

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และความหมายที่เกี่ยวกับการฟ้องเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ในคดีสิ่งแวดล้อมและมลพิษทางเสียงจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ซึ่งถือเป็นท่าอากาศยานสากลที่ทันสมัยที่สุดแห่งหนึ่ง โดยทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการเชื่อมต่อของระบบต่างๆ และศูนย์กลางการพาณิชย์ของชุมชนโดยรอบสนามบิน ในปัจจุบันสนามบินสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันให้แก่ประเทศ เมือง และธุรกิจ ซึ่งอยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ที่พึ่งพาความรวดเร็วและเชื่อมโยงกันทั้งโลก ท่าอากาศยานกลายเป็นตัวจักรในการพัฒนาเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดการขยายตัวของธุรกิจต่อเนื่องจากกิจกรรมการบินในพื้นที่โดยรอบสนามบิน และตามแนวเส้นทางคมนาคมขนส่ง ทำให้เกิดเขตธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการบินเขตโลจิสติกส์ นิคมอุตสาหกรรม ศูนย์จัดจำหน่ายสินค้า ศูนย์ธุรกิจด้านเทคโนโลยีข้อมูล และการสื่อสารและตลาดค้าส่ง ซึ่งอยู่รวมกันเป็นกลุ่มเติบโตขึ้นตามเส้นทางขนส่งที่เชื่อมโยงกับท่าอากาศยาน¹ อย่างไรก็ตาม เมื่อบริเวณรอบท่าอากาศยานมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปสู่สภาพความเป็นเมืองมากขึ้น จึงส่งผลให้บริเวณโดยรอบท่าอากาศยานได้รับผลกระทบต่อระบบนิเวศสิ่งแวดล้อม และการอยู่อาศัยของบุคคลโดยรอบท่าอากาศยานที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจาก ความเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมดังกล่าว และโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานซึ่งมีลักษณะของปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมอย่างหนึ่ง ที่มีผู้เสียหายที่ได้รับความเดือดร้อนรอบบริเวณดังกล่าวเป็นจำนวนมากและต้องการได้รับการแก้ไขปัญหาและเยียวยา ซึ่งผู้เสียหายสามารถใช้วิธีการเยียวยาความเสียหายโดยการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนโดยการใช้มาตรการทางแพ่งในการคุ้มครองสิทธิของตน ดังนั้นจึงต้องศึกษาถึงแนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม 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 ไม่ว่าจะเป็นส่งผลกระทบต่อมนุษย์แต่ละคนหรือต่อชุมชนที่อยู่รวมกันในสังคม⁴

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) และถือเป็นหน้าที่ของทุกๆ คนที่จะต้องร่วมมือกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ไว้ให้ดำรงอยู่คู่กับมนุษย์ตลอดไป ทั้งนี้ เพื่อที่มนุษย์จะได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวนี้ได้อย่างยั่งยืน และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในคติสิ่งแวดล้อมที่ดีและเหมาะสม ทั้งในปัจจุบันและอนาคต⁵

จากรายงานการประชุมของคณะกรรมการนิพนธ์ระหว่างประเทศในหัวข้อการพัฒนาชนบทกับสิทธิมนุษยชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งจัดโดยสมาคมผู้บริโภคแห่งปีนัง เมื่อเดือน ธันวาคม ค.ศ. 1981 ได้กล่าวถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ไว้อย่างน่าสนใจว่า

“มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมธรรมชาติซึ่งได้แก่ ดิน น้ำ และอากาศ ดังนั้น การให้ความเคารพต่อสิทธิมนุษยชนจึงต้องขยายรวมไปถึงความเคารพต่อสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์อาศัยอยู่ด้วย ดังนั้นสิทธิมนุษยชนจึงครอบคลุมถึงสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สะอาดด้วยนั่นเอง”

ศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับแนวความคิดในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมว่ามีหลักเกณฑ์สำคัญ คือ สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์และบุคคลแต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวน รักษาและควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อความสุขสบายของตนเองเมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามเนื่องจากมลพิษหรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ก็สามารถบังคับตามวัตถุแห่งสิทธิได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าได้เกิดความเสียหายหรือยกย่นตรายขึ้นกับชีวิต 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 ดังกล่าวว่า “ประชาชนย่อมมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีอันเอื้อต่อการพัฒนาของตน”

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

สำหรับประเทศไทยแนวความคิดในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมได้ปรากฏชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ฉบับปัจจุบัน ซึ่งได้บัญญัติรับรองแนวความคิด ในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้ใน มาตรา 66 แนวความคิดในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมซึ่งบัญญัติรับรองว่า บุคคลซึ่งรวมกันเป็นท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีร่วมในการจัดการบำรุงรักษา 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 และได้แย่งคัดค้านการใช้อำนาจของรัฐไม่ให้รัฐหรือผู้ใช้อำนาจปกครองใช้อย่างไม่มีขอบเขต ในเวลาต่อมาได้ขยายเป็นสิทธิเรียกร้องต่อรัฐให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้ประชาชนมีหลักประกันขั้นต่ำสุดที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสังคมด้วยความผาสุก สิทธิมนุษยชนจึงครอบคลุมไปถึงสิทธิใหม่ๆ บางประการ เช่น สิทธิที่จะมีงานทำ สิทธิที่จะมีที่พักอาศัยอันถูกสุขลักษณะ สิทธิที่จะมีการพักผ่อนหย่อนใจ และรวมไปถึงสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งเป็นพันธกรณีของรัฐที่จะต้องเข้ารับการระดมการจัดให้มีหลักประกันดังกล่าวแก่ประชาชนพลเมืองของรัฐ⁸

การควบคุมและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันได้อาศัยแนวคิดทางคณิตศาสตร์ที่ว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถือเป็นสมบัติร่วมกันของมหาชน มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมและได้อาศัยประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเหล่านั้น จึงถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ในอันที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีเหมาะสมและมีคุณภาพชีวิตที่ดี ดังนั้น การให้ความเคารพต่อสิทธิมนุษยชนจึงควรขยายความรวมไปถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ได้อาศัยและใช้ประโยชน์อยู่ด้วย สิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้ถือเป็นสิทธิของปัจเจกชนทุกๆ คนที่จะมีส่วนร่วมในการได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในขณะเดียวกันก็ต้องมีหน้าที่ในอันที่จะปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเหล่านั้นไว้ด้วยเช่นกัน⁹

แนวความคิดในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้ เป็นกระบวนการแปรรูปจารีตประเพณีวิถีชีวิตของท้องถิ่นให้กลับกลายเป็นแนวความคิดที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกล่าวอ้างสร้างความชอบธรรมในสิทธิการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตัวอย่างเช่น

ในภาคเหนือ ชาวบ้านจะปกป้องสิทธิของตนเองผ่านการรณรงค์เพื่อให้รัฐรับรองสิทธิตามกฎหมายของชาวบ้านในการจัดการป่าชุมชน ทั้งนี้เพราะชาวบ้านมองการมีส่วนร่วมของตนในกระบวนการผลักดันให้ออกพระราชบัญญัติป่าชุมชนว่า เป็นการต่อสู้ของท้องถิ่นในการพิทักษ์สิทธิของตนในกระบวนการดังกล่าว ชาวบ้านสามารถนำเอาคดีของท้องถิ่นที่ว่าด้วยสิทธิการใช้

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

⁹ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. เล่มเดิม. หน้า 45.

มายืนยันได้อย่างหนักแน่นมากขึ้น ตามนัยที่ว่า ผู้ดูแลและใช้ประโยชน์ทรัพยากรใดก็ตามสมควรเป็นผู้มีสิทธิในทรัพยากรนั้น ตราบเท่าที่เขาไม่ได้ใช้อย่างทำลายหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน และเมื่อเขายุติการใช้ทรัพยากรนั้นแล้วทรัพยากรดังกล่าวก็จะกลับคืนไปเป็นทรัพยากรของส่วนรวมตามเดิม¹⁰

ดังนั้นเมื่อมีการกระทำใดๆ ที่เป็นการส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันมีลักษณะจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ย่อมจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและคุณภาพชีวิตของชุมชนและปัจเจกบุคคล ชุมชนหรือปัจเจกบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะดำเนินการเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐเข้าดำเนินการยุติการทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือการปล่อยมลพิษนั้น และในกรณีเช่นนี้อาจถือได้ว่าประชาชนหรือปัจเจกบุคคลเป็นผู้เสียหายและถูกโต้แย้งสิทธิแล้ว แม้จะยังไม่ปรากฏความเสียหายอย่างชัดเจน เพราะถือเป็นการละเมิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แล้ว หากหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการหรือละเลยล่าช้าจนอาจจะเกิดความเสียหาย บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อตนเองโดยการเข้ามาตราทางกฎหมายฟ้องคดีต่อศาลหรืออาจจำเป็นต้องปกป้องสิทธินั้นด้วยตัวเอง โดยการกระทำใดๆ เพื่อเป็นการป้องกันและยับยั้งความเสียหายนั้นได้ด้วยตนเอง

ดังนั้น หากมีการกระทำใดที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของบุคคลอย่างแน่นอน บุคคลย่อมมีสิทธิปกป้องหรือป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อคุณภาพชีวิตของตนเองได้ โดยไม่จำเป็นต้องรอให้เกิดความเสียหายก่อนแต่อย่างใดหรือมีสิทธิที่จะกระทำได้เลยแม้ความเสียหายนั้นจะยังไม่ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนก็ตาม

2.1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับผู้เสียหายทางสิ่งแวดล้อม

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

¹⁰ อานันท์ กาญจนพันธ์. (2544). มิติชุมชน: วิถีคิดท้องถิ่น ว่าด้วยสิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร. หน้า 265.

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

ต่อมาแนวความคิดทางด้านกฎหมายได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1970 เมื่อมีการบัญญัติกฎหมายคุณภาพสิ่งแวดล้อมออกมา ในมลรัฐมิชิแกนของสหรัฐอเมริกายินยอมให้ประชาชนทุกคนในฐานะเป็นสมาชิกคนหนึ่งของสังคมสามารถฟ้ององค์กรของรัฐบาลและบริษัทเอกชนในเรื่องสิ่งแวดล้อมได้

นักนิติศาสตร์จำนวนมากก็ได้สนับสนุนให้มีการนำเอาหลักกฎหมายเรื่องทรัสต์ต่อมหาชน (Public Trust Doctrine) มาใช้แก้คดีสิ่งแวดล้อม 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 ดังเช่นที่ยึดถือมาตามหลักกฎหมายเรื่องเค็ดรอนราคาญ่อีกต่อไป¹² 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 พนัส ทศนิยานนท์. (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)

เดิมนั้นในการกำหนดความรับผิดชอบของบุคคลนั้นจะต้องปรากฏว่า ผู้กระทำนั้นต้องมี “ความผิด” (Never any Liability Without Fault) อันเป็นหลักเกณฑ์ ในเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิด กล่าวคือ ผู้ที่จะรับผิดชอบทางละเมิดนั้นจะต้องปรากฏว่าผู้กระทำหรือเจตนาในการกระทำการใดการหนึ่ง โดยจงใจ (Wrongful Intention) หรือประมาทเลินเล่อ (Negligence) และสามารถพิสูจน์ได้ว่าผู้กระทำนั้นเป็นผู้กระทำเช่นนั้นจริง แต่อย่างไรก็ตามขอบเขตและหลักเกณฑ์ทางละเมิดดั้งเดิมนั้น ยังไม่กว้างขวางพอที่จะครอบคลุมถึงความรับผิดชอบ โดยเฉพาะในกรณีตามข้อเท็จจริงอาจปรากฏได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้หนึ่งผู้ใดนั้นผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่อในการกระทำ หากแต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นเกิดเนื่องจากสิ่งที่ประกอบกันซึ่งโดยปกติอาจเกิดความบกพร่องผิดปกติได้ ดังนั้น หากพิจารณาตามหลักความรับผิดชอบแบบดั้งเดิมแล้วก็จะมีผลว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิด และไม่ต้องมีความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ซึ่งความรับผิดชอบเด็ดขาดหรือความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์ (Absolute Liability) นั้นความจริงก็คือ “No Fault Liability” หมายถึงความรับผิดชอบแม้ไม่มีความผิด ไม่คำนึงถึงความผิด ความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้กระทำเพียงแต่การกระทำของเขาก่อให้เกิดความเสียหายเขาก็ย่อมต้องรับผิดชอบแล้ว¹⁵

การพิสูจน์ว่าการกระทำของจำเลยครบองค์ประกอบความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ มีความยากลำบากเพราะจะต้องพิสูจน์ให้ได้ครบถ้วน ทั้งองค์ประกอบทางการกระทำและองค์ประกอบทางจิตใจ ทำให้เกิดความยากลำบากแก่โจทก์ในการพิสูจน์ อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพสังคมที่มีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น เช่น กรณีที่มีการใช้เครื่องบินไอพ่นในการพ่นสารเคมีมีพิษลงในไร่นา¹⁶ เป็นต้น ผู้เสียหายจากการกระทำเหล่านี้จะป้องกันขัดขวางอย่างใดย่อมทำได้ยากหรือทำไม่ได้เลยในขณะที่

¹⁴ พิรณัฏฐ์ จรรยาธัตถ์. (2547). การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมโดยศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษ. หน้า 51-53.

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

¹⁶ ปัญญพร โกศลกิตติวงศ์. (2541). ความรับผิดทางแพ่งของผู้ก่อมลพิษในคดีสิ่งแวดล้อม. หน้า 31-32.

ฝ่ายผู้กระทำอยู่ในวิสัยที่จะป้องกันอันตรายมิให้เกิดความเสียหายได้ดีที่สุด ดังนั้น จึงมีแนวคิดที่จะเอาทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาดมาแก้ปัญหาดังกล่าว

ประเทศแคนาดา เจ้าหน้าที่ได้นำเอาแนวความคิดเรื่องความรับผิดชอบโดยเด็ดขาดที่มักนิยมใช้กันในการพิจารณาคดีอาญาและความรับผิดชอบละเมิดมาปรับใช้กับกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองความเป็นอยู่ที่ดีของสาธารณชน 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 อำนาจ วงศ์บัณฑิต ก (2529, กันยายน). “การเปลี่ยนแปลงภาระการพิสูจน์เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของ Common Law ในคดีสภาพแวดล้อมเป็นพิษในแคนาดา.” *วารสารนิติศาสตร์*, 16, 3. หน้า 166.

ทฤษฎีความรับผิดชอบนั้นหากผู้เสียหายหรือโจทก์พิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าการกระทำ ความผิดอยู่ในความครอบครองของจำเลย จำเลยต้องรับผิดชอบต่อโจทก์โดยไม่มีข้อยกเว้นหรือข้อแก้ตัว ใดๆ ทั้งสิ้น

แนวความคิดตามทฤษฎีความรับผิดชอบอาจสรุปได้ว่า หากบุคคลใดกระทำการ หรือไม่กระทำการหรือประกอบกิจการใดอันอาจก่อให้เกิดความเสียหาย หากเป็นความเสียหาย เกิดขึ้นแก่ผู้อื่น บุคคลนั้นต้องรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้น ถึงแม้ว่าในการกระทำหรือประกอบกิจการ ดังกล่าว บุคคลผู้กระทำการจะได้จัดให้มีการป้องกันอันตรายไว้แล้ว และมีได้กระทำการโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อที่จะก่อความเสียหายให้เกิดขึ้นแก่ผู้อื่นแต่ประการใดก็ตาม เพราะหน้าที่ โดยเคร่งครัดซึ่งผู้กระทำต้องระวังและป้องกันมิให้ผู้อื่นได้รับอันตรายจากการกระทำของตนและ หรือบริวารของตน ผู้กระทำดังกล่าวจึงต้องรับผิดชอบเพื่อความบกพร่องในการป้องกันชุมชน¹⁸

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

สหรัฐอเมริกาได้นำทฤษฎีสติพิสัยในสิ่งแวดล้อม และทฤษฎีความรับผิดชอบมา ประยุกต์ใช้เพื่อการเยียวยาปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่นสิทธิในการฟ้องตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (The Environmental Protection) ด้วยเหตุที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนอเมริกันทุกคนมีสิทธิและ 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.

แห่งมลรัฐอเมริกาได้อนุญาตและวางหลักเกณฑ์โดยอาศัยทฤษฎีทั้งสองดังกล่าวว่า ผู้เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายต้องรับผิดชอบในกรณีไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดกับบุคคล หรือทรัพย์สินหรือธุรกิจ หรือทรัพยากรธรรมชาติด้วยเหตุบังเอิญ หรือเหตุสุดแทรกปรการใดก็ตาม²¹

2.1.4 ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด (Theory of Strict Liability)

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

ด้วยเหตุนี้จึงสมควรที่จะมีหลักเกณฑ์ในการกำหนดภาระความรับผิดชอบใหม่ที่กว้างขวางยิ่งขึ้น ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบเคร่งครัด (Strict Liability) จึงได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณา เพราะโดยเนื้อหาแล้วทฤษฎีดังกล่าวสามารถครอบคลุมขอบเขตความรับผิดชอบของผู้กระทำความเสียหายได้กว้างกว่าความรับผิดชอบตามหลักละเมิดทั่วไป ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์เรื่องความรับผิดชอบเด็ดขาดนั้น ไม่จำเป็นต้องพิจารณาเรื่องความผิดของผู้กระทำเป็นสาระสำคัญดังหลักเกณฑ์ดั้งเดิมแล้ว จึงอาจเรียกได้ว่าเป็นความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด (Liability Without Fault) เพียงแต่เมื่อความเสียหายเกิดขึ้นเพราะการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ความรับผิดชอบของผู้ถูกกล่าวหาที่มีต่อผู้เสียหายจะเกิดขึ้นทันทีทั้งนี้โดยไม่ต้องพิจารณาเลยว่า ความเสียหายนั้นจะเกิดจากการจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ ซึ่งถือได้ว่าเป็นความผิดของผู้กระทำหรือไม่ก็ตาม ซึ่งแม้ว่าจะเป็นการกระทำโดยสุจริตและเป็นปกติแห่งการดำเนินการกิจของเขาก็ตาม ถ้าหากว่าภารกิจการนั้นโดยสภาพอาจเป็นอันตรายผิดปกติธรรมดาหรืออาจเสี่ยงต่อความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อผู้อื่นแล้ว ก็ต้องถือว่าเป็นความรับผิดชอบของเจ้าของกิจการนั้นในทันทีที่เขาเริ่มดำเนินการแล้ว เพราะเขานั้นยอมรับเข้ารับความเสี่ยงต่อความรับผิดชอบในทันทีที่เขาดำเนินการนั้นเอง ความรับผิดชอบจึงเกิดควบคู่ไปกับการดำเนินการนั้นด้วย หากแต่จะต้องรับผิดชอบต่อใครคนใดคนหนึ่งจะถูกกำหนดขึ้น 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 สาขสุตา 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 ในขณะที่ผู้กระทำเองกลับต้องมีภาระที่จะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมิได้เกิดจากกิจกรรมการกระทำของตน โดยไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุกับผลตามทฤษฎีเงื่อนไข หรือทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสมในหลักกฎหมายละเมิดแต่ประการใด เพราะถือว่าเป็นความรับผิดโดยเคร่งครัดที่ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องไม่กระทำให้ผู้อื่นได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากการกระทำของตน²⁴

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

²⁴ สุณีษ์ 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 เว้นเสียแต่นิติบุคคลหรือองค์กรเหล่านั้นจะฟ้องคดีในฐานะตัวแทนของสมาชิกจึงจะถือว่ามีความอำนาจฟ้องและหลักการฟ้องคดีโดยประชาชน (Citizen Suits) ของสหรัฐอเมริกาไม่รวมถึงการฟ้องคดีอาญา เพราะการฟ้องคดีอาญา

²⁵ พนัส ทศนิยานนท์. เล่มเดิม. หน้า 50.

ผู้เสียหายหรือราษฎรฟ้องคดีเองไม่ได้ต้องเป็นหน้าที่ของอัยการแผ่นดินเท่านั้นที่จะฟ้องได้ ซึ่งต่างกับของประเทศไทย ประชาชนสามารถเป็นผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้เอง²⁶

ปี ค.ศ. 1970 ได้มีการบัญญัติหลักการฟ้องคดีโดยประชาชน (Citizen Suits) ขึ้นใน มาตรา 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) ในที่นี้มีได้หมายถึงผู้มีหนึ่งจะต้องรับผิดชอบร่วมกันหรือเป็นเจ้าของหรือลูกหนี้ร่วม 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 พันธ ทัศนียานนท์. 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 จากมูลเหตุแห่งคดีเดียวกันเข้ามามีการพิจารณาอย่างเดียวกันทำให้คดีในศาลลดน้อยลง ทำให้มีการเรียกร้องเพียงเล็กน้อยสามารถใช้สิทธิทางศาลได้ก่อให้เกิดความสะดวกแก่ผู้เสียหายที่ไม่ต้องเข้ามาปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้มีผู้แทนในการดำเนินคดี และกำหนดคุณสมบัติของการเป็นผู้แทนในการดำเนินคดีไว้ด้วย นอกจากนี้ยังทำให้โจทก์หรือจำเลยไม่ต้องดำเนินคดีหลายครั้ง อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงเกียรติยศ และทำให้ธุรกิจหยุดชะงักและผลของคำพิพากษาของศาลก็มีผลผูกพันต่อสมาชิกของกลุ่มทุกคน

2.2 แนวความคิดทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานในประเทศไทย²⁹

ปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน มีลักษณะของปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมอย่างหนึ่งที่มีรากฐานมาจากการปล่อยมลพิษของแหล่งกำเนิด ดังนั้นการนำมาตรการทางกฎหมายเข้ามาเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าใจถึงลักษณะและผลกระทบของมลพิษต่อมนุษย์ และมีความรู้ความเข้าใจในแนวความคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างถ่องแท้ เพื่อให้สามารถเลือกเครื่องมือทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมมลพิษที่ปรากฏอยู่แล้วมาใช้ในการแก้ไขปัญหานั้นได้ ซึ่งแนวความคิดทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมมลพิษนั้นมีอยู่จำนวนมาก ส่วนใหญ่เป็นหลักการที่พัฒนามาจากแนวความคิดในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ 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 หลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษนี้ได้นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม รวมถึงมลพิษทางเสียง โดยบัญญัติไว้ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในหลายมาตรา ซึ่งมีการกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษ และนิยามไว้ในบทบัญญัติมาตรา 4 โดยอากาศยานจัดเป็นยานพาหนะชนิดหนึ่งในกฎหมายนี้ และยานพาหนะถูกจัดให้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทหนึ่งที่จะต้องมีการควบคุมตามมาตรการที่ปรากฏในพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น เสียงจากอากาศยานจึงถือเป็นหนึ่งในแหล่งกำเนิดมลพิษทางเสียงในสิ่งแวดล้อมด้วย³⁰ มาตรการในพระราชบัญญัตินี้ที่ใช้ในแนวทางของหลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ ถือเป็นความรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Liability) ได้แก่ การกำหนดความรับผิดทางแพ่งของผู้ที่ครอบครองหรือเป็นเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษในกรณีที่มีแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นได้ก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต 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 สถานประกอบกิจการใดๆ 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 ประเมินเป็นต้นทุนที่จะเก็บเป็นค่าใช้จ่ายอย่างไร

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

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

มาตรา 6 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กับมีอำนาจออกกฎกระทรวงในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดค่าธรรมเนียม ไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้
- (2) กำหนดอัตราขึ้นสูงสำหรับค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่งตามมาตรา 20
- (3) กำหนดอัตราขึ้นสูงสำหรับค่าบริการในสนามบินอนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะตามมาตรา 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 จะดำเนินการไปในทางที่เป็นประโยชน์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยรวมของประเทศเริ่มต้นจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 67 ที่บัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ที่จะมีสิทธิในการอยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่ดี ที่ขอให้รัฐกำหนดหรือบังคับให้โครงการขนาดใหญ่ ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วน of ผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและรับข้อร้องเรียนจากประชาชนด้วย

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

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 แต่สาระสำคัญที่ต้องกำหนดให้เป็นไปตามหลักการและข้อบทต่างๆ ในอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 ในฐานะรัฐภาคีในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานอากาศยานเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในมาตรา 34 (2)⁴¹

2.2.3 หลักการเฝ้าระวัง (Precautionary Principle)

แนวความคิดตามหลักการเฝ้าระวังนี้เป็นแนวความคิดที่ภาครัฐมีบทบาทเป็นผู้นำในการใช้หลักการนี้ในทางปฏิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการป้องกันและควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อมในบทบัญญัติกฎหมายไทยยังไม่มียกย่องอย่างชัดเจนในเรื่องนี้ 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.

นโยบายหรือการให้คุณค่าของหลักการนี้ในการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายต่อสาธารณชนในรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง กฎ หรือการกระทำทางปกครองในการป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม แต่ผลในทางปฏิบัติของการใช้หลักการนี้ ยังต้องการให้มีการพัฒนา ทั้งระบบการนำไปใช้และระบบการตรวจสอบอีกมาก เนื่องจากปัญหาความหย่อนยานในการบังคับใช้กฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นความซับซ้อนและยุ่งยากของกฎหมายที่มีมากเกินไป การขาดความรู้ความเข้าใจที่ทอ้งแท้เกี่ยวกับด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มาตรการทางกฎหมาย และมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ รวมถึงความสัมพันธ์ของสิ่งเหล่านั้นเมื่อนำไปปรับใช้ในการแก้ไขปัญหาก็เกิดความไม่ชัดเจนในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ความเข้าใจวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่แตกต่างกัน ตลอดจนคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรอื่นๆ ในภาครัฐที่ส่งผลโดยตรงต่อการบังคับใช้กฎหมาย แต่อย่างไรก็ดี หลักการนี้เป็นหลักการที่จะต้องได้รับการพัฒนาในทุกๆ ด้านต่อไป เพื่อปรับใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมของไทย และไม่เว้นแม้แต่การป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน

หากพิจารณาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46-51 ประกอบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 เกี่ยวกับการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ต้องจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของโครงการต่อผู้มีส่วนได้เสียกับโครงการ และมีการเปิดเผยให้รับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ ยกตัวอย่างเช่น ขั้นตอนในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการถนนเลียบอ่าวไทย ซึ่งเป็นโครงการของรัฐบาลและเป็นโครงการที่ถูกคัดค้านจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องว่าจะส่งผลกระทบอย่างมากต่อระบบนิเวศทะเลอ่าวไทยตอนบน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่จะต้องแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ของโครงการที่จะดินทางลงสู่ภาคใต้ได้รวดเร็วและใช้ระยะทางที่สั้นกว่ากับผลประโยชน์ทางทรัพยากรทะเลและชายฝั่งที่ได้จากแหล่งอาหาร อนุบาลตัวอ่อนของสัตว์น้ำในอ่าวไทยตอนบน ที่มีปริมาณธาตุอาหารและความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศสูงมาก โดยในขณะที่กำลังดำเนินการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลแก่ประชาชน และยังมีการห้ามวิพากษ์วิจารณ์ (แม้มิได้เป็นลายลักษณ์อักษร) ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการนี้ในเวทีงานวันสิ่งแวดล้อมโลก เมื่อปี พ.ศ. 2547 ที่จัดตั้งขึ้น ณ หอประชุมใหญ่กรมประชาสัมพันธ์ เป็นต้น จะเห็นได้ว่า จากกรณีที่ยกขึ้นนั้น 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 ในเรื่องการกำหนดกิจกรรมที่ห้ามดำเนินการในประเภทที่ดินต่างๆ ซึ่งกิจกรรมนั้นอาจทำให้เกิดเสียงดังรบกวน

2.2.4 หลักการความร่วมมือกัน (Co-Operation Principle)

หลักการความร่วมมือระหว่างกันหรือหลักความเอื้ออาทร เป็นหลักการที่ช่วยกันดูแลและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ให้มีสถานะเลวร้ายลงกว่าเดิมหรือปรับปรุงฟื้นฟูให้ดียิ่งขึ้น ทำให้ระบบนิเวศยังคงมีความสามารถในการรองรับได้อย่างยั่งยืนและลดความเสี่ยงที่จะเกิดการทำลายระบบนิเวศโดยเฉพาะอย่างยิ่งโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์หรือจากการทำลายของมลพิษในสิ่งแวดล้อม หลักการนี้ส่วนใหญ่จะปรากฏในนโยบายขององค์กรระหว่างประเทศด้านการคุ้มครอง สิ่งแวดล้อมโลก เช่น โครงการความร่วมมือในการลดสถานะการเกิดก๊าซเรือนกระจก โครงการลดการทำลายป่าไม้เขตร้อนเพื่อรักษาสมดุลของภูมิอากาศโลก โครงการพัฒนาพลังงานทางเลือก ประเภทยูธูปแม่ข่ายน้ำร้อนที่มีการประนีประนอมการจัดสรรประโยชน์การใช้แม่ข่ายน้ำร้อนของประเทศต้นน้ำและประเทศท้ายน้ำ มาตรฐานการอนุญาตให้มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่ต้องมีการประกันว่าจะไม่มีผลกระทบต่อระบบนิเวศอย่างสิ้นเชิง เป็นต้น

หลักการนี้ ได้รับการยอมรับจากอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน ในลักษณะของนโยบาย

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

“มาตรา 58 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตบริเวณใกล้เสียงสนามบินหรือสถานที่ตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศเป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ.”

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 เพื่อประกอบการตัดสินใจว่าจะดำเนินการหรือไม่โดยใช้เหตุผลความจำเป็นในทางระบบนิเวศอย่างมีความเสมอภาคและเป็นธรรมได้บ้าง

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 เทียวบินแรกของนักบินสยามนายร้อยเอกหลวงอาวุธลิขิกร (หลัง สีน-สุข) ร้อยโททิพย์ เกตุทัต และนายพันตรีหลวงศักดิ์ศัลยาธุร (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 ธนนภาส กุฑธาคณี) 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 จัดตั้งกระจายไปตามท้องถิ่นต่างๆ ทั่วประเทศ ในช่วงเวลาต่างๆ กัน

2.3.2 แนวคิดและประวัติความเป็นมาของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

แนวคิดในการสร้างท่าอากาศยานนานาชาติแห่งที่สองในกรุงเทพมหานคร เริ่มมีขึ้นในปี พ.ศ. 2503 ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการจัดตั้ง “สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ” ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม⁴⁶ โดยการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาให้ทำการศึกษาเพื่อจัดทำแผนแม่บทระบบท่าอากาศยานทั่วประเทศ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาสนามบินขนาดใหญ่ของไทยในระยะยาว ซึ่งผลการศึกษาระบุว่าสนามบินดอนเมืองจะถึงจุดอิ่มตัวในปี พ.ศ. 2543 และหากไม่มีท่าอากาศยานกรุงเทพแห่งใหม่จะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยในด้านการท่องเที่ยว ธุรกิจเชิงพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม ประกอบกับสนามบินดอนเมืองถือเป็นสนามบินที่ใช้ในราชการทหารอากาศมาตั้งแต่เริ่มต้นก่อสร้าง ดังนั้น กรุงเทพจึงจำเป็นต้องก่อสร้างสนามบินแห่งใหม่ที่มีความทันสมัยสมบูรณ์แบบสำหรับใช้ในการพาณิชย์โดยเฉพาะ เพื่อรองรับการขยายตัวของการขนส่งทางอากาศในอนาคต⁴⁷ เมื่อเห็นถึงความจำเป็นของการสร้างท่าอากาศยานพาณิชย์แห่งที่สองในกรุงเทพมหานคร รัฐบาลจึงได้เริ่มเวนคืนและจัดซื้อที่ดิน ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ใช้เวลานานกว่า 14 ปี ในพื้นที่ ตำบลหนองปรือ ตำบลหนองโสน และ ตำบลราชาเทวะ จังหวัดสมุทรปราการ

“ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ” เป็นชื่อพระราชทานจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มีความหมายว่า “แผ่นดินทอง” (ชื่อดังกล่าวถูกนำมาใช้แทนชื่อเดิมคือ “หนองจุเห่า”) 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 พิชญ์ดำรง. (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 McCarthy 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 วิกีพีเดีย. (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 ธุรกิจพาณิชยกรรม 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(กทก.) 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

โดยสนามบินได้เปิดทดลองใช้ในวันที่ 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 การนำผู้สนใจเยี่ยมชมบริเวณสนามบินโดยมีคฤหบดีอาสาสมัครจากมหาวิทยาลัยต่างๆ 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 ออกไปจากแหล่งกำเนิดเสียงและเมื่อคลื่นเสียงเดินทางมากระทบกับหูเราจะได้ยินเสียง⁵²

จากความหมายของเสียง เราสามารถสรุปได้ว่าเสียงเกิดจากการสั่นสะเทือนของวัตถุ ก่อให้เกิดเป็นคลื่นเสียงในอากาศ โดยสามารถทำการพิสูจน์โดยการทดลองเคาะส้อมเสียงก็จะเกิด การสั่นของโมเลกุลของส้อมเกิดการเปลี่ยนแปลงความดันบรรยากาศรอบๆ ส้อมเสียง เกิดเป็นคลื่น ออกมาโดยรอบส้อมเสียงดังกล่าว เป็นการแผ่กระจายของคลื่นเสียง โดยสามารถเปรียบเทียบได้กับ คลื่นน้ำเมื่อเราทำการโยนก้อนหินลงไปใต้น้ำ⁵³

คลื่นเสียงยังสามารถก่อให้เกิดปรากฏการณ์ต่างๆ ได้แก่⁵⁴ การแพร่ของคลื่นเสียง กล่าวคือ เมื่อเสียงเดินทางผ่านช่องเปิดหรือรูที่ผนังหรือแผ่นกั้นเสียง ถ้าหากเส้นผ่าศูนย์กลางของ ช่องเปิดหรือรูนั้นมีขนาดเล็กกว่าความยาวของคลื่น คลื่นเสียงจะผ่านช่องเปิดหรือรูเกิดเป็นรูปแบบ รอบทิศทางจากช่องเปิดคล้ายเป็นแหล่งกำเนิดเสียงใหม่

การหักเหของคลื่นเสียง เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อคลื่นเสียงเดินทางผ่านตัวกลาง คือ อากาศที่มีสภาวะแวดล้อมที่แตกต่างกัน คลื่นเสียงจะเปลี่ยนทิศทางด้วยอัตราความเร็วไม่เท่ากัน เมื่อเคลื่อนที่ไปในอากาศที่มีสภาวะแวดล้อมต่างกันในขณะนั้น เช่น ความเร็วลม อุณหภูมิ เป็นต้น

การสะท้อนของคลื่นเสียง โดยการสะท้อนสามารถเกิดขึ้นได้ดีมาก ถ้าหากวัตถุที่ คลื่นเสียงเดินทางมากระทบมีขนาดใหญ่กว่าความยาวคลื่นเสียงที่ตกกระทบ และเป็นวัตถุผิวเรียบ ที่ไม่มีคุณสมบัติในการดูดกลืนเสียง

คลื่นเสียงยังสามารถเลี้ยวเบนได้ หากคลื่นเสียงเดินทางไปกระทบสิ่งกีดขวางและ ขนาดของสิ่งกีดขวางนั้นเล็กกว่าความยาวคลื่นเสียง ผลของการเลี้ยวเบนของเสียงจะน้อยมาก แทบไม่สามารถสังเกตเห็นได้เลย แต่หากขนาดของสิ่งกีดขวางใหญ่กว่าความยาวคลื่นเสียงก็จะเกิด

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

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

⁵³ กรมควบคุมมลพิษ. เล่มเดิม. หน้า 1-4.

⁵⁴ แหล่งเดิม.

เป็นจุดอับเสียงขึ้นบริเวณหลังสิ่งกีดขวาง เช่น กรณีของการลดทอนเสียงโดยการใช้กำแพงกันเสียง เป็นต้น

2.4.2 ความหมายของมลพิษทางเสียง

มลพิษทางเสียง (Noise Pollution) หมายถึง ภาวะแวดล้อมที่มีเสียงอันไม่พึงปรารถนา เกิดขึ้น รบกวนโสตประสาทจนได้รับอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสัตว์⁵⁵ และ ท่านศาสตราจารย์ ดร.เกษม จันทรแก้ว นักวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมได้ให้คำนิยามของมลพิษทางเสียง ซึ่งหมายความว่า สภาวะแวดล้อมที่มีเสียงไม่พึงปรารถนาเกิดขึ้นและรบกวนโสตประสาทจนถึงขั้นเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ได้⁵⁶

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

สรุปว่า มลพิษทางเสียง หมายถึง เสียงรบกวนอันไม่พึงประสงค์ซึ่งเกิดขึ้นในสภาวะที่สามารถก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพร่างกายและจิตใจของมนุษย์ และการจัดว่าเสียงประเภทใดเป็นเสียงที่ก่อให้เกิดมลพิษนั้น 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 จันทรแก้ว. เล่มเดิม. หน้า 263.

ดังกล่าวย่อมเกิดความเป็นพิษขึ้นภายในช่วงระยะเวลาหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามเมื่อใดที่มลพิษทางเสียงได้หายไปหรืออยู่ในสภาวะที่ปราศจากมลพิษทางเสียงแล้ว สภาพแวดล้อมดังกล่าวก็หาได้ถูกปนเปื้อนไม่ ลักษณะเฉพาะประการนี้เองเป็นกรณีที่แตกต่างกันจากมลพิษทางน้ำ 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 เพียงแต่เหตุนั้นมีผลกระทบต่ออารมณ์จิตใจอย่างปกติสุขของประชาชน คือ⁵⁸ ทำให้เกิดสภาวะที่บุคคลเกิดความรำคาญ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสุขภาพทางจิตใจ เช่น นอนไม่หลับเพราะเสียงดัง กลิ่นเหม็นจนหายใจไม่ออก เกิดความสั่นสะเทือนจนทำให้ที่อยู่อาศัยแตกร้าว เพลิงของหรือมูลฝอยจนเกิดควัน เขม่า ฟุ้งกระจายรบกวนคนอื่น ก็ถือว่าเป็นเหตุรำคาญที่กฎหมายสาธารณสุขมีบทบาทเข้าควบคุมบังคับแล้ว

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

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

2.5.2 ประเภทเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

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

1) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วมหรือที่ใส่มูลหรือเถา หรือสถานที่อื่นใดซึ่งอยู่ในทำเลที่ไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสมหรือหมักหมม สิ่งของมีการเททิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้มึกลิ่นเหม็นหรือละอองเป็นพิษ หรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

จากบทบัญญัติดังกล่าว หมายถึง⁵⁹ กรณีที่ผู้ใดจัดให้มีแหล่งน้ำทางระบายน้ำที่อาบน้ำ ที่ใส่มูลหรือเถา หรือสถานที่อื่นใดซึ่งต้องมีลักษณะเป็นที่เก็บสิ่งของที่สกปรก หรือใช้กับกิจกรรมที่น่าจะเกิดสิ่งโสโครก เช่น คุระบายน้ำ ร่องเก็บน้ำเสีย ลานฆ่าสัตว์ ซึ่งเป็นการกระทำประเภทที่

(1) ในทำเลที่ไม่เหมาะสม

(2) ปล่อยปละละเลยไม่ดูแลรักษาความสะอาด จนเกิดสภาพที่สกปรก มึกลิ่นเหม็น

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

(4) สถานที่รกรุงรัง จนเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของสัตว์พาหะนำโรค เหล่านี้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ ทั้งนี้ต้องอยู่ในสถานะที่อาจก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

2) การเลี้ยงสัตว์ในที่หรือวิธีใด หรือมีจำนวนเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ จากบทบัญญัติดังกล่าว หมายถึง⁶⁰ การเลี้ยงสัตว์ทุกชนิดที่

(1) สถานที่เลี้ยงไม่เหมาะสม สกปรก มึกลิ่นเหม็น เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของสัตว์พาหะนำโรค

(2) โดยวิธีการเลี้ยงที่รบกวนความเป็นอยู่ของผู้อาศัยข้างเคียง เช่น การปล่อยให้สัตว์ไปกินพืชผักของคนข้างบ้าน หรือปล่อยให้ไปถ่ายบ้านข้างเคียง

(3) เลี้ยงจำนวนมากเกินไป เช่น สถานที่เลี้ยงคับแคบ อยู่ใกล้บ้านข้างเคียง เลี้ยงจำนวนมากจนเกิดเสียงรบกวน มีกลิ่นสาบหรือกลิ่นมูลเหม็น

3) สถานที่อันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใด ไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษ หรือมีแต่ไม่มีการ

⁵⁹ แหล่งเดิม.

⁶⁰ แหล่งเดิม.

ควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษอย่างเพียงพอ จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประกอบด้วย⁶¹

กรณีที่บ้านเรือนที่เป็นที่อยู่อาศัยของประชาชน หรือโรงเรียนที่เลี้ยงสัตว์ หรือโรงงาน หรือสถานประกอบการ ที่จำเป็นต้องมีระบบการระบายอากาศหรือระบายน้ำเสียหรือการกำจัดสิ่งปฏิกูลน้ำเสีย น้ำโสโครก รวมทั้งระบบการควบคุมสารพิษที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการนั้นๆ ไม่จัดให้มีขึ้น จะมีผลทำให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ กรณีเช่นนี้กฎหมายถือว่า เป็นการก่อเหตุรำคาญ หรือในกรณีที่เกิดขึ้นมีระบบดังกล่าวข้างต้นแล้ว 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 เผาดินหญ้าจนเกิดเขม่าควันเถ้า การเคาะ ตี ทบโลหะเกิดเสียงดัง การตอกเสาเข็มจนเกิดความสั่นสะเทือน การไม่บดสิ่งของ หรือสีข้าวจนเกิดฝุ่นละออง เป็นต้น จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ทั้งนี้ต้องมีลักษณะที่กระทำการเป็นการประจำ จนเกิดสภาวะที่กระทบต่อการดำรงชีพโดยปกติสุขของประชาชนข้างเคียง

5) เหตุอื่นใดที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา หมายถึง กรณีอื่นๆ ที่มีได้ระบุไว้ข้างต้นและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขในราชกิจจานุเบกษาแล้ว กรณีเช่นนี้ ก็ถือว่าเป็นเหตุรำคาญเช่นกัน ปัจจุบันรัฐมนตรีได้ประกาศให้แหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายเป็นเหตุรำคาญเพื่อที่จะให้เจ้าพนักงานใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมโรคไข่อัดออกให้มีประสิทธิภาพ

ดังนั้น กรณีของเหตุรำคาญ จึงต้องยึดบทบัญญัติ มาตรา 25 เป็นหลักในการวินิจฉัยที่สำคัญคือ ต้องบ่งชี้ได้ว่าการกระทำดังกล่าว อาจก่อให้เกิดผลกระทบที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ โดยกฎหมายไม่ได้กำหนดมาตรฐานหรือเกณฑ์พิจารณาในการวินิจฉัยไว้ จึงจำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้ทางด้านการสาธารณสุข การสุขภาพ และการอนามัยสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ในขณะที่ยังไม่มี

⁶¹ แหล่งเดิม.

⁶² แหล่งเดิม.

หลักเกณฑ์มาตรฐานหรือเครื่องมือที่สามารถชี้วัดได้อย่างชัดเจนว่า กรณีใดเป็นเหตุรำคาญโดยสภาพจึงเป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานสาธารณสุข ซึ่งในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานจะอาศัยมาตรฐานตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด หรือมาตรฐานตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมาประกอบในการใช้ดุลพินิจสั่งการ จึงทำให้ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการควบคุมเหตุรำคาญตามกฎหมายสาธารณสุข ที่ถือว่าเหตุเดือดร้อนรำคาญเป็นเหตุที่มีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตอย่างปกติสุขของประชาชน โดยอาศัยเทียบเคียงกับความรู้สึกละแวกของบุคคลปกติธรรมดาโดยทั่วไป

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 จำนวนเงินที่ศาลสั่งให้ลูกหนี้ชำระแก่เจ้าหนี้เป็นการชดเชยความเสียหาย ความเสียหายอาจเกิดขึ้นแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ หรือสิทธิอื่นๆ ซึ่งมีใช้ทรัพย์สินก็ได้ แต่การแก้ไขหรือชดเชยความเสียหายส่วนใหญ่มักต้องชดเชยกันด้วยเงิน ค่าเสียหายนี้ศาลจะต้องคำนวณให้ว่าเจ้าหนี้ควรจะได้รับเป็นเงินเท่าใด โดยถือความเสียหายเป็นหลัก ความเสียหายนั้นโดยปกติผู้กล่าวอ้างจะต้องนำสืบให้ศาลเห็น แต่ในเรื่องค่าเสียหายนั้นแม้เจ้าหนี้จะไม่พิสูจน์หรือพิสูจน์ไม่ได้ว่าเป็นจำนวนเท่าใดแน่ เมื่อมีความเสียหายแล้วศาลก็อาจกำหนดให้ได้ตามพฤติการณ์แห่งคดีซึ่งในเรื่องละเมิดมาตรา 438 ก็ให้ศาลวินิจฉัยให้ตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดแม้จำเลยจะไม่ได้ให้การปฏิเสธหรือโต้แย้งข้อกล่าวอ้างของโจทก์เกี่ยวกับจำนวนค่าเสียหาย ศาลก็ไม่จำเป็นต้องให้จำเลยชำระเต็มตามจำนวนที่โจทก์เรียกร้อง ศาลย่อมกำหนดให้ตามความเป็นจริงและตามความเหมาะสมโดยมุ่งที่จะให้เป็นการชดเชยตามที่โจทก์เสียหายเท่านั้น

ค่าสินไหมทดแทน หมายถึง การทดแทนความเสียหายให้แก่เจ้าหนี้ เนื่องจากลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ตามสัญญา หรือมีการละเมิด เป็นเรื่องทำนองเดียวกับค่าเสียหายนั่นเองบางทีก็ใช้แทนกัน แต่คำว่า ค่าสินไหมทดแทนเน้นหลักกฎหมายที่ว่าบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบความเสียหาย จะต้องทำให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สถานะเดิม เสมือนไม่มีเหตุการณ์อันต้องรับผิดชอบเกิดขึ้น ในกรณีของละเมิดเห็นได้ชัดว่ามีการทดแทนเพื่อให้ผู้ถูกละเมิดกลับสู่สภาวะก่อนที่จะถูกละเมิด ซึ่งมีได้จำกัดอยู่เฉพาะ

การชดเชยด้วยเงินซึ่งเป็นค่าเสียหายเท่านั้น แต่รวมถึงการอย่างอื่น เช่น คินทรัพย์ ไร่ราคารทรัพย์ การทำให้ชื่อเสียงกลับคืนดีด้วย เป็นต้น ในกรณีของสัญญาแม้จะมีการทดแทนเพื่อค่าเสียหาย ซึ่งเกิดจากการไม่ชำระหนี้ก็มีความมุ่งหมายจะให้เจ้าหนี้กลับสู่สถานะที่มีการชำระหนี้ตามสัญญา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งค่าสินไหมทดแทนมุ่งประสงค์ในทางจะทดแทนความเสียหายตามที่เป็นจริง มิใช่เป็นการลงโทษลูกหนี้ หรือเป็นการให้รางวัลแก่เจ้าหนี้หรือให้เจ้าหนี้ค่ากำไร กฎหมายของเรา ไม่มีการให้ค่าเสียหายเป็นพิเศษ เพื่อเป็นการลงโทษจำเลยซึ่งเรียกว่า Exemplary Damages หรือ ให้ค่าเสียหายพอเป็นพิธีโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่แท้จริง เพื่อเป็นการดำเนินโจทก์ซึ่งเรียกว่า Nominal Damages อย่างในกฎหมายอังกฤษ

แม้ค่าสินไหมทดแทนจะเป็นการชดเชยความเสียหายทำนองเดียวกับค่าเสียหาย แต่ก็ไม่เหมือนกันทีเดียว แม้จะคล้ายกันและใช้แทนกันได้บางกรณีแต่ก็ไม่เสมอไป ค่าเสียหายเป็นส่วนหนึ่งของค่าสินไหมทดแทน แต่ค่าสินไหมทดแทนมิได้จำกัดอยู่เฉพาะการชดเชยกัน ด้วยเงินอย่างกรณีของค่าเสียหาย แต่รวมถึงการคืนทรัพย์ด้วย ความจริงคำว่าค่าสินไหมทดแทน เป็นคำที่เอามาจากภาษาอังกฤษว่า Compensation ซึ่งหมายถึงการทดแทนหรือการชดเชย 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 และในกรณีนั้นการชดเชยค่าเสียหายมิได้เป็น วิธีการที่ดีที่สุดจะทำให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิมได้ เช่น กรณีการแย่งการครอบครองทรัพย์ การใช้สิทธิเกินขอบเขตให้เป็นที่ดินรื้อถอนราคาและเสียหายแก่ผู้อื่น วิธีที่จะทำให้ผู้เสียหาย กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ดีที่สุด จึงน่าจะเป็นการให้ส่งทรัพย์ที่ถูกแย่งการครอบครองคืนกลับไปให้ ผู้เสียหายหรือขับไล่ผู้กระทำละเมิดออกจากทรัพย์พิพาท หรือห้ามมิให้กระทำต่อไปซึ่งการละเมิด นั้นเอง⁶³

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

มีข้อสังเกตว่าการที่กฎหมายไทยใช้คำว่า “ค่าสินไหมทดแทน” นั้นอาจทำให้เกิดความเข้าใจสับสนปะปนกับคำว่า “ค่าเสียหาย” โดยเข้าใจว่ามีความหมายอย่างเดียวกันและสามารถนำคำหนึ่งมาใช้แทนอีกคำได้ แต่หากเข้าใจความหมายของคำทั้งสองอย่างแท้จริงจะเห็นว่ามิได้เป็นเช่นนั้นในทุกๆ กรณี กล่าวคือ คำว่า “ค่าเสียหาย” จะมีความหมายมุ่งไปที่จำนวนเงินที่ศาลสั่งให้ผู้กระทำละเมิดชำระเป็นการชดเชยความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ หรือสิทธิอย่างอื่นที่มีใช้ทรัพย์สินซึ่งเกิดขึ้นแก่ผู้เสียหาย แต่สำหรับ “ค่าสินไหมทดแทน” นั้นจะหมายถึงการทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิด ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายนั้นจะอยู่ในรูปของตัวเงิน เช่น ค่าใช้จ่ายรายได้ที่ขาดไป หรือจะเป็นความเสียหายที่ไม่อยู่ในรูปของตัวเงิน เช่น ค่าที่ต้องทุพพลภาพตลอดชีวิต หรือค่าที่ทนทุกข์ทรมานทั้งร่างกายและจิตใจ ก็ต้องบังคับให้ผู้กระทำละเมิดชดเชยเงินให้แก่ผู้เสียหายเช่นเดียวกัน หรือถ้าหากมีวิธีการอื่นใดที่สามารถทำให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมได้ ค่าสินไหมทดแทนก็จะมีความหมายครอบคลุมถึงการกระทำนั้นๆ ด้วยเช่นกัน จากที่กล่าวไปข้างต้นจะเห็นได้ว่าค่าสินไหมทดแทนเป็นคำที่มีความหมายกว้างกว่าค่าเสียหายอยู่พอสมควร และถึงแม้จะมีคำว่า “ค่า” อยู่หน้าหน้า แต่ก็มิได้หมายถึงแต่เพียงการชดเชยเงินอย่างที่เข้าใจกัน 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

อากาศยานส่วนใหญ่ที่ใช้เพื่อการบินพลเรือนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบินเพื่อการพาณิชย์ปัจจุบันนี้ 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 ของตัวอากาศยานอย่างรวดเร็วทำให้เกิดเสียงแอโรไดนามิก 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 ซึ่งเป็นปัจจัยที่เป็นตัวแปรหลักของระดับเสียงที่จะทำให้ระดับเสียงนั้นกลายเป็นมลพิษทางเสียงจากอากาศยานที่เกิดขึ้นโดยรอบทำอากาศยานขนาดใหญ่ที่มีปริมาณการจราจรทางอากาศมากทั่วโลกในปัจจุบัน

มลพิษทางเสียงจากอากาศยาน ประเภทที่ใช้ในการบินพลเรือนเพื่อการพาณิชย์ ส่วนใหญ่จะเป็นอากาศยานแบบที่ติดตั้งเครื่องยนต์เจ็ทที่มีขนาดใหญ่ บรรทุกคนโดยสารและปริมาณสินค้าได้จำนวนมากในการปฏิบัติการบินหนึ่งเที่ยวบิน ลักษณะของเสียงจากอากาศยานประเภทนี้จะมีเสียงกระจายตามความถี่เสียงหรือความถี่ของเสียงแบบกว้าง (Broadband Noise) และมีระดับเสียงสูง (High Noise Levels) ประมาณ 90-120 เดซิเบลเอ ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ระยะทางห่างระหว่างอากาศยานกับผู้รับเสียง น้ำหนักบรรทุกของอากาศยาน วิธีการบินไต่ระดับ 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 กับกิจกรรมที่ไม่มีเสียงดังหรือถึงขั้นเจ็บมาก ส่วนได้เสียในกิจกรรมที่ทำให้เกิดเสียงดังเกินไปของสองฝ่ายที่ไม่เท่าเทียมกัน ส่วนใหญ่จะเกิดกับกรณีเพื่อนบ้านที่มีความพึงพอใจที่แตกต่างกันแล้วไม่เคารพสิทธิของอีกฝ่ายหนึ่ง กรณีของท่าอากาศยานขนาดใหญ่ที่มีปริมาณการจราจรทางอากาศมากก็จะเป็นกรณีที่จะต้องมีการชั่งน้ำหนักประโยชน์ของเศรษฐกิจโดยรวมที่เกิดจากรายได้ของ

อุตสาหกรรมการบินพลเรือน กับประโยชน์สาธารณะที่มีบทบาทสำคัญกฎหมายคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในการอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี จะเห็นได้ว่า เสียงดังอาจทำให้ความสัมพันธ์ของบุคคลในสังคมไม่ดีได้ และอาจนำไปสู่ความขัดแย้งอื่นๆ ที่ต่างฝ่ายต่างยกขึ้นต่อสู้เพื่อเอาชนะกัน ทำให้มีความสูญเสียทางเศรษฐกิจในการฟ้องร้องคดี และเสียหายผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งที่มีต้นเหตุมาจากเสียงดังเกินไป

2) ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ เป็นผลโดยอ้อมของปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน โดยที่ฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษทางเสียง หรือปัญหามลพิษอื่นๆ เช่น การรบกวนหรือผลต่อสุขภาพอนามัยของเสียงจากอากาศยานในพื้นที่ได้แนวเส้นทางการบิน เสียงความถี่ต่ำที่มาจากอากาศรวมกับลมหมุนจากการบินลงของอากาศยาน (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 แต่ในขณะนั้นมีปัญหาอุปสรรคหลายประการที่ทำให้การดำเนินการไม่สามารถดูล่วงตามวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ก็นับเป็นครั้งแรกที่มีความสนใจศึกษาปัญหาของมลพิษทางเสียงจากอากาศยานหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และเป็นจุดุประกอบการแก่การป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน ในกรณีของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิในเวลาต่อมา นอกจากนี้แล้วยังทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องเจ้าของและผู้บริหารท่าอากาศยาน สายการบิน นักบิน ประชาชน ในการป้องกันและควบคุมปัญหา

⁶⁶ แหล่งเดิม.

มลพิษทางเสียงจากอากาศยาน เพื่อให้สนามบินสามารถพัฒนาไปตามแผนการพัฒนาธุรกิจที่วางแผนพัฒนาไว้ได้โดยมีอุปสรรคน้อยที่สุด

ต่อมาได้มีการจัดทำโครงการตรวจวัดระดับเสียงโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ก่อนที่จะเปิดดำเนินการ⁶⁷ เพื่อที่จะเก็บข้อมูลระดับเสียงในพื้นที่ชุมชนที่พักอาศัยและผู้ที่อยู่ในแนวต่อผลกระทบทางเสียง ภายใต้แนวเส้นทางการบินของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิไว้เป็นข้อมูลพื้นฐานในระหว่างเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2547 ถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2548 โดยได้จัดทำแผนที่เส้นเท่าระดับเสียงของบริเวณพื้นที่โดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิในรัศมี 15 กิโลเมตร ห่างจากปลายทางวิ่งแต่ละด้าน รวมพื้นที่ประมาณ 124 ตารางกิโลเมตร ระดับเสียงที่ตรวจวัดได้นั้นจะแสดงถึงผลรวมโดยเฉลี่ยของเสียงจากแหล่งกำเนิดเสียงในพื้นที่นั้น ซึ่งในขณะนั้นไม่มีการปฏิบัติการบินหรือกล่าวได้ว่า ไม่มีเสียงจากอากาศยานที่บินผ่านในบริเวณนั้น ผลการตรวจวัดระดับเสียงพบว่าค่าระดับเสียงเฉลี่ย 24 ชั่วโมง 45-74 เดซิเบลเอ ไม่เกินกว่าค่ามาตรฐานระดับเสียงโดยทั่วไป ประชาชนไม่มีความเสี่ยงที่จะได้รับอันตรายจากการสูญเสียการได้ยินก่อนเวลาอันควร ยกเว้นในบริเวณที่อยู่ใกล้กับถนนหรือแหล่งกำเนิดเสียงจากการคมนาคมอื่นๆ ในพื้นที่ซึ่งอาจมีระดับเสียงสูงที่อาจทำให้ประชาชน ที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้นมีความเสี่ยงต่อการเสื่อมการได้ยินในระยะยาว และผลกระทบจากการรบกวนของเสียงได้

สถานการณ์ของปัญหามลพิษทางเสียงในขณะนั้น ประชาชนในพื้นที่ที่ไม่สามารถรับรู้ถึงระดับเสียงที่จะดังเพิ่มขึ้นจากปริมาณอากาศยานภายหลังเปิดดำเนินการท่าอากาศยานได้ เนื่องจากสถานะแวดล้อมทางเสียงในชุมชนรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิขณะที่ยังไม่เปิดดำเนินการนั้นระดับเสียงค่อนข้างต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับเสียงจากอากาศยาน ยังไม่รวมถึงปริมาณการจราจรทางอากาศโดยเฉลี่ยที่มากกว่า 600 เที่ยวบินต่อวัน ที่จะเข้ามาใช้บริการของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ แต่สภาพปัญหา ก็เริ่มแสดงให้เห็นความรุนแรงในระหว่างการก่อสร้างที่ยังไม่แล้วเสร็จตามกำหนดระยะเวลา จากเสียงที่เกิดจากแหล่งกำเนิดเสียงชั่วคราวในขณะก่อสร้าง ในการขนส่งวัสดุและอุปกรณ์ในการก่อสร้างท่าอากาศยาน รวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยรอบจากพื้นที่เกษตรกรรมมาเป็นการใช้ประโยชน์อื่นๆ ระดับเสียงจากการคมนาคมขนส่งอื่นๆ ภาคพื้นดินที่เกิดจากกิจกรรมที่สนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมการบิน และด้วยเหตุปัจจัยดังกล่าว จึงทำให้ส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิอยู่อาศัยของประชาชนที่อาศัยบริเวณโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิต้องรับภาระได้รับความเดือดร้อน จากความเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมบริเวณรอบท่าอากาศยาน และจากการเปิดให้บริการของท่าอากาศยาน

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

เมื่อเริ่มต้นเปิดดำเนินการของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิในเดือนกันยายน พ.ศ. 2549 ทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งที่ได้รับผลกระทบมลพิษทางเสียงที่อาศัยอยู่โดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ออกมาประท้วงตั้งแต่ก่อนที่จะเปิดดำเนินการ จนกระทั่งในปัจจุบันนี้ก็ยังไม่สามารถดำเนินการกับปัญหาอุปสรรคนี้ได้อย่างเป็นรูปธรรม ความขัดแย้งและผลกระทบด้านเสียงก็ยังคงดำเนินต่อไป