหมาะสมของผู้ทำหน้าที่ต่อธรรมชาติของข้อพิพาท เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายไทย การจำกัดบทบาทผู้ไกล่เกลี่ยไว้เฉพาะตุลาการ แม้จะมีข้อดีด้านความเป็นกลาง แต่ยังไม่สอดคล้องกับความซับซ้อนของคดีสิ่งแวดล้อมที่ต้องอาศัยองค์ความรู้เฉพาะด้าน ดังนั้น ข้อจำกัดเกี่ยวกับผู้ไกล่เกลี่ยจึงเป็นอีกหนึ่งปัจจัยเชิงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อม และเชื่อมโยงกับประเด็นก่อนหน้านี้ในเรื่องฐานกฎหมาย ขั้นตอน และลักษณะคดีที่เหมาะสมต่อการเข้าสู่กระบวนการดังกล่าว

5. ผลการวิจัยเกี่ยวกับระยะเวลาและอายุความในการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีผลการศึกษาพบว่า ระบบกฎหมายไทยยังไม่กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับ “ระยะเวลา” และ “ผลต่อการนับอายุความ” เมื่อคู่กรณีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดีปกครอง กล่าวคือ ยังไม่มีบทบัญญัติที่รับรองโดยชัดแจ้งว่าการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องจะมีผลระงับการนับอายุความชั่วคราวหรือไม่ ความไม่ชัดเจนดังกล่าวก่อให้เกิดความเสี่ยงทางกฎหมายแก่คู่กรณี โดยเฉพาะประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจต้องใช้เวลาในการเจรจา ขณะที่ระยะเวลาการฟ้องคดียังคงเดินต่อไป นอกจากนี้ กฎหมายไทยยังมิได้กำหนดกรอบระยะเวลาที่แน่นอนของกระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดี เช่น ระยะเวลาสูงสุดของการดำเนินการ หรือจุดสิ้นสุดของกระบวนการเมื่อการเจรจาไม่ประสบผลสำเร็จ การไม่มีกรอบเวลาดังกล่าวอาจทำให้กระบวนการยืดเยื้อโดยไม่จำเป็น และเพิ่มความเสี่ยงต่อการเสียสิทธิในการฟ้องคดี

เมื่อพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ พบว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศสรับรองให้การเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยมีผลต่อการระงับการนับอายุความในช่วงเวลาที่ดำเนินการไกล่เกลี่ย และกำหนดขั้นตอนภายใต้การกำกับของศาลอย่างชัดเจน ขณะที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศญี่ปุ่นมีกลไกทางกฎหมายที่รับรองผลของการเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทต่อการนับอายุความ พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขด้านระยะเวลาในการดำเนินการเพื่อรักษาสีทธิของคู่กรณี สำหรับสาธารณรัฐออสเตรีย ใช้กลไกเชิงกระบวนการวิี เช่น การพักหรือชะลอการดำเนินคดี เพื่อเปิดพื้นที่ให้มีการเจรจาโดยไม่กระทบต่อสิทธิทางศาล ส่วนราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์บริหารจัดการกรอบระยะเวลาในชั้นศาลเพื่อไม่ให้การไกล่เกลี่ยกระทบสิทธิในการฟ้องคดี ขณะที่สหรัฐอเมริกาเปิดโอกาสให้คู่กรณีและหน่วยงานตกลงกันเกี่ยวกับผลของการใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทต่อระยะเวลาและอายุความภายใต้กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เมื่อพิจารณาโดยเปรียบเทียบ จะเห็นได้ว่าประเทศที่ศึกษาล้วนให้ความสำคัญกับการออกแบบกลไกด้าน “เวลา” ควบคู่ไปกับการส่งเสริมการไกล่เกลี่ย เพื่อไม่ให้เกิดการใช้กระบวนการดังกล่าวกลายเป็นภาระหรือความเสี่ยงแก่คู่กรณี ตรงกันข้าม ระบบกฎหมายไทยซึ่งยังขาดความชัดเจนในประเด็นดังกล่าว ทำให้การไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดี โดยเฉพาะในคดีสิ่งแวดล้อมที่มีความซับซ้อน ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกที่สร้างแรงจูงใจและความเชื่อมั่นได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น ปัญหาเรื่องระยะเวลาและอายุความจึงมิใช่เพียงประเด็นเชิงเทคนิค หากแต่เป็นเงื่อนไขพื้นฐานของโครงสร้างระบบกฎหมายที่ส่งผลโดยตรงต่อการตัดสินใจของคู่กรณีในการใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อม

6. ผลการวิจัยเกี่ยวกับผลทางกฎหมายของข้อตกลงที่เกิดจากการไกล่เกลี่ยผลการศึกษาพบว่า ระบบกฎหมายไทยยังมิได้กำหนดสถานะทางกฎหมายของข้อตกลงที่เกิดจากการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดีปกครองไว้อย่างชัดเจน โดยข้อตกลงดังกล่าวยังมิได้รับการรับรองให้มีสภาพบังคับในลักษณะเดียวกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล หากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตาม



ตามข้อตกลง อีกฝ่ายจำเป็นต้องใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลชั้นใหม่เพื่อบังคับตามสิทธิของตน สภาพการณ์เช่นนี้ทำให้การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องมีลักษณะเป็นกระบวนการเชิงสมัครใจที่ยังขาดหลักประกันด้านการบังคับใช้ตามกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม เมื่อพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ พบว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเปิดช่องให้ข้อตกลงจากการไกล่เกลี่ยสามารถเสนอขอรับรองต่อศาลได้ เมื่อศาลพิจารณาแล้วว่าไม่ขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อย หรือประโยชน์สาธารณะ ข้อตกลงดังกล่าวย่อมมีผลผูกพันในลักษณะที่ใกล้เคียงกับคำวินิจฉัยของศาล แนวทางดังกล่าวช่วยยกระดับสถานะของการไกล่เกลี่ยให้เชื่อมโยงกับระบบยุติธรรมอย่างชัดเจน ประเทศญี่ปุ่นและราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ แม้มีรูปแบบที่แตกต่างกัน แต่ต่างจัดวางกลไกให้ศาลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องสามารถมีบทบาทในการรับรองหรือกำกับผลของข้อตกลง เพื่อเพิ่มความมั่นคงทางกฎหมาย ขณะที่สหรัฐอเมริกาเปิดโอกาสให้คู่กรณีกำหนดผลผูกพันของข้อตกลงผ่านกลไกทางสัญญา หรือขอรับรองจากศาลเป็นรายกรณี ซึ่งสะท้อนความยืดหยุ่นของระบบ แต่ผลผูกพันมิได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติในทุกกรณี เมื่อเปรียบเทียบกับบริบทของประเทศไทย จะเห็นได้ว่าการขาดกลไกรับรองผลทางกฎหมายของข้อตกลงจากการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง ย่อมส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือและแรงจูงใจของคู่กรณีในการเข้าสู่กระบวนการดังกล่าว โดยเฉพาะในคดีสิ่งแวดล้อมซึ่งมักเกี่ยวข้องกับผลกระทบระยะยาวและความเสียหายที่ยากต่อการเยียวยา หากข้อตกลงไม่สามารถนำไปบังคับใช้ได้จริง การไกล่เกลี่ยย่อมไม่อาจทำหน้าที่เป็นทางเลือกที่มีประสิทธิภาพแทนการฟ้องคดีต่อศาลได้ ดังนั้น ปัญหาเกี่ยวกับผลทางกฎหมายของข้อตกลงจากการไกล่เกลี่ยจึงมิใช่เพียงรายละเอียดเชิงขั้นตอน หากแต่เป็นแก่นสำคัญที่กำหนดสถานะและบทบาทของการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายไทย และเป็นเงื่อนไขพื้นฐานในการสร้างความเชื่อมั่นต่อกลไกระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี

สรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นว่า ปัญหาทั้งหกประการของระบบกฎหมายไทยเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อม มิได้เป็นปัญหาที่แยกขาดออกจากกัน หากแต่มีความเชื่อมโยงกันในเชิงโครงสร้างของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง กล่าวคือ การขาดบทบัญญัติรองรับที่ชัดเจนส่งผลกระทบต่อความไม่แน่นอนของขั้นตอน การริเริ่ม ลักษณะคดีที่เหมาะสม ผู้ไกล่เกลี่ย ระยะเวลา อายุความ และผลทางกฎหมายของข้อตกลงจากการไกล่เกลี่ย ปัญหาดังกล่าวจึงเป็นข้อจำกัดในระดับการออกแบบระบบ มิใช่เพียงปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเป็นรายกรณี เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับแนวทางของประเทศที่ศึกษา พบว่าระบบกฎหมายเหล่านั้นได้ออกแบบกลไกการไกล่เกลี่ยให้เชื่อมโยงกับหลักการสำคัญของกฎหมายมหาชนและกระบวนการยุติธรรมทางเลือก อาทิ การเข้าถึงความยุติธรรม การมีส่วนร่วมของประชาชน และการจัดการข้อพิพาทโดยสันติวิธี อย่างไรก็ตาม การศึกษากฎหมายต่างประเทศในงานวิจัยนี้มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำกลไกของประเทศใดมาปรับใช้โดยตรง หากแต่เพื่อใช้เป็นกรอบเปรียบเทียบเชิงหลักคิดในการพัฒนากลไกที่เหมาะสมกับโครงสร้างกฎหมายปกครองและบริบทของประเทศไทย ดังนั้น การพัฒนากลไกการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมจึงมิใช่เพียงประเด็นเชิงเทคนิคของกระบวนการยุติธรรม หากแต่เกี่ยวข้องกับบทบาทของรัฐในการคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมและการเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบยุติธรรมทางปกครองในระยะยาว การอภิปรายผลในบทนี้จึงทำหน้าที่เป็นฐานวิเคราะห์เชิงระบบ เพื่อปูทางไปสู่การเสนอแนวทางพัฒนาต่อไป

อภิปรายผล

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ผลการศึกษาพบว่า การไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีฐานคิดสำคัญจากหลักการเข้า

ถึงความยุติธรรม (Access to Justice) แนวคิดการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution: ADR) และหลักการพัฒนายที่ยั่งยืน ซึ่งเน้นการป้องกันข้อพิพาท การมีส่วนร่วมของประชาชน และการแก้ไขปัญหาอย่างทัน่วงที อย่างไรก็ตาม ระบบกฎหมายไทยยังคงให้ความสำคัญกับการระงับข้อพิพาทในชั้นศาลเป็นหลัก ทำให้การนำแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้ยังไม่สมบูรณ์ในเชิงโครงสร้าง ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับ สมชาย ปรีชาศิลปกุล (2561) “การเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อมของไทย” ซึ่งชี้ให้เห็นว่า การเข้าถึงความยุติธรรมมิได้จำกัดเพียงสิทธิในการฟ้องคดี แต่รวมถึงการเข้าถึงกลไกระงับข้อพิพาทที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในคดีสิ่งแวดล้อมที่ต้องการการแก้ไขเชิงป้องกันและรวดเร็ว นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับ ชาญชัย แสงศักดิ์ (2560) “กระบวนการระงับข้อพิพาททางปกครองกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน” ซึ่งเสนอว่าการนำ ADR มาใช้ในคดีปกครองจะช่วยลดภาระศาลและส่งเสริมการจัดการข้อพิพาทอย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีในกฎหมายต่างประเทศและไทย ผลการศึกษาพบว่า ต่างประเทศส่วนใหญ่ได้พัฒนากลไกการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบยุติธรรมทางปกครองอย่างเป็นระบบ ทั้งในรูปแบบการกำหนดขั้นตอนที่ชัดเจน การเปิดโอกาสให้คู่กรณีหรือหน่วยงานรัฐเป็นผู้ริเริ่ม และการรับรองผลทางกฎหมายของข้อตกลง ในขณะที่ประเทศไทยยังขาดการออกแบบกลไกดังกล่าวในระยะก่อนฟ้องอย่างชัดเจน ผลดังกล่าวสอดคล้องกับ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ (2562) “การพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองของไทยในบริบทเปรียบเทียบ” ซึ่งชี้ว่าระบบกฎหมายไทยยังมีลักษณะเน้นศาลเป็นศูนย์กลาง และยังไม่เปิดพื้นที่ให้กระบวนการทางเลือกก่อนศาลอย่างเพียงพอ รวมทั้งสอดคล้องกับ กิตติศักดิ์ ปกติ (2563) “การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีการทางเลือกในต่างประเทศและบทเรียนสำหรับไทย” ที่เสนอว่าประเทศพัฒนาแล้วมักบูรณาการ ADR ไว้ตั้งแต่ก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดี

วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาของกฎหมายไทยเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดี ผลการศึกษาพบปัญหาเชิงโครงสร้างหลายประการ ได้แก่ (1) ขาดบทบัญญัติกฎหมายรองรับโดยตรง (2) ไม่กำหนดขั้นตอนและผู้ริเริ่มที่ชัดเจน (3) ไม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับประเภทคดีที่เหมาะสม (4) จำกัดบทบาทผู้ไกล่เกลี่ย (5) ไม่มีความชัดเจนเรื่องระยะเวลาและอายุความ (6) ขาดการรับรองผลทางกฎหมายของข้อตกลง ปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกเชิงป้องกันข้อพิพาทได้อย่างแท้จริง ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับ ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ (2564) “ปัญหาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองของไทย” ซึ่งพบว่า การไกล่เกลี่ยในระบบศาลปกครองไทยยังมีข้อจำกัดด้านโครงสร้างกฎหมายและการบังคับใช้ และสอดคล้องกับ ณัฐวุฒิ แสงประทีป (2565) “การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยวิธีการทางเลือกในประเทศไทย” ที่ชี้ว่าการขาดกลไกก่อนฟ้องทำให้ประชาชนต้องพึ่งพาการฟ้องคดีเป็นหลัก แม้ข้อพิพาทบางกรณีสามารถแก้ไขได้ตั้งแต่ระยะเริ่มต้น

วัตถุประสงค์ข้อที่ 4 เสนอแนวทางในการแก้ไขกฎหมายไทย ผลการศึกษานำไปสู่ข้อเสนอว่า ประเทศไทยควรพัฒนากฎหมายให้รองรับการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ โดยควรกำหนดฐานกฎหมายให้ชัดเจน วางขั้นตอนและผู้มีอำนาจริเริ่ม กำหนดหลักเกณฑ์คัดกรองคดี เปิดโอกาสให้ผู้ไกล่เกลี่ยที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน กำหนดผลต่ออายุความและกรอบระยะเวลา รับรองผลทางกฎหมายของข้อตกลง ข้อเสนอเหล่านี้สอดคล้องกับ ศิริวัตร เสรีรังสรรค์ (2563) “แนวทางการพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองของไทย” ซึ่งเสนอให้มีการบัญญัติกฎหมายรองรับ ADR ก่อนเข้าสู่ศาล และสอดคล้องกับ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล (2564) “การพัฒนาการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมของไทย” ที่เสนอให้จัดตั้งกลไกเฉพาะด้านและรับรองผลของข้อตกลงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบ



ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาครั้งนี้ แม้งานวิจัยจะสามารถวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการใกล้เคียงข้อพิพาท ก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองไทยได้ในหลายมิติแล้ว แต่อย่างไรก็ดี ยังมีประเด็นสำคัญบางประการที่ควรได้รับการศึกษาและพัฒนาต่อยอดในการวิจัยครั้งต่อไป เพื่อให้การนำกลไกการใกล้เคียงไปใช้ในทางปฏิบัติ มีความสมบูรณ์ มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของคดีสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ สามารถเสนอแนะแนวทางการวิจัยในอนาคตได้ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ควรมีการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้ง องค์กรหรือสถาบันเพื่อการพัฒนาและยกระดับผู้ใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในบริบทของศาลปกครอง งานวิจัยในอนาคตควรมุ่งศึกษารูปแบบการคัดเลือก การอบรม และการพัฒนาศักยภาพของผู้ใกล้เคียงที่มีทั้งความรู้ทางกฎหมายและความรู้ด้านวิทยาศาสตร์หรือเทคนิคสิ่งแวดล้อม รวมถึงการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อรับรองคุณภาพของผู้ใกล้เคียง ทั้งนี้ อาจศึกษาทางเลือกเชิงโครงสร้างว่า องค์กรดังกล่าวควรจัดตั้งในรูปแบบใดจึงจะเหมาะสมกับระบบศาลปกครองของไทย

ประการที่สอง ควรมีการศึกษาวิจัยเชิงลึกเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการนำ ระบบการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (class action) มาใช้ควบคู่กับกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีในคดีสิ่งแวดล้อม เนื่องจากคดีประเภทนี้มีกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจำนวนมากและมีลักษณะข้อเท็จจริงร่วมกัน งานวิจัยในอนาคตควรเปรียบเทียบข้อดี ข้อจำกัด และผลกระทบของการใช้คดีแบบกลุ่มในกระบวนการใกล้เคียงกับประเทศที่มีประสบการณ์ในการใช้กลไกดังกล่าว เพื่อนำมาประเมินความเหมาะสมในการปรับใช้กับบริบทกฎหมายไทย

ประการที่สาม ควรมีการศึกษาการออกแบบ ศูนย์ใกล้เคียงข้อพิพาทประจำศาลปกครอง ในเชิงโครงสร้างและกระบวนการทำงานอย่างเป็นระบบ โดยเน้นการกำหนดอำนาจหน้าที่ ขั้นตอนการรับคำร้อง การบริหารจัดการคดี และบทบาทของผู้ใกล้เคียง งานวิจัยในอนาคตควรวิเคราะห์ทางเลือกในการกำหนดสถานะทางกฎหมายของศูนย์ดังกล่าวว่า ควรจัดตั้งในรูปแบบกฎหมายลำดับรองเพื่อความยืดหยุ่น หรือควรได้รับการรับรองในระดับพระราชบัญญัติเพื่อความมั่นคง และความชัดเจนในการบังคับใช้

โดยสรุป ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไปจึงควรมุ่งเน้นการพัฒนากลไกที่ยังมิได้รับการศึกษาอย่างละเอียด ในครั้งนี้ ได้แก่ (1) การจัดตั้งสถาบันพัฒนาผู้ใกล้เคียงคดีสิ่งแวดล้อม (2) การออกแบบกระบวนการดำเนินคดีแบบกลุ่ม และ (3) การจัดตั้งศูนย์ใกล้เคียงข้อพิพาทประจำศาลปกครอง เพื่อสร้างระบบที่มีความน่าเชื่อถือ โปร่งใส และได้มาตรฐาน ผลการศึกษาต่อยอดในประเด็นดังกล่าวจะเป็นฐานข้อมูลสำคัญสำหรับการพัฒนา “ระเบียบ” หรือ “บทบัญญัติกฎหมาย” ที่สามารถบังคับใช้ได้จริง และตอบสนองต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมของสังคมไทยอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ต้องสอดคล้องกับหลักการสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมและกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ การเข้าถึงความยุติธรรม การระงับข้อพิพาททางเลือก การพัฒนาที่ยั่งยืน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารจัดการคดีของศาลปกครองในระยะยาว

เอกสารอ้างอิง

กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2563). การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีการทางเลือกในต่างประเทศและบทเรียนสำหรับไทย.

วารสารกฎหมายปกครอง, 37(2), 45–78.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2560). กระบวนการระงับข้อพิพาททางปกครองกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน. *วารสารกฎหมายมหาชน*, 15(3), 23–52.

- ณัฐวุฒิ แสงประทีป. (2565). การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยวิธีการทางเลือกในประเทศไทย. *วารสารนิติศาสตร์*, 51(1), 101–130.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2563). แนวทางการพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองของไทย. *วารสารศาลปกครอง*, 20(1), 67–95.
- ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ. (2564). ปัญหาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองของไทย. *วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น*, 5(2), 89–120.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562. (2019). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 136 ตอนที่ 56 ก.
- ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562. (2019). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 136 ตอนที่ 94 ก.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2562). การพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยในบริบทเปรียบเทียบ. *วารสารนิติศาสตร์*, 48(2), 1–34.
- สมชาย ปรีชาศิลปกุล. (2561). การเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อมของไทย. *วารสารสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา*, 4(1), 55–82.
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2564). การพัฒนากลไกระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมของไทย. *วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม*, 10(2), 12–40.
- Code de justice administrative. (n.d.). France.