

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาความเดือดร้อน อันเนื่องมาจากเหตุรำคาญที่เกิดจาก การรบกวนการดำรงชีพอย่างปกติทั่วไป จากบุคคลอื่นซึ่งถึงแม้ไม่ส่งผลกระทบต่อชีวิตร่างกาย หรือทรัพย์สิน แต่มีผลในลักษณะที่เป็นความเดือดร้อนและรำคาญใจถ้าหากมีการสะสมกันนานมากเข้าอาจก่อให้เกิดเสีย และเป็นอันตรายต่อสุขภาพจิต และกายได้ โดยการก่อเหตุรำคาญนี้ถือเป็นการผิดที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิดฐานเหตุรำคาญ ความผิดฐานเหตุรำคาญนี้ดูเหมือนจะเป็นปัญหาเล็กน้อยก็ตามที แต่หากปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ได้รับการแก้ไข ปัญหานี้ก็อาจจะขยายตัวออกไปและส่งผลกระทบต่อสาธารณชน และกลายเป็นปัญหาหมกหมิ่นขึ้นมาซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสังคมโดยรวมเหตุรำคาญที่เกิดผลกระทบต่อเมืองจำเป็นต้องอาศัยมาตรการในการควบคุมเพื่อมิให้เกิดภาวะความเสื่อมหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพของบุคคลหรือประชาชนรวมทั้งเพื่อมิให้เหตุรำคาญลุกลามกลายเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงอย่างไรก็ตามในการศึกษาเรื่องมาตรการทางกฎหมายของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมเหตุรำคาญมุ่งที่จะหาการศึกษาถึงการจัดการกับปัญหาเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นแล้วดังนั้นการควบคุมเหตุรำคาญจึงรวมถึงการกำจัดการยับยั้งมิให้เหตุรำคาญ

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับเหตุรำคาญ

2.1.1 ความหมายของเหตุรำคาญ

เหตุรำคาญมีความหมายกว้างขวางและแตกต่างกันออกไปตามแต่บริบทของสังคมนั้น ๆ ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้ความหมายเหตุรำคาญที่มีผลกระทบต่อสังคม และต้องมีการควบคุม ไว้ในมาตรา 25 ไว้ว่า เหตุรำคาญหมายถึง เหตุหนึ่งเหตุใดอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนของประชาชนผู้ที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง ซึ่งมีสาเหตุมาจากการกระทำได้ต่อไปนี้

1. แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม หรือที่ใส่มูลหรือฉี่ หรือสถานที่อื่นใด ซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสมหรือหมักหมมสิ่งของมีการเททิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็นหรือละอองเป็นพิษ หรือเป็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

2. การเลี้ยงสัตว์ในที่หรือโดยวิธีใด หรือมีจำนวนเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

3. อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใดไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษหรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษอย่างพอเพียงจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

4. การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

5. เหตุอื่นใดที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ใน Black Law Dictionary (Henry Campbell, 1968: 1214) ได้ให้ความหมายของเหตุรำคาญ ปรากฏการณ์ การกระทำ หรือภาวะที่มารบกวนการใช้ทรัพย์สินหรือ ความพอใจในทรัพย์สิน ภาวะหรือการกระทำที่ต่อเนื่องจากที่ดินใกล้เคียง ซึ่งก่อให้เกิดการบาดเจ็บทางร่างกายหรือมารบกวนการใช้สิทธิตามกฎหมาย การกระทำหรือการละเว้นการกระทำซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้ทรัพย์สิน นอกจากนั้นยังได้ให้ความหมายเหตุรำคาญสาธารณะไว้คือสิ่งที่ไม่เหมาะสมอันอาจก่อให้เกิดการรบกวนในสิทธิโดยทั่วไปต่อสิ่งสาธารณะ เช่น สิ่งซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกาย การล่วงละเมิดศีลธรรมและจริยธรรมของสังคม หรือการกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ไปขัดขวางการใช้สาธารณะสมบัติ

ในประเทศอังกฤษ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (The Public Health Act 1936) มาตรา 92(1) เหตุรำคาญมีความหมายครอบคลุม ดังนี้

1. สถานที่หรือแหล่งใดก็ตามซึ่งมีสภาพที่จะเป็นเหตุให้เสื่อมต่อสุขภาพหรือเป็นเหตุรำคาญ

2. การเลี้ยงสัตว์ในที่หรือวิธีการใดก็ตาม ซึ่งเป็นเหตุเสื่อมต่อสุขภาพ หรือเป็นเหตุรำคาญ

3. การสะสมหรือการทับถมใด ๆ ซึ่งเป็นเหตุให้เสื่อมต่อสุขภาพหรือเป็นเหตุรำคาญ

4. การกระทำใด ๆ ที่ทำให้เกิดฝุ่น หรือกลิ่นเหม็นที่เกิดจากการทำธุรกิจการค้าหรือโรงงาน หรือกระบวนการใด ๆ ซึ่งเป็นเหตุให้เสื่อมต่อสุขภาพหรือเป็นเหตุรำคาญ(ต่อผู้อาศัยใกล้เคียงหรือเพื่อนบ้าน)

5. เหตุอื่นใดที่ประกาศตามพระราชบัญญัตินี้ว่าเป็นเหตุรำคาญ

โดยเหตุอื่นใดที่ระบุตามพระราชบัญญัตินี้ มีขอบเขตกว้างขวางมาก ตั้งแต่หนองน้ำ บ่อน้ำ ท่อน้ำ คูระบายน้ำ จนถึงลำธารใด ๆ ที่เป็นเหตุให้เสื่อมต่อสุขภาพ หรือเป็นเหตุรำคาญ (Denise Artis, 1984: 31-32 จรัส ธรรมธนารักษ์, 2549: 31)

นอกจากนี้ เหตุรำคาญยังเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติการป้องกันและคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ปี ค.ศ. 1990 (The Environmental Protection Act 1990) โดยมีคำจำกัดความเหตุรำคาญ พร้อมทั้งกำหนดประเภทเหตุรำคาญไว้ ดังนี้ (Robert McCracken, Greory Jones, James Pereira, and Simon Payne, 2001: 1-3 ; จรัส ธรรมธนารักษ์, 2549: 31)

เหตุรำคาญ พอสรุปได้ดังนี้ การรบกวนความสะดวกสบายของบุคคล เพื่อนบ้าน หรือชุมชนในบริเวณใกล้เคียงซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่สามารถยอมรับได้ ภาวะที่มารบกวนการใช้ทรัพย์สินหรือ ความพอใจในทรัพย์สิน ภาวะหรือการกระทำที่ต่อเนื่องจากที่ดินใกล้เคียง ซึ่งก่อให้เกิดการบาดเจ็บทางร่างกายหรือมารบกวนการใช้สิทธิตามกฎหมาย การกระทำหรือการละเว้นการกระทำซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้ทรัพย์สิน

2.1.2 แนวคิดของเหตุรำคาญ

แนวคิดของเหตุรำคาญ มีที่มาจากหลักกฎหมายในเรื่อง เหตุรำคาญ (Nuisance Law) อันเป็นกฎหมายจารีตประเพณีของประเทศอังกฤษที่เป็นต้นแบบขยายตัวไปยังประเทศสหรัฐอเมริกา หลักกฎหมายในเรื่องเหตุรำคาญนี้ถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน (เนตรนภา รัตนโพธารนันท, 2542: 52) ในการฟ้องร้องในคดีเหตุรำคาญในครั้งแรกมีจุดประสงค์เพียงต้องการเรียกค่าเสียหายทางแพ่งหรือมิฉะนั้นก็ต้องการให้ผู้ก่อเหตุ หยุดการกระทำที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญ แต่ผลจากการพัฒนาประเทศในแถบทางตะวันตกซึ่งได้เปลี่ยนแปลงประเทศโดยมุ่งเน้นการพัฒนาความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม และไม่ได้สนใจต่อผลกระทบที่เกิดขึ้น ทำให้ปัญหาเหตุรำคาญซึ่งถือเสมือนหนึ่งเป็นจุดเริ่มต้นจากการพัฒนาในตอนแรกถูกปล่อยปละละเลยจนปัญหาเหตุรำคาญนั้นลุกลามขยายตัวออกไป และไม่มีภาระรับปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างทันท่วงที ผลที่เกิดขึ้นตามมามีเป็นปัญหาในด้านมลพิษ กระทบต่อสิ่งแวดล้อม และมีผลต่อวิถีชีวิตของประชาชน ชุมชน ในด้านสุขอนามัย ตลอดจนคุณภาพชีวิต และการดำเนินชีวิตตามปกติทำให้ประชาชนในสังคมต่าง ๆ ในแต่ละประเทศให้ความสำคัญในปัญหาเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นการดำเนินการทางกฎหมายในด้านอื่น ๆ ที่ผ่านมามีผลไม่ได้ผล และไม่สามารถหยุดยั้งความเลวร้ายที่เกิดขึ้นกับสภาพแวดล้อมที่ทวีความรุนแรงขึ้นทุกวัน ประชาชนเริ่มมีความรู้สึกร่วมกันว่าสภาพความร้ายแรงของปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันไม่ใช่เป็นเรื่องของเหตุรำคาญทั่วไปอีกต่อไป แต่เป็นเรื่องที่มีผลกระทบอย่างมากต่อมนุษยชาติ จึงได้มีการกำหนดให้ความผิดทางสิ่งแวดล้อมเป็นความผิดอาญาและมีการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายในความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2538: 58)

ส่วนประเทศไทย การดำเนินคดีเกี่ยวกับเหตุรำคาญพบอยู่เช่นกันแต่เป็นเรื่องทางแพ่ง โดยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1081/2476 ศาลได้ชี้ให้เห็นถึงการกระทำที่เดือดร้อนรำคาญในลักษณะ

นิวแซนซ์ (Nuisance) และออกมาตรการบังคับให้จำเลยระงับการกระทำในลักษณะที่เดือดร้อนรำคาญต่อไป แต่ในการดำเนินคดีอาญาไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินคดีอาญาในความผิดที่เกี่ยวกับเหตุรำคาญโดยตรง เนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติความผิดที่เกิดจากเหตุรำคาญเป็นความผิดทางอาญาไว้ จึงต้องอาศัยกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นต้น

2.1.3 องค์ประกอบของเหตุรำคาญ

องค์ประกอบของเหตุรำคาญนั้นได้ถูกกำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยแบ่งลักษณะของเหตุรำคาญไว้เป็น 4 กลุ่มคือ

1. การกระทำที่ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็น เป็นพิษ แก่แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อบน้ำ ส้วม หรือที่ใส่มูลหรือเถ้า หรือสถานที่อื่นใด
2. เลี้ยงสัตว์มีจำนวนเกินสมควร
3. การจัดการอาคาร ที่อยู่อาศัยของคนหรือสัตว์ โรงงาน สถานประกอบการโดยไม่มีระบบระบายน้ำ อากาศ และการกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือไม่มีการควบคุมสารที่เป็นพิษ หรือควบคุมไม่ได้พอ
4. การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด

2.1.4 ประเภทของเหตุรำคาญ

เหตุรำคาญ (Nuisance) พระราชบัญญัติการสาธารณสุขบัญญัติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้อยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นปัญหาด้านสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมที่ครอบคลุมกรณีมลพิษในสิ่งแวดล้อมเป็นการทั่วไปโดยไม่จำกัดว่าปัญหาที่เกิดขึ้นจะมีสาเหตุอย่างไร ดังจะเห็นได้จากการระบุตัวอย่างของเหตุรำคาญไว้ในมาตรา 25 ที่มีหลายกรณีปัญหาด้วยกัน โดยสภาพความเป็นจริงของการควบคุมเหตุรำคาญแต่ละกรณีย่อมมีขั้นตอนหรือเทคนิคที่แตกต่างกันและมาตรการทางกฎหมายแต่ละรูปแบบไม่สามารถใช้ในการควบคุมเหตุรำคาญได้ในทุกกรณี และระดับของเหตุรำคาญที่เหมาะสมจะใช้กฎหมายบังคับในแต่ละกรณีก็แตกต่างกัน ระดับของความเดือดร้อนเสียหายจากเหตุรำคาญที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะเป็นไปได้ตามปกติและเหตุอันควร จะต้องคำนึงถึงสภาพและตำแหน่งที่ตั้งของทรัพย์สิน จารีตประเพณีของท้องถิ่น การจะพิจารณาว่าการกระทำอย่างไรจะถือว่าเป็นความเดือดร้อนจากเหตุรำคาญต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป ซึ่งในทางปฏิบัติมิใช่เรื่องง่ายที่จะวินิจฉัยว่าการใช้สิทธิของบุคคลก่อให้เกิดความเดือดร้อนเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ เป็นเรื่องที่มีความเห็นแตกต่างกันได้ง่ายเพราะมักอาศัยประสาทสัมผัสของแต่ละบุคคลเป็นเครื่องชี้วัด เพราะความรู้สึกหรือประสาทสัมผัสของบุคคล

แต่ละคนนั้นมีไม่เท่ากัน มากบ้างน้อยบ้างตามความรู้สึกส่วนตัวซึ่งไม่มีผู้ใดถูกหรือผู้ใดผิดทั้งหมด การพิสูจน์ก็ไม่อาจทำได้อย่างชัดเจน อาจมีเพียงบางกรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดมาตรฐานไว้ ซึ่งหากเหตุที่เกิดขึ้นเกินกว่าค่ามาตรฐานมากก็จะพออนุมานได้ว่าเป็นการทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่น เช่น กรณีที่ บุคคลตั้งโรงงาน เคาะ ฟันสิรยนต์ในที่ดินของตนเอง ซึ่งต้องมีการเคาะเหล็ก ขึ้นส่วนรถยนต์ทำให้เกิดเสียงดังก่อความรำคาญรบกวนผู้อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียง ดังนี้ วิญญูชนทั่วไปสามารถรับรู้ได้ว่าเป็นการก่อให้เกิดเหตุรำคาญเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพแต่หากโรงงานนั้นตั้งอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรม การประกอบกิจการนั้นถึงแม้จะมีเสียงดัง มีกลิ่น และฝุ่นสีฟุ้งกระจาย ก็เป็นเรื่องปกติ บุคคลที่อาศัยอยู่บริเวณนั้นอาจต้องรับสภาพกับสิ่งที่เกิดเป็นปกติของบริเวณนั้น ดังนั้น การจะพิจารณาว่าการกระทำอย่างจะถือว่าเหตุรำคาญนั้นเป็นเหตุที่เป็นการกระทำเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ต้องพิจารณาเป็นกรณีไป การใช้มาตรการทางกฎหมายให้สอดคล้องกับเหตุรำคาญในแต่ละประเภท โดยการจำแนกประเภทของเหตุรำคาญ ถือว่าเป็นหลักการหนึ่งของการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพทั้งนี้ประเภทของเหตุรำคาญสามารถจำแนกโดยถือตามสถานที่ที่เกิดเหตุรำคาญจำแนกตามขนาดความร้ายแรงของเหตุรำคาญ และจำแนกตามลักษณะของบุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากเหตุรำคาญ

2.1.5 แหล่งกำเนิดของเหตุรำคาญ

2.1.5.1 แหล่งกำเนิดจากกิจกรรมของเอกชน

คือเหตุรำคาญที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากแหล่งกำเนิดจากกิจกรรมภาครัฐและแหล่งกำเนิดตามธรรมชาติไม่ว่าเอกชนนั้นจะมีฐานะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลการจำแนกเหตุรำคาญแบบนี้กระทำขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นถึงอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สามารถดำเนินการควบคุมเหตุรำคาญว่าจะกระทำได้น้อยเพียงใดในบรรดาเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นส่วนมากแล้วเกิดจากกิจกรรมของเอกชนเช่น ประการแรก กิจกรรมที่เป็นกิจกรรมในชีวิตประจำวันไม่ว่าจะเป็นเรื่องการอยู่อาศัยการบริโภคอุปโภคการคมนาคมอาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญได้ทั้งสิ้นเนื่องจากกิจกรรมต่างๆ ในชีวิตประจำวันต้องอาศัยสิ่งแวดล้อมเป็นที่รองรับผลิตผลของกิจกรรมด้านต่างๆ อาจส่งผลกระทบต่อสื่อทางกายภาพของสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นพาหะของเหตุรำคาญเป็นต้นว่าบ้านเรือนที่ใช้อุณหภูมิอาศัยก็อาจเป็นแหล่งกำเนิดของเหตุรำคาญได้เนื่องจากการสร้างบ้านต้องใช้สถานที่ซึ่งมีอากาศถ่ายเทได้สะดวกมีแสงสว่างเพียงพอปราศจากเสียงรบกวนแต่ถ้าการปลูกสร้างบ้านหลังหนึ่งทำให้บ้านข้างเคียงไม่สามารถรับแสงสว่างได้เหมือนเดิมทั้งยังปิดกั้นช่องทางที่บุคคลข้างเคียงใช้รับอากาศจากภายนอกสภาพตัวอย่างที่กล่าวมาล้วนแต่ก่อให้เกิดความไม่สบายทางร่างกายและจิตใจให้แก่เจ้าของบ้านเช่นนี้ต้องถือว่าบ้านเรือนที่ใช้ในการอยู่อาศัยก็เป็นแหล่งกำเนิดของเหตุรำคาญ

(พัฒนา มูลพฤกษ์, 2546: 21) กิจกรรมที่เป็นการประกอบอาชีพทั้งที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรม และเกษตรกรรม สำหรับการผลิตในภาคอุตสาหกรรมอาจถือได้ว่ากิจกรรมในภาคนี้เป็นสาเหตุของการก่อให้เกิดเหตุรำคาญได้เสมอและมักจะเป็นอันตรายที่ร้ายแรงต่อสุขภาพเนื่องจากสภาพการปฏิบัติงานซึ่งกิจกรรมส่วนใหญ่ต้องใช้เครื่องจักรกล และเชื้อเพลิงในการปฏิบัติงานตลอดจนการใช้วัตถุดิบที่เป็นสารเคมีในการผลิตปัญหาเหตุรำคาญที่เกิดจากกิจกรรมในภาคอุตสาหกรรมอาจเกิดขึ้นได้ในทุกรูปแบบ (สุธีรา ศุลยะเสถียรและคณะ, 2548: 28-29) เช่นกลิ่นเหม็นจากน้ำเสียเสีย และควันที่เกิดจากการการหีบอัดของโรงงานน้ำตาลกลิ่นเหม็นจากโรงงานผลิตสีหรืออาหารสัตว์ เสียงขัดโลหะจากโรงกลึง เป็นต้น เหตุรำคาญลักษณะนี้ มักมีปัญหายุ่งยากในการควบคุมไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่องอันตรายจากสารก่อมลพิษที่ยากแก่การกำจัดหรือปัญหาที่เกิดจากเจ้าของกิจการซึ่งมักใช้วิธีหลบเลี่ยงการตรวจสอบจากภาครัฐ

2.1.5.2 แหล่งกำเนิดจากกิจกรรมภาครัฐ

สำหรับกิจกรรมที่เป็นการบริการสาธารณะถือว่าเป็นกิจกรรมที่อาจเป็นแหล่งกำเนิดของเหตุรำคาญได้มากที่สุดเนื่องจากในการบริการสาธารณะมีวัตถุประสงค์ของกิจกรรมที่จะดำเนินการให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีมีสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆแก่ประชาชนกิจกรรมในการบริการสาธารณะจึงมีมากมายหลากหลายไม่ว่าจะเป็นการรักษาพยาบาล การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคการอำนวยความสะดวกในการคมนาคมหรือแม้แต่กิจกรรมที่รัฐจัดให้ประชาชนได้พักผ่อนหย่อนใจก็ถือว่าเป็นการบริการสาธารณะภารกิจเหล่านี้มีสาระสำคัญของกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญได้โดยสภาพของกิจกรรมนั่นเองเช่นกิจกรรมในการให้บริการด้านการคมนาคมด้วยรถยนต์ไฟฟ้าเรือเครื่องบินเป็นยานพาหนะในการขนส่งอาจก่อให้เกิดปัญหาเหตุรำคาญเรื่องเสียงดังกลิ่นเหม็นจากการเผาไหม้หรือในกิจกรรมด้านการรักษาพยาบาลซึ่งมีการใช้สารเคมีในการทำลายเชื้อโรคอาจก่อให้เกิดปัญหาเหตุรำคาญเรื่องกลิ่นเหม็นได้ เป็นต้น (พรอนุรักษ์ สุทธิคณะ, 2554: 23-24)

2.1.5.3 การควบคุมเหตุรำคาญ

เมื่อมีเหตุรำคาญเกิดขึ้นแล้ว ผู้ที่มีส่วนรับผิดชอบเหตุรำคาญที่ก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพแก่ประชาชนที่อยู่ใกล้ชิด และประชาชนทั่วไปควรดำเนินการระงับเหตุรำคาญนั้นโดยทันที รวมทั้งต้องบังคับให้บุคคลผู้เป็นต้นเหตุแห่งเหตุรำคาญ ระงับ แก้ไข กำจัด ตลอดจนกระทำด้วยวิธีใด ๆ อันเป็นการควบคุมเหตุรำคาญนั้นโดยการบังคับนั้นจะกระทำด้วยการใช้มาตรการทางกฎหมายภายใต้วิธีการซึ่งถือว่าเป็นปัญหาเหตุรำคาญยุติลงอย่างไรก็ตามมาตรการทางกฎหมายและวิธีการควบคุมเหตุรำคาญจะไม่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพหากปราศจากแนวคิดที่จะเป็นทิศทางสำหรับที่จะใช้จัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น

หลักกฎหมายในเรื่องเหตุรำคาญ เริ่มต้นมาจากประเทศอังกฤษ โดยวางหลักในการใช้สิทธิหรือสังหาริมทรัพย์ของตนเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนในอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่นข้างเคียง ทำให้อสังหาริมทรัพย์ของผู้ที่ถูกละเมิดมีการลดคุณค่าหรือประโยชน์ของการใช้ทรัพย์ลง นอกจากนั้นขอบเขตของกฎหมาย Nuisance ก็ได้ขยายออกไปถึงเรื่องความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ส่วนรวม โดยเรียกหลักที่กล่าวนี้ว่า Public Nuisance อันเป็นการกำหนดความรับผิดชอบแก่ผู้เป็นต้นเหตุแห่งความเดือดร้อนรำคาญทั้งหลาย ตัวอย่างเช่น การทำกิจการที่ส่งกลิ่นเหม็นเป็นประจำ และกลิ่นนั้นได้กระจายไปทำความเดือดร้อนแก่ประชาชนโดยทั่วไปเป็นจำนวนมาก การฟ้องตามหลัก Nuisance นี้จึงเป็นคดีที่เอกชนดำเนินการกันโดยถือเอาผลที่จะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมและส่วนตนเป็นสำคัญ (จรรยา สัตยพงษ์, 2529: 59-60) จะเห็นได้ว่าการกระทำที่ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญ เป็นเรื่องเกี่ยวกับปัญหาพื้นฐานโดยตรงที่สำคัญของคดีสิ่งแวดล้อมอย่างหนึ่ง (กมลทิพย์ คติการ, 2539: 347) และมีผลกระทบต่อสิทธิในการดำรงชีวิตขึ้นพื้นฐานในชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัยของบุคคล

จากหลักกฎหมาย Nuisance จะเห็นว่าในความผิดเหตุรำคาญนั้นเริ่มต้นมาจากกฎหมายแพ่งในเรื่องสิทธิของบุคคลซึ่งถูกละเมิดทำให้ทรัพย์ของบุคคลลดลงแล้วยังส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วยซึ่งโดยทั่วไปแล้วคดีที่เกี่ยวข้องกับเหตุรำคาญเป็นจุดเริ่มต้นของคดีสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นตามมา ดังนั้นการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเหตุรำคาญจึงต้องศึกษาในแนวคิดสิทธิสิ่งแวดล้อม ก่อนเป็นเบื้องต้น

2.1.5.4 แนวคิดแนวคิดเกี่ยวกับการสาธารณสุข

การควบคุมเหตุรำคาญเป็นหน้าที่ของฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการเพื่อปกป้องความเป็นอยู่ของประชาชนมิให้มีสิ่งรบกวน โดยที่สภาพอันจะถือได้ว่าเป็นเหตุรำคาญจะต้องเป็นกรณีที่เกิดความไม่ปกติทางกายภาพของสิ่งแวดล้อมอย่างใดอย่างหนึ่งและเป็นกรณีที่ก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ การควบคุมเหตุรำคาญจึงให้ความสำคัญกับการปกป้องสุขภาพอนามัยเป็นสำคัญ จึงอาจถือได้ว่าการควบคุมเหตุรำคาญเป็นสาขาหนึ่งของงานอนามัยสิ่งแวดล้อม (พัฒนา มูลพฤกษ์, 2546: 28) ในการใช้มาตรการทางกฎหมายรวมทั้งมาตรการทางเทคนิคในการควบคุมเหตุรำคาญ จะต้องคำนึงถึงแนวคิดเกี่ยวกับการสาธารณสุขด้วยเมื่อกล่าวถึงการสาธารณสุข (Public Health) อาจให้ความหมายโดยรวมได้ว่า “การจัดการเพื่อให้เกิดความสุขแก่สาธารณชน” หรือ “การทำให้สาธารณชนมีสุขภาพดี” ซึ่งคำว่า “สุขภาพ (Health)” องค์การอนามัยโลก (WHO) ได้ให้ความหมายว่า “สภาวะอันสมบูรณ์ของมนุษย์ทั้งทางร่างกาย (Physical) จิตใจ (Mental) และความเป็นอยู่ที่ดีทางสังคม (Social Well - Being) ซึ่งไม่เพียงแต่ทำให้มนุษย์ปราศจากการเจ็บป่วยหรือความพิการเท่านั้น หากแต่หมายถึงการควบคุมหรือจัดการปัจจัย

ต่าง ๆ ในตัวมนุษย์และที่อยู่แวดล้อมมนุษย์ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเจ็บป่วยหรือความพิการต่อมนุษย์ด้วย”

จากความหมายของ “การสาธารณสุข” และ “สุขภาพ” ซึ่งหมายความว่ารวมถึงความเป็นอยู่ที่ดีทางสังคมซึ่งครอบคลุมถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่อยู่แวดล้อมอันอาจมีผลทำให้เกิดการเจ็บป่วยหรือความพิการทั้งทางร่างกายและจิตใจของมนุษย์ได้ ซึ่งจะต้องถูกควบคุมหรือจัดการให้อยู่ในสถานะที่เป็นคุณต่อสุขภาพอนามัยหรือการพัฒนาคุณภาพชีวิตของมนุษย์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือต้องการควบคุมหรือจัดการมิให้อยู่ในสถานะที่เป็นโทษต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ (พรอนุรักษ์ สุทธิคณะ, 2554: 32)

ความเป็นอยู่ที่ดีทางสังคมรวมถึงเรื่องการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม (Environmental Sanitation) หรือการอนามัยสิ่งแวดล้อม (Environmental Health) ซึ่งหมายถึง ประเด็นทางด้านสุขภาพอนามัยของมวลมนุษย์และการเกิดโรคภัยไข้เจ็บที่เกิดจากปัจจัยสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ปัจจัยสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ (Physical) เคมี (Chemical) ชีวภาพ (Biological) ถ้าปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ในสิ่งแวดล้อมมีปัญหา อาจจะทำให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพของมนุษย์ในปัจจุบันและในอนาคต ความเป็นอยู่ที่ดีทางสังคม อาจเกิดขึ้นด้วยการนำความรู้ทางทฤษฎีและการนำความรู้ไปปฏิบัติในการประเมิน (Assessing) การแก้ไข (Correcting) การควบคุม (Controlling) และการป้องกัน (Preventing) (พัฒนา มูลพฤกษ์, 2546: 29) ดังนั้น กรอบแนวทางการดำเนินการเพื่อให้เกิดการสาธารณสุขที่ดีของนานาประเทศจึงกำหนดงานที่ต้องปฏิบัติออกเป็นสี่ส่วนคือ (1) การส่งเสริมสุขภาพ (2) การป้องกันโรค (3) การรักษาพยาบาล (4) การฟื้นฟูสภาพ

2.1.5.5 แนวคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน

ในการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าพนักงานจะต้องเคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองหากเจ้าพนักงานผู้ใช้อำนาจฝ่าฝืนต่อหลักการดังกล่าวไม่ว่าการดำเนินการนั้นจะกระทำโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายฉบับใดก็ตามบุคคลที่ได้รับผลร้ายจากการกระทำนั้นอาจร้องขอให้เจ้าพนักงานทบทวนเพื่อปฏิบัติให้ถูกต้องหรืออาจขอให้ศาลเพิกถอนการกระทำทางปกครองนั้นผลเสียจากการไม่เคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของเจ้าพนักงานอาจเกิดขึ้นได้กับบุคคลภายนอกองค์กรและแม้แต่ฝ่ายเจ้าพนักงานผู้ใช้อำนาจเองก็อาจได้รับผลกระทบด้วยยิ่งเป็นกรณีที่ใช้ อำนาจนั้นถึงขั้นเป็นการบิดเบือนและมีเจตนาทุจริตเจ้าพนักงานอาจต้องมีความรับผิดชอบในทางกฎหมาย

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเป็นหลักการที่ครอบคลุมต่อการกระทำในทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในทุกๆกรณีหลักการดังกล่าวมีสาระสำคัญว่าในการกระทำทางปกครองนั้นองค์กรรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ เจ้าพนักงานจะต้อง

กระทำโดยมีกฎหมายบัญญัติอนุญาตให้กระทำได้นั้น หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่ามีกฎหมายมีอำนาจดังนั้นในการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานจึงต้องพึงระมัดระวังมิใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายได้ตราขึ้นไว้ นอกจากนี้เจ้าพนักงานจะต้องพึงระวังในการใช้อำนาจที่อาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยต้องคำนึงถึงหลักการอื่นประกอบกับการใช้อำนาจที่กฎหมายได้กำหนดไว้ เช่น หลักความพอสมควรแก่เหตุ หลักความชัดเจนแน่นอน และคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครอง หลักการห้ามเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจ หลักความเป็นกลาง หลักการต้องฟังความทุกฝ่าย หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักความไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง เป็นต้น ถึงแม้ว่าในการปฏิบัติการเพื่อแก้ไขเหตุรำคาญให้ลดลง หรือหมดไป ทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานลดน้อยลงไป เพราะต้องพะวง หรือถึงหลักปฏิบัติดังกล่าว และต้องระมัดระวังมิให้มีผลกระทบต่อบุคคลอื่น ขณะเดียวกันในองค์กรรัฐก็มีการตรวจสอบการทำงานเพื่อถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ทำให้ไม่มีอิสระในการใช้ดุลพินิจในการแก้ปัญหา หรือใช้ดุลพินิจในฐานะผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้อย่างรวดเร็ว แต่หากไม่มีการควบคุมตรวจสอบเสียเลยผลประโยชน์ของเอกชนจะตกอยู่ในกำมือของฝ่ายปกครองโดยเด็ดขาด (ภาณุพันธุ์ ชัยรัตน์, 2549: 11)

2.2 แนวคิดหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP)

แนวคิดพื้นฐานที่สำคัญของหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย เริ่มจากมุมมองที่ว่า “มนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิอย่างสมบูรณ์ที่จะได้อาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี” และยังมีจุดยืนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ที่ต้องการให้ผู้คนในสังคมปรับเปลี่ยนวิถีคิด วิถีการดำรงชีวิต และวิธีการผลิตเพื่อนำไปสู่การไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมหรือทำลายน้อยที่สุดอันจะทำให้กระบวนการบริโภคและกระบวนการผลิตสามารถดำรงอยู่และเอื้อประโยชน์แก่ประชาชนอย่างยั่งยืน แนวความคิดเรื่องผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย (Polluter pays principle: PPP) นี้เป็นแนวความคิดในเชิงเศรษฐศาสตร์ซึ่งมาจากความเชื่อที่ว่า ผู้ประกอบการผลิตสินค้า หรือบริการได้ใช้ทรัพยากรจากธรรมชาติ หรือใช้สินค้าจากสาธารณะ (Public goods) โดยไม่มีค่าตอบแทนแก่ธรรมชาติหรือสาธารณะ ทำให้ได้สินค้าที่มีราคาถูกกว่าที่เป็นจริง และผลจากการที่ไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทนนี้เอง จึงไม่มีการรักษาคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม นอกจากการตัดดวงผลประโยชน์ตามความสามารถของตน ซึ่งนอกจากเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างไม่เหมาะสม มีประสิทธิภาพเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแล้ว ยังเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดอีกโดยไม่รู้ตัวอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริโภคทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะของการบำบัดมลพิษโดยถือเสมือนหนึ่งว่า ธรรมชาติเป็นเครื่องบำบัดน้ำเสียขนาดใหญ่ที่มีค่าใช้จ่าย

น้อยที่สุดเป็นการประหยัมากที่สุดที่ปล่อยให้ธรรมชาติบำบัดของเสียเกินขีดจำกัดของธรรมชาติ และก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคม เพราะสังคมจะเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการบำบัดของเสีย นั้นเอง

ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ที่เป็นต้นเหตุให้ธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมเสียหาย เป็น ผู้รับผิดชอบในการนำธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสียหายกลับคืนสู่สภาพ โดยที่ไม่ตกเป็นภาระ ของสังคมเป็นผู้รับภาระโดยการกำหนดค่าธรรมเนียมให้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษ หรือผู้ก่อให้เกิด ผลกระทบทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ชำระค่าใช้จ่ายในการบำบัดมลพิษหรือเพื่อการอื่น (มงคล วุฒินากุล, 2536: 115) หลักการ ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย หรือ PPP เริ่มต้น ในช่วง ค.ศ. 1970 ในการประชุมของสมาชิกองค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ซึ่งมีสมาชิกส่วนใหญ่อยู่ในยุโรป ที่ประชุมได้ชี้แนะให้ประเทศสมาชิกใช้หลักการผู้ก่อ มลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย ซึ่งมีหลักการสำคัญก็คือ ผู้ก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมจะต้อง รับผิดชอบจ่ายค่าเสียหายที่ครอบคลุมถึงภาระค่าใช้จ่าย ในการป้องกันและควบคุมมลพิษ สิ่งแวดล้อม ตลอดจนทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมด้วย (The organization for economic co-operation and development (OECD), 1989: 27 ; สุนิษฐ์ มัลลิกะมาลย์, 2539: 104)

ในส่วนของความหมายของผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายประการ เช่น “การที่ผู้ก่อมลพิษจะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการป้องกันและควบคุมมลพิษ ซึ่งเกิดจากการจัดสรร ค่าใช้จ่ายตามอัตราส่วนของการใช้ทรัพยากร ซึ่งจัดและหลีกเลี่ยงจากการทำลายการค้าระหว่าง ประเทศและการลงทุน โดยค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะกำหนดโดยหน่วยงานของรัฐ เพื่อเป็นหลักประกัน ว่าสิ่งแวดล้อมอยู่ในสถานภาพที่ยอมรับได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการย่อมมี ผลกระทบถึงราคาสินค้าและบริการซึ่งก่อให้เกิดมลพิษในการผลิต และ/หรือการบริโภคและวิธีการ เหล่านี้จะไม่ได้รับการสนับสนุน เพราะจะทำให้เกิดการส่งผลร้ายต่อการค้าระหว่างประเทศและการ ลงทุน” (The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 1975: 12-13; มงคล วุฒินากุล, 2536: 116) “ค่าใช้จ่ายในกิจกรรมทางธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับมลพิษสิ่งแวดล้อม (ค่าใช้จ่ายทางตรง) ซึ่งรวมถึงค่าใช้จ่ายในการหลีกเลี่ยง (Avoiding) ค่าจำกัด (Eliminating) และ ค่าปรับ (Compensating) แม้ว่ามลพิษนั้นจะยังไม่เกิดจากผู้ก่อมลพิษ (ค่าใช้จ่ายทางอ้อม) โดยรวมถึง ค่าใช้จ่ายในปัจจุบันอนาคต และกำไรที่สูญเสียไป และแม้จะไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ก็ตาม” (The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 1975: 12-13; ม ง ค ล วุฒินากุล, 2536: 117) 23 จากความหมายข้างต้นจะเห็นได้ว่ามาจากแนวความคิดเริ่มต้นของ OECD ทั้งสิ้น โดยได้กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น เพื่อป้องกัน และปรับปรุงคุณภาพของสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสถานะที่สมดุล ซึ่งรัฐจะเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบใน

การกำหนดมาตรฐานและคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ในขณะที่เดียวกันก็จะเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนแห่งค่าธรรมเนียมในการกำหนดค่าใช้จ่าย ซึ่งผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้รับภาระ

ตามหลัก Polluter Pays Principle ผู้ก่อมลพิษจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายสำหรับความเสียหายนั้น ซึ่งตามหลักสากลแล้ว ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายแบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

- 1) สำหรับความเสียหายที่ผู้เสียหายได้เรียกร้องให้ผู้ก่อมลพิษทำการชดเชยและ
- 2) สำหรับการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่เสียไป

แนวคิดหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย ในประเทศไทยได้ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยได้กำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษรับผิดชอบค่าใช้จ่ายต่อผู้เสียหายสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น (มาตรา 96 วรรคหนึ่ง) และรัฐสำหรับค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่รัฐต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้น (มาตรา 96 วรรคสอง)

2.2.1 หลักการรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability)

เดิมการที่ผู้ใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายความเสียหายที่เกิดขึ้นแต่ตนได้นั้น ต้องเป็นไปตามหลักทั่วไป ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 การเรียกร้องตามบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวนี้ ผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ได้ว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริงกล่าวคือ มีการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อหรือละเว้นกระทำการ ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นเป็นการยากต่อการพิสูจน์ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 ได้กำหนดวิธีการเยียวยาแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยนำหลักกฎหมายเรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict liability) มาใช้บังคับโดยไม่คำนึงว่าการรั่วไหลของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ซึ่งหลักกฎหมายในเรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัด หมายความว่า การให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ อันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัยหรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐได้รับความเสียหาย มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมจึงไม่มีหน้าที่ที่จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ก่อให้เกิดมลพิษ ผู้เสียหายเพียงแต่แสดงให้เห็นว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นและตนได้รับความเสียหายก็พอแล้ว ขณะเดียวกันฝ่ายผู้ก่อให้เกิดความเสียหายจะรับภาระในการพิสูจน์ว่าตนหรือกิจการของตนมิได้เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหาย หรือพิสูจน์ว่ากรณีดังกล่าวเข้าข้อยกเว้นตามกฎหมายที่ตนมีต้องรับผิดชอบ บทบัญญัตินี้นับว่า

เป็นเรื่องของการผลกระทบการพิสูจน์ โดยทั่วไปในการฟ้องร้องคดีแพ่งเพื่อเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนนั้น ผู้เสียหายที่ผู้ก่อมลพิษหรือจำเลยได้กระทำขึ้นนั้นเกิดขึ้นด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ (ชูศักดิ์ จันทรสุขติมาร, 2553: 25) หลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict liability) ในประเทศสหราชอาณาจักร มีรากฐานมาจากคำตัดสินในคดี Ryland v. Fletcher (ค.ศ.1868) (ภคพร สุวรรณทัต, 2545: 63 ; ประพจน์ คล้ายสุบรรณ, 2547: 20) โดยข้อเท็จจริงในคดีนี้ได้ความว่าจำเลยเป็นเจ้าของเหมืองแร่อยู่ในที่ดินที่ติดกับโจทก์ ต่อมาจำเลยได้ก่อสร้างเขื่อนกั้นน้ำในที่ดินของตน โดยจ้างวิศวกรเป็นผู้สร้างเขื่อนในลักษณะที่เป็นการว่าจ้างทำของที่ผู้รับจ้างทำเป็นเอกเทศ มิใช่เป็นเพียงตัวแทนหรือลูกจ้าง ด้วยความประมาทเลินเล่อของวิศวกรผู้รับจ้าง เมื่อเขื่อนกั้นน้ำสร้างเสร็จจะเริ่มใช้งานได้แต่ปรากฏว่าเขื่อนนั้นมิอาจกั้นน้ำได้ น้ำจึงไหลผ่านที่ดินของจำเลยเข้าไปยังที่ของโจทก์ซึ่งอยู่ติดกัน โจทก์ได้รับความเสียหายจึงนำคดีขึ้นฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากจำเลย ศาลสูงสุดของประเทศสหราชอาณาจักร ให้จำเลยต้องมีความรับผิดฐานละเมิดโดยเคร่งครัด (Strict liability) แม้จำเลยจะไม่ได้มีความประมาทเลินเล่อ (Negligence) ก็ตาม ต่อมาหลักความรับผิดโดยเคร่งครัดนี้ได้มีการยืนยันในความสำคัญของหลักกฎหมายตามระบบ จารีตประเพณี (Common Law) ในคดีล่าสุดคือ คดี Cambridge Water v. Eastern Counties Leather (ค.ศ.1994) (เขตไท่ลังการ์พินธุ์, 2543: 411-412 ; ประพจน์ คล้ายสุบรรณ, 2547: 20) ข้อเท็จจริงในคดีนี้ได้ความว่า ในเดือนกันยายน ปี ค.ศ.1976 บริษัท Cambridge Water Company ได้ซื้อที่ดินผืนหนึ่งซึ่งได้เคยเป็นโรงงานทำกระดาษที่เมือง Sawston แขวง Cambridgeshire เพื่อจะขออนุญาตขุดเจาะน้ำบาดาลทำน้ำดื่ม บริษัทฯ ทำการขุดเจาะน้ำบาดาลเพื่อทำอุตสาหกรรม เมื่อเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1979 โดยไม่รู้ว่าน้ำบาดาลนั้นมีสารพิษเจือปนอยู่ ซึ่งเป็นสารละลาย (Solvent) รั่วซึมไปจากแหล่งแม่น้ำจากโรงงานฟอกหนัง Easter counties leather ที่อยู่ติดกัน การแพร่กระจายของสารละลายเกิดขึ้นระหว่างปี ค.ศ. 1950 ถึง ค.ศ. 1976 การเจือปนของสารพิษในน้ำดื่มสำหรับบริโภคไม่ได้รับการดูแล จนถึงปี ค.ศ.1976 (European Communities: EC) ได้ออกข้อบังคับ (Directive) ที่ 80/778 เกี่ยวกับมาตรฐานน้ำดื่มสำหรับบริโภคจำกัดความเข้มของสาร Pearch Loroethylenem ขึ้นสูงในน้ำไว้ ซึ่งปรากฏว่าน้ำบาดาลจากแหล่งนี้เจือปนและมีสารพิษนี้เกินมาตรฐานที่กำหนดไว้ ทางทางจึงสั่งปิดโรงงานน้ำดื่มนี้ทันที บริษัท Cambridge Water จึงฟ้อง Easter Counties Leather ฐานละเมิดเต็ดรื้อนร่าคาญ ประมาทเลินเล่อและหลักในคดี Ryland v. Fletcher ศาลสูง (High Court) ยกฟ้องในข้อหา Nuisance และ Negligence เพราะเห็นว่าบริษัท Easter Counties Leather ไม่สามารถคาดหมายล่วงหน้าถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสารพิษที่รั่วไหลสู่แหล่งน้ำบาดาล และถือว่าสารละลายนั้นเป็นการใช้โดยธรรมชาติ (Natural Use) ต่อมาศาลอุทธรณ์กลับคำพิพากษาศาลสูงโดยสั่งให้จ่ายค่าเสียหาย 1,000,000 ปอนด์ ต่อบริษัท Cambridge Water พร้อมกับค่าใช้จ่ายอื่น ๆ

โดยให้เหตุผลว่ามลพิษที่บริษัททำเครื่องหนังก่อให้เกิดนั้นรบกวนสิทธิธรรมชาติ (Natural rights) ของบริษัท Cambridge water ในการขุดเจาะบาดาลทำน้ำดื่ม จึงถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิของบริษัทฐานก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) ในคดีนี้มีการอุทธรณ์ต่อมาถึงศาลแห่งสภาขุนนาง (House of Lords) โดยมีคำตัดสินยกฟ้องทั้งหมด โดยให้เหตุผลว่าความสามารถในการคาดหมายล่วงหน้า (Foresee ability) ของบริษัททำเครื่องหนังในเรื่องว่าสารละลายนี้จะก่อให้เกิดมลพิษในขณะที่ทำละเมิดนั้น ไม่อาจคาดการณ์ล่วงหน้าได้สำหรับคดีของบริษัท Cambridge water ดังกล่าว ศาลแห่งสภาขุนนาง (House of Lords) ได้เน้นถึงความสัมพันธ์ระหว่างหลักความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) กับหลักในเรื่องของความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict liability) โดยเน้นย้ำว่าการรั่วไหล (Escape) ของสารละลายที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมดังกล่าว แม้จะเกิดจากโรงงานของ Easter Counties Leather ซึ่งน่าจะถือว่า Easter Counties Leather มีความผิดตามหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด ก็ตาม แต่การจะให้ Easter Counties Leather ต้องรับผิดในกรณีนี้นั้น Easter Counties Leather จะต้องคาดหมายล่วงหน้าได้ด้วยว่าความเสียหายนั้นเกิดจากสารละลายโดยผู้พิพากษา Lord Goff ได้ให้ความเห็นที่น่าสนใจว่า (David Wilkinson, 2002: 97 ; ประพจน์ คล้ายสุบรรณ, 2547: 22) “The protection and preservation of the environment is now perceives as being of crucial importance to the future of mankind; and public bodies both national and international are taking significant steps towards the establishment of legislation that will promote the protection of the environment. But it does not follow from these developments that a Common Law principle should be developed or rendered stricter. On the contrary, given that so much well informed and well structured legislation is being put in place for the purpose, there is less need for the courts to develop a Common Law principle to achieve the same end and indeed it may well be undesirable that they should do so” คดีนี้ได้ขยายหลักความรับผิดไปในเรื่องหลักการคาดหมายความเสียหายได้ล่วงหน้าอย่างมีเหตุผล (Reasonable foreseeable) กล่าวคือ ความเสียหายที่สามารถคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นเดียวกับจำเลยในขณะนั้น (David Wilkinson, 2002: 96 ; ประพจน์ คล้ายสุบรรณ, 2550: 22) เมื่อบุคคลในฐานะและภาวะเช่นเดียวกับจำเลยในขณะนั้น ไม่อาจคาดหมายถึงความเสียหายล่วงหน้าได้อย่างมีเหตุผลแล้ว จำเลยจึงไม่ต้องรับผิดในความเสียหายดังกล่าวโดยสรุป หลักการหรือทฤษฎีความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict liability) นี้มีรากฐานแต่เดิมมาจากระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ของประเทศสหราชอาณาจักรโดยมีหลักการที่จะให้มีการเยียวยาหรือชดเชยความเสียหายโดยไม่ต้องคำนึงว่าความเสียหายจากมลพิษนั้นเกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้กระทำหรือไม่ แนวคิดในเรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัดนี้ เกิดขึ้นก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 19 โดยถือว่าเมื่อมีความเสียหายก็ต้องมีการชดเชยเยียวยาเสมอจึงได้

เรียกหลักนี้ว่า Strict liability ความรับผิดโดยเคร่งครัด หรือเรียกว่า Liability without fault อันหมายถึงความรับผิดโดยปราศจากความผิดที่เรียกเช่นนี้เนื่องจากพื้นฐานของแนวความคิดนี้มาจากหลักการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในอันที่จะไม่ถูกทำให้เสียหาย ดังนั้น ทฤษฎีนี้จึงไม่พิจารณาถึงองค์ประกอบทางด้านจิตใจของผู้กระทำ เช่น จงใจหรือประมาทเลินเล่อแต่ประการใด เพียงแค่ผู้เสียหายพิสูจน์ถึงความเสียหายเนื่องมาจากต้นเหตุนั้นได้ก็เพียงพอแล้ว ทั้งนี้เพราะถือว่าความคิดของมนุษย์อันเป็นองค์ประกอบทางด้านจิตใจไม่อาจหยั่งรู้ได้ จึงเห็นได้ว่าทฤษฎีนี้มุ่งคุ้มครองความเสียหายในชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลมากกว่าจะเน้นที่ความผิดของผู้ก่อให้เกิดความเสียหายในส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ประเทศต่าง ๆ ที่ตระหนักและให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมได้นำหลักทฤษฎีความรับผิดเคร่งครัดมาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อม เนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่าในสภาพสังคมปัจจุบันที่ซับซ้อนมากขึ้น ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอาจเกิดขึ้นได้ทุกเมื่อในการดำเนินชีวิตประจำวัน กรณีเหล่านี้หากผู้เสียหายต้องพิสูจน์ความผิดให้ได้ว่าผู้กระทำจงใจหรือประมาทเลินเล่อในขั้นตอนต่าง ๆ ของการกระทำ ส่วนใหญ่แหล่งกำเนิดมลพิษมักจะมาจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมีขั้นตอนการผลิตและการดำเนินงานที่ซับซ้อน และเกี่ยวข้องกับเทคนิคทางวิทยาศาสตร์ยากต่อการพิสูจน์ อาจทำให้ไม่มีผู้เสียหายคนใดได้รับการชดเชยเยียวยาเลยก็เป็นได้ ดังนั้น การสร้างมาตรการทางกฎหมายโดยการวางข้อสันนิษฐานทางกฎหมายว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นผู้ก่อให้มลพิษและจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงเป็นเรื่องที่เหมาะสมแก่สภาพการณ์ในปัจจุบันและอนาคต

2.3 การใกล้เคียง ความหมาย แนวคิดและทฤษฎี

สังคมปัจจุบันมีความหลากหลายของผู้คนที่อาศัยอยู่ร่วมกันจากต่างที่มา ต่างวัฒนธรรม ต่างสังคม อาจมีการกระทบกระทั่งกันบ้างย่อมเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ สังคมใดมีประชากรยิ่งมากก็ยิ่งมีปัญหา ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของคู่สมาชิกที่พิพาทนั้น โดยตรงหรือบางข้อพิพาทที่รุนแรงอาจจะส่งผลกระทบต่อความสงบสุขเรียบร้อยในสังคมส่วนรวมด้วยซึ่งเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นก็จะทำให้สังคมนั้น ๆ เกิดความวุ่นวาย ไม่สงบสุข ไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย จึงจำเป็นต้องหาวิธีการแก้ไขหรือยุติข้อพิพาทหรือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นยุติลงโดยเร็วเพื่อให้ความสามัคคีในสังคมนั้นกลับคืนเช่นเดิมซึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้นำในชุมชนนั้นจะมีความเป็นกลาง เที่ยงธรรม หรือมีความเด็ดขาดอย่างไรในการยุติข้อพิพาท ซึ่งการยุติข้อพิพาทหรือการแก้ไขข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นรูปแบบหรือวิธีการที่สามารถจะทำให้ข้อพิพาทนั้นยุติลงได้โดยรวดเร็วและง่ายที่สุดหรือเร็วที่สุดคงก็คือการพูดคุยกัน การเจรจา ระหว่างคู่กรณี หากสามารถตกลงกันได้ในการเจรจากันเองของคู่กรณี นั้นก็จะไม่ส่งผลกระทบไปยังบุคคลอื่น ๆ ในสังคมนั้น ๆ แต่หากคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้

จำเป็นที่จะต้องมีบุคคลที่สามเข้ามาเป็นผู้ประสานความสามัคคีให้แก่คู่กรณีพิพาทนั้น โดยบุคคลที่จะมาเป็นคนกลางในการระงับข้อพิพาทนั้นจะต้องเป็นบุคคลที่วางตัวเป็นกลางจริง ๆ และต้องเป็นบุคคลที่มีความน่าเชื่อถือของทั้งสองฝ่ายที่เกิดความพิพาทกัน จึงจะสามารถทำให้ข้อพิพาทนั้นยุติลงได้ โดยการไกล่เกลี่ยนั้นต้องหาทางผ่อนปรนให้แก่กันและกันด้วยให้สามารถยอมรับเงื่อนไขต่อกันได้ทั้งสองฝ่ายข้อพิพาทจึงสามารถตกลงกันได้และยุติข้อพิพาทนั้นโดยคู่กรณีทั้งสองพึงพอใจ

2.3.1 ความหมายของการไกล่เกลี่ย

การระงับข้อพิพาทโดยวิธีไกล่เกลี่ย เป็นการแก้ปัญหาความขัดแย้งของคู่กรณีโดยมีบุคคลที่สามเข้าช่วยในการไกล่เกลี่ยเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความกัน คู่พิพาทยอมผ่อนผันข้อเรียกร้องของตน และแต่ละฝ่ายจะได้สิทธิตามที่ได้ประนีประนอมยอมความกันนั้น ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจบังคับให้คู่พิพาทตกลงกัน ไม่มีอำนาจให้คำตัดสินหรือกำหนดผลแห่งการเจรจาให้แก่คู่พิพาท แต่จะช่วยลดความขัดแย้ง ความตึงเครียด และสร้างบรรยากาศที่ดีในการเจรจา บางครั้งอาจเสนอแนวทางในการยุติข้อพิพาทก็ได้

ความหมายของคำว่าไกล่เกลี่ยตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “พูดจาให้ปรองดองกัน พูดจาให้ตกลงกัน ราบไว้ ทำให้เรียบร้อย ทำให้มีส่วนเสมอกัน”¹

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หมายถึง กระบวนการแก้ไขปัญหาคข้อพิพาท โดยมีบุคคลที่สามซึ่งเป็นคนกลางเข้าช่วยเหลือ แนะนำในการเจรจาต่อรองของคู่ความ เพื่อระงับข้อพิพาทหรือหมายถึง กระบวนการซึ่งมีการตั้งคณะบุคคลหรือบุคคลโดยเปิดเผยและเป็นกลางระหว่างคู่ความเพื่อใช้ความพยายามแก้ไขความขัดแย้งให้บรรลุถึงข้อตกลงอันเหมาะสม (กระทรวงยุติธรรม, 2547: 43)

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หมายถึง การระงับข้อพิพาทที่จะต้องมีคนกลางหรือบุคคลที่สามเข้ามามีบทบาทร่วมในการชักจูงแนะนำชี้ให้ทั้งสองฝ่ายเข้าใจ หันหน้าเข้าหากันด้วยความยินดี

¹ในภาษาอังกฤษมีการใช้คำศัพท์สำหรับคำว่า ไกล่เกลี่ยอยู่ 2 คำคือ “Conciliation” และคำว่า “Mediation” ซึ่งคำศัพท์ทั้งสองคำนี้มีความหมายแตกต่างกัน “Conciliation” เป็นการจัดการข้อพิพาทโดยบุคคลที่สาม ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของคู่กรณี การจัดการด้วยวิธีนี้สามารถนำมาใช้กับข้อพิพาทด้านต่าง ๆ อาทิเช่น ด้านสิ่งแวดล้อม บุคคลที่สามสามารถให้คำแนะนำและความเห็นแก่คู่กรณีได้ แต่ถ้าหากยังไม่สามารถนำไปสู่ข้อยุติได้ต้องนำข้อพิพาทนี้ขึ้นสู่กระบวนการทางศาลต่อไป ส่วนคำว่า “Mediation” เป็นวิธีการที่คล้ายกับ “Conciliation” โดยมีบุคคลที่สามมาช่วยในการจัดการกับข้อพิพาท แต่จะไม่ให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะกับคู่กรณี และข้อตกลงจาก “Mediation” จะไม่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม มีความยืดหยุ่น และเป็นข้อตกลงที่ไม่เป็นทางการซึ่งเหมาะสมกับข้อพิพาททางการค้า

สมัครใจ บุคคลที่เข้ามาไกล่เกลี่ยเรียกว่า “ผู้ไกล่เกลี่ย” ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยจะไม่เข้าไปตัดสินชี้ขาดข้อพิพาท แต่อาจเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสม ข้อเสนอแนะของผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีผลผูกพันคู่พิพาทที่ต้องปฏิบัติตาม (นวลจันทร์ ทศนชัยกุล, 2547: 43)

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หมายถึง กระบวนการระงับข้อพิพาท โดยมีคนกลางเข้ามาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้คู่ความยุติความขัดแย้งโดยการตกลงกัน หรือประนีประนอมยอมความกัน ดังนั้น การไกล่เกลี่ย จึงหมายถึง กระบวนการระงับข้อพิพาทโดยมีคนกลางทำหน้าที่เป็นผู้เสนอแนะ ช่วยเหลือในการเจรจาต่อรองระหว่างคู่กรณีหรือคู่ความเพื่อสามารถบรรลุข้อตกลงจากกรณีข้อพิพาทนั้นร่วมกัน โดยข้อเสนอแนะของผู้ไกล่เกลี่ยไม่ถือเป็นข้อผูกพันที่บังคับให้คู่กรณีหรือคู่ความต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด (พรทิพย์ อุดมสิน, 2546: 3)

2.3.2 การระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย

ความขัดแย้งเป็นธรรมชาติของมนุษย์ เมื่อมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้นวิธีการจัดการความขัดแย้งหรือข้อพิพาท ในอดีตมักถือความต้องการและความ คิดของตนเป็นหลัก โดยการจัดการกับความขัดแย้งด้วยวิธีการมุ่งเอาชนะกันเพื่อให้ตนบรรลุตามที่ประสงค์ ต่อมาวิธีการจัดการกับความขัดแย้งได้พัฒนารูปแบบเรื่อยมาจากการให้ผู้นำในสังคมเป็นผู้จัดการและพัฒนาไปสู่ในรูปแบบของศาล โดยมีผู้พิพากษาเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท จนกระทั่งพัฒนาไปสู่รูปแบบของกระบวนการยุติธรรมเต็มรูปแบบอันประกอบด้วย การสืบพยาน สอบสวน กระบวนการฟ้องคดี กระบวนการค้นหาข้อเท็จจริงในศาล กระบวนการพิจารณา และพิพากษาคดี จน กระทั่งการลงโทษผู้กระทำความผิด หรือให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาหรือได้รับการชดเชยแม้การจัดการกับความขัดแย้งโดยกระบวนการทางศาลจะสามารถจัดการกับปัญหาข้อพิพาทได้ แต่การนำความขัดแย้งหรือข้อพิพาทไปสู่ศาลไม่ใช่วิธีการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งที่ดีที่สุดและยิ่งไปกว่านั้นกระบวนการทางศาลไม่อาจแก้ปัญหาความขัดแย้งของผู้คนในสังคมให้หมดไปได้เพราะคำตัดสินของศาลย่อมต้องมีอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ชนะและอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้แพ้ (Win/Lose) คำตัดสินของศาลจึงไม่ใช่ทางออกที่ดีที่สุดของการจัดการกับความขัดแย้งเสมอไป และบางครั้งยังนำมาซึ่งความขัดแย้งอื่นเพิ่มเติมอีกด้วย นอกจากนี้กระบวนการทางศาลยังมีปัญหาในเรื่องของความล่าช้า ไม่สะดวกรวดเร็วและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย ด้วยเหตุนี้แนวคิดในการหาทางออกร่วมกันเพื่อระงับข้อขัดแย้งหรือจัดการกับปัญหาข้อพิพาทจึงเกิดขึ้น โดยมีเป้าหมายให้คู่พิพาทสามารถทำความเข้าใจในปัญหาที่เกิดขึ้นและสามารถดำเนินชีวิตร่วมกันได้ อันจะส่งผลต่อความสงบสุขของสังคมโดยรวม การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทที่มีบุคคลที่สามารถเข้ามาทำหน้าที่เป็นคนกลางในการช่วยเหลือชักจูงให้คู่พิพาทยอมเจรจาผ่อนผันเข้าหากันอันจะนำไปสู่การทำความเข้าใจกันได้ด้วยความพอใจทั้งสองฝ่าย ด้วยเหตุนี้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงเป็นทางเลือกทางหนึ่งในการระงับข้อพิพาทแทนการนำคดี

ไปฟ้องร้องต่อศาลเนื่องจากการไถ่เกลี่ยจะทำให้คู่ความลดภาระค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการต่อสู้คดี อีกทั้งยังประหยัดเวลาและคู่ความจะได้รับประโยชน์จากการเจรจาต่อรองที่เป็นข้อยุติซึ่งเกิดจากความสมัครใจของแต่ละฝ่ายกับทั้งยังคงความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันไว้โดยไม่ก่อความอาฆาตแค้นหรือฟ้องร้องกันเป็นคดีขึ้นอีก จนกระทั่งมีคำกล่าวว่า “คำพิพากษาที่ว่าเขียนที่ดีที่สุดยังไม่ยุติธรรมเท่ากับสัญญาประนีประนอมยอมความที่แย่ที่สุด” (วรพจน์ เวียงจันทร์, 2557: 11)

2.3.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทด้วยการไถ่เกลี่ย ในการระงับข้อพิพาทด้วยการไถ่เกลี่ยนั้นมีทฤษฎีสำคัญที่เกี่ยวข้องอยู่ 2 ทฤษฎี คือ

1. ทฤษฎีการแข่งขัน (Competitive Theory) ทฤษฎีนี้มองว่าผู้เจรจาที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ ผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมายและสามารถรักษาผลประโยชน์ของลูกความโดยได้รับผลออกมาเป็นรูปธรรม ซึ่งอาจเป็นในด้านเงินตราหรือวัตถุและเข้าใจถึงอำนาจที่ตนมีอยู่และใช้โดยไม่ชักช้าเพื่อประโยชน์ของลูกความ ทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานเบื้องต้นว่า “สังคมอยู่ภายใต้ปกครองหรือครอบงำโดยผู้ที่เห็นประโยชน์ส่วนตัว ในสถานการณ์ของการเจรจาแต่ละฝ่าย ทั้งนักกฎหมายและลูกความต่างมีความประสงค์ให้บรรลุความต้องการของตนมากที่สุด” ทฤษฎีการแข่งขันมองโลกในแง่ที่ว่า ทรัพยากรมีอยู่จำกัดต้องแบ่งปันโดยการแข่งขันเพื่อให้ประสบความสำเร็จในแต่ละเรื่องตามทฤษฎีนี้รูปแบบการเจรจากำหนดขึ้นโดยถือผลประโยชน์ของตนเป็นสำคัญเพื่อให้ตนได้รับผลประโยชน์มากที่สุด ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายสูญเสีย

2. ทฤษฎีการแก้ปัญห (Problem Solving Theory) ทฤษฎีนี้ถือหลักว่า ผู้เข้าร่วมเจรจาทุกคนมีผลประโยชน์ร่วมกันถ้าไม่มีสิ่งอื่น ทุกคนอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมของสังคมเดียวกัน จึงมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาร่วมกันเพื่อให้สามารถทำข้อตกลงด้วยความสมัครใจ ข้อขัดแย้งเป็นปัญหาที่ต้องศึกษาและแก้ไขร่วมกันโดยคู่ความทั้งสองฝ่ายเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน หลักการของทฤษฎีการแก้ไขที่สำคัญมี 5 ประการคือ

1. แยกปัญหาความสัมพันธ์ส่วนตัวออกจากข้อขัดแย้งและแก้ไขในแต่ละปัญหาแยกต่างหากจากกัน

2. เน้นความสำคัญของประโยชน์ได้เสียและความต้องการของคู่ความซึ่งไม่ใช่ฐานะคู่ความ

3. ค้นหาทางเลือกหลายวิธีเพื่อให้คู่ความได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน

4. ยืนยันการใช้องค์ประกอบต่างๆ ที่ต้องนำมาใช้ในการตัดสินใจเพื่อประเมินทางเลือก

5. เข้าใจและแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการเจรจาตกลงกันทำสัญญา

จากทฤษฎีการแข่งขันและทฤษฎีการแก้ปัญหาจะเห็นได้ว่า ทฤษฎีการแข่งขันมีข้อดีคือสามารถกำหนดรูปแบบและขั้นตอนการเจรจา การต่อรองที่แข็งแกร่งจะเหนือกว่าฝ่ายที่ด้อยกว่า ทำให้ข้อพิพาทสามารถยุติลงได้ แต่มีข้อเสียคือ คู่ความต้องเผชิญหน้ากัน แต่ละฝ่ายต่อสู้เพื่อชัยชนะ ทำให้เป็นศัตรูกันเมื่ออีกฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์และอีกฝ่ายหนึ่งต้องสูญเสีย ส่วนทฤษฎีการแก้ไขปัญหามีข้อดีคือ เป็นการแก้ไขปัญหาร่วมกัน โดยคำนึงถึงความชอบธรรมของฐานะ ผลประโยชน์ และความประสงค์ของอีกฝ่ายหนึ่งมิได้มุ่งเพื่อชัยชนะแต่เพียงอย่างเดียว แต่มีข้อเสียคือไม่อาจใช้ร่วมกับทฤษฎีการแข่งขันในแง่ที่ว่า แม้ทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัดในการแบ่งปัน ฝ่ายหนึ่งอาจได้ประโยชน์โดยไม่ทำให้อีกฝ่ายหนึ่งต้องสูญเสีย ดังนั้น เมื่อทฤษฎีทั้งสองต่างมีข้อดีและข้อเสีย จึงสมควรที่ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องเลือกนำเฉพาะข้อดีของแต่ละทฤษฎีมาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดบนพื้นฐานแห่งสภาพปัญหาของคดีหรือข้อพิพาทนั้น ๆ ด้วย (วรพจน์ เวียงจันทร์, 2557: 12)

2.4 การดำเนินการระงับเหตุรำคาญ

1. กรณีที่วินิจฉัยแล้วพบว่าไม่เป็นเหตุรำคาญ เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุขต้องแจ้งให้ผู้ร้องทราบ (ถ้าผู้ร้องแจ้งที่อยู่ให้ทราบ) เรื่องร้องเรียนถือเป็นอันยุติ

2. กรณีที่วินิจฉัยแล้วพบว่า เป็นเหตุรำคาญ ให้บันทึกข้อเท็จจริงที่ตรวจพบ และข้อแนะนำเพื่อการปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนดและสำเนาให้ผู้ก่อเหตุรำคาญทราบ หากครบกำหนดให้ปรับปรุงแก้ไขตามระยะเวลาที่ระบุในแบบตรวจแนะนำแล้ว ผู้ก่อเหตุรำคาญยังไม่ปรับปรุงแก้ไขเพื่อระงับเหตุรำคาญ เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีหน้าที่ต้องเสนอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจในเขตท้องถิ่นนั้น ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ก่อเหตุ (กรณีที่เกิดในที่หรือทางสาธารณะ) หรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่เอกชน (กรณีที่เกิดในสถานที่เอกชน) เพื่อให้ปรับปรุงแก้ไข หรือระงับเหตุรำคาญ ซึ่งในคำสั่งต้องมีสาระสำคัญ ดังนี้

- ชื่อหน่วยงาน ชื่อเจ้าพนักงาน พร้อมตำแหน่ง และวันเดือนปีที่ออกคำสั่ง
- อ้างอิงข้อกฎหมาย ที่ให้อำนาจในการออกคำสั่ง เช่น อาศัยอำนาจตามมาตรา.....

แห่งพระราชบัญญัติ..... เป็นต้น

- อธิบายข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้ต้องออกคำสั่ง ตามที่กฎหมายกำหนด

- สั่งให้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไข หรือระงับ หรือกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันเหตุ

รำคาญในอนาคตตามหลักวิชาการที่สอดคล้องกับเหตุการณ์ข้อเท็จจริงเรื่องนั้น พร้อมทั้งต้องกำหนดระยะเวลาที่ต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้น ตามความเหมาะสมด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพปัญหา ความยากง่ายในการแก้ไขปัญหานั้นๆ

- กรณีที่คำสั่งใดที่ผู้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องแจ้งสิทธิและระยะเวลาที่จะอุทธรณ์ได้ และต่อบุคคลใดได้ด้วย สำหรับในกรณีของเหตุรำคาญนี้ กฎหมายสาธารณสุขกำหนดให้ผู้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

3. การติดตามผลการแก้ไขเหตุรำคาญเมื่อครบกำหนดเวลาที่ได้รับแจ้งในคำสั่ง เจ้าพนักงานสาธารณสุขต้องไปตรวจสอบว่ามีการปรับปรุงแก้ไขหรือไม่อย่างไร ในกรณีที่ไม่มี การแก้ไขโดยเหตุผลอันสมควรก็เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานฯ ที่จะผ่อนผันระยะเวลาตามข้อเท็จจริงได้ ตามความเหมาะสม แต่หากเป็นกรณีที่ผู้รับคำสั่งไม่ใส่ใจหรือไม่นำพาต่อคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็อาจดำเนินการได้ 2 กรณี คือ

1. กรณีที่เหตุรำคาญเกิดในที่หรือทางสาธารณะ เจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุข ต้องพิจารณาว่า เหตุรำคาญนั้นยังคงเกิดขึ้น และก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพหรือไม่

- ถ้าไม่เป็นอันตรายอย่างร้ายแรง ก็ให้ดำเนินการลงโทษผู้ก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจดำเนินการเปรียบเทียบปรับ หรือดำเนินคดีทางศาล แล้วแต่กรณี ตามอำนาจในมาตรา 85 วรรค 3

- ถ้าเป็นอันตรายอย่างร้ายแรง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นร่วมกับเจ้าพนักงานสาธารณสุข ดำเนินการปรับปรุงแก้ไข เพื่อมิให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนต่อไป โดยคิดค่าใช้จ่ายทั้งหมดจากผู้ก่อเหตุรำคาญนั้น แล้วให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการเปรียบเทียบปรับ หรือดำเนินคดีทางศาล แล้วแต่กรณี ตามอำนาจในมาตรา 85 วรรค 3 และหากผู้ก่อเหตุไม่ยินยอมเสียค่าใช้จ่ายดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็สามารถฟ้องเรียกค่าใช้จ่ายทางศาลได้ด้วย

2. กรณีที่เหตุรำคาญเกิดในสถานที่เอกชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุข ต้องพิจารณาว่าเหตุรำคาญนั้นยังคงเกิดขึ้น และก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพหรือไม่

- หากเหตุรำคาญยังคงเกิดขึ้น แต่ไม่เป็นอันตรายอย่างร้ายแรง เจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุข อาจร่วมกันดำเนินการแก้ไขในสถานที่เอกชนนั้นได้ โดยคิดค่าใช้จ่ายจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น แล้วให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการลงโทษ โดยการเปรียบเทียบปรับ หรือดำเนินคดีทางศาล แล้วแต่กรณี ตามอำนาจในมาตรา 85 วรรค 3 และหากผู้ก่อเหตุไม่ยินยอมเสียค่าใช้จ่ายดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็สามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายทางศาลได้ด้วย

- หากเหตุรำคาญยังคงเกิดขึ้น และเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ นอกจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะดำเนินการลงโทษ โดยการเปรียบเทียบปรับ หรือดำเนินคดีทางศาล แล้วแต่กรณี ตามอำนาจในมาตรา 85 วรรค 3 ต่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่เอกชนนั้นแล้ว เจ้าพนักงานสาธารณสุขอาจเสนอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้ใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้ ซึ่งกรณีนี้ก็จะมียกเว้นการสั่งให้หยุดดำเนินการนั้นเอง

สรุป แนวทางการออกคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ระงับเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขในการออกคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เพื่อระงับเหตุรำคาญสามารถดำเนินการได้โดยการพิจารณาสถานการณ์ของการเกิดปัญหาเหตุรำคาญ ตามมาตราที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

1. มาตรา 27 กรณีเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะหรือ
2. มาตรา 28 กรณีเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนหรือ
3. มาตรา 28 วรรค 3 กรณีที่เกิดเหตุร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน ให้มีคำสั่งห้ามใช้อาคารทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะสามารถระงับเหตุรำคาญนั้นได้

4. มาตรา 45 กรณีผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ข้อกำหนดของท้องถิ่น ประกาศ หรือคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการปรับปรุง แก้ไขปัญหาให้ถูกต้องหากผู้ประกอบการมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นภายในเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งการให้หยุดดำเนินการไว้ทันทีเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะได้ดำเนินการให้ปราศจากอันตรายแล้ว และหากพบว่าการดังกล่าวก่อให้เกิดเหตุสงสัยว่าอาจจะเป็นอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนสามารถสั่งการให้หยุดดำเนินการนั้นไว้ทันที เป็นการชั่วคราว จนกว่าจะปราศจากอันตราย (ดังตัวอย่างที่ 9)

5. มาตรา 46 หากพบเหตุไม่ถูกต้อง หรือมีการกระทำฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือข้อกำหนดท้องถิ่น เจ้าพนักงานสาธารณสุขต้องรีบแจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยเร่งด่วน และหากพบว่าเหตุนี้มีอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจสั่งการให้ผู้กระทำการนั้นแก้ไข หรือระงับเหตุนั้น แล้วจึงแจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบต่อไป (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อมกรมอนามัย (2), 2556: 7-16)

2.5 ทฤษฎีการลงโทษผู้กระทำความผิดก่อให้เกิดเหตุรำคาญ

ในด้านแนวคิดและทฤษฎีในการลงโทษนั้น สำนักความคิดอธิบายว่าในกฎหมายอาญาที่มีอิทธิพลต่อทฤษฎีการลงโทษที่สำคัญ คือ สำนักคลาสสิก (Classical School) สำนักนี้มีรากฐานความเชื่อว่ามนุษย์มีเจตจำนงอิสระ (Free Will) ซึ่งแนวความคิดของ นักทฤษฎีเจตจำนงอิสระ (Free Will) มีความเห็นว่าในเมื่ออาชญากรมีความเป็นอิสระที่จะเลือกที่จะปฏิบัติระหว่างความถูกต้องและความผิดทางศีลธรรม ซึ่งเป็นการประทุษร้ายต่อความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของชุมชน จึงสมควรที่จะได้รับการประณามทางศีลธรรมและได้รับการลงโทษอย่างสาสมกับความผิดเพื่อก่อให้เกิดความหยาบช้า และมีให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ผู้อื่น (The Concept of Moral Condemnation and Deterrence by Punishment) (สทชน รัตนไพจิตร, 2524: 74 - 82)

จากความคิดที่ว่ามนุษย์มีเจตจำนงอิสระ (Free Will) นี้เอง ได้ก่อให้เกิดทฤษฎีการลงโทษขึ้นมา 2 ทฤษฎี คือ

2.14.1 ทฤษฎีทดแทนความผิด (Retributive Theory) ซึ่งเห็นว่าคนเรามีเจตจำนงอิสระ (Free Will) ที่จะเลือกกระทำความผิดต่าง ๆ ได้ ดังนั้นเมื่อผู้ใดเลือกกระทำความผิด เราจึงควรลงโทษเขาที่เลือกกระทำความผิดนั้น เพื่อชดเชยความยุติธรรมที่เสียไปให้กลับคืนมา

2.14.2 ทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utilitarian Theory) ซึ่งเห็นว่า เมื่อคนเรามีเจตจำนงอิสระ (Free Will) ที่จะเลือกกระทำความผิดต่าง ๆ ได้ ดังนั้น เราจึงควรลงโทษเขาเพื่อความมุ่งหมายในการป้องกันสังคม เพื่อข่มขู่ไม่ให้คนอื่นใช้เจตจำนงอิสระ (Free Will) ในการเลือกกระทำความผิดที่ขัดกับกฎหมาย

สำหรับการลงโทษผู้ก่อเหตุรำคาญ ทฤษฎีที่เหมาะสมในการนำมาปรับใช้น่าจะเป็นทฤษฎีอรรถประโยชน์มากกว่าทฤษฎีทดแทนความผิด เนื่องจาก

1. พระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองและจัดระเบียบ สังคม ดังนั้น การลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนจึงควรลงโทษเขาเพื่อความมุ่งหมายในการป้องกันสังคม เป็นประการสำคัญมิใช่ลงโทษเพื่อทดแทนความผิดของเขา

2. โทษที่กำหนดในพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อเป็นการข่มขู่ปราบปรามมิให้มีการกระทำความผิดขึ้นซึ่งตรงกับการลงโทษตามทฤษฎีอรรถประโยชน์ที่ต้องการข่มขู่ไม่ให้คนอื่นใช้เจตจำนงอิสระ (Free Will) ในการเลือกกระทำความผิดที่ขัดต่อกฎหมาย

2.6 การปฏิบัติงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ของเทศบาลตำบลป่าแดด

มีแนวทางการดำเนินการจัดการข้อร้องเรียนโดยศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์เทศบาลตำบลป่าแดด ทั้งนี้การจัดการข้อร้องเรียนจนได้ข้อยุติให้มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการ จึงมีขั้นตอน/กระบวนการและแนวทางในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน ดังนี้

หลักการและเหตุผล พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติราชการ มุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่องานบริการที่มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในการให้บริการ ไม่มีขั้นตอนปฏิบัติงานเกินความจำเป็นมีการปรับปรุงภารกิจให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และมีการประเมินผลการให้บริการอย่างสม่ำเสมอ

การจัดตั้งศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์เทศบาลตำบลป่าแดด เพื่อให้การบริหารระบบราชการเป็นไปด้วยความถูกต้อง บริสุทธิ์ ยุติธรรม ควบคู่กับการพัฒนาบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ตลอดจนดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยความรวดเร็วประสพผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งเพื่อเป็นศูนย์รับแจ้งเบาะแสการทุจริตหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เทศบาลตำบลป่าแดด จึงได้จัดตั้งศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ ขึ้น ซึ่งในกรณีการร้องเรียนที่เกี่ยวกับบุคคลจะมีการเก็บรักษาเรื่องราวไว้เป็นความลับและปกปิดชื่อผู้ร้องเรียน เพื่อมิให้ผู้ร้องเรียนได้รับผลกระทบและได้รับความเดือดร้อนจากการร้องเรียน

สถานที่ตั้ง ตั้งอยู่ ณ สำนักงานเทศบาลตำบลป่าแดด 170/1 หมู่ที่ 3 ตำบลป่าแดด อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

หน้าที่ความรับผิดชอบ เป็นศูนย์กลางในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ และให้บริการข้อมูลข่าวสาร ให้คำปรึกษา รับเรื่องปัญหาความต้องการและข้อเสนอแนะของประชาชน

วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้การดำเนินงานจัดการข้อร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์เทศบาลตำบลป่าแดด มีขั้นตอน/กระบวนการ และแนวทางในการปฏิบัติงานเป็นมาตรฐานเดียวกัน
2. เพื่อให้มั่นใจว่าได้มีการปฏิบัติตามข้อกำหนด ระเบียบ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการข้อร้องเรียน/ร้องทุกข์ ที่กำหนดไว้อย่างสม่ำเสมอและมีประสิทธิภาพ

คำจำกัดความ

“ผู้รับบริการ” หมายถึง ผู้ที่มารับบริการจากส่วนราชการและประชาชนทั่วไป

“ผู้มีส่วนได้เสีย” หมายถึง ผู้ที่ได้รับผลกระทบ ทั้งทางบวกและทางลบ ทั้งทางตรงและทางอ้อม จากการดำเนินการของส่วนราชการ เช่น ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลป่าแดด

“การจัดการข้อร้องเรียน” มีความหมายครอบคลุมถึงการจัดการในเรื่องข้อร้องเรียน/ร้องทุกข์/

ข้อเสนอแนะ/ข้อคิดเห็น/คำชมเชย/การสอบถามหรือการร้องขอข้อมูล

“ผู้ร้องเรียน/ร้องทุกข์” หมายถึง ประชาชนทั่วไป/ผู้มีส่วนได้เสียที่มาติดต่อราชการผ่านช่องทางต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์ครอบคลุมการร้องเรียน/ร้องทุกข์/การให้ข้อเสนอแนะ/การให้ข้อคิดเห็น/การชมเชย/การร้องขอข้อมูล

“ช่องทางการรับข้อร้องเรียน/ร้องทุกข์” หมายถึง ช่องทางต่าง ๆ ที่ใช้ในการรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ เช่น ติดต่อด้วยตนเอง/ติดต่อทางโทรศัพท์/เว็บไซต์/Face Book โดยเปิดให้บริการทุกวันจันทร์ถึงวันศุกร์ (ยกเว้นวันหยุดที่ทางราชการกำหนด) ตั้งแต่เวลา 08.30 – 16.30 น.

ขั้นตอนการปฏิบัติงาน

การแต่งตั้งผู้รับผิดชอบจัดการข้อร้องเรียน/ร้องทุกข์ของหน่วยงาน

1. จัดตั้งศูนย์ / จุดรับข้อร้องเรียน / ร้องทุกข์ ของประชาชน
2. จัดทำคำสั่งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์
3. แจ้งผู้รับผิดชอบตามคำสั่งเทศบาลตำบลป่าแดด เพื่อความสะดวกในการประสานงาน

การรับและตรวจสอบข้อร้องเรียน/ร้องทุกข์จากช่องทางต่าง ๆ

ดำเนินการรับและติดตามตรวจสอบข้อร้องเรียน/ร้องทุกข์ที่เข้ามายังหน่วยงานจากช่องทางต่าง ๆ โดยมีข้อปฏิบัติตามที่กำหนด ดังนี้

ตารางที่ 4.1 การรับและตรวจสอบข้อร้องเรียน/ร้องทุกข์จากช่องทางต่าง ๆ

ช่องทาง	ความถี่ในการตรวจสอบช่องทาง	ระยะเวลาดำเนินการรับข้อร้องเรียน / ร้องทุกข์เพื่อประสานหาทางแก้ไขปัญหา
ร้องเรียนด้วยตนเอง ณ ศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์เทศบาลตำบลป่าแดด	ทุกครั้งที่มีการร้องเรียน	ภายใน 1 วันทำการ
ร้องเรียนผ่านเว็บไซต์เทศบาลตำบลป่าแดด	ทุกวัน	ภายใน 1 วันทำการ

ตารางที่ 4.1 การรับและตรวจสอบข้อร้องเรียน/ร้องทุกข์จากช่องทางต่างๆ (ต่อ)

ช่องทาง	ความถี่ในการตรวจสอบช่องทาง	ระยะเวลาดำเนินการรับข้อร้องเรียน / ร้องทุกข์เพื่อประสานหาทางแก้ไขปัญหา
ร้องเรียนทางโทรศัพท์ ๐53 – 812584 ต่อ 14	ทุกวัน	ภายใน 1 วันทำการ
ร้องเรียนทาง Face Book	ทุกวัน	ภายใน 1 วันทำการ

การบันทึกข้อร้องเรียน

1. กรอกรูปแบบฟอร์มบันทึกข้อร้องเรียน/ร้องทุกข์ โดยมีรายละเอียด ชื่อ-สกุล ที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์ติดต่อเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์และสถานที่เกิดเหตุ
2. ทุกช่องทางที่มีการร้องเรียน เจ้าหน้าที่ต้องบันทึกข้อร้องเรียน/ร้องทุกข์ ลงสมุดบันทึกข้อร้องเรียน/ร้องทุกข์

การประสานหน่วยงานเพื่อแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียน/ร้องทุกข์ และการแจ้งผู้ร้องเรียน/ร้องทุกข์ทราบ

1. กรณีเป็นการขอข้อมูลข่าวสาร ประสานหน่วยงานผู้ครอบครองเอกสาร เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ข้อมูลแก่ผู้ร้องขอได้ทันที
2. ข้อร้องเรียน/ร้องทุกข์ ที่เป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการของหน่วยงาน เช่น ไฟฟ้าสาธารณะดับ การจัดการขยะมูลฝอย ตัดต้นไม้ กลิ่นเหม็นรบกวน เป็นต้น จัดทำบันทึกข้อความเสนอไปยังผู้บริหารเพื่อส่งการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเบื้องต้นอาจโทรศัพท์แจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
3. ข้อร้องเรียน/ร้องทุกข์ ที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลตำบลป่าแดดให้ดำเนินการประสานหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและถูกต้อง ในการแก้ไขปัญหาต่อไป
4. ข้อร้องเรียนที่ส่งผลกระทบต่อหน่วยงาน เช่น กรณี ผู้ร้องเรียนทำหนังสือร้องเรียนความไม่โปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง ให้เจ้าหน้าที่จัดทำบันทึกข้อความเพื่อเสนอผู้บริหารพิจารณาส่งการไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพื่อดำเนินการตรวจสอบและแจ้งผู้ร้องเรียนทราบต่อไป

การติดตามแก้ไขปัญหาคือข้อร้องเรียน

รายงานผลการดำเนินการให้ทราบภายใน 7 วันทำการ เพื่อเจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ จะได้แจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบต่อไป

การรายงานผลการดำเนินการให้ผู้บริหารทราบ

1. ให้รวบรวมและรายงานสรุปการจัดการข้อร้องเรียน/ร้องทุกข์ ให้ผู้บริหารทราบทุกเดือน
2. ให้รวบรวมรายงานสรุปข้อร้องเรียนหลังจากสิ้นปีงบประมาณ เพื่อนำมาวิเคราะห์การจัดการข้อร้องเรียน ในภาพรวมของหน่วยงาน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง พัฒนาองค์กรต่อไป

มาตรฐานงาน

การดำเนินการแก้ไขข้อร้องเรียน/ร้องทุกข์ ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด
กรณีได้รับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ให้ศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์เทศบาลตำบลป่าแดด ดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียน/ร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน ทำการ

แบบฟอร์ม

เทศบาลตำบลป่าแดด ได้ออกแบบแบบฟอร์มสำหรับการรับแจ้งเหตุเรื่องราวร้องเรียน / ร้องทุกข์ (คำร้องทั่วไป) ด้วยตนเอง

2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พรอนุรักษณ์ สุทธิคุณะ (2554) ได้ศึกษาถึงลักษณะของเหตุรำคาญทั้งทางกฎหมายและความเป็นจริง มีความจำเป็นเพียงใดที่ต้องมีการควบคุมเหตุรำคาญ กระบวนการทางกฎหมายที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการมีลักษณะอย่างไร เมื่อมีการปฏิบัติหน้าที่โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือเมื่อมีการร้องขอให้เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ควบคุมเหตุรำคาญมีปัญหาอย่างไรหรือไม่วิธีการศึกษาโดยการค้นคว้าและวิเคราะห์จากเอกสารในรูปแบบต่างๆ จากเครือข่ายอินเทอร์เน็ต

ผลการศึกษาพบว่า การใช้อำนาจเพื่อควบคุมเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องดำเนินการอย่างเป็นลำดับขั้นตอน ในขณะเดียวกันบุคคลที่ได้รับการเดือดร้อนมีสิทธิร้องขอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจในการควบคุมเหตุรำคาญ จะต้องออกคำสั่งไปยังบุคคลให้ระงับหรือแก้ไขปัญหาตลอดจนจัดการตามที่จำเป็นเพื่อมิให้เหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก ถ้ามีการฝ่าฝืนคำสั่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจใช้มาตรการนำดับตัดไป ได้แก่ การใช้มาตรการบังคับ หรือการดำเนินคดีทางกฎหมาย ส่วนที่เป็นการออกคำสั่งและการใช้มาตรการบังคับ ถือว่าเป็นการปฏิบัติราชการทางปกครอง

ซึ่งต้องการพหุผลความชอบด้วยกฎหมายการกระทำทางปกครอง นอกจากนี้ในการควบคุมเหตุรำคาญที่มีประสิทธิภาพต้องอาศัยวิชาการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมสำหรับการปฏิบัติงาน

ศุภมล ศรีสุขวัฒนา (2542) ได้ศึกษาเกี่ยวกับประเด็นปัญหาด้านสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อมที่สำคัญและพบบ่อยในชุมชนระดับตำบล ทำให้พบว่ามีปัญหาทั้งสิ้นอยู่ 27 ประเด็น ปัญหา ซึ่งปัญหาต่างๆ เหล่านี้ นับวันยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับนอกจากนี้จากผลการวิจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังพบว่ากรรมการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังให้ความสนใจในเรื่อง การก่อสร้างถนน ถนนทางหรือการก่อสร้างอื่นๆ รวมทั้งยังพบว่า ยังไม่มีการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับสถานีนามัยตำบลเท่าที่ควร ในการร่วมกันแก้ปัญหาสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อมในตำบล เพื่อใช้เป็นแนวทางในการนำไปสู่การแก้ปัญหาในระดับตำบล โดยเอาปัญหาที่ค้นพบเป็นตัวตั้ง แล้วใช้มาตรการทั้งทางวิชาการและกฎหมาย ในการแก้ปัญหาเหล่านี้ โดยที่มาตรการทางกฎหมาย ได้ใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับสุขภาพ และสิ่งแวดล้อม เป็นเครื่องมือหนึ่งในการแก้ปัญหา ซึ่งกฎหมายนี้ได้กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อคุ้มครองสุขภาพ และสิ่งแวดล้อมของชุมชน นอกจากนี้หนังสือเล่มนี้ ยังชี้ให้เห็นถึงความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานีนามัย ตลอดจนชุมชนในท้องถิ่น

สิริพรหม ชำนาญยา (2554) ได้ศึกษาถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลพบว่าการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร ธรรมชาติขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันยังคงมีปัญหาในการจัดการหลายประการ และเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนในการจัดการเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เกิดจากสาเหตุหลายประการ อาทิ การมีองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ให้ความสำคัญในการออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหลักสำคัญในการดำเนินการในเรื่องสิ่งแวดล้อมที่จะทำให้การบังคับใช้เกิดประสิทธิภาพ, ปัญหาการขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านในเรื่องของสิ่งแวดล้อม, ปัญหาความเลื่อมล้ำซับซ้อนในการใช้กฎหมายหลายฉบับที่ยังไม่ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ทั้งหมดในการเข้าไปจัดการในเรื่องนั้นๆ เช่น ในเรื่องของมลพิษอันเกิดจากปล่อยน้ำเสียจากโรงงาน และปัญหากฎหมายในเรื่องสิ่งแวดล้อมยังขาดความชัดเจนครอบคลุมทุกๆ พื้นที่ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาสังแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยไม่จำเป็นจะต้องดำเนินการแต่เฉพาะพื้นที่ที่อนุรักษ์หรือเกิดมลพิษเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากปัญหาสังแวดล้อมนั้นเป็นปัญหาที่ไร้พรหมแดนย่อมส่งผลกระทบต่อเนื่องได้ในที่สุด

สุพจน์ อาลีอุสมาน (2555) ได้ศึกษาสถานการณ์การดำเนินงานตามกฎหมายสาธารณสุขของเทศบาลที่ยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบล ปี 2552 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา

สถานการณ์การดำเนินงานตามกฎหมายสาธารณสุขของเทศบาลที่ยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบล และสอบถามความต้องการสิ่งสนับสนุนจากศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

ผลการศึกษาพบว่า หลักจากยกฐานะ เทศบาลที่ตอบแบบสอบถาม 1 ใน 3 ได้ดำเนินการปรับปรุง/แก้ไขข้อบัญญัติท้องถิ่นและมีผลบังคับใช้แล้ว อีก 1 ใน 10 อยู่ระหว่างการยกร่างหรือเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเห็นชอบโดยหมวด 7 กิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เป็นหมวดที่ได้รับการปรับปรุง/แก้ไข มากที่สุด ด้านการดำเนินงานตามขั้นตอนการใช้กฎหมายที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุข ได้แก่ การพิจารณาออกใบอนุญาต/หนังสือรับรองการแจ้ง การตรวจ/ดูแลสถานประกอบการ การตรวจ/การจัดการข้อร้องเรียน การออกคำสั่งให้แก้ไข/ปรับปรุง การเปรียบเทียบปรับ/การดำเนินคดีแก่ผู้ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ร้อยละ 92.8 การออกคำสั่งให้แก้ไข/ปรับปรุง ร้อยละ 79.4 ด้านปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานที่พบคือ ยังไม่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมโดยตรง ร้อยละ 37.3 เจ้าหน้าที่ยังไม่เข้าใจเนื้อหา/ขั้นตอนการดำเนินงาน ร้อยละ 17.3 ขาดความรู้ที่ใช้จัดการปัญหาแก้ไขปัญหา ร้อยละ 11.8 ที่น่าสังเกตคือ ส่วนหนึ่งตอบว่าผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญเนื่องจากผู้ประกอบการเป็นผู้มีอิทธิพลและเกรงจะกระทบฐานเสียง ร้อยละ 1.8 สำหรับความต้องการสิ่งสนับสนุนการดำเนินงานจากศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุขนั้น เกือบร้อยละ 90 ต้องการพัฒนาทักษะการใช้กฎหมาย รองลงมาคือความรู้ความเข้าใจกฎหมายสาธารณสุข ร้อยละ 83.3 โดยรูปแบบของสื่อที่สะดวกต่อการใช้งานมากที่สุดคือ จัดทำเป็นเอกสาร/สิ่งพิมพ์ ร้อยละ 93.8

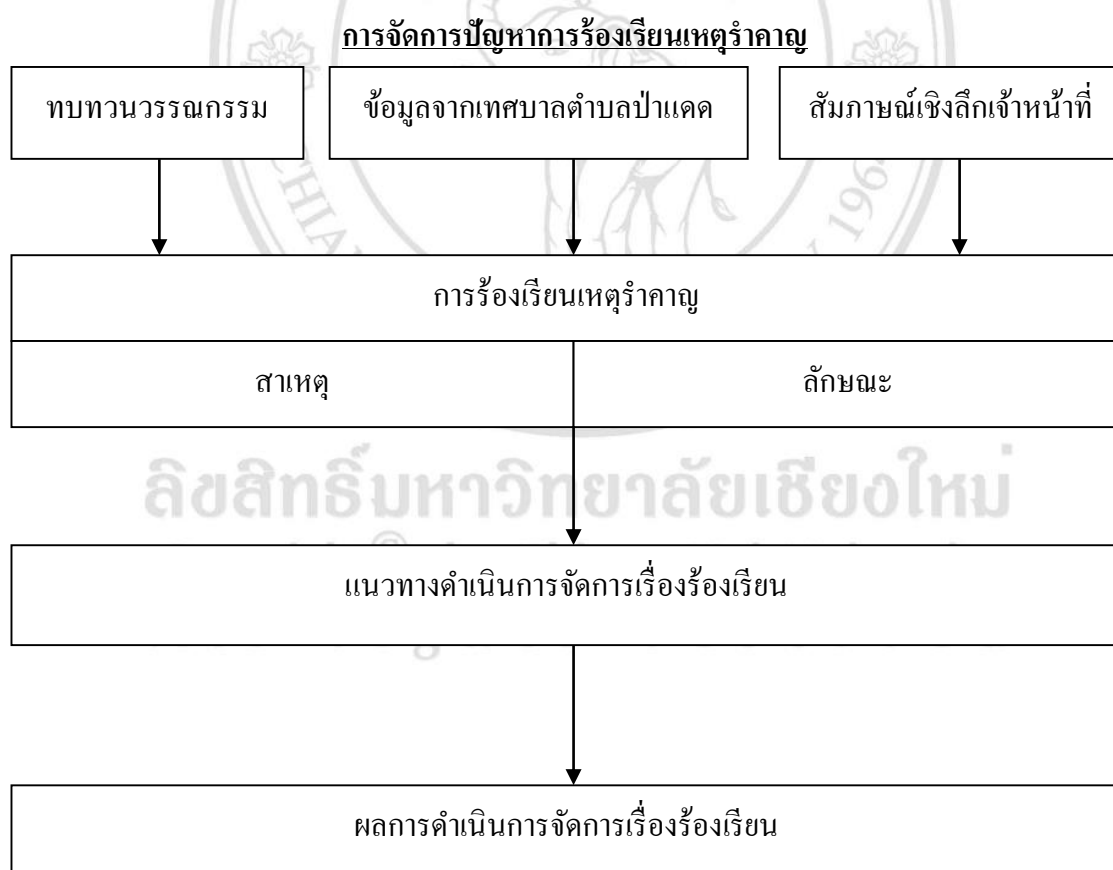
นัทธุหทัย ไตรรัตน์ (2552) ได้ศึกษาถึงการประยุกต์ใช้กระบวนการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพในการยกร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยกร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลท้ายน้ำ ในการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 โดยนำกระบวนการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพมาประยุกต์ใช้ และเพื่อพัฒนาศักยภาพองค์การบริหารส่วนตำบลท้ายน้ำ เรื่องการยกร่างข้อกำหนดท้องถิ่นและการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ

ผลการศึกษาพบว่า ในกระบวนการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ ขั้นตอนการคัดกรองได้เลือก “การประกอบกิจการสีข้าวด้วยเครื่องจักร” เป็นกิจการที่ต้องประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ โดยพิจารณาจากนโยบายของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลท้ายน้ำ และการก่อปัญหาด้านฝุ่นละอองอย่างชัดเจนในพื้นที่ จากผลการวิจัยสรุปได้ว่ากระบวนการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการยกร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นได้ โดยในขั้นตอนการคัดกรองสามารถนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการยกร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นในขั้นตอนการสำรวจสภาพปัญหาของท้องถิ่น เพื่อให้ทราบปัญหาที่แท้จริงของท้องถิ่นนั้นและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา

เพื่อเลือกปัญหาที่ต้องการแก้ไขก่อนนำมาขอร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อควบคุม ส่วนขั้นตอนการกำหนดขอบเขตการศึกษาและขั้นตอนการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพจะทำให้ได้ข้อมูลที่สามารถนำมาพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการ และเงื่อนไขที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาและตรงความต้องการของประชาชน

จากที่นำเสนอมาในหัวข้อ 2.1 – 2.6 แสดงให้เห็นถึงบริบทการทำความเข้าใจปัญหาเรื่องร้องเรียนเหตุรำคาญ กระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนทางกฎหมาย และงานวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้องจะเห็นได้ว่าประเด็นเรื่องกระบวนการจัดการปัญหาเรื่องร้องเรียน เป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่จะนำไปสู่วัตถุประสงค์ของงานศึกษาชิ้นนี้ โดยงานศึกษานี้มุ่งศึกษากรณีการจัดการเรื่องร้องเรียนเหตุรำคาญของเทศบาลตำบลป่าแดดทั้งนี้ในบทที่ 3 ต่อไป

2.8 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา



แผนภาพที่ 2.1 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา