

## บทที่ 2

### แนวความคิดทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน

ปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน มีลักษณะของปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมอย่างหนึ่งที่มีรากฐานมาจากการปล่อยมลพิษของแหล่งกำเนิดมลพิษ แต่มลพิษทางเสียงมีความแตกต่างจากมลพิษประเภทอื่น ๆ เนื่องจาก มลพิษทางเสียง เป็นปัญหามลพิษที่นอกจากจะมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยทางกายภาพโดยตรง<sup>1</sup> คือ การสูญเสียการได้ยิน หรือ การเสื่อมการได้ยินของมนุษย์ จากเสียงดังเกินไป แล้วยังมีผลกระทบต่อจิตใจจากการรบกวนของเสียงที่ผู้ฟังไม่ต้องการได้ยิน หรืออาจกล่าวได้ว่า เสียงได้กระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของอารมณ์ แล้วส่งผลกระทบต่ออวัยวะในร่างกายอีกด้วย ดังนั้น การนำมาตรการทางกฎหมายเข้ามาเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าใจถึงลักษณะและผลกระทบของมลพิษต่อมนุษย์ และมีความรู้ความเข้าใจในแนวความคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างท่วงแท้ เพื่อให้สามารถเลือกเครื่องมือทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมมลพิษที่ปรากฏอยู่แล้วว่าใช้ในการแก้ไขปัญหานั้นได้ อันเป็นช่องทางหนึ่งที่จะนำเอามาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงทางด้านเทคนิค และกลไกทางด้านเศรษฐศาสตร์และการเงินที่วิจิตรและค้นคว้าได้ เข้ามาสู่การปรับใช้เพื่อแก้ปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม

แนวความคิดทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมมลพิษนั้น มีอยู่จำนวนมากส่วนใหญ่เป็นหลักการที่พัฒนามาจาก แนวความคิดในการแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงและความต้องการที่จะคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) จากพื้นที่ต่างๆ ทั่วโลก หลักการเหล่านั้นได้รับการยกระดับความสำคัญมาใช้แก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงในระดับนานาชาติ นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1972 ปฏิญญากรุงสตอกโฮล์มของการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972<sup>2</sup> (Stockholm Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, 1972) เป็นข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นข้อตกลงที่ได้รับความยอมรับ

---

<sup>1</sup> Birgitta Berglund, Thomas Lindvall, and Dietrich H Schwela, World Health Organization Guideline for Community Noise, (Stockholm, Sweden: Stockholm University, 1999), pp. 39-54.

<sup>2</sup> 11 International Legal Material 1416.

จากนักกฎหมายและนักสิ่งแวดล้อม และตามมาด้วยการประชุมที่สำคัญ ๆ อีกหลายครั้ง เช่น ในปี ค.ศ. 1982<sup>3</sup> การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎบัตรโลกสำหรับธรรมชาติ ค.ศ. 1982 (The World Charter for Nature, 1982) ที่มีพื้นฐานจากสิทธิมนุษยชน และต่อมาปี ค.ศ. 1987 หลังจากได้รับคำแนะนำจากคณะกรรมการบรุนทแลนด์ (Brundtland)<sup>4</sup> องค์การสหประชาชาติให้จัดทำกฎบัตรใหม่ที่วางหลักการพื้นฐานสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืน แต่ไม่สามารถทำสำเร็จก่อนการประชุมที่กรุงริโอเดอจาเนโร (the Rio Earth Summit) ในปี ค.ศ. 1992<sup>5</sup> ได้ ที่เป็นที่รู้จักมากกว่าในเรื่องที่มาของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน แต่ในที่สุด กฎบัตรโลกได้สำเร็จในปี ค.ศ. 2000 หลักจากที่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการกฎบัตรโลกขึ้นในปี ค.ศ. 1997 หลักการสำคัญในกฎบัตรโลก (The Earth Charter) ที่เป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ได้แก่ (1) เคารพและห่วงใยดูแลชุมชนแห่งชีวิต (respect and care for the community of life) (2) ความมั่นคงทางนิเวศ (ecological integrity) (3) ความยุติธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม (social and economic justice) และ (4) ประชาธิปไตยที่สันติและปราศจากความรุนแรง (democracy nonviolence and peace) เหตุการณ์ต่าง ๆ เหล่านั้น ได้สร้างความตื่นตัวทางด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นทั่วโลกอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของ การเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมโลก การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก การเพิ่มขึ้นของปรากฏการณ์เรือนกระจก การลดลงของชั้นโอโซนในบรรยากาศของโลก ความหลากหลายทางชีวภาพกับการดำรงอยู่ของระบบนิเวศน์ จนนำมาสู่การจัดทำและลงนามในข้อตกลงระหว่างประเทศด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมากมาย ในเวลาต่อมา

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นข้างต้นนั้น ได้พัฒนามาเป็นแนวความคิดทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อม ที่ได้รับการยอมรับและนำไปใช้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

<sup>3</sup> U.N.G.A Res. 37/7 ; U.N.Doc. A/37/51: World Charter for Nature, 1982.

<sup>4</sup> สืบค้นจาก <http://www.earthcharter.org>

<sup>5</sup> Treaty and International Agreements Series no. 8165: Rio Declaration on Environmental and Development, 1992.

Principle 21 States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereignty right to exploit their own resources pursuant to their own environmental (and developmental) policies and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.

อีกทั้งยังถูกนำไปใช้ในลักษณะที่แตกต่างกันในการคุ้มครองป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม สาเหตุและปัจจัยที่ทำให้เกิดการพัฒนาแนวความคิดทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อม อาจกล่าวได้โดยสรุปว่า การเพิ่มขึ้นของประชากรโลก<sup>6</sup> จากสถิติประชากรของเมืองต่างๆ ทั่วโลก มีอัตราการเปลี่ยนแปลงประชากรที่แตกต่างกัน เช่น ในประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีอัตราการเพิ่มของประชากรต่ำขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาจะมีอัตราการเพิ่มของประชากรสูง เป็นต้น ทำให้สภาพความเป็นอยู่ของมนุษย์ในสิ่งแวดล้อมของโลกปัจจุบันนี้เปลี่ยนไปจากอดีตโดยสิ้นเชิง จากเดิมมนุษย์อาศัยปัจจัยสี่จากทรัพยากรธรรมชาติในการดำรงชีพโดยตรงเมื่อจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น แต่สภาพของทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้นมีความสัมพันธ์แบบผกผันกับความต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของมนุษย์ ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในการที่จะเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติก็ยิ่งมีความแตกต่างมากยิ่งขึ้น มนุษย์มีการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม พัฒนาสังคมและเมืองเพื่อให้เป็นที่อยู่อาศัยร่วมกันได้ แต่สิ่งที่ปรากฏและมีแนวโน้มไปในทางส่งผลกระทบต่อด้านลบแก่สังคมมนุษย์ คือ ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติทั้งในด้านการขาดแคลนปริมาณและการถูกทำลายด้วยปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมที่ความรุนแรงขึ้นในทุกภูมิภาคของโลก เช่น ปัญหาภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงเนื่องจากอุณหภูมิโลกร้อนขึ้น ปัญหามลพิษที่เกิดจากอุตสาหกรรมการบินพาณิชย์ เป็นต้น หรือแม้แต่ปัญหาจากเทคโนโลยีใหม่ที่คิดค้นขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาหนึ่งแต่ส่งผลให้เกิดปัญหาอีกปัญหาหนึ่งตามมา เช่น การทดลองปลูกพืชตัดแปลงพันธุกรรมในแปลงพืชเกษตรธรรมชาติ การศึกษาการถอดรหัสพันธุกรรมมนุษย์ที่นำไปสู่การสร้างมนุษย์โดยเนื้อเยื่อ เป็นต้น และเทคโนโลยีเหล่านั้นอาจย้อนเข้ามาทำร้ายสังคมมนุษย์ในอนาคตหากไม่ได้ใช้อย่างเหมาะสมและระมัดระวังมากเพียงพอ ความหวาดกลัวต่อภัยด้านสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์มีส่วนไม่มากนักน้อยที่ทำให้ปัญหานี้ถูกหยิบยกขึ้นพิจารณาในการประชุมครั้งสำคัญระดับนานาชาติ และเป็นผลให้เกิดข้อตกลงระหว่างประเทศตามมาหลายเรื่อง ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ในบางประเทศก็มีการออกกฎหมายขึ้นมารองรับหลักการในข้อตกลงระหว่างประเทศเหล่านั้นและพยายามทำให้เกิดการนำไปใช้แก้ไขปัญหาอย่างแท้จริงและเป็นรูปธรรมอีกด้วย

หลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ถือกำเนิดขึ้นและมีพัฒนาการเรื่อยมาในสังคมนานาชาติ รวมทั้งในระบบการเมืองการปกครองของประเทศต่างๆ ที่เห็นความสำคัญในหลักการเหล่านั้น หรือแม้แต่การมีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะโดยสมัครใจหรือจำยอมเนื่องจากผลกระทบทางเศรษฐกิจก็ตาม เช่น ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป เป็นต้น อย่างไรก็ตาม

<sup>6</sup> สืบค้นจาก <http://www.prb.org>

ก็ตามอาจกล่าวได้ว่า มนุษย์นั้นมีความจำเป็นพื้นฐาน 3 อย่าง ได้แก่ ความจำเป็นทางระบบนิเวศ ความต้องการทางสังคม และข้อเรียกร้องทางเศรษฐกิจ ที่ทวีความจำเป็นอย่างยิ่งเมื่อมนุษย์มีปริมาณเพิ่มขึ้นในขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติปัจจัยในการดำรงชีวิตมีเท่าเดิมหรือน้อยลง เป็นผลให้ต้องมีการจัดการเพื่อให้ทุกชีวิตสามารถดำรงอยู่ได้

แนวความคิดทางกฎหมาย หรือหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมในยุคต้นๆ ที่มีการนำมาใช้ในกฎหมายระหว่างประเทศหรือกฎหมายประเทศต่างๆ เพื่อเป็นตัวขับเคลื่อนกระบวนการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้น มี 3 หลักการที่สำคัญ<sup>7</sup> ได้แก่ หลักการป้องกันไว้ก่อน (prevention principle) หลักการเฝ้าระวัง (precautionary principle) หลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ (polluter pays principle) แนวความคิดทางกฎหมายเหล่านี้ ได้รับการยอมรับและมีการนำไปใช้ในกฎหมายภายในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ไม่ว่าจะนำเข้าไปผ่านข้อผูกพันทางกฎหมายในฐานะภาคีสมาชิกของข้อตกลงระหว่างประเทศ หรือการยอมรับเข้าไปสู่กฎหมายภายในโดยการให้คุณค่าของประเทศเหล่านั้นเอง หลักการพื้นฐานเหล่านี้ล้วนได้รับการยอมรับ ดีความ และพัฒนาไปสู่การนำไปใช้กับการแก้ปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง ไม่เว้นแม้แต่ประเทศไทย โดยเฉพาะในเรื่องการควบคุมปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม

สำหรับแนวความคิดทางกฎหมายหรือหลักการพื้นฐานทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน ที่จะยกขึ้นในการศึกษาครั้งนี้สามารถแบ่งได้ 2 กลุ่มตามลักษณะที่มาของแนวความคิดทางกฎหมายนั้น ๆ ได้แก่ แนวความคิดทางกฎหมายตามอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 และแนวความคิดด้านทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานในประเทศไทย

## 2.1 แนวความคิดทางกฎหมายตามอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944

### 2.1.1 อำนาจอธิปไตยของรัฐ (sovereignty of states)

อำนาจอธิปไตยของรัฐที่ปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 มีรากฐานมาจากการยอมรับใน หลักอธิปไตยเหนือห้วงอากาศ (state sovereignty in

---

<sup>7</sup> Nicolas de Sadeleer, Environmental Principles: from Political Slogans to Legal Rules, (New York: Oxford University Press, 2002), pp. 12-223.

space) ของรัฐ<sup>8</sup> ซึ่งทำให้ทุกรัฐมีอำนาจอธิปไตยโดยเฉพาะและสมบูรณ์ในห้วงอากาศเหนืออาณาเขตของตน หลักดังกล่าวเริ่มมีการอ้างถึงอย่างจริงจัง เมื่อมนุษยชาติสามารถประดิษฐ์อากาศยานได้ โดยมีกรกล่าวถึงหลักอธิปไตยเหนือห้วงอากาศครั้งแรกในการประชุม ณ กรุงปารีส ปี พ.ศ. 2454 เป็นผลให้เกิดอนุสัญญากรุงปารีสขึ้นในปีเดียวกัน หลักอธิปไตยเหนือห้วงอากาศ นั้นได้ระบุในข้อบทที่ 1 แห่งอนุสัญญากรุงปารีส โดยมีสาระสำคัญคือ รัฐภาคียอมรับว่าทุกรัฐมีอธิปไตยโดยเฉพาะและสมบูรณ์ในห้วงอากาศเหนืออาณาเขตของตน การยอมรับและถือปฏิบัติของรัฐต่าง ๆ ถือเป็น การยืนยันและการยอมรับหลักการอธิปไตยเหนือห้วงอากาศของรัฐอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นการสวนทางกับข้อเสนอของนักนิติศาสตร์จำนวนมากในขณะนั้นในแนวความคิดเรื่องเสรีภาพในห้วงอากาศที่ให้อากาศยานเพื่อการบินพลเรือนสามารถปฏิบัติการบินระหว่างประเทศได้ ไม่ปรากฏว่ามีรัฐใดปฏิเสธอำนาจอธิปไตยเหนือห้วงอากาศเหนืออาณาเขตของรัฐตน การเสนอให้อากาศยานมีเสรีภาพในการบินเข้าไปในเขตห้วงอากาศเหนือรัฐต่างๆ ก็เป็นเพียงหลักการที่อยู่ภายใต้หลักการอธิปไตยเหนือห้วงอากาศเท่านั้น หลังจากการประชุมครั้งนั้น รัฐต่างๆ ก็เริ่มมีการตรากฎหมายภายในใช้บังคับการบิน ที่มีสาระข้อหนึ่งที่เป็น การยอมรับหลักการนี้เข้าไว้ในกฎหมายภายใน คือ ข้อกำหนดการห้ามอากาศยานต่างชาติเข้ามาในห้วงอากาศเหนืออาณาเขตของรัฐตน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตก่อน หลักการนี้จึงเป็นที่ยอมรับในทางปฏิบัติและไม่มีประเทศใดปฏิเสธคัดค้านการปฏิบัติเช่นที่วานี้ เป็นเหตุให้หลักการอธิปไตยเหนือห้วงอากาศได้กลายเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่งเป็นต้นมา<sup>9</sup> เมื่อต่อมาในระหว่างสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง มีการนำอากาศยานมาใช้ในการทิ้งระเบิดจำนวนมาก ความร้ายแรงของการใช้อากาศยานในการสงครามเป็นที่ตระหนักในทางระหว่างประเทศ ทำให้รัฐจำเป็นต้องมีอำนาจอธิปไตยในห้วงอากาศเหนืออาณาเขตตน เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของประเทศ และปรากฏข้อกำหนดเรื่องเขตอำนาจอธิปไตยเหนือห้วงอากาศเหนืออาณาเขตของรัฐในข้อบทที่ 1 ของอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมการเดินอากาศ ค.ศ. 1919 (Convention on the Regulation of Aerial Navigation)<sup>10</sup> หรือที่รู้จักกันในนามอนุสัญญาปารีส ค.ศ. 1919 ซึ่งรัฐต่างๆ ให้การยอมรับนับถือหลักการนี้ในฐานะกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ที่ยอมรับว่า

<sup>8</sup> ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายอากาศระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2545), น. 27-71.

<sup>9</sup> เฟิ่งอ้าง

<sup>10</sup> เฟิ่งอ้าง

ทุกรัฐ มิใช่แต่เฉพาะรัฐภาคีของอนุสัญญาเท่านั้นที่มีอำนาจอธิปไตยเหนือห้วงอากาศ ดังนั้น หลักการนี้จะมีผลใช้บังคับกับทุกรัฐเสมอกัน ไม่ว่าจะป็นรัฐภาคีหรือไม่ก็ตาม

เขตอำนาจรัฐเหนือห้วงอากาศ ซึ่งทำให้ทุกรัฐมีอำนาจอธิปไตยโดยเฉพาะและสมบูรณ์ใน ห้วงอากาศเหนืออาณาเขตของตน ที่ปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 นั้น มีรากฐานมาจากการยอมรับในอธิปไตยเหนือห้วงอากาศของรัฐ จากอนุสัญญากรุง ปารีส ค.ศ. 1919 นั้นเอง หลักการดังกล่าวได้รับการรับรองไว้ในข้อบทที่ 1 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ลงนาม ณ เมืองชิคาโก เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2487<sup>11</sup> ว่า “บรรดารัฐผู้ทำสัญญายอมรับนับถือว่าทุกรัฐมีอธิปไตยโดยเฉพาะและสมบูรณ์เหนืออากาศบนอาณาเขตของตน” เมื่อรัฐมีอำนาจอธิปไตยเหนือน่านฟ้าของตนเองแล้ว การบินพลเรือนระหว่างประเทศจะเกิดขึ้นได้เมื่อรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบินนั้นให้ความยินยอมให้อากาศยานของรัฐอื่นเข้ามาใช้ห้วงอากาศเหนืออาณาเขตของรัฐตนได้

ดังนั้น อากาศยานของรัฐอื่น จะบินเข้ามาในอาณาเขตเหนือห้วงอากาศของอีกรัฐหนึ่ง จะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐเจ้าของอาณาเขตก่อน เป็นผลให้มีความจำเป็นจะต้องมีการ จัดทำข้อตกลงหรือกฎหมายระหว่างประเทศในการระบุสัญชาติหรือจดทะเบียนสัญชาติของ อากาศยานเพื่อการบินพลเรือน การขออนุญาตนำอากาศยานเข้าไปในอาณาเขตเหนือห้วงอากาศ ของรัฐอื่น การแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับอากาศยานและสัมภาระที่ติดมากับอากาศยาน<sup>12</sup> ไม่เว้น แม้แต่การแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการป้องกันสิ่งแวดลอมที่เกิดจากมลพิษจากอากาศยาน

อากาศยานในฐานะของแหล่งกำเนิดมลพิษทางเสียงประเภทหนึ่ง ลักษณะปกติของ แหล่งกำเนิดมลพิษทางเสียง จะส่งผลกระทบทางเสียงอยู่ในอาณาบริเวณใกล้ๆ กับแหล่งกำเนิด เสียงเท่านั้น เมื่อระยะทางห่างออกจากแหล่งกำเนิดเสียงผลกระทบของเสียงดังกล่าวจะลดลงโดย ลำดับตามกฎผกผันกำลังสอง (inverse square's law) ของพลังงานเสียง<sup>13</sup> ไม่เพียงแต่ที่มีความ รุนแรงของผลกระทบในระดับที่เป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการสูญเสียหรือเสื่อมการ

<sup>11</sup> 15 United Nations Treaty Collection 295: 1180 Treaty and International Agreements Series, signed at Chicago, December 1944.

Article 1 Sovereignty

The contracting States recognize that every State has complete and exclusive sovereignty over the airspace above its territory.

<sup>12</sup> *Ibid*, Article 37

<sup>13</sup> *Supra* note 2

ได้ยินของมนุษยย์ของเสียง หากแต่ผลของการรบกวนของเสียงต่อจิตใจรวมไปถึงผลกระทบต่อทางอ้อมที่ยากที่จะประเมินและเยียวยา นั้นจะขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยของสภาพแวดล้อมที่แตกต่างออกไป ดังนั้น การที่แหล่งกำเนิดมลพิษทางเสียงจากอากาศยานที่จดทะเบียนสัญชาติของรัฐหนึ่งสามารถเคลื่อนที่หรือบินข้ามเข้าไปในอาณาเขตเหนือห้วงอากาศของอีกรัฐหนึ่งตามหลักอธิปไตยเหนือห้วงอากาศ จึงเป็นการพาเอาแหล่งกำเนิดมลพิษทางเสียงของตนข้ามแดนไปสู่อีกรัฐหนึ่งด้วย ในขณะที่เข้าไปในเขตอธิปไตยเหนือห้วงอากาศของรัฐนั้น จึงทำให้มลพิษทางเสียงจากแหล่งกำเนิดเสียงของรัฐหนึ่ง สามารถข้ามแดนไปส่งผลกระทบต่อประชาชนในรัฐอื่นที่มีเจ้าของสัญชาติอากาศยาน โดยเฉพาะผลกระทบต่อชุมชนที่อาศัยอยู่ภายใต้เส้นทางการบินหลักของสนามบินที่อากาศยานนั้นไปให้บริการ

ความจำเป็นและความสำคัญของเรื่อง เขตอำนาจอธิปไตยเหนือห้วงอากาศ ในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน ได้ถูกนำมาพิจารณาในการศึกษาคั้งนี้ด้วย เพื่อศึกษาถึงการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษและแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งรัฐได้อนุญาตให้มีการนำอากาศยานเข้ามาและให้บริการในเขตอำนาจอธิปไตยเหนือห้วงอากาศของตน มีสิทธิที่จะได้รับทราบถึงข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ ปริมาณและประเภทของมลพิษจากอากาศยาน นั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการแจ้งให้ทราบในคำขออนุญาตนำอากาศยานเข้ามาโดยตรง หรือการตรวจสอบเงื่อนไขในใบอนุญาต หรือใบสมรรถภาพเดินอากาศ (certificate of airworthiness) และใบรับรองเสียงของอากาศยาน (noise certificate)<sup>14</sup> หรือเป็นการตรวจสอบในแบบคำขออนุญาตนำอากาศยานเข้ามาใช้ในเขตอำนาจอธิปไตยเหนือห้วงอากาศของรัฐ นั้น ๆ

ยกตัวอย่าง ชั่วร้องเรียน ในเรื่องการห้ามอากาศยานแบบ “Chapter 2” ตามภาคผนวกที่ 16 เล่มที่ 1 แนบท้ายอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 ระหว่างสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรป<sup>15</sup> ที่สายการบินนอร์ทเวสต์ แอร์ไลน์ สายการบินบริติชแอร์เวย์และสายการบินเวอร์จินแอตแลนติกแอร์เวย์ ได้ยื่นร้องเรียนว่า กระทรวงคมนาคมแห่งสหรัฐอเมริกา ได้ออกกฎหมายภายใน กล่าวคือ รัฐบัญญัติว่าด้วย เสียงสนามบินและ

<sup>14</sup> International Civil Aviation Organization, International Standards and Recommended Practices Annex 16 to the Convention on International Civil Aviation, Environmental Protection—Volume I Aircraft Noise, Forth Edition, July 2005, p.I-1 – I-5-4.

<sup>15</sup> Joint Answer of British Airways PLC and Virgin Atlantic Airways Limited, Docket No. OST-99-5011-4 (5 February 1999).

ความสามารถในการรองรับ ค.ศ. 1990 (The Airport Noise and Capacity Act 1990 หรือ ANCA 1990)<sup>16</sup> ที่ให้อำนาจหน่วยงานที่หน้าทีอย่างกรมการขนส่งทางอากาศของสหรัฐอเมริกา (Federal Aviation Administration, FAA) มีอำนาจในการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับเสียงจากอากาศยานในบางพื้นที่ให้มีลักษณะที่ป้องกันและควบคุมเสียงที่เข้มงวดมากกว่าลักษณะทั่วไป และมีอำนาจอนุญาตให้สนามบินจัดเก็บค่าภาระในการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกในสนามบินสำหรับผู้โดยสาร (Passenger Facility Charges) และยกเลิกการใช้เงินอุดหนุนในโครงการพัฒนาสนามบิน (Airport Improvement Program) ด้วย โดยอาศัยอำนาจในกฎหมายฉบับนี้ ได้มีข้อกำหนดในเรื่อง กำหนดการห้ามใช้อากาศยานแบบ “Chapter 2” ในสนามบินของประเทศสหรัฐอเมริกา ก่อนกำหนดระยะเวลาที่กำหนดโดยมติของการประชุมสมัชชาครั้งที่ 33-7<sup>17</sup> ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นการไม่เป็นไปตามข้อกำหนดในกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ที่มีเขตอำนาจในเรื่องนี้โดยตรง และมีการผ่อนผันให้สายการบินภายในประเทศของสหรัฐอเมริกาสามารถใช้อากาศยานที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานได้ มีข้อสังเกตว่า อากาศยานที่เป็นไปตามมาตรฐานของสหรัฐอเมริกา มิได้ตีความอย่างเคร่งครัดว่า จะต้องเป็นอากาศยานใหม่ที่มีค่ามาตรฐานเสียงตามภาคผนวกที่ 16 หากแต่ได้รวมเอาอากาศยานที่ได้มีการปรับแต่งเครื่องยนต์ของอากาศยาน (engine retrofit) หรือที่มีการติดอุปกรณ์สำหรับทำให้เสียงดังลดลง ที่เรียกว่า “Hushkits”<sup>18</sup> เข้าไปกับเครื่องยนต์อากาศยาน

ดังนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาในฐานะภาคีสมาชิก ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ในการห้ามมิให้อากาศยานที่ได้ปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศในการขออนุญาตนำอากาศยานเข้าไปในเขตอธิปไตยเหนือห้วงอากาศของสหรัฐอเมริกาแล้ว โดยยกเหตุตามข้อกำหนดของกฎหมายภายในที่ไม่เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างประเทศนั้น มาใช้บังคับกับอากาศยานของสายการบินที่จดทะเบียนในรัฐชาติอื่น ๆ ที่มาใช้บริการสนามบินในอาณาเขตของรัฐตน ตามกรณีที่สายการบินร่วมกันยกขึ้นร้องเรียนได้ เนื่องจากกฎหมายภายในขัดหรือแย้งกับข้อตกลงระหว่าง

<sup>16</sup> สืบค้นจาก <http://www.faa.gov> : Airport Noise and Capacity Act, Part 91 Subpart I, Operating Noise Limits (1990).

<sup>17</sup> สืบค้นจาก <http://www.icao.org>, Assembly Resolution 33-7 (A33-7) “Consolidated Statement of continuing ICAO policies and practices related to environmental protection” (2001).

<sup>18</sup> Michael J.T.Smith, *Aircraft Noise*, (United State of America: Cambridge University Press, 1989), pp. 27-31.

ประเทศ ซึ่งเป็นที่ทราบกันว่า การลดระดับเสียงจากอากาศยานตามมติที่ประชุมสมัชชาองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ เป็นเรื่องที่ใช้ระยะเวลาและใช้เงินลงทุนสูงมาก ในเรื่องนี้ทำให้ผู้ประกอบการ หรืออาจกล่าวได้ว่า สายการบินแห่งชาติของภาคีสมาชิก ไม่สามารถดำเนินการได้ทันกำหนดเวลาเดิมในข้อตกลงระหว่างประเทศ คือ ต้องเลิกใช้อากาศยานแบบ “Chapter 2” ปฏิบัติการในฝูงบินของสายการบิน ภายในเดือนเมษายน ค.ศ. 1995 ตามมติที่ประชุมสมัชชาครั้งที่ 28-3 ปี ค.ศ. 1990<sup>19</sup> จึงได้ขอให้มีการผ่อนผันให้ค่อย ๆ ลดจำนวนอากาศยานที่มีเสียงดังเกินมาตรฐานออกจากการประจำการในฝูงบินให้เสร็จสิ้น ภายใน 7 ปี กล่าวคือ ภายในปี ค.ศ. 2002 และได้รับการยืนยันจากประชุมสมัชชาครั้งที่ 33-7 ปี ค.ศ. 2001<sup>20</sup> ตามนั้น

แต่อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ยกมานี้ เป็นตัวอย่างที่ไม่ดี ในด้านการป้องกันและควบคุมมลพิษ เนื่องจากกฎหมายภายในดังกล่าว มีมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่ดีกว่า หรืออาจกล่าวได้ว่า มีความเข้มงวดมากกว่า ในกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ผู้ประกอบการสายการบิน ยังไม่สามารถปฏิบัติตามในขณะนั้นได้ จึงได้ร้องเรียน เพื่อขอผ่อนผัน โดยกล่าวอ้างการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศหรือฝ่าฝืนพันธกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาในฐานะรัฐภาคีของอนุสัญญาฯ นี้ ไม่สามารถใช้เขตอำนาจรัฐของตนเองในการป้องกันและคุ้มครองเสียงในสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากเสียงอากาศยาน ที่ขัดต่อข้อตกลงในกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อประโยชน์ของตนเองแต่เพียงฝ่ายเดียวได้

แต่ในกรณีนี้ การที่สหรัฐอเมริกากระทำเช่นนั้น มิใช่ว่าสหรัฐอเมริกาต้องการบังคับใช้กฎหมายที่มีความเข้มงวดในเรื่องการป้องกันและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแต่เพียงอย่างเดียว แต่เนื่องจาก ในการดำเนินการตามข้อกำหนดขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ<sup>21</sup> ในการจำกัดและห้ามใช้อากาศยานที่มีปัญหามลพิษทางเสียงของสหรัฐอเมริกานั้น ดำเนินการได้ยาก ต้องใช้เงินทุนและระยะเวลาที่นาน เนื่องจากสหรัฐอเมริกามีอากาศยานที่ประจำการในฝูงบินจำนวนมาก ดังนั้น การดำเนินการต้องกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป และต้องหาวิธีการที่จะดำเนินการได้รวดเร็วและมีราคาถูกลงมาใช้ ดังนั้น ผู้ผลิตอากาศยาน และสายการบินต่าง ๆ ได้เสนอให้มีการใช้อากาศยานให้เต็มทีคุ้มค่างับมูลค่าทางเศรษฐกิจและไม่ก่อให้เกิดมลพิษมากเกินไป โดยการลดระดับเสียงที่แหล่งกำเนิดเสียง ของอากาศยานที่มีเสียงดังเกินค่ามาตรฐาน หรือปรับปรุงเครื่องยนต์ของอากาศยานแบบ “Chapter 2” หรือ แบบ “Stage 2” ตามกฎหมายของ

<sup>19</sup> สืบค้นจาก <http://www.icao.org>, Assembly Resolution 28-3 (1990).

<sup>20</sup> *Ibid*

<sup>21</sup> *Supra note 14*

สหรัฐอเมริกา ให้มีค่าระดับเสียงเป็นไปตามมาตรฐานของอากาศยานแบบ “Chapter 3” โดยการปรับแต่งเครื่องยนต์ของอากาศยาน (engine retrofit) หรือที่มีการติดอุปกรณ์สำหรับทำให้เสียงดังลดลง ที่เรียกว่า “Hushkits”<sup>22</sup> เข้าไปกับเครื่องยนต์อากาศยาน ร่วมกันกับ การเปลี่ยนหรือซื้ออากาศยานใหม่ที่เป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่ปรากฏในภาคผนวกที่ 16 แนบท้ายอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ.1944 เข้ามาใช้ประจำการฝูงบินจริง จึงสามารถดำเนินการได้รวดเร็วกว่า และเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่า

### 2.1.2 หลักการเป็นเพื่อนบ้านที่ดี (good neighborliness principle)

หลักการพื้นฐานทางกฎหมายนี้ เป็นหลักการที่มีมานานแล้ว โดยอยู่บนรากฐานของหลักเกณฑ์ของโรมันที่กล่าวว่า “sic utero tuo et alienum non laedas”<sup>23</sup> มีความหมายความว่า “ไม่ประพฤติตัวไปในทางที่จะทำอันตรายต่อเพื่อนบ้าน” ซึ่ง คำว่า “เพื่อนบ้าน” ในที่นี้ มิได้จำกัดอยู่แค่รัฐ ที่อยู่ใกล้กันเท่านั้น หากแต่ยังหมายความรวมถึงรัฐใด ๆ ที่อาจได้รับผลโดยตรง จากการกระทำของรัฐ นั้นด้วย หลักการนี้ ได้รับยอมรับและนำไปปฏิบัติอย่างกว้างขวางในระยะเวลาต่อมา

หลักการเป็นเพื่อนบ้านที่ดีนั้นได้รับการยอมรับและปฏิบัติจากรัฐต่าง ๆ ในบริบทของการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเริ่มต้นจากปฏิญญากรุงสตอกโฮล์มของการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์<sup>24</sup> ค.ศ. 1972 เป็นข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความยอมรับจากนักกฎหมายและนักสิ่งแวดล้อม ว่าหลักการหลายประการในปฏิญญานี้ได้การวางรากฐานของแนวความคิดในการป้องกันและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ กล่าวคือ การยอมรับสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่จะได้อาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และมีความรับผิดชอบต่อการป้องกันและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้นเพื่อประโยชน์สุขของคนรุ่นนี้และรุ่นต่อไป จนกระทั่งกลายเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศไปแล้ว หลักการสำคัญในปฏิญญานี้ทำให้รัฐมีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อกิจกรรมใดภายใต้เขตอำนาจและการควบคุมของรัฐตน ที่จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น หรือพื้นที่นอกเหนือเขตอำนาจและการควบคุมของรัฐใด ๆ ด้วย

<sup>22</sup> *Supra note 18, pp. 27-31.*

<sup>23</sup> Max Soto, “General principle of international environmental law”, *ILSA Journal of International and Comparative Law*, 3: 193 (1996).

<sup>24</sup> *Supra note 2*

หลักการที่สำคัญนี้ นำไปสู่แนวทางอันส่งเสริมให้มีการอยู่ร่วมกันแบบถ้อยทีถ้อยอาศัยระหว่างรัฐที่เป็นรัฐเพื่อนบ้านกัน อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงกันและมีอาณาเขตติดต่อกัน ที่อาจมีข้อขัดแย้งระหว่างกันในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการป้องกันและควบคุมมลพิษจากกิจกรรมใด ๆ ก็ตามที่อาจเกิดขึ้นจากการกระทำของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่าย ได้รับการยอมรับและนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่องในกฎหมาย หรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่สำคัญ ๆ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับด้านการคุ้มครองและป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงในเรื่องการป้องกันและควบคุมมลพิษ ในเวลาต่อมาด้วย ซึ่งก็รวมไปถึงอิทธิพลของหลักการนี้ ที่ได้ขยายเข้าไปสู่แนวทางในการแก้ไขปัญหาระดับเสียงจากอากาศยานในอุตสาหกรรมการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ในยุคนั้น<sup>25</sup> โดยหลักการในปฏิญญากรุงสตอกโฮล์มดังกล่าวมานั้น มีส่วนอย่างมากในการผลักดันให้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ จัดทำมาตรฐานระหว่างประเทศและแนวปฏิบัติที่แนะนำภาคผนวกที่ 16 เรื่อง การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environment Protection) ค.ศ. 1971 แทนที่อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 ซึ่งแบ่งเป็น 2 เล่ม ได้แก่ เล่มที่ 1 เสียงจากอากาศยาน<sup>26</sup> และเล่มที่ 2 เรื่อง มลพิษจากเครื่องยนต์ของอากาศยาน (Aircraft Engine Emissions)<sup>27</sup> ซึ่งต่อมาได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในการบินพลเรือนระหว่างประเทศในปัจจุบันอย่างมาก

ในบริบทของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ในอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 นั้น รัฐเจ้าของสัญชาติของอากาศยาน จึงต้องมีความรับผิดชอบต่อผลกระทบใดๆ ของอากาศยานรัฐชาติ นั้น ในอาณาเขตของรัฐอื่นๆ ที่อากาศยานเข้าไปในเขตอำนาจเหนือห้วงอากาศของรัฐนั้น เพื่อไปใช้บริการสนามบินหรือบินผ่านน่านฟ้าของรัฐ นั้น ตามข้อตกลงในกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และหมายความรวมถึงการปฏิบัติตามกฎหมายภายในใด ๆ ของรัฐนั้น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือน และความรับผิดชอบต่อเรื่องการป้องกันและควบคุมมลพิษจากอากาศยานของ

<sup>25</sup> *Supra note 15*

<sup>26</sup> *Ibid*

<sup>27</sup> International Civil Aviation Organization, International Standards and Recommended Practices Annex 16 to the Convention on International Civil Aviation, Environmental Protection—Volume II Aircraft Engine Emission, Second Edition: Amendment 5, November 2005.

อากาศยานรัฐชาติของตน ในขณะที่อยู่ในอาณาเขตของรัฐอื่น ด้วย ในทางตรงกันข้ามรัฐที่เป็นเจ้าของอาณาเขต ก็มีอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบในการตรวจดูและแจ้งแก่เจ้าของอากาศยานให้ปฏิบัติตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือแจ้งตักเตือนการไม่ปฏิบัติตามรวมทั้งผลทางกฎหมายของการไม่ปฏิบัติตาม นั้นด้วย

หลักการนี้ จึงเป็นแนวทางที่สำคัญที่มีบทบาทอย่างมากในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานในทางปฏิบัติในเวลาต่อมา ดังนั้น การศึกษาในครั้งนี้ หลักการเป็นเพื่อนบ้านที่ดีถือเป็นแนวทางที่สำคัญในกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน ที่จะนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวทางการแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติ ในการดำเนินกิจกรรมการบินพลเรือนและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่อยู่บนพื้นฐานของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนอย่างแท้จริง

### 2.1.3 หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination principle)

หลักการไม่เลือกปฏิบัติ เป็นหลักการที่สำคัญหลักการหนึ่งในข้อตกลงระหว่างประเทศ อันที่จะคุ้มครองให้บุคคลได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันบนพื้นฐานของหลักสิทธิมนุษยชน หลักการนี้มีบทบาทอย่างมากในแนวความคิดพื้นฐานทางด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นในกฎบัตรโลกสำหรับธรรมชาติ ค.ศ. 1982<sup>28</sup> ปฏิญญากรุงสตอกโฮล์มของการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์<sup>29</sup> ค.ศ. 1972 กฎบัตรโลก ค.ศ. 2000<sup>30</sup> แม้ว่าบางครั้งอาจจะไม่ปรากฏชัดเจนในข้อบทหรือเนื้อหาของข้อตกลง ดังกล่าวมานั้นโดยตรงก็ตาม จากการที่หลักการนี้ตั้งอยู่บนเหตุผลตามหลักสิทธิมนุษยชน และความเท่าเทียมนั้นเป็นกลไกสำคัญอย่างหนึ่งในการอำนวยความสะดวกในการวินิจฉัยประเด็นข้อพิพาท ทำให้หลักการนี้ ได้รับการยอมรับและนำมาปฏิบัติในเรื่องการป้องกันและควบคุมมลพิษจากอากาศยาน ในฐานะหลักกฎหมายทั่วไป ในบริบทของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ด้วย

หลักการนี้ เป็นหลักการที่สำคัญมากหลักการหนึ่งในอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944<sup>31</sup> ในข้อบทที่ 44 (g) กล่าวคือ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กร

<sup>28</sup> *Supra note 3*

<sup>29</sup> *Supra note 2*

<sup>30</sup> *Supra note 4*

<sup>31</sup> *Supra note 11, Article 44 Objectives Objectives ... (g) Avoid discrimination*

การบินพลเรือนระหว่างประเทศ เพื่อกำกับดูแลให้ รัฐภาคีสมาชิกปฏิบัติตามหน้าที่ในอนุสัญญา รัฐภาคีต้องหลีกเลี่ยงการเลือกปฏิบัติกับรัฐภาคีอื่น ๆ นั้นหมายความรวมถึง การยอมรับนับถือ หลักการไม่เลือกปฏิบัติ ในการบริหารจัดการการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ที่จะต้องไม่เลือก ปฏิบัติต่ออากาศยานของรัฐภาคีอื่นที่มาใช้สนามบิน สิ่งอำนวยความสะดวก บริการวิทยุและ อุตุนิยมวิทยา ของรัฐตน ที่เปิดให้บริการแก่สาธารณะ และรวมไปถึงการไม่เลือกปฏิบัติเกี่ยวกับการ คุ่มครองสิ่งแวดลอม ตามข้อกำหนดในอนุสัญญานี้ ได้แก่ มาตรฐานระหว่างประเทศและ แนวปฏิบัติที่แนะนำ ภาคผนวกที่ 16 เล่ม 1 เรื่อง มลพิษทางเสียงจากอากาศยาน<sup>32</sup> และเล่ม 2 มลพิษจากอากาศยาน<sup>33</sup> ที่เกิดจากอากาศยานของรัฐภาคีอื่น ๆ ขณะที่อยู่ในอาณาเขตรัฐตนด้วย

นอกจากนี้ หลักการไม่เลือกปฏิบัติดังกล่าว อาจแทรกซึมอยู่ในข้อบทอื่นๆ ของอนุสัญญานี้ แม้ไม่ได้ระบุชัดเจน ว่าเป็น หลักการไม่เลือกปฏิบัติ แต่โดยพื้นฐานของการบังคับใช้กฎหมายตาม อนุสัญญานี้ มีการตีความ ให้คุณค่า และการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งอาศัยหลักการของการไม่เลือก ปฏิบัติ ด้วย อาทิเช่น ข้อบทที่ 15 วรรคแรก

ค่าภาระสำหรับสนามบิน และค่าภาระที่คล้ายกัน<sup>34</sup> โดยมีสาระสำคัญ คือ หากมีการเรียก เก็บค่าธรรมเนียมผู้ใช้บริการสนามบิน จะต้องมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าภาระต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น ในลักษณะที่มีอัตราที่กำหนดที่แน่นอน ไม่มีความแตกต่างกันในระหว่างผู้ที่มีหน้าที่ต้อง จ่ายค่าธรรมเนียมหรือค่าภาระเหล่านั้น โดยการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม

ยกตัวอย่าง กรณีข้อร้องเรียน ของสายการบินบริติช แอร์เวย์ และสายการบินเวอร์จิ้น แอตแลนติก ต่อการบังคับใช้กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา กรณีที่สายการบินภายในประเทศ ของสหรัฐอเมริกาสามารถร้องขอ ให้มีการยกเว้น การบังคับตามข้อกำหนดห้ามใช้อากาศยานแบบ

<sup>32</sup> *Supra note 14*

<sup>33</sup> *Supra note 27*

<sup>34</sup> *Supra note 11*

#### Article 15 Airport and Similar Charge

Every airport in a contracting State which is open to public use by its national aircraft shall likewise, subject to the provisions of Article 68, be open under uniform conditions to the aircraft of all the other contracting States. The like uniform conditions shall apply to the use, by aircraft of every contracting State, of all air navigation facilities, including radio and meteorological services, which may be provided for public use for the safety and expedition of air navigation

“Chapter 2” (ANCA 1990)<sup>35</sup> ในสนามบินในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ ซึ่งถือเป็นการผ่อนผันให้กับอากาศยานของสายการบินภายในประเทศ ภายหลังจากเดือนมกราคม ปี ค.ศ.2000 โดยมีได้แจ้งข้อความนี้ แก่สายการบินของต่างชาติอื่น ๆ ที่จะเข้ามาใช้สนามบินในสหรัฐอเมริกา ถือเป็นการเลือกปฏิบัติกับสายการบินต่างชาติ ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องลดหย่อนการบังคับใช้กฎหมายนี้ให้เท่าเทียมกันทุกสายการบิน

กรณีข้อร้องเรียนของสหรัฐอเมริกา ตามข้อบทที่ 84 และ 33 ของอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944<sup>36</sup> ที่ยื่นต่อองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 14 มีนาคม ค.ศ. 2000 ในเรื่อง ข้อกำหนดของกลุ่มสหภาพยุโรป (EU Directive 925/1999)<sup>37</sup> ที่มีข้อยกเว้น ที่มีการผ่อนผัน การห้ามใช้อากาศยานแบบ “Chapter 2” ตามเงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งในข้อกำหนดดังกล่าวก็ มีเนื้อหาที่ไม่เห็นด้วยกับการที่มีการออกใบอนุญาตให้กับอากาศยานแบบ “Chapter 2” ที่มีการปรับแต่งเครื่องยนต์หรือติดอุปกรณ์ลดเสียง (hushkits) เข้าไปแล้วนำมา “re-certified” เพื่อให้ใช้งานได้ต่อไป แทนที่จะใช้อากาศยานใหม่ที่ถูกบังคับโดยกฎหมายระหว่างประเทศ หรือการให้ความสำคัญกับการใช้อากาศยานแบบ “Chapter 4” ที่มีความเข้มงวดมากกว่าในเรื่องการควบคุมเสียงดังจากอากาศยานตามข้อกำหนดตามกฎหมายระหว่างประเทศ และมติที่ประชุมสมัชชาในเรื่องเสียงจากอากาศยาน ซึ่งจะต้องดำเนินการอย่างเสมอภาคบนหลักของความโปร่งใสและไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้ที่หน้าที่ความรับผิดชอบต่อการป้องกันและควบคุมเสียงจากอากาศยานทุกฝ่ายตามบทบัญญัติในอนุสัญญานี้ที่สหรัฐอเมริกาเห็นว่า การปรับแต่งเครื่องยนต์ให้มีเสียงดังลดลงได้ จะเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจมากกว่า จึงร้องเรียนต่อข้อกำหนดของสหภาพยุโรปในกรณีนี้ว่า แม้แต่ข้อยกเว้นยังมีการเลือกปฏิบัติกับอากาศยานที่จดทะเบียนนอกประเทศกลุ่มสหภาพยุโรป

#### 2.1.4 หลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ (Polluter Pays Principle)

แนวความคิดในหลักการนี้ เป็นแนวความคิดทางกฎหมายที่ถูกนำมาใช้ในการควบคุมและเยียวยาความเสียหายที่เป็นผลจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม ก่อนหลักการอื่น ๆ โดยอยู่บนพื้นฐานของ

<sup>35</sup> 14 C.F.R. § 91.873 สืบค้นจาก [http://www.faa.gov/airports\\_airtraffic/air\\_traffic/publications/ATpubs/AIM/Chap7/aim0703.html](http://www.faa.gov/airports_airtraffic/air_traffic/publications/ATpubs/AIM/Chap7/aim0703.html)

<sup>36</sup> *Supra note 11*, Article 84 Settlement of disputes, Article 33 Recognition and certificate and license

<sup>37</sup> Council regulation (EC) No.925/1999

แนวความคิดของแบบจำลองด้านการเยียวยา (curative model)<sup>38</sup> วางแนวทางพื้นฐานโดยนักเศรษฐศาสตร์ ที่ตั้งอยู่บนหลักพื้นฐานเรื่องการทดแทนความเสียหายที่เกิดจากภาวะมลพิษ โดยเฉพาะการเยียวยาในเรื่องของเศรษฐกิจ เป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่รวมอยู่ในต้นทุน (externalities) ในกระบวนการผลิตสินค้าและบริการ ถ้าหากมีเพิ่มส่วนนี้มาต้องเป็นความรับผิดชอบที่ผู้ใช้หรือผู้ซื้อต้องรับผิดชอบเหมือนกับภาษี หลักการนี้ มุ่งให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบในการบำบัดมลพิษที่ตนได้ก่อขึ้น ตามแนวความคิด ว่า หากผู้ก่อมลพิษมี สิทธิในการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมก็เป็นสิทธิของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากการที่ผู้ก่อมลพิษได้กระทำลงนั้นที่จะขอให้ปล่อยมลพิษน้อยลง หรือลดกิจกรรมนั้นลง และผู้ก่อมลพิษต้องจ่ายค่าสินไหมแก่ผู้ได้รับผลกระทบที่เกิดจากสิทธิที่ยอมให้ปล่อยมลพิษนั้น ด้วย

จะเห็นได้ว่า แนวความคิดเบื้องหลังในเรื่องนี้ ยังไม่มีเรื่องการป้องกันภัยอันตรายไว้ก่อน มีเพียงหากทำให้เกิดมลพิษแล้วมีหน้าที่ต้องเยียวยาหรือจ่ายค่าเสียหายอันเกิดจากมลพิษนั้น เป็นการแก้ไขปัญหาเมื่อได้เกิดมลพิษขึ้นแล้ว ไม่ใช่เรื่องการป้องกันไม่ให้เกิดมลพิษ ซึ่งอาจมองเห็นได้ว่า แนวความคิดนี้เป็นการบำบัดมลพิษโดยอาศัยธรรมชาติบำบัดมีการช่วยส่งเสริมปัจจัยให้กระบวนการธรรมชาติบำบัดเกิดขึ้นได้โดยการเยียวยาทางเศรษฐกิจ เนื่องจากธรรมชาติบำบัดอาจไม่สามารถบำบัดตัวเองได้ทัน่วงทีหรือทันต่ออัตราการเกิดมลพิษ รวมถึงการป้องกันไว้ไม่ให้เกิดขึ้นซ้ำอีกเท่านั้น

ดังนั้น หลักการความรับผิดชอบต่อผู้ก่อมลพิษนี้ ยังไม่ได้ส่งเสริมให้เกิดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การป้องกันและควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อม ในแบบที่ลดความเสี่ยงภัยที่จะเกิดล่วงหน้า หากเป็นเพียงมาตรการแก้ไขและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วเท่านั้น และอาจมีผลเสียที่เป็นที่วิพากษ์ในกลุ่มนักวิชาการบางกลุ่มด้านการผลักดันให้ผู้บริโภคเพราะผู้บริโภคเป็นผู้ก่อมลพิษที่แท้จริง ในขณะที่ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับกลุ่มนี้จะโต้แย้งว่าผู้บริโภคต้องรับภาระในส่วนที่ตนไม่ได้ใช้ประโยชน์ที่ผู้ผลิตสินค้าผลิตเกินความจำเป็นซึ่งหมายความว่าตนไม่ใช่ผู้ก่อมลพิษที่แท้จริงด้วย แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในมุมมองที่ใช้ร่วมกับหลักการป้องกันไว้ก่อน มาตรการนี้สามารถช่วยปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ก่อมลพิษได้ ถ้านำมาใช้ในระดับที่มีความเหมาะสมเพียงพอ

<sup>38</sup> *Supra note 7, p.15*

หลักการความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษมีปรากฏอยู่ในหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ เช่น พิธีสารกรุงเอเธนส์ ปี ค.ศ. 1980<sup>39</sup> อนุสัญญากรุงเฮลซิงกิ ปี ค.ศ. 1992<sup>40</sup> เป็นต้น การใช้ประโยชน์ของหลักการนี้ มีทั้งที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในตัวบทกฎหมายหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ หรือไม่ได้ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ได้ถูกนำมาใช้ รวมถึง อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 ด้วย ที่จัดกรณีที่มีได้มีกระบวนการอย่างชัดเจนในตัวบทที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่มีการให้คุณค่า นำมาใช้บังคับ และตีความในทางที่เป็นไปตามแนวความคิดตามหลักการนี้ เช่น ข้อบทที่ 15<sup>41</sup> ค่าภาระสำหรับสนามบิน และค่าภาระที่คล้ายกัน โดยมีสาระสำคัญ คือ หากมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมผู้ใช้บริการสนามบิน จะต้องเป็นในรูปแบบที่ชัดเจนแน่นอน และบังคับใช้อย่างเท่าเทียมแก่ผู้ที่มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าภาระดังกล่าว โดยสนามบินทั่วโลกโดยเฉพาะสนามบินที่มีปริมาณการจราจรมาก ซึ่งส่วนใหญ่ต้องเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์จากอุตสาหกรรมการบินกับผลกระทบด้านเสียงต่อประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบสนามบิน จะมีการใช้บทบัญญัติข้อนี้ในการเรียกเก็บค่าภาระ ค่าธรรมเนียม ตลอดจนภาษีสิ่งแวดล้อม จากสายการบินที่นำอากาศยานมาใช้บริการที่สนามบิน หรือเก็บเงินจากผู้โดยสารที่มาใช้บริการสนามบิน หรือเรียกเก็บจากหลายฝ่ายพร้อม ๆ กัน เพื่อมาใช้ในการเยียวยา ป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียง ซึ่งจัดเป็นวิธีการหนึ่งในหลักการของความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ ที่เรียกว่า ภาษี/ค่าธรรมเนียมด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Taxation)<sup>42</sup> เช่น สนามบินคิงส์ฟอร์ด-ชิตนีย์ ประเทศออสเตรเลีย มีการเก็บค่าธรรมเนียมเสียงอากาศยานจากผู้โดยสาร สนามบินแฟรงค์เฟิร์ต ประเทศเยอรมัน มีการเก็บภาษีเสียงอากาศยานจากผู้โดยสาร สนามบินอัมสเตอร์ดัม ประเทศเนเธอร์แลนด์ มีการเก็บค่าธรรมเนียมเสียงอากาศยานจากสายการบิน<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> Athens Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution from Land-Based Sources and Activities, 1980

<sup>40</sup> Helsinki Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea, 1992

<sup>41</sup> อ้างแล้ว เซึ่งวรรคที่ 106

<sup>42</sup> อ้างแล้ว เซึ่งวรรคที่ 79, น. 44-49.

<sup>43</sup> Lalin Kovudhikulrungsri & Krittika Lertsawat (2008). Legal aspects of aircraft noise charges mechanisms; from worldwide to an Asian hub, Suvarnabhumi Airport. The Ninth Global Conference on Environmental Taxation. Singapore.

นอกจากนี้แล้ววิธีการเก็บค่าธรรมเนียมหรือภาษี นี้จะถูกกำหนดไว้เฉพาะให้นำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาควควบคุมและเยียวยา ผลกระทบจากเสียงอากาศยาน รอบสนามบิน (allocation of charges for specific purposes)<sup>44</sup> เหล่านั้น อันเป็นกลไกในการสร้างแรงจูงใจ (incentive function) ให้ผู้ประกอบการสายการบินดำเนินธุรกิจโดยคำนึงถึงการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากแหล่งกำเนิด คือ มีการแข่งขันกันลงทุนใช้อากาศยานรุ่นใหม่ที่มีเสียงเบาในฝูงบินของสายการบินแบบสมัครใจ (voluntarily approach) โดยไม่ต้องใช้มาตรการออกคำสั่งและบังคับ (command and control approach)

### 2.1.5 หลักการป้องกันไว้ก่อน (prevention principle)

แนวความคิดทางกฎหมายนี้เป็นแนวความคิดที่พัฒนาขึ้นหลังจากหลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ เมื่อได้ตระหนักถึงปัญหาของการนำหลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษไปใช้ในทางปฏิบัติ แล้วตามเนื้อหาและเหตุผลสามารถช่วยในการเยียวยาปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะการเยียวยาในทางเศรษฐกิจ บนพื้นฐานของแนวความคิด เรื่อง สิทธิในการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม แล้วให้ธรรมชาติบำบัดเยียวยาตัวเองหรือมีการส่งเสริมให้การบำบัดเยียวยาของธรรมชาตินั้นดีขึ้นหรือเร็วขึ้น หรือมีภาระในการเยียวยาที่ลดลงแล้วแต่กรณี เมื่อได้มีปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นแล้ว หากแต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหามาในเชิงการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาขึ้นได้ แนวความคิดรูปแบบการป้องกันไว้ก่อน (preventive model)<sup>45</sup> ได้ถูกคิดค้นและพัฒนาขึ้นมาบนความคิดพื้นฐานที่ว่า “กันไว้ดีกว่าแก้” หรือ “*prevention is better than cure*” มีข้อพิสูจน์ด้านเศรษฐกิจด้วยว่า การป้องกันไม่ให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อม นั้น มีราคาถูกลงกว่า การเยียวยาความเสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม และความเสียหายบางอย่างอาจแก้ไขเยียวยาไม่ได้เลย มีแต่เพียงการป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นเท่านั้น เป็นการดีที่สุด ดังนั้น หลักการป้องกันไว้ก่อนจึงได้รับการยอมรับ และนำไปใช้ปฏิบัติกับการการป้องกันและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่มุ่งหมายป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้น และหมายรวมถึงการป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายซ้ำอีก ทั้งนี้ มีการนำไปใช้ร่วมกับหลักการความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ ด้วย

<sup>44</sup> *Supra note 7, pp. 21-44*

<sup>45</sup> *Supra note 7, pp. 16-17*

สาระสำคัญของ การนำหลักการนี้มาใช้ในการบัญญัติกฎหมายป้องกันและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<sup>46</sup> อาจเทียบเท่าได้กับการมีบทบัญญัติที่ผ่อนปรนความเคร่งครัดของ “ข้อห้ามเด็ดขาด” ที่ห้ามมิให้บุคคลกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรืองดกระทำการอันที่อาจส่งผลกระทบต่อและเสียหายแก่ผู้อื่นและระบบนิเวศ โดยจะยอมให้มีการดำเนินการนั้นได้แม้มีความเสียหายบ้าง หากแต่จะต้องมีหนทางที่จะเยียวยาหรือทดแทนความเสียหายเหล่านั้น หรือ การมีบทบัญญัติแบบ “ข้อห้ามแบบมีเงื่อนไข” ก็เป็นหลักการที่ได้รับความนิยมในการบัญญัติกฎหมายส่งเสริมและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั่วโลก เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงเฉพาะด้าน โดยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ อย่างมีเงื่อนไข การใช้มาตรการที่อนุญาตให้มีการเพิ่มภาระให้แก่สิ่งแวดล้อมได้โดยกำหนดเงื่อนไขว่าจะต้องมีการทดแทนที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (practicable) เป็นไปตามหลักความเท่าเทียมกัน (neutralization model) หรือหลักความได้สัดส่วน (proportionality) นอกจากนี้ หากจะทดแทนเพียงแต่บางส่วนหรือไม่เต็มตามจำนวนที่ต้องเสียหาย จะต้อง มีเหตุผลพิเศษในการอนุญาตให้ใช้ ข้อห้ามแบบเงื่อนไขนั้น ๆ

การพิจารณาบัญญัติกฎหมายตามหลักการนี้ในทางปฏิบัติอาจต้องมีทำแบบจำลองการคาดการณ์ (prediction model) และการประเมินความคุ้มค่าประโยชน์ (cost-benefit analysis) หลักการป้องกันไว้ก่อน หรือการป้องกันไม่ให้เกิดซ้ำอีก หรือ หลักการยอมให้มีความเสียหายโดยละเมิดข้อห้ามเด็ดขาดแบบมีเงื่อนไขในการอนุญาตพร้อมมีการทดแทนหรือเยียวยาความเสียหายอันอาจเกิดขึ้น ๆ ด้วย ในบริบทของกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ ปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์ม ปี ค.ศ. 1972<sup>47</sup> อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ<sup>48</sup> เป็นต้น หรือในคดีระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับ การป้องกันและควบคุมมลพิษ ได้แก่ คดี Trail Smelter ระหว่างประเทศ แคนาดาและประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>49</sup> เป็นต้น ไม่เว้นแม้แต่ในอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม อาศัยอำนาจในบทบัญญัติของข้อบทที่ 37<sup>50</sup> ของสมัชชาขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศในการ

<sup>46</sup> *Ibid*, pp. 61-90.

<sup>47</sup> *Supra* note 2

<sup>48</sup> Convention on Biological Diversity, 1992. [www.biodiv.org/CONVENTION](http://www.biodiv.org/CONVENTION).

<sup>49</sup> จุมพต สายสุนทร, กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546), น. 383-388.

<sup>50</sup> *Supra* note 11, Article 37

กำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศและแนวปฏิบัติที่แนะนำ เรื่อง เสียงอากาศยาน ตามภาคผนวกที่ 16 การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เล่ม 1 เรื่อง เสียงจากอากาศยาน<sup>51</sup> และ เล่ม 2 เรื่อง มลพิษจากเครื่องยนต์อากาศยาน<sup>52</sup> แนบทำนองอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 และนโยบายรวมถึงแนวทางการบังคับใช้กฎหมายแก่บรรดาภาคีสมาชิก ให้มีการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม บนหลักการของการป้องกันไว้ก่อน แม้ว่า จะไม่ได้มีการระบุหลักการนี้ ไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในบทบัญญัติข้อบทต่าง ๆ แต่การให้คุณค่า การตีความ และการนำไปใช้ผ่านมติของสมัชชา คณะกรรมาธิการ และองค์การระหว่างประเทศ เป็นไปในทางยอมรับหลักการของการป้องกันไว้ก่อนนี้ในการบังคับใช้แก่บรรดาภาคีสมาชิกในเรื่องการป้องกันมลพิษจากอากาศยานตามอนุสัญญานี้ ด้วย โดยเทคนิควิธีการที่เรียกว่า เทคนิคการกำหนดเกณฑ์ขีดเริ่ม (threshold settings)<sup>53</sup> ของเกณฑ์ระดับเสียงจากอากาศยาน ประเภทต่าง ๆ ตามปัจจัยของจำนวนเครื่องยนต์เจ็ท มวลวิ่งขึ้นสูงสุดของอากาศยาน<sup>54</sup> ไว้สำหรับเป็นเกณฑ์ในข้อกำหนดทางด้านเทคนิคของอากาศยานใหม่ ที่จะออกจำหน่ายแก่ลูกค้า หรืออาจเรียกได้ว่า มีการกำหนดไว้เป็นเงื่อนไขของมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม สำหรับอากาศยานใหม่ที่จะออกจำหน่ายในอนาคต และเทคนิคการใช้เทคโนโลยีที่ดีที่สุดในขณะนั้น ในกระบวนการผลิตเครื่องยนต์เจ็ท ส่วนประกอบ และอากาศยาน ที่จะทำให้เกิดมลพิษทางเสียงจากอากาศยานต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อให้มีระดับเสียงเป็นไปตามค่าระดับเสียงที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ จะเห็นได้ว่าหลักการป้องกันไว้ก่อน ร่วมกับหลักการออกคำสั่งและควบคุม หลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ สามารถจูงใจให้มีการลดมลพิษแบบสมัครใจที่ริเริ่มขึ้นโดยบรรดาผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ให้คิดค้นวิธีเทคโนโลยีในการผลิต ที่ทำให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมน้อยกว่าในอดีตมาก โดยที่ไม่มีเรื่องของบทลงโทษในทางกฎหมาย มาใช้บังคับเลย เพื่อที่จะแข่งขันกันขายสินค้าและบริการที่มีกระบวนการผลิต และตัวผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีความรับผิดชอบต่อผู้บริโภคมากขึ้น

---

<sup>51</sup> *Supra note 14*

<sup>52</sup> *Supra note 27*

<sup>53</sup> *Supra note 7, pp. 61-90*

<sup>54</sup> *Supra note 14*

### 2.1.6 หลักการเฝ้าระวัง (precautionary principle)

แนวความคิดทางกฎหมายของหลักการเฝ้าระวัง อาจกล่าวได้ว่า พัฒนามาภายหลังจากหลักการความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ และหลักการป้องกันไว้ก่อน บนพื้นฐานของรูปแบบแนวคิดการคาดหมายล่วงหน้าไว้ก่อนได้ (the anticipatory model)<sup>55</sup> กับเหตุการณ์ที่หากว่ามีมลพิษในสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นแล้ว จะที่ไม่สามารถเยียวยาได้ หรือใช้เวลานานมากหรือใช้เงินจำนวนมากในการเยียวยาแต่ก็ไม่สามารถกลับฟื้นคืนสู่สภาพเดิมได้อีกเลย แต่สามารถป้องกัน และเฝ้าระวังโดยมีการคาดหมายสถานการณ์ล่วงหน้าได้ บนพื้นฐานของความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

หลักการเฝ้าระวัง<sup>56</sup> หรือ “Vorsorgeprinzip” เป็นแนวความคิดทางกฎหมายที่พัฒนาขึ้นมาในประเทศเยอรมันราวกลางทศวรรษ 1980 ภายหลังจากที่เริ่มเห็นผลว่า เพียงหลักการตามความคิดพื้นฐานที่ว่าธรรมชาติสามารถเยียวยาตัวเองได้ หรือเพียงมนุษย์ทำให้ปัจจัยเอื้อหนุนโดยไม่หยุดการกระทำที่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบไม่คำนึงขีดความสามารถการรองรับของสิ่งแวดล้อม (carrying capacity) หรือการกระทำของมนุษย์แบบมีใครยาวสาวได้สาวเอา เป็นการทำร้ายตัวเองอย่างขาดสติของมนุษย์โดยทางอ้อมนั้น ไม่สามารถรักษาหรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติกลับคืนมาใหม่ได้ ทำให้แม้แต่มนุษย์ก็ไม่สามารถดำรงเผ่าพันธุ์อยู่บนโลกนี้ได้ ยกตัวอย่างโครงการขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบในวงกว้างและไม่สามารถคาดการณ์ผลกระทบที่จะเกิดได้อย่างชัดเจน เช่น การใช้สารซีเอฟซีที่ทำลายชั้นโอโซนในบรรยากาศ การใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลมากจนทำให้มีผลไปเร่งการเกิดปฏิกิริยาเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศ การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ในแม่น้ำแยงซีเกียงของจีน การแพร่ระบาดของไข้หวัดนก การแพร่กระจายของพืชที่มีการดัดแปลงพันธุกรรมในสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

หลักการนี้มีบทบาทอย่างยิ่งการพัฒนายั่งยืนที่มุ่งเน้นการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนโดยรัฐมีบทบาทเป็นผู้นำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจสอบการดำเนินการต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มีการเริ่มปฏิบัติอย่างจริงจังหลังจากปฏิญญากรุงริโอเดอจาเนโร ในปี ค.ศ. 1992 ในนโยบายและบทบัญญัติกฎหมายของประเทศต่างๆ หลักการนี้มีได้แยกจากหลักการอื่น ๆ ที่ได้นำมาใช้ แต่หากเป็นการส่งเสริมหรือใช้ร่วมกันให้เกิดผลในการป้องกันและควบคุมมลพิษ หลักการนี้ จะรวมเอาการป้องกันไม่เกิดซ้ำไว้ด้วยก็ได้ หากแต่มีสาระสำคัญอยู่ที่ข้อพิจารณา

<sup>55</sup> *Supra note 7, pp. 17-19*

<sup>56</sup> *Ibid, pp. 91-223*

เพิ่มเติม<sup>57</sup> ได้แก่ เปิดโอกาสให้สาธารณะเข้ามามีส่วนร่วม (public participation) ในกำหนดมาตรการป้องกันไว้ล่วงหน้าก่อนที่จะเกิดผลกระทบนั้น และเมื่อภัยจากผลกระทบนั้นมาถึงแล้ว จะต้องดำเนินการอย่างไรบ้าง โดยมีข้อมูลด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสนับสนุนการกำหนดมาตราดังกล่าว ในบางครั้งอาจมีการจัดทำแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นลำดับขั้นเตรียมไว้ก็ได้ และการไม่ยอมให้มีการเสี่ยงต่อการเกิดผลกระทบขึ้นเลยก่อนที่จะดำเนินการใดๆ ก็ตาม ต้องพิสูจน์ให้ชัดเจนตั้งแต่ก่อนดำเนินการว่าจะไม่เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศอย่างสิ้นเชิง หากเพียงเชื่อว่าอาจมีปัจจัยที่จะทำให้เกิดผลกระทบได้ต้องไม่อนุญาตให้ดำเนินการ เท่านั้น

หลักการตามแนวความคิดนี้ เป็นหลักการที่จะเข้ามาได้รับความนิยมน ทดแทนหลักการความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษและหลักการป้องกันไว้ก่อน แต่มิได้เป็นการเข้ามาแทนที่โดยการยกเลิกทั้งสองหลักการที่ได้ค้นพบและนำมาใช้ก่อนหน้านี้ แต่เป็นการนำมาใช้ร่วมกันและส่งเสริมให้การใช้ร่วมกัน นั้น มีประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาในระบบนิเวศจริงได้ดีกว่า การใช้เพียงหลักการใดหลักการหนึ่งเพียงอย่างเดียว

ดังนั้น จึงได้เห็นตัวอย่าง การนำหลักการนี้มาใช้ในกฎหมายระหว่างประเทศโดยเฉพาะการป้องกันและควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่ข้ามแดน (transboundary pollution) เช่น การแก้ไขปัญหาของเสียอันตรายข้ามแดน การแก้ไขปัญหาการทิ้งเทหรือปล่อยมลพิษลงสู่ทะเลหลวง การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ<sup>58</sup> เพื่อป้องกันการสูญเสียนิเวศที่อาจทำให้สมดุลของระบบนิเวศเสียสมดุล จนส่งผลกระทบต่อการดำรงชีพของมนุษย์ การแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศในบรรยากาศของโลก<sup>59</sup> ไม่ว่าจะเป็นกรณีการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หรือสารซีเอฟซีที่ทำให้

---

<sup>57</sup> *Ibid*

<sup>58</sup> *Supra note 48, Preamble*

The preamble of the 1992 Convention on Biological Diversity (CBD) also provides that: 'where there is a threat of significant reduction or loss of biological diversity, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to avoid or minimize such a treat'.

<sup>59</sup> 31 International Legal Materials 848 : The 1992 Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) obliges Parties: to take precautionary measures to anticipate, prevent or minimize the causes of climate change and mitigate its adverse effects. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing such measures, taking into

เกิดรูรั่วของโอโซนในชั้นบรรยากาศโลก การแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานอย่างแพร่หลาย

อย่างไรก็ตาม ยังไม่เห็นบทบัญญัติที่ระบุถึงหลักการนี้โดยตรงอย่างชัดเจนเนื่องจากหลักการนี้เป็นหลักการที่ขึ้นอยู่กับพื้นฐานความคิดทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในยุคใหม่ที่มีสมมติฐานที่เป็นพื้นฐานของระบบวิธีการคิดของกระบวนการค้นพบในทางวิทยาศาสตร์ในเรื่องความไม่แน่นอน (uncertainty) ทำให้รูปแบบหรือแบบจำลองต่าง ๆ ที่ถูกนำมาอธิบายผลกระทบจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมตามความเป็นจริงโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการประเมินความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นของผลกระทบมลพิษต่อระบบนิเวศ และสุขภาพอนามัยของมนุษย์ มีรากฐานความคิดบนทฤษฎีความไม่แน่นอนนี้ จึงเป็นเรื่องยากที่จะบัญญัติไว้ในบทบัญญัติกฎหมายอย่างชัดเจนและแน่นอนที่หมายความรวมถึง อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 ด้วย หลักการนี้ ไม่ได้ถูกบัญญัติในตัวบทของอนุสัญญาแต่มีหลักการที่ได้นำมาใช้ในเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยอำนาจขององค์กรผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่อยู่รูปแบบคณะกรรมการ หรือองค์การระหว่างประเทศ ที่สามารถกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศและข้อปฏิบัติที่แนะนำ รวมไปถึงนโยบาย แนวทางปฏิบัติ พร้อมด้วยบทลงโทษทางสังคมหรือบทลงโทษทางกฎหมาย(ถ้ามี) หากไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนข้อแนะนำหรือข้อกำหนดที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจดังกล่าวนั้น เช่น นโยบายและข้อมติของที่ประชุมสมัชชาขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศในด้านการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน เรื่อง ข้อความคิดหลักของวิธีการที่เท่าเทียมในการจัดการเสียงจากอากาศยาน (the concept of a “balanced approach” to aircraft noise management)<sup>60</sup> ดังนั้น จะเห็นได้ว่า มีการนำเอาหลักการนี้ มาใช้ในการบังคับใช้ตามอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 และมีแนวโน้มว่าจะยิ่งทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้นในอนาคตอันใกล้นี้

---

account that policies and measures to deal with climate change should be cost-effective so as to ensure global benefits at the lowest possible cost.

<sup>60</sup> *Supra note 19*

## 2.2 แนวความคิดทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานในประเทศไทย

แนวความคิดทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ได้กล่าวมาข้างต้น ที่มีการนำมาใช้ในกฎหมายระหว่างประเทศหรือกฎหมายประเทศต่างๆ เพื่อเป็นตัวขับเคลื่อนกระบวนการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เหล่านั้น มีอิทธิพลต่อบทบัญญัติกฎหมายของไทยโดยตรง ในการคุ้มครองและป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการควบคุมมลพิษ ในการศึกษาี้ จะกล่าวถึงแนวความคิดทางกฎหมายที่นำมาใช้ในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานในประเทศไทย ซึ่งจะกระจายอยู่ในบทบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ หลายฉบับ ที่ใช้ในการควบคุมมลพิษทางเสียง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการผังเมือง (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นต้น

### 2.2.1 หลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ (polluter pays principle)

แนวความคิดทางกฎหมายในเรื่อง หลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ นี้ ได้ถูกนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม รวมถึงมลพิษทางเสียง โดยบัญญัติไว้ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในหลายมาตรา ซึ่งมีการกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษ และนิยามไว้ในบทบัญญัติมาตรา 4 โดย อากาศยานจัดเป็นยานพาหนะชนิดหนึ่งในกฎหมายนี้ และยานพาหนะถูกจัดให้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทหนึ่งที่จะต้องมีการควบคุมตามมาตรการที่ปรากฏในพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น เสียงจากอากาศยานจึงถือเป็นหนึ่งในแหล่งกำเนิดมลพิษทางเสียงในสิ่งแวดล้อมด้วย<sup>61</sup> มาตรการในพระราชบัญญัตินี้ ที่ใช้ในแนวทางของหลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ ถือเป็นความรับผิดชอบสิ่งแวดล้อม (Environmental liability) ได้แก่ การกำหนดความรับผิดทางแพ่งของผู้ที่ครอบครอง

<sup>61</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4

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

“ยานพาหนะ” หมายความว่า รถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ เรือตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทย และอากาศยานตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ

หรือเป็นเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษ ในกรณีที่มีแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นได้ก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหาย ไว้ในมาตรา 96<sup>62</sup> ซึ่งเป็นความรับผิดโดยเด็ดขาด(strict liability) ของผู้ครอบครองหรือเจ้าของแหล่งกำเนิด โดยในมาตรานี้ ก็หมายรวมถึง แหล่งกำเนิดมลพิษทางเสียง ด้วย การเก็บค่าบริการและค่าปรับเกี่ยวกับการบำบัดมลพิษหรือเพื่อการบำบัดมลพิษ ถือได้เป็นการเก็บค่าธรรมเนียมด้านสิ่งแวดล้อม (environmental charges) หรือค่าปรับในกรณีลักลอบระบายหรือปล่อยมลพิษลงสู่สิ่งแวดล้อม โดยไม่ได้บำบัด ในมาตรา 88-93 มาตรการส่งเสริม (incentives) ในกรณีที่มีการติดตั้งระบบบำบัดมลพิษ ได้รับการยกเว้นภาษีอากรขาเข้ากรณีที่มีการนำเข้าจากต่างประเทศ หรือการนำผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาช่วยในการบำบัดมลพิษโดยขอยกเว้นภาษีเงินได้ของบุคคลนั้นที่เกิดจริงตามที่เข้ามาปฏิบัติงานภายในราชอาณาจักร ในมาตรา 94-95 รวมทั้งการวิเคราะห์หาปริมาณของมลพิษ จุดวิกฤตที่ห้ามปล่อยมลพิษเพราะอาจเป็นอันตรายต่อมนุษย์และระบบนิเวศ และการจัดทำฐานข้อมูลแหล่งกำเนิดมลพิษ ในการส่งเสริมให้เกิดการนำหลักการนี้ไปใช้ประโยชน์ได้จริงทางปฏิบัติ นั้น มีข้อต้องพิจารณา คือ ใครจะเป็นผู้จ่ายหรือผู้กอมลพิษที่แท้จริงเป็นใคร อัตราค่าธรรมเนียมหรือค่าภาระ ควรจะเป็นเท่าใดจึงจะเหมาะสมและทำได้จริง จะปล่อยมลพิษได้มากเท่าใด การประเมินความรับผิดด้านความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล การวิเคราะห์จุดวิกฤต และความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ทำอย่างไร มีค่าเท่าใด ประเมินเป็นต้นทุนที่จะเก็บเป็นค่าใช้จ่ายอย่างไร

---

<sup>62</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 88-93 มาตรา 96 และมาตรา 94-95

นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 6<sup>63</sup> ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กับมีอำนาจออกกฎกระทรวง ในการกำหนดค่าธรรมเนียม ไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ กำหนดอัตราขั้นสูงสำหรับค่าบริการในสนามบินอนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะ และการยกเว้นค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ค่าภาระ หรือค่าบริการเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ ที่อาจจัดให้อยู่ในการเก็บค่าธรรมเนียมด้านสิ่งแวดล้อมได้ หากว่า มีการออกกฎกระทรวงในเรื่องที่เกี่ยวกับการเก็บเงินและได้กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์เพื่อมาใช้ในการแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียง จากอากาศยาน ณ สนามบินในประเทศไทย ไม่ว่าจะจัดเก็บจากผู้โดยสาร หรือสายการบินที่ได้นำอากาศยานเข้ามาใช้สนามบิน และบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบต่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ มาตรา 25 และ 26 ที่กำหนดให้ผู้ที่ก่อหรือเป็นเหตุให้เกิดขึ้นของความเดือดร้อนรำคาญ แก่ผู้ที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง หรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้น ที่เกี่ยวกับการกระทำ อันเป็นเหตุเกิดเสียงดัง จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ให้ถือเป็นเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติ ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการห้ามมิให้มีการก่อเหตุรำคาญ ดังกล่าว ในทางหรือในที่สาธารณะ หรือสถานที่เอกชน และให้รวมถึงการระงับเหตุรำคาญนั้นด้วย<sup>64</sup>

<sup>63</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

มาตรา 6 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กับมีอำนาจออกกฎกระทรวงในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) กำหนดค่าธรรมเนียม ไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้

(2) กำหนดอัตราขั้นสูงสำหรับค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่งตาม มาตรา 20

(3) กำหนดอัตราขั้นสูงสำหรับค่าบริการในสนามบินอนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะ ตามมาตรา 56(2) และ (3)

(4) ยกเว้นค่าธรรมเนียมตาม (1) ค่าโดยสารหรือค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่ง ตามมาตรา 20 ค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใดตามมาตรา 56 หรือค่าบริการเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศตามมาตรา 57

(5) กำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

<sup>64</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 25-26

## 2.2.2 หลักการป้องกันไว้ก่อน (prevention principle)

แนวความคิดทางกฎหมายของหลักการป้องกันไว้ก่อน ได้ถูกนำมาใช้ในบทบัญญัติกฎหมายของไทยในการป้องกันและควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อม เช่นเดียวกับกับหลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ ซึ่งสามารถใช้บังคับกับเรื่องของมลพิษทางเสียงจากอากาศยานได้ด้วย ถึงแม้ว่าจะไม่ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในบทบัญญัติของกฎหมายก็ตาม แต่การให้คุณค่าในการตีความเพื่อบังคับใช้กฎหมาย จะดำเนินการไปในทางที่เป็นประโยชน์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยรวมของประเทศ เริ่มต้นจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ในมาตรา 56 ที่บัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ที่จะมีสิทธิในการอยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่ดี ที่ขอให้รัฐกำหนดหรือบังคับให้โครงการขนาดใหญ่ ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วน of ผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและรับข้อร้องเรียนจากประชาชนด้วย

ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหลักการป้องกันไว้ก่อน โดยอาศัยวิธีการกำหนดให้ต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาตรา 46-51 ในเรื่องการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม<sup>65</sup> ซึ่งวิธีการนี้จะมีข้อกำหนดในการพิจารณาภาพรวมของโครงการหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่สำคัญ เพื่อที่จะประเมินผลกระทบ ความเสี่ยงที่เกิดผลกระทบ และแนวทางในการแก้ปัญหา รวมถึงการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม ด้วย ปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน นั้นเป็นปัญหาที่มีอยู่กับโครงการสนามบิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการสนามบินขนาดใหญ่ที่มีปริมาณการจราจรทางอากาศมาก จะต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยโครงการสนามบินจะมีมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ได้แก่ มลพิษทางเสียงจากอากาศยาน และมลพิษจากเครื่องยนต์อากาศยาน ที่จะต้องมีการประเมินผลกระทบ ระดับความรุนแรงของผลกระทบ มาตราการป้องกันและลดผลกระทบ รวมทั้งแผนการติดตามตรวจสอบคุณภาพเสียงและอากาศบริเวณชุมชนโดยรอบสนามบิน

นอกจากนี้แล้ว ในพระราชบัญญัตินี้ ยังมีการกำหนดให้มีจัดทำมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เป็นเกณฑ์หรือระดับที่แสดงให้เห็นคุณภาพของสิ่งแวดล้อมหรือมลพิษในสิ่งแวดล้อม

<sup>65</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

เพื่อติดตามตรวจสอบและป้องกันปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 32<sup>66</sup> ที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางเสียง ได้แก่ มาตรฐานเสียงโดยทั่วไป<sup>67</sup> มาตรฐานเสียงรบกวน<sup>68</sup> เป็นต้น และการจัดทำมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ตามมาตรา 55<sup>69</sup> เช่น การกำหนดระดับเสียงของเรือ<sup>70</sup> เป็นต้น

บทบัญญัติเกี่ยวกับการสนับสนุนส่งเสริมให้มีการนำเอาเทคโนโลยีการบำบัดมลพิษที่ดีที่สุด (Best Available Technology, BAT) มาใช้ ตามมาตรา 94-95<sup>71</sup> ยังไม่รวมถึงนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่สนับสนุนส่งเสริมให้มีการมาตรฐานการจักระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม ISO 14000 หรือการจัดการมลพิษ หรือเทคโนโลยีที่สะอาด อื่น ๆ ที่เป็นใช้กฎหมายโดยทางอ้อมและมีเพียงบทลงโทษที่ไม่มีผลทางกฎหมาย หรือบทลงโทษในทางสังคม เท่านั้น รวมถึง การป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำอีกครั้งในอนาคต การติดตามตรวจสอบและเฝ้าระวังปริมาณมลพิษจากแหล่งกำเนิดและในสิ่งแวดล้อม ไม่ให้เกิดกว่าระดับที่มีความเป็นไปได้ที่จะทำอันตรายต่อระบบนิเวศและสุขภาพอนามัยของมนุษย์ ด้วย

---

<sup>66</sup> เพิ่งอ้าง

<sup>67</sup> ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2540) เรื่อง กำหนดมาตรฐานเสียงโดยทั่วไป

<sup>68</sup> ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 29 (พ.ศ. 2550) เรื่อง ค่าระดับเสียงรบกวน

<sup>69</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 55

<sup>70</sup> ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดระดับเสียงของเรือ

<sup>71</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 88-93 มาตรา 96 และมาตรา 94-95

นอกจากนี้แล้ว หลักการนี้ ยังมีแทรกอยู่ในบทบัญญัติของ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 แม้ว่า จะไม่ระบุชัดเจนว่าเป็นหลักการป้องกันไว้ก่อน แต่สาระสำคัญที่ต้องกำหนดให้เป็นไปตามหลักการและข้อบทต่าง ๆ ในอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 ในฐานะรัฐภาคีในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานอากาศยานเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในมาตรา 34 (2)<sup>72</sup>

### 2.2.3 หลักการเฝ้าระวัง (precautionary principle)

แนวความคิดตามหลักการเฝ้าระวังนี้เป็นแนวความคิดที่ภาครัฐมีบทบาทเป็นผู้นำในการใช้หลักการนี้ในทางปฏิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการป้องกันและควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อม ในบทบัญญัติกฎหมายไทยยังไม่มีบทบัญญัติอย่างชัดเจนในเรื่องนี้ แต่มีการใช้ในนโยบายหรือการให้คุณค่าของหลักการนี้ในการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายต่อสาธารณชนในรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง กฎ หรือการกระทำทางปกครอง ในการป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม แต่ผลในทางปฏิบัติของการใช้หลักการนี้ ยังต้องการให้มีการพัฒนา ทั้งระบบการนำไปใช้และระบบการตรวจสอบอีกมาก เนื่องจากปัญหาความหย่อนยานในการบังคับใช้กฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นความซับซ้อนและยุ่งยากของกฎเกณฑ์ที่มีมากเกินไป การขาดความรู้ความเข้าใจที่ทอ้งแท้เกี่ยวกับด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มาตรการทางกฎหมาย และมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ รวมถึงความสัมพันธ์ของสิ่งเหล่านั้นเมื่อนำไปปรับใช้ในการแก้ไขปัญหาก็จะเกิดความไม่ชัดเจนในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ความเข้าใจวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่แตกต่างกัน ตลอดจนคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรอื่น ๆ ในภาครัฐที่ส่งผลโดยตรงต่อการบังคับใช้กฎหมาย แต่อย่างไรก็ดี หลักการนี้เป็นหลักการที่จะต้องได้รับการพัฒนาในทุก ๆ ด้านต่อไป เพื่อปรับใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมของไทย และไม่เว้นแม้แต่การป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน

<sup>72</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

มาตรา 34 มาตรฐานอากาศยานให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อกำหนดของคณะกรรมการเทคนิค โดยประกอบด้วยมาตรฐาน ดังต่อไปนี้—

(2) มาตรฐานอากาศยานเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เช่น มาตรฐานมลพิษทางเสียงหรือมาตรฐานมลพิษทางอากาศ ...

มาตรฐานตาม (1) (2) และ (3) ต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่อนุสัญญากำหนด...

หากพิจารณาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 46-51<sup>73</sup> ประกอบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 56 เกี่ยวกับการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ต้องจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของโครงการต่อผู้ที่มีส่วนได้เสียกับโครงการ และมีการเปิดให้รับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ ยกตัวอย่างเช่น ขั้นตอนในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการถนนเลียบอ่าวไทย ซึ่งเป็นโครงการของรัฐบาล ซึ่งเป็นโครงการที่ถูกคัดค้านจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องว่าจะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศทะเลในอ่าวไทยตอนบน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่จะต้องแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ของโครงการที่จะเดินทางลงสู่ภาคใต้ได้รวดเร็วและใช้ระยะทางที่สั้นกว่า กับผลประโยชน์ทางทรัพยากรทะเลและชายฝั่งที่ได้จากแหล่งอาหาร อนุบาลตัวอ่อนของสัตว์น้ำ ในอ่าวไทยตอนบน ที่มีปริมาณธาตุอาหารและความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศสูงมาก โดยในขณะที่กำลังดำเนินการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลแก่ประชาชน และยังมีกรห้ามวิพากษ์วิจารณ์(แม้มิได้เป็นลายลักษณ์อักษร) ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการนี้ในเวทีงานวันสิ่งแวดล้อมโลก เมื่อปี พ.ศ. 2547 ที่จัดขึ้น ณ หอประชุมใหญ่กรมประชาสัมพันธ์ เป็นต้น จะเห็นได้ว่า จากกรณีที่ยกขึ้นนั้น การดำเนินโครงการขนาดใหญ่โดยรัฐบาล กำลังไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หลีกเลี่ยงกลไกระบบการตรวจสอบที่รับรองสิทธิตามกฎหมายสูงสุดและกฎหมายแม่บทในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ

โครงการสนามบินขนาดใหญ่ เช่น โครงการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ<sup>74</sup> ต้องจัดให้มีการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ก่อนที่จะเริ่มดำเนินโครงการ จากสถานการณ์จริงพบว่า โครงการนี้ ในระหว่างก่อสร้างได้มีการขยายทางวิ่งของสนามบิน และอาคารผู้โดยสาร เพื่อรองรับอากาศยานที่มีขนาดใหญ่กว่าที่ได้กำหนดไว้ตอนแรก จึงมีความจำเป็นต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบอีกครั้ง และนอกจากที่มีการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมปัจจุบัน และในขณะที่มีการก่อสร้าง แล้ว ยังคณะกรรมการติดตามตรวจสอบกำกับดูแลคุณภาพสิ่งแวดล้อมของโครงการในขณะที่เปิดดำเนินการแล้ว ตามที่กำหนดเป็นเงื่อนไขแนบท้ายการอนุญาตตามรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการ เป็นระยะ ๆ

<sup>73</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46-51

<sup>74</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 88-93 มาตรา 96 และมาตรา 94-95

ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 58<sup>75</sup> ในการกำหนดเขตปลอดภัยการเดินอากาศ เป็นดุลพินิจโดยแท้ของผู้มีหน้าที่ควบคุม กำกับดูแลการเดินอากาศ ตามกฎหมาย และมาตรการการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่มีความเหมาะสมกับมลพิษทางเสียงในบริเวณโดยรอบสนามบิน โดยอาศัยอำนาจในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 5 และ 26 ในเรื่องกำหนดกิจกรรมที่ห้ามดำเนินการในประเภทที่ดินต่าง ๆ ซึ่งกิจกรรมนั้นอาจทำให้เกิดเสียงดังรบกวน

#### 2.2.4 หลักการความร่วมมือกัน (co-operation principle)

หลักการความร่วมมือระหว่างกันหรือหลักความเอื้ออาทร เป็นหลักการที่ช่วยกันดูแลและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ให้มีสถานะเลวร้ายลงกว่าเดิมหรือปรับปรุงฟื้นฟูให้ดียิ่งขึ้น ทำให้ระบบนิเวศยังคงมีความสามารถในการรองรับได้อย่างยั่งยืนและลดความเสี่ยงที่จะเกิดการทำลายระบบนิเวศโดยเฉพาะอย่างยิ่งโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์หรือจากการทำลายของมลพิษในสิ่งแวดล้อม หลักการนี้ส่วนใหญ่จะปรากฏในนโยบายขององค์การระหว่างประเทศด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโลก เช่น โครงการความร่วมมือในการลดสถานะการเกิดก๊าซเรือนกระจก โครงการลดการทำลายป่าไม้เขตร้อนเพื่อรักษาสมดุลของภูมิอากาศโลก โครงการพัฒนาพลังงานทางเลือก ประเทศลุ่มแม่น้ำไรน์ที่มีการประนีประนอมการจัดสรรประโยชน์การใช้แม่น้ำไรน์ของประเทศต้นน้ำและประเทศท้ายน้ำ มาตรฐานการอนุญาตให้มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่ต้องมีการประกันว่าจะไม่มีผลกระทบต่อระบบนิเวศอย่างสิ้นเชิง เป็นต้น

หลักการนี้ ได้รับการยอมรับจากอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 เช่นเดียวกัน ในลักษณะของนโยบายการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เช่น การป้องกันและควบคุมมลพิษจากเสียงอากาศยานโดยข้อมติที่ประชุมสมัชชาเรื่องวิธีการที่เท่าเทียมในการจัดการเสียงจากอากาศยาน เป็นต้น นอกจากนี้แล้วมีการนำหลักการนี้มาใช้ในนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและบทบัญญัติกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 35 ถึง 41<sup>76</sup> เรื่อง แผนการจัดการสิ่งแวดล้อมหรือ

<sup>75</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

มาตรา 58 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบิน หรือสถานที่ตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศเป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ

<sup>76</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 35-41

แผนฟื้นฟูสภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการกำหนดพื้นที่คุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อม (มาตรา 42 ถึง 45) เป็นต้น

## 2.2.5 หลักการมีส่วนร่วม (participation principle)

หลักการมีส่วนร่วม เป็นหลักการสำคัญที่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) กำหนดรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมในการป้องกันและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในฐานะสิทธิขั้นพื้นฐานของปวงชนชาวไทยและตามหลักการเรื่องสิทธิมนุษยชน ดังนั้นประชาชนมีสิทธิที่จะเข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็นกับภาครัฐหรือผู้ที่ลงทุนแทนหรือในนามของภาครัฐ เพื่อตัดสินใจในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมาก หลักการพื้นฐานนี้ยังไม่ได้ถูกเพิ่มเข้าไปในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในฐานะหลักกฎหมายมิใช่ข้อยกเว้นในแนวคิดของการยกเว้นกฎหมายในยุคก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2540 มีผลบังคับใช้ แต่ได้มีความพยายามโดยใช้มาตรการต่าง ๆ ในกฎหมายมหาชน และกฎหมายปกครอง โดยปรากฏการดำเนินการ เช่น การออกคำสั่งทางปกครอง กฎ หรือการกระทำทางปกครอง รวมถึงการกระทำทางรัฐบาล ที่รับเอาหลักการมีส่วนร่วมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเข้าสู่ภาคปฏิบัติ กล่าวคือ มีการ ประกาศใช้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539<sup>77</sup> สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540<sup>78</sup> และ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6<sup>79</sup> หลักการต่างๆ ที่กำหนดไว้จะช่วยทำให้การดำเนินการใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มีหลายฝ่ายช่วยกันคิดและแสดงความคิดเห็น วิเคราะห์ถึงผลดีผลเสียที่จะเกิดขึ้น นำเสนอแนวทางแก้ไข เยียวยาและป้องกัน เพื่อประกอบการตัดสินใจว่าจะดำเนินโครงการหรือไม่โดยใช้เหตุผลความจำเป็นในทางระบบนิเวศอย่างมีความเสมอภาคและเป็นธรรมได้บ้าง

<sup>77</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539

<sup>78</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540

<sup>79</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6