

มาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากมลพิษทางเสียง:
ศึกษากรณี ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

ชวนชม ศักดิ์สินทวงษ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2555

Legal Measures for Remedying Damage from Noise Pollution:

Case Study Suvarnabhumi Airport



CHUANCHOM SUKSANITWONG

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Pridi Bhanomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2012

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จสมบูรณ์ได้ดีด้วยความกรุณาและอนุเคราะห์อย่างดีจาก รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี ที่กรุณาเสียสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยให้คำแนะนำในการจัดทำเค้าโครงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คอยช่วยเหลือเป็นกำลังใจและให้ข้อมูลต่างๆ ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ตลอดจนตรวจแก้ไข ข้อบกพร่อง ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วง ได้ด้วยดี ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์อย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ ที่กรุณาเสียเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.วิจิตรา วิเชียรชม และรองศาสตราจารย์ไพฑูรย์ คงสมบูรณ์ ที่ให้ความเมตตาและกรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ตลอดจนให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์แก่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา และทุกคนในครอบครัว ที่คอยช่วยเหลือ สนับสนุนและเป็นกำลังใจด้วยดีตลอดมา รวมถึงขอขอบคุณและขอบใจพี่ๆ เพื่อนๆ และน้องๆ ที่คอยช่วยเหลือ แนะนำ ให้คำปรึกษาและเป็นกำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

วิทยานิพนธ์นี้ หากจะมีคุณค่าและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาและการค้นคว้าของผู้สนใจ ผู้เขียนขอขอบพระคุณแก่ บิดา มารดา และ คณาจารย์ทุกท่านที่ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้เขียนตลอดจนผู้แต่งหนังสือหรือตำราทุกท่านที่ผู้เขียนใช้อ้างอิงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และผู้มีพระคุณของผู้เขียนทุกท่าน แต่หากมีข้อผิดพลาดหรือบกพร่องประการใดของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ชวันชม ศักดิ์สินทวงษ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
สารบัญตาราง	๗
บทที่	
1. บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	5
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
2. แนวคิด ทฤษฎี และความหมายที่เกี่ยวกับการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทน ในคดีสิ่งแวดล้อมและมลพิษทางเสียงจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ.....	7
2.1 แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	8
2.1.1 แนวความคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม	8
2.1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับผู้เสียหายทางสิ่งแวดล้อม	12
2.1.3 ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบเด็ดขาด (Theory of Absolute Liability)	14
2.1.4 ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด (Theory of Strict Liability).....	17
2.1.5 หลักการฟ้องคดีโดยประชาชน (Citizen Suits).....	19
2.1.6 หลักการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action).....	20
2.2 แนวความคิดทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและ ควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานในประเทศไทย	21
2.2.1 หลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ (Pollute Pays Principle).....	22
2.2.2 หลักการป้องกันไว้ก่อน (Prevention Principle).....	24
2.2.3 หลักการเฝ้าระวัง (Precautionary Principle)	25
2.2.4 หลักการความร่วมมือกัน (Co-Operation Principle)	27

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.2.5 หลักการมีส่วนร่วม (Participation Principle).....	28
2.3 แนวคิดและประวัติความเป็นมาของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ	29
2.3.1 ประวัติความเป็นมาของท่าอากาศยาน	29
2.3.2 แนวคิดและประวัติความเป็นมาของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ	30
2.4 มลพิษทางเสียง.....	34
2.4.1 ความหมายและลักษณะของเสียง.....	34
2.4.2 ความหมายของมลพิษทางเสียง.....	36
2.4.3 ลักษณะเฉพาะของมลพิษทางเสียง.....	36
2.5 ความหมายและประเภทของเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข	37
2.5.1 ความหมายของเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข	37
2.5.2 ประเภทเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข	38
2.6 ความหมายของความเสียหาย ค่าเสียหาย และค่าสินไหมทดแทน.....	40
2.7 ปัญหามลพิษทางเสียงของอากาศยาน	42
2.7.1 แหล่งกำเนิดมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน (Aircraft Noise Emission).....	43
2.7.2 เสียงจากอากาศยาน (Aircraft Noise)	44
2.8 เหตุผลความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน	44
2.8.1 ผลกระทบทางเสียงจากอากาศยานต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน	44
2.8.2 ผลกระทบทางเสียงจากอากาศยานด้านอื่นๆ.....	45
2.9 สถานการณ์ปัจจุบันของปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานในประเทศไทย.....	46
3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนในคดีเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมและการควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงของประเทศไทยเปรียบเทียบกับ กฎหมายต่างประเทศ	49
3.1 สิทธิในสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	50
3.1.1 แนวนโยบายทางด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	50
3.1.2 หลักการเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	51
3.1.3 หลักการเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและ แสดงความคิดเห็น	54

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.1.4	55
3.2	57
3.2.1	57
3.2.1.1	57
3.2.1.2	66
3.2.2	70
3.2.3	72
3.2.3.1	72
3.2.3.2	73
3.3	73
3.3.1	73
3.3.2	76
3.3.3	77
3.3.3.1	79
3.3.3.2	79
3.4	80
3.4.1	81
3.4.2	84
3.5	88
3.6	89
3.6.1	89
3.6.1.1	89

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.6.1.2 การดำเนินงานตามแผนการติดตามตรวจสอบด้านมลพิษทางเสียงจากรายงานการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม	91
3.6.1.3 การเวนคืนหรือซื้อคืนที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากเสียงจากอากาศยาน	91
3.6.2 วิธีการปฏิบัติการบินที่ลดเสียง	91
3.6.3 การเก็บค่าธรรมเนียม	92
3.6.4 การจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากสนามบินตามมติคณะกรรมการต่างๆ	93
3.6.5 ข้อกำหนดเพื่อลดและป้องกันปัญหาเสียงรบกวนจากอากาศยานตามภาคผนวก 16 (Annex 16) ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) เกี่ยวกับการป้องกันสิ่งแวดล้อม	98
3.7 องค์การผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน	104
3.7.1 องค์การผู้มีอำนาจเกี่ยวข้องกับนโยบายและมาตรการทางกฎหมายของการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานในประเทศไทย	105
3.7.2 องค์การผู้มีอำนาจเกี่ยวข้องกับนโยบายและมาตรการทางกฎหมายของการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อการจัดการมลพิษทางเสียงในประเทศไทย	109
3.8 การป้องกันและควบคุมเหตุเดือดร้อนรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ..	109
3.8.1 บทบาทของกระทรวงสาธารณสุขตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข	110
3.8.2 กระบวนการป้องกันควบคุมเหตุรำคาญ	110
3.8.3 ค่าใช้จ่ายในการป้องกันควบคุมเหตุรำคาญ	113
3.9 การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีผู้บริโภครวมตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค	114
3.9.1 อำนาจศาลในการสั่งให้คู่ความทำการแก้ไขการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบหรือผิดพลาด	114

สารบัญญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.9.2 การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเกี่ยวกับอายุความ.....	115
3.9.3 การฟ้องคดีผู้บริโภค.....	115
3.9.4 คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดตัดสินคดี	116
3.9.5 อำนจศาลในการแสวงหาพยานหลักฐานเอง	118
3.10 ผลของคำพิพากษตามกฎหมายว่าด้วยจัดตั้งศาลแรงงานและ วิธีพิจารณาคดีแรงงาน	119
3.11 หลักกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับมลพิษทางสิ่งแวดล้อม	120
3.11.1 หลักกฎหมายระบบจารีตประเพณี (Common Law).....	120
3.11.1.1 กฎหมายประเทศอังกฤษ	120
3.11.1.2 กฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา.....	133
3.11.2 หลักกฎหมายระบบลายลักษณ์อักษร(Civil Law)	137
3.11.2.1 กฎหมายประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	137
3.11.2.2 กฎหมายประเทศญี่ปุ่น	140
4. ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายอันเกิดจากมลพิษทางเสียงของ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ	146
4.1 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย.....	147
4.1.1 ปัญหาการฟ้องคดี	147
4.1.2 ปัญหาหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย	150
4.2 ปัญหาการควบคุมมลพิษทางเสียง.....	152
4.2.1 ปัญหาการกำหนดมาตรฐานเสียง.....	153
4.2.2 ปัญหามาตรฐานความเดือดร้อนรำคาญ	157
4.2.3 ปัญหาการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน	158
4.3 ปัญหาการเยียวยาความเสียหายจากปัญหามลพิษทางเสียงของ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ	160
4.3.1 สิทธิของผู้เสียหาย.....	160
4.3.2 หลักเกณฑ์การกำหนดค่าชดเชยตามมติคณะรัฐมนตรี	163
4.3.3 ปัญหาการเยียวยาความเสียหาย	166

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.3.4 กรณีศึกษาปัญหามลพิษทางเสียงและการเยียวยาความเสียหายจาก ปัญหามลพิษทางเสียงของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ	168
4.4 ปัญหาความรับผิดชอบ	171
4.4.1 ความรับผิดชอบทางแพ่ง	171
4.4.2 ความรับผิดชอบทางอาญา	172
4.4.3 ความรับผิดชอบทางปกครอง	173
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	176
5.1 บทสรุป	176
5.2 ข้อเสนอแนะ	180
บรรณานุกรม	190
ประวัติผู้เขียน	198

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
3.1	สรุปเกณฑ์ระดับเสียงที่ยอมให้มีได้ในชุมชน โดยรอบท่าอากาศยาน และ วิธีการตรวจวัดระดับเสียง (Noise Descriptor) ประเทศต่างๆ 101
5.1	ตารางเปรียบเทียบการแก้ไขมาตรการทางกฎหมายในการเยียวยา ความเสียหายอันเกิดจากมลพิษทางเสียงของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ 185

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากมลพิษทางเสียง: ศึกษากรณี ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ
ชื่อผู้เขียน	ชวันชม ศักดิ์สินทวงษ์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2555

บทคัดย่อ

ปัญหามลพิษทางเสียงจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ นับเป็นปัญหาทางสิ่งแวดล้อมที่มีความรุนแรง สร้างความเดือดร้อนและความเสียหายให้แก่ชาวบ้านเป็นอย่างมาก ทั้งทางสุขภาพอนามัย ร่างกาย ตลอดจนทรัพย์สิน แต่การเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากปัญหามลพิษทางเสียงนั้น ยังเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่มีความเหมาะสมกับความเสียหายที่เกิดขึ้น รวมถึงการใช้สิทธิทางศาลในการดำเนินคดีเพื่อการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากมลพิษทางเสียงที่มีผู้เสียหายเป็นจำนวนมาก และวิธีพิจารณาคดีที่ยังไม่เป็นการคุ้มครองสิทธิและไม่มีประสิทธิภาพอีกหลายประการ จึงยังไม่เป็นการเอื้ออำนวยความยุติธรรมให้แก่ผู้เสียหายในการดำเนินคดี ตลอดจนบทบัญญัติของกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางเสียงที่ยังไม่มีความเหมาะสมที่จะคุ้มครองสิทธิและเยียวยาความเสียหายได้

จากปัญหาข้างต้นเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากปัญหามลพิษทางเสียงของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิจึงต้องศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 และประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้ โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศในเรื่องของการก่อความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) ของประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา และการเยียวยาความเสียหายจากปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศญี่ปุ่น ซึ่งจากการศึกษาพบกฎหมายต่างประเทศทั้งในส่วนของปัญหาความเดือดร้อนรำคาญ และการเยียวยาความเสียหายจากปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมนั้นมีส่วนที่ให้ความคุ้มครองผู้เสียหายและเยียวยาความเสียหายได้ และหากนำมาปรับใช้กับประเทศไทยก็จะมีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากการศึกษาปัญหาข้างต้นผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางโดยให้มีการจัดทำกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีลักษณะทำนองเดียวกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค ตั้งแต่การทำคำฟ้อง ค่าฤชาธรรมเนียม การสืบพยาน และให้การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นแบบระบบไต่สวน โดยให้ศาลมีอำนาจค้นหาความจริงมากขึ้น ตลอดจนคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้มีผลผูกพันบุคคลภายนอกเช่นเดียวกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแรงงาน และนำการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) มาปรับใช้ในการดำเนินคดีสำหรับคดีสิ่งแวดล้อมที่มีผู้เสียหายเป็นจำนวนมาก เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายและเยียวยาความเสียหายอย่างแท้จริง ควรมีการปรับปรุงค่ามาตรฐานระดับเสียงในสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป และมีการกำหนดมาตรฐานเสียงจากแหล่งกำเนิดทุกประเภทให้เหมาะสมและทันสมัยต่อสถานการณ์ เพื่อให้มีความสอดคล้องและสามารถนำมาใช้ได้จริงกับแต่ละเหตุการณ์ รวมถึงกำหนดวิธีการตรวจวัดระดับเสียงให้มีความเหมาะสมกับแต่ละสถานการณ์ด้วย และมีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความเดือดร้อนรำคาญและมลพิษทางเสียงเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิและเยียวยาความเสียหายและเพื่อเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดให้ตระหนักถึงความเสียหายและผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ส่วนในกรณีด้านการจัดการแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมินั้น ควรมีการจัดทำมาตรการในการจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นการเฉพาะเพื่อเป็นการลดปัญหามลพิษทางเสียงและปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากปัญหามลพิษทางเสียงของอากาศยาน

Thesis Title	Legal Measures to Remedy Damages Caused by Noise Pollution: Case Study Suvarnabhumi Airport
Author	Chuanchom Suksanitwong
Thesis Advisor	Associate Professor Pinit Tipmanee
Department	Law
Academic Year	2012

ABSTRACT

Noise pollution from Suvarnabhumi Airport marks a serious environmental problem which severely causes suffering and damage to local people's health, hygiene, body including properties. Nevertheless, operations to remedy problems from the noise pollutions are sluggishly carried out and are not appropriate to the damages occurred. Moreover, exercise of court's right to remedy damages from noise pollution which is the cause of sufferings to many injured people and legal procedure cannot protect rights and are not effective in various aspects. They cannot provide justice to the victims in the proceedings. Provisions of laws and regulations relating to noise pollution control are not appropriate to protect and remedy the damages.

From the above issues, in order to protect and remedy damages caused by problems from noise pollution from Suvarnabhumi Airport, the researcher has studied the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550, the Civil and Commercial Code, the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act B.E. 2535, the Public Health Act (Amendment No. 2) B.E. 2550, the Consumer Case Procedure Act B.E. 2551, the Labour Court Establishment and Labour Case Procedure Act B.E. 2550 (Amendment No. 2) and the Criminal Code and compare them with environmental laws of other countries in terms of nuisance generation in the United Kingdom and the United States of America and remedy for damages from environmental pollution problem of the Federal Republic of Germany and Japan. The study found that in international laws, in terms of nuisance and remedy for environmental damage from pollution, victims are protected and damages are remedied. In case of Thailand, such laws would be appropriate and effective if applied to our situations.

From the above problems, the researcher would like to propose remedial guidelines, i.e., the enactment of environmental case procedure laws with the criteria similar to those of consumer case in terms of statement of claim, charges, evidence taking so that the proceedings are in the inquisitorial system where the court can have more power to search for fact and the court's order or judgment can bind third parties similar to the labor procedure code. Class action should be applied to environmental case where there are many injured people in order to protect their rights and truly remedy the damages. The standard of noise level in the environment in general should be re-set and the standard of sound from all kinds of sources should be set appropriately and up to date in order to be in line with and applicable to each incident. Methods to measure noise level should also be determined appropriately to each situation. Provisions of law relating to issues of nuisance and noise pollution should be amended to protect rights and remedy damages and to punish offenders to be aware of the damage and effects that can occur. In the case of management on noise pollution from Suvarnabhumi Airport, there should be specific measures to handle with and reduce noise pollution and disputes arising from issues of noise pollution from aircrafts.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เสียงและความสั่นสะเทือน จัดเป็นปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมประเภทหนึ่ง ซึ่งนอกจากจะก่อความรำคาญรบกวนสภาพจิตใจแล้ว การรับฟังเสียงที่ดังติดต่อกันเป็นเวลานานยังอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย ทำให้ประสาทหูเสื่อมหรือพิการได้ ซึ่งมลพิษทางเสียงนั้นเป็นปัญหามลพิษประเภทหนึ่งที่มีความรุนแรงส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน โดยเฉพาะผู้ที่อาศัยในเมืองใหญ่หรือผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่มีเสียงดัง มลพิษทางเสียงนั้นเป็นภัยใกล้ตัวที่มองไม่เห็น จับต้องไม่ได้ แต่สามารถรับรู้ได้ด้วยความรู้สึกเท่านั้น และมลพิษทางเสียงแม้จะไม่เป็นภัยถึงแก่ชีวิตในทันที แต่เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพกายและสุขภาพจิต¹ การได้ยินเสียงที่ดังมากๆ อาจทำให้หูหนวกเฉียบพลัน หูตึง หูอื้อ และสมรรถภาพการได้ยินลดลง ในทางอ้อมมลพิษทางเสียงยังทำให้ความสุขในชีวิตลดลงเป็นต้นเหตุของความรำคาญ ความเครียด ซึ่งเป็นเหตุสำคัญของความเจ็บป่วย เช่น โรคความดันโลหิตสูง โรคหัวใจ และโรคนอนไม่หลับ รวมทั้งหากมีเสียงรบกวนสมาธิในการทำงานจะมีผลทำให้ประสิทธิภาพการทำงานลดลง² ดังนั้นเสียงที่เราไม่ต้องการได้ยิน รู้สึกว่ารำคาญ เครียด ไม่สบายใจ รบกวนการทำงาน การพักผ่อน แม้ว่าเสียงนั้นไม่ดังมากแต่ก็ถือว่าเป็นมลพิษทางเสียงได้เช่นกัน เนื่องจากส่งผลกระทบต่อความรู้สึก³ ดังนั้นเสียงที่ดังเกินขนาดหรือเสียงที่ดังต่อเนื่องเป็นประจำนั้นย่อมส่งผลกระทบต่อสุขภาพและความเป็นอยู่อย่างแน่นอน และถือได้ว่าเป็นปัญหามลพิษอย่างหนึ่งซึ่งเมื่อได้ยินมากๆ ก็เป็นอันตรายต่อหูและอวัยวะอื่น ในลักษณะที่ทำให้เกิดความพิการและถ้าเป็นเสียงที่ไม่ต้องการฟังจะดังมากหรือน้อยก็ตามจะเป็นลักษณะก่อความรำคาญและรบกวนจิตใจ ตลอดจนมีผลรบกวนต่อการทำงาน การพักผ่อนนอนหลับ ดังนั้นทั้งเสียงดังเกินไปและเสียงรบกวนเป็นเสียงไม่พึงปรารถนาและถือเป็นสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมประการหนึ่ง

¹ สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2548). *โลกนี้...เสียงดัง, คู่มือประชาชนเรื่องมลพิษทางเสียง*. หน้า 3.

² แหล่งเดิม.

³ แหล่งเดิม.

ซึ่งต้องได้รับการป้องกันควบคุม⁴ และเยียวยาแก้ไข โดยที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้คำนิยามไว้ว่า

มลพิษ หมายความว่า “ของเสีย วัตถุอันตราย และมลสารอื่นๆ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ และให้หมายความรวมถึง รังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่นๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย”

แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้ให้ความหมายของคำว่า มลพิษทางเสียงไว้แต่อย่างใด แต่ก็มีผู้ให้ความหมายของคำว่า มลพิษทางเสียงไว้มากมาย คือ

มลพิษทางเสียง (Noise Pollution) หมายถึง ภาวะแวดล้อมที่มีเสียงอันไม่พึงปรารถนา รบกวน โสตประสาทจนได้รับอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสัตว์⁵ และศาสตราจารย์ ดร.เกษม จันท์แก้ว นักวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมได้ให้คำนิยามของมลพิษทางเสียง ซึ่งหมายความว่า สภาวะแวดล้อมที่มีเสียงไม่พึงปรารถนาเกิดขึ้นและรบกวนโสตประสาทจนถึงขั้นเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ได้⁶

มลพิษทางเสียง หมายถึง เสียงที่ไม่เป็นที่ต้องการและสามารถก่อให้เกิดความเสียหายต่อการได้ยิน เกิดความเครียด และรบกวนการนอนหลับพักผ่อน ส่งผลต่อสุขภาพอนามัยโดยตรง บางกรณีอาจก่อให้เกิดความรำคาญจนกลายเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญได้⁷

เนื่องจากมลพิษทางเสียงนั้นเป็นปัญหาทางสิ่งแวดล้อมอย่างหนึ่ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 ได้บัญญัติถึง สิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้ตนเองมีชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดี ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลหลายๆ ด้าน ได้แก่ สิทธิในการมีส่วนร่วมบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สิทธิที่จะดำรงชีพอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี กำหนดหน้าที่ให้เจ้าของโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาสิ่งแวดล้อม ดังนี้

⁴ สุธีลา ตูลยะเสถียร, โกศล วงศ์สวรรค์ และสถิต วงศ์สวรรค์. (2544). *มลพิษสิ่งแวดล้อม (ปัญหาสังคมไทย)*. หน้า 305.

⁵ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. (2535). *การเฝ้าระวังคุณภาพอากาศและเสียง คู่มือเจ้าหน้าที่สาธารณสุข เล่ม 4*. หน้า 1.

⁶ เกษม จันท์แก้ว. (2541). *เทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม*. หน้า 263.

⁷ พีรพล เจตโรจนานนท์. (2553). *การควบคุมมลพิษทางเสียงจากการจราจรทางบก*. หน้า 11-12.

“สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อม ที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ตามความเหมาะสม

การดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มี กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้ห้องการอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา ที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบ ก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการ ส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

อย่างไรก็ตาม ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิซึ่งเป็นท่าอากาศยานใหม่ที่ใหญ่และทันสมัยที่สุดแต่ได้นำมาซึ่งปัญหาและความขัดแย้งต่างๆมากมาย เนื่องจากเป็น โครงการขนาดใหญ่ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน และแม้ว่าบุคคลจะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในการดำรงชีวิตภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ดีก็ตาม แต่สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้อยู่อาศัยบริเวณท่าอากาศยานสุวรรณภูมินั้น ก็ยังประสบกับปัญหามลพิษทางเสียงอย่างรุนแรง และไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไขอย่างแท้จริง จึงทำให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษทางเสียงต้องรับภาระในความเสียหายที่เกิดขึ้น จากเสียงที่ตั้งของอากาศยาน ซึ่งจัดเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทหนึ่งที่บินขึ้น-ลง ในวันละหลายๆเที่ยว และส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้านอย่างมาก ทำให้ชาวบ้านมีวิถีการดำเนินชีวิตที่ต้องเปลี่ยนแปลงไป ต้องใช้ชีวิตแบบไม่ปกติในการต้องทนกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งตลอดเวลาในช่วงที่มีการเปิดให้บริการท่าอากาศยานจนกระทั่งปัจจุบัน ผู้เสียหายที่อาศัยบริเวณท่าอากาศยานที่ได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษทางเสียงและได้รับความเสียหายนั้นกลับไม่ได้รับความเอาใจใส่จากผู้ที่เกี่ยวข้องจากการเปิดให้บริการท่าอากาศยานดังกล่าวอย่างจริงจัง ไม่ว่าจะเป็นการป้องกัน แก้ไข ปัญหามลพิษทางเสียง หรือ การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายนั้น แม้ว่าจะมีการดำเนินการเจรจา หรือ เยียวยาความเสียหายไปบ้างแล้ว แต่หลักเกณฑ์ในการกำหนดการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายนั้น

ก็ยังสร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างชาวบ้านและยังเป็นไปอย่างล่าช้า ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างการทำอากาศยานและชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบทางเสียงนั้นอยู่บ่อยครั้ง นอกจากนี้การดำเนินการโดยใช้สิทธิทางศาล ก็ยังไม่สามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้โดยง่าย การดำเนินกระบวนการพิจารณาก็ยังมีขั้นตอนต่างๆ รวมถึงวิธีพิจารณาที่ค่อนข้างยุ่งยาก นับเป็นปัญหาและอุปสรรคแก่ผู้เสียหายอย่างมาก เช่น ในการดำเนินคดีมลพิษทางเสียงซึ่งเป็นคดีสิ่งแวดล้อมที่มีผู้เสียหายเป็นจำนวนมากแต่การดำเนินกระบวนการพิจารณายังคงเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจึงทำให้การคุ้มครองสิทธิและการเยียวยาความเสียหายไม่มีประสิทธิภาพ หลักเกณฑ์ในการแก้ปัญหามลพิษทางเสียงก็ยังไม่มีความเหมาะสม การเยียวยาความเสียหายจากมลพิษทางสิ่งแวดล้อมที่ยังขาดความถูกต้องและเหมาะสม รวมถึงปัญหาความรับผิดชอบของผู้กระทำความผิดที่ยังไม่มีความเกรงกลัวต่อบทลงโทษ และใส่ใจในผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ซึ่งปัญหาผลกระทบทางเสียงจากทำอากาศยานสุวรรณภูมิที่เกิดขึ้นนั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ควรได้รับการแก้ไขเยียวยาอย่างรวดเร็วแท้จริงและเป็นธรรมแก่ผู้เสียหาย มิฉะนั้นปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจะเป็นอุปสรรคอันสำคัญต่อการพัฒนาประเทศอย่างแน่นอน

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายในการดำเนินคดีมลพิษทางเสียงจากทำอากาศยานสุวรรณภูมิ ปัญหาการควบคุมมลพิษทางเสียง ปัญหาการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากมลพิษทางเสียง และปัญหาความรับผิดชอบอันเกิดจากมลพิษทางเสียงของทำอากาศยานสุวรรณภูมิ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับค่าสินไหมทดแทนในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและปัญหาความเดือดร้อนรำคาญ
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายตามกฎหมายประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเรื่องของการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากมลพิษทางเสียงของทำอากาศยานสุวรรณภูมิ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหากับการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีมลพิษทางเสียงของทำอากาศยานสุวรรณภูมิ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เป็นสนามบินแห่งใหม่ ซึ่งภายหลังที่มีการเปิดใช้อย่างเป็นทางการแล้วได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะปัญหามลพิษทางเสียงอย่างรุนแรงและได้สร้างความเดือดร้อนรำคาญและความเสียหายแก่ชาวบ้านบริเวณใกล้เคียงเป็นจำนวนมาก แต่การแก้ไขปัญหาและการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากปัญหามลพิษทางเสียงนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิและเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบอย่างแท้จริง จึงทำให้ผู้เสียหายไม่สามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างสะดวก รวดเร็วและเป็นธรรม

ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการจัดทำกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายอาญา รวมถึงการปรับปรุงค่ามาตรฐานระดับเสียง เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและเยียวยาผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายอันเกิดจากปัญหามลพิษทางเสียงของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ให้ได้รับการชดเชยและเยียวยาอย่างแท้จริง

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษา วิเคราะห์เอกสาร และงานวิจัยทางวิชาการ เอกสารทางวิชาการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบถึงความเป็นมาและสภาพปัญหามลพิษทางเสียงของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และปัญหาการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากมลพิษทางเสียงของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ตลอดจนหลักกฎหมายในการคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีการศึกษาใช้วิธีค้นคว้าและรวบรวมเอกสารตำรากฎหมาย บทความในวารสาร วิทยานิพนธ์ คำพิพากษาฎีกา และงานวิจัยทางภาคสนามโดยการสัมภาษณ์เพื่อสอบถามถึงสภาพปัญหาของมลพิษทางเสียงบริเวณท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ รวมทั้งตัวบทกฎหมายทั้งในส่วนของประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนข้อมูลสารสนเทศจากข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับค่าสินไหมทดแทน ในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและปัญหาความเดือดร้อนรำคาญ
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายตามกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายของการเยียวยาความเสียหายกรณีมลพิษทางเสียงของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ
4. เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีมลพิษทางเสียงของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และความหมายที่เกี่ยวกับการฟ้องเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ในคดีสิ่งแวดล้อมและมลพิษทางเสียงจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ซึ่งถือเป็นท่าอากาศยานสากลที่ทันสมัยที่สุดแห่งหนึ่ง โดยทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการเชื่อมต่อของระบบต่างๆ และศูนย์กลางการพาณิชย์ของชุมชน โดยรอบสนามบิน ในปัจจุบันสนามบินสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันให้แก่ประเทศ เมือง และธุรกิจ ซึ่งอยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ที่พึ่งพาความรวดเร็วและเชื่อมโยงกันทั้งโลก ท่าอากาศยานกลายเป็นตัวจักรในการพัฒนาเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดการขยายตัวของธุรกิจต่อเนื่องจากกิจกรรมการบินในพื้นที่โดยรอบสนามบิน และตามแนวเส้นทางคมนาคมขนส่ง ทำให้เกิดเขตธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการบินเขตโลจิสติกส์ นิคมอุตสาหกรรม ศูนย์จัดจำหน่ายสินค้า ศูนย์ธุรกิจด้านเทคโนโลยีข้อมูล และการสื่อสารและตลาดค้าส่ง ซึ่งอยู่รวมกันเป็นกลุ่มเติบโตขึ้นตามเส้นทางขนส่งที่เชื่อมโยงกับท่าอากาศยาน¹ อย่างไรก็ตาม เมื่อบริเวณรอบท่าอากาศยานมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปสู่สภาพความเป็นเมืองมากขึ้น จึงส่งผลให้บริเวณโดยรอบท่าอากาศยานได้รับผลกระทบต่อระบบนิเวศสิ่งแวดล้อม และการอยู่อาศัยของบุคคลโดยรอบท่าอากาศยานที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากความเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมดังกล่าว และโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานซึ่งมีลักษณะของปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมอย่างหนึ่ง ที่มีผู้เสียหายที่ได้รับความเดือดร้อนรอบบริเวณดังกล่าวเป็นจำนวนมากและต้องการได้รับการแก้ไขปัญหาและเยียวยา ซึ่งผู้เสียหายสามารถใช้วิธีการเยียวยาความเสียหายโดยการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนโดยการเข้ามาตรการทางแพ่งในการคุ้มครองสิทธิของตน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องศึกษาถึงแนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตลอดจนแนวคิดและปัญหาอันเกิดจากมลพิษทางเสียงบริเวณรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2546). *โครงการวางแผนผังการพัฒนาเมืองศูนย์กลางการบินสุวรรณภูมิ*. หน้า 1-1.

2.1 แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

2.1.1 แนวความคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม²

ความหมายของ “สิ่งแวดล้อม” ในกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของประเทศแคนาดา³ ได้ให้ความหมายของคำว่าสิ่งแวดล้อม หมายถึงส่วนประกอบของโลกและหมายความรวมถึง

- 1) อากาศ พื้นดิน และน้ำ
- 2) บรรยากาศทุกชั้น
- 3) อินทรีย์และอนินทรีย์สารและสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย และ
- 4) ระบบทางธรรมชาติที่รวมส่วนประกอบใน ข้อ1-3 ด้วย

กฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของประเทศออสเตรเลีย ได้ให้ความหมายของสิ่งแวดล้อมว่าหมายถึง ทุกสิ่งที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ไม่ว่าจะส่งผลกระทบต่อมนุษย์แต่ละคนหรือต่อชุมชนที่อยู่รวมกันในสังคม⁴

สำหรับประเทศไทยความหมายของ “สิ่งแวดล้อม” ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายว่า สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นสามารถแยกองค์ประกอบได้เป็น 2 ส่วน

- 1) สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ (Nature Environment)
- 2) สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น (Man – Made Environment)

ส่วนปัญหาที่เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เรียกว่าเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นสามารถจำแนกได้เป็นประเภท คือ

- 1) การทำลายทรัพยากรธรรมชาติ
- 2) การปล่อยมลพิษ

แนวความคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Right to the Environment) ได้ปรากฏขึ้นพร้อมกับการพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งมีวิวัฒนาการเมื่อไม่นานมานี้ อันเป็นผลมาจากความวิตกกังวลของมนุษยชาติต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมว่าอาจจะต้องสูญสลายลงไปเนื่องจากการกระทำของมนุษย์ ประกอบกับการที่โลกได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งได้สร้างความเสียหายให้กับมนุษย์และสิ่งแวดล้อมอย่างใหญ่หลวง ด้วยเหตุดังกล่าว

² น้ำแท้ มีบุญสร้าง. (2550). การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class action) และการนำรูปแบบการนำเนนคดีแบบกลุ่มมาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย. หน้า 57-63.

³ Canadian Environmental Protection, Act 1988.

⁴ Environmental Protection (Impact of Proposals), Act 1974.

จึงเป็นที่มาของแนวความคิดที่ว่า “สิ่งแวดล้อมควรถือเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ” (Common Heritage of Mankind) และถือเป็นหน้าที่ของทุกคนที่จะต้องร่วมมือกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ไว้ให้ดำรงอยู่คู่กับมนุษย์ตลอดไป ทั้งนี้ เพื่อที่มนุษย์จะได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวนี้ได้อย่างยั่งยืน และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในคติสิ่งแวดล้อมที่ดีและเหมาะสม ทั้งในปัจจุบันและอนาคต⁵

จากรายงานการประชุมของคณะกรรมการนักนิเวศศาสตร์ระหว่างประเทศในหัวข้อการพัฒนาชนบทกับสิทธิมนุษยชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งจัดโดยสมาคมผู้บริโภคแห่งปีนัง เมื่อเดือน ธันวาคม ค.ศ. 1981 ได้กล่าวถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ไว้อย่างน่าสนใจว่า

“มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมธรรมชาติซึ่งได้แก่ ดิน น้ำ และอากาศ ดังนั้น การให้ความเคารพต่อสิทธิมนุษยชนจึงต้องขยายรวมถึงความเคารพต่อสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์อาศัยอยู่ด้วย ดังนั้นสิทธิมนุษยชนจึงครอบคลุมถึงสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สะอาดด้วยนั่นเอง”

ศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับแนวความคิดในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมว่ามีหลักเกณฑ์สำคัญ คือ สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์และบุคคลแต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวน รักษาและควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อความสุขสบายของตนเองเมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามเนื่องจากมลพิษหรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ก็สามารถบังคับตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าได้เกิดความเสียหายหรือกัณฑ์อันตรายขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สิน และสุขภาพอนามัยของผู้นั้นมากน้อยเพียงใดหรือไม่⁶

อาจกล่าวได้ว่าแนวความคิดในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้ไม่ได้มุ่งหมายเพียงแต่คุ้มครองเฉพาะความเสียหายที่จะเกิดต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สินของบุคคลเท่านั้น แต่มุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองในเรื่องคุณภาพชีวิตของบุคคลเป็นสำคัญ ซึ่งคุณภาพชีวิตนี้อาจจะถูกละเมิดหรือกระทบกระเทือนได้แม้จะยังไม่เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัยหรือทรัพย์สินก็ตาม

โดยแนวความคิดในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้สอดคล้องกับแนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยแนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน พัฒนามาจากสิทธิของประชาชนในทางการเมืองการปกครองที่ประชาชนมีสิทธิในการปกครองโดยการเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารประเทศซึ่งเป็นแนวความคิดในการมีส่วนร่วมในอดีต แต่เมื่อการบริหารของผู้แทนราษฎร ไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

⁵ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2547). กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. หน้า 26.

⁶ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ. (2531). รายงานผลการวิจัยคณะนิติศาสตร์ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมูลนิธิญี่ปุ่น. หน้า 91.

เนื่องจากการแสวงหาผลประโยชน์ การบริหารที่ไม่โปร่งใส ปัญหาการคอร์รัปชัน เป็นต้น ทำให้ประชาชนขาดความไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนราษฎรและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น แสดงให้เห็นความล้มเหลวของการบริหารประเทศในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมได้เป็นอย่างดี ซึ่งการอยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเกิดกระแสเรียกร้องและความตื่นตัวในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่ตนอยู่อาศัยด้วยตนเอง

กลุ่มประเทศแอฟริกา แนวความคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมได้ถูกระบุไว้ใน “กฎบัตรแอฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิของปวงชน” (African Charter on Human and People’s Right, 1981) โดยระบุถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้ในข้อที่ 24 ของกฎบัตร ดังกล่าวไว้ว่า “ประชาชนย่อมมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีอันเอื้อต่อการพัฒนาของตน”

ประเทศสหรัฐอเมริกา แนวความคิดเรื่อง “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ปรากฏอยู่ในหลักกฎหมายเรื่องทรัสต์ต่อมหาชน (Public Trust Doctrines) โดยแนวความคิดดังกล่าวนี้ถือว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิโดยชอบที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี และมีโอกาสได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณภาพ โดยเท่าเทียมกัน โดยถือเป็นหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครอง และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาตินั้นให้อยู่ในสภาพที่ดีอยู่เสมอซึ่งเป็นที่มาของการจัดทำกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (The National Environmental Policy Act) ของสหรัฐอเมริกาในเวลาต่อมา⁷

สำหรับประเทศไทยแนวความคิดในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมได้ปรากฏชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ฉบับปัจจุบัน ซึ่งได้บัญญัติรับรองแนวความคิด ในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้ใน มาตรา 66 แนวความคิดในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมซึ่งบัญญัติรับรองว่า บุคคลซึ่งรวมกันเป็นท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ซึ่งหมายความว่าแต่ละท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นย่อมมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้มาตรา 67 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับชุมชนและรัฐในการคุ้มครองส่งเสริม รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับรองสิทธิของชุมชนและปัจเจกบุคคลในการที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี สะอาด ปราศจากมลพิษ โดยบัญญัติอยู่ในหมวด 3 ซึ่งเป็นเรื่อง

⁷ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. เล่มเดิม. หน้า 26.

สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย สิทธิในสิ่งแวดล้อมจึงเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องให้การรับรองและให้ความคุ้มครอง

สิทธิมนุษยชน หมายถึง อำนาจหรือประโยชน์อันเกิดขึ้นมาพร้อมๆ กันกับมนุษย์ และมีความเป็นสากลที่ผู้ใดจะมาล่วงละเมิดไม่ได้ ความหมายของสิทธิมนุษยชนนี้เดิมมุ่งหมายที่จะให้มีการกำหนดสิทธินี้ไว้เพื่อจำกัดการใช้อำนาจของรัฐหรืออำนาจปกครอง และเพื่อโต้แย้งคัดค้านการใช้อำนาจของรัฐไม่ให้รัฐหรือผู้ใช้อำนาจปกครองใช้อย่างไม่มีขอบเขต ในเวลาต่อมาได้ขยายเป็นสิทธิเรียกร้องต่อรัฐให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้ประชาชนมีหลักประกันขั้นต่ำสุดที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสังคมด้วยความผาสุก สิทธิมนุษยชนจึงครอบคลุมไปถึงสิทธิใหม่ๆ บางประการ เช่น สิทธิที่จะมีงานทำ สิทธิที่จะมีที่พักอาศัยอันถูกสุขลักษณะ สิทธิที่จะมีการพักผ่อนหย่อนใจ และรวมไปถึงสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งเป็นพันธกรณีของรัฐที่จะต้องเข้ารับการระดมทุนการจัดให้มีหลักประกันดังกล่าวแก่ประชาชนพลเมืองของรัฐ⁸

การควบคุมและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันได้อาศัยแนวคิดทางคณิตศาสตร์ที่ว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถือเป็นสมบัติร่วมกันของมหาชน มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมและได้อาศัยประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเหล่านั้น จึงถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ในอันที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีเหมาะสมและมีคุณภาพชีวิตที่ดี ดังนั้น การให้ความเคารพต่อสิทธิมนุษยชนจึงควรขยายความรวมไปถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ได้อาศัยและใช้ประโยชน์อยู่ด้วย สิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้ถือเป็นสิทธิของปัจเจกชนทุกๆ คนที่จะมีส่วนร่วมในการได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในขณะเดียวกันก็ต้องมีหน้าที่ในอันที่จะปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเหล่านั้นไว้ด้วยเช่นกัน⁹

แนวความคิดในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้ เป็นกระบวนการแปรรูปจารีตประเพณีวิถีชีวิตของท้องถิ่นให้กลับกลายเป็นแนวความคิดที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกล่าวอ้างสร้างความปลอดภัยในสิทธิการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น

ในภาคเหนือ ชาวบ้านจะปกป้องสิทธิของตนเองผ่านการรณรงค์เพื่อให้รัฐรับรองสิทธิ ตามกฎหมายของชาวบ้านในการจัดการป่าชุมชน ทั้งนี้เพราะชาวบ้านมองการมีส่วนร่วมของตนในกระบวนการผลักดันให้ออกพระราชบัญญัติป่าชุมชนว่า เป็นการต่อสู้ของท้องถิ่นในการพิทักษ์สิทธิของตนในกระบวนการดังกล่าว ชาวบ้านสามารถนำเอาคดีของท้องถิ่นที่ว่าด้วยสิทธิการใช้

⁸ วีระ โลจายะ. (2522). *กฎหมายสิทธิมนุษยชน*. หน้า 4-6 และ 53- 54.

⁹ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. เล่มเดิม. หน้า 45.

มาขึ้นันได้อย่างหนักแน่นมากขึ้น ตามนัยที่ว่า ผู้ดูแลและใช้ประโยชน์ทรัพยากรใดก็ตามสมควรเป็นผู้มีสิทธิในทรัพยากรนั้น トラบเท่าที่เขาไม่ได้ใช้อย่างทำลายหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน และเมื่อเขายุติการใช้ทรัพยากรนั้นแล้วทรัพยากรดังกล่าวก็จะกลับคืนไปเป็นทรัพยากรของส่วนรวมตามเดิม¹⁰

ดังนั้นเมื่อมีการกระทำใดๆ ที่เป็นการส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันมีลักษณะจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ย่อมจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและคุณภาพชีวิตของชุมชนและปัจเจกบุคคล ชุมชนหรือปัจเจกบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะดำเนินการเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐเข้าดำเนินการยุติการทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือการปล่อยมลพิษนั้น และในกรณีเช่นนี้อาจถือได้ว่าประชาชนหรือปัจเจกบุคคลเป็นผู้เสียหายและถูกโต้แย้งสิทธิแล้ว แม้จะยังไม่ปรากฏความเสียหายอย่างชัดเจน เพราะถือเป็นการละเมิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แล้ว หากหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการหรือละเลยล่าช้าจนอาจจะเกิดความเสียหาย บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อตนเองโดยการเข้ามาตราทางกฎหมายฟ้องคดีต่อศาลหรืออาจจำเป็นต้องปกป้องสิทธินั้นด้วยตัวเอง โดยการกระทำใดๆ เพื่อเป็นการป้องกันและยับยั้งความเสียหายนั้นได้ด้วยตนเอง

ดังนั้น หากมีการกระทำใดที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของบุคคลอย่างแน่นอน บุคคลย่อมมีสิทธิปกป้องหรือป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อคุณภาพชีวิตของตนเองได้ โดยไม่จำเป็นต้องรอให้เกิดความเสียหายก่อนแต่อย่างใดหรือมีสิทธิที่จะกระทำได้เลยแม้ความเสียหายนั้นจะยังไม่ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนก็ตาม

2.1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับผู้เสียหายทางสิ่งแวดล้อม

แนวความคิดของผู้เสียหายทางสิ่งแวดล้อม คือ การมีอำนาจฟ้องในฐานะเป็นผู้เสียหายคดีสิ่งแวดล้อม มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่เดิมน้ำที่ของกฎหมายมนการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม มีลักษณะเป็นการดำเนินคดีเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) และรบกวนการครอบครอง (Trespass) หรือการดำเนินโดยเจ้าของที่ดินถูกรบกวนการใช้สิทธิในน้ำในสภาพและปริมาณโดยปกติวิสัย ดังนั้น น้ำที่หลักของกฎหมายในเรื่องนี้ จึงมีลักษณะเป็นเพียงกลไก เพื่อให้การรักษาผลประโยชน์เอกชน (Private Interests) เท่านั้น ซึ่งยังไม่ได้ให้ความหวังใยต่อสิ่งแวดล้อมในลักษณะเป็นผลประโยชน์มหาชน (Public Interests) กล่าวคือ คำนึงเพียงการรักษาเยียวยาความเสียหายที่เจ้าของที่ดินหรือเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมก่อให้เกิดขึ้นแก่เพื่อนบ้านของเขารายใดรายหนึ่งหรือหลายรายเท่านั้น ซึ่งผู้มีสิทธิฟ้องร้องคดีตามหลักกฎหมายเรื่องเดือดร้อนรำคาญได้ จะต้อง

¹⁰ อานันท์ กาญจนพันธ์. (2544). *มิตชุมชน: วิธีคิดท้องถิ่น ว่าด้วยสิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร*. หน้า 265.

เป็นผู้ได้รับความเสียหายโดยตรงเท่านั้น ด้วยการให้หลักดังกล่าวนี้จึงส่งผลให้การฟ้องคดีแทนผู้เสียหายทั้งหมด (Class Action) ไม่สามารถทำได้ ดังนั้น ในทศวรรษ 1960 สิ่งแรกที่ศาลต่างประเทศต่างๆ จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมจึงได้แก่เรื่องอำนาจฟ้องร้อง (Standing)¹¹

ต่อมาแนวความคิดทางด้านกฎหมายได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1970 เมื่อมีการบัญญัติกฎหมายคุณภาพสิ่งแวดล้อมออกมา ในมลรัฐมิชิแกนของสหรัฐอเมริกายินยอมให้ประชาชนทุกคนในฐานะเป็นสมาชิกคนหนึ่งของสังคมสามารถฟ้ององค์กรของรัฐบาลและบริษัทเอกชนในเรื่องสิ่งแวดล้อมได้

นักนิติศาสตร์จำนวนมากก็ได้สนับสนุนให้มีการนำเอาหลักกฎหมายเรื่องทรัสต์ต่อมหาชน (Public Trust Doctrine) มาใช้แก่คดีสิ่งแวดล้อม หลักกฎหมายซึ่งมีที่มาจากกฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหาว่า ทรัพย์สินหรือทรัพยากรบางประเภทที่เป็นสมบัติร่วมกันของมหาชน เช่น อากาศ พื้นน้ำ ป่าไม้ และธรรมชาตินั้นเป็นสิ่งที่รัฐบาลเก็บรักษา เป็นทรัสต์ไว้แทนมหาชน ด้วยเหตุนี้การก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินเช่นนั้น จึงเป็นการกระทบกระเทือนถึงประโยชน์ของมหาชน (Public Interests) และประชาชนสามารถเข้าร่วมในการปกป้องรักษาได้มากขึ้น ดังเช่นจะเห็นได้ว่าในระยะหลังๆ นี้ รัฐบาลของบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ได้ยินยอมให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมได้มากขึ้น เรียกว่า การฟ้องร้องคดีประชาชน (Citizen Suits) โดยเป็นการขยายมาจากหลักการเดิมว่า การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นหน้าที่ของอัยการแผ่นดินเท่านั้น แนวโน้มเช่นนี้แสดงให้เห็นว่า ความคิดทางนิติศาสตร์เช่นนี้ยอมรับว่า ผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมไม่จำเป็นต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรง ดังเช่นที่ยึดถือมาตามหลักกฎหมายเรื่องเค็ดร็อนราคาญอีกต่อไป¹² การนำหลักการที่ถือประชาชนทุกคนเป็นผู้ได้รับความเสียหาย เนื่องจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาใช้ (Public Trust Doctrine) สหรัฐอเมริกาจึงยอมให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติได้ ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องเอกชนหรือฟ้องเจ้าพนักงานของรัฐ เพื่อ บังคับให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องและชอบธรรม¹³

ปัจจุบันได้มีการยอมรับแนวความคิดการเข้าร่วมของประชาชนในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ซึ่งนำไปสู่การยอมรับบทบาทขององค์กรการพัฒนา (Non Governmental Organization หรือ NGO) ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น องค์กร

¹¹ พิเชษฐ์ เมลาณนท์. (ม.ป.ป.). เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1 บทบาทของกฎหมายในการควบคุมและการจัดระเบียบสิ่งแวดล้อม. หน้า 80-82.

¹² แหล่งเดิม.

¹³ พันธ ทัศนียานนท์. (2529, กันยายน). "กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ." *วารสารสิ่งแวดล้อม*, 3, 2. หน้า 50.

พัฒนาเอกชน (NGO) เหล่านี้ นับเป็นแรงสำคัญในการรณรงค์ให้มีการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม และในบางประเทศศาลปกครองยังให้องค์กรพัฒนาเอกชน มีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ ดังเช่น ในอิตาลีและสหรัฐอเมริกา เป็นต้น สำหรับกรณีประเทศไทย ก็ได้มีการยอมรับแนวคิดให้ประชาชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในระดับหนึ่ง ซึ่งยังไม่ไปไกลถึงขนาดให้องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) เป็นผู้เสียหายฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้โดยตรงโดยไม่ต้องรับมอบอำนาจจากผู้เสียหาย¹⁴

2.1.3 ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบเด็ดขาด (Theory of Absolute Liability)

เดิมทีในการกำหนดความรับผิดชอบของบุคคลนั้นจะต้องปรากฏว่า ผู้กระทำนั้นต้องมี “ความผิด” (Never any Liability Without Fault) อันเป็นหลักเกณฑ์ ในเรื่องความรับผิดทางละเมิด กล่าวคือ ผู้ที่จะรับผิดทางละเมิดนั้นจะต้องปรากฏว่าผู้กระทำหรือคนเว้นการกระทำใดการหนึ่ง โดยจงใจ (Wrongful Intention) หรือประมาทเลินเล่อ (Negligence) และสามารถพิสูจน์ได้ว่าผู้กระทำนั้นเป็นผู้กระทำเช่นนั้นจริง แต่อย่างไรก็ตามขอบเขตและหลักเกณฑ์ทางละเมิดดั้งเดิมนั้นยังไม่กว้างขวางพอที่จะครอบคลุมถึงความรับผิดชอบ โดยเฉพาะในกรณีตามข้อเท็จจริงอาจปรากฏได้ความว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้หนึ่งผู้ใดนั้นผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อในการกระทำ หากแต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นเกิดเนื่องจากสิ่งที่ประกอบกันซึ่งโดยปกติอาจเกิดความบกพร่องผิดปกติได้ ดังนั้น หากพิจารณาตามหลักความรับผิดแบบดั้งเดิมแล้วก็จะมีผลว่าผู้ถูกกล่าวหาว่านั้นไม่มีความผิด และไม่ต้องมีความรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ซึ่งความรับผิดเด็ดขาดหรือความรับผิดโดยสมบูรณ์ (Absolute Liability) นั้นความจริงก็คือ “No Fault Liability” หมายถึงความรับผิดแม้ไม่มีความผิด ไม่คำนึงถึงความผิด ความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้กระทำเพียงแต่การกระทำของเขาก่อให้เกิดความเสียหายเขาก็ย่อมต้องรับผิดแล้ว¹⁵

การพิสูจน์ว่าการกระทำของจำเลยครบองค์ประกอบความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้มีความยากลำบากเพราะจะต้องพิสูจน์ให้ได้ครบถ้วน ทั้งองค์ประกอบทางการกระทำและองค์ประกอบทางจิตใจ ทำให้เกิดความยากลำบากแก่โจทก์ในการพิสูจน์ อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพสังคมที่มีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น เช่น กรณีที่มีการใช้เครื่องบินไอพ่นในการพ่นสารเคมีมีพิษลงในไร่นา¹⁶ เป็นต้น ผู้เสียหายจากการกระทำเหล่านี้จะป้องกันขัดขวางอย่างใดย่อมทำได้ยากหรือทำไม่ได้เลยในขณะที่

¹⁴ พีรฉัตร จรรยาตันท. (2547). การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมโดยศาลชำนาญพิเศษ. หน้า 51-53.

¹⁵ สุรัตน์ ชาญชัยกิตติกร. (2551). การเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยโดยการดำเนินคดีแบบกลุ่ม. หน้า 24.

¹⁶ ปัญจพร โกศลกิติวงศ์. (2541). ความรับผิดทางแพ่งของผู้ก่อมลพิษในคดีสิ่งแวดล้อม. หน้า 31-32.

ฝ่ายผู้กระทำอยู่ในวิสัยที่จะป้องกันอันตรายมิให้เกิดความเสียหายได้ดีที่สุด ดังนั้น จึงมีแนวคิดที่จะเอาทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาดมาแก้ปัญหาดังกล่าว

ประเทศแคนาดา เจ้าหน้าที่ได้นำเอาแนวความคิดเรื่องความรับผิดชอบโดยเด็ดขาดที่มักนิยมใช้กันในการพิจารณาความผิดฐานละเมิดมาปรับใช้กับกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองความเป็นอยู่ที่ดีของสาธารณชน เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันสภาวะแวดล้อม เป็นพิษ อันเป็นความผิดทางอาญาอย่างหนึ่งที่มีไว้เพื่อคุ้มครองความเป็นอยู่ที่ดีของสาธารณชน (Public Welfare Offences) ซึ่งเป็นผลให้โจทก์หรือผู้เสียหายในคดีอาญาประเภทนี้ไม่มีหน้าที่ต้องนำสืบถึงเจตนา (Mens Rea) ของจำเลยให้ปรากฏต่อศาล โจทก์เพียงพิสูจน์ว่าจำเลยได้กระทำการใดๆ ครอบคลุมประกอบตามที่กฎหมายในเรื่องการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมฉบับใดฉบับหนึ่งบัญญัติไว้¹⁷ เช่น กฎหมายบัญญัติว่าห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งสารพิษหรือสิ่งอื่นใดอันเป็นอันตรายต่อคุณภาพของน้ำลงในแม่น้ำ และหากผู้ใดฝ่าฝืนจะถูกลงโทษ โจทก์ก็ไม่ต้องพิสูจน์ว่าจำเลยได้กระทำโดยเจตนาหรือประมาทให้ของเสียลงสู่แม่น้ำ โจทก์เพียงแต่นำสืบองค์ประกอบภายนอก (Actus Reus) ว่าในแหล่งน้ำนั้นถูกเจือปนด้วยของเสียที่ออกมาจากน้ำทิ้งของโรงงานจำเลยให้สมดังฟ้องจำเลยก็จะถูกลงโทษตามกฎหมายทันที จากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้นำเอาแนวความคิดในเรื่องความรับผิดชอบโดยเด็ดขาดมาใช้ในคดีประเภท Public Welfare Offences นั้น นอกจากจะก่อให้เกิดการกระตุ้นเตือนกลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรมให้ต้องระมัดระวังอย่างสูงต่อการปล่อยของเสียออกสู่ระบบสิ่งแวดล้อม จนอาจสร้างผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัยแล้ว ยังเป็นการชี้ให้เห็นถึงการดูแลเอาใจใส่คุ้มครองและรับรองในสิทธิของประชาชนที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีโดยรัฐอีกด้วย ดังนั้น ในกฎหมายหลายฉบับไม่ว่าจะเป็นกฎหมายควบคุมน้ำ กฎหมายควบคุมอากาศ รัฐบาลแคนาดาได้นำเอาแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบโดยเด็ดขาดมาสอดแทรกในกฎหมายเหล่านั้นด้วย

ขอบข่ายของความรับผิดชอบเด็ดขาดในกฎหมายลักษณะละเมิดในประเทศที่ใช้ระบบจารีตประเพณี (Common Law) แยกพิจารณาได้ดังนี้

- 1) ความรับผิดชอบเด็ดขาดกรณี Ryland V. Fletcher
- 2) ความรับผิดชอบเด็ดขาดที่เกี่ยวกับสัตว์
- 3) ความรับผิดชอบเด็ดขาดที่เกี่ยวกับวัตถุอันตรายและอื่นๆ

ประเทศไทยได้นำเอาทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาดมาใช้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 425 คือความรับผิดของนายจ้างร่วมกับลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างกระทำละเมิดทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายในทางการที่จ้าง

¹⁷ อานาจ วงศ์บัณฑิต ก (2529, กันยายน). “การเปลี่ยนแปลงการพิจารณาพิสูจน์เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของ Common Law ในคดีสภาพแวดล้อมเป็นพิษในแคนาดา.” *วารสารนิติศาสตร์*, 16, 3. หน้า 166.

ทฤษฎีความรับผิดชอบที่คาดหวังนั้นหากผู้เสียหายหรือโจทก์พิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าการกระทำ ความผิดอยู่ในความครอบครองของจำเลย จำเลยต้องรับผิดชอบต่อโจทก์โดยไม่มีข้อยกเว้นหรือข้อแก้ตัว ใดๆ ทั้งสิ้น

แนวความคิดตามทฤษฎีความรับผิดชอบที่คาดหวังอาจสรุปได้ว่า หากบุคคลใดกระทำการ หรือไม่กระทำการหรือประกอบกิจการใดอันอาจก่อให้เกิดความเสียหาย หากเป็นความเสียหาย เกิดขึ้นแก่ผู้อื่น บุคคลนั้นต้องรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้น ถึงแม้ว่าในการกระทำหรือประกอบกิจการ ดังกล่าว บุคคลผู้กระทำการจะได้จัดให้มีการป้องกันภัยอันตรายไว้แล้ว และมีได้กระทำการโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อที่จะก่อความเสียหายให้เกิดขึ้นแก่ผู้อื่นแต่ประการใดก็ตาม เพราะหน้าที่ โดยเคร่งครัดซึ่งผู้กระทำต้องระวังและป้องกันมิให้ผู้อื่นได้รับอันตรายจากการกระทำของตนและ หรือบริวารของตน ผู้กระทำดังกล่าวจึงต้องรับผิดชอบเพื่อความบกพร่องในการป้องกันชุมชน¹⁸

สหรัฐอเมริกา คดี Smiths V. California (1995) และคดี Provincial Motor Cab Co. V. Dunning (1909) ได้อ้างหลักเกณฑ์ในเรื่องความรับผิดชอบที่คาดหวังไว้ว่าความรับผิดชอบในทางแพ่ง ในการกระทำของจำเลยนั้น ไม่ต้องถึงขนาดมีเจตนาร้ายอย่างเช่นความรับผิดชอบในทางอาญา ดังนั้นเพียงแต่การกระทำบางอย่างของจำเลยก่อให้เกิดผลเป็นความเสียหายหรือภัยอันตรายต่อผู้อื่น จำเลยก็ต้องรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้นนั้น¹⁹

สหรัฐอเมริกาได้นำทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม และทฤษฎีความรับผิดชอบที่คาดหวังมา ประยุกต์ใช้เพื่อการเยียวยาปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่นสิทธิในการฟ้องตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (The Environmental Protection) ด้วยเหตุที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนอเมริกาทุกคนมีสิทธิและ หน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำหรือ จากกิจกรรมที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม หรือผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้เกี่ยวกับคุณค่าสิ่งแวดล้อม ซึ่งอยู่ในฐานะเป็นปากเสียงแทนประชาชนในปัญหาสิ่งแวดล้อม ได้มีสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาล ในกรณีที่เกิดหรืออาจเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้น และในการฟ้องร้องนั้นหากว่าได้มีกฎหมาย คำสั่ง คำอนุญาต หรือมาตรฐาน เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว โจทก์เพียงแต่พิสูจน์ว่าจำเลยได้ กระทำการที่ผิดไปจากข้อบัญญัติดังกล่าวก็พอ แต่ถ้าไม่มีข้อบัญญัติใดๆ โจทก์เพียงพิสูจน์ว่า สิ่งแวดล้อมที่เสียไปมีมากกว่าประโยชน์ที่จะได้รับทางเศรษฐกิจ และจำเลยมีวิธีทำให้เกิด ความเสียหายได้น้อยกว่าที่เป็นอยู่แต่ไม่ทำก็เพียงพอแล้ว²⁰ และในกรณีที่การก่อให้เกิดสิ่งแวดล้อม เป็นพิษได้กระทำและเกิดผลร้ายในมลรัฐหนึ่งและผลนั้นได้ขยายไปถึงมลรัฐอื่นด้วย เช่นนี้ศาลสูง

¹⁸ ดนัยศ ศรลัมพ์. (2525). *คำทบทวนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ*. หน้า 146.

¹⁹ Rolin M. Perkins. (1969). *Parkinson Criminal Law*. p. 803.

²⁰ กาญจนา นิมนานเหมินทร์. (2535). *กฎหมายสภาวะแวดล้อม*. หน้า 52-55.

แห่งสหรัฐอเมริกาได้วินิจฉัยและวางหลักเกณฑ์โดยอาศัยทฤษฎีทั้งสองดังกล่าวว่า ผู้เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายต้องรับผิดชอบในกรณีไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดกับบุคคล หรือทรัพย์สินหรือธุรกิจ หรือทรัพยากรธรรมชาติด้วยเหตุบังเอิญ หรือเหตุสุดแตรกประการใดก็ตาม²¹

2.1.4 ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด (Theory of Strict Liability)

ความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด คือ หลักหรือทฤษฎีหนึ่งในการวินิจฉัยความรับผิดชอบของบุคคลในทางละเมิด ซึ่งเป็นแนวคิดที่มาตั้งแต่ก่อนคริสตศตวรรษที่ 19 ซึ่งกฎหมายละเมิดในยุคนั้น จะมุ่งที่จะคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลเป็นสำคัญ ทฤษฎีความรับผิดชอบทางละเมิดจึงมิได้พิจารณาถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ หากแต่จะพิจารณาถึงความเสียหายเป็นสำคัญ ซึ่งเมื่อสังคมมีความก้าวหน้าทางวิทยาการมากขึ้น นักนิติศาสตร์จึงมีแนวความคิดว่า หากยังแต่มุ่งพิจารณาความรับผิดชอบเอาจากหลักความรับผิดชอบดั้งเดิมอยู่แล้ว ก็จะมีผู้เสียหายที่เป็นผู้บริโภคอีกจำนวนมากที่จะต้องได้รับความเดือดร้อน โดยที่จะไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

ด้วยเหตุนี้จึงสมควรที่จะมีหลักเกณฑ์ในการกำหนดภาระความรับผิดชอบใหม่ที่กว้างขวางยิ่งขึ้น ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบเคร่งครัด (Strict Liability) จึงได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณา เพราะโดยเนื้อหาแล้วทฤษฎีดังกล่าวสามารถครอบคลุมขอบเขตความรับผิดชอบของผู้กระทำความเสียหายได้กว้างกว่าความรับผิดชอบตามหลักละเมิดทั่วไป ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์เรื่องความรับผิดชอบเด็ดขาดนั้นไม่จำเป็นต้องพิจารณาเรื่องความผิดของผู้กระทำเป็นสาระสำคัญดังหลักเกณฑ์ดั้งเดิมแล้ว จึงอาจเรียกได้ว่าเป็นความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด (Liability Without Fault) เพียงแต่เมื่อความเสียหายเกิดขึ้นเพราะการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ความรับผิดชอบของผู้ถูกกล่าวหาที่มีต่อผู้เสียหายจะเกิดขึ้นทันทีทั้งนี้โดยไม่ต้องพิจารณาเลยว่า ความเสียหายนั้นจะเกิดจากการจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ ซึ่งถือได้ว่าเป็นความผิดของผู้กระทำหรือไม่ก็ตาม ซึ่งแม้ว่าจะเป็นการกระทำโดยสุจริตและเป็นปกติแห่งการดำเนินการกิจการของเขาก็ตาม ถ้าหากว่าภารกิจนั้นโดยสภาพอาจเป็นอันตรายผิดปกติธรรมดาหรืออาจเสี่ยงต่อความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อผู้อื่นแล้ว ก็ต้องถือว่าเป็นความรับผิดชอบของเจ้าของกิจการนั้นในทันทีที่เขาเริ่มดำเนินการแล้ว เพราะเขานั้นยอมรับเข้ารับความเสี่ยงต่อความรับผิดชอบในทันทีที่เขาดำเนินการนั้นเอง ความรับผิดชอบจึงเกิดควบคู่ไปกับการดำเนินการนั้นด้วย หากแต่จะต้องรับผิดชอบต่อใครคนใดนั้นก็ถูกกำหนดขึ้น เมื่อปรากฏตัวผู้เสียหายในภายหลัง²²

แนวความคิดตามทฤษฎีนี้มีพื้นฐานมาจากหลักของการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในอันที่จะไม่ถูกทำลาย คดีที่ถือว่าเป็นบรรทัดฐานเริ่มแรกของทฤษฎีนี้ คือ คดี Rylands V. Fletcher²³

²¹ Irving J. Sloan. (1971). *Environment and the Law*. p. 78-80.

²² William L. Prosser. (1979). *Law of Torts*. pp. 494-495.

²³ สาขาสุดา นิงสานนท์. (2525). *ความรับผิดชอบเด็ดขาดในกฎหมายลักษณะละเมิด*. หน้า 51-52.

โดยวางหลักว่า บุคคลใดกระทำหรือนำสิ่งใดอันอาจเป็นอันตรายเข้ามาในที่ดินของตน บุคคลนั้นต้องจัดการเก็บรักษาอย่างระมัดระวังมิให้สิ่งนั้นรั่วไหล และเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น และมีหน้าที่โดยเคร่งครัดที่จะต้องรอบคอบในการป้องกันและระวังล่วงหน้าด้วยประการทั้งปวงในผลที่อาจมีหรืออาจเกิดขึ้นจากวัตถุประสงค์หรือจากการกระทำผิดไปจากปกติธรรมดา หลักเกณฑ์ในคดีนี้ได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีต่างๆ ในเวลาต่อมา ซึ่งในคดีดังกล่าวมีข้อยกเว้นหลายกรณีซึ่งจำเลยอาจนำสืบให้พ้นความรับผิดได้อาทิ เช่น เหตุสุดวิสัย โจทก์เป็นฝ่ายผิดเอง เป็นต้น

ทฤษฎีความรับผิดโดยเคร่งครัด เกิดจากแนวความคิดทางกฎหมายที่ว่า “ผู้ใดก่อความเสียหาย ผู้นั้นต้องจ่าย” โดยถือว่าเป็นหน้าที่โดยเคร่งครัดที่ผู้กระทำจะต้องระมัดระวังมิให้การกระทำของตนเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายหรือความเสียหาย และเมื่อมีอันตรายหรือความเสียหายเกิดขึ้น ผู้ได้รับความเสียหายก็ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผลที่เกิดขึ้นว่าเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ เพียงแต่แสดงให้เห็นว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นจริงก็พอ ในขณะที่ตัวผู้กระทำเองกลับต้องมีภาระที่จะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมิได้เกิดจากกิจกรรมการกระทำของตน โดยไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุกับผลตามทฤษฎีเงื่อนไข หรือทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสมในหลักกฎหมายละเมิดแต่ประการใด เพราะถือว่าเป็นความรับผิดโดยเคร่งครัดที่ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องไม่กระทำให้ผู้อื่นได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากการกระทำของตน²⁴

ทฤษฎีรับผิดโดยเคร่งครัดนี้ที่ถูกนำมาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อม ก็โดยการบัญญัติไว้ในมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่โจทก์เพียงพิสูจน์ว่าจำเลยเป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษ โดยไม่ต้องนำสืบให้ศาลเห็นว่าจำเลยกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อเพราะเพียงโจทก์นำสืบให้ศาลเห็นได้ว่า มลพิษเกิดจากการกระทำของจำเลยหรือแหล่งกำเนิดมลพิษอยู่ในความครอบครองของจำเลย จำเลยก็ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่โจทก์ และในพระราชบัญญัติว่าด้วยอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 63 ซึ่งได้บัญญัติถึงความรับผิดชอบต่อความเสียหายจากวัตถุอันตรายซึ่งอยู่ในความครอบครองไว้ว่า ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขนส่ง หรือผู้มีไว้ในครอบครองของตน ซึ่งวัตถุอันตรายต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่วัตถุอันตรายที่อยู่ในความครอบครองของตน เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า ความเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัยหรือเกิดเพราะความผิดของผู้เสียหายนั่นเอง

²⁴ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 96-97.

2.1.5 หลักการฟ้องคดีโดยประชาชน (Citizen Suits)

กฎหมายในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแต่เดิมมีหน้าที่มีลักษณะเป็นการดำเนินคดีตามกฎหมายว่าด้วยเหตุเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) และรบกวนการครอบครอง (Trespass) ซึ่งมีลักษณะเป็นเพียงกลไก เพื่อให้การรักษาผลประโยชน์เอกชน (Private Interest) เท่านั้น ซึ่งยังไม่ได้ให้ความห่วงใยต่อสิ่งแวดล้อมในลักษณะเป็นผลประโยชน์มหาชน (Public Interest) โดยคำนึงถึงแต่เพียงการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายรายหนึ่งรายใดหรือหลายรายเท่านั้น กล่าวคือ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามหลักกฎหมายเรื่องเหตุเดือดร้อนรำคาญ จะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายโดยตรงเท่านั้น ด้วยการใช้หลักดังกล่าวนี้จึงส่งผลให้การฟ้องคดีแทนผู้เสียหายทั้งหมด (Class Action) ไม่สามารถทำได้

ต่อมาได้สนับสนุนให้มีการนำเอาหลักกฎหมาย เรื่องทรัสต์ต่อมหาชน (Public Trust Doctrine) มาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อม หลักกฎหมายซึ่งมีที่มาจากกฎหมายโรมันนี้มีเนื้อหาว่าทรัพย์สินและทรัพยากรบางประการที่เป็นสมบัติร่วมกันของมหาชน เช่น อากาศ พื้นน้ำ ป่าไม้ และธรรมชาติ นั้น เป็นสิ่งที่รัฐบาลเก็บรักษาเป็นทรัสต์ไว้ให้แทนมหาชน ด้วยเหตุนี้การก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินเช่นนี้ จึงเป็นการกระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ของมหาชน (Public Interest) และประชาชนสามารถเข้าร่วมในการปกป้องรักษาได้ ซึ่งเป็นการนำหลักการที่ถือว่าประชาชนทุกคนเป็นผู้ได้รับความเสียหาย เนื่องจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาใช้ (Public Trust Doctrine) ดังนี้ จึงยอมให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติได้ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องคดีเอกชน หรือฟ้องเจ้าพนักงานของรัฐเพื่อบังคับให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องและชอบธรรม²⁵

หลักเกณฑ์ในเรื่อง การฟ้องคดีโดยประชาชน (Citizen Suits) นี้มีวิวัฒนาการมาจากกฎหมายของสหรัฐอเมริกา โดยหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนของสหรัฐอเมริกาในระยะแรกนั้น ผู้มีอำนาจฟ้องจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าสิทธิของตนเองถูกกระทบกระเทือนและอาจได้รับความเสียหายและสถานะของโจทก์ (Proper Plaintiffs) ซึ่งมีอำนาจในการฟ้องคดี (Standing to Sue) นั้น จะต้องเป็นบุคคล ดังนั้นนิติบุคคลหรือองค์กรเอกชนต่างๆ จึงไม่อาจเป็นผู้ได้รับความเสียหายในการที่จะฟ้องคดีโดยอาศัยหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนได้ เว้นเสียแต่นิติบุคคลหรือองค์กรเหล่านั้นจะฟ้องคดีในฐานะตัวแทนของสมาชิกจึงจะถือว่ามีอำนาจฟ้องและหลักการฟ้องคดีโดยประชาชน (Citizen Suits) ของสหรัฐอเมริกาไม่รวมถึงการฟ้องคดีอาญา เพราะการฟ้องคดีอาญา

²⁵ พนัส ทัศนียานนท์. เล่มเดิม. หน้า 50.

ผู้เสียหายหรือราษฎรฟ้องคดีเองไม่ได้ต้องเป็นหน้าที่ของอัยการแผ่นดินเท่านั้นที่จะฟ้องได้ ซึ่งต่างกับของประเทศไทย ประชาชนสามารถเป็นผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้เอง²⁶

ปี ค.ศ. 1970 ได้มีการบัญญัติหลักการฟ้องคดีโดยประชาชน (Citizen Suits) ขึ้นในมาตรา 304 ของกฎหมาย Clean Air Act 1970 ของสหรัฐอเมริกา โดยเป็นการขยายมาจากหลักเดิมที่ว่า การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ของอัยการแผ่นดินเท่านั้น แนวโน้มเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าความคิดทางนิติศาสตร์ยอมรับว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยตรง ดังเช่นที่ยึดถือกันมาตามหลักกฎหมายเรื่องเดือรื้อนราคาญ่อีกต่อไป²⁷ การนำหลักการที่ถือว่าประชาชนทุกคนเป็นผู้ได้รับความเสียหาย เนื่องจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาใช้ (Public Trust Doctrine) สหรัฐอเมริกาจึงยอมให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติได้ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องคดีเอกชน หรือฟ้องเจ้าพนักงานของรัฐเพื่อบังคับให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องและชอบธรรม²⁸

2.1.6 หลักการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action)

การดำเนินคดีแบบกลุ่ม มีวิวัฒนาการมาจากหลักยุติธรรม (Equity) เพื่อใช้กับการดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีที่มีจำนวนผู้มีส่วนได้เสียที่เป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีมีจำนวนมาก เพราะการที่จะเข้ามาเป็นคู่ความเพื่อเข้ามาดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีพร้อมกันนั้น เป็นสิ่งที่ไม่สามารถปฏิบัติได้โดยสะดวก เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการซ้ำซ้อนในการฟ้องคดี ประหยัดค่าใช้จ่ายและเวลา และผลของการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินมีผลผูกพันร่วมกัน และเป็นการขจัดปัญหาที่เกิดแก่ผู้เสียหายคนอื่นๆ ที่แยกฟ้องต่างหากโดยอาจจะมีเหตุเนื่องมาจากข้อจำกัดในเรื่องเขตอำนาจศาล หรือเพราะเหตุบุคคลเหล่านั้นไม่ทราบถึงสิทธิที่ตนมีอยู่ นอกจากนี้การดำเนินคดีแบบกลุ่มยังมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะรวบรวมข้อเรียกร้องรายย่อยเพื่อให้สามารถยื่นข้อเรียกร้องของตนเข้ามาในศาลได้

การดำเนินคดีแบบกลุ่มที่ผู้จะเข้ามาเป็นสมาชิกของกลุ่มเพื่อดำเนินคดีจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียร่วมกัน คำว่า “ผู้มีส่วนได้เสียร่วมกัน” (Common Interest) ในที่นี้มีได้หมายถึงผู้มีหนี้จะต้องรับผิดชอบร่วมกันหรือเป็นเจ้าของหรือลูกหนี้ร่วม แต่เป็นการที่คนกลุ่มหนึ่งมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการที่ตนถูกโต้แย้งสิทธิในความเสียหายที่เกิดจากการกระทำเดียวกัน จึงสมควรที่จะฟ้องคดีเข้ามาด้วยกัน เพื่อศาลจะได้ตัดสินและมีคำพิพากษาไปในคราวเดียวกัน

²⁶ ประพจน์ คล้ายสุบรรณ. (2550, พฤษภาคม – สิงหาคม). “แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม.” *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 7, 2. หน้า 33-35.

²⁷ พิเชษฐ์ เมลาณนท์. เล่มเดิม. หน้า 84-85.

²⁸ พันัส ทศนิยานนท์. เล่มเดิม. หน้า 50.

เมื่อผู้เสียหายมีจุดมุ่งหมายเดียวกันและยินยอมให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้แทนในการฟ้องคดีและยอมรับผลอันนั้น ถือว่าการที่มีผู้แทนในการฟ้องคดียอมเป็นไปได้ โดยไม่ขัดต่อหลักความยุติธรรมแต่อย่างใด อีกทั้งการดำเนินคดีแบบกลุ่ม ในบางกรณียังช่วยให้กฎหมายสารบัญญัติสามารถบังคับได้ตามวัตถุประสงค์ของการร่างกฎหมายแต่ละฉบับอีกด้วย

การดำเนินคดีแบบกลุ่มของประเทศสหรัฐอเมริกา บทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้กับกรณีการดำเนินคดีแบบกลุ่ม กำหนดไว้ใน Federal Rules of Civil Procedure คือ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของอเมริกา ซึ่งต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อ 23 (a) ของ Federal Rules of Civil Procedure ซึ่งมีแนวความคิดมาจากการให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาในฐานะส่วนตัว และในฐานะตัวแทนของผู้อื่นที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน อันเป็นวิธีการที่ต้องการรวมผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจำนวนมาก จากมูลเหตุแห่งคดีเดียวกันเข้ามาให้มีการพิจารณาอย่างเดียวกันทำให้คดีในศาลลดน้อยลง ทำให้มีการเรียกร่องเพียงเล็กน้อยสามารถใช้สิทธิทางศาลได้ก่อให้เกิดความสะดวกแก่ผู้เสียหายที่ไม่ต้องเข้ามาปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้มีผู้แทนในการดำเนินคดี และกำหนดคุณสมบัติของการเป็นผู้แทนในการดำเนินคดีไว้ด้วย นอกจากนี้ยังทำให้โจทก์หรือจำเลยไม่ต้องดำเนินคดีหลายครั้ง อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงเกียรติยศ และทำให้ธุรกิจหยุดชะงักและผลของคำพิพากษาของศาลก็มีผลผูกพันต่อสมาชิกของกลุ่มทุกคน

2.2 แนวความคิดทางกฎหมายถึงแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานในประเทศไทย²⁹

ปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน มีลักษณะของปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมอย่างหนึ่งที่มีรากฐานมาจากการปล่อยมลพิษของแหล่งกำเนิด ดังนั้นการนำมาตรการทางกฎหมายเข้ามาเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าใจถึงลักษณะและผลกระทบของมลพิษต่อมนุษย์ และมีความรู้ความเข้าใจในแนวความคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างถ่องแท้ เพื่อให้สามารถเลือกเครื่องมือทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมมลพิษที่ปรากฏอยู่แล้วมาใช้ในการแก้ไขปัญหาได้ ซึ่งแนวความคิดทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมมลพิษนั้นมีอยู่จำนวนมาก ส่วนใหญ่เป็นหลักการที่พัฒนามาจากแนวความคิดในการแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรม และความต้องการที่จะคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) จาก

²⁹ กฤติกา เลิศสวัสดิ์. (2552). การป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944. หน้า 60-68.

พื้นที่ต่างๆ ทั่วโลก ในการศึกษานี้จะกล่าวถึงแนวความคิดทางกฎหมายที่นำมาใช้ในการป้องกัน และควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานในประเทศไทย ซึ่งกระจายอยู่ในบทบัญญัติกฎหมายต่างๆ หลายฉบับ ดังนี้

2.2.1 หลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ (Polluter Pays Principle)

แนวความคิดทางกฎหมายในเรื่องนี้ หลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษนี้ได้ถูกนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม รวมถึงมลพิษทางเสียง โดยบัญญัติไว้ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในหลายมาตรา ซึ่งมีการกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษ และนิยามไว้ในบทบัญญัติมาตรา 4 โดยอากาศยานจัดเป็นยานพาหนะชนิดหนึ่งในกฎหมายนี้ และยานพาหนะถูกจัดให้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทหนึ่งที่จะต้องมีการควบคุมตามมาตรการที่ปรากฏในพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น เสียงจากอากาศยานจึงถือเป็นหนึ่งในแหล่งกำเนิดมลพิษทางเสียงในสิ่งแวดล้อมด้วย³⁰ มาตรการในพระราชบัญญัตินี้ที่ใช้ในแนวทางของหลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ ถือเป็นความรับผิดด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Liability) ได้แก่ การกำหนดความรับผิดทางแพ่งของผู้ที่ครอบครองหรือเป็นเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษ ในกรณีที่มีแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นได้ก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายไว้ในมาตรา 96³¹ ซึ่งเป็นความรับผิดโดยเด็ดขาด (Strict Liability) ของผู้ครอบครองหรือเจ้าของแหล่งกำเนิด โดยในมาตรานี้ก็หมายรวมถึง แหล่งกำเนิดมลพิษทางเสียงด้วย การเก็บค่าบริการและค่าปรับเกี่ยวกับการบำบัดมลพิษหรือเพื่อการบำบัดมลพิษ ถือได้เป็นการเก็บค่าธรรมเนียมด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Charges) หรือค่าปรับในกรณีลักลอบระบายหรือปล่อยมลพิษลงสู่สิ่งแวดล้อมโดยไม่ได้บำบัดในมาตรา 88-93 มาตรการส่งเสริม (Incentives) ในกรณีที่มีการติดตั้งระบบบำบัดมลพิษ ได้รับการยกเว้นภาษีอากรขาเข้ากรณีที่มีการนำเข้าจากต่างประเทศ หรือการนำผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาช่วยในการบำบัดมลพิษโดยขอยกเว้นภาษีเงินได้ของบุคคลนั้นที่เกิดขึ้นจริง

³⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 4.

“แหล่งกำเนิดมลพิษ” หมายความว่า ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานประกอบการกิจการใดๆ หรือสิ่งอื่นใด ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ

“ยานพาหนะ” หมายความว่า รถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ เรือตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทย และอากาศยานตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ.

³¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 88-93 มาตรา 96 และมาตรา 94-95.

ตามที่เข้ามาปฏิบัติงานภายในราชอาณาจักร ในมาตรา 94-95 รวมทั้งการวิเคราะห์หาปริมาณของมลพิษ จุดวิกฤตที่ห้ามปล่อยมลพิษเพราะอาจเป็นอันตรายต่อมนุษย์และระบบนิเวศ และการจัดทำฐานข้อมูลแหล่งกำเนิดมลพิษ ในการส่งเสริมให้เกิดการนำหลักการนี้ไปใช้ประโยชน์ได้จริงทางปฏิบัติ นั้น มีข้อต้องพิจารณาคือ ใครจะเป็นผู้จ่ายหรือผู้ก่อมลพิษที่แท้จริงเป็นใคร อัตราค่าธรรมเนียม หรือค่าภาระ ควรจะเป็นเท่าใด จึงจะเหมาะสมและทำได้จริง จะปล่อยมลพิษได้มากเท่าใด การประเมินความรับผิดชอบด้านความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล การวิเคราะห์จุดวิกฤตและความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ทำอย่างไร มีค่าเท่าใด ประเมินเป็นตัวเงินที่จะเก็บเป็นค่าใช้จ่ายอย่างไร

นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 6³² ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกกฎกระทรวง ในการกำหนดค่าธรรมเนียม ไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ กำหนดอัตราขั้นสูงสำหรับค่าบริการในสนามบินอนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะ และการยกเว้นค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ค่าภาระ หรือค่าบริการเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศที่อาจจัดให้อยู่ในการเก็บค่าธรรมเนียมด้านสิ่งแวดล้อมได้ หากว่ามีการออกกฎกระทรวงในเรื่องที่เกี่ยวกับการเก็บเงินและได้กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์เพื่อมาใช้ในการแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน ณ สนามบินในประเทศไทย ไม่ว่าจะจัดเก็บจากผู้โดยสาร หรือสายการบินที่ได้นำอากาศยานเข้ามาใช้สนามบิน และบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบต่อเหตุเดือดร้อนรำคาญมาตรา 25 และ 26 ที่กำหนดให้ผู้ที่ก่อหรือเป็นเหตุให้เกิดขึ้นของความเดือดร้อนรำคาญ แก่ผู้ที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง หรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้น

³² พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551.

มาตรา 6 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กับมีอำนาจออกกฎกระทรวงในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดค่าธรรมเนียม ไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้
- (2) กำหนดอัตราขั้นสูงสำหรับค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่งตามมาตรา 20
- (3) กำหนดอัตราขั้นสูงสำหรับค่าบริการในสนามบินอนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะตามมาตรา 56 (2) และ (3)
- (4) ยกเว้นค่าธรรมเนียมตาม (1) ค่าโดยสารหรือค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่งตามมาตรา 20 ค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใดตามมาตรา 56 หรือค่าบริการเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศตามมาตรา 57
- (5) กำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้.

ที่เกี่ยวกับการกระทำ อันเป็นเหตุเกิดเสียงดัง จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ให้ถือเป็นเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติ ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการห้ามมิให้มีการก่อเหตุรำคาญดังกล่าว ในทางหรือในที่สาธารณะ หรือสถานที่เอกชนและให้รวมถึงการระงับเหตุรำคาญนั้นด้วย³³

2.2.2 หลักการป้องกันไว้ก่อน (Prevention Principle)

แนวความคิดทางกฎหมายหลักการป้องกันไว้ก่อน ได้ถูกนำมาใช้ในบทบัญญัติกฎหมายของไทยในการป้องกันและควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อม เช่นเดียวกันกับหลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ ซึ่งสามารถใช้บังคับกับเรื่องของมลพิษทางเสียงจากอากาศยานได้ด้วย ถึงแม้ว่าจะไม่ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในบทบัญญัติของกฎหมายก็ตาม แต่การให้คุณค่าในการตีความเพื่อบังคับใช้กฎหมาย จะดำเนินการไปในทางที่เป็นประโยชน์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยรวมของประเทศเริ่มต้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 67 ที่บัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ที่จะมีสิทธิในการอยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่ดี ที่ขอให้รัฐกำหนดหรือบังคับให้โครงการขนาดใหญ่ ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและรับข้อร้องเรียนจากประชาชนด้วย

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหลักการป้องกันไว้ก่อน โดยอาศัยวิธีการกำหนดให้ต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาตรา 46-51 ในเรื่องการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม³⁴ ซึ่งวิธีการนี้จะมีข้อกำหนดในการพิจารณาภาพรวมของโครงการหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่สำคัญ เพื่อที่จะประเมินผลกระทบ ความเสี่ยงที่เกิดผลกระทบ และแนวทางในการแก้ปัญหา รวมถึงการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย ปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานนั้นเป็นปัญหาที่มีอยู่กับโครงการสนามบิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการสนามบินขนาดใหญ่ที่มีปริมาณการจราจรทางอากาศมาก จะต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยโครงการสนามบินจะมีมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ได้แก่ มลพิษทางเสียงจากอากาศยาน และมลพิษจากเครื่องยนต์จากอากาศยาน ที่จะต้องมีการประเมินผลกระทบ ระดับความรุนแรงของผลกระทบ มาตรการป้องกันและลดผลกระทบ รวมทั้งแผนการติดตามตรวจสอบคุณภาพเสียงและอากาศบริเวณชุมชน โดยรอบสนามบิน

³³ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550, มาตรา 25-26.

³⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 46-51.

นอกจากนี้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ ยังมีการกำหนดให้มีการจัดทำมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เป็นเกณฑ์หรือระดับที่แสดงให้เห็นคุณภาพของสิ่งแวดล้อมหรือมลพิษในสิ่งแวดล้อมเพื่อติดตามตรวจสอบและป้องกันปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 32³⁵ ที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางเสียง ได้แก่ มาตรฐานเสียงโดยทั่วไป³⁶ มาตรฐานเสียงรบกวน³⁷ เป็นต้น และการจัดทำมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ตามมาตรา 55³⁸ เช่น การกำหนดระดับเสียงของเรือ³⁹ เป็นต้น

บทบัญญัติเกี่ยวกับการสนับสนุนส่งเสริมให้มีการนำเอาเทคโนโลยีการบำบัดมลพิษที่ดีที่สุด (Best Available Technology, BAT) มาใช้ ตามมาตรา 94-95⁴⁰ ยังไม่รวมถึงนโยบายและมาตรการต่างๆ ที่สนับสนุนส่งเสริมให้มีการมาตรฐานการจัดการระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม ISO 14000 หรือการจัดการมลพิษ หรือเทคโนโลยีที่สะอาดอื่นๆ ที่เป็นการใช้กฎหมายโดยทางอ้อมและมีเพียงบทลงโทษที่ไม่มีผลทางกฎหมาย หรือบทลงโทษในทางสังคมเท่านั้น รวมถึงการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำอีกครั้งในอนาคต การติดตามตรวจสอบและเฝ้าระวังปริมาณมลพิษจากแหล่งกำเนิดและในสิ่งแวดล้อม ไม่ให้เกินกว่าระดับที่มีความเป็นไปได้ที่จะทำอันตรายต่อระบบนิเวศและสุขภาพอนามัยของมนุษย์ด้วย

นอกจากนี้แล้ว หลักการนี้ยังมีแทรกอยู่ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 แม้ว่าจะไม่ระบุชัดเจนว่าเป็นหลักการป้องกันไว้ก่อน แต่สาระสำคัญที่ต้องกำหนดให้ปฏิบัติตามหลักการและข้อบทต่างๆ ในอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 ในฐานะรัฐภาคีในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานอากาศยานเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในมาตรา 34 (2)⁴¹

2.2.3 หลักการเฝ้าระวัง (Precautionary Principle)

แนวความคิดตามหลักการเฝ้าระวังนี้เป็นแนวความคิดที่ภาครัฐมีบทบาทเป็นผู้นำในการใช้หลักการนี้ในทางปฏิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการป้องกันและควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อมในบทบัญญัติกฎหมายไทยยังไม่มียกเว้นอย่างชัดเจนในเรื่องนี้ แต่มีการใช้

³⁵ แหล่งเดิม.

³⁶ ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2540) เรื่อง กำหนดมาตรฐานเสียงโดยทั่วไป.

³⁷ ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 29 (พ.ศ. 2550) เรื่อง ค่าระดับเสียงรบกวน.

³⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 55.

³⁹ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดระดับเสียงของเรือ.

⁴⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 88-93 มาตรา 96 และมาตรา 94-95.

⁴¹ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551, มาตรา 34.

ในนโยบายหรือการให้คุณค่าของหลักการนี้ในการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายต่อสาธารณชนในรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง กฎ หรือการกระทำทางปกครองในการป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม แต่ผลในทางปฏิบัติของการใช้หลักการนี้ ยังต้องการให้มีการพัฒนา ทั้งระบบการนำไปใช้และระบบการตรวจสอบอีกมาก เนื่องจากปัญหาความห่อหนานในการบังคับใช้กฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นความซับซ้อนและยุ่งยากของกฎหมายที่มีมากเกินไป การขาดความรู้ความเข้าใจที่ทอ่งแท้เกี่ยวกับด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มาตรการทางกฎหมาย และมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ รวมถึงความสัมพันธ์ของสิ่งเหล่านั้เมื่อนำไปปรับใช้ในการแก้ปัญหาก็เกิดความไม่ชัดเจนในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ความเข้าใจวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่แตกต่างกัน ตลอดจนคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรอื่นๆ ในภาครัฐที่ส่งผลโดยตรงต่อการบังคับใช้กฎหมาย แต่อย่างไรก็ดี หลักการนี้เป็นหลักการที่จะต้องได้รับการพัฒนาในทุกๆ ด้านต่อไป เพื่อปรับใช้ในการป้องกันและแก้ปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมของไทย และไม่เว้นแม้แต่การป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน

หากพิจารณาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46-51 ประกอบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 เกี่ยวกับการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ต้องจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของโครงการต่อผู้มีส่วนได้เสียกับโครงการ และมีการเปิดเผยให้รับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ ยกตัวอย่างเช่น ขั้นตอนในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการถนนเลียบอ่าวไทย ซึ่งเป็นโครงการของรัฐบาลและเป็นโครงการที่ถูกคัดค้านจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องว่าจะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศทะเลอ่าวไทยตอนบน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่จะต้องแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ของโครงการที่จะเดินทางลงสู่ภาคใต้ได้รวดเร็วและใช้ระยะทางที่สั้นกว่ากับผลประโยชน์ทางทรัพยากรทะเลและชายฝั่งที่ได้จากแหล่งอาหาร อนุบาลตัวอ่อนของสัตว์น้ำในอ่าวไทยตอนบน ที่มีปริมาณธาตุอาหารและความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศสูงมาก โดยในขณะที่กำลังดำเนินการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลแก่ประชาชน และยังมีกรห้ามวิพากษ์วิจารณ์ (แม้มิได้เป็นลายลักษณ์อักษร) ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการนี้ในเวทิงานวันสิ่งแวดล้อมโลก เมื่อปี พ.ศ. 2547 ที่จัดตั้งขึ้น ณ หอประชุมใหญ่กรมประชาสัมพันธ์ เป็นต้น จะเห็นได้ว่า จากกรณีที่ยกขึ้นนั้ การดำเนินโครงการขนาดใหญ่โดยรัฐบาล กำลังไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหลักเลียงกลไกระบบการตรวจสอบที่รับรองสิทธิตามกฎหมายสูงสุดและกฎหมายแม่บทในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ

โครงการสนามบินขนาดใหญ่ เช่น โครงการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ต้องจัดให้มีการทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ก่อนที่จะเริ่มดำเนินโครงการ จากสถานการณ์จริงพบว่า โครงการนี้ในระหว่างก่อสร้างได้มีการขยายทางวิ่งของสนามบิน และอาคารผู้โดยสารเพื่อรองรับอากาศยานที่มีขนาดใหญ่กว่าที่ได้กำหนดไว้ตอนแรก จึงมีความจำเป็นต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบอีกครั้ง และนอกจากที่มีการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมปัจจุบัน และในขณะที่มีการก่อสร้างแล้ว ยังมีคณะกรรมการติดตามตรวจสอบกำกับดูแลคุณภาพสิ่งแวดล้อมของโครงการในขณะที่เปิดดำเนินการแล้ว ตามที่กำหนดเป็นเงื่อนไขแนบท้ายการอนุญาตตามรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโครงการเป็นระยะๆ

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 58⁴² นั้น ในการกำหนดเขตปลอดภัยการเดินอากาศ เป็นดุลพินิจโดยแท้ของผู้มีหน้าที่ควบคุม กำกับดูแลการเดินอากาศตามกฎหมาย และมาตรการการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่มีความเหมาะสมกับมลพิษทางเสียงในบริเวณโดยรอบสนามบิน โดยอาศัยอำนาจในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 5 และมาตรา 26 ในเรื่องการทำหนดกิจกรรมที่ห้ามดำเนินการในประเภทที่ดินต่างๆ ซึ่งกิจกรรมนั้นอาจทำให้เกิดเสียงดังรบกวน

2.2.4 หลักการความร่วมมือกัน (Co-Operation Principle)

หลักการความร่วมมือระหว่างกันหรือหลักความเอื้ออาทร เป็นหลักการที่ช่วยกันดูแลและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ให้มีสถานะเลวร้ายลงกว่าเดิมหรือปรับปรุงฟื้นฟูให้ดียิ่งขึ้น ทำให้ระบบนิเวศยังคงมีความสามารถในการรองรับได้อย่างยั่งยืนและลดความเสี่ยงที่จะเกิดการทำลายระบบนิเวศโดยเฉพาะอย่างยิ่งโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์หรือจากการทำลายของมลพิษในสิ่งแวดล้อม หลักการนี้ส่วนใหญ่จะปรากฏในนโยบายขององค์การระหว่างประเทศด้านการคุ้มครอง สิ่งแวดล้อมโลก เช่น โครงการความร่วมมือในการลดสถานะการเกิดก๊าซเรือนกระจก โครงการลดการทำลายป่าไม้เขตร้อนเพื่อรักษาสมดุลของภูมิอากาศโลก โครงการพัฒนาพลังงานทางเลือก ประเภทลุ่มแม่น้ำไรน์ที่มีการประนีประนอมการจัดสรรประโยชน์การใช้แม่น้ำไรน์ของประเทศต้นน้ำและประเทศท้ายน้ำ มาตรฐานการอนุญาตให้มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่ต้องมีการประกันว่าจะไม่มีผลกระทบต่อระบบนิเวศอย่างสิ้นเชิง เป็นต้น

หลักการนี้ ได้รับการยอมรับจากอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน ในลักษณะของนโยบาย

⁴² พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

“มาตรา 58 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินหรือสถานที่ตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศเป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ.”

การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เช่น การป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานโดยข้อมติที่ประชุมสมัชชาเรื่องวิธีการที่เท่าเทียมในการจัดการเสียงจากอากาศยาน เป็นต้น นอกจากนี้แล้วมีการนำหลักการนี้มาใช้ในนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและบทบัญญัติกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 35 ถึง 41 เรื่อง แผนการจัดการสิ่งแวดล้อมหรือ แผนฟื้นฟูสภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการกำหนดพื้นที่คุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อม(มาตรา 42 ถึง 45) เป็นต้น

2.2.5 หลักการมีส่วนร่วม (Participation Principle)

หลักการมีส่วนร่วม เป็นหลักการที่สำคัญที่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมในการป้องกันและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในฐานะสิทธิขั้นพื้นฐานของปวงชนชาวไทยและตามหลักการเรื่องสิทธิมนุษยชน ดังนั้นประชาชนมีสิทธิที่จะเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นกับภาครัฐหรือผู้ที่ลงทุนแทนหรือในนามของภาครัฐ เพื่อตัดสินใจในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมาก หลักการพื้นฐานนี้ยังไม่ถูกเพิ่มเข้าไปในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในฐานะหลักกฎหมายมิใช่ข้อยกเว้นในแนวคิดของการยกเว้นกฎหมายในยุคก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลบังคับใช้ แต่ได้มีความพยายามโดยใช้มาตรการต่างๆ ในกฎหมายมหาชน และกฎหมายปกครอง โดยปรากฏการดำเนินการ เช่น การออกคำสั่งทางปกครอง กฎ หรือการกระทำทางปกครอง รวมถึงการกระทำทางรัฐบาล ที่รับเอาหลักการมีส่วนร่วมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเข้าสู่ภาคปฏิบัติ กล่าวคือ มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539⁴³ สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 หลักการต่างๆ ที่กำหนดไว้จะช่วยทำให้การดำเนินการใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมีหลายฝ่ายช่วยกันคิดและแสดงความคิดเห็น วิเคราะห์ถึงผลดีผลเสียที่จะเกิดขึ้น นำเสนอแนวทางแก้ไข เยียวยาและป้องกัน เพื่อประกอบการตัดสินใจว่าจะดำเนินโครงการหรือไม่โดยใช้เหตุผลความจำเป็นในทางระบบนิเวศอย่างมีความเสมอภาคและเป็นธรรมได้บ้าง

⁴³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539.

2.3 แนวคิดและประวัติความเป็นมาของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

ระบบท่าอากาศยาน (Airport System) เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญมากในอุตสาหกรรมการบิน (Aviation Industry) เพราะเป็นระบบที่คอยให้บริการและสนับสนุนระบบและอุตสาหกรรมย่อยอื่นในอุตสาหกรรมการบิน โดยเฉพาะในระบบการบินขนส่งทางอากาศ (Air Transport System) ซึ่งให้บริการขนส่งทางอากาศที่มีความปลอดภัย รวดเร็ว สะดวกสบาย⁴⁴ ดังนั้น ระบบท่าอากาศยานจึงเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่ง ในการกระจายความเจริญจากเขตเมืองใหญ่สู่เขตเมืองเล็กๆ และชนบทในส่วนต่างๆ ของประเทศได้มาก และรวดเร็ว โดยระบบของท่าอากาศยานมีประวัติความเป็นมาคือ

2.3.1 ประวัติความเป็นมาของท่าอากาศยาน⁴⁵

วันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2454 ประมาณ 7 ปีหลังการบินที่คิดดี คิว็อก (Kitty Hawk) ที่สนามสระประทุม (สนามม้าของราชกีฬาสโมสรในปัจจุบัน) มีการแสดงการบินของนักบินชาวเบลเยียมชื่อ ชาเลต วัน เดอ บอร์น (Charles Van Der Born) ต่อจากนั้น วันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2456 เที่ยวบินแรกของนักบินสยามนายร้อยเอกหลวงอาวุธสิทธิ์กร (หลัง สิ้น-สุข) ร้อยโททิพย์ เกตุทัต และนายพันตรีหลวงศักดิ์ศัลยาวัช (สุณี สุวรรณประทีป) ทำการบินที่สนามสระประทุม จากนั้นสนามบินดอนเมืองเริ่มสร้างปีพ.ศ. 2457 และเสร็จปลายเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2458

39 ปีต่อมาในวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2497 ประเทศไทยได้มีพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ขึ้น และมาตรา 17 ว่าไว้ในเรื่องของสนามบินว่า “ห้ามมิให้อากาศยานใช้ที่หนึ่งใดเป็นที่ขึ้นลง นอกจากสนามบินอนุญาต หรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยานที่ได้รับอนุญาต หรือ ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด” ต่อจากนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (จอมพลอากาศพื้น รณนภากาศ ฤทธาคนี) ได้ออกประกาศกระทรวงคมนาคม กำหนดสนามบินอนุญาต วันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2497 ให้สนามบิน 30 แห่ง ที่มีอยู่ให้เป็นสนามบินที่ให้อากาศยานพลเรือนใช้บินขึ้นลงได้ สนามบินเหล่านี้บ้างก็ยังคงใช้งานอยู่ เช่น สนามบินดอนเมือง สนามบินอุดรธานี บ้างก็ไม่มีสภาพให้ใช้งานได้อยู่หรือยกเลิกไปแล้ว เช่น สนามบินโพธิ์กลาง (นครราชสีมา) ต่อจากนั้น ในวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2497 รัฐมนตรีฯ จอมพลอากาศ พื้นฯ ก็ได้ประกาศให้อีก 38 สนามบิน เป็นสนามบินอนุญาตซึ่งเมื่อดูรายชื่อสนามบินแล้วจะกระจายครอบคลุมพื้นที่ทั่วทุกภาคของประเทศ การประกาศอนุญาตสนามบินดังกล่าว เป็นการประกาศให้สนามบินที่ใช้อยู่ในทางทหารให้ทางพลเรือนได้ใช้ด้วย ก็เป็นอันว่า ณ เวลานั้น ประเทศไทยมีสนามบิน พร้อมให้อากาศยานพลเรือนบินขึ้นลงได้ถูกต้องตามกฎหมาย อยู่ตามจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ โดยที่เจ้าของหรือ

⁴⁴ กรมการขนส่งทางอากาศ. (2547). 40 ปี กรมการขนส่งทางอากาศ. หน้า 76.

⁴⁵ แหล่งเดิม.

ผู้รับผิดชอบดูแลตัวสนามบิน คือทางทหาร ช่วงเวลาต่อๆ มา กรมการบินพาณิชย์ (พ.ศ. 2506-2545) ได้ปรับปรุงสนามบินของทหารและมีสร้างใหม่อีกหลายแห่ง ณ เวลาปัจจุบันนี้ มีสนามบินอนุญาตทั้งหมด 57 แห่ง

ส่วนที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน ก็ได้มีการอนุญาตจัดตั้งและหมดอายุการใช้งานเป็นระยะๆ ตลอดเวลา ซึ่งที่ขึ้นลงของอากาศยานเหล่านี้ จัดตั้งกระจัดกระจายไปตามท้องถิ่นต่างๆ ทั่วประเทศ ในช่วงเวลาต่างๆ กัน

2.3.2 แนวคิดและประวัติความเป็นมาของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

แนวคิดในการสร้างท่าอากาศยานนานาชาติแห่งที่สองในกรุงเทพมหานคร เริ่มมีขึ้นในปี พ.ศ. 2503 ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการจัดตั้ง “สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ” ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม⁴⁶ โดยการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาให้ทำการศึกษาเพื่อจัดทำแผนแม่บทระบบท่าอากาศยานทั่วประเทศ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาสนามบินขนาดใหญ่ของไทยในระยะยาว ซึ่งผลการศึกษาระบุว่าสนามบินคอนเมืองจะถึงจุดอิ่มตัวในปี พ.ศ. 2543 และหากไม่มีท่าอากาศยานกรุงเทพแห่งใหม่ จะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยในด้านการท่องเที่ยว ธุรกิจเชิงพาณิชย์กรรม และอุตสาหกรรม ประกอบกับสนามบินคอนเมืองถือเป็นสนามบินที่ใช้ในราชการทหารอากาศมาตั้งแต่เริ่มต้นก่อสร้าง ดังนั้น กรุงเทพจึงจำเป็นต้องก่อสร้างสนามบินแห่งใหม่ที่มีความทันสมัยสมบูรณ์แบบสำหรับใช้ในการพาณิชย์โดยเฉพาะ เพื่อรองรับการขยายตัวของการบินส่งทางอากาศในอนาคต⁴⁷ เมื่อเห็นถึงความจำเป็นของการสร้างท่าอากาศยานพาณิชย์แห่งที่สองในกรุงเทพมหานคร รัฐบาลจึงได้เริ่มเวนคืนและจัดซื้อที่ดิน ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ใช้เวลานานกว่า 14 ปี ในพื้นที่ ตำบลหนองปรือ ตำบลหนองโสน และ ตำบลราชาเทวะ จังหวัดสมุทรปราการ

“ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ” เป็นชื่อพระราชทานจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มีความหมายว่า “แผ่นดินทอง” (ชื่อดังกล่าวถูกนำมาใช้แทนชื่อเดิมคือ “หนองงูเห่า”) โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2543

ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เป็นสนามบิน มีพื้นที่ประมาณ 20,000 ไร่ ตั้งอยู่ที่ถนนบางนา-บางปะกง ในตำบลราชาเทวะอำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ห่างจากใจกลางเมืองกรุงเทพมหานครประมาณ 25 กิโลเมตร เปิดให้บริการเชิงพาณิชย์เต็มรูปแบบอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2549 รัฐบาลได้กำหนดให้ท่าอากาศยานนานาชาติสุวรรณภูมิ

⁴⁶ วิกิพีเดีย. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 16 กันยายน 2554, จาก <http://www.Wikipedia.co.th>

⁴⁷ นิสวันต์ พิษณุดำรง. (2547, มกราคม – กุมภาพันธ์). “ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ: ท่าอากาศยานที่ทันสมัยที่สุดแห่งใหม่ของโลก.” *วารสารเศรษฐกิจและสังคม*, 41, 1. หน้า 57.

เป็นท่าอากาศยานหลักของประเทศไทยแทนท่าอากาศยานดอนเมือง และตั้งเป้าให้เป็นศูนย์กลางการบินในทวีปเอเชีย อีกทั้งการเน้นพัฒนาคุณภาพการให้บริการของท่าอากาศยานให้ได้รับการจัดอันดับ 1 ใน 10 ท่าอากาศยานที่มีคุณภาพการบริการดีที่สุดในโลกในปี พ.ศ. 2553⁴⁸

โดยมีประวัติความเป็นมาจนถึงปัจจุบันสรุปตามลำดับพัฒนาการได้ดังนี้⁴⁹

พ.ศ. 2503 รัฐบาลไทยว่าจ้างบริษัท Litchfield Whiting Bowne and Associate ศึกษาและวางผังเมืองกรุงเทพ ผลการศึกษามีข้อเสนอว่าไทยควรเตรียมจัดให้มีสนามบินพาณิชย์แห่งใหม่

พ.ศ. 2504 กระทรวงคมนาคมได้ศึกษาเปรียบเทียบและกำหนดพื้นที่ก่อสร้างท่าอากาศยานแห่งใหม่หลายบริเวณ และเห็นว่าบริเวณพื้นที่ตำบลบางโจลง ตำบลราชาเทวะ และตำบลหนองปรือ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ เหมาะที่จะเป็นที่ตั้งท่าอากาศยานแห่งใหม่ โดยจะอยู่ห่างจากสนามบินดอนเมืองไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ตามระยะเส้นตรงประมาณ 29 กิโลเมตร

พ.ศ. 2506-2516 กรมการบินพาณิชย์ กระทรวงคมนาคมได้จัดหาที่ดินท่าอากาศยานแห่งใหม่ โดยจัดซื้อและเวนคืนที่ดินประมาณ 20,000 ไร่ ซึ่งใหญ่กว่าพื้นที่สนามบินดอนเมืองราว 6 เท่า และจะสามารถรองรับการจราจรของเครื่องบินสำหรับมหานครได้ไม่น้อยกว่า 60 ปี หลังจากการเปิดใช้งาน

พ.ศ. 2521 กระทรวงคมนาคมได้ว่าจ้างบริษัท Tippetts Abbott Mocarthy Aviation ศึกษาทบทวนความเหมาะสมในการก่อสร้างสนามบินแห่งใหม่อีกครั้ง ผลการศึกษาพบว่าประเทศไทยจำเป็นต้องมีท่าอากาศยานแห่งใหม่รองรับภาคมหานคร เพราะสนามบินดอนเมืองมีพื้นที่จำกัด และผลศึกษายังคงยืนยันว่าบริเวณพื้นที่คลองหนองงูเห่า อำเภอบางพลี สมุทรปราการ เหมาะสมที่สุด

บริษัท TAMS ได้ทบทวนผลการศึกษาเรื่องการก่อสร้างสนามบินพาณิชย์แห่งใหม่ โดยพิจารณาคัดเลือกสถานที่ที่มีความเหมาะสมในเบื้องต้น 7 แห่ง ได้แก่

- 1) อำเภไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี เขตต่อกับจังหวัดนครปฐม
- 2) อำเภอลาดหลุมแก้วและลาดบัวหลวง เขตจังหวัดปทุมธานีต่อกับจังหวัดพระนครศรีอยุธยา
- 3) สนามบินดอนเมือง
- 4) เขตหนองจอก กทม.
- 5) บริเวณหนองงูเห่า
- 6) อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ และ

⁴⁸ วิกิพีเดีย. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 16 กันยายน 2554, จาก <http://www.wikipedia.co.th>.

⁴⁹ คลังปัญญาไทย. (ม.ป.ป.). ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ. สืบค้นเมื่อ 16 กันยายน 2554, จาก <http://www.Panyathai.or.th>

7) อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ

พ.ศ. 2530 ศึกษาของคณะกรรมการคมนาคม วุฒิสภาเสนอว่าควรมีท่าอากาศยานกรุงเทพแห่งใหม่ และเห็นควรให้มีการสงวนที่ดินบริเวณหนองงูเห่าไว้ตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการก่อสร้างสนามบินแห่งใหม่

พ.ศ. 2533 การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษา Louis Berger International ศึกษาและจัดทำแผนแม่บทระบบท่าอากาศยานทั่วประเทศ (Airport System Master Plan Study) เพื่อใช้ประโยชน์เป็นแนวทางการพัฒนาสนามบินของไทยในระยะยาว ผลการศึกษาในส่วนเกี่ยวกับท่าอากาศยานกรุงเทพแห่งใหม่ สรุปว่า ท่าอากาศยานดอนเมืองจะถึงจุดอิ่มตัวในปี พ.ศ. 2543 และหากไม่มีท่าอากาศยานกรุงเทพแห่งใหม่ จะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยในด้านการท่องเที่ยว ธุรกิจพาณิชย์กรรม และอุตสาหกรรม ซึ่งการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยได้รายงานผลการศึกษาดังกล่าวให้กระทรวงคมนาคมพิจารณาถึงความจำเป็นต้องก่อสร้างท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ เพื่อเป็นสนามบินพาณิชย์หลักของภาคมหานคร

7 พฤษภาคม พ.ศ. 2534 คณะรัฐมนตรี ได้มีมติอนุมัติให้มีการก่อสร้างโครงการท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ 2 ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ โดยมอบหมายให้การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการ และเมื่อวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2535 การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ได้ลงนามในสัญญาว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษา General Engineering Consultants (GEC), กลุ่ม Netherlands Airport Consultants B.V. (NACO), Louis Berger International Inc., Design 103 Co., Ltd, Asian Engineering Consultants Corp., Ltd., Index International Group Co., Ltd. และ TEAM Consulting Engineer Co., Ltd. มาทำการศึกษาเพื่อวางแผนแม่บทเพื่อการพัฒนา ออกแบบเบื้องต้น และควบคุมการออกแบบรายละเอียดทางวิศวกรรม ตลอดจนช่วยบริหารงานก่อสร้างในวงเงินประมาณ 914 ล้านบาท ระยะเวลาดำเนินการ 7 ปี 6 เดือน โดยกำหนดเปิดใช้ท่าอากาศยานแห่งใหม่ในปี พ.ศ. 2543

25 สิงหาคม พ.ศ. 2535 คณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบงบประมาณประมาณ 80 ล้านบาท ให้แก่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อจัดทำแผนพัฒนาระบบบริการพื้นฐาน รองรับการเชื่อมต่อโครงการท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ 2 โดยเริ่มงานในปีงบประมาณ พ.ศ. 2536

15 กันยายน พ.ศ. 2535 ประกาศใช้ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ 2 พ.ศ. 2535” ซึ่งกำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหารไว้ดังนี้ ให้มีคณะกรรมการบริหารการพัฒนาท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ 2 (กทก.) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธาน (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ) รัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงคมนาคม เป็นรองประธาน รองเลขาธิการ หรือ ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มอบหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการฯ

7 พฤษภาคม พ.ศ. 2538 คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ก่อสร้างท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ 2 ที่ตำบลบางโจลง ตำบลราชาเทวะ และตำบลหนองปรือ จังหวัดสมุทรปราการ โดยให้การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย (ทอท.) เป็นผู้รับผิดชอบ

16 พฤษภาคม พ.ศ. 2538 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้จัดตั้งบริษัทจำกัดขึ้น เพื่อดำเนินการก่อสร้างสนามบินแห่งใหม่ โดยมอบหมายให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการ จดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ใช้ชื่อว่า บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด (บทม.) มีทุนจดทะเบียนเริ่มต้น 10,000 ล้านบาท มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงคมนาคม

31 พฤษภาคม พ.ศ. 2538 กระทรวงการคลังมีคำสั่งที่ 76/2538 วันที่ 31 พฤษภาคม ตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินการจัดตั้งบริษัทจำกัด โดยมีรองอธิบดีกรมบัญชีกลาง เป็นประธานคณะทำงาน คณะทำงานฯ ร่วมกันพิจารณาให้บริษัทจำกัดที่จะจัดตั้งขึ้น มีทุนจดทะเบียน เริ่มแรก 10,000 ล้านบาท จำนวนหุ้น 100 ล้านหุ้น มูลค่าหุ้นละ 100 บาท และให้ใช้ชื่อว่า “บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งใหม่ จำกัด” หรือ “New Bangkok International Airport Limited” คณะกรรมการบริหารการพัฒนาท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ(กทท.) ได้มีมติเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2538 กำหนดให้โครงสร้างของคณะกรรมการบริษัทท่าอากาศยาน ควรมี 7-15 คน สำหรับ ประธานกรรมการให้พิจารณาได้ 3 ทางเลือก ได้แก่ 1) ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธาน กรรมการ 2) ปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นประธานกรรมการ และ 3) เอกชนเป็นประธานกรรมการ ซึ่งเป็นที่ยอมรับทั้งในและต่างประเทศ สำหรับตำแหน่งกรรมการผู้จัดการก็เป็นเอกชนเช่นเดียวกัน

7 ธันวาคม พ.ศ. 2539 บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด ได้รับการจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีกระทรวงการคลังและการทำงานท่าอากาศยาน แห่งประเทศไทยเป็นผู้ถือหุ้น

27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539 บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด (บทม.) ได้มีการจัดตั้งขึ้น มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงคมนาคม มีทุนจดทะเบียนเริ่มต้น 10,000 ล้านบาท โดยมีกระทรวงการคลัง และ การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย (ทอท.) ถือหุ้น ร้อยละ 51.39 และ 48.61 ตามลำดับ

21 กรกฎาคม พ.ศ. 2541 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้ บริษัทท่าอากาศยานสากล กรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด (บทม.) ดำเนินการก่อสร้างท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ 2 ให้ทางวัง

2 เส้น สามารถรองรับผู้โดยสาร 30 ล้านคนต่อปี โดยมีงบประมาณ 120,000 ล้านบาท รวมทั้งเห็นชอบให้เชิญชวนเอกชนเข้าร่วมลงทุนในกิจการท่าอากาศยาน

พ.ศ. 2543 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานนาม “ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ” เป็นชื่อ ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่

28 กันยายน พ.ศ. 2549 กำหนดเปิดให้บริการในวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2549 ซึ่งเมื่อท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเปิดให้บริการแล้ว ก็จะโยกย้ายกิจกรรมด้านการพาณิชย์ทั้งหมดจากสนามบินดอนเมืองไปที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และสนามบินดอนเมืองจะใช้เฉพาะในกิจการของกองทัพอากาศ ตลอดจนการบินพาณิชย์เฉพาะเครื่องบินเที่ยวพิเศษเช่าเหมาลำ เครื่องบินส่วนบุคคล (General Aviation) และเครื่องบินสินค้าทั้งลำต่อไป

โดยสนามบินได้เปิดทดลองใช้ในเช้าวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2549 และมีสายการบินภายในประเทศ 6 สายการบินร่วมทดลอง ได้แก่ การบินไทย นกแอร์ ไทยแอร์เอเชีย บางกอกแอร์เวย์ พีบีแอร์ และ โอเรียนท์ไทย โดยมีจำนวนผู้โดยสาร 4,800 คน จาก 24 เที่ยวบิน โดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้เดินทางจากสนามบินดอนเมืองมายังสนามบินสุวรรณภูมิ นอกจากนี้ ได้มีกิจกรรมต่างๆ ซึ่งรวมถึงการแจกประกาศนียบัตรและบัตรโดยสารที่ระลึกแก่ผู้ร่วมเที่ยวบิน การนำผู้สนใจเยี่ยมชมบริเวณสนามบิน โดยมีภาคีอุตสาหกรรมจากมหาวิทยาลัยต่างๆ ร่วมกับการท่าอากาศยาน และรถโดยสารขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ได้จัดเส้นทางพิเศษเพื่อเข้าชมสนามบินและสถานที่ท่องเที่ยวในบริเวณใกล้เคียง

นอกจากนี้รัฐบาลคาดว่าจะได้รับการรับรองจากกรมการขนส่งทางอากาศ ภายใต้มาตรฐานนานาชาติที่ออกโดย องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) และสมาคมการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (IATA) เพื่อเปิดใช้ในทางพาณิชย์อย่างเป็นทางการ ในวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2549 (เริ่มย้ายและให้บินขึ้นลงได้ตั้งแต่ 15 กันยายน พ.ศ. 2549) และกำหนดให้วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2549 เป็นวันแรกของการทดลองบินของสายการบินจากต่างประเทศ

2.4 มลพิษทางเสียง

2.4.1 ความหมายและลักษณะของเสียง

เสียง (Sound) หมายถึง ความสั่นสะเทือนของตัวกลางหรืออากาศ ซึ่งเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงความดันบรรยากาศจากแหล่งกำเนิดที่ทำให้เกิดการสั่นสะเทือนนั้น⁵⁰

เสียง หมายถึง ความเปลี่ยนแปลงของความดันอากาศที่ทำให้ตัวกลางหรืออากาศเกิดการสั่นสะเทือน ซึ่งความสั่นสะเทือนดังกล่าวเมื่อมากระทบกับแก้วหูของมนุษย์แล้ว

⁵⁰ กรมควบคุมมลพิษ. (2544). *มลพิษทางเสียง*. หน้า 1-1.

ส่งผลทำให้เกิดสัญญาณในระบบของการได้ยิน โดยเสียงที่หูของมนุษย์สามารถรับสัญญาณได้ จะอยู่ภายใน ช่วงความถี่ 20 จนถึง 20,000 เฮิรตซ์ (Hz)⁵¹

เสียง หมายถึง พลังงานรูปหนึ่งเกิดจากการสั่นสะเทือนของวัตถุและทำให้ตัวกลางปกติ คือ อากาศ สั่นสะเทือนตามไปด้วย การสั่นสะเทือนของอากาศจะก่อให้เกิดความดันเป็นคลื่นส่งต่อ ออกไปจากแหล่งกำเนิดเสียงและเมื่อคลื่นเสียงเดินทางมากระทบกับหูเราก็จะได้ยินเสียง⁵²

จากความหมายของเสียง เราสามารถสรุปได้ว่าเสียงเกิดจากการสั่นสะเทือนของวัตถุ ก่อให้เกิดเป็นคลื่นเสียงในอากาศ โดยสามารถทำการพิสูจน์โดยการทดลองเคาะส้อมเสียงก็จะเกิดการสั่นของโมเลกุลของส้อมเกิดการเปลี่ยนแปลงความดันบรรยากาศรอบๆ ส้อมเสียง เกิดเป็นคลื่นออกมาโดยรอบส้อมเสียงดังกล่าว เป็นการแผ่กระจายของคลื่นเสียง โดยสามารถเปรียบเทียบได้กับ คลื่นน้ำเมื่อเราทำการโยนก้อนหินลงไปใต้น้ำ⁵³

คลื่นเสียงยังสามารถก่อให้เกิดปรากฏการณ์ต่างๆ ได้แก่⁵⁴ การแพร่ของคลื่นเสียง กล่าวคือ เมื่อเสียงเดินทางผ่านช่องเปิดหรือรูที่ผนังหรือแผ่นกั้นเสียง ถ้าหากเส้นผ่าศูนย์กลางของช่องเปิดหรือรูนั้นมีขนาดเล็กกว่าความยาวของคลื่น คลื่นเสียงจะผ่านช่องเปิดหรือรูเกิดเป็นรูปแบบรอบทิศทางจากช่องเปิดคล้ายเป็นแหล่งกำเนิดเสียงใหม่

การหักเหของคลื่นเสียง เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อคลื่นเสียงเดินทางผ่านตัวกลาง คือ อากาศที่มีสภาวะแวดล้อมที่แตกต่างกัน คลื่นเสียงจะเปลี่ยนทิศทางด้วยอัตราความเร็วไม่เท่ากัน เมื่อเคลื่อนที่ไปในอากาศที่มีสภาวะแวดล้อมต่างกันในขณะนั้น เช่น ความเร็วลม อุณหภูมิ เป็นต้น

การสะท้อนของคลื่นเสียง โดยการสะท้อนสามารถเกิดขึ้นได้ดีมาก ถ้าหากวัตถุที่คลื่นเสียงเดินทางมากระทบมีขนาดใหญ่กว่าความยาวคลื่นเสียงที่ตกกระทบ และเป็นวัตถุผิวเรียบ ที่ไม่มีคุณสมบัติในการดูดคลื่นเสียง

คลื่นเสียงยังสามารถเลี้ยวเบนได้ หากคลื่นเสียงเดินทางไปกระทบสิ่งกีดขวางและขนาดของสิ่งกีดขวางนั้นเล็กกว่าความยาวคลื่นเสียง ผลของการเลี้ยวเบนของเสียงจะน้อยมาก แทนไม่สามารถสังเกตเห็นได้เลย แต่หากขนาดของสิ่งกีดขวางใหญ่กว่าความยาวคลื่นเสียงก็จะเกิด

⁵¹ สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ. (2548). *โลกนี้เสียงดัง คู่มือประชาชน เรื่องมลพิษทางเสียง*. หน้า 4.

⁵² ศิริกัลยา สุวจิตตานนท์, พัฒนา มูลพฤกษ์ และธำรงรัตน์ มุ่งเจริญ. (2541). *การป้องกันและควบคุมมลพิษ*. หน้า 11.

⁵³ กรมควบคุมมลพิษ. เล่มเดิม. หน้า 1-4.

⁵⁴ แหล่งเดิม.

เป็นจุดอับเสียงขึ้นบริเวณหลังสิ่งกีดขวาง เช่น กรณีของการลดทอนเสียงโดยการใช้กำแพงกันเสียง เป็นต้น

2.4.2 ความหมายของมลพิษทางเสียง

มลพิษทางเสียง (Noise Pollution) หมายถึง ภาวะแวดล้อมที่มีเสียงอันไม่พึงปรารถนา เกิดขึ้น รบกวน โสตประสาทจนได้รับอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสัตว์⁵⁵ และ ท่านศาสตราจารย์ ดร.เกษม จันท์แก้ว นักวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมได้ให้คำนิยามของมลพิษทางเสียง ซึ่งหมายความว่า สภาวะแวดล้อมที่มีเสียงไม่พึงปรารถนาเกิดขึ้นและรบกวน โสตประสาทจนถึงขั้นเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ได้⁵⁶

มลพิษทางเสียง หมายถึง เสียงที่ไม่เป็นที่ต้องการและสามารถก่อให้เกิดความเสียหายต่อการได้ยิน เกิดความเครียด และรบกวนการนอนหลับพักผ่อน ส่งผลต่อสุขภาพอนามัยโดยตรง บางกรณีอาจก่อให้เกิดความรำคาญจนกลายเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญได้ บางตำราได้ให้คำจำกัดความมลพิษทางเสียง มาจากคำศัพท์ภาษาละตินว่า Nausea หมายความว่า อาการเมาคลื่นประเภทหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามนอกจากจะหมายถึงเสียงอันไม่พึงปรารถนาแล้ว เสียงที่ดังรุนแรงก็อาจเป็นมลพิษได้ เช่นเดียวกัน

สรุปว่า มลพิษทางเสียง หมายถึง เสียงรบกวนอันไม่พึงประสงค์ซึ่งเกิดขึ้นในสภาวะที่สามารถก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพร่างกายและจิตใจของมนุษย์ และการจัดว่าเสียงประเภทใด เป็นเสียงที่ก่อให้เกิดมลพิษนั้น ต้องพิจารณาจากปัจจัยอื่นๆ ประกอบด้วย คือ ระยะเวลาของการรับฟังเสียง ระดับความดังและความถี่ของเสียง

2.4.3 ลักษณะเฉพาะของมลพิษทางเสียง

มลพิษทางเสียง เป็นมลพิษที่มีความแตกต่างไปจากมลพิษประเภทอื่นๆ เนื่องจากเสียงเป็นการเคลื่อนตัวของพลังงานผ่านตัวกลางเข้ามายังอวัยวะรับเสียงของมนุษย์ โดยพลังงานเสียงดังกล่าวสามารถก่อให้เกิดประโยชน์ ถ้าหากมีความเหมาะสมและถูกเวลา แต่อย่างไรก็ตามพลังงานเสียงที่มากเกินไป สามารถก่อให้เกิดโทษแก่มนุษย์ได้ เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า ภาวะมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พบว่า ภาวะมลพิษ หมายถึง สภาวะที่สิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงหรือถูกปนเปื้อนโดยมลพิษ ซึ่งทำให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง เช่น มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ เป็นต้น

ดังนั้น มลพิษทางเสียงจึงมีอาจมีลักษณะเป็นภาวะมลพิษได้ เนื่องจากมลพิษทางเสียงเป็นมลพิษที่เกิดขึ้นและดับลง กล่าวคือ ขณะที่มีการเกิดมลพิษทางเสียงขึ้นสภาพแวดล้อมบริเวณ

⁵⁵ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. เล่มเดิม. หน้าเดิม.

⁵⁶ เกษม จันท์แก้ว. เล่มเดิม. หน้า 263.

ดังกล่าวย่อมเกิดความเป็นพิษขึ้นภายในช่วงระยะเวลาหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามเมื่อใดที่มลพิษทางเสียงได้หายไปหรืออยู่ในสภาวะที่ปราศจากมลพิษทางเสียงแล้ว สภาพแวดล้อมดังกล่าวก็หาได้ถูกปนเปื้อนไม่ ลักษณะเฉพาะประการนี้เองเป็นกรณีที่แตกต่างจากมลพิษทางน้ำ หรือ มลพิษทางอากาศ กล่าวคือ เมื่อมลพิษทางน้ำ หรือมลพิษทางอากาศได้รับการปนเปื้อนภาวะการเป็นพิษขึ้นแล้ว ภาวะเป็นพิษเหล่านั้นก็จะยังคงอยู่ในน้ำในอากาศต่อไป

2.5 ความหมายและประเภทของเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข⁵⁷

มาตรการคุ้มครองประชาชนกรณีเหตุรำคาญนี้ เป็นมาตรการที่อุดช่องว่างที่อาจเกิดขึ้นจากการขาดความรับผิดชอบของบุคคลหรือผู้ประกอบการที่ทำให้เกิดสภาวะความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและจัดระเบียบเรื่องปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญ การรักษาสภาวะสุขอนามัย และการควบคุมป้องกันโรค ทั้งนี้เพื่อเป็นการรักษาความสงบสุขของชุมชนและเพื่อให้ชุมชนอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข มีความเคารพสิทธิและไม่เบียดเบียนซึ่งกันและกัน กฎหมายที่เกี่ยวข้องเรื่องนี้มีเฉพาะพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ฉบับเดียว ที่มีบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ส่วนกฎหมายอื่นๆ จะมีส่วนเกี่ยวข้องเฉพาะกรณีที่มีการก่อเหตุรำคาญนั้น เป็นการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์มาตรฐานที่กฎหมายนั้นกำหนดไว้

2.5.1 ความหมายของเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

ตามพระราชบัญญัติของกฎหมายสาธารณสุขไม่ได้ให้คำจำกัดความของเหตุรำคาญไว้ แต่มาตรา 25 ใช้คำว่า “ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง หรือผู้ต้องประสบกับเหตุนั้น ดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ ...” ดังนั้นเหตุรำคาญตามกฎหมายสาธารณสุข ไม่จำเป็นว่าเหตุนั้นจะต้องมีผลกระทบต่อสุขภาพประชาชนถึงขนาดเจ็บป่วยต้องเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาล เพียงแต่เหตุนั้นมีผลกระทบต่ออาการปกติกิจสุขของประชาชน คือ⁵⁸ ทำให้เกิดสภาวะที่บุคคลเกิดความรำคาญ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสุขภาพทางจิตใจ เช่น นอนไม่หลับเพราะเสียงดัง กลิ่นเหม็นจนหายใจไม่ออก เกิดความสั่นสะเทือนจนทำให้ที่อยู่อาศัยแตกร้าว เพลิงของหรือมูลฝอยจนเกิดควัน เขม่า ฟุ้งกระจายรบกวนคนอื่น ก็ถือว่าเป็นเหตุรำคาญที่กฎหมายสาธารณสุขมีบทบาทเข้าควบคุมบังคับแล้ว

⁵⁷ สุรัสวดี นนทะโชติ. (2551). มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมเหตุเดือดร้อนรำคาญจากสุนัขที่มีเจ้าของ. หน้า 86-90.

⁵⁸ สมุล ศรีสุขวัฒนา. (2542). อบต. กับการจัดการปัญหาสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย. หน้า 124.

2.5.2 ประเภทเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

มาตรา 25 วรรคหนึ่ง (1)-(5) ได้บัญญัติประเภทของเหตุรำคาญไว้ทั้งหมด 5 ประเภทด้วยกัน ประกอบด้วย

1) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อบน้ำ ส้วมหรือที่ใส่มูลหรือเถ่า หรือสถานที่อื่นใด ซึ่งอยู่ในทำเลที่ไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสมหรือหมักหมม สิ่งของมีการเททิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้ มีกลิ่นเหม็นหรือละอองเป็นพิษ หรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

จากบทบัญญัติดังกล่าว หมายถึง⁵⁹ กรณีที่ผู้ใดจัดให้มีแหล่งน้ำทางระบายน้ำ ที่อบน้ำ ที่ใส่มูลหรือเถ่า หรือสถานที่อื่นใดซึ่งต้องมีลักษณะเป็นที่เก็บสิ่งของที่สกปรก หรือใช้กับ กิจกรรมที่น่าจะเกิดสิ่งโสโครก เช่น คุระบายน้ำ ร่องเก็บน้ำเสีย ลานฆ่าสัตว์ ซึ่งเป็นการกระทำ ประเภทที่

(1) ในทำเลที่ไม่เหมาะสม

(2) ปล่อยปละละเลยไม่ดูแลรักษาความสะอาด จนเกิดสภาพที่สกปรก มีกลิ่นเหม็น

(3) เททิ้งสิ่งใดในสถานที่นั้น (ซึ่งอาจหมายถึง น้ำโสโครก ปัสสาวะ น้ำล้างซากสัตว์ มูลสัตว์ เถ้าเขม่า เป็นต้น) ที่ทำให้เกิดกลิ่นเหม็น หรือละอองที่เป็นพิษ

(4) สถานที่รกรุงรัง จนเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของสัตว์พาหะนำโรค เหล่านี้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ ทั้งนี้ต้องอยู่ในสภาวะที่อาจก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

2) การเลี้ยงสัตว์ในที่หรือวิธีใด หรือมีจำนวนเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ จากบทบัญญัติดังกล่าว หมายถึง⁶⁰ การเลี้ยงสัตว์ทุกชนิดที่

(1) สถานที่เลี้ยงไม่เหมาะสม สกปรก มีกลิ่นเหม็น เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของสัตว์พาหะนำโรค

(2) โดยวิธีการเลี้ยงที่รบกวนความเป็นอยู่ของผู้อาศัยข้างเคียง เช่น การปล่อยให้ สัตว์ไปกินพืชผักของคนข้างบ้าน หรือปล่อยให้ไปถ่ายบ้านข้างเคียง

(3) เลี้ยงจำนวนมากเกินไป เช่น สถานที่เลี้ยงคับแคบ อยู่ใกล้บ้านข้างเคียง เลี้ยงจำนวนมากจนเกิดเสียงรบกวน มีกลิ่นสาบหรือกลิ่นมูลเหม็น

3) สถานที่อันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใด ไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษ หรือมีแต่ไม่มีการ

⁵⁹ แหล่งเดิม.

⁶⁰ แหล่งเดิม.

ควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษอย่างเพียงพอ จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประกอบด้วย⁶¹

กรณีที่บ้านเรือนที่เป็นที่อยู่อาศัยของประชาชน หรือโรงเรือนที่เลี้ยงสัตว์ หรือโรงงาน หรือสถานประกอบการ ที่จำเป็นต้องมีระบบการระบายอากาศหรือระบายน้ำเสียหรือการกำจัดสิ่งปฏิกูลน้ำเสีย น้ำโสโครก รวมทั้งระบบการควบคุมสารพิษที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการนั้นๆ ไม่จัดให้มีขึ้น จะมีผลทำให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ กรณีเช่นนี้กฎหมายถือว่า เป็นการก่อเหตุรำคาญ หรือในกรณีที่จัดให้มีระบบดังกล่าวข้างต้นแล้ว แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร หรือสถานทีนั้นไม่ดูแลบำรุงรักษาหรือควบคุมระบบนั้น ให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือเกิดละอองสารพิษขึ้น จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

4) การกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือนฝุ่นละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

จากบทบัญญัติดังกล่าว หมายถึง⁶² กรณีที่บุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลหรือสถานประกอบการ กระทำการใดๆ ที่ก่อให้เกิดมลพิษทางด้านกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน ความสั่นสะเทือน ฝุ่นละออง เขม่า เถ้าหรือสารเป็นพิษอื่นๆ เช่น การเผามูลฝอย เผาต้นหญ้าจนเกิดเขม่าควันเถ้า การเคาะ ตี ทูบโลหะเกิดเสียงดัง การตอกเสาเข็มจนเกิดความสั่นสะเทือน การไม่บดสิ่งของ หรือสีข้าวจนเกิดฝุ่นละออง เป็นต้น จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ทั้งนี้ต้องมีลักษณะที่กระทำการเป็นการประจํา จนเกิดสภาวะที่กระทบต่อการดำรงชีพโดยปกติสุขของประชาชนข้างเคียง

5) เหตุอื่นใดที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา หมายถึง กรณีอื่นๆ ที่มีได้ระบุไว้ข้างต้นและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขในราชกิจจานุเบกษาแล้ว กรณีเช่นนี้ ก็ถือว่าเป็นเหตุรำคาญเช่นกัน ปัจจุบันรัฐมนตรีได้ประกาศให้แหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายเป็นเหตุรำคาญเพื่อที่จะให้เจ้าพนักงานใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมโรคไข้เลือดออกให้มีประสิทธิภาพ

ดังนั้น กรณีของเหตุรำคาญ จึงต้องยึดบทบัญญัติ มาตรา 25 เป็นหลักในการวินิจฉัยที่สำคัญคือ ต้องบ่งชี้ได้ว่าการกระทำดังกล่าว อาจก่อให้เกิดผลกระทบที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ โดยกฎหมายไม่ได้กำหนดมาตรฐานหรือเกณฑ์พิจารณาในการวินิจฉัยไว้ จึงจำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้ทางด้านสาธารณสุข การสุขาภิบาล และการอนามัยสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ในขณะที่ยังไม่มี

⁶¹ แหล่งเดิม.

⁶² แหล่งเดิม.

หลักเกณฑ์มาตรฐานหรือเครื่องมือที่สามารถชี้วัดได้อย่างชัดเจนว่า กรณีใดเป็นเหตุรำคาญโดยสภาพจึงเป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานสาธารณสุข ซึ่งในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานจะอาศัยมาตรฐานตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด หรือมาตรฐานตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมาประกอบในการใช้ดุลพินิจสั่งการ จึงทำให้ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการควบคุมเหตุรำคาญตามกฎหมายสาธารณสุข ที่ถือว่าเหตุเดือดร้อนรำคาญเป็นเหตุที่มีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตอย่างปกติสุขของประชาชน โดยอาศัยเทียบเคียงกับความรู้สึกร่วมของบุคคลปกติธรรมดาโดยทั่วไป

2.6 ความหมายของความเสียหาย ค่าเสียหาย และค่าสินไหมทดแทน

ความเสียหาย หมายถึง ความสูญเสีย หรือผลร้ายที่เกิดขึ้นแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน สิทธิ หรือชื่อเสียงของบุคคล ความเสียหายมิได้จำกัดอยู่เฉพาะในเรื่องของเงินทองเท่านั้น ความเสียหายในทางอื่นก็มีได้ ทั้งในเรื่องของสัญญาและละเมิด ตามมาตรา 446 ในกรณีทำให้เขาเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยก็ดี ในกรณีทำให้เขาเสียเสรีภาพก็ดี ผู้เสียหายจะเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอย่างอื่นที่มีใช้ตัวเงินอีกด้วยก็ได้

ค่าเสียหาย หมายถึง จำนวนเงินที่ศาลสั่งให้ลูกหนี้ชำระแก่เจ้าหนี้เป็นการชดใช้ความเสียหาย ความเสียหายอาจเกิดขึ้นแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ หรือสิทธิอื่นๆ ซึ่งมีใช้ทรัพย์สินก็ได้ แต่การแก้ไขหรือชดใช้ความเสียหายส่วนใหญ่มักต้องชดใช้กันด้วยเงิน ค่าเสียหายนี้ศาลจะต้องคำนวณให้ว่าเจ้าหนี้ควรจะได้รับเป็นเงินเท่าใด โดยถือความเสียหายเป็นหลัก ความเสียหายนั้นโดยปกติผู้กล่าวอ้างจะต้องนำสืบให้ศาลเห็น แต่ในเรื่องค่าเสียหายนั้นแม้เจ้าหนี้จะไม่พิสูจน์หรือพิสูจน์ไม่ได้ว่าเป็นจำนวนเท่าใดแน่ เมื่อมีความเสียหายแล้วศาลก็อาจกำหนดให้ได้ตามพฤติการณ์แห่งคดีซึ่งในเรื่องละเมิดมาตรา 438 ก็ให้ศาลวินิจฉัยให้ตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดแม้จำเลยจะไม่ได้ให้การปฏิเสธหรือโต้แย้งข้อกล่าวอ้างของโจทก์เกี่ยวกับจำนวนค่าเสียหาย ศาลก็ไม่จำเป็นต้องให้จำเลยชำระเต็มตามจำนวนที่โจทก์เรียกร้อง ศาลย่อมกำหนดให้ตามความเป็นจริงและตามความเหมาะสมโดยมุ่งที่จะให้เป็นการชดใช้ตามที่โจทก์เสียหายเท่านั้น

ค่าสินไหมทดแทน หมายถึง การทดแทนความเสียหายให้แก่เจ้าหนี้ เนื่องจากลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ตามสัญญา หรือมีการละเมิด เป็นเรื่องทำนองเดียวกับค่าเสียหายนั่นเองบางทีก็ใช้แทนกันแต่คำว่า ค่าสินไหมทดแทนเน้นหลักกฎหมายที่ว่าบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบใช้ความเสียหาย จะต้องทำให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สถานะเดิม เสมือนไม่มีเหตุการณ์อันต้องรับผิดชอบเกิดขึ้น ในกรณีของละเมิดเห็นได้ชัดว่ามีการทดแทนเพื่อให้ผู้ถูกละเมิดกลับสู่สภาวะก่อนที่จะถูกละเมิด ซึ่งมีได้จำกัดอยู่เฉพาะ

การชดใช้ด้วยเงินซึ่งเป็นค่าเสียหายเท่านั้น แต่รวมถึงการอย่างอื่น เช่น คินทรัพย์ ใช้ราคาทรัพย์ การทำให้ชื่อเสียงเขากลับคืนดีด้วย เป็นต้น ในกรณีของสัญญาแม้จะมีการทดแทนเพื่อความสะดวก ซึ่งเกิดจากการไม่ชำระหนี้ก็มีความมุ่งหมายจะให้เจ้าหนี้กลับสู่สถานะที่มีการชำระหนี้ตามสัญญา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งค่าสินไหมทดแทนมุ่งประสงค์ในทางจะทดแทนความเสียหายตามที่แท้จริง มิใช่เป็นการลงโทษลูกหนี้ หรือเป็นการให้รางวัลแก่เจ้าหนี้หรือให้เจ้าหนี้ค่ากำไร กฎหมายของเรา ไม่มีการให้ค่าเสียหายเป็นพิเศษ เพื่อเป็นการลงโทษจำเลยซึ่งเรียกว่า Exemplary Damages หรือ ให้ค่าเสียหายพอเป็นพิธีโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่แท้จริง เพื่อเป็นการดำเนินโจทก์ซึ่งเรียกว่า Nominal Damages อย่างในกฎหมายอังกฤษ

แม้ค่าสินไหมทดแทนจะเป็นการชดใช้ความเสียหายทำนองเดียวกับค่าเสียหาย แต่ก็ไม่เหมือนกันทีเดียว แม้จะคล้ายกันและใช้แทนกันได้ในบางกรณีแต่ก็ไม่เสมอไป ค่าเสียหายเป็นส่วนหนึ่งของค่าสินไหมทดแทน แต่ค่าสินไหมทดแทนมิได้จำกัดอยู่เฉพาะการชดใช้กัน ด้วยเงินอย่างกรณีของค่าเสียหาย แต่รวมถึงการคืนทรัพย์ด้วย ความจริงคำว่าค่าสินไหมทดแทน เป็นคำที่เอามาจากภาษาอังกฤษว่า Compensation ซึ่งหมายถึงการทดแทนหรือการชดใช้ ความเสียหาย มิได้มุ่งเฉพาะเรื่องเงินทองอย่างค่าเสียหาย และการคืนทรัพย์ในบางกรณีมิใช่เป็นเรื่อง ค่าเสียหายโดยแท้แต่การที่ด้วยภาษาไทยมีคำว่า “ค่า” และ “สินไหม” นำหน้าคำว่า “ทดแทน” อยู่ด้วยทำให้แยกกันไม่ค่อยออกจากคำว่า “ค่าเสียหาย” จึงมีการสับสนอยู่เสมอ

คำว่า “ค่าสินไหมทดแทน” อย่างที่ใช้กันในระบบกฎหมายไทยนั้น เป็นคำที่แปลมาจาก ศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “Compensation” หรือมีความหมายว่า การชดเชยความเสียหาย ซึ่งจะมีได้ หมายถึงแต่เพียงจำนวนเงินที่กำหนดขึ้นเพื่อชดเชยความเสียหายอย่างที่เราเรียกว่า ค่าเสียหาย (Damages) เท่านั้น แต่ค่าสินไหมทดแทนยังมีความหมายครอบคลุมถึงการกระทำอย่างอื่น ที่สามารถทำให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิมเสมือนมิได้เกิดการละเมิดนั้นๆ ขึ้นอีกด้วย เนื่องจากการกระทำละเมิดบางอย่างอาจมีผลสืบเนื่องตามมา และในกรณีนั้นการชดใช้ค่าเสียหายมิได้เป็น วิธีการที่ดีที่สุดจะทำให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิมได้ เช่น กรณีการแย่งการครอบครองทรัพย์ การใช้สิทธิเกินขอบเขตให้เป็นที่เดือดร้อนรำคาญและเสียหายแก่ผู้อื่น วิธีที่จะทำให้ผู้เสียหาย กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ดีที่สุด จึงน่าจะเป็นการให้ส่งทรัพย์ที่ถูกแย่งการครอบครองคืนกลับไปให้ ผู้เสียหายหรือขับไล่ผู้กระทำละเมิดออกจากทรัพย์พิพาท หรือห้ามมิให้กระทำต่อไปซึ่งการละเมิด นั้นเอง⁶³

⁶³ จิตติ ดิงศภัทย์. (2526). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354 ถึง มาตรา 452*. หน้า 299.

มีข้อสังเกตว่าการที่กฎหมายไทยใช้คำว่า “ค่าสินไหมทดแทน” นั้นอาจทำให้เกิดความเข้าใจสับสนปะปนกับคำว่า “ค่าเสียหาย” โดยเข้าใจว่ามีความหมายอย่างเดียวกันและสามารถนำคำหนึ่งมาใช้แทนอีกคำได้ แต่หากเข้าใจความหมายของคำทั้งสองอย่างแท้จริงจะเห็นว่าไม่ได้เป็นเช่นนั้นในทุกๆ กรณี กล่าวคือ คำว่า “ค่าเสียหาย” จะมีความหมายมุ่งไปที่จำนวนเงินที่ศาลสั่งให้ผู้กระทำละเมิดชำระเป็นการชดใช้ความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ หรือสิทธิอย่างอื่นที่มีใช้ทรัพย์สินซึ่งเกิดขึ้นแก่ผู้เสียหาย แต่สำหรับ “ค่าสินไหมทดแทน” นั้นจะหมายถึงการทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิด ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายนั้นจะอยู่ในรูปของตัวเงิน เช่น ค่าใช้จ่ายรายได้ที่ขาดไป หรือจะเป็นความเสียหายที่ไม่อยู่ในรูปของตัวเงิน เช่น ค่าที่ต้องทุพพลภาพตลอดชีวิต หรือค่าที่ทนทุกข์ทรมานทั้งร่างกายและจิตใจ ก็ต้องบังคับให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้เงินให้แก่ผู้เสียหายเช่นเดียวกัน หรือถ้าหากมีวิธีการอื่นใดที่สามารถทำให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมได้ ค่าสินไหมทดแทนก็จะมีความหมายครอบคลุมถึงการกระทำนั้นๆ ด้วยเช่นกัน จากที่กล่าวไปข้างต้นจะเห็นได้ว่าค่าสินไหมทดแทนเป็นคำที่มีความหมายกว้างกว่าค่าเสียหายอยู่พอสมควร และถึงแม้จะมีคำว่า “ค่า” อยู่หน้าหน้า แต่ก็ไม่ได้หมายถึงแต่เพียงการชดใช้เงินอย่างที่เข้าใจกัน แต่ยังรวมถึงการกระทำที่สามารถทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย

2.7 ปัญหามลพิษทางเสียงของอากาศยาน⁶⁴

ปัญหามลพิษทางเสียงบริเวณท่าอากาศยานนอกจากจะเกิดขึ้นจากกิจกรรมของการปฏิบัติการบินของอากาศยานแล้ว ยังอาจเกิดจากช่วงระหว่างการเดินทางก่อนสร้าง และภายหลังที่มีการเปิดให้บริการท่าอากาศยานอีกด้วย เนื่องจากภายหลังจากการเปิดให้บริการท่าอากาศยานจึงทำให้มีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ดินในการใช้ประโยชน์ทำให้เป็นแหล่งสังคมเมืองมากขึ้น และย่อมเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่ปฏิบัติงานและผู้โดยสารภายในท่าอากาศยาน ตลอดจนส่งผลกระทบต่อผู้ที่อาศัยอยู่ภายนอกโดยรอบท่าอากาศยานที่มีได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมบริการขนส่งทางอากาศ ซึ่งการส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อาศัยบริเวณโดยรอบท่าอากาศยานได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาของมลพิษทางเสียงในการดำรงชีวิตนั้น นับเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับการอยู่อาศัยของประชาชนโดยรอบพื้นที่สนามบินอย่างมาก โดยเฉพาะบริเวณพื้นที่ได้แนวเส้นทางการบินหลักของท่าอากาศยานนั้นๆ โดยปัญหามลพิษทางเสียงที่เกิดขึ้นนั้นมีแหล่งกำเนิดมาจากอากาศยานซึ่งถือเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางเสียงอย่างหนึ่ง

⁶⁴ กฤติกา เลิศสวัสดิ์. เล่มเดิม. หน้า 14-17.

2.7.1 แหล่งกำเนิดมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน (Aircraft Noise Emission)

อากาศยานจัดเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางเสียงอย่างหนึ่งของเสียงในสิ่งแวดล้อม โดยจัดอยู่ในกลุ่มแหล่งกำเนิดเสียงจากการคมนาคม อากาศยานเป็นแหล่งกำเนิดเสียงแบบที่เคลื่อนที่ได้ ซึ่งการเคลื่อนที่ได้ของอากาศยานนั้น มีผลทำให้เกิดลักษณะของเสียงจากอากาศยานที่มีผลต่อผู้รับเสียง (Noise Receptor) เป็นเหตุการณ์หนึ่งๆ ของอากาศยานแต่ละลำที่เคลื่อนที่ผ่านผู้รับเสียงไป โดยที่ความเร็วในการเคลื่อนที่และระยะทางมีผลต่อเสียงที่เกิดขึ้น

อากาศยานส่วนใหญ่ที่ใช้เพื่อการบินพลเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบินเพื่อการพาณิชย์ปัจจุบันนี้ จะเป็นอากาศยานแบบที่บินขึ้น – ลงในแนวราบ ที่ติดตั้งเครื่องยนต์เจ็ท เนื่องจากเป็นเทคโนโลยีการผลิตอากาศยานได้เหมาะสมกับการใช้งานเพื่อการพาณิชย์ได้ดีกว่าอากาศยานที่ใช้เครื่องยนต์แบบใบพัด (Propeller) ไม่ว่าจะเป็นภาระน้ำหนักบรรทุกผู้โดยสารและสินค้าที่มากขึ้น ความสามารถในการรองรับรูปแบบและสิ่งอำนวยความสะดวกแก่การให้บริการผู้โดยสาร ความเร็วในการเคลื่อนที่ ประสิทธิภาพการใช้เชื้อเพลิงต่อระยะทางการบินที่ดีขึ้น ปริมาณสารมลพิษทางอากาศที่ลดลง ที่สำคัญระดับเสียงอากาศยานที่ต่ำลง แต่อากาศยานที่ใช้เครื่องยนต์แบบใบพัด ก็ยังคงมีใช้อยู่ในปัจจุบันสำหรับการบินพลเรือนตามความเหมาะสมของการใช้งาน

เสียงจากอากาศยาน มีแหล่งกำเนิดเสียงมาจากเสียงจากเครื่องยนต์เจ็ท ซึ่งเป็นเสียงที่เกิดจากอากาศที่เป็นของไหลเคลื่อนที่ผ่านกังหันของเครื่องยนต์กังหันก๊าซ (Gas Turbines Engine) ที่มีลักษณะเสียงพัลซม เสียงจากระบบคอมเพรสเซอร์ หลังจากอากาศเข้าสู่เครื่องยนต์กังหันก๊าซ และเสียงจากอากาศเคลื่อนที่ผ่านช่องขนาดเล็กทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความดันอากาศอย่างรวดเร็ว (Propulsive Noise) เพื่อออกสู่ภายนอกด้านท้ายของเครื่องยนต์ (Exhaust Nozzle) จะเป็นตัวขับเคลื่อนอากาศยานให้เคลื่อนที่ได้ในอากาศ นอกจากนี้แล้วยังมีเสียงจากอากาศยานแหวกอากาศขณะบิน ซึ่งเกิดจากเสียงอากาศไหลผ่านส่วนต่างๆ ของตัวอากาศยานอย่างรวดเร็วทำให้เกิดเสียงแอร์โรไดนามิก เช่น อากาศไหลผ่านลำตัวอากาศยาน (Fuselage) อากาศไหลผ่านบริเวณปีกกลางลำและปีกท้ายลำ อากาศไหลผ่านขอบของอุปกรณ์ควบคุมการเคลื่อนที่ของอากาศยาน (Flaps) ขณะที่ยกขึ้นหรือลงจอด อากาศไหลผ่านขอบของอุปกรณ์ลงจอด (Landing Gear) เป็นต้น เสียงจากการช่วยหยุดอากาศยานขณะลงจอด (Reverse Thrust Noise)

เสียงจากอากาศยานที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบท่าอากาศยาน คือ เสียงขณะบินขึ้น (Take - Off Noise) เสียงขณะบินลง (Landing Noise) เสียงขณะที่บินอยู่ในอากาศ (Fly - Over Noise) โดยมีปัจจัยที่มีผลต่อความรุนแรงของระดับเสียง ได้แก่ ชนิดและจำนวนเครื่องยนต์ มวลวิ่งขึ้นสูงสุดของอากาศยาน วิธีการบิน ปริมาณการจราจร เส้นทางการบิน สภาพภูมิศาสตร์ ความถี่ของปริมาณเที่ยวบิน เป็นต้น

2.7.2 เสียงจากอากาศยาน (Aircraft Noise)

เสียงจากอากาศยาน หมายถึง ระดับเสียงที่เกิดขึ้นจากอากาศยาน ที่มาจากแหล่งกำเนิดเสียงต่างๆ ได้แก่ เสียงจากเครื่องยนต์ของอากาศยาน เสียงจากอากาศยานแหวกอากาศขณะบิน (Airframe Noise) เสียงจากอากาศยานขณะบินขึ้น – ลงจอด ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นระดับเสียงจากอากาศยานที่เกิดขึ้นขณะที่ปฏิบัติการบิน (Flight Operation) นั้น จะส่งผลกระทบต่อคนหรือผู้รับเสียงเมื่ออากาศยานบินขึ้น บินลง และบินผ่าน ในระยะทางที่เสียงสามารถเดินทางจากตัวอากาศยานมาถึงอวัยวะรับเสียงของคน หรือ หู ได้ ดังนั้น ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อระดับเสียงจากอากาศยาน ณ บริเวณที่ผู้รับเสียงอาศัยอยู่ในขณะปฏิบัติการบิน นอกจากเสียงจากอากาศยาน ระยะทางระหว่างอากาศยานถึงผู้รับเสียง (Source – To – Receptor) แล้ว ยังมีปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระดับเสียงอย่างมาก คือ จำนวนอากาศยานหรือเที่ยวบินที่บินผ่านจุดรับเสียง ซึ่งเป็นปัจจัยที่เป็นตัวแปรหลักของระดับเสียงที่จะทำให้ระดับเสียงนั้นกลายเป็นมลพิษทางเสียงจากอากาศยานที่เกิดขึ้นโดยรอบท่าอากาศยานขนาดใหญ่ที่มีปริมาณการจราจรทางอากาศมากทั่วโลกในปัจจุบัน

มลพิษทางเสียงจากอากาศยาน ประเภทที่ใช้ในการบินพลเรือนเพื่อการพาณิชย์ ส่วนใหญ่จะเป็นอากาศยานแบบที่ติดตั้งเครื่องยนต์เจ็ทที่มีขนาดใหญ่ บรรทุกคนโดยสารและปริมาณสินค้าได้จำนวนมากในการปฏิบัติการบินหนึ่งเที่ยวบิน ลักษณะของเสียงจากอากาศยานประเภทนี้จะมีเสียงกระจายตามความถี่เสียงหรือความถี่ของเสียงแบบกว้าง (Broadband Noise) และมีระดับเสียงสูง (High Noise Levels) ประมาณ 90-120 เดซิเบลเอ ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ระยะทางห่างระหว่างอากาศยานกับผู้รับเสียง น้ำหนักบรรทุกของอากาศยาน วิธีการบิน ไร่ระดับ ผลจากการที่แหล่งกำเนิดเสียงเคลื่อนที่ เป็นต้น

2.8 เหตุผลความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน⁶⁵

2.8.1 ผลกระทบทางเสียงจากอากาศยานต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน

1) การสูญเสียการได้ยิน (Noise – Induced Hearing Loss) เป็นผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยโดยตรง ที่อวัยวะเป้าหมาย คือ หูและระบบประสาทหูของมนุษย์

2) การรบกวนการนอนหลับ (Sleep Interference) เป็นผลกระทบต่อสภาวะการนอนหลับ ที่อาจทำให้ผู้ที่ได้รับเสียงดังเกินไป หรือนอนหลับในสถานที่ที่มีเสียงดังเกินไป หรือเกิดเสียงดังที่มีระดับความดันเสียงที่เพิ่มขึ้นจากระดับเสียงเดิมอย่างรวดเร็วและดังมาก เช่น กรณีของเสียงจากอากาศยานที่บินผ่านบ้านเรือนในตอนกลางคืน สามารถทำให้คนที่นอนหลับไม่สามารถหลับสนิท หรือตื่นขึ้นขณะที่ยังหลับสนิทอยู่ในทันที

⁶⁵ แหล่งเดิม.

3) การรบกวนการสนทนา (Speech Interference) เสียงจากอากาศยานอาจมีผลให้เสียงในสิ่งแวดล้อมมีระดับเสียงสูงมาก หรือมีเสียงบางความถี่ที่สูงมาก จนเป็นการรบกวนบทสนทนา ทำให้เกิดอุปสรรคในการสื่อสารด้วยเสียงในชีวิตประจำวันของมนุษย์ เช่น การรบกวนการสนทนาในห้องประชุม ห้องเรียน ห้องปฏิบัติการ เป็นต้น ทำให้ผู้ฟังไม่สามารถรับรู้ข่าวสารที่มาพร้อม กับเสียงได้

4) การรบกวนการเรียนรู้จากการสื่อสารด้วยเสียง (Noise Effects Related to Speech Intelligibility) เป็นการรบกวนที่มีกลไกการรบกวนที่เหมือนกับการรบกวนการสนทนา หากแต่ว่าความรุนแรงของผลการรบกวนการสนทนาจะพัฒนาไปสู่การลดสมรรถนะในการฟังและการเรียนรู้ข่าวสารที่มาพร้อมกับเสียงที่จำเป็นต่อการเรียนรู้และพัฒนาการของเด็กนักเรียนในชั้นเรียนที่อาจเกิดจากการรบกวนของเสียงจากอากาศยานที่ทำให้เสียงในสิ่งแวดล้อมมีระดับเสียงสูงเกินไป และอาจมีช่วงความถี่ที่ทำให้เกิดการรบกวนเฉพาะจุดของเสียงจากอากาศยานไปปิดเบี่ยงข่าวสารด้านการฝึกทักษะการฟัง การสนทนา การพัฒนาการเรียนรู้ของสมอง ที่มีต่อการฟังบทเรียน การโต้ตอบบทสนทนา ที่สื่อสารถ่ายทอดพร้อมกับเสียงของครูผู้สอน ทำให้นักเรียนเหล่านั้นอาจมีพัฒนาการของทักษะการอ่าน การฟัง และสนทนา ของการใช้ภาษาผ่านเสียงในการสื่อสาร และเรียนรู้ระหว่างกัน ที่ต่ำกว่ามาตรฐานได้

5) การรบกวนจิตใจ (Annoyance) และส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยอื่นๆ เป็นการรบกวนต่อจิตใจ อาจทำให้จิตใจขุ่นมัว ไม่แจ่มใส ไม่มีสมาธิที่จะทำกิจกรรมใดๆ ตามปกติอาจทำให้โกรธ ขุนเฉียว หงุดหงิดได้ง่ายกว่าปกติ ซึ่งตามปกติแล้วจะไม่ส่งผลกระทบต่อร่างกายแต่เมื่อจิตใจได้รับผลกระทบก็จะส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ ต่อร่างกายทางอ้อม เช่น เพิ่มความดันโลหิตให้สูงกว่าระดับปกติ เพิ่มความเครียดสูงกว่าระดับปกติ เป็นต้น ผลการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ อาจไม่ส่งผลกระทบต่อร่างกายคนปกติแต่อย่างใด แต่อาจจะส่งผลร้ายต่ออาการของผู้ที่ป่วยอยู่ก่อนแล้วให้อาการเกิดกำเริบ หรือมีความรุนแรงมากขึ้น เช่น ผู้ป่วยความดันโลหิตสูง โรคหัวใจ โรคกระเพาะอาหาร เป็นต้น ซึ่งอาจทำให้สุขภาพอนามัยทรุดโทรมหรืออาจถึงชีวิตได้

2.8.2 ผลกระทบทางเสียงจากอากาศยานด้านอื่นๆ

1) ผลกระทบต่อสังคม เสียงจากอากาศยานอาจทำให้เกิดผลกระทบทางสังคมได้ ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งที่เกิดจากความพึงพอใจในกิจกรรมที่มีเสียงดังเกินไป กับกิจกรรมที่ไม่มีเสียงดังหรือถึงขั้นเงียบมาก ส่วนได้เสียในกิจกรรมที่ทำให้เกิดเสียงดังเกินไปของสองฝ่ายที่ไม่เท่าเทียมกัน ส่วนใหญ่จะเกิดกับกรณีเพื่อนบ้านที่มีความพึงพอใจที่แตกต่างกันแล้วไม่เคารพสิทธิของอีกฝ่ายหนึ่ง กรณีของท่าอากาศยานขนาดใหญ่ที่มีปริมาณการจราจรทางอากาศมากก็จะ เป็นกรณีที่จะต้องมีการชั่งน้ำหนักประโยชน์ของเศรษฐกิจโดยรวมที่เกิดจากรายได้ของ

อุตสาหกรรมการบินพลเรือน กับประโยชน์สาธารณะที่มีบทบาทสำคัญคือกฎหมายคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในการอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี จะเห็นได้ว่า เสียงดังอาจทำให้ความสัมพันธ์ของบุคคลในสังคมไม่ดีได้ และอาจนำไปสู่ความขัดแย้งอื่นๆ ที่ต่างฝ่ายต่างยกขึ้นต่อสู้เพื่อเอาชนะกัน ทำให้มีความสูญเสียทางเศรษฐกิจในการฟ้องร้องคดี และเสียหายผลกระทบต่อสุขภาพที่เกิดจากความขัดแย้งที่มีต้นเหตุมาจากเสียงดังเกินไป

2) ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ เป็นผลโดยอ้อมของปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน โดยที่ฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษทางเสียง หรือปัญหามลพิษอื่นๆ เช่น การรบกวนหรือผลต่อสุขภาพอนามัยของเสียงจากอากาศยานในพื้นที่ได้แนวเส้นทางการบิน เสียงความถี่ต่ำที่มาจากอากาศรวมทั้งลมหมุนจากการบินลงของอากาศยาน (Aircraft Wake Vortex) ปัญหาความสั่นสะเทือนที่มาจากอากาศ (Airborne Vibration) เป็นต้น ปัจจัยดังที่กล่าวมานี้จะถูกยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ไม่ให้มีการพัฒนาท่าอากาศยาน ไม่ให้มีการขยายทางวิ่งหรือขีดความสามารถในการรองรับผู้โดยสารและอากาศยาน ส่งผลให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจโดยรวมมากในระยะยาวได้ ดังนั้น จึงมีผลให้ ปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานจะกลายเป็นอุปสรรคของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และทำให้การลงทุนในโครงการคมนาคมขนส่งทางอากาศของท่าอากาศยานขนาดใหญ่ ไม่สามารถถูกใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจอย่างคุ้มค่าตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจได้

2.9 สถานการณ์ปัจจุบันของปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานในประเทศไทย⁶⁶

สถานการณ์ของปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานในประเทศไทย เริ่มต้นมีความตื่นตัวในการติดตามตรวจสอบ โดยการตรวจวัดค่าระดับเสียงโดยรอบท่าอากาศยานดอนเมือง ในปี พ.ศ. 2544 ของกรมควบคุมมลพิษ ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย และบริษัท ท่าอากาศยานไทยจำกัด (มหาชน) ขณะที่โครงการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิอยู่ระหว่างกำลังก่อสร้าง มีความมุ่งหมายให้การดำเนินการนั้นเป็นการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาเพื่อที่จะหาแนวทางป้องกันและควบคุมปัญหาเดียวกัน ที่จะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอนกับท่าอากาศยานสุวรรณภูมิในอนาคต แต่ในขณะนั้นมีปัญหาอุปสรรคหลายประการที่ทำให้การดำเนินการไม่สามารถลุล่วงตามวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ก็นับเป็นครั้งแรกที่มีความสนใจศึกษาปัญหาของมลพิษทางเสียงจากอากาศยานหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และเป็นจุดประกายการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน ในกรณีของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิในเวลาต่อมา นอกจากนี้แล้วยังทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยรัฐที่เกี่ยวข้อง เจ้าของและผู้บริหารท่าอากาศยาน สายการบิน นักบิน ประชาชน ในการป้องกันและควบคุมปัญหา

⁶⁶ แหล่งเดิม.

มลพิษทางเสียงจากอากาศยาน เพื่อให้สนามบินสามารถพัฒนาไปตามแผนการพัฒนาธุรกิจ ที่วางแผนพัฒนาไว้ได้โดยมีอุปสรรคน้อยที่สุด

ต่อมาได้มีการจัดทำโครงการตรวจวัดระดับเสียงโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ก่อนที่จะเปิดดำเนินการ⁶⁷ เพื่อที่จะเก็บข้อมูลระดับเสียงในพื้นที่ชุมชนที่พักอาศัยและผู้ที่อยู่ใกล้เคียง ต่อผลกระทบทางเสียง ภายใต้แนวเส้นทางการบินของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิไว้เป็นข้อมูล พื้นฐานในระหว่างเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2547 ถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2548 โดยได้จัดทำแผนที่ เส้นเท้าระดับเสียงของบริเวณพื้นที่โดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิในรัศมี 15 กิโลเมตร ห่างจาก ปลายทางวิ่งแต่ละด้าน รวมพื้นที่ประมาณ 124 ตารางกิโลเมตร ระดับเสียงที่ตรวจวัดได้นั้นจะแสดง ถึงผลรวมโดยเฉลี่ยของเสียงจากแหล่งกำเนิดเสียงในพื้นที่นั้น ซึ่งในขณะนั้นไม่มีการปฏิบัติการบิน หรือกล่าวได้ว่า ไม่มีเสียงจากอากาศยานที่บินผ่านในบริเวณนั้น ผลการตรวจวัดระดับเสียงพบว่า ค่าระดับเสียงเฉลี่ย 24 ชั่วโมง 45-74 เดซิเบลเอ ไม่เกินกว่าค่ามาตรฐานระดับเสียงโดยทั่วไป ประชาชนไม่มีความเสี่ยงที่จะได้รับอันตรายจากการสูญเสียการได้ยินก่อนเวลาอันควร ยกเว้น ในบริเวณที่อยู่ใกล้กับถนนหรือแหล่งกำเนิดเสียงจากการคมนาคมอื่นๆ ในพื้นที่ซึ่งอาจมีระดับเสียง สูงที่อาจทำให้ประชาชน ที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้นมีความเสี่ยงต่อการเสื่อมการได้ยินในระยะยาว และผลกระทบจากการรบกวนของเสียงได้

สถานการณ์ของปัญหามลพิษทางเสียงในขณะนั้น ประชาชนในพื้นที่ไม่สามารถรับรู้ ถึงระดับเสียงที่จะดังเพิ่มขึ้นจากปริมาณอากาศยานภายหลังเปิดดำเนินการท่าอากาศยาน ได้ เนื่องจากสถานะแวดล้อมทางเสียงในชุมชนรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิขณะที่ยังไม่เปิดดำเนินการนั้น ระดับเสียงค่อนข้างต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับเสียงจากอากาศยาน ยังไม่รวมถึงปริมาณการจราจร ทางอากาศโดยเฉลี่ยที่มากกว่า 600 เที่ยวบินต่อวัน ที่จะเข้ามาใช้บริการของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ แต่สภาพปัญหา ก็เริ่มแสดงให้เห็นความรุนแรงในระหว่างการก่อสร้างที่ยังไม่แล้วเสร็จตามกำหนด ระยะเวลา จากเสียงที่เกิดจากแหล่งกำเนิดเสียงชั่วคราวในขณะก่อสร้าง ในการขนส่งวัสดุและ อุปกรณ์ในการก่อสร้างท่าอากาศยาน รวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยรอบจาก พื้นที่เกษตรกรรมมาเป็นการใช้ประโยชน์อื่นๆ ระดับเสียงจากการคมนาคมขนส่งอื่นๆ ภาคพื้นดิน ที่เกิดจากกิจกรรมที่สนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมการบิน และด้วยเหตุปัจจัยดังกล่าว จึงทำให้ ส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิอยู่อาศัยของประชาชนที่อาศัยบริเวณ โดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ต้องรับภาระได้รับความเดือดร้อน จากความเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมบริเวณรอบท่าอากาศยาน และจากการเปิดให้บริการของท่าอากาศยาน

⁶⁷ ธนาพันธ์ สุกสอด และคณะ. (2551). (ร่าง) รายงานการศึกษาผลกระทบด้านเสียงจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ. หน้า 1-120.

เมื่อเริ่มต้นเปิดดำเนินการของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิในเดือนกันยายน พ.ศ. 2549 ทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งที่ได้รับผลกระทบมลพิษทางเสียงที่อาศัยอยู่โดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ออกมาประท้วงตั้งแต่ก่อนที่จะเปิดดำเนินการ จนกระทั่งในปัจจุบันนี้ก็ยังไม่สามารถดำเนินการกับปัญหาอุปสรรคนี้ได้อย่างเป็นทางการ ความขัดแย้งและผลกระทบด้านเสียงก็ยังคงดำเนินต่อไป

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนในคดีเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมและการควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงของประเทศไทย เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ

การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นมาตรการทางแพ่งในการคุ้มครองสิทธิของเอกชนต่อเอกชนด้วยกันตามที่กฎหมายได้บัญญัติรับรองถึงสิทธิและหน้าที่ให้ไว้ ซึ่งมีส่วนช่วยบังคับให้เอกชนมีความรับผิดชอบในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม อันเป็นผลให้เอกชนอื่นได้รับความเสียหายจากการก่อให้เกิดมลพิษนั้น¹ ซึ่งในกรณีของปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานนั้นนับได้ว่าเป็นปัญหามลพิษทางเสียงที่มีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อชาวบ้านที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงเป็นจำนวนมาก ซึ่งนอกจากเสียงของอากาศยานจะดังจนเป็นการสร้างความรบกวนการอยู่อาศัยแล้ว แต่เสียงที่ดังมากกลับเป็นการสร้างความเดือดร้อนรำคาญอีกหลายประการ เช่น มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน เป็นต้น จึงทำให้ชาวบ้านได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางเสียง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องศึกษาถึงหลักกฎหมายในการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายที่ได้รับให้แก่ผู้เสียหาย โดยศึกษาถึงความรับผิดชอบทางแพ่ง การกำหนดค่าสินไหมทดแทน และผู้มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือผู้เสียหาย ทั้งตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมถึงกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีผู้บริโภคและกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีแรงงานในส่วนของการดำเนินกระบวนการพิจารณาและวิธีพิจารณาความคดีที่เป็นประโยชน์และเหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้สำหรับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม และกฎระเบียบต่างๆ ในการควบคุมปัญหามลพิษทางเสียง ตลอดจนหลักกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษทางเสียงทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

¹ ชวัลกานต์ เกราะแก้ว. (2552). มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. หน้า 9.

3.1 สิทธิในสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550²

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นี้มีหลักการที่สำคัญคือได้เพิ่มเติมบทบัญญัติของการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในทางการเมือง ซึ่งเป็นหมวดที่เพิ่มเข้ามาใหม่ ที่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่มี ทำให้เกิดการเมืองภาคพลเมืองเกิดขึ้นจริง และในด้านนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผน นอกจากนี้ในการทำข้อตกลงระหว่างประเทศรัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน ซึ่งจะเห็นได้ว่าในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เพิ่มบทบาทของประชาชนให้มีส่วนร่วมกับรัฐในหลายๆ ด้านและเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

3.1.1 แนวนโยบายทางด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ได้กำหนดนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในมาตรา 87 ดังนี้

“มาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนดังต่อไปนี้

- 1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
- 2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ
- 3) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น
- 4) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชนรวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่
- 5) ส่งเสริมและให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

² ชลิตร รื่นทิม. (2551). การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ศึกษากรณี: โครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำลำน้ำช้าง – แม่น้ำโขง. หน้า 93 – 101.

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรา ๖๖ ต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ทำให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยได้บัญญัติให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กำหนดให้รัฐส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองในทุกๆ ด้านเพื่อให้เกิดการเมืองภาคพลเมืองอย่างแท้จริงถือเป็นความก้าวหน้าในทางการเมืองของประเทศไทยที่ให้ความสำคัญกับประชาชนในการเข้ามามีบทบาทร่วมกับรัฐในการกำหนดนโยบายด้านการเมือง ทั้งนี้ ยังได้กำหนดไว้ด้วยว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน เพื่อมิให้เกิดความเหลื่อมล้ำและเสมอภาคกันทั้งหญิงและชาย

3.1.2 หลักการเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามหลักการเดิมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดไว้ในเรื่องการพิทักษ์รักษาและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเดิมเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงขององค์กรของรัฐเท่านั้น แต่เมื่อมีความขัดแย้งระหว่างองค์กรของรัฐกับประชาชนในการบริหาร การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หรือการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ประกอบกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น อันแสดงถึงความล้มเหลวในการป้องกันปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและผลกระทบของมลพิษในสิ่งแวดล้อม ย่อมชี้ชัดถึงปัญหา ความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิทักษ์รักษาและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ เพื่อสงวนไว้ซึ่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่จะดำรงชีวิตอยู่ในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี อันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐควรรับรองและคุ้มครองด้วย³

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เปลี่ยนแปลงหลักการเรื่องสิ่งแวดล้อมใหม่จากเดิมที่ให้รัฐเพียงผู้เดียวมีหน้าที่ดูแลสิ่งแวดล้อมโดยตรง เป็นหลักการใหม่ที่ให้รัฐมีเพียงหน้าที่สร้างเสริมและสนับสนุนในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฉบับปัจจุบันก็ยังคงไว้ซึ่งหลักการดังกล่าวตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๘๕ (๔) (๕) ดังนี้

³ สุนีย์ มัลลิกะมาสย์ ก (๒๕๔๕). รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. หน้า ๔๙.

“มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้

.....

(4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

(5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน”

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงหลักการพื้นฐานที่สำคัญ 3 เรื่อง ดังนี้

1) หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนและสมดุลในการสงวนบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ⁴

“หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนและสมดุล” นี้ นอกจากจะหมายความถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืนและสมดุลในการสงวนบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพแล้ว ยังหมายความถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืนและสมดุลในเชิงการเมืองด้วย อันได้แก่ การส่งเสริมการเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participation Democracy) และธรรมาภิบาล (Good Governance) ให้เกิดขึ้นในการบริหารจัดการสังคมไทย

ดังนั้น หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนและสมดุลจึงส่งผลให้เกิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดความสมดุลอย่างเป็นธรรมและทั่วถึงแก่ทุกกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งการที่จะจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์ทั่วถึงแก่ทุกกลุ่มผลประโยชน์ได้นั้นไม่อาจจะเป็นไปได้โดยปราศจากการมีส่วนร่วมของทุกๆ ฝ่าย

2) หลักการพัฒนาคูณภาพชีวิตในการควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิต

“หลักการคุ้มครองคุณภาพชีวิต” อาจจะดูไม่ค่อยคุ้นเคยเท่ากับหลักสิทธิในชีวิตและร่างกายที่รัฐธรรมนูญในอดีตหลายฉบับ รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติให้ความ

⁴ สถาบันวิจัยสังคมและสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอต่อ กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. (2544). *โครงการพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม* (รายงานการวิจัย). หน้า 4-1.

คุ้มครองไว้ ถึงแม้ว่าถ้อยคำในตัวบทบัญญัติต่างๆ ในรัฐธรรมนูญมิได้ระบุ คำว่า “สิทธิในคุณภาพชีวิต” ทำนองเดียวกับที่ใช้คำว่า “สิทธิในชีวิต” หรือ “สิทธิในร่างกาย” ก็ตาม แต่เมื่อเทียบกับสิทธิของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญบางประเทศ พบว่า รัฐธรรมนูญบางประเทศได้บัญญัติรับรองถึงสิทธิประเภทนี้ไว้ชัดเจนแยกออกจากสิทธิในชีวิตและร่างกาย โดยใช้คำว่า “สิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี” หรือ Right to Live in a Decent Environment⁵ ซึ่งอาจอธิบายได้ว่า ประชาชนจะไม่สามารถใช้สิทธิในชีวิตหรือสิทธิในร่างกายตามความเป็นจริงได้เลยหากเขาเหล่านั้นต้องใช้ชีวิตตลอดอายุขัยของเขาในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ดี เช่น สภาพที่มีมลภาวะจนส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย หรือสวัสดิภาพของเขา ดังนั้น ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับรองหลักการในข้อ 1 ในการสงวนบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพนั้น รัฐธรรมนูญก็ได้รับรองหลักการในข้อ 2 เพื่อควบคุมและกำจัดมลภาวะไปพร้อมกันด้วย

3) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดูแลสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นส่วนหนึ่งของบทบาทประชาชนในกระบวนการของการพัฒนา คือ การมีส่วนร่วมด้วยการเข้าร่วมอย่างมีความกระตือรือร้น มีพลังของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมและการจัดการทรัพยากรเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้น และเป็นการปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่างๆ ด้วยความสมัครใจ⁶ สรุปก็คือ การให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะมีโอกาสได้เข้าร่วมในโครงการหรือกิจกรรมที่รัฐหรือเอกชนเป็นเจ้าของโครงการหรือเป็นผู้รับผิดชอบโครงการ โดยความยินยอมของพวกเขาเหล่านั้น โดยมีกฎหมายให้การรับรองสิทธินี้ ถ้าจะกล่าว อีกนัยหนึ่งตามคำนิยามขององค์การสหประชาชาติ ก็คือ กระบวนการที่นำเอาความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายเข้าไปบูรณาการร่วมในการตัดสินใจกำหนดโครงการ แสดงถึงความสำคัญอันเป็นเงื่อนไขที่จะให้มีความสำคัญต่อการจัดการสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นบทบาทที่ถาวรมิใช่เพียงชั่วคราวหรือครั้งชั่วคราว การมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องนี้เป็นที่ยอมรับของหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา เนเธอร์แลนด์ แคนาดา และประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันมุ่งเน้นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการตรวจสอบอำนาจรัฐ เช่น การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมได้มาก และยังมีกรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การคัดค้านคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น

⁵ แหล่งเดิม.

⁶ สุนีย์ มัลลิกะมาสย์ ก เล่มเดิม. หน้า 49.

ซึ่งหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดูแลสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐนี้ เป็นหลักการสำคัญที่ผลักดันให้เกิดแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน นอกจากนี้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนยังก่อให้เกิดการดูแลและการคานอำนาจกับภาครัฐรวมถึงการสร้างแรงกดดันเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดธรรมาภิบาลและธรรมรัฐในภาครัฐด้วย

3.1.3 หลักการเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและแสดงความคิดเห็น

จากหลักการ 3 หลักใหญ่ในรัฐธรรมนูญที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นกระบวนการที่สอดคล้องกับทั้ง 3 หลักการข้างต้น และนอกจากนี้ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังเป็นเครื่องมือที่ทำให้ทั้ง 3 หลักการได้ใช้ประโยชน์และสนับสนุนซึ่งกันและกันอีกด้วย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติถึงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 67 ดังนี้

“มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา ที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

รัฐธรรมนูญ มาตรา 67 ทั้ง 3 วรรคล้วนให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน พิจารณาแต่ละวรรคได้ดังนี้

1) วรรค 1 สิทธิของบุคคลหรือปัจเจกชนในการร่วมบำรุงรักษา ได้ประโยชน์ คุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และหลากหลายทางชีวภาพ

2) วรรค 2 สิทธิของบุคคลและองค์การอิสระในการร่วมให้ความเห็นประกอบการตัดสินใจอนุมัติโครงการ

3) วรรค 3 สิทธิของบุคคลหรือปัจเจกชนในการร่วมตรวจสอบรัฐ โดยการฟ้องให้ปฏิบัติหน้าที่

สังเกตว่ารัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิทั้งปัจเจกบุคคลและองค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งล้วนเป็นที่รวมของบุคคลจำนวนมาก เนื่องจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศทั้งใน “เชิงนิเวศ” และใน “เชิงการเมือง” นั่นเอง⁷

3.1.4 หลักการเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิต่างๆ เกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการไว้ในมาตรา 56 และมาตรา 57 วรรคแรก ดังนี้

“มาตรา 56 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา 57 วรรคแรก บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว”

การให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลของทางราชการเป็นส่วนสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาโครงการของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิต่างๆ เกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร โดยให้สิทธิในการได้รับข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในความครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 56 ซึ่ง

⁷ สถาบันวิจัยสังคมและสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอต่อกองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. เล่มเดิม. หน้า 4-6.

ปัจจุบัน ได้มีกฎหมายลำดับรองกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องนี้และมีผลบังคับใช้แล้วคือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหลักการและเงื่อนไขของการเข้าถึงข้อมูลและการนำข้อมูลไปใช้ เพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น ใช้สิทธิทางการเมือง และใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสังคมเพื่อดูแลรักษาผลประโยชน์ของประชาชนพร้อมไปกับการพัฒนาระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมด้วย⁸

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 57 วรรคแรก บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากรัฐก่อนการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และยังได้บัญญัติต่อเนื่องในตอนท้ายให้ประชาชนมีสิทธิเป็นฝ่ายให้ข้อมูลที่เป็นความคิดเห็นของตนเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะ 2 ทางระหว่างรัฐกับประชาชน คือนอกจากประชาชนจะเป็นฝ่ายได้รับข้อมูลแล้ว ประชาชนยังเป็ฝ่ายให้ข้อมูลที่เป็นความคิดเห็นของตนด้วย ทั้งนี้รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นเครื่องมือในการจัดการให้กระบวนการดังกล่าวเป็นไปอย่างเปิดเผย เป็นระบบ และที่สำคัญคือช่วยหลีกเลี่ยงการขัดแย้งให้มากที่สุด นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดการพัฒนาระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอีกด้วย

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการข้อมูลดังกล่าวมาข้างต้นนั้น คือ

- 1) มีกระบวนการในการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ
- 2) มีกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
- 3) มีกระบวนการในการตัดสินใจโดยการมีส่วนร่วม

ทั้งสามกระบวนการดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในทุกกลุ่ม นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และก่อให้เกิดการกระจายอำนาจมาสู่ประชาชนมากยิ่งขึ้น

⁸ แหล่งเดิม.

3.2 ความรับผิดทางแพ่ง การกำหนดค่าสินไหมทดแทน และผู้มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ปัจจุบันการฟ้องร้องดำเนินคดียังคงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการดำเนินคดีแพ่งทั่วไป ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง⁹

3.2.1 ความรับผิดทางแพ่ง

กฎหมายสิ่งแวดล้อมประกอบไปด้วยกฎหมายหลายฉบับด้วยกันทั้งกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดทางสิ่งแวดล้อมนั้นก็ได้แก่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และในส่วนของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นก็ยังมีความรับผิดลักษณะละเมิดและลักษณะทรัพย์สิน ซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

3.2.1.1 ความรับผิดตามกฎหมายลักษณะละเมิด¹⁰

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นกฎหมายที่กล่าวถึงความรับผิดทางแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อมมานานแล้วก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฉบับแรกเมื่อ พ.ศ. 2518 และก่อนที่ประเทศไทยจะมีการใช้คำว่า “คดีสิ่งแวดล้อม” ในอดีตนั้นคดีสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งนั้นมักถือว่าเป็นคดีละเมิดหรือคดีเกี่ยวกับการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญระหว่างผู้ที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ใกล้เคียงกัน ด้วยเหตุนี้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงมีกฎหมายสองลักษณะที่เกี่ยวข้องกับคดีดังกล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยละเมิดและกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน

ข้อพิพาททางละเมิดเป็นเรื่องของการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลระหว่างเอกชนกับเอกชนหรือเอกชนกับรัฐ เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นโดยทั่วไปรัฐจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับเว้นแต่กรณีที่ได้รับความเสียหายจะร้องขอโดยการฟ้องคดีต่อศาล โดยที่กฎหมายได้ให้การรับรองสิทธิของผู้ที่ถูกโต้แย้งหรือได้รับความเสียหายและกำหนดให้ผู้ที่ละเมิดสิทธิหรือผู้ที่ก่อความเสียหายให้มีหน้าที่ต้องชำระหนี้ โดยการกระทำ งดเว้นกระทำการ หรือส่งมอบทรัพย์สินแล้วแต่กรณีตามบ่อเกิดของมูลหนี้ ซึ่งแบ่งออกได้เป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ นิติกรรม ได้แก่ สัญญา และนิติเหตุ ได้แก่ ละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และตามกฎหมายได้ สิทธิและหน้าที่ในทางแพ่งนี้ถือเป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวของเอกชนเกิดขึ้นโดยเจตนาของคู่กรณีในอันที่จะผูกนิติสัมพันธ์ต่อกันหรือเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย เช่น การกำหนดให้ผู้ทำละเมิดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือ

⁹ ชวัลกานต์ เกราะแก้ว. เล่มเดิม. หน้า 48.

¹⁰ สันต์ชัย เหล่าสันติสุข. (2551). ความรับผิดเพื่อละเมิดของผู้ก่อมลพิษทางสิ่งแวดล้อม. หน้า 53-63.

เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษดังกล่าว

การเรียกร้องค่าเสียหายทางละเมิด โดยทั่วไปนั้น ผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับความเสียหายที่ได้รับว่ามีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันหรือไม่อย่างไร ซึ่งเป็นแนวคิดจากทฤษฎีที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล ทฤษฎีนี้ใช้พิสูจน์ความรับผิดชอบทางละเมิดโดยพิจารณาถึงเงื่อนไขและความเหมาะสมของเหตุและผลของการกระทำนั้นเป็นส่วนประกอบ ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้เสียหายที่จะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าข้อกล่าวอ้างของตนเป็นความจริงและความเสียหายที่ได้รับเป็นผลโดยตรงจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลยในคดีนั้น ซึ่งในคดีสิ่งแวดล้อมการที่จะพิสูจน์ให้ได้ครบองค์ประกอบเช่นนั้น ถือเป็นภาระและความยากลำบากอย่างยิ่ง ตัวอย่างเช่น กรณีชุมชนที่อยู่อาศัยอยู่ใกล้เคียงกับโรงไฟฟ้าแม่เมาะหากมีการเจ็บป่วยเนื่องจากภาวะแวดล้อมเป็นพิษผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ได้ว่าสาเหตุของการเจ็บป่วยเป็นผลโดยตรงจากกิจกรรมของโรงไฟฟ้างดังกล่าว ซึ่งนับเป็นภาระและความยากลำบากอย่างมากของฝ่ายโจทก์ที่จะต้องนำสืบถึงผู้กระทำผิดและความเสียหายที่ได้รับ อีกทั้งฝ่ายจำเลยย่อมอยู่ในวิสัยที่จะป้องกันขัดขวางการพิสูจน์ความเสียหายดังกล่าวนั้นได้ดีกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างมากอยู่ตลอดเวลา การที่จะกำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายต้องรับผิดชอบเพียงการกระทำที่เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อเท่านั้น ย่อมไม่เป็นการเพียงพอ¹¹

คดีสิ่งแวดล้อม ได้มีการนำหลักการของทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาดมาประยุกต์ใช้เช่นกัน เนื่องจากสภาพสังคมปัจจุบันที่ต้องประสบกับปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง ประกอบกับความไม่เท่าเทียมกันในสถานภาพของผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาคดีที่ถือเป็นบรรทัดฐานของทฤษฎีนี้คือคดี Ryland V. Fletcher ซึ่งหลักเกณฑ์ในคดีดังกล่าวได้ถือเป็นบรรทัดฐานต่อมา ในคดีสิ่งแวดล้อมอื่นๆ แต่ในที่นี้จะขอกกล่าวเฉพาะหลักการต่างๆ ที่จะนำมาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะมาตรา 420 และมาตรา 437 เท่านั้น

1) ความรับผิดชอบเพื่อละเมิดของผู้ก่อมลพิษทางสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายแก่ชีวิตก็ดี ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”กรณีที่ว่ามีการทำละเมิดขึ้นตามมาตรา 420 จะต้องมียุติบัตรประกอบดังนี้

¹¹ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. เล่มเดิม. หน้า 437-438.

(1) ต้องมีการกระทำของบุคคล เพราะคำว่า “ผู้ใด” ย่อมหมายถึงบุคคลโดยอาจจะเป็นบุคคลธรรมดาที่บรรลุนิติภาวะแล้วหรือจะเป็นผู้เยาว์ก็ได้ เช่น อาจเป็นชาวสวน ชาวนา ชาวไร่ ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งใช้ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ยาปราบศัตรูพืชหรือประชาชนที่ตั้งบ้านเรือนริมแม่น้ำระบายของเสียจากครัวเรือนลงสู่แหล่งน้ำรวมทั้งนิติบุคคลซึ่งจะต้องมีการกระทำผ่านบุคคลธรรมดา เช่น โรงงานของบริษัทระบายน้ำเสียจากโรงงานลงสู่แหล่งน้ำจนน้ำเกิดเน่าเสีย

กรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลหนึ่ง โดยมีได้เกิดจากการกระทำของอีกบุคคลหนึ่ง ผู้ได้รับความเสียหายย่อมไม่สามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ใดได้ เพราะมิได้มีการทำละเมิดเกิดขึ้น เช่น กรณีที่ควันไฟและเถ้าถ่านจากการระเบิดของภูเขาไฟก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชาวบ้านและพืชไร่ที่อยู่ใกล้ภูเขาไฟ หรือกรณีที่มีลมพายุพัดเอาสารประกอบชนิดหนึ่งจากโรงงานไปตกในบ่อเลี้ยงปลาของชาวบ้านคนหนึ่งทำให้ปลาในบ่อทั้งหมดตายไป เป็นต้น

การที่จะถือว่ามีการกระทำของบุคคลได้นั้นจะต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้น รู้สำนึกในการกระทำของตน กล่าวอีกนัยหนึ่ง การกระทำนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมหรือตัดสินใจของบุคคลนั้น เช่น การที่ลูกจ้างของบริษัทระบายน้ำเสียออกจากท่อระบายน้ำทิ้งของโรงงาน ก็รู้สึกตัวเองที่กำลังระบายน้ำเสียออกไป มิได้เกิดจากการที่บุคคลที่สามใช้ปืนบังคับให้ลูกจ้างนั้นระบายน้ำเสียออกจากโรงงาน พร้อมกันนี้ คำว่า “การกระทำ” นั้น ในการตีความกฎหมายให้ถือว่ารวมถึงการ “ไม่กระทำการ” ในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ต้องกระทำด้วย เช่น ลูกจ้างในโรงงานมีหน้าที่ปิดวาล์วท่อระบายน้ำเสียจากโรงงานที่ส่งน้ำเสียไปยังท่อบำบัดน้ำเสีย เพื่อมิให้น้ำเสียล้นบ่อบำบัดน้ำเสีย หากลูกจ้างผู้นั้นมิได้เฝ้าดูว่าน้ำเสียเกือบเต็มบ่อบำบัดน้ำเสียหรือไม่ และลืมปิดวาล์วดังกล่าว จนเป็นเหตุให้น้ำเสียไหลท่วมบ่อบำบัดน้ำเสียและไหลท่วมที่ปลูกพืชผักของชาวบ้านข้างเคียงจนได้รับความเสียหาย กรณีเช่นนี้ ถือว่าการละเมิดนั้นเกิดจากการละเว้นกระทำการของลูกจ้างในโรงงานซึ่งบริษัทเจ้าของโรงงานจะต้องรับผิดชอบ

คำพิพากษาฎีกาที่ 2500/2520 ลูกจ้างของการรถไฟแห่งประเทศไทย มีหน้าที่ต้องลากแผงเหล็กกั้นทางรถไฟมิให้ผู้ขยับยานพาหนะอื่นข้ามทางรถไฟนั้นในขณะที่รถไฟกำลังแล่นมาเพื่อป้องกันอุบัติเหตุ ลูกจ้างผู้นั้นผลอมิได้ทำหน้าที่ ทำให้รถไฟชนยานพาหนะที่กำลังข้ามทางรถไฟจนได้รับความเสียหาย ลูกจ้างและการรถไฟแห่งประเทศไทยต้องรับผิดชอบต่อผู้ขยับยานพาหนะที่ได้รับความเสียหายนั้น

คำพิพากษาฎีกาที่ 698/2538 การที่อุทกภัยทำให้ถนนในความรับผิดชอบของเทศบาลจำเลยขาดเป็นเวลาหลายเดือนแล้วโดย จำเลยมิได้จัดป้ายแสดงทางเบี่ยง มิได้หาสิ่งกีดขวางที่เห็นได้ชัดเวลากลางคืนและมิได้ติดสัญญาณไฟเตือนให้ผู้สัญจรนั้นทราบถึงอันตรายและให้ใช้ความ

ระมัดระวังในการสัญจร ถือว่าจำเลยละเว้นการกระทำโดยประมาท จำเลยจะต้องรับผิดชอบการที่ผู้ตายได้ขับรถจักรยานยนต์ตกลงไปในช่วงที่ถนนขาคอนกรีตนั้น กรณีดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นเหตุสุดวิสัย

(2) การกระทำที่ถือว่าเป็นละเมิดนั้น จะต้องเป็นการกระทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมาย หากไม่เป็นการกระทำต่อบุคคลอื่น แต่เป็นการกระทำต่อทรัพย์สินที่มีได้มีบุคคลใดเป็นเจ้าของ เช่น อากาศ หรือน้ำในแม่น้ำลำคลองแล้ว ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดตาม มาตรา 420 แม้ว่าจะมีความเสียหายเกิดขึ้นต่อสิ่งนั้นก็ตาม เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น เช่น กรณีของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งจะกล่าวต่อไปในภายหลัง แต่หากการกระทำต่อทรัพย์สินที่มีได้เป็นของบุคคลหนึ่งบุคคลใดนั้นเป็นเหตุให้บุคคลใดต้องได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิฟ้องร้องได้ คำพิพากษาฎีกาที่ 489/2535 วินิจฉัยว่า ลำเหมืองพิพาทไหลผ่านนาจำเลยทั้งสอง โจทก์ใช้น้ำจากลำเหมืองดังกล่าว ในการทำนามากกว่า 40 ปีแล้ว ต่อมาจำเลยทั้งสองถมเหมืองที่ผ่านที่ดินของตนจนเป็นเหตุให้โจทก์ไม่สามารถใช้น้ำจากลำเหมืองนั้นเพื่อประโยชน์จากการทำนาได้ต่อไปเนื่องจากขาดน้ำ ดังนี้ถือว่าจำเลยทั้งสองทำละเมิดต่อโจทก์

การกระทำดังกล่าวในวรรคก่อนจะต้องเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย กล่าวคือผู้กระทำไม่มีอำนาจที่จะกระทำการดังกล่าว เช่น โรงงานไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะระบายน้ำเสียไปยังที่ดินข้างเคียง หากมีการกระทำเช่นนั้น ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อเจ้าของที่ดินนั้น แต่หากเป็นกรณีที่โรงงานกระทำการดังกล่าวตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีในกรณีฉุกเฉินตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นจากมลพิษแล้ว ย่อมถือว่าการกระทำของโรงงานนั้นไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อเจ้าของที่ดินข้างเคียง

กรณีโรงงานระบายน้ำเสียหรืออากาศเสียออกสู่สภาพแวดล้อมเป็นไปตามมาตรฐานที่ทางราชการกำหนดไว้นั้น อาจทำให้มีผู้ตีความว่า หากมลพิษเหล่านั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น เช่น ก่อให้เกิดโรคระบาดทางเดินหายใจเนื่องจากสูดอากาศที่มีปริมาณความเข้มข้นของก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์สูงเป็นเวลานาน โรงงานนั้นไม่ต้องรับผิดชอบเพราะไม่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดของโรงงาน เนื่องจากการระบายน้ำเสียหรือของเสียนั้นเป็นไปตามกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่งโรงงานมีสิทธิที่จะระบายน้ำเสียหรือของเสียตามมาตรฐานของทางราชการ โรงงานจึงไม่ควรรับผิดชอบต่อผลของความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้น กรณีดังกล่าวนี้แม้โรงงานจะสามารถระบายน้ำเสียหรืออากาศเสียดังกล่าวได้หากปฏิบัติตามมาตรฐานของทางราชการก็ตาม แต่มาตรฐานดังกล่าวมิได้ให้อำนาจแก่โรงงานที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นได้ ด้วยเหตุนี้การระบายน้ำเสียหรืออากาศเสียของโรงงานในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการกระทำละเมิด

มีข้อน่าสังเกตว่า แม้ว่าการกระทำบางครั้งมีลักษณะเป็นการผิดกฎหมายแต่หากว่าผู้กระทำได้รับความยินยอมจากผู้ได้รับความเสียหายแล้ว ก็ถือว่าการกระทำดังกล่าวไม่เป็นละเมิด¹² เช่น ผู้เสียหายยินยอมให้โรงงานนำกากอุตสาหกรรมบางชนิดไปเก็บไว้ในที่พักอาศัยของผู้เสียหาย โดยเชื่อว่าตนเองมีภูมิคุ้มกันพิเศษมากกว่าบุคคลทั่วไป ต่อมาผู้เสียหายเกิดอาการเจ็บป่วยเพราะกากอุตสาหกรรมนั้น ผู้เสียหายยอมไม่สามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายจากโรงงานตาม มาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ เพราะถือว่าเป็นความยินยอมของผู้เสียหาย ไม่ทำให้เกิดละเมิดหรือในกรณีที่ทราบอยู่แล้วว่า มีโรงงานตั้งอยู่ในบริเวณที่ดินต้องการจะซื้อที่ดินเพื่อปลูกบ้านอยู่อาศัยเมื่อผู้เสียหายปลูกบ้านเสร็จแล้วก็เข้าอยู่อาศัย หลังจากนั้นผู้เสียหายได้รับมลพิษซึ่งเป็นไอของโลหะหนักที่ระบายออกจากโรงงานทุกวันจนทำให้เกิดอาการเจ็บป่วย ดังนั้นจะถือได้หรือไม่ว่าโรงงานต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น เพราะถือว่าผู้เสียหายยินยอมที่จะได้รับไอของโลหะหนักจากโรงงานเนื่องจากทราบอยู่ก่อนแล้ว จึงไม่ถือว่าโรงงานทำละเมิดต่อผู้เสียหาย จึงไม่ใช่ความผิดของโรงงานแต่เป็นความยินยอมของผู้เสียหายเองที่ต้องการเข้ามาอยู่ใกล้กับโรงงาน เรื่องนี้ ศ.ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิต มีความเห็นว่า การที่ผู้เสียหายย้ายเข้าอยู่ในบริเวณใกล้ชิดกับโรงงานก่อนหรือภายหลังการตั้งโรงงานไม่น่าจะนำมาเป็นปัจจัยในการตัดสินใจว่าผู้เสียหายยินยอมที่จะรับสภาพการระบายไอของโลหะหนักจากโรงงาน เพราะหากผู้เสียหายสามารถเลือกได้แล้ว ผู้เสียหายคงต้องการให้โรงงานหยุดการระบายไอของโลหะหนัก แต่การที่ผู้เสียหายต้องเข้าไปอยู่ในบริเวณนั้นเนื่องจากเป็นที่ตั้งของที่ดินของผู้เสียหาย จะถือว่าผู้เสียหายยินยอมให้โรงงานทำละเมิดมิได้ นอกจากนี้โรงงานจะอ้างไม่ได้ว่าผู้เสียหายไม่ควรซื้อที่ดินที่อยู่ใกล้ชิดกับโรงงาน เพราะถึงผู้เสียหายไม่ซื้อที่ดินแปลงดังกล่าว โรงงานก็ไม่มีสิทธิในการก่อความเสียหายแก่เจ้าของที่ดินแปลงเดิมอยู่นั่นเอง ถึงแม้ว่าโรงงานจะตั้งอยู่ในเขตที่มีโรงงานอุตสาหกรรมมากมาย ถ้าหากมีหลักฐานชัดเจนว่ามลพิษจากโรงงานนั้นทำให้ผู้เสียหายเกิดอาการเจ็บป่วย โรงงานคงจะอ้างไม่ได้ว่าผู้เสียหายยินยอมรับอันตรายจากมลพิษจากโรงงาน โดยปริยายในความเป็นจริงนั้นมลพิษจากโรงงานอาจไม่ได้ทำให้เกิดอาการเจ็บป่วยอย่างทันทีทันใดแต่อาจต้องอาศัยการสะสมไปชั่วระยะเวลาหนึ่งจะแสดงอาการออกมา จึงไม่สามารถจะสรุปได้ว่าผู้เสียหายสมัครใจเสี่ยงภัยเองที่จะเข้าไปอยู่ใกล้ หรือทำงานกับโรงงานที่เป็นผู้ก่อมลพิษนั้น

อย่างไรก็ดี ปัญหาหลักกฎหมายเรื่องความยินยอมไม่ทำให้เป็นละเมิด (Volenti Non Fit Injuria) นั้นก็ได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 ซึ่งมาตรา 9 บัญญัติว่า

¹² อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2550). *กฎหมายสิ่งแวดล้อม*. หน้า 511.

“ความตกลงหรือความยินยอมของผู้เสียหายสำหรับการกระทำที่ต้องห้ามชัดแจ้ง โดยกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนจะนำมาอ้างเป็นเหตุ ยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบเพื่อละเมิดมิได้”

จากบทบัญญัติดังกล่าว แสดงให้เห็นว่านับจากหลังปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นไป ความยินยอม หรือการกระทำที่เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งตามกฎหมายหรือเป็นการกระทำที่ขัดต่อความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน แม้จะได้รับความยินยอมจากผู้เสียหายก็จะกระทำมิได้ ถ้าหากกระทำย่อมมีความผิดทางละเมิด ดังนั้น โรงงานหรือผู้ก่อมลพิษทั้งปวงจึงจะอ้างว่าผู้เสียหาย ยินยอมหรือสมัครใจเข้ารับการรักษาเสี่ยงภัยเองไม่ได้ ถ้าหากโรงงานเป็นผู้ก่อมลพิษทำให้เกิดความเสียหายจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายนั้น

(3) เป็นการกระทำที่เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ คำว่า “จงใจ” หมายถึงรู้ สำนึกถึงผลหรือความเสียหายที่จะเกิดจากการกระทำของตน ถ้ารู้ว่าจะเกิดผลหรือความเสียหาย แก่เขาแล้วก็เป็นจงใจ การเข้าใจโดยสุจริต เข้าใจผิดในข้อเท็จจริงหรือการกระทำโดยผิดพลาด ไม่เป็นจงใจ¹³ ดังนั้น คำว่า จงใจ จึงมีความหมายคล้ายกับเจตนาตามความในมาตรา 59 แห่ง ประมวลกฎหมายอาญาซึ่งบัญญัติว่า “การกระทำโดยเจตนาได้แก่ กระทำโดยรู้สำนึกในการที่ กระทำและในขณะเดียวกันผู้กระทำประสงค์ต่อผลหรือยอมถึงเห็นผลของการกระทำนั้น” ส่วนการกระทำโดยจงใจนั้นหมายถึงการกระทำโดยรู้สำนึกถึงการกระทำว่าจะเป็ผลเสียหายต่อ บุคคลอื่นแต่มิได้มีความหมายครอบคลุมไปถึงว่าจะต้องเจาจงใจให้เกิดความเสียหายอย่างใด อย่างหนึ่งขึ้นโดยเฉพาะอย่างเช่น กระทำโดยเจตนาการกระทำโดยเจตนาในทางกฎหมายอาญา เป็นการกระทำโดยจงใจในความหมายของมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เสมอ และคำว่า “จงใจ” มีความหมายกว้างกว่าคำว่า “เจตนา” นั้นเอง

คำพิพากษาฎีกาที่ 761/2521 ที่ดินโจทก์ขอก่อออกโฉนดมิใช่ที่สงวนไว้ เป็นที่เลี้ยงสัตว์ ตามประกาศหวงห้าม นายอำเภอสั่งคนไปรังวัดสำรวจจัดค้ำนการออกโฉนดว่า เป็นที่สงวน ตามประกาศหวงห้าม แต่คนเหล่านั้นปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตตามที่กำนันผู้ใหญ่บ้านรายงานมา ไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่อไม่เป็นละเมิด

คำพิพากษาฎีกาที่ 489/2535 ลำเหมืองพิพาทไหลผ่านนาของจำเลยทั้งสอง โจทก์ใช้น้ำ จากลำเหมืองดังกล่าวในการทำนามากกว่า 40 ปีแล้ว ต่อมาจำเลยทั้งสองถมเหมืองที่ผ่านที่ดินของ ตนจนเป็นเหตุให้โจทก์ไม่สามารถใช้น้ำจากลำเหมืองนั้นเพื่อประโยชน์จากการทำนาได้ต่อไป เนื่องจากขาดน้ำ ดังนั้นถือว่าจำเลยทั้งสองทำละเมิดต่อโจทก์

¹³ ไพจิตร บุญญพันธุ์. (2548). *คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด*. หน้า 8-9.

แม้ผู้กระทำผิดจะมีได้ตั้งใจที่จะทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น แต่ยังคงต้องรับผิดชอบหากกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อ ซึ่งอาจเทียบเคียงกับคำว่า “ประมาท” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 59 วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายอาญาซึ่งบัญญัติว่า “กระทำโดยประมาทได้แก่กระทำ ความผิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมี ตามวิสัยและพฤติการณ์และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่” เช่น กรณีผู้ประกอบการเลี้ยงกุ้งได้นำกุ้งทะเลมาเลี้ยงในพื้นที่น้ำจืด ซึ่งใช้ในการปลูกข้าว ผู้ประกอบการนั้นได้ขุดบ่อเลี้ยงกุ้งแล้วนำน้ำเค็มมาใส่บ่อเพื่อเลี้ยงกุ้งโดยมิได้มีมาตรการป้องกันการรั่วซึมของน้ำเค็ม ทำให้น้ำเค็มรั่วซึมไปที่ดินทำนา ทำให้ข้าวไม่ออกรวงนำความเสียหายให้แก่ผู้ทำนา ซึ่งความเสียหายนี้เกิดจากการกระทำของผู้ประกอบการเลี้ยงกุ้ง เพราะผู้เลี้ยงกุ้งยอมทราบ ได้ดีว่าน้ำเค็มนั้นสามารถซึมไปยังที่ดินข้างเคียงได้ แต่ก็ไม่ได้มีมาตรการป้องกัน ดังนั้นจึงถือว่าผู้ประกอบการเลี้ยงกุ้งประมาทเพราะมิได้ใช้ความระมัดระวังที่บุคคลทั่วไปควรต้องใช้ ซึ่งมาตรฐานของการใช้ความระมัดระวังใช้ความรู้สึกหรือเหตุผลของคนปกติหรือที่เรียกว่าวิญญูชน

คำพิพากษาฎีกาที่ 761/2515 โจทก์ได้เดินตามทางเท้าในคืนวันสิ้นปี เพื่อดูไฟที่ประดับตามถนน โดยเดินดูไฟข้างและดูทางเท้าข้าง ในขณะที่เดินตรงเชิงสะพานข้ามคลองวัดราชบพิธ โจทก์ก็ได้ตกหลุมตรงคอสะพานซึ่งลึก 1.70 เมตร และกว้าง 1 เมตร ทำให้โจทก์ได้รับอันตราย โจทก์จึงฟ้องจำเลย (กรุงเทพมหานคร) จำเลยต่อสู้ว่าไม่ทราบว่ามิหลุมดังกล่าว เป็นความผิดของโจทก์เองที่เดินโดยไม่ระมัดระวัง ศาลวินิจฉัยว่าจำเลยมีหน้าที่ในการก่อสร้างซ่อมแซมและปรับปรุงถนนให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย หลุมที่เกิดเหตุเป็นหลุมขนาดใหญ่ มีมาประมาณ 2 ปีแล้ว จำเลยมิได้ดูแลและซ่อมแซมเป็นเหตุให้โจทก์เดินตกหลุมได้รับบาดเจ็บถือว่าเกิดจากความประมาทเลินเล่อของจำเลย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ ส่วนข้อที่จำเลยอ้างว่าเป็นความผิดของโจทก์ที่เดิน โดยขาดความระมัดระวังนั้นฟังไม่ขึ้น เพราะหลุมที่เกิดเหตุอยู่ตรงคอสะพานและต่ำกว่าสะพาน โดยปกติคนเดินอยู่บนสะพานจะมองเห็นไม่ถนัด นอกจากนี้เวลาเกิดเหตุเป็นเวลากลางคืน จึงทำให้โจทก์ไม่เห็นคอสะพาน และผู้ที่เดินทางสาธารณะทั่วไปย่อมไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะมีหลุมขนาดใหญ่ขวางทางที่เดินนั้นจำเลยต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ในความประมาทเลินเล่อนั้น

คำพิพากษาฎีกาที่ 7224/2539 จำเลยจ้างให้ผู้ตายเข้าไปเกี่ยวข้าวในนาของจำเลยภายหลังจากที่มีการฉีดยาฆ่าแมลงในนาได้เพียงหนึ่งสัปดาห์ ยาฆ่าแมลงที่ยังไม่สลายตัวและตกค้างอยู่ในนาของจำเลยเป็นเหตุให้ผู้ตายเสียชีวิตโดยเฉียบพลัน ข้อเท็จจริงปรากฏว่าตามปกติแล้วภายหลังการฉีดยาฆ่าแมลงในนาข้าว จะต้องรอให้ยาฆ่าแมลงนั้นสลายตัวหมดก่อนจึงจะเข้าไปเกี่ยวข้าวได้ การสลายตัวของยาฆ่าแมลงดังกล่าวใช้เวลาอย่างน้อย 14 วัน แต่ถ้าไม่มีฝนตกอาจใช้เวลาอย่างน้อย

หนึ่งเดือน การที่จำเลยจ้างให้ผู้ตายเข้าไปเกี่ยวข้องกับภายหลังการฉีดยาฆ่าแมลงได้เพียงหนึ่งสัปดาห์ จึงถือว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ตายโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

การฟ้องคดีโดยอาศัยหลักละเมิดนี้ จะต้องเป็นกรณีที่มีการทำลายสิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อไปถึงสิทธิของผู้นั้น เฉพาะผู้ที่ได้รับความเสียหายเท่านั้นจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 420 ในการพิสูจน์ความเสียหายถือเป็นหน้าที่ของโจทก์ที่จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า ความเสียหายที่ตนได้รับนั้น เป็นผลโดยตรงจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลย หากพิสูจน์ไม่ได้ หน้าที่การกระทำของจำเลยได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ ศาลจะยกฟ้องโดยที่จำเลยไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ ซึ่งเป็นภาระในการพิสูจน์แก่โจทก์อย่างมาก ความเสียหายจากมลพิษที่เกิดจากสิ่งแวดล้อมที่ผิดกฎหมายละเมิดนั้นจะต้องเป็นกรณีที่ทำให้เสียชีวิต บาดเจ็บ สุขภาพอนามัยทรุดโทรม แต่หากมีการทำให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมแต่ไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้หนึ่งผู้ใด ผู้ที่ก่อปัญหามลพิษเสียก็ไม่ต้องรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 เช่น การที่โรงงานระบายน้ำเสียลงสู่แม่น้ำทำให้เกิดมลพิษในแม่น้ำนั้น ทำให้ปลาตายจำนวนมากแต่ไม่มีผู้ใดเสียชีวิต บาดเจ็บ เจ็บป่วย ร่างกายทรุดโทรม ทรัพย์สินเสียหายหรือเสียหายอย่างหนึ่งอย่างใด ย่อมถือว่าโรงงานแห่งนี้มิได้ทำละเมิดต่อผู้ใด แต่โรงงานอาจรับผิดชอบตามกฎหมายอื่นได้ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

การฟ้องคดีโดยอาศัยหลักการดังกล่าวยังมีข้อจำกัดในเรื่องของอายุความ กล่าวคือ จะต้องฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ทำละเมิด ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 ซึ่งบัญญัติว่า

“สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น นับว่าขาดอายุความ เมื่อพ้นปีหนึ่ง นับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเมื่อพ้นสิบปี นับแต่วันทำละเมิด”

นอกจากนี้การฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายโดยอาศัยมูลละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 เป็นกรณีความเสียหายที่เกิดกับผู้ได้รับความเสียหายโดยตรง ไม่ครอบคลุมถึงความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ

2) ความเสียหายที่เกิดจากทรัพย์สินอันตราย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 437

มาตรา 437 บัญญัติว่า

“บุคคลใดครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะอย่างใดๆ อันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล บุคคลนั้นจะต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่ยานพาหนะนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั่นเอง

ความข้อนี้นี้ให้ใช้บังคับได้ตลอดถึงบุคคลผู้มีไว้ในครอบครองของตน ซึ่งทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพ หรือโดยความมุ่งหมายที่จะใช้หรือโดยอาการกลไกของทรัพย์สินนั้นด้วย”

บทบัญญัติตาม มาตรา 437 เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยความรับผิดชอบกรณีละเมิดเช่นเดียวกับมาตรา 420 แต่ไม่ได้เป็นความรับผิดชอบที่อยู่บนพื้นฐานของความผิด (Liability Based on Fault) ที่ต้องอาศัยการพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้กระทำดังเช่นในมาตรา 420 หากแต่แนวความคิดตาม มาตรา 437 เป็นเรื่องของความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) ที่กำหนดให้ผู้ครอบครองหรือควบคุมยานพาหนะหรือทรัพย์สินอันตรายจะต้องรับผิดในความเสียหายนั้นแม้ว่าจะใช้ความระมัดระวังอย่างดีแล้วก็ตาม ดังนั้นหากผู้เสียหายฟ้องโดยอาศัย มาตรา 437 แล้วการกระทำพิสูจน์ของผู้เสียหายจะน้อยกว่าการฟ้องตามมาตรา 420 เนื่องจากโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ว่าจำเลยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ เพียงแต่พิสูจน์ว่าความเสียหายเกิดจากยานพาหนะหรือทรัพย์สินอันตรายที่อยู่ในความครอบครองของจำเลยเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดีข้อสันนิษฐานตามมาตรา 437 ก็มีใช้ข้อสันนิษฐานที่เด็ดขาด แต่ยังเปิดโอกาสให้จำเลยได้พิสูจน์เพื่อหลุดพ้นจากความรับผิดได้ กล่าวคือหากพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นเกิดจากเหตุสุดวิสัย หรือเกิดจากความผิดของผู้เสียหายเอง ผู้ครอบครองหรือควบคุมทรัพย์สินดังกล่าวก็สามารถหลุดพ้นจากความผิดนี้ได้

กรณีความเสียหายต่อมลพิษทางสิ่งแวดล้อมนั้น การนำ มาตรา 437 มาใช้จะช่วยอำนวยความสะดวกในการพิสูจน์ความผิดของจำเลยได้ เพราะโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ว่าจำเลยก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมโดยการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างเช่น มาตรา 420 อย่างไรก็ตาม มาตรา 437 จำกัดเฉพาะความเสียหายที่เกิดจากยานพาหนะอันเดินด้วยเครื่องจักรกล และทรัพย์สินอันตรายเท่านั้น ซึ่งความเสียหายทางมลพิษนั้นจะเกี่ยวข้องกับความเสียหายที่เกิดจากทรัพย์สินอันตรายโดยสภาพมากที่สุด เช่น การระเบิดของถังน้ำมันหรือถังแก๊สหรือของติดไฟง่ายหรือเกิดระเบิดได้ง่าย ส่วนความเสียหายจากทรัพย์สินอันตรายโดยความมุ่งหมายที่จะใช้หรือทรัพย์สินอันตรายโดยอาการหรือกลไกของทรัพย์สินนั้นจะเกี่ยวข้องกับความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมไม่มากนัก เพราะโดยลักษณะของทรัพย์สินที่จะก่อให้เกิดอันตรายจะเป็นเรื่องของความเสียหายที่เกิดจากบุคคลผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นตั้งใจจะให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น ดังนั้นทรัพย์สินอันตรายที่จะนำมาใช้กับกรณีการก่อมลพิษจึงมีแค่เฉพาะทรัพย์สินอันตรายโดยสภาพ ซึ่งย่อมหมายถึงของที่เกิดอันตรายได้โดยสภาพของตัวเอง แต่มิได้รวมถึงสิ่งต่างๆ ที่โดยสภาพของตัวเองมิได้ก่อให้เกิดอันตรายต่อเนื้อตัวร่างกายของมนุษย์หรือสัตว์ในทันทีทันใด เช่น กากน้ำตาลจากโรงงาน น้ำตาลหรือโลหะหนักต่างๆ ที่โดยปกติมิได้เกิดความเสียหายขึ้นทันทีที่ได้รับสารนั้นเข้าสู่ร่างกาย เพราะสารดังกล่าวโดยสภาพของตัวเองไม่ได้ก่อให้เกิดอันตรายแต่อย่างใด หากแต่ต้องมีการสะสมจนถึงระดับหนึ่งจนมีปริมาณมากพอที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้ เช่น

กรณีของแม่น้ำพอง แม่น้ำชี และแม่น้ำมูล เน่าเสียจากกากน้ำตาลเมื่อปี พ.ศ. 2535 ด้วยเหตุนี้ความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดตามมาตรา 437 จึงมีข้อจำกัดไม่สามารถนำมาใช้บังคับกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมอีกหลายกรณี¹⁴

3.2.1.2 ความรับผิดชอบตามกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน¹⁵

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สินนั้น มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งมักจะเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สิน

มาตรา 1337 บัญญัติว่า “บุคคลใดใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหาย หรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะจะไปตามปกติและเหตุอันควรในเมื่อเอาสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นมาคำนึงประกอบไซ้ ท่านว่าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิจะปฏิบัติการเพื่อยกความเสียหายหรือเดือดร้อนนั้นให้สิ้นไปทั้งนี้ไม่ลบด่างสิทธิที่จะเรียกเอาค่าทดแทน”

ตามมาตรานี้เป็นการกำหนดว่าการใช้สิทธินั้นจะทำให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นเสียหายหรือเดือดร้อนเกินสมควรมิได้ โดยบุคคลที่จะใช้สิทธิฟ้องร้องได้นั้นจะต้องเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ หากมีการก่อให้เกิดความเสียหายหรือเดือดร้อนที่ควรคาดคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะไปตามปกติและเหตุอันควร อันเข้าลักษณะเป็นการกระทำละเมิดอย่างหนึ่งแต่เป็นละเมิดในลักษณะพิเศษที่มุ่งคุ้มครองเฉพาะเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น และให้สิทธิพิเศษแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ในอันที่จะขจัดปัดเป่าความเสียหายหรือเดือดร้อนให้สิ้นไปได้ นอกเหนือไปจากการเรียกค่าสินไหมทดแทนตามลักษณะละเมิดทั่วไป มาตรานี้พอเทียบได้กับลักษณะความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) ตามกฎหมายของอังกฤษ¹⁶ ซึ่งหากผู้ที่อาศัยอยู่บนอสังหาริมทรัพย์และได้รับความเดือดร้อนนั้นเป็นเพียงผู้เช่า ผู้นั้นไม่มีสิทธิฟ้องตามบทบัญญัตินี้ได้ ผู้เช่าดังกล่าวน่าจะต้องอาศัย มาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นฐานในการฟ้องร้องว่าตนเองถูกกระทำละเมิดอย่างไร

เหตุเดือดร้อนรำคาญในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337 นั้นเกิดจากการใช้สิทธิของบุคคล ซึ่งหากไม่มีบทบัญญัตินี้แล้ว บุคคลนั้นคงไม่ต้องมีความรับผิดชอบอะไรเพราะเป็นการใช้สิทธิของเขาแต่มาตรา 1337 กำหนดว่า การใช้สิทธินั้นจะทำให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นเสียหายหรือเดือดร้อนเกินสมควรมิได้ เช่น นาย ก มีสิทธิที่จะใช้ที่ดินและบ้านของตนเองประกอบอาชีพในการทำอุ้งรถยนต์เพื่อรับจ้างซ่อมรถยนต์ และเกาะ ฟันสีตัวถังรถยนต์ แต่การใช้สิทธิของ

¹⁴ สมชาย หอมลออ. (2538). *รวมกฎหมายสิ่งแวดล้อม*. หน้า 16.

¹⁵ อำนาจ วงศ์บัณฑิต ข (2550). *กฎหมายสิ่งแวดล้อม*. หน้า 529-536.

¹⁶ ชวัลกานต์ เกราะแก้ว. เล่มเดิม. หน้า 61.

นาย ก นั้น จะทำให้นาย ข เพื่อนบ้านเดือดร้อนมิได้ ไม่ว่าจะเป็นการก่อให้เกิดเสียงดังเกินสมควร หรือ ปลดปล่อยละอองสีและกลิ่นเหม็นลอยไปสร้างความเดือดร้อนแก่นาย ข

คำพิพากษาฎีกาที่ 1081/2467 โจทก์ฟ้องว่า โจทก์ตั้งบ้านเรือนอยู่มากกว่า 30 ปี ต่อมา ประมาณ 10 ปี ก่อนเกิดเหตุพิพาท จำเลยปลูกโรงเลื่อยมือขึ้น โรงหนึ่ง และอีก 5 ปีต่อมา จำเลย เปลี่ยนเป็นโรงเลื่อยจักรใช้แรงไฟฟ้า โรงเลื่อยของจำเลยเปิดทำงานทุกวันและบางครั้ง ก็ทำงาน ในเวลากลางคืนด้วย การทำงานของโรงเลื่อยของจำเลยก่อให้เกิดเสียงแหลม พื้นเรือนกระเทือน น้ำในแก้วกระเพื่อม ต้นไม้ในกระถางใบสั้นอยู่เสมอ ทำให้โจทก์ได้รับความเดือดร้อนรำคาญ จนกระทั่งป่วยเป็นโรคเส้นประสาท ขอให้จำเลยระงับการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าว จำเลย ต่อสู้ว่า โจทก์ตั้งบ้านเรือนอยู่ในทำเลโรงงานและปล่อยให้จำเลยกระทำดังกล่าวมา 5-6 ปีแล้ว โดยไม่คัดค้าน จึงอ้างว่าจำเลยก่อความเดือดร้อนรำคาญมิได้ นอกจากนี้ การตั้งโรงเลื่อย เป็นกิจการ ค้าขายที่สำคัญต่อเมืองไทย จึงไม่ควรห้ามจำเลยดำเนินกิจการดังกล่าว

กรมการศาลฎีกาเห็นว่า โจทก์มิได้ตั้งบ้านเรือนในทำเลโรงเลื่อยจักรเพราะในบริเวณนั้น มีโรงเลื่อยทั้งหมด 10 โรง มีเพียงสองโรงเท่านั้นที่เป็นโรงเลื่อยจักร ส่วนที่เหลือเป็นโรงเลื่อยมือ การที่จำเลยเปลี่ยนเป็นโรงเลื่อยจักรมาเพียง 5-6 ปีนั้นยังไม่นานพอที่จะทำให้มีสิทธิ ก่อความ เดือดร้อนรำคาญต่อโจทก์ได้ และจำเลยก็ไม่อาจอ้างความสำคัญของกิจการค้าขายของตนเพื่อ ก่อ ความเดือดร้อนรำคาญต่อผู้อื่นได้

คำพิพากษาฎีกาที่ 2329/2524 จำเลยทบทองคำเปลวในตึกแถวซึ่งอยู่ในถนนซอยเป็น เวลาหลายชั่วโมงในแต่ละวัน ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นได้เดินเผชิญสื่บที่เกิดเหตุและตัดสินใจว่า เสียงและความสั่นสะเทือนจากการทบทองคำเปลวของจำเลยนั้นก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่โจทก์ เกินสมควร และให้จำเลยระงับการก่อความเดือดร้อนรำคาญดังกล่าว ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน ตามศาลชั้นต้น จำเลยฎีกาว่าเจ้าหน้าที่จากกรมอนามัยสิ่งแวดล้อมได้ใช้เครื่องมือวัดเสียงและ ความสั่นสะเทือนบริเวณตึกแถวของโจทก์แล้ว ปรากฏว่าการทบทองคำเปลวของจำเลยไม่ก่อให้เกิด เสียงและความสั่นสะเทือนถึงขนาดที่เป็นความเดือดร้อนรำคาญ ศาลฎีกาพิพากษาว่า การที่จะ วินิจฉัยว่าการกระทำใดเป็นการก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญหรือไม่นั้น ต้องอาศัยความรู้สึทักของ บุคคลธรรมดา เมื่อผู้พิพากษาศาลชั้นต้นสองนายได้ไปเดินเผชิญสื่บแล้วเห็นว่า การกระทำของ จำเลยเป็นการก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญเกินสมควรย่อมมีน้ำหนักรับฟังได้เพราะผู้พิพากษา มีหน้าที่ให้ความเป็นธรรมแก่คู่ความ

คำพิพากษาฎีกาที่ 737/2537 จำเลยต่อเติมอาคารบนรั้วระหว่างที่ดินและบ้านของจำเลย และโจทก์เพื่อประโยชน์ในการป้องกันมิให้น้ำฝนสาด โคนทรัพย์สินของจำเลย เมื่อฝนตก น้ำฝนได้ไหล เข้าไปในที่ดินของโจทก์มากกว่าปกติซึ่งถือว่าเป็นการก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่โจทก์

เกินกว่าที่ควรคาดคิด และเมื่อโจทก์แจ้งให้จำเลยจัดการแก้ไขและบรรเทาปัญหาดังกล่าว จำเลยก็ไม่ดำเนินการแต่อย่างใด ดังนี้โจทก์สามารถฟ้องเพื่อยังให้ความเสียหายหรือความเดือดร้อนรำคาญนั้น ลึกลงไปได้

คำพิพากษาฎีกาที่ 829/2519 บ้านของโจทก์จำเลยปลูกอยู่บนที่ดินติดกัน โดยมีรั้วสูง 1.69 เมตร กั้นกลาง ต่อมาจำเลยได้เสริมรั้วนั้นอีก 1.50 เมตรจนความสูงของรั้วทั้งหมดเป็น 3.19 เมตร โดยห่างจากบ้านชั้นบนของโจทก์ประมาณ 15-25 เซนติเมตร ซึ่งมีผลทำให้ห้องชั้นล่างของบ้านโจทก์มีแสงสว่างไม่เพียงพอและร้อนอบอ้าว โจทก์จึงมีสิทธิปฏิบัติการเพื่อยังความเสียหายหรือเดือดร้อนนั้นให้ลึกลงไปโดยการขอให้รั้วที่เสริมขึ้นใหม่และเรียกค่าเสียหายด้วย

สังเกตว่ามาตรา 1337 นั้นมิได้กำหนดว่าการใช้สิทธิของบุคคลที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นจะต้องเป็นการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ ดังเช่นการกระทำละเมิดตามมาตรา 420 ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาว่ามีการฝ่าฝืนมาตรา 1337 หรือไม่นั้น ไม่ต้องพิจารณาถึงการจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลย คงพิจารณาแต่เพียงว่าการใช้สิทธิของบุคคลนั้นๆ ก่อให้เกิดความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินสมควรหรือไม่ แม้ว่าบุคคลที่ใช้สิทธิจะได้ใช้ความระมัดระวังอย่างดีแล้วในการป้องกันมิให้เกิดความเดือดร้อนแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ แต่หากยังเกิดความเดือดร้อนเกินสมควรอยู่ บุคคลผู้ใช้สิทธินั้นยังคงต้องรับผิดชอบตามมาตรา 1337 เช่น ในกรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรจากการประกอบกิจการโรงงาน เจ้าของโรงงานคงไม่อาจอ้างได้ว่าตนไม่ต้องรับผิดชอบ เพราะตนได้ใช้ความพยายามอย่างดีที่สุดแล้วโดยการติดตั้งเครื่องบำบัดอากาศเสียและกลิ่นที่ทันสมัย

เมื่อวินิจฉัยว่ามีการก่อให้เกิดความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินสมควรตามมาตรา 1337 แล้วบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการเยียวยาความเสียหายไว้ดังนี้

1) เจ้าของอสังหาริมทรัพย์อาจขอให้ศาลสั่งให้บุคคลผู้ใช้สิทธิที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือความเดือดร้อนเกินสมควรนั้นหยุดการใช้สิทธิในลักษณะดังกล่าว เช่น หากโรงงานปล่อยเขม่าออกมาสร้างความสะดวกแก่ผู้อยู่ข้างเคียง ศาลมีอำนาจสั่งให้โรงงานหยุดการปล่อยเขม่าที่สร้างความเดือดร้อนรำคาญดังกล่าวได้

2) เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ผู้ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนนั้นอาจจะเรียกค่าทดแทนก็ได้ ศาลมีอำนาจที่จะกำหนดค่าทดแทนเป็นเงินให้ผู้ที่ใช้สิทธิในการก่อให้เกิดความเสียหายนั้นจ่ายแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์

3) เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ผู้ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนนั้น อาจจะขอให้มีการหยุดการก่อความเสียหายหรือความเดือดร้อนนั้น พร้อมทั้งเรียกเอาค่าทดแทนด้วยก็ได้

การฟ้องตามมาตรา 1337 นั้น โจทก์ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าจำเลยที่ใช้สิทธิของตนจนเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนนั้นกระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำให้ภาระในการพิสูจน์ของโจทก์น้อยกว่าในคดีที่โจทก์ฟ้องเรียกค่าเสียหายตามมาตรา 420 ในเรื่องละเมิด อย่างไรก็ตาม โจทก์ตามมาตรา 1337 ยังมีหน้าที่ในการพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลว่าความเสียหายหรือความเดือดร้อนเกินสมควรที่โจทก์ได้รับนั้นเป็นผลมาจากการกระทำของจำเลย หากโจทก์ไม่สามารถพิสูจน์ให้เห็นความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ จำเลยก็ไม่ต้องรับผิดชอบตามมาตรา 1337

ประเด็นที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ การเยียวยาความเสียหายตามมาตรา 1337 นั้น ศาลจะมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการเลือกใช้วิธีการเยียวยาความเสียหายได้มากน้อยเพียงใด หากศาลเห็นว่า วิธีการเยียวยาอย่างหนึ่งอาจเป็นประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ผู้ได้รับความเดือดร้อน แต่วิธีการดังกล่าวอาจมิใช่วิธีการที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมมากที่สุด ตัวอย่างเช่น สมมติว่าโรงงานของจำเลยเป็นโรงงานที่ผลิตสินค้าเพื่อส่งออกซึ่งสามารถนำรายได้เข้าประเทศปีละหนึ่งพันล้านบาท และจ้างคนงานสองพันคน แต่การประกอบกิจการของโรงงานจำเลยได้ส่งกลิ่นเหม็นรบกวนชาวบ้านสามครอบครัวที่ตั้งบ้านเรือน อยู่ติดกับที่ดินของโรงงาน ชาวบ้านนั้นมีรายได้เพียงครอบครัวละ 50,000 บาทต่อปี ชาวบ้านทั้งสามครอบครัวเป็นโจทก์ฟ้องให้โรงงานของจำเลยหยุดส่งกลิ่นเหม็นพร้อมทั้งขอให้ชดเชยค่าเสียหายด้วย หากจำเลยไม่สามารถลดกลิ่นเหม็นได้เนื่องจากจะทำให้ต้นทุนการผลิตสินค้าสูงและไม่สามารถขายสินค้าแข่งกับสินค้าจากประเทศอื่นได้ ดังนี้ ศาลจะมีดุลพินิจกำหนดให้จำเลยจ่ายเฉพาะค่าเสียหายแก่โจทก์ทั้งสามโดยอนุญาตให้โรงงานของจำเลยดำเนินการต่อไปตามปกติได้หรือไม่

ประเทศสหรัฐอเมริกาเคยมีคดีในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นในรัฐนิวเจอร์ซีย์ จำเลยในคดีเป็นโรงงานปูนซีเมนต์ซึ่งตั้งอยู่ในเมืองขนาดเล็ก เศรษฐกิจของชุมชนนี้ขึ้นอยู่กับโรงงานปูนซีเมนต์ โจทก์ซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากฝุ่นอันเกิดจากโรงงานได้ยื่นฟ้องขอให้โรงงานหยุดการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญและขอให้จ่ายค่าเสียหาย ศาลของรัฐนิวเจอร์ซีย์ตัดสินให้โรงงานจำเลยจัดการแก้ไขปรับปรุงการประกอบกิจการไม่ให้ก่อความเดือดร้อนภายในกำหนด หากไม่สามารถดำเนินการเช่นนั้นได้ ให้โรงงานจำเลยจ่ายค่าเสียหายแก่โจทก์เพื่อให้โจทก์ไปซื้อที่อยู่อาศัยใหม่ในบริเวณอื่น การที่ศาลของรัฐนิวเจอร์ซีย์ตัดสินเช่นนี้ คงพิจารณาถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจต่อชุมชนในภาพรวม หากไม่ยอมให้โรงงานปูนซีเมนต์ประกอบกิจการต่อไป ในขณะที่เดียวกันก็ให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของโจทก์

3.2.2 การกำหนดค่าสินไหมทดแทน

มาตรา 438 บัญญัติว่า “ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่งค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใดๆ อันได้ ก่อขึ้นนั้นด้วย”

ตามมาตรา 438 แสดงให้เห็นว่า การกำหนดค่าสินไหมทดแทนนั้นเป็นดุลพินิจของศาล กล่าวคือ ศาลเป็นผู้กำหนดว่าการใช้ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้สถานใดหรือวิธีการใด และ นอกจากนี้ ศาลยังมีดุลพินิจในการกำหนดว่า จะให้ผู้ทำละเมิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียงใดก็ได้ ขึ้นอยู่กับพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

วรรคสองของมาตรา 438 ได้อธิบายว่า ค่าสินไหมทดแทนที่ศาลเป็นผู้กำหนดให้ ผู้ทำละเมิดต้องชดเชยนั้น ได้แก่¹⁷

1) การคืนทรัพย์สินที่ถูกนำไปจากการละเมิด ซึ่งมักไม่เกิดขึ้นในคดีสิ่งแวดล้อม เช่น มีการขโมยเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ใดๆ จากโรงงาน ศาลก็อาจกำหนดให้ผู้ทำละเมิดดังกล่าว นำเครื่องจักรหรืออุปกรณ์นั้นมาคืนแก่เจ้าของโรงงาน เป็นต้น

2) การใช้ราคาทรัพย์สินที่ถูกนำไป มักเป็นกรณีที่มีการทำให้เสียหายไม่สามารถใช้การต่อไปได้แล้ว หากให้นำทรัพย์สินนั้นมาคืนแก่เจ้าของก็คงไม่เกิดประโยชน์อะไร ศาลจึงกำหนดให้มีการใช้ราคาทรัพย์สินนั้นแทน

3) ในกรณีที่มีความเสียหายอื่นๆ เกิดขึ้นอีก ศาลอาจกำหนดให้ใช้ค่าเสียหาย โดยกำหนดเป็นตัวเงินได้อีกด้วย

นอกจากการกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 438 ในกรณีที่มีการทำละเมิดแล้ว ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดยังมีบทบัญญัติโดยเฉพาะเกี่ยวกับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่มีความตายและการบาดเจ็บของบุคคลเกิดขึ้น ซึ่งอาจเกิดขึ้นในคดีสิ่งแวดล้อมด้วย เช่น การรั่วของสารพิษทำให้ประชาชนจำนวนหนึ่งเสียชีวิตและประชาชนอีกจำนวนหนึ่งเจ็บป่วย

กรณีที่ทำให้ผู้เสียหายตาย มาตรา 443 กำหนดว่าค่าสินไหมทดแทน ได้แก่ ค่าปลงศพและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอื่นๆ และหากการตายนั้นทำให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดต้องขาดไร้อุปการะ ตามกฎหมาย บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิเรียกค่าขาดไร้อุปการะ แต่หากมิได้ก่อให้เกิดการเสียชีวิตทันที ค่าสินไหมทดแทนย่อมรวมถึง ค่ารักษาพยาบาลและค่าขาดประโยชน์ที่ไม่สามารถทำงาน

¹⁷ อรรถาธิบาย พจนานุกรมกฎหมาย ฉบับที่ 10 หน้า 522-526.

ในระหว่างนั้นด้วย และในกรณีที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยเท่านั้น มาตรา 444 กำหนดว่าค่าสินไหมทดแทนรวมถึงค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่ผู้เสียหายต้องเสียไป เช่น รักษาพยาบาล และผู้เสียหายสามารถเรียกค่าเสียหายเพื่อการที่เสียความสามารถประกอบการงาน โดยสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วนสำหรับเวลาปัจจุบันและในอนาคตได้

นอกจากนี้ มาตรา 446 ยังให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายต่อร่างกายหรืออนามัยมีสิทธิเรียกเอาค่าเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินได้อีกด้วย ซึ่งมักเรียกกันอย่างไม่เป็นทางการว่า “เงินค่าทำขวัญ” เช่น การรั่วไหลของสารอันตรายจากโรงงานเป็นเหตุให้ผู้เสียหายได้รับอันตรายที่แขนข้างหนึ่ง จนกระทั่งมีความจำเป็นต้องตัดแขนข้างนั้นทิ้งไป ดังนี้ ผู้เสียหายย่อมสามารถเรียกค่ารักษาพยาบาล ค่าขาดรายได้เพราะไม่อาจทำการงานได้ตามปกติ และค่าเสียหายที่มีใช้ตัวเงินสำหรับการที่ต้องเสียแขนข้างหนึ่งไป

คำพิพากษาฎีกาที่ 3407/2535 วินิจฉัยว่า แม้ว่าโจทก์จะมีได้รับอันตรายต่อร่างกายและจิตใจจากการที่จำเลยก่อสร้างอาคารสูง 16 ชั้น ซึ่งก่อให้เกิดฝุ่นละอองที่ทำให้บ้านของโจทก์สกปรก และก่อให้เกิดความสั่นสะเทือนต่อบ้านของโจทก์ตลอดจนมีหินและไม้ตกลงบนหลังคาบ้าน โจทก์ก็มีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดแก่อนามัยของตน เพราะโจทก์ไม่สามารถอยู่ได้อย่างสงบ แต่ต้องทนทุกข์ทรมานเป็นเวลาสองเดือนจากฝุ่นละออง เสียงและความสั่นสะเทือนจนนอนไม่หลับ และการก่อสร้างดังกล่าวทำให้โจทก์เกิดความหวาดระแวงว่ามีอันตรายต่อตนและบริวารที่อยู่ในบ้านจากการตกของหินและไม้บนหลังคาบ้าน

คำพิพากษาฎีกาที่ 6110/2539 จำเลยก่อสร้างอาคารชิดที่ดินของโจทก์โดยประมาท เลินเล่อ ซึ่งนอกจากทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของโจทก์แล้วยังทำให้โจทก์เสียหายแก่ร่างกายและอนามัย โจทก์ย่อมมีสิทธิเรียกค่าเสียหายอันมิใช่ตัวเงินที่โจทก์ต้องทนทุกข์ทรมานจิตใจ อันเนื่องมาจากการดอกเสาเข็ม วัสดุก่อสร้างและฝุ่นละอองร่วงหล่นเข้ามาในบริเวณที่ดินและบ้านโจทก์ได้ และไม่ใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ไกลเกินเหตุ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 และมาตรา 446

การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนตามหลักละเมิดนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดค่าสินไหมทดแทนแต่ละประเภทไว้โดยเฉพาะแล้วว่า ผู้เสียหายหรือบุคคลที่มีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนจะได้รับค่าสินไหมทดแทนประเภทใดได้บ้าง กล่าวคือ หากเป็นกรณีทำให้เขาตาย ค่าสินไหมทดแทน ได้แก่ ค่าปลงศพ ค่าใช้จ่ายจำเป็นอย่างอื่น ค่ารักษาพยาบาลก่อนตาย ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ก่อนตาย ค่าขาดไร้อุปการะตามกฎหมาย ค่าขาดแรงงาน และหากเป็นกรณีทำให้เสียหายแก่ร่างกายและอนามัย หรือกรณีไม่ถึงแก่ความตาย ค่าสินไหมทดแทนได้แก่ ค่าใช้จ่ายอันตนต้องเสียไป ค่าเสียความสามารถประกอบการงานทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

ค่าขาดแรงงาน ค่าเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงิน ซึ่งในค่าเสียหายที่ไม่เป็นตัวเงินนี้ จะเรียกได้เฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับร่างกาย อนามัย และเสรีภาพเท่านั้น ในกรณีที่ทำให้เขาถึงตาย ยังไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายในกรณีนี้ได้

นอกจากนี้ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพิ่มเติมภายหลัง ในกรณีความเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยนั้น เป็นไปตามมาตรา 444 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า

“ถ้าในเวลาพิพากษาคดี เป็นพันวิสัยจะหยั่งรู้ได้แน่ว่า ความเสียหายนั้น ได้มีแท้จริงเพียงใด ศาลจะกล่าวในคำพิพากษาว่ายังสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษานั้นอีกภายในระยะเวลาไม่เกินสองปีก็ได้”

กรณีความเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยนั้น แม้ผู้เสียหายจะฟ้องศาลจนกระทั่งศาลมีคำพิพากษาและได้กำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แล้วก็ตาม แต่ด้วยเหตุที่ความเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยนั้นอาจเป็นความเสียหายระยะยาวที่อาจไม่สามารถประเมินขนาดความเสียหายเพื่อกำหนดค่าสินไหมทดแทนได้แน่นอนในขณะที่มีคำพิพากษาต่อไปในอนาคตก็ได้ แต่ทั้งนี้กฎหมายกำหนดกรอบไว้ว่าการแก้ไขคำพิพากษานี้ต้องอยู่ในกรอบของเวลา 2 ปี¹⁸

การฟ้องเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนี้ ในการกำหนดค่าเสียหายในอนาคตหรือการสงวนสิทธิในการแก้ไขคำพิพากษานั้น ยังเป็นไปตามหลักกฎหมายละเมิด กล่าวคือ กำหนดให้สงวนสิทธิในการแก้ไขคำพิพากษาได้อีกภายในระยะเวลาเพียง 2 ปี

3.2.3 ผู้มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหาย

ผู้มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น เนื่องจากความรับผิดชอบทางแพ่งในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กฎหมายได้กำหนดไว้ ทั้งในลักษณะละเมิดและลักษณะทรัพย์สินซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

3.2.3.1 ผู้มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายตามกฎหมายลักษณะละเมิด

ผู้เสียหายตามกฎหมายลักษณะละเมิดนั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ซึ่งกำหนดว่า ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น จึงเห็นว่า ผู้เสียหายตาม มาตรา 420 นี้ย่อมได้แก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดจากการกระทำละเมิดนั้น

¹⁸ สนันทกรณ (จำปี) โสคติพันธุ์. (2550). คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้. หน้า 276.

3.2.3.2 ผู้มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายตามกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน

ผู้เสียหายตามมาตรา 1337 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดว่า บุคคลใดใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหาย หรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะเป็นไปตามปกติและเหตุอันควรในเมื่อเอาสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นมาค้ำประกันประกอบไซ้ ท่านว่าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิที่จะปฏิบัติการเพื่อความเสียหายหรือเดือดร้อนนั้นให้สิ้นไป ทั้งนี้ไม่ลบล้างสิทธิที่จะเรียกเอาค่าทดแทน ตามมาตรานี้เป็นกรณีการใช้สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลนั้น จะต้องไม่ทำให้ความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้อื่น จะเห็นว่าผู้เสียหายตามมาตรา 1337 ย่อมได้แก่ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ เช่น เจ้าของบ้านซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ปลูกบ้านลงในที่ดินที่เช่าปลูกบ้านจึงมีสิทธิฟ้องให้ขจัดความเดือดร้อนเป็นพิเศษได้¹⁹ ส่วนผู้ที่มีเพียงสิทธิครอบครองในอสังหาริมทรัพย์ เช่น ผู้เช่าหาอาจอ้างสิทธิตามมาตรา 1337 นี้สำหรับเจ้าของที่ดินที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน แม้จะถือว่ามีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้นก็ย่อมจะถือว่า เป็นเจ้าของที่ดินตามความหมายของ มาตรา 1337 ได้ เพราะการที่เจ้าของที่ดินจะมีสิทธิครอบครองหรือมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นย่อมขึ้นอยู่กับประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งบัญญัติไว้เป็นพิเศษ²⁰

อย่างไรก็ตาม แม้คำว่าผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมจะมีได้มีคำนิยามไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายที่ใช้บังคับ และปัจจุบันการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมก็ยังเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งยังไม่มีคำนิยามที่ชัดเจน แต่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 หมวด 1 ข้อความทั่วไป ข้อ 4 ได้นิยามคำว่า “ผู้เสียหาย” หมายความว่า ผู้ได้รับความเสียหายไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมจากการกระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และให้หมายความรวมถึงผู้ที่ได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัย โดยผลของสารที่สะสมอยู่ในร่างกาย ซึ่งต้องใช้เวลาในการแสดงอาการ และความเสียหายนั้นสามารถพิสูจน์ได้ตามหลักวิชาการ

3.3 ความรับผิดชอบทางแพ่ง การกำหนดค่าสินไหมทดแทน และผู้มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

3.3.1 ความรับผิดชอบทางแพ่ง

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งสองมาตรา คือ มาตรา 96 และมาตรา 97 ซึ่งให้ผู้ที่ป็นต้นเหตุแห่ง

¹⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1954 / 2538.

²⁰ บัญญัติ สุชีวะ. (2551). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน*. หน้า 206.

ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สิ่งแวดล้อมและหรือทรัพยากรธรรมชาติเป็นผู้จ่ายค่าเสียหาย ทั้งหมดนี้เป็นไปตามหลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” (The Polluter Pays Principle)

มาตรา 96 บัญญัติว่า”แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นว่านั้นเกิดจาก

- 1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม
- 2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ
- 3) การกระทำหรือการละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเอง

หรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นด้วย”

มาตรา 96 นี้เป็นความรับผิดชอบในความเสียหายที่ก่อให้เกิดมลพิษ ซึ่งเอกชนที่ได้รับความเสียหายและรัฐมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

ความรับผิดชอบตามมาตรา 96 นั้น เป็นความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากแหล่งมลพิษที่ก่อให้เกิดมลพิษ หรืออาจเป็นกรณีที่มีการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษใดก็ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง เมื่อใดที่มีความเสียหายเกิดจากมลพิษแล้ว สามารถนำมาตรา 96 ไปปรับกับคดีเพื่อวินิจฉัยความรับผิดชอบของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งการก่อให้เกิดมลพิษหรือการแพร่กระจายหรือรั่วไหลของมลพิษที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบตามมาตรา 96 นั้นมลพิษจะต้องเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย นอกจากความเสียหายต่อบุคคลแล้ว มลพิษนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐด้วยก็ได้ ส่วนผู้ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายตามมาตรา 96 ได้แก่ เจ้าของหรือผู้ครอบครอง แหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัยหรือทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐนั้น²¹ เว้นแต่กรณีเกิดจากเหตุสุดวิสัยหรือ

²¹ อำนาง วงศ์บัณฑิต ข เล่มเดิม. หน้า 540-547.

การสงคราม หรือเป็นการกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ หรือหากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่ รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรัวไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น ก็ไม่ต้องรับผิด

ส่วนบุคคลผู้มีสิทธิฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายตามมาตรา 96 ได้แก่ ผู้ที่ได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือผู้ที่ได้รับความเสียหายทางทรัพย์สิน²²

มาตรา 97 บัญญัติว่า”ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วย กฎหมาย อันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อการใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่า ทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไปนั้น”

มาตรา 97 นี้เป็นความรับผิดในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งรัฐ เท่านั้นที่มีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

การที่จะมีความรับผิดเกิดขึ้นตามมาตรา 97 ได้นั้นจะต้องมีการกระทำของบุคคล (รวมทั้งนิติบุคคล) หรือละเว้นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการกระทำและการละเว้นการ กระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายที่จะก่อให้เกิดความรับผิดตามมาตรา 97 นั้นจะต้องเป็นการทำลาย หรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ รวมทั้งการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่สาธารณสมบัติของ แผ่นดินก็ก่อให้เกิดความรับผิดตามมาตรา 97 เช่นกัน

ส่วนค่าเสียหายนั้นเมื่อมีการกระทำหรือละเว้นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายและ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วผู้กระทำการ หรือละเว้นการกระทำดังกล่าวจะต้องใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติ ที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปจากกรณีนั้น การกำหนดค่าเสียหายในกรณีนี้ จะคิดตามมูลค่า ทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือทำให้เสียหายนั้น โดยจะพิจารณา จากมูลค่าความเสียหายที่แท้จริง ในการคิดคำนวณจะใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาช่วย เช่น กรณีปัญหาน้ำเน่าเสียจากการปล่อยน้ำทิ้งของโรงงานอุตสาหกรรมจะคำนวณจากมูลค่าของ สิ่งมีชีวิตในน้ำที่ต้องเสียไปโดยอาจรวมมูลค่าที่เป็นผลกระทบจากความเสียหายนั้นหรือต่อระบบ นิเวศน์ประกอบด้วยก็ได้²³

²² แหล่งเดิม.

²³ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. เล่มเดิม. หน้า 442.

3.3.2 การกำหนดค่าสินไหมทดแทน

การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ต้องเสียหายในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ทางหนึ่งคือ ต้องมีการใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งการกำหนดค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวนี้ศาลจะเป็นผู้กำหนดค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ต้องเสียหายตามที่ผู้ต้องเสียหายได้รับความเสียหายไปตามความเป็นจริงเท่านั้น

ค่าสินไหมทดแทน คือ เงินที่ต้องชดใช้เพื่อทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินหรือบุคคลอันเนื่องมาจากการละเมิดหรือการผิดสัญญา รวมทั้งทรัพย์สินที่ต้องคืนให้แก่ผู้เสียหายด้วย

มาตรา 96 วรรคสอง บัญญัติว่า “ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึง ค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นด้วย”

การกำหนดค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายตามมาตรา 96 วรรคสองนั้น พึงพิจารณาจากหลักในเรื่องละเมิด²⁴ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 ซึ่งในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น หากโจทก์ฟ้องตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 การชดเชยค่าสินไหมทดแทนก็ย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายละเมิดทั่วไป

นอกจากค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายที่ผู้ได้รับความเสียหายสามารถเรียกได้ตามปกติแล้ว ทางราชการอาจเรียกเอาค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการขจัดมลพิษด้วย²⁵

มาตรา 97 บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไปนั้น”

ค่าเสียหายตามมาตรา 97 นี้เมื่อมีการกระทำหรือละเว้นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ผู้กระทำการหรือละเว้นการกระทำดังกล่าวจะต้องใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไปจากกรณีนั้น เช่น หากมีการลักลอบตัดต้นไม้จากป่าสงวนแห่งชาติ ผู้ที่ลักลอบตัดไม้จะต้องจ่ายค่าเสียหายแก่รัฐเป็นเงินเท่ากับมูลค่าของต้นไม้ที่ถูกตัด นอกจากนี้หากรัฐสามารถพิสูจน์ได้ว่า นอกจากต้นไม้ที่ถูกตัดแล้ว รัฐยังสูญเสีย

²⁴ แหล่งเดิม. หน้า 439-441.

²⁵ อรรถาธิบาย. หน้า 548-551.

ทรัพย์สินหรือสิทธิอื่นอีกจากการตัดไม้ นั่น รัฐก็สามารถเรียกค่าเสียหายดังกล่าวได้อีก เช่น การสูญเสียของป่าบางชนิดที่อาศัยอยู่กับต้นไม้ที่ถูกตัดหรือการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น²⁶

3.3.3 ผู้มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหาย

หลักเกณฑ์การเป็นผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันยังไม่ได้มีการกำหนดความหมายอย่างชัดเจน ไม่เหมือนกับผู้เสียหายในคดีอาญาซึ่งมีการนิยามความหมายไว้ในมาตรา 2 (4) ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ส่วนผู้เสียหายในทางแพ่งก็ไม่ได้มีการให้นิยามความหมายไว้เช่นกัน

คำว่า “สิ่งแวดล้อม” นั้นมีความหมายกว้างมาก และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมก็มีมากมายหลายฉบับ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับก็มีเนื้อหาสาระและวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแตกต่างกันออกไป

คดีสิ่งแวดล้อมก็เช่นเดียวกัน ผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเสียหายทางแพ่ง ก็มีสิทธิดำเนินคดีไปตามกฎหมายได้ การเป็นผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมจะต้องมีข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นและก่อให้เกิดความเสียหายและมีผู้ได้รับความเสียหายจากข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมนั้น ดังนั้น เมื่อมีผู้ก่อมลพิษออกสู่ระบบสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นมลพิษทางน้ำ มลพิษทางเสียง หรือมลพิษทางอากาศ ย่อมเกิดผลกระทบและก่อความเสียหายแก่สภาวะแวดล้อมได้ หากมลพิษดังกล่าวถูกสะสมในปริมาณมากขึ้น จนทำให้สิ่งแวดล้อมของธรรมชาติไม่สามารถจะดูดกลืนหรือทำลายและเสียสมดุลไปย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชน ทำให้ประชาชนได้รับความเสียหายหรือเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัยและทรัพย์สินได้ ลักษณะดังกล่าวนี้เมื่อมีผู้ก่อมลพิษและก่อความเสียหายแก่ประชาชน ประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษของสิ่งแวดล้อมมีสิทธิดำเนินคดีต่อผู้ก่อความเสียหายตามกฎหมายได้²⁷

บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม มีทั้งผู้เสียหายที่เป็นรัฐและผู้เสียหายที่เป็นเอกชน โดยเป็นผู้เสียหายได้ทั้งในความผิดทางแพ่งหรือความผิดทางอาญา แต่ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะกล่าวเฉพาะผู้เสียหายทางแพ่งเท่านั้น กล่าวคือ เมื่อมีผู้ก่อมลพิษออกสู่ระบบสิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อบุคคลใดได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สิน ซึ่งกฎหมายให้การรับรองคุ้มครองโดยใครจะล่วงละเมิดมิได้ หากผู้ใดล่วงละเมิดบุคคลผู้ล่วงละเมิดย่อมมีหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายอันเป็นความรับผิดชอบทางแพ่งลักษณะละเมิด ซึ่งความมุ่งหมายของกฎหมายละเมิดอยู่ที่การชดเชยเยียวยาความเสียหาย

²⁶ แหล่งเดิม.

²⁷ ไกรสร เลียงสมบูรณ์. (2537). การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยอนุญาโตตุลาการ. หน้า 81.

ดังนั้นเมื่อมีความเสียหายตามที่มีการเรียกร้องขอมติว่าข้อพิพาททางแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้เกิดขึ้นแล้ว ซึ่งข้อพิพาทลักษณะนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับข้อพิพาททางแพ่งโดยทั่วไป คือผู้ได้รับความเสียหายมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย²⁸

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดความรับผิดทางแพ่งไว้ในมาตรา 96 บัญญัติว่า “แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจาก

- 1) เหตุสุควิสัยหรือการสงคราม
- 2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ
- 3) การกระทำหรือการละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเอง

หรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นด้วย”

จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าเพื่อต้องการแก้ไขปัญหาในอดีต ที่ผ่านมาทางราชการไม่สามารถฟ้องเรียกค่าขจัดมลพิษที่เกิดต่อสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ ส่วนกรณีมลพิษก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนนั้น กฎหมายแพ่งลักษณะละเมิดได้บัญญัติไว้ให้เรียกค่าเสียหาย ได้อยู่แล้ว ซึ่งเห็นว่าบทบัญญัติที่กล่าวมานี้มีองค์ประกอบความรับผิดอย่างเช่นกฎหมายลักษณะละเมิด ความรับผิดเป็นความรับผิดเด็ดขาด (Strict Liability) ซึ่งผู้ที่ได้รับความเสียหายและเป็นโจทก์ฟ้องคดีนั้น มิได้มีการฟ้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าความเสียหายที่ตนได้รับนั้นเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลย เพียงแต่พิสูจน์ให้ศาลเชื่อว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของจำเลยก็เพียงพอ เพราะกฎหมายสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยจะต้องรับผิด เว้นแต่จำเลยจะพิสูจน์ได้ว่ามีข้อยกเว้นความรับผิดตามมาตรา 96

²⁸ วิเชียร พรหมพันธุ์. (2545). การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในทางแพ่งเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ โดยพนักงานอัยการ. หน้า 76.

ผู้ที่ได้รับความเสียหายซึ่งถือว่าเป็นผู้เสียหายและมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายในคดี
สิ่งแวดล้อม ในความผิดทางแพ่ง แบ่งออกเป็น 2 ประเภท²⁹ คือ

3.3.3.1 ผู้มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายที่เป็นเอกชนหรือประชาชน

เอกชนหรือประชาชนจะเป็นผู้เสียหายหรือเป็นคู่กรณีในข้อพิพาท อันเนื่องมาจาก
สิ่งแวดล้อมได้ต่อเมื่อเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษของสิ่งแวดล้อมและผลกระทบที่ได้รับ
เป็นความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สิน ซึ่งถ้าพิจารณาลักษณะของความเสียหาย
ในความผิดทางแพ่งแล้ว ถือได้ว่าผู้เสียหายถูกโต้แย้งสิทธิในทางแพ่ง กล่าวคือ ถูกโต้แย้งสิทธิใน
ชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สิน เพราะฉะนั้นผู้เสียหายย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ล่วงละเมิดสิทธิ
ดังกล่าวชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่ได้รับ ผู้เสียหายอาจเป็นเอกชนคนเดียว หรือ
เอกชนจำนวนมากก็ได้ ซึ่งความเสียหายที่เกิดจากมลพิษ กฎหมายได้กำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งไว้ใน
มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

3.3.3.2 ผู้มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายในฐานะที่เป็นรัฐ

รัฐเป็นผู้เสียหายในทางแพ่งได้ หากเป็นปัญหาของมลพิษก่อให้เกิดความเสียหายแก่
ทรัพย์สินของรัฐ คำว่ารัฐในที่นี้มีได้หมายถึงรัฐบาล เพราะรัฐบาลนั้นแม้จะหมายถึงรัฐบาลอันเป็น
หน่วยงานแห่งประเทศชาติ หรือหมายถึงคณะบุคคลที่ไม่เป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่ง
และพาณิชย์ และไม่มีกฎหมายอื่นบัญญัติว่าเป็นนิติบุคคล จึงไม่อาจถูกฟ้องเป็นจำเลยได้³⁰ คำว่ารัฐ
จึงน่าจะหมายถึงแผ่นดิน ซึ่งมีหน่วยงานราชการของรัฐหรือของแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล
โดยชอบตามกฎหมายซึ่งหากเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของรัฐ หน่วยงานราชการของรัฐซึ่ง
ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม เป็นต้น มีอำนาจฟ้องร้องดำเนินคดีเรียกค่าเสียหายจากผู้ก่อให้เกิดความ
เสียหายได้ ความเสียหายที่เกิดจากมลพิษและก่อความเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐนั้น
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดความรับผิด
ทางแพ่งไว้ในมาตรา 96 แต่กรณีความเสียหายที่เกิดแก่น้ำอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐ
หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
พ.ศ. 2535 มาตรา 97 ได้กำหนดให้ต้องรับผิดแก่รัฐ

อย่างไรก็ตาม ในกรณีฟ้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและ
รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97 นั้น เอกชนไม่มีสิทธิเรียกค่าเสียหายให้แก่
รัฐได้ ถึงแม้จะมีผู้ก่อให้เกิดหรือทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติของ
แผ่นดินก็ตาม ทั้งนี้เพราะว่าขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มีการนำหลักการฟ้องคดีโดยประชาชน

²⁹ แหล่งเดิม.

³⁰ คำพิพากษาฎีกาที่ 724/2490.

(Citizen Suits) มาใช้กับด้านสิ่งแวดล้อม³¹ เหมือนกับในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ซึ่งได้ยินยอมให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องเรียกร้องเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมได้มากขึ้น เรียกว่า การฟ้องคดีโดยประชาชน โดยเป็นการขยายมาจากหลักการเดิมที่ว่า การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการเท่านั้น แนวโน้มเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าความคิดทางนิติศาสตร์เช่นนี้ ยอมรับว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมไม่จำเป็นต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรง ดังเช่นที่ยึดถือมาตามหลักกฎหมายเรื่องเดือคร้อนราคาถูกลงไป³² การนำหลักการที่ถือว่าประชาชนทุกคนเป็นผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาใช้ (Public Trust Doctrine) สหรัฐอเมริกาจึงยอมให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติได้ ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องเอกชนหรือฟ้องเจ้าพนักงานของรัฐ เพื่อบังคับให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องและชอบธรรม³³ อันเป็นหลักการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งในแง่ทฤษฎีทางนิติศาสตร์ถือว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้เป็นทรัพย์สินที่ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน (Res Commnis) และมีสิทธิใช้ประโยชน์ร่วมกันในฐานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Public Domanine)³⁴ เพียงแต่ให้รัฐดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติแทนประชาชน

3.4 การกำหนดมาตรฐานการควบคุมมลพิษทางเสียงตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้วางมาตรการในการควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงไว้ในภาพรวมอย่างเป็นระบบ โดยเริ่มจากการกำหนดมาตรฐานระดับเสียงโดยทั่วไป และการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษทางเสียงจากแหล่งกำเนิดต่างๆ โดยมีรายละเอียดดังนี้

³¹ สุนีย์ มัลลิกะมาสย์ ข (2545). การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535. หน้า 19.

³² พิเชษฐ เมลาณนท์. เล่มเดิม. หน้า 80-82.

³³ พันัส ทศนิยานนท์. เล่มเดิม. หน้า 52.

³⁴ แหล่งเดิม.

3.4.1 การกำหนดมาตรฐานระดับเสียงโดยทั่วไป³⁵

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 32 ได้กำหนดว่าเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องดังต่อไปนี้ โดยจะต้องอาศัยหลักวิชาการ กฎเกณฑ์และหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เป็นพื้นฐาน และจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องด้วย

1) มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำ และแหล่งน้ำสาธารณะอื่นๆ ที่อยู่ภายในแผ่นดิน โดยจำแนกตามลักษณะการใช้ประโยชน์บริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำ ในแต่ละพื้นที่

2) มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง รวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ

3) มาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาล

4) มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป

5) มาตรฐานระดับเสียงและความสั่นสะเทือนโดยทั่วไป

6) มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่นๆ

วัตถุประสงค์ของการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังกล่าว เนื่องจากในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นควรจะต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย มาตรฐานให้ชัดเจนเพื่อจะได้ปฏิบัติตามนโยบาย หรือเป้าหมายนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้สิ่งแวดล้อมนั้นมีคุณภาพตามที่กำหนดเป้าหมาย หรือตามที่ตั้งเป็นมาตรฐานไว้ และต้องมีการตรวจสอบหรือเฝ้าระวังว่าคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นจะลดลงต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้แก่ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ด้วยจึงจะมีผลใช้บังคับ อย่างไรก็ตาม การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 32 นี้ ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อการลงโทษ แต่เป็นไปเพื่อการกำหนดเป้าหมาย และเพื่อเป็นตัวชี้วัดว่า ในเวลาขณะใดขณะหนึ่งนั้น คุณภาพสิ่งแวดล้อมในบริเวณใดมีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อหาทางแก้ไขต่อไป³⁶

³⁵ วรทยา อัสวโฆษิต. (2553). *มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางเสียงจากรถยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวา*. หน้า 73-76.

³⁶ อำนาจ วงศ์บัณฑิต ข เล่มเดิม. หน้า 192-194.

ระดับเสียงโดยทั่วไป หมายถึง ระดับเสียงที่เกิดขึ้นในสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นระดับเสียงที่เกิดขึ้นตามปกติโดยเฉพาะในบริเวณที่มีคนอยู่อาศัย ซึ่งตามมาตรา 32 (5) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานระดับเสียงและความสั่นสะเทือนโดยทั่วไป รวมถึงมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่นๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นเป้าหมายว่าคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เราประสงค์ควรมีมาตรฐานระดับใด ซึ่งต่อมาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายมาเพื่อกำหนดค่าระดับเสียงโดยทั่วไป และค่าระดับเสียงรบกวนเพื่อใช้บังคับ ทั้งนี้หากคุณภาพเสียงในสิ่งแวดล้อม หรือระดับเสียงในสิ่งแวดล้อมไม่เป็นไปตามค่ามาตรฐานที่กำหนด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีมาตรการและการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาต่อไป

สำหรับมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดค่าระดับเสียงทั่วไป และเสียงรบกวนมีดังต่อไปนี้

1) ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2540) เรื่อง กำหนดมาตรฐานระดับเสียงโดยทั่วไป ลงวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2540 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 32 (5) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยกำหนดมาตรฐานระดับเสียงโดยทั่วไป ดังนี้

“ข้อ 2 ให้กำหนดมาตรฐานระดับเสียงโดยทั่วไป ไว้ดังต่อไปนี้

- (1) ค่าระดับเสียงสูงสุด กำหนดไว้ไม่เกิน 115 เดซิเบลเอ และ
- (2) ค่าระดับเสียงโดยเฉลี่ย 24 ชั่วโมง กำหนดไว้ไม่เกิน 70 เดซิเบลเอ”

2) ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 29 (พ.ศ. 2550) เรื่อง ค่าระดับเสียงรบกวน ลงวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2550 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่กำหนดว่า

“ข้อ 2 ให้กำหนดระดับเสียงรบกวนเท่ากับ 10 เดซิเบลเอ หากระดับการรบกวนที่คำนวณได้มีค่ามากกว่าระดับเสียงรบกวนตามวรรคแรก ให้ถือว่าเป็นเสียงรบกวน³⁷

ข้อ 3 วิธีการตรวจวัดระดับเสียงพื้นฐาน ระดับเสียงขณะที่ไม่มีการรบกวน การตรวจวัด และการคำนวณค่าระดับเสียงขณะมีการรบกวน การคำนวณค่าระดับการรบกวน และแบบบันทึกการตรวจวัดเสียงรบกวนให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

³⁷ ระดับเสียงที่ถือว่าเป็นเสียงรบกวน ได้แก่ ระดับเสียงที่สูงกว่าระดับเสียงพื้นฐาน (ระดับเสียงที่ตรวจวัดในสิ่งแวดล้อมเดิมขณะยังไม่มีเสียงรบกวนจากแหล่งกำเนิด) เกินกว่า 10 เดซิเบลเอ.

3) ประกาศคณะกรรมการควบคุมมลพิษ เรื่อง วิธีการตรวจวัดระดับเสียงพื้นฐาน ระดับเสียงขณะไม่มีการรบกวน การตรวจวัด และคำนวณระดับเสียงขณะมีการรบกวน การคำนวณ ค่าระดับการรบกวน และแบบบันทึกการตรวจวัดเสียงรบกวน ฉบับลงวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2550 โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 3 แห่งประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 29 (พ.ศ. 2550) เรื่อง ค่าระดับเสียงรบกวน โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ อาทิ จุดตรวจวัดระดับเสียง การตรวจวัดระดับเสียงค่าต่างๆ การประมวลผลเพื่อหาค่าระดับการรบกวนเพื่อนำไปเปรียบเทียบกับ ระดับเสียงรบกวนตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 29 (พ.ศ. 2550) เรื่อง ค่าระดับเสียงรบกวนต่อไป

เมื่อพิจารณาจากประกาศทั้ง 3 ฉบับแล้ว กล่าวคือ (1) ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2540) เรื่อง กำหนดมาตรฐานระดับเสียงโดยทั่วไป ลงวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2540 (2) ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 29 (พ.ศ. 2550) เรื่อง ค่าระดับเสียงรบกวน ลงวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2550 และ (3) ประกาศคณะกรรมการควบคุมมลพิษ เรื่อง วิธีการตรวจวัดระดับเสียงพื้นฐาน ระดับเสียงขณะไม่มีการรบกวน การตรวจวัด และคำนวณระดับเสียงขณะมีการรบกวน การคำนวณค่าระดับการรบกวน และแบบบันทึกการตรวจวัดเสียงรบกวน ฉบับลงวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2550 สามารถพิจารณาเห็นว่า ประกาศทั้ง 3 ฉบับดังกล่าว มีเจตนารมณ์ออกมาเพื่อกำหนดค่ามาตรฐานระดับเสียงโดยทั่วไป รวมไปถึงค่าระดับเสียงรบกวนโดยทั่วไปที่ถูกปล่อยออกสู่สภาพแวดล้อม อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการประกาศมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ในประกาศทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวข้างต้นแล้ว แต่ก็มีได้หมายความว่า หากเมื่อใดก็ตามที่คุณภาพสิ่งแวดล้อมทางเสียงลดต่ำกว่ามาตรฐานที่ได้กำหนดไว้แล้ว จะต้องมีการลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ทำให้เกิดมลพิษทางเสียงเกินกว่ามาตรฐานดังกล่าวแต่อย่างใด เนื่องจากการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นมิได้มีไว้เพื่อลงโทษ แต่เป็นการกำหนดเป้าหมายของมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ชัดเจนเพื่อจะปฏิบัติตามนโยบายหรือเป้าหมายนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นเครื่องชี้ว่า ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางเสียงมีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานหรือไม่ หากต่ำกว่ามาตรฐานแล้วหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็มีหน้าที่ในการร่วมมือกันแก้ไขปรับปรุงต่อไป³⁸

³⁸ อำนาจ วงศ์บัณฑิต ข เล่มเดิม. หน้า 211.

3.4.2 การกำหนดมาตรฐานระดับเสียงจากแหล่งกำเนิด

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 55³⁹ กำหนดว่า ให้รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับควบคุมการปล่อยมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ เนื่องจาก มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมีผลกระทบอย่างมากต่อการดำเนินงานในด้านต่างๆ หรือเจ้าของ หรือผู้ประกอบการ แหล่งกำเนิดมลพิษทั้งหลาย การประกาศมาตรฐานการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามอำนาจแห่งมาตรา 55 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังอาจมีผลกระทบต่อมาตรฐานการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดซึ่งกำหนดขึ้นโดยหน่วยงานราชการอื่นด้วย ดังนั้น การกำหนดมาตรฐานการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดจึงต้องมีความรัดกุมมาก เมื่อพิจารณาจากมาตรา 55 แล้วจะพบว่าผู้มีอำนาจกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ เนื่องจากคณะกรรมการควบคุมมลพิษเป็นองค์กรที่มีความรู้ ความชำนาญในเรื่องมลพิษต่างๆ จึงส่งผลให้การจะกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมีความรอบคอบมากขึ้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่สามารถกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดได้เอง โดยปราศจากคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเห็นด้วยกับคณะกรรมการควบคุมมลพิษในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดแล้ว มาตรฐานนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอีกชั้นหนึ่งด้วยจึงจะมีผลใช้บังคับ โดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงสรุปได้ว่า การประกาศกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดจะได้รับการพิจารณากลับกรองอย่างดีจากองค์กรที่เกี่ยวข้องนั่นเอง

³⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

“มาตรา 55 ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้.”

แม้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับมลพิษทางเสียงและความสั่นสะเทือนโดยอาศัยอำนาจแห่งมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้ว มาตรฐานดังกล่าวจะยังไม่มีผลใช้บังคับกับแหล่งกำเนิดมลพิษ หากแต่ต้องมีการกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานนั้นก่อนตามความในมาตรา 68⁴⁰ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เสียก่อน ตัวอย่างของการกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้แก่ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดให้เหมืองหินเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมระดับเสียงและความสั่นสะเทือน ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 เป็นต้น

⁴⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

“มาตรา 68 ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุม การปล่อยอากาศเสีย รังสี หรือมลพิษอื่นใดที่อยู่ในสภาพเป็นควัน ไอ ก๊าซ เขม่า ฝุ่น ละออง เถ้าถ่านหรือมลพิษอากาศ ในรูปแบบไดออกไซด์บรรยากาศไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา 55 หรือมาตรฐานที่ส่วนราชการใดกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นและมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้บังคับ ตามมาตรา 56 หรือมาตรฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุมมลพิษตาม มาตรา 58

เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดตามวรรคหนึ่งมีหน้าที่ต้องติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใดสำหรับการควบคุม กำจัด ลด หรือขจัดมลพิษซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพอากาศตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนดไว้แต่ละจะได้มีระบบ อุปกรณ์หรือเครื่องมือดังกล่าว ซึ่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้ทำการตรวจสอบสภาพและทดลองแล้วเห็นว่ายังใช้การได้อยู่แล้ว เพื่อการนี้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะกำหนดให้มีผู้ควบคุมการดำเนินงานระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ หรือเครื่องมือดังกล่าวด้วยก็ได้

ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่ปล่อย หรือก่อให้เกิดเสียงหรือความสั่นสะเทือนเกินกว่าระดับมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา 55 หรือมาตรฐานที่ส่วนราชการใดกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นและมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้บังคับตามมาตรา 56 หรือมาตรฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุมมลพิษตาม มาตรา 58 ด้วย โดยอนุโลม.”

อนึ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมมลพิษทางเสียงจากแหล่งกำเนิด ซึ่งอาจจำแนกออกได้เป็น 2 ส่วน คือ⁴¹

1) การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษทางเสียงซึ่งมีแหล่งกำเนิดจากยานพาหนะ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ออกประกาศกระทรวงกำหนดมาตรฐานควบคุมระดับเสียงของยานพาหนะ⁴² ไว้ดังนี้

(1) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดระดับเสียงของรถยนต์ ลงวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 ข้อ 3 ได้กำหนดระดับเสียงของรถยนต์ที่ใช้อยู่ในทางขณะที่เดินเครื่องยนต์อยู่กับที่ โดยไม่รวมเสียงแตรสัญญาณว่า ต้องไม่เกิน

ก. 85 เดซิเบลเอ เมื่อตรวจวัดระดับเสียงในระยะห่างจากรถยนต์ 7.5 เมตร หรือ
ข. 100 เดซิเบลเอ เมื่อตรวจวัดระดับเสียงในระยะห่างจากรถยนต์ 0.5 เมตร

(2) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดระดับเสียงของรถจักรยานยนต์ ลงวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 ข้อ 2 ได้กำหนดระดับเสียงของรถจักรยานยนต์ที่ใช้อยู่ในทางขณะที่เดินเครื่องยนต์อยู่กับที่ โดยไม่รวมเสียงแตรสัญญาณว่า ต้องไม่เกิน 95 เดซิเบลเอ เมื่อตรวจวัดระดับเสียงในระยะห่างจากรถจักรยานยนต์ 0.5 เมตร

(3) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดระดับเสียงของเรือกล ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 ข้อ 3 ได้กำหนดระดับเสียงของเรือกลที่ใช้ในน่านน้ำไทย ขณะที่เดินเครื่องยนต์อยู่กับที่ โดยไม่รวมเสียงแตรสัญญาณว่า ต้องไม่เกิน 100 เดซิเบลเอ เมื่อตรวจวัดระดับเสียงในระยะห่างจากท่อไอเสียของเรือกลหรือกราบเรือกล 0.5 เมตร

สำหรับกรณีมาตรฐานเกี่ยวกับมลพิษทางเสียงของยานพาหนะที่ได้กล่าวไว้ในมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้นได้กำหนดการ

⁴¹ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช. (2552). เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1-7. หน้า 6-66 และ 6-69.

⁴² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้นิยามคำว่า “ยานพาหนะ” ว่าหมายถึง รถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ เรือตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทย และอากาศยานตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ.

ควบคุมมลพิษไว้ตามความในมาตรา 64⁴³ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กล่าวคือ”ยานพาหนะที่จะนำมาใช้จะต้องไม่ก่อให้เกิดมลพิษเกินกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา 55”⁴⁴

2) การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษทางเสียงซึ่งมีแหล่งกำเนิดจากสถานประกอบการ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ออกประกาศกระทรวงเรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมระดับเสียงและความสั่นสะเทือนจากการทำเหมืองหิน ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 ไว้ดังนี้

(1) ค่าระดับเสียงสูงสุด โดยใช้มาตรฐานระดับเสียงตรวจวัดระดับเสียงเป็นค่า SPL (Sound Pressure Level) ในขณะระเบิดหิน ต้องไม่เกิน 115 เดซิเบลเอ

(2) ค่าระดับเสียงเฉลี่ย 8 ชั่วโมง โดยใช้มาตรฐานระดับเสียงตรวจวัดระดับเสียงอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา 8 ชั่วโมงที่มีการไม่ บด และย่อยหิน ต้องไม่เกิน 75 เดซิเบลเอ

(3) ค่าระดับเสียงเฉลี่ย 24 ชั่วโมง โดยใช้มาตรฐานระดับเสียงตรวจวัดระดับเสียงอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา 24 ชั่วโมงต้องไม่เกิน 70 เดซิเบลเอ

นอกจากนี้ยังได้กำหนดมาตรฐานการควบคุมความสั่นสะเทือนจากการทำเหมืองหินไว้ ตัวอย่างเช่น

(1) ความถี่ 1 เฮิร์ต ความเร็วของอนุภาคไม่เกิน 4.7 มิลลิเมตรต่อวินาที และการขจัดไม่เกิน 0.75 มิลลิเมตร

(2) ความถี่ 2 เฮิร์ต ความเร็วของอนุภาคไม่เกิน 9.4 มิลลิเมตรต่อวินาที และการขจัดไม่เกิน 0.75 มิลลิเมตร

.....

(40) ความถี่ 40 เฮิร์ต ความเร็วของอนุภาคไม่เกิน 50.8 มิลลิเมตรต่อวินาที และการขจัดไม่เกิน 0.20 มิลลิเมตร เป็นต้น

อนึ่ง ในการกำหนดประเภทของสถานประกอบการให้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมระดับเสียงและความสั่นสะเทือนให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมระดับเสียงและ

⁴³ มาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 วางหลักว่า”ยานพาหนะที่จะนำมาใช้จะต้องไม่ก่อให้เกิดมลพิษเกินกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา 55.”

⁴⁴ วรทยา อัสวโมยิต. เล่มเดิม. หน้า 80.

ความสัมพันธ์ดังกล่าวข้างต้นนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 68 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ออกประกาศ เรื่อง กำหนดให้เหมืองหินเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมระดับเสียงและความสั่นสะเทือน ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 กำหนดให้เหมืองหิน ซึ่งหมายถึงกิจการระเบิด และย่อยหิน ตามกฎหมายว่าด้วยแร่หรือกิจการโรงงานเกี่ยวกับการไม่ บด หรือย่อยหิน ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมระดับเสียงและความสั่นสะเทือน และห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองเหมืองหินดังกล่าวก่อให้เกิดระดับเสียงและความสั่นสะเทือนออกสู่สิ่งแวดล้อมเกินกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษทางเสียงและความสั่นสะเทือนที่ได้กำหนดไว้

3.5 ความรับผิดชอบประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายอาญามีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง และทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งรักษาความสงบ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม การกำหนดมาตรการที่เป็นบทลงโทษแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการกระทำอันเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญในประมวลกฎหมายอาญา มีดังนี้

1) การกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ยั่วยุให้เกิดเสียง โดยไม่มีเหตุอันสมควร จนทำให้ประชาชนตกใจ หรือเดือดร้อน ตามความในมาตรา 370⁴⁵ ของประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน

2) การกำหนดโทษสำหรับผู้ทะเลาะกันอย่างอื้ออึง หรือกระทำโดยประการอื่นใด ให้เสียความสงบเรียบร้อยในสาธารณสถาน หรือทางสาธารณ ตามความใน มาตรา 372⁴⁶ ของประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้ เพื่อให้บ้านเมืองเกิดความสงบเรียบร้อย

สภาพบังคับของมาตรการทางกฎหมายของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการกระทำอันเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญตามประมวลกฎหมายอาญา กรณีที่ผู้ใดส่งเสียง หรือ

⁴⁵ มาตรา 370 แห่งประมวลกฎหมายอาญา วางหลักว่า "ผู้ใดส่งเสียง ทำให้เกิดเสียง หรือกระทำความอื้ออึงโดยไม่มีเหตุอันสมควร จนทำให้ประชาชนตกใจหรือเดือดร้อน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท."

⁴⁶ มาตรา 372 แห่งประมวลกฎหมายอาญา วางหลักว่า "ผู้ใดทะเลาะกันอย่างอื้ออึงในทางสาธารณหรือสาธารณสถาน หรือกระทำโดยประการอื่นใดให้เสียความสงบเรียบร้อยในทางสาธารณหรือสาธารณสถาน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท."

ทำให้เกิดเสียงหรือกระทำความอื้ออึงโดยไม่มีเหตุสมควรจนทำให้ประชาชนตกใจ หรือเดือดร้อน ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100 บาท ตามที่กำหนดในมาตรา 370 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

หากผู้ใดทะเลาะกันอย่างอื้ออึง หรือกระทำให้โดยประการอื่นใดให้เสียความสงบเรียบร้อย ในทางสาธารณะ หรือสาธารณสุขสถาน ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500 บาท ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 372 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

เมื่อพิจารณาตามความในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 372 แล้วเห็นว่ามุ่งเน้นการ ควบคุมเสียงดังอันเกิดจากการกระทำของคนเสียมากกว่า อาทิ การส่งเสียงทะเลาะกัน หรือ การส่งเสียงกรี๊ดร้อง เป็นต้น แต่ไม่น่าจะสามารถนำมาปรับใช้กับกรณีปัญหามลพิษทางเสียงอัน เกิดจากอากาศยานได้ ซึ่งกรณีนี้จะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ในบทที่ 4 ต่อไป

3.6 การป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน⁴⁷

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน ที่มีอยู่ในบทบัญญัติกฎหมาย และบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันของประเทศไทย สรุปสาระสำคัญได้ ดังต่อไปนี้

3.6.1 การจัดการและการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน

มาตรการป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน ด้านการจัดการและ การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินตามคำแนะนำขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ที่แม้ว่าจะถูกนำไปบรรจุไว้ในภาคผนวกที่ 16 เล่ม 1 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่าง ประเทศ ค.ศ. 1944 เนื่องจากมีความสำคัญในการแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานในระยะยาว แต่ก็เป็นโอกาสให้รัฐภาคีนำไปใช้ในลักษณะของข้อแนะนำให้ปฏิบัติแบบริเริ่มด้วยตนเอง โดยสมัครใจอย่างยืดหยุ่น และเหมาะสมกับสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละรัฐภาคี แนวทางนี้ จะถูกนำมาพิจารณาในแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ในประเทศไทย โดยมีการ กำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมาย ออกข้อกำหนดในกฎหมายลำดับรอง หรือคำสั่งทางปกครอง ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่อยู่ รอบสนามบิน สามารถสรุปได้ดังนี้

3.6.1.1 เขตปลอดภัยการเดินอากาศ

เขตปลอดภัยการเดินอากาศ เป็นเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบิน หรือสถานที่ตั้งเครื่อง อำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไข เพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 58 และ 59 ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

⁴⁷ กฤติกา เลิศสวัสดิ์. เล่มเดิม. หน้า 136-140.

ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นเขตปลอดภัยการเดินอากาศ เพื่อควบคุมสิ่งกีดขวางในการเดินอากาศในบริเวณที่มีการบินขึ้นหรือการบินลงของอากาศยาน ให้เกิดความปลอดภัยในการเดินอากาศ รายละเอียดของข้อกำหนดในเขตปลอดภัยการเดินอากาศ จะห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้างอาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือปลูกไม้ยืนต้น โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนหากฝ่าฝืนพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้รื้อถอน หากไม่ดำเนินการ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าดำเนินการรื้อถอนได้⁴⁸ ยกตัวอย่างเช่น ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ ประกาศ ณ วันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2516 มีข้อกำหนดให้บริเวณใกล้เคียงสนามบิน ณ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ มีอาณาบริเวณรัศมี 7 กิโลเมตร โดยมีจุดศูนย์กลางของวงกลมอยู่ที่ตำแหน่งเส้นรุ้ง 13 องศา 40 ลิปดา 55 พิลิปดา เหนือเส้น แวง 100 องศา 45 ลิปดา 11 พิลิปดา ตะวันออก เป็นเขตปลอดภัยการเดินอากาศ หรือประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ ประกาศ ณ วันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2535 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพื้นที่ในเขตปลอดภัยการเดินอากาศ เป็นต้น ซึ่งตัวอย่างทั้งสองเป็นการกำหนดเขตปลอดภัยในการเดินอากาศโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

ต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2547 กำหนดให้มีการควบคุมความสูงของอาคารและสิ่งปลูกสร้างรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิไว้ ดังนี้

- 1) พื้นที่โดยรอบสนามบินในระยะ 300 เมตร ความสูงของอาคารและสิ่งปลูกสร้างต้องมีความสูงไม่เกิน 12 เมตร
- 2) พื้นที่โดยรอบสนามบินขนานกับพื้นที่ (1) ในระยะ 300 ถึง 700 เมตร ความสูงของอาคารและสิ่งปลูกสร้างต้องมีความสูงไม่เกิน 18 เมตร
- 3) พื้นที่โดยรอบสนามบินในระยะ 300 ถึง 1,500 เมตร ความสูงของอาคารและสิ่งปลูกสร้างต้องมีความสูงไม่เกิน 23 เมตร

⁴⁸ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551.

มาตรา 58 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินหรือสถานที่ตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศเป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ

มาตรา 59 ภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศตามมาตรา 58 ห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นหรือปลูกไม้ยืนต้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่.

3.6.1.2 การดำเนินงานตามแผนการติดตามตรวจสอบด้านมลพิษทางเสียงจากรายงานการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

มาตรการนี้เป็นการกำหนดข้อกำหนดซึ่งเป็นเงื่อนไขของขั้นตอนการขออนุญาตดำเนินโครงการ ในส่วนการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เป็นเงื่อนไขในการขออนุญาตดำเนินโครงการสนามบินทุกขนาด เช่น การสำรวจที่พักอากาศยารายหลังคาเรือนบริเวณโดยรอบสนามบิน การตรวจวัดระดับเสียงจากอากาศยานบริเวณโดยรอบสนามบิน เป็นต้น

3.6.1.3 การเวนคืนหรือซื้อคืนที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากเสียงจากอากาศยาน

วิธีการนี้เป็นการที่ใช้กับที่ดินบริเวณที่อยู่ใกล้กับสนามบิน โดยเฉพาะสนามบินที่มีปริมาณการจราจรทางอากาศมาก และมีระดับเสียงดังเกินกว่าจะอยู่อาศัยอย่างปกติสุขได้ โดยปราศจากผลกระทบด้านสุขภาพอนามัยและการรบกวน มาตรการการเวนคืนและซื้อขายที่ดินที่อยู่ใกล้กับเขตสนามบินที่ได้รับผลกระทบทางเสียงจากอากาศยานนั้น เป็นมาตรการกฎหมายแพ่ง ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ดำเนินการอันเป็นการกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการเช่นที่ว่านั้น สิทธิในอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รับรองไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติที่อนุญาตให้มีการบังคับซื้ออสังหาริมทรัพย์โดยชอบด้วยกฎหมายโดยการเวนคืนในลักษณะที่เป็นข้อยกเว้นที่อยู่บนพื้นฐานเหตุผลที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง คือ ประโยชน์สาธารณะด้านการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และต้องจ่ายค่าทดแทนอย่างเป็นธรรมภายในระยะเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ให้เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 42 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁴⁹ และมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องอีกหนึ่งฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530⁵⁰ ที่มีบทบัญญัติที่จะทำให้มาตรการบังคับซื้อสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ นี้ได้ถูกนำไปปฏิบัติ อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของ การประเมินราคา เพื่อการเยียวยาผลจากการบังคับซื้อ หรือจ่ายค่าทดแทนความเสียหายจากการเวนคืน ที่เป็นเรื่องที่ซับซ้อนและดำเนินการได้ยากมาก

3.6.2 วิธีการปฏิบัติการบินที่ลดเสียง

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิธีการปฏิบัติการบินที่ลดเสียง มีหลายวิธีการ แต่วิธีการที่ได้รับการยอมรับและถูกนำมาประกาศใช้ไว้ในมาตรฐานระหว่างประเทศ เพื่อใช้ในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานในสนามบินที่มีการจราจรทางอากาศมากและ/หรือ

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 42.

⁵⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530.

ขัดแย้งเกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษทางเสียงกับชุมชนโดยรอบสนามบิน หรือโดยสถานที่ตั้งทางภูมิศาสตร์เหมาะสมกับการใช้มาตรการดังกล่าว

การกำหนดวิธีการบินที่ลดเสียงดัง สำหรับอากาศยานที่บินขึ้นจากสนามบินเป็นหนึ่งในบรรดามาตรการวิธีปฏิบัติการบินที่ลดเสียงต่างๆ ที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง โดยอาศัยในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ของกรมการขนส่งทางอากาศ ในเรื่อง ประกาศผู้ทำงานในอากาศ เพื่อให้นักบินถือปฏิบัติวิธีการบินเพื่อลดระดับเสียงจากการปฏิบัติการบิน ปัจจุบันมีข้อกำหนดให้ใช้บังคับแก่อากาศยานที่จะมาใช้บริการของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เช่น ประกาศคณะกรรมการบินพลเรือน ฉบับที่ 78 หมวด 3 การปฏิบัติการบินและการรับรองการปฏิบัติการบิน ข้อ 4.12.2.1 (7) แบบวิธีการบินตามกฎการบิน 4.12.3.1 (9) เส้นทางบิน ข้อ 4.13.4 ผู้ได้รับใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศต้องปฏิบัติการบินให้สอดคล้องกับวิธีการลดเสียงรบกวนของอากาศยาน (Aeroplane Operating Procedures for Noise Abatement) ตามที่สนามบินกำหนดและได้รับการรับรองจากกรมการขนส่งทางอากาศ ข้อ 6.2.3 ผู้ได้รับใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศและผู้ปฏิบัติการบินทั่วไปต้องนำคู่มือและเอกสาร ไปกับอากาศยาน ข้อ 6.2.3.13 แผนปฏิบัติการบิน (Operating Flight Plan) ข้อ 6.2.3.20 ประกาศนักบิน (NOTAM)

3.6.3 การเก็บค่าธรรมเนียม

การเก็บค่าธรรมเนียมเป็นมาตรการทางด้านเศรษฐศาสตร์ที่ถูกนำมาใช้ในบทบัญญัติกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบนพื้นฐานของหลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ และหลักการป้องกันไว้ก่อนผสมผสานกัน ซึ่งปรากฏในข้อบทที่ 15 แห่งอนุสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ.1944 และพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 6 (1) และ (3) ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายในการออกกฎกระทรวงเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียม มาตรา 60/37 อนุญาตให้มีการจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก เพื่อนำไปใช้ในวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการรักษาสิ่งแวดล้อมและมลพิษที่เกิดจากการใช้สนามบิน⁵¹ มาตรา 60/39 (5) บทบัญญัติที่กำหนดวัตถุประสงค์การนำค่าบริการผู้โดยสารขาออกไปใช้⁵²

⁵¹ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2551.

มาตรา 60/37 ค่าบริการผู้โดยสารขาออกให้เรียกเก็บได้เพื่อใช้ในวัตถุประสงค์เกี่ยวกับความปลอดภัยและการบำรุงรักษาสนามบิน การจัดหาและปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกในสนามบินสำหรับผู้โดยสาร ตลอดจนการรักษาสิ่งแวดล้อมและมลพิษที่เกิดจากการใช้สนามบิน.

⁵² พระราชบัญญัติการเดินอากาศ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2551

มาตรา 60/39 ค่าบริการผู้โดยสารขาออกให้ใช้จ่ายได้ เพื่อการดังต่อไปนี้

การเก็บค่าธรรมเนียมลานจอดรถและสิ่งอำนวยความสะดวกเป็นมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่ถูกนำมาใช้ผสมผสานกับมาตรการอื่นๆ มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ แต่ไม่ได้แยกเงินที่เก็บไว้ตามวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการรักษาสสิ่งแวดล้อมและมลพิษที่เกิดจากการใช้สนามบินอย่างชัดเจน จึงกล่าวได้ว่า เป็นแต่เพียงการจัดเก็บค่าธรรมเนียมที่เป็นลักษณะของค่าบริการอื่นๆ เช่น การจัดเก็บค่าธรรมเนียมของมวลอากาศยานขณะวิ่งขึ้นสูงสุดจากสนามบินจากผู้ประกอบการสายการบิน ณ สนามบินที่กำหนด และการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารขาออก เป็นต้น เท่านั้น

3.6.4 การจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากสนามบินตามมติคณะกรรมการต่างๆ

นับแต่เมื่อมีข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีข้อขัดแย้งเรื่องปัญหามลพิษทางเสียงระหว่างสนามบินกับประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ นับตั้งแต่เริ่มต้นก่อสร้างโครงการมาจนถึงปัจจุบัน โดยได้มีการเปิดให้บริการตั้งแต่วันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2549⁵³ สภาพความรุนแรงของปัญหาทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องจัดทำมาตรการแก้ไขปัญหานำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้าและปัญหาในระยะยาว ของโครงการสนามบินสุวรรณภูมิ ดังนั้น การจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เป็นไปในลักษณะดำเนินการควบคู่ไปกับการให้บริการของสนามบิน โดยมีลำดับของการดำเนินงาน และสรุปรายละเอียดของนโยบาย ได้ดังต่อไปนี้

พ.ศ. 2546 คณะกรรมการควบคุมมลพิษ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 6/2546 เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2546 เรื่อง การอบรมมาตรการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศและเนื่องจากท่าอากาศยาน และให้นำเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาหากเห็นชอบด้วยให้มอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติรวมทั้งให้มีการติดตามผลและรายงานผลการดำเนินงานตามกรอบมาตรการเป็นระยะทุก 6 เดือน และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีมติเห็นชอบตามที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษเสนอในการประชุมเมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2547 ก่อนที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิจะมีการเปิดดำเนินการ โดยสาระสำคัญของมติคณะกรรมการควบคุมมลพิษ เป็นกรอบภาพรวมแนวทางการดำเนินงานในการป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษทางอากาศและเสียงจากท่าอากาศยาน เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมให้กับการจัดการปัญหานี้ ภายหลังจากมีการเปิดให้บริการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิในอนาคต โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกับปฏิบัติงานทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ร่วมมือกันปฏิบัติงานในการป้องกันและ

(5) การรักษาสสิ่งแวดล้อมและลดมลพิษที่เกิดจากการใช้สนามบิน.

⁵³ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ. (ม.ป.ป.). การจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากสนามบิน. สืบค้นเมื่อ 16 กันยายน 2554, จาก <http://www.suvarnaphumiairport.com>.

ควบคุมปัญหามลพิษทางอากาศและเสียงจากท่าอากาศยานแบบบูรณาการ โดยมีประเด็นที่สำคัญ 2 ส่วน ได้แก่ ปัญหามลพิษทางอากาศและปัญหามลพิษทางเสียงจากการดำเนินการของ โครงการสนามบินขนาดใหญ่ ซึ่งในที่นี้จะขกกล่าวถึงแต่เฉพาะในส่วนปัญหามลพิษทางเสียงในข้อที่เกี่ยวข้องกับเสียงจากอากาศยานเท่านั้น สรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

1) มาตรการป้องกันมลพิษเสียงที่กำเนิด ได้แก่ การกำจัดประเภทของอากาศยานที่จะใช้สนามบิน การควบคุมมวต้วงขึ้นสูงสุด การห้ามหรือจำกัดระยะเวลาการบินในช่วงเวลากลางคืน กำหนดวิธีการบินและเส้นทางการบินที่ทำให้มีผลมลพิษน้อยที่สุด กำหนดวิธีการตรวจวัดระดับเสียงเฉพาะเรื่องเสียงจากอากาศยาน

2) มาตรการบริหารจัดการ ประกอบด้วย การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยรอบสนามบิน การจัดทำแผนการจัดมลพิษทางเสียง การจัดทำโครงการ “Noises Compatibility” การจัดทำระบบการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

3) มาตรการป้องกันเสียงที่ผู้รับได้รับผลกระทบมลพิษ ประกอบด้วย การกำหนดเกณฑ์ระดับเสียงที่ยอมให้มีได้ในชุมชนโดยรอบสนามบิน การตรวจวัดคุณภาพเสียง การประเมินคุณภาพเสียงจากอากาศยาน โดยใช้แบบจำลองคณิตศาสตร์

ต่อมาเมื่อท่าอากาศยานสุวรรณภูมิได้เปิดดำเนินการในวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2549 ได้มีข้อขัดแย้งเรื่องการแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานกับประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เป็นผลให้รัฐบาลในขณะนั้นมีสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วนและในที่สุดคณะรัฐมนตรีได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 เรื่อง การจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ และให้จัดตั้งกลไกกำกับกับการดำเนินงานตามมาตรการในรูปแบบของคณะกรรมการ โดยให้กระทรวงคมนาคมรับไปดำเนินการต่อไปและให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ โดยมีมาตรการลดมลภาวะทางเสียงและชดเชยผู้ได้รับผลกระทบ ดังนี้

1) มาตรการทางเทคนิค

(1) การกำหนดวิธีการบินขึ้น-ลง ให้กรมการขนส่งทางอากาศดำเนินการออกประกาศผู้ทำงานในอากาศ (NOTICE TO AIRMEN: NOTAM) เพื่อให้นักบินถือปฏิบัติการบินเพื่อลดระดับเสียงจากการปฏิบัติการบินแล้วตั้งแต่วันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 ดังนี้

กำหนดวิธีการบินขึ้น โดยกำหนดให้เครื่องบินขึ้นโดยไต่ระดับไปที่ 3,000 ฟุตเหนือระดับพื้นดิน แล้วจึงลดระดับอัตราการไต่ไปสู่ระดับปกติ ซึ่งจะช่วยให้ลดเสียงในการบินขึ้นและลดพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบเสียงค้างให้อยู่ภายในระยะใกล้ขอบเขตสนามบินมากขึ้น

กำหนดวิธีการบินลง กำหนดให้เครื่องบินชะลอและปรับการเปิด Flap ในระดับต่ำสุดที่ Minimum Certified Landing Flap ตามคู่มือปฏิบัติการบินของอากาศยานแต่ละแบบสำหรับการร่อนลงรวมถึงการไม่ทำการบินระดับในระยะทางไกลก่อนร่อนลงสู่ทางวิ่ง ซึ่งช่วยลดการก่อให้เกิดเสียงดังในขณะที่ทำการบินเข้าสู่สนามบิน

(2) การปรับปรุงเส้นทางการบิน กรมการขนส่งทางอากาศ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) และกรมควบคุมมลพิษ เห็นควรให้พิจารณาปรับเปลี่ยนเส้นทางบินให้มีผลกระทบต่อชุมชนน้อยที่สุด และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ โดย บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด จะกำชับให้นักบินทำการบินตามเส้นทางบินที่กำหนดไว้นั้นอย่างเคร่งครัด

(3) การกำหนดประเภทของอากาศยานที่จะใช้สนามบิน กรมการขนส่งทางอากาศได้ดำเนินการห้ามอากาศยานที่มีระดับเสียงเกินกว่าที่กำหนดไว้ในแบบ “Chapter 3” ของภาคผนวก 16 แบบท้ายอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ทำการบินในพื้นที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ท่าอากาศยานดอนเมือง และท่าอากาศยานเชียงใหม่ โดยออกประกาศใน Aeronautical Information Circular (AIC) เพื่อให้สายการบินต่างๆ ถือปฏิบัติ โดยกรมการขนส่งทางอากาศ ร่วมกับบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) และกรมควบคุมมลพิษ จะดำเนินการติดตั้งสถานีตรวจวัดระดับเสียงใน 3 ตำแหน่งบริเวณสนามบินและพื้นที่ใกล้เคียง ตามที่กำหนดในมาตรฐาน ทั้งบินขึ้นและบินลง ทั้งนี้จะมีการติดตามอย่างต่อเนื่อง หากพบว่าอากาศยานใดมีระดับเสียงเกินเกณฑ์มาตรฐานดังกล่าว กรมการขนส่งทางอากาศจะดำเนินการดังนี้

ก. ถ้าเป็นอากาศยานไทยจะแจ้งให้สายการบินผู้จดทะเบียนอากาศยานดังกล่าวดำเนินการแก้ไข หากไม่สามารถแก้ไขได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด จะระงับการบินขึ้นลงของอากาศยาน ณ สนามบินข้างต้น

ข. ถ้าเป็นอากาศยานจดทะเบียนต่างประเทศ กรมการขนส่งทางอากาศจะแจ้งหน่วยงานการบินพลเรือนของประเทศที่อากาศยานจดทะเบียน ให้แจ้งสายการบินผู้จดทะเบียนอากาศยานนั้นให้แก้ไข หากไม่สามารถแก้ไขได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด จะระงับการบินของอากาศยานดังกล่าวเข้ามายังประเทศไทย

2) การชดเชยผู้ได้รับผลกระทบ

(1) เร่งรัดให้บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ดำเนินการเจรจาเพื่อซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจากผู้ได้รับผลกระทบในระดับเสียงที่มากกว่า NEF 40 จัดสรรเงินงบประมาณชดเชยไว้แล้วประมาณ 390 ล้านบาท

(2) เร่งรัดให้เจรจาและจ่ายค่าชดเชยเพื่อปรับปรุงอาคารและสิ่งปลูกสร้างให้กับผู้ได้รับผลกระทบในระดับ NEF 30-40 ตามรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการ ทั้งนี้คาดว่าจะใช้งบประมาณ 3,736,005,000 บาท

(3) เร่งรัดให้บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ดำเนินการสำรวจและเจรจาเพื่อซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจากผู้ได้รับผลกระทบในระดับเสี่ยงที่มากกว่า NEF 40 และดำเนินการสำรวจและเจรจาจ่ายค่าชดเชยเพื่อปรับปรุงอาคารและสิ่งปลูกสร้างให้กับผู้ได้รับผลกระทบในระดับ NEF 30-40 เพิ่มเติมโดยเร็ว และให้พิจารณาเจรจาและรับซื้อไว้สำหรับขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของผู้ได้รับผลกระทบทางเสี่ยงที่เกิน NEF 30-40 หากประสงค์จะขาย

การจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินมาตรการชดเชยตามข้อ (ก)- (ค) กระทรวงคมนาคม จะหารือกับกระทรวงการคลังเพื่อหาแหล่งเงินสนับสนุนต่อไป สำหรับที่อยู่อาศัยหรือสิ่งปลูกสร้างที่บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) จะซื้อจากผู้ได้รับผลกระทบทางเสี่ยงนั้น บริษัท ท่าอากาศยานไทยอาจสามารถหารายได้คืนแหล่งเงินทุน โดยจัดทำแผนการใช้ประโยชน์จากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ได้จัดซื้อมา เช่น นำที่อยู่อาศัยและสิ่งปลูกสร้างไปขายต่อให้กับบุคลากรที่ทำงานในท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและต้องการย้ายเข้ามาอยู่ใกล้เคียงสนามบินในเงื่อนไขพิเศษ หรือจัดเป็นสวัสดิการแก่พนักงาน เป็นต้น เร่งรัดให้บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ได้ติดตั้งสถานีตรวจวัดระดับเสียง 10 สถานี เพื่อติดตามสถานการณ์ ประเมินผลและจัดทำรายการผลการตรวจวัดระดับเสียง เพื่อให้เป็นไปตามรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติ ให้ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) เจรจาซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างหรือจ่ายค่าชดเชยเพื่อปรับปรุงสิ่งปลูกสร้าง หากไม่ประสงค์จะขายแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางเสียงที่อยู่ในพื้นที่แนวเส้นเสียง NEF 30-40 โดยให้ผู้ได้รับผลกระทบสามารถพิจารณาเลือกได้

(2) เจรจาซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างหรือจ่ายค่าชดเชยเพื่อปรับปรุงสิ่งปลูกสร้าง หากไม่ประสงค์จะขายแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางเสียงที่อยู่ในแนวเส้นเสียง NEF มากกว่า 40 และอยู่ระหว่าง 30-40 ที่สร้างแล้วมาและได้รับการอนุญาตให้สร้างจนถึงปี พ.ศ. 2549

(3) เจรจาซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างหรือจ่ายค่าชดเชยเพื่อปรับปรุงสิ่งปลูกสร้าง หากไม่ประสงค์จะขายแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางเสียงที่อยู่ในพื้นที่แนวเส้นเสียง NEF มากกว่า 40 ที่เกิดจากสถานการณ์การบินที่เกิดขึ้นจริง เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2549 (เที่ยวบินสูงสุด 46 เที่ยวบิน/ชั่วโมง) โดยทันที

(4) ในกรณีที่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางเสียงที่ต้องการจะขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแต่ไม่สามารถที่จะหาพื้นที่ที่จะโยกย้ายไปอยู่ใหม่ได้ ให้บริษัท ท่าอากาศยานไทย

จำกัด (มหาชน) ประสานงานกับการเคหะแห่งชาติ เพื่อจัดหาพื้นที่ที่จะรองรับการโยกย้าย เช่น เมืองใหม่บางพลี ซึ่งปัจจุบันยังมีที่ว่างเปล่าเพียงพอ

(5) รับผิดชอบดูแลพื้นที่ที่มีการซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างไปแล้ว เพื่อไม่ให้มีการย้อนกลับเข้ามาอยู่ใหม่ และไม่ให้มีผู้บุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์โดยไม่ได้รับอนุญาต

(6) ดำเนินการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่จะมีการเพิ่มทางวิ่งที่ 3 และ 4 โดยเร่งด่วน โดยเฉพาะการประเมินพื้นที่ที่มีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจากมลพิษทางเสียงจากสนามบินสุวรรณภูมิ

นอกจากนี้ยังให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำเนินการประเมินผลกระทบจากมลพิษทางเสียงที่เกิดขึ้นจากสนามบินสุวรรณภูมิ เมื่อมีการใช้ทางวิ่งที่ 1 และ 2 เต็มศักยภาพ (เที่ยวบินสูงสุด 76 เที่ยวบิน/ชั่วโมง) ภายใน 1 สัปดาห์

(2) ให้บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ดำเนินการสำรวจสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบที่เพิ่มขึ้นจากสถานการณ์การบินที่เกิดขึ้นจริง เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2549 (เที่ยวบินสูงสุด 46 เที่ยวบิน/ชั่วโมง) ภายใน 1 เดือน หลังจากที่ได้รับผลการประเมินจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามข้อ (ก) เพื่อทำการเจรจาซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างหรือจ่ายค่าชดเชยเพื่อปรับปรุงสิ่งปลูกสร้าง หากไม่ประสงค์จะขายต่อไป

(3) ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาแนวทางในการออกกฎระเบียบเพื่อควบคุมประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อไม่ให้มีการสร้างสิ่งปลูกสร้างใหม่ที่มีความอ่อนไหวต่อมลพิษทางเสียงในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจากมลพิษทางเสียงจากสนามบินสุวรรณภูมิทั้งในปัจจุบันและในอนาคตเมื่อมีการขยายศักยภาพของสนามบินสุวรรณภูมิให้สามารถรองรับผู้โดยสารได้ 100 ล้านคน และเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

NEF หรือ Noise Exposure Forecast⁵⁴ คือ หน่วยที่ใช้สำหรับคาดการณ์หรือประเมินระดับเสียงรบกวนที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมการบิน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อชุมชนและพื้นที่ที่อยู่บริเวณใกล้กับสนามบิน

โดยพื้นที่ที่จะได้รับผลกระทบจากสนามบินสุวรรณภูมิแบ่งเป็น 3 เขต พื้นที่ตามระดับความรุนแรงดังนี้

⁵⁴ จูตินันท์ ศรีสถิต และอวยพร เต้ชูตระกูล ก (2550, กันยายน – ตุลาคม). “1 ปี สนามบินสุวรรณภูมิ.” โลกสีเขียว, 94, หน้า 22-23.

1) พื้นที่ในเขต NEF 30-35 (Leq 70-75)

เป็นพื้นที่ที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบน้อย ควรวางแผนและรณรงค์ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ไม่ให้ปลูกสร้างอาคารที่อ่อนไหวต่อผลกระทบด้านเสียง เช่น ศาสนสถาน โรงเรียน โรงพยาบาล

2) พื้นที่ในเขต NEF 35-40 (Leq 65-70)

บริเวณนี้เป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบปานกลางไม่ควรมีสิ่งก่อสร้างที่มีกิจกรรมซึ่งอ่อนไหวต่อผลกระทบด้านเสียง เช่น โรงเรียน ศาสนสถาน โรงพยาบาล สำนักงาน สถานที่ราชการ หากไม่สามารถย้ายสิ่งก่อสร้างเหล่านี้ออกจากพื้นที่ในเขต NEF 35-40 ได้ บริษัทท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ (บทม.) ควรมีมาตรการสนับสนุนการป้องกันผลกระทบด้านเสียง เช่น ปรับปรุงบ้านเรือนหรือจ่ายค่าชดเชยให้สามารถลดผลกระทบทางเสียงลงได้ ทั้งนี้ยังมีการระบุว่าผู้ที่พักอาศัยอยู่ในบริเวณรอบสนามบินที่มีเสียงดังกว่า 35 NEF จะได้รับผลกระทบด้านเสียงควบคู่ไปกับความวิตกกังวลจากอุบัติเหตุเครื่องบินตกอีกด้วย

3) พื้นที่ในเขต NEF > 40 (Leq 70-75)

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) พิจารณาว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย การศึกษา การแพทย์และศาสนสถาน ไม่เหมาะสมที่จะอยู่ร่วมกับท่าอากาศยานในพื้นที่ที่มีระดับเสียงมากกว่า NEF 40 ดังนั้น พื้นที่ในเขต NEF > 40 จึงไม่เหมาะสำหรับการใช้ที่ดินใดๆ ยกเว้นการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีความอ่อนไหวต่อเสียงน้อยและได้รับการออกแบบมาสำหรับพื้นที่ที่มีเสียงดังในระดับสูง

พื้นที่ที่มีแนวเส้นเสียง NEF > 40 พาดผ่านถือเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบสูง บริษัทท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ (บทม.) ต้องจัดซื้ออาคาร – ที่ดินและจ่ายค่าชดเชย โยกย้ายให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบดังกล่าว⁵⁵

3.6.5 ข้อกำหนดเพื่อลดและป้องกันปัญหาเสียงรบกวนจากอากาศยานตามภาคผนวก 16 (Annex 16) ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) เกี่ยวกับการป้องกันสิ่งแวดล้อม⁵⁶

ตามข้อกำหนดเพื่อลดและป้องกันปัญหาเสียงรบกวนจากอากาศยาน ซึ่งระบุไว้ในภาคผนวก 16 – การป้องกันสิ่งแวดล้อม (Annex 16 – Environment Protection) ของอนุสัญญาองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ เพื่อให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติในการบินระหว่างประเทศ โดยในภาคผนวก 16 ฉบับที่ 1 ได้กำหนดมาตรฐานเสียงของอากาศยานไว้ ดังนี้

⁵⁵ ลูตินันท์ ศรีสถิต และอวยพร แต้ชูตระกูล ข (2549, มีนาคม – เมษายน). “เปิดโผโซน” हुดับ “ต้อนรับสนามบินสุวรรณภูมิ.” *โลกสีเขียว*, 15, 1. หน้า 21.

⁵⁶ วุฒิชัย สิงห์มณี. (ม.ป.ป). *มาตรการจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากท่าอากาศยาน*. หน้า 7-15.

1) อากาศยานความเร็วต่ำกว่าเสียงที่ต้นแบบได้รับการรับรองก่อน วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2520 (ค.ศ. 1977) ต้องได้รับการรับรองมาตรฐานของเสียงตามบทที่ 2 ในภาคผนวก 16 ฉบับที่ 1 (Chapter 2; Annex 16; Volume 1) โดยกำหนดว่าจะต้องมีระดับเสียงจากอากาศยานวัดได้ในขณะบินผ่านไม่เกิน 104 EPNdB ที่น้ำหนักบินสูงสุด 325,000 กิโลกรัมขึ้นไป และอากาศยานที่มีน้ำหนักบินสูงสุดต่ำกว่า 325,000 กิโลกรัม กำหนดให้ค่าระดับเสียงจะลดลงตามน้ำหนัก

2) อากาศยานความเร็วต่ำกว่าเสียงที่ต้นแบบได้รับการรับรองหลังจากวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2520 (ค.ศ. 1977) ต้องได้รับการรับรองมาตรฐานของเสียงตามบทที่ 3 ในภาคผนวก 16 ฉบับที่ 1 (Chapter 3; Annex 16; Volume 1) โดยกำหนดว่าจะต้องมีระดับเสียงจากอากาศยานวัดได้ในขณะบินผ่านไม่เกิน 101 EPNdB ที่น้ำหนักบินสูงสุดที่ 385,000 กิโลกรัมขึ้นไป และอากาศยานที่น้ำหนักบินต่ำสุดต่ำกว่า 385,000 กิโลกรัม กำหนดให้ค่าระดับเสียงจะลดลงตามน้ำหนัก

3) อากาศยานความเร็วต่ำกว่าเสียงที่ต้นแบบได้รับการรับรองหลังจากวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2549 (ค.ศ. 2006) ต้องได้รับการรับรองมาตรฐานของเสียงตามบทที่ 4 ในภาคผนวก 16 ฉบับที่ 1 (Chapter 4; Annex 16; Volume 1)

ข้อกำหนดดังกล่าวจะเห็นว่าเป็นการกำหนดมาตรฐานเสียงของอากาศยานเท่านั้น แต่ยังไม่มีการกำหนดให้จำกัดการปฏิบัติงานของอากาศยานซึ่งมีระดับเสียงดังซึ่งมีผลกระทบต่อระดับเสียงในชุมชนอย่างมาก อย่างไรก็ตาม องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้แนะนำวิธีการแก้ไขในกรณีที่ต้องควบคุมเสียงดังกล่าวไว้ในเอกสารข้อมติที่ประชุมสมัชชา (Assembly Resolution) ซึ่งได้กำหนดวิธีการลดจำนวนอากาศยาน (Phase – Out) ซึ่ง มีระดับเสียงไม่ได้มาตรฐานตามบทที่ 3 ในภาคผนวก 16 ฉบับที่ 1 จนไม่มีอากาศยานดังกล่าวทำการปฏิบัติการบินทั้งในและนอกประเทศภายในระยะเวลา 7 ปี โดยให้ผ่อนผันกับอากาศยานที่มีการปฏิบัติงานนับจากวันผลิตน้อยกว่า 25 ปี ให้สามารถใช้งานได้อีกช่วงระยะหนึ่ง โดยได้เริ่มมาตรการดังกล่าวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 (ค.ศ. 1995) และให้ถอนอากาศยานดังกล่าวจากการปฏิบัติงานก่อนวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2545 (ค.ศ. 2002) โดยปัจจุบัน ออสเตรเลีย แคนาดา สหรัฐอเมริกา และเยอรมัน ได้มีมาตรการห้ามอากาศยานที่มีมาตรฐานเสียงไม่ได้มาตรฐานตามบทที่ 3 ในภาคผนวก 16 ฉบับที่ 1 เข้าปฏิบัติการบินทั้งในและระหว่างประเทศแล้ว

อนึ่ง ปัญหาระดับเสียงจากเครื่องบินและท่าอากาศยานที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนที่อยู่โดยรอบท่าอากาศยานนั้น นับเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับท่าอากาศยานนานาชาติหรือท่าอากาศยานที่มีปริมาณการจราจรทางอากาศมากตามเมืองใหญ่ทั่วโลก แต่ละประเทศมีความพยายามที่จะลดและป้องกันปัญหามลพิษทางเสียงที่เกิดจากสนามบินของตนที่แตกต่างกัน ในปี ค.ศ. 1994 เจ้าหน้าที่ของ Federal Environmental Agency ประเทศเยอรมนี ได้ทำการศึกษารวบรวมกฎระเบียบ

ที่เกี่ยวข้องกับเสียงชุมชนในประเทศต่างๆจากแหล่งกำเนิดเสียงประเภทต่างๆเพื่อนำเสนอในงานประชุมวิชาการ Inter – Noise 94 ที่ประเทศญี่ปุ่น กล่าวถึง กฎระเบียบเกี่ยวข้องกับสมการคำนวณและวิธีการตรวจวัดระดับเสียง (Noise Descriptor) ที่ใช้วัดและประเมินสถานการณ์ระดับเสียงในชุมชนที่เกิดจากท่าอากาศยานของประเทศต่างๆไว้ในตารางที่ 6 และ 7 ของงานวิจัยนั้น ซึ่งเครื่องมือที่ประเทศต่างๆใช้ในการแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงของสนามบิน คือ การแบ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมกับระดับเสียงโดยรอบท่าอากาศยาน และการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นมาตรการระยะยาว มี 12 ประเทศที่ใช้วิธีการ (Descriptor) ตัวเดียวกันในการประเมินระดับเสียงที่มีพื้นฐานมาจากสมการคณิตศาสตร์ที่ใช้ประมาณค่าระดับเสียงของเหตุการณ์ที่เครื่องบินผ่านจุดตรวจวัดในรูปแบบถ่วงน้ำหนักความถี่แบบ A (A – Weighted Sound Pressure Level of Single Events Fly-Over Aircraft) กับ Perceived Noise Level (PNL) ที่มีการพิจารณาร่วมกับระยะเวลาที่เครื่องนั้นบินผ่าน น้ำหนักบรรทุกของเครื่องบิน และจำนวนเที่ยวบินในระหว่างที่มีการตรวจวัด

สำหรับแนวโน้มของการเลือกใช้เกณฑ์ระดับเสียงที่ยอมรับได้ในชุมชนของประเทศต่างๆมีแนวโน้มที่จะใช้ค่าระดับเสียงเฉลี่ย 24 ชั่วโมง (Equivalent Sound Pressure Level, $L_{eq,24hrs}$) และระดับเสียงเฉลี่ยกลางวัน-กลางคืน (Day-Night Equivalent Sound Pressure Level, L_{dn}) เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา เยอรมนี เป็นต้น หรือในบางประเทศมีการนำค่าระดับเสียงกลางวัน-เย็น-กลางคืน (Day-Evening-Night Equivalent Sound Pressure Level, L_{den}) เช่น เมืองลอสแอนเจลิส ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป ตามกฎหมายเสียงชุมชน ปี ค.ศ. 2004 เป็นต้น มาใช้ให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละช่วงเวลาของวันในประเทศของตนอีกด้วย นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มของวิธีการตรวจวัดระดับเสียง (Noise Descriptor) ที่ใช้อยู่ในประเทศของตนให้เป็นสากลมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ง่ายต่อการรายงานผลและเปรียบเทียบผลการตรวจวัดระดับเสียง และนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาหาระดับเสียงในชุมชนในระดับเมืองในทิศทางเดียวกันต่อไป

ตารางที่ 3.1 สรุปเกณฑ์ระดับเสียงที่ยอมรับได้ในชุมชนโดยรอบท่าอากาศยาน และวิธีการตรวจวัดระดับเสียง (Noise Descriptor) ประเทศต่างๆ

ประเทศ	Noise Descriptor	เกณฑ์ระดับเสียง	ระดับเสียงเฉลี่ย 24 ชั่วโมง	ผล/วิธีการดำเนินการ
ออสเตรเลีย	ANEF	<20	<53	ไม่มีข้อจำกัด
		20, >25	53 - 58	การก่อสร้างอาคารใหม่จะต้องมีฉนวนกันเสียงที่เหมาะสม
		25	>58	ไม่อนุญาตให้มีการอยู่อาศัยใหม่
แคนาดา	NEF	≤ 25	≤ 57	ไม่มีข้อจำกัด
		28 - 30	60 - 62	บริเวณพื้นที่อยู่อาศัยใหม่ต้องมีฉนวนกันเสียงที่เหมาะสม
		>35	>68	ไม่อนุญาตให้มีการอยู่อาศัย
เดนมาร์ก	L _{DEN}	≤ 55	≤ 51	ไม่มีข้อจำกัด
		>55	>51	ห้ามมีการอยู่อาศัยใหม่
		>60	>56	การสนับสนุนการใช้มาตรการฉนวนกันเสียงที่สนามบินโคเปนเฮเกน
ฝรั่งเศส	IP	<84	<62	ไม่มีข้อจำกัดด้านเสียง สำหรับสนามบิน 78 แห่ง
		84 - 89	62 - 71	การสร้างฉนวนกันเสียงสำหรับที่อยู่อาศัยที่มีอยู่

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเทศ	Noise Descriptor	เกณฑ์ระดับเสียง	ระดับเสียงเฉลี่ย 24 ชั่วโมง	ผล/วิธีการดำเนินการ
เยอรมนี	$L_{eq,24hr}$	<62	<62	ไม่มีข้อจำกัดในบางรัฐ
		67 - 75	67 - 75	สำหรับที่อยู่อาศัยใหม่ต้องมีฉนวนกันเสียงที่มีการปรับปรุงแล้ว เพื่อการลดระดับเสียง (NLR) ,อยู่ที่ > 40 dB
		> 75	>75	ห้ามการอยู่อาศัยใหม่ และมีการใช้ฉนวนกันเสียงกับที่อยู่อาศัยที่มีอยู่ การลดระดับเสียง NLR อยู่ที่ > 45 dB
อังกฤษ	$L_{Aeq,24hr}$	≤ 57	≤ 55	ไม่มีข้อจำกัด
		57 - 66	55 - 64	สำหรับที่อยู่อาศัยใหม่ต้องมีฉนวนกันเสียงที่เหมาะสม
		> 66	> 64	สันนิษฐานว่าต้องมีการกลับเข้ามาอยู่อาศัยใหม่
		>72	>70	ไม่อนุญาตให้มีที่อยู่อาศัยใหม่
		>69	>67	สนามบินต่างๆในลอนดอนมีระบบฉนวนกันเสียง
ญี่ปุ่น	WECP NL	<70	<54	ไม่มีข้อจำกัด
		>85	>69	มาตรการฉนวนกันเสียง (ในร่วมอยู่ที่ระดับ ≤ 65) WECPNL

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเภท	Noise Descriptor	เกณฑ์ ระดับเสียง	ระดับเสียงเฉลี่ย 24 ชั่วโมง	ผล/วิธีการดำเนินการ
เนเธอร์แลนด์	B	≤ 35	≤ 50	ไม่มีข้อจำกัด
		> 35	> 50	โดยทั่วไป ไม่อนุญาตให้มีพื้นที่อยู่อาศัยใหม่
		> 40	> 53	โดยทั่วไปไม่อนุญาตให้มีที่อยู่อาศัยใหม่
		40 - 50	53 - 60	การสนับสนุนการใช้ฉนวนกันเสียงกับที่อยู่อาศัยที่มีอยู่ NLR : 30-35 เดซิเบล
		50 - 55	60 - 64	NLR: 35-40 dB
นอร์เวย์	EFN	≤ 60	≤ 55	ไม่มีข้อจำกัด
		> 60	> 55	ไม่อนุญาตให้มีการอยู่อาศัยใหม่ในพื้นที่
		55 - 65	> 62	มาตรการฉนวนกันเสียง (ในร่มอยู่ที่ระดับ ≤ 35) EFN
สวีตเซอร์แลนด์	NNI	> 45	> 62	ไม่อนุญาตให้มีพื้นที่อยู่อาศัยใหม่
		44 - 55	62 - 72	การสนับสนุนการใช้ฉนวนกันเสียง: ผนัง/กำแพง > 50 dB, หน้าต่าง > 35 dB

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเทศ	Noise Descriptor	เกณฑ์ ระดับเสียง	ระดับเสียงเฉลี่ย 24 ชั่วโมง	ผล/วิธีการดำเนินการ
นิวซีแลนด์	L _{DN}	≤ 55	≤ 52	ไม่มีข้อจำกัด
		55 - 65	52 - 62	สำหรับที่อยู่อาศัยใหม่ต้องมี จนวนกันเสียงที่เหมาะสม
		>65	>62	เป็นพื้นที่ที่ไม่อนุญาตให้มีการ อยู่อาศัยใหม่
สหรัฐอเมริกา	L _{DN}	≤ 65	≤ 62	ไม่มีข้อจำกัด
		65 - 70	62 - 67	ไม่แนะนำสิ่งพัฒนาใหม่ NLR > 25 dB
		70 - 75	67 - 72	ไม่แนะนำอย่างยิ่งให้มี สิ่งที่พัฒนาใหม่ NLR > 30 dB
		>75	>72	ไม่อนุญาตให้มีสิ่งพัฒนาใหม่

3.7 องค์กรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน

องค์กรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานในประเทศไทยนั้น ไม่ได้มีความเป็นเอกภาพเหมือนกับองค์กรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ หากแต่มีองค์กรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามกฎหมายหลายองค์กรและมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหลายฉบับ บรรดาองค์กรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องในเรื่องนี้ในประเทศไทยมีทั้งประเภทที่อยู่ในรูปของคณะกรรมการและผู้ดำรงตำแหน่งที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ในที่นี้คือ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการผังเมือง (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ซึ่งได้กำหนดองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรไว้เป็นการเฉพาะเรื่อง โดยองค์กรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามกฎหมาย อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและขอบเขตในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานสรุปได้ดังนี้

3.7.1 องค์การผู้มีอำนาจเกี่ยวข้องกับนโยบายและมาตรการทางกฎหมายของการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานในประเทศไทย

องค์การผู้มีอำนาจเกี่ยวข้องด้านนโยบายและมาตรการทางกฎหมายของการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานในประเทศไทยนั้น อยู่ภายใต้อำนาจของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและมาตรการทางกฎหมายด้านการควบคุมมลพิษ คือ การควบคุมมลพิษที่แหล่งกำเนิดและการควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยแนวความคิดของหลักการป้องกันไว้ก่อนและหลักการเฝ้าระวังโดยผ่านกระบวนการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยของค์กรผู้มีอำนาจตามกฎหมายนี้โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) องค์การผู้มีอำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการทางกฎหมายด้านการควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน ที่อยู่ในรูปแบบคณะกรรมการ ได้แก่

(1) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นคณะกรรมการระดับชาติหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นคณะรัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อมของไทย โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ มีองค์ประกอบของคณะกรรมการตามมาตรา 12 และมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 13 ได้แก่ การเสนอแนะนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 13 (1) ซึ่งรวมถึงด้านคุณภาพเสียงในสิ่งแวดล้อมด้วยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 13 (2) ซึ่งรวมถึงฐานระดับเสียงโดยทั่วไปตามมาตรา 32 (5) พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา 13 (3) คือ แผนที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา 35 มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในมาตรา 36 (1) และการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดในมาตรา 36 (2) การเสนอแนะการใช้มาตราทางด้านเศรษฐศาสตร์การเงินในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 13 (5) เช่น ค่าธรรมเนียมการบำบัดมลพิษ การลดภาษีอุปกรณ์หรือเทคโนโลยีการบำบัดมลพิษ เป็นต้น การเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 13 (6) การพิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันหรือแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษตามมาตรา 13 (7) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา 13 (8) กำกับดูแลและเร่งรัดให้มีการตรากฎหมายลำดับรองที่จำเป็นเพื่อให้มีการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบตามมาตรา 13 (9) การเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่น่าปรากฏว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันอาจทำให้

เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงตามมาตรา 13 (10) การกำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 13 (11) และการปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามมาตรา 13 (14)

สำนักนโยบายและแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการให้แก่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แบ่งส่วนราชการตามกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพ.ศ. 2545 ลงวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2545 และปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 21 ของพระราชบัญญัตินี้ นอกจากนี้แล้วยังทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการให้แก่คณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แต่งตั้งขึ้น และคณะกรรมการผู้ชำนาญการด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงคณะกรรมการผู้ชำนาญ (โครงการด้าน การคมนาคมขนส่ง)

(2) คณะกรรมการควบคุมมลพิษ แต่งตั้งขึ้นและมีองค์ประกอบของคณะกรรมการโดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 52 มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน ได้แก่ การเสนอแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันหรือแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามมาตรา 53 (1) การเสนอความเห็นชอบเกี่ยวกับการให้มีการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม ป้องกัน ลด หรือขจัดมลพิษต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามมาตรา 53 (2) การเสนอความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการส่งเสริมด้านภาษีอากรและการลงทุนของเอกชนเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษและการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามมาตรา 53 (3) การให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามมาตรา 55 ตามมาตรา 53 (5) การให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรา 68 และมาตรา 69 ตามมาตรา 53 (6) การประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนเพื่อควบคุม ป้องกัน ลด หรือขจัดมลพิษตามมาตรา 53 (8) การปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมมลพิษตามมาตรา 53 (11) การปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายตามมาตรา 53 (12) และอำนาจในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาและปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษจะมอบหมายก็ได้ตามมาตรา 53 วรรคสอง

กรมควบคุมมลพิษเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการและฝ่ายเลขานุการของ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ ก่อตั้งขึ้น โดยกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 ลงวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2545 และปฏิบัติหน้าที่ตาม มาตรา 21 เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทอย่างมากในการป้องกันและควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตควบคุมมลพิษ รวมถึงมลพิษทางเสียงจากอากาศยานด้วย อำนาจหน้าที่ของ กรมการควบคุมมลพิษที่เกี่ยวข้อง บัญญัติไว้ในมาตรา 32 (5) เสนอแนะการกำหนดมาตรฐาน คุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มาตรา 55 ในการเสนอแนะมาตรฐาน ควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ และมาตรา 59-63 ในการเสนอให้มีการประกาศเขตควบคุมมลพิษ ในท้องที่ใดที่มีปัญหามลพิษซึ่งมีแนวโน้มที่ร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของ ประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดท้องที่นั้นเป็นเขตควบคุมมลพิษ

องค์กรผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ได้แก่

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อำนาจหน้าที่ ในการควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน ได้แก่ การแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตาม มาตรา 11 วรรคสอง การจัดทำแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 35 การเข้าดำเนินการ เพื่อใช้มาตรการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตอนุรักษ์ เขตผังเมืองรวม เขตผังเมืองเฉพาะ เขตควบคุมอาคาร เขตนิคมอุตสาหกรรมตามมาตรา 45 วรรคแรก การกำหนดมาตรฐานควบคุม มลพิษที่แหล่งกำเนิดตามมาตรา 55 การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม แห่งชาติในกรณีมีกฎหมายอื่นบัญญัติให้อำนาจส่วนราชการอื่นใดกำหนดมาตรฐานดังกล่าวไว้ แต่ส่วนราชการนั้นไม่ใช้อำนาจตามกฎหมายตาม มาตรา 57

(2) เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เป็นผู้ที่มิบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่ในการควบคุม มลพิษตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ มีส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการป้องกันและควบคุม มลพิษทางเสียงจากอากาศยาน คือ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ มีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุม มลพิษจากแหล่งกำเนิดทางเสียงที่ได้ประกาศไว้ตามมาตรา 55 โดยใช้มาตรา 68 วรรคสาม และ อำนาจในเขตควบคุมมลพิษ ตามมาตรา 59-63 แห่งพระราชบัญญัตินี้

นอกจากนี้แล้ว ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานที่มีบทบาท อย่างมากในการส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลงานวิจัยทางด้านเสียงจากอากาศยาน ก่อตั้งขึ้นโดยกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริม

คุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2545 และปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 21 ในการศึกษา วิจัย พัฒนา ถ่ายทอดและส่งเสริมเทคโนโลยีและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเป็นศูนย์เทคโนโลยีสะอาดและศูนย์ปฏิบัติการอ้างอิงด้านสิ่งแวดล้อม

2) องค์กรผู้มิอำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการทางกฎหมายด้านการควบคุมมลพิษทางเสียงจากโครงการคมนาคมขนส่งขนาดใหญ่

(1) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งในการอนุมัติโครงการคมนาคมขนส่งขนาดใหญ่ผ่านรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยมีสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานผู้รับไว้และกลั่นกรองในเบื้องต้นของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งรวมถึงโครงการสนามบิน ด้วย

(2) คณะกรรมการผู้ชำนาญการ (โครงการด้านคมนาคมขนส่ง) แต่งตั้งโดยอำนาจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกและแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการขึ้นตามมาตรา 48 วรรคห้า และคำสั่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่ 12/2549 ลงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2549 เพื่อทำหน้าที่พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 48 วรรคสี่ ประกอบมาตรา 49 ถึง 51 โดยการพิจารณารายงานเพื่อให้ความเห็นชอบพร้อมข้อเสนอแนะต่อรายงานนั้นแนบไปพร้อมการนำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมโครงการตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งรวมถึงโครงการสนามบินทุกขนาดด้วย

ดังนั้น คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโครงการด้านคมนาคม จึงเป็นองค์กรที่มีบทบาทอย่างยิ่งในการนำเสนอมาตรการในการป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษจากอากาศยานของโครงการสนามบินขนาดใหญ่ ผ่านการให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะ และการท้วงติงให้มีการเพิ่มเงื่อนไขที่มีการติดตามตรวจสอบการดำเนินการตามเงื่อนไขรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการอนุมัติโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยมีสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการและฝ่ายเลขานุการให้ตามมาตรา 21 มาตรา 39 วรรคสาม และมาตรา 48-50 แห่งราชบัญญัตินี้

3.7.2 องค์การผู้มีอำนาจเกี่ยวข้องกับนโยบายและมาตรการทางกฎหมายของการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อการจัดการมลพิษทางเสียงในประเทศไทย

องค์การผู้มีอำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการทางกฎหมายด้านการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน การวางผังเมือง เพื่อการจัดการมลพิษทางเสียงในประเทศไทย อยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ซึ่งมีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างยิ่งต่อการควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน คือการทำผังเมืองรวม และการทำผังเมืองเฉพาะ องค์การผู้มีอำนาจตามกฎหมายนี้ได้แก่

1) คณะกรรมการผังเมือง เป็นที่สถาปนาขึ้นตามมาตรา 6⁵⁷ แห่งพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจอนุมัติให้องค์กรฝ่ายปกครองใดที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม (มาตรา 26) ด้วยตนเองสามารถใช้อำนาจในการนั้นได้ตามมาตรา 18 และการจัดทำผังเมืองเฉพาะ (มาตรา 41) ซึ่งจำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ

2) คณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม แต่งตั้งขึ้นและมีองค์ประกอบตามมาตรา 21 ทำหน้าที่ให้เป็นผู้ที่ให้คำปรึกษาหารือในกรณีการกำหนดเขตผังเมืองรวม

3) กรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดทำผังเมืองรวมตามมาตรา 18 และมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัตินี้

3.8 การป้องกันและควบคุมเหตุเดือดร้อนรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติควบคุมกิจการที่อาจก่อผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย หรือการดำรงชีวิตอย่างสงบสุขของประชาชน โดยกฎหมายได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่น ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมกิจการเรื่องการจัดตั้งปฏิภูมุลฟอย การรักษาสุขลักษณะของอาคาร การควบคุมการเลี้ยง หรือปล่อยสัตว์ ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่เสวยอาหาร การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ และกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขกำหนด กิจการเหล่านี้ถ้าราชการส่วนท้องถิ่นไม่ออกข้อกำหนดท้องถิ่น จะไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในท้องถิ่นนั้นได้

⁵⁷ พระราชบัญญัติการผังเมือง แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535, มาตรา 6.

3.8.1 บทบาทของกระทรวงสาธารณสุขตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข⁵⁸

เนื่องด้วยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2484 กระทรวงสาธารณสุข มีบทบาทในการกำกับดูแลให้เป็นที่ไปตามพระราชบัญญัตินี้ น้อยและกลไกความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงสาธารณสุขกับราชการส่วนท้องถิ่น ในการปฏิบัติก็ไม่ชัดเจน ประกอบกับบทบัญญัติบางส่วนในพระราชบัญญัตินี้ก็ไม่ทันสมัยโดยเฉพาะในส่วนของบทกำหนดโทษ ระบบการควบคุมกำกับดูแล และการบังคับใช้โดยเฉพาะในส่วนของบทกำหนดโทษ กระทรวงสาธารณสุขจึงได้เสนอให้มีการยกร่างพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฉบับใหม่ ซึ่งใช้เวลากว่า 10 ปี จึงตราเป็นพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในที่สุด โดยมีเหตุผลในการตรากฎหมายการสาธารณสุข สรุปได้ ดังนี้

- 1) เพื่อกำหนดขอบเขตให้ครอบคลุมปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมกว้างขวางยิ่งขึ้น และสามารถปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ มาตรฐานการควบคุมให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมได้
- 2) เพื่อปรับปรุงระบบการควบคุมให้มีลักษณะการกำกับดูแลติดตามมากขึ้น
- 3) เพื่อปรับปรุงอำนาจหน้าที่ขององค์กร และพนักงานเจ้าหน้าที่ทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ให้สามารถปฏิบัติให้เป็นที่ไปตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 4) เพื่อปรับปรุงกระบวนการให้การดำเนินคดีเป็นที่ไปด้วยความรวดเร็วและกระชับมากขึ้น
- 5) เพื่อปรับปรุงบทกำหนดโทษให้สูงขึ้น เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน

เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ออกมายกเลิกกฎหมายฉบับเดิมจึงกำหนดเฉพาะกาลในช่วงแรก เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นที่ไปด้วยดีเรียบร้อยและไม่ขัดแย้งหลักเกณฑ์ใหม่ และเป็นการให้เวลาแก่ผู้เกี่ยวข้องในการปรับตัวสำหรับกฎหมายใหม่

3.8.2 กระบวนการป้องกันควบคุมเหตุรำคาญ

เมื่อมีการกระทำที่เป็นการก่อเหตุรำคาญขึ้นเมื่อมีผู้ร้องเรียนหรือเจ้าพนักงานประสบเหตุเอง กฎหมายให้อำนาจในการดำเนินการเพื่อป้องกันควบคุมเหตุรำคาญดังนี้

- 1) อำนาจในการป้องกันควบคุมเหตุรำคาญของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 มาตรา 26 ได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ในการออกคำสั่งเป็นหนังสือ ให้ผู้หนึ่งผู้ใดดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้ได้

- (1) ห้ามมิให้ก่อให้เกิดเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ หรือ ในสถานที่เอกชน
- (2) ดูแลปรับปรุงหรือบำรุงรักษาบรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่างๆ ในเขตความรับผิดชอบของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ซึ่งกรณีนี้จึงครอบคลุมถึง

⁵⁸ สุรัสวดี นนทะโชติ. เล่มเดิม. หน้า 79-80.

สถานที่สาธารณะที่หน่วยงานราชการต่างๆ ครอบครองดูแลอยู่ด้วย ดังนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจแจ้งเป็นหนังสือให้หน่วยงานใดๆ ที่เป็นสถานที่สาธารณะให้ดูแลรักษามิให้เกิดเหตุรำคาญได้ด้วย

(3) ให้ดำเนินการระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญต่างๆ ในที่หรือทางสาธารณะหรือในสถานที่เอกชน

ก. การป้องกันควบคุมเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 มาตรา 27 บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการป้องกันควบคุมเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ ดังนี้

1) ออกคำสั่งเป็นหนังสือ ให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ดำเนินการระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้น ภายในระยะเวลาที่เห็นสมควร ซึ่งต้องขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงของเหตุการณ์⁵⁹

2) ในการออกคำสั่งนั้น จะกำหนดวิธีการระงับหรือการป้องกันเหตุรำคาญนั้นก็ด้รวมทั้งจะกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญขึ้นในอนาคตอีกด้วยก็ได้

3) เมื่อออกคำสั่งแล้วปรากฏว่า ผู้รับคำสั่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนด และกรณีเหตุรำคาญดังกล่าวอาจเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจเข้าไปจัดการตามความจำเป็น เพื่อการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญเช่นนั้นขึ้นอีก ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้บุคคลที่เป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้นเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้นของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ข. การป้องกันควบคุมเหตุรำคาญที่เกิดในสถานที่เอกชน

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 มาตรา 28 บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจในการป้องกันควบคุมเหตุรำคาญในสถานที่เอกชนดังนี้⁶⁰

⁵⁹ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550, มาตรา 27.

มาตรา 27 “ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้นระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควร กำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกในอนาคต ให้ระงับไว้ในคำสั่งได้

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง และเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระงับเหตุรำคาญนั้น และอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญนั้นขึ้นอีก โดยบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้น.”

⁶⁰ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 มาตรา 28.

1) ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นดำเนินการระงับเหตุรำคาญ ภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรตามสภาพของปัญหาได้

2) ในการออกคำสั่งนั้น จะกำหนดวิธีการระงับหรือการป้องกันเหตุรำคาญนั้นก็ได้ รวมทั้งจะกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญขึ้นในอนาคตอีกด้วยก็ได้

3) ในกรณีผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ได้รับคำสั่งนั้น มิได้ปฏิบัติตามคำสั่ง ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีอำนาจดำเนินการต่อไปได้โดยแยกเป็น 2 กรณีคือ

(1) กรณีเหตุรำคาญ นั้นมิได้ก่อให้เกิดสภาวะที่เป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจเข้าระงับเหตุรำคาญนั้นเองหรือจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญเช่นนั้นขึ้นอีก ทั้งนี้กฎหมายกำหนดว่า หากเหตุรำคาญนั้นเกิดจากการกระทำ หรือการละเลย หรือการยินยอมของผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น เป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้นของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

(2) กรณีเหตุรำคาญนั้น ก่อให้เกิดสภาวะที่เป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วนจนกว่าจะเป็นที่น่าพอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้ว

จากมาตรา 27 และมาตรา 28 จะพบว่า กรณีเกิดเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งให้ระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญแล้วไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่ง ต้องเป็นเหตุรำคาญที่เกิดอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพเท่านั้น เจ้าพนักงานจึงเข้าไประงับหรือจัดการ

มาตรา 28 “ในกรณีที่มิเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นว่าสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคตให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

ในกรณีที่ไม่มี การปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก และถ้าเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการกระทำ การละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่น่าพอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้.”

ตามความจำเป็นได้เอง แต่กรณีเกิดในสถานที่เอกชน ไม่จำเป็นต้องเป็นเหตุที่อาจเกิดอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจเข้าระงับเหตุรำคาญ และจัดการตามความจำเป็นเมื่อออกคำสั่งให้ระงับเหตุรำคาญแล้วไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่ง

3.8.3 ค่าใช้จ่ายในการป้องกันควบคุมเหตุรำคาญ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 มาตรา 27 วรรค 2 กรณีเกิดเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งให้ระงับหรือแก้ไขแล้วปรากฏว่า ผู้รับคำสั่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนด และกรณีเหตุรำคาญดังกล่าวอาจเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจเข้าไปจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญเช่นนั้นขึ้นอีก ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้บุคคลที่เป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น เป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

มาตรา 28 วรรค 2 กรณีเกิดเหตุรำคาญในสถานที่เอกชนเมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งให้ระงับเหตุรำคาญนั้น ปรากฏว่าผู้รับคำสั่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนด เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจเข้าระงับเหตุรำคาญนั้นเอง หรือจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญเช่นนั้นขึ้นอีก ทั้งนี้กฎหมายกำหนดว่าหากเหตุรำคาญนั้นเกิดจากการกระทำหรือการละเลย หรือการยินยอมของผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้าระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญเองกรณีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ กฎหมายกำหนดให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการเหตุรำคาญนั้น จะเห็นว่ากรณีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน กฎหมายกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าว เป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการเหตุรำคาญ โดยไม่ได้บังคับเอาแก่ผู้ที่ก่อเหตุรำคาญ ดังนั้นผู้ก่อเหตุรำคาญในสถานที่เอกชนถ้าไม่ได้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าว ก็ไม่ต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายที่เจ้าหน้าที่พนักงานท้องถิ่นใช้สำหรับจัดการเหตุรำคาญในสถานที่นั้น

จากบทบัญญัติของกฎหมายสาธารณสุขจะกำหนดให้ผู้ที่ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ หรือเจ้าของ หรือผู้ครอบครองสถานที่เอกชนเป็นผู้ที่เสียค่าใช้จ่ายที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้ไปในการระงับเหตุรำคาญ บุคคลดังกล่าวต้องรับผิดชอบเฉพาะค่าใช้จ่ายที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้ไปสำหรับการจัดการเหตุรำคาญนั้นเท่านั้น ไม่ได้รวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่รัฐต้องออกไป เช่น ค่าแรงงานที่รัฐต้องจ่ายแก่เจ้าหน้าที่ในการเข้าไปดำเนินการตั้งแต่ต้นจนจบ⁶¹

⁶¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. หน้า 339.

ค่าดอกเบี้ยหรือเงินเพิ่มที่รัฐต้องออกไปก่อนในการดำเนินการ กรณีจะต้องเสียเงินเพิ่มร้อยละ 25 ต่อปี ตามมาตรา 58 วรรคหนึ่ง (1) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ต่อเมื่อผู้ก่อเหตุไม่จ่ายเงินให้แก่รัฐทันทีเมื่อมีการเรียกให้ชดใช้เท่านั้น ดังนั้นผู้ก่อเหตุราคาถูกรอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้าดำเนินการ แล้วจ่ายเงินที่เจ้าพนักงานได้ใช้จ่ายไปให้แก่รัฐเป็นการสบายกว่า ทั้งยังใช้เงินนั้นไปใช้จ่ายหมุนเวียนทางธุรกิจได้ก่อนระยะหนึ่ง และไม่ต้องเสียเวลาของตนเองไปดำเนินการจัดการเหตุราคาถูกราคา

3.9 การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค⁶²

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายเพื่อที่จะไปช่วยให้ระบบงานคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านสินค้าและบริการที่ไม่มีคุณภาพหรือมาตรฐานให้ได้รับการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น⁶³ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 จึงมิใช่เป็นกฎหมายฝ่ายวิธีสบัญญัติที่เพียงแต่กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ง่าย สะดวก รวดเร็ว ประหยัด และเป็นธรรม เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงความยุติธรรมจากศาลได้โดยง่ายเท่านั้น หากแต่ยังได้ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายสารบัญญัติด้วย

ประเทศไทยปัจจุบันจะเห็นได้ว่าได้มีการพัฒนาทางด้านกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้เสียหายมากขึ้น โดยในกฎหมายฉบับนี้ได้มีการคุ้มครองทั้งสิทธิของผู้บริโภคและกำหนดถึงกระบวนการพิจารณาคดีเพื่อให้มีลักษณะที่ง่าย สะดวก รวดเร็วมากขึ้น ในส่วนของกระบวนการวิธีพิจารณาการดำเนินคดีผู้บริโภคนี้ผู้เขียนขอกล่าวถึงเฉพาะส่วนที่จะนำมาปรับใช้เป็นแนวทางในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม

3.9.1 อำนาจศาลในการสั่งให้คู่ความทำการแก้ไขการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบหรือผิดพลาด

มาตรา 9 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ปรากฏว่ามีข้อผิดระเบียบหรือผิดพลาดในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของคู่ความฝ่ายใด ให้ศาลสั่งให้คู่ความที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาผิดระเบียบหรือผิดพลาดนั้นทำการแก้ไขให้ถูกต้อง ภายในระยะเวลาและเงื่อนไขที่ศาลเห็นสมควรกำหนด เว้นแต่ข้อผิดระเบียบหรือผิดพลาดดังกล่าวเกิดจากความไม่สุจริตของคู่ความฝ่ายนั้น”

⁶² ชวัลกานต์ เกราะแก้ว. เล่มเดิม. หน้า 89-93.

⁶³ จริฎ ภัคศิรนากุล. (2551). “พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มิติใหม่ของระบบงานยุติธรรมสำหรับผู้บริโภค.” *รพี* 51. หน้า 82-92.

ตามมาตรานี้กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจศาลในการสั่งแก้ไข การดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยอิสระเป็ยบหรือผิดพลาดของกลุ่มความ โดยให้อำนาจศาล อย่างกว้างขวางให้ทำการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่ศาลเห็นสมควรกำหนด โดยมีข้อยกเว้น เพียงว่า ข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดดังกล่าวเกิดจากความไม่สุจริตของกลุ่มความฝ่ายนั้น โดยมี วัตถุประสงค์ให้กลุ่มความสามารถฟ้องร้องหรือต่อสู้คดีในคดีผู้บริโภคนได้โดยตนเอง ทั้งนี้เพราะการ ดำเนินคดีย่อมอาจเกิดข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดได้อยู่ตลอดเวลาและทุกขั้นตอนของการดำเนินคดี

3.9.2 การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเกี่ยวกับอายุความ

มาตรา 13 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรือ อนามัยโดยผลของสารที่สะสมอยู่ในร่างกายของผู้บริโภคหรือเป็นกรณีที่ต้องใช้เวลาในการแสดง อาการผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในสามวันนับแต่วันที่รู้ ถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้ประกอบธุรกิจที่ต้องรับผิดชอบ แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหาย ”

มาตรา 13 ได้มีการขยายกำหนดอายุความในการฟ้องคดีผู้บริโภคฟ้องผู้ประกอบธุรกิจ โดยขยายจาก 1 ปี ในกฎหมายละเมิดเป็น 3 ปี นับแต่รู้ถึงความเสียหาย ส่วนระยะเวลาต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหาย เมื่ออายุความทางแพ่งสิ้นไป ตามมาตรานี้จะเห็นว่า แม้จะขาด อายุความตามกฎหมายแพ่งแล้ว ก็ยังฟ้องได้ตามมาตรานี้

3.9.3 การฟ้องคดีผู้บริโภค

หลักเกณฑ์ในการฟ้องคดีผู้บริโภคจะมีความแตกต่างจากหลักเกณฑ์ในการฟ้องคดีแพ่ง ทั่วไป กล่าวคือ

1) การยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมให้แก่ผู้บริโภค

มาตรา 18 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อความเสียหาย ที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย การยื่นคำฟ้องตลอดจนการดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ในคดี ผู้บริโภคซึ่งดำเนินการโดยผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภค ให้ได้รับยกเว้นค่าฤชา ธรรมเนียมทั้งปวง แต่ไม่รวมถึงความรับผิดชอบในค่าฤชาธรรมเนียมในชั้นที่สุด

ถ้าความปรากฏแก่ศาลว่าผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคนำคดีมาฟ้อง โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เรียกร้องค่าเสียหายเกินสมควร ประพฤติตนไม่เรียบร้อย ดำเนินกระบวนการ พิจารณาอันมีลักษณะเป็นการประวิงคดีหรือที่ไม่จำเป็น หรือมีพฤติการณ์อื่นที่ศาลเห็นสมควร ศาลอาจมีคำสั่งให้บุคคลนั้นชำระค่าฤชาธรรมเนียมที่ได้รับยกเว้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนต่อ ศาลภายในระยะเวลาที่ศาลเห็นสมควรกำหนดก็ได้ หากไม่ปฏิบัติตามให้ศาลมีอำนาจสั่งจำหน่ายคดี ออกจากสารบบความ

ในกรณีตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ถ้าศาลเห็นว่าคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าฤชาธรรมเนียมทั้งหมดหรือแต่บางส่วนของกลุ่มความทั้งสองฝ่าย ให้ศาลพิพากษาในเรื่องค่าฤชาธรรมเนียมโดยสั่งให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งนั้นชำระต่อศาลในนามของผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภค ซึ่งค่าฤชาธรรมเนียมที่ผู้บริโภค หรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคนั้นได้รับยกเว้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามที่ศาลเห็นสมควร”

เพื่อเป็นการประหยัดและเปิดโอกาสให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงความยุติธรรมจากศาลได้โดยง่าย มาตรา 18 จึงกำหนดหลักการยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมให้แก่การฟ้องร้องดำเนินคดีของผู้บริโภคและผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภค

2) แบบของคำฟ้องคดีผู้บริโภค

มาตรา 20 บัญญัติว่า “การฟ้องคดีผู้บริโภค โจทก์จะฟ้องด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือก็ได้ ในกรณีที่โจทก์ประสงค์จะฟ้องด้วยวาจา ให้เจ้าพนักงานคดีจัดให้มีการบันทึกรายละเอียดแห่งคำฟ้องแล้วให้โจทก์ลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญ

คำฟ้องต้องมีข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีรวมทั้งคำขอบังคับชัดเจน พอที่จะทำให้เข้าใจข้อหาได้ หากศาลเห็นว่าคำฟ้องนั้นไม่ถูกต้องหรือขาดสาระสำคัญบางเรื่อง ศาลอาจมีคำสั่งให้โจทก์แก้ไขคำฟ้องในส่วนนั้นให้ถูกต้องหรือชัดเจนขึ้นก็ได้”

ตามมาตรา 172 วรรคหนึ่ง โดยสิ้นเชิง โดยกำหนดให้สิทธิแก่โจทก์จะฟ้องคดีผู้บริโภคด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือก็ได้ และหากโจทก์ฟ้องคดีด้วยวาจาก็ให้เจ้าพนักงานคดีของศาลทำหน้าที่คอยช่วยเหลือด้วย อีกทั้งหากคำฟ้องที่ยื่นต่อศาลนั้นไม่ถูกต้องหรือขาดสาระสำคัญบางเรื่องก็ให้ศาลมีอำนาจสั่งแก้ไขด้วย แสดงว่า หลักเกณฑ์เรื่องฟ้องเคลือบคลุม หรือฟ้องขาดสาระสำคัญของความรับผิด ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 172 จะนำมาใช้ในคดีผู้บริโภคไม่ได้เป็นอันขาด

3.9.4 คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดตัดสินคดี

1) อำนาจศาลที่จะพิพากษาคดีเกินกว่าคำขอบังคับของโจทก์

มาตรา 39 บัญญัติว่า “ในคดีที่ผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคเป็นโจทก์ ถ้าความปรากฏแก่ศาลว่าจำนวนค่าเสียหายที่โจทก์เรียกร้องไม่ถูกต้องหรือวิธีการบังคับตามคำขอของโจทก์ไม่เพียงพอต่อการเยียวยาความเสียหายตามฟ้อง ศาลมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยให้ถูกต้องหรือกำหนดวิธีการบังคับให้เหมาะสมได้ แม้จะเกินกว่าที่ปรากฏในคำขอบังคับของโจทก์ก็ตาม แต่ข้อที่ศาลยกขึ้นวินิจฉัยนั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงที่คู่ความยกขึ้นมามากแล้วด้วยกันแล้วโดยชอบ”

ตามมาตรา 39 ผ่อนคลายหลักการของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 142 โดยบัญญัติให้ศาลในคดีผู้บริโภคมิอำนาจวินิจฉัยกำหนดจำนวนค่าเสียหายและใช้มาตรการหรือวิธีการตามคำขอให้ถูกต้องและเหมาะสมได้แม้จะเกินคำขอก็ตาม โดยศาลจะพิพากษาเกินคำขอได้เฉพาะ 2 กรณีคือ จำนวนค่าเสียหายที่โจทก์เรียกร้องไม่ถูกต้อง และวิธีการบังคับตามคำขอของโจทก์ไม่เพียงพอต่อการเยียวยาความเสียหายตามฟ้อง แต่ข้อที่ศาลหยิบยกขึ้นวินิจฉัยนั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงที่คู่ความในคดีได้ยกขึ้นมาว่ากันแล้วโดยชอบด้วย

2) อำนาจศาลในการกล่าวสงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งไว้ในคำพิพากษา มาตรา 40 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นแก่ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัย และในเวลาพิพากษาคดีเป็นการพ้นวิสัยจะหยั่งรู้ได้แน่ว่าความเสียหายนั้นมีแท้จริงเพียงใด ศาลอาจกล่าวในคำพิพากษาหรือคำสั่งว่ายังสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นอีกภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ต้องไม่เกิดสืบปีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง แต่ก่อนการแก้ไขต้องให้ออกาสคู่ความอีกฝ่ายที่จะคัดค้าน”

คดีผู้บริโภคมิ โดยเฉพาะในคดีแพ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ร่างกาย สุขภาพหรืออนามัยอาจค่อยๆ สะสมอยู่และใช้เวลานานพอสมควรที่จะแสดงอาการภายหลังและเป็นการพ้นวิสัยจะหยั่งรู้ได้แน่ในเวลาพิพากษาคดีว่าความเสียหายนั้นมีแท้จริงเพียงใด ตามมาตรา 40 จึงบัญญัติให้อำนาจศาลในคดีผู้บริโภคมิที่จะกล่าวในคำพิพากษาหรือคำสั่งว่ายังสงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งในภายหลังได้

3) ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจจ่ายค่าเสียหายในเชิงลงโทษ

มาตรา 42 บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำที่ถูกฟ้องร้องเกิดจากการที่ผู้ประกอบธุรกิจกระทำโดยเจตนาเอาเปรียบผู้บริโภคมิ โดยไม่เป็นธรรมหรือจงใจให้ผู้บริโภคมิได้รับความเสียหายหรืออุปราคาเลินเล่ออย่างร้ายแรง ไม่นำพาต่อความเสียหายที่จะเกิดแก่ผู้บริโภคมิหรือกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อความรับผิดชอบในฐานะผู้มีอาชีพหรือธุรกิจอันยอมเป็นที่ไว้วางใจของประชาชน เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ประกอบธุรกิจชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้บริโภคมิ ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจจ่ายค่าเสียหายเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าเสียหายแท้จริงที่ศาลกำหนดได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ต่างๆ เช่น ความเสียหายที่ผู้บริโภคมิได้รับผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบธุรกิจได้รับ สถานะทางการเงินของผู้ประกอบธุรกิจ การที่ผู้ประกอบธุรกิจได้บรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น ตลอดจนการที่ผู้บริโภคมิมีส่วนในการก่อให้เกิดความเสียหายด้วย

การกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลมีอำนาจกำหนดได้ไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนด แต่ถ้าค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนดมีจำนวนเงิน

ไม่เกินห้าหมื่นบาท ให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษได้ไม่เกินห้าเท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนด ”

ความในมาตรา 42 ให้อำนาจศาลที่จะสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจในลักษณะเช่นว่านี้จ่ายค่าเสียหายในเชิงลงโทษ (Punitive Damages) เพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าเสียหายที่แท้จริงได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งตามมาตรานี้มีนัยแสดงให้เห็นว่าค่าเสียหายเพื่อการลงโทษนั้นต้องเป็นส่วนที่เสริมเพิ่มเติมขึ้นจากจำนวนค่าเสียหายที่แท้จริง จากนั้นศาลจึงจะพิจารณากำหนดจำนวนค่าเสียหายเพื่อการลงโทษตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควรได้โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ต่างๆ เหล่านี้ประกอบด้วย เช่น

- (1) ความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับ
- (2) ผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบธุรกิจได้รับ
- (3) สถานะทางการเงินของผู้ประกอบธุรกิจ
- (4) การที่ผู้ประกอบธุรกิจได้บรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น
- (5) ตลอดจนการที่ผู้บริโภคมีส่วนในการก่อให้เกิดความเสียหายด้วย

แต่มีข้อแม้ว่าต้องไม่เกินเพดานขั้นสูงตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 42 วรรคสอง กล่าวคือจำนวนค่าเสียหายเพื่อการลงโทษที่กำหนดนั้นต้องไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหายที่แท้จริง แต่ถ้าค่าเสียหายที่แท้จริงตามที่ศาลกำหนดไว้เป็นจำนวนเล็กน้อยไม่เกินห้าหมื่นบาท ก็ขยายเพดานให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษได้ไม่เกินห้าเท่าของค่าเสียหายที่แท้จริง

จะเห็นได้ว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีผู้บริโภค เมื่อมีการบัญญัติพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค ทำให้มีการเข้าถึงความยุติธรรม ได้ง่ายขึ้น มีการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคได้มากขึ้น และรูปแบบในการดำเนินคดีที่มีขั้นตอนไม่เคร่งครัดอย่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และระยะเวลาในการดำเนินคดีไม่ล่าช้า ซึ่งในคดีสิ่งแวดล้อมยังไม่มียุติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะอย่างเช่นคดีผู้บริโภค จึงยังเกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินกระบวนการพิจารณาอยู่ และยังเป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก

3.9.5 อำนาจศาลในการแสวงหาพยานหลักฐานเอง⁶⁴

มาตรา 33 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมในอันที่จะให้ได้ความแจ้งชัดในข้อเท็จจริงแห่งคดี ให้ศาลมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานมาสืบได้เองตามที่เห็นสมควร ในการนี้ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานคดีตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานที่จำเป็นแล้วรายงาน

⁶⁴ ธานิส เกสวพิทักษ์. (ม.ป.ป.). คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551. หน้า 78-79.

ให้ศาลทราบ รวมทั้งมีอำนาจเรียกสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หน่วยงาน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลหรือได้จัดส่งพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาได้

พยานหลักฐานที่ได้มาตามวรรคหนึ่งต้องให้คู่ความทุกฝ่ายทราบและไม่ตัดสิทธิคู่ความในอันที่จะโต้แย้งพยานหลักฐานดังกล่าว ”

มาตรา 34 บัญญัติว่า “ในการสืบพยานไม่ว่าจะเป็นพยานที่คู่ความฝ่ายใดอ้างหรือที่ศาลเรียกมาเองให้ศาลเป็นผู้ซักถามพยาน คู่ความหรือทนายความจะซักถามพยานได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาล

ให้ศาลมีอำนาจซักถามพยานเกี่ยวกับข้อเท็จจริงใดๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับคดี แม้จะไม่มีคู่ความฝ่ายใดยกขึ้นอ้างก็ตาม”

มาตรา 34 จะบัญญัติให้ศาลเป็นผู้ซักถามพยานเองเป็นหลัก แล้วเพื่อให้กระบวนการค้นหาความจริงด้วยตนเองของศาลมีประสิทธิภาพมากขึ้น ความในมาตรา 33 ยังบัญญัติให้ศาลมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานมาสืบได้เองกับมีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานคดีช่วยเหลือศาลในการตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานได้อีกด้วย

3.10 ผลของคำพิพากษาตามกฎหมายว่าด้วยจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินคดีเป็นไปอย่างสะดวก รวดเร็ว เสมอภาคและเป็นธรรม เนื่องจากคดีแรงงานเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไป เพราะเป็นข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานหรือเกี่ยวกับสิทธิของนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งข้อขัดแย้งดังกล่าวควรได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้มีความรู้และความเข้าใจในปัญหาแรงงานร่วมกับผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ทั้งนี้เพื่อให้คู่ความมีโอกาสประนีประนอมยอมความ และสามารถกลับไปทำงานร่วมกัน โดยไม่รู้สึกรังเกียจต่อกัน จึงมีการยกเว้นขั้นตอนและวิธีการต่างๆ ที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหลายกรณีเพื่อให้เกิดความคล่องตัว ซึ่งในกรณีนี้ผู้เขียนขอกล่าวถึงเฉพาะในส่วนของผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ให้อำนาจศาลกำหนดให้มีผลผูกพันบุคคลภายนอกคดีที่มีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดีเดียวกัน เนื่องจากเป็นส่วนที่สามารถนำมาปรับใช้และเป็นแนวทางในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม เพื่อจะเป็นประโยชน์ต่อผู้เสียหายที่เป็นบุคคลภายนอกคดีในคดีสิ่งแวดล้อม ทำให้การเยียวยาความเสียหายเป็นไปอย่างสะดวก รวดเร็ว

มาตรา 53 บัญญัติว่า “คำพิพากษาหรือคำสั่งใดๆ ให้ถือว่าผูกพันเฉพาะคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาลแรงงานที่พิพากษาหรือมีคำสั่ง แต่ศาลแรงงานจะกำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นผูกพันนายจ้างและลูกจ้างอื่นซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดีด้วยก็ได้”

มาตรานี้เป็นบทบัญญัติพิเศษ ไม่มีในกฎหมายวิธีพิจารณาความอื่น กฎหมายได้วางหลักไว้ว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแรงงานจะผูกพันเฉพาะคู่ความ คือ โจทก์ จำเลย ผู้ร้อง ผู้คัดค้านเท่านั้น คำพิพากษาไม่ผูกพันหรือบังคับไปยังบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่คู่ความแต่อย่างใด แต่คดีแรงงานเป็นคดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ผู้ที่มีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดีบางครั้งก็มีเป็นจำนวนมาก เพื่อประโยชน์ในการที่จะยังให้เกิดความสงบเรียบร้อยและไม่ก่อให้เกิดข้อพิพาทแรงงานที่ยุ่งยากและรุนแรงติดตามมา กฎหมายจึงกำหนดให้ศาลแรงงานมีอำนาจพิเศษอีกประการหนึ่ง คือ การกำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นผูกพันผู้ที่มีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดีได้ เช่น นายจ้างให้ลูกจ้างทั้ง 100 คนทำงานล่วงเวลา วันละ 2 ชั่วโมงทุกวันเป็นประจำตลอดมา และไม่เคยจ่ายค่าล่วงเวลาให้ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานแต่อย่างใด มีลูกจ้าง 5 คน กล้ามาฟ้องศาลแรงงานเรียกค่าล่วงเวลาจากนายจ้าง ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่านายจ้างให้ลูกจ้างทำงานล่วงเวลาจริงซึ่งนายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าล่วงเวลา เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้นายจ้างซึ่งเป็นจำเลยจ่ายค่าล่วงเวลาให้แก่โจทก์ซึ่งเป็นลูกจ้าง 5 คนแล้ว ศาลแรงงานมีอำนาจที่จะสั่งในคำพิพากษานั้นด้วยว่าให้นายจ้างซึ่งเป็นจำเลยจ่ายค่าล่วงเวลาให้แก่ลูกจ้างที่เหลือทั้งโรงงานที่ไม่ได้มาฟ้องด้วยเช่นนี้ก็ได้อีกซึ่งถ้าศาลกำหนดไว้ในคำพิพากษาแล้ว ลูกจ้างที่เหลืออยู่ในโรงงานก็ไม่ต้องมาฟ้องเรียกค่าล่วงเวลาแต่อย่างใด เพียงแต่มายื่นคำร้องขอให้ศาลบังคับไปได้เลย

3.11 หลักกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับมลพิษทางสิ่งแวดล้อม

3.11.1 หลักกฎหมายระบบจารีตประเพณี (Common Law)

3.11.1.1 กฎหมายประเทศอังกฤษ

การกระทำละเมิดโดยการรบกวนหรือการก่อความเดือดร้อนรำคาญเกี่ยวกับสิทธิทางเสียง (Nuisance)

กฎหมายคอมมอนลอว์ของอังกฤษ มีระบบของการกระทำละเมิดเป็นพิเศษโดยเฉพาะ (Specific Torts) ในกฎหมายอังกฤษ ไม่มีการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิทธิเหนือทรัพย์สิน หรือการดำเนินคดีที่มุ่งต่อตัวทรัพย์สินโดยตรง (In Rem) การเยียวยาสำหรับกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินหรือความเสียหายต่อทรัพย์สิน บัญญัติไว้โดยกฎหมายว่าด้วยการกระทำละเมิด (Law of Torts) เท่านั้น ฉะนั้นถ้าบุคคลใดใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของที่ดินหรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความ

เสียหายในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์เจ้าของที่ดินหรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ผู้ได้รับความเสียหายจะต้องฟ้องว่าเป็นการกระทำละเมิดฐานเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance)

ประวัติความเป็นมาของการกระทำละเมิดฐานเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance)

มีความไม่ชัดเจนหลายประการเกี่ยวกับความไม่แน่นอน และความน่าสงสัย อันเนื่องมาจากข้อเท็จจริงซึ่งคำว่า “Nuisance” โดยตัวของมันเองไม่มีความหมายมากไปกว่า การกระทำอันตราย (Hurt) หรือการก่อความเดือดร้อนรำคาญ (Annoyance) หรือความไม่สะดวกสบาย (Inconvenience) คำๆ แรกที่ปรากฏขึ้นในกฎหมายอังกฤษเป็นการอธิบายเกี่ยวกับการรบกวนสิทธิเกี่ยวกับภาระจำยอม (Servitudes) หรือสิทธิอื่นๆ ในการใช้ที่ดิน และกลายมาเป็นข้อกำหนดในกฎหมาย ในเวลาต่อมาในศตวรรษที่ 13 เกี่ยวกับพัฒนาการของ ความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) ซึ่งเป็นหมายอาญา (Criminal Write) และเกี่ยวข้องกับบรรเทาความเสียหายในทางแพ่ง (Civil Relief) รูปแบบครอบคลุมไปถึงการบุกรุกหรือสิทธิในที่ดินของโจทก์อันเนื่องมาจากการกระทำของจำเลย

สิ่งที่คู่ขนานกันไปเกี่ยวกับสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองสำหรับการเยียวยาใน ทางแพ่ง บนที่ดินของโจทก์ คือพัฒนาการสำหรับหลักการแบ่งแยกหลัก 2 หลัก ออกจากกัน คือ การละเมิดเกี่ยวกับสิทธิของสถาบันพระมหากษัตริย์ หรือของบุคคลทั่วไป ซึ่งเป็นการกระทำความผิดทางอาญา คดีในสมัยแรกเริ่มเกี่ยวข้องกับอยู่กับการละเมิดต่อสิทธิในที่ดินของพระมหากษัตริย์ หรือเกี่ยวกับทางหลวงสาธารณะ และอาจถูกแก้ไขโดยการฟ้องคดีโดยสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นแนวความคิดที่เพียงพอสำหรับความคล้ายคลึงกันระหว่างการป้องกันสิทธิของเอกชน และการป้องกันทางหลวงสาธารณะ ในสมัยของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 3 หลักนี้ได้ขยายออกไปใช้กับสิ่งของที่รบกวนตลาด ควันซึ่งมาจากบ่อปูนขาวและการเปลี่ยนทิศทางของน้ำ จากโรงโม่หิน หรือโรงสี โดยการเปรียบเทียบคำว่า เดือดร้อนรำคาญ ระดับของการฝ่าฝืนต่อกฎหมายได้รับรองเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นมหาชน (Public) หรือความเดือดร้อนรำคาญจาริตประเพณี (Common Nuisance) ได้ขยายไปอย่างมากจนกระทั่งได้ข้อสรุปว่าเป็นการกระทำที่ไม่มีกฎหมายรับรอง หรือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งเกี่ยวกับความสะดวกสบายของมหาชนในการใช้สิทธิโดยทั่วไป การเยียวยาให้กับผู้เสียหายยังคงเป็นการลงโทษในทางอาญาโดยเฉพาะจนกระทั่งถึงศตวรรษที่ 16 ก็ได้ให้การรับรองในเรื่องสิทธิส่วนบุคคล (Private Individual) ของบุคคลผู้ซึ่งได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ สามารถที่จะฟ้องคดีแพ่งว่าเป็นการกระทำละเมิดสำหรับการรุกรานสิทธิในทางมหาชนเกี่ยวกับทรัพย์สินอันเป็นที่สาธารณะได้

กฎหมายเกี่ยวกับความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) มีความหมายที่แตกต่างกัน 3 ประการ ของศัพท์กฎหมายดังกล่าวคือ 1) รูปแบบของการกระทำผิดต่อมหาชน (Public) ซึ่ง

อาจจะถูกลงโทษในทางอาญา 2) การรบกวนเกี่ยวกับการใช้และการมีสิทธิในทรัพย์สิน 3) การรบกวนเกี่ยวกับการใช้และการมีสิทธิในทรัพย์สิน โดยการก่อให้เกิดหรือการปล่อยให้มีการเสียดลอดของสิ่งต่างๆ เช่น ควัน เขม่า เสียง เป็นต้น การกระทำเช่นนี้เรียกว่าการก่อความเดือดร้อนรำคาญซึ่งรวมเรียกว่ามหาชน (Public) และความเดือดร้อนรำคาญเอกชน (Private Nuisance) ความเดือดร้อนรำคาญเอกชนก็คือ การที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดรบกวนเกี่ยวกับส่วนได้เสีย (Interests) ในสิทธิส่วนบุคคลของผู้อื่น ส่วนความเดือดร้อนรำคาญสาธารณะ (Public Nuisance) เป็นการกระทำความผิดต่อมหาชน โดยทั่วไปและเป็นความผิดทางอาญา ไม่สามารถฟ้องคดีได้โดยสิทธิของบุคคลเป็นการส่วนตัวเว้นแต่จะกลายมาเป็นความเดือดร้อนรำคาญเอกชน ต่อผู้เสียหายและผู้เสียหายได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ ดังนั้น ในสมัยต่อมาจึงได้มีการรับรองว่าบุคคลซึ่งได้รับความเสียหายอย่างแท้จริงโดยการใช้สิทธิในทางสาธารณะจึงอาจฟ้องคดีแพ่งได้ แม้ว่าการกระทำของจำเลยในขณะเดียวกันอาจจะถูกลงโทษในทางอาญาก็ตามแต่การได้รับการชดเชยจากการกระทำความเดือดร้อนรำคาญสาธารณะ โจทก์จะต้องแสดงให้เห็นได้ว่าความเสียหายที่โจทก์ได้รับนั้นแตกต่างจาก (Distinct From) และมากกว่า (Greater Than) ที่บุคคลอื่นๆ ในสังคมได้รับอยู่⁶⁵

ความหมายของการก่อความเดือดร้อนรำคาญส่วนบุคคล (Private Nuisance) การกระทำละเมิดชนิดนี้เกิดขึ้นอันเนื่องจากการก่อความเดือดร้อนรำคาญโดยมิชอบด้วยกฎหมายแก่บุคคลอื่นในการใช้ความสะดวกสบายตามสมควร และการมีสิทธิในทรัพย์สินของตน หรือในการมีสิทธิและการใช้สิทธิเกี่ยวกับของสาธารณะ (Common Right) อย่งไรก็ดีการกระทำอย่างเดียวกัน (Particular Conduct) ของจำเลยอาจจะก่อให้เกิดสิทธิแก่โจทก์ ในการฟ้องร้องคดีต่อศาลไม่ว่าจะเป็นการบุกรุก (Trespass) หรือการก่อความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) ถ้าโจทก์ประสงค์จะฟ้องคดีต่อจำเลยโดยอ้างว่าเป็นการบุกรุกสาระสำคัญในคำฟ้องของโจทก์ ก็คือการกล่าวอ้างถึงความมิชอบด้วยกฎหมายของจำเลยในการก่อการรบกวนเกี่ยวกับสิทธิครอบครอง (Possession) แต่ถ้าโจทก์เลือกที่จะฟ้องคดีประการหลัง (Nuisance) สาระสำคัญในคำฟ้องของโจทก์คือ การกล่าวอ้างถึงความไม่สะดวกสบาย (Discomfort) อันเนื่องมาจากการก่อความเดือดร้อนรำคาญของจำเลย

ตามที่แบรคตัน (Bracton) ได้อธิบายว่าการก่อความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) ที่สามารถจะฟ้องร้องคดีได้ต้องเป็นการก่อความเสียหายต่อเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (Freeholder) ในการมีสิทธิในทรัพย์สินของตนและ

แบรคสโตน (Blackstone) ให้นิยาม ว่าการก่อความเดือดร้อนรำคาญเอกชน (Private Nuisance) คือ การกระทำอย่างใดๆ อันก่อให้เกิดความเสียหายหรือความไม่สะดวกสบายต่อเจ้าของ

⁶⁵ Fowler V. Harper and Fleming Jame, JR., (1956). *The Law of Torts*. p. 65.

ที่ดิน (Lands) หรือดีกรามบ้านช่อง (Tenements) หรือทรัพย์สินที่เป็นมรดกตกทอดได้ไม่ว่าสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ (Hereditaments) ก็ตามต่อบุคคลอื่น⁶⁶

การก่อความเดือดร้อนรำคาญเอกชน (Private Nuisance) คือการกระทำการละเมิดในทางแพ่ง (Civil Wrong) อันมีพื้นฐานมาจากการก่อการรบกวนเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน (Right in Land) หากปราศจากการรบกวนเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อบุคคล หรือการรบกวนเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล (Personal Right) เพียงอย่างเดียวไม่เป็นการรบกวน (Nuisance) ส่วนความเดือดร้อนรำคาญเอกชน อาจประกอบด้วย การรบกวนเกี่ยวกับเงื่อนไขทางกายภาพของที่ดิน (Physical Condition of the Land) โดยการสันตะเทือนทำให้เกิดเสียงดัง การทำลายพืชผล หรือการก่อดมภาวะและอาจประกอบด้วยการก่อความเดือดร้อนรำคาญต่อผู้ครอบครอง (Occupant) เช่น ควันหรือแก๊ส เป็นต้น ตรงกันข้ามกับความเดือดร้อนรำคาญสาธารณะ (Public Nuisance) หรือกรณีทั่วไป (Common) คือรูปแบบการทำความผิดทางอาญา (Criminal Offence) อันประกอบด้วย การรบกวนเกี่ยวกับสิทธิของชุมชน ซึ่งอาจรวมถึงการกระทำใดๆ ในการขัดขวางทางสาธารณะหรือการแสดงถึงความลามกอนาจาร (Indecent Exposure) คำว่า ความเดือดร้อนรำคาญสาธารณะรวมถึงสิ่งต่างๆ ที่เป็นกลุ่มของความผิดอาญาเล็กๆ น้อยๆ โดยพื้นฐานก็คือการรบกวนเกี่ยวกับ ส่วนได้เสียของชุมชนหรือ ความสะดวกสบายของสาธารณชนโดยทั่วไป การรบกวนอาจเกี่ยวกับการสาธารณสุข (Public Health) ความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety) ศีลธรรมอันดีของประชาชน (Public Morals) เช่น โรงนครโสเภณี (Houses of Prostitution) การก่อตั้งโรงสุราโดยผิดกฎหมาย โรงเล่นการพนัน หรือการแสดงนิทรรศการที่ขัดต่อศีลธรรมอันดี (Indecent Exhibition) เช่น การเหยียดหยามศาสนา หรือเกี่ยวกับสาธารณะสถาน (Public Peace) ที่ การรบกวนสิทธิมหาชนของกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law Public Nuisance) เป็นความผิดอาญาเสมอและอาจถูกลงโทษในกรณีเช่นนี้ได้เสมอ

มูลฐานของความรับผิดชอบ คดีในสมัยแรกเริ่ม ความเดือดร้อนรำคาญเอกชน (Private Nuisance) ดูเหมือนจะสันนิษฐานว่าจำเลยจะต้องรับผิดชอบโดยเด็ดขาดและไม่จำเป็นต้องพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะของการกระทำ ต่อมาปี ค.ศ. 1705 ในกรณีที่สิ่งปลูกสร้างที่อยู่อาศัยของจำเลยได้ไหลซึมผ่านไปสู่อุบัติของโจทก์ซึ่งอยู่ติดต่อกัน ประธานศาลฎีกา Holt (Chief Justice Holt) ตัดสินว่าย่อมเป็นการเพียงพอซึ่งที่อยู่อาศัยของจำเลยได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ เพราะว่า “จำเลยย่อมต้องผูกพันในการใช้สิทธิโดยทั่วไปในอันที่จะไม่ก่อความเสียหาย (Damnify) แก่เพื่อนบ้านของตน” ต่อมาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการทั่วไปของทฤษฎีแห่งความรับผิดชอบในทางละเมิด

⁶⁶ Francis M. Burdick. (1913). *The Law of Tort*. pp. 450-451.

(Theory of Tort Liability) หรือการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ (Negligence) หรือการทำให้ซึ่งปกติ (Abnormal) อันอยู่ภายใต้หลักความรับผิดโคตเด็ดขาด (Principle of Strict Liability) ก็ได้⁶⁷

ความประมาทเลินเล่อไม่ใช่สาระสำคัญ (Negligence Not Necessary) สิ่งที่แตกต่างกันระหว่างคดีความเดือดร้อนรำคาญเอกชน (Private Nuisance) กับคดีที่โจทก์อ้างว่าจำเลยทำละเมิดต่อโจทก์โดยประมาทเลินเล่อก็คือ ในคดีความเดือดร้อนรำคาญเอกชนนั้นบางครั้งอาจเกิดจากความประมาทเลินเล่อของจำเลย แต่ในบางครั้งจำเลยก็ต้องรับผิดในคดีที่ การรบกวนนั้นก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) ใดๆ ที่จำเลยมิได้ประมาทเลินเล่อแต่อย่างใด เช่น จำเลยจะต้องรับผิดต่อความเสียหายอันเกิดแก่โจทก์อันเนื่องมาจากควันพิษหรือเสียงจากทรัพย์สินซึ่งอยู่ในที่ดินของจำเลยต่างๆ ที่จำเลยได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควร ในการใช้ทรัพย์สินเหล่านั้น นอกจากนี้สิ่งที่แตกต่างกันระหว่างคดีความเดือดร้อนรำคาญเอกชนและคดีอันเกิดจากความประมาทเลินเล่อของจำเลยก็คือภาระในการพิสูจน์ ในคดีอันเกิดจากความประมาทเลินเล่อของจำเลยนั้น โจทก์เป็นฝ่ายที่จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเชื่อว่าจำเลยได้กระทำการหรือละเว้นกระทำการโดยประมาทและการกระทำหรือการงดเว้นดังกล่าวนี้ได้ออกให้เกิดความเสียหายต่อโจทก์ ส่วนในคดีความเดือดร้อนรำคาญเอกชนนั้น โจทก์ไม่มีหน้าที่ต้องพิสูจน์ว่าจำเลยกระทำการหรือละเว้นกระทำการโดยประมาทและการกระทำหรือการงดเว้นดังกล่าวได้ออกความเสียหายแก่โจทก์ โจทก์มีหน้าที่ต้องพิสูจน์เพียงว่าผลจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของจำเลยไปรบกวนการใช้หรือการครอบครองที่ดินของโจทก์

ถ้าโจทก์สามารถพิสูจน์ได้ว่าโจทก์ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการก่อความเดือดร้อนรำคาญ จำเลยย่อมต้องรับผิด ไม่มีความจำเป็นที่โจทก์จะต้องแสดงให้เห็นว่าจำเลยได้กระทำการโดยประมาทเลินเล่อเนื่องจากว่าโดยหลักการทั่วไปการขาดความระมัดระวัง (Want of Care) ไม่มีความจำเป็นในการฟ้องคดีสำหรับความเสียหายอันเนื่องมาจากการก่อความเดือดร้อนรำคาญถ้าบุคคลได้เก็บรักษาระเบิดไว้ในที่ดินของตนใกล้ชิด (Proximity) กับเพื่อนบ้านของตนดังนี้ย่อมเป็นการก่อความเดือดร้อนรำคาญ อย่างไรก็ตาม ถ้าการเก็บรักษาวัตถุระเบิดนั้นได้จัดไว้ในสถานที่ซึ่งจัดไว้โดยเฉพาะ (Particular Place) ก็ย่อมไม่เป็นความเดือดร้อนรำคาญจำเลยจึงไม่ต้องรับผิดสำหรับค่าเสียหายที่เกิดขึ้นโดยการระเบิดเช่นนั้นหากปราศจากพยานหลักฐานว่าจำเลยประมาทเลินเล่อในการเก็บรักษา (Collecting) หรือการควบคุมดูแล (Guarding) สิ่งของเช่นนั้น

เนื่องจากความประมาทเลินเล่อไม่ใช่สาระสำคัญในการฟ้องคดีสำหรับการก่อความเดือดร้อนรำคาญดังนั้นการที่โจทก์มีส่วนประมาทเลินเล่ออยู่ด้วย จึงไม่ใช่ข้อต่อสู้ของฝ่ายจำเลย

⁶⁷ William L. Prosser. (1978). *Law of Tort*. p. 574.

แต่บางครั้งมันก็ไม่ใช่ว่าเรื่องง่ายที่จะกำหนดว่าการกระทำของจำเลยเป็นการก่อความเดือดร้อนรำคาญหรือเป็นเพียงความประมาทเลินเล่อ

คดีความเดือดร้อนรำคาญเอกชนนั้นจะเห็นได้ว่า โจทก์ไม่จำเป็นต้องนำเสนอว่าจำเลยกระทำการโดยประมาทเลินเล่อ โจทก์เพียงพิสูจน์ว่าตนเองได้รับความเสียหายจากการรบกวนของจำเลยเท่านั้น การรบกวน (Interference) ของจำเลยที่ถือว่าเป็นความเดือดร้อนรำคาญเอกชนที่ฟ้องร้องกันได้นั้นจะต้องเป็นการรบกวนในระดับที่ไม่สมเหตุสมผลเท่านั้น

ประเทศอังกฤษมีคดีโด่งดังมากคือ Rylands v. Fletcher (1868) จำเลย (Rylands) จ้างผู้รับเหมาส่งน้ำอ่างเก็บน้ำในที่ดินของตนเพื่อนำพลังน้ำมาใช้งานผู้รับเหมาค้นพบว่ามีการปล่อย (ทางขึ้นลง) ของบ่อแรกที่เลิกใช้แล้วและทางเดินใต้ดินซึ่งต่อเนื่องกับเหมืองแร่ของโจทก์ เมื่อจำเลยเริ่มกักเก็บน้ำน้ำก็เกิดลุด (Escape) ไปสู่เหมืองของโจทก์และทำให้เกิดน้ำท่วมได้มีการนำเสนอว่าจำเลยมิได้ประมาทเลินเล่อแต่ศาลทุกศาลจนถึงสภาขุนนางตัดสินว่าจำเลยผิดทำให้เกิดหลักที่ว่าผู้ใดเก็บรักษาไว้ในที่ของตนซึ่งสิ่งซึ่งก่อให้เกิดอันตรายถ้าหลุดออกไปได้แล้วย่อมต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยสภาขุนนางจำกัดไว้เฉพาะการใช้ที่ดินผิดปกติ (Non-Natural) เท่านั้น หลักนี้ได้นำมาใช้กับสิ่งของต่างๆ เช่น การลุดของกระแสไฟฟ้า (ค.ศ. 1893) น้ำเสีย (ค.ศ. 1911) และวัตถุระเบิด (ค.ศ. 1921) ซึ่งดูแล้วก็ไม่ต่างกับ Positum Vel Suspensum ของโรมัน แต่ในระบบจารีตประเพณี (Common Law) ถือเป็นละเมิด (Tort) ไม่ใช่เสมือนละเมิด (Quasi Delictum) แบบโรมัน

คดี Rylands V. Fletcher (1868) ในเดือนพฤศจิกายนปี 1861 โจทก์ (Fletcher) ได้ฟ้องคดีต่อจำเลย (Rylands) เรียกให้ชดเชยค่าเสียหายสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเหมืองแร่ของโจทก์ โดยน้ำได้ทะลักออกมาจากอ่างเก็บน้ำซึ่งจำเลยทำการก่อสร้างกำแพงป้องกันโจทก์มี 3 ข้อหาแต่ละข้อหา กล่าวถึงความประมาทเลินเล่อ (Negligence) ของจำเลยได้มีการนำเสนอว่าจำเลยมิได้ประมาทเลินเล่อสภาขุนนางของอังกฤษตัดสินให้จำเลยรับผิดชอบผู้พิพากษาท่านหนึ่งคือ Justice Blackburn กล่าวไว้⁶⁸

พวกเราคิดว่าหลักกฎหมายแท้จริง มีอยู่ว่าบุคคลใดๆ นำ เก็บ หรือ รักษาสิ่งใดๆ ในที่ดินของตนจะต้องรับผิดชอบหากว่าสิ่งนั้นๆ ได้ลุด (Escape) ออกไปก่อให้เกิดความเสียหาย บุคคลนั้นจะต้องเก็บรักษาส่งดังกล่าวไว้โดยการเสี่ยงภัยของตนหากมิได้เก็บรักษาให้ดีย่อมจะต้องรับผิดชอบความเสียหายอันเนื่องมาจากการที่สิ่งของนั้นได้ลุดออกไป อย่างไรก็ดี เขาสามารถที่จะแก้ตัวด้วยตัวเอง โดยแสดงให้เห็นว่าการลุดออกเช่นนั้น เป็นความผิดของโจทก์เองหรือบางทีการลุดออกอาจเป็นผลมาจากเหตุสุดวิสัย (Vis Maior) หรือเป็นผลมาจากการกระทำของพระเจ้า

⁶⁸ Richard A. Posner. (n.d.). *Tort Law Cases and Economic Analysis*. p. 550.

แต่ก็ไม่มีการกล่าวอ้างข้อเท็จจริงเช่นนั้นหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นย่อมเป็นการยุติธรรมดีแล้วการที่วัวควายหรือปศุสัตว์ (Cattle) ของเพื่อนบ้านได้เล็ดลอดออกไปกินหญ้าหรือข้าวโพดของบุคคลอื่นหรือการที่น้ำจากอ่างเก็บน้ำของเพื่อนบ้านได้ไหลท่วมเหมืองหรือเขมาจากเพื่อนบ้านได้ปลิวไปตกในห้องของผู้อื่นหรือโรงงานของเพื่อนบ้านปล่อยควัน เสียง หรือการรบกวนในการอยู่อาศัยซึ่งทำให้ต้องเสียสุขภาพย่อมถือได้ว่าการกระทำดังกล่าวปราศจากความผิดใดๆ ของเพื่อนบ้านของคุณ และดูเหมือนว่าเป็นการสมควรและยุติธรรมสำหรับเพื่อนบ้านผู้ซึ่งได้นำสิ่งใดๆ เข้าไปในที่ดินของคุณอันเป็นการผิดธรรมชาติย่อมไม่เป็นอันตรายหากได้เก็บไว้ในที่ดินของคุณแต่ถ้าเขาารู้สิ่งที่จะก่อให้เกิดความเสียหายถ้าสิ่งนั้นเข้าไปในที่ดินของผู้อื่นเพื่อนบ้านผู้นั้นก็ควรจะมีหนี้ต้องชดใช้ค่าเสียหายต่อความเสียหายที่ติดตามมาจากการที่ดินไม่อาจกักเก็บสิ่งนั้นในที่ดินของคุณ

สภาขุนนางอังกฤษ (House of Lords) พิพากษายืนแต่ Lord Cairns ใช้คำว่า “การใช้ผิดปกติ” (“Non- Natural” use) แทนข้อความว่า “ผู้ซึ่งนำมาสู่ทรัพย์สินของตนซึ่งสิ่งของอันโดยปกติจะไม่อยู่ที่นั่น”

LORD CHANCELLOR โดย Lord Cairns กล่าวว่า ในความเห็นของข้าพเจ้าหลักการซึ่งในคดีนี้จะต้องกำหนดปรากฏแก่ข้าพเจ้าเป็นเรื่องพื้นฐานที่สุดจำเลยยังคงเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอ่างเก็บน้ำที่ทำการก่อสร้างซึ่งอาจจะใช้สำหรับวัตถุประสงค์ใดๆ โดยชอบด้วยกฎหมายถ้าเป็นเช่นนั้นก็อาจจะเป็นเรื่องปกติธรรมดาสำหรับการใช้ที่ดินดังนั้น ข้าพเจ้าก็จะใช้คำว่า “การใช้ที่ดินตามปกติ” นั่นคือการเก็บสะสมน้ำไม่ว่าจะอยู่บนดินหรือใต้ดินก็ตามและถ้าโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายธรรมชาติ (Operation of the Laws of Nature) การเก็บสะสมน้ำได้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของโจทก์ โจทก์ย่อมไม่สามารถที่จะกล่าวอ้างได้ว่าเป็นผลมาจากสถานที่เช่นนั้นถ้าเขาต้องการที่จะได้รับความปลอดภัยเขาก็จะต้องออกไปเสียอันเป็นสิ่งที่กีดขวาง (Barrier) ระหว่างทรัพย์สินของโจทก์และทรัพย์สินของจำเลยเพื่อป้องกันผลแห่งกฎหมายธรรมชาติเช่นนั้น

ตรงกันข้ามถ้าจำเลยไม่ยอมหยุดการใช้ที่ดินตามปกติและต้องการที่จะใช้ที่ดินนั้นสำหรับวัตถุประสงค์อย่างใดๆ ต่อไปอีกดังนั้นข้าพเจ้าก็จะใช้คำว่า “การใช้ที่ดินผิดปกติ” สำหรับวัตถุประสงค์ใดๆ ไปยังที่ดินที่อยู่ใกล้เคียงกันซึ่งไม่ได้เป็นไปตามเงื่อนไขธรรมชาติ ไม่ว่าจะอยู่บนดินหรือใต้ดินก็ตามในลักษณะของปริมาณซึ่งไม่ใช่ผลของการกระทำภายใต้ที่ดินเช่นนั้นและถ้าผลติดตามมาจากการกระทำหรือความไม่สมบรูณ์ในวิธีการเช่นนั้นแล้วน้ำได้เล็ดลอดออกมา (Escape) และเข้าไปสู่ที่ดินของโจทก์และถ้าปรากฏต่อข้าพเจ้าว่ามันเป็นผลมาจากการกระทำของจำเลยพวกเขาจะต้องเสี่ยงต่อภัยพิบัติของตนเองในระหว่างที่มีการกระทำเช่นนั้นอันเป็นความชั่วร้ายที่เกิดขึ้น (Evil) ความชั่วร้ายเช่นนี้จะกล่าวโดยเฉพาะก็คือการเล็ดลอดของน้ำและผ่านเข้าไปในที่ดิน

ของโจทก์และก่อให้เกิดความเสียหายต่อโจทก์ ดังนั้นผลที่ติดตามมาในความเห็นของข้าพเจ้าจำเลยย่อมต้องรับผิดชอบ.....”

Lord Cranworth กล่าวว่าถ้าบุคคลนำมาหรือเก็บรักษาซึ่งสิ่งใดๆ บนที่ดินของตนถ้าสิ่งของเหล่านั้นได้เล็ดลอดแล้วอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เพื่อนบ้านของตนเขาก็จะต้องเสี่ยงภัยของตนเองถ้ามันเล็ดลอดและก่อความเสียหายขึ้นเขาจะต้องรับผิดชอบอย่างไรก็ดีเขาอาจใช้ความระมัดระวัง (Careful) ได้และอาจป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นได้

หลักของ Rylands V. Fletcher ถือว่าการใช้ที่ดินผิดปกติเป็นการใช้พิเศษ อันก่อให้เกิดการเสี่ยงภัยผิดปกติในการก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ครอบครองที่ดินข้อต่อผู้คือ (1) ประโยชน์ร่วมกัน (2) บุคคลภายนอกเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย (3) การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ (4) ความยินยอมของโจทก์ (5) ความบกพร่องของโจทก์เอง (6) เหตุสุดวิสัย ข้อต่อผู้ทั้งหมดนี้ โดยเฉพาะข้อ 1, 2, 4 และ 5 ทำให้หลักของคดีไม่เป็นความรับผิดโดยเคร่งครัดอย่างแท้จริง Samuel และ Rinkes (1995, น. 299) เห็นว่าคดีตัวอย่าง Rylands v. Fletcher (1868) ดูเหมือนจะมีหลักการใกล้เคียงกับเจตนารมณ์ของมาตรา 1384 ของประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส อย่างไรก็ตาม Samuel และ Rinkes (1996, น. 926) เห็นว่าแทนที่สภาขุนนางจะพัฒนาให้เกิดหลักความรับผิดที่ไม่เป็นตามสัญญาเกี่ยวกับสิ่งมีอันตรายผลของคดีนี้ถูกจำกัดไว้จนกระทั่งไม่อาจหลุดพ้นจากข้อเท็จจริงเฉพาะเจาะจงได้ ฉะนั้น ในปี ค.ศ. 1947 สภาขุนนางไม่ขอมนำคดีนี้ไปใช้เป็นฐานสำหรับความรับผิดทั่วไปหรือความเสียหายอันเกิดจากสิ่งมีอันตรายความเห็นนอกรอบ (Obiter) ของสภาขุนนางผู้ทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาศาลฎีกา ในสภาขุนนางบางท่านดูเหมือนเห็นว่าแม้การตั้งโรงงานคลังแสงก็ไม่เชื่อว่าเป็นการใช้ที่ดินผิดธรรมชาติหรือผิดปกติและยังเห็นอีกว่าความรับผิดทั่วไปดังกล่าวน่าจะมาจากพระราชบัญญัติ (Statute) มากกว่าคำพิพากษาของศาลยิ่งกว่านั้นดูเหมือนหลักการใช้ผิดธรรมชาติหรือไม่ไม่เป็นที่ยอมรับกันอีกต่อไปเพราะกลายเป็นหลักโบราณแต่น่าจะใช้หลักการเสี่ยงเห็นผลล่วงหน้าได้ (Foreseeability) (เช่น ในกฎหมายอื่นเช่นกฎหมายญี่ปุ่น) มากกว่า “ความรับผิดโดยมีความผิด และไม่มี ความผิดวิวัฒนาการล่าสุด”

Whittaker (2005, น. 635 – 638) เห็นว่าทฤษฎีของกฎหมายอังกฤษในเรื่องนี้เป็นปีกแผ่นมากกว่าของฝรั่งเศส แต่อาจจะซับซ้อนขึ้นเมื่อมาถึงเรื่องการตีความหลักที่ใช้เพียงไม่กี่หลักประการที่หนึ่ง ในเรื่องความรับผิดต่อความตายและการบาดเจ็บ (ถ้าไม่รวมความเสียหายต่อทรัพย์สินอันใช้สิทธิเรียกร้องความเสียหาย อันเนื่องมาจากความเดือดร้อนรำคาญเอกชน (Private Nuisance) และหลักภายใต้คดี Rylands v. Fletcher ได้จุดเริ่มต้นของนักกฎหมายอังกฤษคือการกระทำละเมิดในลักษณะประมาทเลินเล่อและความเข้าใจว่า ความผิดคือความประมาทเลินเล่อดังปรากฏในละเมิดในลักษณะประมาทเลินเล่อ (Negligence) ประการที่สองเพื่อจุดประสงค์ในการ

กำหนดความรับผิดชอบความประมาทเลินเล่อเป็นสาระของกฎหมายที่ซับซ้อน อันวางมาตรฐานที่จะใช้ และข้อพิจารณาซึ่งศาลจะต้องใช้ในการชี้ขาดว่ามีความประมาทเลินเล่อหรือไม่ ในเรื่องทั้งหมดนี้ ความสมเหตุสมผล (Reasonableness) ปรากฏอยู่ในหลายจุดด้วยกันและศาลได้วางโครงสร้างของ คุณป็นิจอันเข้ากับหลักสมเหตุสมผล เพื่อให้เป็นหลักประกันว่าการชี้ขาดของตนมีความสอดคล้อง กันและเพื่อให้มีข้อพิจารณาอันปัจเจกชน และธุรกิจมีไว้ซึ่งดูในการตัดสินใจเรื่องความปลอดภัย รวมทั้งการใคร่ครวญดูความเสียหาย ที่อาจจะเกิดการบาดเจ็บขึ้นตลอดจนความมีมากน้อยของ ความบาดเจ็บดังกล่าวและค่าใช้จ่ายในการหลีกเลี่ยงการบาดเจ็บดังกล่าว ทั้งนี้ครอบคลุมไปถึง ข้อพิจารณาถึงประโยชน์อันกิจกรรมของตนมีต่อสังคมส่วนรวม และสิทธิปัจเจกชนแนวทาง อันเปิดเผยและมีโครงสร้างแน่นอน ในการชี้ขาดว่ามีการประมาทเลินเล่อหรือไม่ ไม่เปิดช่องให้ศาล ใช้การสันนิษฐาน ฉะนั้นเมื่อประมาทเลินเล่อเป็นละเมิดที่ประณีตขึ้นกว่าเดิมหลัก Res Ipse Loquitur (ข้อเท็จจริงชัดเจนอยู่แล้ว) มีความสำคัญน้อยลงโดยศาลมิได้ให้ความสำคัญต่อหลัก ดังกล่าวอีกต่อไป แม้จะมีพยานหลักฐานยืนยันก็ตาม โดยที่ศาลเห็นว่าสุภาษิตดังกล่าวเป็นเพียง ฉลากใช้พรรณาสถานการณ์อันเป็นการสมควรที่ศาลจะอนุมานความประมาทเลินเล่อจาก ข้อเท็จจริงที่มีหลักฐานสนับสนุนปกติหลักนี้ใช้กับกรณีละเมิดในเชิงประมาทเลินเล่อ โดยที่ ถ้าอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นเป็นลักษณะที่เกิดขึ้นเพราะความประมาทเลินเล่อและเหตุการณ์ที่นำไปสู่ อุบัติเหตุอยู่น้อยภายใต้การควบคุมของจำเลยศาลมักจะสันนิษฐาน (แม้ไม่มีพยานหลักฐานก็ตาม) ว่าอุบัติเหตุเกิดขึ้นเพราะความประมาทเลินเล่อของจำเลย

ความโดดเด่นของละเมิดเชิงประมาทเลินเล่อในกฎหมายอังกฤษ มีผลสำคัญต่อการ ไม่ยอมพัฒนาฐานอื่นของความรับผิดชอบสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยไม่มีความประมาทเลินเล่อ ศาลได้พิจารณาเห็นว่าความโดดเด่นเพิ่มขึ้นของละเมิดเชิงประมาทเลินเล่อในการได้ค่าสินไหม ทดแทนต่อการตาย การบาดเจ็บและการทำให้เสียทรัพย์สินเป็นเหตุผลในการไม่ยอมพัฒนาฐานอื่นของ ความรับผิดชอบสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยไม่มีความประมาทเลินเล่อที่การเป็นเช่นนี้เห็นได้ชัด จากท่าทีของศาลในการจำกัดขอบเขตให้แคบลงต่อการกำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งในการละเลย หน้าที่ตามพระราชบัญญัติ และปรากฏในท่าทีของศาลในการตีความละเมิด ในเชิงก่อความ เดือดร้อนรำคาญเอกชน (Private Nuisance) และตาม Rylands v. Fletcher (1868) ยิ่งกว่านั้นในกรณี ที่ความเสียหายเกิดขึ้นตาม Rylands v. Fletcher ศาลมักจะตีความข้อเท็จจริงในลักษณะที่ลดความ เบี่ยงเบนความรับผิดชอบจากแนวความประมาทเลินเล่อแทนที่จะคงไว้หรือขยายออกไปซึ่งความรับผิด ดังกล่าวศาลได้ตีความว่า Rylands v. Fletcher (1868) จำกัดอยู่เฉพาะสิ่งของซึ่งเส็ดลอดออกมาจากที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับแต่ปี ค.ศ. 1994 เป็นต้นมา สภานิติบัญญัติอังกฤษชี้ขาดว่าความรับผิดทางคดี นี้ไม่นับมิใช่เป็นความรับผิดเพื่อละเมิดแบบใหม่แต่เป็นละเมิดแบบก่อความเดือดร้อนรำคาญเอกชน

อันเป็นละเมิดที่เกี่ยวกับพฤติกรรมอันสมเหตุสมผลต่อกันระหว่างเจ้าของที่ดินข้างเคียงกันและโดยเหตุนี้ไม่อาจนำมาใช้เป็นฐานความผิดสำหรับการบาดเจ็บหรือตายได้ ฉะนั้นความรับผิดโดยเคร่งครัดต่อการก่อความเดือดร้อนรำคาญเอกชน และคดีตัวอย่าง Rylands v. Fletcher จึงไม่เข้าประเด็นในการกำหนดความรับผิดเพื่อความชำรุดบกพร่องของผลิตภัณฑ์อันก่อให้เกิดการบาดเจ็บหรือล้มตาย แต่เข้าประเด็นในเรื่องความรับผิดต่อความเสียหายต่อทรัพย์สินในลักษณะจำกัด ยิ่งเมื่อพิจารณาในลักษณะนี้แล้วดูเหมือนความรับผิดตาม ภาค 1 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection Act 1987) เป็นกรณีตัวอย่างโดดเด่นอย่างยิ่งของความรับผิดโดยไม่มีวาทะประมาทเกินเลยในกฎหมายอังกฤษ

แคนาดาในคดี Ryal Anne Hotel Co., Ltd. Ascroft, Saito Et Al.V. Ashcroft โจทก์เป็นเจ้าของที่ดินและครอบครองทรัพย์สินบนที่ดินซึ่งอยู่ในเมือง Ascroft เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 1974 ปรากฏว่าทรัพย์สินของโจทก์ได้รับความเสียหายเนื่องจากการอุดตันของท่อระบายของเสียซึ่งถูกสร้างขึ้นและรักษาโดยเทศบาลเมือง Ascroft การอุดตันของท่อระบายของเสียดังกล่าวเป็นเหตุให้ของเสียดังกล่าวในท่อไหลย้อนกลับไปสู่ทรัพย์สินของโจทก์ โจทก์จึงฟ้องเรียกค่าเสียหายจากจำเลยซึ่งเป็นเทศบาลเมือง Ascroft โดยโจทก์อ้างว่าจำเลยละเมิดต่อโจทก์โดยประมาท นอกจากนี้จำเลยได้ละเมิดกฎหมายเกี่ยวกับความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) ข้อกล่าวหาของโจทก์ที่อ้างว่าจำเลยกระทำการ โดยประมาทเกินเลยศาลมีคำพิพากษาให้ยกฟ้อง เนื่องจากศาลพบว่า การอุดตันของท่อระบายของเสียมิได้เกิดจากความประมาทเกินเลยของจำเลยหรือตัวแทนหรือลูกจ้างของจำเลย ในการออกแบบติดตั้งหรือรักษาท่อระบายของเสียดังกล่าว การก่อสร้างและการทำงานของท่อระบายของเสียเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ทุกประการ ดังนั้นประเด็นที่ศาลต้องวินิจฉัยต่อไปคือจำเลยต้องรับผิดต่อโจทก์ในฐานะที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญหรือไม่ ศาลได้วินิจฉัยว่าจำเลย มีอายุกข้อต่อสู้ได้ว่าจำเลยได้ใช้ความพยายามและความระมัดระวังของตนเองอย่างดียิ่งในอันที่จะป้องกันมิให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่โจทก์ถึงแม้ว่าระบบของท่อระบายของเสียนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนในเมือง Ascroft จำเลยก็ยังคงต้องรับผิดต่อโจทก์ในฐานะที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ นอกจากนี้ศาลได้วินิจฉัยต่อไปว่าจำเลยมีอายุกข้อต่อสู้ที่ว่า เมื่อจำเลยได้กระทำการ (ก่อสร้างและบำรุงรักษาท่อระบายของเสีย) ตามที่กฎหมายได้ระบุไว้ จำเลยไม่ต้องรับผิดชอบต่อผลใดๆ อันเนื่องมาจากการกระทำตามกฎหมาย ศาลให้เหตุผลว่าการที่กฎหมายอนุญาตให้จำเลยทำการก่อสร้างใดๆ หรือบำรุงรักษาสสิ่งนั้นๆ มิได้หมายความว่าบุคคลซึ่งได้รับอนุญาตให้กระทำการดังกล่าวสามารถสร้างความเสียหายต่อบุคคลอื่นได้ เว้นแต่ว่าความเสียหายต่อบุคคลอื่นจะเป็นผลซึ่งติดตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้จากการกระทำที่ได้รับอนุญาตจากกฎหมาย

ข้อจำกัดความรับผิดสำหรับความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) โดยทั่วไปหลักเกี่ยวกับความประมาทเลินเล่อซึ่งโจทก์ก็มีส่วนผิดอยู่ด้วย (The Doctrine of Contributory Negligence) ไม่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับข้อต่อสู้เกี่ยวกับการฟ้องคดีบนพื้นฐานของความเดือดร้อนรำคาญ ดังนั้นเพียงแต่ความประมาทเลินเล่อทางด้านฝ่ายโจทก์จึงไม่สามารถที่จะนำมาหักกลบลบหนี้ (Offset) จากการกระทำของจำเลยเพื่อแยกความรับผิดของจำเลยจากความสมบูรณ์ของการกระทำหรือความไม่ประมาทของจำเลยไปได้ อย่างไรก็ตาม ถ้าการกระทำของโจทก์เห็นได้ชัดแจ้งว่าเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต (Bad Faith) เช่น ในกรณีซื้อที่ดินสำหรับวัตถุประสงค์เพียงอย่างเดียวเพื่อฟ้องคดีแก่จำเลยอ้างว่าเป็นการกระทำ ความเดือดร้อนรำคาญหรือการขายให้แก่จำเลยในราคาแพงมาก (Exorbitant Price) เขาอาจจะถูกปฏิเสธการเยียวยาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในหลักความยุติธรรม (Equity)⁶⁹

อาจกล่าวได้ว่าโดยทั่วไปหลักที่ว่าโจทก์ยินยอมเข้ามาเสี่ยงภัยอันตรายเอง ไม่สามารถนำมาใช้กับกรณีของความเดือดร้อนรำคาญเพื่อให้จำเลยหลุดพ้นจากความรับผิดได้ ดังนั้นจึงไม่สามารถต่อสู้สำหรับการฟ้องคดีความเดือดร้อนรำคาญว่า โจทก์เข้ามาหาความเดือดร้อนรำคาญเองในการได้มาซึ่งทรัพย์สินในบริเวณใกล้เคียงกับ ที่อยู่อาศัยของจำเลย Sir John Salmond กล่าวว่า ภาษาลาตินที่ว่า Volenti Non Fit Iniuria (ความยินยอมไม่ทำให้เป็นละเมิด) ไม่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับกรณีเช่นนี้ได้ แต่อย่างไรก็ดี ถ้าบุคคลใดก่อสร้างหรือซื้อที่อยู่อาศัย (Residence) ในบริเวณที่ใกล้เคียงซึ่งเป็นเขตอุตสาหกรรมอย่างเห็นได้ชัด ข้อเท็จจริงที่ว่าเขาได้รับความเสียหายโดยโรงงานที่อยู่ใกล้เคียงกัน ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่เขาในการฟ้องคดีว่าเป็นการกระทำละเมิดฐานเดือดร้อนรำคาญ ยิ่งไปกว่านั้นถ้าเขาก่อสร้างบ้านใกล้ๆ กับสนามบินหรือทางรถไฟ (Railroad) กิจกรรมเช่นนี้ไม่กลายมาเป็นการกระทำละเมิดฐานเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) ในทันทีทันใด⁷⁰

การเยียวยาความเสียหายซึ่งเกิดจากความเดือดร้อนรำคาญ (Remedies) บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายตามกฎหมายโดยการทำความเดือดร้อนรำคาญมีสิทธิได้รับการเยียวยาเพื่อบรรเทาความเสียหายไม่ว่าความเดือดร้อนรำคาญนั้นเป็นผลมาจากการเล็ดลอดของสิ่งของ หรือการรบกวนเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินผู้ครอบครองที่ดิน โดยสงบสุขอาจจะฟ้องผู้กระทำการละเมิดได้ไม่ว่าผู้ครอบครองจะเป็นผู้เช่าอสังหาริมทรัพย์ (Tenant) หรือเป็นเจ้าของ (Owner) ที่ดินก็ตาม ดังนั้นบุคคลซึ่งไม่มีส่วนได้เสียในทรัพย์สิน (Property Interest) แต่เป็นแขกผู้อาศัย (Guest) หรือเป็นสมาชิกในครอบครัวของเจ้าของ (Member of the Owner's Family) ซึ่งได้รับความเสียหายเกี่ยวกับ

⁶⁹ Fowler V. Harper and Fleming James, JR. Op.cit. pp. 81-82.

⁷⁰ Ibid. p. 83.

ร่างกายอาจได้รับการชดเชย ด้วยเหตุนี้บุคคลอาจจะได้รับการชดเชยสำหรับความเสียหายอันเนื่องมาจากความเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งเป็นผลมาจากความประมาทเลินเล่อซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับความประมาทเลินเล่อ อย่างไรก็ตาม สิทธิดังกล่าวก็อยู่ภายใต้หลักกฎหมายว่าด้วยอายุความ แต่หลักข้อนี้ไม่นำมาใช้กับการกระทำความเดือดร้อนรำคาญสาธารณะ (Public Nuisance)

โดยทั่วไปโจทก์มีสิทธิได้รับการเยียวยาสำหรับการกระทำละเมิดฐานเดือดร้อนรำคาญ 3 กรณีคือการฟ้องคดีเรียกค่าเสียหาย (Action for the Damages) การบรรเทาอย่างเป็นธรรมโดยคำสั่งศาล (Equitable Relief by Injunction) และการขจัดความเสียหายโดยการช่วยเหลือตนเอง (Abatement by Self-Help)⁷¹

1) การฟ้องคดีเรียกค่าเสียหาย (Action for the Damages) การฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายเป็นการเยียวยาตามจารีตประเพณีของกฎหมายคอมมอนลอว์ (Customary Common Law Remedy)⁷² เนื่องจากในกรณีของการกระทำละเมิดอื่นๆ โจทก์อาจได้รับการชดเชยค่าเสียหายในการฟ้องคดีตามกฎหมาย ดังนั้น องค์ประกอบสำคัญในการฟ้องเรียกค่าเสียหายคือมูลค่า (Value) ซึ่งเกี่ยวกับการใช้หรือการมีสิทธิซึ่งจำเลยตัดสิทธิของโจทก์ เช่น การสูญเสียการให้เช่า หรือ ราคาของทรัพย์สินหรือการลดลงของมูลค่าจากการกระทำความเดือดร้อนรำคาญ (Diminution in Value) หรือรายได้จากการก่อตั้งธุรกิจนอกจากนี้รวมถึงมูลค่าของความไม่สะดวกสบายต่อบุคคลหรือความไม่สะดวกสบายซึ่งโจทก์ได้รับความเสียหายต่อสุขภาพหรือความเสียหายส่วนบุคคลซึ่งโจทก์ได้รับหรือโดยสมาชิกในครอบครัวของโจทก์

อนึ่ง การได้รับการชดเชยค่าเสียหายอาจจะได้รับพอเป็นพิธีเนื่องจากโจทก์ไม่ได้รับความเสียหายจริง (Nominal Damages) หรือได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน (Compensation) หรืออาจเป็นค่าเสียหายเชิงลงโทษก็ได้ (Punitive Damages) ในกรณีที่จำเลยยังคงก่อความเดือดร้อนรำคาญต่อไปหรือเมื่อการกระทำของจำเลยเป็นการกระทำโดยจงใจหรือด้วยเจตนาร้าย (Willful or Wanton) ดังนั้นเพียงแต่ความประมาทเลินเล่อในส่วนของจำเลยหรือจำเลยกระทำโดยสุจริต (Bona Fide) ศาลจะไม่กำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษเอาแก่จำเลย

อย่างไรก็ดี มีการโต้เถียงกันมากกว่าควรคงหลักเรื่องค่าเสียหายเชิงลงโทษ (Punitive Damages) นี้ไว้หรือไม่ นักกฎหมายบางส่วนเห็นว่าค่าเสียหายเชิงลงโทษมีลักษณะของโทษทางอาญาซึ่งไม่สมควรใช้กับคดีละเมิดอันเป็นคดีแพ่ง บางท่านก็เห็นว่าค่าเสียหายเชิงลงโทษมีประโยชน์ในการช่วยทำให้กฎหมายลักษณะละเมิดมีผลบังคับอย่างแท้จริง ไม่มีกฎหมายลักษณะใด

⁷¹ William L. Prosser. Op.cit. pp.602-605.

⁷² Fowler V. Harper and Fleming James, JR. Op.cit. p.88.

แม้แต่กฎหมายอาญาที่จะควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ได้กว้างขวางไปกว่ากฎหมายลักษณะละเมิด ดังนั้นค่าเสียหายเชิงลงโทษ จึงมีส่วนช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายลักษณะละเมิดเป็นไปอย่างจริงจัง

2) การบรรเทาความเสียหายโดยใช้หลักความเป็นธรรม ซึ่งเป็นอำนาจของศาลเอควิตี้ (Court of Equity) ในกรณีเช่นนี้มีอำนาจสั่งให้ระงับนิวแฮนส์อันเป็นอำนาจที่มีมาอย่างยาวนานแต่เนื่องจากว่าในกรณีอื่นๆ เขตอำนาจของศาลเอควิตี้ จะต้องปรากฏว่าการชดใช้ค่าเสียหายตามกฎหมายไม่ได้รับการเยียวยาที่เพียงพอศาลจะออกคำสั่งให้ระงับการก่อความเดือดร้อนรำคาญ แต่คำฟ้องของโจทก์จะต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าการใช้คำสั่งเช่นนั้นเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นความเสียหายร้ายแรงซึ่งไม่อาจเยียวยาได้ (Irreparable Damage) ศาลจึงจะใช้คำสั่งเช่นนั้น

3) การระงับความเสียหายโดยการช่วยเหลือตนเอง (Abatement by Self-Help) เอกสิทธิ์ (Privilege) ในการระงับการก่อความเดือดร้อนรำคาญโดยการช่วยเหลือตนเอง (Self-Help) มีมาตั้งแต่สมัยโบราณอันเป็นเอกสิทธิ์ในการใช้อำนาจตามสมควรเพื่อป้องกันสิทธิครอบครองของเจ้าของที่ดินซึ่งจำเป็นต้องได้รับการเยียวยาความเสียหายในทันทีทันใดและไม่สามารถที่จะรอคอยสำหรับวิธีการอันล่าช้า ของรูปแบบธรรมดาของความยุติธรรมได้ แต่เอกสิทธิ์เช่นนี้จะต้องใช้ภายในขอบเขตสมควรเท่านั้น⁷³

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่าหลักกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ของอังกฤษการก่อความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) แบ่งออกเป็นส่วนบุคคล (Private) และสาธารณะ (Public) การก่อความเดือดร้อนรำคาญส่วนบุคคลเป็นการกระทำอันกระทบต่อการใช้ที่ดินหรือสิทธิเหนือที่ดินส่วนบุคคลอันถือเป็นละเมิด (Tort) กฎหมายปกป้องผู้ครอบครองที่ดินให้พ้นจากการก่อให้เกิดความเสียหายต่อที่ดิน โรงเรือนหรือพืชผลหรือจากการสอดเข้าเกี่ยวข้องกับการสะดวกสบายของผู้ครอบครองที่ดิน โดยสิ่งรบกวนต่างๆ เช่น เสียง ฝุ่น คิวินพิช และกลิ่น โดยศาลอาจให้คำสั่งห้ามทดแทนต่อผู้ครอบครองที่ดินหรือสั่งให้ผู้กระทำละเมิดหยุดการกระทำดังกล่าวก็ได้แต่ถ้าเรื่องไม่ถึงศาลผู้เดือดร้อนอาจใช้สิทธิในการขจัด (Abate) เหตุที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญโดยตนเองก็ได้ แต่ต้องไม่ทำเกินแก่เหตุและถ้าจะต้องเข้าไปในทรัพย์สินอันเป็นเหตุแห่งความเดือดร้อนรำคาญ จำต้องแจ้งให้ผู้กระทำละเมิดทราบล่วงหน้าเสียก่อน ส่วนการก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญสาธารณะ (Public Nuisance) นั้นเป็นความผิดอาญาและมักมีลักษณะเป็นการกีดขวางทางสัญจรสาธารณะ ทำการค้าที่ก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่นและจำหน่ายอาหารอันไม่เหมาะสมที่มนุษย์จะบริโภค ความเดือดร้อนตามพระราชบัญญัติ (Statutory Nuisance) ที่อังกฤษเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยเสียง สาธารณะสุขและการควบคุมมลภาวะที่อังกฤษอัยการสูงสุด (Attorney General) อาจร้องต่อศาลแทมมahan เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ระงับการก่อความเดือดร้อนรำคาญ

⁷³ William L. Prosser. Op.cit. p. 605.

แต่บุคคลทั่วไปเป็นรายบุคคลอาจฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนการกระทำละเมิดได้ถ้าสามารถนำสืบได้ว่าตนได้รับความเสียหายนอกเหนือไปจากความเสียหายที่มหาชนส่วนรวมได้รับอยู่

3.11.1.2 กฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา

ระบบกฎหมายจารีตประเพณีของประเทศสหรัฐอเมริกา การรวบรวมกฎหมายจารีตประเพณีของสหรัฐอเมริกาให้เป็นหมวดหมู่ว่าด้วยการกระทำละเมิด (The Restatement of Torts) ได้จัดหมู่ของการกระทำละเมิดฐานเดือดร้อนรำคาญ อันเป็นผลมาจากการกระทำโดยจงใจ (Intentional) ความประมาทเลินเล่อ (Negligent) ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (Reckless) หรือกิจการอันเป็นการเสี่ยงอันตรายอย่างยิ่ง (Ultra-Hazardous) ดังนั้น ความเดือดร้อนรำคาญจึงอาจเกิดจากคลังสินค้าของจำเลยที่เป็นสถานที่เก็บรักษาวัตถุระเบิดที่เป็นกิจการอันเสี่ยงอันตรายอย่างยิ่งไปกว่านั้นความเดือดร้อนรำคาญอาจเกิดจากการใช้เตาเผาในโรงงานที่ได้รับอนุญาต โดยความประมาทเลินเล่อของจำเลยแล้วก่อให้เกิดควัน เขม่า ซึ่งทำให้มลภาวะเป็นพิษ

อย่างไรก็ดี ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการจัดระบบของกฎหมายจารีตประเพณีไว้เป็นหมวดหมู่ (Restatement) โดยกำหนดการกระทำละเมิดฐานเดือดร้อนรำคาญซึ่งเป็นผลมาจากความประมาทเลินเล่อหรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (Reckless) หรือการกระทำที่เป็นการเสี่ยงอันตรายอย่างยิ่ง เมื่อการรบกวนสิทธิเช่นนี้ถูกจำกัดอยู่บนพื้นฐานของการใช้ที่ดินของตนโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอาจจะต้องรับผิดชอบสำหรับการกระทำความเดือดร้อนรำคาญ อนึ่งศาลของอเมริกาหลายศาลใช้คำว่าเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) โดยให้ครอบคลุมไปถึงการรบกวนสิทธิที่เกี่ยวกับการใช้หรือการมีสิทธิในที่ดินอันเนื่องมาจากคุณลักษณะของกิจการอันเป็นการเสี่ยงอันตรายจากกิจกรรมจำเลย (Ultra-Hazardous) ซึ่งเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดความเสียหาย เช่น การระเบิด (Blasting) คลังสินค้าซึ่งเป็นสถานที่เก็บระเบิด (Storage of High Explosives) การเก็บสะสมน้ำในตู้คอนเทนเนอร์ ดังนั้น ศาลในอเมริกาจึงตัดสินว่าเป็นการกระทำความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) เรียกว่าความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด สำหรับกิจการอันเป็นการเสี่ยงอันตรายอย่างยิ่ง (Ultra-Hazardous Activity) กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือไม่มีการประพฤติดโดยจงใจ (Intentional Misconduct) หรือมีความผิดใดๆ แต่เป็นการประกอบกิจการซึ่งจำเลยจะต้องถูกผูกมัดที่จะต้องจ่ายค่าเสียหายให้แก่โจทก์⁷⁴

นอกจากนี้กิจการซึ่งชอบด้วยกฎหมายบางอย่างเป็นการกระทำโดยใช้ความระมัดระวังและไม่มีความประมาทเลินเล่อ แต่พฤติการณ์บางอย่างก็อาจจะเป็นการกระทำความเดือดร้อนรำคาญได้ ถ้าหากว่าเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น โดยไม่มีเหตุอันสมควร การประกอบธุรกิจไม่อาจดำเนินต่อไปได้ภายใต้พฤติการณ์ซึ่งเป็นการรบกวนสิทธิของผู้อื่น โดย

⁷⁴ Fowler V. Harper and Fleming, JR. Op.cit. pp. 68-69.

ไม่มีเหตุอันควร อย่างไรก็ตาม การประกอบธุรกิจใดๆ โดยตัวของมันเองย่อมชอบด้วยกฎหมายแต่ต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นด้วยศาลสูงของ Kansas ซึ่งชี้ให้เห็นว่าเจ้าของทรัพย์สินถึงแม้ว่าจะประกอบธุรกิจโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตามแต่จะต้องมีข้อจำกัดตามสมควรเขาจะต้องใช้ทรัพย์สินของตนเพื่อที่จะไม่รบกวนเกี่ยวกับสุขภาพหรือความสะดวกสบายของเพื่อนบ้านของคุณจนเกิดเหตุอันสมควรหรือเกี่ยวกับสิทธิของผู้อื่นในการใช้ทรัพย์สินนั้น

ความรับผิดชอบสำหรับการกระทำความเดือดร้อนรำคาญดูเหมือนว่าจะอยู่นอกเหนือการเปลี่ยนแปลงต่อหลักความผิด (Fault Principles) ซึ่งหลักความผิดนี้เป็นคุณลักษณะที่สำคัญของกฎหมายละเมิดในช่วงศตวรรษที่ 19 แน่แน่นอนว่าเนื่องจากความรับผิดชอบของความเดือดร้อนรำคาญไม่มีความสัมพันธ์กับหลักกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน ความเดือดร้อนรำคาญยังคงแยกออกจากพื้นที่ของความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด และศาลเองหันไปใช้ศัพท์เฉพาะว่านิวแซนซ์ (Nuisance Terminology) สำหรับการกำหนดความรับผิดชอบเพื่อเป็นการกระตุ้นเตือนจากแนวความคิดถึงสิ่งที่จะถูกล่วงละเมิดไม่ได้ (Inviolability) ของสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล (Private Property Right)

ดังนั้นการค้าขาย การประกอบธุรกิจและการประกอบอุตสาหกรรมจึงอาจถูกศาลพิพากษาว่าเป็นการก่อความเดือดร้อนรำคาญได้ในเมื่อพิจารณาถึงตำแหน่งที่ตั้งหรือการกระทำซึ่งจำเลยได้ก่อให้เกิดขึ้นอันรวมไปถึงอยู่ช่อมรณยนต์ซึ่งก่อให้เกิดเสียงดัง โรงงาน โรงฆ่าสัตว์ โรงงานหลอมเหล็ก สุสาน ร้านจำหน่ายสุรา คอกม้า โรงงานผลิตปุ๋ย โรงโม่ โรงกลั่นสุรา โรงพยาบาล หรือโบสถ์ ซึ่งอยู่ใกล้เคียงกับที่อยู่อาศัยของเพื่อนบ้าน ซึ่งไม่มีใครกล่าวว่าจะสามารถที่จะให้คำตอบสำหรับความเสียหายในการใช้สิทธิอย่างมีเหตุอันสมควรในการที่จะต้องใช้ความระมัดระวังโดยพิจารณาถึงสิทธิอื่นๆ ในกรณีที่ไม่มีความเปลี่ยนแปลงในความประมาทเลินเล่อและในกรณีที่การกระทำเช่นนั้นไม่ได้เจตนาร้าย ในขณะที่เดียวกันหลักการโดยทั่วไปในภาษาละตินที่ว่า Sic Utere Tuo Ut Alienum Non Laedas (จงใช้ทรัพย์สินของท่านในลักษณะที่ไม่ทำความเสียหายแก่ทรัพย์สินของผู้อื่น) ย่อมเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการกระทำละเมิดฐานเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) อันเป็นการบอกให้เราทราบว่าบุคคลทุกคนถูกผูกมัดที่จะต้องใช้ทรัพย์สินของตนอย่างมีเหตุผลอันสมควรเพื่อที่จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายโดยไม่จำเป็น (Unnecessary Damage) หรือรบกวนสิทธิเกี่ยวกับเพื่อนบ้านของคุณ

แนวความคิดเกี่ยวกับความสมควรแก่เหตุ (The Idea of Reasonableness) ได้ถูกปฏิบัติตามโดยแสดงออกมาในหลักการสำคัญสองประการคือสังคมอันเป็นที่พึงประสงค์ (The Social Desirability) และผลประโยชน์ในการกระทำของจำเลย รวมทั้งสิ่งที่เป็นไปได้และสิ่งที่ปฏิบัติได้ในการหลีกเลี่ยงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่โจทก์เป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องนำมาพิจารณา แน่แน่นอนว่าขอบเขตหรือขนาดของความเสียหายต่อเจ้าของทรัพย์สินที่อยู่ติดต่อกันจะต้องได้รับการเอาใจใส่

จากความมีเหตุผลในการกระทำของจำเลยกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือในการใช้ที่ดินของตน ระดับหรือขีดขั้นของการก่อความรำคาญ (Degree of Annoyance) และความไม่สะดวกสบายต่อที่ดินข้างเคียงหรือเจ้าของที่ดินที่อยู่ติดต่อกันเป็นสิ่งที่กำหนดเกี่ยวกับการกระทำละเมิดฐานเดือดร้อนรำคาญ และคุณลักษณะของความไม่มีเหตุผลอันสมควรของการก่อความรำคาญหรือความไม่สะดวกสบายเป็นธรรมดาอยู่เองที่จะต้องพิจารณาเอาจากคุณลักษณะโดยทั่วไปของสังคม

Sir John Salmond กล่าวว่ามาตรฐานของความสะดวกสบายในการอยู่อาศัยที่เป็นจุดทดสอบของการกระทำละเมิดฐานเดือดร้อนรำคาญ ไม่ใช่มาตรฐานโดยทั่วไปเพียงอย่างเดียวสำหรับเวลาและสถานที่หนึ่ง แต่มาตรฐานอาจเปลี่ยนแปลงหรือผันแปรไปตามตำแหน่งแหล่งที่ของทรัพย์สินนั้นด้วย ปัญหาในหลายๆ กรณีโจทก์ไม่ได้รับความเสียหายส่วนบุคคล สิ่งที่เขาจะพิจารณาก็คือความไม่สะดวกสบายซึ่งเป็นสาระสำคัญหรือการก่อความเดือดร้อนรำคาญให้แก่โจทก์ แต่โดยธรรมดาสามัญมนุษย์ผู้ซึ่งอาศัยอยู่ในสถานที่หรือที่ตั้งอยู่ในหลักแหล่งเดียวกัน กฎหมายว่าด้วยการกระทำละเมิดฐานเดือดร้อนรำคาญ (The Law of Nuisance) ไม่ได้ให้การรับรองสำหรับบุคคลใดๆ ผู้ซึ่งต้องการการคุ้มครองอย่างสูงจากความไม่สะดวกสบายหรือความเดือดร้อนรำคาญซึ่งโดยทั่วไปสถานที่เช่นนั้นซึ่งเขาได้อาศัยอยู่ บุคคลผู้ซึ่งไม่ชอบเสี่ยงของการจราจรต้องไม่ก่อสร้างบ้านหรือที่อยู่อาศัยของเขาในใจกลางของเมืองที่ใหญ่

อย่างไรก็ตามมีข้อเสนอแนะว่าการกระทำอันก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญให้พิจารณาเอาจากความเสียหายซึ่งผู้เสียหายได้รับมากกว่าการกระทำของบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายแต่ Professor Seavey ซึ่งชี้ให้เห็นว่าโดยปกติการละเมิดเป็นการจงใจก่อความเสียหายต่อบุคคลอื่น และดูเหมือนว่าจะเป็นการเหมาะสมสำหรับการก่อความเดือดร้อนรำคาญแต่การละเมิดฐานเดือดร้อนรำคาญอาจไปได้ทั้งที่ผู้ใช้โดยไม่มีเหตุอันสมควร (Unreasonable User) และความเสียหาย โดยไม่มีเหตุอันสมควร (Unreasonable Harm) ต่อบุคคลอื่นอันเป็นการกระทำความเดือดร้อนรำคาญเช่นกัน

มีข้อสังเกตว่าแนวความคิดเกี่ยวกับผู้ใช้โดยไม่มีเหตุอันสมควร (The Idea of an Unreasonable User) ในกรณีของทรัพย์สิน โดยการละเมิดฐานเดือดร้อนรำคาญแตกต่างจากแนวความคิดในเรื่องความเสี่ยงโดยไม่มีเหตุอันสมควร (Unreasonable Risk) ซึ่งใช้กันอยู่ในกรณีของความประมาทเลินเล่อซึ่งแนวความคิดในสมัยต่อมาบอกให้ทราบถึงหลักการคาดเห็น (The Idea of a Foreseeable) ความเสียหายซึ่งก่อให้เกิดโดยการกระทำของผู้กระทำซึ่งเป็นลักษณะของบุคคลผู้มีความระมัดระวังไม่ควรถือว่ากระทำสำหรับในกรณีของการทำละเมิดฐานเดือดร้อนรำคาญผู้ใช้โดยไม่มีเหตุอันสมควร ไม่จำเป็นต้องคาดเห็นถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้น (Anticipation of Harm) ความไม่มีเหตุอันสมควรในการใช้ทรัพย์สินของตนในด้านของผู้กระทำอาจจะถูกกำหนดโดย

คุณลักษณะและขอบเขตของความเสียหายเป็นส่วนใหญ่อำนาจให้ทรัพย์สินของตนสำหรับการผลิตแล้วก่อให้เกิดความเสียหายโดยไม่มีเหตุอันสมควรแก่เพื่อนบ้าน จำเลยอาจจะต้องรับผิดชอบสำหรับการกระทำละเมิดฐานเดือดร้อนรำคาญ โดยไม่ต้องคำนึงถึงองค์ประกอบใดๆ ของหลักการคาดเห็นโดยไม่มีเหตุอันควร (Unreasonable Foreseeability) ดังนั้นความเดือดร้อนรำคาญจึงอาจเกิดจากการใช้ทรัพย์สินแล้วก่อให้เกิดความเสียหายโดยไม่มีเหตุอันสมควรแม้ว่าผู้กระทำไม่อาจคาดเห็นล่วงหน้าได้

ความไม่มีเหตุอันสมควรเกี่ยวกับการใช้ที่ดินถูกกำหนดในแง่ของวัตถุประสงค์ (Objective) ในสหรัฐอเมริกากำหนดไว้โดย หมวดของกฎหมายว่าด้วยการกระทำละเมิด (The Restatement of Torts) โดยทั่วไปบุคคลผู้มีเหตุอันสมควรจะพิจารณาจากสถานการณ์ (Situation) ว่ามีเหตุอันสมควรหรือไม่ผลประโยชน์ของผู้กระทำ (Interests of the Actor) และผลประโยชน์ของชุมชน (Interests of the Community) การกำหนดความมีเหตุอันสมควร (Reasonableness) อันเป็นวิธีการชั่งน้ำหนัก (Weighing Process) ที่สำคัญซึ่งเกี่ยวกับการตีราคาโดยเปรียบเทียบกันถึงผลประโยชน์ที่ขัดแย้ง (Conflict of Interest) ในสถานการณ์ต่างๆ ตามมาตรฐานของกฎหมาย

ในการชั่งน้ำหนักระหว่างความร้ายแรงของความเสียหาย (Gravity of the Harm) และผลประโยชน์ในกิจการของจำเลย (Utility of the Defendant's Activity) the Restatement of Torts ของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้พิจารณาดังนี้

ความร้ายแรงของความเสียหาย: (a) ขนาดหรือระดับของความเสียหายที่เกี่ยวข้อง (b) คุณลักษณะ (c) คุณค่าทางสังคม (Social Value) ซึ่งกฎหมายกำหนดรูปแบบของการใช้และการมีสิทธิที่จะรุกรานได้ (d) หน้าที่ของบุคคลที่จะหลีกเลี่ยงความเสียหายเช่นนั้น

ผลประโยชน์ในกิจการของจำเลย (Utility of the Activity): (a) คุณค่าทางสังคม ซึ่งกฎหมายกำหนดวัตถุประสงค์ขั้นพื้นฐานของการกระทำ (b) ความเหมาะสมของการกระทำ (Suitability of the Conduct) เมื่อเปรียบเทียบกับลักษณะของสถานที่เช่นนั้นและ (c) ความไม่สามารถจะปฏิบัติในการป้องกัน (Impracticability of Prevention) หรือการหลีกเลี่ยงการรบกวนสิทธิของผู้อื่น (Avoiding the Invasion)

อาจกล่าวได้ว่าในระบบกฎหมายจารีตประเพณีการกระทำละเมิดฐานเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) อาจเกิดจากความจงใจ (Intentional) ความประมาทเลินเล่อ (Negligence) ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (Reckless) หรือการกระทำอันผิดปกติ (Abnormal) ซึ่งอยู่ภายใต้หลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด (Strict Liability) ซึ่งไม่จำเป็นต้องอาศัยความผิดของผู้กระทำ เรียกว่า ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด (Liability Without Fault) ในเรื่องความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด กฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ก็มีแนวความคิดเช่นเดียวกับกฎหมายโรมัน กฎหมายจารีตประเพณี

ที่สหรัฐอเมริกากล่าวถึงกิจกรรมอันเสี่ยงอันตรายอย่างยิ่ง (Ultrahazardous Activity) เช่น การใช้สารเคมีอันตราย การเก็บรักษาสัตว์ป่าและนำสารอันตรายมาเก็บรักษาไว้ในที่ของคน เจ้าของสถานที่ย่อมรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้เสียหายไม่ต้องนำสืบการละเมิดหน้าที่ที่ต้องระมัดระวัง (Breach) หรือความเสียหายอาจจะเล็งเห็นได้ (Foreseeable Harm) คือพิสูจน์ความประมาทเลินเล่อ มีกรณีตัวอย่างเช่น หมุดกมาจากหน้าต่างถูกสัตว์แพชชิตายเหมือน Positum ในกฎหมายโรมัน

3.11.2 หลักกฎหมายระบบลายลักษณ์อักษร (Civil Law)

3.11.2.1 กฎหมายประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ลำดับชั้นของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมัน จะแบ่งเป็นส่วนของกฎหมายระดับนานาชาติ ระดับภูมิภาค และกฎหมายภายใน กฎหมายสิ่งแวดล้อมประชาคมยุโรปมีผลโดยตรงต่อกฎหมายเยอรมัน เนื่องจากรัฐสมาชิกต้องมาตรการต่างๆ (Richtlinien) ไปอนุวัติให้เป็นกฎหมายภายใน (Umsetzung Der Richtlinie)⁷⁵ เพราะปัญหาสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญมากขึ้นจึงได้มีการกำหนดให้การรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมเป็นเป้าหมายของรัฐสมาชิก

สำหรับกฎหมายว่าด้วยภาวะมลพิษของเยอรมันในช่วงต้นๆ ลักษณะคล้ายกับกฎหมายในหลายประเทศ คือ เพื่อให้เกิดความแน่นอนว่าการควบคุมมลพิษจะเป็นไปตามเกณฑ์อย่างถูกต้อง นำเอาแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนมาปรับใช้ในการแก้ไขปัญหาให้บรรลุวัตถุประสงค์ นอกจากนี้ การขอใบอนุญาตสำหรับการประกอบกิจการบางอย่าง ต้องมีเงื่อนไขเพิ่มขึ้นจากการขออนุญาตธรรมดา

กฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Instrumente Des Umwelterchts) หลายรูปแบบ โดยกฎหมายแต่ละฉบับมีส่วนเสริมสร้างและอุดช่องโหว่ซึ่งกันและกันเพื่อให้กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเกิดผลจริงจัง เช่น มาตรการวางแผนจัดการสิ่งแวดล้อม (Planungsinstrumente) หลักการป้องกันระมัดระวังก่อนเกินเหตุ (Vorsorgeprinzip) เป็นมาตรการที่มีบทบาทสำคัญสำหรับรัฐทุกรัฐที่ต้องมีเพื่อป้องกันภัยต่อสิ่งแวดล้อมไว้ล่วงหน้า ซึ่งเรื่องนี้ต้องมีวิธีการที่ดีที่จะชั่งน้ำหนักความถูกต้องเหมาะสมอย่างเป็นระบบและวางแผนการแก้ปัญหาในกรณีที่เกิดประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ในด้านต่างๆ มีความขัดแย้งกัน มาตรการวางแผนสิ่งแวดล้อมในที่นี้รวมถึงการกำหนดพื้นที่ให้ความคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษ เช่น เขตอนุรักษ์ธรรมชาติ เขตอนุรักษ์ เขตอุตสาหกรรม ที่ต้องระวังเรื่องการปล่อยของเสียเป็นพิเศษ แผนการจัดการเกี่ยวกับโรงงานนิวเคลียร์ แผนเรื่องการกำจัดขยะ แผนการจัดการสิ่งแวดล้อมมีรูปแบบกฎหมายหลายประการ

⁷⁵ บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ. (2543, 3 กันยายน). “วิวัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันจากกฎเกณฑ์เฉพาะเรื่องสู่ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม.” *วารสารนิติศาสตร์*. หน้า 473.

โดยเฉพาะในการกำหนดแผนแบบพิเศษที่ต้องรับฟังความเห็นของผู้ถูกระทบสิทธิอย่างมาก (Planfeststellungsverfahren) เป็นต้น มาตรการวางแผนจัดการสิ่งแวดล้อม ยังโยงไปถึงเรื่องสถิติที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยสถิติทางสิ่งแวดล้อม (Gesetz Ueber Umweltstatistik) เพราะการวางแผนต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ถูกต้อง มาตรการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (UVP) เป็นมาตรการสำคัญที่ควบคุมก่อนกิจกรรมจะเริ่มขึ้นยิ่งกว่าไปกว่านั้น มาตรการหลังการอนุญาต (Nachtraegliche Anordnung) ก็เป็นเรื่องที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน เพราะหากผู้ได้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามอย่างถูกต้องตามใบอนุญาต ก็จะต้องถูกตรวจสอบและถูกยกเลิกเพิกถอนใบอนุญาต สำหรับมาตรการที่สำคัญในกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันได้แก่มาตรการควบคุมทางอ้อม (Instrumente Indirekter Verhaltungssteuerung) ซึ่งเป็นเรื่องที่มีใช้การใช้อำนาจควบคุมจากรัฐลงมาในทางตรง แต่เป็นการเพิ่มบทบาทของเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องของการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เพื่อลดการดำเนินงานที่ไม่จำเป็นของรัฐ มาตรการเหล่านี้จะมีผลให้สิ่งแวดล้อมได้รับการดูแลรักษาอย่างดี มาตรการเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทั้งของรัฐและเอกชนการออกคำเตือนหรือคำแนะนำ การกำหนดฉลากผลิตภัณฑ์ การออกใบรับรองคุณภาพสินค้า การทำสัญญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่นการจ้างบริษัทกำจัดขยะ โรงบำบัดน้ำเสีย และการกำจัดซากสัตว์ การกำหนดหน้าที่ของตนเองของภาคเอกชน (Selbstverpflichtung) เช่น การแจ้งเรื่องการปล่อยสารพิษจากกลุ่มโรงงานผลิตรถยนต์ หรือผู้ผลิตกระดาษ มาตรการของผู้ประกอบการกฎหมายว่าด้วยผลิตภัณฑ์ กฎหมายสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

บทบาทของกฎหมายปกครอง ถือว่ามีความสำคัญมากในการวางหลักเกณฑ์ เรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยมีขอบเขตความคุ้มครองกว้างขวางไม่จำกัดอยู่ที่การคุ้มครองส่วนบุคคล เช่น ในกฎหมายแพ่งแต่เป็นเรื่องสิทธิป้องกันตนและต่อสู้กับการดำเนินการของรัฐโดยตรง กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการในลักษณะกฎหมายทั่วไปในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการที่ต้องมีการพิจารณาอนุมัติแผน มีการทำแผนผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมเข้าตรวจสอบแผน ยื่นคำคัดค้านและมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะกับโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ เช่น การสร้างทางหลวง ทางรถไฟ ท่าอากาศยาน ฯลฯ อันเป็นการให้ความสำคัญแก่การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ผู้ที่เกี่ยวข้อง ผู้เชี่ยวชาญ รวมถึงประชาชนทั่วไป เป็นต้น บทบัญญัติเรื่องกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก เพราะกฎหมายเยอรมันให้ความสำคัญกับสิทธิของประชาชนอย่างมาก จนทำให้หลายครั้งมีผลให้การคุ้มครองกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเพราะการก่อสร้างหรือการจัดทำโครงการบางอย่างจะเป็นไปได้ยากหรือเป็นไปได้ยากเลย ภายหลังมีการออกกฎหมาย

ควบคุมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นประชาชนบางอย่างออกไปในบางเรื่อง เพื่อให้เกิดความเหมาะสมมากขึ้น กฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนคือ กฎหมายส่วนเนื้อหา (Materielles Umweltrecht) และกฎหมายส่วนวิธีการ (Formelles Umweltrecht) โดยกฎหมายส่วนเนื้อหา เป็นเรื่องกฎเกณฑ์ว่าด้วยการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรฐานสิ่งแวดล้อมโดยตรง ทั้งที่เป็นหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและมาตรฐานสิ่งแวดล้อมทั่วไป เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายเฉพาะเรื่อง เช่น กฎหมายคุ้มครองทรัพยากรทางน้ำ กฎหมายอนุรักษ์ธรรมชาติและทัศนียภาพ กฎหมายขยะ กฎหมายผังเมือง กฎหมายก่อสร้าง กฎหมายว่าด้วยการปล่อยของเสีย กฎหมายว่าด้วยการรักษาดิน กฎหมายอะตอม กฎหมายทางหลวง กฎหมายเคมีและวัตถุอันตราย และกฎหมายว่าด้วยพันธุกรรม เป็นต้น

กฎหมายสิ่งแวดล้อมในส่วนที่เป็นวิธีการ เป็นเรื่องของการวางมาตรการต่างๆ ที่จะให้การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยโครงสร้างเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจควบคุมดูแล กฎหมายว่าด้วยวิธีการอนุญาตใน โครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่รวมถึงกฎเกณฑ์เรื่องการไต่สวนสาธารณะ กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม (UIG) และกฎหมายว่าด้วยการใช้สิทธิทางศาล ที่กำหนดรายละเอียดเรื่องสิทธิและวิธีการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อมมีผลบังคับจริงจัง โดยเฉพาะที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาในศาลปกครอง (VWGO)

จากการศึกษากล่าวได้ว่ากฎหมายประเทศเยอรมันได้นำเอาหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมาปรับใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหา โดยการนำวิธีการทางด้านเศรษฐศาสตร์มาสร้างแรงจูงใจเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษ เช่น การรับคืนซากผลิตภัณฑ์ การชำระค่าธรรมเนียมในการกำจัดของเสียอันตรายและหันมาใช้ผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม สำหรับภาครัฐจะมีหน้าที่ในการควบคุมและป้องกันไม่ให้เกิดการฝ่าฝืนกฎหมาย และนำเอามาตรการของกฎหมายมาใช้ในการสนับสนุนและส่งเสริมแก่กิจการที่เป็นมิตรสิ่งแวดล้อม นับเป็นแนวทางที่เหมาะสมเป็นการประสานประโยชน์ได้อย่างลงตัว ซึ่งประเทศไทยควรนำเอาหลักการมีส่วนร่วมตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาปรับใช้ตามแนวทางของกฎหมายประเทศเยอรมันเกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตรายที่จะก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจส่งผลดีต่อการจัดการปัญหามลพิษของประเทศได้อย่างเหมาะสม

ปัญหามลพิษทางเสียงจากสนามบินของ ประเทศเยอรมันนั้น ก็ได้รับผลกระทบจากเสียงรบกวนจากเครื่องบิน ดังนั้นรัฐบาลเยอรมันจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันเหตุรำคาญจากเสียงเครื่องบิน ค.ศ. 2007 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อคุ้มครองประชาชนหรือผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณรอบๆ สนามบิน ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากเสียง

เครื่องบิน ทำให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญและได้รับอันตรายต่อสุขภาพอนามัยจากเสียงดังกล่าว จึงมีมาตรการในการสร้างฉนวนป้องกันเสียงรบกวนดังกล่าวให้กับอาคารและที่อยู่อาศัย⁷⁶

โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัติดังกล่าว รัฐบาลเยอรมันจะทำการสร้างฉนวนป้องกันการรบกวนจากเสียงของเครื่องบินให้กับโรงพยาบาล บ้านที่มีผู้สูงอายุอาศัย โรงเรียน สถานรับเลี้ยงเด็ก และสถานที่อื่นๆ ที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน สำหรับประชาชนที่สนใจและได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากเสียงของเครื่องบินสามารถทำการสอบถามข้อมูลไปยังรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลมาทำการติดตั้งฉนวนป้องกันเสียงนี้ได้⁷⁷

3.11.2.2 กฎหมายประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่พัฒนาเศรษฐกิจได้สูงมากหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่ก็เป็นประเทศที่มีปัญหาทางมลพิษสูงมากเช่นเดียวกัน สิ่งแวดล้อมในประเทศญี่ปุ่นได้พัฒนามาจากสิทธิในการได้รับแสงตะวัน ปัญหานี้เกิดเมื่อมีการก่อสร้างตึกสูงๆ บดบังแสงสว่างจากดวงอาทิตย์ในคดีระหว่างมิตามูระและซุซูกิ (Mitamura V. Suzuki)⁷⁸

โจทก์ได้ฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากจำเลยซึ่งเป็นเพื่อนบ้านและได้ต่อเติมอาคารของตนเกินจากขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ ตัวอาคารของจำเลยได้บดบังแสงสว่างจากดวงอาทิตย์และทำให้เป็นอุปสรรคต่อการระบายอากาศของบ้านโจทก์ โจทก์จึงฟ้องเรียกค่าเสียหายที่ครอบคลุมของตนต้องทนทุกข์ทรมานเป็นเงิน 1,000,000 เยน⁷⁹ ศาลจังหวัดโตเกียวยกฟ้องโจทก์ แต่ศาลอุทธรณ์โตเกียวพิพากษากลับ จำเลยฎีกา ศาลฎีกาของญี่ปุ่นได้พิพากษายืน โดยการเทียบเคียงกับหลักกฎหมายเรื่องการก่อความเดือดร้อนรำคาญอันเกี่ยวเนื่องมาจากควัน เสียง หรือกลิ่น แม้แนววินิจฉัย

⁷⁶ Article 1 purpose and scope of application of Act for Protection against Aircraft Noise provides:

The purpose of this Act is to protect the public and the neighbourhood from hazards, significant disadvantage and significant nuisance caused by aircraft noise in the surroundings of airfields by means of building restrictions and structural sound insulation.

⁷⁷ Article 5 (1) purpose and scope of application of Act for Protection against Aircraft Noise provides:

In the noise protection area no hospitals, homes for the aged, convalescent homes and similar facilities requiring equal protection shall be constructed. In the daytime protection zones of the noise protection area, the same shall apply to schools, children's nurseries and similar facilities requiring equal protection. The authority responsible according to the law of the federal *Land* in question may permit exceptions if this is urgently required for providing the population with public institutions or for other reasons in the public interest.

⁷⁸ คณัยยศ ศรีลัมพ์. เล่มเดิม. หน้า 135-136.

⁷⁹ 100 เยน เท่ากับ 39.0749 บาท อัตราแลกเปลี่ยนเงิน ธนาคารไทยพาณิชย์ ณ วันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2555.

ของศาลในขณะนั้นจะไม่ยอมรับรองสิทธิที่จะได้รับแสงตะวันของโจทก์ว่าเป็นสิทธิทางกฎหมายประการหนึ่ง และมีได้ถือว่าอากาศและแสงสว่างจากดวงอาทิตย์มีความจำเป็นต่อความสะดวกสบายและการดำรงชีวิตต้องมีการคุ้มครองทางกฎหมาย เพราะขณะที่เกิดคดีนี้ขึ้น ศาลฎีกาญี่ปุ่นยังไม่เคยวางบรรทัดฐานไว้ ด้วยเหตุนี้ศาลฎีกาของญี่ปุ่นจึงได้พิพากษา โดยอาศัยหลักทฤษฎีกฎหมายการใช้สิทธิโดยมิชอบ ซึ่งทฤษฎีกฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญดังนี้

“เมื่อบุคคลใดใช้สิทธิโดยไม่คำนึงถึงผลทางสังคมที่จะติดตามมาและทำให้ผู้อื่นเสียหายในระดับที่เกินจากขอบเขตแห่งความเหมาะสม บุคคลผู้นั้นได้ชื่อว่าได้ใช้สิทธิโดยมิชอบ การกระทำตามสิทธินั้นผิดกฎหมาย และต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำที่ผิดกฎหมายนั้น”

ในอดีตญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีปัญหาทางด้านมลภาวะเป็นพิษรุนแรงมาก ทั้งทางอากาศ ทางน้ำ ทางเสียง ความสั่นสะเทือน ขยะ ถูกวิจารณ์ว่าเป็นประเทศที่ใช้ทรัพยากรไร้ประสิทธิภาพมากที่สุด ญี่ปุ่นจึงได้เร่งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อการแก้ไขปัญหา โดยมีการบัญญัติถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นในมาตรา 13 และมาตรา 25 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ คือ

“มาตรา 13 ประชาชนทั้งหลายต้องเคารพในสิทธิส่วนบุคคลซึ่งกันและกัน สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และสิทธิในการแสวงหาความสุขด้วยการประกอบกิจการใดๆ ของประชาชนต้องอยู่ในขอบเขตเท่าที่ไม่เป็นการรบกวนหรือขัดแย้งกับสวัสดิภาพสูงสุดของสาธารณชน การบัญญัติกฎหมายรวมถึงการดำเนินงานทั้งหลายของรัฐ ต้องคำนึงถึงความมีอยู่ ความเป็นอยู่ของสิทธิข้างต้นนี้เป็นเกณฑ์แห่งการพิจารณาเช่นเดียวกัน”

“มาตรา 25 ประชาชนทั้งหลายมีสิทธิที่จะรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสุขภาพ ความเป็นอยู่ในชีวิตและการมีชีวิตอยู่ในวัฒนธรรมร่วมกัน”

ประเทศญี่ปุ่นได้เร่งดำเนินการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษทางสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษจากขยะและของเสียที่เกิดจากกระบวนการผลิตจากโรงงานอุตสาหกรรม และกฎหมายเพื่อชดเชยผู้เสียหายจากมลพิษ เช่น

- 1) กฎหมายพื้นฐานเพื่อการควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1967
- 2) กฎหมายกองทุนชดเชยความเสียหายจากมลพิษทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1974
- 3) กฎหมายส่งเสริมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ ค.ศ. 2000
- 4) กฎหมายว่าด้วยการจำกัดค่าของเสียงเครื่องบิน ค.ศ. 1993

1) กฎหมายพื้นฐานเพื่อการควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อม (Basic Law for Environmental Pollution Control 1967)

กฎหมายฉบับนี้ออกมาเพื่อการแก้ไขปัญหามลภาวะทางสิ่งแวดล้อม แต่ปัญหาก็ยังไม่สามารถแก้ไขได้เนื่องจากสาเหตุ 2 ประการคือ

(1) การบังคับใช้กฎหมายยังไม่ทั่วถึง

(2) รัฐมีนโยบายเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ หน่วยงานของรัฐบาลที่มีหน้าที่ควบคุมธุรกิจเอกชนจึงไม่ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่ ทำให้เกิดภาวะมลพิษทางสิ่งแวดล้อมขึ้นมากมายจนเกินความสามารถที่โรงงานอุตสาหกรรมใดโรงงานหนึ่งจะรับภาระในการชดเชยความเสียหายได้ รวมทั้งปัญหาทางมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นมิได้เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมเพียงโรงงานเดียว แต่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมหลายๆ โรงงาน ที่ร่วมกันปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม ผู้เสียหายได้ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนและศาลก็ได้พิพากษาให้ผู้เสียหายชนะคดีจึงกลายเป็นคดีแบบอย่างสำหรับคดีสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ต่อมา ซึ่งคดีที่เป็นบรรทัดฐานที่สำคัญมี 4 คดี คือ

1. คดีโรคิไต อีไต เป็นการตัดสินของศาลสูงในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1972 ให้จำเลยคือบริษัท Mining and Smelting Co. ต้องจ่ายค่าเสียหายจำนวนเงินประมาณ 14,820,000 บาท ต่อผู้เสียหาย 7 คน คดีนี้ไม่มีลักษณะเป็นการฟ้องเพื่อผลประโยชน์มหาชน และไม่ครอบคลุมถึงผู้เสียหายทุกคน

2. คดีโรคินีกาตะ มินามาตะ ซึ่งเป็นการตัดสินของศาลจังหวัดในเดือนกันยายน ค.ศ. 1971 โดยจำเลยคือบริษัท Showa Denko ไม่อุทธรณ์เงินค่าสินไหมทดแทน จำนวนประมาณ 27 ล้านบาท แต่เนื่องจากการฟ้องคดีของผู้เสียหายเพียงกลุ่มหนึ่งเท่านั้น จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการฟ้องเพื่อผลประโยชน์มหาชน

3. คดีภาวะมลพิษทางอากาศที่เมืองยokkaichi (Yokkaichi) ซึ่งศาลสูงตัดสินในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1972 ให้จำเลยซึ่งได้แก่บริษัท 6 แห่ง ต้องจ่ายค่าเสียหายเป็นจำนวนประมาณ 8 ล้าน 8 แสนบาท ต่อผู้เสียหาย 7 คนกับญาติ 5 คนของผู้เสียหาย 2 คน ที่เสียชีวิตไปก่อนคดีจะสิ้นสุด รัฐบาลได้ระบุว่าผู้เสียหายทั้งหมดจากภาวะมลพิษทางอากาศนี้มีอยู่ 870 คน ทำให้ผู้เสียหายคนอื่นๆ ที่ไม่ได้ร่วมฟ้องคดี สามารถฟ้องคดีในภายหลังได้อีก และผู้เสียหายประมาณ 100 คน สามารถเจรจาขอรับค่าเสียหายจากบริษัทเหล่านั้นโดยไม่ต้องฟ้องคดีด้วย ภายหลังคดีสิ้นสุดลงรัฐบาลส่วนท้องถิ่นได้ออกกฎหมายมาตรฐานภาวะมลพิษที่เข้มงวดและควบคุมบริษัทในบริเวณนั้นอย่างเต็มที่จึงกล่าวได้ว่าคดีนี้เกิดผลกระทบในทางที่ดีต่อประโยชน์มหาชนโดยตรง

4. โรคมินามาตะ ซึ่งเป็นคดีที่เป็นที่รู้จักกันดีทั่วโลก ผู้ได้รับความเสียหายจากสารปรอทที่บริษัทชื่อ Chisso Corporation ปล่อยออกมามีจำนวนเป็นหมื่นคน ความเสียหายเริ่มปรากฏในปี ค.ศ. 1956 ด้วยเหตุนี้ในปี ค.ศ. 1959 บริษัทจึงได้เริ่มลงนามสัญญาจ่ายเงินให้

ผู้เสียหาย แต่ยังคงปล่อยสารปรอทลงอ่าวเรื่อยมาในปี ค.ศ. 1968 ได้มีการจัดตั้งกลุ่มประชาชนเพื่อต่อสู้และในปี ค.ศ. 1970 ผู้เสียหายทั้ง 138 คน ได้ฟ้องบริษัทต่อศาลจังหวัด ซึ่งต่อมาได้มีคำพิพากษาให้บริษัทต้องจ่ายค่าเสียหายเป็นจำนวนเงินทั้งหมดประมาณ 158 ล้านบาท และมีผลต่อมหาชนเป็นอันมาก และเป็นตัวอย่างให้แก่ประเทศอื่นๆ ในโลกอีกด้วย

การฟ้องร้องดำเนินคดีในประเทศญี่ปุ่นนั้น ส่วนใหญ่เน้นการฟ้องร้องในทางแพ่งหรือใช้มาตรการทางปกครองเป็นหลัก คือฟ้องร้องเพื่อเรียกค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนได้นำหลักกฎหมายแพ่งญี่ปุ่น มาตรา 709 “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำต่อสิทธิของผู้อื่นต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น”⁸⁰ กล่าวคือ ใครเสียหายได้รับความเดือดร้อนแก่ชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน ก็ต้องไปฟ้องร้องเพื่อให้ได้ค่าสินไหมทดแทนคืนมา

นอกจากนี้ยังมีการฟ้องร้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันภัยจากสิ่งแวดล้อม และยังมีกรณีใกล้เคียงประนีประนอม การพิจารณาแบบอนุญาโตตุลาการ ซึ่งเป็นผลดีมากกว่าการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาล เนื่องจากไม่เสียเวลาและค่าใช้จ่ายน้อยและลดภาระของศาล

ส่วนการดำเนินคดีอาญาในประเทศญี่ปุ่น ศาลยังได้นำหลักความรับผิดชอบโดยเด็ดขาดมาใช้กับผู้กระทำความผิดสิ่งแวดล้อม โดยหากพิสูจน์ได้ว่าผู้ใดเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม แม้จะเป็นเพียงสาเหตุส่วนหนึ่งก็ตาม ผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบโดยไม่ต้องพิจารณาว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นมาจากเหตุอื่นร่วมด้วยหรือไม่ และสาเหตุใดเป็นสาเหตุหลักที่ก่อให้เกิดความเสียหายดังกล่าว

2) กฎหมายกองทุนชดเชยความเสียหายจากมลพิษทางสิ่งแวดล้อม (The Pollution Related Health Damage Compensation Law, Law No, 111, 1974)⁸¹

กฎหมายฉบับนี้เกิดจากการที่ญี่ปุ่นรับแนวความคิดในการประชุมมนตรี ฝ่ายสิ่งแวดล้อมของสมาชิกร่วมมือทางเศรษฐกิจ และการพัฒนา [The Organization for Economic Corporation and Development (O.E.C.D)] จำนวน 24 ประเทศเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม ค.ศ. 1972 ซึ่งที่ประชุมได้ชี้แนะให้ประเทศสมาชิกใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย [Polluter Pays Principle (PPP)] หมายถึงผู้ก่อให้เกิดมลพิษทางสิ่งแวดล้อมจะต้องรับผิดชอบจ่ายค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่าย

⁸⁰ Article 709 of Civil code provides:

A person who has intentionally or negligently infringed any right of others, or legally protected interest of others, shall liable to compensate any damages resulting in consequence.

⁸¹ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ. (2553). การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ. หน้า 115.

ในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางสิ่งแวดล้อมตลอดจนทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิม ซึ่งเป็นการนำหลักทางเศรษฐศาสตร์มาใช้กับทางสิ่งแวดล้อม ความคิดนี้ประเทศญี่ปุ่นได้สนองรับ และนำมาใช้ให้เกิดเป็นรูปธรรมโดยการออกกฎหมายเพื่อรองรับการจัดตั้งกองทุนชดเชย ความเสียหายจากมลพิษทางสิ่งแวดล้อม เงินสนับสนุนกองทุนได้รับจากรัฐบาล โรงงาน อุตสาหกรรมและผู้บริโภค ทำให้ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษได้รับการชดเชยความเสียหายที่เป็นธรรม ฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษเกิดความกังวล นำไปสู่การพัฒนา เทคโนโลยีเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม

3) กฎหมายส่งเสริมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ (Law for Promotion of Effective Utilization of Resources 2000)⁸²

กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ ในการส่งเสริมการลดปริมาณของเสีย การนำของเสียมาใช้ซ้ำ และการนำผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วมาหมุนเวียนใช้ใหม่ (Recycle) ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ปกป้องสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นเงื่อนไขในการส่งเสริมทั่วไป ตลอดจนการกำหนดนโยบายพื้นฐาน กำหนดความรับผิดชอบของภาคธุรกิจ ความรับผิดชอบของผู้บริโภค ความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ภาคองค์กรประชาชน กฎหมายฉบับนี้เริ่มบังคับใช้ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2544

4) กฎหมายว่าด้วยการจำกัดค่าของเสียงเครื่องบิน (Environmental Quality Standards for Aircraft Noise 1993)

มาตรการนี้อยู่ภายใต้บทบัญญัติของมาตรา 16 ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมขั้นพื้นฐาน⁸³ สภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานเสียงรบกวนของเครื่องบินจะได้รับแจ้งดังต่อไปนี้

⁸² ปัญญา สุทธา. (2551). มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการประกอบธุรกิจการนำเข้าของเสียอันตรายมาหมุนเวียนใช้ใหม่: ศึกษาเฉพาะกรณีของอุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์. หน้า 129-135.

⁸³ Article 16 of the Basic Environment Law provides:

1. With regard to the environmental conditions related to air pollution, water pollution, soil contamination and noise, the Government shall respectively establish environmental quality Standards, the maintenance of which is desirable for the protection of human health and the conservation of the living environment.

2. In the event that the standards referred to in the preceding Paragraph establish more than one category and stipulate that land or water areas to which those categories are to be applied should be designated, the Government may delegate to the prefectural governors concerned the authority to designate those land or water areas, in accordance with Cabinet Order.

มาตรฐานในการควบคุมสภาพแวดล้อมของเสียงเครื่องบิน จะจัดตั้งขึ้น โดยตาม มาตรา 9 ของกฎหมายพื้นฐานเพื่อการควบคุมมลพิษทางสิ่งแวดล้อม การบำรุงรักษามาตรฐาน เป็นที่พึงปรารถนาที่จะรักษาสภาพแวดล้อมและการมีส่วนร่วมในการปกป้องสุขภาพของ ประชาชน

โดยกฎหมายฉบับนี้ได้มีการกำหนดค่าของมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่จัดตั้งขึ้น สำหรับแต่ละประเภทของพื้นที่ดังต่อไปนี้

- 1) บริเวณที่อยู่อาศัยของประชาชนรอบๆสนามบินต้องได้ยินเสียงเครื่องบินไม่เกิน 70 เดซิเบล
- 2) บริเวณพื้นที่ปกคลุมทั่วไป ต้องได้ยินเสียงเครื่องบินไม่เกิน 75 เดซิเบล

3. With regard to the standards set forth in Paragraph 1, due scientific consideration shall always be given and such standards shall be revised whenever necessary.

4. The Government shall make efforts to attain the standard provided for in Paragraph 1 by comprehensively and effectively implementing policies concerning environmental pollution control which are set forth in this chapter (hereinafter referred to as the "environmental pollution control policies").

บทที่ 4

ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายอันเกิดจากมลพิษทางเสียงของ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ซึ่งถือเป็นท่าอากาศยานสากลที่ทันสมัยที่สุดแห่งหนึ่ง โดยหน้าที่เป็นศูนย์กลางการเชื่อมต่อของระบบต่างๆ และศูนย์กลางการพาณิชย์ของชุมชนโดยรอบ ท่าอากาศยานจึงกลายเป็นตัวจักรในการพัฒนาเศรษฐกิจ และก่อให้เกิดการขยายตัวของธุรกิจ ต่อเนื่องจากกิจกรรมการบินในพื้นที่โดยรอบสนามบิน และตามแนวเส้นทางคมนาคมขนส่ง เป็นศูนย์กลางขนาดใหญ่ของการจ้างงาน การจับจ่ายซื้อสินค้า การประชุมและบันเทิง ทำให้เกิดเมืองรูปลักษณะใหม่ คือ “เมืองศูนย์กลางการบิน” (Aerotropolis) ซึ่งบางแห่งขยายตัวออกไปถึง 30 กิโลเมตรจากสนามบิน¹ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการพัฒนาเศรษฐกิจขึ้นจนกลายเป็นเมืองสนามบินแล้ว แต่ภายใต้ความเจริญนั้นยังมีกลุ่มบุคคลอีกบางกลุ่มที่ได้รับผลกระทบหรือความเสียหายจากการพัฒนาแหล่งพื้นที่โดยรอบท่าอากาศยานนั้น ไม่ว่าจะเป็นสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นสังคมเมืองมากขึ้น ทำให้วิถีการดำเนินชีวิตต้องเปลี่ยนแปลงไป หรือการต้องยอมรับกับความเดือดร้อนรำคาญที่เกิดจากการบินขนส่งทางอากาศของอากาศยานทุกอย่าง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหามลพิษทางเสียงของอากาศยานที่สร้างความเดือดร้อนรำคาญและส่งผลกระทบต่อชาวบ้านอย่างมาก ทำให้การอยู่อาศัยหรือการดำเนินชีวิตค่อนข้างลำบาก แต่การแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากปัญหามลพิษทางเสียงของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิซึ่งถือได้ว่าเป็นโครงการขนาดใหญ่และส่งผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมนั้น กลับไม่ได้รับการแก้ไขหรือเยียวยาอย่างเหมาะสมและทันท่วงที นอกจากนี้การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการฟ้องคดียังเป็นอุปสรรคต่อผู้เสียหายอีกหลายประการ ซึ่งในบทนี้จะทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาการควบคุมมลพิษทางเสียง ปัญหาการเยียวยาความเสียหายจากปัญหามลพิษทางเสียงของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และปัญหาความรับผิดชอบ

¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. เล่มเดิม. หน้า 1-1.

4.1 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

เมื่อมีการกระทำของบุคคลอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม และส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย และทรัพย์สินของบุคคลเกิดขึ้น แม้จะมีบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องบัญญัติถึงการดำเนินคดีและกำหนดความรับผิดชอบของบุคคลผู้กระทำความผิดไว้แล้วก็ตาม แต่ในการบังคับใช้กฎหมายนั้นก็ยังมิชอบพร้อมและไม่มีประสิทธิภาพอยู่หลายประการ ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายนั้นเป็นอุปสรรคต่อผู้เสียหายในการดำเนินคดี รวมถึงผู้บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่ยังขาดประสิทธิภาพ จึงทำให้ไม่เป็นการเยียวยาความเสียหายอย่างแท้จริง

4.1.1 ปัญหาการฟ้องคดี

ปัญหามลพิษทางเสียงจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมินั้นถือได้ว่าเป็นปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมที่สร้างความเดือดร้อนเสียหายแก่บุคคลเป็นจำนวนมาก แต่ในการดำเนินคดีอันเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นในปัจจุบันยังคงเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84/1 โดยในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายลักษณะละเมิดแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ผู้เสียหายหรือโจทก์มีภาระในการพิสูจน์ว่า จำเลยได้กระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างไร อันเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ หากโจทก์ไม่สามารถพิสูจน์ได้เช่นนั้น ศาลจะตัดสินให้โจทก์เป็นฝ่ายแพ้คดี หลักการดังกล่าวเป็นไปตามหลักการ “ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นนำสืบ” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 84/1² แม้ปัญหามลพิษทางเสียงจากท่าอากาศยานจะถือเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อผู้เสียหายที่อาศัยอยู่บริเวณรอบท่าอากาศยาน ที่มีบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มาตรา 96 บัญญัติให้ผู้กระทำความผิดต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบ ในกรณีการแพร่กระจายของมลพิษ เป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตราย แก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย³ โดยที่ผู้ซึ่งได้รับความเสียหายและเป็นโจทก์ฟ้องคดีนั้นมิได้มีการพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า

² อานาจ วงศ์บัณฑิต ข เล่มเดิม. หน้า 514-515.

³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 96.

มาตรา 96 บัญญัติว่า “แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้น จะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจาก

- 1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม
- 2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ

ความเสียหายที่ตนได้รับนั้นเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลย เพียงแต่พิสูจน์ให้ศาลเชื่อว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของจำเลยก็เพียงพอ เพราะกฎหมายสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยจะต้องรับผิดชอบ เว้นแต่จำเลยจะพิสูจน์ได้ว่ามีข้อยกเว้นความรับผิดชอบตามมาตรา 96⁴ ก็ตาม อย่างไรก็ตาม การที่ศาลจะตัดสินให้บุคคลใดต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เขาทำหรือไม่นั้นจะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (Causation) กล่าวคือความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเป็นผลมาจากการกระทำของจำเลย หากมิใช่การกระทำของจำเลยแล้ว จำเลยนั้นก็ไม่ต้องรับผิดชอบทางละเมิด และภาระการพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลนี้เป็นหน้าที่ของโจทก์หรือผู้เสียหาย ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420⁵ หรือ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 หรือไม่ก็ตาม ซึ่งเป็นแนวคิดจากทฤษฎีที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล ทฤษฎีนี้ได้ใช้พิสูจน์ความรับผิดทางละเมิด โดยพิจารณาถึงเงื่อนไขและความเหมาะสมของเหตุและผลของการกระทำนั้นเป็นส่วนประกอบ ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้เสียหายที่จะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่า ข้อกล่าวอ้างของตนเป็นความจริงและความเสียหายที่ได้รับเป็นผลโดยตรงจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลยในคดีนั้นซึ่งในคดีสิ่งแวดล้อมการที่จะพิสูจน์ให้ได้ครบองค์ประกอบ เช่นนั้นถือเป็นภาระและความยากลำบากอย่างยิ่ง⁶

นอกจากนี้หากพิจารณาการใช้สิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337 แล้ว มาตรานี้เป็นข้อกำหนดว่าการใช้สิทธินั้นจะทำให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นเสียหายหรือเดือดร้อนเกินสมควรมิได้ โดยบุคคลที่จะใช้สิทธิฟ้องร้องได้นั้นจะต้องเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ หากมีการก่อให้เกิดความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินที่ควรคาดคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะเป็นไปตามปกติและเหตุอันควรอันเข้าลักษณะเป็นการกระทำละเมิดอย่างหนึ่ง แต่เป็นละเมิดในลักษณะพิเศษที่มุ่งคุ้มครองเฉพาะเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น และให้สิทธิพิเศษแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ในอันที่จะขจัดปัดเป่าความเสียหายหรือเดือดร้อนให้สิ้นไปได้ นอกเหนือไปจากการเรียกค่าสินไหมทดแทนตามลักษณะละเมิดทั่วไป มาตรานี้พอเทียบได้กับลักษณะความเดือดร้อน

3) การกระทำหรือการละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย.”

⁴ ชวลิตกานต์ เกราะแก้ว, เล่มเดิม, หน้า 50.

⁵ อำนาจ วงศ์บัณฑิต ข เล่มเดิม, หน้า 526-527.

⁶ สันต์ชัย เหล่าสันติสุข, เล่มเดิม, หน้า 53.

รำคาญ (Nuisance) ตามกฎหมายของอังกฤษ⁷ ซึ่งหลักกฎหมายของความเดือดร้อนรำคาญนั้น บุคคลที่ได้รับความเสียหายโดยการทำความเดือดร้อนรำคาญ มีสิทธิได้รับการเยียวยาเพื่อบรรเทาความเสียหายได้ และผู้ครอบครองที่ดินอาจฟ้องผู้กระทำการละเมิดได้ ไม่ว่าผู้ครอบครองจะเป็นผู้เช่าอสังหาริมทรัพย์ หรือเป็นเจ้าของที่ดินก็ตาม รวมถึงบุคคลซึ่งไม่มีส่วนได้เสียในทรัพย์สิน แต่เป็นแขกผู้มาอาศัย หรือเป็นสมาชิกในครอบครัวของเจ้าของ ซึ่งได้รับความเสียหายเกี่ยวกับร่างกาย อาจได้รับการชดเชย แต่บทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337 นั้นถ้าผู้ให้อาศัยอยู่บนอสังหาริมทรัพย์และได้รับความเดือดร้อนนั้นเป็นเพียงผู้เช่า ผู้นั้นไม่มีสิทธิฟ้องตามบทบัญญัตินี้ได้ ผู้เช่าดังกล่าวน่าจะฟ้องอาศัยมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นฐานในการฟ้องร้องว่าตนเองถูกกระทำละเมิดอย่างไร⁸ แต่จะได้รับความคุ้มครองหรือชดเชยมากน้อยแค่ไหนก็ต้องขึ้นอยู่กับภาระการพิสูจน์ของผู้เสียหายเอง ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน ในการอยู่อาศัยที่จะไม่ถูกละเมิดหรือถูกรบกวน ทั้งสิทธิในอสังหาริมทรัพย์นั้นถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รับรองไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการทำละเมิดนั้นเกิดขึ้นได้กับทุกคน และทุกคนนั้นก็ควรที่จะมีสิทธิได้รับการเยียวยาชดเชยอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งหากเป็นการฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337 แล้ว โจทก์ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าจำเลยที่ใช้สิทธิของตนจนเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนนั้นกระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ จึงทำให้ภาระในการพิสูจน์ของโจทก์น้อยกว่าในคดีที่โจทก์ฟ้องเรียกค่าเสียหายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ในเรื่องละเมิด อย่งไรก็ดี โจทก์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337 ยังมีหน้าที่ในการพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลว่า ความเสียหายหรือความเดือดร้อนเกินสมควรที่โจทก์ได้รับนั้นเป็นผลมาจากการกระทำของจำเลย หากโจทก์ไม่สามารถพิสูจน์ให้เห็นความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ จำเลยก็ไม่ต้องรับผิดชอบตามมาตรา 1337⁹ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อนึ่ง ปัญหามลพิษทางเสียงอันเกิดจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมินั้น เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชาวบ้านเป็นจำนวนมาก การดำเนินการฟ้องคดีเพื่อเยียวยาความเสียหายจึงเป็นภาระและยุ่งยากแก่โจทก์ ทั้งยังเป็นการเสียเวลาและเป็นอุปสรรคต่อผู้เสียหาย ผลของคำพิพากษาก็จะผูกพันเฉพาะคู่ความในกระบวนการพิจารณาเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการประเมินมูลค่าความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีโดยเฉพาะสำหรับผู้เสียหายซึ่งเป็น

⁷ ชวัลกานต์ เกราะแก้ว, เล่มเดิม, หน้า 61.

⁸ อานาจ วงศ์บัณฑิต ข เล่มเดิม, หน้า 530.

⁹ แหล่งเดิม.

ผู้ยากไร้ ซึ่งอาจเลือกที่จะยอมรับความเสียหายนั้นมากกว่าเสียค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีที่ไม่มีหลักประกันว่าตนเองจะเป็นผู้ชนะคดีในที่สุด¹⁰ อีกทั้งในการพิจารณาคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมนั้น ใช้ระบบกล่าวหาที่ศาลรับฟังพยานหลักฐานเฉพาะที่คู่ความเสนอมาเท่านั้น หากเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 แล้ว พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ง่าย สะดวก รวดเร็ว ประหยัดและเป็นธรรม เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงความยุติธรรมจากศาลได้โดยง่าย และยังมีกระบวนการพิจารณาในลักษณะไต่สวนที่บัญญัติให้อำนาจศาลในการเรียกพยานหลักฐานมาสืบได้เองตามที่เห็นสมควร เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม รวมทั้งมีอำนาจซักถามพยานเกี่ยวกับข้อเท็จจริงใดๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับคดีแม้จะไม่มีคู่ความฝ่ายใดยกขึ้นอ้างก็ตาม นอกจากนี้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ก็ยังมีบทบัญญัติที่ให้ผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นผูกพันบุคคลภายนอกที่มีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดีได้เพื่อประโยชน์ในการที่จะยังให้เกิดความสงบเรียบร้อยและไม่เกิดข้อพิพาทแรงงานที่ยุ่งยากและรุนแรงติดตามมา

ดังนั้นการนำกระบวนการวิธีพิจารณาตามกฎหมายในลักษณะละเมิดซึ่งเป็นกรณีทั่วไปมาใช้กับคดีมลพิษทางเสียงอันเกิดจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ซึ่งเป็นคดีสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อชาวบ้านเป็นจำนวนมาก จึงยังไม่มีประสิทธิภาพและความเหมาะสมในการให้ความคุ้มครองผู้เสียหายอย่างเพียงพอ เมื่อพิจารณาเรื่องของหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่มและการดำเนินคดีตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค รวมถึงกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแรงงานแล้ว มีส่วนที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายได้อย่างแท้จริง ตั้งแต่เริ่มต้นดำเนินคดีในการทำคำฟ้องตลอดจนผลของคำพิพากษา ผู้เขียนเห็นว่าหากมีวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ และนำหลักการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 กับหลักของการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) รวมถึงหลักคำพิพากษาผูกพันบุคคลภายนอก ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 มาตรา 53 มาปรับใช้ด้วยแล้ว จะเป็นประโยชน์ต่อผู้เสียหายอย่างมาก เพราะจะเป็นการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายและเป็นการเยียวยาความเสียหายอย่างแท้จริง ทั้งยังเป็นการลดจำนวนคดีขึ้นสู่ศาล และทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างสะดวกและรวดเร็ว

4.1.2 ปัญหาหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย

การกระทำความผิดอันเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้วไม่เพียงแต่ผู้กระทำจะมีความผิดตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ผู้กระทำก็อาจมีความผิดตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องได้อีกหลายฉบับและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นก็ต้องอยู่ใน

¹⁰ กอบกุล ราชนาคร. (2550). *กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม*. หน้า 64.

ความรับผิดชอบของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยหน่วยงานแต่ละแห่งก็จะมีวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้ที่แตกต่างกัน ปัญหาเกิดขึ้นเนื่องจากเมื่อมีการกระทำบางอย่างที่แม้กระทำไปเพียงครั้งเดียว แต่เป็นความผิดต่อกฎหมายหลายฉบับ¹¹ และจากการที่มีกฎหมายหลายฉบับและมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน แต่ในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นยังไม่มีการประชุมงานกันที่ดี จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายนั้นไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และส่งผลให้ผู้เสียหายก็ไม่ได้รับการเยียวยาอย่างแท้จริงและเหมาะสม อีกทั้งตามปกติแล้วมีกฎหมายกำหนดไว้ในกรณีของการกระทำที่เป็นความผิดธรรมดาแต่เป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบทให้ลงโทษผู้กระทำความผิดตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดโทษไว้หนักที่สุด ดังนั้นจึงไม่อาจที่จะดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามฐานอื่นๆที่เกี่ยวข้องได้ เนื่องจากมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้ว่าห้ามมิให้ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดซ้ำเมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39)¹² ดังนั้นเมื่อไม่มีการประชุมงานกันระหว่างหน่วยงาน และจากการกระทำความผิดนั้นมีกฎหมายหลายฉบับเข้ามาเกี่ยวข้อง การบังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงมีความซ้ำซ้อนกันและไม่มีความชัดเจนจึงอาจทำให้เกิดปัญหาได้ว่าการกระทำนั้นอยู่ในอำนาจของหน่วยงานใด เมื่อไม่มีการประชุมงานกันแล้วก็อาจเป็นปัญหาและอุปสรรคของการบังคับใช้กฎหมายได้ และอาจทำให้เกิดปัญหาได้ว่าจะใช้กฎหมายฉบับใดในการลงโทษผู้กระทำผิด

นอกจากนี้ในกรณีที่มีเหตุเดือดร้อนรำคาญเกิดขึ้นในท้องที่ใดพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 บัญญัติให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีบทบาทในการช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแก่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นและให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมเหตุเดือดร้อนรำคาญ ในการทำหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่นั้นอาจเกิดปัญหาขึ้นได้เนื่องจากว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ใช้กฎหมายนั้น เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองที่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับตัวบทกฎหมายและสุขภาพสาธารณสุข โดยส่วนใหญ่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงไม่กล้าใช้กฎหมายเพราะไม่รู้ว่ากฎหมายสาธารณสุขให้อำนาจมากน้อยแค่ไหนอย่างไร¹³ ในทางปฏิบัติแล้วการทำหน้าที่ตรวจสอบเหตุรำคาญจึงต้องขอคำแนะนำจากเจ้าพนักงานสาธารณสุข อีกทั้งการที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่นและมีพัฒนาการที่ไม่เท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นกรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) หรือ

¹¹ ชัชชม อรรถกัญญา. (2539, มกราคม – มีนาคม). “การบังคับใช้กฎหมาย: ประเด็นที่ยังต้องปรับปรุงในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของไทย.” *ศุลกากร*, 43, 1. หน้า 90.

¹² แหล่งเดิม.

¹³ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ ก (2543, มกราคม – มีนาคม). “3 ทิศนะด้านกฎหมายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมในสหัสวรรษใหม่.” *health*, 23, 1. หน้า 105.

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งเป็นหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะโครงสร้างบริหาร รวมทั้งมีการพัฒนาที่แตกต่างกันมาก จึงทำให้ความพร้อมในการแบกรับภารกิจไม่เท่าเทียมกัน เช่น กรุงเทพมหานคร จะมีศักยภาพสูงเพราะมีกำลังคนและเงินมาก เจ้าหน้าที่งานมีความรู้ ส่วนเทศบาลตำบล โดยเฉพาะเทศบาลที่เปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาล อบต. และอบจ. ยังมีศักยภาพต่ำมาก¹⁴

ปัญหาเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่ยังขาดความตื่นตัวในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นมีลักษณะพิเศษคือ ผลร้ายอันเกิดจากการกระทำความผิดมักจะปรากฏช้าเมื่อเทียบกับความผิดฐานอื่นๆ เช่น คดีทำร้ายร่างกาย หรือ คดีชิงทรัพย์ซึ่งปรากฏผลในทันที ด้วยเหตุนี้จึงมักทำให้เจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องในการบังคับการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดมักไม่ค่อยตื่นตัวในการปฏิบัติหน้าที่ เช่นกรณีของรถจักรยานยนต์เสียงดังก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งเห็นได้ว่าได้มีการจับกุมอยู่อย่างไม่เกรงกลัว และบ่อยครั้งที่จับกุมแล้วเจ้าหน้าที่ตำรวจจรไปอย่างไม่สะทกสะท้าน แต่ก็ไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวให้ความสนใจที่จะติดตามจับกุมมาดำเนินคดีแต่อย่างใด¹⁵

4.2 ปัญหาการควบคุมมลพิษทางเสียง

มลพิษทางเสียง (Noise Pollution) หมายถึง ภาวะแวดล้อมที่มีเสียงอันไม่พึงปรารถนาเกิดขึ้น รบกวน โสตประสาทจนได้รับอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสัตว์¹⁶ และท่านศาสตราจารย์ ดร.เกษม จันทร์แก้ว นักวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมได้ให้คำนิยามของมลพิษทางเสียงซึ่งหมายความว่า สภาวะแวดล้อมที่มีเสียงไม่พึงปรารถนาเกิดขึ้นและรบกวนโสตประสาทจนถึงขั้นเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ได้¹⁷

เสียงนอกจากจะมีประโยชน์แล้วยังอาจก่อให้เกิดปัญหามลพิษอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการใช้เทคโนโลยีที่ก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วในการคิดสร้างเครื่องจักร เครื่องยนต์ และกลไกต่างๆ มาใช้เพื่อประโยชน์ในการเร่งรัดพัฒนาประเทศ อุตสาหกรรม ตลอดจนเพื่อความสะดวกสบายในชีวิตประจำวันของมนุษย์ และเสียงที่เกิดจากเครื่องจักร เครื่องยนต์ และกลไกเหล่านี้เองที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางเสียง ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ซึ่งปัญหามลพิษทางเสียง

¹⁴ เฉลิมชาติ แจ่มจรรยา. (2543, มกราคม - มีนาคม). “3 ทักษะด้านกฎหมายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมในศตวรรษใหม่.” *health*, 23, 1. หน้า 108.

¹⁵ ชัชชม อรรถกัญญ์. เล่มเดิม. หน้า 93.

¹⁶ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. เล่มเดิม. หน้าเดิม.

¹⁷ เกษม จันทร์แก้ว. เล่มเดิม. หน้า 263.

มักเกิดขึ้นในเขตชุมชนเมืองและพื้นที่พัฒนาต่างๆที่มีการขยายตัวของการคมนาคมขนส่งและอุตสาหกรรม¹⁸ แต่ในการจัดการเพื่อควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงในปัจจุบันนี้ยังมีข้อบกพร่องที่ยังไม่เป็นการคุ้มครองผู้เสียหายอย่างแท้จริงอยู่หลายประการ คือ

4.2.1 ปัญหาการกำหนดมาตรฐานเสียง

ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นเป้าหมายว่าคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เราประสงค์นั้นมีมาตรฐานระดับใดมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงให้อำนาจแก่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการกำหนดมาตรฐานดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป มาตรฐานระดับเสียงและความสั่นสะเทือนโดยทั่วไป และมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่นๆ¹⁹ โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 32 ออกประกาศฉบับที่ 15 เรื่อง กำหนดมาตรฐานระดับเสียงโดยทั่วไปวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดมาตรฐานเสียงทั่วไปว่า

- 1) ค่าระดับเสียงสูงสุด ไม่เกิน 115 เดซิเบลเอ
- 2) ค่าระดับเสียงเฉลี่ย 24 ชั่วโมง ไม่เกิน 70 เดซิเบลเอ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น มีเกณฑ์เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนั้นการกำหนดมาตรฐานระดับเสียงและความสั่นสะเทือนโดยทั่วไป รวมถึงมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่นๆ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นเป้าหมายว่าคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เราประสงค์ควรมีมาตรฐานระดับใด ทั้งนี้หากคุณภาพเสียงในสิ่งแวดล้อมหรือระดับเสียงในสิ่งแวดล้อมไม่เป็นไปตามค่ามาตรฐานที่กำหนด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีมาตรการและการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาต่อไป²⁰ ดังนั้นระดับเสียงที่ดังนั้นจึงอาจเป็นการรบกวนหรือสร้างความเดือดร้อนรำคาญได้แม้ระดับเสียงจะดังไม่เกินมาตรฐานแต่ก็อาจก่อให้เกิดความรำคาญของมนุษย์ได้ มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนดจึงไม่สามารถที่จะนำมาใช้วัดกับความรู้สึกของมนุษย์ได้แต่ต้องใช้มาตรฐานของวิญญูชนเป็นตัวชี้วัด เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 2329/2524 “จำเลยทบทองคำเปลวในดึกแถวซึ่งอยู่ในถนนซอยเป็นเวลาหลายชั่วโมงในแต่ละวัน ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นได้เดินเผชิญสับสนที่เกิดเหตุและตัดสินใจว่าเสียงและความสั่นสะเทือนจากการทบทองคำเปลวของจำเลยนั้นก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่โจทก์เกินสมควร และให้จำเลย

¹⁸ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2552). เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1-7. หน้า 6-60.

¹⁹ อำนาจ วงศ์บัณฑิต ข เล่มเดิม. หน้า 286.

²⁰ วรทยา อัสวโมหิต. เล่มเดิม. หน้า 74.

ระงับการก่อความเดือดร้อนรำคาญดังกล่าว ศาลอุทธรณ์พิพากษาขึ้นตามศาลชั้นต้น จำเลยฎีกาว่า เจ้าหน้าที่จากกรมอนามัยสิ่งแวดล้อมได้ใช้เครื่องมือวัดเสียงและความสั่นสะเทือนบริเวณตึกแถวของโจทก์แล้ว ปรากฏว่าการทาบของค่าเปลวของจำเลยไม่ก่อให้เกิดเสียงและความสั่นสะเทือนถึงขนาดที่เป็นความเดือดร้อนรำคาญ ศาลฎีกาพิพากษาว่า การที่จะวินิจฉัยว่าการกระทำใดเป็นการก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญหรือไม่นั้น ต้องอาศัยความรู้สึกของบุคคลธรรมดาเมื่อผู้พิพากษาศาลชั้นต้นสองนายได้ไปเดินเผชิญสื่บแล้วเห็นว่าการกระทำของจำเลยเป็นการก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญเกินสมควรยอมมีน้ำหนักรับฟังได้เพราะผู้พิพากษามีหน้าที่ให้ความเป็นธรรมแก่คู่ความ” นอกจากนี้แล้วในการตรวจวัดมาตรฐานระดับเสียงนั้นเป็นการตรวจโดยใช้เครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ แล้วนำผลมาคำนวณค่าระดับการรบกวน ที่มีลักษณะเป็นการคำนวณทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งการตรวจวัดต้องเลือกใช้เครื่องมือวัดให้ถูกต้องและในการตรวจวัดต้องใช้ความระมัดระวังในการใช้เครื่องมืออย่างถูกวิธีและถูกต้อง โดยต้องคำนึงถึงสภาพภูมิอากาศและสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องด้วย ตลอดจนการคำนวณค่าระดับการรบกวนที่ต้องถูกต้องและแม่นยำ มิฉะนั้นแล้วผลการตรวจวัดอาจผิดพลาดหรือคลาดเคลื่อนได้ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณากรณีของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิแล้วเสียงที่ดังจากอากาศยานที่ถือได้ว่าเป็นแหล่งกำเนิดเสียงนั้น มีความดังที่เกินกว่าค่ามาตรฐานเสียงโดยทั่วไปและมาตรฐานเสียงรบกวนตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้กำหนดไว้ และเกินกว่าค่าระดับเสียงปลอดภัยในการได้ยินตามมาตรฐานที่องค์การอนามัยโลกกำหนด โดยองค์การอนามัยโลกได้กำหนดมาตรฐานไว้ว่า ระดับเสียงที่ปลอดภัยในการได้ยินคือเสียงที่มีความดังไม่เกิน 85 เดซิเบล²¹ และอากาศยานนั้นมีระดับเสียง 100-140 เดซิเบล²² ซึ่งในกรณีของชุมชนบริเวณรอบท่าอากาศยานนั้นควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินระดับเสียงจากท่าอากาศยานต่อชุมชนไว้เป็นการเฉพาะ การนำมาตรฐานเสียงโดยทั่วไปที่กำหนดโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมาใช้บังคับจึงไม่มีความเหมาะสม นอกจากนี้แล้วเสียงดังของอากาศยานนั้นมีได้มีผลกระทบเพียงแต่ก่อให้เกิดเสียงดังเพียงอย่างเดียว ซึ่งผลของเสียงอากาศยานที่บินขึ้น-ลงจอดวันละหลายๆ เที่ยวบินส่งผลให้เกิด ความเครียด มีเขม่า ฝุ่นละอองและคราบน้ำมันปนเปื้อนในแหล่งน้ำ ทำให้เป็น โรครูมิแพ้และทางเดินหายใจ ตกใจเสียงเครื่องบิน และมีผู้เสียชีวิตจากอาการช็อกเพราะตกใจเสียงเครื่องบิน และความดังนั้นยังก่อให้เกิดการสั่นสะเทือนสร้างความเสียหายแก่อาคารที่อยู่อาศัยให้เกิดการร้าว การทรุดตัว²³ ดังนั้นการตรวจวัดคุณภาพเสียงบริเวณรอบ

²¹ สุวีลา ตูลยะเถียร, โทศล วงศ์สวรรค์ และสถิต วงศ์สวรรค์. เล่มเดิม. หน้า 287.

²² แหล่งเดิม.

²³ คมชัดลึก. (2554). เสียงสะท้อนจากชาวบ้านรอบสุวรรณภูมิ (ตอนที่ 5) หมู่บ้านร้าง. สืบค้นเมื่อ

ท่าอากาศยานโดยอาศัยมาตรฐานเสียงโดยทั่วไปที่กำหนดโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แต่เพียงอย่างเดียวจึงไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับกรณีมลพิษทางเสียงของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

นอกจากนี้การควบคุมมลพิษทางเสียงจากแหล่งกำเนิดก็ยังไม่ครอบคลุมถึงแหล่งกำเนิดมลพิษบางประเภทที่ก่อให้เกิดมลพิษทางเสียงได้ เนื่องจากการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษทางเสียงจากแหล่งกำเนิดในปัจจุบันนั้นแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

- 1) การควบคุมมลพิษทางเสียงซึ่งมีแหล่งกำเนิดจากยานพาหนะ
- 2) การควบคุมมลพิษทางเสียงซึ่งมีแหล่งกำเนิดจากสถานประกอบการ

ในภาวะปัจจุบันนี้แหล่งกำเนิดเสียงนั้นมีที่มาจากหลายๆ แหล่ง มิใช่มีแต่เพียงยานพาหนะ และสถานประกอบการเท่านั้น แต่ยังเกิดจากการกระทำของมนุษย์ในการทำกิจกรรมต่างๆ อันเกิดจากการใช้สิ่งอำนวยความสะดวก เช่น เสียงจากเครื่องจักร เครื่องยนต์ สปีอเล็กทรอนิกส์ ซึ่งถือได้ว่าเป็นแหล่งกำเนิดเสียงที่สำคัญอันสืบเนื่องมาจากกระบวนการผลิต ที่นอกจากจะส่งผลกระทบต่อผู้ใช้บริโภคโดยตรงแล้วยังส่งผลให้เกิดความรำคาญหรือกระทบกระเทือนต่อผู้อื่นได้เช่นกัน เมื่อเปรียบเทียบกับแหล่งกำเนิดจากยานพาหนะแล้วการกำหนดมาตรฐานเสียงจากแหล่งกำเนิดที่เกิดจากยานพาหนะได้มีการกำหนดมาตรฐานอุตสาหกรรมในการผลิตท่อไอเสียซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานไม่ว่าจะเป็นรถยนต์ รถจักรยานยนต์ โดยพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 ซึ่งได้ถูกตราขึ้นเพื่อให้ทางราชการมีอำนาจกำหนดและควบคุมมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม รวมทั้งการส่งออกและการนำเข้าผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมบางอย่างจากต่างประเทศด้วย เพื่อประโยชน์ในทางอุตสาหกรรม เศรษฐกิจ และความปลอดภัยของประชาชน มาตรา 15 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมอุตสาหกรรม รัฐมนตรีอาจกำหนด แก๊ว และยกเลิก มาตรฐานสำหรับผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมใดๆ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการได้”²⁴ เช่น ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 2629 (พ.ศ. 2543) เรื่อง แก๊วมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมท่อไอเสียรถจักรยานยนต์ (แก๊วครั้งที่ 2) ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 โดยกฎหมายกำหนดให้ระดับเสียงสูงสุดที่ออกจากท่อไอเสียที่มีการประกอบเข้ากับรถจักรยานยนต์ที่จะใช้ประกอบในสภาพใช้งานปกติ ในขณะที่ยานพาหนะอยู่กับที่ จะต้องมียกระดับเสียงไม่เกินกว่า 95 เดซิเบล²⁵

เมื่อพิจารณาถึงปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานแล้ว อากาศยานหรือเครื่องบินนั้นถือได้ว่าเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษอย่างหนึ่งที่มีลักษณะเป็นยานพาหนะตามความหมายของยานพาหนะแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4

²⁴ อานาจ วงศ์บัณฑิต ข เล่มเดิม. หน้า 320.

²⁵ พีรพล เจตโรจนานนท์. เล่มเดิม. หน้า 45.

บัญญัติว่า “ยานพาหนะ หมายความว่า รถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ เรือตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทย และอากาศยานตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ” ซึ่งในปัจจุบันนี้ มีการกำหนดควบคุมมาตรฐานและให้ความสำคัญกับปัญหามลพิษทางเสียงที่เกิดจากยานพาหนะ แต่เฉพาะรถยนต์ รถจักรยานยนต์ และเรือ เท่านั้น โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้นได้กำหนดการควบคุมมลพิษของยานพาหนะไว้ตามความใน มาตรา 64²⁶ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กล่าวคือ “ยานพาหนะที่จะนำมาใช้จะต้องไม่ก่อให้เกิดมลพิษเกินกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา 55”²⁷ ซึ่งในปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 55 ออกประกาศกระทรวงกำหนดมาตรฐานควบคุมระดับเสียงของ รถยนต์ รถจักรยานยนต์ และเรือแล้ว แต่อากาศยานซึ่งถือเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษอย่างหนึ่งและเป็นยานพาหนะตามความหมายของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่มีผลกระทบของมลพิษทางเสียงอย่างรุนแรง แต่มิได้มีการให้ความสำคัญต่อผลกระทบจากระดับเสียงของอากาศยานแต่อย่างใด ทั้งนี้แม้จะมีอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) กำหนดมาตรฐานระดับเสียงของอากาศยานไว้แล้ว แต่ปัญหามลพิษทางเสียงก็ยังคงสร้างความเดือดร้อนเสียหายแก่ชาวบ้านอยู่ แม้ว่าการแก้ไขปัญหาคือตัวอากาศยานอันมีความบกพร่องมาจากกระบวนการผลิตเพื่อลดปัญหามลพิษทางเสียงนั้นจะเป็นไปได้ยาก เนื่องจากต้องใช้การลงทุนที่สูงขึ้นสำหรับอากาศยานที่ไม่มีผลกระทบทางเสียงก็ตาม แต่เพื่อเป็นการลดปัญหาที่ต้นเหตุและถือได้ว่าเป็นการแก้ไขปัญหาระยะยาวแล้ว ก็นับได้ว่าเป็นการลงทุนที่คุ้มค่า ทั้งยังมีส่วนช่วยในการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับการทำอากาศยานที่อาจเป็นอุปสรรคส่งผลต่อการพัฒนาประเทศอีกด้วย ดังนั้นในภาวะปัจจุบันนี้การกำหนดมาตรฐานระดับเสียงในการควบคุมมลพิษทางเสียงจากแหล่งกำเนิดจึงไม่มีความครอบคลุมถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ทั้งเรื่องของมาตรฐานระดับเสียงจากอากาศยานและกรณีที่เสียงนั้นเกิดจากการกระทำของมนุษย์อันเกิดจากการใช้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่มีความบกพร่องมาจากกระบวนการผลิต เมื่อยังไม่มีการควบคุมหรือกำหนดมาตรฐานระดับความดังของเสียงอันเกิดจากการทำงานของเครื่องจักร เครื่องยนต์ หรือ

²⁶ มาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 วางหลักว่า “ยานพาหนะที่จะนำมาใช้จะต้องไม่ก่อให้เกิดมลพิษเกินกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา 55.”

²⁷ วรทัทยา อัสวโมชิต. เล่มเดิม. หน้า 80.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์ ที่ได้ว่าเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษแล้ว ก็ยอมเป็นการสร้างความเสียหายและเดือดร้อนรำคาญให้แก่ผู้อื่นอยู่เสมอ

4.2.2 ปัญหามาตรฐานความเดือดร้อนรำคาญ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและจัดระเบียบเรื่องปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญ การรักษาสุขภาพอนามัย และการควบคุมป้องกันโรค โดยกฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่น ใช้มาตรการในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ในการจัดการระงับหรือป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นภายในเขตของตนได้ แต่ปัญหาเรื่องของเหตุรำคาญนั้น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ไม่ได้ให้ คำจำกัดความของเหตุรำคาญไว้ แต่มาตรา 25 ใช้คำว่า “ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิด ความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง หรือผู้ต้องประสบกับเหตุนั้น ดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ ...”²⁸ ดังนั้นเหตุรำคาญตามกฎหมายสาธารณสุข ไม่จำเป็นว่าเหตุนั้นจะต้องมีผลกระทบต่อสุขภาพประชาชนถึงขนาดเจ็บป่วยต้องเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาล เพียงแต่เหตุนั้นมีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตอย่างปกติสุขของประชาชน คือ ทำให้เกิดสภาวะที่บุคคลเกิดความรำคาญ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสุขภาพทางจิตใจ เช่น นอนไม่หลับเพราะเสียงดัง กลิ่นเหม็นจนหายใจไม่ออก เกิดความสิ้นสะเทือนจนทำให้ที่อยู่อาศัยแตกร้าว เพลิงของหรือมูลฝอยจนเกิดควัน เขม่า ฟุ้งกระจายรบกวนคนอื่นก็ถือว่าเป็นเหตุรำคาญที่กฎหมายสาธารณสุขมีบทบาทเข้าควบคุมบังคับแล้ว²⁹ ดังนั้นความเสียหายที่เกิดจากทำอากาศยาน ไม่ว่าจะเป็น เสียง ความสิ้นสะเทือน ฝุ่นละออง หรือความเสียหายต่างๆที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการดำเนินกิจการการบินจึงเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดการเดือดร้อนรำคาญและเป็นการรบกวนแก่ผู้อยู่อาศัยจึงจัดเป็นการก่อเหตุรำคาญตามมาตรา 25 อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะเป็นเหตุรำคาญตามกฎหมายแล้วก็ตามแต่การบังคับใช้กฎหมายนั้นก็ยังไม่มีประสิทธิภาพที่เพียงพอเนื่องจากในกรณีการวัดระดับของความรำคาญนั้นกฎหมายไม่ได้กำหนดมาตรฐานหรือเกณฑ์พิจารณาในการวินิจฉัยไว้ จึงไม่มีหลักเกณฑ์ชี้วัดที่แน่นอน ที่จะสามารถนำมาใช้เป็นแนวปฏิบัติได้ ดังนั้น ในขณะที่ยังไม่มียกเว้นมาตรฐานหรือเครื่องมือที่สามารถชี้วัดได้อย่างชัดเจนว่า กรณีใด

²⁸ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550, มาตรา 25

“ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง หรือผู้ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

(4) การกระทำใดๆอันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสิ้นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ.”

²⁹ สุรัสวดี นนทะโชติ. เล่มเดิม. หน้า 87.

เป็นเหตุรำคาญ โดยสภาพจึงเป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานสาธารณสุข ซึ่งในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานจะอาศัยมาตรฐานตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด หรือมาตรฐานตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมาประกอบในการใช้ดุลพินิจสั่งการ จึงทำให้ไม่เกินไปตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการควบคุมเหตุรำคาญตามกฎหมายสาธารณสุข ที่ถือว่าเหตุเดือดร้อนรำคาญเป็นเหตุที่มีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิต อย่างปกติสุขของประชาชน โดยอาศัยเทียบเคียงกับความรู้สึกร่วมของบุคคลปกติธรรมดาโดยทั่วไป³⁰ ซึ่งในกรณีนี้ Sir John Salmond ได้กล่าวว่ามาตรฐานของความสะดวกสบายในการอยู่อาศัยที่เป็นจุดทดสอบของการกระทำละเมิดฐานเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) ไม่ใช่มาตรฐานโดยทั่วไปเพียงอย่างเดียวสำหรับเวลาและสถานที่หนึ่ง แต่มาตรฐานอาจเปลี่ยนแปลงหรือผันแปรไปตามตำแหน่งแหล่งที่ของทรัพย์สินนั้นด้วย และเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของการก่อความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) ของประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาแล้วพบว่า เป็นการกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการก่อความเดือดร้อนรำคาญโดยมิชอบด้วยกฎหมายแก่บุคคลอื่นในการใช้ความสะดวกสบายตามสมควร และการมีสิทธิในทรัพย์สินของตน หรือในการมีสิทธิและการใช้สิทธิเกี่ยวกับของสาธารณะอันก่อให้เกิดความเสียหายหรือความไม่สะดวกสบายต่อเจ้าของที่ดินแต่อย่างใดก็ดี การกระทำอันก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญให้พิจารณาเอาจากความเสียหายซึ่งผู้เสียหายได้รับมากกว่าการกระทำของบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหาย

4.2.3 ปัญหาการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน

มาตรการป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน ด้านการจัดการและการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ถูกนำมาพิจารณาในแนวทางการแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 58 และ 59 ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นเขตปลอดภัยการเดินอากาศ เพื่อควบคุมสิ่งกีดขวางในการเดินอากาศในบริเวณที่มีการบินขึ้นหรือบินลงของอากาศยาน ให้เกิดความปลอดภัยในการเดินอากาศ รายละเอียดของข้อกำหนดในเขตปลอดภัยการเดินอากาศ จะห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้างอาคารสิ่งปลูกสร้าง หรือปลูกไม้ยืนต้นโดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน หากฝ่าฝืนพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้รื้อถอน หากไม่ดำเนินการ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าดำเนินการรื้อถอนได้³¹

เขตปลอดภัยในการเดินอากาศบริเวณใกล้เคียงสนามบิน หมายถึง พื้นที่โดยรอบสนามบินที่ถูกกำหนด โดยประกาศกระทรวงคมนาคมให้เป็นพื้นที่ควบคุมสิ่งปลูกสร้าง อาคาร

³⁰ แหล่งเดิม.

³¹ กฤติกา เลิศสวัสดิ์. เล่มเดิม. หน้า 136.

หรือ ต้นไม้ขึ้นต้นเพื่อมิให้เป็นอุปสรรคต่อการเดินอากาศของอากาศยานที่จะมาขึ้นลง ณ สนามบินนั้น และห้ามมิให้บุคคลใดทำการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง หรืออาคาร หรือปลูกต้นไม้ขึ้นต้นภายในบริเวณนี้ เว้นแต่จะ ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ (กรมการบินพลเรือน)³²

นอกจากนี้แล้วยังมีการออกกฎกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2547 กำหนดให้มีการควบคุมความสูงของอาคารและสิ่งปลูกสร้างรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิไว้ ดังนี้ (1) พื้นที่โดยรอบสนามบินในระยะ 300 เมตร ความสูงของอาคารและสิ่งปลูกสร้างต้องมีความสูงไม่เกิน 12 เมตร (2) พื้นที่โดยรอบสนามบินขนานกับพื้นที่ (1) ในระยะ 300 ถึง 700 เมตร ความสูงของอาคารและสิ่งปลูกสร้างต้องมีความสูงไม่เกิน 18 เมตร (3) พื้นที่โดยรอบสนามบินในระยะ 300 ถึง 1,500 เมตร ความสูงของอาคารและสิ่งปลูกสร้างต้องมีความสูงไม่เกิน 23 เมตร³³ ทั้งนี้เพื่อเป็นการกำหนดควบคุมความสูงของอาคารและสิ่งปลูกสร้างรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิมิให้มีความสูงเกินกว่าที่กำหนด ซึ่งนับว่าเป็นมาตรการในการป้องกันที่ดี แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรการควบคุมความสูงของอาคารและสิ่งปลูกสร้างรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ยังมีการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารในระยะ 300 เมตร และจำกัดความสูงของอาคารเท่านั้น ซึ่งในบริเวณดังกล่าวนี้ อาจส่งผลกระทบต่อที่อยู่อาศัยได้ จึงเห็นได้ว่ามาตรการเขตปลอดภัย การเดินอากาศนั้นให้ความสำคัญกับความสูงของอาคารในการควบคุมการเดินอากาศ เพื่อมิให้เป็นอุปสรรคต่อการบินของเครื่องบินมากกว่าการควบคุมที่อยู่อาศัยของประชาชนบริเวณ โดยรอบท่าอากาศยานที่อาจได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษทางเสียง โดยมีได้คำนึงถึงการอยู่อาศัยของชุมชนบริเวณรอบท่าอากาศยานที่อาจได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษทางเสียงได้ โดยการกำหนดเขตปลอดภัยการเดินอากาศนั้นมิได้มีการห้ามการอยู่อาศัยอย่างชัดเจนในบริเวณ โดยรอบหรือพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่ออันตรายจากมลพิษทางเสียงของเครื่องบินและยังให้มีการก่อสร้างอาคารได้ หากได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งที่บริเวณรอบท่าอากาศยานนั้นจัดได้ว่าเป็นพื้นที่ที่เป็นเขตมลพิษทางเสียงสูงมาก และควรจัดเป็นเขตควบคุมมลพิษ โดยเฉพาะพื้นที่ที่ NEF>40 ซึ่งมีผลกระทบเรื่องเสียงอย่างรุนแรง อีกทั้งจากรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) ระบุว่า ไม่สามารถอยู่อาศัยได้ต้องอพยพคนออกนอกพื้นที่ ก็ไม่ควรมีการอยู่อาศัยบริเวณนั้น แม้ว่า จะมีมาตรการในการดูแลตรวจสอบเพื่อมิให้มีการย้อนกลับเข้ามาอยู่ใหม่ และไม่ให้มีผู้บุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์โดยไม่ได้รับอนุญาต แต่ก็ไม่ได้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง มาตรการดังกล่าวจึงยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณ โดยรอบท่าอากาศยาน จึงทำให้

³² กรมการบินพลเรือน. (ม.ป.ป.). เขตปลอดภัยในการเดินอากาศ. สืบค้นเมื่อ 12 ธันวาคม 2554, จาก www.Aviation.go.th

³³ กฤติกา เลิศสวัสดิ์. เล่มเดิม. หน้า 137.

ยังมีประชาชนเข้ามาอาศัยบริเวณดังกล่าวและได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษทางเสียงอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งจากการศึกษาเกณฑ์ระดับเสียงที่ยอมรับได้³⁴ ในชุมชนของประเทศต่างๆ แล้วพบว่า ประเทศส่วนใหญ่จะแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานโดยมีการแบ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมกับระดับเสียงโดยรอบท่าอากาศยานและมีการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ซึ่งนับว่าเป็นวิธีการที่ดีและเหมาะสม และหากนำมาใช้กับกรณีท่าอากาศยานสุวรรณภูมิแล้ว ก็จะช่วยลดปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ยังไม่มีความเหมาะสม และยังช่วยลดปัญหาความขัดแย้งอันเนื่องมาจากปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานได้อีกด้วย

4.3 ปัญหาการเยียวยาความเสียหายจากปัญหามลพิษทางเสียงของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

ปัญหามลพิษทางเสียงอันเกิดจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมินับได้ว่าเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการอยู่อาศัยของชาวบ้านและชุมชนที่อาศัยบริเวณใกล้เคียงอยู่มาก ซึ่งเป็นปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน ของบุคคล โดยถือว่าผู้เสียหายนั้นถูกโต้แย้งสิทธิในทางแพ่งแล้ว กล่าวคือ ถูกโต้แย้งสิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สิน เพราะฉะนั้นผู้เสียหายย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ล่วงละเมิดสิทธิ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่ได้รับ โดยผู้เสียหายอาจเป็นเอกชนคนเดียวหรือเอกชนจำนวนมากก็ได้³⁴ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเยียวยาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในภาวะปัจจุบันนั้น ยังมีความบกพร่องและยังไม่เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายอย่างแท้จริงจึงยังไม่มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากปัญหามลพิษทางเสียงจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิอยู่หลายประการ

4.3.1 สิทธิของผู้เสียหาย

ปัญหามลพิษทางเสียงจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมินับเป็นปัญหามลพิษที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียงอย่างมาก และผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือผลกระทบนั้นก็จำนวนมาก แต่ความเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิได้รับชดใช้ความเสียหายนั้นเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องพิจารณาว่า การถูกโต้แย้งสิทธิและความเป็นผู้เสียหายจากการล่วงละเมิดสิทธิซึ่งเป็นผู้ที่มีสิทธิที่จะได้รับชดใช้เยียวยาความเสียหายคือใคร เพราะผู้ที่ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางเสียงนั้นมีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยมีทั้งผู้ที่อาศัยอยู่ก่อนที่จะมีท่าอากาศยานเกิดขึ้นและผู้ที่เพิ่งย้ายเข้ามาอาศัยภายหลัง จึงมีผู้เสียหายอยู่ด้วยกันสองกลุ่ม คือ กลุ่มที่เป็นชุมชนดั้งเดิมที่อาศัยอยู่ก่อนแล้วตั้งแต่บรรพบุรุษก่อนที่จะมีการก่อสร้างท่าอากาศยาน และกลุ่มที่สอง คือ กลุ่มของบุคคลที่เพิ่งเข้ามาอาศัยอยู่หลังจากที่มีการก่อสร้างท่าอากาศยานแล้ว แต่บุคคลทั้งสองกลุ่มนี้ต่างก็

³⁴ ชวัลกานต์ เกราะแก้ว, เล่มเดิม, หน้า 50-51.

ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษเช่นกัน ในกรณีของบุคคลที่อาศัยอยู่ก่อนที่จะมีโครงการก่อสร้างท่าอากาศยานนั้นย่อมไม่ปัญหา เพราะถือได้ว่าเป็นบุคคลที่ถูกระทบสัทธิและเป็นผู้เสียหายโดยตรง ซึ่งผลกระทบที่ได้รับนั้นก็เป็นการเสียหาย ต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สิน

ส่วนในกรณีของบุคคลที่เข้ามาอาศัยอยู่ภายหลังที่มีการก่อสร้างท่าอากาศยานแล้วนั้น จะถือได้หรือไม่ว่า ท่าอากาศยานไม่ต้องรับผิดชอบ โดยถือว่าผู้เสียหายนั้นยินยอมตามหลักแนวความคิดเรื่องความยินยอมไม่เป็นละเมิด ในกรณีนี้เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของโรงงานแล้ว รองศาสตราจารย์ ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิต³⁵ ให้ความเห็นว่า การที่ผู้เสียหายย้ายเข้ามาอยู่ในบริเวณใกล้ชิดกับโรงงานก่อนหรือภายหลังการตั้งโรงงานไม่น่าจะนำมาเป็นปัจจัยในการตัดสินใจว่าผู้เสียหายยินยอมที่จะรับสภาพการระบายไอของโลหะหนักจากโรงงาน เพราะหากผู้เสียหายสามารถเลือกได้แล้ว ผู้เสียหายคงต้องการให้โรงงานหยุดการระบายไอของโลหะหนัก แต่การที่ผู้เสียหายต้องเข้าไปอยู่ในบริเวณนั้นเนื่องจากเป็นที่ตั้งของที่ดินของผู้เสียหาย ดังนั้น จะถือว่าผู้เสียหายยินยอมให้โรงงานทำละเมิดมิได้ นอกจากนี้โรงงานจะอ้างไม่ได้ว่า ผู้เสียหายไม่ควรซื้อที่ดินที่อยู่ใกล้ชิดกับโรงงาน เพราะถึงผู้เสียหายไม่ซื้อที่ดินแปลงดังกล่าว โรงงานก็ไม่มีสิทธิในการก่อความเสียหายแก่เจ้าของที่ดินแปลงเดิมอยู่นั่นเอง การตีความว่า หากโรงงานดำเนินกิจการมาก่อนที่ผู้เสียหายจะย้ายเข้ามาอยู่ เป็นการที่ผู้เสียหายยินยอมรับอันตรายที่จะเกิดจากไอของสารโลหะหนักแล้ว ย่อมมีผลเท่ากับว่าผู้ที่เข้าไปดำเนินกิจกรรมซึ่งก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในบริเวณใดก่อนผู้อื่นเป็นผู้ที่มีสิทธิในการใช้ที่ดินเหนือเจ้าของที่ดินแปลงอื่นที่เพิ่งย้ายเข้ามาอยู่ในภายหลังซึ่งเป็นเรื่องไม่ถูกต้อง ด้วยความเคารพซึ่งในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า ไม่น่าจะนำมาใช้กับกรณีของท่าอากาศยานได้ เพราะท่าอากาศยานสุวรรณภูมินั้นมีลักษณะของปัญหาที่แตกต่างจากโรงงานอุตสาหกรรมเนื่องจากการปล่อยมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมนั้นมีมาตรฐานในการควบคุมและปล่อยมลพิษอยู่แล้ว หากมีการฝ่าฝืนหรือมีความเสียหายจากการปล่อยมลพิษเกิดขึ้น โรงงานก็ต้องมีความรับผิดชอบตามบทบัญญัติของกฎหมาย แต่กรณีท่าอากาศยานนั้นมิได้มีมาตรฐานในการควบคุมมลพิษทางเสียงเช่นเดียวกับแหล่งกำเนิดมลพิษอื่น และโดยปกติแล้วเป็นที่เข้าใจได้ว่ายอมก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางเสียงอย่างแน่นอน เพราะอากาศยานนั้นถือว่าเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางเสียงที่เกิดจากการใช้เครื่องยนต์ในการขับเคลื่อน และเสียงจากการบินขึ้น-ลงจอด ในวันละหลายๆ เที่ยว อีกทั้งการที่ท่าอากาศยานได้ก่อสร้างในพื้นที่ที่ถือได้ว่าเป็นชนบทและเป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่มีลักษณะเป็นลุ่มน้ำนั้น ย่อมทำให้เห็นเจตนาชัดได้ว่าเพื่อเป็นการแก้ปัญหามลพิษทางเสียงเบื้องต้นที่จะเกิดขึ้นในอนาคตทางหนึ่ง ซึ่งเหตุผลในการที่ผู้เสียหายย้ายเข้ามาอยู่อาศัยภายหลังจากการก่อสร้างท่าอากาศยานนั้นอาจมี

³⁵ อำนาจ วงศ์บัณฑิต ข เล่มเดิม. หน้า 511.

ด้วยกันสองประการคือ ประการแรกเป็นกรณีที่ไม่ทราบว่าจะเกิดอันตรายจากปัญหามลพิษทางเสียงอย่างรุนแรง หรือทราบแต่คิดว่าอาจรับกับปัญหาที่จะเกิดขึ้นนั้นได้ และประการที่สองคือกรณีที่ทราบว่าจะต้องเผชิญกับปัญหามลพิษทางเสียงแน่นอนแต่ช่วยยอมรับที่จะได้รับความเสียหายนั้น เนื่องจากว่าตนเองต้องการเข้าถึงความเจริญ หรือมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจอันเนื่องมาจากความเจริญนั้น หรือต้องการแสวงผลประโยชน์จากราคาที่ดินที่สูงขึ้น ดังนั้นในกรณีของผู้ที่เข้ามาอาศัยอยู่ภายหลังนั้นน่าจะถือได้ว่าเป็นการยอมเสี่ยงภัย ที่จะได้รับความเสียหายอย่างหนึ่ง ซึ่งในกรณีนี้ได้มีคำพิพากษา เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2552 ศาลแขวงสมุทรปราการ ได้มีคำพิพากษา ยกฟ้องคดีที่การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยถูกฟ้อง โดยพิจารณาเห็นว่า พื้นที่โดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิได้มีการประกาศเป็นเขตปลอดภัยในการ เติบโตอากาศมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 ซึ่งกฎหมายการเดินอากาศห้ามมิให้ บุคคลใดก่อสร้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงาน เจ้าหน้าที่ ทั้งนี้เจตนารมณ์ของการกำหนดเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ เพื่อจะจำกัดสิทธิของ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่จะทำการก่อสร้าง หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคาร เพื่อมิให้เป็นอุปสรรคในการบินของเครื่องบิน และรวมถึงการขึ้น-ลงของ เครื่องบินด้วย การที่ผู้ฟ้องคดีเข้ามาปลูกสร้าง ที่พักอาศัยภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศของสนามบินสุวรรณภูมิโดยมิได้ รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่จึงเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีสมควรใจเข้าเสี่ยงภัยหรือยอมเข้ารับความเสียหายที่จะเกิดขึ้น โดยหลัก กฎหมาย “ความยินยอมไม่เป็นละเมิด”³⁶ นอกจากนี้ยังมีคดีที่มีการตัดสินคือ Spur Industries, Inc.v. Del E. Webb Development Company ปี ค.ศ. 1972 มีการตัดสินคดีระหว่างโรงงานเลี้ยงสัตว์ (Spur) กับบริษัทบ้านจัดสรร (Del) โรงงานนั้นตั้งอยู่ห่างไกลจากแหล่งชุมชนมานาน ต่อมาตัวเมืองขยายตัวเรื่อยๆ จนบริษัทสร้างบ้านจัดสรร ลงทุนซื้อที่ดินและสร้างบ้านใกล้กับโรงงาน ผู้คนที่มาอยู่ ต้องทนดมกลิ่นเหม็นจากโรงงาน จึงให้บริษัทบ้านจัดสรรฟ้องคดีเพื่อให้โรงงานย้ายออกไป แต่เจ้าของโรงงานร้องต่อศาลว่า โรงงานตั้งมาก่อนหลายปีแล้ว บริษัทบ้านจัดสรร “เข้ามาหาเหตุรำคาญเอง” ซึ่งแนวความคิดเรื่องการเข้ามาหาเหตุรำคาญเองนั้นมีรากฐานในประเทศอังกฤษแต่โบราณ ซึ่งมองว่า “ผู้ที่เข้ามาหาเหตุรำคาญเอง ผู้ก่อเหตุรำคาญย่อมไม่มีความผิด (No Legal Wrong is Done to him Who Consents) แต่ในระยะหลังศาลต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาเห็นว่า ผู้มาอยู่ก่อนไม่ควรเป็นฝ่ายที่มีความได้เปรียบในทางกฎหมายเสมอไป ตรายใดที่กิจการของผู้มาอยู่ก่อน สร้างความเสียหายมากกว่าประโยชน์ทางสังคม เมื่อเปรียบเทียบกับกิจการของ โจทก์ที่เพิ่งเข้ามาอยู่ใหม่ อีกทั้งศาลให้ความคุ้มครองแก่ผู้มาอยู่ก่อน อาจนำไปสู่ความไม่มีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของสังคม เพราะไม่เปิดโอกาสให้รายอื่นเข้ามาจัดสรรการใช้สอย

³⁶ วิรัช ภูพิศษยากร. (2552, ตุลาคม). “ทอท. ชะลอค่าชดเชยผลกระทบจากการดำเนินงานของ ทสภ.” *ปกหน้าโพสต์*. หน้า 5.

พื้นที่นั้นให้เกิดประโยชน์แก่สังคมมากกว่ากิจการที่มีอยู่ก่อนได้ แต่กรณีนี้ถ้าให้ชาวบ้านจัดสรรย้ายออกไป มีต้นทุนสูงกว่ากรณีให้โรงงานย้ายออก ดังนั้นจึงตัดสินให้โรงงานเป็นฝ่ายย้ายออก และบังคับให้โจทก์ (บริษัทบ้านจัดสรร) จ่ายค่าชดเชยเจ้าของโรงงานในการขนย้ายโรงงานด้วย กรณีนี้หากให้โรงงานย้ายออกฝ่ายเดียว จะไม่เป็นธรรมจึงให้บริษัทบ้านจัดสรรต้องออกค่าขนย้ายให้โรงงานด้วย นอกจากนี้ยังมีคดีที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐนิวยอร์ก ซึ่งจำเลยในคดีเป็น โรงงานปูนซีเมนต์ตั้งอยู่ในเมืองขนาดเล็ก เศรษฐกิจของชุมชนนี้ขึ้นอยู่กับโรงงานปูนซีเมนต์ โจทก์ซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากฝุ่นอันเกิดจากโรงงาน ได้ยื่นฟ้องขอให้โรงงานหยุดการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญและขอให้จ่ายค่าเสียหาย ศาลของรัฐนิวยอร์กตัดสินให้โรงงานจำเลยจัดการแก้ไขปรับปรุงการประกอบกิจการไม่ให้ก่อความเดือดร้อนภายในกำหนด หากไม่สามารถดำเนินการเช่นนั้นได้ ให้โรงงานจำเลยจ่ายค่าเสียหายแก่โจทก์เพื่อให้โจทก์ไปซื้อที่อยู่อาศัยใหม่ในบริเวณอื่น การที่ศาลของรัฐนิวยอร์กตัดสินเช่นนี้ คงพิจารณาถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจต่อชุมชนในภาพรวมหากไม่ยอมให้โรงงานปูนซีเมนต์ประกอบกิจการต่อไป ในขณะที่เดียวกันก็ให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของโจทก์ อีกทั้งหลักการก่อความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) ยังกล่าวได้ว่าหากบุคคลใดก่อสร้างหรือซื้อที่อยู่อาศัย (Residence) ในบริเวณที่ใกล้เคียงซึ่งเป็นเขตอุตสาหกรรมอย่างเห็นได้ชัดข้อเท็จจริงที่ว่าเขาได้รับความเสียหายโดยโรงงานที่อยู่ใกล้เคียงกัน ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่เขาในการฟ้องคดีว่าเป็นการกระทำละเมิดฐานเดือดร้อนรำคาญ ยิ่งไปกว่านั้นถ้าเขาก่อสร้างบ้านใกล้เคียงกับท่าอากาศยานหรือทางรถไฟ (Railroad) ก็เช่นกัน ซึ่งการตัดสินทางหลักกฎหมายที่ผ่านมา ให้นำหนักแก่ผู้ก่อเหตุรำคาญรับผิดชอบเพียงฝ่ายเดียว ทั้งที่คู่กรณีมีส่วนร่วมในปัญหานั้นพอๆกัน และนักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่มีกรอบแนวคิด “ผู้ก่อเหตุรำคาญ เป็นฝ่ายผิด” เข้าครอบงำจึงมักชี้ความผิดไปยังผู้ก่อความเสียหายทุกกรณี จนมองไม่เห็นว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นมาจากกิจกรรมของทั้งสองฝ่ายมีความขัดแย้งกัน การใช้บทลงโทษทางกฎหมายแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง อาจไม่เกิดประสิทธิภาพเพียงพอ การให้ผู้เข้าไปหาเหตุรำคาญมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการแก้ปัญหาจึงนับได้ว่าเป็นวิธีการที่เหมาะสม ซึ่งหากนำมาเปรียบเทียบพิจารณารณีของท่าอากาศยานแล้วถ้าต้องให้ท่าอากาศยานย้ายออกแล้วก็จะเกิดความเสียหายมากกว่าการให้ชาวบ้านย้ายที่อยู่อาศัย ดังนั้น ท่าอากาศยานจึงควรรับผิดชอบต่อผู้เสียหายที่เข้ามาอยู่อาศัยภายหลังนี้เฉพาะแต่ค่าเสียหายที่ได้รับหรือค่าขนย้ายเท่านั้นซึ่งไม่รวมถึงเงินค่าชดเชยอันเกิดจากปัญหามลพิษทางเสียงของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

4.3.2 หลักเกณฑ์การกำหนดค่าชดเชยตามมติคณะรัฐมนตรี

เมื่อท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ได้เปิดทำการในวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2549 ได้เกิดปัญหาข้อขัดแย้ง เรื่องการแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานกับประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เป็นผลให้รัฐบาลในขณะนั้นมีคำสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ดำเนินการแก้ไขปัญหอย่างเร่งด่วนและในที่สุดคณะรัฐมนตรีได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 เรื่องการจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และให้จัดตั้งกลไกกำกับกรดำเนินการตามมาตรฐานการในรูปของคณะกรรมการ โดยให้กระทรวงคมนาคมรับไปดำเนินการต่อไปและให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ดำเนินการ³⁷

1) เจรจาซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างหรือจ่ายค่าชดเชยเพื่อปรับปรุงสิ่งปลูกสร้าง หากไม่ประสงค์จะขายแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางเสียงที่อยู่ในพื้นที่แนวเส้นเสียง NEF 30-40 โดยให้ผู้ได้รับผลกระทบสามารถพิจารณาเลือกได้

2) เจรจาซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างหรือจ่ายค่าชดเชยเพื่อปรับปรุงสิ่งปลูกสร้าง หากไม่ประสงค์จะขายแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางเสียงที่อยู่ในพื้นที่แนวเส้นเสียง NEF มากกว่า 40 และที่อยู่ระหว่าง 30-40 ที่สร้างแล้วและได้รับการอนุญาตให้สร้างจนถึงปี พ.ศ. 2549

3) เจรจาซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างหรือจ่ายค่าชดเชยเพื่อปรับปรุงสิ่งปลูกสร้าง หากไม่ประสงค์จะขายแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางเสียงที่อยู่ในพื้นที่แนวเส้นเสียง NEF มากกว่า 40 ที่เกิดจากสถานการณ์การบินที่เกิดขึ้นจริง เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2549 (เที่ยวบิน สูงสุด 46 เที่ยวบิน / ชั่วโมง) โดยทันที

หลังจากนั้นแล้วยังได้มีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2550 ให้บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เจรจาซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเฉพาะในพื้นที่ที่ NEF > 40 หากเจ้าของไม่ประสงค์จะขาย ต้องสนับสนุนและปรับปรุง หรือติดตั้งวัสดุอุปกรณ์ลดผลกระทบด้านเสียง ส่วนในพื้นที่ที่ NEF 30-40 ให้ท่าอากาศยานสนับสนุนการปรับปรุงอาคารและสิ่งปลูกสร้างเท่านั้น³⁸ ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีที่ออกมาภายหลังนี้มีผลให้การได้รับค่าชดเชยต้องเปลี่ยนไป และต้องมีการกำหนดเส้นเสียงใหม่ ทำให้จำนวนชาวบ้านในระดับเสียงต่างๆ มีจำนวนลดลง เช่น มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 ในระดับเสียง NEF>40 มีผู้เดือดร้อน 1,800 หลัง ส่วนมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2550 NEF > 40 มีผู้เดือดร้อนเพียง 773 หลังเท่านั้น³⁹ จึงทำให้ชาวบ้านบางส่วนต้องอยู่นอกแนวเส้นเสียงและไม่ได้รับค่าชดเชย ซึ่งการกำหนด

³⁷ กฤติกา เลิศสวัสดิ์. เล่มเดิม. หน้า 129-132.

³⁸ จูตินันท์ ศรีสถิต และอวยพร เต้ชูตระกูล ก เล่มเดิม. หน้า 25.

³⁹ ประชาชาติธุรกิจ. (2550, 10 กันยายน). “ข่าวเก่าปัญหา항공 (หนักกว่า) เดิม: ชดเชยมลพิษเสียงสุวรรณภูมิ ชีร์ตี้เรื่องยาว คมนาคม.” ประชาชาติธุรกิจ.

ค่าชดเชยโดยยึดหลักเกณฑ์ค่า NEF เป็นมาตรฐานในการกำหนดค่าชดเชยนั้นจึงเป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบ

ดังนั้น ค่า NEF จึงเป็นตัวเลขที่ไม่เพียงแต่กำหนดความรุนแรงของผลกระทบเท่านั้น แต่ยังเป็นรูปแบบของการกำหนดค่าชดเชยผลกระทบที่แตกต่างกันด้วย หมายความว่า เพียงแค่ข้ามจากเส้นระดับเสียง NEF>40 ไปสู่เขต NEF 30-40 ก็หมดสิ้นแล้ว ซึ่งโอกาสในการขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อย้ายหนีเสียงดัง เหลือเพียงทางออกเดียวคือการปรับปรุงอาคารเพื่อให้ทนอยู่ได้กับเสียงเครื่องบินขึ้น-ลง แต่สิ่งที่เกิดขึ้นจริงหลังการเปิดใช้งานสนามบินสุวรรณภูมิก็คือ การปฏิบัติการด้านการบินไม่ได้เป็นไปตามแบบแผนที่คาดการณ์ไว้ในแบบจำลอง ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงแนวเส้นเสียงหลายต่อหลายครั้ง และเป็นชนวนที่สร้างความแตกแยกในกลุ่มชาวบ้าน เพราะแนวเส้นเสียงที่แบ่งแยกพื้นที่ออกเป็น 2 ส่วนที่ได้รับผลกระทบต่างกัน ทำให้ชาวบ้านคิดว่าจะได้รับการแก้ปัญหาที่ไม่เท่าเทียมกัน ทั้งๆที่อยู่หมู่บ้านเดียวกัน หรือห่างกันแค่กำแพงรั้วกันเท่านั้น

สำหรับ โครงการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิได้มีการคำนวณระดับเสียงรบกวนจากกิจกรรมการบินในรูปแบบของ NEF โดยมีการใช้แบบจำลองคอมพิวเตอร์ INM (Integrated Noise Model) ในการคำนวณเพื่อประเมินเสียงที่เกิดขึ้นจากเครื่องบินเมื่อเปิดใช้งานท่าอากาศยาน จากนั้นใช้เส้นระดับเสียง (Noise Contour) ลากผ่านแต่ละจุดที่มีการคาดการณ์ว่าจะเกิดเสียงดังในระดับเดียวกัน เพื่อจัดทำแผนที่เส้นเสียงของชุมชนรอบสนามบิน

ทั้งนี้การคาดการณ์เส้นระดับเสียงด้วยโปรแกรม INM เป็นการคำนวณที่ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า เครื่องบินจะบินตามเส้นทางการบินและปฏิบัติตามขั้นตอนการบินตามข้อมูลที่ป้อนสู่แบบจำลองคอมพิวเตอร์เท่านั้น แต่ในสถานการณ์จริง ยังมีตัวแปรอื่นๆอีกมากที่จะส่งผลให้ระดับเสียงรบกวนที่เกิดขึ้นคลาดเคลื่อนไปจากที่คาดการณ์ไว้ อาทิ ความแตกต่างของลมและอุณหภูมิ ลักษณะภูมิประเทศ อาคารและสิ่งก่อสร้างในบริเวณใกล้เคียง การเร่งเครื่องขึ้นบินตามสภาพลมเทคนิคการควบคุมเครื่องของนักบิน และที่สำคัญที่สุดคือ ความเที่ยงตรงของข้อมูลการปฏิบัติการด้านการบิน เช่น จำนวนและชนิดของเครื่องที่บินขึ้น-ลงทั้งในช่วงเวลากลางวันและกลางคืน แนวเส้นทางการบิน เพราะถ้าข้อมูลที่เกิดขึ้นจริงในส่วนนี้ไม่ตรงกับข้อมูลที่ป้อนเข้าสู่แบบจำลองคอมพิวเตอร์ก็มีโอกาสสูงที่ระดับเสียงรบกวนในสถานการณ์จริงจะเปลี่ยนไปจากสิ่งที่คาดการณ์⁴⁰

ดังนั้นการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้เสียหายแต่ละรายโดยยึดแนวเส้นเสียง NEF แต่เพียงอย่างเดียวโดยไม่คำนึงถึงความเดือดร้อนรำคาญและปัญหาผลกระทบอื่นอันเกิดจากการขนส่งและการจราจรทางอากาศตลอดจนความเสียหายที่จะได้รับจากปัญหามลพิษทางเสียงที่เกิดขึ้นจึงไม่มีความเหมาะสมและยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบ

⁴⁰ ฐิตินันท์ ศรีสถิต และ อวยพร แต่ชุตระกุล ก เล่มเดิม. หน้า 22-23.

เนื่องจากบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในการอยู่อาศัย สิทธิในชีวิต ทรัพย์สินและร่างกาย ที่จะอยู่อาศัยโดยไม่ถูกละเมิดสิทธินั้น ซึ่งความต้องการของผู้เสียหายนั้นมิได้ต้องการการชดเชย ความเสียหายเป็นเงินแต่อย่างใดแต่สิ่งที่ผู้เสียหายต้องการนั้น คือสิทธิในการอยู่อาศัยที่สงบ โดยปราศจากการรบกวนการอยู่อาศัยที่เดือดร้อน และหากผู้เสียหายเลือกได้แล้วก็จะต้องเลือกที่จะ ให้อุทธรณ์กระทำที่เป็นการรบกวนมากกว่าที่จะเลือกให้ชดใช้ค่าเสียหาย

4.3.3 ปัญหาการเยียวยาความเสียหาย

กฎหมายว่าด้วยละเมิดเป็นรากฐานสำคัญอย่างหนึ่งของกฎหมายสิ่งแวดล้อม เนื่องจาก ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบในการที่บุคคลหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่อีกบุคคล หนึ่งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็คดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือคดีอื่นก็ตาม ซึ่งในการฟ้องคดี เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น หากโจทก์ฟ้องมาตาม มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 การชดเชยค่าสินไหมทดแทนย่อมเป็นไปตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายลักษณะละเมิด⁴¹ โดยมาตรา 438 บัญญัติว่า “ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใด เพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่ พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่งค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใดๆ อันได้ ก่อขึ้นนั้นด้วย”

บทบัญญัติดังกล่าวนี้เป็นบทบัญญัติที่กำหนดค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เป็น การกระทำละเมิดที่มีลักษณะทั่วไป หากจะนำมาใช้ในการชดเชยความเสียหายที่เป็นคดีเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมจึงยังไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากว่าในการเรียกร้องให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าเสียหาย ในคดีสิ่งแวดล้อมนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องมีความสอดคล้องกับมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงมิได้มีเพียงเฉพาะในเรื่องของการเรียกร้องค่าเสียหายเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ ปัญหาที่เกิดขึ้นคือการคิดคำนวณค่าความเสียหายว่าเท่าใดจึงจะเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย อีกทั้งคดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่ต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญ เพื่อให้ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ ด้านที่เกี่ยวกับผลกระทบสิ่งแวดล้อมในคดี เนื่องจากผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม ไม่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ทำให้การพิจารณาคดี กระทำได้ยากและอาจเกิดความ ไม่เป็นธรรมขึ้น นอกจากนี้ในเรื่องของความเสียหายที่ได้รับและค่าเสียหายนั้นเป็นปัญหาที่โจทก์ ซึ่งเป็นผู้เสียหายประสบในการพิสูจน์ถึงค่าเสียหาย โดยเฉพาะค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการทุ กษามานที่ตนได้รับอันตรายสาหัส หรือค่าเสียหายทางจิตใจ เนื่องจากไม่มีฐานคิดที่แน่นอนว่ามาจาก

⁴¹ ชวัลกานต์ เกราะแก้ว. เล่มเดิม. หน้า 64.

ที่ไหน เมื่อไม่สามารถพิสูจน์ได้ศาลก็ไม่สามารถกำหนดให้ได้ทั้งๆที่ค่าเสียหายเหล่านี้มีอยู่จริง ได้รับความเสียหายจริง แต่ไม่สามารถกำหนดเป็นจำนวนเงินที่มีฐานคิดที่ชัดเจน พยานผู้เชี่ยวชาญ จึงเป็นผู้ที่มีความสำคัญในการให้ความเห็นว่าความเสียหายที่โจทก์ขอมานั้นมีอยู่จริงหรือไม่ และความเสียหายมีอยู่มากมายเพียงใด ดังนั้น ในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม จึงควรที่จะมีพยานผู้เชี่ยวชาญ ในด้านเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยแยกความเชี่ยวชาญออกไปเฉพาะด้าน เช่น ผู้เชี่ยวชาญ ทางด้านน้ำ ผู้เชี่ยวชาญทางด้านอากาศ หรือผู้เชี่ยวชาญทางด้านเสียง เพื่อประโยชน์ในการพิสูจน์ ความเสียหายที่เกิดขึ้นและจะทำให้การดำเนินคดีเป็นไปอย่างง่ายและสะดวกขึ้น⁴²

อนึ่ง ปัญหาที่สำคัญอีกประการในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ก็คือ ปัญหาเรื่อง กระบวนการพิจารณาคดีที่มีความล่าช้า แต่การเยียวยาความเสียหายที่เกิดต่อสุขภาพอนามัยของ ประชาชนและสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องได้รับการเยียวยาอย่างทันท่วงที ซึ่งหากทิ้งไว้เป็นเวลานาน โดยไม่มีการเยียวยาอาจก่อให้เกิดภัยอันตรายที่รุนแรงขึ้นได้ เพราะฉะนั้นวิธีการเยียวยาที่รวดเร็วและ ทันท่วงทีโดยไม่ต้องรอผลคำพิพากษา กองทุนเพื่อการเยียวยาความเสียหายจึงเป็นอีกมาตรการหนึ่ง ที่จะช่วยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

แม้ว่าในปัจจุบัน ได้มีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นมาแล้วก็ตาม แต่ส่วนใหญ่ เงินกองทุนสิ่งแวดล้อมจะถูกนำไปใช้ในการบำบัดน้ำเสีย อากาศเสีย ตลอดจนระบบบำบัดของเสีย และอุดหนุนกิจการต่างๆ ที่เป็นการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่มิได้ถูกนำมาใช้ ในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดในคดีสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด⁴³

โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติให้มีกองทุนสิ่งแวดล้อม และมีวัตถุประสงค์ดังนี้

“มาตรา 23 เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการดังต่อไปนี้

1) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบ บำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหา จัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

2) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืม เพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใด สำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจนั้น

⁴² อรรถพรณ ฌ บางช้าง และอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. (2552). *โครงการศึกษาแนวทางการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจจากผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนกระบวนการยุติธรรม*. หน้า 5-45 - 5-48.

⁴³ แหล่งเดิม. หน้า 5-58.

3) ให้เอกชนกู้ยืมในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเองหรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัตินี้

4) เป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

5) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน”

จากวัตถุประสงค์ตาม มาตรา 23 จึงเห็นได้ว่า รัฐให้ความสำคัญต่อการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยค้ำประกันว่า หากกิจกรรมใดมีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีและถูกต้องแล้ว ปัญหาสิ่งแวดล้อมจากกิจกรรมนั้นๆ คงจะไม่เกิดขึ้น หรือโอกาสที่จะเกิดขึ้นมีได้ยาก ซึ่งเป็นกลยุทธ์ทางหนึ่งของการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม กองทุนสิ่งแวดล้อมยังขาดอีกส่วนหนึ่ง คือ การคุ้มครองและเยียวยาผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษสิ่งแวดล้อม โดยที่ผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องไปฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย การเพิ่มส่วนที่ขาดของกองทุนสิ่งแวดล้อมจึงเท่ากับเป็นการคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหาย⁴⁴ อีกทั้งยังเป็นการช่วยก่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ในการเยียวยาความเสียหายที่ได้รับได้ทันที่

4.3.4 กรณีศึกษาปัญหามลพิษทางเสียงและการเยียวยาความเสียหายจากปัญหามลพิษทางเสียงของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

ปัญหาและผลกระทบอันเกิดจากมลพิษทางเสียงของท่าอากาศยานสุวรรณภูมินับตั้งแต่เปิดใช้อย่างเป็นทางการ ได้สร้างความเดือดร้อนรำคาญและเสียหายต่อชาวบ้านที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงเป็นจำนวนมาก โดยมีผลกระทบทั้งทางสุขภาพ ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สิน แต่ชาวบ้านซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายนั้นก็ไม่ได้รับการดูแลหรือการเยียวยาความเสียหาย อย่างแท้จริงในเวลาอันเหมาะสม เช่นในกรณีศึกษาดังนี้

1) ตัวแทนชุมชนศิลาภิรัตน์อุปถัมภ์⁴⁵ กล่าวว่า ชุมชนศิลาภิรัตน์อุปถัมภ์อยู่ห่างจากสนามบินสุวรรณภูมิ 2 กิโลเมตร เป็นชุมชนติดถนนคู่ขนานมอเตอร์เวย์สายกรุงเทพฯ-ชลบุรีสายใหม่

⁴⁴ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ ข (2539, มกราคม-มีนาคม). “ทางเลือกหนึ่งในการเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ.” *คูลพาท*, 43, 1. หน้า 105.

⁴⁵ คมชัดลึก. (2554). เสียงสะท้อนจากชาวบ้านรอบสุวรรณภูมิ (ตอนที่ 9) ไม่รับเงินแต่อยากได้บ้านใหม่. สืบค้นเมื่อ 17 กันยายน 2554, จาก <http://www.komchadluek.net>.

ผลกระทบด้านเสียงถูกกำหนดเป็น 2 ส่วน คือ อยู่แนวเส้นเสียง NEF มากกว่า 40 ซึ่งได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง และอีกส่วนอยู่ในแนวเส้นเสียง NEF 30-40

“บ้านที่อยู่ในเส้นเสียง NEF มากกว่า 40 และอยู่ในแนวร่องเสียงของเครื่องบิน เวลาเครื่องบินขึ้น-ลงก็จะบินเป็นแนวเดียว ผ่านหลังคาบ้านพอดี ตรงนี้อยู่ใกล้สนามบินมาก ช่วงที่เครื่องบินกำลังร่อนลงจะบินต่ำมาก เฉียดหลังคาบ้าน เรียกว่ามองเห็นนอตเครื่องบินกันเลย ก่อนหน้านั้นการทำอากาศยานเข้ามาประเมินราคาเพื่อรับซื้อ แต่ให้ราคาต่ำมาก ต่ำกว่าราคาตลาดด้วย ทำให้พี่และชาวบ้านรับไม่ได้ เพราะให้ราคาต่ำ แล้วต้องไปหาที่อยู่ใหม่ก็ต้องเป็นหนี้เป็นสินอีก เพราะราคาเท่านั้นจะไปซื้อใหม่ในแบบที่อยู่ปัจจุบันนี้ไม่ได้จริงๆ อยู่ที่นี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 ก่อนที่ถนนมอเตอร์เวย์จะสร้างอีก นอกจากที่นี้จะบ้านแล้วยังเป็นที่สร้างรายได้ให้แก่ครอบครัวด้วย เพราะเปิดเป็นร้านขายของชำ-อาหารตามสั่ง ใจจริงอยากย้าย เนื่องจากไม่อยากทนอยู่ในสภาพแบบนี้ แต่ก่อนย้ายก็ต้องคิดก่อนว่าจะไปกินอะไร เงินที่ได้แค่นี้ถ้าไปหาที่อยู่ใหม่ก็ต้องเป็นหนี้ไปอีกแล้ว เรื่องที่จะต้องเริ่มอาชีพใหม่อีก ทั้งที่ในความเป็นจริงก็อยู่มาดีๆ พอสนามบินมาก็ทำให้เดือดร้อนแล้ว”

และ “ชาวบ้านหลายคนบอกว่า ที่ไม่ย้ายไม่ใช่เพราะอยากได้เงินมากๆ ซึ่ง การทำอากาศยานก็ว่าต้องการเรียกร้องเงิน แต่ที่ชาวบ้านบอกว่าไม่รับเงินที่ให้มา แต่ขอให้หาบ้านใหม่ หาที่อยู่ใหม่ให้ ซึ่งต้องอยู่ในระดับเดียวกับที่เคยอยู่กันอย่างทุกวันนี้ ทางการทำอากาศยานก็ปฏิเสธ”

2) หมู่บ้านเคหะนคร 2 ถนน ร่มเกล้า เป็นหนึ่งในชุมชนที่อยู่รอบสนามบินสุวรรณภูมิ และได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง เป็นชุมชนที่อยู่ห่างจากรั้วสนามบินสุวรรณภูมิด้านตะวันตกเพียง 300 เมตร และอยู่ห่างจากรันเวย์ของสนามบินเพียง 850 เมตร

ชาวหมู่บ้านเคหะนคร 2⁴⁶ กล่าวว่า “หมู่บ้านเคหะนคร 2 เป็นชุมชนเก่าแก่ มีชาวบ้านเข้ามาอยู่อาศัยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 เป็นชุมชนใหญ่มีผู้อยู่อาศัยกว่า 3,000 คน 90% เป็นคนพื้นที่ที่อยู่มาดั้งเดิม ชาวบ้านไม่เคยคิดว่าจะมีการสร้างสนามบินในบริเวณดังกล่าว เนื่องจากเป็นพื้นที่รับน้ำกว่าจะสร้างสนามบินได้มีการเวนคืนที่ดินถึง 3 ครั้ง ก่อนจะมีการสร้างสนามบินสุวรรณภูมิไม่เคยมีการประชาสัมพันธ์ให้ชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่ทราบว่าจะมีการสร้างสนามบิน จนกระทั่งเริ่มมีการก่อสร้างชาวบ้านถึงได้ทราบ และไม่เคียดคิดว่าเมื่อสนามบินเปิดให้บริการแล้วจะมีผลกระทบกับชาวบ้านมากถึงขนาดนี้”

หมู่บ้านเคหะนคร 2 อยู่ในแนวเส้นเสียง NEF 30-40 ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 ความเดือดร้อนครอบคลุมทั้งหมู่บ้าน และการทำอากาศยานต้องขดเขยแต่มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2550 มีการกำหนดเส้นเสียงใหม่ให้แคบลง หลายบ้านต้องหลุดวงออกไป ทำให้ไม่ได้รับการชดเชยจากการทำอากาศยาน จำนวนบ้านที่ได้รับผลกระทบลดลง

⁴⁶ แหล่งเดิม.

เป็นผลให้การทำอากาศยานชดเชยให้ชาวบ้านจำนวนน้อยลงไปด้วย ทั้งที่ความเดือดร้อนเท่ากัน เสียงที่ได้ยินก็ดังเท่ากัน บางบ้านอยู่ในแนวเส้นเสียง แต่ห่างออกไปอีก 2 หลัง ไม่ได้อยู่ในแนวเส้นเสียง ทำให้ไม่ได้รับการชดเชย ทั้งที่ผลกระทบไม่ได้แตกต่างกันเลย ชาวบ้านต้องทุกข์ทรมานแค่นั้น เคยอยู่อย่างมีความสุข แต่วันนี้ทั้งผู้ใหญ่ เด็ก คนแก่ เกิดความเครียด บางคนหูตึง กลายเป็นคนเสียงดังเหมือนคนก้าวร้าว หงุดหงิดง่าย เพราะอดนอน

แต่ตอนนี้ที่ก่อกวนมากคือ กลัวเครื่องบินจะตกใส่หลังคาบ้านเหมือนเมืองนอก มีอยู่ครั้งหนึ่งช่วงที่หมอกกลางจัด ช่วงนั้น เป็นเวลาประมาณเก้าโมงเช้า ได้ยินเสียงเครื่องบินดังมาก และบ้านสั่นสะเทือนไปทั้งหลัง ชาวบ้านตกใจกันมาก คิดว่าเครื่องบินตก ปรากฏว่าเป็นเครื่องบินบินต่ำมาก สูงกว่าหลังคาบ้านนิดเดียว ถ้ามีตึกสูง 4-5 ชั้น ต้องชนแน่นอน เข้าใจว่าเพราะหมอกกลางจัดคงบินหลงทางและบินผ่านมากกลางหมู่บ้าน สนามบินทุกที่ในโลกไม่มีที่ไหนคิดสนามบินมากขนาดนี้ ขณะที่ชาวบ้านรอบๆ สนามบินยังไม่ได้รับการชดเชย และกำลังจะมีโครงการสร้างรันเวย์ที่ 3 และหากขยายขีดความสามารถสูงสุดเป็น 4 รันเวย์ ชาวบ้านจะเดือดร้อนมากกว่านี้หลายเท่า

นอกจากเสียงที่ดังกว่า 90 เดซิเบลแล้ว ยังมีทั้งมลพิษ ฝุ่นละออง ไอละอองน้ำมัน เหม่าควันของเครื่องบิน ก่อนหน้านี้มีการสุ่มตรวจชาวบ้านในหมู่บ้านเคหะนคร 2 พบว่ามีความบกพร่องทางการได้ยิน ขอให้การทำอากาศยานช่วยรับผิดชอบค่ารักษา การทำอากาศยานก็บอกให้ใช้บัตรทอง รวมทั้งเคยเรียกร้องให้กรมควบคุมมลพิษเข้ามาตรวจสอบก็เงียบ ขอให้มาตรวจสอบสารตะกั่วในเลือดก็ไม่มา จะให้ชาวบ้านต้องอยู่อย่างทรมานไปถึงเมื่อไหร่”

3) ชาวบ้านชุมชนหมู่บ้านนครินทร์ การ์เด็น⁴⁷ กล่าวว่า “ในหมู่บ้านนี้มีประชาชนอาศัยอยู่ประมาณ 250 หลังคาเรือน แม้จะอยู่ห่างจากสนามบินถึง 7 กิโลเมตร แต่ก็ยังอยู่ในแนวเส้นเสียง NEF 30-40 ซึ่งแต่เดิมเมื่อสนามบินสร้างเสร็จใหม่ หมู่บ้านนี้ได้รับผลกระทบและอยู่ในเกณฑ์ที่บริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ต้องชดเชยปรับปรุงบ้านจำนวน 200 หลัง แต่เมื่อมีการกำหนดเส้นเสียงใหม่ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2550 ทำให้เหลือบ้านที่อยู่ในเกณฑ์ได้รับการชดเชยเพียง 100 หลัง

ก่อนที่จะมีสนามบินสุวรรณภูมิ ชาวบ้านอยู่กันอย่างมีความสุข สภาพแวดล้อมในหมู่บ้านสงบ ร่มรื่น เพราะอยากจะใช้ชีวิตบั้นปลายที่นี่ จึงคิดว่าเลือกที่อยู่อย่างนี้ถูกต้องแล้ว เพราะอยู่นอกเมือง ไม่พลุกพล่าน และไม่เคยมารู้มาก่อนเลยว่าสนามบินสุวรรณภูมิจะมาสร้างตรงนี้ จนวันหนึ่งขับรถบนมอเตอร์เวย์เห็นการก่อสร้างสนามบินและหอบังคับการบิน จึงทราบ ขณะนั้นก็ยิ่งดีใจว่าความเจริญกำลังมาถึง เพราะเมื่อก่อนแถวนี้เป็นทุ่งนา พื้นที่ที่สร้างสนามบินก็เป็นหนองน้ำเป็นบ่อปลามาก่อน จึงไม่คิดว่าจะส่งผลกระทบต่อชาวบ้าน เนื่องจากที่อยู่ก็ห่างจากสนามบินพอควร

⁴⁷ แหล่งเดิม.

จนกระทั่งวันที่เริ่มทำการบิน ก็เริ่มเดือดร้อนทันที “ชาวบ้านพยายามเรียกร้องให้ การทำอากาศยาน เข้ามาดูแล แต่ไม่เคยเข้ามาดูแล ไม่เคยเข้ามาในหมู่บ้านนี้เลยสักครั้ง ชาวบ้านจึง เริ่มเบื่อหน่าย คนที่มีฐานะดีหน่อย ก็ยอมควักเงินตัวเองปรับปรุงบ้านเพื่อให้อันตรายได้ ถ้าการทำ อากาศยาน จะช่วยชาวบ้านจริง คงไม่ให้ชาวบ้านเดือดร้อนมานานกว่า 2 ปี”

4.4 ปัญหาความรับผิดชอบ

การกระทำความคิดอันเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น แม้จะมีกฎหมายบัญญัติความรับผิด ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมไว้แล้วก็ตาม แต่ปัญหาความรับผิดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่างๆ นั้น ก็ยังไม่เป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง และยังไม่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครอง ผู้เสียหาย หรือเยียวยาความเสียหายได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังส่งผลให้ไม่มีการเกรงกลัวต่อ กฎหมายและให้ความสำคัญต่อผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากปัญหามลพิษทางเสียง จึงทำให้การใช้ สิทธิหรืออำนาจของบุคคลนั้น ไม่มีขีดจำกัดและไม่มีกรอบของกฎหมายในอันที่จะควบคุมให้ เป็นไปในทางที่ถูกต้องในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

4.4.1 ความรับผิดทางแพ่ง

ในความรับผิดของบุคคลทางแพ่งนั้น กฎหมายได้ให้การรับรองสิทธิของผู้ที่ถูกโต้แย้ง หรือได้รับความเสียหายและกำหนดให้ผู้ที่จะละเมิดสิทธิหรือผู้ที่ก่อความเสียหายให้มีหน้าที่ต้องชำระหนี้ โดยการกระทำ งดเว้นการกระทำ หรือส่งมอบทรัพย์สินแล้วแต่กรณีตามบ่อเกิดของมูลหนี้ ซึ่ง แบ่งออกได้เป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ นิติกรรม ได้แก่ สัญญา และนิติเหตุ ได้แก่ ละเมิด จัดการ งานนอกสั่ง และลาภมิควรได้⁴⁸ นอกจากนี้หลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษยังได้ถูกนำมาใช้ในการ แก้ไขปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม รวมถึงมลพิษทางเสียงด้วย โดยได้กำหนดความรับผิดทาง แพ่งของผู้ที่ครอบครองหรือเป็นเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษไว้ ในมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นความรับผิดโดยเด็ดขาด (Strict Liability) อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดียังคงต้องพิสูจน์ว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นจริง หรือแม้มีความเสียหายเกิดขึ้นจริงแต่การพิสูจน์ว่าความเสียหายนั้นมีสาเหตุมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำ ของผู้ก่อมลพิษ ก็ยังเป็นภาระแก่โจทก์ นับเป็นเรื่องที่ยุงยาก อีกทั้งปัญหามลพิษทางเสียงจาก อากาศยานนั้น จัดได้ว่าอากาศยานเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทหนึ่งตามมาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่การพิสูจน์ถึงความรับผิดว่าอากาศยานใดต้องมีความรับผิด หรือเสียงจากอากาศยานลำใดที่ก่อให้เกิดมลพิษนั้นเป็นภาระ แก่โจทก์อย่างมาก นอกจากนี้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550

⁴⁸ สันต์ชัย เหล่าสันติสุข. เล่มเดิม. หน้า 53.

ซึ่งเป็นกฎหมายควบคุมปัญหาความเดือดร้อนรำคาญยังได้บัญญัติถึงค่าใช้จ่ายในการจัดการกับเหตุรำคาญนั้น แต่ค่าใช้จ่ายดังกล่าว ผู้ที่ก่อเหตุรำคาญจะต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายนั้นเฉพาะค่าใช้จ่ายที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้ไปสำหรับการจัดการเหตุรำคาญนั้นเท่านั้น ซึ่งไม่รวมถึงค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลผู้เสียหายหรือค่าเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับจากการก่อเหตุรำคาญนั้นด้วย ทั้งที่กฎหมายสาธารณสุขเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันควบคุมเหตุเดือดร้อนรำคาญ อนึ่ง การเก็บค่าธรรมเนียมเป็นมาตรการทางด้านเศรษฐศาสตร์ที่ถูกนำมาใช้ในบทบัญญัติของกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบนพื้นฐานของหลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษและหลักการป้องกันไว้ก่อน ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะนำไปใช้เกี่ยวกับการรักษาสิ่งแวดล้อมและมลพิษที่เกิดจากการใช้ท่าอากาศยานเท่านั้น แต่มิได้มีส่วนที่จะนำไปใช้ในการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากมลพิษที่เกิดจากการใช้ท่าอากาศยานแต่อย่างใดเลย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ควรเก็บเงินจากผู้โดยสารและสายการบินที่ใช้บริการ และมีการแบ่งแยกเงินที่เก็บไว้ใช้ตามวัตถุประสงค์ในการรักษาสิ่งแวดล้อมและมลพิษที่เกิดจากการใช้สนามบินและเงินที่ใช้ในการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการใช้สนามบินอย่างชัดเจน

4.4.2 ความรับผิดชอบทางอาญา

ประมวลกฎหมายอาญานั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง และทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งรักษาความสงบ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม การกำหนดมาตรการที่เป็นบทลงโทษแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการกระทำอันเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญไว้ในประมวลกฎหมายอาญา⁴⁹ ภาควิชาความผิดลหุโทษในการก่อให้เกิดเสียงดังรบกวน ดังนี้

มาตรา 370 “ผู้ใดส่งเสียง ทำให้เกิดเสียงดังหรือกระทำความอื้ออึง โดยไม่มีเหตุสมควร จนทำให้ประชาชนตกใจ หรือเดือดร้อน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท”

มาตรา 372 “ผู้ใดทะเลาะกันอย่างอื้ออึงในทางสาธารณะหรือสาธารณสถาน หรือกระทำโดยประการอื่นใดให้เสียความสงบเรียบร้อยในทางสาธารณะหรือสาธารณสถาน ต้องระวางโทษปรับ ไม่เกินห้าร้อยบาท”

ทั้งนี้เป็นการกำหนดเพื่อป้องกันการทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนและเพื่อให้บ้านเมืองเกิดความสงบเรียบร้อย แต่บทบัญญัติส่วนใหญ่จะเน้นไปที่การกระทำของตัวบุคคลที่ทำให้เกิดเสียงดังมากกว่า และในกรณีที่มีการส่งเสียง ทำให้เกิดเสียงหรือกระทำความอื้ออึง โดยไม่มีเหตุอันสมควรจนทำให้ประชาชนตกใจหรือเดือดร้อนตามมาตรา 370 นั้น ไม่ได้มีการบัญญัติอย่างชัดเจนว่าการทำให้เกิดเสียงดังนั้นรวมถึงการใช้ทรัพย์สินแล้วก่อให้เกิดเสียงดังอันเป็นการ

⁴⁹ วรทยา อัสวโมหิต. เล่มเดิม. หน้า 101-102.

รบกวนด้วยหรือไม่ จึงไม่มีการแบ่งแยกความรับผิดชอบที่เกิดจากการกระทำของตัวบุคคล และจากการใช้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ก่อให้เกิดเสียงดังอย่างชัดเจน และมีได้บัญญัติถึงกรณีที่เกิดเสียงดังนั้นเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่กายหรือจิตใจด้วย เนื่องจากในภาวะปัจจุบันนี้สภาพของสังคมได้มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปโดยต้องมีการพึ่งพาสิ่งอำนวยความสะดวกหรือเทคโนโลยีสมัยใหม่ในการดำรงชีวิตและรวมถึงการสร้างความเป็นเมือง ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีความบกพร่องตั้งแต่กระบวนการผลิตที่ก่อให้เกิดเสียงดังอันเกิดจากเครื่องยนต์ เครื่องจักร และได้มีการให้ความสำคัญต่อผลกระทบที่เกิดจากเสียงเลย ซึ่งหากทุกคนนั้นใช้สิทธิของตนอยู่ในกรอบที่จะไม่เป็นการรบกวนผู้อื่นแล้วก็ไม่เป็นปัญหา แต่การใช้สิทธิที่ไม่มีความเกรงใจซึ่งกันและกัน มีการเห็นแก่ตัวมากขึ้น จึงทำให้มีการใช้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินแล้วเป็นการก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่นข้างเคียงอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งในบางครั้งที่อาจส่งผลกระทบต่อสภาพจิตใจของผู้เสียหายได้ นอกจากนี้แล้วบทลงโทษแก่ผู้ที่กระทำผิดก็มีเพียงเล็กน้อย จึงทำให้ผู้กระทำความผิดไม่มีความเกรงกลัวต่อบทลงโทษและยังอาจมีการกระทำความผิดซ้ำอีก อย่างไรก็ตาม ในกรณีของท่าอากาศยานนั้นก็ถือได้ว่าเป็นการก่อให้เกิดเสียงดังอันเป็นการรบกวนเช่นกัน แต่หากจะนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับคงไม่เหมาะสม เพราะบทบัญญัติดังกล่าวมีโทษเพียงเล็กน้อย และผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางเสียงนั้นได้รับผลกระทบที่รุนแรง ที่ส่งผลกระทบต่อทั้งทางร่างกายและจิตใจ รวมถึงทรัพย์สิน ซึ่งความเดือดร้อนเสียหายนี้ก็มีโทษจะมีเพียงบางวันหรือบางวันเท่านั้น แต่ผู้เสียหายต้องทนทุกข์ทรมานเป็นเช่นนี้อยู่ทุกวันที่มีการขนส่งทางอากาศ บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดที่ก่อให้เกิดเสียงดังรบกวนอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง และส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและทรัพย์สินของผู้อื่น

เมื่อพิจารณามาตรการลงโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายควบคุมปัญหาความเดือดร้อนรำคาญแล้ว พบว่ายังมีโทษปรับเพียงเล็กน้อย และในบางคดีก็ยังสามารถเปรียบเทียบปรับได้อีก แม้ว่าการเปรียบเทียบปรับจะเป็นการลดจำนวนคดีเข้าสู่ศาลก็ตาม แต่ก็ยังไม่เป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างจริงจังทำให้ผู้กระทำความผิดไม่มีความเกรงกลัวต่อบทลงโทษ เพราะสามารถจ่ายเงินค่าเปรียบเทียบปรับได้ และยังไม่ให้ความสำคัญแก่ความเสียหายหรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากปัญหาความเดือดร้อนรำคาญนั้นด้วย

4.4.3 ความรับผิดชอบทางปกครอง

ท่าอากาศยานสุวรรณภูมินั้นถือได้ว่าเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่จะต้องให้ความสำคัญแก่ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยมาตรา 67 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับชุมชนและรัฐ

ในการคุ้มครองส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิต⁵⁰ และการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน⁵¹ ดังนั้นเมื่อมีการกระทำใดๆ ที่เป็นการส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม อันมีลักษณะจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ย่อมจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและคุณภาพชีวิตของชุมชนและปัจเจกบุคคล ชุมชนหรือปัจเจกบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะดำเนินการเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐเข้าดำเนินการยุติการทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือ การปล่อยมลพิษนั้น และในกรณีเช่นนี้อาจถือได้ว่าประชาชนหรือปัจเจกบุคคลเป็นผู้เสียหายและถูกโต้แย้งสิทธิแล้วแม้จะยังไม่ปรากฏความเสียหายอย่างชัดเจน เพราะถือเป็นการละเมิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แล้ว หากหน่วยงานของรัฐ ไม่ดำเนินการหรือละเลยล่าช้าจนอาจเกิดความเสียหาย บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อตนเองโดยการใช้มาตรการทางกฎหมายฟ้องคดีต่อศาลหรืออาจจำเป็นต้องปกป้องสิทธินั้นด้วยตัวเอง โดยการกระทำใดๆ เพื่อเป็นการป้องกันและยับยั้งความเสียหายนั้นได้ด้วยตนเอง⁵²

สำหรับกรณีของท่าอากาศยานนั้น เมื่อพิจารณาจากปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่มีการเปิดให้บริการอย่างเป็นทางการแล้วจึงเห็นได้ว่า มิได้ให้ความสำคัญต่อผลกระทบที่จะเกิดขึ้น โดยมิได้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชนอย่างชัดเจนและไม่มีมาตรการที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหา รวมถึงไม่ได้เข้ามาเจรจาเพื่อทำความเข้าใจถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นก่อนการก่อสร้างเนื่องจาก ยังมีชาวบ้านอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่เข้าใจถึงสภาพปัญหาที่จะเกิดขึ้นจริงและได้รับผลกระทบจากการเปิดให้บริการของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เช่นกรณีของ (EIA) ได้ระบุถึง “แผนปฏิบัติการด้านการชดเชยแก่ผู้อาศัยโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ” ว่า ในเขต NEF > 40 ท่าอากาศยานต้องเจรจาซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างซึ่งก่อสร้างก่อนปี พ.ศ. 2544 ให้เสร็จก่อนเปิดใช้ท่าอากาศยาน หากเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างไม่ประสงค์จะขาย ท่าอากาศยานต้องสนับสนุนและปรับปรุงหรือติดตั้งวัสดุอุปกรณ์ลดผลกระทบด้านเสียง และประชาสัมพันธ์ให้ผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบที่ได้รับ ท่าอากาศยานต้องแจ้งหน่วยงาน

⁵⁰ ชวัลกานต์ เกราะแก้ว. เล่มเดิม. หน้า 24.

⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 67.

⁵² ชวัลกานต์ เกราะแก้ว. เล่มเดิม. หน้า 25-26.

ที่เกี่ยวข้องกับการให้อุญาตว่าพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบด้านเสียงสูงและไม่สามารถอยู่อาศัยได้⁵³

ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ในทางปฏิบัติแล้วมิได้มีการนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ไม่มีการเจรจาซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างก่อนเปิดใช้สนามบินสุวรรณภูมิ⁵⁴ ดังนั้นภายหลังจากที่มีการเปิดใช้ท่าอากาศยานอย่างเป็นทางการแล้วจึงก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านและการท่าอากาศยาน และยังส่งผลกระทบต่อระบบการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ จึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการคุ้มครองคุณภาพชีวิตของประชาชน ในการที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี สะอาด ปราศจากมลพิษ

นอกจากนี้ปัญหาที่สำคัญของการเยียวยาความเสียหายอีกประการ คือเงื่อนไขในการซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจากผู้ได้รับผลกระทบตามรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น มิได้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนที่ดิน จึงทำให้มีลักษณะแตกต่างจากการเวนคืนอย่างชัดเจน เนื่องจากการเวนคืนนั้นจะต้องดำเนินการตามระเบียบราชการ มีกฎหมายการเวนคืนและใช้ราคาประเมินตามกฎหมายเวนคืน แต่ขณะที่การซื้อคือนั้นเป็นการตกลงระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขายในราคาที่ทั้งสองฝ่ายพอใจ⁵⁵ ซึ่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 42 มีบทบัญญัติที่อนุญาตให้มีการบังคับซื้ออสังหาริมทรัพย์โดยชอบด้วยกฎหมายโดยการเวนคืน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สาธารณะด้านการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมและต้องจ่ายค่าทดแทนอย่างเป็นธรรมในระยะเวลาอันสมควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายในการเวนคืนนั้น⁵⁶ และปัญหาที่สำคัญของการแก้ไขเยียวยาปัญหาแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบทางเสียงคือ ความล่าช้า ซึ่งแม้จะมีมติคณะรัฐมนตรีเร่งรัดให้มีการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบแล้วก็ตาม แต่การชดเชยนั้นเป็นไปอย่างล่าช้า และในบางกรณีนั้นก็ไม่สามารถตกลงราคากันได้ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าหลังจากที่มีการเปิดใช้ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิจนถึงปัจจุบันยังมีการทยอยจ่ายเงินค่าชดเชยอยู่เรื่อยๆยังไม่เสร็จสิ้น ทั้งที่ควรมีการจ่ายเงินค่าชดเชยและเจรจาถึงสภาพปัญหาที่จะเกิดขึ้นอย่างชัดเจนรวมถึงการแก้ไขปัญหาก็จะเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการเปิดใช้สนามบินแล้ว จึงทำให้การจ่ายค่าชดเชยและเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากมลพิษทางเสียงของท่าอากาศยานสุวรรณภูมินั้นไม่ได้รับความเป็นธรรมและภายในเวลาอันสมควรแก่ผู้เสียหายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

⁵³ จูตินันท์ ศรีสถิต และอวยพร แต้ชูตระกูล ก เล่มเดิม. หน้า 23.

⁵⁴ แหล่งเดิม. หน้า 24.

⁵⁵ แหล่งเดิม. หน้า 26.

⁵⁶ กฤติกา เลิศสวัสดิ์. เล่มเดิม. หน้า 138.

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ปัญหามลพิษทางเสียงจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมินั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของผู้คนที่อาศัยบริเวณใกล้เคียงเป็นจำนวนมาก ซึ่งท่าอากาศยานสุวรรณภูมินั้นถือได้ว่าเป็นการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่จะต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย แต่จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น หลังจากมีการเปิดใช้ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิแล้ว ได้ส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของชาวบ้านเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะมลพิษทางเสียงจากอากาศยานที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงและได้สร้างความเดือดร้อนเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และทรัพย์สิน ทำให้เกิดความเครียด มีคราบเขม่า คราบน้ำมัน บ้านร้าง เกิดการทุรคต ทำให้ชาวบ้านที่ได้รับความเดือดร้อนทนไม่ไหวต้องออกมาเรียกร้องสิทธิให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบ และหลังจากนั้นได้มีมติคณะรัฐมนตรีถึง 2 ครั้ง เพื่อให้มีการดำเนินการเจรจาเพื่อเยียวยาความเสียหาย แต่การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงตามมติคณะรัฐมนตรีก็ได้เป็นไปอย่างล่าช้า อีกทั้งยังได้สร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างชาวบ้าน ดังนั้นการดำเนินการทางศาลจึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่จะคุ้มครองสิทธิและเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากมลพิษทางเสียงจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิได้ แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินการทางศาลก็ยังไม่เป็นการเอื้ออำนวยให้ผู้เสียหายสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อีกหลายประการ

จากการศึกษาหลักกฎหมายความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษแล้วพบว่า แม้หลักดังกล่าวจะได้ถูกนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยมีการกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ในกรณีที่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นได้ก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายไว้ในมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นความรับผิดชอบเด็ดขาด (Strict Liability) ก็ตาม แต่ผู้เสียหายก็ต้องมีการพิสูจน์ถึงความเสียหายอันเนื่องมาจาก

การกระทำของจำเลย และปัญหามลพิษทางเสียงที่เกิดขึ้นนั้น ได้สร้างผลกระทบและความเสียหายแก่ชาวบ้านเป็นจำนวนมาก การดำเนินคดีเพื่อให้ได้รับการเยียวยาความเสียหายที่ยังเป็นไปตามหลักประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงเป็นเรื่องที่ยุ่งยาก ค่าใช้จ่าย และยังเป็นภาระค่าใช้จ่าย การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) จึงเป็นวิธีการที่จะทำให้ผู้เสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม เนื่องจากปัญหามลพิษทางเสียงนั้นเป็นกรณีที่ส่งผลกระทบต่อผู้เสียหายเป็นจำนวนมากที่มีข้อเท็จจริงเป็นอย่างเดียวกัน พยานหลักฐานจึงเป็นชุดเดียวกัน ทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปพร้อมกันอย่างรวดเร็ว ประกอบกับหากมีวิธีพิจารณาคดีแบบไต่สวน โดยมีลักษณะของขั้นตอนการดำเนินคดีและวิธีการพิจารณาคดีแบบเดียวกับวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค รวมถึงมีส่วนที่ให้คำพิพากษาหรือคำสั่งผูกพันบุคคลภายนอกคดีเช่นเดียวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว ก็จะทำให้ผู้เสียหายสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้ง่ายขึ้น อีกทั้งยังเป็นการคุ้มครองสิทธิและเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

อนึ่ง ปัญหาจากมลพิษทางเสียงของท่าอากาศยานนั้นจัดได้ว่าเป็นปัญหาของความเดือดร้อนรำคาญอย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ซึ่งจากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากปัญหาความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) ของประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว หลักกฎหมายของความเดือดร้อนรำคาญนั้นได้ให้ความคุ้มครองแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่ว่าผู้ครอบครองจะเป็นผู้เช่าอสังหาริมทรัพย์หรือเป็นเจ้าของที่ดิน หรือแขกผู้มาอาศัย หรือเป็นสมาชิกในครอบครัวของเจ้าของ ที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากความเดือดร้อนรำคาญนั้นจะได้รับชดใช้ความเสียหาย ซึ่งการกระทำนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อหรือไม่นั้นไม่สำคัญ หากการกระทำนั้นได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญหรือเกิดความไม่สะดวกสบายแล้ว จำเลยก็ต้องรับผิดชอบ นอกจากนี้โจทก์ไม่มีหน้าที่ต้องพิสูจน์ว่าจำเลยกระทำการ หรือละเว้นกระทำการ โดยประมาทและการกระทำหรือละเว้นดังกล่าวได้ก่อความเสียหายแก่โจทก์ โจทก์มีหน้าที่ต้องพิสูจน์เพียงว่าผลมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของจำเลยไปรบกวนการใช้หรือการครอบครองที่ดินของโจทก์ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับกรณีเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากปัญหาความเดือดร้อนรำคาญของประเทศไทยแล้ว มาตรา 1337 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้ให้ความคุ้มครองแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น ส่วนบุคคลผู้เช่า หรือผู้มาอาศัย ที่ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนรำคาญต้องดำเนินคดีตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งการดำเนินคดีคงอยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่โจทก์ต้องมีภาระการพิสูจน์ถึงการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลย แต่หากพิจารณากฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นแล้ว ได้มีการบัญญัติกฎหมายกองทุนชดเชยความเสียหายจากมลพิษทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1974

โดยได้มีการนำเงินกองทุนนั้นมาเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากมลพิษทางสิ่งแวดล้อมให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษทางสิ่งแวดล้อม สำหรับเงินกองทุนนั้นกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยได้มีการบัญญัติถึงเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เช่นกัน แต่เงินกองทุนนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อนำมาใช้ในการบำรุง รักษา และบำบัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมเท่านั้น มิได้มีวัตถุประสงค์ในการนำมาใช้ในการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายแต่อย่างใด จึงทำให้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอในการให้ความคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่จะต้องรวมถึงการให้ความคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือได้รับผลกระทบอันเกิดจากปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมด้วย

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองสิทธิและการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางเสียง โดยเฉพาะมลพิษทางเสียงจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิแล้ว พบว่าเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อชาวบ้านเป็นจำนวนมาก ซึ่งต้องได้รับการแก้ไขเยียวยาอย่างทันทั่วทั้งที่ แต่ในการดำเนินการเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ ทั้งทางด้านกระบวนการยุติธรรมทางศาลและหลักเกณฑ์อื่นๆ ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ยังไม่เป็นการคุ้มครองและเยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางเสียงได้อย่างแท้จริง ซึ่งหากพิจารณาเรื่องของการดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมโดยใช้สิทธิฟ้องคดีทางศาลแล้วขั้นตอนการดำเนินคดียังเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เริ่มต้นตั้งแต่การทำคำฟ้อง กระบวนการพิจารณา ตลอดจนผลของคำพิพากษา ที่ยังคงเป็นไปตามกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด และยังมีลักษณะคดีที่มีผู้เสียหายเป็นจำนวนมากที่ได้รับความเสียหายจากการละเมิดในคราวเดียวกัน การดำเนินคดีจึงเป็นอุปสรรคและลำบากอย่างยิ่งในการเรียกร้องเพื่อเยียวยาความเสียหาย ซึ่งหากจะนำกระบวนการวิธีพิจารณาและการเยียวยาความเสียหายของบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้กับกรณีของมลพิษทางเสียงอันเกิดจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ซึ่งเป็นคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อผู้เสียหายเป็นจำนวนมากแล้ว จึงยังไม่มีประสิทธิภาพและไม่มีความเหมาะสมที่เพียงพอในการที่จะให้ความคุ้มครองสิทธิและเยียวยาความเสียหายได้ นอกจากนี้บทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337 ยังให้ความคุ้มครองแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์เท่านั้นในการฟ้องคดีอันเกิดจากความเดือดร้อนเสียหาย อีกทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ยังมีความซ้ำซ้อนกัน เนื่องจากการกระทำความผิดอันเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวมถึงหน่วยงานอีกหลายหน่วยงาน แต่ในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกันนั้นไม่มีการประสานงานกัน จึงทำให้การลงโทษผู้กระทำความผิดไม่ครบทุกฐานความผิดได้ เนื่องจากประมวลกฎหมายอาญากำหนดไว้ว่า ห้ามมิให้ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดซ้ำเมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว จึงทำให้ไม่สามารถ

ลงโทษผู้กระทำความผิดในฐานะความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องได้อีก นอกจากนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังมีความพร้อมในการแบกรับภาระกิจที่ไม่เท่ากันและยังขาดความตื่นตัวในการปฏิบัติหน้าที่

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางเสียงนั้นยังไม่มีที่เหมาะสมกับแต่ละสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดมาตรฐานเสียงโดยทั่วไปที่ยังไม่มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้กับกรณีของปัญหามลพิษทางเสียงจากท่าอากาศยาน เนื่องจาก ปัญหาเสียงของอากาศยานนั้นมีความดังที่รุนแรงกว่ากรณีทั่วไป และนอกจากนี้ยังมีความเดือดร้อนเสียหายอันเกิดจากกิจกรรมการบินอีกหลายประการ หรือการกำหนดมาตรฐานเสียงจากแหล่งกำเนิดที่ยังไม่มีความครอบคลุมถึงแหล่งกำเนิดมลพิษบางประเภท ที่มีความบกพร่องมาจากกระบวนการผลิตส่งผลให้ปัญหามลพิษทางเสียงยังคงเกิดขึ้นอยู่เป็นประจำ รวมถึงอากาศยานซึ่งถือเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทยานพาหนะอย่างหนึ่ง ที่มีปัญหามลพิษทางเสียงอันเนื่องมาจากการใช้เครื่องจักรเครื่องยนต์ในการขับเคลื่อน ปัญหาการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณโดยรอบท่าอากาศยานยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ จึงทำให้บริเวณดังกล่าวยังมีผู้อยู่อาศัยที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอยู่ อีกทั้งสิทธิของผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายก็มีทั้งผู้ที่อาศัยอยู่ก่อนและภายหลังที่มีการก่อสร้างท่าอากาศยาน การเยียวยาความเสียหายแก่บุคคลทั้งสองกลุ่มจึงเกิดปัญหาว่าจะต้องเยียวยาอย่างไร และในการกำหนดค่าชดเชยแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษทางเสียงนั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของมติคณะรัฐมนตรีโดยยึดหลักเส้นเสียง NEF จึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่เท่าเทียมกันระหว่างชาวบ้าน ซึ่งปัญหาการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากมลพิษทางเสียงจากท่าอากาศยานที่ยังคงเป็นไปตามกฎหมายลักษณะละเมิดนั้นจึงอาจเกิดปัญหาในการพิสูจน์ความเสียหายเพื่อให้สอดคล้องกับมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ แม้จะมีกองทุนทดแทนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 แต่กองทุนดังกล่าวยังขาดในส่วนที่จะนำไปใช้ในการเยียวยาผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงกรณีของปัญหามลพิษทางเสียงจากท่าอากาศยานด้วย โดยกองทุนสิ่งแวดล้อมนั้นจะมีวัตถุประสงค์ในการนำไปใช้เพื่อบำรุง รักษา และบำบัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ในส่วนของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษทางสิ่งแวดล้อมนั้น มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติให้เจ้าของผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นตามหลักทฤษฎีความรับผิดโดยเคร่งครัดและตามหลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เสียหายก็ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อให้ได้รับค่าใช้จ่ายค่าเสียหายซึ่งนับเป็นภาระและเป็นอุปสรรคต่อผู้เสียหายอย่างยิ่ง และผู้ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญตามกฎหมายสาธารณสุขหรือเจ้าของผู้ครอบครองก็ยังรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายเฉพาะที่เจ้าพนักงานได้ใช้จ่าย

ไปในการจัดการกับปัญหาเหตุร้ายค่านั้นเท่านั้น นอกจากนี้บทลงโทษของประมวลกฎหมายอาญาก็มิได้มีบทบัญญัติในการลงโทษผู้กระทำความผิดที่ก่อให้เกิดเสียงดังรบกวนอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงและส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและทรัพย์สินของผู้อื่น ที่สำคัญปัญหาความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเปิดใช้ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและได้นำมาซึ่งความขัดแย้งนั้นจะไม่เกิดขึ้นได้หากว่าการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ นั้นได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนที่ถูกต้องก่อนที่จะมีการก่อสร้างและเปิดให้บริการอย่างเป็นทางการ

จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษามาตรการทางกฎหมายและปัญหามลพิษทางเสียง โดยเฉพาะปัญหามลพิษทางเสียงจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ รวมถึงจากการสัมภาษณ์และได้พูดคุยกับชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบแล้วพบว่า ในการดำเนินการเพื่อให้ได้รับการแก้ไขหรือเยียวยานั้นยังไม่เป็นการเอื้ออำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียหายให้ได้รับความคุ้มครอง จึงทำให้ผู้เสียหายนั้นไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาอย่างแท้จริงและเหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินคดีโดยใช้สิทธิทางศาลที่ยังมีรูปแบบในการดำเนินคดีอย่างคดีแพ่งทั่วไป ส่งผลให้การดำเนินคดีอันเกิดจากปัญหามลพิษทางเสียงจากท่าอากาศยานที่มีผู้เสียหายจำนวนมากเป็นไปอย่างล่าช้า และยังเป็นอุปสรรคในการดำเนินคดีอีกหลายประการ หรือการดำเนินการตามขั้นตอนของการท่าอากาศยานเพื่อให้ได้รับเงินค่าชดเชยนั้นก็ เป็นไปอย่างยุ่งยากไม่ทันเยียวยาต่อความเสียหายที่ได้รับ รวมถึงบทบัญญัติของกฎหมายและหลักเกณฑ์อื่นๆที่เกี่ยวข้องที่ยังไม่มีความเหมาะสมที่จะเป็นการคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิและเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางเสียงแล้ว พบว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่รวมถึงหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการใช้ปฏิบัติกับกรณีของปัญหามลพิษทางเสียงของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ยังไม่มีความเหมาะสมและขาดประสิทธิภาพในการให้ความคุ้มครองสิทธิและเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหาย ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวความคิดในการปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ปัญหาของการเยียวยาผู้เสียหายได้รับการแก้ไขและเยียวยาที่มีความเหมาะสม สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรมยิ่งขึ้น ดังนี้

1) ควรมีการจัดทำกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากการดำเนินคดีแพ่งในลักษณะละเมิดทั่วไป เพื่อแก้ปัญหาอุปสรรคของการดำเนินคดีและยังเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายได้เข้าถึงความยุติธรรมได้สะดวก และรวดเร็วยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการแก้ปัญหาค่าความไม่เป็นธรรมของกระบวนการทางกฎหมายที่เป็นอยู่ และยังมีส่วนทำให้การดำเนินคดี

สิ่งแวดล้อมที่มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายอีกหลายฉบับนั้นได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้โดยบัญญัติให้มีลักษณะทำนองเดียวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 โดยในการบัญญัติกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีสิ่งแวดล้อมควรมีประเด็นดังต่อไปนี้

(1) การดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ในคดีสิ่งแวดล้อมให้ยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมในการฟ้องร้องดำเนินคดีแก่ผู้เสียหายและผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้เสียหาย เพื่อเป็นการประหยัดและเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายสามารถเข้าถึงความยุติธรรมจากศาลได้โดยง่ายขึ้น

(2) ในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม โจทก์จะฟ้องด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือก็ได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการสะดวก รวดเร็วและลดปัญหาความเคร่งครัดของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ใช้บังคับอยู่

(3) นำการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) มาปรับใช้ ในกรณีที่มีผู้เสียหายจำนวนมากและมีประเด็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในการเรียกร้องอย่างเดียวกัน โดยควรมีการบัญญัติถึงหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการของการดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีสิ่งแวดล้อม เนื่องจากในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมนั้น มีผู้เสียหายที่ได้รับรวมเสียหายเป็นจำนวนมาก การดำเนินการฟ้องคดีในลักษณะของการฟ้องคดีแพ่งทั่วไปนั้นจึงยังไม่เป็นการสะดวก ลำบากและยังไม่เป็นการอำนวยความสะดวกยุติธรรม ซึ่งหากนำการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้ก็จะเป็นการช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี และจากการพิจารณาคดีที่มีพยานหลักฐานในเรื่องเดียวกัน ชุดเดียวกัน จึงทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างรวดเร็วและคำพิพากษาก็เป็นไปในทางเดียวกัน

(4) เพื่อเป็นการลดปัญหาภาระการพิสูจน์ตามหลักกฎหมาย “ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นนำสืบ” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นระบบกล่าวหาและเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย จึงควรบัญญัติกฎหมายเพื่อเป็นการสนับสนุนให้ศาลมีบทบาทในการค้นหาความจริง โดยควรบัญญัติถึงกระบวนการพิจารณาในลักษณะไต่สวน โดยให้อำนาจศาลในการซักถามพยานเองและเรียกพยานหลักฐานมาสืบได้เองตามที่เห็นสมควร เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม รวมทั้งมีอำนาจในการซักถามพยานเกี่ยวกับข้อเท็จจริงใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีแม้จะไม่มีคู่ความฝ่ายใดยกขึ้นอ้าง

(5) ในการสืบพยานในคดีสิ่งแวดล้อมควรบัญญัติถึงการตรวจและแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญโดยศาล โดยพยานผู้เชี่ยวชาญต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น ผู้เชี่ยวชาญทางด้านน้ำ ผู้เชี่ยวชาญทางด้านดิน และผู้เชี่ยวชาญทางด้านเสียง ทั้งนี้เพื่อให้การพิสูจน์ความเสียหายและมูลค่าความเสียหายตลอดจนการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเป็นไปโดยถูกต้องและมีความสอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง

(6) ปัญหาสำคัญในการทำคำฟ้องคือการเกิดความผิดพลาดและข้อบกพร่องต่างๆ อันเกิดจากการขาดความรู้และความเข้าใจของโจทก์ ในการทำคำฟ้องรวมถึงคำขอบังคับ ซึ่งอาจส่งผลต่อคำพิพากษาได้ ดังนั้นจึงควรบัญญัติถึงการทำคำพิพากษาโดยให้อำนาจศาลที่จะพิพากษาคดีเกินกว่าคำขอบังคับของโจทก์ได้ หากปรากฏว่าคำเสียหายที่โจทก์เรียกร้องไม่ถูกต้องหรือวิธีการบังคับตามคำขอของโจทก์ไม่เพียงพอต่อการเยียวยาความเสียหายตามฟ้อง ให้ศาลมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าเสียหายและใช้มาตรการหรือวิธีการบังคับให้เหมาะสมได้ แม้จะเกินคำขอบังคับก็ตาม

(7) เนื่องด้วยผู้ที่มีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดีในคดีสิ่งแวดล้อมนั้นมีเป็นจำนวนมาก เพื่อประโยชน์ในการที่จะยังให้เกิดความสงบเรียบร้อย และไม่เกิดข้อพิพาทที่ยุ่งยากและรุนแรง ควรบัญญัติถึงการทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยให้ศาลมีอำนาจกำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นผูกพันบุคคลภายนอกคดีที่มีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดีด้วยได้

2) เนื่องจากการกำหนดมาตรฐานระดับเสียงในสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปนั้นไม่สามารถนำมาใช้ในการแก้ปัญหาได้กับทุกกรณีที่มีความเดือดร้อนรำคาญอันเกิดจากเสียง เพราะด้วยเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการจึงทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นแตกต่างกันไป และมาตรฐานเสียงจากแหล่งกำเนิดก็ยังไม่ครอบคลุมกับแหล่งกำเนิดเสียงทุกประเภท ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญได้ ดังนั้นจึงควรมีการปรับปรุงค่ามาตรฐานระดับเสียงในสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปและมีการกำหนดมาตรฐานเสียงจากแหล่งกำเนิดทุกประเภทให้เหมาะสมและทันสมัยต่อสถานการณ์ เพื่อให้มีความสอดคล้องและสามารถนำมาใช้ได้จริงกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น รวมถึงการกำหนดวิธีการตรวจวัดระดับเสียงให้มีความเหมาะสมกับแต่ละสถานการณ์ที่เกิดขึ้นด้วย เช่น ควรมีการกำหนดมาตรฐานระดับเสียงและวิธีการตรวจวัดระดับเสียงจากการประกอบอาชีพที่มีผลกระทบด้านเสียงเพื่อเป็นต้นแบบและสามารถนำมาปรับใช้ได้จริงกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยมีหลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์และตรวจวัดที่แตกต่างกันไปซึ่งอาจคำนึงถึง สภาพแวดล้อมใกล้เคียง ทิศทางลม ระดับความดังที่อาจเกิดขึ้น และระดับความถี่ ส่วนกรณีการกำหนดมาตรฐานเสียงจากแหล่งกำเนิดนั้น เช่น ควรมีการกำหนดมาตรฐานการผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้าและสิ่งอำนวยความสะดวกที่มีการใช้เครื่องจักรเครื่องยนต์ เช่น เครื่องตัดหญ้า เครื่องดูดฝุ่น ที่ควรมีระดับเสียงที่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค หรือกรณีสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่ต้องมีมาตรฐานระดับเสียงสำหรับการใช้งาน โดยมีการแสดงระดับความดังแต่ละระดับเพื่อเป็นการเตือนให้ผู้บริโภคตระหนักถึงอันตรายจากเสียงที่มีระดับเกินมาตรฐานด้วย

3) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 มาตรา 27 และมาตรา 28 โดยที่ในกรณีเหตุรำคาญนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินและเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยแล้ว ค่าใช้จ่ายนั้นให้รวมถึงค่าใช้จ่ายอันจำเป็นที่ผู้เสียหายได้ใช้จ่ายไปจริง อันเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้นและค่ารักษาพยาบาลที่เกิดจากเหตุรำคาญนั้นด้วย

4) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 23 โดยให้มีการเพิ่มวัตถุประสงค์ของเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมในการใช้จ่าย โดยให้มีการนำเงินกองทุนดังกล่าวมาใช้ในการเยียวยาความเสียหาย แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมด้วย เช่นเดียวกับกฎหมายประเทศญี่ปุ่นที่มีกฎหมายกองทุนชดเชยความเสียหายจากมลพิษทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1974

5) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มาตรา 60 ในกรณีที่พบว่ามีการเข้าไปก่อสร้างอาคาร สิ่งปลูกสร้างหรือปลูกไม้ยืนต้นในเขตปลอดภัยการเดินอากาศโดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน นอกจากพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้รื้อถอนแล้ว ควรบัญญัติมาตรการลงโทษทางอาญา เช่น ควรมีโทษปรับ หรือโทษจำคุก ด้วย

6) แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337 โดยขยายความคุ้มครองให้แก่ผู้ที่มีสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมาย เช่น สัญญาเช่า มีสิทธิจะปฏิบัติการเพื่อยังความเสียหายหรือเดือดร้อนนั้นให้สิ้นไปได้ ในกรณีที่บุคคลใดใช้สิทธิของตนจนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ที่มีสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหาย

7) แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 370 โดยควรมีการกำหนดความรับผิดชอบในกรณีที่การทำให้เกิดเสียงดังหรือกระทำความอื้ออึงตามวรรคหนึ่งนั้น เกิดจากการใช้สิทธิในทรัพย์สินและเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายหรือได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจ

8) ควรมีการจัดทำมาตรการในการจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากท่าอากาศยานเป็นการเฉพาะอย่างชัดเจน

(1) มีแนวนโยบายสนับสนุนให้มีการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่อยู่อาศัยให้ป้องกันผลกระทบจากเสียงของอากาศยานเช่นเดียวกับกฎหมายของประเทศเยอรมันรวมถึงมีนโยบายให้มีการปลูกต้นไม้เพื่อดูดซับเสียง

(2) ควรมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมดสำหรับผู้เสียหายที่อาศัยอยู่ก่อนที่จะมีการก่อสร้างท่าอากาศยานในบริเวณที่อาจได้รับผลกระทบ และหากผู้เสียหายไม่ประสงค์จะขาย ก็ควรกำหนดรูปแบบการจ่ายเงินค่าชดเชยโดยยึดหลักความเสียหายที่ได้รับจริง โดยมีการตรวจสอบความเสียหายที่ได้รับแต่ละครอบครัวตามหลักวิธีการทางวิทยาศาสตร์ประกอบด้วยเทคนิคทางการแพทย์และผู้เชี่ยวชาญทางด้านเสียง ทั้งนี้ภายใต้สัญญาประนีประนอมยอมความโดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนและสร้างแรงจูงใจให้ผู้ได้รับผลกระทบย้ายออกหรืออพยพออกจากพื้นที่ที่อาจได้รับผลกระทบ โดยมีการจัดหาที่อยู่อาศัยให้ใหม่ที่มีความเจริญใกล้เคียงกันและไม่ห่างไกลจากเดิมมาก ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของการเคหะแห่งชาติ ส่วนในกรณีผู้เสียหายที่เข้ามาอาศัยอยู่ภายหลังนั้น

การทำอากาศยานสุวรรณภูมิควรรับผิดชอบแต่เฉพาะค่าเสียหายในส่วน of ค่าซ่อมแซมอาคารเท่านั้น

(3) จัดทำคู่มือให้ความรู้และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลกระทบจากมลพิษทางเสียงของทำอากาศยาน และบริเวณที่อาจได้รับผลกระทบอย่างชัดเจน รวมถึงกำหนดวิธีการบินและเส้นทางการบินเพื่อหลีกเลี่ยงการบินผ่านชุมชน และลดปัญหามลพิษทางเสียงไว้ในคู่มือเพื่อให้ชุมชนโดยรอบทำอากาศยานได้รับทราบอย่างชัดเจน

(4) ควรมีการประกาศให้พื้นที่บริเวณโดยรอบทำอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นเขตควบคุมมลพิษ โดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เนื่องจากปัญหามลพิษทางเสียงได้ส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน

(5) ควรมีวิธีการตรวจวัดและประเมินสถานการณ์ระดับเสียงในชุมชนโดยรอบทำอากาศยานเป็นการเฉพาะ และมีการกำหนดระดับเสียงที่ยอมให้มีได้ในชุมชน โดยรอบทำอากาศยาน ทั้งนี้เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาระยะยาวก็ควรมีการแบ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมกับระดับเสียงโดยรอบทำอากาศยานและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

(6) การเก็บเงินค่าธรรมเนียมจากการใช้ทำอากาศยาน ควรมีการแยกเก็บเงินส่วนที่จะนำมาใช้ในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้ทำอากาศยานอย่างชัดเจน

(7) เพื่อแก้ไขปัญหาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการและแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงนั้นควรจะต้องมีการประสานงานกันในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนและปรับปรุงมาตรฐานการปฏิบัติงานให้มีความเคร่งครัดและให้ความสำคัญแก่ผลกระทบจากมลพิษทางเสียงมากขึ้น เช่น มีโครงการสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับมลพิษทางเสียงมากขึ้น เพื่อส่งเสริมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและตระหนักถึงผลกระทบจากมลพิษทางเสียง

(8) ควรมีการสร้างกำแพงเพื่อลดผลกระทบด้านเสียงบริเวณรอบทำอากาศยาน ในลักษณะเช่นเดียวกันกับการสร้างกำแพงเพื่อลดผลกระทบด้านเสียงของทางด่วน

(9) ควรมีการตรวจวัดระดับเสียงของอากาศยานอย่างสม่ำเสมอ และในกรณีที่พบว่าอากาศยานใดมีระดับเสียงเกินมาตรฐาน หากไม่สามารถแก้ไขได้ภายในเวลาที่กำหนด นอกจากการระงับการบินขึ้นลงแล้ว ควรกำหนดความรับผิดชอบการบินนั้น โดยให้มีโทษปรับหรือเพิกถอนใบอนุญาต

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากมลพิษทางเสียงของทำอากาศยานสุวรรณภูมิแล้ว พบว่าในการดำเนินการสำหรับการแก้ไขหรือเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากมลพิษทางเสียงที่มีผู้เสียหายเป็นจำนวนมากนั้น ยังไม่มีความเหมาะสมและ

ยังไม่เป็นการเอื้ออำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียหายให้ได้รับความคุ้มครอง ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินคดีโดยใช้สิทธิทางศาลที่ยังมีรูปแบบในการดำเนินคดีอย่างคดีแพ่งทั่วไป บทบัญญัติของกฎหมายและหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางเสียงที่ยังไม่มีความเหมาะสม ตลอดจนมาตรการดูแลจัดการกับปัญหามลพิษทางเสียงจากท่าอากาศยานที่ยังไม่มีความชัดเจน ดังนั้นหากมีการบัญญัติกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ โดยบัญญัติให้มีลักษณะทำนองเดียวกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค และกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแรงงาน ประกอบกับบัญญัติถึงหลักเกณฑ์ ขั้นตอน ของการดำเนินคดีแบบกลุ่ม มีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมาย และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงและการเยียวยาความเสียหาย รวมถึงมาตรการในการดูแลปัญหาผลกระทบจากมลพิษทางเสียงจากท่าอากาศยานให้มีความชัดเจน และเคร่งครัดมากขึ้น ก็จะทำให้ผู้เสียหายได้รับความคุ้มครองสิทธิและเยียวยาความเสียหายได้อย่างแท้จริง และผู้เสียหายก็สามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้ง่ายขึ้นอย่างสะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม อีกทั้งยังเป็นการลดปัญหาความขัดแย้งอันนำไปสู่การพัฒนาประเทศอีกด้วย

ตารางที่ 5.1 ตารางเปรียบเทียบการแก้ไขมาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากมลพิษทางเสียงของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

กระบวนการพิจารณาและบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	มาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับกับปัญหามลพิษทางเสียง	มาตรการทางกฎหมายที่ได้รับการแก้ไข
1. การดำเนินกระบวนการพิจารณา	ดำเนินกระบวนการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง	จัดทำกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม โดยให้มีลักษณะทำนองเดียวกับวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคและนำการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาปรับใช้
2. ค่าฤชาธรรมเนียม	คดีที่มีคำขอให้ปลดปล่อยทุกซ์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ให้คิดค่าขึ้นศาลตามทฤษฎีหากไม่เกินห้าสิบล้านบาทอัตราร้อยละ 2 แต่ไม่เกิน 200,000 บาทส่วนที่เกินห้าสิบล้านบาทขึ้นไปอัตราร้อยละ 0.1	การดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ในคดีสิ่งแวดล้อมให้ยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมแก่ผู้เสียหายและผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้เสียหาย

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

กระบวนการพิจารณาและ บทบัญญัติของกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง	มาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับ กับปัญหาหลัทธิทางเสียง	มาตรการทางกฎหมาย ที่ได้รับการแก้ไข
3. คำฟ้อง	ต้องทำเป็นหนังสือแสดงโดยแจ้ง ชัดซึ่งสภาพแห่งข้อหาของโจทก์ และคำขอบังคับทั้งข้ออ้างที่อาศัย เป็นหลักแห่งข้อหา	ในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม โจทก์จะฟ้องด้วยวาจาหรือ เป็นหนังสือก็ได้
4. การนำสืบพยาน	การดำเนินคดีแพ่งเป็นระบบกล่าว อ้างตามหลักของประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่งตามหลัก “ผู้ใด กล่าวอ้าง ผู้นั้นนำสืบ” และ ศาลจะรับฟังพยานหลักฐาน เฉพาะที่คู่ความเสนอมาเท่านั้น	การดำเนินคดีในลักษณะ ไต่สวน โดยให้ศาลมีอำนาจ ในการซักถามพยานเองและ เรียกพยานหลักฐานมาสืบได้ เองตามความเห็นสมควรและ มีอำนาจซักถามพยานเกี่ยวกับ ข้อเท็จจริงใดๆที่เกี่ยวข้องกับ คดีแม้จะไม่มีคู่ความฝ่ายใด ยกขึ้นอ้าง
5. การกำหนดค่าเสียหาย	ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดย สถานใดเพียงใดนั้นให้ศาลวินิจฉัย ตามควรแก่พฤติการณ์และ ความร้ายแรงแห่งละเมิด	การบัญญัติถึงการตรวจและ แต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ โดยศาล โดยพยานผู้เชี่ยวชาญ ต้องมีความเชี่ยวชาญ เฉพาะด้าน เช่น ผู้เชี่ยวชาญ ทางด้านผู้เสียหายทางเสียง
6. คำพิพากษา	วินิจฉัยชี้ขาดตามประเด็นแห่งคดี และต้องพิพากษาและสั่งไม่เกิน คำฟ้อง	ให้อำนาจศาลในการวินิจฉัย กำหนดจำนวนค่าเสียหายและ ใช้มาตรการหรือวิธีการตาม คำฟ้องให้ถูกต้องและ เหมาะสมได้แม้จะเกินคำขอ

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

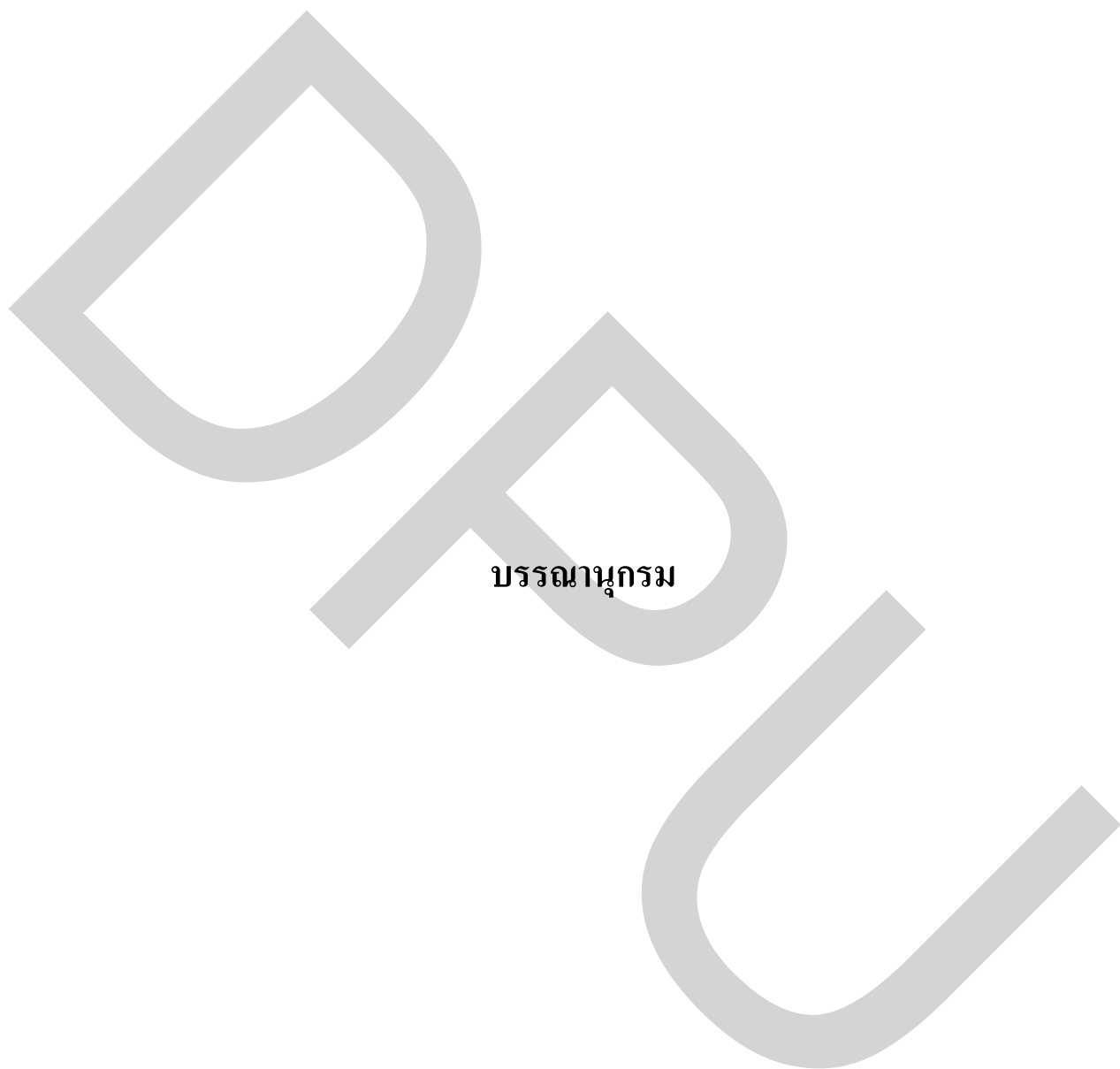
กระบวนการพิจารณาและ บทบัญญัติของกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง	มาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับ กับปัญหาหลุมพรางทางเสียง	มาตรการทางกฎหมาย ที่ได้รับการแก้ไข
7. ผลของคำพิพากษา	คำพิพากษาหรือคำสั่งใดๆ ให้ถือว่า ผูกพันคู่ความในกระบวนการพิจารณา ของศาลที่พิพากษาหรือมีคำสั่ง	ให้อำนาจศาลในการกำหนดให้ คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ผูกพันบุคคลภายนอกคดีซึ่งมี ผลประโยชน์ร่วมกันใน มูลความแห่งคดีด้วยได้
8. พระราชบัญญัติการ สาธารณสุข (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 มาตรา 27 และมาตรา 28	ม. 27 เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น เข้า ระวังหรือป้องกันเหตุรำคาญ เองในกรณีเหตุรำคาญเกิดขึ้น ในที่หรือทางสาธารณะ บุคคลซึ่ง เป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อ หรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญ ต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการ จัดการนั้น ม. 28 เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น เข้า ระวังหรือป้องกัน เหตุรำคาญเองในกรณีเหตุรำคาญ เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนและถ้าเหตุ รำคาญเกิดขึ้นจากการกระทำการ ละเลยหรือการยินยอมของเจ้าของ หรือผู้ครอบครองสถานะนั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ ดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย สำหรับการนั้น	ในกรณีที่เหตุรำคาญนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ ทรัพย์สินและเป็นอันตรายต่อ สุขภาพอนามัยแล้ว ค่าใช้จ่าย นั้นให้รวมถึงค่าใช้จ่ายอัน จำเป็นที่ผู้เสียหายได้ใช้จ่ายไป จริง อันเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้น และค่ารักษาพยาบาลที่เกิดจาก เหตุรำคาญนั้นด้วย

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

กระบวนพิจารณาและบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	มาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับกับปัญหาหลพิษทางเสียง	มาตรการทางกฎหมายที่ได้รับการแก้ไข
9. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 23	เงินกองทุนให้ใช้จ่ายในกิจการบำบัดน้ำเสีย อากาศเสีย ตลอดจนระบบบำบัดของเสียและอุดหนุนกิจการต่างๆที่เป็นการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม	เพิ่มวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมมาใช้ในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายที่ได้รับ ความเสียหายจากปัญหาหลพิษทางสิ่งแวดล้อม
10. พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 60	ถ้ามีการก่อสร้างอาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือปลูกไม้ยืนต้นภายในเขตปลอดภัยการเดินอากาศโดยที่มีได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้รื้อถอนอาคาร สิ่งปลูกสร้างหรือตัดหรือย้ายต้นไม้ยืนต้นภายในเวลาที่กำหนด	ควรมีบทบัญญัติมาตรการลงโทษทางอาญาด้วย เช่น มีโทษปรับหรือจำคุก
11. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337	บุคคลใดใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหาย หรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่า จะเป็นไปตามปกติและเหตุอันควรในเมื่อเอาสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นมาค้ำนึ่งประกอบ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิจะปฏิบัติการเพื่อขังความเสียหายหรือเดือดร้อนนั้นให้สิ้นไป	ขยายความคุ้มครองให้แก่บุคคลผู้มีสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ด้วยโดยบัญญัติให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือผู้มีสิทธิครอบครองในอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิปฏิบัติการเพื่อขังความเสียหายหรือเดือดร้อนนั้นให้สิ้นไป

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

กระบวนการพิจารณาและ บทบัญญัติของกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง	มาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับ กับปัญหาอุปสรรคทางเสียง	มาตรการทางกฎหมาย ที่ได้รับการแก้ไข
12. ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 370	การส่งเสียง ทำให้เกิดเสียงหรือ กระทำความอื้ออึ้งโดยไม่มีเหตุอัน สมควร จนทำให้ประชาชนตกใจ หรือเดือดร้อนต้องระวางโทษปรับ ไม่เกิน 100 บาท	กำหนดความรับผิดชอบในกรณีที่เกิด การทำให้เกิดเสียงดังหรือ กระทำความอื้ออึ้งนั้นเกิดจาก การใช้สิทธิในทรัพย์สินและ เป็นเหตุให้ผู้อื่นนั้นได้รับความ เสียหายหรือได้รับอันตราย แก่ร่างกายหรือจิตใจ



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กรมการขนส่งทางอากาศ. (2547). *40 ปี กรมการขนส่งทางอากาศ*. กรุงเทพฯ: กรมการขนส่งทางอากาศ.
- กรมควบคุมมลพิษ. (2544). *มลพิษทางเสียง*. กรุงเทพฯ: ชิดค์คลับ.
- กรมอนามัย. (2535). *การเฝ้าระวังคุณภาพอากาศและเสียง, คู่มือเจ้าหน้าที่สาธารณสุข (เล่ม 4)*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก.
- กอบกุล ราชะนาคร. (2550). *กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- กาญจนา นิมมานเหมินท์. (2535). *เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายสถานะแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เกษม จันทร์แก้ว. (2541). *เทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- เกษมสันต์ วัฒวรรณ. (2550). *คำอธิบายกฎหมายแรงงาน (พิมพ์ครั้งที่ 11)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- จิตติ ดิงศักดิ์. (2526). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354 ถึง มาตรา 452*. กรุงเทพฯ: ไทยพิทยา.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสถานต์. (2546). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีระราชการพิมพ์.
- น้ำแท้ มีบุญสร้าง. (2550). *การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class action) และการนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- บัญญัติ สุชีวะ. (2551). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์*. กรุงเทพฯ: จีระราชการพิมพ์.
- พิเชษฐ์ เมฆานนท์. (ม.ป.ป.). *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1-7*. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ไพจิตร บุญญพันธุ์. (2548). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด (พิมพ์ครั้งที่ 11)*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.
- ศันนกรณ์ (จำปี) โสคติพันธุ์. (2550). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่งและลาภมิควรได้*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- ศิริกัลยา สุวจิตตานนท์, พัฒนา มูลพฤกษ์ และธีรารัตน์ มุ่งเจริญ. (2541). *การป้องกันและควบคุมมลพิษ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ศุภมล ศรีสุขวัฒนา. (2542). *อบต. กับการจัดการปัญหาสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย*. นนทบุรี: กรมอนามัย.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2533). *การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. (2545). *รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุธิลา ตูลยะเสถียร, โกศล วงสวรรค์, สติต วงสวรรค์. (2544). *มลพิษสิ่งแวดล้อม (ปัญหาสังคมไทย)*. กรุงเทพฯ: อมรการพิมพ์.
- สมชาย หอมลออ. (2548). *รวมกฎหมายสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: สภานายความ.
- สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2548). *โลกนี้...เสียงดัง, คู่มือประชาชนเรื่องมลพิษทางเสียง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วีรณาเพรส.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2547). *กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2550). *กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บทความ

- จรัญ ภัคดีชนากุล. (2551). “พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มิติใหม่ของระบบงาน ยุติธรรมสำหรับผู้บริโภค.” *รพี* 51. หน้า 82-92.
- เฉลิมชาติ แจ่มจรรยา. (2543, มกราคม-มีนาคม). “3 ทศนะด้านกฎหมายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมในสหัสวรรษใหม่.” *health*, 23, 1 หน้า 108-110.
- ัชชม อรรถกัญญา. (2539, มกราคม-มีนาคม). “การบังคับใช้กฎหมาย: ประเด็นที่ยังต้องปรับปรุงในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของไทย.” *คูลพาท*, 43, 1. หน้า 90-93.
- ฐิตินันท์ ศรีสติด และอวยพร เต้ชูตระกูล. (2549, มีนาคม-เมษายน). “เปิดโผไซเรน” หูดับ “ต้อนรับสนามบินสุวรรณภูมิ.” *โลกสีเขียว*, 15, 1. หน้า 21.
- _____. (2550, กันยายน-ตุลาคม). “1 ปี สนามบินสุวรรณภูมิ.” *โลกสีเขียว*, 94. หน้า 22-27.

- นิสวันต์ พิษณุดำรง. (2547, มกราคม-กุมภาพันธ์). “ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ: ท่าอากาศยานที่ทันสมัยที่สุดแห่งใหม่ของโลก.” *วารสารเศรษฐกิจและสังคม*, 41, 1. หน้า 57.
- บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ. (2543, 3 กันยายน). “วิวัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันจากกฎเกณฑ์เฉพาะเรื่องสู่ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม.” *วารสารนิติศาสตร์*. หน้า 465-475.
- ประพจน์ คล้ายสุบรรณ. (2550, พฤษภาคม-สิงหาคม). “แนวคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม.” *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 7, 2. หน้า 11-41.
- พนัส ทศนิยานนท์. (2529, กันยายน). “กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ.” *วารสารสิ่งแวดล้อม*, 3, 2. หน้า 38-53.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2539, มกราคม-มีนาคม). “ทางเลือกหนึ่งในการเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ.” *คูลพาท*, 43, 1. หน้า 105.
- _____. (2543, มกราคม-มีนาคม). “3 ทักษะด้านกฎหมายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมในศหัสวรรษใหม่.” *Health*, 23, 1. หน้า 105.
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2529, กันยายน). “การเปลี่ยนแปลงภาระการพิสูจน์เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของ Common Law ในคดีสภาพแวดล้อมเป็นพิษในแคนาดา.” *วารสารนิติศาสตร์*, 16, 3. หน้า 148-181.

วิทยานิพนธ์

- กฤติกา เลิศสวัสดิ์. (2552). *การป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไกรสร เลียงสมบูรณ์. (2537). *การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยอนุญาโตตุลาการ*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชวัลกานต์ เกราะแก้ว. (2552). *มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ชลีทร รื่นทิม. (2551). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมศึกษากรณี: โครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำลำซาง-แม่น้ำโขง*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- दनัยศ ศรลัมพ์. (2525). *ค่าทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ*. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปัญญาพร โกศลกิติวงศ์. (2541). *ความรับผิดชอบทางแพ่งของผู้ก่อมลพิษในคดีสิ่งแวดล้อม*. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปัญญา สุทธา. (2551). *มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการประกอบธุรกิจการนำเข้าของเสียอันตรายมาทมนเวียนใช้ใหม่ : ศึกษาเฉพาะกรณีของอุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์*. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- พีรฉัตร จรรยาทัศน์. (2547). *การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมโดยศาลชำนาญพิเศษ*. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พีรพล เจตโรจนานนท์. (2553). *การควบคุมมลพิษทางเสียงจากการจราจรทางบก*. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิเชียร พรหมพันธุ์. (2545). *การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในทางแพ่งเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติของรัฐโดยพนักงานอัยการ*. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วรัทยา อัสวาโฆมิต. (2553). *มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางเสียงจากเรือยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวา*. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สันต์ชัย เหล่าสันติสุข. (2551). *ความรับผิดชอบเพื่อละเมิดของผู้ก่อมลพิษทางสิ่งแวดล้อม*. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- สายสุดา นิงสานนท์. (2552). *ความรับผิดชอบเด็ดขาดในกฎหมายลักษณะละเมิด*. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุภิตย์ เกลี้ยงสง. (2551). *ปัญหาการใช้สิทธิเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์เสียหายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337*. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุรัตน์ ชาญชัยกิตติกร. (2551). *การเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยโดยการดำเนินคดีแบบกลุ่ม*. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

สุรัสวดี นนทะโชติ. (2551). *มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมเหตุเดือดร้อนรำคาญจากสุนัข ที่มีเจ้าของ*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

เอกสารอื่นๆ

ธานีศ เกศพิทักษ์. (ม.ป.ป). *คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 (เอกสารประกอบการบรรยายวิชากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ธนาพันธ์ สุกสอาดและคณะ. (2551). *(ร่าง) รายงานการศึกษาค่าผลกระทบด้านเสียงจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2546). *โครงการวางแผนผังการพัฒนาเมืองศูนย์กลางการบินสุวรรณภูมิ*. กรุงเทพฯ: ทีม คอนซัลติ้ง เอ็นจิเนียริง แอนด์ แมเนจเม้นท์.

สถาบันวิจัยสังคม ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอต่อกองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. (2544). *โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.

อรพรรณ ณ บางช้าง และอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. (2552). *โครงการศึกษาแนวทางการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจจากผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนกระบวนการยุติธรรม*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยรพีพัฒนศักดิ์ สำนักงานศาลยุติธรรม.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

วิรัช ภูพิชชากร. (2552, ตุลาคม). ทอท. ชะลอค่าชดเชยผลกระทบจากการดำเนินงานของ ทสภ. ปากน้ำโพสต์. สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2554, จาก <http://www.paknam.com/paknam-post/october-52.html>.

คมชัดลึก. (2552, 11 มีนาคม). เสียงสะท้อนจากชาวบ้านรอบสุวรรณภูมิ (ตอนที่4) ไกล่ตายแล้ว. สืบค้นเมื่อ 17 กันยายน 2554, จาก <http://www.komchadluek.net>

- _____. (2552, 12 มีนาคม). เสียงสะท้อนจากชาวบ้านรอบสนามบินสุวรรณภูมิ (ตอนที่ 5) หมู่บ้านร้าง. สืบค้นเมื่อ 17 กันยายน 2554, จาก <http://www.komchadluek.net>.
- _____. (2552, 18 มีนาคม). เสียงสะท้อนจากชาวบ้านรอบสุวรรณภูมิ (ตอนที่ 7) ไม่เคยเหลียวแล... สืบค้นเมื่อ 17 กันยายน 2554 จาก <http://www.komchadluek.net>.
- _____. (2552, 20 มีนาคม). เสียงสะท้อนจากชาวบ้านรอบสุวรรณภูมิ (ตอนที่ 9) ไม่รับเงินแต่อยากได้บ้านใหม่. สืบค้นเมื่อ 17 กันยายน 2554, จาก <http://www.komchadluek.net>.
- กรมการบินพลเรือน. (ม.ป.ป.). เขตปลอดภัยในการเดินอากาศ. สืบค้นเมื่อ 12 ธันวาคม 2554, จาก <http://www.Aviation.go.th>.
- คลังปัญญาไทย. (ม.ป.ป.). ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ. สืบค้นเมื่อ 16 กันยายน 2554, จาก <http://www.Panyathai.or.th>.
- มติคณะรัฐมนตรี. (ม.ป.ป.). มติคณะรัฐมนตรีในการประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 สืบค้นเมื่อ 18 มกราคม 2555, จาก <http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program 2-1.jsp>.
- _____. มติคณะรัฐมนตรีในการประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2550 สืบค้นเมื่อ 18 มกราคม 2555, จาก <http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program 2-1.jsp>.
- วุฒิชัย สิงห์มณี. (ม.ป.ป.). มาตรการจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากท่าอากาศยาน. สืบค้นเมื่อ 8 มิถุนายน 2555. จาก http://www.thaitopic/knowledge/knowledge/cont_2_02_01doc.
- ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ. (ม.ป.ป.). การจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากสนามบิน. สืบค้นเมื่อ 16 กันยายน 2554, จาก <http://www.suvarnaphumiairport.com>.

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ประมวลกฎหมายอาญา

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

- Barry Nicholas. (1962). *An introduction to Roman law*. Oxford: Clarendon Press.
- Cohn, E. J. (1978). *Manual of German Law* (3th ed.). London: Butter worth.
- Fowler V. Harper and Fleming James, JR. (1956). *The law of tort* (Vol. 3). Boston: Toronto, Little Brown and Company.
- Francis M. Burdick. (1913). *The law of Tort* (3th). New York: Banks and Company Albany.
- Irving J. Sloan. (1971). *Environment and the Law*. New York: Ocean Publication.
- Julian Gresser, koichiro Fujikura and Akio, Morishima. (1981). *Environmental Law in Japan*. London: The MIT Press.
- Milton D. Green. (1972). *Basic Civil Procedure*. New York: The foundation.
- Richard A. Posner. (n.d.). *Tort Law Cases and Economic Analysis*. p. 550.
- William L. Prosser. (1978). *Law of tort* (4th ed). St.Paul, innesota: West Publishing.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

ชวนชม ศักดิ์สินทวงษ์

ประวัติการศึกษา

นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต พ.ศ. 2549

ประกาศนียบัตรหลักสูตรวิชาว่าความ สำนักฝึกอบรมวิชาว่าความ
แห่งสภานายความรุ่นที่ 27

เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 61