

บทที่ 4

ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายอันเกิดจากมลพิษทางเสียงของ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

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

¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. เล่มเดิม. หน้า 1-1.

4.1 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

เมื่อมีการกระทำของบุคคลอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม และส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย และทรัพย์สินของบุคคลเกิดขึ้น แม้จะมีบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องบัญญัติถึงการดำเนินคดีและกำหนดความรับผิดชอบของบุคคลผู้กระทำความผิดไว้แล้วก็ตาม แต่ในการบังคับใช้กฎหมายนั้นก็ยังมิชอบพอและไม่มีประสิทธิภาพอยู่หลายประการ ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายนั้นเป็นอุปสรรคต่อผู้เสียหายในการดำเนินคดี รวมถึงผู้บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่ยังขาดประสิทธิภาพ จึงทำให้ไม่เป็นการเยียวยาความเสียหายอย่างแท้จริง

4.1.1 ปัญหาการฟ้องคดี

ปัญหามลพิษทางเสียงจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมินั้นถือได้ว่าเป็นปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมที่สร้างความเดือดร้อนเสียหายแก่บุคคลเป็นจำนวนมาก แต่ในการดำเนินคดีอันเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นในปัจจุบันยังคงเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84/1 โดยในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายลักษณะละเมิดแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ผู้เสียหายหรือโจทก์มีการะในการพิสูจน์ว่า 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 ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม 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 ข้อกล่าวอ้างของตนเป็นความจริงและความเสียหายที่ได้รับเป็นผลโดยตรงจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลยในคดีนั้นซึ่งในคดีสิ่งแวดล้อมการที่จะพิสูจน์ให้ได้ครบองค์ประกอบเช่นนั้นถือเป็นการยากและ ความยากลำบากอย่างยิ่ง⁶

นอกจากนี้หากพิจารณาการใช้สิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337 แล้ว มาตรานี้เป็นกำหนัดว่าการใช้สิทธินั้นจะทำให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นเสียหายหรือเดือดร้อนเกินสมควรมิได้ 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 แต่เป็นแขกผู้มาเยือน หรือเป็นสมาชิกในครอบครัวของเจ้าของ ซึ่งได้รับความเสียหายเกี่ยวกับร่างกาย อาจได้รับการชดเชย แต่บทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337 นั้นถ้าผู้เช่าอาศัยอยู่บนอสังหาริมทรัพย์และได้รับความเดือดร้อนนั้นเป็นเพียงผู้เช่า ผู้นั้นไม่มีสิทธิฟ้องตามบทบัญญัตินี้ได้ ผู้เช่าดังกล่าวน่าจะจะต้องอาศัยมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นฐานในการฟ้องร้องว่าตนเองถูกกระทำละเมิดอย่างไร⁸ แต่จะได้รับความคุ้มครองหรือชดเชยมากน้อยแค่ไหนก็ต้องขึ้นอยู่กับภาระการพิสูจน์ของผู้เสียหายเอง ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน ในการอยู่อาศัยที่จะไม่ถูกละเมิดหรือถูกรบกวน ทั้งสิทธิในอสังหาริมทรัพย์นั้นถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รับรองไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการทำละเมิดนั้นเกิดขึ้นได้กับทุกคน และทุกคนนั้นก็ควรที่จะมีสิทธิได้รับการเยียวยาชดเชยอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งหากเป็นการฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337 แล้ว โจทก์ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าจำเลยที่ใช้สิทธิของตนจนเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนนั้นกระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ จึงทำให้ภาระในการพิสูจน์ของโจทก์น้อยกว่าในคดีที่โจทก์ฟ้องเรียกค่าเสียหายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ในเรื่องละเมิด อย่างไรก็ดี โจทก์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337 ยังมีหน้าที่ในการพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลว่า ความเสียหายหรือความเดือดร้อนเกินสมควรที่โจทก์ได้รับนั้นเป็นผลมาจากการกระทำของจำเลย หากโจทก์ไม่สามารถพิสูจน์ให้เห็นความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ จำเลยก็ไม่ต้องรับผิดชอบตามมาตรา 1337⁹ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อนึ่ง ปัญหามลพิษทางเสียงอันเกิดจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมินั้น เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชาวบ้านเป็นจำนวนมาก การดำเนินการฟ้องคดีเพื่อเยียวยาความเสียหายจึงเป็นภาระและยุ่งยากแก่โจทก์ ทั้งยังเป็นการเสียเวลาและเป็นอุปสรรคต่อผู้เสียหาย ผลของคำพิพากษาก็จะผูกพันเฉพาะคู่ความในกระบวนการพิจารณาเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการประเมินมูลค่าความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีโดยเฉพาะสำหรับผู้เสียหายซึ่งเป็น

⁷ ชวลิตกานต์ เกราะแก้ว, เล่มเดิม, หน้า 61.

⁸ อานาจ วงศ์บัณฑิต ข เล่มเดิม, หน้า 530.

⁹ แหล่งเดิม.

ผู้ยากไร้ ซึ่งอาจเลือกที่จะยอมรับความเสียหายนั้นมากกว่าเสียค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีที่ไม่มีหลักประกันว่าตนเองจะเป็นผู้ชนะคดีในที่สุด¹⁰ อีกทั้งในการพิจารณาคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมนั้น ใช้ระบบกล่าวหาที่ศาลรับฟังพยานหลักฐานเฉพาะที่คู่ความเสนอมาเท่านั้น หากเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 แล้ว พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ง่าย สะดวก รวดเร็ว ประหยัดและเป็นธรรม เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงความยุติธรรมจากศาลได้โดยง่าย และยังมีกระบวนการพิจารณาในลักษณะไต่สวนที่บัญญัติให้อำนาจศาลในการเรียกพยานหลักฐานมาสืบได้เองตามที่เห็นสมควรเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม รวมทั้งมีอำนาจซักถามพยานเกี่ยวกับข้อเท็จจริงใดๆ ที่เกี่ยวข้อง กับคดีแม้จะไม่มีคู่ความฝ่ายใดยกขึ้นอ้างก็ตาม นอกจากนี้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ก็ยังมีบทบัญญัติที่ให้ผลของคำพิพากษา หรือคำสั่งนั้นผูกพันบุคคลภายนอกที่มีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดีได้เพื่อประโยชน์ ในการที่จะยังให้เกิดความสงบเรียบร้อยและไม่เกิดข้อพิพาทแรงงานที่ยุ่งยากและรุนแรงติดตามมา

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 เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว ไม่เพียงแต่ผู้กระทำจะมีความผิดตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ผู้กระทำก็อาจมีความผิดตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องได้อีกหลายฉบับและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นก็ต้องอยู่ใน

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

ความรับผิดชอบของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยหน่วยงานแต่ละแห่งก็จะมีวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้ที่แตกต่างกัน ปัญหาเกิดขึ้นเนื่องจากเมื่อมีการกระทำบางอย่างที่แม้กระทำไปเพียงครั้งเดียว แต่เป็นความผิดต่อกฎหมายหลายฉบับ¹¹ และจากการที่มีกฎหมายหลายฉบับและมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน แต่ในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นยังไม่มีมีการประสานงานกันที่ดี จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายนั้นไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และส่งผลให้ผู้เสียหายก็ไม่ได้รับการเยียวยาอย่างแท้จริงและเหมาะสม อีกทั้งตามปกติแล้วมีกฎหมายกำหนดไว้ว่า ในกรณีของการกระทำที่เป็นความผิดกรณีเดียวแต่เป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบทให้ลงโทษผู้กระทำความผิดตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดโทษไว้หนักที่สุด ดังนั้นจึงไม่อาจที่จะดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามฐานอื่นๆที่เกี่ยวข้องได้ เนื่องจากมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้ว่าห้ามมิให้ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดซ้ำเมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39)¹² ดังนั้นเมื่อไม่มีมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน และจากการกระทำความผิดนั้นก็มีกฎหมายหลายฉบับเข้ามาเกี่ยวข้อง การบังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงมีความซ้ำซ้อนกันและไม่มีความชัดเจนจึงอาจทำให้เกิดปัญหาได้ว่าการกระทำนั้นอยู่ในอำนาจของหน่วยงานใด เมื่อไม่มีมีการประสานงานกันแล้วก็อาจเป็นปัญหาและอุปสรรคของการบังคับใช้กฎหมายได้ และอาจทำให้เกิดปัญหาได้ว่าจะใช้กฎหมายฉบับใดในการลงโทษผู้กระทำผิด

นอกจากนี้ในกรณีที่มีเหตุเดือดร้อนรำคาญเกิดขึ้นในท้องที่ใดพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 บัญญัติให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีบทบาทในการช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแก่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นและให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมเหตุเดือดร้อนรำคาญ ในการทำหน้าที่ที่ปฏิบัตินั้นอาจเกิดปัญหาขึ้นได้เนื่องจากว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ใช้กฎหมายนั้น เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองที่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับตัวบทกฎหมายและสุขภาพสาธารณสุข โดยส่วนใหญ่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงไม่กล้าใช้กฎหมายเพราะไม่รู้ว่ากฎหมายสาธารณสุขให้อำนาจมากน้อย แค่ไหนอย่างไร¹³ ในทางปฏิบัติแล้วการทำหน้าที่ตรวจสอบเหตุรำคาญจึงต้องขอคำแนะนำจากเจ้าพนักงานสาธารณสุข อีกทั้งการที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่นและมีพัฒนาการที่ไม่เท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นกรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) หรือ

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

¹² แหล่งเดิม.

¹³ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ ก (2543, มกราคม – มีนาคม). “3 ทิศนาค่านกฎหมายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมในสหัสวรรษใหม่.” *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 เช่นกรณีของรถจักรยานยนต์เสียดังกล่าวให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งเห็นได้ว่าได้มีการจับกุมอยู่อย่างไม่เกรงกลัว และบ่อยครั้งที่จับกุมแล้วเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรไปอย่างไม่สะทกสะท้าน แต่ก็ไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวให้ความสนใจที่จะติดตามจับกุมมาดำเนินคดีแต่อย่างใด¹⁵

4.2 ปัญหาการควบคุมมลพิษทางเสียง

มลพิษทางเสียง (Noise Pollution) หมายถึง ภาวะแวดล้อมที่มีเสียงอันไม่พึงปรารถนาเกิดขึ้น รบกวนโสตประสาทจนได้รับอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสัตว์¹⁶ และท่านศาสตราจารย์ ดร.เกษม จันทร่แก้ว นักวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมได้ให้คำนิยามของมลพิษทางเสียงซึ่งหมายความว่า สภาวะแวดล้อมที่มีเสียงไม่พึงปรารถนาเกิดขึ้นและรบกวนโสตประสาทจนถึงขั้นเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ได้¹⁷

เสียงนอกจากจะมีประโยชน์แล้วยังอาจก่อให้เกิดปัญหามลพิษอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการใช้เทคโนโลยีที่ก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วในการคิดสร้างเครื่องจักร เครื่องยนต์ และกลไกต่างๆ มาใช้เพื่อประโยชน์ในการเร่งรัดพัฒนาประเทศ อุตสาหกรรม ตลอดจนเพื่อความสะดวกสบายในชีวิตประจำวันของมนุษย์ และเสียงที่เกิดจากเครื่องจักร เครื่องยนต์ และกลไกเหล่านี้เองที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางเสียง ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ซึ่งปัญหามลพิษทางเสียง

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

¹⁵ ชัชชม อรรถกัญญ์. เล่มเดิม. หน้า 93.

¹⁶ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. เล่มเดิม. หน้าเดิม.

¹⁷ เกษม จันทร่แก้ว. 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 กำหนดมาตรฐานระดับเสียงโดยทั่วไป วันที่ 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 จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นเป้าหมายว่าคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เราประสงค์ควรจะมีมาตรฐานระดับใด ทั้งนี้หากคุณภาพเสียงในสิ่งแวดล้อมหรือระดับเสียงในสิ่งแวดล้อมไม่เป็นไปตามค่ามาตรฐานที่กำหนด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีมาตรการและการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาต่อไป²⁰ ดังนั้นระดับเสียงที่ดังนั้นจึงอาจเป็นการรบกวนหรือสร้างความเดือดร้อนรำคาญได้แม้ระดับเสียงจะดังไม่เกินมาตรฐานแต่ก็อาจก่อให้เกิดความรำคาญของมนุษย์ได้ มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนดจึงไม่สามารถที่จะนำมาใช้วัดกับความรู้สึกรบกวนของมนุษย์ได้แต่ต้องใช้มาตรฐานของวิญญูชนเป็นตัวชี้วัด เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 2329/2524 “จำเลยทบทองคำเปลวในดึกแถวซึ่งอยู่ในถนนซอยเป็นเวลาหลายชั่วโมงในแต่ละวัน ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นได้เดินเผชิญสปีที่เกิดเหตุและตัดสินว่าเสียงและความสั่นสะเทือนจากการทบทองคำเปลวของจำเลยนั้นก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่โจทก์เกินสมควร และให้จำเลย

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

¹⁹ อำนาจ วงศ์บัณฑิต ข เล่มเดิม. หน้า 286.

²⁰ วรทยา อัสวโมยิต. เล่มเดิม. หน้า 74.

ระงับการก่อความเดือดร้อนรำคาญดังกล่าว ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนตามศาลชั้นต้น จำเลยฎีกาว่า เจ้าหน้าที่จากกรมอนามัยสิ่งแวดล้อมได้ใช้เครื่องมือวัดเสียงและความสั่นสะเทือนบริเวณดึกแถวของโจทก์แล้ว ปรากฏว่าการทบทวนค่าแปลของจำเลยไม่ก่อให้เกิดเสียงและความสั่นสะเทือนถึงขนาดที่เป็นความเดือดร้อนรำคาญ ศาลฎีกาพิพากษาว่า การที่จะวินิจฉัยว่าการกระทำใดเป็นการก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญหรือไม่นั้น ต้องอาศัยความรู้สึกรับรู้ของบุคคลธรรมดาเมื่อผู้พิพากษาศาลชั้นต้นสองนายได้ไปเดินเผชิญสับแล้วเห็นว่าการกระทำของจำเลยเป็นการก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญเกินสมควรย่อมมีน้ำหนักรับฟังได้เพราะผู้พิพากษามีหน้าที่ให้ความเป็นธรรมแก่คู่ความ” 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 ทำให้เป็นโรคมะเร็งและทางเดินหายใจ ตกใจเสียงเครื่องบิน และมีผู้เสียชีวิตจากการช็อกเพราะตกใจเสียงเครื่องบิน และความดังนั้นยังก่อให้เกิดการสั่นสะเทือนสร้างความเสียหายแก่อาคารที่อยู่อาศัยให้เกิดการร้าว การทรุดตัว²³ ดังนั้นการตรวจวัดคุณภาพเสียงบริเวณรอบ

²¹ สุธีลา ตูลยะเถียร, โกศล วงศ์สวรรค์และสถิต วงศ์สวรรค์. เล่มเดิม. หน้า 287.

²² แหล่งเดิม.

²³ কমচ্ছদলিক. (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 สื่ออิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งถือได้ว่าเป็นแหล่งกำเนิดเสียงที่สำคัญอันสืบเนื่องมาจากระบวนการผลิต ที่นอกจากจะส่งผลกระทบต่อผู้ที่ใช้บริโภคโดยตรงแล้วยังส่งผลให้เกิดความรำคาญหรือกระทบกระเทือนต่อผู้อื่นได้เช่นกัน เมื่อเปรียบเทียบกับแหล่งกำเนิดจากยานพาหนะแล้วการกำหนดมาตรฐานเสียงจากแหล่งกำเนิดที่เกิดจากยานพาหนะได้มีการกำหนดมาตรฐานอุตสาหกรรมในการผลิตท่อไอเสียซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานไม่ว่าจะเป็นรถยนต์ รถจักรยานยนต์ โดยพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 ซึ่งได้ถูกตราขึ้นเพื่อให้ทางราชการมีอำนาจกำหนดและควบคุมมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม รวมทั้งการส่งออกและการนำเข้าผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมบางอย่างจากต่างประเทศด้วย เพื่อประโยชน์ในทางอุตสาหกรรม เศรษฐกิจ และความปลอดภัยของประชาชน มาตรา 15 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมอุตสาหกรรม รัฐมนตรีอาจกำหนด แก๊ซ และยกเลิก มาตรฐานสำหรับผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมใดๆ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการได้”²⁴ เช่น ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 2629 (พ.ศ. 2543) เรื่อง แก๊ซมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมท่อไอเสียรถจักรยานยนต์ (แก๊ซครั้งที่ 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 แต่ปัญหามลพิษทางเสียงก็ยังสร้างความเดือดร้อนเสียหายแก่ชาวบ้านอยู่ แม้ว่าการแก้ไขปัญหาคือตัวอากาศยานอันมีความบกพร่องมาจากกระบวนการผลิตเพื่อลดปัญหามลพิษทางเสียงนั้นจะเป็นไปได้ยาก เนื่องจากต้องใช้การลงทุนที่สูงขึ้นสำหรับอากาศยานที่ไม่มีผลกระทบทางเสียงก็ตาม แต่เพื่อเป็นการลดปัญหาที่ต้นเหตุและถือได้ว่าเป็นการแก้ไขปัญหาระยะยาวแล้ว ก็นับได้ว่าเป็นการลงทุนที่คุ้มค่า ทั้งยังมีส่วนช่วยในการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับการทำอากาศยานที่อาจเป็นอุปสรรคส่งผลต่อการพัฒนาประเทศอีกด้วย ดังนั้นในภาวะปัจจุบันการกำหนดมาตรฐานระดับเสียงในการควบคุมมลพิษทางเสียงจากแหล่งกำเนิดจึงไม่มีความครอบคลุมถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ทั้งเรื่องของมาตรฐานระดับเสียงจากอากาศยานและกรณีที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการกระทำของมนุษย์อันเกิดจากการใช้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่มีความบกพร่องมาจากกระบวนการผลิต เมื่อยังมิได้มีการควบคุมหรือกำหนดมาตรฐานระดับความดังของเสียงอันเกิดจากการทำงานของเครื่องจักร เครื่องยนต์ หรือ

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

²⁷ วรทยา อัสวโมยิต, เล่มเดิม, หน้า 80.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์ ที่ถือได้ว่าเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษแล้ว ก็ย่อมเป็นการสร้างความเสียหายและเดือดร้อนรำคาญให้แก่ผู้อื่นอยู่เสมอ

4.2.2 ปัญหามาตรฐานความเดือดร้อนรำคาญ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและจัดระเบียบเรื่องปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญ การรักษาสุขภาพสุขภาพอนามัย 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 เพียงแต่เหตุนั้นมีผลกระทบต่อกระดำเนินชีวิตอย่างปกติสุขของประชาชน คือ ทำให้เกิดสภาวะที่บุคคลเกิดความรำคาญ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสุขภาพทางจิตใจ เช่น นอนไม่หลับเพราะเสียงดัง กลิ่นเหม็นจนหายใจไม่ออก เกิดความสั่นสะเทือนจนทำให้ที่อยู่อาศัยแตกร้าว เพลิงของหรือมูลฝอยจนเกิดควัน เขม่า ฟุ้งกระจายรบกวนคนอื่นก็ถือว่าเป็นเหตุรำคาญที่กฎหมายสาธารณสุขมีบทบาทเข้าควบคุมบังคับแล้ว²⁹ ดังนั้นความเสียหายที่เกิดจากทำอากาศยาน ไม่ว่าจะเป็น เสียง ความสั่นสะเทือน ฝุ่นละออง หรือความเสียหายต่างๆที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการดำเนินกิจการการบินจึงเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดการเดือดร้อนรำคาญและเป็นการรบกวนแก่ผู้อยู่อาศัยจึงจัดเป็นการก่อเหตุรำคาญตามมาตรา 25 อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะเป็นเหตุรำคาญตามกฎหมายแล้วก็ตามแต่การบังคับใช้กฎหมายนั้นก็ยังไม่มีประสิทธิภาพที่เพียงพอเนื่องจากในกรณีการวัดระดับของความรำคาญนั้นกฎหมายไม่ได้กำหนดมาตรฐานหรือเกณฑ์พิจารณาในการวินิจฉัยไว้ จึงไม่มีหลักเกณฑ์ชี้วัดที่แน่นอน ที่จะสามารถนำมาใช้เป็นแนวปฏิบัติได้ ดังนั้น ในขณะที่ยังไม่มีหลักเกณฑ์มาตรฐานหรือเครื่องมือที่สามารถชี้วัดได้อย่างชัดเจนว่า กรณีใด

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

“ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง หรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

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

²⁹ สุรัสวดี นนทะโชติ. เล่มเดิม. หน้า 87.

เป็นเหตุรำคาญ โดยสภาพจึงเป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานสาธารณสุข ซึ่งในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานจะอาศัยมาตรฐานตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด หรือมาตรฐานตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมาประกอบในการใช้ดุลพินิจสั่งการ จึงทำให้ไม่เกินไปตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการควบคุมเหตุรำคาญตามกฎหมายสาธารณสุข ที่ถือว่าเหตุเดือดร้อนรำคาญเป็นเหตุที่มีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิต อย่างปกติสุขของประชาชน โดยอาศัยเทียบเคียงกับความรู้สึกละเอียดของบุคคลปกติธรรมดาโดยทั่วไป³⁰ 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 ดันไม้ขึ้นต้นเพื่อมิให้เป็นอุปสรรคต่อการเดินอากาศของอากาศยานที่จะมาขึ้นลง 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 เพื่อมิให้เป็นอุปสรรคต่อการบินของเครื่องบินมากกว่าการควบคุมที่อยู่อาศัยของประชาชนบริเวณโดยรอบท่าอากาศยานที่อาจได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษทางเสียง โดยมีได้คำนึงถึงการอยู่อาศัยของชุมชนบริเวณรอบท่าอากาศยานที่อาจได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษทางเสียงได้ โดยการกำหนดเขตปลอดภัยการเดินอากาศนั้นมิได้มีการห้ามการอยู่อาศัยอย่างชัดเจนในบริเวณโดยรอบหรือพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่ออันตรายจากมลพิษทางเสียงของเครื่องบินและยังให้มีการก่อสร้างอาคารได้ หากได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งที่บริเวณรอบท่าอากาศยานนั้นจัดได้ว่าเป็นพื้นที่ที่เป็นเขตมลพิษทางเสียงสูงมาก และควรจัดเป็นเขตควบคุมมลพิษ โดยเฉพาะพื้นที่ที่ NEF>40 ซึ่งมีผลกระทบเรื่องเสียงอย่างรุนแรง อีกทั้งจากรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) ระบุว่า ไม่สามารถอาศัยอยู่ได้ต้องอพยพคนออกนอกพื้นที่ ก็ไม่ควรมีการอยู่อาศัยบริเวณนั้น แม้ว่า จะมีมาตรการในการดูแลตรวจสอบเพื่อมิให้มีการย้อนกลับเข้ามาอยู่ใหม่ และไม่ให้มีผู้บุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์โดยไม่ได้รับอนุญาต แต่ก็ไม่ได้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง มาตรการดังกล่าวจึงยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณโดยรอบท่าอากาศยาน จึงทำให้

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

³³ กฤติกา เลิศสวัสดิ์. เล่มเดิม. หน้า 137.

ยังมีประชาชนเข้ามาอาศัยบริเวณดังกล่าวและได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษทางเสียงอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งจากการศึกษาเกณฑ์ระดับเสียงที่ยอมให้มีได้ในชุมชนของประเทศต่างๆ แล้วพบว่า ประเทศส่วนใหญ่จะแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานโดยมีการแบ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมกับระดับเสียงโดยรอบทำอากาศยานและมีการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ซึ่งนับว่าเป็นวิธีการที่ดีและเหมาะสม และหากนำมาใช้กับกรณีทำอากาศยานสุวรรณภูมิแล้ว ก็จะช่วยลดปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ยังไม่มีความเหมาะสม และยังช่วยลดปัญหาความขัดแย้งอันเนื่องมาจากปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานได้อีกด้วย

4.3 ปัญหาการเยียวยาความเสียหายจากปัญหามลพิษทางเสียงของทำอากาศยานสุวรรณภูมิ

ปัญหามลพิษทางเสียงอันเกิดจากทำอากาศยานสุวรรณภูมินั้นนับได้ว่าเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการอยู่อาศัยของชาวบ้านและชุมชนที่อาศัยบริเวณใกล้เคียงอยู่มาก ซึ่งเป็นปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน ของบุคคล โดยถือว่าผู้เสียหายนั้นถูกโต้แย้งสิทธิในทางแพ่งแล้ว กล่าวคือ ถูกโต้แย้งสิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สิน เพราะฉะนั้นผู้เสียหายย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ล่วงละเมิดสิทธิ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่ได้รับ โดยผู้เสียหายอาจเป็นเอกชนคนเดียวหรือเอกชนจำนวนมากก็ได้³⁴ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเยียวยาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในภาวะปัจจุบันนั้น ยังมีความบกพร่องและยังไม่เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายอย่างแท้จริงจึงยังไม่มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากปัญหามลพิษทางเสียงจากทำอากาศยานสุวรรณภูมิอยู่หลายประการ

4.3.1 สิทธิของผู้เสียหาย

ปัญหามลพิษทางเสียงจากทำอากาศยานสุวรรณภูมินับเป็นปัญหามลพิษที่ส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อชุมชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียงอย่างมาก และผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือผลกระทบนั้นก็จำนวนมาก แต่ความเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิได้รับชดใช้ความเสียหายนั้นเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องพิจารณาว่า การถูกโต้แย้งสิทธิและความเป็นผู้เสียหายจากการล่วงละเมิดสิทธิซึ่งเป็นผู้ที่มีสิทธิที่จะได้รับชดใช้เยียวยาความเสียหายคือใคร เพราะผู้ที่ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางเสียงนั้นมีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยมีทั้งผู้ที่อาศัยอยู่ก่อนที่จะมีทำอากาศยานเกิดขึ้นและผู้ที่เพิ่งย้ายเข้ามาอาศัยภายหลัง จึงมีผู้เสียหายอยู่ด้วยกันสองกลุ่ม คือ กลุ่มที่เป็นชุมชนดั้งเดิมที่อาศัยอยู่ก่อนแล้วตั้งแต่บรรพบุรุษก่อนที่จะมีการก่อสร้างทำอากาศยาน และกลุ่มที่สอง คือ กลุ่มของบุคคลที่เพิ่งเข้ามาอาศัยอยู่หลังจากที่มีการก่อสร้างทำอากาศยานแล้ว แต่บุคคลทั้งสองกลุ่มนี้ต่างกัน

³⁴ ชวลิตกานต์ เกราะแก้ว, เล่มเดิม, หน้า 50-51.

ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษเช่นกัน ในกรณีของบุคคลที่อาศัยอยู่ก่อนที่จะมีโครงการก่อสร้างท่าอากาศยานนั้นย่อมไม่ปัญหา เพราะถือได้ว่าเป็นบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิและเป็นผู้เสียหายโดยตรง ซึ่งผลกระทบที่ได้รับนั้นก็มีความเสียหาย ต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สิน

ส่วนในกรณีของบุคคลที่เข้ามาอาศัยอยู่ภายหลังที่มีการก่อสร้างท่าอากาศยานแล้วนั้น จะถือได้หรือไม่ว่า ท่าอากาศยานไม่ต้องรับผิดชอบ โดยถือว่าผู้เสียหายนั้นยินยอมตามหลักแนวความคิดเรื่องความยินยอมไม่เป็นละเมิด ในกรณีนี้เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของโรงงานแล้ว รองศาสตราจารย์ ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิต³⁵ ให้ความเห็นว่า การที่ผู้เสียหายย้ายเข้ามาอยู่ในบริเวณใกล้ชิดกับโรงงานก่อนหรือภายหลังการตั้งโรงงานไม่น่าจะนำมาเป็นปัจจัยในการตัดสินใจว่าผู้เสียหายยินยอมที่จะรับสภาพการระบายไอของโลหะหนักจากโรงงาน เพราะหากผู้เสียหายสามารถเลือกได้แล้ว ผู้เสียหายคงต้องการให้โรงงานหยุดการระบายไอของโลหะหนัก แต่การที่ผู้เสียหายต้องเข้าไปอยู่ในบริเวณนั้นเนื่องจากเป็นที่ตั้งของที่ดินของผู้เสียหาย ดังนั้น จะถือว่าผู้เสียหายยินยอมให้โรงงานทำละเมิดมิได้นอกจากนี้โรงงานจะอ้างไม่ได้ว่า ผู้เสียหายไม่ควรซื้อที่ดินที่อยู่ใกล้ชิดกับโรงงาน เพราะถึงผู้เสียหายไม่ซื้อที่ดินแปลงดังกล่าว โรงงานก็ไม่มีสิทธิในการก่อความเสียหายแก่เจ้าของที่ดินแปลงเดิมอยู่นั่นเอง การตีความว่า หากโรงงานดำเนินกิจการมาก่อนที่ผู้เสียหายจะย้ายเข้ามาอยู่ เป็นการที่ผู้เสียหายยินยอมรับอันตรายที่จะเกิดจากไอของสารโลหะหนักแล้ว ย่อมมีผลเท่ากับว่าผู้ที่เข้าไปดำเนินกิจกรรมซึ่งก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในบริเวณใดก่อนผู้อื่นเป็นผู้ที่มีสิทธิในการใช้ที่ดินเหนือเจ้าของที่ดินแปลงอื่นที่เพิ่งย้ายเข้ามาอยู่ในภายหลังซึ่งเป็นสิ่งไม่ถูกต้อง ด้วยความเคารพซึ่งในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า ไม่น่าจะนำมาใช้กับกรณีของท่าอากาศยานได้ เพราะท่าอากาศยานสุวรรณภูมินั้นมีลักษณะของปัญหาที่แตกต่างจากโรงงานอุตสาหกรรมเนื่องจากการปล่อยมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมนั้นมีมาตรฐานในการควบคุมและปล่อยมลพิษอยู่แล้ว หากมีการฝ่าฝืนหรือมีความเสียหายจากการปล่อยมลพิษเกิดขึ้น โรงงานก็ต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมาย แต่กรณีท่าอากาศยานนั้นมิได้มีมาตรฐานในการควบคุมมลพิษทางเสียงเช่นเดียวกับแหล่งกำเนิดมลพิษอื่น และโดยปกติแล้วเป็นที่เข้าใจได้ว่าย่อมก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางเสียงอย่างแน่นอน เพราะอากาศยานนั้นถือว่าเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางเสียงที่เกิดจากการใช้เครื่องยนต์ในการขับเคลื่อน และเสียงจากการบินขึ้น-ลงจอด ในวันละหลายๆ เที่ยว อีกทั้งการที่ท่าอากาศยานได้ก่อสร้างในพื้นที่ที่ถือได้ว่าเป็นชนบทและเป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่มีลักษณะเป็นลุ่มน้ำนั้น ย่อมทำให้เห็นเจตนารมณ์ได้ว่าเป็นการแก้ปัญหามลพิษทางเสียงเบื้องต้นที่จะเกิดขึ้นในอนาคตทางหนึ่ง ซึ่งเหตุผลในการที่ผู้เสียหายย้ายเข้ามาอยู่อาศัยภายหลังจากการก่อสร้างท่าอากาศยานนั้นอาจมี

³⁵ อำนาจ วงศ์บัณฑิต ข เล่มเดิม. หน้า 511.

ด้วยกันสองประการคือ ประการแรกเป็นกรณีที่ไม่ทราบว่าจะเกิดอันตรายจากปัญหามลพิษทางเสียงอย่างรุนแรง หรือทราบแต่คิดว่าอาจรับกับปัญหาที่จะเกิดขึ้นนั้นได้ และประการที่สองคือกรณีที่ทราบว่าจะต้องเผชิญกับปัญหามลพิษทางเสียงแน่นอนแต่ว่ายอมรับที่จะได้รับความเสียหายนั้นเนื่องจากว่าตนเองต้องการเข้าถึงความเจริญ หรือมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจอันเนื่องมาจากความเจริญนั้น หรือต้องการแสวงผลประโยชน์จากราคาที่ดินที่สูงขึ้น ดังนั้นในกรณีของผู้ที่เข้ามาอาศัยอยู่ภายหลังนั้นน่าจะถือได้ว่าเป็นการยอมเสี่ยงภัย ที่จะได้รับความเสียหายอย่างหนึ่ง ซึ่งในกรณีนี้ได้มีคำพิพากษา เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2552 ศาลแขวงสมุทรปราการ ได้มีคำพิพากษา ยกฟ้องคดีที่การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยถูกฟ้อง โดยพิจารณาเห็นว่า พื้นที่โดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิได้มีการประกาศเป็นเขตปลอดภัยในการ เคนอากาศมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 ซึ่งกฎหมายการเคนอากาศห้ามมิให้ บุคคลใดก่อสร้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงาน เจ้าหน้าที่ ทั้งนี้เจตนารมณ์ของการกำหนดเขตปลอดภัยในการเคนอากาศ เพื่อจะจำกัดสิทธิของ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่จะทำการก่อสร้าง หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคาร เพื่อมิให้เป็นอุปสรรคในการบินของเครื่องบิน และรวมถึงการขึ้น-ลงของ เครื่องบินด้วย การที่ผู้ฟ้องคดีเข้ามาปลูกสร้าง ที่พักอาศัยภายในเขตปลอดภัยในการเคนอากาศของสนามบินสุวรรณภูมิโดยมิได้ รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่จึงเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีสมควรจะเข้าเสี่ยงภัยหรือยอมเข้ารับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นโดยหลัก 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 ตราบใดที่กิจการของผู้มาอยู่ก่อน สร้างความเสียหายมากกว่าประโยชน์ทางสังคม เมื่อเปรียบเทียบกับกิจการของ โจทก์ที่เพิ่งเข้ามาอยู่ใหม่ อีกทั้งศาลให้ความคุ้มครองแก่ผู้มาอยู่ก่อน อาจนำไปสู่ความไม่มีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของสังคม เพราะไม่เปิดโอกาสให้รายอื่นเข้ามาจัดสรรการใช้สอย

³⁶ วิรัช ภูพัทธยากร. (2552, ตุลาคม). “ทอท. จะลดค่าชดเชยผลกระทบจากการดำเนินงานของ ทสก.” ปกหน้าโพสต์. หน้า 5.

พื้นที่นั้นให้เกิดประโยชน์แก่สังคมมากกว่ากิจการที่มีอยู่ก่อนได้ แต่กรณีนี้ถ้าให้ชาวบ้านจัดสรรย้ายออกไป มีต้นทุนสูงกว่ากรณีให้โรงงานย้ายออก ดังนั้นจึงตัดสินให้โรงงานเป็นฝ่ายย้ายออก และบังคับให้โจทก์ (บริษัทบ้านจัดสรร) จ่ายค่าชดเชยเจ้าของโรงงานในการขนย้ายโรงงานด้วย กรณีนี้หากให้โรงงานย้ายออกฝ่ายเดียว คงไม่เป็นธรรมจึงให้บริษัทบ้านจัดสรรต้องออกค่าขนย้ายให้โรงงานด้วย นอกจากนี้ยังมีคดีที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐนิวยอร์ก ซึ่งจำเลยในคดีเป็นโรงงานปูนซีเมนต์ตั้งอยู่ในเมืองขนาดเล็ก เศรษฐกิจของชุมชนนี้ขึ้นอยู่กับโรงงานปูนซีเมนต์ โจทก์ซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากฝุ่นอันเกิดจากโรงงานได้ยื่นฟ้องขอให้โรงงานหยุดการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญและขอให้จ่ายค่าเสียหาย ศาลของรัฐนิวยอร์กตัดสินให้โรงงานจำเลยจัดการแก้ไขปรับปรุงการประกอบกิจการไม่ให้ก่อความเดือดร้อนภายในกำหนด หากไม่สามารถดำเนินการเช่นนั้นได้ ให้โรงงานจำเลยจ่ายค่าเสียหายแก่โจทก์เพื่อให้โจทก์ไปซื้อที่อยู่อาศัยใหม่ในบริเวณอื่น การที่ศาลของรัฐนิวยอร์กตัดสินเช่นนี้ คงพิจารณาถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจต่อชุมชนในภาพรวมหากไม่ยอมให้โรงงานปูนซีเมนต์ประกอบกิจการต่อไป ในขณะที่เดียวกันก็ให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของโจทก์ อีกทั้งหลักการก่อความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) ยังกล่าวได้ว่าหากบุคคลใดก่อสร้างหรือซื้อที่อยู่อาศัย (Residence) ในบริเวณที่ใกล้เคียงซึ่งเป็นเขตอุตสาหกรรมอย่างเห็นได้ชัดข้อเท็จจริงที่ว่าเขาได้รับความเสียหายโดยโรงงานที่อยู่ใกล้เคียงกัน ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่เขาในการฟ้องคดีว่าเป็นการกระทำละเมิดฐานเดือดร้อนรำคาญ ยิ่งไปกว่านั้นถ้าเขาก่อสร้างบ้านใกล้เคียงกับท่าอากาศยานหรือทางรถไฟ (Railroad) ก็เช่นกัน ซึ่งการตัดสินทางหลักกฎหมายที่ผ่านมา ให้น้ำหนักแก่ผู้ก่อเหตุรำคาญรับผิดชอบเพียงฝ่ายเดียว ทั้งที่คู่กรณีมีส่วนร่วมในปัญหานั้นพอกัน และนักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่มีกรอบแนวคิด “ผู้ก่อเหตุรำคาญ เป็นฝ่ายผิด” เข้าครอบงำจึงมักชี้ความผิดไปยังผู้ก่อความเสียหายทุกกรณี จนมองไม่เห็นว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นมาจากกิจกรรมของทั้งสองฝ่ายมีความขัดแย้งกัน การใช้บทลงโทษทางกฎหมายแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง อาจไม่เกิดประสิทธิภาพเพียงพอ การให้ผู้เข้าไปหาเหตุรำคาญมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการแก้ปัญหาจึงนับได้ว่าเป็นวิธีการที่เหมาะสม ซึ่งหากนำมาเปรียบเทียบพิจารณาคดีของท่าอากาศยานแล้วถ้าต้องให้ท่าอากาศยานย้ายออกแล้วก็จะเกิดความเสียหายมากกว่าการให้ชาวบ้านย้ายที่อยู่อาศัย ดังนั้น ท่าอากาศยานจึงควรรับผิดชอบต่อผู้เสียหายที่เข้ามาอยู่อาศัยภายหลังนี้เฉพาะแต่ค่าเสียหายที่ได้รับหรือค่าขนย้ายเท่านั้นซึ่งไม่รวมถึงเงินค่าชดเชยอันเกิดจากปัญหามลพิษทางเสียงของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

4.3.2 หลักเกณฑ์การกำหนดค่าชดเชยตามมติคณะรัฐมนตรี

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

ดำเนินการแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วนและในที่สุดคณะรัฐมนตรีได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 เรื่องการจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ และให้จัดตั้งกลไกกำกับกำกับการดำเนินงานตามมาตรการในรูปของคณะกรรมการ โดยให้กระทรวงคมนาคมรับไปดำเนินการต่อไปและให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ดำเนินการ³⁷

1) เจริญซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างหรือจ่ายค่าชดเชยเพื่อปรับปรุงสิ่งปลูกสร้าง หากไม่ประสงค์จะขาย แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางเสียงที่อยู่ในพื้นที่แนวเส้นเสียง NEF 30-40 โดยให้ผู้ได้รับผลกระทบสามารถพิจารณาเลือกได้

2) เจริญซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างหรือจ่ายค่าชดเชยเพื่อปรับปรุงสิ่งปลูกสร้าง หากไม่ประสงค์จะขาย แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางเสียงที่อยู่ในพื้นที่แนวเส้นเสียง NEF มากกว่า 40 และที่อยู่ระหว่าง 30-40 ที่สร้างแล้วและได้รับการอนุญาตให้สร้างจนถึงปี พ.ศ. 2549

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

หลังจากนั้นแล้วยังได้มีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2550 ให้บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เจริญซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเฉพาะในพื้นที่ที่ 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 หลัง เท่านั้น³⁹ จึงทำให้ชาวบ้านบางส่วนต้องอยู่นอกแนวเส้นเสียงและไม่ได้รับค่าชดเชย ซึ่งการกำหนด

³⁷ กฤติกา เลิศสวัสดิ์. เล่มเดิม. หน้า 129-132.

³⁸ จูตินันท์ ศรีสถิต และอวยพร เต้ชูตระกูล ก เล่มเดิม. หน้า 25.

³⁹ ประชาชาติธุรกิจ. (2550, 10 กันยายน). “ข่าวเก่าปัญหาทวง (หนักกว่า) เดิม: ชดเชยมลพิษเสียงสุวรรณภูมิ ชีร์รี่เรื่องยาว 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 การเร่งเครื่องขึ้นบินตามสภาพลม เทคนิคการควบคุมเครื่องของนักบิน และที่สำคัญที่สุดคือ ความเที่ยงตรงของข้อมูลการปฏิบัติการด้านการบิน เช่น จำนวนและชนิดของเครื่องบินขึ้น-ลงทั้งในช่วงเวลากลางวันและกลางคืน แนวเส้นทางการบิน เพราะถ้าข้อมูลที่เกิดขึ้นจริงในส่วนนี้ไม่ตรงกับข้อมูลที่ป้อนเข้าสู่แบบจำลองคอมพิวเตอร์ก็มีโอกาสสูงที่ระดับเสียงรบกวนในสถานการณ์จริงจะเปลี่ยนไปจากสิ่งที่คาดการณ์⁴⁰

ดังนั้นการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้เสียหายแต่ละรายโดยยึดแนวเส้นเสียง NEF แต่เพียงอย่างเดียวโดยไม่คำนึงถึงความเดือดร้อนรำคาญและปัญหาผลกระทบอื่นอันเกิดจากการขนส่งและการจราจรทางอากาศตลอดจนความเสียหายที่จะได้รับจากปัญหามลพิษทางเสียงที่เกิดขึ้นจึงไม่มีความเหมาะสมและยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบ

⁴⁰ จูตินันท์ ศรีสถิต และ อวยพร แต้ชูตระกูล ก เล่มเดิม. หน้า 22-23.

เนื่องจากบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในการอยู่อาศัย สิทธิในชีวิต ทรัพย์สินและร่างกาย ที่จะอยู่อาศัยโดยไม่ถูกละเมิดสิทธินั้น ซึ่งความต้องการของผู้เสียหายนั้นมิได้ต้องการการชดเชย ความเสียหายเป็นเงินแต่อย่างใดแต่สิ่งที่ผู้เสียหายต้องการนั้น คือสิทธิในการอยู่อาศัยที่สงบ โดยปราศจากการรบกวนการอยู่อาศัยที่เดือดร้อน และหากผู้เสียหายเลือกได้แล้วก็ต้องเลือกที่จะให้หยุดการกระทำที่เป็นการรบกวนมากกว่าที่จะเลือกให้ชดเชยค่าเสียหาย

4.3.3 ปัญหาการเยียวยาความเสียหาย

กฎหมายว่าด้วยละเมิดเป็นรากฐานสำคัญอย่างหนึ่งของกฎหมายสิ่งแวดล้อม เนื่องจากได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบในการที่บุคคลหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่อีกบุคคลหนึ่งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือคดีอื่นก็ตาม ซึ่งในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น หากโจทก์ฟ้องมาตาม มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 การชดเชยค่าสินไหมทดแทนย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายลักษณะละเมิด⁴¹ โดยมาตรา 438 บัญญัติว่า “ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใด เพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่งค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใดๆ อันได้ก่อขึ้นนั้นด้วย”

บทบัญญัติดังกล่าวนี้เป็นบทบัญญัติที่กำหนดค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เป็นการกระทำละเมิดที่มีลักษณะทั่วไป หากจะนำมาใช้ในการชดเชยความเสียหายที่เป็นคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงยังไม่มี ความเหมาะสม เนื่องจากว่าในการเรียกร้องให้ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องมีความสอดคล้องกับมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงมิได้มีเพียงเฉพาะในเรื่องของการเรียกร้องค่าเสียหายเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือการคิดคำนวณค่าความเสียหายว่าเท่าใดจึงจะเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย อีกทั้งคดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่ต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญ เพื่อให้ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบสิ่งแวดล้อมในคดี เนื่องจากผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมไม่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ทำให้การพิจารณาคดี กระทำได้ยากและอาจเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้น นอกจากนี้ในเรื่องของความเสียหายที่ได้รับและค่าเสียหายนั้นเป็นปัญหาที่โจทก์ ซึ่งเป็นผู้เสียหายประสบในการพิสูจน์ถึงค่าเสียหาย โดยเฉพาะค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการทุกซ์ธรรมชาติที่ได้รับอันตรายสาหัส หรือค่าเสียหายทางจิตใจ เนื่องจากไม่มีฐานคิดที่แน่นอนว่ามาจาก

⁴¹ ชวลิตกานต์ 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 ประชาชนและสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องได้รับการเยียวยาอย่างทันทั่วถึง ซึ่งหากทิ้งไว้เป็นเวลานาน โดยไม่มีการเยียวยาอาจก่อให้เกิดอันตรายที่รุนแรงขึ้นได้ เพราะฉะนั้นวิธีการเยียวยาที่รวดเร็วและ ทันทั่วถึงโดยไม่ต้องรอผลคำพิพากษา ของศาลเพื่อการเยียวยาความเสียหายจึงเป็นอีกมาตรการหนึ่ง ที่จะช่วยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

แม้ว่าในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นมาแล้วก็ตาม 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 อรรถพร ณ 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 โดยคำนึงว่า หากกิจกรรมใดมีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีและถูกต้องแล้ว ปัญหาสิ่งแวดล้อมจากกิจกรรมนั้นๆ คงจะไม่เกิดขึ้น หรือโอกาสที่จะเกิดขึ้นมีได้ยาก ซึ่งเป็นกลยุทธ์ทางหนึ่งของการป้องกันและแก้ไขปัญหาสีสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม กองทุนสิ่งแวดล้อมยังขาดอีกส่วนหนึ่ง คือ การคุ้มครองและเยียวยาผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษสิ่งแวดล้อม โดยที่ผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องไปฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย การเพิ่มส่วนที่ขาดของกองทุนสิ่งแวดล้อมจึงเท่ากับเป็นการคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหาย⁴⁴ อีกทั้งยังเป็นการช่วยก่อให้เกิดความสะดว รวดเร็ว ในการเยียวยาความเสียหายที่ได้รับได้ทันทั่วทั้งที่

4.3.4 กรณีศึกษาปัญหามลพิษทางเสียงและการเยียวยาความเสียหายจากปัญหามลพิษทางเสียงของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

ปัญหาและผลกระทบอันเกิดจากมลพิษทางเสียงของท่าอากาศยานสุวรรณภูมินับตั้งแต่เปิดใช้อย่างเป็นทางการ ได้สร้างความเดือดร้อนรำคาญและเสียหายต่อชาวบ้านที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงเป็นจำนวนมาก โดยมีผลกระทบทั้งทางสุขภาพ ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สิน แต่ชาวบ้านซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายนั้นก็ไม่ได้รับการดูแลหรือการเยียวยาความเสียหาย อย่างแท้จริงในเวลาอันเหมาะสม เช่นในกรณีศึกษาดังนี้

1) ตัวแทนชุมชนศิลาภิรัตน์อุปถัมภ์⁴⁵ กล่าวว่า ชุมชนศิลาภิรัตน์อุปถัมภ์อยู่ห่างจากสนามบินสุวรรณภูมิ 2 กิโลเมตร เป็นชุมชนติดถนนคู่ขนานมอเตอร์เวย์สายกรุงเทพฯ-ชลบุรีสายใหม่

⁴⁴ สุณีย์ มัลลิกะมาสย์ ข (2539, มกราคม-มีนาคม). “ทางเลือกหนึ่งในการเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ.” *ศุลพาห*, 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-ลงก็จะบินเป็นแนวเฉิว ผ่านหลังคาบ้านพอดี ตรงนี้อยู่ใกล้สนามบินมาก ช่วงที่เครื่องบินกำลังร่อนลงจะบินต่ำมาก เฝียดหลังคาบ้าน เรียกว่ามองเห็นนอตเครื่องบินกันเลยทีเดียว ก่อนหน้านั้นการทำอากาศยานเข้ามาประเมินราคาเพื่อรับซื้อ แต่ให้ราคาต่ำมาก ต่ำกว่าราคาตลาดด้วย ทำให้พี่และชาวบ้านรับไม่ได้ เพราะให้ราคาต่ำ แล้วต้องไปหาที่อยู่ใหม่ก็ต้องเป็นหนี้เป็นสินอีก เพราะราคาเท่านั้นจะไปซื้อใหม่ในแบบที่อยู่ปัจจุบันนี้ไม่ได้จริงๆ อยู่ที่นี่ตั้งแต่ปี 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 ก่อนจะมีการสร้างสนามบินสุวรรณภูมิไม่เคยมีการประชาสัมพันธ์ให้ชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่ทราบว่ามีการสร้างสนามบิน 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.

เป็นผลให้การทำอาภาศยานชดเชยให้ชาวบ้านจำนวนน้อยลงไปด้วย ทั้งที่ความเดือดร้อนเท่ากัน เสียงที่ได้ยินก็ดังเท่ากัน บางบ้านอยู่ในแนวเส้นเสียง แต่ห่างออกไปอีก 2 หลัง ไม่ได้อยู่ในแนวเส้นเสียง ทำให้ไม่ได้รับการชดเชย ทั้งที่ผลกระทบไม่ได้แตกต่างกันเลย ชาวบ้านต้องทุกข์ทรมานแค่นี้หนะ อยู่อย่างมีความสุข แต่วันนี้ทั้งผู้ใหญ่ เด็ก คนแก่ เกิดความเครียด บางคนหูตึง กลายเป็นคนเสียงดังเหมือนคนก้าวร้าว หงุดหงิดง่าย เพราะอดนอน

แต่ตอนนี้ที่กลัวกันมากคือ กลัวเครื่องบินจะตกใส่หลังคาบ้านเหมือนเมืองนอก มีอยู่ครั้งหนึ่งช่วงที่หมอกลงจัด ช่วงนั้น เป็นเวลาประมาณเก้าโมงเช้า ได้ยินเสียงเครื่องบินดังมาก และบ้านสั่นสะเทือนไปทั้งหลัง ชาวบ้านตกใจกันมาก คิดว่าเครื่องบินตก ปรากฏว่าเป็นเครื่องบินดำมาก สูงกว่าหลังคาบ้านนิดเดียว ถ้ามีตึกสูง 4-5 ชั้น ต้องชนแน่นอน เข้าใจว่าเพราะหมอกลงจัดคงบินหลงทางและบินผ่านมากกลางหมู่บ้าน สนามบินทุกที่ในโลกไม่มีที่ไหนติดสนามบินมากขนาดนี้ ขณะที่ชาวบ้านรอบๆ สนามบินยังไม่ได้รับการชดเชย และกำลังจะมีโครงการสร้างรันเวย์ที่ 3 และหากขยายขีดความสามารถสูงสุดเป็น 4 รันเวย์ ชาวบ้านจะเดือดร้อนมากกว่านี้หลายเท่า

นอกจากเสียงที่ดังกว่า 90 เดซิเบลแล้ว ยังมีทั้งมลพิษ ฝุ่นละออง ไอละอองน้ำมัน เขม่าควันของเครื่องบิน ก่อนหน้านี้มีการสุ่มตรวจชาวบ้านในหมู่บ้านเคหะนคร 2 พบว่ามีความบกพร่องทางการได้ยิน ขอให้การทำอาภาศยานช่วยรับผิดชอบค่ารักษา การทำอาภาศยานก็บอกให้ใช้บัตรทอง รวมทั้งเคยเรียกร้องให้กรมควบคุมมลพิษเข้ามาตรวจสอบก็เงียบ ขอให้มาตรวจสอบสระแก้วในเลือดก็ไม่มา จะให้ชาวบ้านต้องอยู่อย่างทรมานไปถึงเมื่อไหร่”

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

ก่อนที่จะมีสนามบินสุวรรณภูมิ ชาวบ้านอยู่กันอย่างมีความสุข สภาพแวดล้อมในหมู่บ้านสงบ ร่มรื่น เพราะอยากจะใช้ชีวิตบั้นปลายที่นี่ จึงคิดว่าเลือกที่อยู่อย่างนี้ถูกต้องแล้ว เพราะอยู่นอกเมือง ไม่พลุกพล่าน และไม่เคยรู้มาก่อนเลยว่าสนามบินสุวรรณภูมิจะมาสร้างตรงนี้ จนวันหนึ่งขับรถบนมอเตอร์เวย์เห็นการก่อสร้างสนามบินและหอบังคับการบิน จึงทราบ ขณะนั้นก็ยิ่งดีใจว่าความเจริญกำลังมาถึง เพราะเมื่อก่อนแถวนี้เป็นทุ่งนา พื้นที่ที่สร้างสนามบินก็เป็นหนองน้ำเป็นบ่อปลามาก่อน จึงไม่คิดว่าจะส่งผลกระทบต่อชาวบ้าน เนื่องจากที่อยู่ก็ห่างจากสนามบินพอสมควร

⁴⁷ แหล่งเดิม.

จนกระทั่งวันที่เริ่มทำการบิน ก็เริ่มเดือดร้อนทันที “ชาวบ้านพยายามเรียกร้องให้การทำอากาศยาน เข้ามาดูแล แต่ไม่เคยเข้ามาดูแล ไม่เคยเข้ามาในหมู่บ้านนี้เลยสักครั้ง ชาวบ้านจึงเริ่มเบื่อหน่าย คนที่มีฐานะดีหน่อย ก็ยอมควักเงินตัวเองปรับปรุงบ้านเพื่อให้กันเสียได้ ถ้าการทำอากาศยาน จะช่วยชาวบ้านจริง คงไม่ให้ชาวบ้านเดือดร้อนมานานกว่า 2 ปี”

4.4 ปัญหาความรับผิดชอบ

การกระทำความผิดอันเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น แม้จะมีกฎหมายบัญญัติความรับผิดชอบในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้แล้วก็ตาม แต่ปัญหาความรับผิดชอบตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่างๆ นั้น ก็ยังไม่เป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง และยังไม่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองผู้เสียหาย หรือเยียวยาความเสียหายได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังส่งผลให้ไม่มีการเกรงกลัวต่อกฎหมายและให้ความสำคัญต่อผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากปัญหามลพิษทางเสียง จึงทำให้การใช้สิทธิหรืออำนาจของบุคคลนั้น ไม่มีขีดจำกัดและไม่มีกรอบของกฎหมายในอันที่จะควบคุมให้เป็นไปในทางที่ถูกต้องในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

4.4.1 ความรับผิดชอบทางแพ่ง

ในความรับผิดชอบของบุคคลทางแพ่งนั้น กฎหมายได้ให้การรับรองสิทธิของผู้ที่ถูกได้แย่งหรือได้รับความเสียหายและกำหนดให้ผู้ที่จะเมิดสิทธิหรือผู้ที่ก่อความเสียหายให้มีหน้าที่ต้องชำระหนี้ โดยการกระทำ เจตนากระทำการ หรือส่งมอบทรัพย์สินแล้วแต่กรณีตามบ่อเกิดของมูลหนี้ ซึ่งแบ่งออกได้เป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ นิติกรรม ได้แก่ สัญญา และนิติเหตุ ได้แก่ ละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และละเมิดมิควรได้⁴⁸ นอกจากนี้หลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษยังได้ถูกนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม รวมถึงมลพิษทางเสียงด้วย โดยได้กำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งของผู้ที่ครอบครองหรือเป็นเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษไว้ ในมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นความรับผิดโดยเด็ดขาด (Strict Liability) อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดียังคงต้องพิสูจน์ว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นจริง หรือแม้มีความเสียหายเกิดขึ้นจริงแต่การพิสูจน์ว่าความเสียหายนั้นมีสาเหตุมาจากการกระทำหรือละเว้นกระทำของผู้ก่อมลพิษ ก็ยังเป็นภาระแก่โจทก์ นับเป็นเรื่องที่ยุงยาก อีกทั้งปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานนั้น จัดได้ว่าอากาศยานเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทหนึ่งตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่การพิสูจน์ถึงความรับผิดว่าอากาศยานใดต้องมีความรับผิดชอบ หรือเสียงจากอากาศยานลำใดที่ก่อให้เกิดมลพิษนั้นเป็นภาระแก่โจทก์อย่างมาก นอกจากนี้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550

⁴⁸ สันตชัย เหล่าสันติสุข, เล่มเดิม, หน้า 53.

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

4.4.2 ความรับผิดชอบทางอาญา

ประมวลกฎหมายอาญานั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง และทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งรักษาความสงบ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม การกำหนดมาตรการที่เป็นบทลงโทษแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการกระทำอันเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญไว้ในประมวลกฎหมายอาญา⁴⁹ ภาควิชาความผิดละเมิดโทษในการก่อให้เกิดเสียงดังรบกวน 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 อัสวโมชิต, เล่มเดิม, หน้า 101-102.

รบกวนด้วยหรือไม่ จึงไม่มีการแบ่งแยกความรับผิดชอบที่เกิดจากการกระทำของตัวบุคคล และจากการใช้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ก่อให้เกิดเสียงดังอย่างชัดเจน และมีได้บัญญัติถึงกรณีที่เกิดเสียงดังนั้นเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่กายหรือจิตใจด้วย เนื่องจากในภาวะปัจจุบันนี้สภาพของสังคมได้มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปโดยต้องมีการพึ่งพาสิ่งอำนวยความสะดวกหรือเทคโนโลยีสมัยใหม่ในการดำรงชีวิตและรวมถึงการสร้างความเป็นอยู่ ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีความบกพร่องตั้งแต่กระบวนการผลิตที่ก่อให้เกิดเสียงดังอันเกิดจากเครื่องยนต์ เครื่องจักร และไม่ได้มีการให้ความสำคัญต่อผลกระทบที่เกิดจากเสียงเลย ซึ่งหากทุกคนนั้นใช้สิทธิของตนอยู่ในกรอบที่จะไม่เป็นการรบกวนผู้อื่นแล้วก็ไม่เป็นปัญหา แต่การใช้สิทธิที่ไม่มีความเกรงใจซึ่งกันและกัน มีการเห็นแก่ตัวมากขึ้น จึงทำให้มีการใช้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินแล้วเป็นการก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่นข้างเคียงอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งในบางครั้งก็อาจส่งผลกระทบต่อสภาพจิตใจของผู้เสียหายได้ นอกจากนี้แล้วบทลงโทษแก่ผู้ที่กระทำผิดก็มีเพียงเล็กน้อย จึงทำให้ผู้กระทำความผิดไม่มีความเกรงกลัวต่อบทลงโทษและยังอาจมีการกระทำความผิดซ้ำอีก อย่างไรก็ตาม ในกรณีของท่าอากาศยานนั้นก็ถือได้ว่าเป็นการก่อให้เกิดเสียงดังอันเป็นการรบกวนเช่นกัน แต่หากจะนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับคงไม่เหมาะสม เพราะบทบัญญัติดังกล่าวมีโทษเพียงเล็กน้อย และผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางเสียงนั้นได้รับผลกระทบที่รุนแรง ที่ส่งผลกระทบต่อทั้งทางร่างกายและจิตใจ รวมถึงทรัพย์สิน ซึ่งความเดือดร้อนเสียหายนี้ก็มีโทษจะมีเพียงบางครั้งหรือบางวันเท่านั้น แต่ผู้เสียหายต้องทนทุกข์ทรมานเป็นเช่นนี้อยู่ทุกวันที่มีการขนส่งทางอากาศ บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดที่ก่อให้เกิดเสียงดังรบกวนอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง และส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและทรัพย์สินของผู้อื่น

เมื่อพิจารณามาตรการลงโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายควบคุมปัญหาความเดือดร้อนรำคาญแล้ว พบว่ายังมีโทษปรับเพียงเล็กน้อย และในบางคดีก็ยังสามารถเปรียบเทียบปรับได้อีก แม้ว่าการเปรียบเทียบปรับจะเป็นการลดจำนวนคดีเข้าสู่ศาลก็ตาม แต่ก็ยังไม่เป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างจริงจังทำให้ผู้กระทำผิดไม่มีความเกรงกลัวต่อบทลงโทษ 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 ย่อมจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและคุณภาพชีวิตของชุมชน และปัจเจกบุคคล ชุมชนหรือปัจเจกบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะดำเนินการเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐเข้าดำเนินการยุติการทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือ การปล่อยมลพิษนั้น และในกรณีเช่นนี้อาจถือได้ว่าประชาชนหรือปัจเจกบุคคลเป็นผู้เสียหายและถูกโต้แย้งสิทธิแล้วแม้จะยังไม่ปรากฏความเสียหายอย่างชัดเจน เพราะถือเป็นการละเมิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แล้ว หากหน่วยงานของรัฐ ไม่ดำเนินการหรือละเลยล่าช้าจนอาจจะเกิดความเสียหาย บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อตนเองโดยการใช้มาตรการทางกฎหมายฟ้องคดีต่อศาลหรืออาจจำเป็นต้องปกป้องสิทธินั้นด้วยตัวเอง โดยการกระทำใดๆ เพื่อเป็นการป้องกันและยับยั้งความเสียหายนั้นได้ด้วยตนเอง⁵²

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

⁵⁰ ชวลิตกานต์ เกราะแก้ว. เล่มเดิม. หน้า 24.

⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 67.

⁵² ชวลิตกานต์ เกราะแก้ว. เล่มเดิม. หน้า 25-26.

ที่เกี่ยวข้องกับการให้อนุญาตว่าพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบด้านเสียงสูงและไม่สามารถอยู่อาศัยได้⁵³

ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ในทางปฏิบัติแล้วมิได้มีการนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ไม่มีการเจรจาซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างก่อนเปิดใช้สนามบินสุวรรณภูมิ⁵⁴ ดังนั้นภายหลังจากที่มีการเปิดใช้ท่าอากาศยานอย่างเป็นทางการแล้วจึงก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านและการท่าอากาศยาน และยังส่งผลกระทบต่อระบบการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ จึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการคุ้มครองคุณภาพชีวิตของประชาชน ในการที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี สะอาด ปราศจากมลพิษ

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

⁵³ จูตินันท์ ศรีสถิต และอวยพร เต้ชูตระกูล ก. เล่มเดิม. หน้า 23.

⁵⁴ แหล่งเดิม. หน้า 24.

⁵⁵ แหล่งเดิม. หน้า 26.

⁵⁶ กฤติกา เลิศสวัสดิ์. เล่มเดิม. หน้า 138.