



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

สิทธิในสิ่งแวดล้อม : ปัญหาการก่อสร้างรถไฟฟ้าที่บดบังทัศนียภาพ

จัดทำโดย นายมนตรี กนกวารี
รหัส ๕๙๐๑๔๒๗

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

สิทธิในสิ่งแวดล้อม : ปัญหาการก่อสร้างรถไฟฟ้าที่บดบังทัศนียภาพ

นายมนตรี กนกวารี

บทคัดย่อ

นโยบายในการการก่อสร้างรถไฟฟ้าในปัจจุบันนับเป็นแนวทางของการพัฒนาของสังคมเมือง และยังช่วยบรรเทาปัญหาการจราจรและเพิ่มขีดความสามารถของการขนส่งมวลชน แต่อย่างไรก็ดีในการดำเนินโครงการก่อสร้างดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของการอาศัยใช้ชีวิตของประชาชนและชุมชนที่อยู่รอบบริเวณพื้นที่ของโครงการ ซึ่งปัญหาทางด้านทัศนียภาพนับเป็นปัญหาหนึ่งอันเกิดจากการก่อสร้างโครงการที่ไปบดบังทัศนียภาพของผู้ที่อาศัยอยู่ในอาคารบ้านเรือนหรือชุมชนในการดำรงชีวิตในพื้นที่ของโครงการ ดังนั้น การสร้างจุดสมดุลของแนวคิดของการพัฒนากับสิทธิในการอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี จึงจำเป็นจะต้องพิจารณาแนวทางในการสร้างความสมดุลระหว่างสองสิ่งนี้

การศึกษาแนวคิดและทฤษฎีด้านสิทธิทางสิ่งแวดล้อมรวมทั้งบรรทัดฐานของคำวินิจฉัยของศาลฎีกาและศาลไทย เพื่อนำไปสู่เสนอข้อเสนอนะในการแก้ปัญหาทัศนียภาพของการก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าของประเทศไทย ประกอบด้วยการนำหลักเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการกำหนดมาตรการในการเยียวยาความเสียหายเพื่อชดเชยความสูญเสียทางทัศนียภาพ และการนำมาใช้ในลักษณะการวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐศาสตร์เพื่อสร้างทางเลือกในการดำเนินโครงการแต่ละโครงการ รวมทั้งยังต้องปรับปรุงแก้ไขมิติของการประเมินผลกระทบทางทัศนคุณภาพในมิติของความละเอียดอ่อนของสภาพภูมิทัศน์และในด้านของคุณค่าทางจิตใจของคนในพื้นที่ หรือการออกแบบชุมชนเมืองโดยใช้วิธีการจำลองสร้างภาพในอนาคตให้เห็นภาพโดยรวมของการเปลี่ยนแปลงต่อสภาพทัศนียภาพ

คำสำคัญ สิทธิในสิ่งแวดล้อม การก่อสร้างรถไฟฟ้า ทัศนียภาพ

ความนำ

การอำนวยความสะดวกของระบบขนส่งมวลชนระบบรางกรณีของรถไฟฟ้ามหานครได้กระจายไปยังพื้นที่ต่างๆ เพื่อเพิ่มสภาพคล่องในการเดินทางของประชาชนในกรุงเทพมหานครที่กำลังประสบปัญหาความแออัดของการจราจรอย่างหนาแน่น แต่โครงการดังกล่าวจะก่อสร้างเสร็จสมบูรณ์และใช้งานได้จริง พื้นที่การก่อสร้างไม่ว่าจะเป็นมนุษย์หรือสิ่งแวดล้อมต่างได้รับผลกระทบไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน ซึ่งโดยธรรมชาติของการก่อสร้างโครงข่ายระบบขนส่งมวลชนได้ก่อปัญหาตั้งแต่ขณะริเริ่มโครงการก่อสร้างไปจนกระทั่งการก่อสร้าง ซึ่งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบนั้นยังขาดความเข้มงวดจึงก่อผลกระทบให้ประชาชนเสียโอกาสในหลายๆเรื่อง โดยเฉพาะการออกแบบการก่อสร้างที่ปล่อยให้มีการการรุกร้ากันกับสถานที่สำคัญหรืออาคารบ้านเรือนที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ซึ่งสะท้อนได้ว่าหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลเรื่องไม่ให้ความสำคัญไม่ใส่ใจในการตรวจสอบ และชาวบ้านส่วนใหญ่ที่เดือดร้อนแต่ไม่ได้มีการออกมาเรียกร้องจึงทำให้เจ้าของโครงการนั้นไม่ใส่ใจ แม้ว่าระบบขนส่งมวลชนแม้ทุกคนจะสนับสนุนเพราะสภาพปัญหาการจราจรที่ติดขัด แต่คงไม่ใช่เพียงเพราะประชาชนเห็นด้วยหรือประชาชนสนับสนุนแล้ว ผู้รับผิดชอบโครงการจะดำเนินการอะไรได้ตามอำเภอใจ และคงต้องยึดโยงความคิดของการก่อสร้างที่ไม่สร้างความเดือดร้อนรำคาญ อาทิ การทำกำแพงกั้น การบดบังทัศนียภาพหรือสภาพภูมิทัศน์ของชุมชนจากสิ่งก่อสร้าง อย่งไรก็ดี แม้ว่าการสร้างรถไฟฟ้ามีเป้าหมายเพื่อลดความคับคั่งของการจราจร การลดมลพิษ ตลอดจนเสริมสร้างคุณภาพชีวิต แต่ทั้งนี้ เราจำเป็นจะต้องพิจารณาโครงการรถไฟฟ้าว่า เป็นนโยบายสาธารณะของรัฐในการดูแลคุณภาพชีวิตประชาชนทางด้านการขนส่งมวลชน ดังนั้น เป้าหมายของรถไฟฟ้าคือลดการใช้รถส่วนตัว ประชาชนทุกคนชั้นสามารถเข้าถึงบริการได้สะดวก ปลอดภัย และอยู่ในราคาที่เหมาะกับรายได้ เส้นทางของรถไฟฟ้าต้องไม่ไปทำลายทัศนวิสัย หรือก่อให้เกิดความรู้สึกอึดอัด คับข้องใจที่มีรางรถไฟพาดผ่านหลังคาบ้าน หน้าต่างบ้าน หรือแม้แต่อยู่เหนืออนุสาวรีย์ที่เป็นอนุสรณ์สถานของคนในชุมชน รวมถึงสถานีรถต้องเอื้อต่อคนส่วนใหญ่ในการเข้าไปใช้บริการ การมีบริการรถเมล์มาส่งถึงสถานีรถไฟฟ้า การมีลานจอดรถที่เหมาะสม เพียงพอ และปลอดภัย การมีลิฟต์ บันไดเลื่อน สัญญาณบอกทิศทางสำหรับผู้พิการต่างๆ รวมถึงเด็ก ผู้สูงอายุ ผู้ตั้งครุภ และกระบวนการก่อสร้างทำให้เกิดผลกระทบด้านจิตใจหรือความรู้สึกของคนมากน้อยเพียงใด ส่งผลกระทบยาวหลังจากการมีรถไฟฟ้าขึ้นๆ ใช้ไปแล้วอย่างไร มีกระบวนการลดผลกระทบและการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบอย่างไร มีการวางแผนการขนส่งมวลชนทั้งระบบที่เชื่อมโยงกันมากน้อยเพียงใด เช่น การมีโครงการเส้นทางจักรยาน ลานจอดจักรยานเพิ่มขึ้น เพื่อลดปัญหาการจราจรไปพร้อมๆ กับการสร้างรถไฟฟ้า การจัดเส้นทางรถเมล์ เรือ และเส้นทางเดินเท้าที่เชื่อมต่อกันผ่านสวนสาธารณะ เพื่อลดการใช้รถและเสริมสร้างสุขภาพจิตให้คนในเมืองหลวง การมีกฎระเบียบที่งดการใช้รถในบางพื้นที่ บางจุด การจัดทำที่จอดรถสาธารณะ เพื่อห้ามจอดรถบนถนน เป็นต้น

จากสภาพปัญหาของการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างขนาดใหญ่ในปัจจุบัน เมื่อนำมาศึกษาเทียบเคียงกับการดำเนินนโยบายสาธารณะของการก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าที่มีทั้งในลักษณะของสภาพที่เป็นอาคารของสถานีและการก่อสร้างในลักษณะของเส้นทางระบบรางของรถไฟฟ้า ซึ่งเป็นความสะดวกที่ชาวกรุงเทพมหานครต้องการ เพราะจะสามารถแก้ปัญหาเรื่องเวลาและหลีกเลี่ยงการจราจรอันคับคั่ง ดังนั้นโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าจึงไม่ใช่โครงการที่จะถูกประชาชนคัดค้าน แต่ในขณะที่ประชาชนหลายคน

เริ่มไม่แน่ใจถึงสิ่งที่อาจซ่อนเร้นอยู่ในความบังเอิญและฉุกคิดถึงเมืองใหม่ที่ไม่มีชุมชนทางประวัติศาสตร์ อาทิ ชุมชนไชน่าทาวน์ หรือเยาวราช อันเป็นย่านประวัติศาสตร์ที่ยังมีพลวัตทางเศรษฐกิจสูง ที่อาจจะหายไปในกระบวนการพัฒนาของนโยบายเมือง ซึ่งการกำหนดให้สถานีรถไฟฟ้าเป็นศูนย์กลางแห่งการจัดสรรการใช้พื้นที่ของเมืองใหม่ทั้งหมด ทุกๆแห่งที่มีสถานีรถไฟฟ้า พื้นที่โดยรอบตีวงออกไป ๕๐๐ เมตร อนุญาตให้สร้างอาคารขนาดใหญ่ได้ ซึ่งความคลุมเครือของกฎหมายอาจเปิดให้ตีความในการสร้างพื้นที่อาคารได้ถึงหนึ่งหมื่นตารางเมตร หรือเป็นตึกอาคารสูง ๑๑ ชั้น และหากเราดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวโดยการลากเส้นทางสมมติตั้งแต่สถานีรถไฟฟ้าหัวลำโพง วัดมังกร และวังบูรพา ไชน่าทาวน์ก็อาจจะหายไปเกือบหมด ภาพของกรุงเทพในอนาคต ชุมชนและอาคารเก่าแก่ถูกทุบทำลายและสั่งให้ย้ายคนหลายร้อยคนออกจากพื้นที่ เพื่อการพัฒนาพื้นที่เพื่อเตรียมสร้างรถไฟฟ้า ในขณะที่ชุมชนซึ่งเป็นย่านที่ขายสินค้าประเพณีเกี่ยวกับวัฒนธรรมจีนก็กำลังเริ่มมีการรื้อถอนเพื่อรองรับการมาอย่างแน่นนอนของสถานีรถไฟฟ้าแล้ว ซึ่งหากมองตามกฎหมายผังเมืองเดิม พื้นที่บริเวณนี้คือ เขตย่านเก่าที่ห้ามไม่ให้มีการสร้างตึกสูง นอกจากนี้พื้นที่แนวเขตการก่อสร้างรถไฟฟ้า ยังเป็นพื้นที่ใกล้กับเขตที่คณะกรรมการกรุงรัตนโกสินทร์กำหนดให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์อย่างเข้มข้น ซึ่งสะท้อนถึงความเป็นจริงของกฎหมายที่เอื้อต่อการยื่นข้อเสนอของการพัฒนาที่ขาดการเชื่อมโยงกับวัฒนธรรมและศิลปกรรม แนวคิดของการอนุรักษ์อาคารเก่าแก่กว่าร้อยปียังมีการเคลื่อนไหวในชุมชนที่อาศัยอยู่เพื่อคุณค่าทางศิลปกรรมและวิถีชีวิตทางวัฒนธรรม ยังมีการโต้แย้งและเคลื่อนไหวผ่านการยื่นเรื่องคัดค้านต่อสำนักผังเมืองกรุงเทพมหานครและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เรียกกรมโยธาธิการและผังเมืองมาหารือร่วมกันว่าเพื่อการอนุรักษ์บริเวณที่เป็นอาคารเก่าแก่สมควรแก่การอนุรักษ์ ซึ่งคำตอบที่ได้จากตัวแทนจากทางกรมโยธาธิการและผังเมืองที่ยืนยันในเรื่องการออกแบบที่ไม่เคยมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานรัฐ โดยเฉพาะกับกรมศิลปากร หากไม่มีการชี้ว่าเป็นอาคารอนุรักษ์ก็ไม่สามารถสิทธิของเจ้าของที่ดินได้

ทั้งนี้ ปัญหาของงานก่อสร้างในการก่อสร้างรถไฟฟ้าเองก็มีความล่าช้า เนื่องจากมีการปรับเปลี่ยนแนวเขตทางของอาคารระบายนอากาศ หรือการรื้อถอนมิติแบบอาคารทางขึ้นลงของสถานีสนามไชยจากกรมศิลปากร หรือปัญหาในกรณีการกีดขวางหรือบดบังทัศนียภาพของเส้นทางการเดินรถไฟฟ้า แม้ว่าทางหน่วยงานได้ดำเนินการให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลเบื้องต้น ซึ่งนำไปสู่การปรับเปลี่ยนรูปแบบการก่อสร้างหรือเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบเพื่อลดปัญหาและอุปสรรคในการก่อสร้าง เพื่อลดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการก็ตาม แต่การกำหนดแนวทางหรือมาตรการในการควบคุมการก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าก็ยังคงเป็นขาดแนวทางที่ชัดเจนในการเสริมสร้างมาตรฐานหรือบรรทัดฐานของการดำเนินการโครงการรถไฟฟ้าในอนาคตในภาพรวม มิใช่เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะในแต่ละกรณีหรือแต่ละราย อันจะส่งผลให้เกิดความขัดแย้งหรือการต่อต้านโครงการรถไฟฟ้าหรือการก่อสร้างระบบขนส่งสาธารณะอื่นๆต่อไป

ดังนั้น การพิจารณาแนวทางและข้อเสนอแนะของการสร้างความสมดุลของการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะกับการคำนึงถึงปัญหาทัศนียภาพของการก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าของไทย จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีในด้านสิ่งแวดล้อมกับแนวทางในการควบคุมปัญหาทัศนียภาพจากการก่อสร้าง โดยพิจารณาจากกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นในศาลต่างประเทศและศาลไทย เพื่อสร้างแนว

ทางการแก้ไขปัญหาที่อยู่บนพื้นฐานของแนวคิดด้านสิ่งแวดล้อมและบรรทัดฐานของคำพิพากษาของศาล อันนำไปสู่การสร้างหลักการบริหารสิ่งแวดล้อมที่ดีของหน่วยงานภาครัฐต่อการดำเนินการโครงการรถไฟฟ้าและระบบขนส่งสาธารณะอื่นๆต่อไปในอนาคต

๑. แนวคิดและทฤษฎีในด้านสิ่งแวดล้อม แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาประกอบด้วย

๑.๑ แนวความคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม แนวคิดดังกล่าวได้ปรากฏขึ้นพร้อมกับพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งมีวิวัฒนาการเมื่อไม่นานมานี้ อันเป็นผลมาจากความวิตกกังวลของมนุษยชาติต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมว่า อาจจะต้องเสื่อมสลายลงไปเนื่องจากการกระทำของมนุษย์ ประกอบกับการที่โลกได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งได้สร้างความเสียหายให้กับมนุษย์และสิ่งแวดล้อมอย่างใหญ่หลวง ประกอบกับแนวความคิดที่ว่า “สิ่งแวดล้อมถือเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ” (Common Heritage of Mankind) ดังนั้น จึงถือเป็นหน้าที่ของทุกคนที่จะต้องดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมนี้ไว้ให้ดำรงอยู่กับมนุษย์ตลอดไป เพื่อที่มนุษย์จะได้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและเหมาะสมทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้อย่างยั่งยืน^๑

ปัจจุบันนานาชาติได้ให้การยอมรับและรับรอง “สิทธิมนุษยชน” ในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ โดยได้ร่วมมือกันจัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ขึ้นเพื่อเป็นมาตรฐานในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับสากล สิทธิที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้ อาจแบ่งออกได้เป็น ๒ กลุ่มใหญ่ๆ คือ สิทธิทางแพ่งและทางการเมือง (Civil and Political Rights) ปรากฏอยู่ในข้อ ๑-๒๑ ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สิทธิในกลุ่มนี้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มียุทธศาสตร์ตามธรรมชาติของมนุษย์ ได้แก่ สิทธิในชีวิตร่างกายและทรัพย์สิน สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง เป็นต้น และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (Economic Social and Cultural Rights) ปรากฏอยู่ในข้อ ๒๒ ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เป็นต้นไปซึ่งเน้นในเรื่องความมั่นคงของเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เหมาะสม สิทธิในการเลือกนับถือศาสนา ตามลัทธิความเชื่อ รวมทั้งสิทธิในสิ่งแวดล้อม เป็นต้น^๒

นอกจากนั้น ในกรณีของประเทศไทยก็ได้มีการรับรองสิทธิดังกล่าวโดยการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ หมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งรัฐธรรมนูญของไทยได้มีบทบัญญัติรับรอง “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ของประชาชนไว้โดยได้มีการนำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีบทบัญญัติที่ให้การรับรอง “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ไว้โดยเฉพาะในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ ๑๒ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีหลักการใหม่ๆ ที่ช่วยเสริมสร้างบทบาทของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน รวมทั้งยังได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในเรื่องที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยได้กำหนดเป็น

^๑ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน), ๒๕๔๗, หน้า ๒๖.

^๒ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, หน้า ๑-๒.

แนวนโยบายพื้นฐานของรัฐไว้ว่าให้รัฐมีหน้าที่สนับสนุนในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนหลักการขั้นพื้นฐานดังนี้คือ การสงวน รักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน การควบคุมและจัดภาวะมลพิษสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อ สุขภาพ อนามัย และคุณภาพชีวิตของมนุษย์ โดยทั้งสองประการให้ยึดหลักการมีส่วนร่วมของ ประชาชนและชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดหน้าที่ของประชาชนกลุ่มต่างๆ ในการดูแลรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้แก่ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และประชาชนทั่วไป ซึ่งถือเป็นวิวัฒนาการใหม่ในสังคมไทย เป็นที่มาของการจัดทำกฎหมายในระดับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญในเวลาต่อมา

๑.๒ แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ในปีค.ศ.๑๙๗๒
 องค์กรสหประชาชาติได้จัดการประชุมเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (United Nations Conference on the Human Environment) ณ กรุงสต็อกโฮล์ม เพื่อพิจารณาร่วมกันในการจัดทำข้อเสนอแนะ ทั้งหมด ๑๐๖ ข้อ รวมทั้งร่วมกันจัดทำแผนดำเนินการและร่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของ มนุษย์ (Declaration of the Human Environment and the Action Plan for the Human Environment หรือ The Stockholm Declaration) ที่ให้ความสำคัญอย่างจริงจังกับสิ่งแวดล้อมใน ทุกระดับ และได้มีการจัดตั้งโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations on Environment Programmed หรือ UNEP) เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานระหว่าง ประเทศ และในส่วนของร่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์นั้นได้มีการกำหนดหลักการไว้ ๒๖ ประการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งครอบคลุมถึงสถานการณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและมลพิษสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การจัดการและการศึกษาอบรมทางด้าน สิ่งแวดล้อมโดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ โดยให้ประเทศต่าง ๆ ร่วมกันรับผิดชอบ ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ในทุกระดับตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคล กลุ่มชนท้องถิ่น ระดับประเทศและระหว่างประเทศเพื่อร่วมกันป้องกัน ฟื้นฟูและคุ้มครอง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันเป็นการวางรากฐานแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน เนื่องจากเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในประเทศและระหว่าง ประเทศในเวลาต่อมา^๓

ในปัจจุบัน แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีการประยุกต์เพื่อให้เหมาะสมกับการ ดำเนินงานในสาขาต่าง ๆ มากขึ้น สามารถจำแนกแนวทางการประยุกต์แนวความคิดดังกล่าวเป็น ๒ แนวทางสำคัญ คือ^๔

๑) แนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยยึดถือการรักษาความสมดุลของ ระบบนิเวศเป็นสำคัญ (Ecocentric or biocentric philosophy) โดยให้ความสำคัญกับการ พิทักษ์รักษาตุลยภาพของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด จัดเป็นกลุ่มนักนิเวศวิทยาแนวลึก โดยอาศัยหลักการที่ว่ามนุษย์กับสรรพสิ่งทั้งหลายในโลกมีชีวิตอยู่ร่วมกันในรูปของประชาคมธรรมชาติ และระบบนิเวศจะมีส่วนประกอบที่อยู่ร่วมกันในลักษณะที่เกื้อกูลกันและกันอย่างแน่นแฟ้น หากส่วน

³ วติน อิงคพัฒนานุกุล, นิเวศวิทยาสิ่งแวดล้อม, (นครปฐม : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยศิลปากร), ๒๕๔๘, หน้า ๒๑.

⁴ วติน อิงคพัฒนานุกุล, นิเวศวิทยาสิ่งแวดล้อม, หน้า ๘๗.

ใดส่วนหนึ่งถูกทำลายไป ทั้งระบบก็จะถูกทำลายไปด้วย และแต่ละส่วนประกอบของธรรมชาติจึงไม่มีสิทธิใดๆ ที่จะไปทำลายดุลยภาพดังกล่าวและในขณะเดียวกัน มนุษย์ควรที่จะปฏิบัติต่อธรรมชาติด้วยความเคารพ

๒) แนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยยึดถือหลักการพัฒนาคุณภาพชีวิตมนุษย์เป็นสำคัญ (Anthropocentric philosophy) เป็นแนวความคิดที่ยึดเอามนุษย์เป็นศูนย์กลางของทุกสิ่ง ในการดำเนินการใด ๆ มีขึ้นเพื่อตอบสนองหรือรับรองความต้องการของมนุษย์ทั้งสิ้น โดยในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นการดำเนินการเพื่อผลประโยชน์สุขของมนุษย์ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ผู้ที่ยึดถือแนวทางนี้จัดเป็นนักนิเวศวิทยาแนวต้น โดยมีความเชื่อมั่นการพัฒนาควรอยู่บนพื้นฐานสำคัญ ๓ ประการ คือ การอนุรักษ์(Conservation) การใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ (Resource use efficiency) และมีการจัดการที่ดี (Good management)

๒.๒ หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการศึกษาดังกล่าวประกอบด้วย

๒.๒.๑ หลักความรับผิดของรัฐ กฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่น ๆ หลากหลายสาขาด้วยกัน โดยมีการนำหลักกฎหมายลักษณะและสาขาต่าง ๆ มาใช้ตามแต่กรณีเช่น หลักกฎหมายเอกชนเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งในเรื่องละเมิดและเหตุเดือดร้อนรำคาญ ตามหลักกฎหมายแพ่งว่าด้วยทรัพย์สิน และหลักกฎหมายอาญาในเรื่องการกำหนดความรับผิดทางอาญา การดำเนินคดี และการรับโทษอาญา นอกจากนี้ กฎหมายสิ่งแวดล้อมยังเกี่ยวข้องกับหลักกฎหมายมหาชน เช่น หลักกฎหมายว่าด้วยสาธารณสมบัติและทรัพย์สินของแผ่นดิน กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การภาษีอากร การควบคุมการผูกขาดตัดตอนและการดำเนินกิจการด้านอุตสาหกรรม ซึ่งหลักกฎหมายมหาชนนั้น รัฐจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้และในการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกที่เป็นเอกชนอื่นได้ และความเสียหายเหล่านี้จะต้องได้รับการเยียวยา ดังนั้นความรับผิดของรัฐจึงเกิดขึ้นโดยรัฐจะต้องเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีพิพาทดังกล่าว และหากข้อพิพาทเห็นได้ว่าเป็นความผิดของรัฐ รัฐจะพิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อเป็นค่าชดเชย และหลักเกณฑ์ในการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทให้แก่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของศาล หากผู้เสียหายไม่พอใจในผลการพิจารณาจึงนำคดีพิพาทฟ้องต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองตามอำนาจศาลต่อไป เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาเป็นที่สุดให้รัฐเป็นผู้รับผิด จึงนำหลักกฎหมายในเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มาบังคับใช้ ซึ่งหลักความรับผิดของรัฐจะช่วยควบคุมหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

สำหรับหลักความรับผิดของกรณีประเทศญี่ปุ่นนั้น กฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานของญี่ปุ่น (The Basic Environmental Law, Law no.๘๑, ๑๙๘๓) ได้กำหนดเรื่องความรับผิดของรัฐไว้อย่างชัดเจนตามมาตรา ๖ ของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ว่ารัฐมีความรับผิดชอบในการกำหนดและประกาศใช้นโยบายพื้นฐานและนโยบายย่อยสำหรับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมตามหลักการพื้นฐานว่าด้วยการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และเมื่อมีการกำหนดและประกาศใช้นโยบายดังกล่าวแล้วรัฐบาลต้อง

ดำเนินการทางนิติบัญญัติ การเงิน และมาตรการอื่น ๆ เพื่อให้มีการนำนโยบายนั้นมาใช้ในทางปฏิบัติ ตามหลักการนี้ รัฐจะต้องรับผิดชอบในการกระทำทางปกครอง⁵

๒.๒.๒ หลักความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance)^๖ คดีสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นมานานแล้วพร้อมกับการมีชุมชน ได้แก่การก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญระหว่างผู้ที่อยู่อาศัยใกล้เคียงกัน เช่น อาจเป็นปัญหาเรื่องควันไฟที่เกิดจากการหุงต้มอาหาร หรืออาจเป็นกลิ่นเหม็นที่เกิดจากสัตว์ในบริเวณเดียวกันกับที่อยู่อาศัย เป็นต้น ซึ่งหลักความเดือดร้อนรำคาญนี้ได้มีบทบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๓๗ ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลใดใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายไว้ว่าจะจะเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร ในเมื่อเอาสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินมาค้ำประกันประกอบไว้ว่าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิจะปฏิบัติการณ์เพื่อความเสียหายหรือเดือดร้อนให้สิ้นไปทั้งนี้ไม่ลบล้างสิทธิที่จะเรียกเอาค่าทดแทน”

เหตุเดือดร้อนรำคาญในมาตรา ๑๓๓๗ นั้นเกิดจากการใช้สิทธิของบุคคล ซึ่งหากไม่มีบทบัญญัตินี้แล้ว บุคคลนั้นคงไม่มีความรับผิดชอบอะไรเพราะเป็นการใช้สิทธิของเขา แต่มาตรา ๑๓๓๗ กำหนดว่า การใช้สิทธินั้นจะทำให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์เสียหายหรือเดือดร้อนเกินสมควรมิได้ ซึ่งบุคคลซึ่งจะใช้สิทธิฟ้องร้องตามมาตรา ๑๓๓๗ จะต้องเป็น “เจ้าของอสังหาริมทรัพย์” เท่านั้น หากผู้ที่อาศัยอยู่บนอสังหาริมทรัพย์และได้รับความเดือดร้อนนั้นเป็นเพียงผู้เช่า ผู้เช่าไม่มีสิทธิฟ้องตามบทบัญญัติแห่งมาตรานี้ได้ ทั้งนี้ ระดับของความเดือดร้อนนั้น กรณีที่จะฟ้องร้องตามมาตรา ๑๓๓๗ ได้ นั้นก็ต้องเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายไว้ว่าจะจะเป็นไปตามปกติและเหตุอันสมควร โดยจะต้องคำนึงถึงสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นด้วย การพิจารณาเหตุเดือดร้อนรำคาญจึงอาจกล่าวได้ว่า ต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป

อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัตินั้น การวินิจฉัยว่าการใช้สิทธิของบุคคลก่อให้เกิดความเดือดร้อนเกินสมควรหรือไม่นั้น บางครั้งมีใช้เรื่องง่าย เพราะประเทศไทยนั้นเพิ่งจะมีการประกาศใช้กฎหมายผังเมืองหรือกฎหมายการควบคุมอาคาร ซึ่งมีได้หมายความว่า จะมีการจัดทำผังเมืองทุกพื้นที่ทันทีแต่มีการจัดทำผังเมืองในลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไป พร้อมกันนี้การจัดทำผังเมืองในพื้นที่ต่างๆ ที่ผ่านมานั้นเป็นไปในลักษณะที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ที่ดำเนินกิจการต่างๆ ในพื้นที่นั้นมาก่อน นอกจากนี้ผังเมืองในบางพื้นที่ยังได้มีการอนุญาตให้มีการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมบางอย่างในเขตที่ไม่ควรให้ใช้เช่น บางเขตได้ประกาศในผังเมืองให้เป็นเขตเพื่อพักอาศัยแล้ว แต่ก็ยังมีข้อยกเว้นให้ประกอบกิจการโรงงานบางประเภทได้ในเขตนั้น ดังนั้น การพิจารณาว่าการทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งจะถือว่าการก่อให้เกิดความเดือดร้อนเกินสมควรแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ในเขตนั้นหรือไม่จะพิจารณาจากการแบ่งเขตการใช้ที่ดินตามกฎหมายผังเมืองอย่างเดียวคงไม่เพียงพอ แต่จะต้องคำนึงถึงสิ่งอื่น ๆ เกี่ยวข้องด้วย

⁵ พูนศักดิ์ ใสสารวจ, ความรับผิดชอบฝ่ายปกครองในฝรั่งเศส, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม ๖ ตอน ๓ (ธันวาคม ๒๕๓๐), หน้า ๕๘๘-๖๐๗.

⁶ อำนวย วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน), ๒๕๔๗, หน้า ๕๒๙-๕๓๖.

๓. การศึกษาจากคำวินิจฉัยของศาลญี่ปุ่นและศาลของไทย คำวินิจฉัยของศาลญี่ปุ่นและศาลไทยที่เกี่ยวข้องประเด็นปัญหาประกอบด้วย

๓.๑ คำพิพากษาของศาลญี่ปุ่นในการก่อสร้างรถไฟ กรณีการก่อสร้างรถไฟสายโอดาคิว เป็นการฟ้องร้องคดีที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างรถไฟที่มีความคล้ายคลึงกับกรณีของประเทศไทย เช่นเดียวกัน โดยมีกรณีศึกษาคดีก่อสร้างทางรถไฟสายโอดาคิว (Odakyu Elevated Railway Construction Case)^๗ (คดีระหว่างนาย ก. กับพวก และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการโยธา คำพิพากษาศาลฎีกาญี่ปุ่น องค์คณะใหญ่ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๕ คดีปกครองที่ ๑๑๔ / ๒๐๐๔ ซึ่งประกอบด้วยส่วนต่างๆ ดังนี้

๓.๑.๑ ข้อเท็จจริงในคดี รถไฟสายโอดาคิวโอดาวาระ (Odakyu Odawara Railway) เป็นรถไฟที่เริ่มจากสถานีชินจูกุ (Shinjuku Station) ในเมืองโตเกียวไปยังสถานีฮาโกเนะยูโมโตะ (Hakoneyamoto Station) ซึ่งอยู่ในจังหวัดคานากาวา (Kanagawa Prefecture) ระยะทาง ๘๒.๕ กิโลเมตร ในระหว่างก่อสร้างประชาชนอาศัยที่อยู่ในเขตเซ็นดากายา (Sendagaya District) ซึ่งเป็นบริเวณริมทางที่รถไฟจะวิ่งผ่าน ตั้งแต่ช่วงสถานีคิตามิ (Kitami Station) ถึงสถานีอุเมะกาโอกะ (Umeagaoka Satation) รวมเป็นระยะทาง ๖.๔ กิโลเมตร ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลโต้แย้งการอนุญาตก่อสร้างทางรถไฟสายนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการโยธาของญี่ปุ่น (the Minister of Construction) ได้อนุมัติ แผนการก่อสร้างทางรถไฟในเขตเมืองโดยมีการออกแบบให้ช่วงเส้นทางรถไฟตั้งแต่สถานีคิตามิจนถึงสถานีอุเมะกาโอกะมีลักษณะเป็นเส้นทางรางคูมีชั้นบนและชั้นล่าง พร้อมก่อสร้างถนนเดินรถยนต์เชื่อมต่อกัน ทั้งนี้ เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๙๔ ประชาชนที่อยู่อาศัยริมทางรถไฟได้ยื่นฟ้องรัฐ (หัวหน้าสำนักงานเตรียมการก่อสร้างพื้นที่คันโต สังกัดกระทรวงคมนาคม) และเมืองโตเกียวต่อศาลจังหวัดโตเกียวว่าการอนุญาตให้ก่อสร้างรถไฟฟ้ายกระดับบนดินและทางรถยนต์เชื่อมต่อข้างต้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากดำเนินการก่อสร้างเป็นรถไฟใต้ดินแล้วจะทำให้ลดค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง และจะไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงขอให้ศาลเพิกถอนการอนุญาตให้ก่อสร้างดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้ชี้แจงว่า การดำเนินการต่อต้านโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้ายกระดับบนดินของประชาชนที่อยู่อาศัยใกล้เคียงพื้นที่ก่อสร้างนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เปลี่ยนการก่อสร้างเป็นรถไฟไฟฟ้าใต้ดิน รวมถึงมีแผนการจัดการที่ดินเปล่าที่ได้จากการเวนคืน โดยได้ชี้ให้เห็นว่าหากก่อสร้างเป็นรถไฟไฟฟ้าใต้ดินแล้วจะเป็นผลดีต่อสิ่งแวดล้อมและลดค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่าหากก่อสร้างช่วงสถานีดังกล่าวในแบบใต้ดินแล้ว จะต้องใช้งบประมาณจำนวนถึง ๓ ล้านล้านเยนถึง ๓.๖ ล้านล้านเยน แต่หากก่อสร้างเป็นแบบบนดินจะเสียค่าใช้จ่ายเพียง ๑.๙ ล้านล้านเยนเท่านั้น ดังนั้น การก่อสร้างในรูปแบบรถไฟไฟฟ้าใต้ดินจึงเป็นไปได้ยาก ซึ่งผู้ฟ้องคดีให้ข้อเท็จจริงอีกว่า ภายหลังจากการตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องจากการเปิดเผยข้อมูลการก่อสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีแล้วพบว่าการก่อสร้างรถไฟฟ้ายกระดับบนดินจำเป็นต้องเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างรางรถไฟจำนวน ๔ รางขนาดความกว้างมากกว่า ๖ เมตร และยกสูงในระดับหลังคาของตึก ๑ ชั้น แต่หากก่อสร้างเป็นแบบใต้ดินแล้ว สามารถทำได้โดยการขุดอุโมงค์ความสูงระดับตึก ๒ ชั้น และไม่จำเป็นต้องเวนคืนที่ดิน สามารถ

^๗ ชาญุวิทย์ ชัยกันย์, หลักกฎหมายจากคำพิพากษาคดีปกครองต่างประเทศ เล่มที่ ๑, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง), ๒๕๕๔, หน้า ๑๐๑-๑๑๑.

ประหยัดค่าใช้จ่าย ได้ถึง ๑.๕ ล้านล้านบาท และไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ก่อให้เกิดมลพิษทางด้านเสียงรบกวน แสงสว่างจากการใช้ไฟฟ้า หรือกระทบต่อทัศนียภาพโดยรอบ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังเห็นว่าการสร้างในแบบใต้ดินจะสามารถนำพื้นที่เปล่าที่ได้จากการเวนคืนมาทำเป็นพื้นที่สีเขียวในรูปแบบของถนนวงแหวนสีเขียว เพื่อเชื่อมต่อกับสวนสาธารณะชินจูกุ ซึ่งเป็นสวนสาธารณะขนาดใหญ่ ได้กรณีจึงเป็นการโต้แย้งว่าควรจะดำเนินการในรูปแบบใดระหว่างแบบยกระดับบนดินกับใต้ดิน

ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีมีประเด็นที่คู่กรณีโต้แย้งกันเพื่อให้ศาลพิจารณาพิพากษา ๓ ประเด็น แต่ประเด็นที่มีความสำคัญเกี่ยวกับปัญหาที่ศึกษา คือ ประเด็นที่ประชาชนที่เป็นผู้อยู่อาศัยบริเวณดังกล่าวถือว่าเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือไม่ คดีนี้ได้มีประชาชนยื่นฟ้องรัฐร่วมกันจำนวน ๑๒๓ ราย โดยเป็นทั้งผู้มีและไม่มีสิทธิครอบครองที่ดินตามกฎหมาย ซึ่งผู้ที่ไม่ได้ถือสิทธิครอบครองนั้น ต้องการรักษาสภาพประโยชน์จากการอยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่ดี หรือเห็นว่าการก่อสร้างดังกล่าวกระทบต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ของตนและวัฒนธรรมดั้งเดิมของชุมชน ทั้งหมดจึงถือว่าตนนั้นมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาล แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นแย้งว่า ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนั้นจะต้องเป็นผู้ครอบครองที่ดินบริเวณพิพาทตามกฎหมายเท่านั้น ผู้ที่อาศัยอยู่โดยรอบและไม่มีสิทธิในที่ดินไม่สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้และประเด็นในเรื่องการโต้แย้งในเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาตัดสินให้ก่อสร้างในรูปแบบยกระดับบนดินนั้น เป็นที่ปรากฏชัดเจนว่าจะส่งผลกระทบต่อมลพิษทางเสียงแก่ประชาชนผู้อยู่อาศัย อีกทั้งการสร้างรูปแบบใต้ดินจะมีค่าใช้จ่ายที่ถูกกว่าและเป็นผลดีต่อธรรมชาติ ดังนั้น การที่คณะกรรมการโครงการเลือกรูปแบบบนดินนั้นจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่า การพิจารณาเลือกรูปแบบยกระดับบนดินนั้นเหมาะสมแล้ว จึงถือว่าการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย

๓.๑.๒ คำวินิจฉัย ศาลฎีกาองค์คณะใหญ่ได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๕ โดยแยกพิพากษาประเด็นเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีออกมาต่างหาก โดยเมื่อศาลพิจารณาบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายว่าด้วย การวางผังเมือง กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยการป้องกันมลพิษ และกฎหมายว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง พบว่า แม้ว่าผู้ฟ้องคดีบางรายจะไม่ใช่ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินบริเวณทางรถไฟหรือถนนเชื่อมต่อพาดผ่านก็ตาม แต่ถือได้ว่าเป็นผู้อยู่อาศัยในพื้นที่โครงการที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างโดยตรงไม่ว่าจะเป็นเรื่องเสียงรบกวน แสงสั่นสะเทือนที่เกิดจากการเดินทาง หรือส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ทั่วไป จึงถือว่ามีส่วนได้เสียตามกฎหมายตามความในมาตรา ๙ แห่งกฎหมายว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง ทั้งนี้ ศาลยอมรับสิทธิในการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนการอนุมัติโครงการดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีรายที่ ๑ ถึง ๓๗ เท่านั้น เนื่องจากเป็นผู้อาศัยใกล้เคียงกับพื้นที่ก่อสร้าง

ประเด็นพิจารณาประการต่อมา คือ ศาลฎีกาองค์คณะที่ ๑ ได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๐๖ ว่า การดำเนินการอนุญาตให้ดำเนินการตามโครงการของหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้องนั้น ศาลเห็นว่าได้ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการใช้ดุลพินิจในการเลือกรูปแบบก่อสร้างในลักษณะยกระดับบนดิน หรือการศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมก็เป็นไปอย่างถูกต้อง มีข้อเท็จจริงว่าได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบเสียงรบกวนที่เกิดจากการเดินทางว่าไม่เกินระดับความปลอดภัยตามมาตรฐานสากล หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดแล้ว สำหรับค่าใช้จ่ายที่ ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ารูปแบบใต้ดินนั้นถูกกว่านั้น เมื่อศาล

ตรวจสอบแล้วปรากฏว่าในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๙๓ ที่เป็นช่วงเริ่มโครงการนั้น วิธีการเจาะอุโมงค์ใต้ดินแบบ Shield driving method ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าจะดีกว่าการสร้างแบบยกระดับบนดิน ศาลเห็นว่าวิธีการทางวิศวกรรมดังกล่าวยังไม่มีกฎหมายควบคุม การบังคับใช้ในเวลาเริ่มโครงการ ดังนั้น การเลือกแบบยกระดับบนดินของผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลจึงพิพากษายืนตามศาลอุทธรณ์ที่ให้ยกฟ้องคดีนี้เสีย

๓.๒ คำพิพากษาและคำวินิจฉัยของศาลไทย กรณีของไทยที่เกี่ยวกับการฟ้องร้องกรณีของการสร้างรถไฟฟ้าที่ได้มีการวินิจฉัยจากศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมยังไม่ปรากฏ แต่มีคำพิพากษากรณีดังกล่าวของศาลไทยที่ใกล้เคียงปรากฏในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๖๑/๒๕๔๐ โดยในคดีนี้โจทก์ได้มีการกล่าวอ้างสิทธิการอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งยังไม่ได้มีการบัญญัติรับรองเรื่องในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๓๔ ที่ใช้ในขณะฟ้องคดีและศาลได้มีคำพิพากษาว่า “...สิทธิในการมีอากาศสะอาดบริสุทธิ์หายใจเพื่อสุขภาพพลานามัยและคุณภาพชีวิตที่ดี สิทธิในการได้รับความรื่นรมย์ตามธรรมชาติของพื้นที่ตามฟอง ปัญหาสิทธิที่จะปลอดจากความเสียหายและเดือดร้อนอันเกิดจากปัญหาน้ำท่วมชุมชนในบริเวณใกล้เคียงกับพื้นที่ตามฟอง และสิทธิที่จะปลอดจากเหตุเดือดร้อนรำคาญอันเกิดจากปัญหามลพิษทางอากาศ ปัญหาการจราจรติดขัด ปัญหาความร้อนที่ระบายจากตึกอาคารสูงล้วนเป็นตามปกติธรรมดาของคนทั่วไป ซึ่งมีสิทธิได้รับตามที่กฎหมายกำหนดอยู่แล้วจึงไม่ใช่เป็นสิทธิที่โจทก์ทั้งเจ็ดได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ โจทก์ทั้งเจ็ดจึงไม่มีสิทธิที่จะฟ้องร้องจำเลยทั้งสามเป็นคดีนี้” แต่ในกรณีของศาลปกครองได้มีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๓๕/๒๕๕๒ โดยวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนบริเวณดังกล่าวจะทำให้บดบังทัศนียภาพของสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง อีกทั้งทำให้เกิดความไม่สะดวกต่อรถยนต์เข้าออกสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง อันมีผลกระทบต่อการประกอบกิจการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงและราคาที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งแม้จะมีได้มีผลกระทบจนทำให้ไม่อาจประกอบกิจการต่อไปได้ หรือที่ดินราคาตกลงเป็นอย่างมากก็ตาม แต่ย่อมถือได้ว่าทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเสียหายต่อทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย ส่วนประเด็นอื่นศาลปกครองสูงสุดไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยเพราะไม่ทำให้ผลคดีเปลี่ยนแปลงไป

๔. ประเด็นของการวิเคราะห์ จากแนวทางการวินิจฉัยคดีของศาลญี่ปุ่นและศาลไทย ได้สะท้อนให้เห็นในประเด็นด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม ดังนี้

๔.๑ กรณีของประเทศญี่ปุ่น พัฒนาการของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากการก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าของประเทศญี่ปุ่น มีพัฒนาการที่สำคัญดังนี้

๔.๑.๑ สิทธิการอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี การอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ในการดำรงชีวิต ไม่ว่าจะเป็นการได้รับอากาศที่ดี แหล่งน้ำที่สะอาด ธรรมชาติที่สมบูรณ์ เมื่อได้พบสิ่งแวดล้อมที่ดีของแต่ละบุคคลแล้วย่อมมีการลงหลักปักฐานอาศัยอยู่ที่แหล่งนั้นๆ การอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีจึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ซึ่งเรียกว่า สิทธิในการอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to a healthful and decent environment) อย่างไรก็ตามแม้จะได้อาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีแล้ว แต่ธรรมชาติย่อมมีการเปลี่ยนแปลงได้อยู่เสมอจากหลายปัจจัยอาจจะเป็นโดยธรรมชาติทั้งสภาพอากาศหรือความเสื่อมโทรมตามธรรมชาติ ซึ่งย่อมกระทบต่อสิทธิในการอาศัย

อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี แต่เนื่องจากการกระทำทางธรรมชาติ และย่อมคาดเห็นได้ถึง ความเปลี่ยนแปลงเช่นนั้น จึงต้องยอมรับต่อผลกระทบที่เกิดขึ้น แต่หากผลกระทบนั้นเกิดจากการกระทำ ของมนุษย์ด้วยกันแล้วไม่ว่าจะเป็นจากปัจเจกชนหรือรัฐ เป็นการกระทำที่ไม่อาจคาดเห็นได้ และไม่ได้ รับความยินยอมของผู้มาอาศัยอยู่ก่อน ย่อมเป็นการกระทบต่อสิทธิในการอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ของผู้ที่อาศัยอยู่นั้น ซึ่งอาจยกขึ้นมาโต้แย้งการกระทำอันก่อให้เกิดผลกระทบนั้นได้ อย่างไรก็ตามแม้สิทธิ ดังกล่าวจะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน แต่ในรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ปกครองตนภายใต้กฎหมาย สิทธินั้นจะ ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองหรือไม่ก็จำเป็นที่จะต้องบัญญัติไว้ในกฎหมาย

๒) การยอมรับสิทธิในการอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีในญี่ปุ่น ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตาม มาตรา ๙ แห่งกฎหมายว่าด้วยการฟ้องคดีปกครองของญี่ปุ่น จะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือคำวินิจฉัย ทางปกครอง จากคำพิพากษาในทางกฎหมายอันเนื่องมาจากการกระทำของศาลชั้นต้น และศาล อุทธรณ์แสดงให้เห็นว่าแต่เดิมความเป็นผู้มีส่วนได้เสียจากการดำเนินการโครงการต่างๆ โดยการกล่าว อ้างเรื่องสิทธิการอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ศาลจะพิจารณาการที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือสิทธิ ครอบครองในบริเวณพิพาทเท่านั้น หากผู้ที่ได้รับผลกระทบแต่ไม่มีกรรมสิทธิ์หรือ สิทธิครอบครองใน ที่ดินบริเวณนั้น ก็มีอาจอ้างสิทธิการอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบนั้นไม่เป็นผู้ มีส่วนได้เสียตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามศาลฎีกาญี่ปุ่นได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวคำพิพากษาเรื่องความ เป็นผู้มีส่วนได้เสียจากสิทธิการอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีโดยไม่ได้พิจารณาเรื่องความเป็นผู้ มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองอีกต่อไป แต่จะพิจารณาในเชิงข้อเท็จจริงว่าเป็น ผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการหรือไม่ โดยศาลได้พิพากษาเรื่องสิทธิในการอาศัยอยู่ใน สิ่งแวดล้อมที่ดีโดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยการวางผังเมือง กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยการป้องกันมลพิษ และกฎหมายว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง เนื่องจากสิทธิในการอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของญี่ปุ่น ไม่ได้มีการบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งในกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง รวมถึงกฎหมายรัฐธรรมนูญ ว่ามีลักษณะ หรือมีความคุ้มครองเพียงใด แต่มีการบัญญัติอย่างกระจัดกระจายในกฎหมายต่างๆ ฉะนั้นการนำมา ปรับใช้จึงต้องพิจารณาเป็นรายกรณีและนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้อย่างเหมาะสม

๓.๒.๒ กรณีประเทศไทย ในกรณีของประเทศไทยมีพัฒนาการที่สำคัญในระบบกฎหมาย และระบบศาล ดังนี้

๑) การรับรองคุ้มครองสิทธิในการอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี การยอมรับสิทธิใน การอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของไทย พัฒนาการที่น่าสนใจของไทยในเรื่องสิทธิในการอาศัยอยู่ใน สิ่งแวดล้อมที่ดี คือมีการบัญญัติเรื่องดังกล่าวอย่างชัดแจ้งในมาตรา ๕๖ แห่งรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ และบัญญัติต่อเนื่องมายังฉบับพ.ศ.๒๕๕๐ ในมาตรา ๖๗ วรรคแรก ซึ่ง มีสาระสำคัญเช่นเดิมว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะ ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ตามความเหมาะสม” โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ ได้กำหนดมาตรการและขั้นตอนในการคุ้มครอง สิทธิดังกล่าวในวรรค ๒ ว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน อย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่

จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว” อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวยังได้ให้สิทธิในการฟ้องคดีแก่ชุมชนซึ่งปรากฏในวรรค ๓ ว่า “สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง” ซึ่งแนวโน้มหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ ในส่วนของมาตรา ๖๗ ซึ่งแต่เดิมมีกรณีปัญหาถ้อยคำในรัฐธรรมนูญทำให้ไม่มีการตีความบังคับใช้ แต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ ได้มีการบัญญัติให้ชัดเจนขึ้น และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๒ ว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้รับรองไว้ มีสภาพบังคับได้ทันทีที่รัฐธรรมนูญประกาศให้มีผลใช้บังคับโดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน...” ทำให้บทบัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนมีความชัดเจนว่ามีสภาพบังคับแล้ว ซึ่งต่อมาได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๔๗/๒๕๕๒ อันเป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รวมกลุ่มกันในนาม “กลุ่มศรีทวารวดี” เพื่อคัดค้านกรมศิลปากรที่อนุญาตให้มีการก่อสร้างอาคารเทศบาลนครปฐมในเขตพระราชวัง โดยผู้ถูกฟ้องโต้แย้งว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้เดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากไม่ได้มีได้มีภูมิลำเนาในเขตเทศบาลนครปฐมซึ่งเป็นพื้นที่พิพาท และศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า “...การรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของชุมชนและของประเทศชาติ ตามหลักสิทธิชุมชนซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมมายาวนาน และมีการรวมกลุ่มกันของบุคคลหลายๆ คน ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหาย...” แสดงให้เห็นว่าศาลปกครองนั้นพิจารณาความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายในประเด็นสิทธิชุมชนอย่างกว้าง เพื่อคุ้มครองบุคคลและชุมชนให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน อันเป็นสิทธิและความประสงค์ที่รัฐธรรมนูญมุ่งจะคุ้มครองนั่นเอง

๔. ข้อเสนอแนะ จากการศึกษาสภาพปัญหาและการวิเคราะห์เปรียบเทียบเมื่อนำมาพิจารณาการปรับใช้กับกรณีของประเทศไทย มีประเด็นในการเสนอแนะแนวทาง ดังนี้

๔.๒.๑ การปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติทางกฎหมาย จากการวิเคราะห์จากกรณีศึกษาแล้วเห็นว่าในข้อจำกัดของตัวบทกฎหมายของไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน คำพิพากษาของศาลถือได้ว่า มีคุณภาพเป็นที่น่าพอใจ แต่ปัญหาส่วนใหญ่จึงอยู่ที่ตัวบทกฎหมาย ทั้งในส่วนของกฎหมายสารบัญญัติที่เป็นกฎหมายอาญาที่อัตราโทษต่ำไปตนผู้กระทำผิดยอมเสียค่าปรับดีกว่า จะหยุดพฤติกรรมที่ทำลายสิ่งแวดล้อมเนื่องจากเห็นว่าสามารถนำค่าปรับไปรวม ในต้นทุนสินค้าได้ นอกจากนี้ในส่วนของกฎหมายวิธีสบัญญัติไม่ว่าในทางแพ่งหรือทางอาญาควรมีการแก้ไขโดย กำหนดให้คดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้รับการพิจารณาคดีที่รวดเร็วทันทีที่เกิด ความเสียหายโดยต้องให้ศาลมีอำนาจออกมาตรการชั่วคราวระหว่างที่ยังไม่มีการฟ้องคดี หรือ ก่อนศาลพิพากษาทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา เพราะหากจะรอให้คำพิพากษาถึงที่สุดจึงจะบังคับคดีแล้ว คำพิพากษานั้นอาจไม่มีอะไรให้บังคับคดีก็ได้ เนื่องจากการก่อสร้างได้ดำเนินการแล้วเสร็จไปแล้วและจะสร้างปัญหาทางทัศนียภาพอย่างถาวร

ต่อไป และยังคงจะต้องขึ้นบัญชีพยานผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมในด้านของสถาปนิกในการตรวจสอบปัญหาด้านแนวคิดในด้านสุนทรียภาพ หรือในด้านเศรษฐศาสตร์เพื่อเยียวยาผู้เสียหายในการชดเชยกับความสูญเสียทางทัศนียภาพในการอาศัยอยู่ในบ้านหรือชุมชน ในรูปแบบของการให้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องแก่ศาล ในส่วนของคำพิพากษานั้นควรแก้กฎหมายที่ให้อำนาจศาลในการทำคำพิพากษาให้เหมาะสมแก่พฤติการณ์แห่งคดี

นอกจากนั้นควรแก้กฎหมายให้มีคณะกรรมการกำหนดค่าสินไหมทดแทนคดีสิ่งแวดล้อม ที่ประกอบด้วยนักธุรกิจ ประชาชน นักวิชาการสิ่งแวดล้อมและนักวิชาการเศรษฐศาสตร์ เพื่อเสนอความเห็นต่อศาล เกี่ยวกับการเยียวยาทดแทน ความเสียหายและจำนวนเงินค่าเสียหายที่ควรจะเป็น โดยมีหลักการและเหตุผลประกอบในประเด็นของผู้มีอำนาจ ฟ้องคดีนั้นไม่ควรจำกัดเฉพาะผู้เสียหายในกรณีพิเศษ หรือเฉพาะเจ้าพนักงานของรัฐเท่านั้น

๔.๒.๒ การปรับปรุงในด้านของการกำหนดนโยบายในโครงการรถไฟฟ้า การกำหนดโครงการหรือการดำเนินการโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้า ควรจะต้องคำนึงถึงเรื่องของหลักการและเหตุผลในการกำหนดเส้นทางและการดำเนินการโครงการนโยยสาธารณะในลักษณะของการวิเคราะห์ตามแนวทางของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ซึ่งแนววิเคราะห์นโยบายสาธารณะ^๘ เกี่ยวกับการคมนาคมและขนส่งโดยระบบการขนส่งมวลชนสาธารณะ มีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยนักเศรษฐศาสตร์ในการวิจัยเพื่อนำเสนอผลการวิเคราะห์ถึงความต้องการและการสนองตอบในการบริการต่อประชาชนของระบบการขนส่งมวลชนสาธารณะในแต่ละระบบ โดยเฉพาะระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนสาธารณะจำเป็นต้องคำนึงถึงต้นทุนทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผลกระทบของระบบการขนส่งมวลชนสาธารณะดังกล่าว ในเรื่องของระบบวิศวกรรมเทคโนโลยีเส้นทางการเดินรถ การก่อสร้างในด้านวิศวกรรมโยธาต่างๆ ซึ่งทำให้มีผลต่อสภาพแวดล้อมเช่นใน เรื่องของเสียงและความสกปรกเน่าเสียของขยะก่อสร้างต่างๆ ที่เกิดจากการก่อสร้างระบบการขนส่งมวลชนดังกล่าว ขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงการสนับสนุนทางด้านการเมือง และสถาบันที่จะต้องรับผิดชอบดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมาย ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญด้านวิศวกรรมออกแบบ การวางแผนโครงสร้าง และการดำเนินการสร้างแบบจำลองทดลองด้วยความหลากหลาย เพื่อหาความเหมาะสมที่ดีที่สุด พร้อมกับหาแนวทางที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ที่จะกำหนดและตัดสินใจในนโยบาย ในเงื่อนไขของระยะเวลาที่จำกัด ด้วยเหตุผลในการแก้ไขปัญหาการจราจรอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ก็ต้องคำนึงถึงอยู่เสมอว่าในทุกๆระยะของโครงการจะต้องประกอบไปด้วยการแก้ไขปัญหาการจราจรและสนองต่อเป้าประสงค์หลัก เช่น กรณีระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนสาธารณะนั้น ในการดำเนินการก่อสร้างแต่ละเส้นทางจะต้องมีคำตอบที่สมบูรณ์เสมอ เพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณาในแต่ละโครงการหรือเส้นทางการเดินรถไฟฟ้า

๔.๒.๓ การปรับปรุงแก้ไขมาตรการหรือแนวทางในการปฏิบัติ การปรับปรุงแก้ไขมาตรการหรือแนวทางในการปฏิบัติมีแนวทางและหลักการดังนี้

⁸ อานันท์ชัย รัตตกุล, นโยบายการขนส่งมวลชนของประเทศไทย: กรณีศึกษาระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนสาธารณะ, วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต

รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๑, หน้า ๘๐-๘๓.

๑) การประเมินผลกระทบทางทัศนคุณภาพ (Visual Impact Assessment)

การนำปรับปรุงการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม โดยการนำแนวคิดทางสถาปัตยกรรมมาใช้ในรูปแบบของ “การประเมินผลกระทบทางทัศนคุณภาพ” (Visual Impact Assessment) “เป็นส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญในกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment IEE/EIA) ซึ่งอยู่ในหมวดคุณค่าต่อคุณภาพชีวิต (Quality of Life) ด้านสุนทรียภาพ (Aesthetics) ปัจจุบันเป็นที่ตระหนักแล้วว่า การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางด้านทัศนียภาพ หรือสุนทรียภาพนั้น มีส่วนสำคัญต่อการออกแบบโครงการก่อสร้างที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนโดยรวม โดยจะต้องทำการสอบถามความคิดเห็นจากประชาชนในชุมชนโดยรอบพื้นที่ก่อนที่จะทำการก่อสร้าง หากโครงการยื่นขออนุญาตก่อสร้างนั้นประชาชนไม่ได้รับรู้และเกรงว่าน่าจะก่อความเดือดร้อนรำคาญกับชุมชนรอบข้าง หรือชุมชนมีการร้องเรียนเข้ามา เจ้าของโครงการจะต้องกลับไปดำเนินการแก้ไขปรับแบบก่อสร้างให้สอดคล้องกับพื้นที่ เพื่อลดผลกระทบดังกล่าว ซึ่งการประเมินผลกระทบทางทัศนคุณภาพ จึงถือได้ว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อสภาพแวดล้อมของภูมิทัศน์ชุมชนเมืองที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์และภูมิทัศน์ทางธรรมชาติที่มีความสวยงาม โดยเฉพาะการก่อสร้างอาคารที่บดบังทัศนียภาพ หรือ ภูมิทัศน์ที่มีความละเอียดอ่อน ซึ่งมี ๒ ลักษณะที่สำคัญ คือ ความละเอียดอ่อนของภูมิทัศน์ที่มีสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติที่สวยงาม และความละเอียดอ่อนของภูมิทัศน์ด้านคุณค่าทางจิตใจของประชาชนในพื้นที่

ทั้งนี้ การประเมินผลกระทบทางทัศนคุณภาพจึงเป็นการวิเคราะห์ที่มีผลกระทบต่อประชาชนตั้งแต่เรื่องระดับเล็กจนถึงระดับใหญ่ที่ส่งผลกระทบโดยรวม ได้แก่ การก่อสร้างอาคารบดบังทิศทางแสงแดดทำให้เงาของอาคารทอดผ่านไปยังบ้านพักอาศัยโดยรอบเกิดผลกระทบต่อการใช้ชีวิตประจำวัน การบดบังทิศทางลมที่พัดผ่านอยู่เป็นประจำ การเกิดเสียงดังรบกวนจากการก่อสร้างและเสียงดังจากการจราจรหรือกิจกรรมที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมภายในโครงการ รวมไปถึงการบดบัง ทัศนวิสัยของโบราณสถานที่สำคัญ และการบดบังทัศนียภาพในมุมมองทางธรรมชาติในลักษณะต่าง ๆ ฯลฯ ซึ่งการวิเคราะห์และประเมินทัศนคุณภาพ (Visual Quality Analysis and Assessment) จึงเป็นการศึกษาคุณภาพทางสายตาและการประยุกต์ใช้กระบวนการวิเคราะห์ในบริบท ทางกายภาพ วัฒนธรรม และสังคม เพื่อใช้วัดผลคุณภาพทางสายตาที่จะเกิดขึ้นต่อสภาพแวดล้อมของบริเวณหรือเขตต่าง ๆ ในพื้นที่ศึกษา ว่ามีคุณภาพทางสายตาในปัจจุบันอยู่ในระดับใด บริเวณใดบ้างที่มีคุณภาพเป็นพิเศษ รวมถึงการคาดการณ์ผลกระทบหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ อันเกิดจากโครงการต่าง ๆ และวิธีการหรือมาตรการในการลดผลกระทบต่อโครงการนั้น ๆ ซึ่งเกณฑ์ดังกล่าว สามารถใช้เป็นส่วนหนึ่งในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย โดยเฉพาะโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าที่มีลักษณะที่มิใช่การลงใต้ดินแต่เพียงอย่างเดียว แต่จะมีกรณีของการก่อสร้างในลักษณะของการยกระดับรางด้วย นอกจากนี้สำหรับโครงการที่จะต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรูปแบบนี้ คือ โครงการที่มีแนวโน้มว่าจะมีผลกระทบสูงต่อการเปลี่ยนแปลงลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ ได้แก่ อาคารสูง อาคารขนาดใหญ่ อาคารขนาดใหญ่

⁹ ศิวพงศ์ ทองเจือ, การประเมินผลกระทบทางทัศนคุณภาพกับการวิเคราะห์สิ่งแวดล้อม, www.asiamuseum.co.th/forum/visual_impact_assessment.pdf, หน้า ๑-๓.

พิเศษ โครงการจัดสรรที่ดิน การถมทะเล การสร้างเขื่อน สร้างสะพาน ท่าเรือ ทางหลวง โรงไฟฟ้า เป็นต้น

๒) การออกแบบชุมชนเมือง (Urban Design) เพื่อการอนุรักษ์ทัศนียภาพเมือง การออกแบบชุมชนเมือง (Urban Design) เพื่อการอนุรักษ์ทัศนียภาพเมือง โดยอาศัยหลักการนี้ที่มีประสิทธิภาพในเชิงเทคนิค ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการสงวนรักษาทัศนียภาพเมืองร่วมกับวิธีการต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน^{๑๐} ซึ่งแนวความคิดในการวิเคราะห์ทัศนียภาพเมืองด้วยวิธีการสร้างภาพ (Visualization Method) เป็นวิธีการสำคัญอย่างหนึ่งที่น่ามาใช้ในการวิเคราะห์ทัศนียภาพเมือง ซึ่งมีเทคนิคหลายวิธีที่นักออกแบบ สถาปนิก หรือผู้นำเสนอโครงการมักนำมาใช้เป็นเครื่องมือ เช่น การเปรียบเทียบภาพถ่ายในอดีตกับปัจจุบัน การเขียนทัศนียภาพ การตกแต่งภาพถ่าย (photo montage) การตัดต่อภาพถ่าย (photoretouching) รวมทั้งการสร้างหุ่นจำลองด้วยคอมพิวเตอร์โดยใช้โปรแกรมสร้างหุ่นจำลองสามมิติ (Three Dimension modeling) เพื่อจำลองภาพของโครงการที่จะเกิดขึ้น และใช้วิเคราะห์ในกรณีต่าง ๆ กัน โดยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ในการสร้างหุ่นจำลองเพื่อวิเคราะห์ที่ว่างทางสถาปัตยกรรม และสภาพแวดล้อมจากองค์ประกอบสำคัญที่พบในภาพที่สร้างขึ้นจากแนวความคิดเหล่านี้

๕. สรุป จากการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกรณีศึกษาของประเทศญี่ปุ่นและกรณีศึกษาของประเทศญี่ปุ่น จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายสิ่งแวดล้อม กรณีของประเทศไทยได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลและสิทธิของชุมชนในการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีของประเทศญี่ปุ่นการคุ้มครองและรักษาสภาพแวดล้อมเกิดจากการรับรองสิทธิการอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ เป็นกรณีของการรับรองที่รับรองขึ้นโดยแนวคำพิพากษาของศาล อันสะท้อนถึงการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นที่มีพื้นฐานจากการฟ้องคดีของราษฎร เนื่องจากประชาชนชาวญี่ปุ่นมีความสนใจในการรักษาสิทธิของตนเองและสิทธิในสิ่งที่เป็นส่วนรวม จนนำไปสู่การพัฒนาของการใช้สิทธิฟ้องร้องให้กับสัตว์หรือต้นไม้ได้ในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งในกรณีของไทยเองยังขาดประสบการณ์ของการสร้างรากฐานการสร้างความรู้สึกรักในการหวงแหนและรักษาสิทธิในด้านสิ่งแวดล้อมดังเช่นกรณีของประเทศญี่ปุ่น อันจะเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้พัฒนาและมีความก้าวหน้าดังเช่นกรณีของประเทศญี่ปุ่น

อย่างไรก็ดี บรรทัดฐานแห่งคดีการก่อสร้างรถไฟ ในกรณีของประเทศไทยนั้น แนวบรรทัดฐานของการคุ้มครองผลกระทบทางด้านทัศนียภาพของการก่อสร้างโครงการต่างๆ ในลักษณะของสิ่งก่อสร้างขนาดเล็ก อาทิ สะพานลอยคนข้าม แต่ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องการก่อสร้างโครงการรถไฟหรือรถไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อผู้คนจำนวนมาก ในขณะที่กรณีของญี่ปุ่นจะมีคำพิพากษาที่เป็นการวางแนวบรรทัดฐานของการคุ้มครองผลกระทบทางด้านก่อสร้างรถไฟฟ้ากับปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมในมิติต่างๆ อาทิ มลพิษทางเสียง แสงสว่าง และทัศนียภาพ โดยการคำนึง

¹⁰ ธีรชาติ เสาร์ชัย, การศึกษาแนวทางการอนุรักษ์ทัศนียภาพของเมืองบริเวณเกาะรัตนสินทร์, รายงานวิจัย, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีปทุม), ๒๕๔๕, หน้า ๑๒๗-๑๓๐.

รูปแบบการก่อสร้างที่จำเป็นต่อการดำเนินโครงการและผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของชุมชน โดยรอบโครงการ

บรรณานุกรม

ชาญวิทย์ ชัยกัญย์, หลักกฎหมายจากคำพิพากษาศาลฎีกาต่างประเทศ เล่มที่ ๑, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง), ๒๕๕๔, หน้า ๑๐๑-๑๑๑.

ธราดล เสาร์ชัย, การศึกษาแนวทางการอนุรักษ์ทัศนียภาพของเมืองบริเวณเกาะรัตนสินทร์, รายงานการวิจัย,(กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีปทุม), ๒๕๕๕.

พูนศักดิ์ ไวสำรวจ, ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในฝรั่งเศส, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม ๖ ตอน ๓ (ธันวาคม ๒๕๓๐).

วศิน อิงคพัฒนากุล, นิเวศวิทยาสิ่งแวดล้อม, (นครปฐม : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยศิลปากร), ๒๕๔๘.

ศิวพงศ์ ทองเจือ, การประเมินผลกระทบทางทัศนคุณภาพกับการวิเคราะห์สิ่งแวดล้อม, www.asiamuseum.co.th/forum/virsual_impact_assessment..pdf.

อานัฐชัย รัตตกุล, นโยบายการขนส่งมวลชนของประเทศไทย: กรณีศึกษาระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนสาธารณะ, วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๑.อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน), ๒๕๔๗.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน), ๒๕๔๗.



คำร้องที่ ๕๖๒/๒๕๕๓
คำสั่งที่ ๕๐๙/๒๕๕๓

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๘ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๓

และปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากการจัดตั้งตลาดนัดของผู้ร้องสอดทั้งสอง เนื่องจากมีการสร้างเต็นท์โครงเหล็กหลังคาผ้าใบชนิดติดแนวกำแพงรั้วบ้านของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ตลอดแนวยาว ๕๕ เมตร มีคนงานป็นขึ้นลงหลังคาเต็นท์และมองเข้ามาในบ้านของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง อยู่ตลอดเวลา ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรู้สึกถึงความไม่ปลอดภัย อีกทั้งความสูงของเต็นท์ยังบดบังแสงแดด ทิศทางลม และเวลาฝนตกน้ำจากหลังคาเต็นท์จะกระเซ็นเข้ามาในบริเวณบ้านของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง การเปิดตลาดไม่มีการจัดระเบียบพ่อค้าแม่ค้า ปล่อยให้มีการขายของเต็มทางเดินหน้าบ้านของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และล้าออกไปถึงถนน มีการส่งเสียงดังรบกวนผู้ฟ้องคดีทั้งสองทั้งกลางวัน และกลางคืน มีการใช้เครื่องขยายเสียงโฆษณาสินค้าสร้างความรำคาญให้กับผู้อยู่อาศัยรอบข้าง มีกลิ่นคาวจากการประกอบอาหาร และขยะที่เกิดจากตลาดส่งกลิ่นเหม็นรบกวน ไม่มีการเก็บกวาด ทำความสะอาดให้เรียบร้อย มีการจอดรถซ้อนคันปิดกั้นทางเดินไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย ทำลายสภาพแวดล้อมที่สวยงาม ทำลายความสุขทุกคนรอบครัวไม่สามารถอยู่ได้อย่างปกติสุข ไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ก่อให้เกิดการมั่วสุมของมิจฉาชีพ ทำให้เสียสุขภาพจิตและ สูญเสียทัศนียภาพอันสวยงามของทางเข้าสวนหลวง ร. ๙ ประตูกี่ ๕ มณฑลราชพ เมื่อวันที่