



มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ
บริเวณโดยรอบสนามบิน: ศึกษาผลกระทบและการเยียวยาผู้มีส่วนได้เสีย
LEGAL MEASURE CONCERNING AERODROME SAFETY ZONE:
STUDY ON EFFECTS AND REMEDIES OF INTERESTED PERSON

ธีรดา ปงปัญญายืน

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สำนักวิชานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2556

©ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ
บริเวณโดยรอบสนามบิน: ศึกษาผลกระทบและการเยียวยาผู้มีส่วนได้เสีย

LEGAL MEASURE CONCERNING AERODROME SAFETY ZONE:
STUDY ON EFFECTS AND REMEDIES OF INTERESTED PERSON

ธีรดา ปงปัญญายืน

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สำนักวิชานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2556

©ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ
บริเวณโดยรอบสนามบิน: ศึกษาผลกระทบและการเยียวยาผู้มีส่วนได้เสีย

LEGAL MEASURE CONCERNING AERODROME SAFETY ZONE:
STUDY ON EFFECTS AND REMEDIES OF INTERESTED PERSON

ธีรดา ปงปัญญานัน

วิทยานิพนธ์นี้ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

2556

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ไชยศ เหมะรัชตะ)

.....อาจารย์ที่ปรึกษา

(ดร. รุ่ง ศรีสมวงษ์)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

(อาจารย์ สมชาย พิพัธวัฒน์)

.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล)

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะไม่สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ หากไม่ได้รับความกรุณาและความเมตตาจากท่าน ศาสตราจารย์ ไชยยศ เหมะรัชตะ ที่ได้ให้เกียรติเป็นประธานกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และให้ข้อเสนอแนะในการเขียนวิทยานิพนธ์ ซึ่งผู้เขียนขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล ที่ได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้ให้ความรู้ ชี้แนะประเด็นปัญหาสำคัญอันเป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำแนะนำในการค้นคว้าข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่อเนื่องของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้แก่ผู้เขียน

ขอขอบพระคุณ อาจารย์ ดร. รุ่ง ศรีสมวงษ์ ซึ่งได้กรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และขอขอบพระคุณ อาจารย์ สมชาย พิพิธวัฒน์ ที่ได้รับเป็นที่ปรึกษาร่วม ซึ่งคอยให้คำแนะนำชี้แนะประเด็นวิเคราะห์ต่าง ๆ ทั้งได้สละเวลาให้โอกาสเข้าพบ และให้คำปรึกษา ตลอดจนให้ความเอาใจใส่ห่วงใยผู้เขียนอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ยังได้เพิ่มเติมและตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาเพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณเป็นพิเศษสำหรับ อาจารย์ วรรณที ลีลาเวทพงษ์ ที่คอยให้คำปรึกษาชี้แนะแก่ผู้เขียนด้วยดีตลอดมา จึงขอขอบพระคุณอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้ ขอขอบคุณเพื่อนนักศึกษาปริญญาโท รหัส 51 และ 52 ทุกคนที่ได้คอยให้กำลังใจและคำแนะนำในระหว่างที่ทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอขอบคุณ คุณจินดา เชื้อเมืองพาน และเจ้าหน้าที่ทุกท่านของสำนักวิทยานิติศาสตร์ และสำนักงานบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ด้วย

ผู้เขียนขอขอบคุณค่าและประโยชน์จากการค้นคว้าอันพึงมีของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ให้แก่คุณพ่อประสงค์ ปงปัญญายืน คุณแม่อาพร คำเงิน คุณยายบุญยวง คำเงิน คุณรัตติกาล ปงปัญญายืน ที่ได้ให้ความรัก การศึกษาและกำลังใจแก่ผู้เขียน รวมถึงครูและอาจารย์ทุกท่านที่ได้กรุณาอบรมสั่งสอนผู้เขียนตลอดมา ตลอดจนผู้มีพระคุณทุกท่านที่ไม่ได้กล่าวนามไว้ ณ ที่นี้ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้หากมีข้อบกพร่องประการใดผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ธีรดา ปงปัญญายืน

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตปลอดภัยในการเดินอากาศบริเวณโดยรอบสนามบิน: ศึกษาผลกระทบและการเยียวยาผู้มีส่วนได้เสีย
ชื่อผู้เขียน	ธีรดา ปงปัญญายืน
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา	ดร. รุ่ง ศรีสมวงษ์
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	อาจารย์ สมชาย พิพัชรวัฒน์

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตปลอดภัยในการเดินอากาศบริเวณโดยรอบสนามบิน และการเยียวยาผู้มีส่วนได้เสียซึ่งได้รับผลกระทบจากการถูกพรากรกรรมสิทธิ์ โดยทำการศึกษารเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายและการเยียวยาของประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกาและ สหราชอาณาจักร

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายการบินของประเทศต่าง ๆ ดังที่กล่าวเป็นที่ยอมรับว่าการบินของเครื่องบินในห้วงอากาศที่กำหนดเป็นสิทธิสาธารณะ (public rights) แต่การบินขึ้นลงของเครื่องบินจำเป็นต้องมีเขตร่อน รวมทั้งวงจรการบินที่ปราศจากสิ่งกีดขวาง (obstacle) โดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการจำกัดความสูงบริเวณโดยรอบสนามบินไว้ในภาคผนวก 14 ซึ่งรัฐภาคีต้องร่วมมือให้ได้ภาวะเอกรูปในกฎหมายและวิธีปฏิบัติของตนเพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร รวมทั้งไทยได้แก่พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการกำหนดเขตปลอดภัยในการเดินอากาศโดยรอบสนามบินเพื่อควบคุมสิ่งกีดขวาง ในขณะที่หลักกฎหมายทั่วไปต่างยอมรับว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของเอกชน แต่ขณะเดียวกันเอกชนมีหน้าที่ต้องเสียสละสิทธิของตนเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น รัฐจึงไม่ต้องเยียวยาเจ้าของที่ดินโดยรอบสนามบินที่ถูกจำกัดสิทธิเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ ในประเทศสหรัฐอเมริกามีแนวคำพิพากษา

ในคดี McCarran Int'l Airport v. Sisolak ที่ยอมรับว่ากฎที่จำกัดความสูงของสิ่งปลูกสร้างใน
ห้วงอากาศเหนือที่ดินของเอกชนที่ตั้งอยู่บริเวณที่เป็นพื้นที่วิกฤตในการบินขึ้นของสนามบิน เท่ากับ
เป็นการให้สิทธิแก่เครื่องบินเป็นการถาวรในการบินต่ำกว่าความสูง 500 ฟุตเหนือพื้นดิน และเป็น
การก่อให้เกิดการครอบครองทางกายภาพในห้วงอากาศของเจ้าของที่ดิน ทำให้การพัฒนาที่ดินใน
ห้วงอากาศของนาย Sisolak ถูกจำกัด รวมทั้งเป็นการพรากสิทธิของนาย Sisolak ในตัวของมันเอง
และเพื่อเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบศาลได้กำหนดค่าเสียหายให้แก่ นาย Sisolak ด้วย ส่วนในสหราชอาณาจักร ศาลในคดี Gifford v Dent (1926) WN 336 เห็นว่าสิ่งของที่สร้างขึ้นบนผนังเหนือพื้นดิน
และมีขนาด 4 ฟุต 8 นิ้ว (1.4 เมตร) จากผนังเป็นการบุกรุกน่านฟ้าของโจทก์เพราะเป็นการละเมิด
สิทธิถาวรในน่านฟ้าบนที่ดิน แต่สำหรับประเทศไทยยังไม่เคยมีคำพิพากษาในประเด็นการเยียวยาผู้มีส่วน
ได้เสียที่ได้รับผลกระทบจากการประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ คงมีแต่พระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการจัดหาสิ่งห้ามทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. 2540 ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการ
เยียวยาผู้มีส่วนได้เสียซึ่งได้รับผลกระทบจากการถูกพรากกรรมสิทธิ์ในการก่อสร้างรถไฟฟ้าใต้ดิน

ดังนั้น จึงสมควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 โดยบัญญัติ
เพิ่มเติมให้มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตปลอดภัยในการเดินอากาศบริเวณโดยรอบสนามบิน
สำหรับการเยียวยาผู้มีส่วนได้เสียซึ่งได้รับผลกระทบจากการถูกพรากกรรมสิทธิ์ โดยยึดตามหลัก
กฎหมายที่สามารถปรับใช้กันได้ ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาสิ่งห้ามทรัพย์เพื่อกิจการ
ขนส่งมวลชน พ.ศ. 2540

คำสำคัญ: เขตปลอดภัยในการเดินอากาศ/การจำกัดสิทธิเจ้าของที่ดิน/การเยียวยา

Thesis Title	Legal Measure concerning Aerodrome Safety Zone: Study on Effects and Remedies of Interested Person
Author	Theerada Pongpunyayuen
Degree	Master of Law
Advisor	Dr. Rung Srisomwong
Co-Advisor	Lecturer Somchai Piputwat

ABSTRACT

This thesis aims to study the legal measures concerning aerodrome safety zone, the area around the airport and remedies interested person who are affected by being taken ownership. This study compares legal measures and remedies in Thailand, the United States and the United Kingdom.

It is found that Aviation law of various countries acknowledge that the flight of aircraft in air navigable airspace as the public rights. However, the aeroplane must have a flight path for landing and take-off including pattern area that has no obstacle. International Civil Aviation Organization has set the standard for obstacle limitation surfaces surrounding the airport in Appendix 14. Therefore, States Parties undertake to collaborate in securing the highest practicable degree of uniformity in regulating and procedures. Laws of the United States, United Kingdom and Thailand, Air Navigation Act B.E. 2497, confers the power to the executive body to determine the air navigation safety zone surrounding the airport to control obstacle. While common law principles acknowledge that ownership of private property is a fundamental right. On the other hand, the private sector has a duty to sacrifice their rights in the public interest. In the United States there is a leading case, McCarran Int'l Airport v. Sisolak accepted that a country height restriction ordinance effected a “per se” taking of the airspace above private land that is located within the departure

critical area of an airport approach zone and limiting the development of respondent Sisolak's airspace constitutes a permanent physical occupation of privately owned airspace and to heal the affected court to determine damages to Mr. Sisolak. In United Kingdom, Gifford v Dent (1926) WN 336 where the judge had taken the view that a sign which was erected on the wall above the ground floor premises and which projected some 4 feet, 8 inches (e.g. 1.4 meters) from the wall constituted a trespass over the plaintiffs airspace. Thailand has never been a final judgment on the issue of remedies interested person who have been affected by a declared field of aviation safety. In Thailand, it has only Act on Procurement of Immovable Property for Mass Transport Enterprise B.E. 2540. The Act contains provisions on remedies interested person who are affected by being taken ownership of the subway construction.

Therefore, it is suggest that the Air Navigation Act 2497 should be amended by adding legal measure on . The aerodrome safety zone, surrounding the airport to provide a remedy for the interested person who have been affected by ownership being taken. This is based on legal principles stated in the Act on Procurement of Immovable Property for Mass Transport Enterprise B.E. 2540.

Keywords: Aerodrome Safety Zone/Land Ownership's Right Limitation/Remedies

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	(3)
บทคัดย่อภาษาไทย	(4)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(6)
สารบัญตาราง	(11)
สารบัญภาพ	(12)
บทที่	
1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 สมมติฐานของการวิจัย	5
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5
1.4 ขอบเขตของการวิจัย	6
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย	6
1.7 นิยามศัพท์	7
2 เขตปลอดภัยในการเดินอากาศบริเวณโดยรอบสนามบิน	8
2.1 ความหมายของสนามบิน	8
2.2 องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ	13
2.3 ลักษณะเฉพาะ สถานะทางกฎหมาย และข้อผูกพัน ของภาคผนวกของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944	14
2.4 เขตปลอดภัยในการเดินอากาศตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944	26

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่	
3	
มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ	
และการเยียวยาตามกฎหมายของต่างประเทศ	52
3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล	52
3.2 แนวความคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ	71
3.3 กฎหมายการบินและการเยียวยาทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา	75
3.4 กฎหมายการบินและการเยียวยาทางกฎหมายของสหราชอาณาจักร	91
4	
มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ	
และการเยียวยาของประเทศไทย	111
4.1 กฎหมายการบินของประเทศไทย	112
4.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเยียวยา	127
4.3 ผลกระทบจากเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ	151
5	
บทวิเคราะห์ และข้อเสนอแนะ	154
5.1 บทวิเคราะห์	154
5.2 ข้อเสนอแนะ	159
รายการอ้างอิง	164
ภาคผนวก	172
ภาคผนวก ก ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเขตบริเวณใกล้เคียง	
สนามบินดอนเมือง กรุงเทพมหานคร เป็นเขตปลอดภัย	
ในการเดินอากาศ พ.ศ. 2540	173

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ภาคผนวก ข ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเขตบริเวณใกล้เคียง สนามบินเชียงใหม่ ท้องที่อำเภอแมริม อำเภอสันทราย อำเภอเมืองเชียงใหม่ อำเภอหางดง และอำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ เป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ พ.ศ. 2535	176
ภาคผนวก ค ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเขตบริเวณใกล้เคียง สนามบินเชียงราย ในท้องที่อำเภอเมืองเชียงราย และอำเภอเวียงชัย จังหวัดเชียงราย เป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ พ.ศ. 2535	179
ภาคผนวก ง ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเขตบริเวณใกล้เคียง สนามบินสุวรรณภูมิเป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ พ.ศ. 2551	182
ภาคผนวก จ ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเขตบริเวณใกล้เคียง สนามบินอุดรธานี ในท้องที่อำเภอบ้านผือ และอำเภอเมืองอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี เป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ พ.ศ. 2535	184
ภาคผนวก ฉ แบบ 7-2-01	186
ภาคผนวก ช แบบ 7-2-02	188
ภาคผนวก ซ แบบ 7-2-03	189
ภาคผนวก ฌ ตัวอย่างหนังสือการตรวจสอบบริเวณเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ	190
ภาคผนวก ฎ AIP	192
ประวัติผู้เขียน	193

สารบัญตาราง

ตาราง

หน้า

5.1 สรุปเปรียบเทียบเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ

156



สารบัญภาพ

ภาพ	หน้า
2.1 พื้นที่ปลอดภัยรอบทางวิ่ง	28
2.2 พื้นที่ปลอดภัยปลายทางวิ่ง (Runway End Safety Area: RESA)	29
2.3 เขต Runway Strips & RESA	29
2.4 หัวทางวิ่ง	30
2.5 พื้นที่ปลอดภัยสิ่งกีดขวาง	30
2.6 ทางหยุด	31
2.7 เครื่องช่วยในการเดินอากาศ (Navigation Aids) ที่ไม่เป็นวัตถุ Frangible	31
2.8 เครื่องช่วยในการเดินอากาศที่เป็นวัตถุ Frangible Object	32
2.9 ความสูงอนุญาตภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ	33
2.10 Aerodrome Obstacle Chart Type A	35
2.11 Aerodrome Obstacle Chart Type B	36
2.12 Aerodrome Obstacle Chart Type C	37
2.13 พื้นที่ปลอดภัยรอบทางวิ่งในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ	39
2.14 พื้นที่ Approach Surface	40
2.15 ระยะความสูงอนุญาตของ Approach Surface	40
2.16 เขต Take-off Climb Surface	41
2.17 ระยะความสูงอนุญาตของ Take-off Climb Surface	42
2.18 ระยะความสูงอนุญาตของ Approach Surface และ Take-off Climb Surface	42
2.19 ขอบเขต Transitional Surface	43
2.20 ระยะความสูงอนุญาตของ Transitional Surface	43
2.21 ขอบเขต Inner Horizontal Surface	44
2.22 ระยะความสูงอนุญาตของ Inner Horizontal Surface	44

สารบัญภาพ (ต่อ)

ภาพ	หน้า
2.23 ขอบเขต Conical Surface	45
2.24 ระยะความสูงอนุญาตของ Conical Surface	46
2.25 ขอบเขต Inner Approach Surface	46
2.26 ระยะความสูงอนุญาตของ Inner Approach Surface	47
2.27 ขอบเขต Inner Transitional Surface	47
2.28 ระยะความสูงอนุญาตของ Inner Transitional Surface	48
2.29 ขอบเขต Balked Landing Surface	49
2.30 เขต Obstacle Free Zone (OFZ)	49
2.31 พื้นที่เขตปลอดภัยในการเดินอากาศ	50
2.32 ระยะความสูงของเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ	50
4.1 ตัวอย่างสิ่งกีดขวางใน Runway Strip	121
4.2 ตัวอย่างสิ่งกีดขวางสถานที่ตั้งห้างสรรพสินค้าบีทีเอส ด.แม่เหิยะ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ ซึ่งอยู่ในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ	122
4.3 สิ่งกีดขวางภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ (Obstacle Limitation Surface) ท่าอากาศยานเชียงใหม่	122
4.4 ตัวอย่างอาคารที่เป็นสิ่งกีดขวาง ณ ท่าอากาศยานเชียงใหม่ และอยู่ในระหว่าง การดำเนินการรื้อถอนส่วนที่สูงเกิน โดยอาศัยอำนาจในการรื้อถอน ตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497	123
4.5 ตัวอย่างเสาไฟฟ้าที่เป็นสิ่งกีดขวางอยู่ใน Runway Strip	123
4.6 ตัวอย่างต้นไม้ในสนามกอล์ฟท่าอากาศยานดอนเมือง ที่ต้องคอยตัดแต่งไม่ให้สูงเกินมาตรฐาน	124
4.7 ตัวอย่างต้นไม้ในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ ของท่าอากาศยานเชียงใหม่ที่สูงเกินมาตรฐาน	124

สารบัญญภาพ (ต่อ)

ภาพ	หน้า
4.8 ตัวอย่างอาคารที่เป็นสิ่งกีดขวาง ณ ท่าอากาศยานเชียงใหม่ และอยู่ในระหว่างการดำเนินการรื้อถอนส่วนที่สูงเกิน โดยอาศัยอำนาจ ตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497	125
4.9 ตัวอย่างอาคารที่เป็นสิ่งกีดขวางภายในเขตความปลอดภัยในการเดินอากาศ ณ ท่าอากาศยานเชียงใหม่	125



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การคมนาคมขนส่งเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่การใช้ร่างกายของเราเอง ด้วยการเดินหรือวิ่ง ต่อมาได้พัฒนาไปสู่การใช้สัตว์เป็นพาหนะ และมีการประดิษฐ์เครื่องมือให้สามารถบรรทุกได้มากขึ้นและสะดวกสบายขึ้น ในทางบก ได้แก่ เกวียน ในทางน้ำ ได้แก่ เรือหรือแพ ส่วนทางอากาศได้มีว่าว เป็นอากาศยานรูปแบบแรกของโลก ซึ่งเป็นเครื่องเล่นชนิดหนึ่งที่มนุษย์ประดิษฐ์ขึ้นเพื่อให้ลอยอยู่ในอากาศได้ด้วยแรงลมและมีสายป่านคอยบังคับให้ลอยอยู่ในทิศทางที่ต้องการ ทั้งนี้ สันนิษฐานว่าว่าวอาจมีถิ่นกำเนิดในประเทศจีน ไม่ต่ำกว่า 3,000 ปี มาแล้วในระหว่างการปกครองของราชวงศ์ฮั่น ในราว 202 ปีก่อนคริสตกาล¹

สำหรับประเทศไทยนั้นคนไทยใช้ว่าวในการชนสินค้านในสมัยสุโขทัยโดยมีข้อมูลปรากฏอยู่ในพงศาวดารเหนือว่า พระร่วงทรงเล่นว่าวอย่างไม่ถือพระองค์ว่าเป็นท้าวเป็นพระยา และมีการเล่นว่าวกันมากในยุคของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช อย่างไรก็ดี กิจกรรมการบินในประเทศไทยด้วยอากาศยานหนักกว่าอากาศยานกำลังขับเคลื่อนและควบคุมได้ เท่าที่มีหลักฐานบันทึกไว้ เกิดขึ้นในการแสดงการบินที่กรุงเทพฯ ระหว่างวันที่ 31 มกราคม ถึง 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2453 ที่สนามม้า The Royal Bangkok Sports Club³ โดยมีนายชาร์ล วัน เด็น เบออร์น (Charles van den Born) นักบิน

¹ ธนพล จาดใจดี, เรื่องราวต่าง ๆ เกี่ยวกับประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: ไทยเจริญการพิมพ์, 2537).

² สมชาย พิพุทธวัฒน์, เอกสารการสอน วิชากฎหมายอากาศ (Air Law), (เขียนโดย: มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, ม.ป.ป.), 6.

³ เป็นสโมสรกีฬาในประเทศไทย ตั้งอยู่บนถนนอังรีดูนังต์ ก่อตั้งเมื่อวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2444 สืบเนื่องจากในปี พ.ศ. 2433 นายแฟรงคลิน เฮิร์สท์ ชาวอังกฤษ ได้เขียนจดหมายเสนอต่อกรมหลวงเทเวศร์วัชรปการ เสนาบดีว่าการต่างประเทศ ว่า ควรมีการจัดตั้งสมาคมเพื่อส่งเสริมการเพาะพันธุ์ดูแลม้า และการเล่นกีฬา ซึ่งควรเป็นสถานที่ที่ตั้งอยู่ใจกลางเมือง เข้าถึงได้ง่าย และไม่จำกัดสมาชิกเฉพาะคนต่างชาติเท่านั้น แต่ให้คนไทยสามารถเป็นสมาชิกได้ด้วย ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานอนุญาตให้สร้างเป็น The Royal Bangkok Sports Club ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 เปลี่ยนชื่อเป็น “ราชกรีฑาสโมสร”.

ชาวเบลเยียมเป็นนักบินเครื่องบิน Henri Farman ปีกสองชั้น โดยในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543 (ค.ศ. 1911) พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จทอดพระเนตรการแสดงในครั้งนั้นด้วย เมื่อมนุษย์คิดค้นเครื่องยนต์ได้ เครื่องยนต์ก็ได้กลายเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการคมนาคมขนส่งให้ก้าวหน้าไปมาก และในปัจจุบันการขนส่งทางอากาศได้รับความนิยมอย่างแพร่หลาย เนื่องจากสามารถขนส่งได้สะดวก รวดเร็ว และมีความปลอดภัย อย่างไรก็ตาม การขนส่งทางอากาศจำเป็นต้องใช้พื้นที่ในการขึ้นลงของอากาศยานเพื่อความปลอดภัยในการเดินอากาศ โดยอาจจำกัดการใช้ประโยชน์ของที่ดินซึ่งตั้งอยู่โดยรอบของสนามบิน ทำให้เจ้าของที่ดินหรือผู้มีส่วนได้เสียได้รับความเดือดร้อนเสียหายและไม่อาจใช้ประโยชน์จากที่ดินของตนได้อย่างเต็มที่ ซึ่งการขนส่งทางอากาศเป็นการเดินทางที่อิสระไปในห้วงอากาศ ไม่สามารถมองเห็นได้ด้วยตาเปล่า จึงทำให้เกิดปัญหาในการจำกัดขอบเขตแห่งแดนกรรมสิทธิ์ที่ชัดเจน

ในการขนส่งทางบกและทางน้ำ การเดินรถและเดินเรือจะอยู่บนถนนหรือน่านน้ำ ซึ่งไม่กระทบต่อเจ้าของที่ดินเนื่องจากเป็นเขตทางเดินรถและเดินเรืออยู่บนผิวพื้นโลกซึ่งอยู่ในสิทธิของผู้จัดให้มีทางเดินรถหรือเดินเรือ หรือเป็นสิทธิของสาธารณะ แต่ในการขนส่งทางรางและทางอากาศ เจ้าของที่ดินเหนือหรือใต้รางและเจ้าของที่ดินที่อากาศยานบินผ่านหรือขึ้นลงจะต้องใช้พื้นที่ได้พิภพหรือห้วงอากาศเหนือที่ดิน หากเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนจะถูกจำกัดสิทธิมิให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของตน โดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497⁴ ได้กำหนดเขตปลอดภัยในการเดินอากาศซึ่งในครั้งแรกใช้วิธีกำหนดด้วยการขีดเส้นลงบนแผนที่และกางวงเวียนขีดให้เป็นวงกลมในรัศมี 7 กิโลเมตร และกำหนดว่าภายในบริเวณดังกล่าวถือเป็นพื้นที่ปลอดภัยในการเดินอากาศ ซึ่งในระหว่างที่ผู้เขียนได้เดินทางด้วยเครื่องบินโดยสาร ผู้เขียนได้สังเกตพบว่า เขตความปลอดภัยในการเดินอากาศมีความสัมพันธ์กับการให้บริการบนเครื่องบินโดยสาร กล่าวคือ ตั้งแต่การก้าวขึ้นสู่เครื่องบิน พนักงานต้อนรับจะเริ่มให้บริการแก่ผู้โดยสารในการเข้าสู่ที่นั่งและให้ผู้โดยสารจัดเก็บสัมภาระในที่ปลอดภัยเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการบินขึ้นหลังจากนั้นในระหว่างเครื่องบินเคลื่อนตัวออกจากจุดจอดไปสู่ทางวิ่ง พนักงานจะตรวจสอบความเรียบร้อยของผู้โดยสารอีกครั้งโดยให้ผู้โดยสารนั่งประจำอยู่ในที่นั่งและรัดเข็มขัดนิรภัย เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการขึ้นบินเมื่อห้องโดยสารพร้อมแล้วพนักงานต้อนรับจะแจ้งให้กัปตันผู้ควบคุมเครื่องบินรับทราบรวมทั้ง

⁴ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 71, ตอนที่ 58, (14 กันยายน 2497), 1249.

⁵ กรินทร์ กลิ่นขจร, ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับปัญหาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ผังเมือง และธรรมชาติแวดล้อม, สืบค้นเมื่อ 5 เมษายน 2556, จาก <http://www.tei.or.th/publications/2010download/03Town%20Country%20Planning.pdf>

งคการให้บริการแก่ผู้โดยสาร ซึ่งการงดให้บริการมีระยะเวลาประมาณ 10-15 นาที เมื่อเครื่องบินอยู่ในเพดานบินที่มีความปลอดภัยเพียงพอแล้ว กัปตันจะปิดสัญญาณแจ้งเตือนการรัดเข็มขัด หลังจากนั้นพนักงานต้อนรับบนเครื่องบินจะเริ่มให้บริการอีกครั้งจนกระทั่งเครื่องบินเริ่มทำการลดระดับลงสู่สนามบิน พนักงานต้อนรับจะตรวจสอบความเรียบร้อยความปลอดภัยของผู้โดยสาร รวมทั้งงดให้บริการแก่ผู้โดยสารเพื่อเตรียมตัวสำหรับการลงจอด ซึ่งการงดให้บริการในช่วงหลังนี้จะใช้เวลาอีกประมาณ 10-15 นาทีเช่นกัน ดังนั้น จากลักษณะการให้บริการภายในเครื่องบินจะพบว่า ช่วงระยะเวลาที่พนักงานต้อนรับต้องงดให้บริการนั้น เป็นช่วงระยะเวลาที่เครื่องบินอยู่ในภาวะที่ต้องการความปลอดภัยและระมัดระวังเป็นพิเศษ ซึ่งนอกจากการงดให้บริการภายในเครื่องบินแล้ว ภายนอกเครื่องบินก็ต้องการความปลอดภัยเช่นกัน ทั้งจากความปลอดภัยจากสิ่งปลูกสร้างที่เกิดขวางหรือจากต้นไม้ใหญ่ที่เป็นอุปสรรคต่อการบิน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้โดยสารจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายจำกัดสิทธิเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่โดยรอบสนามบิน

การกำหนดเขตปลอดภัยในการเดินอากาศนั้น นอกจากจะให้สิทธิแก่เครื่องบินทำการบินผ่านที่ว่างเปล่าเหนือพื้นดินแล้ว ยังจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินมิให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยมิให้ก่อสร้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น หรือปลูกต้นไม้ยืนต้นภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศโดยรอบสนามบิน (aerodrome safety zone) เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่⁶ ถ้าปรากฏว่ามีการฝ่าฝืน พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนจัดการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง หรือตัดหรือย้ายต้นไม้ยืนต้นภายในเวลาที่กำหนด⁷ และหากฝ่าฝืนคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง หรือตัดหรือย้ายต้นไม้ยืนต้นเสียเอง ค่าใช้จ่ายในการนี้ให้ผู้ฝ่าฝืนเป็นผู้ชดเชย⁸ ทั้งนี้กฎหมายจะมีผลบังคับใช้กับการกระทำที่เกิดขึ้นภายหลังได้มีประกาศกำหนดเขตดังกล่าวแล้วเท่านั้น หากต้นไม้ยืนต้น อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นได้มีอยู่หรือเกิดขึ้นก่อนประกาศกำหนดเขตปลอดภัยในการเดินอากาศมีผลบังคับแล้ว ก็ย่อมไม่ตกอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจที่จะออกใบอนุญาตหรือจัดการใด ๆ ตามมาตรา 59 และมาตรา 60 แต่อย่างใด และกรณีที่มีการออกใบอนุญาตโดยไม่ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะได้กำหนดเงื่อนไขอย่างใดหรือไม่แล้ว ใบอนุญาตและเงื่อนไข (ถ้ามี) ดังกล่าวก็ยังมีผลผูกพันอยู่ตลอดเวลาที่สิ่งเหล่านั้นยังคงสภาพเป็นและอยู่ภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศอยู่เสมอ ทั้งนี้ไม่ว่าจะได้มีการเปลี่ยนแปลงผู้ครอบครองหรือ

⁶ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497, มาตรา 59 วรรคหนึ่ง.

⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 60 วรรคหนึ่ง.

⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 60 วรรคสอง.

ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในสิ่งเหล่านั้นหรือไม่ และพนักงานเจ้าหน้าที่ยังคงมีอำนาจตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 60 อยู่ตลอดเวลาที่สิ่งเหล่านั้นยังคงสภาพอยู่⁹

การกำหนดเขตปลอดภัยในการเดินอากาศบริเวณโดยรอบสนามบินนั้นทำให้เจ้าของที่ดิน หรือผู้มีสิทธิครอบครองถูกจำกัดสิทธิมิให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนที่อยู่ในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศได้อย่างเต็มที่ เจ้าของที่ดินรอบ ๆ สนามบินนั้นจะสามารถก่อสร้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น หรือปลูกต้นไม้ยืนต้นเฉพาะความสูงที่ไม่เป็นอุปสรรคต่อการขึ้นลงของอากาศยานโดยขออนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่รับผิดชอบท่าอากาศยานแห่งนั้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่ประชาชนจำนวนมากไม่น้อยที่ไม่ทราบถึงกฎหมายนี้และไม่ทราบว่าที่ดินของตนตั้งอยู่ในบริเวณที่เป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศหรือไม่ ในกรณีเกิดการซื้อขายที่ดิน ผู้ซื้อก็ไม่ทราบว่าที่ดินนั้นอยู่ในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศหรือไม่ เนื่องจากไม่มีการระบุไว้ชัดเจนในเอกสารสิทธิ หรือแม้กระทั่งเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องก็ไม่ทราบว่าเป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศเนื่องจากเจ้าหน้าที่ต้องมีการผลัดเปลี่ยนย้ายพื้นที่หรือตำแหน่งของตน ทำให้ข้อมูลไม่แพร่หลาย อีกทั้งเขตปลอดภัยก็ครอบคลุมหลายพื้นที่

ทั้งนี้ การขนส่งทางรางมีกฎหมายห้ามเจ้าของที่ดินกระทำการบางอย่างและการเยียวยาผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือถูกจำกัดสิทธิจากการใช้ประโยชน์จากที่ดินเหนือหรือใต้ดินซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. 2540 โดยกำหนดแนวทางการเยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบไว้ ซึ่งเหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้เนื่องจากการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนนั้น รัฐ อาจมีความจำเป็นต้องเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชนเฉพาะส่วนที่เป็นแผนกรรมสิทธิ์บน เหนือ หรือใต้พื้นดินหรือพื้นน้ำซึ่งมิใช่กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ จึงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องนี้ไว้ โดยกำหนดให้มี “ภาระในอสังหาริมทรัพย์” คือ ภาระที่ก่อขึ้นในอสังหาริมทรัพย์อันเป็นเหตุให้รัฐได้ใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นเพื่อกิจการขนส่งมวลชน ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรศึกษาเรื่องดังกล่าวเพื่อให้เข้าใจในเจตนารมณ์ของมาตรา 58 มาตรา 59 และมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และทราบถึงกรณีเมื่อถูกจำกัดสิทธิแล้วควรได้รับการเยียวยาและชดเชยอย่างไร เช่น ในกรณีที่สนามบินสาธารณะประชาชนที่อยู่ในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศรอบ ๆ เขตสนามบินจะได้รับการชดเชยอย่างไรจากเจ้าของหรือผู้ดำเนินงานสนามบิน เพื่อให้ทราบถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นและการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินอันจะส่งผลให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนที่มีที่ดินรอบ ๆ เขตสนามบินและเป็นทางเลือกในการคุ้มครองสิทธิประชาชนที่ซื้อที่ดินในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศแต่ไม่ทราบว่าที่ดินของตนตั้งอยู่นั้นอยู่ภายในเขตปลอดภัยในการ

⁹ คำวินิจฉัยสำนักงานอัยการสูงสุดที่ 13/2536.

เดินอากาศ ด้วยการกำหนดมาตรการในการเยียวยาให้แก่ประชาชน โดยศึกษาหลักการและแนวทางการปรับใช้บทบัญญัตินี้มาศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินของคนซึ่งตั้งอยู่ในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ

1.2 สมมติฐานของการวิจัย

ประชาชนซึ่งมีที่ดินอยู่รอบ ๆ สนามบินถูกจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินของคนในการก่อสร้างแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นหรือการปลูกต้นไม้ยืนต้นมิให้เกินขอบเขตที่กำหนดและต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนเนื่องจากอยู่ภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 แต่ปัจจุบันยังมีข้อจำกัดอยู่มากเนื่องจากเขตปลอดภัยที่ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษานั้น ได้กำหนดบริเวณที่กว้างครอบคลุมหลายพื้นที่โดยรอบสนามบินในแต่ละจังหวัดทำให้ประชาชนส่วนมากไม่อาจทราบว่าบริเวณใดเป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศเนื่องจากมิได้ระบุไว้ชัดเจนใน โฉนดที่ดินทำให้เกิดปัญหาขึ้นแก่ผู้มีส่วนได้เสีย ตลอดจนผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ ซึ่งกฎหมายไทยในปัจจุบันเกี่ยวกับเรื่องการเยียวยาให้ผู้ได้รับผลกระทบจากเขตปลอดภัยโดยรอบสนามบินนั้นยังไม่มีมาตรการทางกฎหมาย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องศึกษาถึงแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาความเสียหายจากการถูกจำกัดสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียในการใช้ประโยชน์จากที่ดินโดยรอบสนามบินต่อไป

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1.3.1 เพื่อศึกษาถึงกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ
- 1.3.2 เพื่อศึกษาถึงกฎเกณฑ์ของต่างประเทศเกี่ยวกับเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ
- 1.3.3 เพื่อศึกษาถึงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเขตปลอดภัยในการเดินอากาศของไทย
- 1.3.4 เพื่อศึกษาถึงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบโดยจะศึกษาเฉพาะผู้มีส่วนได้เสีย
- 1.3.5 เพื่อวิเคราะห์ในเชิงกฎหมายเปรียบเทียบเกี่ยวกับผลกระทบและการเยียวยาความเสียหายจากการถูกจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์จากที่ดินบริเวณเขตปลอดภัยในการเดินอากาศจากกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายของไทย

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษานี้มุ่งศึกษาเรื่องมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายจากการถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยรอบสนามบินสาธารณะซึ่งเป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ โดยผู้เขียนจะศึกษาเฉพาะเขตปลอดภัยบริเวณใกล้เคียงสนามบิน ซึ่งมีขอบเขตของการศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ เกี่ยวกับเขตปลอดภัยในการเดินอากาศตามกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายของต่างประเทศโดยจะศึกษาผลกระทบและการเยียวยาเฉพาะของประเทศสหรัฐอเมริกา และ สหราชอาณาจักรรวมทั้งของไทย เพื่อศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์ให้เห็นถึงความเป็นได้ในการนำมาเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายของไทยในอนาคต

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาวิเคราะห์โดยใช้วิธีวิจัยทางเอกสาร (document research) ที่อาศัยการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศเช่น ทฤษฎี แนวคิด ตัวบทกฎหมาย ตำรา หนังสือ วารสาร บทความ วิทยานิพนธ์ ข้อมูลต่าง ๆ ในเว็บไซต์ที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับ ผลสำรวจในด้านต่าง ๆ การทำลำดับขั้นตอนในการปฏิบัติงาน (flow chart) และ กระบวนการในการปฏิบัติงาน (process chart) เพื่อรวบรวมข้อมูลมาประกอบการศึกษาวิเคราะห์ และวิจัยให้ทราบถึงรายละเอียดเกี่ยวกับหัวข้อที่ต้องศึกษาอันสามารถนำมาใช้เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

- 1.6.1 ทำให้ทราบถึงกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ
- 1.6.2 ทำให้ทราบถึงกฎเกณฑ์ของต่างประเทศเกี่ยวกับเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ
- 1.6.3 ทำให้ทราบถึงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเขตปลอดภัยในการเดินอากาศของไทย
- 1.6.4 ทำให้ทราบถึงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ

1.6.5 ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ปัญหาจากผลกระทบและการเยียวยาความเสียหายเกี่ยวกับการถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณเขตปลอดภัยในการเดินอากาศให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

1.7 นิยามศัพท์

ในวิทยานิพนธ์นี้

คำว่า “สนามบินสาธารณะ” หมายถึง สนามบินที่เปิดให้อากาศยานทำการบินขึ้น-ลงเป็นการทั่วไปภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดในระดับเดียวกัน

คำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” หมายถึง เจ้าของที่ดิน เจ้าของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ผู้เช่าที่ดิน ผู้เช่าอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น เจ้าของไม้ยืนต้นและผู้มีสิทธิในที่ดินนั้น ๆ

คำว่า “เยียวยา” หมายถึง การชดเชยค่าเสียหายให้กับผู้เสียหายสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดิน อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

คำว่า “การพรางกรรมสิทธิ์” หมายถึง การที่เจ้าของที่ดินในบริเวณเขตปลอดภัยในการเดินอากาศถูกผูกมัดกรรมสิทธิ์จนไม่สามารถใช้แดนแห่งกรรมสิทธิ์ของตนเหนือที่ดินนั้นได้เกินกว่าปกติที่ควรมีถึงขนาดเทียบได้กับการพรางแดนแห่งกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินไปในตัวเอง



บทที่ 2

เขตปลอดภัยในการเดินอากาศบริเวณโดยรอบสนามบิน

โดยที่การคมนาคมขนส่งทางอากาศจำเป็นต้องคำนึงถึงความปลอดภัยเป็นอันดับแรก และอุบัติเหตุต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการคมนาคมขนส่งทางอากาศ มักเกิดขึ้นในขณะที่เครื่องบินทำการบินขึ้นหรือลงในแนวเขตร่อน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการคมนาคมขนส่งทางอากาศจึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เคร่งครัด ในการควบคุมมาตรฐานของสนามบิน และสิ่งกีดขวางโดยรอบสนามบิน อย่างไรก็ตาม สภาพของการบิน (the nature of aviation) มีลักษณะเป็นเรื่องราวระหว่างประเทศ (foreign element) กล่าวคือ จุดต้นทางและจุดหมายปลายทางของการบินตั้งอยู่คนละประเทศ และอาจมีผู้โดยสารหลายสัญชาติ จึงมีหลายประเทศเข้ามาเกี่ยวข้อง ด้วยเหตุนี้ ทำให้การปรับระบบกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ในเรื่องหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในการคมนาคมขนส่งทางอากาศต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์สากลระหว่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั่วโลก ซึ่งหลักเกณฑ์อันเป็นหัวใจสำคัญของการคมนาคมขนส่งทางอากาศที่ได้รับการยอมรับจากนานอารยประเทศในปัจจุบัน คือ อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ซึ่งทำขึ้นที่เมืองชิคาโก เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ. 1944 หรืออนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 (Chicago Convention 1944) ทั้งนี้ รูปแบบและข้อแนะนำที่พึงปฏิบัติระหว่างประเทศเกี่ยวกับเขตปลอดภัยโดยรอบสนามบิน ได้ถูกกำหนดไว้ในภาคผนวก 14 ของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ว่าด้วยสนามบิน (Aerodromes: Volumes I) โดยในบทนี้ ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาถึงความหมายของสนามบิน องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ สถานะของภาคผนวกและเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ

2.1 ความหมายของสนามบิน

สำหรับการคมนาคมขนส่งทางน้ำนั้น สนามบินเปรียบได้กับท่าเรือ และสำหรับการคมนาคมขนส่งทางบก สนามบินก็เปรียบเทียบกับสถานีเดินรถ จากที่กล่าวมานั้น เป็นการให้ความหมายของสนามบินในเชิงเปรียบเทียบ แต่ในทางกฎหมายได้มีการกำหนดถ้อยคำเกี่ยวกับสนามบินไว้ 2 คำ ได้แก่ คำว่า “สนามบิน” และคำว่า “ท่าอากาศยาน” ซึ่งหากพิจารณาตามความเข้าใจเบื้องต้น

ทั้งสองคำนี้มีความหมายที่เหมือนกัน แต่จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการคมนาคมขนส่งทางอากาศ ผู้เขียนพบว่ากฎหมายได้มีการนำคำทั้งสองคำข้างต้นมาใช้ในกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1.1 ความหมายทางกฎหมายของท่าอากาศยาน (airport) และสนามบิน (aerodrome)

ความหมายทางกฎหมายของ ท่าอากาศยาน (airport) และสนามบิน (aerodrome) ที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ทั้งในส่วนกฎหมายของไทย กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศ กล่าวคือ

2.1.1.1 ความหมายทางกฎหมายของ “ท่าอากาศยาน” ตามกฎหมายไทย

ในพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522¹⁰ ให้ “ท่าอากาศยาน” หมายความว่า “สนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยานที่อยู่ในอำนาจดำเนินการของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย”¹¹

ส่วน “กิจการท่าอากาศยาน” ให้ความหมายว่า “กิจการจัดตั้งสนามบินหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน การจัดตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ การให้บริการในลานจอดอากาศยาน การให้บริการทางอากาศและการให้บริการต่างๆเกี่ยวกับอากาศยาน ผู้ประจำหน้าที่สินค้า พัสดุภัณฑ์ ผู้โดยสารและลูกจ้างของผู้ประกอบธุรกิจในการเดินอากาศ รวมตลอดถึงการให้บริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกอันเกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการดังกล่าว”¹²

2.1.1.2 ความหมายทางกฎหมายของ “Airport” ในกฎหมายต่างประเทศ

1. ในประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความหมายว่า The definition for airports in the law refers to any area of land or water used or intended for landing or take off of aircraft. This includes, within the five categories of airports listed below, special types of facilities including seaplane bases, heliports, and facilities to accommodate tilt rotor aircraft. An airport includes an appurtenant area used or intended for airport buildings, facilities, as well as rights of way together with the buildings and facilities.¹³

¹⁰ พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ, เล่ม 29, ตอนที่ 1 พ, (2 มีนาคม พ.ศ. 2522), 1.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 3.

¹² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 3.

¹³ Federal Aviation Administration, *FAA Airport Compliance Manual-Order 5190.6B*, 2009, September, Retrieved 2013, 5 December, from http://www.faa.gov/airports/resources/publications/orders/compliance_5190_6/

2. ในประเทศแคนาดา “airport” ให้ความหมายว่า An aerodrome in respect of which a Canadian aviation document is in force.¹⁴

3. ในประเทศอังกฤษ “airport” ให้ความหมายว่า The aggregate of the land, buildings and works comprised in an aerodrome within the meaning of the 1982 Act.¹⁵

4. ในอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ใช้คำว่า “airport” โดยข้อ 9 (ซี) กำหนดให้อำนาจรัฐผู้ทำสัญญาสั่งให้อากาศยานลำหนึ่งลำใดที่บินผ่านเข้าไปในเขตหวงห้าม ลงสู่ airport ที่กำหนดไว้ภายในอาณาเขตของตนโดยเร็วที่สุดเท่าที่สามารถทำได้หลังจากการผ่านเช่นนั้น และในข้อ 68 กำหนดให้รัฐผู้ทำสัญญาแต่ละรัฐอาจกำหนด airport ซึ่งบริการเช่นนั้นจะใช้ได้ และในข้อ 15 (เอ) กำหนดว่า airport ทุกแห่งในรัฐผู้ทำสัญญาซึ่งเปิดให้อากาศยานแห่งชาติของตนใช้เป็นสาธารณะจะต้องเปิดให้อากาศยานของรัฐผู้ทำสัญญาอื่น ๆ ทั้งหมดใช้เช่นเดียวกันภายใต้เงื่อนไขอย่างเดียวกันและในภาคผนวก 14 ที่ออกตามข้อ 37 (บี) แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 Characteristics of airports and landing areas ใช้ชื่อภาคผนวกว่า Aerodrome แต่ในคู่มือที่ออกตามภาคผนวก 14 กลับใช้คำว่า Airport Manual¹⁶

2.1.1.3 ความหมายทางกฎหมายของ สนามบิน ตามกฎหมายไทย

1. ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พระพุทธศักราช 2465 ให้ความหมายว่า “ที่ดินหรือน้ำซึ่งมีเขตที่กำหนดไว้อย่างแน่นอนเป็นที่ซึ่งมุ่งหมายไว้ว่าจะใช้ และสามารถจะใช้สำหรับการลงดิน หรือการขึ้นบินสำหรับอากาศยาน และรวมถึงตึก เรือน โรงเรือ ท่าสำหรับเรือเข้าเทียบและสิ่งอื่น ๆ ที่ก่อสร้างขึ้นในที่นั้นหรือเป็นของที่นั้นทั้งสิ้นด้วย”

2. ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ให้ความหมายว่า “พื้นที่ที่กำหนดไว้บนพื้นดินหรือพื้นน้ำหรือพื้นที่อื่นสำหรับใช้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเพื่อการขึ้นลงหรือเคลื่อนไหวยของอากาศยานรวมถึงอาคารสิ่งติดตั้งและอุปกรณ์ซึ่งอยู่ภายในสนามบินนั้น”¹⁷

3. ในพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2480 คำว่า “สนามบิน” ให้ความหมายตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ

¹⁴ Aeronautics Act, 1985, c.A-2.

¹⁵ Airports Act 1986, Section 82.

¹⁶ สมชาย พิพัธพัฒน์, สนามบิน กับ ท่าอากาศยาน aerodrome & airport, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2(1), (กันยายน 2553), 31-32.

¹⁷ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497, มาตรา 4.

ส่วน “สนามบินสุลตการ” ให้ความหมายว่า สนามบินที่รัฐมนตรีได้กำหนดขึ้นไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นสนามบินสำหรับการนำเข้าหรือส่งออกหรือนำเข้าและส่งออกซึ่งของประเภทใด ๆ หรือทุกประเภททางอากาศ

2.1.1.4 ความหมายทางกฎหมายของ “Aerodrome” ตามกฎหมายต่างประเทศ

1. ในประเทศแคนาดาให้ความหมายว่า¹⁸ “Any area of land, water (including the frozen surface thereof) or other supporting surface used, designed, prepared, equipped or set apart for use either in whole or in part for the arrival, departure, movement or servicing of aircraft and includes any buildings, installations and equipment situated thereon or associated therewith.”

2. ในประเทศอังกฤษให้ความหมายว่า¹⁹ “Any area of land or water designed, equipped, set apart or commonly used for affording facilities for the landing and departure of aircraft and includes any area or space, whether on the ground, on the roof of a building or elsewhere, which is designed, equipped or set apart for affording facilities for the landing and departure of aircraft capable of descending or climbing vertically.”

3. ในสัญญานานาประเทศว่าด้วยข้อบังคับสำหรับการเดินอากาศ ซึ่งทำขึ้นที่กรุงปารีส เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม ค.ศ. 1919 หรืออนุสัญญาปารีส ค.ศ. 1919 ใช้คำว่า “aerodrome” แต่ในอนุสัญญาไม่ได้ให้คำนิยามไว้ โดยข้อ 4 ของอนุสัญญากำหนดให้อากาศยานทุกลำที่บินเข้าในเขตหวงห้ามต้องแสดงสัญญาณทุกขั้วในทันทีที่รู้และต้องแะลงนอกเขตหวงห้าม ณ aerodrome ที่อยู่ใกล้ที่สุด และในข้อ 15 ให้รัฐมีอำนาจกำหนด aerodrome ที่จะให้อากาศยานต่างประเทศที่บินผ่านต้องแะลงยัง aerodrome ที่กำหนดได้ และในข้อ 24 aerodrome ที่รัฐยอมให้อากาศยานของตนใช้อย่างสาธารณะเมื่อมีการชำระค่าใช้จายต้องยอมให้อากาศยานของรัฐผู้ทำสัญญาอื่นใช้ได้ด้วยโดยค่าใช้จายเช่นเดียวกัน²⁰

4. ในอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ใช้คำว่า “airport” แต่ไม่ได้ให้ความหมายไว้แต่ในภาคผนวกต่าง ๆ ของอนุสัญญา โดยเฉพาะภาคผนวกที่ 14 Aerodrome ได้ให้ความหมายว่า A defined area on land or water (including any buildings, installations and equipment) intended to be used either wholly or in part for the arrival, departure and surface movement of aircraft.²¹

¹⁸ Aeronautics Act, 1985, c.A-2.

¹⁹ Airport Act 1986, Section 105.

²⁰ สมชาย พิพัธวัฒน์, สนามบิน กับ ท่าอากาศยาน aerodrome & airport, 30.

²¹ Chicago Convention, Annex 14.

รองศาสตราจารย์ ดร. ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล กล่าวว่า²² “โดยทั่วไปความหมายของ “ท่าอากาศยาน (airport)” และ “สนามบิน (aerodrome)” นั้นถือได้ว่ามีความหมายเหมือนกัน กล่าวคือ เป็นสถานที่ที่ให้อากาศยานใช้วิ่งขึ้น และร่อนลง แต่จะมีลักษณะแตกต่างกันที่ขนาด หากมีขนาดเล็กจะใช้คำว่า “สนามบิน (aerodrome)” ซึ่งเป็นคำเก่าที่นิยมใช้ในประเทศอังกฤษ หากมีขนาดใหญ่ทางวิ่งมีพื้นแข็ง มีตัวอาคารที่ใช้ในทางเทคนิคโดยเฉพาะใช้สำหรับการจราจรทางอากาศ ระหว่างประเทศ จะใช้คำว่า “ท่าอากาศยาน (airport)”

อาจารย์ สมชาย พิพิธวัฒน์ ได้วิเคราะห์ไว้ว่า²³ คำว่า “aerodrome” เป็นคำที่มีรากศัพท์มาจากคำว่า “aero” ที่แปลว่า “อากาศ” กับคำว่า “drome” ที่แปลว่า “สถานที่” ซึ่งใช้ในยุคเริ่มแรกของการบิน โดยอากาศยานในอดีตมีขนาดเล็กน้ำหนักเบาขึ้นลงบนพื้นหญ้าได้ และสามารถขึ้นลงได้รอบทิศทาง 360 องศา อีกทั้งเป็นคำที่ใช้ในกฎหมายยุคแรกตามอนุสัญญาปารีส ค.ศ. 1919 ซึ่งไทยเราใช้คำว่า “สนามบิน” เป็นการถอดความตรงตัว และตรงความหมาย โดยเข้ามาแต่ครั้งเริ่มแรกที่มีการบินในประเทศไทย และในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พระพุทธศักราช 2465 ต่อมาเมื่ออากาศยานมีขนาดใหญ่ขึ้นน้ำหนักมากขึ้นจึงต้องการพื้นทางวิ่งที่มีลักษณะที่แข็งเพื่อความปลอดภัยในการรองรับน้ำหนักที่เพิ่มมากขึ้น และมีอาคารรองรับผู้โดยสาร ตลอดจนสินค้า ในกฎหมายยุคต่อมาคืออนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 จึงใช้คำว่า “airport” ซึ่งเป็นคำผสมระหว่างคำว่า “air” ที่แปลว่า “อากาศ” กับคำว่า “port” ที่แปลว่า “ท่าเรือ” โดยเป็นคำที่ใช้ในความหมายของ “aerodrome” ในกฎหมายยุคแรก สำหรับไทยเราใช้คำว่า “ท่าอากาศยาน” แต่ในกฎหมายและคำเรียกยังคงใช้คำว่า “สนามบิน” เช่นเดิม เช่น เรียกสนามบินดอนเมืองบ้าง ท่าอากาศยานดอนเมืองบ้าง แต่ก็คือคำที่มีความหมายเหมือนกันโดยไม่ปรากฏนิยามคำว่า “airport” หรือ “ท่าอากาศยาน”

จากที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดข้างต้น ผู้เขียนพอสรุปได้ว่า คำว่า “ท่าอากาศยาน” และคำว่า “สนามบิน” มีความหมายเหมือนกัน โดยหมายถึง สถานที่บนพื้นดินหรือบนพื้นน้ำที่ใช้เป็นที่ขึ้นและลงของอากาศยานเพื่อรับส่งผู้โดยสารสัมภาระ สินค้าไปรษณียภัณฑ์ ฯลฯ และในท่าอากาศยานจะมีอาคารและอุปกรณ์อำนวยความสะดวกที่จะให้บริการแก่อากาศยานผู้โดยสาร การขนส่งสัมภาระ ไปรษณียภัณฑ์ หรืออาจกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่าเป็นสถานที่ซึ่งถือว่าเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างการขนส่งทางอากาศและภาคพื้นดิน ทั้งนี้ คำว่า “สนามบิน” เป็นคำที่ได้มีการใช้ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พระพุทธศักราช 2465 พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2480 ซึ่งมักพบการใช้ในกฎหมายเก่า ส่วนคำว่า “ท่าอากาศยาน” เป็นคำที่ได้มีการใช้ในพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย

²² ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล, *กฎหมายอากาศ*, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), 146.

²³ สมชาย พิพิธวัฒน์, *สนามบิน กับ ท่าอากาศยาน aerodrome & airport*, 34-35.

พ.ศ. 2522 และอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใหม่กว่า แต่ในทางวิชาการด้านการคมนาคมขนส่งทางอากาศจะใช้คำว่า “aerodrome” ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอใช้ทั้งสองคำเนื่องจากในหนังสือที่เกี่ยวข้องใช้ทั้งสองคำ แต่ในราชกิจจานุเบกษาที่ประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศนั้นใช้คำว่า “สนามบิน”

2.2 องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) เป็นทบวงการชำนัญพิเศษ (specialized agency) ของสหประชาชาติถือกำเนิดขึ้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน ค.ศ. 1947 ตามอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944²⁴ ซึ่งในปัจจุบันมีภาคีสมาชิก จำนวน 191 ประเทศ และสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่เมืองมอนทรีออล ประเทศแคนาดา ส่วนสำนักงานประจำภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ตั้งอยู่ที่ ถนนกำแพงเพชร 3 แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย โดยตั้งอยู่ใกล้กับสวนวชิรเบญจทัศ (สวนจตุจักร) และบริษัท ปตท.สำรวจและผลิต จำกัด (มหาชน) (ปตท.สผ.) ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2490 (ค.ศ. 1947) ซึ่งเป็นวันที่อนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 เริ่มมีผลใช้บังคับพอดีแต่ภายใต้ข้อ 91 (บี) ของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 จะเริ่มใช้บังคับกับประเทศไทยวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2490 (ค.ศ. 1947) หลังจากนั้น ได้มีการอนุวัติการอนุสัญญานี้ โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง โดยฉบับแก้ไขเพิ่มเติมล่าสุด ได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2553

²⁴ อนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ได้รับการยอมรับนับถือในฐานะธรรมนูญด้านการบินพลเรือนระหว่างประเทศ มีสถานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่เกิดจากข้อตกลงร่วมกันของบรรดารัฐภาคีสมาชิกที่ได้ลงนามร่วมกัน อนุสัญญานี้ได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของรัฐภาคีสมาชิก และได้สถาปนาองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization หรือ ICAO) อนุสัญญาชิคาโกยังได้กล่าวถึงการยอมรับหลักอธิปไตยเหนือห้วงอากาศเหนือดินแดนอาณาเขต และทะเลอาณาเขตของรัฐทุกรัฐ มิใช่เพียงแต่เฉพาะรัฐที่เป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาเท่านั้น แต่กำหนดขอบเขตของปฏิบัติการบินประเภทอากาศยานพลเรือนเท่านั้น และมีให้ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ที่ขัดต่อความมั่นคงระหว่างประเทศ การใช้หลักสิทธิของอากาศยาน เพื่อเป็นจุดเกาะเกี่ยวให้มีการควบคุมให้อากาศยานและการปฏิบัติการบินให้มีความปลอดภัย เป็นต้น.

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ มีดังต่อไปนี้²⁵

1. เพื่อประกันการขยายตัวของการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ให้เป็นไปด้วยความปลอดภัยและเป็นระเบียบเพื่อส่งเสริมศิลปะการออกแบบอากาศยานและการดำเนินการบินให้ไปสู่จุดมุ่งหมายในทางสันติ
 2. เพื่อส่งเสริมวิวัฒนาการการบิน ท่าอากาศยานและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศสำหรับการบินพลเรือนระหว่างประเทศ
 3. เพื่อสนองความต้องการของประชาคมของโลกในการขนส่งทางอากาศที่ปลอดภัย สม่ำเสมอ มีประสิทธิภาพและถูกหลักเศรษฐกิจ
 4. ป้องกันการสูญเสียเปล่าทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการแข่งขันอันไม่ชอบธรรมระหว่างบริษัทการบิน
 5. เพื่อส่งเสริมความปลอดภัยในการบินสำหรับการเดินอากาศระหว่างประเทศ
 6. ประกันบรรดาสิทธิระหว่างรัฐผู้ทำสัญญาจะได้รับการเคารพ และประกันสิทธิจะได้รับความเป็นธรรมอย่างเต็มที่ในการดำเนินการสายการบินระหว่างประเทศ
 7. หลีกเลี่ยงการเลือกปฏิบัติระหว่างรัฐผู้ทำสัญญา
 8. ส่งเสริมวิวัฒนาการด้านต่าง ๆ ทั้งหมดแห่งการบินของการเดินอากาศระหว่างประเทศ
- กล่าวโดยสรุป องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศมีหน้าที่เป็นผู้กำหนดมาตรฐาน ข้อบังคับและวิธีปฏิบัติที่ใช้ในกิจการการบินพลเรือน โดยได้จัดทำในลักษณะเป็นข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งออกระเบียบข้อบังคับการเดินอากาศ คำแนะนำ หรือแนวปฏิบัติในรูปภาคผนวกของอนุสัญญาเพื่อให้กิจการการบินพลเรือนระหว่างประเทศมีความปลอดภัยและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐภาคี รวมทั้งทำหน้าที่เสนอแก้ไขอนุสัญญาและมีบทบาทในการติดตามตรวจสอบให้รัฐภาคีบังคับใช้มาตรฐานที่กำหนดไว้ในภาคผนวกแห่งอนุสัญญาด้วย

2.3 ลักษณะเฉพาะ สถานะทางกฎหมาย และผลผูกพันของภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก

ค.ศ. 1944

เมื่อกล่าวถึงคำว่า ภาคผนวก ในทางกฎหมายภาคผนวกแห่งอนุสัญญา คือ สิ่งที่สร้างขึ้นเพิ่มเติมเพื่อขยายส่วนหลักหรือเอกสารแนบท้าย จึงไม่ใช่สิ่งที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของเอกสารหลัก

²⁵ ข้อ 43 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944.

เว้นแต่จะมีการระบุให้เอกสารแนบท้ายเป็นส่วนหนึ่งของเอกสารหลักดังเช่น ข้อ 17 ของอนุสัญญาว่าด้วยการห้ามพัฒนา ผลิต สะสม และใช้อาวุธนิวเคลียร์ ซึ่งทำขึ้นที่กรุงปารีส เมื่อวันที่ 13 มกราคม ค.ศ. 1993 (Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and their Destruction, signed in Paris on 13 January 1993) เรียกโดยย่อว่า อนุสัญญา Chemical Weapons Convention: CWC²⁶ ที่ระบุให้ภาคผนวกเป็นส่วนหนึ่งของอนุสัญญา แต่อนุสัญญาซิกาโก ค.ศ. 1944 มิได้มีบทบัญญัติข้อใดระบุเช่นนั้น ประกอบกับข้อ 54 (แอล) กำหนดให้มาตรฐานระหว่างประเทศ (international standard)²⁷ และวิธีปฏิบัติที่แนะนำ (recommended practices)²⁸ เป็นภาคผนวกแห่งอนุสัญญาเพื่อความสะดวก (for convenience) เท่านั้น ดังนั้น ผู้เขียนจะได้ศึกษาสถานะทางกฎหมายและผลผูกพันของภาคผนวกแห่งอนุสัญญาซิกาโก ค.ศ. 1944

2.3.1 ลักษณะเฉพาะของภาคผนวกแห่งอนุสัญญาซิกาโก ค.ศ. 1944

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้สร้างกฎเกณฑ์ในรูปของภาคผนวกแห่งอนุสัญญาซิกาโก ค.ศ. 1944 โดยถือว่าภาคผนวกคือมาตรฐานระหว่างประเทศและวิธีปฏิบัติที่แนะนำ ตามหมวดที่ 6 แห่งอนุสัญญานี้ โดยกำหนดให้มีภาคผนวกขึ้นเพื่อความสะดวกในการปรับใช้หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ให้มีความทันสมัยและสามารถตอบสนองต่อเทคโนโลยีด้านการขนส่งทางอากาศ ที่มีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว มีเนื้อหาเป็นการวางกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเป็นการทั่วไป ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเทคนิคทางด้านความปลอดภัยในการคมนาคมขนส่งทางอากาศเพื่อให้รัฐสมาชิกทั้งหลายนำไปใช้ปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน โดยได้บัญญัติกฎเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้มาตรฐานระหว่างประเทศและวิธีปฏิบัติไว้โดยเฉพาะ ในข้อ 37 และข้อ 38 แห่งอนุสัญญานี้ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2.3.1.1 การตกลงเลือกใช้มาตรฐานระหว่างประเทศและวิธีดำเนินการที่แนะนำ มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

“รัฐผู้ทำสัญญาแต่ละรัฐรับรองว่าจะร่วมมือในการให้มีขีดสูงสุดแห่งภาวะเอกรูปเท่าที่สามารถปฏิบัติได้ในข้อบังคับ มาตรฐาน วิธีดำเนินการและการจัดระเบียบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอากาศยาน ผู้ประจำหน้าที่ ทางบินและบริการอนุภูลในเรื่องทั้งหมดซึ่งภาวะเอกรูปเช่นนั้นจะอำนวยความสะดวกและช่วยให้การเดินอากาศดีขึ้น

²⁶ Aust, A., *Modern treaty law and practice*, (United Kingdom: Cambridge University, 2000), 348.

²⁷ ข้อมติ A1-31 ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ.

²⁸ ข้อมติ A15-8 ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ.

เพื่อการนํ้าองค้การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจะตกลงเลือกใช้และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรฐานระหว่างประเทศ และวิธีปฏิบัติกับวิธีดำเนินการที่แนะนำว่าด้วยเรื่องต่อไปนี้ตามที่จำเป็นเป็นคราว ๆ²⁹ คือ

1. ระบบการสื่อสาร และเครื่องอนุฏลการเดินอากาศ รวมทั้งการทำเครื่องหมายบนพื้นดิน
2. ลักษณะของท่าอากาศยานและพื้นที่ขึ้นลง
3. กฎทางอากาศและวิธีปฏิบัติในการควบคุมการจราจรทางอากาศ
4. การออกใบอนุญาตสำหรับผู้ประจำหน้าที่ในอากาศยานฝ่ายดำเนินการและฝ่ายช่างกล
5. ความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน
6. การจดทะเบียนและการแสดงเอกลักษณ์ของอากาศยาน
7. การรวบรวมและแลกเปลี่ยนข่าวอุตุนิยมิวิทยา
8. สมุดปูม
9. แผนที่และแผนภูมิเดินอากาศ
10. วิธีดำเนินการเกี่ยวกับศุลกากรและการอพยพเข้าเมือง
11. อากาศยานระหว่างทุกขภัย และการสืบสวนอุบัติเหตุ และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับความปลอดภัย ความสม่ำเสมอและประสิทธิภาพของการเดินอากาศตามที่เห็นว่าเหมาะสมเป็นคราว ๆ”

จะเห็นได้ว่าอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ได้สร้างพันธกรณี (obligation) ให้แก่รัฐภาคีในอันที่จะต้องร่วมมือให้ได้ภาวะเอกรูปสูงสุดของมาตรฐานและวิธีดำเนินการซึ่งไม่ได้บังคับว่า จะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานและวิธีดำเนินการดังกล่าว

2.3.1.2 การออกห่างจากมาตรฐานระหว่างประเทศและวิธีดำเนินการ มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้³⁰

“รัฐใดที่เห็นว่าตนไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศหรือวิธีดำเนินการเช่นนั้นได้โดยครบถ้วนหรือไม่สามารถแก้ไขข้อบกบ้บหรือวิธีปฏิบัติของตนให้ตรงตามมาตรฐานระหว่างประเทศหรือวิธีดำเนินการใด ๆ ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือเห็นว่าจำเป็นจะต้องเลือกใช้ข้อบกบ้บหรือวิธีปฏิบัติส่วนใดส่วนหนึ่งโดยเฉพาะแตกต่างจากที่วางขึ้นโดยมาตรฐานระหว่างประเทศ รัฐนั้นจะต้องแจ้งให้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศทราบโดย

²⁹ ข้อ 37 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944.

³⁰ ข้อ 38 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944.

ทันทีว่าวิธีปฏิบัติของตนแตกต่างจากวิธีที่วางขึ้นไว้โดยมาตรฐานระหว่างประเทศอย่างไรบ้าง ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรฐานระหว่างประเทศรัฐใดที่มีได้กระทำการแก้ไขเพิ่มเติม ข้อบังคับหรือวิธีปฏิบัติของตนให้เหมาะสมจะต้องบอกกล่าวไปยังคณะมนตรีภายในหกสิบวัน นับแต่วันตกลงเลือกใช้การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรฐานระหว่างประเทศนั้น หรือแจ้งให้ทราบถึงการกระทำที่ตนจะจัดการในกรณีเช่นนั้น ให้คณะมนตรีแจ้งความไปยังรัฐอื่น ๆ ทั้งหมดโดยทันทีว่ามีข้อแตกต่างอยู่ประการใดบ้างระหว่างสาส์กณหนึ่งหรือมากกว่าแห่งมาตรฐานระหว่างประเทศกับวิธีปฏิบัติแห่งชาติในเรื่องเดียวกันของรัฐนั้น”

ในข้อนี้เป็นการสร้างพันธกรณีให้แก่รัฐภาคีที่ต้องแจ้งข้อแตกต่างของตนจาก มาตรฐานหรือวิธีดำเนินการที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศตกลงเลือกใช้ อันสอดคล้อง กับพันธกรณีที่ให้รัฐร่วมมือให้ข้อบังคับของตนเป็นแบบเดียวกับที่องค์การการบินพลเรือน ระหว่างประเทศตกลงเลือกใช้ มิใช่พันธกรณีให้ปฏิบัติตามมาตรฐานและวิธีดำเนินการ

อนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ได้กำหนดขั้นตอนการสร้างกฎเกณฑ์เป็นภาคผนวกแห่ง อนุสัญญา ซึ่งมีลักษณะเฉพาะ โดยให้รัฐภาคีมีสิทธิปฏิเสธภาคผนวกได้ 2 ขั้นตอน คือ³¹

ขั้นตอนแรก รัฐภาคีเสียงข้างมากไม่เห็นชอบถึงมาตรการและข้อเสนอที่องค์การการ บินพลเรือนระหว่างประเทศตกลงเลือกใช้ ทำให้ภาคผนวกนั้นตกไป

ขั้นตอนที่สอง ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาผ่านความเห็นชอบของรัฐภาคีด้วยเสียงข้าง มากจนมีผลบังคับใช้โดยที่รัฐภาคีแต่ละรัฐยังมีสิทธิไม่ปฏิบัติตามภาคผนวกที่ตนไม่เห็นชอบได้

กรณีที่รัฐภาคีเสียงข้างมากไม่เห็นชอบทำให้ภาคผนวกตกไป เรียกว่า การเลือกรับ ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาของรัฐภาคี³² ส่วนกรณีที่ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาผ่านความเห็นชอบด้วย เสียงข้างมากจนมีผลบังคับ รัฐภาคีแต่ละรัฐมีสิทธิปฏิเสธภาคผนวกที่ตนไม่เห็นชอบได้ เรียกว่า การแจ้งความแตกต่างจากภาคผนวกแห่งอนุสัญญาของรัฐภาคี³³ ซึ่งทั้ง 2 กรณี สามารถกล่าวได้ดังนี้³⁴

³¹ เนาวรัตน์ โรจน์ชีวิน, การสร้างกฎเกณฑ์และข้อบังคับการให้เป็นไปตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญาว่า ด้วย การบินพลเรือนระหว่างประเทศโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ, สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), 15.

³² ข้อ 37 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944.

³³ ข้อ 38 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944.

³⁴ เนาวรัตน์ โรจน์ชีวิน, การสร้างกฎเกณฑ์และข้อบังคับการให้เป็นไปตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญาว่า ด้วย การบินพลเรือนระหว่างประเทศโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ, 15.

1. การเลือกรับภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ของรัฐภาคี

ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาจะต้องผ่านการยอมรับ (adopted) ของคณะมนตรีด้วยเสียงสองในสาม³⁵ แต่ยังไม่มียกเว้นบังคับใช้ เนื่องจากบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 กำหนดให้รัฐภาคีมีสิทธิยับยั้ง (veto)³⁶ ได้ กล่าวคือ ภาคผนวกที่ผ่านการยอมรับของคณะมนตรีด้วยคะแนนเสียงสองในสามจะตกไปหากรัฐภาคีเสียงข้างมากแจ้งต่อคณะมนตรีว่าไม่เห็นชอบด้วยภายในระยะเวลาสามเดือนหรือระยะเวลาที่นานกว่านั้นตามที่คณะมนตรีกำหนดนับแต่ที่คณะมนตรีได้เสนอภาคผนวกนั้นไปยังรัฐภาคี และหากเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว มีรัฐภาคีส่วนน้อยแจ้งไม่เห็นด้วย ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาก็จะมีผลผูกพันรัฐภาคีทั้งหมดเช่นกัน

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า ถ้อยคำในข้อ 90 (เอ) ทำให้เกิดข้อถกเถียง เนื่องจากไม่ได้กำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนว่าการไม่เห็นชอบภาคผนวกแห่งอนุสัญญาของรัฐภาคีต้องเป็นการไม่เห็นชอบ ทั้งฉบับหรือสามารถไม่เห็นชอบแต่บางส่วนของภาคผนวกแห่งอนุสัญญาได้ ดังนั้น คณะมนตรีจึงวางหลักเกณฑ์ว่ารัฐภาคีมีสิทธิเลือกที่จะไม่เห็นชอบภาคผนวกแห่งอนุสัญญาทั้งฉบับหรือแต่บางส่วนก็ได้³⁷ ซึ่งจะเห็นได้ว่า การอนุญาตให้รัฐภาคีไม่เห็นชอบภาคผนวกแห่งอนุสัญญาได้บางส่วนเป็นปัจจัยสำคัญในการลดความเป็นไปได้ที่รัฐภาคีเสียงข้างมากจะใช้สิทธิยับยั้งภาคผนวกแห่งอนุสัญญาไม่ให้มีผลบังคับใช้ทั้งฉบับ อันจะทำให้ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาตกไป³⁸ การที่คณะมนตรีเลือกวางหลักเกณฑ์เช่นนี้ เป็นผลให้การกำหนดภาคผนวกประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก เพราะตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันภาคผนวกแห่งอนุสัญญาทั้ง 19 ฉบับ ยังไม่เคยมีรัฐภาคีปฏิเสธภาคผนวกแห่งอนุสัญญาด้วยเสียงข้างมาก และการที่รัฐภาคีสามารถใช้สิทธิไม่เห็นชอบภาคผนวกแห่งอนุสัญญาบางส่วนได้ จะทำให้รัฐภาคียอมรับ (recognition) ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาได้ง่ายกว่า เนื่องจากส่วนใดที่รัฐภาคีไม่เห็นชอบก็ไม่ต้องผูกพันในส่วนนั้นได้

กลไกที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น จะมีความแตกต่างกับกฎหมายทั่วไปที่ถือว่า รัฐจะผูกพันก็ต่อเมื่อรัฐได้ให้ความยินยอมเพื่อผูกพัน (consent to be bound) ตามที่ได้บัญญัติไว้ในอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 (Vienna Convention on the Law of

³⁵ ข้อ 90 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944.

³⁶ Buergenthal T., *Law-making in the international civil aviation organization*, (New York: Syracuse University, 1969), 66.

³⁷ Ibid, 68.

³⁸ เนาวรัตน์ โรจน์จิวัน, *การสร้างกฎเกณฑ์และข้อบังคับการให้เป็นไปตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ*, 16.

Treaties 1969)³⁹ ดังนั้น การที่รัฐนิ่งเฉยหรือไม่ได้แสดงความยินยอมออกมาต้องถือว่ารัฐไม่ได้ให้ความยินยอม แต่กลไกตามอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ได้เปลี่ยนหลักการดังกล่าว โดยจะถือว่าการที่รัฐภาตินิ่งเฉยจะมีความหมายเท่ากับว่ารัฐนั้นได้ให้ความยินยอม และวิธีการนี้อาจเรียกว่า contracting-out⁴⁰ หรือที่เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า negative ratification procedure⁴¹

2. การแจ้งความแตกต่างจากภาคผนวกแห่งอนุสัญญาของรัฐภาคี

ตามข้อ 38 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 กำหนดให้รัฐภาคีรัฐใดที่เห็นว่าตนไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศหรือวิธีดำเนินการเช่นนั้นได้โดยครบถ้วน หรือไม่สามารถแก้ไขข้อบกพร่องหรือวิธีปฏิบัติของตนให้ตรงตามมาตรฐานระหว่างประเทศหรือวิธีดำเนินการใด ๆ ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือเห็นว่าจำเป็นจะต้องเลือกใช้ข้อบกพร่องหรือวิธีปฏิบัติส่วนใดส่วนหนึ่งโดยเฉพาะแตกต่างจากที่วางขึ้นโดยมาตรฐานระหว่างประเทศ รัฐนั้นจะต้องแจ้งให้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศทราบโดยทันทีว่าวิธีปฏิบัติของตนแตกต่างจากวิธีที่วางขึ้นไว้โดยมาตรฐานระหว่างประเทศอย่างไรบ้าง

มาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดไว้ในภาคผนวกแห่งอนุสัญญาจะไม่ผูกพันรัฐภาคี หากรัฐภาคีแจ้งให้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศทราบว่าตนมีทางปฏิบัติที่แตกต่างจากมาตรฐานนั้น⁴² โดยการแจ้งความแตกต่างของรัฐภาคีแบ่งได้เป็นกรณีดังนี้

1) รัฐสมาชิกแจ้งความแตกต่างภายหลังที่ภาคผนวกมีผลบังคับ⁴³ ภายในกำหนดระยะเวลาสามเดือนหรือเวลาที่คณะมนตรีกำหนด การที่รัฐภาคีตัดสินใจจะปฏิบัติตาม

³⁹ ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะไม่ได้ผูกพันในอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 ในฐานะรัฐภาคี แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวในอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 ได้มีการยอมรับว่ามีสถานะทางกฎหมายเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ จึงมีผลผูกพันรัฐที่ไม่ได้ยอมรับอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 อีกทั้งยังมิได้มีการคัดค้านอย่างชัดแจ้ง จึงต้องผูกพันในหลักกฎหมายดังกล่าว.

⁴⁰ Skubiszewski, K., *Enactment of law by international organizations*, (British: Year Book of International Law, 1965-66), 211.

⁴¹ Henry, G. S., *International institutional law*, (Netherland: Sijthoff&Noordhoff, 1980), 632.

⁴² Buergenthal T., *Law-making in the international civil aviation organization*, 76.

⁴³ การรับเอาภาคผนวกแห่งอนุสัญญา สามารถแบ่งได้เป็น 2 ช่วง คือ (1) ช่วงที่ภาคผนวกแห่งอนุสัญญามีผลบังคับภายในสามเดือนหรือภายในเวลาที่กำหนดไว้ (2) ช่วงที่เป็นการเริ่มใช้ภาคผนวกแห่งอนุสัญญา โดยในทางปฏิบัติคณะมนตรีได้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องวันของการแจ้งความแตกต่างไว้ว่าระยะเวลาแจ้งความแตกต่างจะไม่ยาวเกินกว่าสามเดือน ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวจะสิ้นสุดก่อนวันที่ภาคผนวกแห่งอนุสัญญา จะมีการเริ่มใช้.

มาตรฐานระหว่างประเทศหรือไม่ รัฐภาคีมีหน้าที่ต้องกระทำโดยสุจริต (good faith) โดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศไม่สามารถถ่วงน้ำหนักถึงเหตุผลความเหมาะสม⁴⁴

2) เมื่อภาคผนวกแห่งอนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้แล้ว รัฐภาคีพบว่าตนมีทางปฏิบัติที่แตกต่างต้องแจ้งความแตกต่างต่อองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศทันที โดยถือว่าข้อ 38 แห่งอนุสัญญาฯ ภาโก ค.ศ. 1944 เป็นข้อสันนิษฐานให้รัฐภาคีต้องกระทำการเช่นนั้น⁴⁵

3) องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศสามารถเรียกร้องให้รัฐภาคีแจ้งความแตกต่างตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาฯ ภาโก ค.ศ. 1944 ไม่ว่ารัฐภาคีจะปฏิบัติได้สูงกว่าหรือต่ำกว่ามาตรฐานระหว่างประเทศ⁴⁶

4) องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศสามารถเรียกร้องให้รัฐสมาชิกแจ้งทางปฏิบัติที่แตกต่างจากวิธีปฏิบัติที่แนะนำ แม้ไม่มีบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาฯ ภาโก ค.ศ. 1944 กำหนดไว้ก็ตาม⁴⁷

2.3.2 สถานะทางกฎหมายของภาคผนวกแห่งอนุสัญญาฯ ภาโก ค.ศ. 1944

2.3.2.1 สถานะทางกฎหมายในแง่ของสนธิสัญญา

ในการวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของภาคผนวกแห่งอนุสัญญาฯ ว่าเป็น สนธิสัญญาหรือไม่ ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาฯ ภาโก ค.ศ. 1944 ซึ่งได้กำหนดให้รับเอามาตรฐานระหว่างประเทศและวิธีปฏิบัติที่แนะนำเป็นภาคผนวกแห่งอนุสัญญาฯ เพื่อความสะดวก⁴⁸ ซึ่งในกรณีนี้ ได้มีนักนิติศาสตร์ทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศให้ความเห็นที่ต่างกันไป กล่าวคือ

Professor Alexandrowicz⁴⁹ เห็นว่า มาตรฐานระหว่างประเทศขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ เป็นลักษณะของความตกลงระหว่างประเทศ และการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศ อาจทำได้โดยรัฐภาคีแต่ละรัฐตามข้อ 38 แห่งอนุสัญญาฯ ภาโก ค.ศ. 1944 ซึ่งเป็นลักษณะที่สำคัญเปรียบได้กับการตั้งข้อสงวนของสนธิสัญญา

⁴⁴ Buergenthal T., *Law-making in the international civil aviation organization*, 78.

⁴⁵ Ibid, 88.

⁴⁶ Ibid, 78.

⁴⁷ Ibid, 78.

⁴⁸ ข้อ 54 (เฮช) แห่งอนุสัญญาฯ ภาโก ค.ศ. 1944.

⁴⁹ Buergenthal T., *Law-making in the international civil aviation organization*, 100.

Professor Michael Milde⁵⁰ เห็นว่า ภาคนวกรแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของอนุสัญญา และไม่มีคำบังคับทางกฎหมายในฐานะที่เป็นสนธิสัญญา ฉะนั้น การรับเอาภาคนวกรแห่งอนุสัญญาและคำบังคับทางกฎหมายของภาคนวกรแห่งอนุสัญญา จึงมิได้อยู่ภายใต้หลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสนธิสัญญา เพราะข้อ 37 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ได้กำหนดให้รัฐภาคีมีพันธกรณี ในการที่จะร่วมกันในการทำใหักฎหมาย มาตรฐานและการจัดการในเรื่องต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกและการปรับปรุงการเดินอากาศให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งเป็นการขอความร่วมมือจากรัฐภาคี

จากการศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องสถานะของภาคนวกรแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ผู้เขียนเห็นด้วยกับ Professor Michael Milde เนื่องจากภาคนวกรแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ทั้ง 19 ฉบับ ถือได้ว่าเป็นการจัดทำฝ่ายเดียว จึงมิใช่กรณีที่บุคคลในทางกฎหมายระหว่างประเทศตกลงร่วมกันจัดทำภาคนวกรขึ้นถึงแม้ว่าจะได้มีการส่งภาคนวกรให้รัฐภาคีพิจารณาปฏิเสธก็ตาม

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงกลไกในการจัดทำภาคนวกรแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 แล้ว พบว่า ได้มีการนำเอาหลักการ contracting-out หรือที่เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า negative ratification procedure มาใช้ กล่าวคือ เป็นกรณีที่ต้องมีการการbinพลเรือนระหว่างประเทศได้รับมอบอำนาจจากธรรมนูญก่อตั้ง ในการสร้างกฎเกณฑ์เป็นภาคนวกร โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากรัฐภาคี แต่รัฐภาคียังคงมีสิทธิปฏิเสธกฎเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งสิทธิเช่นนี้จะต้องใช้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ หากรัฐภาคีเสียงข้างมากไม่ปฏิเสธภายในระยะเวลาดังกล่าว กฎเกณฑ์นั้นจะผูกพันรัฐภาคีทุกรัฐ แม้รัฐภาคีจะไม่ให้ความยินยอมอย่างชัดแจ้งก็ตาม นอกจากนี้ เมื่อพิจารณารูปแบบการจัดทำภาคนวกรแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ที่นำหลัก contracting-out หรือ negative ratification procedure มาใช้ ซึ่งสาระสำคัญ คือ ผูกพันรัฐภาคี โดยที่ไม่ต้องได้รับความยินยอม แสดงให้เห็นว่าภาคนวกรแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ไม่อาจเป็นความตกลงระหว่างประเทศได้ เพราะไม่มีการตกลงร่วมกันระหว่างบุคคลในทางระหว่างประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น หากผู้ร่างอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 มีเจตนารมณ์ที่จะให้ภาคนวกรแห่งอนุสัญญามีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของอนุสัญญาแล้วก็ต้องระบุเช่นนั้นไว้ในอนุสัญญาอย่างชัดแจ้ง ซึ่งนอกจากอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 จะมีได้ระบุไว้เช่นนั้นแล้ว ยังกำหนดให้ภาคนวกรแห่งอนุสัญญามีขึ้นเพื่อความสะดวก ด้วยเหตุผลที่ได้ว่ามาทั้งหมดนี้ จึงสรุปได้ว่า กฎเกณฑ์ที่ต้องมีการการbinพลเรือนระหว่างประเทศได้จัดทำขึ้นเป็นภาคนวกรแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 นั้น ไม่ได้มีสถานะทางกฎหมายเป็นสนธิสัญญาแต่อย่างใด

⁵⁰ Milde, M., Aviation Safety Oversight: Audits and the Law, *Annals of Air and Space Law*, XXVI, (Canada: McGill University, 2001), 165.

2.3.2.2 สถานะทางกฎหมายของข้อมติขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

เนื่องจากภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ได้มาจากการลงมติของคณะมนตรีโดยใช้เสียงสองในสาม⁵¹ จึงทำให้ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาดังกล่าวมีสถานะเป็นข้อมติรูปแบบหนึ่ง แต่การที่จะถือได้ว่าภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 เป็นกฎหมายระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นข้อมติขององค์การระหว่างประเทศได้หรือไม่ ต้องทำการวิเคราะห์ถึงสถานะทางกฎหมายของภาคผนวกแห่งอนุสัญญา

เนื่องจากองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศเป็นองค์การทางด้านเทคนิคจัดทำภาคผนวกแห่งอนุสัญญาขึ้นเพื่อความปลอดภัยทางการบิน โดยได้กำหนดเป็นมาตรฐานขั้นต่ำและมีผลใช้บังคับโดยรัฐภาคีไม่จำเป็นต้องแสดงเจตนาขอรับอย่างชัดแจ้งภายในระยะเวลาที่กำหนด หากรัฐภาคีเสียงข้างมากไม่ปฏิเสธข้อมติดังกล่าว ข้อมตินั้นก็จะผูกพันรัฐภาคีทั้งหมด ดังนั้นภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 จึงถือได้ว่าเป็นข้อมติรูปแบบหนึ่งที่มีค่าผูกพันรัฐภาคี

นอกจากนี้ ยังได้มีนักนิติศาสตร์ทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศ คือ Professor Michael Milde⁵² ได้ให้ความเห็นว่า มาตรฐานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศเป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับอย่างอ่อน (soft law) ซึ่งหมายถึง แนวทางปฏิบัติร่วมกันของรัฐต่าง ๆ ซึ่งไม่มีค่าบังคับเป็นกฎหมาย แต่อาจมีค่าบังคับทางการเมืองหรือศีลธรรม และมักมีเนื้อหาด้านเศรษฐกิจ สังคมหรือสิ่งแวดล้อม เช่น The Rio Declaration on Environment and Development 1992 หรืออาจเป็น desirable guidance material หรืออาจเป็น wishful thinking ซึ่งรัฐภาคีต้องปฏิบัติตามในฐานะที่เป็นสมาชิกขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินที่ได้กำหนดไว้โดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศอาจทำให้รัฐภาคีรัฐนั้นถูกกดดันทางการเมืองและอาจนำไปสู่การเผชิญหน้าของรัฐ

ผู้เขียนจึงเห็นว่า ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 อาจถือเป็นกฎหมายระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นข้อมติขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

2.3.3 ผลผูกพันของภาคผนวกแห่งอนุสัญญา

ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ สามารถแบ่งผลความผูกพันได้เป็น 2 กรณี ดังต่อไปนี้

⁵¹ ข้อ 48 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944, (ข้อ 90 (60)).

⁵² Milde, M., Aviation Safety Oversight: Audits and the Law, 169.

2.3.3.1 ผลผูกพันต่อรัฐสมาชิก

อนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 มีกลไกที่เปิดโอกาสให้รัฐภาคีที่ไม่มีความพร้อมหรือรัฐภาคีที่ไม่ประสงค์จะปฏิบัติตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญาใช้สิทธิปฏิเสธภาคผนวกแห่งอนุสัญญาภายในระยะเวลาที่กำหนด หากรัฐภาคีเสียงข้างมากไม่ปฏิเสธจะทำให้ภาคผนวกแห่งอนุสัญญามีผลผูกพันต่อรัฐภาคีทั้งหมด ผลผูกพันของภาคผนวกแห่งอนุสัญญาต่อรัฐภาคีสามารถจำแนกได้เป็นกรณีดังต่อไปนี้ คือ

1. ในกรณีที่รัฐภาคีเสียงข้างมากยอมรับภาคผนวกแห่งอนุสัญญาอย่างชัดเจน ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาจะผูกพันรัฐภาคีทั้งหมด ในฐานะเป็นข้อมติขององค์การระหว่างประเทศที่มีค่าบังคับ โดยคำนึงถึงเสียงข้างมากแต่ไม่เป็นเอกฉันท์
2. ในกรณีที่รัฐภาคีเสียงข้างมากปฏิเสธไม่ยอมรับภาคผนวกแห่งอนุสัญญาอย่างชัดเจนจะทำให้ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาตกไปทั้งฉบับ
3. ในกรณีที่รัฐสมาชิกเสียงข้างมากไม่มีการตอบรับหรือปฏิเสธ จะทำให้ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาผูกพันรัฐสมาชิกทั้งหมด ในฐานะที่เป็นข้อมติขององค์การระหว่างประเทศที่มีค่าบังคับ
4. ในกรณีที่รัฐสมาชิกเสียงข้างน้อยที่ปฏิเสธไม่ยอมรับอย่างชัดเจนจะทำให้ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาผูกพันรัฐสมาชิกทั้งหมด ในฐานะที่เป็นข้อมติขององค์การระหว่างประเทศที่มีค่าบังคับเช่นกัน

ทั้งนี้ แม้ว่าเมื่อภาคผนวกแห่งอนุสัญญาจะมีผลบังคับใช้และผูกพันรัฐภาคีทั้งหมดแล้วก็ตาม อนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ยังมีบทบัญญัติให้รัฐภาคีแต่ละรัฐสามารถแจ้งความแตกต่างได้ตามข้อ 38 ซึ่งจะทำให้ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาดังกล่าวไม่ผูกพันรัฐภาคี โดยรัฐภาคีนั้น ๆ จะต้องแจ้งความแตกต่างให้แก่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศทราบ ซึ่งการแจ้งความแตกต่างของรัฐภาคีสามารถแบ่งได้เป็นกรณีดังต่อไปนี้⁵³

1. รัฐภาคีเสียงข้างน้อยที่ปฏิเสธภาคผนวกแห่งอนุสัญญา เมื่อภาคผนวกดังกล่าวมีผลบังคับใช้ รัฐภาคีอาจแจ้งความแตกต่างทำให้ภาคผนวกดังกล่าวไม่ผูกพันรัฐภาคีนั้นได้
2. รัฐภาคีที่นิ่งเฉยไม่แจ้งว่าจะยอมรับภาคผนวกแห่งอนุสัญญา เมื่อภาคผนวกดังกล่าวมีผลบังคับใช้ รัฐภาคีอาจแจ้งความแตกต่างทำให้ภาคผนวกดังกล่าวไม่ผูกพันรัฐภาคีนั้นได้
3. รัฐภาคีที่ยอมรับภาคผนวกแห่งอนุสัญญาโดยชัดเจน เมื่อภาคผนวกดังกล่าวมีผลบังคับใช้ รัฐภาคีดังกล่าว อาจแจ้งความแตกต่างจะทำให้ภาคผนวกดังกล่าวไม่ผูกพันรัฐภาคีนั้น

⁵³ เนาวรัตน์ โรจน์ชีวิน, การสร้างกฎเกณฑ์และข้อบังคับการให้เป็นไปตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ, 28.

ทั้งนี้ รัฐภาคีจะต้องแจ้งความแตกต่างตามข้อ 38 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 โดยต้องเป็นไปตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญาที่สามารถแจ้งความแตกต่างได้ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

2.3.3.2 ผลผูกพันต่อรัฐที่สาม

การจัดทำภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 โดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศนั้น เป็นการวางหลักเกณฑ์โดยทั่วไปด้านการบินพลเรือน เพื่อให้เกิดความปลอดภัย ซึ่งโดยปกติแล้วตามหลักของอำนาจผูกพันของความตกลงระหว่างประเทศมีที่มาจากพื้นฐานที่ว่า สัญญาต้องเป็นสัญญา (pacta sunt servanda)⁵⁴ โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่ปรากฏอยู่ในกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศหรือจารีตประเพณีระหว่างประเทศก็ตาม ดังนั้น ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 จึงสามารถผูกพันเฉพาะแต่รัฐภาคีเท่านั้น จะไม่ผูกพันแก่รัฐที่สาม แต่ทั้งนี้ อนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ก็มีได้มีบทบัญญัติใดที่ห้ามมิให้รัฐที่สามหรือรัฐที่มีได้เป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องความยินยอมของรัฐว่าจะปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้ เช่น สหภาพโซเวียต (ชื่อในขณะนั้น) ปฏิบัติตามมาตรฐานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรฐานของภาคผนวก 1 ผู้ประจำหน้าที่ ภาคผนวก 6 การปฏิบัติการบินของอากาศยาน ภาคผนวก 8 ความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน ทั้งที่สหภาพโซเวียตไม่ได้เป็นรัฐภาคีขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ เนื่องจากหากปฏิบัติไม่ได้ตามมาตรฐานในเรื่องดังกล่าวแล้ว สหภาพโซเวียตจะถูกรัฐภาคีขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศห้ามบินผ่านหรือบินเข้า่านฟ้าและห้ามจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบิน⁵⁵

ทั้งนี้ ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ยังสามารถพัฒนากลายเป็นกฎหมายระหว่างประเทศได้ในบ่อเกิดอื่น เช่น หากภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ได้รับการยอมรับกันอย่างแพร่หลาย จนมีรัฐอื่นที่มีใช้รัฐภาคีขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศนำไปปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ (state practices) โดยเชื่อว่ากฎเกณฑ์ในภาคผนวกแห่งอนุสัญญาดังกล่าวเป็นกฎหมาย ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ก็จะกลายเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ สามารถผูกพันรัฐที่มีใช้รัฐภาคีขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้⁵⁶

⁵⁴ จุมพต สายสุนทร, *กฎหมายระหว่างประเทศ (เล่ม 1)*, พิมพ์ครั้งที่ 8, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), 32.

⁵⁵ Milde, M., Enforcement of aviation safety standard-problems of safety oversight, *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht*, 45(1996), (Germany: Institute of Air and Space Law, University Cologne, 1996), 91, 93.

⁵⁶ เนาวรัตน์ โรจน์ชีวิน, *การสร้างกฎเกณฑ์และข้อบังคับการให้เป็นไปตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ*, 29.

นอกจากนี้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ยังได้กำหนดให้มีแผนการตรวจติดตาม การกำกับดูแลความปลอดภัยของภูมิภาคหรือที่เรียกว่า Universal Safety Oversight Audit Program: USOAP เพื่อประเมินการดำเนินงานตามมาตรฐานและข้อเสนอแนะให้เกิดความปลอดภัยในระดับที่ยอมรับได้ของภูมิภาคทุกประเทศ ซึ่งระบบ USOAP นี้ได้มีการกำหนดข้อบังคับ และแนวทางการตรวจสอบในส่วนของการควบคุมและวิธีการปฏิบัติในด้านความปลอดภัย (safety) ประสิทธิภาพ (efficient) และด้านการปฏิบัติงานตามกฎระเบียบ (regular operation) เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงานและการตรวจสอบมาตรฐานในระดับสากล⁵⁷

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ภาคนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 เป็นภาคนวกที่มีลักษณะเฉพาะขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ กล่าวคือ เป็นข้อบังคับขององค์การระหว่างประเทศที่รัฐภาคีจะต้องปฏิบัติตามในฐานะที่เป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศ และมีผลผูกพันเฉพาะแต่รัฐภาคีเท่านั้น ซึ่งหากรัฐภาคีใดไม่ประสงค์จะปฏิบัติตามภาคนวกแห่งอนุสัญญาก็สามารถใช้สิทธิปฏิเสธภาคนวกแห่งอนุสัญญานั้นได้ นอกจากนี้ หากรัฐภาคีเสียงข้างมากไม่ใช้สิทธิปฏิเสธภาคนวกแห่งอนุสัญญาจะทำให้ภาคนวกแห่งอนุสัญญามีผลผูกพันต่อรัฐภาคีทั้งหมด สำหรับในกรณีเช่นนี้ ข้อ 38 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ได้มีบทบัญญัติให้รัฐภาคีแต่ละรัฐสามารถใช้สิทธิแจ้งความแตกต่างได้ ซึ่งจะทำให้ภาคนวกดังกล่าวไม่ผูกพันรัฐภาคีแต่ประการใด อีกทั้งยังได้จัดให้มีแผนการตรวจติดตามการกำกับดูแลความปลอดภัยของภูมิภาคเพื่อประเมินการดำเนินงานตามมาตรฐานและข้อเสนอแนะให้เกิดความปลอดภัยในระดับที่ยอมรับได้ของภูมิภาคทุกประเทศอีกด้วย ประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐภาคีขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ จึงก่อให้เกิดหน้าที่ในการที่จะไม่กระทำการอันขัดต่อวัตถุประสงค์ขององค์การระหว่างประเทศ ดังที่ ปรากฏในข้อ 26 แห่งอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 ที่ได้กำหนดว่า “คู่สัญญาตามสนธิสัญญามีหน้าที่ในการปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้วยความสุจริต”

ปัจจุบันภาคนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ.1944 มี 19 ภาคนวก (Annex) อันได้แก่

ภาคนวก 1 ใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ (Annex 1: Personnel Licensing)

ภาคนวก 2 กฎจราจรทางอากาศ (Annex 2: Rules of the Air)

ภาคนวก 3 การให้บริการทางด้านอุตุนิยมวิทยา (ข่าวอากาศ) สำหรับการปฏิบัติการบินระหว่างประเทศ (Annex 3: Meteorological Service for International Air Navigation)

⁵⁷ อุมพร หาริมพลสิทธิ์, ระบบบริหารความปลอดภัยในบริการเดินอากาศ ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ: กรณีศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินงานของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด กับมาตรฐานและข้อเสนอแนะขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ, ภาคนิพนธ์วิทยาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการบิน, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรัตนบัณฑิต, 2549), 4.

ภาคผนวก 4 แผนภูมิสำหรับการปฏิบัติการบิน (Annex 4: Aeronautical Charts)

ภาคผนวก 5 หน่วยสำหรับวัดที่ใช้ในการปฏิบัติการบินระหว่างภาคอากาศและภาคพื้นดิน (Annex 5: Units of Measurement to be Used in Air and Ground Operations)

ภาคผนวก 6 การปฏิบัติการบินของอากาศยาน (Annex 6: Operation of Aircraft)

ภาคผนวก 7 เครื่องหมายสัญชาติและทะเบียนอากาศยาน (Annex 7: Aircraft Nationality and Registration Marks)

ภาคผนวก 8 ความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน (Annex 8: Airworthiness of Aircraft)

ภาคผนวก 9 การอำนวยความสะดวกในการขนส่งทางอากาศ (Annex 9: Facilitations)

ภาคผนวก 10 การสื่อสารการบิน (Annex 10: Aeronautical Telecommunications)

ภาคผนวก 11 การให้บริการจราจรทางอากาศ (Annex 11: Air Traffic Services)

ภาคผนวก 12 การค้นหาและช่วยเหลือ (Annex 12: Search and Rescue)

ภาคผนวก 13 การสอบสวนอากาศยานประสบอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ (Annex 13: Aircraft Accident and Incident Investigation)

ภาคผนวก 14 สนามบิน (Annex 14: Aerodromes)

ภาคผนวก 15 การให้บริการข่าวและข้อมูลการบิน (Annex 15: Aeronautical Information Services)

ภาคผนวก 16 การป้องกันสิ่งแวดล้อม (Annex 16: Environmental Protection)

ภาคผนวก 17 การรักษาความปลอดภัย (Annex 17: Security)

ภาคผนวก 18 การขนส่งวัตถุอันตรายทางอากาศ (Annex 18: The Safe Transport of Dangerous Goods by Air) และ

ภาคผนวก 19 ระบบการจัดการด้านนิรภัย (Annex 19: Safety Management System)

2.4 เขตปลอดภัยในการเดินอากาศตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944

ในส่วนนี้ผู้เขียนจะศึกษาเนื้อหาที่เกี่ยวกับภาคผนวกที่ 14 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตปลอดภัยในการเดินอากาศในบทที่ 4 บทที่ 6 รวมทั้ง Appendix 6 และ Attachment B ตามภาคผนวก 14 ของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ซึ่งพื้นที่ในท่าอากาศยานจะแบ่งเป็น 2 เขตใหญ่ ๆ

คือ⁵⁸ เขตการบินและเขตนอกบิน ซึ่งจะได้ศึกษาเฉพาะในเรื่องเขตการบินซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ Attachment B ของภาคผนวกที่ 14 ดังต่อไปนี้

2.4.1 ลักษณะกายภาพของสนามบินที่เกี่ยวข้องกับเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ

2.4.1.1 เขตการบิน (airside)⁵⁹

เขตการบิน คือ พื้นที่ภายในท่าอากาศยานที่ให้อากาศยานใช้สำหรับการขึ้นลงและขับเคลื่อน รวมถึงพื้นที่บริเวณใกล้เคียงตลอดถึงอาคารหรือส่วนของอาคารที่ออกไปสู่พื้นที่นั้นโดยมีการควบคุมการเข้าออก ซึ่งในเขตการบินจะประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญดังต่อไปนี้คือ

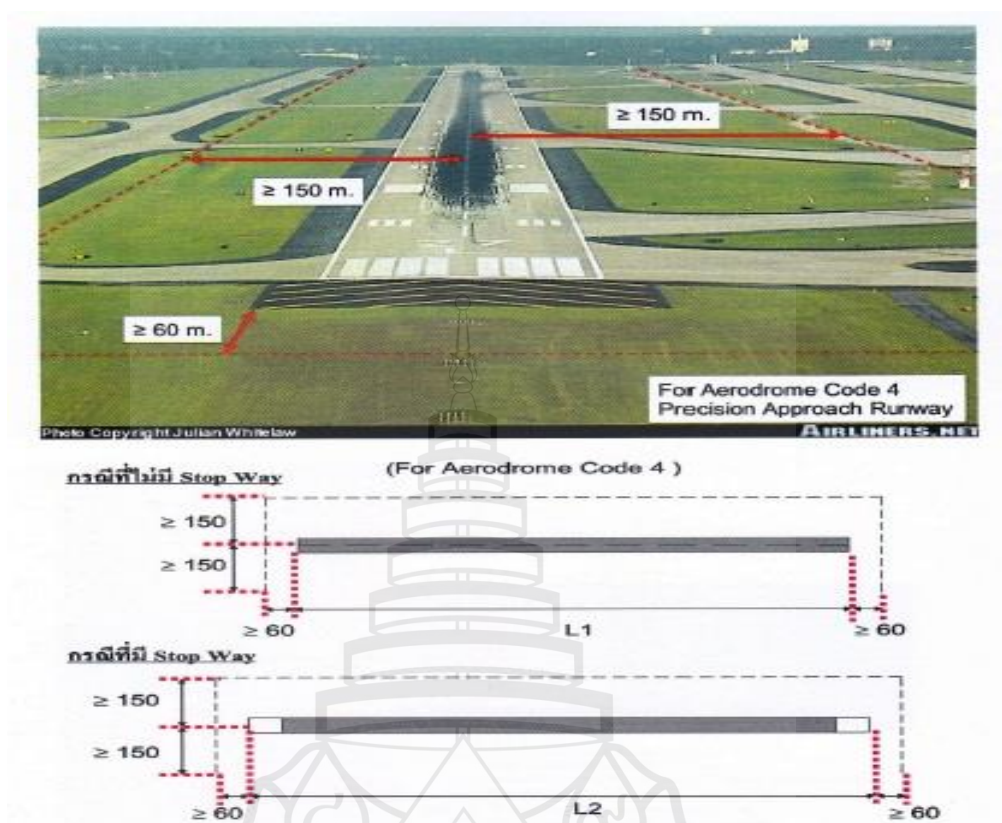
1. พื้นที่ปลอดภัยรอบทางวิ่ง (runway strip)

ทางวิ่ง (runway) คือ พื้นที่สนามบินที่จัดเตรียมไว้สำหรับการขึ้นลงของเครื่องบิน โดยเฉพาะทางวิ่งมีลักษณะเหมือนถนน แต่ต้องแข็งแรงทนทานกว่า เนื่องจากต้องรองรับเครื่องบิน ซึ่งมีน้ำหนักพิศมมาก พื้นผิวทางวิ่งอาจเป็นคอนกรีตหรือแอสฟัลต์กับคอนกรีตก็ได้ ที่สำคัญต้องมีผิวเรียบและมีความลาดเอียงที่เหมาะสมกับการให้เครื่องบินขึ้นลงได้อย่างสะดวกและปลอดภัย ความยาวของทางวิ่งขึ้นอยู่กับสภาพทางภูมิศาสตร์ของท่าอากาศยานและความต้องการใช้ทางวิ่งของเครื่องบินแต่ละแบบ

พื้นที่ปลอดภัยรอบทางวิ่ง (Runway Strip) และ Stopway (ถ้ามี) มีไว้เพื่อลดความเสี่ยงในการที่จะทำให้เกิดอันตรายต่ออากาศยานในกรณีที่ยกขึ้นนอกทางวิ่งและป้องกันอากาศยานที่บินอยู่เหนือพื้นที่ดังกล่าวระหว่างบินขึ้นหรือร่อนลงได้อย่างปลอดภัย พื้นที่ปลอดภัยรอบทางวิ่งต้องมีความกว้างมากกว่าหรือเท่ากับ 150 เมตรนับจากจุดกึ่งกลางของทางวิ่ง และต้องควบคุมไม่ให้มีสิ่งกีดขวางในพื้นที่นี้ ยกเว้นเครื่องช่วยในการเดินอากาศ แต่ต้องเป็นวัตถุที่แตกหักง่ายและติดตั้งให้ต่ำที่สุด ปรากฏตามภาพแสดงพื้นที่ปลอดภัยรอบทางวิ่ง ภาพที่ 2.1

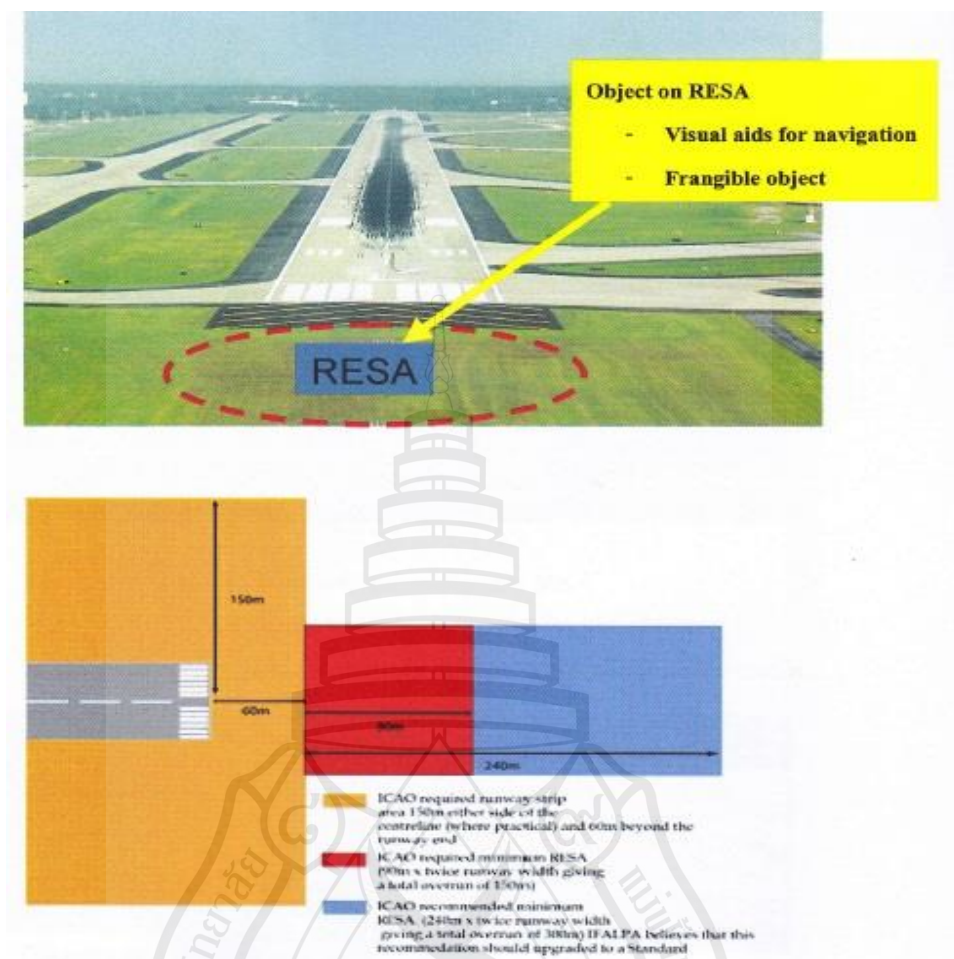
⁵⁸ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้วางแผนระบบงานท่าอากาศยาน (airport system planning) โดยได้กำหนดมาตรฐานและข้อแนะนำในการวางแผนแม่บทท่าอากาศยาน (airport master planning) ไว้ในคู่มือ Airport Planning part I (Doc 9184-AN/902 part I) เพื่อให้รัฐภาคีใช้เป็นแนวทางเดียวกัน.

⁵⁹ Part 2 Airside Development, Airport Planning part I.



ภาพที่ 2.1 พื้นที่ปลอดภัยรอบทางวิ่ง

2. พื้นที่ปลอดภัยปลายทางวิ่ง (Runway End Safety Area: RESA) คือ พื้นที่ที่ต่อออกไปจากปลายของพื้นที่ปลอดภัยรอบทางวิ่ง ขาวออกไปตามแนวถึงกลางทางวิ่งเป็นระยะทางไม่น้อยกว่า 90 เมตร ความกว้างมีระยะไม่น้อยกว่าสองเท่าความกว้างทางวิ่ง มีไว้เพื่อลดความเสี่ยงจากอันตรายที่เกิดกับอากาศยาน ในกรณีที่วิ่งเลออกจากปลายทางวิ่งซึ่งในพื้นที่นี้จะมีสิ่งกีดขวางไม่ได้ ยกเว้นเครื่องช่วยในการเดินอากาศ และต้องเป็นวัตถุที่แตกหักง่ายและติดตั้งให้ต่ำที่สุดเท่าที่ทำได้เช่นกัน ปรากฏตามภาพแสดงพื้นที่ปลอดภัยปลายทางวิ่ง ภาพที่ 2.2 และภาพแสดงเขต Runway Strips & RESA ภาพที่ 2.3



ภาพที่ 2.2 พื้นที่ปลอดภัยปลายทางวิ่ง (Runway End Safety Area: RESA)



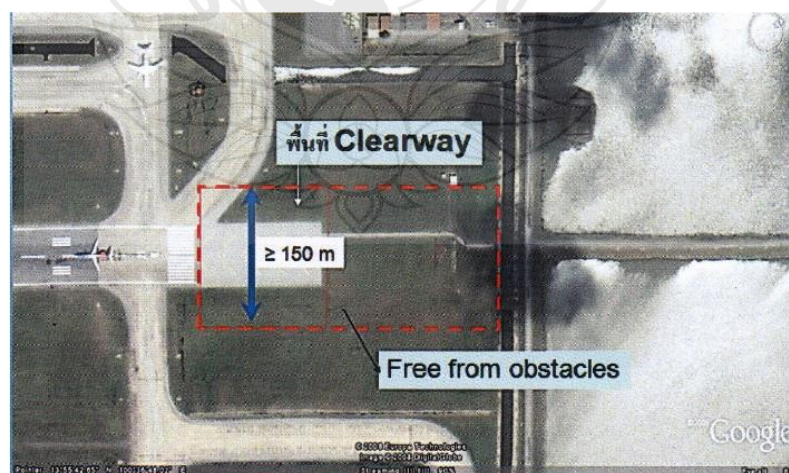
ภาพที่ 2.3 เขต Runway Strips & RESA

3. หัวทางวิ่ง (Threshold) คือ จุดเริ่มต้นของทางวิ่งที่อากาศยานใช้สำหรับ ร่อนลงสู่สนามบิน ปรากฏตามภาพแสดงหัวทางวิ่ง ภาพที่ 2.4



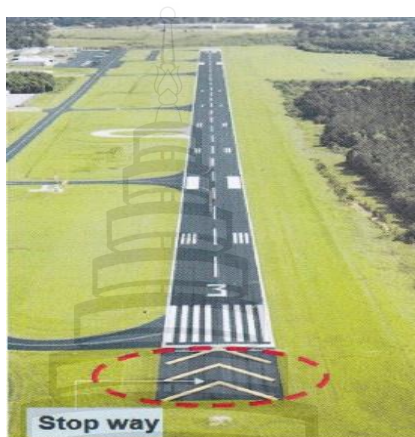
ภาพที่ 2.4 หัวทางวิ่ง

4. พื้นที่ปลอดสิ่งกีดขวาง (Clearways) คือ พื้นที่รูปสี่เหลี่ยมผืนผ้าบนพื้นดิน หรือพื้นน้ำต่อจากปลายทางวิ่งกำหนดขึ้นภายใต้การควบคุมให้ปลอดจากอุปสรรคหรือสิ่งกีดขวาง ยกเว้นเครื่องช่วยทัศนวิสัย (visual aids) ให้นักบินใช้เป็นระยะทางในการบินขึ้นและสามารถใช้เป็น จุดเริ่มต้นในการไต่ระดับความสูงของอากาศยานไปยังความสูงที่กำหนดได้อย่างปลอดภัย (Useful for aero plane take-off performance) ปรากฏตามภาพแสดงพื้นที่ปลอดสิ่งกีดขวาง ภาพที่ 2.5



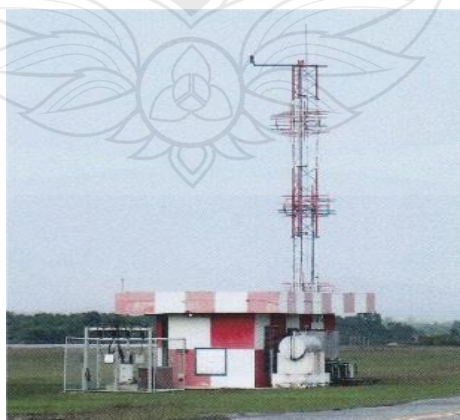
ภาพที่ 2.5 พื้นที่ปลอดสิ่งกีดขวาง

5. ทางหยุด (Stopway) คือ พื้นที่ที่ต่อจากปลายทางวิ่งในทิศทางที่อากาศยานจะวิ่งขึ้น ซึ่งจัดเตรียมไว้เป็นพื้นที่สำหรับกรณีที่อากาศยานกำลังวิ่งขึ้นต้องการยกเลิกการวิ่งขึ้น (aborted take-off) ให้อากาศยานมีระยะทางในการหยุดได้ ซึ่งบางสนามบินอาจประกาศไม่มีทางหยุดก็ได้ สำหรับสนามบินทหารจะเรียกพื้นที่นี้ว่า overrun ปรากฏตามภาพที่ 2.6



ภาพที่ 2.6 ทางหยุด

6. วัตถุที่แตกหักง่าย (Frangible Object) คือ วัตถุที่มีมวลต่ำ แตกหักง่ายเมื่อได้รับแรงกระแทก และทำอันตรายกับอากาศยานได้น้อยที่สุด ปรากฏตามภาพแสดงเครื่องช่วยในการเดินอากาศ (Navigation Aids) ที่ไม่เป็นวัตถุ Frangible ภาพที่ 2.7 และภาพแสดงเครื่องช่วยในการเดินอากาศที่เป็นวัตถุ Frangible Object ภาพที่ 2.8



ภาพที่ 2.7 เครื่องช่วยในการเดินอากาศ (Navigation Aids) ที่ไม่เป็นวัตถุ Frangible



ภาพที่ 2.8 เครื่องช่วยในการเดินอากาศที่เป็นวัตถุ Frangible Object

2.4.2 สิ่งกีดขวาง (Obstacle)

ในการเดินอากาศนักบินจำเป็นต้องเห็นสิ่งวัตถุใด ๆ ที่สูงเหนือระดับสิ่งแวดล้อมบริเวณรอบ ๆ สถานที่ซึ่งปฏิบัติการบินอยู่เมื่ออากาศดีท้องฟ้าแจ่มใสและเมื่อเกิดสภาพอากาศเปลี่ยนแปลง มีเมฆ หมอก ขาดต่อการมองเห็นวัตถุหรือสิ่งปลูกสร้างทั้งตามธรรมชาติและมนุษย์สร้างขึ้น จึงต้องทำให้นักบินสังเกตเห็นได้ชัดเพื่อที่จะควบคุมอากาศยานไม่ให้เข้าใกล้หรือเฉี่ยวชน

คำว่า “สิ่งกีดขวาง” มีความหมายตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถานบัญญัติไว้ดังนี้

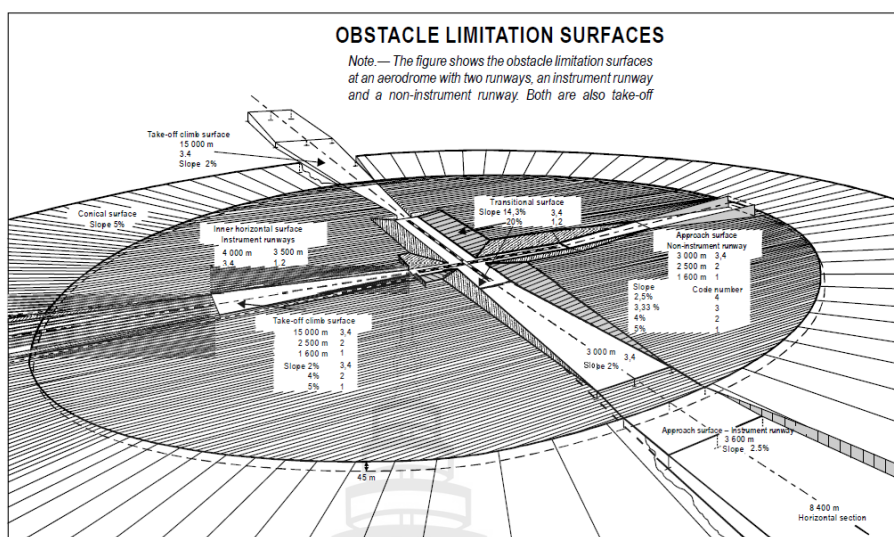
“สิ่ง” หมายความว่า “ของต่าง ๆ อย่าง อัน เป็นคำใช้แทนนามทั่วไปโดยไม่จำกัดว่าเป็นสิ่งมีชีวิตหรือไม่มีชีวิต”

“กีด” หมายความว่า “กั้น ขวาง หรือ เกะกะ”

“ขวาง” หมายความว่า “กีดกั้น หรือ สกิด”

เมื่อรวมกันแล้ว หมายความว่า ของต่าง ๆ ทั้งที่มีชีวิตหรือไม่มีชีวิต ที่กั้น หรือ เกะกะ หรือ สกิดกั้นสิ่งอื่นที่เคลื่อนที่ผ่านของต่าง ๆ

ส่วนในภาคผนวก 14 ให้หมายถึง “วัตถุที่อยู่กับที่และวัตถุที่เคลื่อนที่ทุกสิ่งไม่ว่าจะเป็นชั่วคราวหรือถาวรหรือส่วนหนึ่งของมัน ซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณที่ต้องการใช้เป็นพื้นที่เคลื่อนไหวยานการบินหรือที่สูงทะลุพื้นผิวที่ต้องการปกป้องเครื่องบินที่ทำการบิน” ทั้งนี้ภาคผนวก 14 ได้กำหนดความสูงอนุญาตที่จะมีสิ่งกีดขวางสูงได้ไม่เกิน ปรากฏตามภาพแสดงความสูงอนุญาตภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ ภาพที่ 2.9



ภาพที่ 2.9 ความสูงอนุญตาภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ

จากภาพที่ 2.9 ดังกล่าว พบว่า เขตปลอดภัยในการเดินอากาศนั้นเป็นพื้นที่ซึ่งอยู่ในห้วงอากาศโดยรอบสนามบิน ในพื้นที่เขตปลอดภัยในการเดินอากาศนั้นเมื่อมีสิ่งกีดขวางอยู่ในพื้นที่นั้นต้องมีการควบคุมสิ่งกีดขวางในพื้นที่ เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดในภาคผนวก 14 และเพื่อความปลอดภัยในการเดินอากาศ เป็นการป้องกันไม่ให้อากาศยานชนกับสิ่งกีดขวางทั้งในพื้นที่ปฏิบัติการ

2.4.2.1 แผนผังแสดงสิ่งกีดขวางของสนามบิน (aerodrome obstacle charts)

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ได้กำหนดให้รัฐภาคีควบคุมให้สนามบินที่รับผิดชอบดำเนินการจัดทำแผนที่การบินแสดงถึงอุปสรรคหรือสิ่งกีดขวางต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่บนพื้นดินภายในและรอบ ๆ สนามบิน ให้นักบินทราบข้อมูลระหว่างทำการบิน เข้า-ออก หรือ ขึ้น-ลง ณ สนามบินนั้น ได้อย่างปลอดภัย ซึ่งต้องนำแผนผังตัวอย่างไปประกาศไว้ในบรรณสารการบิน (Aeronautical Information Publication: AIP)⁶⁰ โดยแบ่งออกเป็น 3 แบบ ได้แก่

1. Aerodrome Obstacle Chart Type A

Chart Type A มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ นักบินได้ทราบข้อมูลก่อนตัดสินใจในการนำเครื่องบินขึ้นให้สูงพ้นจากสิ่งอุปสรรคหรือสิ่งกีดขวางในพื้นที่ (take off flight path area)

ขอบเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้ใน Chart Type A เป็นพื้นที่ที่เริ่มต้นที่ปลายทางวิ่งหรือปลาย clear way เริ่มต้นที่ความกว้าง 180 เมตร และบานปลายออกไปในอัตรา 12.5% ในแต่ละด้าน

⁶⁰ คู่มือภาคผนวก 14 หน้า 192.

จนกระทั่งถึงความกว้าง 1,800 เมตร แล้วจึงเป็นแนวนานกับแนวตั้งกลางทางวิ่งจนถึงความยาวสุดท้ายที่ระยะ 12,000 เมตร พื้นที่ทั้งหมดนี้เรียกว่า take-off flight path area ซึ่งในขอบเขตพื้นที่นี้จะแสดงถึงตำแหน่งและความสูงของสิ่งกีดขวางอันจะเป็นอุปสรรคในการบิน และในแผนผังชนิดนี้ มีการแสดงถึงอุปสรรคหรือสิ่งกีดขวาง เช่น ความสูงของอาคาร เสาอากาศ ป้ายโฆษณา ต้นไม้ ภูเขา หรือสิ่งก่อสร้างอื่นใดที่มีความสูงเกินกว่า 1.2% เพื่อเป็นข้อมูลสิ่งกีดขวางไว้สำหรับให้นักบินทราบ และใช้ในการปฏิบัติการบินขึ้น Take-off procedure

2. Aerodrome Obstacle Chart Type B

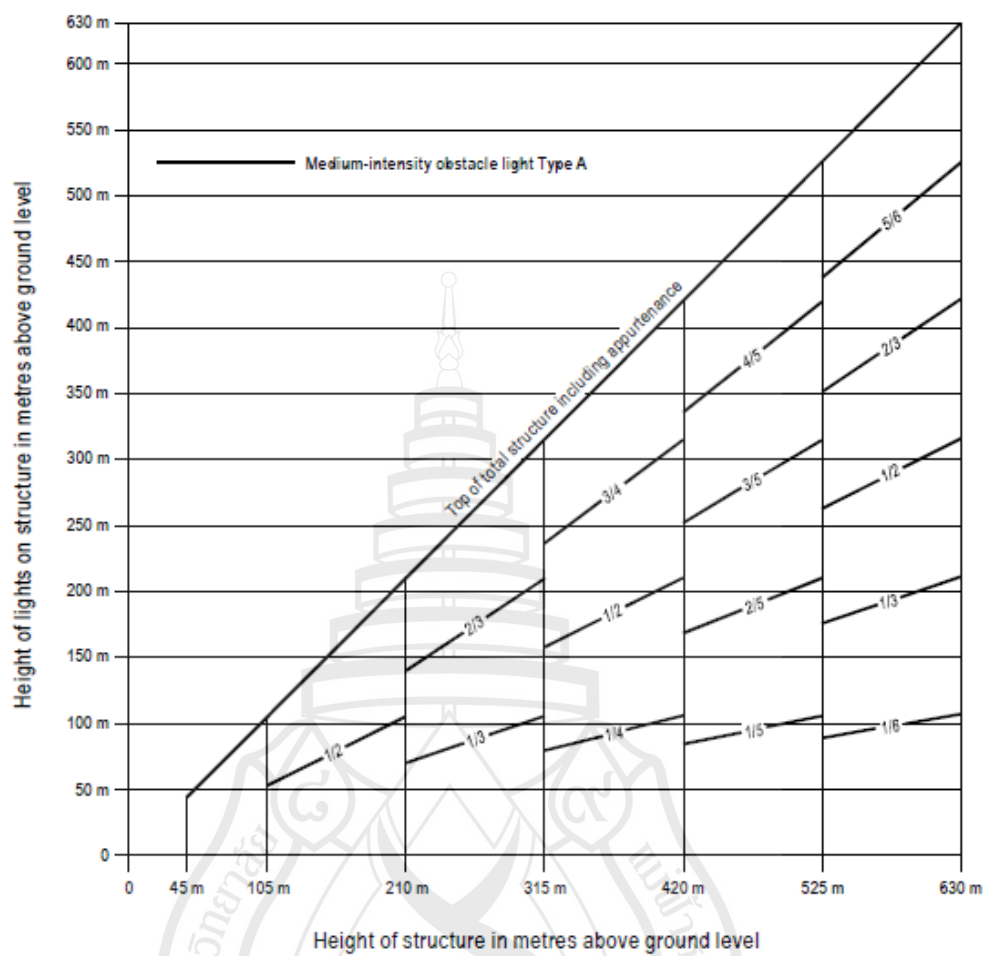
Chart Type B มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ให้นักบินได้ทราบข้อมูลก่อนนำเครื่องบินขึ้น-ลง หรือบินเข้ามาต่อวงจรที่อยู่โดยรอบของสนามบินให้สูงพ้นจากอุปสรรคหรือสิ่งกีดขวางรอบพื้นที่เขตสนามบิน

ตามขอบเขตพื้นที่ที่ถูกระบุเป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศที่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดในภาคผนวก 14 และเป็นไปตามที่รัฐได้ประกาศเป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศรอบเขตสนามบินนั้น โดยแผนที่จะระบุสิ่งกีดขวางหรืออุปสรรค เช่น อาคาร เสาอากาศ ต้นไม้ ภูเขาหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นใด ที่มีความสูงเกินเกณฑ์มาตรฐานในเรื่องเขตปลอดภัยในการเดินอากาศของอุปสรรคที่อยู่ในเขตพื้นที่ Approach Surface, Take-off Climb Surface, Transitional Surface, Inner Horizontal Surface และ Conical Surface

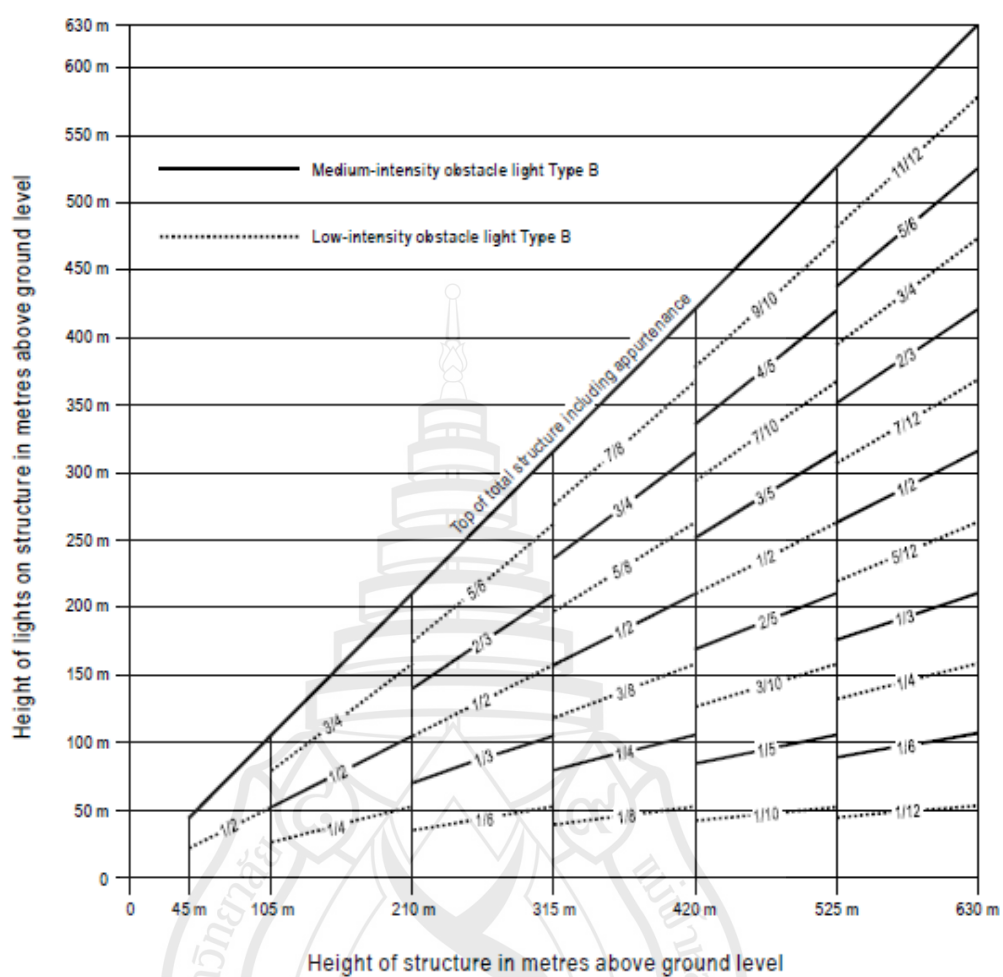
3. Aerodrome Obstacle Chart Type C

Chart Type C มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ให้นักบินทราบข้อมูลสิ่งกีดขวางหรืออุปสรรคต่าง ๆ ระหว่างการบินเข้า (arrival) หรือบินออกจากเขตสนามบิน (departure) โดยมีขอบเขตพื้นที่ภายในและรอบสนามบินในรัศมี 45 กิโลเมตร ซึ่งจะแสดงอุปสรรคหรือสิ่งกีดขวางที่มีความสูงเกินกว่า 500 ฟุต และแสดงเป็นสัญลักษณ์สีแดง

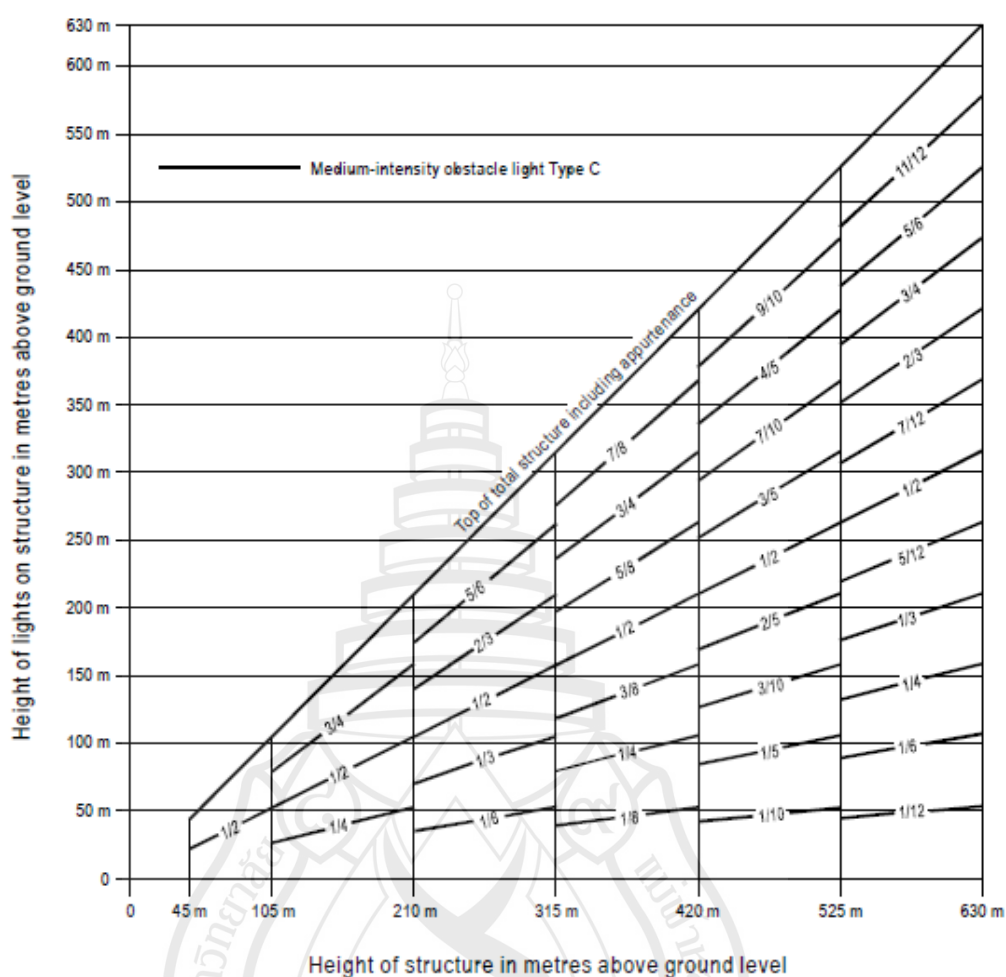
ทั้งนี้ ปรากฏตามภาพแสดงตัวอย่างสิ่งกีดขวางตามภาพที่ 2.10 ถึง 2.12



ภาพที่ 2.10 Aerodrome Obstacle Chart Type A



ภาพที่ 2.11 Aerodrome Obstacle Chart Type B



แผนภาพที่ 2.12 Aerodrome Obstacle Chart Type C

2.4.3 เขตปลอดภัยในการเดินอากาศ

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ได้กำหนดพื้นที่เขตความปลอดภัยการเดินอากาศเป็นมาตรฐาน โดยแบ่งความสูงของสิ่งปลูกสร้างกับระยะห่างออกเป็นส่วน ๆ กับ 10 เขตตามประเภทรหัสตัวเลข (code number) และรหัสตัวอักษร (code letter) ของสนามบิน ดังต่อไปนี้

2.4.3.1 ภาคผนวก 14 ได้แบ่งสนามบินออกเป็นรหัส (code) ต่าง ๆ เพื่อความสะดวกในการวางกฎเกณฑ์⁶¹ โดยแบ่งเป็น

1. รหัสตัวเลขของสนามบิน 4 รหัส (aerodrome code) ดังนี้

Aerodrome code 1 สำหรับเครื่องบินที่ใช้ความยาวทางวิ่งน้อยกว่า 800 เมตร

⁶¹ ภาคผนวก 14 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944, 1.7 รหัสอ้างอิง (reference code).

Aerodrome code 2 สำหรับเครื่องบินที่ใช้ความยาวทางวิ่งตั้งแต่ 800 เมตร จนถึง 1,200 เมตร

Aerodrome code 3 สำหรับเครื่องบินที่ใช้ความยาวทางวิ่งตั้งแต่ 1,200 เมตร แต่ไม่ถึง 1,800 เมตร

Aerodrome code 4 สำหรับเครื่องบินที่ใช้ความยาวทางวิ่งตั้งแต่ 1,800 เมตร และมากกว่า

2. รหัสตัวอักษรของสนามบิน 6 รหัส ดังนี้

Aerodrome code a ความยาวปีกไม่ถึง 15 เมตร

Aerodrome code b ความยาวปีก 15 เมตร แต่ไม่ถึง 24 เมตร

Aerodrome code c ความยาวปีก 24 เมตร แต่ไม่ถึง 36 เมตร

Aerodrome code d ความยาวปีก 36 เมตร แต่ไม่ถึง 52 เมตร

Aerodrome code e ความยาวปีก 52 เมตร แต่ไม่ถึง 65 เมตร

Aerodrome code f ความยาวปีก 65 เมตร แต่ไม่ถึง 80 เมตร

2.4.3.2 พื้นที่เขตปลอดภัยในการเดินอากาศ (obstacle limitation surface) ประกอบด้วย เขตพื้นที่รวม 10 เขต คือ

1. Runway Strip
2. Approach Surface
3. Take-off Climb Surface
4. Transitional Surface
5. Inner Horizontal Surface
6. Conical Surface
7. Inner Approach Surface
8. Inner Transitional Surface
9. Balked Landing Surface
10. เขต Obstacle Free Zone (OFZ)

โดยมีรายละเอียดพื้นที่เขตปลอดภัยในการเดินอากาศตามรหัสของการบิน ดังนี้

1. เขต Runway Strip เป็นพื้นที่ที่กำหนดภายในเขตสนามบิน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่รวมทั้งพื้นที่ของทางวิ่ง และทางหยุด (ถ้ามี) มีไว้เพื่อลดความเสี่ยงในการที่จะทำให้เกิดอันตรายต่ออากาศยานในกรณีที่จะวิ่งออกนอกทางวิ่ง และป้องกันอากาศยานที่บินอยู่เหนือพื้นที่ดังกล่าวระหว่างบินขึ้นหรือร่อนลงได้อย่างปลอดภัย

1) ขอบพื้นที่ตามมาตรฐานสำหรับ instrument runway (code 1, 2, 3, 4) เป็นพื้นที่รอบทางวิ่งและรอบทางหยุด (ถ้ามี) มีความยาวต่อเนื่องไปจากจุดเริ่มต้นและปลายทางวิ่งหรือปลายทางหยุด (ถ้ามี) อย่างน้อย 60 เมตร และมีความกว้างอย่างน้อย 150 เมตรจากกึ่งกลางทางวิ่ง

2) ระยะความสูงอนุญาตไม่ให้มีสิ่งปลูกสร้างใดๆ หรือต้นไม้ขึ้นต้นในบริเวณนี้ ยกเว้นเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ และเครื่องช่วยในการเดินอากาศดังกล่าวต้องเป็นวัสดุที่แตกหักง่าย (Frangible Object) ไม่เป็นอันตรายต่ออากาศยาน และภายในระยะ 60 เมตรจากกึ่งกลางทางวิ่ง เครื่องช่วยในการเดินอากาศที่ติดตั้งอยู่ได้ต้องเป็น Visual Aids เท่านั้น ปรากฏตามภาพที่ 2.13



ภาพที่ 2.13 พื้นที่ปลอดภัยรอบทางวิ่งในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ

2. เขต Approach Surface เป็นเขตพื้นที่ที่ต่อเนื่องไปจากหัวทางวิ่งกำหนดเป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศให้อากาศยานสามารถร่อนลงได้อย่างปลอดภัยโดยปราศจากอุปสรรคและสิ่งกีดขวางในแนวร่อนลง

1) ขอบเขตพื้นที่ตามมาตรฐานสำหรับ instrument runway code 4

ก. ขอบพื้นที่ด้านกว้าง (inner edge) เริ่มจากจุดที่ห่างจาก Threshold ของทางวิ่งเป็นระยะทาง 60 เมตร ตั้งฉากกับเส้นกึ่งกลางทางวิ่ง และมีความกว้างรวม 300 เมตร (ห่างจากกึ่งกลางทางวิ่งด้านละ 150 เมตร)

ข. ด้านยาวทั้งสองด้านจะเริ่มจากปลายของ Inner Edge และบานออก (divergence) จากแนวที่ขนานกับกึ่งกลางทางวิ่งอย่างสม่ำเสมอในอัตรา 15% ขอบเขตควบคุม มีระยะทางรวม 15 กิโลเมตร

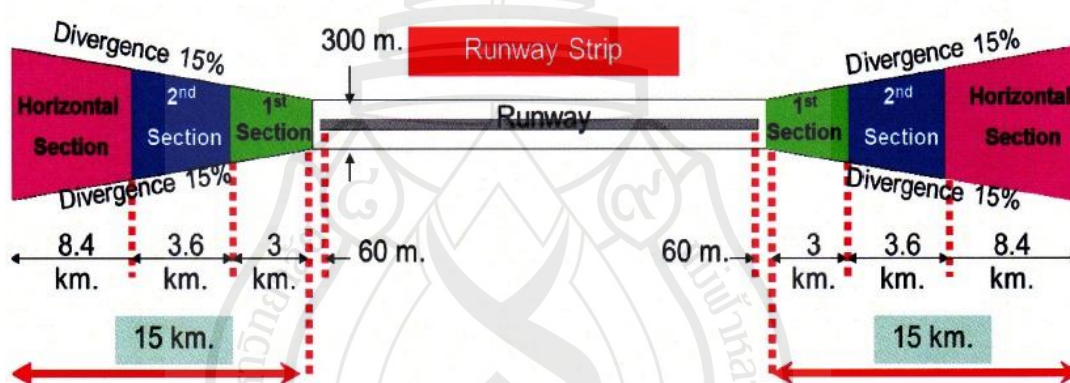
2) พื้นที่ Approach Surface สามารถแบ่งออกเป็น 3 พื้นที่ ตามระยะความสูง อนุญาตเทียบกับค่าระดับที่หัวทางวิ่ง ดังนี้

ก. First section - เป็นพื้นที่ภายในระยะ 3,000 เมตรแรกระยะความสูง อนุญาตไม่เกิน slope 2% (H:V=50:1)

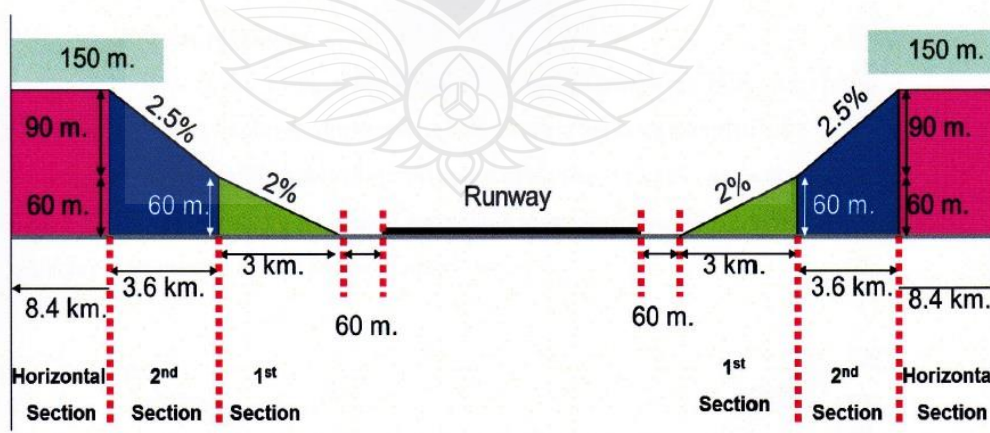
ข. Second section - เป็นพื้นที่ที่ต่อจาก First section เป็นระยะทาง 3,600 เมตร ระยะความสูงอนุญาตไม่เกิน 2.5% (H:V=40:1)

ค. Final Section - เป็นพื้นที่ในระยะสุดท้าย เป็นระยะทาง 8,400 เมตร ตลอดพื้นที่นี้มีระยะสูงอนุญาตไม่เกิน 150 เมตร

ปรากฏตามภาพที่ 2.14 และ 2.15



ภาพที่ 2.14 พื้นที่ Approach Surface



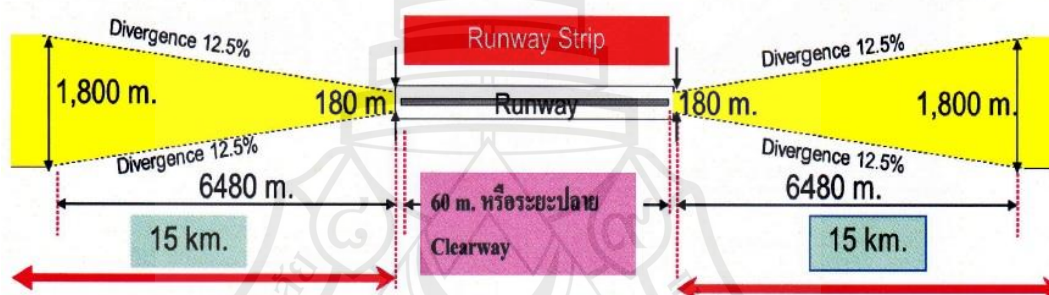
ภาพที่ 2.15 ระยะความสูงอนุญาตของ Approach Surface

3. เขต Take-off Climb Surface เป็นเขตพื้นที่กำหนดให้สามารถนำอากาศยานบินขึ้นไประดับความสูงไปได้อย่างปลอดภัย

1) ขอบเขตสำหรับ aerodrome code 4 ได้กำหนดขอบพื้นที่ inner edge ให้เริ่มจากปลายทางวิ่งเป็นระยะทาง 60 เมตร หรือปลาย clearway โดยมีความกว้างตั้งฉากกับกึ่งกลางทางวิ่งมีความกว้างรวม 180 เมตร

2) ความยาวของพื้นที่จะเริ่มจากปลาย inner edge เบนออกจากแนวที่ขนานกับทางวิ่งในอัตรา 12.5% จนถึงระยะที่ได้ความกว้างรวม 1,200 เมตรและควบคุมเป็นระยะทางรวมทั้ง 15 กิโลเมตร

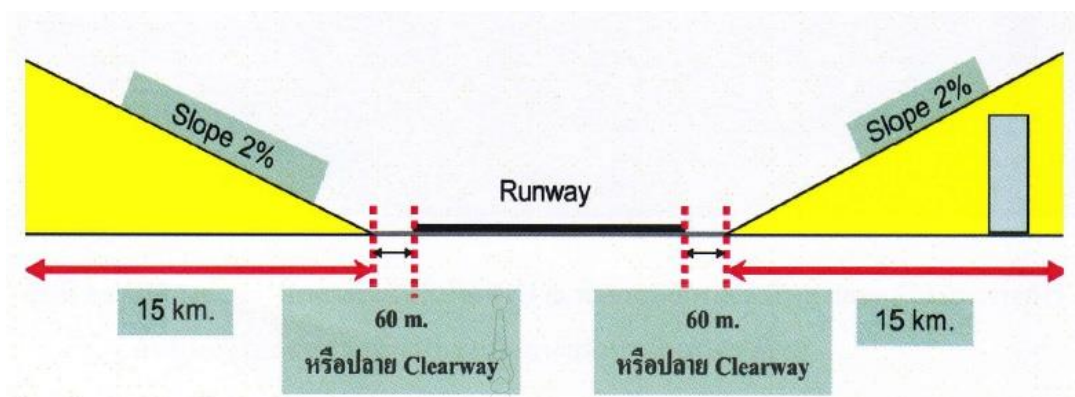
ปรากฏตามภาพที่ 2.16



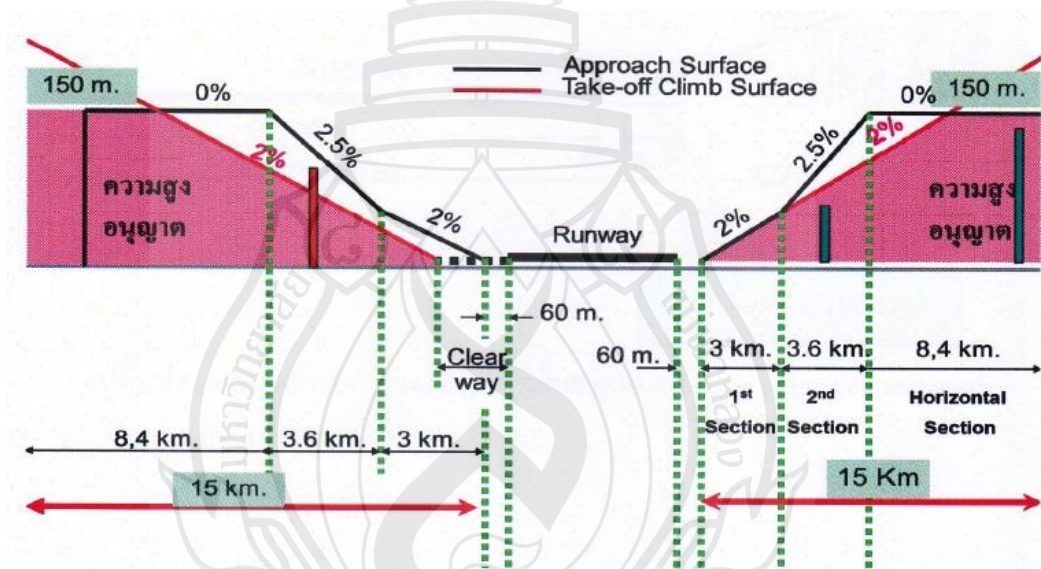
ภาพที่ 2.16 เขต Take-off Climb Surface

3) ระยะความสูงอนุญาตกำหนดว่า สิ่งก่อสร้างต่าง ๆ รวมทั้งต้นไม้ยืนต้น มีความสูงอยู่ในเขตพื้นที่นี้ไม่เกิน Slope 2% (H:V=50:1) คิดเทียบความสูงจากค่าระดับที่ปลายทางวิ่งด้านที่อากาศยานบินขึ้น ดังนั้นหากมีสิ่งก่อสร้างที่อยู่ภายในเขตพื้นที่ทั้ง Take-Off Climb Surface และ Approach Surface ให้พิจารณาระยะความสูงอนุญาตทั้งสองกรณีตามมาตรฐานกำหนดมาพิจารณาใช้ค่าที่ต่ำกว่าเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาควบคุมความสูงของสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ⁶² ปรากฏตามภาพที่ 2.17 และ 2.18

⁶² ตาม Annex 14 Recommendation ข้อ 4.2.26 “ถ้าไม่มีวัตถุใดในเขต Take-off Climb Surface ที่ใช้ความสูงอนุญาตโดยใช้ความลาดชันถึง 2% (1:50) วัตถุใหม่ที่จะอนุญาตความสูงควรจำกัดความลาดชันที่ 1.6% (1:62.5)”.



ภาพที่ 2.17 ระยะความสูงอนุญาตของ Take-off Climb Surface



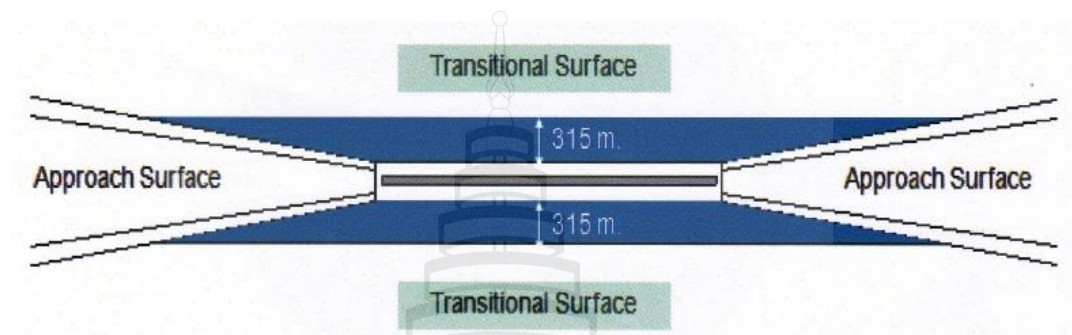
ภาพที่ 2.18 ระยะความสูงอนุญาตของ Approach Surface และ Take-off Climb Surface

4. เขต Transitional Surface เป็นเขตพื้นที่ที่อยู่ต่อจากเขต Runway Strip ตลอดแนวความยาวทางวิ่งทั้ง 2 ด้าน มีไว้เพื่อให้อากาศยานที่อยู่เหนือพื้นที่นี้ได้อย่างปลอดภัย

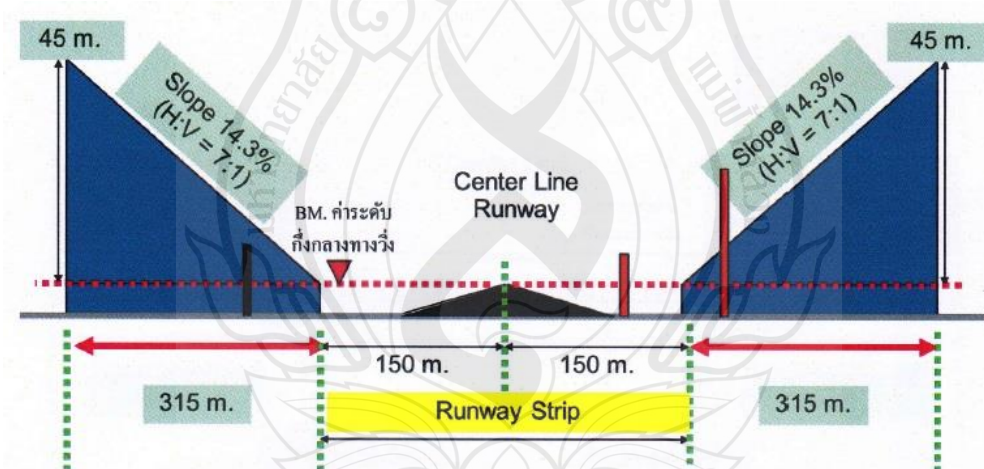
1) ขอบเขตสำหรับ Instrument Runway Code กำหนดให้ความกว้างของเขตนี้จะห่างจากเขต Runway Strip เป็นระยะทาง 315 เมตร และความยาวจะขนานกับทางวิ่งไปจรดแนวเขต Approach Surface

2) ระยะความสูงอนุญาต กำหนดให้ความสูงอนุญาตในเขตนี้เริ่มจากขอบ runway strip และมีความสูงของสิ่งก่อสร้างได้ไม่เกิน slope 14.33% (H:V=7:1) เทียบกับค่าระดับที่กึ่งกลางทางวิ่ง ณ จุดที่สิ่งก่อสร้างตั้งฉากกับกึ่งกลางทางวิ่ง

ปรากฏตามภาพที่ 2.19 และ 2.20



ภาพที่ 2.19 ขอบเขต Transitional Surface



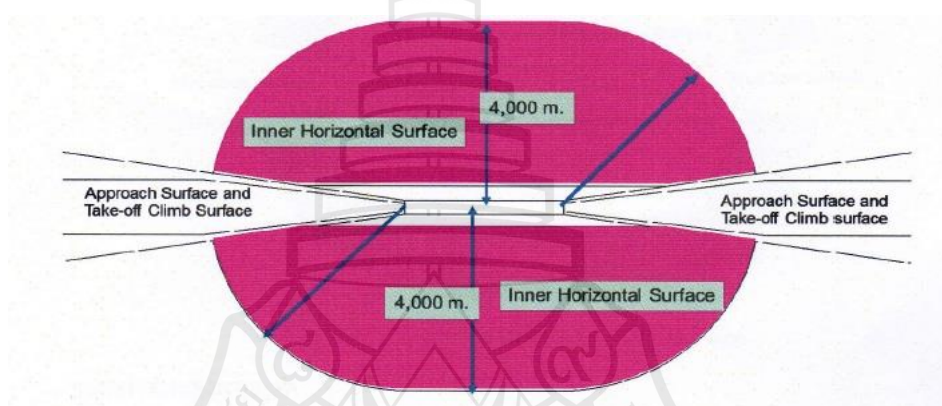
ภาพที่ 2.20 ระยะความสูงอนุญาตของ Transitional Surface

5. เขต Inner Horizontal Surface เป็นเขตพื้นที่ที่กำหนดให้อากาศยานสามารถเคลื่อนไหวเหนือสนามบินเพื่อต่อวงจรในการนำอากาศยานร่อนลงหรือบินขึ้นได้อย่างปลอดภัยจากอุปสรรคหรือสิ่งกีดขวาง เป็นพื้นที่ที่อยู่บริเวณด้านข้างทางวิ่งที่ต่อออกจากเขตพื้นที่ Transition Surface

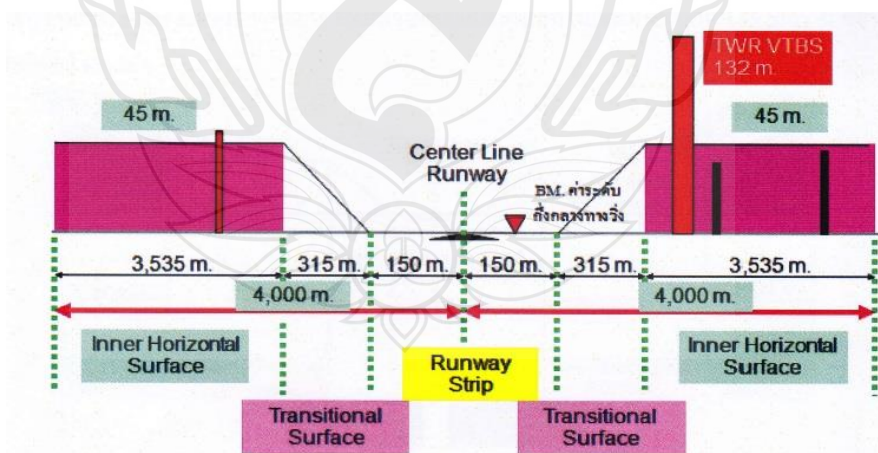
1) ขอบเขตสำหรับ Instrument Runway Code 4 กำหนดให้ความกว้างเริ่มจากขอบของพื้นที่ Transition Surface และขอบนอกพื้นที่ที่อยู่ห่างจากกึ่งกลางทางวิ่งหรือหัวทางวิ่งเป็นระยะ 4,000 เมตรและความยาวพื้นที่จะไปจรดกับเขตพื้นที่ Approach Surface

2) ระยะความสูงอนุญาต กำหนดให้สามารถมีสิ่งก่อสร้างมีความสูงทั้งพื้นที่นี้ได้ไม่เกิน 45 เมตร คัดเทียบจากค่าระดับที่กึ่งกลางทางวิ่ง ที่ตั้งฉากกับกึ่งกลางทางวิ่ง ณ จุดสิ่งก่อสร้างนั้น

ปรากฏตามภาพที่ 2.21 และ 2.22



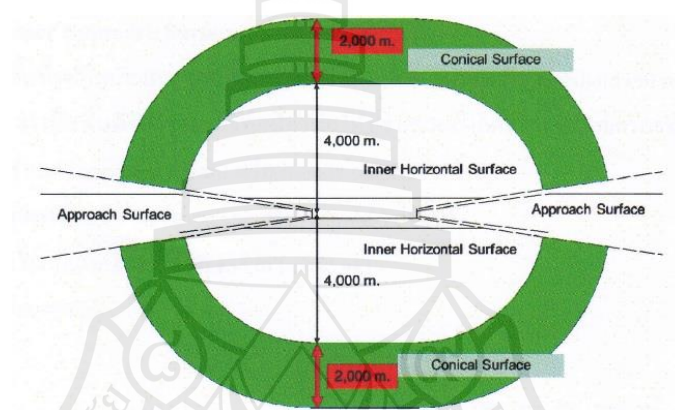
ภาพที่ 2.21 ขอบเขต Inner Horizontal Surface



ภาพที่ 2.22 ระยะความสูงอนุญาตของ Inner Horizontal Surface

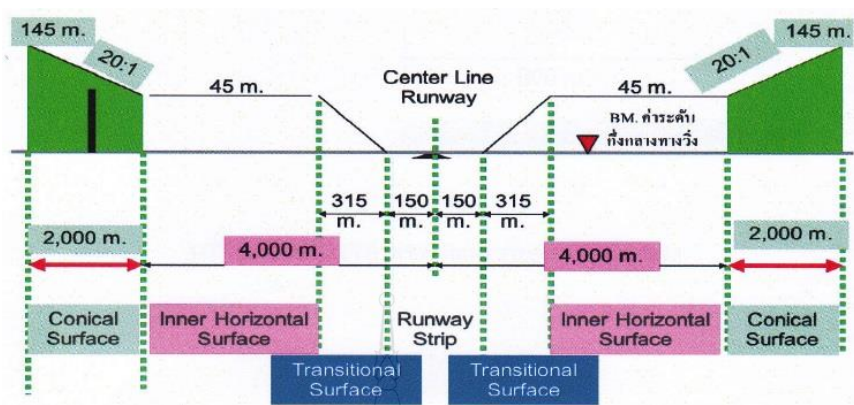
6. เขต Conical Surface เป็นเขตพื้นที่ที่กำหนดให้อากาศยานสามารถเคลื่อนไหวเหนือสนามบินเพื่อต่อวงจรในการนำอากาศยานร่อนลงหรือบินขึ้นได้อย่างปลอดภัยจากอุปสรรคหรือสิ่งกีดขวาง เป็นพื้นที่บริเวณด้านข้างทางวิ่งที่ต่อออกจากเขตพื้นที่ Inner Horizontal Surface

1) ขอบเขต (สำหรับ instrument runway code 4) กำหนดว่าเป็นพื้นที่ที่อยู่ต่อไปจาก Inner Horizontal Surface และมีขอบเขตพื้นที่ที่ห่างจาก Inner Horizontal Surface เป็นระยะ 2000 เมตร หรือห่างจากกึ่งกลางทางวิ่งหรือหัวทางวิ่งทั้งสองด้านเป็นระยะทาง 6,000 เมตร ปรากฏตามภาพที่ 2.23



ภาพที่ 2.23 ขอบเขต Conical Surface

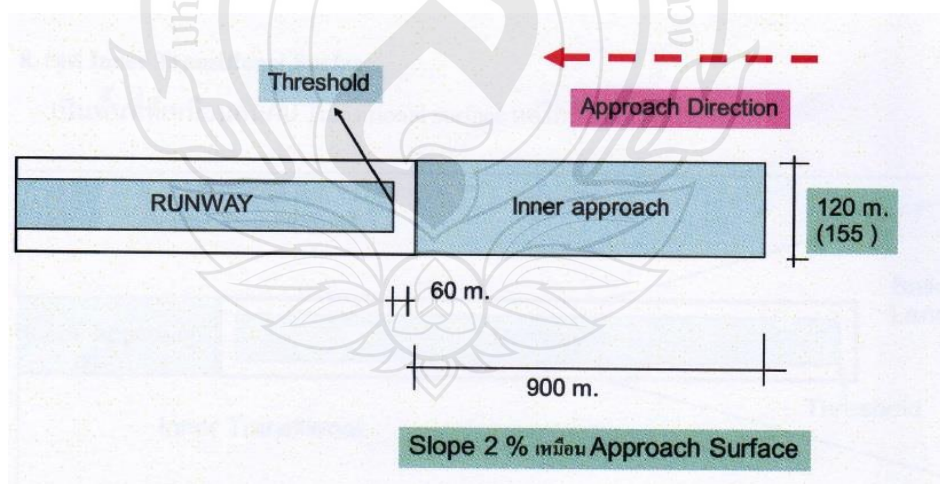
2) ระยะความสูงอนุญาต กำหนดความสูงให้มีสิ่งก่อสร้างใด ๆ เริ่มจากขอบ Inner Horizontal Surface ที่ความสูง 45 เมตร และมีความสูงไม่เกิน slope 5% (H:V=20:1) จนมีความสูงได้มากที่สุดในพื้นที่นี้คือ 145 เมตร ณ ขอบของ Conical Surface ปรากฏตามภาพที่ 2.24



ภาพที่ 2.24 ระยะความสูงอนุญาตของ Conical Surface

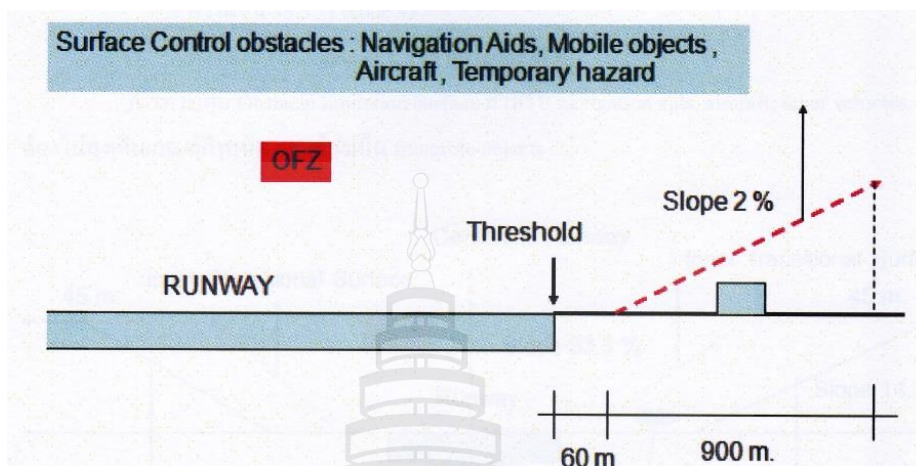
7. เขต Inner Approach Surface เป็นพื้นที่รูปสี่เหลี่ยมมุมฉากที่อยู่ระหว่าง Approach Surface กับ Threshold (60 เมตร จาก threshold: code 4) เป็นพื้นที่ที่กำหนดไว้เพื่อป้องกันให้ปราศจากสิ่งกีดขวาง แม้แต่เครื่องช่วยในการเดินอากาศ และ Temporary Hazard หรือ Mobile Objects, Aircraft

1) ขอบเขต (สำหรับ precision approach runway เท่านั้น) มีขนาดความกว้าง 120 เมตร (code 4E), 155 เมตร (code 4F) และยาว 900 เมตร ปรากฏตามภาพที่ 2.25



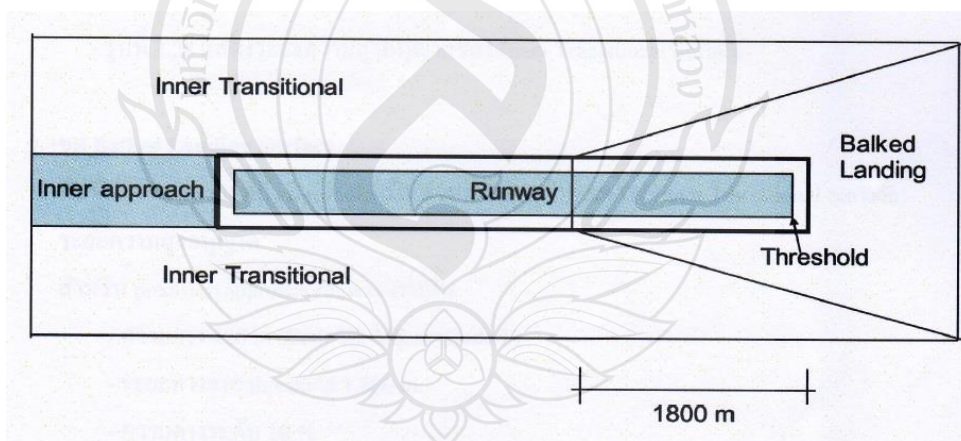
ภาพที่ 2.25 ขอบเขต Inner Approach Surface

2) ระยะความสูงอนุญาต มีลักษณะ Slope 2% ปรากฏตามภาพที่ 2.26



ภาพที่ 2.26 ระยะความสูงอนุญาตของ Inner Approach Surface

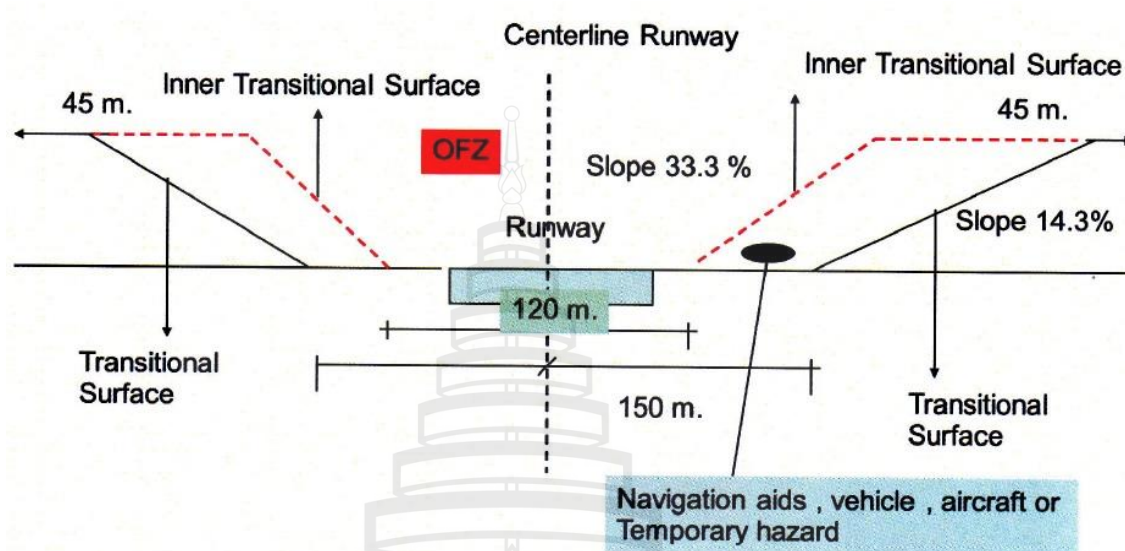
8. เขต Inner Transitional Surface เป็นพื้นที่ที่เหมือนกับ Transitional Surface แต่ไกล่ทางวิ่งมากกว่า ปรากฏตามภาพที่ 2.27



ภาพที่ 2.27 ขอบเขต Inner Transitional Surface

ระยะความสูงอนุญาตสำหรับ Precision Approach Runway เท่านั้น กำหนดความชันไว้ที่ 33.3% (code 4) ความกว้าง 120 เมตร (code 4E) , 155 เมตร (code 4F) ซึ่งการควบคุม

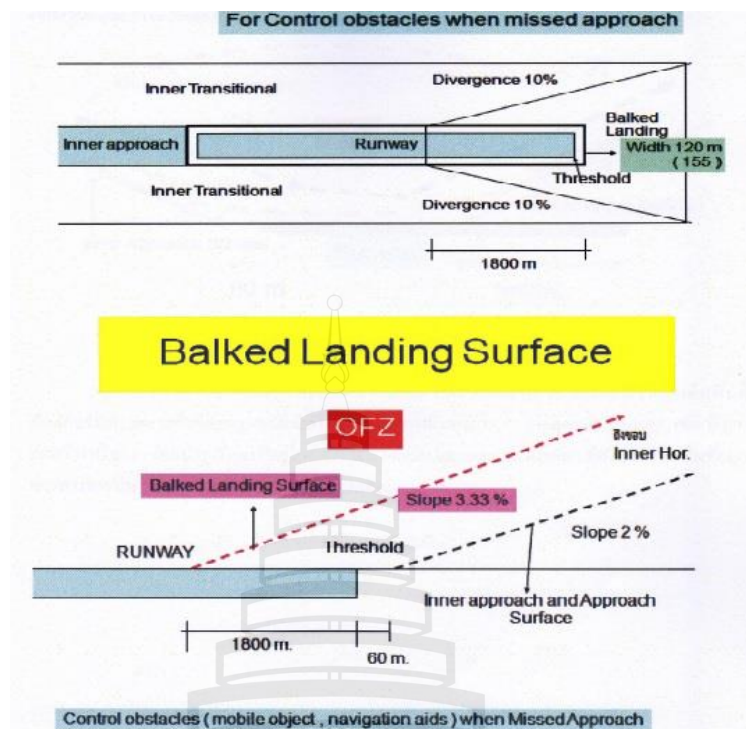
obstacle limited surface สำหรับ Navigation Aids, Aircraft, Other Vehicles ต้องไม่เกินเกณฑ์กำหนด และต้องเป็น Frangible Objects ปรากฏตามภาพที่ 2.28



ภาพที่ 2.28 ระยะความสูงอนุญาตของ Inner Transitional Surface

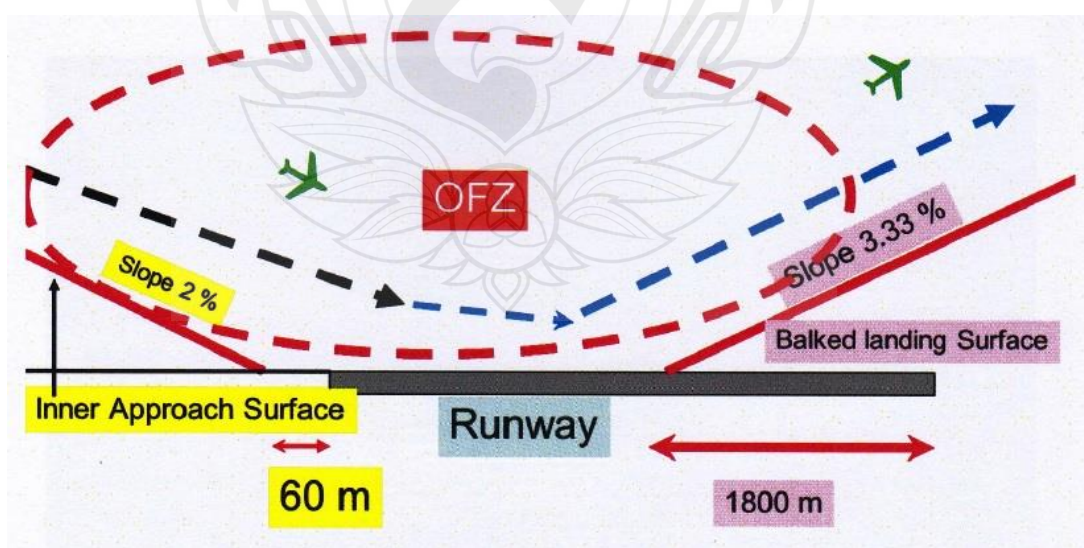
9. เขต Balked Landing Surface พื้นที่ที่ใช้ร่อนลงอยู่หลัง Threshold เป็นส่วนที่ยื่นออกไประหว่าง Inner Transitional Surface

ระยะความสูงอนุญาต สำหรับ Precision Approach Runway เท่านั้น กำหนดให้มีความยาว 120 เมตร (code E), 155 เมตร (code F) ระยะทางจาก Threshold 1,800 เมตร ความต่างระดับ 10% ความชัน 33.3% ปรากฏตามภาพที่ 2.29



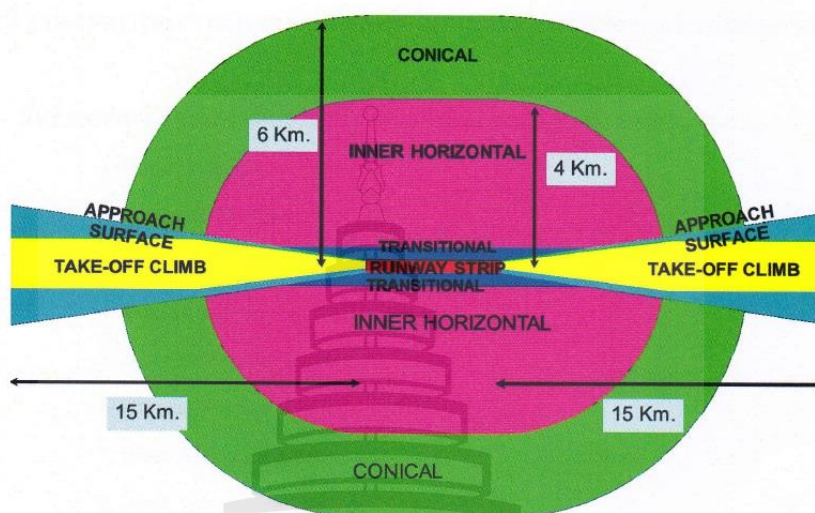
ภาพที่ 2.29 ขอบเขต Baked Landing Surface

10. เขต Obstacle Free Zone (OFZ) คือพื้นที่ปลอดสิ่งกีดขวางบริเวณสนามบิน
ปรากฏตามภาพที่ 2.30

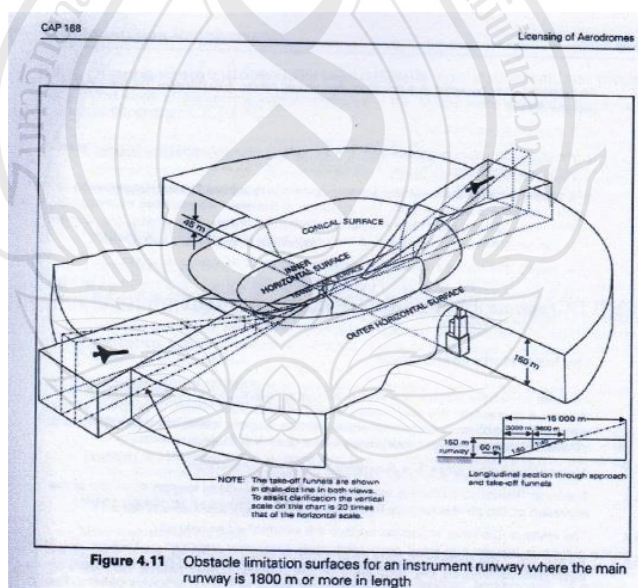


ภาพที่ 2.30 เขต Obstacle Free Zone (OFZ)

สรุปได้ว่าเขตปลอดภัยในการเดินอากาศตามหลักการที่กำหนดในภาคผนวก 14 จะเป็นไปตามแผนภาพที่ 2.31 และ 2.32



ภาพที่ 2.31 พื้นที่เขตปลอดภัยในการเดินอากาศ



ภาพที่ 2.32 ระยะความสูงของเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ

กล่าวโดยสรุป เห็นได้ว่าการประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศมีผลเป็นการจำกัดการใช้สิทธิของเจ้าของที่ดินและผู้มีส่วนได้เสียอันมีลักษณะเป็นการถาวร เพราะหากมีการฝ่าฝืนเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการดำเนินการเข้าเรือถอนได้ แต่ที่มาของการออกประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศซึ่งเป็นบ่อเกิดแห่งผลกระทบที่เกิดขึ้นกลับไม่มีมาตรการใด ๆ ทางกฎหมายที่จะทำให้เจ้าของที่ดินหรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วม ถือเป็นการใช้อำนาจอรัฐโดยไม่เคารพต่อกรรมสิทธิ์ของเอกชนทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่เจ้าของที่ดินและผู้มีส่วนได้เสียเป็นอย่างมาก ดังนั้นผู้เขียนจะศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตปลอดภัยในการเดินอากาศและและการเยียวยาตามกฎหมายของต่างประเทศต่อไป



บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ และการเยียวยาตามกฎหมายของต่างประเทศ

ในบทนี้ จะเป็นการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล แนวความคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ เฉพาะประเทศ สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร ในส่วนที่เกี่ยวกับเขตปลอดภัยในการเดินอากาศและการเยียวยาความเสียหายจากการถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อให้ทราบถึงวิธีการต่าง ๆ ที่ต่างประเทศใช้ ดังจะได้พิจารณาโดยลำดับดังนี้

3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล

โดยที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาความเสียหายจากการถูกจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์จากที่ดินบริเวณเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิ เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องต่อไป

นักปรัชญาที่มีแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางอย่าง จอห์น ล็อก ได้วางแนวทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติไว้ว่า มนุษย์เป็นเจ้าของสิทธิในทรัพย์สินมาตั้งแต่ยุคโบราณ ถือว่าสิทธิในทรัพย์สินเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของความเป็นมนุษย์ที่ไม่อาจพรากไปเสียได้ และเป็นเรื่องที่ไม่ได้ขายไม่ได้ขาด⁶³ ต่อมาเมื่อเริ่มใช้กฎหมายมาควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคม ก็ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินไว้ในกฎหมาย ซึ่งในระยะแรกเป็นเรื่องความสัมพันธ์ทางทรัพย์สินระหว่างเอกชนกับเอกชน เมื่อใดที่รัฐต้องการทรัพย์สินของเอกชน เอกชนก็ไม่สามารถขัดขืนได้ จนในที่สุดเมื่อปลายสมัยกลางที่ชนชั้นกลางได้ก่อกำเริบขึ้นพร้อมแนวความคิดเสรีนิยมได้เรียกร้องให้รัฐคุ้มครองทรัพย์สินของเอกชน รัฐจะละเมิดกรรมสิทธิ์ใน

⁶³ บุญศรี มีวงศ์โงษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน, (กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), 41-44.

ทรัพย์สินของเอกชนมิได้ ในบรรดาสิทธิในทรัพย์สินนั้น กรรมสิทธิ์ถือได้ว่าเป็นสิทธิในทรัพย์สินซึ่งมีศักดิ์สูงสุดเหนือทรัพย์สินนั้น⁶⁴

การที่มนุษย์สามารถสร้างแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานเพื่อใช้เป็นหลักประกันต่อการพัฒนาคุณภาพของปัจเจกชนนั้น นับว่าเป็นวิวัฒนาการในประวัติศาสตร์ของชาติพันธุ์มนุษย์⁶⁵ เพราะการยอมรับสิทธิดังกล่าวเท่ากับเป็นการปฏิเสธอำนาจสิทธิขาดของรัฐที่จะเข้าย่ำยีสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน เนื่องจากสิทธิขั้นพื้นฐานเกิดขึ้นเพื่อกันส่วนที่เรียกว่า เป็นเสรีภาพหรือแดนอิสระของปัจเจกชนให้พ้นจากการเข้ายุ่งเกี่ยวของรัฐ ซึ่งหากปล่อยให้รัฐเข้ามายุ่งเกี่ยวในส่วนนี้ รัฐก็จะเป็นเจ้าของประชาชนในที่สุด ทั้งนี้ สิทธิในทรัพย์สินของเอกชนจัดได้ว่าเป็นประเภทหนึ่งของเสรีภาพในกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่บรรดารัฐเสรีประชาธิปไตยให้การรับรองคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่รัฐก็สามารถจำกัดสิทธิดังกล่าวได้ เหตุผลสำคัญที่สุดเป็นเหตุผลเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของเอกชนโดยทั่วไป นั่นคือเพื่อการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ⁶⁶

3.1.1 วิวัฒนาการว่าด้วยแนวความคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

ในอดีตกาลก่อนที่มนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นสังคม มนุษย์ดำรงชีพด้วยการเร่ร่อน ลำตัวจึงไม่มีใครสนใจในเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ต่อมาได้มีการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ จึงเริ่มมีการยึดครองจับจองที่ดินเพื่อใช้ในการกสิกรรมและมีการแต่งตั้งหัวหน้ากลุ่มจนพัฒนามาเป็นจักรวรรดิซึ่งมีกษัตริย์เป็นผู้ปกครอง กษัตริย์ในสมัยนั้นก็ได้อำนาจตนเป็นเจ้าของแผ่นดินทั้งหมดภายในจักรวรรดิโดยเรียกตนเองว่าพระเจ้าแผ่นดินและมีการบัญญัติกฎหมายให้ที่ดินทั้งหมดตกเป็นกรรมสิทธิ์ของตน แต่ในภายหลังเมื่อกษัตริย์ทำการกดขี่ข่มเหงราษฎรมากขึ้นจึงเกิดการรวมตัวกันต่อต้านอำนาจของกษัตริย์จนทำให้เกิดการที่เรียกว่า “สิทธิธรรมชาติ (natural right)” อันเป็นผลผลิตสืบเนื่องมาจากการหลักกรรมสิทธิ์ของเอกชนอันเป็นสิทธิของบุคคลที่มีอยู่ตามธรรมชาติ และจากแนวคิดนี้เองเป็นผลให้เกิดความต้องการที่จะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งถือได้ว่าเป็นที่มาของสิทธิตามธรรมชาติ ทำให้การต่อต้านอำนาจของกษัตริย์ในสมัยนั้นสัมฤทธิ์ผล อำนาจกษัตริย์ถูกจำกัดลงไป ทำให้ที่ดินเคยถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของกษัตริย์ได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลของเอกชนเป็นรายบุคคลไป หลักกรรมสิทธิ์ของเอกชนเป็นหลักที่เน้นถึงสิทธิอันเด็ดขาดและอำนาจหวงกัน

⁶⁴ นิยามา เกิดวิชัย, รายงานการวิจัยการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2549), 10.

⁶⁵ บุญศรี มีวงศ์โหมะ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน, 39.

⁶⁶ ศุภเชษฐ์ คุสุวรรณ, ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), 38-39.

ตลอดจนสภาพอันถาวรของกรรมสิทธิ์ จึงถือได้ว่าหลักกรรมสิทธิ์ของเอกชนนี้เองเป็นพื้นฐานสำคัญของการโต้แย้งการใช้อำนาจอริสของกษัตริย์

ต่อมา กรรมสิทธิ์ได้รับการยืนยันอย่างหนักแน่นในยุคเสรีนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศส ในยุคศักดินาแม้ว่าหลักกรรมสิทธิ์จะเป็นที่ยอมรับแต่ก็มีขีดจำกัดอยู่มาก กษัตริย์หรือเจ้าศักดินาสามารถเกณฑ์ทรัพย์สินไปใช้ประโยชน์ได้ตลอดเวลา กรรมสิทธิ์จึงมีความสำคัญน้อย หลังการปฏิวัติ พัฒนาการความคิดเสรีนิยมนำไปสู่ความเห็นที่ว่า กรรมสิทธิ์ไม่ได้เป็นเครื่องมือในการทำให้นุญช์มีเสรีภาพอย่างแท้จริง

ผลของทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติและทฤษฎีเสรีนิยมประชาธิปไตยทางการเมืองในยุคหลังระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในภายหลังได้พัฒนามาเป็นหลักสิทธิมนุษยชนทำให้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของเอกชนไว้ในเอกสารสำคัญทางการเมืองของบรรดารัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย โดยการนำเอาปรัชญาอุดมการณ์ทางการเมืองและสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติทั้งหลายมาบัญญัติเป็นสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายบ้านเมือง⁶⁷ แนวคิดดังกล่าวปรากฏหลักฐานชัดเจนในเอกสารสำคัญทางการเมืองต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

3.1.1.1 Magna Carta ในปี ค.ศ. 1217 ของอังกฤษบัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนไว้ในมาตรา 39 ว่า “เสรีชนย่อมไม่ถูกจับกุมคุมขัง ถูกยึดทรัพย์สินสมบัติ ถูกประหารหรือถูกเนรเทศ หรือถูกจำกัดด้วยวิธีอื่น และเราจะไม่ทำการหรือให้มีการดำเนินการเป็นปฏิปักษ์กับเสรีชนเว้นแต่จะเป็นไปตามคำพิพากษาของธรรมาภิบาลและสอดคล้องกับกฎหมายของแผ่นดิน”⁶⁸

3.1.1.2 Bill of Rights ในปี ค.ศ. 1776 บัญญัติว่า “โดยธรรมชาติแล้วมนุษย์ทุกคนมีเสรีภาพและอิสรภาพเท่าเทียมกันและมีสิทธิบางประการติดตัวมาแต่กำเนิด แม้เมื่อได้ตกลงดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคม โดยสัญญาประชาคมใด ๆ แล้วก็ตาม มนุษย์ไม่อาจพรากสิทธิเหล่านี้ไปจากอนุชนรุ่นหลังได้ สิทธิเหล่านี้ได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพในการแสวงหาและการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน และการแสวงหาความสุขให้แก่ตน”⁶⁹

3.1.1.3 คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 ที่มีขึ้นเพื่อยืนยันความศักดิ์สิทธิ์ของหลักกรรมสิทธิ์ กล่าวถึงสิทธิในทรัพย์สินไว้ในมาตรา 2 และมาตรา 17 ดังต่อไปนี้⁷⁰

⁶⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538), 347-348.

⁶⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2538), 34-36.

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, 36.

⁷⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2536), 67-68.

มาตรา 2 “วัตถุประสงค์ของสังคมการเมืองทุกสังคมย่อมเป็นไปเพื่อการคุ้มครองรักษาสิทธิตามธรรมชาติซึ่งไม่มีอายุความของมนุษย์ สิทธิเหล่านี้ ได้แก่ เสรีภาพ กรรมสิทธิ์ ความมั่นคงปลอดภัย และการต่อต้านการกดขี่ข่มเหง”

มาตรา 17 “กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิอันศักดิ์สิทธิ์และจะละเมิดมิได้ บุคคลไม่อาจถูกพรากกรรมสิทธิ์ไปจากตน เว้นแต่เมื่อมีความจำเป็นสาธารณะที่กำหนดโดยกฎหมายและภายใต้เงื่อนไขการให้ค่าทดแทนก่อนการเวนคืนและค่าทดแทนนั้นต้องเป็นธรรม”

3.1.1.4 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ที่องค์สหประชาชาติได้ประกาศรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของมนุษย์ไว้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 และสิทธิประการหนึ่งที่ได้กล่าวไว้ในปฏิญญานี้คือ สิทธิในทรัพย์สินโดยตนเอง บัญญัติไว้ในมาตรา 17 “(1) บุคคลมีสิทธิทั้งในฐานะลำพังตนเอง ตลอดจนการร่วมกับผู้อื่นในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน (2) การยึดเอาทรัพย์สินของบุคคลใดไปโดยพลการจะกระทำมิได้”⁷¹

3.1.1.5 ในส่วนประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจกรรมสิทธิ์ของเจ้าของไว้ใน “มาตรา 544 กรรมสิทธิ์ คือสิทธิใช้สอย หาประโยชน์และจำหน่ายทรัพย์สินอย่างเต็มที่เด็ดขาด แต่การใช้สิทธินี้ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับใด ๆ”⁷²

3.1.2 ความหมายของกรรมสิทธิ์

จากการก่อเกิดของสิทธิในร่างกาย ผู้สิทธิในทรัพย์สิน และนำไปสู่การเกิดขึ้นของ “กรรมสิทธิ์” คำนี้มาจากคำว่า “Dominum” ในกฎหมายโรมันซึ่งปรากฏอยู่ใน Corpus Juris Civilis ของพระเจ้าจัสติเนียน (Justinian) ถือว่าเป็นสิทธิเหนือทรัพย์สินที่สมบูรณ์ที่สุดในสถาบันกฎหมายเอกชน เจ้าของกรรมสิทธิ์มีสิทธิครอบครอง (jus possidendi) สิทธิใช้สอย (jus utendi) สิทธิจะได้ดอกผล (jus fruendi) กับสิทธิที่จะจำหน่ายและทำลายทรัพย์สิน (jus abutendi) สิทธิดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้บ้าง แต่ยังคงถือว่ามีความสมบูรณ์อยู่ ศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช กล่าวเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ไว้ว่า โดยประมวลแพ่งพาณิชย์ไม่มีบทวิเคราะห์ศัพท์คำว่ากรรมสิทธิ์คืออะไร จึงตกเป็นภาระแก่ผู้ศึกษาที่จะต้องค้นคว้าหาความเข้าใจกันเองและการนิยามศัพท์ก็ไม่ใช่ว่าเรื่องที่ทำได้โดยง่าย โดยท่านได้หยิบยกเอาคำอธิบายคำว่า กรรมสิทธิ์ ซึ่งท่านออสติน (Austin) นักนิติศาสตร์อังกฤษได้กล่าวว่า กรรมสิทธิ์ หมายถึงสิทธิในทรัพย์สินซึ่งไม่มีจำกัดในการใช้ ไม่มีข้อกำหนดห้ามในการจำหน่าย ไม่มีการกำหนดเวลาจำกัด แต่ศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เห็นว่าท่าน

⁷¹ สุวรรณ มหัตเตชากุล, การกำหนดเงินค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), 10.

⁷² นัยนา เกิดวิชัย, รายงานการวิจัยการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน, 12.

ออสตินกล่าวนั้นกว้างเกินไป เพราะสิทธิใด ๆ ทั้งสิ้นทุกอย่างต้องมีข้อจำกัดตามกฎหมายอยู่บ้าง ไม่น่ากั้นน้อย การที่เราเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในก้อนอิฐก้อนหนึ่งไม่ได้หมายความว่ากฎหมายจะรับรองให้เรามีอำนาจโดยไม่จำกัดในการใช้ถึงแก่จะเอาไปขว้างศีรษะใครเล่นได้ตามใจชอบ”⁷³

กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิที่ศักดิ์สิทธิ์และไม่อาจถูกล่วงละเมิดได้ คนทุกคนไม่อาจถูกลิดรอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตนได้ เว้นเสียแต่จะเป็นไปด้วยความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขของการชดเชยค่าสินไหมทดแทนล่วงหน้าที่เหมาะสมเป็นธรรม⁷⁴

กรรมสิทธิ์ คือ อำนาจแห่งความสำเร็จเด็ดขาดในการที่จะยึดถือ ใช้ เก็บประโยชน์ ซื้อขาย จำหน่ายหรือทำลายทรัพย์สินนั้นได้ เมื่อ ไม่มีกฎหมายห้ามกรรมสิทธิ์เกิดขึ้นได้ดังนี้ (1) โดยเข้ายึดถือ (2) โดยอายุความ (3) โดยทำขึ้น (4) โดยเป็นส่วนหนึ่งแห่งของเดิม (5) โดยเจ้าของโอนให้ (6) โดยทางมรดก อำนาจกรรมสิทธิ์นี้ ตามธรรมชาติย่อมมีอยู่แก่เจ้าของกรรมสิทธิ์เสมอไป เว้นแต่ (1) เจ้าของสละ เช่น ขายทรัพย์สินให้แก่ผู้อื่น โดยถูกต้องตามกฎหมาย อำนาจกรรมสิทธิ์นี้ขาดทันที แต่บางอย่างไม่ขาดทันทีโดยกฎหมายบัญญัติ เช่น การละทิ้งที่ดินที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่จะขาดกรรมสิทธิ์ต่อเมื่อครบกำหนดอายุของหนังสือที่กฎหมายบัญญัติไว้ (เช่น โฉนด, ตราแดง, ตราจอง, ใบเหี้ยมย่ำ) (2) เกินกว่าเวลาที่กฎหมายบังคับ เช่น กรรมสิทธิ์หนังสือที่ได้จดทะเบียนกรรมสิทธิ์แล้ว ผู้แต่งมีกรรมสิทธิ์ตลอดอายุของผู้แต่ง และต่อไปอีก 7 ปี นับตั้งแต่วันที่ผู้วายชนม์ แต่ถ้าผู้แต่งมีกรรมสิทธิ์อยู่จนถึง 7 ปี แล้วจึงวายชนม์ ให้มีกรรมสิทธิ์รวม 42 ปี นับจากวันได้รับกรรมสิทธิ์ กรรมสิทธิ์เครื่องหมายการค้าที่ได้จดทะเบียนแล้วให้ใช้ได้เพียง 10 ปี แต่จะจดทะเบียนต่อไปอีกก็ได้ ผู้ทรงกรรมสิทธิ์นั้นจะมีอำนาจทรงอยู่ได้ ก็ในระหว่างมีชีวิต แต่ถ้าวายชนม์ลงแล้วจะต้องโอนไปยังผู้รับมรดก ภาววิธอื่นตามที่กฎหมายกำหนด”⁷⁵

กรรมสิทธิ์มีลักษณะเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่ง ซึ่งลักษณะของทรัพย์สิน คือ เป็นสิทธิที่ใช้ ยับกับบุคคลได้ทั่วโลก สิทธิในทรัพย์สินนั้นบางครั้งอาจเรียกได้ว่า สิทธิเด็ดขาด หมายความว่า เจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินแต่ผู้เดียวที่มีสิทธิในทรัพย์สินนั้น ผู้ใดจะมาแบ่งแยกทรัพย์สินนั้น โดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของทรัพย์สินไม่ได้ และเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินย่อมมีสิทธิ

⁷³ เสนีย์ ปราโมทย์, ม.ร.ว., คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน, (กรุงเทพฯ: พลสยาม, 2551), 186.

⁷⁴ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายกฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป (เล่ม 1), พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2540), 129.

⁷⁵ สมานการ หิตะคดี, ขุน, (โปี โปรุปต์), พจนานุกรมกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549), 10-11.

ในทรัพย์สินนั้นในลักษณะถาวร ตลอดกาล แม้ว่าเจ้าของทรัพย์สินจะไม่ใช่สอยทรัพย์สินนั้น ก็ไม่ทำให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นสูญไปแต่อย่างใด⁷⁶

สำหรับผู้เขียนแล้ว เห็นว่า กรรมสิทธิ์ คือ สิ่งซึ่งกฎหมายให้การรับรองแก่บุคคลในความเป็นเจ้าของทรัพย์สินและกฎหมายให้ความคุ้มครอง ผู้ใดจะละเมิดมิได้ มีลักษณะเป็นเด็ดขาด การเปลี่ยนแปลงจะทำให้ด้วยการแสดงเจตนาโดยชัดแจ้งของเจ้าของกรรมสิทธิ์ตามวิธีการที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

3.1.3 ลักษณะของกรรมสิทธิ์

เมื่อพิจารณากรรมสิทธิ์ที่กล่าวมาข้างต้นซึ่งได้รับการยืนยัน ดังที่ปรากฏในมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะเห็นลักษณะของกรรมสิทธิ์พิเศษยิ่งกว่าทรัพย์สินประการอื่น ๆ 3 ประการดังต่อไปนี้

3.1.3.1 กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิเด็ดขาด (Absolute Right)

กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิอันเด็ดขาด แต่เป็นเพียงสิทธิเด็ดขาดภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ เพราะเป็นนโยบายของกฎหมายที่จะสร้างให้เกิดความสงบและสันติสุขในสังคมตามที่ทราบกันมาแล้วว่าสังคมประกอบขึ้นจากประชาชนพลเมือง ที่เรียกว่า บุคคลทางกฎหมาย ดังนั้น หัวใจของกฎหมายก็คือสิทธิและหน้าที่ ฉะนั้น บุคคลจึงต้องใช้สิทธิและปฏิบัติตามหน้าที่ เพราะถ้าบุคคลแต่ละคนใช้สิทธิโดยปราศจากขอบเขตและไม่ปฏิบัติตามหน้าที่สังคมก็จะมีแต่ความวุ่นวาย ไม่สงบสุข ด้วยเหตุนี้การที่จะปล่อยให้บุคคลใช้สิทธิโดยไม่มีขอบเขตที่ดี การที่จะปล่อยให้บุคคลละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ดี ย่อมจะทำให้บุคคลอื่นหรือสังคมดำรงอยู่ด้วยความสงบสุขไม่ได้ ดังนั้น จึงเกิดหลักในทางกฎหมายว่าการใช้สิทธิที่ดี การปฏิบัติตามหน้าที่ที่ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำการโดยสุจริตเสมอ

ก่อนที่มาตรา 1336 จะบัญญัติถึงสิทธิต่าง ๆ อันประกอบเป็นกรรมสิทธิ์ กฎหมายจึงต้องบัญญัติไว้ล่วงหน้าก่อนว่า “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย” จากหลักที่ว่ากรรมสิทธิ์เป็นสิทธิเด็ดขาดย่อมหมายความว่า เป็นสิทธิเด็ดขาดภายใต้บังคับของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายในที่นี้รวมทั้งกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา แต่ถ้าไม่เข้าข้อบังคับหรือข้อจำกัดตามกฎหมายอื่นแล้วผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินย่อมมีอำนาจที่จะใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตน และได้มาซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตาม และเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลอื่น ผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าไปเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีขอบ

⁷⁶ อุทฤษ มงคลนาวิน, กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายฝรั่งเศส, *บทบัญญัติ*, 29(2525), ตอนที่ 3, (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2525), 538-548.

ด้วยกฎหมายได้โดยเด็ดขาดเสมอ และจากการที่มีการถือกันว่าเป็นสิทธิเด็ดขาด เป็นผลทำให้เจ้าของกรรมสิทธิ์สามารถดำเนินตามมาตรา 1336 ได้ทันทีและเต็มภาคภูมิโดยไม่จำเป็นต้องขอความคุ้มครองจากเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อน รวมทั้งไม่จำเป็นต้องขออำนาจศาลเสียก่อน

3.1.3.2 กรรมสิทธิ์ก่อให้เกิดอำนาจหวงกันโดยเฉพาะ

อำนาจหวงกัน หรืออำนาจในการห้ามมิให้บุคคลอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับหรือรบกวนขัดขวางการใช้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลก็เป็นไปเช่นเดียวกับลักษณะของทรัพย์สินโดยทั่วไปนั่นเอง แต่สำหรับกรรมสิทธิ์นั้นอำนาจหวงกันมีลักษณะพิเศษที่กฎหมายให้ไว้โดยเฉพาะผู้ถือกรรมสิทธิ์เท่านั้น ส่วนทรัพย์สินประเภทอื่นไม่มีอำนาจหวงกันโดยเฉพาะเหมือนกรรมสิทธิ์ เช่น ผู้ทรงสิทธิในการจะจำยอมในที่ดินอันเป็นสามยทรัพย์แปลงหนึ่งต้องยอมให้ผู้ทรงสิทธิในการจะจำยอมโดยเจ้าของสามยทรัพย์แปลงอื่นเข้ามาแสวงสิทธิหรือใช้สิทธิในการยทรัพย์แปลงเดียวกันได้จะหวงกันไว้ใช้สิทธิคนเดียวไม่ได้ และผู้ทรงสิทธิในการจะจำยอมหรือเจ้าของสามยทรัพย์จะใช้สิทธิของตนแต่คนเดียวโดยไม่ยอมให้ผู้เป็นเจ้าของการยทรัพย์ใช้สิทธิเดินผ่านทางเดินนั้นไม่ได้ด้วย แต่สำหรับกรรมสิทธิ์ที่ไม่มีข้อจำกัดขีดขึ้นโดยทรัพย์สินอย่างอื่น กล่าวคือ ถ้าเป็นกรรมสิทธิ์ที่บริบูรณ์ปลอดจากข้อจำกัดสิทธิอันชอบด้วยกฎหมายอย่างอื่นแล้ว ผู้ที่เป็นเจ้าของหรือผู้ถือกรรมสิทธิ์ย่อมมีอำนาจหรือสิทธิที่จะห้ามมิให้บุคคลอื่นเข้าเกี่ยวข้องกับรบกวนกรรมสิทธิ์ของเขาได้โดยเต็มภาคภูมิแต่ผู้เดียว

3.1.3.3 กรรมสิทธิ์มีลักษณะถาวรโดยแท้

ทรัพย์สินทุกประเภท โดยทั่วไปถือเป็นสิทธิที่มีลักษณะมั่นคงและถาวรโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมสิทธิ์นั้น ถือเป็นสิทธิที่คงทนถาวรโดยแท้ กล่าวคือ กรรมสิทธิ์มีลักษณะถาวรมากกว่าทรัพย์สินประเภทอื่น ๆ โดยในทางทฤษฎีกฎหมาย หลักกรรมสิทธิ์ไม่มีกำหนดเวลาสิ้นสุด เพราะไม่มีบทกฎหมายใดที่บัญญัติไว้เลยว่ากรรมสิทธิ์สิ้นสุดไปโดยกาลเวลา แต่ทรัพย์สินอย่างอื่นอาจสิ้นไปโดยผลแห่งกาลเวลาได้ เช่น การจะจำยอม เป็นต้น นอกจากนี้กรรมสิทธิ์ยังมีความมั่นคง กล่าวคือ แม้ผู้ทรงกรรมสิทธิ์จะตายไปกรรมสิทธิ์ก็ยังคงทอดไปยังทายาทเสมอและยังคงอยู่ตลอดไปตราบเท่าที่ยังมีทายาทสืบทอดต่อไป ซึ่งต่างกับทรัพย์สินบางประเภท เช่น สิทธิดาษัยที่ผู้ทรงสิทธิตาย สิทธิดาษัยก็ไม่ตกทอดไปยังทายาท เป็นต้น ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่ากรรมสิทธิ์เป็นสิทธิที่คงอยู่ตลอดไป และมีลักษณะเป็นสิทธิที่มีความคงทนถาวรโดยแท้

3.1.3.4 องค์ประกอบและการบังคับทางกฎหมายของกรรมสิทธิ์

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยจะบัญญัติในเรื่องของกรรมสิทธิ์ไว้ในรัฐธรรมนูญ การออกกฎหมายใดขึ้นมาปฏิเสธรหรือลบล้างหลักกรรมสิทธิ์ไปโดยสิ้นเชิงจากระบบกฎหมายจะกระทำไม่ได้ ซึ่งกรรมสิทธิ์มีองค์ประกอบดังนี้

1. ผู้ทรงกรรมสิทธิ์ โดยปกติผู้ทรงกรรมสิทธิ์จะหมายถึงบุคคลธรรมดา แต่นิติบุคคลตามกฎหมายก็สามารถถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ และกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของนิติบุคคลนั้นย่อมสามารถแยกออกจากสิทธิในทรัพย์สินของผู้เป็นสมาชิกแห่งนิติบุคคลได้

2. วัตถุประสงค์แห่งกรรมสิทธิ์ ได้แก่ ตัวทรัพย์สิน แต่ที่มีปัญหามากที่สุดคือ อสังหาริมทรัพย์หรือที่ดิน เพราะอาจถือได้ว่าการรับรองหลักกรรมสิทธิ์มีขึ้นก็เพื่อคุ้มครองความเป็นเจ้าของที่ดินของเอกชน และสิทธิในอสังหาริมทรัพย์เป็นสิทธิที่มีข้อจำกัดมากที่สุด

3. ขอบเขตของกรรมสิทธิ์ ได้มีการพัฒนาแนวความคิดทางสังคมจากปัจเจกชนนิยม ไปสู่แนวคิดที่มุ่งประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวมอันนำไปสู่การจำกัดการใช้อำนาจกรรมสิทธิ์ เช่น การเวนคืน การโอนเป็นของชาติในวิสาหกิจต่าง ๆ (nationalization) ข้อจำกัดสิทธิในการก่อสร้างอาคาร และการเก็บภาษีทรัพย์สิน

กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมีทฤษฎีทางกฎหมายรับรองและคุ้มครองอย่างชัดเจนแน่นอน ดังนั้น แม้รัฐจะมีอำนาจมหาชนอันมีพื้นฐานมาจากหลักบริการสาธารณะซึ่งรัฐสามารถเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนมาใช้ในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ก็ตามแต่รัฐจะดำเนินการไปกระทบสิทธิของเอกชนมากเกินไปไม่ได้ รัฐยังคงต้องเคารพกรรมสิทธิ์ในทางทรัพย์สินของเอกชนด้วยการจ่ายค่าทดแทน หลักกรรมสิทธิ์ของเอกชนจึงเป็นพื้นฐานสำคัญของการโต้แย้งการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืน

3.1.3.5 การจำกัดกรรมสิทธิ์

ในปัจจุบันหลักกรรมสิทธิ์จะแสดงบทบาทพร้อมกันสองด้าน คือ ด้านหนึ่งเอกชนมีอิสระในการใช้สอยทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตน อีกด้านหนึ่งกรรมสิทธิ์มีความผูกพันต่อสังคม กล่าวคือ การใช้สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวมด้วยในฐานะที่เจ้าของกรรมสิทธิ์เป็นส่วนหนึ่งของสังคม ในการแสดงบทบาทด้านแรกได้เรียกร้องให้มีการประกันสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกันการแสดงบทบาทในด้านที่สองก็เรียกร้องให้รัฐสามารถออกกฎหมายมากำหนดขอบเขตการใช้สอยทรัพย์สินของเจ้าของเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะได้⁷⁷

เดิมหลักกฎหมายลักษณะทรัพย์สินของประเทศฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับหลักสิทธิในทรัพย์สินหรือหลักกรรมสิทธิ์มากจนถึงกับถือว่าเป็นสิทธิอันศักดิ์สิทธิ์ ผู้ใดจะล่วงละเมิดมิได้และให้หลักประกันไว้ในรัฐธรรมนูญอีกด้วย ต่อมาภายหลังแนวความคิดทางการเมืองแบบสังคมนิยมที่เข้ามามีบทบาทในประเทศฝรั่งเศส ได้ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิในทรัพย์สินเป็นอย่างมาก ถืออง

⁷⁷ ศุภเชษฐ์ ฤๅสุวรรณ, ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย,

คูกีต์ (Leon Duguit) นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศสได้ปฏิเสธแนวความคิดที่ว่าสิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิตามธรรมชาติชนิดหนึ่งของมนุษย์ แต่เห็นว่าสิทธิในทรัพย์สินจะต้องมีอยู่เนื่องจากหน้าที่ตามสังคมชนิดหนึ่ง กล่าวคือ เจ้าของสิทธิในทรัพย์สินจะใช้สอยทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของตนเองเท่านั้นหาได้ไม่ แต่ต้องปฏิบัติตามภาระที่มีต่อสังคมอีกด้วย รัฐจึงชอบที่จะเข้ามาแทรกแซงการใช้สอยทรัพย์สินของบุคคลเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมได้ ด้วยเหตุนี้จึงมีการวางข้อกำหนดจำกัดสิทธิในทรัพย์สินขึ้นเป็นจำนวนมาก ไม่เพียงแต่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีลักษณะการขยายกรอบแนวคิดในเรื่องประโยชน์สาธารณะ แต่รัฐบาลในยุคต่อ ๆ มา เช่น ในช่วงสุดท้ายของสาธารณรัฐที่ 3 ในรัฐบาลชุดที่เรียกว่ารัฐบาล Front populaire ซึ่งเป็นรัฐบาลสังคมนิยมได้มีการกำหนดมาตรการใหม่ ๆ ขึ้นใช้ในลักษณะจำกัดคุ้มครองกรรมสิทธิ์เพื่อประโยชน์สังคมมากขึ้น⁷⁸ เช่น กฎหมายที่กำหนดขอบเขตและข้อกำหนดเกี่ยวกับขนาดของอาคารและความหนาแน่นของอาคารในเขตกำหนดกรณีนี้แม้สิทธิในการก่อสร้างอาคารจะยังเป็นของเจ้าของที่ดิน แต่เมื่อการก่อสร้างอาคารอาจก่อให้เกิดอาคารที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งผิดไปจากขอบเขตที่กำหนด เจ้าของสิทธิในที่ดินก็ไม่อาจก่อสร้างได้ เว้นแต่จะปฏิบัติตามข้อกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน นอกจากนี้ยังมีกฎหมายจำกัดการใช้สิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่มีอยู่ในเมืองและชนบทเพื่อการต่าง ๆ อาทิ เพื่อการคุ้มครองผู้เช่าที่เป็นเกษตรกรหรือเพื่อการอนุรักษ์สภาวะแวดล้อม เป็นต้น

แม้จะปรากฏว่ามีการตรากฎหมายขึ้นเป็นจำนวนมากเพื่อจำกัดการใช้กรรมสิทธิ์ แต่ก็มิได้หมายความว่าความหวาดกลัวหลักกรรมสิทธิ์มิได้มีสาระลงในตัวของมันเองอีกต่อไป หลักกรรมสิทธิ์ยังคงได้รับการยืนยันอยู่โดยคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ซึ่งรัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาความ ในเรื่องการรับรองกรรมสิทธิ์คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (conseil constitutionnel) ได้วินิจฉัย ลงวันที่ 5 มิถุนายน ค.ศ. 1982 และ 16 มกราคม ค.ศ. 1982 ว่าหลักกรรมสิทธิ์ยังทรงคุณค่าอยู่อย่างบริบูรณ์ในฐานะหลักการพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ⁷⁹ การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่เกินขอบเขตหรือเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจชอบที่จะถูกตรวจสอบและหักทวงได้จากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ก็ยอมรับว่าสิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิที่มีมาแต่กำเนิด แต่ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าสิทธิในทรัพย์สินนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อการบรรลุถึงสิ่งที่ดีที่สุดของประชาคมทางการเมืองด้วย กรณีนี้จึงมองได้ว่าการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินคงมีอยู่เพียงบางส่วนเท่านั้น กล่าวคือ ไม่ห้ามที่รัฐจะพรากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไปจากเอกชน แต่รัฐต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เอกชนนั้นด้วย ซึ่งเป็นหลักประกันเพียงหนึ่งเดียวที่เหลืออยู่

⁷⁸ นัยนา เกิดวิชัย, รายงานการวิจัยการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน, 14.

⁷⁹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน, 49-50.

กฎหมายแพ่งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Bürgerliches Gesetzbuch) ซึ่งใช้บังคับเมื่อปี ค.ศ. 1900 ก็มีได้ให้ความสำคัญกับสิทธิในทรัพย์สินจนถึงขนาดว่าเป็นสิทธิที่ไม่มีเงื่อนไขหรือไม่อาจถูกละเมิดได้ มาตรา 903 ของกฎหมายนี้ได้วางหลักการเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินว่าเจ้าของทรัพย์สินสามารถใช้สอย จำหน่าย จ่ายโอน ทำลายและหวงกั้นทรัพย์สินของตนจากการเข้าเกี่ยวข้องกับผู้อื่น ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายและสิทธิของผู้อื่นด้วย ในรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 1919 ก็ได้วางหลักประกันในหลักกรรมสิทธิ์ไว้ท่ามกลางการต่อสู้ทางแนวความคิดระหว่างระบบสังคมนิยมและทุนนิยมในขณะนั้น จึงได้มีการประนีประนอมทางแนวความคิดของทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ กรรมสิทธิ์ไม่ใช่สิทธิเด็ดขาดแต่จะมีการวางเงื่อนไขไว้ว่ากรรมสิทธิ์ย่อมก่อปรด้วยหน้าที่ การใช้กรรมสิทธิ์ควรเป็นไปในแนวทางที่ส่งเสริมประโยชน์สาธารณะพร้อมกันไปด้วย (มาตรา 153 अनुมาตรา 3) นอกจากนี้ รัฐยังสามารถทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนที่มีความเหมาะสมให้เป็นกิจกรรมของส่วนรวมได้โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ของการใช้ค่าทดแทนเช่นเดียวกับการเวนคืน (มาตรา 156 अनुมาตรา 1 ประโยคที่ 1)⁸⁰

ปัจจุบันสิทธิการเป็นเจ้าของทรัพย์สินได้รับการรับรองไว้ในมาตรา 14 บรรค 1 ของกฎหมายพื้นฐาน (basic law หรือ Grundgesetz) โดยวางหลักว่า เอกชนชอบที่จะใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่และได้รับประโยชน์สูงสุดจากทรัพย์สินของตนในทุกกรณีที่กฎหมายอนุญาตไว้ แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายพื้นฐานได้กำหนด “หน้าที่ในสังคม (social obligation)” ของสิทธิในทรัพย์สินไว้ในวรรคสองของมาตราเดียวกันว่า “ทรัพย์สินก่อให้เกิดหน้าที่ การใช้สอยทรัพย์สินต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวม” หมายความว่า สิทธิในการจัดการทรัพย์สินของเอกชนได้ถูกจำกัดไว้ โดย “ประโยชน์ของคนทั้งชาติ (common wealth)” ซึ่งมีผลทำให้สิทธิในทรัพย์สินได้สูญเสียความสำคัญและหมดสภาพของการเป็นสิทธิสูงสุดและเด็ดขาดและเป็นที่ยอมรับกันว่าสิทธิในทรัพย์สินไม่มีเงื่อนไขและละเมิดมิได้นั้นไม่สามารถเป็นไปได้อีกต่อไปในความเป็นจริง การใช้สอยทรัพย์สินของเอกชนต้องคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและไม่กระทบต่อประโยชน์ของเอกชนอื่น รัฐมีความชอบธรรมในอันที่จะจำกัดสิทธิในทรัพย์สินผ่านทางบทบัญญัติแห่งกฎหมายและสร้างความสมดุลของสิทธิในทรัพย์สินเข้ากับประโยชน์สาธารณะ⁸¹

3.1.3.6 รูปแบบของการจำกัดกรรมสิทธิ์

ทรัพย์สินทุกชนิดต่างอยู่ภายใต้ข้อจำกัดการใช้ที่ว่า “Sic utere tuo ut non alienum laedus” หมายความว่า ทุกคนย่อมมีสิทธิใช้สอยทรัพย์สินของตนได้ครบเท่าที่ไม่ทำความเสียหายให้แก่บุคคลอื่นและสังคม ด้วยเหตุนี้รัฐมีอำนาจที่จะออกกฎหมายควบคุมการใช้สอยทรัพย์สินเพื่อ

⁸⁰ บุญศรี มีวงศ์โหมษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน, 51.

⁸¹ นัยนา เกติวิชัย, รายงานการวิจัยการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน, 16.

ปกป้องความมั่นคงปลอดภัยสาธารณะ และเพื่อการส่งเสริมสวัสดิการอันดีของรัฐ สวัสดิภาพ ความดีงามร่วมกันและศีลธรรมอันดีของชุมชน ดังนั้น การใช้อำนาจเช่นนี้ของรัฐ สิทธิในทรัพย์สิน ย่อมอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายใน 2 รูปแบบ คือ

1. การกำหนดข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์

การกำหนดข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์เป็นกรณีของรัฐยังปล่อยให้เอกชนเป็นเจ้าของสิทธิในทรัพย์สินได้ แต่มีการวางเงื่อนไขอันจำเป็นโดยฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อจำกัดตรอนสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน โดยปกติมักเป็นการจำกัดสิทธิใช้สอยทรัพย์สินในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเองเพื่อมิให้เอกชนคนหนึ่งคนใดใช้สอยทรัพย์สินของตนในทางที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือในบางกรณีเจ้าของทรัพย์สินยังคงต้องยอมให้ผู้อื่นเข้าใช้สอยทรัพย์สินของตนด้วย นอกจากนี้ ข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอาจมีความมุ่งประสงค์เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสังคม เช่น กฎหมายผังเมืองที่บังคับให้เอกชนต้องใช้สอยประโยชน์ที่ดินตามแผนการที่กำหนดไว้ล่วงหน้าเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือกฎหมายโรงงานอุตสาหกรรมที่บังคับให้ต้องมีการบำบัดน้ำเสียที่เกิดจากกระบวนการผลิตก่อนปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมเพื่อความปลอดภัยทางสาธารณสุข ในต่างประเทศ ดังเช่น ประเทศเยอรมนีมีการห้ามมิให้บริษัททำเหมืองแร่ดำเนินการใด ๆ ในกิจการของตนอันเป็นเหตุให้น้ำใต้ดินต้องหมดสิ้นไป หรือมีการยกเลิกสิทธิในการใช้สอยน้ำของเอกชน เพื่อความปลอดภัยและความเพียงพอในการใช้น้ำของชุมชน หรือในการให้การสนับสนุนส่งเสริม รัฐอาจออกกฎหมายห้ามมิให้มีการปลูกองุ่นโดยใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสม เป็นต้น กรณีต่าง ๆ เหล่านี้ แม้ต้องทำให้เอกชนผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินเสื่อมความสะดวก หรือสูญเสียเสรีภาพในอันที่จะใช้อำนาจกรรมสิทธิ์เหนือทรัพย์สินของตนไปบ้างก็ตาม แต่รัฐก็ไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าทดแทนให้ เพราะเอกชนแต่ละคนมีหน้าที่ต่อสังคมและต้องเสียสละให้แก่ส่วนรวม การใช้กรรมสิทธิ์ของเอกชนจึงต้องถูกผูกพันโดยผลประโยชน์ของสังคม⁸²

2. การเวนคืน

การเวนคืนถือว่าเป็นรูปแบบของรัฐธรรมนุญในการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่รุนแรงที่สุดเนื่องจากการเพิกถอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐ จึงต้องมีการบัญญัติรับรองการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยวางเงื่อนไขว่าการเอาทรัพย์สินของเอกชนไปใช้นั้นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและต้องมีการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เอกชนผู้ต้องสูญเสียทรัพย์สินของตนไป⁸³

⁸² ศุภเชษฐ์ กุสุวรรณ, ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย, 45-46.

⁸³ นัยนา เกติวิช, รายงานการวิจัยการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน, 16.

3.1.4 กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์

โดยทั่วไปแล้วกรรมสิทธิ์สามารถมีอยู่เหนือทรัพย์สินได้ทุกประเภท และมีขอบเขตของกรรมสิทธิ์ที่ชัดเจน คือเพียงแค่นี้ในตัวทรัพย์สินเท่านั้น แต่สำหรับอสังหาริมทรัพย์ กฎหมายยอมรับรู้สิทธิที่แผ่ขยายออกไป ดังนี้

3.1.4.1 กรรมสิทธิ์เหนือพื้นดิน

ตามหลักกฎหมายโรมันถือว่า “ห้วงอากาศ” หรือ “Coelum” (the air space) เป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดิน จากกรณีคำตัดสินของศาลที่ว่าสุสานอาณานิคมของเพื่อนบ้านละเมิดได้ถ้ำน้ำฝนจากหลังคาอาคารเพื่อนบ้านตกใส่สุสาน⁸⁴

ต่อมาในช่วงยุคกลาง ก็ยังคงสนับสนุนหลักกรรมสิทธิ์ของเอกชน “cujus est solum ejus est debet esse usque ad coelum” ซึ่งให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ได้ขาดเหนือพื้นดินขึ้นไปโดยไม่จำกัดความสูงและลงไปได้พิภพโดยไม่จำกัดความลึก ทั้งยังมีหลัก “cujus est solum ejus est usque ad coelum et inferos” ที่ว่าใครเป็นเจ้าของที่ดิน กรรมสิทธิ์ของผู้นั้นย่อมแผ่ขึ้นไปจนถึงสวรรค์ และลงไปจนถึงนรกด้วย⁸⁵

แนวคิดเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของ “อากาศ” ในประเทศอังกฤษ มีสัญญาที่น่าสนใจซึ่งเป็นสัญญาซื้อขายบ้าน โดยข้อสัญญาระบุสิทธิของเจ้าของตามแนวคิดในยุคกลางที่ว่า “To the heights of the heavens and the depths of the earth.”⁸⁶ เมื่อปี ค.ศ. 1610 ศาลพิพากษาโดยอ้างหลักดังกล่าวว่า น้ำฝนที่ตกจากหลังคาบ้านหลังหนึ่งลงใส่บ้านอีกหลังหนึ่ง เป็นความรับผิดชอบ (responsibility) ของบ้านหลังที่สูงกว่า จนกระทั่งในศตวรรษที่สิบเก้า เริ่มมีแนวคิดเปลี่ยนแปลงไปจากหลักที่ว่า “เจ้าของย่อมมีกรรมสิทธิ์ในห้วงอากาศเหนือทรัพย์สินของตน” โดยในคดี *Pickering v. Rudd* ศาลตัดสินว่า การยิงลูกปืนไปในอากาศ หรือปล่อยลูกปืนที่ลอยผ่านที่ดินของเอกชนโดยสุจริต ไม่ถือเป็นการละเมิดสิทธิของเจ้าของ แต่ในปลายศตวรรษที่สิบเก้าได้เชื่อมความรับผิดชอบ (responsibility) กับความเสียหาย (damage) กล่าวคือ แม้การยิงปืนไปในอากาศจะไม่เป็นการละเมิดสิทธิของเจ้าของที่ดินแต่ผู้ยิงต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากการยิงนั้นก่อให้เกิดขึ้นและห้วงอากาศ ถูกละเมิดเมื่อมีการวางเสาพาดสายโทรเลขและสายโทรศัพท์ ต่อมาในปี ค.ศ. 1851 ผู้พิพากษา Baron Parke ได้วางหลักโดยใช้หลัก *res communis* ในคดี *Embrey v. Owen* ว่า “พระเจ้าผู้เป็นเจ้าของประตวนอากาศ แสงสว่าง และน้ำ ให้มนุษย์ใช้และเพื่อประโยชน์ของมนุษย์ทุกคน

⁸⁴ Matte, N. M., *Treaties on air-Aeronautical law*, (Toronto, Canada: The Carswell Co. Ltd., 1981), 53.

⁸⁵ Ibid, 53.

⁸⁶ เชื่อกันว่า Rabbi Akiba ชาวยิว เสียชีวิตเมื่อ 70 ปีก่อนคริสตกาล เป็นผู้คิดหลักนี้ ซึ่งปรากฏในคำพิพากษาของศาลอังกฤษในคดี *Baten*.

ดังนั้นจึงไม่มีความรับผิดชอบเกิดขึ้นจากการผันน้ำไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลในจำนวนที่เหมาะสม มนุษย์คนหนึ่งไม่อาจอาศัยอยู่ในบ้านหรือบริโภคน้ำมันเพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตัวโดยไม่ทำลายอากาศบริสุทธิ์ในระดับหนึ่ง เขาไม่อาจสร้างบ้านหรือปลูกต้นไม้ใกล้บ้านของอีกคนหนึ่งโดยไม่ทำให้คุณภาพของแสงสว่างที่เพื่อนบ้านได้รับลดลงในระดับที่เหมาะสมได้ การรบกวนเพียงเล็กน้อยนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีเพราะเป็นความจำเป็นที่ต้องใช้กันทั่วไป

ในประเทศฝรั่งเศส มีแนวความคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในอากาศตามหลัก dictum of Accursius และกฎหมายจารีตประเพณีของฝรั่งเศสยอมรับหลักนี้โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ กล่าวคือ ใครมีที่ดิน ย่อมมีสิทธิเหนือและใต้พื้นพิภพ และมีสิทธิปลูกสร้างทั้งบนดินและใต้พื้นดินนั้น รวมทั้งสามารถทำสิ่งอื่น ๆ ที่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้าไม่มีการใช้สิทธิคัดค้านเป็นอย่างอื่น แนวความคิดนี้ยังปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งของฝรั่งเศส และเบลเยียม ที่บัญญัติว่า “กรรมสิทธิ์ในพื้นดิน ย่อมมีกรรมสิทธิ์พื้นดินและใต้พื้นดินด้วย” เมื่อวันที่ 23 เมษายน ค.ศ. 1784 ได้มีการประกาศใช้ข้อบังคับทางอากาศของประเทศฝรั่งเศสฉบับแรก โดยตำรวจนครปารีสห้าม บัลลูนทำการบินโดยไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นการเฉพาะ ประกาศนี้ กำหนดให้การผลิต และการปล่อยบัลลูนและเครื่องอื่น ๆ ที่บินได้โดยอาศัยความร้อน ดอกไม้เพลิง และวัตถุเพลิงที่เป็นอันตรายอื่น ๆ ถือเป็นความผิดทางอาญา

อย่างไรก็ดี ประเทศฝรั่งเศสก็ไม่สามารถคงความแตกต่างเมื่อเผชิญกับการพัฒนาการบินอย่างรวดเร็วได้ ดังนั้น ประมวลกฎหมายการบินของฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1957 จึงอุดช่องว่างของประมวลกฎหมายแพ่ง โดยวางหลักกฎหมายภายในของตนในการบิน หรือ “สิทธิการผ่าน” ห้วงอากาศ ซึ่งเห็นว่าเป็นพื้นที่สาธารณะ แต่จำกัดสิทธิการบินผ่านว่าจะต้องไม่ขัดขวางการใช้สิทธิของเจ้าของที่ดิน และกำหนดให้ผู้ดำเนินการอากาศยานมีความรับผิดชอบโดยไม่อาจปฏิเสธใด ๆ (absolute liability) ในความเสียหายที่เกิดแก่บุคคลและทรัพย์สินบนพื้นดินที่เกิดจากการเคลื่อนไหวของอากาศยานและการตกหล่นของวัตถุใด ๆ จากอากาศยาน

3.1.4.2 แดนแห่งกรรมสิทธิ์

ความหมายของแดนแห่งกรรมสิทธิ์ หลักกฎหมายในเรื่องแดนแห่งกรรมสิทธิ์นั้น มีมาตั้งแต่สมัยอาณาจักรโรมันเรื่องอำนาจ (classical period) อยู่ในช่วงระยะเวลา 753 ก่อนปีคริสต์ศักราช จนกระทั่งถึงศตวรรษที่ 5 โดยเฉพาะในยุคของพระเจ้าจัสติเนียน (Justinian) ในระหว่าง ค.ศ. 527 ถึง ค.ศ. 565 ได้มีการจัดทำประมวลกฎหมายจัสติเนียนซึ่งเรียก Corpus Juris Civilis ขึ้น และก่อให้เกิดหลักกฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ซึ่งได้กล่าวมาแล้วข้างต้น หลักกฎหมายนี้ได้แผ่อิทธิพลมายังหลายประเทศ ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร ดังนี้

1. ความหมายตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

ในการใช้ประโยชน์จากที่ดินตามกฎหมาย Common Law นอกจากเจ้าของที่ดินสามารถใช้ประโยชน์จากพื้นดิน (surface) ตามสิทธิที่มีในทรัพย์สินตามกฎหมาย คือ การใช้สิทธิเท่าที่จะมีได้ภายในขอบเขตแห่งทรัพย์สินนั้นแล้ว แต่จากลักษณะการใช้ประโยชน์ยังประกอบไปด้วยการก่อสร้างต่าง ๆ หรือเพาะปลูกต้นไม้ เหนือหรือใต้พื้นดิน แต่เดิมแนวความคิดทางกฎหมายที่ดินประกอบด้วยสองมิติ (two dimensional) แต่กรรมสิทธิ์ในที่ดินมีลักษณะเป็นสามมิติ (tri-dimensional)⁸⁷ กล่าวคือ ในสองมิติแรก คือด้านกว้างและด้านยาวของพื้นดิน ส่วนมิติที่สามก็คือความสูงขึ้นไปในอากาศและความลึกที่ลงไปใต้ดิน โดยลักษณะดังกล่าวมิได้ยึดติดอยู่ในลักษณะทางกายภาพ

ในแนวความคิดเรื่องแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จากที่ปรากฏในคำพิพากษาของศาลในระบบ Common Law ศาลในสหรัฐอเมริกาได้ยึดหลัก Cujus est solum, ejus est usque ad coelum et ad inferos จากหลักดังกล่าวนี้สิทธิในที่ดินขยายขึ้นไปถึงท้องฟ้าอย่างไม่มีกำหนดและลงไปถึงกึ่งกลางโลก โดยเจ้าของย่อมมีสิทธิในห้วงอากาศที่อยู่เหนือพื้นดินและขยายลงไปได้ดิน

สิทธิที่อยู่เหนือพื้นดินของช่องว่างในอากาศ คือ air rights หรือ airspace และสิทธิที่จะอยู่ใต้พื้นดิน คือ subterranean rights สิทธิทั้ง 2 ประการนี้จึงเป็นสิทธิที่เป็นส่วนประกอบของสิทธิในที่ดิน⁸⁸ ซึ่งเจ้าของที่ดินนอกจากจะมีสิทธิในที่ดินตามกฎหมายกำหนดแล้วยังมีสิทธิเหนือพื้นดินและสิทธิใต้พื้นดินด้วยซึ่งก็คือแดนแห่งกรรมสิทธิ์

2. ความหมายตามกฎหมายของสหราชอาณาจักร

ในสหราชอาณาจักร มิได้ใช้คำว่า กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ทั้งนี้เพราะแต่เดิมที่ดินทั้งหลายเป็นของพระมหากษัตริย์ ดังนั้นราษฎรจึงมีสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งบนที่ดินเท่านั้น ที่เรียกว่า Estates in Land โดยใน Estates in Land นี้ก็ยังแบ่งออกไปอีกหลายแบบด้วยกัน คือ

- 1) Fee simple or Freehold คือ สิทธิของบุคคลที่ถือที่ดินไว้ โดยอำนาจบริหารอย่างเจ้าของทุกประการ กล่าวคือ อย่างมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั่นเอง
- 2) Estate in Free Tail คือ การถือที่ดินซึ่งเป็นสิทธิเฉพาะตัวของบุคคลนั้นและตกทอดไปเฉพาะตัวผู้สืบสันดานโดยตรงลงไปเท่านั้น
- 3) Estate for Life คือ การที่เจ้าของฟรีโฮลด์อนุญาตให้บุคคลอีกคนหนึ่งมีสิทธิครอบครองที่ดินนั้นเป็นระยะเวลาชั่วอายุของบุคคลอีกคนหนึ่งนั้น

⁸⁷ Platt, R. H., *Land use and society*, (Washington: Island Press, 1996), 94.

⁸⁸ Henszey, B. N. & Friedman, R. M., *Real estate law*, 2nd ed., (New York: John Wiley & Son, 1984), 13.

4) Estate for a Term of Years คือ สิทธิที่จะครอบครองที่ดินไว้ตามสัญญาเช่า ที่ทำกันขึ้นนั่นเอง กล่าวคือ ฝ่ายเจ้าของ fee simple จะโอนสิทธิครอบครองไปให้อีกคนหนึ่ง โดยมี กำหนดกันไว้ว่ามีจำนวนเท่านั้นเท่านี้ปี⁸⁹

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันนี้มีเฉพาะสิทธิในข้อ 1) และ ข้อ 4) เท่านั้น ในแนวความคิด เรื่องสิทธินี้ กฎหมายอังกฤษมีการแบ่งสิทธิออกเป็น 2 ชนิด คือ “สิทธิเอกชน” และ “สิทธิมหาชน” โดยใน “สิทธิเอกชน” ได้แก่ สิทธิที่จะหาประโยชน์ในที่ดินหรือทรัพย์สินของตน เป็นสิทธิที่จะ ห้ามไม่ให้ผู้อื่นเข้ามาขัดขวางการมี การใช้และการจำหน่ายทรัพย์สินของคนนั้น ๆ เรียกว่า Jus in rem “สิทธิในทางมหาชน” ได้แก่ สิทธิในอากาศ คือ การเสพอากาศบริสุทธิ์โดยปราศจากกลิ่นเหม็น หรือไอฝุ่นใด ๆ โดยไม่มีผู้ใดมาละเมิดสิทธิอากาศเหนือพื้นดิน สิทธิในอากาศนี้ยังรวมถึงสิทธิใน การรับแสงสว่างด้วย โดยเจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิที่จะห้ามเจ้าของข้างเคียงมิให้ก่อสร้างขึ้น ภายหลังจนปิดบังแสงสว่างที่จะเข้ามาในบ้านของตนเสียหมดได้

โดยหลักแห่งความศักดิ์สิทธิ์ในสิทธิเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่กล่าวมานี้ ประกอบกับ อิทธิพลของหลักกฎหมายโรมันทำให้เกิดหลักกฎหมายว่า เจ้าของที่ดิน (an owner of land) ไม่ได้ เป็นเจ้าของเฉพาะพื้นผิวดิน (surface of the ground) เท่านั้น หากแต่ขยายรวมไปถึงพื้นที่ว่างเหนือ พื้นดินขึ้นไป (airspace) และพื้นที่ใต้พื้นดินลงมา (soil beneath) ด้วย

สหราชอาณาจักรมีการเรียกแดนแห่งกรรมสิทธิ์ว่า เป็นสิทธิเหนือพื้นดินและสิทธิ ใต้พื้นดิน (above and below the surface) ซึ่งมีนักนิติศาสตร์ให้คำอธิบายว่า ตามหลักกฎหมาย เจ้าของผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ (the possessor of real property) มีสิทธิ (rights) ที่จะยึดหน่วง ครอบครองพื้นผิวดิน (surface of the ground) พื้นที่อยู่เหนือพื้นดินขึ้นไป (air space) และใต้ดินลง มา (soil beneath) ขยายอาณาเขตภายนอกไปยังข้าง ๆ และขยายไปถึงแนวตั้งเหนือขึ้นไปและลึกลง มา (upward and downward) มีสิทธิที่ไม่ถูกรบกวนโดยเสียงรบกวน (intrusion of noise) มีสิทธิที่ จะใช้สอยประโยชน์ในสิทธิดังว่านั้นได้อย่างสมควร⁹⁰

3.1.4.3 ลักษณะและขอบเขตของแดนแห่งกรรมสิทธิ์

1. ตามหลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นระบบคอมมอนลอว์ซึ่งจะยึดถือตามกฎหมาย อังกฤษว่าเจ้าของที่ดินอาจใช้ได้เท่าความประสงค์ อย่างไรก็ตามในทางตรงข้ามศาลสมัยใหม่

⁸⁹ ประมูล สุวรรณสร, คำสอนชั้นปริญญาโท กฎหมายของประเทศแองโกลแซกซอน, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2485), 42-44.

⁹⁰ Boyer, R. E., *Survey of the law of property*, 3rd ed., (St. Paul Minn, MN: West Publishing Co., 1981), 257.

ยอมรับว่าสิทธิในกฎหมายนั้นต้องสอดคล้องกับสิทธิอื่น ๆ ด้วย เช่น สิทธิในการบินผ่านเหนือที่ดิน สิทธิที่จะได้รับแสงสว่างและอากาศ เป็นต้น

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ศาลได้เปลี่ยนแนวความคิดใหม่ให้เข้ากับสภาพสังคมที่เปลี่ยนไป สิทธิของเจ้าของที่ดินกับสิทธิของการผ่านข้ามอากาศเหนือที่ดินมีการโต้แย้ง โดยมีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกรรมสิทธิ์ในห้วงอากาศ (Airspace) อยู่ 3 ทฤษฎีด้วยกัน⁹¹ คือ

ทฤษฎีแรก เห็นว่าที่ดินขยายขึ้นไปในอากาศโดยไม่จำกัดความสูง แต่อากาศยานมีเอกสิทธิ์ที่จะเข้าไปในห้วงอากาศของเจ้าของที่ดินตาม Restatement of Torts ที่มีความเห็นสอดคล้องกับทฤษฎีนี้ โดยเห็นว่าตาม ad coelum doctrine ย่อมไม่มีเอกสิทธิ์ในช่องว่างในอากาศเหนือพื้นดินในทุก ๆ ระดับความสูง การกระทำได้กล่าวย่อมเป็นการบุกรุก (trespass) แต่ตามมาตรา 194 ของ Restatement และตาม ad coelum doctrine เป็นการคงไว้ซึ่งหลักดังกล่าวอย่างสมบูรณ์ แต่ในบทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติยกเว้นแก่การเดินทางโดยอากาศยานว่า การเข้าไปในห้วงอากาศ (airspace) ถือว่าเป็นเอกสิทธิ์ที่อากาศยานสามารถบินผ่านได้ จากหลักดังกล่าวเป็นเพียงการยกเว้นให้แก่อากาศยานในการบินผ่าน เจ้าของที่ดินยังคงเป็นเจ้าของช่องว่างในอากาศเหนือพื้นดินและแผ่ขึ้นไปในอากาศอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

ทฤษฎีที่สอง กรรมสิทธิ์ในที่ดินขยายขึ้นไปในอากาศเพียงเท่าที่เจ้าของสามารถครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในห้วงอากาศได้เท่านั้น ตามที่ปรากฏในคดี United States v. Causby, 328 US. 256 (1946) ศาลวินิจฉัยว่าเจ้าของมีสิทธิในห้วงอากาศเท่าที่จะสามารถครอบครองหรือใช้ประโยชน์ได้โดยมีความสัมพันธ์กับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน สิทธิดังกล่าวจึงไม่มีระดับที่แน่นอน ดังนั้นสิทธิในห้วงอากาศย่อมขยายออกไปเท่ากับการใช้ประโยชน์ของเจ้าของที่ดินนั้น และเจ้าของที่ดินย่อมเป็นเจ้าของห้วงอากาศเท่าที่สามารถจะใช้ได้เพียงเท่าที่ยังใช้ประโยชน์อยู่

ทฤษฎีที่สาม ทฤษฎีนี้ไม่ยอมรับหลัก ad coelum doctrine ตามแนวความคิดที่ว่าเจ้าของที่ดินเป็นเจ้าของห้วงอากาศ เพราะเหตุว่าสิทธิของเจ้าของที่ดินที่มีอยู่เหนือพื้นดินขึ้นไปก็คือสิทธิที่มีอำนาจน้อยกว่ากรรมสิทธิ์ซึ่งเป็นเพียงแต่สิทธิครอบครองในช่องว่างและเป็นการใช้ประโยชน์จากพื้นผิวดินเท่านั้น สิทธิของเจ้าของที่ดินในห้วงอากาศ ก็คือ การใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินหรือสิทธิที่จะใช้ช่องว่างในอากาศ เจ้าของที่ดินย่อมไม่มีสิทธิในทรัพย์สินเหนือที่ดินของเขาเนื่องจากไม่มีวัตถุแห่งสิทธิที่จะครอบครองหรือควบคุมได้ ตามทฤษฎีนี้เห็นว่าการขยายขึ้นไปในอากาศของห้วงอากาศสอดคล้องตามหลักของการใช้สิทธิเท่าที่มีในทรัพย์สินเท่านั้น มิได้ขยายขึ้นไปในอากาศ

⁹¹ Smith, J. C., *Neighboring property owners*, (New York: Clark Boardman Callaghan, 1988), 111-113.

จากแนวความคิดตามทฤษฎีต่าง ๆ นี้ ได้มีความเห็นที่แตกต่างกันออกไป โดยทฤษฎีที่ 1 ยอมรับถึงการมีอยู่ของสิทธิในห้วงอากาศของเจ้าของที่ดินที่ยาวขึ้นไปอย่างไม่มีการสิ้นสุด ส่วนทฤษฎีที่ 2 เห็นว่าการใช้สิทธิของห้วงอากาศของเจ้าของที่ดินควรที่จะมีขอบเขตที่จำกัดเพียงการใช้ประโยชน์ของเจ้าของที่ดินเท่านั้น และทฤษฎีสุดท้ายเห็นว่าเจ้าของที่ดินไม่มีสิทธิในห้วงอากาศ เนื่องจากไม่มีวัตถุแห่งสิทธิ เจ้าของที่ดินมีเพียงสิทธิที่ปรากฏในทรัพย์สินที่มีรูปร่างเท่านั้น จึงเกิดปัญหาว่าจะนำทฤษฎีใดมาปรับใช้บังคับกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ในที่สุดศาลสหรัฐอเมริกาได้มีคำพิพากษาในคดี *Guith v. Consumers Power Co. District Court, E.D. Michigan, N.D. 36 F. Supp.21 (1946)* ข้อเท็จจริงปรากฏว่าโจทก์ได้เปิดดำเนินการ Grand Blanc Airport ในมลรัฐ Michigan จำเลยเป็นเจ้าของที่ดินที่ใกล้เคียงกับสนามบินได้ดำเนินการเกี่ยวกับการจ่ายกระแสไฟฟ้าไปตามสายไฟฟ้า และได้ดำเนินการปักเสาและเดินสายไฟฟ้า โจทก์จึงได้มาฟ้องต่อศาลว่าจำเลยทำให้เกิดอันตรายในการที่โจทก์จะได้ใช้สนามบินเป็นที่ขึ้นลงของเครื่องบิน ศาลคดีนี้วินิจฉัยว่าที่ดินของโจทก์ซึ่งได้ประกอบกิจการสนามบินย่อมไม่ก่อให้เกิดข้อจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินข้างเคียงที่จะใช้ที่ดินไม่ว่าในทางใด ๆ และสามารถที่จะใช้สิทธิในห้วงอากาศได้เช่นเดียวกับการใช้สิทธิก่อนที่โจทก์จะได้ประกอบกิจการสนามบิน รวมทั้งความสูงของสายไฟฟ้า ย่อมมีความสัมพันธ์กับการร่อนลงของเครื่องบิน จำเลยไม่อาจทราบได้ว่าการกระทำของจำเลยก่อให้เกิดความรำคาญซึ่งเกิดจากเสาไฟฟ้า แต่การบินผ่านของเครื่องบินในระดับต่ำย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากคำพิพากษาดังกล่าว เห็นว่าเจ้าของที่ดินย่อมมีกรรมสิทธิในห้วงอากาศเหนือพื้นดินโดยมิได้จำกัดความสูงไว้อย่างแน่นอน หากแต่ต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไปขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ของการใช้ประโยชน์ของเจ้าของที่ดินว่าเจ้าของที่ดินสามารถที่จะใช้ประโยชน์จากห้วงอากาศได้เพียงไร แม้เครื่องบินจะมีเอกสิทธิ์ในการบินผ่านตามกฎหมายแต่ในการบินผ่านต้องไม่รบกวนหรือแทรกแซงต่อการใช้ประโยชน์ในห้วงอากาศของเจ้าของที่ดินอื่น เห็นได้ว่าศาลสหรัฐอเมริกาได้ยึดถือทฤษฎีที่ 1 และ 2 ประกอบพิจารณา

ในคดี *United States v. Causby 328 US. 256, 66.S.Ct. (1946)* นี้เองมีผลเป็นการก่อให้เกิดสิทธิในห้วงอากาศของเจ้าของที่ดินต้องอยู่ภายในสิทธิที่เป็นสาธารณะในการจราจรทางอากาศตามกฎหมายและตามข้อกำหนดที่รับรองในการบินตาม Civil Air Regulation, Pt.61, Sec. 61.7400, 61.7401 ที่มีการกำหนดเขตตอนอนุญาตการบินอย่างน้อยในระดับ 500 ฟุตในเวลากลางวัน และ 1,000 ฟุตในเวลากลางคืน

สำหรับแดนแห่งกรรมสิทธิ์ใต้พื้นดินหรือ Sub-terranean rights กฎหมายสหรัฐอเมริกาเห็นว่าพื้นที่ใต้ดินคือสิทธิในการหาแร่ และสิทธิในการก่อสร้างใต้ดิน เป็นต้น โดย

เจ้าของที่ดินสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ตราบเท่าที่ยังไม่ถูกแทรกแซงโดยรัฐ ที่กล่าวเช่นนี้เพราะในการจัดระบบที่เกี่ยวกับแร่และปิโตรเลียมนี้มีด้วยกัน 2 ระบบ คือ ระบบที่ถือว่าแร่เป็นของเจ้าของที่ดิน (accession system) และระบบที่ถือว่าแร่เป็นของรัฐ (dominical system) โดยในสหรัฐอเมริกาใช้คือระบบ Accession System กล่าวคือสินแร่ทุกชนิดที่ปรากฏในที่ดินของเอกชนย่อมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินสามารถที่จะจำหน่ายที่ดินไปบางส่วนหรือทั้งหมดก็ได้

ปัจจุบันเห็นว่า เจ้าของที่ดินเป็นเจ้าของทุกสิ่งที่อยู่ใต้ดินเท่าที่จะพึงยึดถือเอาประโยชน์ของตนได้ ส่วนนอกเหนือจากนั้นเจ้าของที่ดินไม่มีสิทธิ⁹² แต่อย่างไรก็ตามการใช้สิทธินั้นต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายด้วย

2. ตามหลักกฎหมายของสหราชอาณาจักร

ในสหราชอาณาจักรมีการถกเถียงกันในเรื่องของที่ดิน ซึ่งตามปกติแล้วมักจะเกิดแนวคิดเกี่ยวกับที่ดินในเรื่องขอบเขตของพื้นที่ ซึ่งถ้าที่ดินมี 2 มิติก็อาจจะไร้ประโยชน์ เกษตรกรรมต้องการความลึกของดินและมนุษย์เคลื่อนไหวโดยต้องการพื้นที่ทางอากาศข้างบนเหนือพื้นดิน ดังนั้นวัตถุประสงค์ทางปฏิบัติมีอยู่ด้วยกันหลายประการ จึงเกิดคำถามที่จะให้นักกฎหมายหาคำตอบว่า ที่ดินขยายมิติที่ 3 ได้อย่างไร ซึ่งก็คือความสูงและความลึก ตามความเห็นของ Blackstone ได้ให้ขอบเขตความหมายของคำว่าที่ดินโดยได้ให้คำจำกัดความถึงการขยายออกไปของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน กล่าวคือ ลักษณะของที่ดินในทางกฎหมายขยายขึ้นไปและขยายลงไปอย่างไม่จำกัดตามหลัก “cujus est solum, ejus est usque ad coelum et ad inferos” จากความเห็นดังกล่าวก็คือ แนวความคิดตามหลัก ad coelum doctrine ซึ่งกล่าวว่ากรรมสิทธิ์ขยายขึ้นไปในจักรวาล (universe) และมีขอบเขตลงไปหรือขยายขึ้นไปในพื้นดินอย่างไม่จำกัด (no limit) มนุษย์อาจสร้างสิ่งก่อสร้างได้สูงเท่าที่ต้องการและขุดลึกลงไปได้เท่าที่จะค้นหาแร่ธาตุใต้ดินเท่าที่เป็นของตน⁹³ ที่เป็นเช่นนี้คงจะมาจากอิทธิพลของกรรมสิทธิ์ซึ่งถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดในที่ดินซึ่งทำให้เกิดหลักในอำนาจกรรมสิทธิ์ว่าต้องมีความเด็ดขาดแน่นอน (absolute) สามารถใช้อำนาจบุคคลได้ทั่วไป (exclusive) และมีอยู่ตลอดไป (perpetual)

อย่างไรก็ตาม หลักในภายตลาคินดังกล่าวนี้ใช้กันในยุคที่กฎหมายโรมันรุ่งเรือง ซึ่งในสมัยนั้นสามารถกล่าวได้ว่ากรรมสิทธิ์ไม่มีขอบเขตเพราะไม่มีเครื่องบิน และการที่ยึดหลัก

⁹² Donahue, C., Kauper, T. E. & Martin, P. W., *Case and material on property: An introduction to the concept and the institution*, (St. Paul Minn, MN: West Publishing Co., 1974), 301-302. อ้างถึงใน อานุกาพ นันทพันธ์, *กรรมสิทธิ์ในแร่ตามกฎหมายไทย*, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), 17.

⁹³ Lawson, F. H., *Introduction to the law of property*, (Oxford: Clarendon Press, 1958), 20.

ภาษิตดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาพิพาทกันในเรื่องการบินผ่าน โดยมีข้อเท็จจริงในคดี *Hinman v. Pacific Air Transport*, 84 F.2d. 755 (C.C.A. cal 1936)⁹⁴ โจทก์เป็นเจ้าของที่ดินผืนหนึ่งซึ่งเป็นฟาร์มเลี้ยงวัวนมและไก่ ส่วนจำเลยเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับสนามบิน ซึ่งเป็นตำแหน่งที่เมื่อเครื่องบินของเขาขึ้นลงเหนือฟาร์มของโจทก์ในระยะความสูงน้อยกว่า 100 ฟุต ทั้งวันทั้งคืนทำให้ไก่และธุรกิจผลิตนมวัวของโจทก์เสียหาย โจทก์จึงฟ้องจำเลยให้ชดเชยค่าเสียหาย ศาลพิพากษาว่าโจทก์ควรได้รับค่าเสียหาย ทั้งนี้ในสมัยก่อนยังไม่มีการบิน ศาลอาจกล่าวว่าเจ้าของที่ดินเป็นเจ้าของพื้นที่ที่อยู่เหนือขึ้นไปสูงจนถึงสวรรค์และลึกลงไปจนถึงจุดกึ่งกลางโลก อันเนื่องมาจากคำกล่าวในภาษิตลาติน “ad coelum doctrine” ซึ่งเป็นทฤษฎีเกี่ยวกับพื้นที่อยู่ข้างบนพื้นดิน ซึ่งทฤษฎีดังกล่าวต่อมาเกิดปัญหาแก่ศาลในการนำหลักทฤษฎีมาปรับใช้กับคดี โดยศาลได้แก้ไขทฤษฎีดังกล่าวให้เหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนไป กล่าวคือ เจ้าของที่ดินเป็นเจ้าของท้องฟ้าโดยอยู่ภายใต้สิทธิการบิน และเจ้าของที่ดินเป็นเจ้าของพื้นดินที่อยู่ลึกลงไปเท่าที่เขาสามารถใช้สอยได้ ดังนั้นภายใต้ทฤษฎีใหม่นี้ทำให้กล่าวได้อย่างแน่ชัดว่า นักบินไม่มีสิทธิบินในระดับต่ำอันก่อให้เกิดการรบกวนการใช้สอยของเจ้าของที่ดิน แต่ถ้าเครื่องบินทำการบินผ่านในระยะความสูงที่ไม่รบกวนปกติสุขของเจ้าของที่ดิน และใช้สิทธิตามที่กฎหมายกำหนดก็มีสิทธิกระทำได้โดยชอบ⁹⁵

แดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินของกฎหมายสหราชอาณาจักรที่เดิมนั้นถือว่ากรรมสิทธิ์ได้พื้นดินขยายลึกลงไปจนถึงจุดกึ่งกลางโลก แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติในสมัยต่อมาถือว่าอำนาจกรรมสิทธิ์ที่ดิน คือ การขุดลึกลงไปได้เท่าที่จะค้นหาแร่ธาตุใต้ดินเท่าที่เป็นของตน⁹⁶

จากการศึกษามาทั้งหมดนี้ สามารถสรุปได้ว่าแม้ว่าประเทศต่าง ๆ มีการเรียกแดนแห่งกรรมสิทธิ์แตกต่างกันไป โดยสหราชอาณาจักร เรียกว่า สิทธิเหนือพื้นดินและสิทธิใต้พื้นดิน ประเทศสหรัฐอเมริกา เรียกว่า สิทธิที่อยู่เหนือพื้นดินและสิทธิที่อยู่ใต้พื้นดิน ซึ่งไม่ว่าจะเรียกอย่างไรก็ตาม โดยความหมายและลักษณะแล้วจะเหมือนกัน คือ เป็นสิทธิใช้สอยหาประโยชน์ในส่วนที่อยู่เหนือพื้นดินและใต้พื้นดิน โดยเป็นสิทธิที่เป็นทรัพย์สินประเภทกรรมสิทธิ์

สำหรับขอบเขตอำนาจในการใช้สอยนั้น สรุปได้เหมือนกันว่า อำนาจแห่งการใช้สอยหาประโยชน์ในแดนแห่งกรรมสิทธิ์สามารถกระทำการใด ๆ ได้อย่างเต็มที่โดยขึ้นอยู่กับความสามารถในการใช้สอยของบุคคลและต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ซึ่งถ้าเป็นกฎหมายต่างประเทศ แดนแห่งกรรมสิทธิ์เหนือพื้นดินนี้ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิการบินผ่านของอากาศยาน แต่ขณะเดียวกันในการบินผ่านนี้ก็ไม่ต้องไม่รบกวนสิทธิในการใช้ประโยชน์

⁹⁴ Boyer, R. E., *Survey of the law of property*, 257-258.

⁹⁵ Ibid, 258.

⁹⁶ Smith, J. C., *Neighboring property owners*, 111-113.

ของเจ้าของที่ดินด้วย เช่น กฎหมาย Civil Air Regulation ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดอนุญาตการบินไว้ที่ระดับไม่ต่ำกว่า 500 ฟุต ในเวลากลางวันและไม่ต่ำกว่า 1,000 ฟุตในเวลากลางคืน

3.2 แนวความคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ

เมื่อกล่าวถึงคำว่าประโยชน์สาธารณะ นั่นคือประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม ซึ่งรัฐมีหน้าที่หลักที่จะต้องดำเนินการเพื่อประชาชน 3 ประการด้วยกัน คือ การรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดทำบริการสาธารณะ และการอำนวยความสะดวก

บริการสาธารณะนั้นเป็นกิจกรรมอีกประเภทหนึ่งซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม เป็นการให้บริการแก่ประชาชนหรือการดำเนินการอื่นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน การจัดทำบริการสาธารณะถือเป็นการจำกัดสิทธิของเอกชน ซึ่งการจำกัดสิทธิของเอกชนโดยรัฐนั้น ทั่วไปสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การจำกัดสิทธิในเชิงป้องกัน และการจำกัดสิทธิเอกชนในเชิงเยียวยา การจัดทำบริการสาธารณะถือเป็นการจำกัดสิทธิเอกชนในเชิงเยียวยา เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของชุมชนหรือสังคม จึงต้องมีการรอนสิทธิหรือรुकล้ำในสิทธิของเอกชน ทั้งนี้เพื่อให้มีผลเป็นการก่อให้เกิดหรือจัดทำบริการสาธารณะและรัฐ

ศาสตราจารย์ชาบู (Rene Chapu) ได้เคยให้คำจำกัดความของบริการสาธารณะไว้ว่า การบริการสาธารณะหมายถึงกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดที่จะเป็นบริการสาธารณะได้ ก็ต่อเมื่อนิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ให้หรือดูแลกิจกรรมนั้นเพื่อสาธารณะประโยชน์⁹⁷

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ได้ให้คำจำกัดความของการบริการสาธารณะไว้ว่าการบริการสาธารณะนั้น หมายถึง กิจการที่อยู่ในอำนาจการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน⁹⁸

สรุปได้ว่า ในการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมนั้น จะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะก็เพื่อประโยชน์สาธารณะแก่ประชาชน

⁹⁷ ชาบูชัย แสงศักดิ์, ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครองตามแนวคิดของฝรั่งเศส, ใน เอกสาร โครงการฝึกอบรมนิติกรหลักสูตรสัญญาทางปกครอง, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2531), 58.

⁹⁸ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), 124.

3.2.1 ความหมาย “ประโยชน์สาธารณะ” หรือ “สาธารณะประโยชน์”

เมื่อประโยชน์สาธารณะถือเป็นจุดมุ่งหมายหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และถูกมองว่าเป็นเรื่องของเจตนารมณ์ของกฎหมาย สิ่งที่เป็นข้อสงสัยต่อมา คือคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” นั้นมีความหมายอย่างไร

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน “ประโยชน์สาธารณะ” หมายความว่า สิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณกับประชาชนทั่วไป (public interest) ซึ่งเป็นคำผสม คือ

“ประโยชน์” เป็นคำนาม แปลว่า สิ่งที่มีผลใช้ได้ดีสมกับสิ่งที่คิดมุ่งหมายไว้ หรือสิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณ⁹⁹

“สาธารณ หรือ สาธารณะ” เป็นคำวิเศษณ์ แปลว่า เพื่อประชาชน¹⁰⁰

แต่ในทางกฎหมาย ไม่ได้มีการให้คำนิยามไว้อย่างชัดเจน ทำให้ไม่สามารถกำหนดความหมายว่า “ประโยชน์สาธารณะ” มีความหมายเพียงใด เพียงแต่เป็นวัตถุประสงค์ของรัฐในการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม

“ประโยชน์สาธารณะ” คือ ความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมมิใช่เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ดำเนินการนั่นเอง หรืออาจกล่าวได้ว่า ประโยชน์สาธารณะเป็นความต้องการของบุคคลแต่ละคนที่ตรงกันและมีจำนวนมากจนเป็นคนหมู่มากหรือเป็นคนส่วนใหญ่ของสังคม จนความต้องการนั้น ถูกยกระดับให้เป็นประโยชน์สาธารณะ และเป็นการดำเนินการโดยรัฐ นอกจากนี้ ประโยชน์สาธารณะย่อมสำคัญเหนือกว่าประโยชน์ปัจเจกบุคคล¹⁰¹ และมีลักษณะดังนี้

1. ประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่อง “ความต้องการ” (need)
2. ประโยชน์สาธารณะต้องตอบสนองความจำเป็นส่วนรวมของประชาชน
3. ประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งสัมพัทธ์ คือ ผันแปรเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาไปกับปัจจัยแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นด้านเนื้อหาหรือภารกิจของรัฐ เวลาหรือยุคสมัย สถานที่และผู้มีหน้าที่ดำเนินการเพื่อสาธารณะประโยชน์

พจนานุกรมศัพท์กฎหมายมหาชน (ฝรั่งเศส-ฝรั่งเศส) ของ Philippe Foillard ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าประโยชน์สาธารณะ (interest general) ไว้ว่า ได้แก่ “ข้อพิพาทข้อแรกของกิจกรรมของฝ่ายปกครอง” โดยได้อธิบายไว้ว่า หน้าที่หลักของฝ่ายปกครองคือการจัดทำกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ “ประโยชน์สาธารณะ” มิใช่เพื่อประโยชน์ของเอกชนรายหนึ่งรายใด กิจกรรม

⁹⁹ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525, (กรุงเทพฯ: นามมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์, 2525), 799.

¹⁰⁰ เรื่องเดียวกัน, 502.

¹⁰¹ สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2540), 33.

เหล่านี้เรียกว่า บริการสาธารณะ ประโยชน์สาธารณะถือเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งของกฎหมายปกครองและเป็นสิ่งที่นำมาใช้ในการวางกรอบอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ กิจกรรมที่ได้ดำเนินการโดยเอกชนไม่สามารถจัดได้ว่าเป็น “บริการสาธารณะ (service public)” หากมิได้จัดทำขึ้นเพื่อสาธารณชนทั่วไป งานก่อสร้างต่าง ๆ ไม่จัดว่าเป็นงานประโยชน์สาธารณะหากมิได้ทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ เมื่อกิจกรรมใดเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะก็จะอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายที่มีลักษณะพิเศษที่เป็นสิ่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง นั่นคืออำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการใช้นิติกรรมฝ่ายเดียวที่มีผลบังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือบุคคลทั่วไป รวมทั้งอำนาจในการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียว

จากความหมายข้างต้นจะเห็นได้ว่า “ประโยชน์สาธารณะ” เป็นเรื่องที่มีลักษณะเป็นนามธรรม การให้ความหมายที่ชัดเจน ครอบคลุมเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก แนวคิดในเรื่องประโยชน์สาธารณะนั้นมีที่มาจากระบบกฎหมายและปรัชญาของยุโรปตะวันตก¹⁰² ซึ่งมีลักษณะความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับประโยชน์ของปัจเจกชน คือ องค์กรฝ่ายปกครองนอกจากจะเป็นกลไกของฝ่ายบริหารในการบริหารงานเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้ว ยังมีหน้าที่ในการพิทักษ์รักษาสีทธิของปัจเจกชนอีกด้วย ดังนั้นองค์กรฝ่ายปกครองต้องสร้างดุลยภาพระหว่างอำนาจของฝ่ายปกครองกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ทั้งนี้เพื่อเป็นมาตรฐานในทางจริยธรรมขององค์กรฝ่ายปกครองในการกล่าวอ้างให้ปัจเจกชนเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

3.2.2 ลักษณะของประโยชน์สาธารณะ

จากที่กล่าวมาข้างต้น “ประโยชน์สาธารณะ” คือการตอบสนองความต้องการของคนอื่นส่วนใหญ่ที่ไม่ใช่ผู้ดำเนินการนั้น ๆ เอง ที่นอกเหนือไปจากความต้องการด้านปัจเจก ซึ่งเป็นการต้องการต่อส่วนตัว เป็นการมุ่งหมายถึงประโยชน์ของสังคมโดยรวม ซึ่งสามารถผันแปรได้ไปตามยุคสมัย และมีความสำคัญเหนือกว่าประโยชน์ปัจเจกบุคคล¹⁰³ ทั้งนี้ เนื่องจากการที่มนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นสังคม โดยยินยอมอยู่ภายใต้อำนาจซึ่งเรียกว่า รัฐอำนาจอธิปไตย โดยรัฐอำนาจอธิปไตยจะดำเนินการให้การอยู่ร่วมกันนั้นเป็นไปอย่างสันติ

3.2.2.1 ประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องของความ ต้องการ (Need)

โดยธรรมชาติมนุษย์จัดว่าเป็นสิ่งมีชีวิตที่มีสองสถานภาพ¹⁰⁴ กล่าวคือ สถานะที่หนึ่งเป็น

¹⁰² Montgomery, J. D., Public interest in the ideologies of national development, In C. J. Friedrich (Ed.), *The public interest*, (California: Atherton Press, 1967), 218.

¹⁰³ สมยศ เชื้อไทย, *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*, 33.

¹⁰⁴ หัสวุฒิ วิทธีวิบูล, ทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งแยกขอบเขตของกฎหมาย: ระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน, *วารสารนิติศาสตร์*, 20, 2(มิถุนายน 2533), 170.

ปัจเจกชน ส่วนอีกสถานภาพหนึ่งก็ต้องถือว่าเป็นสมาชิกของสังคมที่ตนเองอยู่ร่วมด้วย ในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมที่อยู่ร่วมด้วยนี้ สมาชิกทุกคนในสังคมจะต้องมีความต้องการร่วมกันหลายประการ เช่น ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต การดำรงรักษาชีวิตของตนให้รอดอยู่ นั่นคือความต้องการความปลอดภัยของสังคม ซึ่งต่อมาก็คือความสุขสบายจากคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะมองได้เป็น 2 มิติ

มิติที่ 1 คือประโยชน์สาธารณะแสดงถึงความต้องการของคน แต่ความต้องการของคน ๆ เดียว หรือคนหมู่น้อยไม่มีทางเป็นประโยชน์สาธารณะไปได้ แต่ถ้าความต้องการของคนแต่ละคนในสังคมตรงกันมากขึ้นเรื่อย ๆ ก็จะทำให้ความต้องการเหล่านั้นกลายเป็นความต้องการส่วนรวมขึ้นได้ ในทางตรงกันข้าม ถ้าคนแต่ละคนซึ่งเป็นคนหมู่มากเห็นว่าสิ่งนั้นไม่จำเป็น สิ่งนั้นก็ไม่ใช่ประโยชน์สาธารณะ การจะพิจารณาว่า สิ่งใดเป็นความต้องการของคนหมู่มากจึงเป็น “อัตวิสัย (subjective)” แต่สามารถทำให้เป็น “ภาวะวิสัย (objective)” ได้ โดยถือว่าผู้บัญญัติกฎหมาย หรือ รัฐสภา และศาลปกครองเท่านั้นที่จะชี้ขาดในขั้นสุดท้ายว่า สิ่งเหล่านั้นเป็นความต้องการส่วนรวม หรือเป็นประโยชน์สาธารณะหรือไม่

มิติที่ 2 เป็นการพิจารณาถึงตัวบุคคลผู้ที่ได้รับประโยชน์ หากว่ารัฐทำสิ่งใดขึ้นเพียงเพื่อตอบสนองความต้องการของรัฐเอง เช่น การหารายได้ ซึ่งมักเรียกกันว่า “กิจกรรมเพื่อกำไรให้มากที่สุด (activities de plus grand profit)” ที่โดยปกติแล้วไม่ถือว่าเป็นความต้องการของคนส่วนใหญ่ จึงไม่เป็นบริการสาธารณะ

3.2.2.2 ประโยชน์สาธารณะต้องตอบสนองความจำเป็นส่วนรวมของประชาชน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องของความต้องการของมหาชน องค์การฝ่ายปกครองจะต้องประกอบภารกิจสนองความต้องการนั้น คำว่า “ส่วนรวมของประชาชน” มีความหมายเพียงใด เห็นว่าประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น เป็นสวัสดิการเพื่อส่วนรวม (general welfare)¹⁰⁵ กล่าวคือ เป็นกิจกรรมเพื่อความสุขสบายของคนส่วนใหญ่ จึงมิได้หมายถึงกิจกรรมเพื่อประชาชนคนใดโดยเฉพาะ ประชาชนหนึ่งคนหรือหนึ่งกลุ่มมิใช่ประชาชนส่วนใหญ่ หากพิจารณาในแง่มุมทางเศรษฐศาสตร์ “ส่วนรวม (general)” คือผลรวมของประโยชน์ที่ปัจเจกชนแต่ละคนจะพึงได้รับ¹⁰⁶ ซึ่งหมายความว่า ผลรวมของความต้องการของทุกคน คือ ความต้องการของส่วนรวม ความต้องการของส่วนรวมนั้นมีทั้งความต้องการพื้นฐาน เช่น ความ

¹⁰⁵ Griffith, E. S., The ethical foundations of the public interest, In C. J. Friedrich, (Ed.), *The public interest*, (California: Atherton Press, 1967), 14.

¹⁰⁶ Niemyer, G., Public interest and private utility, In C. J. Friedrich, (Ed.), *The public interest*, (California: Atherton Press, 1967), 1.

มั่นคงปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง รวมทั้งความต้องการลำดับรองในเรื่องของสวัสดิการทางสังคม เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตในด้านต่าง ๆ จะเห็นได้ว่าความต้องการทั้งสองประการล้วนเป็นความต้องการที่จำเป็น เมื่อคนในสังคมมีความต้องการเหมือนกัน องค์กรฝ่ายปกครองจึงต้องมีหน้าที่สนองตอบ โดยตนเองหรือการมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำหน้าที่นั้นแทน หากว่ามีกฎหมายอนุญาตให้สามารถมอบอำนาจให้กระทำได้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการนั้นบรรลุตามความประสงค์ของกฎหมาย

จากการศึกษาข้างต้น พบว่า รัฐยอมรับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิแผ่ขยายออกไปเรียกว่าแดนแห่งกรรมสิทธิ์ ทั้งนี้รัฐจะพรากรรมสิทธิ์หรือสิทธิของเอกชนไปไม่ได้เว้นแต่จะใช้อำนาจกฎหมาย โดยเฉพาะเพื่อประโยชน์สาธารณะ ต่อไปจะได้ศึกษาถึงกฎหมายของต่างประเทศ

3.3 กฎหมายการบินและการเี่ยวทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

3.3.1 กฎหมายการบินของประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎหมายที่เกี่ยวกับการบินของสหรัฐอเมริกามีบัญญัติอยู่รัฐธรรมนูญการเดินอากาศ ค.ศ. 1978 ซึ่งได้นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกาเรื่องที่ 49 (US Code Title 49) โดยบัญญัติยืนยันหลักอำนาจอธิปไตยในห้วงอากาศเหนือดินแดนของสหรัฐอเมริกาว่าเป็นของสหรัฐอเมริกา¹⁰⁷ แต่ก็ได้ให้สิทธิแก่พลเมืองของสหรัฐอเมริกาที่จะใช้ห้วงอากาศในการเดินอากาศได้ ในลักษณะสิทธิสาธารณะ (public right)¹⁰⁸ โดยกำหนดองค์กรผู้มีอำนาจไว้ 2 องค์กร คือ รัฐมนตรีกระทรวงคมนาคม (Secretary of State) และผู้อำนวยการสหพันธ์การบิน ซึ่งกำหนดให้มีหน้าที่ในการพัฒนาแผนและนโยบายสำหรับใช้ในการเดินอากาศผ่าน่านฟ้า และออกกฎ ระเบียบหรือคำสั่งที่จำเป็นในการก่อให้เกิดความปลอดภัยในการใช้น่านฟ้าและอากาศยาน ทั้งนี้ ผู้อำนวยการจะต้องกำหนดกฎระเบียบการจราจรทางอากาศสำหรับเที่ยวบิน (รวมถึงระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยในชั้นบรรยากาศ) เพื่อให้การเดินอากาศในน่านฟ้ามีประสิทธิภาพและป้องกันอันตรายที่อาจเกิดแก่อากาศยานบุคคลและทรัพย์สินภาคพื้นดิน ซึ่งผู้อำนวยการสหพันธ์การบินได้ออกคำแนะนำเกี่ยวกับการจำกัดความสูงของสิ่งกีดขวางบริเวณโดยรอบสนามบิน โดยให้สิ่งกีดขวาง หมายถึง โครงสร้างที่สูงเกินกว่าความสูงของจุดเริ่มต้น หรือลูกล้าเข้ามาในพื้นที่ผิวของการมองเห็น และ

¹⁰⁷ United Code Title 49-TRANSPORTATION, § 40103 (1).

¹⁰⁸ Ibid, § 40103 (2).

ก่อนที่จะก่อสร้างโครงสร้างของสนามบิน ต้องแจ้งแก่สหพันธ์การบิน เพื่อหลีกเลี่ยงอันตรายต่อการนำร่องทางอากาศ โดยผู้ดำเนินงานสนามบินต้องจัดให้มีมาตรการดูแลพื้นที่ทางอากาศโดยรอบสนามบินว่าปลอดจากสิ่งกีดขวางที่เป็นอันตรายทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

ทั้งนี้ รูปแบบการปกครองของสหรัฐอเมริกา มีหลาย ๆ มลรัฐจึงกำหนดให้มลรัฐมีบทบาทในการกำหนดเขตพื้นที่ โดยมีกรณีตัวอย่างของการกำหนดเขตปลอดภัยในการเดินอากาศของเทศบาล Clark เพื่อป้องกันการรบกวนตามคำสั่งที่ 728 โดยจำกัดความสูงที่ 150 เมตร ใกล้สนามบิน และคำสั่งที่ 1221 (1990) ขยายการจำกัดความสูงให้น้อยลงเพื่อป้องกันพื้นที่สำหรับประสิทธิภาพของทางขึ้นลงเครื่องบิน และคำสั่งที่ 1599 (1994) จำกัดความสูงในพื้นที่วิกฤตของสนามบิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการเดินอากาศ เป็นผลให้เจ้าของที่ดินโดยรอบสนามบินถูกจำกัดสิทธิเพิ่มขึ้นตามประกาศที่ออก แม้ว่าเดิมจะมีสิทธิปลูกสร้างอาคารในความสูงตามประกาศเดิมก็ตามจนมีผู้นำคดีสู่ศาลได้แก่ คดี *McCarran Int'l Airport v. Sisolak*¹⁰⁹ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 2006 ศาลสูงของมลรัฐเนวาด้ายื่นคำตัดสินของศาลเทศบาลท้องถิ่นคลาร์ค (Clark County) โดยเห็นว่า ที่ศาล Clark County เห็นว่ากฎที่จำกัดความสูง มีผลกระทบในตัวของมันเอง (per se) ในห้วงอากาศเหนือที่ดินของเอกชนที่ตั้งอยู่บริเวณที่เป็นพื้นที่วิกฤติในการบินขึ้นของสนามบิน McCarran ซึ่งให้บริการแก่อากาศยานพาณิชย์ทางภาคใต้ของรัฐเนวาด้า โดยศาลยอมรับว่ากฎที่จำกัดความสูงนั้นจำกัดการพัฒนาที่ดินในห้วงอากาศของนาย Sisolak จึงเป็นการพรากสิทธิของนาย Sisolak ในตัวของมันเอง และกำหนดค่าทดแทนตามความเสียหายให้แก่ นาย Sisolak เป็นเงิน 6.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพราะการกำหนดกฎที่จำกัดความสูงนี้เท่ากับเป็นการให้สิทธิแก่เครื่องบินเป็นการถาวร ในการบินต่ำกว่าความสูง 500 ฟุตเหนือพื้นดินเป็นการบุกรุกเข้าไปในห้วงอากาศของเจ้าของที่ดิน ผลของคำตัดสินคดีดังกล่าวเมื่อรวมกับค่าธรรมเนียม ค่าดอกเบี้ย และค่าทนายความแล้วเป็นเงินถึง 17 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ส่งผลกระทบให้ที่ดินข้างเคียงอาจเรียกค่าเสียหายรวมกันเป็นเงินถึง 10-20 พันล้านเหรียญสหรัฐ

3.3.2 มาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาความเสียหายจากการถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากกฎหมายการบินที่กล่าวข้างต้นแล้ว มลรัฐสามารถตรากฎหมายหรืออนุบัญญัติขึ้นเพื่อการควบคุมการใช้ทรัพย์สินของเอกชนได้โดยตรง ซึ่งเป็นอำนาจโดยทั่วไปของรัฐบาลของแต่ละมลรัฐที่จะตรากฎหมายดังกล่าว โดยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ (The

¹⁰⁹ Supreme Court of the Nevada, *McCarran Int'l Airport v. Sisolak*, 122 Nev. Adv. Op. No.58 (July 13, 2006), Retrieved 2013, October 15, from www.planing.org/amicus/pdf/mccarran/decision.pdf

tenth amendment) ซึ่งบัญญัติให้อำนาจที่เรียกว่า “Police Power” เพื่อให้สามารถจำกัดสิทธิในการใช้ทรัพย์สินของเอกชน ให้เป็นไปตามที่รัฐพิจารณาเพื่อความปลอดภัย เพื่อวัตถุประสงค์สำคัญในการส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งความปลอดภัย สุขภาพอนามัย สิ่งแวดล้อม และศีลธรรมกับความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนและสาธารณะ ทั้งนี้ การจำกัดสิทธิข้างต้นจะต้องเป็นไปตามกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย (Due process of law) ด้วย¹¹⁰

แนวความคิดพื้นฐานอำนาจในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนและผังเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา มี 2 ประเภท คือ

1. อำนาจ Eminent domain ที่ใช้ในการเวนคืนที่ดินและทรัพย์สินของเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะมีการใช้อำนาจดังกล่าวเกี่ยวกับกฎหมายการวางแผนและผังเมืองของมหานคร
2. อำนาจ Police power เป็นอำนาจกำกับควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพย์สินของเอกชน มีการใช้อำนาจดังกล่าวเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมย่านและอาคาร กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน กฎหมายควบคุมอาคารและบ้านเรือน

อำนาจทั้งสองเป็นอำนาจที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐ (State constitution) และธรรมนูญของมลรัฐกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐเป็นผู้มีอำนาจดังกล่าว เนื่องจากการวางแผนและผังเมืองเป็นเรื่องของแต่ละชุมชนที่ความต้องการแตกต่างกันไปและค่านิยมที่แตกต่างกัน ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐจึงออกกฎหมายมอบอำนาจ Eminent domain และอำนาจ Police power ให้กับรัฐบาลท้องถิ่นโดยอาศัยกฎหมายมอบอำนาจที่เรียกว่า “Enabling act” เมื่อรัฐบาลท้องถิ่นได้รับอำนาจ Eminent domain และอำนาจ Police power ก็จะใช้อำนาจดังกล่าวออกข้อบัญญัติต่างๆเพื่อจัดทำแผนและผังเมือง ควบคุมอาคารและย่าน ควบคุมการสรรจัดที่ดิน ควบคุมความปลอดภัยของอาคารและสุขลักษณะบ้านเรือน

ในประเทศสหรัฐอเมริกา สิทธิในทรัพย์สินของเอกชนที่เป็นเจ้าของที่ดินหรือเจ้าของทรัพย์สินจะได้รับการประกันจากธรรมนูญของรัฐบาลกลางและธรรมนูญของมลรัฐ ทำให้เกิดการสะท้อนปัญหาว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจ Eminent domain และอำนาจ Police power ในเรื่องการวางแผนผังเมืองเป็นการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของตน และในบางกรณีนอกจากจะจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชนแล้ว ยังทำให้มูลค่าของทรัพย์สินลดลงอย่างมากหรือหมดสิ้นไปเลย ซึ่งเท่ากับเป็นการเวนคืนทรัพย์สินของเอกชน ดังนั้น ศาลยุติธรรมจึงมีบทบาทสำคัญยิ่งที่จะเข้ามามีบทบาทในการตัดสินว่าเนื้อหาของบทบัญญัติกฎหมายที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจ Eminent domain และอำนาจ Police power ของรัฐบาลท้องถิ่น มีการจำกัดสิทธิของเจ้าของ

¹¹⁰ ศักดา ธนิตกุล, คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551), 45.

ทรัพย์สินที่ได้สัดส่วนสอดคล้องกับผลประโยชน์สาธารณะหรือไม่ และเนื่องด้วยในระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common law) ซึ่งเป็นระบบกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับอำนาจตุลาการมาก คำตัดสินของศาลถือว่าเป็นกฎหมาย และศาลที่ตัดสินในคดีต่อมาที่มีข้อเท็จจริงเหมือนกันจะต้องถูกผูกพันให้ตัดสินเหมือนกัน ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา จำต้องศึกษาคำพิพากษาและเหตุผลในคำพิพากษาอย่างละเอียด เพื่อที่จะนำมาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนและระบบผังเมืองให้สอดคล้องกับคำพิพากษา¹¹¹

3.3.2.1 การผังเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา

การผังเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกาในระดับประเทศ ในปัจจุบันการวางแผนและผังในทุกระดับยกเว้นในระดับประเทศ ลักษณะของแผนและผังในระดับมลรัฐและภาคเป็นกรอบนโยบายและแผนนโยบายเพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับเคาน์ตีและเมืองได้นำไปใช้ในการวางแผนและผังเมืองของตน โดยรัฐบาลกลางจะเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องแนวคิดและทิศทางของการวางแผนและผังเมืองโดยกำหนดกรอบนโยบายและโครงสร้างพร้อมเงินงบประมาณเพื่อสนับสนุนการจัดทำโครงการนั้น ๆ

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและผังเมืองในระดับประเทศนั้นจะอยู่ใน 2 ลักษณะ คือ

1. การแถลงนโยบายของประธานาธิบดี ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาส่งแถลงนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการกำกับดูแลเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินทั่วประเทศ โดยสถานะของเอกสารดังกล่าวเป็นเพียงนโยบายกว้าง ๆ ของรัฐบาลกลางเท่านั้น ไม่มีผลผูกมัดกฎหมายมลรัฐต่าง ๆ

2. กฎหมายแม่แบบ (Model act) รัฐบาลกลางจัดทำขึ้นเพื่อให้มลรัฐต่าง ๆ รับไปออกเป็นกฎหมายภายในมลรัฐ เนื่องจากรัฐบาลกลางได้จัดร่างกฎหมายแม่แบบดังกล่าวให้มีความสมบูรณ์ที่สุด และต้องการให้ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงเนื้อหาให้น้อยที่สุด โดยกฎหมายแม่แบบที่รัฐบาลกลางจัดทำขึ้นมี 2 ฉบับได้แก่

- 1) The Standard Zoning Enabling Act, 1924 เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสำคัญเกี่ยวกับการที่รัฐบาลมลรัฐมอบอำนาจกำกับดูแลการใช้ทรัพย์สิน (police power) ให้กับรัฐบาลท้องถิ่น (เคาน์ตีและเมืองต่าง ๆ) เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการกำกับดูแลการใช้ทรัพย์สินของเอกชนที่ตั้งอยู่ภายในพื้นที่ปกครองของตน

¹¹¹ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานการศึกษาลับสุดท้าย: โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ: กรณีศึกษา ประเทศสหรัฐอเมริกา, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ฯ, 2547), 2-5.

2) The Standard Planning Enabling Act, 1928 เป็นกฎหมายแม่แบบที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการชักจูงให้มีการจัดทำแผนและผังเมืองรวม โดยมลรัฐต่าง ๆ จะมอบอำนาจในการจัดทำผังเมืองรวมแก่รัฐบาลท้องถิ่น¹¹²

ระดับภาค

การวางแผนและผังระดับภาคซึ่งประกอบด้วยหลายมลรัฐด้วยกัน มีการวางแผนโดยมีทั้งแผนและผังปรากฏอยู่ เช่น ผังภาคกรีนวอร์ค แผนพัฒนากลุ่มน้ำเทนเนสซี แต่ไม่ได้มีผลใช้บังคับซึ่งเท่ากับไม่มีสถานภาพทางกฎหมาย ทำให้เพียงประสานนโยบายเท่านั้น เช่น อาจจะมีหน่วยงานในรูปคณะกรรมการที่ประกอบด้วยหน่วยงานระดับท้องถิ่นมาจากหลายมลรัฐที่อยู่ติดกันเป็นต้น ดังนั้นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนในประเภทนี้ ส่วนใหญ่จึงเกิดจากการประสานความร่วมมือระหว่างมลรัฐและท้องถิ่น รวมทั้งภาคเอกชน และประชาชน

ส่วนการวางแผนและผังระดับภาคที่ประกอบด้วยหลาย ๆ ท้องถิ่น (county) ในรัฐเดียวกันมีการวางแผนในลักษณะแผนนโยบายภายใต้กรอบกฎหมายระดับมลรัฐประเภท Growth Management Act ซึ่งมีผลผูกพันรัฐบาลท้องถิ่นอยู่ในมลรัฐเดียวกัน โดยมีรูปแบบของการประสานงานร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานในรูปคณะกรรมการที่ประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่างระดับมลรัฐเดียวกัน ผังภาคที่ปรากฏส่วนใหญ่จะเป็นผังทางด้านสิ่งแวดล้อม การคมนาคม และการใช้ประโยชน์ที่ดินระดับภาค

ระดับมลรัฐ

มลรัฐต่าง ๆ จะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบการพัฒนาชุมชนเมือง ในมลรัฐจอร์เจียมีหน่วยงานชื่อ Department of Community Affairs ส่วนมลรัฐวอชิงตันมีหน่วยงานชื่อ Department of Community, Trade and Economic Department (DCTED) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำหนดนโยบายกำกับการดูแลการเจริญเติบโตของเมืองให้เป็นไปในทิศทางที่ควรจะเป็น การวางแผนระดับมลรัฐจึงเป็นการกำหนดนโยบายโดยภาพรวม และจัดสรรทรัพยากร

ระดับเมือง (Comprehensive plan)

การวางแผนระดับเมืองเป็นผังพัฒนาที่กำหนดและดำเนินการโดยท้องถิ่น มีลักษณะสำคัญดังนี้

1) มีลักษณะครอบคลุมพื้นที่ภูมิศาสตร์ และการพัฒนาทางกายภาพในทุกเรื่อง

¹¹² ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานการศึกษาลับสุดท้าย: โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ: กรณีศึกษา ประเทศสหรัฐอเมริกา, 6-5.

- 2) แนวนโยบายทั่วไป เป็นแนวนโยบายและข้อเสนอแนะการปรับปรุงต่าง ๆ โดยไม่ระบุรายละเอียดหรือข้อกำหนดควบคุมของพื้นที่แต่ประการใด
- 3) แผนระยะยาว มีการคาดการณ์ในอนาคตในระยะเวลา 20-30 ปี
- 4) เป็นแผนทางกายภาพ แสดงการพัฒนาทางกายภาพตามลักษณะเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน

ในระดับภาคมหานคร

เนื่องจากในเมืองที่มีการเจริญเติบโตและขยายตัวอย่างรวดเร็ว พื้นที่ของเมืองแผ่ออกไปรวมชุมชนเมืองใกล้เคียงเข้ากันไว้ จนเกิดเป็นภาคมหานคร ที่จะต้องมีการจัดการระบบที่ซับซ้อน จึงจำเป็นต้ององค์กรระดับภาคมหานคร บริหารจัดการวางแผน เช่น ในแอตแลนต้า มีหน่วยงานชื่อ Atlanta Regional Council (ARC) เป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการวางแผนภาคที่รับผิดชอบพื้นที่ 10 เคาน์ตีมี Puget Sound Regional Council รับผิดชอบใน 4 เคาน์ตี ซึ่งแผนและผังพัฒนาของภาคแอตแลนต้า ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ รายงานของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นรายงานที่ค้นคว้าประเมินความต้องการและวิเคราะห์องค์ประกอบของแผน และวาระแห่งผังภาค เป็นเอกสารแสดงความต้องการเป้าหมายวัตถุประสงค์และยุทธศาสตร์การปฏิบัติตามผัง¹¹³

3.3.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างการวางแผนและผังเมืองกับการควบคุมย่าน

ความสัมพันธ์ระหว่างการวางแผนและผังเมืองกับการกำหนดย่าน มีความแตกต่างตรงที่ผังเมืองเป็นเพียงนโยบายทางกายภาพ เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน การควบคุมย่าน ระบบการคมนาคมและขนส่ง ส่วนประกอบการขนส่งทางรถไฟและทางน้ำ สันทนาการและสวนสาธารณะ ความสวยงามของเมือง แต่การควบคุมย่านเป็นกฎหมายท้องถิ่นที่แยกการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นที่ยู่อาศัยพาณิชย์กรรม รวมถึงอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม และมีการกำหนดมาตรฐาน เช่น ความสูง ความหนาแน่น ระยะถอยร่นจากถนน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. ความผูกพันในการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำผังเมืองรวม เมื่อรัฐบาลกลางจัดทำกฎหมายแม่บท คือ The Standard Planning Enabling Act 1928 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดทำผังเมืองรวม หากมลรัฐออกกฎหมายที่มีเนื้อหาตามกฎหมายแม่บท จะเป็นการมอบอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดทำผังเมืองรวมโดยชอบธรรม และผังเมืองรวมมีสาระสำคัญเกี่ยวกับระบบคมนาคม ขนส่ง สถานที่ราชการ สาธารณูปโภค และการควบคุมย่าน โดยคณะกรรมการผังเมืองที่จัดตั้งโดยรัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำผังเมืองรวม โดยข้อบัญญัติควบคุมย่านจะต้องมีความสัมพันธ์กับแผนและผังเมืองรวมที่เป็นเอกสารมีผลผูกพันทางกฎหมายและการวางแผนการพัฒนาในอนาคต

¹¹³ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานการศึกษาลับสุดท้าย: โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ: กรณีศึกษา ประเทศสหรัฐอเมริกา, 6-11.

2. บทบาทของแผนและผังเมือง แผนและผังเมืองมีบทบาทเป็นนโยบายที่ฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐบาลท้องถิ่นพิจารณาเกี่ยวกับการพัฒนาทางกายภาพของชุมชน เมื่อมีการออกข้อบัญญัติหรือระเบียบโดยคณะกรรมการหรือสภามหานคร เพราะเป็นเหตุผลที่ชอบธรรมในการใช้อำนาจ Police power สถานะทางกฎหมายของแผนและผังเมืองมีลักษณะดังนี้

1) แผนและผังเมืองในฐานะเอกสารแสดงนโยบายที่เป็นทางเลือกโดยมลรัฐส่วนใหญ่นำกฎหมายแม่แบบ 2 ฉบับที่เกี่ยวกับการวางผังเมืองและการควบคุมย่านไปออกเป็นกฎหมายมลรัฐโดยปราศจากการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขน้อย

2) แผนและผังเมืองในฐานะเอกสารแสดงนโยบายบังคับกับหลายมลรัฐ บังคับให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องจัดทำแผนผังเมืองรวมแยกจากข้อบัญญัติควบคุมย่าน¹¹⁴

3. การควบคุมย่าน

การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ได้แก่ ข้อบัญญัติควบคุมย่าน การจัดสรรที่ดิน การควบคุมอาคารและบ้านเรือน การควบคุมการเจริญเติบโตของบ้านเมืองของท้องถิ่นเป็นการใช้อำนาจ Police power เพื่อประโยชน์สาธารณะของชุมชนที่เกี่ยวข้องกับสุขอนามัย ความปลอดภัยสวัสดิการทั่วไป โดยกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมย่านที่กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นกฎหมายที่สำคัญของการใช้อำนาจ Police power ในการกำกับการใช้สิทธิในทรัพย์สินของเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา

4. ภาพรวมประเภทของย่าน แนวความคิดในการกำหนดและควบคุมย่านตามกฎหมายแม่แบบที่กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการประกอบด้วย การกำหนดหรือจำกัดความสูง จำนวนชั้นขนาดของอาคาร โครงสร้างของอาคารอื่น ๆ สัดส่วนของอาคารกับพื้นที่โล่ง ความหนาแน่นของประชากร ที่ตั้งและการใช้ประโยชน์อาคาร โครงสร้างขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม โดยในการกำหนดนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐบาลท้องถิ่นอาจแบ่งเขตการปกครองออกเป็นเขต รูปร่าง พื้นที่ที่คิดว่าเหมาะสมที่สุด ซึ่งภายในเขตดังกล่าวนี้ฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐบาลท้องถิ่นจำทำการกำหนดจัดการก่อสร้าง การเปลี่ยนแปลง การซ่อมแซม หรือการใช้อาคาร หรือการใช้ประโยชน์ที่ดินได้

อำนาจ Police power จึงเป็นอำนาจในการกำกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในเรื่องต่อไปนี้

1. การใช้ประโยชน์ที่ดิน (use)
2. ความสูง (height)
3. ขนาด (bulk)

¹¹⁴ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานการศึกษาลับสุดท้าย: โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ: กรณีศึกษา ประเทศสหรัฐอเมริกา, 5-13.

4. ความหนาแน่นของประชากร (density)

ในเรื่องของการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น แบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่ การใช้เพื่อการพาณิชย์กรรม (trade) อุตสาหกรรม (industry) ที่อยู่อาศัย (residence) และการใช้อื่น ๆ (specialized use zones) เช่น เขตประวัติศาสตร์ สนามบิน และการใช้ประเภทอื่นที่คล้ายกัน

กฎหมายท้องถิ่น อาจเป็นการกำหนดเกี่ยวกับความสูงของอาคารในประเภทย่านต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายจำกัดความสูงอาจเป็นการกำหนดความสูงที่อนุญาตได้สูงสุดหรือจำนวนชั้นของอาคาร หรือทั้งสองอย่างก็ได้

การควบคุมเรื่องขนาดของอาคารเป็นการควบคุมในแนวนอน ในขณะที่การควบคุมความสูงเป็นการควบคุมในแนวตั้ง การควบคุมเรื่องขนาดของอาคารอาจใช้มาตรการที่ควบคุมความสูงเป็นการควบคุมในแนวตั้ง การควบคุมเรื่องขนาดของอาคารอาจใช้มาตรการเกี่ยวกับการกำหนดขนาดของแปลงที่ดิน จำนวนร้อยละของแปลงที่ดินที่ต้องเปิดโล่ง ขนาดของลาน กฎหมายท้องถิ่นมักจะผูกเรื่องขนาดของอาคารเข้ากับประเภทของย่านด้วย เพื่อให้มีความสอดคล้องกับการกำหนดย่าน

การควบคุมการใช้ที่ดิน ความสูง และขนาดของอาคาร ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถควบคุมความหนาแน่นของประชากร กฎหมายของรัฐบาลท้องถิ่นส่วนใหญ่จะควบคุมความหนาแน่นของประชากร โดยอาศัยกำหนดพื้นที่ที่จะเป็นที่อยู่อาศัยของประชากรโดยกำหนดจำนวนครอบครัว หรือหน่วยที่อยู่อาศัยต่อพื้นที่ หรือต่อแปลงที่ดิน กฎหมายควบคุมอาคาร หรือกฎหมายควบคุมบ้านเรือนก็เป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมความหนาแน่นของประชากร โดยกำหนดจำนวนบุคคลที่จะอาศัยต่อเขตพื้นที่ที่ใช้อาศัยในอาคารได้

3.3.2.3 ประเภทของย่านเพื่อการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การกำหนดย่านเป็นการแบ่งเมืองออกเป็นเขตต่าง ๆ ตามประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยมีการวางแผนครอบคลุม การแบ่งเมืองออกเป็นเขตตามประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินจึงเป็นอำนาจที่รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจ Police power ในการเทศบัญญัติเพื่อจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชนให้สอดคล้องกับการกำหนดย่านได้

ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละย่านให้สอดคล้องกับการกำหนดย่านโดยประกอบด้วย Permitted, Accessory และ Conditional ดังนี้

1. การใช้แบบอนุญาต (Permitted uses)

ในแต่ละย่านหรือเขตมีการใช้ประโยชน์ที่ดินหลายรูปแบบมาก ซึ่งรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละเขตต้องสอดคล้องและเสริมประโยชน์ซึ่งกันและกันหรือไม่ ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกที่เป็นสาระสำคัญแก่การใช้ประโยชน์ที่ดินรูปแบบอื่น ๆ ในเขตเดียวกัน ดังนั้น

แบบอนุญาตหรือใบอนุญาตจึงเป็นเอกสารที่อนุญาตหรือจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชนที่ต้องสอดคล้องกับการกำหนดย่านต่าง ๆ

2. ระบบการใช้แบบอุปกรณ์ (Accessory uses) และการประกอบอาชีพที่บ้าน (Home occupation)

กฎหมายของรัฐบาลท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่ทั่วไป อนุญาตให้มีรูปแบบการใช้ประโยชน์แบบอุปกรณ์ เสริมการใช้ประโยชน์อาคารหลักที่อนุญาตในแต่ละย่านได้ หากกฎหมายท้องถิ่นไม่ได้ระบุไว้และมีข้อพิพาทมาสู่ศาล ศาลยุติธรรมสหรัฐอเมริกาจะพิพากษาว่าการใช้แบบอุปกรณ์เป็นสิทธิอันชอบธรรมที่กฎหมายยอมรับโดยปริยาย (implied such right) เช่น คำพิพากษาในคดี Treisman v. Town of Bedford (152 N.H. 54, 1989)

3. ระบบการใช้แบบมีเงื่อนไข (Conditional uses)

การแบ่งเมืองออกเป็นย่าน ๆ และกำหนดให้แต่ละย่านมีรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินอะไรได้บ้าง อาจทำให้มีปัญหาเรื่องการขาดความยืดหยุ่นได้ ตัวอย่างเช่น นักพัฒนาที่ดินอ้างว่าประสงค์จะรักษาร้านขายดอกไม้ในเขตพาณิชย์กรรมบนที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของ และได้ยื่นคำร้องขอต่อรัฐบาลท้องถิ่นขอให้มีการกำหนดย่านใหม่ ให้เป็นเขตพาณิชย์กรรมซึ่งอนุญาตให้มีร้านดอกไม้ ธนาคาร ร้านขายของโบราณ และสถานีน้ำมัน ทางเลือกของฝ่ายนิติบัญญัติ มี 2 ทางเลือก คือ กำหนดย่านใหม่หรือไม่กำหนดย่านใหม่ ซึ่งหากสภานิติบัญญัติมีอำนาจที่จะกำหนดย่านใหม่ โดยรวมที่ดินแปลงดังกล่าวเข้าไปในเขตพาณิชย์กรรม โดยมีเงื่อนไขว่าที่ดินแปลงดังกล่าวจะใช้ประกอบธุรกิจอย่างอื่นไม่ได้

4. การใช้ประโยชน์ของที่ดินขัดกับกฎหมายควบคุมย่าน (Non-conforming uses)

กฎหมายควบคุมย่านของรัฐบาลท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่มีการกำหนดให้การใช้ประโยชน์ที่ดินขัดกับกฎหมายควบคุมย่าน ที่มีอยู่ก่อนการออกกฎหมายควบคุมย่านให้สามารถใช้ประโยชน์ดังกล่าวต่อไปได้ แม้จะขัดกับกฎหมายควบคุมย่านมีลักษณะดังนี้

- 1) อาคารที่ปลูกสร้างโดยไม่มีระยะถอยร่นตามที่กฎหมายกำหนด
- 2) อาคารขัดกับกฎหมายควบคุมย่าน แต่ในส่วนเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์อาคาร สอดคล้องกับกฎหมายควบคุมย่าน เช่น ตึกสำนักงานในเขตที่อยู่อาศัยหลายครอบครัว
- 3) อาคารปลูกสร้างโดยสอดคล้องกับกฎหมาย แต่การใช้ประโยชน์อาคารไม่สอดคล้อง เช่น บ้านเดี่ยวในเขตที่อยู่อาศัยประเภทบ้านเดี่ยว แต่ใช้เป็นสถานที่ผลิตเฟอร์นิเจอร์
- 4) การใช้ประโยชน์ที่ดินขัดกับกฎหมายควบคุมย่าน เช่น การเลี้ยงหมูในย่านที่อยู่อาศัย

5. การกำหนดระยะเวลาให้เลิกการใช้ประโยชน์ที่ขัดกับกฎหมาย

การใช้ประโยชน์ที่ขัดกับกฎหมายควบคุมย่านนั้น กฎหมายควบคุมย่านของรัฐบาลท้องถิ่นเกือบทั้งหมดอนุญาตให้ดำเนินการต่อไปได้ หากกฎหมายควบคุมย่านมีข้อบัญญัติว่าห้ามมิให้ดำเนินการต่อไป ศาลยุติธรรมจะปฏิเสธความชอบด้วยกฎหมายควบคุมย่านดังกล่าว (ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นโมฆะ) โดยอ้างเหตุผลที่แตกต่างกัน ดังนี้

1) เป็นโมฆะ หากเป็นการบังคับย้อนหลัง เนื่องจากไม่มีความสัมพันธ์อย่างมากกับสุขอนามัยของสาธารณะ ความปลอดภัยหรือสวัสดิการ (คดี Jones v. Los Angeles, 211 Cal 304, 1930) หรือ

2) ไม่ได้รับมอบอำนาจ Police power มาจากกฎหมาย Standard zoning enabling Act (คดี Bane v. Township of Pontiac, 343 Mich. 481, 1955) หรือ

3) ตีความกฎหมายควบคุมย่านว่า อนุญาตให้การใช้ประโยชน์ที่ดินขัดกฎหมายควบคุมย่านดำเนินการต่อไปได้ (คดี Amereihn v. Kotras, 194, Md. 591, 1950) หรือ

4) รัฐบาลท้องถิ่นเองที่ปฏิเสธที่จะบังคับให้ผู้ที่ใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขัดกับกฎหมายควบคุมย่านต้องระงับการใช้ประโยชน์นั้น (คดี City of Toronto v. Hutton Ont. High Court, 1952)

6. การระงับไปซึ่งการได้ประโยชน์ที่ขัดกฎหมาย

การใช้ประโยชน์ที่ขัดกฎหมายไม่ได้หมายความว่า เป็นสิทธิที่มีอยู่ตลอดไปเหมือนสิทธิในทรัพย์สิน รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจระงับโดยการกำหนดระยะเวลาจำกัด หรือศาลอาจระงับโดยเหตุผลเรื่องเหตุร้ายกาจได้ และการระงับไปซึ่งการใช้ประโยชน์ที่ขัดกฎหมาย มีดังนี้

1) การหมดหรือสูญสิ้นไป

คดี Moffatt v. Forrest City, 234 Ark 12, 1961 กฎหมายควบคุมย่าน ระบุว่า การใช้ประโยชน์ที่ขัดกฎหมายจะดำเนินการต่อไปไม่ได้ หากอาคารที่ใช้ประโยชน์ถูกทำลายมากกว่าร้อยละ 60 ของมูลค่าอาคารเกิดไฟไหม้ในส่วนที่อยู่อาศัยของอาคารหมดสิ้นไป แม้ว่า 1 ใน 3 ของอาคารใช้เป็นตลาดซื้อขายเนื้อสัตว์ไม่ถูกทำลายเลย ศาลตัดสินว่า อาคารที่ใช้ประโยชน์ถูกทำลายมากกว่าร้อยละ 60 จากเพลิงไหม้ ดังนั้นอาคารดังกล่าวจะใช้เป็นตลาดซื้อขายเนื้อสัตว์ไม่ได้ (หลัก Substantial test)

2) การละทิ้งหรือไม่ดำเนินการต่อ ศาลหลักการการพิสูจน์ให้รัฐบาลท้องถิ่นว่ามีเจตนาการละทิ้ง

3) การกำหนดระยะเวลาให้เลิก การกำหนดระยะเวลาให้เลิก คือ การบังคับให้มีการระงับการใช้ประโยชน์ที่ขัดกับกฎหมายควบคุมย่านหลังจากที่ระยะเวลาที่กำหนดได้ผ่านพ้น

ไปโดยช่วงระยะเวลา ขึ้นอยู่กับเงินลงทุนที่ผู้ใช้ประโยชน์จัดกฎหมายได้ลงทุนไปและระดับความร้ายแรงของผลร้ายของการใช้ประโยชน์นั้น เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อทิ้งซากรถยนต์จะมีระยะเวลาดำเนิน เนื่องจากไม่มีการลงทุนที่จะต้องเก็บเกี่ยวคืนก่อน

ระยะเวลาที่ศาลได้วางหลักไว้มีดังนี้

- 1) 30 วัน สำหรับป้ายที่ย้ายถอนได้ง่าย (คดี Art Neon Co. v. City of Denver)
- 2) 90 วัน สำหรับธุรกิจบันเทิงสำหรับผู้ใหญ่ (คดี Northend Cinema, Inc. v. City of Seattle, 90 Wash 2d. 709, 1987)
- 3) 3 ปี สำหรับที่ทิ้งซากรถ (Junkyard) คดี North Carolina v. Joyner, 286 N.C. 366, 1975)
- 4) 5 ปี สำหรับป้ายโฆษณา (คดี Art Neon Co v. City of Denver 1973)
- 5) 20-30 ปี สำหรับอาคาร (คดี City of Los Angeles v. Gage, 127 Cal.App.2d.422, 1954)¹¹⁵

3.3.2.4 การอุทธรณ์ขอเปลี่ยนแปลงข้อบัญญัติชุมชน

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคำร้องขอเปลี่ยนแปลงในกฎหมายชุมชนที่ใช้บังคับอยู่ได้แก่ สภานิติบัญญัติของเทศบาล คณะกรรมการผังเมืองและคณะกรรมการการอุทธรณ์ หรือเรียกว่า คณะกรรมการปรับเปลี่ยนข้อกำหนด (board of adjustment) ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีบทบาทดังนี้¹¹⁶

1. สภานิติบัญญัติของท้องถิ่น (local legislature) มีหน้าที่ประกาศแก้ไขในเนื้อหาหรือแผนที่ของข้อบัญญัติควบคุมชุมชน
2. คณะกรรมการผังเมือง (planning commission) มีหน้าที่จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะต่อสภานิติบัญญัติของท้องถิ่น
3. คณะกรรมการอุทธรณ์ (board of appeals) โดยทั่วไปจะประกอบด้วย คณะกรรมการ 5 หรือ 7 คน แต่งตั้งโดยนายกเทศมนตรีหรือสภาของเมือง มีหน้าที่หลักคือ การอนุญาตผ่อนผันจากกฎหมายที่ควบคุมอยู่ และรับฟังคำอุทธรณ์จากการตีความข้อบัญญัติ

¹¹⁵ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานการศึกษาลำดับสุดท้าย: โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ: กรณีศึกษา ประเทศสหรัฐอเมริกา, 5-15, 5-24.

¹¹⁶ เรื่องเดียวกัน, 4-27.

ชนิดของการเปลี่ยนแปลง (the various kind of changes)

การเปลี่ยนแปลงชนิดต่าง ๆ ที่สามารถทำได้กับข้อบัญญัติควบคุมย่าน ได้แก่ การแก้ไข การผ่อนผันหรืออนุโลมและการใช้ประโยชน์โดยมีข้อแม้หรือมีเงื่อนไข¹¹⁷

1. การแก้ไข (Amendment)

ความเชื่อกับการแก้ไขข้อบัญญัติควบคุมย่านนี้ก็คือจะอนุญาตก็เพียงแต่ในกรณีแสดงให้เห็นว่าการไขนั้นเพื่อผลประโยชน์ของสาธารณะ บางทีอาจเป็นการเผยแพร่หลายอย่างของ “ย่านที่เป็นจุด (spot zoning)” หรือการอนุญาตให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขย่านโดยมุ่งไปที่แปลงที่ดินขนาดเล็กสำหรับการแบ่งเป็นประเภทที่แตกต่างจากที่ดินที่อยู่ล้อมรอบนั้นไม่ถูกต้อง ในบางท้องถิ่น เช่น มลรัฐแมริแลนด์ศาลได้พัฒนากฎ “การเปลี่ยนแปลงหรือผิดพลาด (change or mistake)” จะไม่มีการแก้ไขแผนที่การแบ่งย่านอันไหนที่ถูกต้องนอกจากจะสามารถแสดงให้เห็นว่าสถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงในบริเวณนั้นตั้งแต่การควบคุมย่านครั้งแรก หรือมีการทำผิดพลาดเมื่อที่ดินถูกจัดแบ่งประเภทครั้งแรก กระบวนการแก้ไขได้กลายเป็นเรื่องที่ยุ่งยากเต็มไปด้วยปัญหาในบางท้องถิ่น เป็นที่รู้จักในชื่อของ Conditional หรือ Contract zoning ความยุ่งยากเกิดขึ้นเพราะว่าผู้ยื่นคำร้องสำหรับการแบ่งย่านใหม่มักจะอ้างว่าหากเขาได้รับอนุญาตแก้ไขแผนที่ให้เป็นย่านธุรกิจ B-30 จากย่านพักอาศัย R-1 เขาก็จะดำเนินการเพื่อใช้ประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะข้อสำคัญคือแม้ว่าจะไม่มีผู้ใดคัดค้านการพัฒนาที่ผู้ยื่นขออนุญาตเสนอโครงการในย่าน B-30 แต่ก็ยังมีการใช้ประโยชน์ประเภทอื่น ๆ ที่ได้รับอนุญาตอยู่ถึง 37 แห่งในย่านนั้น สภาพของเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองคงไม่ยินดีถ้าหากว่าการใช้ประโยชน์ประเภทอื่น ๆ นี้รวมกันเป็นปึกแผ่นขึ้นมา ปัญหาประเภทเดียวที่อาจเกิดขึ้นเมื่อผู้ขออนุญาตแสดงเจตจำนงที่จะสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก (amenity) เพื่อให้บริการแต่ไม่ได้กำหนดไว้ในข้อบัญญัติ บ่อยครั้งเมื่อพัฒนาเสร็จแล้วมักจะปรากฏว่าสิ่งอำนวยความสะดวกที่จะให้นั้นได้ก่อสร้างแต่อย่างใด ในการแก้ปัญหาดังกล่าวชุมชนบางแห่งพยายามผูกมัดผู้ลงทุนให้การก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการแก้ไขการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้ผู้ลงทุนทำตามที่ได้สัญญาว่าจะทำ

ผลกระทบต่อเนื่องก็คือแม้ว่าแผนที่แสดงการแบ่งย่านอาจแสดงที่ดินถูกจัดแบ่งประเภทในแนวทางพิเศษ และอยู่ภายใต้ข้อบัญญัติในเนื้อหาที่ใช้ควบคุมเฉพาะบริเวณนั้นเท่านั้น มักจะมีเอกสารที่ไม่ใช่ส่วนหนึ่งของข้อบัญญัติควบคุมย่านที่จำกัดการใช้ประโยชน์ของที่ดินแปลงนั้นมากยิ่งขึ้นอีก ข้อจำกัดเพิ่มเติมนี้อาจทำให้การสลักหลังโฉนด (covenant in deed) หรืออาจเป็นการบันทึกการแก้ไขโดยสภาของเมือง ซึ่งผู้ขออนุญาตเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรยอมรับ (written

¹¹⁷ ลีทิพร ภิรมย์รัตน์, กฎหมายและการบริหารผังเมืองของท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), 167-168.

consent) หรืออาจเป็นการบันทึกข้อตกลงระหว่างชุมชนกับผู้ลงทุน การจัดการเช่นนี้มีผลในศาลที่แตกต่างกัน ในมลรัฐนิวยอร์ก ศาลอนุญาตให้ดำเนินการได้ แต่ในมลรัฐอิลลินอยส์ศาลเห็นว่าเป็นเรื่องไม่ถูกกฎหมายในการรับฟังข้อคิดเห็นซึ่งเกี่ยวข้องกับการร้องแก้ไขแผนที่การแบ่งย่าน ข้อขัดแย้งจริงๆอยู่ระหว่างผู้ยื่นขอกับชาวบ้านที่อยู่ข้างเคียง แม้ว่าความขัดแย้งไปถึงศาลก็อาจจะดูเหมือนว่าเป็นการขัดแย้งระหว่างผู้ยื่นคำขอกับชุมชน

2. การอนุโลมหรือผ่อนผัน (Variances)

นักกฎหมายผู้กีดกันและให้กำหนดการควบคุมย่านคนแรกคงคำนึงถึงความยุ่งยากของการเขียนกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินและจบลงด้วยการนำไปใช้บังคับทรัพย์สินจำนวนนับไม่ถ้วนแต่ก็อาจมีกรณีตัวอย่าง เช่น เมื่อมีข้อบัญญัติทั่วไปกำหนดว่าสนามด้านข้างจะต้องกว้างอย่างน้อย 3 ฟุต จะสร้างความเดือดร้อนหรือลำบาก เนื่องจากอาจมีแปลงที่ดิน 1 หรือ 2 แปลงที่อาจมีรูปร่างไม่สม่ำเสมอหรือไม่เป็นตามรูปแบบมาตรฐาน เพื่อให้เป็นเครื่องบรรเทาความไม่ยุติธรรมไปบางกรณีอาจได้รับอนุญาตให้ทำได้แตกต่างไปจากมาตรฐานที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติ ในมลรัฐหลายแห่งสถานิติบัญญัติไม่ได้กำหนดแนวทางแนะนำ (guidelines) การอนุโลมหรือผ่อนผันสำหรับผู้บริหารหน่วยงานท้องถิ่นแต่อย่างใด โดยทั่วไปก็มีเพียงสาเหตุจาก “ความยุ่งยากโดยเฉพาะ (particular difficulties)” และ “ความยากลำบากที่ไม่ควรเกิด (unnecessary hardship)” เท่านั้นที่ยินยอมให้มีการผ่อนผันไม่ต้องทำตามข้อบัญญัติ การอนุโลมได้กลายมาเป็นแนวทางผ่อนปรนข้อบัญญัติควบคุมย่านในลักษณะของ “เหมารวม” ทุกอย่างตามที่ทุกคนคาดไว้

3. การใช้ประโยชน์ที่มีเงื่อนไข (Conditional uses)

ความจำเป็นของการเปลี่ยนข้อบัญญัติควบคุมย่านในทศวรรษแรกโดยใช้วิธีแก้ไข “การแก้ไข” และ “การอนุโลม” ดูเหมือนว่าจะเพียงพอ การพัฒนาในทศวรรษ 1920 รูปแบบที่ค่อนข้างตรงไปตรงมา มีการพัฒนาเพียงเล็กน้อยในทศวรรษ 1930 และในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 การควบคุมย่านโดยทั่วไปแทบจะไม่มีมีความสำคัญ เมื่อมีการเจริญเติบโตอย่างสูงในทศวรรษ 1950 ปัญหาที่พิเศษก็ปรากฏขึ้น มีการใช้ประโยชน์บางอย่างที่เห็นอย่างชัดเจนว่าไม่จำเป็นที่จะอยู่ในย่านพักอาศัย แต่การกั้นกรองอย่างละเอียดนั้นจำเป็น เพื่อประกันว่าการใช้ประโยชน์จะไม่กระทบกระเทือนลักษณะเฉพาะของย่านพักอาศัยมากเกินไป การใช้ประโยชน์ดังกล่าวอาจรวมถึงสถานีย่อยไฟฟ้า หอถึงน้ำ ลานจอดเฮลิคอปเตอร์ ทั้งกระบวนการ “การแก้ไข” หรือ “การอนุโลม” ไม่สามารถนำมาใช้ได้ ดังนั้นจึงได้เสนอ “การใช้ที่มีเงื่อนไข (condition use)” หรือ “การใช้พิเศษ (special use)” ให้เป็นประเภทที่ยอมรับว่ามีความจำเป็น แต่ควรมีการพิจารณาตรวจสอบเพื่อประกันว่าการออกแบบและตำแหน่งที่ตั้งไม่บุกรุกหรือทำลายการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารส่วนใหญ่ในชุมชนย่อย

หากมีการยื่นคำร้องสำหรับการใช้พิเศษหรือการใช้ที่มีเงื่อนไข คณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการอุทธรณ์จะเจรจาต่อรองกับผู้ยื่นในด้านต่าง ๆ ของการพัฒนาที่เสนอเป็นการแสดงให้เห็นภาพบางส่วนของกรอบใบอนุญาตควบคุมย่านนั้นก็คือการต่อรองระหว่างผู้ยื่นเรื่องกับรัฐบาลท้องถิ่น แนวความคิด “การใช้ที่มีเงื่อนไข” ได้ขยายขอบเขตออกไปอย่างกว้างขวางซึ่งรวมไปถึงสถานบริการน้ำมัน ตลาดจอดรถ่วงพักแรม (trailer park) และบ้านพื้นฟูจิตใจผู้พึ่งพิงโทษ เป็นต้น

3.3.2.5 การควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองโดยศาล

วัตถุประสงค์ของกฎหมายผังเมือง คือ ความมุ่งหมายให้เกิดความสะดวกสบาย ความปลอดภัย สุขลักษณะ และประโยชน์สาธารณะของชุมชนโดยการแทรกแซงและจำกัดสิทธิเจ้าของที่ดิน หรือทรัพย์สินของเอกชนอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ศาลยุติธรรมของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีอำนาจในการตัดสินคดีทั้งปวง คือ คดีแพ่ง คดีอาญา คดีรัฐธรรมนูญ และคดีปกครอง โดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวกับการผังเมือง ศาลจึงมีบทบาทในการพิจารณาว่าเนื้อหาของกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจ Eminent domain และอำนาจ Police power ของรัฐบาลท้องถิ่น มีการจำกัดการใช้สิทธิของเจ้าของทรัพย์สินที่ได้สัดส่วนสอดคล้องกับผลประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ซึ่งมีสาระที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ความชอบด้วยกฎหมายของ Police power ความชอบด้วยเนื้อหาของกฎหมายผังเมืองที่เป็นอำนาจท้องถิ่นที่ศาลยุติธรรมสหรัฐอเมริกาพิจารณา คือ การพิจารณาในส่วนที่เป็นสารบัญญัติ คือ การเปรียบเทียบประโยชน์สาธารณะจะได้รับการสูญเสียประโยชน์ของเอกชนและการใช้อำนาจ Police power ของรัฐบาลท้องถิ่นมาประกอบการตัดสินใจชอบหรือไม่ตามหลัก “Due process of law” เช่น มีการแจ้งให้เจ้าของที่ดินทราบหรือไม่ เพื่อเปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินมาแสดงความคิดเห็นข้อโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานหรือไม่

3.3.2.6 คำพิพากษาของศาลยุติธรรมประเทศสหรัฐอเมริกา ในการเยียวยาความเสียหายจากการถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามกฎหมายผังเมือง

1. คดี Crow v. Board Adjustment of Iowa City (1993) โจทก์เป็นสัตวแพทย์ที่ประสงค์จะสร้างโรงพยาบาลขึ้นในเมือง Iowa จึงได้ทำหนังสือขอความเห็นจากผู้ตรวจสอบอาคารของเมือง Iowa ซึ่งเจ้าพนักงานเมื่อตรวจสอบแล้วได้ให้ความเห็นว่า โจทก์สามารถสร้างโรงพยาบาลสัตว์ในเมือง Iowa และเมื่อได้เปิดดำเนินการโรงพยาบาลสัตว์เรียบร้อยมา ชาวเมืองและเจ้าของที่ดินที่อยู่อาศัยรอบบริเวณโรงพยาบาลสัตว์ได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการผังเมือง ถึงความเดือดร้อนเสียหายที่ได้รับกลิ่นที่มาจากโรงพยาบาลสัตว์ โดยขอให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงพยาบาล เมื่อคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายผังเมืองที่อนุญาตให้มีการสร้างสถานพยาบาลได้นั้น ไม่รวมถึงโรงพยาบาลสัตว์ด้วย ดังนั้นจึงได้มีคำสั่งยกเลิกใบประกอบกิจการโรงพยาบาลสัตว์ของโจทก์

โจทก์ได้ต่อสู้คดีต่อไปถึงศาลชั้นฎีกา ขอให้พิจารณาเพิกถอนคำสั่งยกเลิกดังกล่าว ศาลฎีกาพิจารณาแล้วมีคำตัดสินกลับคำพิพากษาของศาลชั้นต้น โดยให้เหตุผลว่า ที่คณะกรรมการผังเมืองเห็นว่ากฎหมายผังเมืองฉบับที่ใช้บังคับอยู่นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้สร้างสถานพยาบาลสามารถตีความได้หลายทาง เพราะมิได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า ให้หมายถึงโรงพยาบาลประเภทใดบ้าง ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานตีความว่า ให้รวมถึงการประกอบกิจการโรงพยาบาลส่วนตัวของโจทก์ว่าเป็นการใช้ที่ดินสอดคล้องกับกฎหมายผังเมืองจึงเป็นเรื่องที่ชอบแล้ว¹¹⁸

2. คดี Lucas v. South Carolina Council, 505 U.S. 1003 (1992) เมื่อปี ค.ศ. 1968 นาย Lucas ได้ซื้อที่ดินติดชายหาด 2 แปลง โดยตั้งใจว่าจะปลูกบ้านจึงได้จ่ายค่าที่ดินไปจำนวน 975,000 ดอลลาร์ฯ ต่อมาในปี ค.ศ. 1968 ก่อนที่จะมีการสร้างบ้าน ได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่ชื่อว่า Beachfront Management Act ซึ่งห้ามไม่ให้มีการสร้างบ้านในที่ดินพื้นที่ดังกล่าว นาย Lucas จึงได้นำคดีขึ้นสู่ศาลเพราะเหตุที่สิทธิของตนได้รับผลกระทบ ภายใต้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 จึงเรียกร้องให้รัฐจ่ายค่าชดเชยซึ่งศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาเห็นด้วยกับคำฟ้องนี้¹¹⁹

ในข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวที่ศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาพิพากษาให้รัฐจ่ายค่าชดเชยให้แก่เจ้าของ ซึ่งจากการพิจารณาของศาลล่างโดยใช้คณะลูกขุนพิจารณาข้อเท็จจริงที่เห็นว่า ข้อบัญญัติดังกล่าวทำให้มูลค่าทางเศรษฐกิจของที่ดิน 2 แปลงไม่มีเหลือเลย ศาลฎีกาจึงเห็นว่า ข้อบัญญัติดังกล่าวได้มีผลเท่ากับเป็นการเวนคืนที่ดิน 2 แปลงดังกล่าว¹²⁰

3.3.2.7 การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินกับการเวนคืน

การเวนคืน เป็นการใช้อำนาจออกกฎหมายจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชน เป็นการใช้อำนาจ Police power แต่การเวนคืนที่ดินเอกชนซึ่งรัฐธรรมนูญไม่ได้ห้ามไว้เป็นการใช้อำนาจ Power of eminent domain ซึ่งการใช้อำนาจควบคุมใช้ประโยชน์ที่ดินทำเกินเลยอำนาจ Police power ไม่ได้ ทำให้กฎหมายที่ออกตามอำนาจ Police power เป็นโมฆะแต่รัฐบาลต้องจ่ายค่าทดแทนให้กับเจ้าของทรัพย์สิน ดังมีตัวอย่างดังนี้

1. การบุกรุกทางกายภาพที่ถือว่าการเวนคืน

คดี Loretto v. Teleprompter Manhattan CATV Corp. ศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกา ได้ตัดสินว่าการที่กฎหมายของมลรัฐนิวยอร์กบังคับให้เจ้าของตึกต้องยอมให้บริษัท Cable TV.

¹¹⁸ ศักดา ธนิตกุล, คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542, 49.

¹¹⁹ มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา อธิบายมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), 139.

¹²⁰ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานการศึกษาลับสุดท้าย: โครงการศึกษา เรื่องหลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ: กรณีศึกษา ประเทศสหรัฐอเมริกา, 5-34.

ติดตั้งกล่องโลหะบนหลังคาและเดินสายไฟลงมายังตัวตึก แม้ว่าจะไม่เป็นการรบกวนการใช้ตึก และมีผลกระทบทางเศรษฐกิจน้อยมาก ก็ถือว่าเป็นการเวนคืนแล้ว

2. ผลของการออกข้อบังคับที่ถือว่าเป็นการเวนคืน

คดี Pennsylvania Coal v. Mahon กฎหมายของมลรัฐ Pennsylvania ห้ามขุดแร่ใต้เขตที่อยู่อาศัย (เพราะจะทำให้เกิดพื้นถล่มเป็นอันตรายได้)

3. หลัก Substantial advances

ในคดี Nolan v. California Coastal Commission (1987) เจ้าของสิ่งปลูกสร้างริมชายหาดได้ยื่นคำร้องขอสร้างบ้านหลังใหญ่กว่าเดิม คณะกรรมการชายฝั่งยอมอนุมัติ โดยมีเงื่อนไขว่าเจ้าของที่ดินต้องยินยอมให้สิทธิในการเดินผ่าน (an easement) ให้บุคคลอื่น ๆ ใช้ทางข้างบ้านเดินไปชายหาดได้ เพื่อให้สาธารณชนมองเห็นชายหาดได้ และมีให้ชายหาดมีสิ่งปลูกสร้างมากจนเกินไป ศาลเห็นด้วยกับวัตถุประสงค์ แต่ไม่เชื่อว่าจะเป็นการทำให้ประโยชน์สาธารณะได้รับการส่งเสริมเป็นอย่างสำคัญ (substantial advances) จากการบังคับให้เจ้าของทรัพย์สินต้องบริจาคที่ดินเป็นภาระจำยอม

4. หลักผลกระทบทางเศรษฐกิจ

ในคดี Lucas v. South Carolina Council, 505 U.S. 1003 (1992) เจ้าของที่ดิน 2 แปลงติดชายหาดได้ยื่นคำร้องขอสร้างสิ่งปลูกสร้าง แต่สร้างไม่ได้เพราะข้อบัญญัติ Set back rule เนื่องมาจากรัฐบาลท้องถิ่นกลัวว่าจะทำให้เกิดความเสียหายแก่สันทรายและทำให้ชายหาดพังทลาย ซึ่งจากการพิจารณาของศาลล่างโดยใช้คณะลูกขุนพิจารณาข้อเท็จจริงที่เห็นว่าข้อบัญญัติดังกล่าวทำให้มูลค่าทางเศรษฐกิจของที่ดิน 2 แปลง ไม่มีเหลือเลย ศาลฎีกาจึงเห็นว่าข้อบัญญัติดังกล่าวได้มีผลเท่ากับการเวนคืนที่ดิน 2 แปลง ของเจ้าของที่ดินแล้ว

5. การคาดหวังว่ามีการลงทุนหมุน

ในคดี Kaiser Aetna v. United States (1979) บริษัทพัฒนาที่ดินขออนุญาตสร้างสระซึ่งใช้เดินเรือไม่ได้เพื่อทำเป็นที่จอดเรือส่วนตัว ต่อมากรมโยธาธิการให้ความยินยอมเจ้าของตัดช่องทะเลไปยังทะเลได้ 10 ปี หลังจากตัดช่องทะเลได้ ได้เกิดข้อพิพาทระหว่างกรมโยธาธิการกับเจ้าของที่ดิน เพราะกรมโยธาธิการขอให้เจ้าของยินยอมให้มีภาระจำยอมแก่สาธารณะที่จะใช้เดินเรือผ่านช่องที่ตัดด้วย ศาลเห็นว่าเป็นการบังคับให้เจ้าของต้องยอมยกช่องที่ตัดเป็นภาระจำยอมแก่สาธารณะเท่ากับเป็นการเวนคืนทรัพย์สินของเอกชน

6. การเยียวยาโดยมีค่าตอบแทน

ในคดี First English Evangelical Church v. County of Los Angeles ศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกา ตัดสินว่าการเยียวยาการเวนคืน คือ การจ่ายค่าทดแทน ซึ่งเป็นวิธีการที่รัฐบาล

ท้องถิ่นที่เวนคืนต้องจ่ายในลักษณะเป็นบทบังคับ (mandatory) และเป็นวิธีการเดียววิธีเดียวที่จะใช้วิธีอื่น ๆ ไม่ได้

7. หลัก Ripeness และการเลือกศาลเพื่อฟ้องคดีเวนคืน

ในคดี Williamson County Regional Commission v. Hamilton Bank of Johnson City (1989) เจ้าของที่ดินได้ยื่นแปลนการพัฒนาที่ดินให้เป็นที่อยู่อาศัย ในปี ค.ศ. 1973 และได้รับการอนุมัติเบื้องต้นจากคณะกรรมการผังเมือง ต่อมาในปี ค.ศ. 1977 Williamson County ได้แก้ไขข้อบัญญัติเกี่ยวกับความหนาแน่นและขอให้เจ้าของที่ดินแก้ไข เจ้าของที่ดินแก้ไขและยื่นต่อคณะกรรมการ ผังเมืองแต่คณะกรรมการผังเมืองไม่ยอมรับการแก้ไข เจ้าของที่ดินจึงนำคดีมาฟ้องศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกาเห็นว่า ยังนำมาฟ้องไม่ได้ เพราะเจ้าของที่ดินยังไม่ได้เจรจากับคณะกรรมการเพื่อขอให้มีการอนุโลม (variance) ให้ทำได้ก่อนนำคดีมาฟ้อง

8. กฎหมายมลรัฐเกี่ยวกับการเวนคืน

ความไม่พอใจต่อคำพิพากษาของศาลว่าปกป้องสิทธิในที่ดินของเจ้าของที่ดินน้อยเกินไป ทำให้มลรัฐหลายมลรัฐออกกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนในปี ค.ศ. 1990 เพื่อบังคับให้มีขั้นตอนก่อนการเวนคืน ได้แก่ การประเมินมูลค่าที่ดินที่ลดลงของทรัพย์สิน หรือการประเมินค่าทดแทนที่รัฐต้องจ่ายในกรณีที่มูลค่าทรัพย์สินลดลงไปเท่าใด¹²¹

3.4 กฎหมายการบินและการเยียวยาทางกฎหมายของสหราชอาณาจักร

3.4.1 กฎหมายการบินของสหราชอาณาจักร

เมื่อราวต้นศตวรรษที่ 19 Sir George Cayley วิศวกรอากาศยานและนักประดิษฐ์ชาวอังกฤษ ผู้มีวิสัยทัศน์ยาวไกล ได้ทำการพิสูจน์แนวคิดเกี่ยวกับว่า การควบคุม และเครื่องร่อนบรรทุกคน เขาได้ออกแบบเครื่องที่ผสมผสานระหว่าง Helicopter และ Horizontal propelled aircraft จนได้รับการยกย่องให้เป็นบิดาแห่งการเดินอากาศ

ค.ศ. 1848 (พ.ศ. 2391) Stringfellow คิดสร้างเครื่องบินจำลองปีกชั้นเดียว ปีกเดี่ยวเรียวยาวลงไปที่ปลาย ส่วนบนโค้งนิดหน่อย ที่ชายปีกไหวตัวได้ หางยาวเป็นส่วนพอดิ ใช้ใบพัดสี่กลีบสองข้าง ใช้ไอน้ำเป็นบ่อเกิดแห่งกำลังจุด แขนงไว้ที่ลวดเมื่อเล่นตามลวดตัวเครื่องบินก็เริ่มยกขึ้นเอง เมื่อถึงปลายลวดเครื่องจะสลัดตัวหลุดออกแล้วบินไปโดยลำพัง ในการทดลองครั้งแรกนี้บินได้ 40

¹²¹ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานการศึกษาลับสุดท้าย: โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ: กรณีศึกษา ประเทศสหรัฐอเมริกา, 5-35.

เมตร ชนกับฟ้าใบที่ขึงกันไว้เลยตกลงมา จึงหยุดการทดลอง นับเป็นการบินครั้งแรกที่ทำได้ปลอดภัยด้วยยานหนักกว่าอากาศ

ในปี ค.ศ. 1866 ได้มีการก่อตั้งสมาคมการบิน (The Aeronautical Society) ขึ้นในกรุงลอนดอน และในปี ค.ศ. 1871 Francis Herbert Wenham ซึ่งเป็นผู้บรรยายรูปร่างของสัดส่วนปีกสองชั้นและใบพัดที่ทำให้บินได้ ได้สร้างอุโมงค์ลมสำหรับให้สมาชิกสมาคมใช้เพื่อสำรวจลักษณะของแรงยกและแรงดึงของพื้นผิวเรียบโดยเฉพาะ

ใน Civil Aviation Act 1982 Article 76 บัญญัติรองรับไว้ว่า ลำพังการบินของอากาศยานผ่านทรัพย์สินใด ๆ ที่ความสูงเหนือผิวพื้นเมื่อคำนึงถึงทิศทางลม สภาพอากาศ และสถานการณ์แวดล้อมทั้งปวงซึ่งชอบด้วยเหตุผล หรือแม้แต่อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นตามธรรมดาสำหรับการบินเช่นว่านั้น จะนำไปฟ้องฐานบุกรุก หรือฐานก่อความรำคาญไม่ได้¹²² แต่ถ้ามีความเสียหายสูญหายทางวัตถุหรือทรัพย์สินบนพื้นดินหรือพื้นน้ำเกิดขึ้น เจ้าของอากาศยานต้องรับผิดชอบใช้ความเสียหายสูญหายนั้น โดยไม่ต้องพิสูจน์ความจงใจหรือประมาทแต่ให้ถือว่าความสูญหายเสียหายนั้นเกิดขึ้นจากการกระทำโดยจงใจ ประมาทหรือความผิดของเจ้าของอากาศยานเอง¹²³

กฎหมายการบินของสหราชอาณาจักรกำหนดว่า “สิ่งกีดขวางในเส้นทางบิน” หมายความว่า ถึง อาคาร สิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งติดตั้ง ซึ่งอยู่ในระยะ 150 เมตร หรือมากกว่าระดับพื้นดิน ในบริเวณที่ใกล้เคียงเขตอนุญาตในการบิน และเมื่อพิจารณากฎหมายของสหราชอาณาจักรเกี่ยวกับเรื่องนี้แล้ว จะเห็นว่า วัตถุประสงค์ของหน่วยงานการบินพลเรือน (Civil Aviation Authority: CAA) จำกัดความสูง มิเพื่อลดระดับความเล็งเกี่ยวกับการขึ้น-ลงของอากาศยาน ซึ่งผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะต้องร่วมมือกันเพื่อให้เกิดความปลอดภัย

¹²² Article 76.-(1) No action shall lie in respect of trespass or in respect of nuisance, by reason only of the flight of an aircraft over any property at a height above the ground which, having regard to wind, weather and all the circumstances of the case is reasonable, or the ordinary incidents of such flight,

¹²³ Article 76.-(2) Subject to (3) below, where material loss or damage is caused to any person or property on land or water by, or by a person in, or an article, animal or person falling from, and aircraft and aircraft while in flight, taking off or landing, then the unless of loss or damage was caused or contributed to by the negligence of the person by whom it was suffered, damages in respect of the loss or damage shall be recoverable without proof of negligence or intention or other cause of action, as if the loss or damage has been caused by the wilful act, neglect, or default of the owner of the aircraft...

พื้นที่ปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety Zones: PSZs)¹²⁴

PSZs คือพื้นที่บนพื้นดินในปลายท้ายสุดของทางขึ้น-ลงของเครื่องบินที่ถูกกำหนดขึ้นในท่าอากาศยานที่มีการจราจรทางอากาศอย่างหนาแน่นที่สุดในสหราชอาณาจักรภายใต้การบังคับใช้แผนที่เข้มงวด ณ ปัจจุบันนี้ อันมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมความเสี่ยงจำนวนของประชาชนบนภาคพื้น เพื่อไม่ให้เกิดอุบัติเหตุทางอากาศยานในการขึ้น-ลงของเครื่องบินซ้ำกับเหตุการณ์เดิมอีก

กระทรวงคมนาคมเป็นผู้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย PSZs โดยการบริการจัดการนโยบาย PSZs ดังกล่าวนั้นตกเป็นหน้าที่ของหน่วยงานการบินพลเรือนเป็นผู้ปฏิบัติ เพราะฉะนั้น CAA จึงเป็นผู้รับผิดชอบสำหรับความล้มเหลวของ PSZs ฉบับใหม่และตรวจสอบรวมถึงแสดงผลของ PSZs ล่าสุดตามคำบังคับของ DFT (the Department for Transport)

ในประเทศอังกฤษมีคดีตัวอย่างที่ตัดสินเกี่ยวกับห้วงอากาศดังต่อไปนี้

3.4.1.1 ผู้ใดสามารถดำเนินการได้

ใน *Rodrigues v Ufton* (1894) 20 VLR 539 จีว้าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์จะสามารถยื่นฟ้องในการกระทำที่ละเมิดต่อ่านฟ้า ในกรณีที่ดินมีสิทธิในแร่ที่อยู่บนหรือใต้พื้นดินนั้น และเจ้าของที่ดินกำลังครอบครองหรือเจ้าของที่ดินได้รับผลกระทบในผลประโยชน์จากที่ดินนั้น แต่กรณีที่ดินไม่มีผลกระทบจากการบุกรุกน่านฟ้า นั้น ผู้เช่าที่ดินเท่านั้นที่สามารถร้องทุกข์เกี่ยวกับบุกรุกน่านฟ้าได้

3.4.1.2 การละเมิดสิทธิอย่างถาวร¹²⁵

1. ศาลจะค้นหาความผิดเกี่ยวกับการบุกรุกน่านฟ้าถ้าการบุกรุกนั้นเป็นการละเมิดสิทธิที่ถาวรในน่านฟ้าบนที่ดินมากกว่าจะค้นหาความผิดในสถานการณ์อื่น เช่น กรณี *Kelsen v Imperial Tobacco Co Limited* (1957) 2 QB 334 การละเมิดสิทธิถาวรโดยการวางสิ่งของยื่นออกมาจากตึกหนึ่งไปอีกตึกหนึ่งเป็นการละเมิดสิทธิ เพราะเหตุนี้ *McNair J* อาศัยเหตุผลของ *Romer J* ใน *Gifford v Dent* (1926) WN 336 ที่ผู้พิพากษาลงความเห็นว่าสิ่งของที่สร้างขึ้นบนฝาผนังเหนือพื้นดินและมีขนาด 4 ฟุต 8 นิ้ว (1.4 เมตร) จากผนังจะเป็นการบุกรุกน่านฟ้าของ *โจทก์ McNair J at 345* กล่าวว่า การตัดสินใจดังกล่าว ได้รับการยอมรับจากผู้เขียนตำราเพราะมันกล่าวถึงกฎหมายที่แท้จริง มันจะไม่เป็นเช่นนั้นถ้าไม่มีจุดสำคัญที่สถานติบัญญัติของกฎหมาย *Air Navigation Act 1920, Sec. 9 (replaced by Sec. 40 (1) of the Civil Aviation Act 1949)* เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะคัดค้านการกระทำที่เป็นการบุกรุกหรือรบกวนที่เกิดจากเสียงเครื่องบินที่บินผ่านที่ดิน มันชัดเจน

¹²⁴ Civil Aviation Authority, *Public safety zones*, Retrieved 2013, October 20, from <http://www.caa.co.uk/default.aspx?catid=375&pagetype=70&gid=1812>

¹²⁵ *The Meaning of Land, Permanent encroachments*, Retrieved 2013, October 16, from www.oup.com.au

สำหรับข้าพเจ้าที่จะกล่าวว่าสถานิติบัญญัติ ไม่ได้มีความเห็นตรงกันกับ Lord Ellenborough ใน Pickering v Rudd (4 Camp.219) แต่แสดงความคิดเห็นยอมรับในคดีต่อ ๆ มา เช่น Wandworth District case (13 QBD 904) และ Romer J ใน Gifford v Dent (1926) WN 336 ต่อมาข้าพเจ้าได้มีข้อสรุปว่าป้ายที่รูกล้าเข้าไปในห้วงอากาศของโจทก์ไม่เป็นเพียงแค่การก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแต่เป็นการบุกรุก (a trespass and not a mere nuisance was created by the invasion of the plaintiff's airspace by the sign)

2. คดีของ Wandworth District Board of Works v United Telephone Co. Limited (1884) 13 QBD 904, เป็นกรณีที่สายไฟระโยงระยางค์เข้าไปยังที่ดินของเพื่อนบ้านนั้นเป็นการบุกรุก; และ

3. คดี Lemmome v Webb (1895) AC 1 เป็นกรณีที่คณะลูกขุนกล่าวว่าเจ้าของสามารถตัดกิ่งไม้และรากไม้ที่ล่วงล้ำที่ดินของตนจากที่ดินใกล้เคียงได้

3.4.1.3 การละเมิดสิทธิอย่างชั่วคราว

1. The 1978 case of Bernstein v. Sky views¹²⁶ ในคดีนี้ Bernstein ได้ฟ้องบริษัทรับจ้างถ่ายภาพทางอากาศขอหาบุกรุก ศาลพิพากษาว่าเจ้าของที่ดินในสหราชอาณาจักรไม่มีสิทธิโดยไม่จำกัดในห้วงอากาศเหนือทรัพย์สินของตน คงมีสิทธิประโยชน์เพียงเท่าที่จะใช้ได้ตามปกติ ซึ่งต่างจากกฎหมายจราจรทางบกที่ให้สิทธิในการเดินรถเฉพาะทางเดินสาธารณะเท่านั้น

2. LJP Investment Pty Limited v. Howard Chia Investments Pty Limited (1989) 24 NSWLR 490¹²⁷ ในคดีนี้ทนายความได้อ้างถึงคดี Bernstein v. Sky views โดยโต้แย้งว่าการรูกล้าในห้วงอากาศที่จะถือเป็นการละเมิดสิทธินั้นต้องเกิดขึ้นในระดับความสูงที่มีลักษณะเป็นการรบกวนการใช้ประโยชน์ของเจ้าของที่ดินเท่านั้น ซึ่งศาลพิพากษาว่าจำเลยต้องรับผิดชอบการรูกล้าในห้วงอากาศเพราะนั่งร้านของจำเลยได้รูกล้าเข้าไปในที่ดินของโจทก์ในระหว่างการก่อสร้างกำแพงที่กั้นแนวเขตที่ดินระหว่างโจทก์และจำเลย โดยในคดีนี้จำเลยสั่งให้มีการก่อสร้างนั่งร้านสูงประมาณ 4.5 เมตรจากพื้นดินและครอบคลุมตลอดแนวเขตแดนประมาณ 16 เมตร โดยยื่นเข้าไปในห้วงอากาศในที่ดินของโจทก์ประมาณ 1.5 เมตร

สำหรับกฎหมายการบินของสหราชอาณาจักรนั้นมีการประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลสหราชอาณาจักรแสดงให้เห็นถึงการยอมรับสิทธิใน

¹²⁶ Professional Pilots Rumour Network, *Bernstein vs Sky views*, Retrieved 2013, October 16, from www.pprune.org

¹²⁷ The Meaning of Land, *LJP Investments Pty Ltd v Howard Chia Investments Pty Ltd*, Retrieved 2013, October 16, from www.oup.com.au

ห้วงอากาศของเจ้าของที่ดินที่จะได้รับการปกป้อง และหากมีความเสียหายก็จะได้รับการเยียวยาโดยการกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายผังเมือง ซึ่งผู้เขียนจะได้ศึกษากฎหมายผังเมืองของสหราชอาณาจักรในลำดับต่อไป

3.4.2 มาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาความเสียหายจากการถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน ของสหราชอาณาจักร

ในอดีตกาลของสหราชอาณาจักร ไม่มีกฎหมายผังเมืองโดยเฉพาะ ทำให้เจ้าของที่ดินสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนเองได้อย่างอิสระราบที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น เจ้าของที่ดินเพียงแต่ต้องปฏิบัติตามหลักกฎหมายจารีตประเพณี ที่ศาลได้สร้างขึ้นมาเท่านั้น เจ้าของที่ดินสามารถใช้หรือจัดการกับที่ดินของตนเพื่อตอบสนองความต้องการหรือประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตนอย่างเต็มที่ แต่เมื่อมีความเจริญเติบโตทางสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป รัฐจึงมีความจำเป็นต้องจำกัดเสรีภาพในการใช้ประโยชน์ทางทรัพย์สินของบุคคลเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เพื่อให้สังคมเป็นระเบียบ สวยงามน่าอยู่ จึงทำให้ต้องตรากฎหมายผังเมืองขึ้น¹²⁸ สหราชอาณาจักรในปัจจุบันใช้พระราชบัญญัติผังเมือง ค.ศ. 1990 (The town and country planning Act 1990) เป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับการผังเมือง กล่าวคือ เป็นการรวบรวมเอากฎหมายที่กระจัดกระจายอยู่มารวบรวมอยู่ในกฎหมายฉบับเดียว โดยให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำแผนพัฒนาอย่างเป็นระบบ โดยให้เมืองที่อยู่ในระดับเมืองหลักหรือเมืองมหานครทำแผนพัฒนารวม และให้เมืองที่อยู่ในระดับเมืองปกติ จัดทำแผนโครงสร้างและแผนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอิสระในการทำแผนดังกล่าว แต่ต้องปฏิบัติตามกลไกเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยรัฐมนตรีมีอำนาจแทรกแซงตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

นอกจากนี้ The town and country planning Act 1990 ยังให้อำนาจท้องถิ่นควบคุมดูแลการก่อสร้างหรือการพัฒนาต่าง ๆ ให้เป็นไปตามผังเมืองที่จัดทำขึ้น ทั้งนี้ กฎหมายสร้างระบบการอนุญาตสำหรับการก่อสร้าง รื้อถอนอาคาร หรือสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ในกรณีนี้กฎหมายได้แบ่งประเภทของการใช้อาคารและที่ดิน ออกเป็นประเภท (classes) ต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมดูแลบทบัญญัติที่สำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้ปรากฏใน Part III (control of development) ของ The town and country planning Act 1990 มีการแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแก้ไขโดย The town and country planning Act 1990 ในส่วนที่เกี่ยวกับการทำและควบคุมผัง การเวนคืนที่ดิน และ

¹²⁸ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานการศึกษาลับสุดท้าย: โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ: กรณีศึกษา สหราชอาณาจักร, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ฯ, 2547), 5-1.

การประเมินค่าสินไหมทดแทนสำหรับการเวนคืนที่ดิน¹²⁹

3.4.2.1 การจัดทำผังเมืองในสหราชอาณาจักร

กฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นจัดทำและประกาศบังคับผังเมืองได้เอง โดยไม่ต้องให้ส่วนกลางอนุมัติ เว้นแต่ส่วนกลาง (รัฐมนตรี) จะใช้อำนาจแทรกแซงโดยการเรียกแผนพัฒนาเหล่านั้นมาให้รัฐมนตรีอนุมัติ ซึ่งรัฐมนตรีจะต้องใช้อำนาจดังกล่าวเสียก่อนที่ท้องถิ่นจะมีมติรับแผนเท่านั้น มิฉะนั้นแล้วแผนก็จะใช้บังคับได้เลย โดยรัฐมนตรีแทรกแซงไม่ได้อีกต่อไป ซึ่งผังเมืองของสหราชอาณาจักร มีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1. แผนผังประเทศระดับภาค

แม้กฎหมายจะให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำผังเมืองและประกาศให้ใช้บังคับผังเมืองได้โดยตรงโดยไม่ต้องให้ส่วนกลางอนุมัติ แต่รัฐบาลกลางยังควบคุมการพัฒนาในระดับประเทศและระดับภาคอยู่ โดยการจัดทำแนวนโยบายการพัฒนาประเทศ ซึ่งกรอบนโยบายการพัฒนาในระดับภูมิภาคมีลักษณะเป็นแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยรัฐมนตรีและมีบทบาทในกระบวนการผังเมืองทุกระดับ จะมีการปรับปรุงเป็นครั้งคราวเพื่อทันสมัยต่อการเปลี่ยนแปลงของกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยนำกรอบนโยบายต่าง ๆ แปลงเป็นแผนที่ จัดทำเป็นแผนผังเฉพาะเรื่องต่าง ๆ เพื่อเป็นแผนนโยบายให้ท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามสอดคล้องกันทั่วประเทศ เป็นแผนผังประเทศ นโยบายเผยแพร่ในรูปแบบของสมุดปกขาว การหารือ บันทึกการแนะนำ ประกาศ คำสั่งต่าง ๆ¹³⁰

2. แผนโครงสร้าง (Structure plan)

แผนโครงสร้างมีลักษณะเป็นผังกำหนดนโยบายทั่วไปด้านพัฒนาและการใช้ประโยชน์ที่ดินเรื่องต่าง ๆ แม้ว่าท้องถิ่นจัดทำแผนโครงสร้างได้ ไม่ต้องส่งให้รัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบเป็นดุลยพินิจของเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่น แต่รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นจัดส่งแผนมาให้รัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบได้ รัฐมนตรีอาจสั่งให้เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อเสนอในแผนโครงสร้างโดยรัฐมนตรีต้องใช้อำนาจแทรกแซงก่อนท้องถิ่นจะมีมติรับแผนโครงสร้าง ในกรณีรัฐมนตรีมิได้ใช้อำนาจนั้น เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นสามารถลงมติรับแผนโครงสร้างที่จัดทำขึ้นได้ ในการจัดทำแผนโครงสร้างกฎหมายยังกำหนดให้จัดทำแผนโครงสร้างฉบับเดียวเท่านั้น และต้องมีการประชุมประชาชนอันเป็นขั้นตอนสำคัญของกระบวนการวางผังเมือง ทำให้ประชาชนมีความร่วมมือในการให้ความคิดเห็นในผังเมือง เพราะถือว่าประชาชน

¹²⁹ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานการศึกษาลับสุดท้าย: โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ: กรณีศึกษา สหราชอาณาจักร, 5-5.

¹³⁰ เรื่องเดียวกัน, 5-11.

เป็นเจ้าของผังจึงต้องมีหน้าที่ปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายของผังและเพื่อสภาพแวดล้อมที่ดีของบ้านเมือง¹³¹

3. ผังท้องถิ่น (Local plan)

ผังท้องถิ่นเป็นผังที่กำหนดรายละเอียดของการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกรอบนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนโครงสร้าง โดยประชาชนผู้จะใช้ประโยชน์ที่ดินหรือก่อสร้างต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นในการจัดทำผังท้องถิ่น เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นต้องคำนึงถึงข้อมูลและข้อพิจารณาอื่น ๆ ที่รัฐมนตรีกำหนด เมื่อมีการจัดทำผังร่างแล้วต้องมีการปรึกษาหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การปรึกษาหารือมีผู้ตรวจการผังเมืองซึ่งเป็นผู้แทนของรัฐมนตรีมาร่วมประชุม ปรับปรุงแก้ไขหรือยืนยันตามผังร่างเดิม ก่อนได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีประกาศใช้บังคับ¹³²

4. แผนพัฒนารวม (Unitary development plans)

แผนพัฒนารวมเป็นระบบการวางผังเมืองแบบระดับเดียวโดยรวมผังโครงสร้างและผังท้องถิ่นเข้าด้วยกัน ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดพื้นที่มหานครใช้ระบบผังเมืองรวม โดยกำหนดกรอบการพัฒนาอย่างกว้างระดับหนึ่ง และกำหนดรายละเอียดของการพัฒนาให้เป็นไปตามกรอบการพัฒนาอีกระดับหนึ่ง เป็นขั้นตอนเหมือนเช่นผังโครงสร้าง และผังท้องถิ่น

5. การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยการอนุญาต

การควบคุมการพัฒนาโดยการอนุญาตก่อสร้างและดำเนินการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับผังเมืองท้องถิ่น ต้องดำเนินการขออนุญาต โดยมีลักษณะดังนี้

การอนุญาตต้องสอดคล้องกับการพัฒนา

การอนุญาตต้องสอดคล้องกับการพัฒนานั้นเป็นผลจากพระราชบัญญัติการผังเมือง ค.ศ. 1990 (The town and country Act 1990) กำหนดให้เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นตรวจสอบว่าการดำเนินการที่บุคคลขออนุญาตเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดในผังเมืองของท้องถิ่นนั้นหรือไม่ โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนา เว้นแต่มีปัจจัยสำคัญประการอื่น แต่มีข้อยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นในกรณี

1) กำหนดไว้ในกฎหมายโดยตรงว่าไม่ต้องขออนุญาต เช่น การบำรุงรักษา ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสิ่งปลูกสร้างที่ส่งผลกระทบต่อภายในหรือไม่กระทบต่อลักษณะภายนอกของอาคาร

¹³¹ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานการศึกษาฉบับสุดท้าย: โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ: กรณีศึกษา สหราชอาณาจักร, 94.

¹³² เรื่องเดียวกัน, 94.

2) ไม่ได้กำหนดในกฎหมายโดยตรง แต่กฎหมายได้กำหนดให้อำนาจแก่รัฐมนตรีออกกฎกระทรวงกำหนดว่า การใดไม่ต้องขออนุญาตโดยถือว่า กฎหมายได้อนุญาตให้ดำเนินการนั้นได้ตั้งแต่แรก

6. การพัฒนาในลักษณะการดำเนินงาน

การพัฒนาตามกฎหมายผังเมืองที่เกี่ยวกับการดำเนินงาน รวมถึงการดำเนินงานที่ก่อให้เกิดขึ้นใน บน เหนือ หรือใต้ที่ดิน ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นก่อน โดยการก่อสร้างหมายถึงการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง การสร้างขึ้นใหม่ การเปลี่ยนแปลง เพิ่มเติม สิ่งก่อสร้าง(structure) สิ่งก่อสร้างมิได้มีแต่อาคารแต่รวมถึงสิ่งที่ถูกก่อตั้งขึ้นมาด้วย ศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาว่า สิ่งปลูกสร้างที่เป็นการพัฒนาตามกฎหมายผังเมืองต้องมีลักษณะถาวรขนาดใหญ่พอที่จะคิดตั้งอย่างถาวรได้ หากเล็กน้อยไม่มีสภาพดังกล่าวการก่อสร้างหรือรื้อถอนไม่ต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่น¹³³ การพัฒนาในลักษณะการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์อาคารหรือที่ดิน ปกติการใช้ประโยชน์อาคารหรือที่ดินมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์สำหรับการใดการหนึ่งตามใบอนุญาต และเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นมีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลการใช้ประโยชน์อาคารหรือที่ดินที่สอดคล้องกับผังเมือง¹³⁴

7. หนังสือบังคับ

หนังสือบังคับเป็นคำสั่งทางปกครองที่เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นออกคำสั่งให้บุคคลที่ได้ดำเนินการ โดยไม่ได้รับอนุญาตหยุดการกระทำนั้น หรือรื้อถอนสิ่งที่ได้ปลูกสร้างไปแล้ว คำสั่งดังกล่าวมีผลกระทบต่อบุคคลที่ถูกสั่งให้ดำเนินการตามคำสั่ง หากเป็นกรณีเอกชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ บุคคลสามารถอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อรัฐมนตรี หากผู้ฝ่าฝืนกฎหมายไม่ปฏิบัติตามหนังสือบังคับ ก็มีความผิดตามกฎหมายอาญา

8. หนังสือรับรองความชอบด้วยกฎหมายของการพัฒนา

หนังสือรับรองความชอบด้วยกฎหมายของการพัฒนาเป็นกรณีบุคคลได้ดำเนินการไปเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์อาคารหรือที่ดินโดยไม่ขออนุญาต เพราะเชื่อโดยสุจริตว่า มิใช่การพัฒนาและไม่ต้องขออนุญาต กฎหมายจึงให้สิทธิบุคคลที่ได้ดำเนินการนั้นมีคำขอให้เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นวินิจฉัยว่า สิ่งที่ได้ดำเนินการไปแล้วนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นจะวินิจฉัยประเด็นดังกล่าว หากเห็นว่าสิ่งที่ดำเนินการไปแล้วนั้นกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นจะออกหนังสือรับรองความชอบด้วยกฎหมายของกรณีดังกล่าว

¹³³ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานการศึกษานโยบายสุดท้าย: โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ: กรณีศึกษา สหราชอาณาจักร, 95.

¹³⁴ เรื่องเดียวกัน, 96.

3.4.2.2 การมีส่วนร่วมในการจัดทำผังเมืองของประชาชน¹³⁵

กระบวนการจัดการจัดทำแผนผังโครงสร้าง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายใช้ที่ดินในชุมชนของตนเอง ซึ่งจะเป็นกรอบหลักของการจัดทำแผนผังท้องถิ่นที่จะจัดทำโดยหน่วยงานผังเมืองท้องถิ่น ขั้นตอนที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนผังเมืองคือ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนผังโครงสร้างนั้นมีขั้นตอนสรุปได้ดังนี้

1. ขั้นตอนการปรึกษาหารือก่อนการปิดประกาศร่างแผนผัง (Pre-Deposit consultation)

ก่อนที่เจ้าหน้าที่ผังเมืองท้องถิ่นจะติดประกาศร่างแผนผังที่ออกแบบ จะต้องจัดให้มีขั้นตอนการปรึกษาหารือก่อนการปิดประกาศร่างแผนผัง ในขั้นตอนนี้ หน่วยงานท้องถิ่นจะต้องหารือกับคณะกรรมการหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดูแลการผังเมือง ผู้แทนหน่วยงานที่ดูแลชนบท และหน่วยงานท้องถิ่นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง ซึ่งอาจมีการพิจารณาเพิ่มเติมว่าบุคคลใดควรที่จะต้องปรึกษาหารืออีก ส่วนระยะเวลาการปรึกษาหารือจะสั้นหรือยาวขึ้นอยู่กับว่า เป็นการจัดทำแผนผังใหม่ทดแทนฉบับเดิมหรือว่าเพียงแค่แก้ไขปรับปรุงแผนผังเพียงเล็กน้อย หน่วยงานผังเมืองท้องถิ่นจะต้องนำความคิดเห็นที่ได้รับจากการหารือกับคนกลุ่มนี้มาปรับปรุงร่างแผนผังก่อนที่จะดำเนินการขั้นตอนต่อไป

2. ขั้นตอนการติดประกาศร่างแผนผัง (on deposit)

เมื่อหน่วยงานผังเมืองท้องถิ่นได้จัดทำร่างแผนเสนอแนะเสร็จแล้ว จะติดประกาศในที่สาธารณะให้ประชาชนทราบ เช่น ตามห้องสมุดประจำเมือง ที่ทำการหน่วยงานปกครองท้องถิ่น เอกสารสรุปผลการหารือผู้แทนประชาชนในขั้นตอนแรกนั้น จะต้องแสดงให้เห็นประชาชนทราบด้วย ขั้นตอนการปิดประกาศนี้จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนรายบุคคลและองค์กรต่าง ๆ ได้พิจารณาร่างแผนผัง เพื่อแสดงการคัดค้านหรือเสนอแนะภายในระยะเวลา 6 สัปดาห์ เจ้าหน้าที่ผู้จัดทำแผนผังจะต้องนำข้อเสนอและข้อคัดค้านที่ได้รับทั้งหมดมาพิจารณาปรับปรุงร่างแผนผัง

3. ขั้นตอนการไต่สวนตรวจสอบสาธารณะ (Examination in Public: EIP)

ขั้นตอน EIP จะต้องจัดให้มีขึ้นหลังขั้นตอนการรับฟังคำคัดค้านของประชาชนทั่วไป EIP จะจัดขึ้นก่อนที่จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการอิสระโดยรัฐมนตรีฯ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้เชี่ยวชาญคนหนึ่งหรือหลายคน ซึ่งจะแตกต่างจากการตอบคำถามท้องถิ่น (public local inquiry)

¹³⁵ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานการศึกษาลับสุดท้าย: โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ: กรณีศึกษา สหราชอาณาจักร, 4-125, 130.

ที่จัดให้มีในกระบวนการจัดทำแผนผังท้องถิ่น ซึ่งจัดขึ้นเพราะมีการคัดค้านร่างแผนผังที่เจ้าหน้าที่ผังเมืองจัดทำขึ้น EIP จัดขึ้นเพื่อการถกประเด็นที่น่าสนใจที่เกิดจากร่างแผนผังที่ออกแบบ ประเด็นการหารือจะกำหนดโดยหน่วยงานผังเมืองฯ โดยการหารือที่ประชุม รวมทั้งประเด็นที่ได้รับจากการปิดประกาศร่างแผนผัง ประเด็นเหล่านี้จะได้รับพิจารณาและตัดสินใจสุดท้าย ประชาชนที่เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในขั้นตอน EIP นี้ จะได้รับการคัดเลือกและเชิญโดยตรงเท่านั้น

4. การจัดทำรายงานความคิดเห็นของคณะกรรมการ ELP (ELP Panel's report)

หลังจากการได้ส่วนตรวจสอบสาธารณะแล้ว จะต้องจัดทำรายงานของคณะกรรมการ ELP พร้อมด้วยความคิดเห็น รายงานที่จัดทำจะต้องพร้อมตรวจสอบ และจะมีการปรับปรุงแผนผังตามข้อเสนอแนะที่ได้รับในขั้นตอนการได้ส่วนตรวจสอบสาธารณะหรือ ELP และมีระยะเวลาบังคับคัดค้านร่างแผนผังฉบับปรับปรุงเป็นเวลา 6 สัปดาห์ ซึ่งภายในช่วงระยะเวลานี้จะต้องแสดงผลของการตัดสินใจแต่ละประเด็น รวมทั้งกรณีที่ถ้าหน่วยงานผังเมืองไม่แก้ไขร่างแผนผังตามคัดค้านก็จะต้องแสดงผลสู่สาธารณชนด้วย แต่ไม่ต้องจัดให้มีการได้ส่วนสาธารณะอีก แต่ถ้าไม่มีการคัดค้านอีก ก็สามารถดำเนินการขั้นตอนที่จะรับแผนผังต่อไปได้

รัฐมนตรีฯ มีสิทธิที่จะสงวนสิทธิในการแทรกแซง (call-in) ในกระบวนการจัดทำแผนผังโครงสร้าง (structure plans) ในขั้นตอนนี้ได้ ก่อนที่จะอนุมัติและประกาศใช้แผนผังเมือง (adoption of the plan)

1) ข้อกำหนดเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำแผนผังโครงสร้าง (code practice on structure plans)

กฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนผังเมืองในระดับแผนผังโครงสร้าง ในแต่ละขั้นตอน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ก. การปิดประกาศรับฟังคำคัดค้าน (deposit of the plan)

ข. เมื่อเจ้าหน้าที่ผังเมืองท้องถิ่นจัดทำร่างแผนผังเพื่อปิดประกาศแล้ว จะต้องทำการโฆษณา โดยการปิดประกาศและลงหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นที่มีการจำหน่ายในพื้นที่ทำการวางแผนผังเมืองนั้น เป็นระยะเวลาต่อเนื่อง 2 สัปดาห์ และลงในหนังสือราชการ "London Gazette" หนึ่งครั้ง ซึ่งการประกาศจะต้องประกอบด้วย การแสดงร่างแผนผังและเอกสารที่เกี่ยวข้อง (รวมทั้งเอกสารแสดงผลประกอบร่างแผนผัง และสาระของการปรึกษาหารือ) ที่เคยปิดประกาศหารือและกำหนดการที่จะปิดให้มีการตรวจสอบได้ การกำหนดระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นหรือคำคัดค้านร่างแผนผัง เป็นระยะเวลา 6 สัปดาห์ จากวันที่ตีพิมพ์วันแรก บอกที่อยู่สถานที่ที่ประชาชนสามารถส่งคำคัดค้านได้ อธิบายสาระสำคัญที่สามารถคัดค้านได้ และแนวทางการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายผู้ที่คัดค้านสามารถเขียนจดหมายหรือไปพบเจ้าหน้าที่ด้วยตนเอง ภายใน

ระยะเวลา 6 สัปดาห์ คำคัดค้านจึงจะได้รับการพิจารณา กำหนดระยะเวลาที่แผนผังจะประกาศบังคับใช้หลังจากพ้นระยะการรับฟังคำคัดค้านไปแล้ว และถ้าไม่มีคำคัดค้านอีก

ค. เมื่อประกาศเผยแพร่ข้อความดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผังเมืองท้องถิ่นจะต้องปิดประกาศร่างแผนผังและเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่หน่วยงานของตนเองและในสถานที่ที่เหมาะสม และส่งสำเนาเอกสารร่างแผนจำนวน 4 ชุด พร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังรัฐมนตรี เพื่อการตรวจสอบ (โดยส่งผ่านหน่วยงานของรัฐบาลกลางประจำภูมิภาค)

ง. หน่วยงานท้องถิ่นจะต้องทำแผนผังเมือง เพื่อการจำหน่ายในราคาที่เหมาะสมและจะต้องจัดทำเอกสารที่สามารถสำรวจตรวจสอบข้อมูลได้ และต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าพบเพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับเอกสารเหล่านี้ถ้าประชาชนต้องการ

2) การคัดค้านผังเมือง (objections to the plan)

ก. บุคคลหรือองค์กรใด ๆ รวมทั้งหน่วยงานราชการต่าง ๆ สามารถคัดค้านร่างแผนผังได้

ข. การคัดค้านจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย โดยการส่งเป็นจดหมายไปยังที่อยู่ที่เกี่ยวข้องให้ทราบ และต้องถึงภายในเวลาที่กำหนด โดยต้องแจ้งประเด็นการคัดค้านที่ชัดเจนพร้อมเหตุผล ถ้าคำร้องส่งถึงเจ้าหน้าที่ภายหลังกำหนด เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องพิจารณา

ค. หน่วยงานท้องถิ่น ต้องจัดหาสถานที่ประกาศร่างแผนที่สามารถมองเห็นรายละเอียดชัดเจน พอที่จะสามารถแสดงความคิดเห็นคัดค้านหรือสนับสนุนได้ รวมทั้งการแสดงรายละเอียดประกอบแผนผัง

ง. กระบวนการยื่นคัดค้าน สิ่งสำคัญคือ ผู้คัดค้านจะต้องดำเนินการชี้แจงอย่างชัดเจนว่าแผนผังส่วนใดที่คัดค้าน เช่น การบอกหมายเลขของนโยบาย หมายเลขบรรทัดข้อความหรือหมายเลขแผนภาพ หรือแผนผัง ชี้แจงอย่างชัดเจนถึงเหตุผลการคัดค้านและให้แสดงความจำนงว่าจะเข้าร่วมการไต่สวนสาธารณะด้วยหรือไม่ถ้าได้รับการเชิญ ถ้ายินดีก็กรอกแบบฟอร์ม แจ้งชื่อ ที่อยู่ไว้เพราะจะได้รับการเชิญมาร่วมในการออกความคิดเห็นในฐานะของผู้แทนประชาชน แม้ว่าจะไม่ได้เป็นนักผังเมืองอาชีพก็ตาม

จ. การคัดค้านจะไม่ดำเนินการแบบปิด เพราะรายชื่อผู้ยื่นคำคัดค้านและรายการที่คัดค้านจะต้องส่งไปปิดประกาศคู่กับการปิดประกาศแผนผังในที่สาธารณะ

ฉ. ผู้คัดค้านจะต้องบอกตำแหน่งในแผนผังที่คัดค้าน บอกเหตุผล และบอกว่าต้องการให้เปลี่ยนเป็นอย่างไรด้วย ในบางกรณี ผู้คัดค้านอาจจะสามารถเสนอแนวนโยบายอื่น ๆ ที่เหมาะสมได้ภายใต้กฎหมาย

ข. ในกรณีที่มีการแก้ไขปรับปรุงแผนผังเมืองฉบับปัจจุบัน หน่วยงานควรจะกำหนดนโยบายที่จะเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน การคัดค้านต่อนโยบายที่ยังไม่สมบูรณ์ไม่สามารถทำได้ จะทำได้เฉพาะนโยบายหรือแผนผังที่มีการเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงเท่านั้น รวมทั้งส่วนของแผนผังที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงก็สามารถคัดค้านได้ หน่วยงานท้องถิ่นจะพิจารณาเฉพาะนโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงเท่านั้น จะช่วยให้ผู้คัดค้านกำหนดกรอบของคำร้องได้ชัดเจนและถูกต้อง และหน่วยงานก็พิจารณาง่ายขึ้น

ข. การคัดค้านสามารถทำได้เฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทั่วไปที่กำหนดในแผนผังเท่านั้น ไม่สามารถคัดค้านเรื่องอื่น ๆ เช่น บันทึกการประชุมที่ไม่เกี่ยวข้องกับแผนผังโดยตรง แม้ว่าบันทึกการประชุมจะมีคำถามที่มากพอที่จะปรับปรุงแผนผังก็ตาม

3) การสนับสนุนและเสนอแนะการจัดทำแผนผัง (supporting representations)

กระบวนการจัดการทำแผนผังพัฒนาหรือแผนผังเมือง (development plan) ก็เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนผัง บุคคลหรือองค์กรใดหรือผู้แทนประชาชนที่จะสนับสนุนหรือเสนอแนะนโยบายใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนผังเมืองจะต้องใช้วิธีการเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร สิ่งที่ประชาชนเสนอแนะตามวิธีการที่กำหนด หน่วยงานผังเมืองท้องถิ่นจะต้องพิจารณาและตัดสินใจว่าจะใช้ในการปรับปรุงแผนผังหรือไม่ การเสนอแนะนโยบายจะต้องเขียนในรูปแบบฟอร์มที่กำหนดเป็นมาตรฐานโดยหน่วยงาน รายการต่าง ๆ ที่เสนอแนะจะต้องปิดประกาศคู่กับแผนผังที่ปิดประกาศ ให้ประชาชนทราบ และจะต้องมีรายละเอียดมากพอที่จะตรวจสอบได้

4) การพิจารณาคำคัดค้านโดยหน่วยงาน (The authority's consideration of objections)

ก. หน่วยงานท้องถิ่นจะต้องพิจารณาคำคัดค้านทั้งหมดที่เป็นไปตามกฎหมาย การพิจารณาคำคัดค้านและข้อเสนอแนะที่ได้รับทั้งตามกฎหมายกำหนดและไม่ถูกต้อง เช่น คำคัดค้านที่ส่งถึงหน่วยงานหลังจากกำหนดเวลา 6 สัปดาห์ อาจจะเป็นประเด็นที่หน่วยงานผังเมืองต้องตัดสินใจ ถ้าพิจารณาแล้วพบว่าคัดค้านมีเหตุผลไม่พอเพียง อาจจะพิจารณาให้โอกาสยื่นคำร้องเพิ่มเติมได้ หรือให้มาอธิบายขยายความคำคัดค้านที่ไม่ชัดเจน การเข้าใจผิด หรือพิจารณาว่าจะปรับปรุงร่างแผนผังอย่างไร

ข. คำคัดค้านทั้งหมดจะต้องได้รับการตรวจสอบ เพื่อการตัดสินใจว่าเกี่ยวข้องกับแผนผังโครงสร้างหรือไม่ ถ้าเกี่ยวข้อง ก็จะพิจารณาเลือกประเด็นที่จะปรึกษาหารือในการประชุมไต่สวนตรวจสอบสาธารณะ ถ้าคำคัดค้านนั้นมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับแผนผังท้องถิ่น หรือเกี่ยวข้องกับการขออนุญาตผังเมือง หรือเกี่ยวข้องเกี่ยวข้องกับโครงการที่กำลังมีการขออนุญาตผังเมือง

ค. การเปิดโอกาสให้มีการไต่สวนตรวจสอบสาธารณะ ก่อนที่จะมีการแก้ไขปรับปรุงแผนผังเมืองนั้น เพื่อให้บรรลุการตัดสินใจเรื่องคำคัดค้าน การรับข้อมูลใหม่ ๆ ที่อาจจะเก็บไม่หมด หรือการตรวจสอบข้อผิดพลาดของแผนผัง การจัดให้มีขั้นตอน EIP ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงแผนผังนั้น เป็นขั้นตอนที่มีความแตกต่างเด่นชัดจากการแก้ไขแผนผังที่เสนอจากการพิจารณาตามรายงานคณะกรรมการ EIP ซึ่งจะทำให้กระบวนการจัดทำแผนผังลดระยะเวลาการดำเนินการลง ในการแก้ไขปรับปรุงแผนผังนั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ การเสนอแนะสิ่งที่ไม่สอดคล้องกันในแผนผัง รวมทั้งการปรับปรุงแผนผังให้เป็นไปตามหลักการพื้นฐานที่สำคัญ

ง. ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขแผนผัง ควรดำเนินการอย่างยุติธรรม และโปร่งใสเปิดโอกาสที่เหมาะสมให้ผู้ที่ไม่เห็นด้วยได้แสดงความคิดเห็น เพื่อเปลี่ยนจากการคัดค้านไปเป็นการเห็นด้วยกับแผนผัง

จ. หน่วยงานผังเมือง จะต้องมุ่งเน้นการผลิตเปลี่ยนแปลงที่เสนอแนะ รวมทั้งข้อเสนอความคิดเห็น และเหตุผลในช่วงระยะเวลาอย่างน้อย 6 สัปดาห์ ก่อนการจัดให้มีการประชุมก่อนการจัดการไต่สวนตรวจสอบสาธารณะ จะต้องมีการปิดประกาศโฆษณาประชาสัมพันธ์เช่นเดียวกับการปิดประกาศแผนผัง และการเชิญผู้แทนประชาชนมาร่วมในกระบวนการ EIP ผู้ที่มีการคัดค้าน ก็จะได้รับปฏิบัติโดยหน่วยงานผังเมือง เช่นเดียวกับกระบวนการคัดค้านที่ดำเนินการในขั้นตอนการปิดประกาศแผนผัง

ฉ. พื้นที่บริเวณใดที่หน่วยงานผังเมืองเสนอการเปลี่ยนแปลงในแผนผัง จะต้องมีการพิจารณาในการไต่สวนตรวจสอบสาธารณะ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานผังเมืองจะต้องดำเนินการตามกระบวนการที่อธิบายไว้ เพื่อเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขแผนผัง หลังจากการได้รับรายงานความเห็นของคณะกรรมการ EIP แล้ว

5) กระบวนการจัดไต่สวนตรวจสอบสาธารณะ

การไต่สวนตรวจสอบสาธารณะจะต้องจัดให้มีขึ้น เว้นแต่ว่าหน่วยงานผังเมืองได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าไม่ต้องดำเนินการในบางกรณี ซึ่งจะมีบางกรณีเท่านั้นที่จะได้รับการยกเว้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการผังเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดทำแผนผังโครงสร้างตั้งแต่แรกเริ่มกระบวนการวางผัง ทำให้แนวทางการพัฒนาเมืองเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นมากที่สุด การปรึกษาหารือ และการไต่สวนตรวจสอบสาธารณะ ถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญที่สหราชอาณาจักรใช้ปฏิบัติการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนผังเมืองตลอดมา

3.4.2.3 กระบวนการอุทธรณ์ผังเมือง¹³⁶

กระบวนการอุทธรณ์ผังเมือง เป็นเครื่องมือที่สำคัญในกระบวนการผังเมืองของ สหราชอาณาจักร เป็นกลไกที่ใช้ในการควบคุมและตรวจสอบความถูกต้อง และความสมดุลของการปฏิบัติงานผังเมือง ทั้งของฝ่ายประชาชนและฝ่ายรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ การควบคุมการทำงานของหน่วยงานท้องถิ่น เพราะเป็นกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับผังเมืองของหน่วยงานท้องถิ่น

ถ้าเจ้าของโครงการไม่พอใจผลการพิจารณาทั้งการไม่อนุญาตผังเมือง และการพิจารณาที่ล่าช้า ก็สามารถอุทธรณ์ผังเมืองได้ ซึ่งมี 2 ขั้นตอน คือ

1) การยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการผังเมืองท้องถิ่น ที่ประกอบไปด้วยผู้แทนและนักผังเมืองประจำท้องถิ่น ซึ่งมีการประชุมพิจารณาการขออนุญาตอีกครั้ง

2) การยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี ถ้าคณะกรรมการผังเมืองท้องถิ่นมีความเห็นไม่อนุมัติโครงการและเจ้าของยังไม่ยอมรับอีก ก็สามารถอุทธรณ์ไปที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดูแลเรื่องผังเมือง ซึ่งรัฐมนตรีได้มอบหมายไว้ ผู้ตรวจการผังเมืองเป็นผู้พิจารณาการอุทธรณ์ และความเห็นของผู้ตรวจการผังเมืองจะเป็นผลตัดสินใจสุดท้าย

1. วิธีการยื่นอุทธรณ์

วิธีการยื่นอุทธรณ์ผังเมืองสามารถทำได้โดยหลายเหตุผลประกอบ แต่ส่วนมากเหตุผลที่ประกอบกรยื่นอุทธรณ์เพราะโครงการไม่ได้รับอนุญาตผังเมือง ผู้มีสิทธิสามารถยื่นอุทธรณ์ได้แก่เจ้าของโครงการผู้ที่ขออนุญาตผังเมืองเท่านั้น เจ้าของโครงการสามารถยื่นอุทธรณ์เป็นลายลักษณ์อักษรถึงผู้ตรวจการผังเมือง ภายในระยะเวลา 3 เดือน นับจากวันที่หน่วยงานท้องถิ่นแจ้งผลการไม่อนุญาตผังเมืองให้เจ้าของโครงการทราบ ถ้าเป็นกรณีที่หน่วยงานท้องถิ่นไม่ตัดสินใจในโครงการ เจ้าของโครงการสามารถยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลา 3 เดือน นับจากวันที่สิ้นสุดระยะเวลาที่หน่วยงานท้องถิ่นต้องตัดสินใจโครงการยื่นขออนุญาตเท่านั้น โดยผู้ที่พิจารณาและตัดสินใจอุทธรณ์คือ ผู้ตรวจการผังเมือง

ผู้ที่ยื่นการอุทธรณ์ (เจ้าของโครงการ) และหน่วยงานท้องถิ่นอาจจะได้รับทราบผลการพิจารณาการอุทธรณ์โดยผู้ตรวจการผังเมือง โดยทางเอกสาร หรือโดยการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น

ในปัจจุบันสำนักงานผู้ตรวจการผังเมืองเป็นส่วนหนึ่งของสำนักกรองนายกรัฐมนตรี (The Office of the Deputy Prime Minister) ประชาชนสามารถยื่นอุทธรณ์เกี่ยวกับ

¹³⁶ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานการศึกษาลับสุดท้าย: โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ: กรณีศึกษา สหราชอาณาจักร, 4-145.

ผังเมืองได้โดยตรงถึงผู้ตรวจการผังเมือง ณ สำนักงานผู้ตรวจการผังเมือง (The Planning Inspectorate Office) ที่ประจำอยู่ในภูมิภาคที่ผู้ยื่นคำร้องอาศัยอยู่ สำหรับอังกฤษและเวลส์ สำนักงานผู้ตรวจการผังเมืองตั้งอยู่ที่เมืองริสทอลที่อยู่คือ The Planning Inspectorate, Temple Quay House, 2 The Square, Temple Quay, Bristol. BS1 6P. ซึ่งเป็นสถานที่รับคำร้องอุทธรณ์ และสำนักงานฯ ได้เสนอรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการอุทธรณ์ให้ประชาชนผู้สนใจได้ทำความเข้าใจก่อนยื่นอุทธรณ์ ทั้งในรูปแบบของเอกสารสิ่งพิมพ์และทางอินเทอร์เน็ตที่ Website: www.planning-inspectorate.gov.uk

กระบวนการพิจารณาการอุทธรณ์ที่ดำเนินการโดยผู้ตรวจการผังเมืองมี 3 วิธีการหลัก และใช้ระยะเวลาการพิจารณาที่แตกต่างกัน คือ

- 1) การพิจารณาเฉพาะเอกสาร จะใช้เวลาการพิจารณาและตัดสินใจประมาณ 18 สัปดาห์
- 2) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะใช้เวลาการพิจารณาและตัดสินใจประมาณ 40 สัปดาห์
- 3) การจัดประชุมตอบคำถามของประชาชน จะใช้เวลาการพิจารณาและตัดสินใจประมาณ 40 สัปดาห์

2. การดำเนินการอุทธรณ์ผังเมือง

วิธีการยื่นอุทธรณ์ (The appeal process)

การยื่นขออนุญาตผังเมือง (planning applications) ของทุกโครงการจะดำเนินการและตัดสินใจโดยหน่วยงานผังเมืองท้องถิ่น (Local Planning Authority: LPA) ซึ่งปกติ LPA คือ district หรือ Borough council การขออนุญาตผังเมืองดังกล่าวอาจจะได้รับผลทั้งที่เป็นที่พอใจ และไม่เป็นที่พอใจของเจ้าของโครงการ ซึ่งนำไปสู่การยื่นอุทธรณ์

การยื่นอุทธรณ์ผังเมืองสามารถทำได้โดยหลากหลายเหตุผลประกอบ แต่ส่วนมากยื่นอุทธรณ์เพราะโครงการไม่ได้รับการอนุญาตผังเมือง (planning refused) โดยการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ LPA เจ้าของโครงการอาจจะยอมรับหรือไม่ยอมรับจึงดำเนินการยื่นอุทธรณ์ ผู้ที่มีสิทธิสามารถยื่นอุทธรณ์ได้แก่ เจ้าของโครงการผู้ยื่นขออนุญาตผังเมืองเท่านั้น

เจ้าของโครงการมีสิทธิยื่นอุทธรณ์เป็นลายลักษณ์อักษรถึงผู้ตรวจการผังเมืองภายในระยะเวลา 3 เดือน นับจากวันที่หน่วยงานท้องถิ่นแจ้งผลการไม่อนุญาตผังเมืองให้เจ้าของโครงการทราบหรือถ้าเป็นกรณีที่หน่วยงานท้องถิ่นไม่ตัดสินใจในโครงการ เจ้าของโครงการจะสามารถยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลา 3 เดือน นับจากวันที่สิ้นสุดระยะเวลาที่หน่วยงานท้องถิ่นต้องตัดสินใจโครงการที่ยื่นขออนุญาตเท่านั้น

ผู้ที่พิจารณาและตัดสินใจการอุทธรณ์คือ ผู้ตรวจการผังเมือง (planning inspector) ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่รักษาความยุติธรรม ไม่ลำเอียง ผู้ตรวจการฯ เป็นผู้ที่ตัดสินใจกรณีอุทธรณ์ส่วนใหญ่ แต่มีบางกรณีที่ต้องตัดสินใจโดยรัฐมนตรี เช่น โครงการที่จะมีผลกระทบมากกว่าระดับท้องถิ่น ในกรณีผู้ตรวจการฯ จะพิจารณาเรื่องเอกสารต่าง ๆ ก่อน และจัดทำรายงานพร้อมความคิดเห็นและคำแนะนำ และส่งมอบต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและตัดสินใจว่าจะเห็นด้วยกับความคิดเห็นของผู้ตรวจการฯ หรือไม่ หรือมีความเห็นอย่างไร ในปัจจุบัน ความคิดเห็นของผู้ตรวจการฯ จะส่งตรงไปที่สำนักงานนายกรัฐมนตรี (The Office of the Deputy Prime Minister)

ผู้ยื่นการอุทธรณ์ (เจ้าของโครงการและหน่วยงานท้องถิ่น (LPA) อาจจะได้รับทราบผลการพิจารณาการอุทธรณ์โดยผู้ตรวจการฯ โดยทางเอกสาร หรือโดยการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น (public inquiry) ซึ่งส่วนใหญ่ประมาณ 75% ของการอุทธรณ์ได้รับการพิจารณาและแจ้งตอบโดยเอกสาร

3. วิธีพิจารณาตัดสินใจการอุทธรณ์ (The appeal decisions)

วิธีการพิจารณาและตัดสินใจเรื่องที่อยู่อาศัยนั้น ผู้ตรวจการผังเมือง ผู้ที่รับผิดชอบกรณีอุทธรณ์ของโครงการใด ๆ จะเป็นผู้ที่พิจารณาสิ่งที่เกี่ยวข้องกับโครงการเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง (planning issues) เท่านั้น ดังนั้นการพิจารณาและตัดสินใจเรื่องอุทธรณ์ของผู้ตรวจการฯ จะเน้นประเด็นที่หน่วยงานท้องถิ่นใช้เป็นเหตุผลในการไม่อนุญาตผังเมืองเท่านั้น ดังนั้นหมายความว่าในการยื่นอุทธรณ์ผังเมือง เจ้าของโครงการก็ต้องยกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองเท่านั้น ไม่สามารถยื่นอุทธรณ์เรื่องอื่นได้แม้ว่าจะเกี่ยวข้องกับโครงการ

การพิจารณาและตัดสินใจเรื่องอุทธรณ์ผังเมือง อาจจะต้องมีการเผยแพร่สู่สาธารณะหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยวิธีการต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับการพิจารณาและการตัดสินใจของผู้ตรวจการฯ ได้แก่ การพิจารณา (written procedure) หรือการจัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น (hearing procedure) หรือการจัดให้มีการตอบคำถามสาธารณะ (inquiry procedure) ตามที่ผู้ตรวจการฯ เห็นสมควร ก่อนที่จะตัดสินใจในเรื่องที่อยู่อาศัย

การแจ้งผลการพิจารณาการอุทธรณ์ให้แก่เจ้าของโครงการทราบนั้นจะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับระยะเวลาหรือขั้นตอนที่ยื่นอุทธรณ์ ถ้าเจ้าของยื่นเรื่องอุทธรณ์ในขณะที่หน่วยงานท้องถิ่นกำลังพิจารณาโครงการที่ขออนุญาต และการตัดสินใจใช้เพียงเอกสารที่ส่งมาจากผู้เกี่ยวข้อง ผู้อุทธรณ์ก็จะได้รับแจ้งผลการอุทธรณ์เร็ว แต่ถ้าการพิจารณาการอุทธรณ์จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือการตอบคำถามของประชาชนในท้องถิ่น หน่วยงานท้องถิ่นจะต้องแจ้งให้เจ้าของโครงการทราบ และกำหนดวันประชุม และอาจจะพิมพ์เผยแพร่เรื่องการอุทธรณ์ในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นด้วย ถ้าพิจารณาว่าจำเป็น

ในกรณีที่ต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นและตอบคำถามประชาชน หน่วยงานท้องถิ่นจะต้องแจ้งให้เจ้าของโครงการทราบว่า สมควรจะจัดการประชุมขึ้นที่ไหนและเมื่อไร เจ้าของโครงการผู้ยื่นอุทธรณ์จะต้องจัดเตรียมข้อมูลรายละเอียดของการประชุม รวมทั้งเวลาและสถานที่ประชุม นำไปติดประกาศเผยแพร่ ณ สถานที่ที่จะเป็นที่ตั้งของโครงการเป็นระยะเวลา 2 สัปดาห์ก่อนการจัดการประชุม

การจัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นและการตอบคำถามของประชาชนนี้ เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการผังเมือง ซึ่งเกิดขึ้นในขั้นตอนการตัดสินใจอนุญาตโครงการพัฒนาใด ๆ การจัดการรับฟังความคิดเห็นประชาชนแบบที่ถือว่าเป็นข้อบังคับขั้นต่ำสุดของการเผยแพร่สู่สาธารณะ

เจ้าของโครงการสามารถแสดงความคิดเห็นต่อผลการพิจารณา โดยการเขียนถึงผู้ตรวจการฯ หลังจากได้รับแจ้งผลการพิจารณาทางจดหมายและต้องทำภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ในกรณีที่มีการนัดประชุมประชาชน เจ้าของโครงการอาจจะเข้าร่วมการประชุมฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย หน่วยงานท้องถิ่นจะรวบรวมความคิดเห็นของประชาชน ทั้งที่สนับสนุนหรือคัดค้านโครงการส่งให้ผู้ตรวจการฯ เพื่อการพิจารณาร่วมกับเอกสารที่เคยได้รับจากหน่วยงานท้องถิ่น และเจ้าของโครงการมาแล้วก่อนหน้านี้

การยื่นแสดงความคิดเห็นของเจ้าของโครงการต่อผู้ตรวจการฯ อาจจะมีเหตุผลใหม่หรือหลักฐานเพิ่มเติม เพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้ตรวจการฯ แต่ต้องกระทำภายในระยะเวลาที่กำหนดคือ 6 สัปดาห์ นับจากวันที่ยื่นเรื่องอุทธรณ์

1) วิธีการพิจารณาเอกสาร (Written procedure)

การพิจารณาเรื่องอุทธรณ์วิธีนี้ ผู้ตรวจการผังเมืองจะพิจารณาเฉพาะหลักฐานที่เป็นเอกสารที่ได้รับมาจากผู้ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ประกอบด้วย

- ก. เอกสารผู้ยื่นอุทธรณ์ (เจ้าของโครงการ)
- ข. เอกสารและความคิดเห็นจากหน่วยงานท้องถิ่น (LPA)
- ค. เอกสารที่ได้รับจากผู้สนใจในโครงการหรือสนใจในเรื่องอุทธรณ์

ผู้ตรวจการฯ จะไม่พิจารณาหลักฐานในรูปการบันทึกแบบอื่น ๆ เพราะยากแก่การตรวจสอบความถูกต้องของหลักฐาน เช่น วัสดุทัศน เป็นต้น เอกสารหลักฐานจากหน่วยงานท้องถิ่น รวมทั้งจดหมายที่สนับสนุนหรือคัดค้านโครงการที่ขออนุญาตซึ่งหน่วยงานท้องถิ่นได้รับจากประชาชนในท้องถิ่นต้องส่งให้ผู้ตรวจการฯ ทั้งหมด

ถ้าเจ้าของโครงการจะส่งเอกสารเพิ่มเติม ให้เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรถึงผู้ตรวจการฯ ภายในระยะเวลาที่กำหนดตามที่หน่วยงานท้องถิ่นแจ้งให้ทราบเกี่ยวกับผลการอุทธรณ์ เป็นระยะเวลาภายใน 6 สัปดาห์ นับจากวันที่ผู้ตรวจการได้รับเรื่องอุทธรณ์ เรียกว่า “The starting date”

การตรวจเยี่ยมพื้นที่ (The site visit) อาจจะจัดให้มีขึ้นในขั้นตอนการพิจารณา และก่อนการตัดสินใจ โดยผู้ตรวจการฯ อาจจะต้องเดินทางไปเยี่ยมดูพื้นที่ตั้งโครงการที่ยื่นอุทธรณ์ ผู้ตรวจการฯ จะต้องเขียนรายงานความคิดเห็นและผลการตัดสินใจการอุทธรณ์เพื่อส่งมอบต่อรัฐมนตรีตามเวลาที่กำหนด

2) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชน

ถ้าผู้ตรวจการฯ พิจารณาเห็นว่า การพิจารณาเอกสารที่ได้รับนั้นไม่พอเพียง สำหรับการตัดสินใจ ก็สามารถกำหนดให้มีการหาหลักฐานเพิ่มเติม โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งโครงการ

กำหนดการจัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น ผู้ตรวจการฯ จะปรึกษาผู้อุทธรณ์และหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อกำหนดวันประชุมที่เหมาะสม หน่วยงานท้องถิ่นจะต้องมีหนังสือแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับกำหนดการและสถานที่ประชุมไปให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคน อีกทั้งจะต้องมีการประกาศในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นด้วย

สถานที่จัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นส่วนมากจะใช้สถานที่ราชการ อาคารสำนักงาน หน่วยงานท้องถิ่น ศาลาประชาคมประจำหมู่บ้าน หรือศูนย์ประชุมของชุมชน และโดยปกติจะจัดดำเนินการประชุมประมาณครึ่งวัน

3) การจัดประชุมตอบคำถามประชาชน

จัดให้มีขึ้นเฉพาะกรณีอุทธรณ์ของโครงการที่มีขนาดใหญ่และมีความซับซ้อนมาก ดังนั้นการพิจารณาการอุทธรณ์กรณีประเภทนี้จะต้องการพยานหลักฐานและพยานจำนวนมาก

วิธีการนี้ไม่ใช่กระบวนการทางศาล แต่กระบวนการดำเนินการคล้ายกับกระบวนการที่ดำเนินการโดยศาล ซึ่งปกติแล้ว ผู้อุทธรณ์และหน่วยงานท้องถิ่นจะมีผู้แทนที่ถูกต้องตามกฎหมายในการดำเนินการแทน

หลังจากที่ผู้อุทธรณ์และหน่วยงานท้องถิ่นได้บรรยายรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ และประเด็นการอุทธรณ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องของแต่ละฝ่ายแล้ว ผู้ตรวจการฯ จะเรียกให้ประชาชนที่ลงชื่อและที่อยู่ไว้เหล่านั้นให้พูดแสดงความคิดเห็นตั้งคำถามต่อเจ้าของโครงการและหน่วยงานท้องถิ่น โดยผู้พูดจะต้องแสดงเจตนาจริงว่า ตนเองสนับสนุนหรือคัดค้านโครงการที่พิจารณานั้นด้วย

หลังการเสร็จสิ้นกระบวนการตอบคำถามประชาชนแล้ว ผู้ตรวจการผังเมืองจะต้องตัดสินใจในโครงการ และจัดทำรายงานที่แสดงรายละเอียดพร้อมความคิดเห็นของตนเองทั้งหมด และนำเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดูแลผังเมือง

4. การฟ้องศาล

ในกรณีที่เจ้าของโครงการหรือผู้อุทธรณ์ ไม่ยอมรับผลการตัดสินใจเรื่องอุทธรณ์ของผู้ตรวจการผังเมือง และ/หรือ รัฐมนตรี ก็สามารถดำเนินการทางกฎหมายคือ การยื่นเรื่องฟ้องต่อศาล ซึ่งส่วนใหญ่แล้วกรณีที่เจ้าของโครงการหรือผู้ร้องจะชนะได้ คือ

1) ผู้ตรวจการผังเมือง หรือรัฐมนตรี ปฏิบัติเกินอำนาจหน้าที่หรือตัดสินใจไม่ถูกต้อง

2) วิธีการดำเนินการพิจารณาการอุทธรณ์ไม่เหมาะสม และทำให้เกิดความเสียหายแก่ผลประโยชน์ของผู้ร้อง

ถ้าศาลพิจารณาเห็นว่า เรื่องที่ร้องมานั้นเข้าข่าย 2 กรณีดังกล่าวข้างต้น ก็จะส่งเรื่องมาให้สำนักงานผู้ตรวจการผังเมืองเพื่อพิจารณาใหม่อีกครั้ง แต่ไม่ได้หมายความว่า ผลการตัดสินใจครั้งแรกจะต้องเปลี่ยนแปลงเป็นตรงข้าม แต่อาจจะเป็นผลการตัดสินใจเดิม แต่มีเหตุผลที่แตกต่างเพิ่มขึ้น ถ้าเจ้าของโครงการตัดสินใจฟ้องร้องต่อศาล จะต้องดำเนินการภายในระยะเวลา 6 สัปดาห์นับจากวันที่มีการตัดสินใจเรื่องอุทธรณ์ ซึ่งจะได้รับเอกสารที่บรรยายรายละเอียดเกี่ยวกับการฟ้องศาลพร้อมกับการแจ้งผลการตัดสินใจทางจดหมาย

3.4.2.4 การใช้สิทธิทางศาลโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของผังเมือง

บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากผัง โครงสร้าง ผังท้องถิ่น หรือผังพัฒนา รวม อาจใช้สิทธิทางศาลโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของผังดังกล่าว โดยฟ้องต่อศาลแพ่งซึ่งเป็นศาลยุติธรรมชั้นต้นที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งทั่วไป โดยฟ้องขอให้ศาลทบทวนคำสั่งทางปกครอง โดยโจทก์ต้องได้รับอนุญาตจากศาลแพ่งให้ฟ้องได้เสียก่อน เพื่อให้ศาลกลั่นกรองการฟ้องคดีประเภทนี้ ในลักษณะดังต่อไปนี้

1. เหตุแห่งการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมาย

การฟ้องคดีปกครองโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเกี่ยวข้องต่อไปนี้

1) การจัดทำ แก้ไขเปลี่ยนแปลง ขกเลิกแผนพัฒนาหรือใช้แผนใหม่แทนแผนเดิมได้กระทำภายในขอบเขตอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด

2) เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นหรือรัฐมนตรีมิได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่กฎหมายกำหนด หรือตามกฎหมายกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายผังเมือง

2. อายุความ

กฎหมายผังเมืองได้กำหนดอายุความ ให้บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากผังโครงสร้าง ผังท้องถิ่น หรือผังพัฒนารวม สามารถใช้สิทธิทางศาลได้แย้งได้ภายใน 6 สัปดาห์ นับตั้งแต่วันที่ได้ประกาศโฆษณาการรับแผน หรือการอนุมัติแผน

3. คำสั่งศาล

กรณีศาลแพ่งมีความเห็นว่า การจัดทำ แก้ไขเปลี่ยนแปลง ยกเลิกแผนหรือใช้แผนใหม่แทนแผนเดิมไม่อยู่ในขอบอำนาจตามที่กำหนดในกฎหมายผังเมือง หรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎหมายผังเมืองหรือตามกฎหมายกระทรวงที่ออกตามกฎหมายผังเมือง ศาลแพ่งอาจมีคำสั่งยกเลิกแผนดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วนหรือเพิกถอนที่กระทบต่อทรัพย์สินของโจทก์ ศาลแพ่งมีอำนาจสั่งระงับการดำเนินการเกี่ยวกับแผนเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะได้มีคำวินิจฉัยคดี

จากการศึกษาพบว่าประเทศสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร ไม่ได้กำหนดหลักการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบไว้ในกฎหมายการเวนคืน แต่พบในกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการผังเมือง ซึ่งในระบบการเยียวยาของประเทศสหรัฐอเมริกามีการใช้อำนาจ Police Power เป็นอำนาจในการกำกับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายผังเมืองของแต่ละมลรัฐที่ตราขึ้นจะแตกต่างกันออกไป และมีการจ่ายค่าทดแทนซึ่งถือว่าเป็นการเยียวยาตามกฎหมายการเวนคืน ส่วนระบบการเยียวยาของสหราชอาณาจักรมีการใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง ค.ศ. 1990 โดยกำหนดเขตต่าง ๆ ไว้ในกฎหมายผังเมืองและให้อำนาจท้องถิ่นในการทำผังเมืองเอง รวมทั้งมีการประเมินค่าสินไหมทดแทนสำหรับการเวนคืนตามกฎหมายการเวนคืน ในบทต่อไปจะได้ศึกษา มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตปลอดภัยในการเดินอากาศและการเยียวยาของประเทศไทย

บทที่ 4

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ และการเยียวยาของประเทศไทย

ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในปัจจุบันทำให้อากาศยานมีขนาดใหญ่ขึ้น บินได้เร็วและไกลขึ้น สามารถขนส่งผู้โดยสารและสินค้าคราวละมาก ๆ แต่หัวใจสำคัญที่จะทำให้การคมนาคมขนส่งทางอากาศประสบความสำเร็จ นั่นคือ ความปลอดภัย และปัจจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งทำให้การคมนาคมขนส่งทางอากาศเป็นไปด้วยความปลอดภัย สะดวก และรวดเร็ว ได้แก่ สนามบิน อากาศยาน และนักบิน ดังนั้น เพื่อรองรับและตอบสนองต่ออากาศยานที่มีขนาดใหญ่และมีน้ำหนักมากขึ้น ทำให้สนามบินต้องพัฒนาให้มีการอำนวยความสะดวกปลอดภัยแก่อากาศยาน ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มความกว้าง ความยาวของทางวิ่ง หรือการให้บริการต่าง ๆ รวมทั้งการจัดระบบสื่อสารเพื่ออำนวยความสะดวกในการบินขึ้น-ลง

นอกจากความปลอดภัยภายในสนามบินแล้ว บรรดาสิ่งกีดขวาง (obstacle) เช่น อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอาจเป็นอุปสรรคต่อการบินขึ้น-ลง หรือการทำวงจรการบินเพื่อการบินขึ้นหรือบินเข้ามาลง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกำหนดให้มีเขตปลอดภัยในการเดินอากาศบริเวณใกล้สนามบินซึ่งมีลักษณะคล้ายรูปท้อพีที่ใช้กระดาษแก้วห่อแล้วพันปลายสองด้าน ตรงกลางจะป่องออกในแนวทางวิ่งอากาศยานจำเป็นต้องใช้ระยะทางในการลดระดับเพื่อบินลงหรือไต่ระดับเพื่อบินขึ้น โดยในแนวนี้อาจมีสิ่งกีดขวางในอัตราไต่หรืออัตราร่อนตามมุมที่กำหนดไม่ได้เลย มิฉะนั้นอากาศยานไม่อาจทำการบินขึ้นลงได้ แต่ในบริเวณด้านข้างซึ่งอากาศยานใช้ในการตีวงเข้ามาลงอากาศยานไม่ได้ใช้ระยะต่ำมากสิ่งปลูกสร้างจึงมิได้ตามเกณฑ์ลาดชันที่กำหนด ตามภาคผนวก 14 แห่งอนุสัญญา芝加哥 ค.ศ. 1944 อันเป็นการจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดิน

ในบทนี้จะได้ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตปลอดภัยในการเดินอากาศและการเยียวยาของไทย

4.1 กฎหมายการบินของไทย

4.1.1 สิทธิการบินผ่านที่ดิน

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการเดินอากาศของไทยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้
ห้วงอากาศไว้ดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเดินอากาศ พระพุทธศักราช 2465

มาตรา 10 “ห้ามมิให้ผู้ขับหรือผู้ควบคุมอากาศยานขับ หรืออนุญาตให้ขับอากาศยานนั้น
ข้ามนครหรือเมือง เว้นแต่ในระยะอันสูงพอที่จะให้อากาศยานลงบินภายนอกนครหรือเมืองนั้นได้
ในเมื่อเครื่องต่าง ๆ ที่เป็นกำลังให้เคลื่อนที่ไปนั้นติดขัดเพราะเครื่องกล หรือเครื่องยนต์ได้หักสลาย
ลงหรือโดยเหตุอื่น”

มาตรา 11 “ห้ามมิให้ผู้ใดในอากาศยาน

(1) ทำการบินผาดแผลงหรือแสดงการบินเหนือพื้นที่ของนครหรือเมือง หรือบริเวณที่ตั้ง
ของหมู่บ้าน หรือ

(2) ทำการบินผาดแผลงหรือแสดงการบินเหนือบริเวณที่กำลังมีการแข่งเรือ การชุมนุม
ประกวดฝีเท้า หรือการชุมนุมเพื่อกีฬาหรือกรีฑาต่าง ๆ หรือการประชุมอย่างอื่น ๆ ของประชาชน
เว้นไว้แต่ในที่ซึ่งผู้นั้นได้รับเชิญเป็นลายลักษณ์อักษรสำหรับการบินเช่นนั้นจากผู้จัดการให้มีการ
ประชุมนั้น ๆ หรือ

(3) ทำการบินอย่างใดซึ่งโดยเหตุที่อยู่ในระยะอันต่ำเตี้ย หรือเฉียดใกล้กับบุคคลหรือเคหะ
สถาน อาจเป็นอันตรายแก่ความปราศรัยของประชาชน”

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พุทธศักราช 2480

มาตรา 16 “ห้ามมิให้ผู้ขับและผู้ควบคุม ขับหรืออนุญาตให้ขับอากาศยานข้ามนครหรือเมือง
นอกจากจะอยู่ในระยะสูงพอที่จะให้อากาศยานนั้นลงภายนอกนครหรือเมืองนั้นได้ในกรณีฉุกเฉิน
แต่ต้องไม่ต่ำกว่าเจ็ดร้อยเมตร”

มาตรา 17 “เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ห้ามมิให้ผู้ใด

(1) ใช้อากาศยานบินผาดแผลงหรือแสดงอวดเหนือเขตนคร เมือง บริเวณที่ตั้งของหมู่บ้าน
หรือบริเวณที่กำลังมีการประชุมชน หรือ

(2) ใช้อากาศยานบินในระยะต่ำหรือใกล้คน ผงสัตว์ หรือเคหะสถาน โดยน่ากลัวอันตราย
หรือหวาดเสียวต่อประชาชน หรือ...”

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

มาตรา 18 “อากาศยานต้องบินตามเส้นทางบินที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มาตรา 18/2 “อากาศยานทุกลำที่บินหรือเคลื่อนที่อยู่ในราชอาณาจักรต้องปฏิบัติตามกฎจราจรทางอากาศที่กำหนดในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน”

มาตรา 19 “อากาศยานต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน”

จากหลักกฎหมายที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายการบินของไทยให้สิทธิแก่อากาศยานในการบินผ่านที่ดินของเอกชน การจำกัดสิทธิในห้วงอากาศนั้น เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะในลักษณะเดียวกันกับการเกิดขึ้นของถนนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ที่สัญจรได้รับความสะดวกจากทางสาธารณะ ซึ่งการก่อสร้างถนนนั้น หากได้มีการก่อสร้างในที่ดินซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของอยู่ก่อน รัฐก็ต้องการพลสิทธิที่มีอยู่แต่เดิมของเอกชนด้วย โดยใช้การเวนคืนที่ดินและให้เงินทดแทนแก่เจ้าของกรรมสิทธิ์ เพราะเขาต้องเสียหายจากการที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินได้อีกต่อไป แต่สำหรับห้วงอากาศนั้น แม้กฎหมายจะยืนยันว่าเจ้าของกรรมสิทธิ์มีสิทธิในห้วงอากาศเหนือพื้นดิน แต่การสัญจรผ่านของเครื่องบินในระดับสูงซึ่งไม่กระทบต่อการใช้ประโยชน์ของเจ้าของกรรมสิทธิ์ตามปกติ แตกต่างจากกรณีของถนน ซึ่งหากเกิดการสัญจรอยู่ การละเมิดสิทธิก็ยังคงอยู่จนกว่าจะได้โอนกรรมสิทธิ์ไป ดังนั้น เครื่องบินย่อมต้องสามารถบินผ่านที่ดินอันมีกรรมสิทธิ์ได้ เพราะเจ้าของกรรมสิทธิ์ไม่อาจถือเอาประโยชน์ในห้วงอากาศที่มีความสูงเท่ากับระยะทำการบิน และการล่วงล้ำเข้าไปในห้วงอากาศของเครื่องบินนั้นก็ไม่ได้ก่อความเสียหายหรือกระทบต่อการใช้สิทธิตามปกติที่มีอยู่แต่เดิมของเจ้าของกรรมสิทธิ์ ทั้งนี้หากสิทธิในห้วงอากาศเหนือพื้นดินของเจ้าของที่ดินนั้น ๆ ไม่ถูกจำกัดด้วยกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายการเดินอากาศ กฎหมายผังเมือง หรือกฎหมายควบคุมอาคาร เป็นต้น สิทธิในห้วงอากาศของเจ้าของที่ดินก็ยังคงมีอยู่และสามารถก่อสร้างอาคารให้สูงถึงระดับที่เครื่องบินทำการบินก็ยังคงสามารถใช้สิทธิในห้วงอากาศที่มีอยู่ได้

4.1.2 การกำหนดเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ

ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 58 บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินหรือสถานที่ตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศเป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ”

ปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้ประกาศกำหนดบริเวณใกล้เคียงสนามบินเป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ จำนวน 47 สนามบิน และบริเวณใกล้เคียงสถานที่ตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ จำนวน 11 แห่ง ดังตัวอย่างของการประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศต่อไปนี้

4.1.2.1 ท่าอากาศยานดอนเมือง (Don Mueang International Airport) ตั้งอยู่เลขที่ 222 ถนนวิภาวดีรังสิต เขตดอนเมือง กรุงเทพมหานคร ซึ่งประกาศกระทรวงคมนาคมได้กำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินดอนเมือง กรุงเทพฯ เป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ พ.ศ. 2540¹³⁷

4.1.2.2 ท่าอากาศยานเชียงใหม่ (Chiang Mai International Airport) ตั้งอยู่เลขที่ 60 ถนนมหิดล ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งประกาศกระทรวงคมนาคมได้กำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินเชียงใหม่ ท้องที่อำเภอแมริม อำเภอสันทราย อำเภอเมืองเชียงใหม่ อำเภอหางดง และอำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ เป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ พ.ศ. 2535¹³⁸

4.1.2.3 ท่าอากาศยานแม่ฟ้าหลวงเชียงราย (Mae Fah Luang-Chiang Rai International Airport) ตั้งอยู่เลขที่ 404 หมู่ 10 ตำบลริมกก-บ้านดู่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย ซึ่งประกาศกระทรวงคมนาคมได้กำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินเชียงราย ในท้องที่อำเภอเมืองเชียงราย และอำเภอเวียงชัย จังหวัดเชียงรายเป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ พ.ศ. 2535¹³⁹

4.1.2.4 ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (Suvarnabhumi International Airport) ตั้งอยู่บนถนนบางนา-ตราด กม.15 ตำบลบางพลีใหญ่ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งประกาศกระทรวงคมนาคมได้กำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินสุวรรณภูมิเป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ พ.ศ. 2551¹⁴⁰

4.1.2.5 ท่าอากาศยานนานาชาติอุดรธานี (Udon Thani Airport) ตั้งอยู่ตำบลหมากแข้ง อำเภอเมืองอุดรธานี จังหวัดอุดรธานีซึ่งประกาศกระทรวงคมนาคมได้กำหนดให้เขตบริเวณ

¹³⁷ ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินดอนเมือง กรุงเทพมหานคร เป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ พ.ศ. 2540, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 114, ตอนที่ 86 ง, (28 ตุลาคม 2540), 5, คู่มือที่เพิ่มเติมที่ภาคผนวก ก หน้า 173.

¹³⁸ ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินเชียงใหม่ ท้องที่อำเภอแมริม อำเภอสันทราย อำเภอเมืองเชียงใหม่ อำเภอหางดง และอำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ เป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ, เล่ม 109, ตอนที่ 39 ง, (20 มีนาคม 2535), 22, คู่มือที่เพิ่มเติมที่ภาคผนวก ข หน้า 176.

¹³⁹ ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินเชียงราย ในท้องที่อำเภอเมืองเชียงราย และอำเภอเวียงชัย จังหวัดเชียงราย เป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 109, ตอนที่ 118 ง, (15 กันยายน 2535), 9997, คู่มือที่เพิ่มเติมที่ภาคผนวก ก หน้า 179.

¹⁴⁰ ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินสุวรรณภูมิเป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ พ.ศ. 2551, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125, ตอนที่พิเศษ 26 ง, (6 กุมภาพันธ์ 2551), 5, คู่มือที่เพิ่มเติมที่ภาคผนวก ง หน้า 182.

ใกล้เคียงสนามบินอุดรธานี และสถานที่ตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ ณ สนามบินอุดรธานี เป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ พ.ศ. 2535¹⁴¹

จากตัวอย่างการประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศที่ยกมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าไทยได้ใช้เกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวก 14 ของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ที่ได้ศึกษามาในบทที่ 3

มีปัญหาที่น่าพิจารณาว่าหากสนามบินที่ใช้ในราชการทหารหรือราชการอื่นซึ่งได้รับยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 จึงไม่ใช่สนามบินอนุญาตประเภทที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดหรือบุคคลได้รับอนุญาตให้จัดตั้ง จะขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมประกาศกำหนดบริเวณใกล้เคียงสนามบินของตนเป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศตามมาตรา 58 นี้ได้หรือไม่

เนื่องจากกฎหมายใช้คำว่า “สนามบิน” มิได้ใช้คำว่า สนามบินอนุญาต ดังเช่นที่ใช้ในมาตรา 17 มาตรา 50 ทวิ มาตรา 56 มาตรา 60 จัตวา มาตรา 60 สัตต และมาตรา 66 (1) ซึ่งคำว่า “สนามบิน” มุ่งหมายถึงลักษณะทางกายภาพเป็นสำคัญ แต่คำว่า “สนามบินอนุญาต” มุ่งหมายถึงความชอบด้วยกฎหมายในการจัดตั้ง

อาจารย์สมชาย พิพัชร์วัฒน์ เห็นว่า แม้ถ้อยคำในมาตรา 58 จะไม่ระบุชัดเจนว่าจะต้องเป็นสนามบินอนุญาตหรือสถานที่ตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศที่ได้รับอนุญาตก็ตามแต่ถ้าประสงค์จะใช้ประโยชน์จากบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ก็ควรเข้ามาในระบบ ซึ่งถ้าเป็นสนามบินทหารที่ต้องการรักษาความลับทางราชการทหารแต่ในขณะเดียวกันก็ต้องการควบคุมสิ่งปลูกสร้างบริเวณนั้น มีกลไกอื่นที่จะดำเนินการได้ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยเขตปลอดภัยทหาร พ.ศ. 2478 ซึ่งให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปลอดภัยบริเวณโดยรอบที่ทหารเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในราชการทหาร และภายในเขตปลอดภัยดังกล่าวห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง หรือเพาะปลูกต้นไม้ซึ่งอาจเป็นภัยหรือชักยักย้ายต้นไม้ที่ปลูกไว้แล้วอันมีสภาพเป็นอสัณฐานหรือทรุดโทรม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากกระทรวงกลาโหม และปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ผู้ใดฝ่าฝืนมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ จนถึงจำคุกไม่เกินห้าปี แล้วแต่เวลาที่กระทำว่ามีซ้ำซากศัตรู หรือประกาศกฎอัยการศึกหรือไม่ ซึ่งสนามบินที่ใช้ร่วมระหว่างกรมการบินพลเรือนและทหารหลายแห่งมีทั้งประกาศเขตปลอดภัยทางทหารและเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ

¹⁴¹ ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินอุดรธานี ในท้องที่อำเภอบ้านผือ และอำเภอเมืองอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี เป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ, เล่ม 109, ตอนที่ 39 ง, (20 มีนาคม 2535), 8, ดูแผนที่เพิ่มเติมที่ภาคผนวก จ หน้า 184.

4.1.3 การจำกัดสิทธิเจ้าของที่ดินและผู้มีส่วนได้เสียภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ

4.1.3.1 พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มีบทบังคับให้ต้องขออนุญาตก่อนปลูกสร้างเปลี่ยนแปลงอาคาร สิ่งปลูกสร้างหรือปลูกไม้ยืนต้นภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศตามมาตรา 59

“มาตรา 59 ภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศตามมาตรา 58 ห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นหรือปลูกต้นไม้ยืนต้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่”

สิ่งปลูกสร้าง หมายถึง ตัวอาคารที่ปลูกขึ้นมาไม่รวมถึงรากฐานของสิ่งปลูกสร้าง ทั้งนี้เพราะหากเกิดความเสียหายขึ้น รากฐานของสิ่งปลูกสร้างจะไม่ได้ได้รับความเสียหายแต่อย่างใด เช่นเสาเข็มที่ตอกลึกลงในดิน เป็นต้น

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์ มาตรา 145 บัญญัติว่า “ไม้ยืนต้นเป็นส่วนควบกับที่ดินที่ไม้นั้นขึ้นอยู่

ไม้ล้มลุกหรือธัญชาติอื่นจะเก็บเกี่ยวผลได้คราวหนึ่งหรือหลายคราวต่อปีไม่เป็นส่วนควบกับที่ดิน”

ไม้ยืนต้นเป็นพันธุ์ไม้ที่มีอายุเกินกว่า 3 ปี เช่น ต้นมะม่วง ฯลฯ ถือเป็นส่วนควบกับที่ดิน สำหรับไม้ล้มลุกหรือธัญชาติอื่นเก็บเกี่ยวผลได้คราวหนึ่งหรือหลายคราวต่อปีเป็นพันธุ์ไม้ที่มีอายุไม่เกิน 3 ปี เช่น พันธุ์พืชจำพวกข้าวต่าง ๆ พวกผักสวนครัว ฯลฯ ไม่ถือว่าเป็นส่วนควบกับที่ดิน อนึ่งแม้ว่าการใส่ปุ๋ยดีหรือใช้ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ทำให้มะเขือซึ่งเป็นผักสวนครัวสามารถยืนอายุยาวออกไปมากกว่า 3 ปี ก็ไม่ทำให้มะเขือกลายเป็น ไม้ยืนต้น¹⁴²

ต้นไม้เป็นไม้ยืนต้น เป็นส่วนควบของที่ดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 145 วรรคแรก และตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดิน ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์ประธานตามมาตรา 144 วรรคท้าย เมื่อโจทก์จำเลยยังได้เถียงกรรมสิทธิ์ในต้นไม้ซึ่งปลูกอยู่ในดิน การที่จำเลยที่ 2 เข้าไปตัดฟันต้นไม้ พฤติการณ์จึงมีเหตุอันสมควรให้จำเลยที่ 2 เข้าใจโดยสุจริตว่าต้นไม้เป็นของจำเลยที่ 2 ดังนั้นจำเลยที่ 2 จึงไม่มีความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์¹⁴³

ต้นมะม่วงกับต้นไม้ปลูกอยู่ในที่ดินของจำเลยเป็นไม้ยืนต้นและเป็นส่วนควบของที่ดินจึงเป็นของจำเลย การที่จำเลยตัดฟันต้นไม้เหล่านี้ จึงไม่มีความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์¹⁴⁴

¹⁴² ชลอ ว่องวัฒนาภิภูล, เอกสารการสอน วิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์ และทรัพย์สิน, (เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, ม.ป.ป.).

¹⁴³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6303/2539.

¹⁴⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4803/2539.

ข้อสังเกต ต้นมะม่วงเป็นต้นไม้ยืนต้นซึ่งเป็นพันธุ์ไม้ที่มีอายุเกินกว่า 3 ปี แม้ปลูกได้ 2 ปี ยังไม่ถึง 3 ปี ก็ตาม ก็เป็นไม้ยืนต้น

ต้นพลูเป็นไม้ยืนต้น จึงเป็นส่วนควบของที่ดิน โจทก์เป็นผู้ปลูกต้นพลู แต่ต้นพลูได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของจำเลยที่ 4 แล้ว แม้จำเลยจะร่วมกันตัดต้นพลูที่ย่อมไม่มีความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์¹⁴⁵

ต้นยูคาลิปตัสเป็นต้นไม้ที่มีอายุหลายปี โดยสภาพถือว่าเป็นต้นไม้ยืนต้น แม้โจทก์จะอ้างว่าปลูกไว้เพื่อตัดขายเป็นการปลูกลงในพื้นดินเป็นการชั่วคราว แต่ก็จะต้องใช้เวลาปลูกนานประมาณ 3 ถึง 5 ปี จึงจะตัดฟันนำไปใช้ประโยชน์ได้ และหลังจากตัดฟันแล้ว ต่อที่เหลือก็จะแตกยอดเจริญเติบโตขึ้นเป็นลำต้นใหม่ หลังจากนั้นประมาณ 3 ปี ก็จะเจริญงอกงามเหมือนเดิม แสดงให้เห็นว่าโจทก์มีเจตนาปลูกต้นยูคาลิปตัสไว้เพื่อใช้ประโยชน์เป็นช่วงระยะเวลาตลอดไป หาใช่ปลูกแล้วตัดฟันใช้ครั้งเดียวก็สิ้นสุด ต้นยูคาลิปตัสจึงเป็นส่วนควบที่ดินที่พิพาท¹⁴⁶

ต้นกล้วยเป็นไม้ล้มลุก ไม่เป็นส่วนควบของที่ดิน¹⁴⁷

ต้นสับปะรดเป็นพืชถาวรจำพวกใบเลี้ยงเดี่ยวมีอายุหลายปี แต่ต้นสับปะรดไม่มีเนื้อไม้ให้เห็นเด่นชัด สับปะรดจึงไม่ใช่ไม้ยืนต้น¹⁴⁸

ต้นอ้อยเป็นไม้ล้มลุก ไม่เป็นส่วนควบของที่ดิน เมื่อจำเลยเป็นผู้ปลูก กรรมสิทธิ์ในต้นอ้อยจึงเป็นของจำเลย สัญญาซื้อขายที่ดินไม่มีข้อความระบุว่าได้ขายต้นอ้อยในที่ดินนั้นให้แก่ผู้เสียหาย ดังนั้น การขายที่ดินไม่มีผลให้กรรมสิทธิ์ในต้นอ้อยโอนไปยังผู้เสียหายแต่อย่างใด เมื่อจำเลยตัดต้นอ้อยดังกล่าวไป จึงไม่มีความผิดฐานลักทรัพย์¹⁴⁹

ในส่วนที่เกี่ยวกับไม้ยืนต้นนี้ คำวินิจฉัยที่ 120/2531 ของสำนักอัยการสูงสุด เรื่องข้อคิดเห็นในการปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย “ทรัพย์” ข้อเท็จจริงและปัญหา คือสำนักคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งว่าคณะรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 135/2529 ลงวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2529 คณะกรรมการฯ ได้ตรวจพิจารณาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 ไปถึงลักษณะว่าด้วย “ทรัพย์” (มาตรา 98 ถึงมาตรา 111 ปัจจุบัน คือ มาตรา 137 ถึงมาตรา 148) แล้ว ขอให้กรมอัยการแสดงข้อคิดเห็นหรือมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วย “ทรัพย์” ด้วย

¹⁴⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 372/2498, 1355/2508.

¹⁴⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7340/2524.

¹⁴⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 14/2514.

¹⁴⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4089/2532.

¹⁴⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3181/2533.

สำนักงานอัยการสูงสุดมีคำวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 1 ลักษณะว่าด้วย “ทรัพย์” มีเพียงมาตรา 108 ที่บัญญัติว่า “ไม้ยืนต้นนับว่าเป็นส่วนควบกับที่ดินที่ปลูกไม้นั้น” ปัจจุบัน คือ มาตรา 145 ที่บัญญัติว่า “ไม้ยืนต้นเป็นส่วนควบกับที่ดินที่ไม้นั้นขึ้นอยู่” ควรแก้ไขให้ชัดเจนเพราะศาลฎีกาเคยวินิจฉัยว่า ต้นพลู เป็น ไม้ยืนต้น และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็เคยวินิจฉัยว่า สับปะรด เป็น ไม้ยืนต้นด้วย กรมอัยการเห็นว่า ต้น ไม้ยืนต้นที่เป็นส่วนควบกับที่ดิน น่าจะต้องเป็นต้นไม้ที่มีอายุยืนและเป็นต้นไม้ใหญ่ ซึ่งตามปกติเมื่อโตเต็มที่แล้ว จะไม่ขุดไปปลูกที่อื่น ต้นพลูหรือต้นสับปะรดไม่น่าจะเป็นส่วนควบของที่ดิน ทั้งบุคคลโดยทั่วไปก็คงไม่คิดว่า ต้นพลูหรือสับปะรด ที่ผู้เช่าบ้านหรือที่ดินของบุคคลอื่นนำมาปลูกบนที่ดินที่เช่านั้น ได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินไปแล้ว ดังนั้นจึงควรบัญญัติให้ชัดเจนกว่ากฎหมายในปัจจุบัน มิฉะนั้นอาจเกิดปัญหาทั้งในทางแพ่งและทางอาญาได้

4.1.3.2 กรมการบินพลเรือน (บพ.) ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศไว้ดังต่อไปนี้

1. ขั้นตอนในการขออนุญาต

ผู้ขอจะต้องกรอกคำขอตามที่ บพ. กำหนด ประกอบด้วยแบบคำขอ โดยหากผู้ขอไม่ใช่เจ้าของที่ดินหรือมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จะต้องกรอกแบบฟอร์มคำยินยอมจากเจ้าของที่ดิน และแนบเอกสารประกอบ คือสำเนาบัตรประชาชน สำเนาทะเบียนบ้าน และแผนที่ซึ่งแสดงจุดที่ตั้งของสิ่งปลูกสร้างนั้น

2. สถานที่ยื่นคำขออนุญาต

การขออนุญาตก่อสร้าง หรือต่อเติมสิ่งปลูกสร้างหรืออาคาร หรือปลูก ไม้ยืนต้นใด ๆ บนพื้นที่ในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศบริเวณใกล้เคียงสนามบิน

ให้ผู้ขออนุญาตยื่นขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ ที่ทำการสนามบินนั้น ๆ พร้อมทั้งแนบหลักฐานการขออนุญาตฯ ตามรายละเอียดต่อไปนี้

1) แบบ 7-2-01¹⁵⁰ ผู้ขออนุญาตฯ หรือผู้มีอำนาจของนิติบุคคล (ในกรณีเป็นนิติบุคคล) หรือผู้รับมอบอำนาจ (ในกรณีที่ผู้ขออนุญาตฯ ให้เป็นตัวแทนดำเนินการ) ลงชื่อรับรองพร้อมแนบสำเนาบัตรประชาชนและทะเบียนบ้าน จำนวน 1 ชุด

2) สำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคล (ในกรณีเป็นนิติบุคคล) จำนวน 1 ชุด และผู้มีอำนาจของนิติบุคคลเซ็นรับรอง พร้อมประทับตรานิติบุคคล

¹⁵⁰ คู่มือกฎหมาย ก หน้า 186.

3) แบบ 7-2-02¹⁵¹ เจ้าของโฉนดที่ดิน ต้องลงชื่อรับรองพร้อมสำเนาบัตรประชาชน และทะเบียนบ้าน 1 ชุด

4) แผนที่แนบท้ายประกาศกระทรวงคมนาคม พร้อมลงที่ตั้งบริเวณก่อสร้างจำนวน 1 ชุด

5) สำเนาแบบแปลนก่อสร้างจริง จำนวน 2 ชุด (พับแบบมาให้เรียบร้อย) พร้อมแผนที่สังเขป แสดงที่ตั้งอาคารอ้างอิงกับแนวทางวิ่งสนามบิน (ระยะทางจากแนวทางวิ่ง และค่าระดับดิน)

6) หนังสือมอบอำนาจให้บุคคลอื่นเรื่องราวและติดต่อกับกรมการบินพลเรือน พร้อมติดอากรแสตมป์ ราคา 30 บาท (ในกรณีที่ผู้ขออนุญาตฯ ให้ตัวแทนดำเนินการ) จำนวน 1 ชุด

3. การพิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้างในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ

ในการพิจารณาการอนุญาต เมื่อ บพ.ตรวจสอบแล้วเห็นว่าสิ่งปลูกสร้างของผู้ขออนุญาตฯ ไม่เป็นอุปสรรคต่อการเดินอากาศ บพ.จะดำเนินการอนุญาตให้กับผู้ขอโดยมีระยะเวลาการพิจารณาอนุญาตไม่เกิน 3 วัน หลังจาก บพ. ได้รับเอกสารครบถ้วน¹⁵²

ในขั้นตอนการพิจารณาของ บพ.นั้น บพ. ได้มีการนำระบบ Electronic Terrain and Obstacle Data: E-TOD มาใช้ในการตรวจสอบความสูงของเขตปลอดภัยในการเดินอากาศได้อย่างแม่นยำและรวดเร็วขึ้น โดย บพ.คาดว่าภายในปี พ.ศ. 2557 นี้จะนำระบบนี้มาใช้ครอบคลุมสนามบินหลัก ๆ ไม่น้อยกว่า 30 แห่ง ซึ่งจะทำให้เกิดความสะดวกแก่ผู้ขออนุญาตได้มากขึ้น

สำหรับผู้ที่ต้องการตรวจสอบความสูงอนุญาตภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ ที่สามารถให้อุญาตได้ก่อนทำการขออนุญาตจริงนั้น สามารถกรอกแบบคำขอตรวจสอบความสูงภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศแบบ 7-2-03¹⁵³ และสามารถรอรับหนังสือตอบจาก บพ. ได้ทันที¹⁵⁴

โดยการขอใบอนุญาตปลูกสร้างในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศนั้น จะไม่มีการคิดค่าธรรมเนียมใด ๆ ทั้งสิ้น

สามารถติดต่อสอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมในวันและเวลาราชการได้ที่ กลุ่มสนามบินและสิ่งแวดล้อม สำนักมาตรฐานสนามบิน กรมการบินพลเรือน เลขที่ 71 ซอยงามดูพลี

¹⁵¹ คู ภาคนวค ช หน้า 188.

¹⁵² คู ภาคนวค ฉ หน้า 186.

¹⁵³ คู ภาคนวค ช หน้า 189.

¹⁵⁴ คู ภาคนวค ฉ หน้า 190.

ถนนพระราม 4 แขวงทุ่งมหาเมฆ เขตสาทร กรุงเทพฯ 10120 โทรศัพท์ 0 2287 0320-9 ต่อ 1191
โทรสาร 0 2286 1013 หรือ www.aviation.go.th

4.1.3.3 การฝ่าฝืนข้อจำกัดการใช้สิทธิ

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มีบทบัญญัติกำหนดเรื่องการฝ่าฝืน ก่อสร้าง เปลี่ยนแปลงอาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือปลูกไม้ยืนต้น ภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศไว้ใน มาตรา 60 “ถ้าปรากฏว่ามีการฝ่าฝืนต่อมาตรา 59 วรรคหนึ่ง หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขตามมาตรา 59 วรรคสอง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนจัดการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง หรือตัด หรือย้ายต้นไม้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคก่อน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างหรือตัดหรือย้ายต้นไม้ขึ้นเสียเอง ค่าใช้จ่ายในการนี้ ให้ผู้ฝ่าฝืนเป็นผู้ชดเชย”

มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจ ประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินหรือสถานที่ตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศเป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ และมาตรา 59 บัญญัติให้ต้องขออนุญาต ก่อนทำการก่อสร้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น หรือปลูกต้นไม้ยืนต้น ในบริเวณเขตปลอดภัยในการเดินอากาศที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด จึงเป็นกฎหมายจำกัดสิทธิในการใช้สอยของเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินข้างเคียงซึ่งเป็นเพียงข้อยกเว้นจากหลักกรรมสิทธิ์ที่กำหนดอยู่โดยทั่วไป ดังนั้น จึงไม่อาจใช้กฎหมายไปในทางที่จะทำให้ข้อยกเว้นกลับกลายมาเป็นหลัก กล่าวคือ เป็นการไม่ชอบที่จะใช้กฎหมายมาตรานี้จำกัดสิทธิของเจ้าของกรรมสิทธิ์ไม่ให้ใช้สิทธิของตนได้ ไม่ว่าจะมีการขออนุญาตหรือไม่ เช่น ภายในเขต Runway Strip ของสนามบินตามกฎหมายกำหนดใน ภาคนวจะยินยอมให้มีสิ่งกีดขวางที่เคลื่อนไหวไม่ได้ (unmovable) ไม่ได้ ดังนั้น เมื่อประกาศเขต ปลอดภัยแล้ว ภายใน Runway Strip เจ้าของกรรมสิทธิ์ขออนุญาตอย่างใดก็ไม่อาจให้อนุญาตปลูก สร้างได้ กรณีนี้จำเป็นต้องจัดซื้อที่ดินภายในเขต Runway Strip แต่ถ้าพ้นออกไปแล้วจะสร้างในความ สูงไม่เกินกำหนดในบริเวณที่กระทบต่อความเสียหายอย่างมาก เช่น สร้างบ้านได้ไม่เกิน 1 ชั้น สมควรจะมีการจ่ายค่าชดเชยในการขาดประโยชน์ให้ทำนองเดียวกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตชดเชย ให้กับเจ้าของที่ดินบริเวณที่เสาไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่านซึ่งไม่อาจใช้ประโยชน์ได้เต็มที่หรือไม่ ใน ความเห็นของอาจารย์สมชาย พิพุทธวัฒน์เห็นว่าเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาโดยใช้หลักการประสาน ประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์ของสาธารณะมาพิจารณา¹⁵⁵

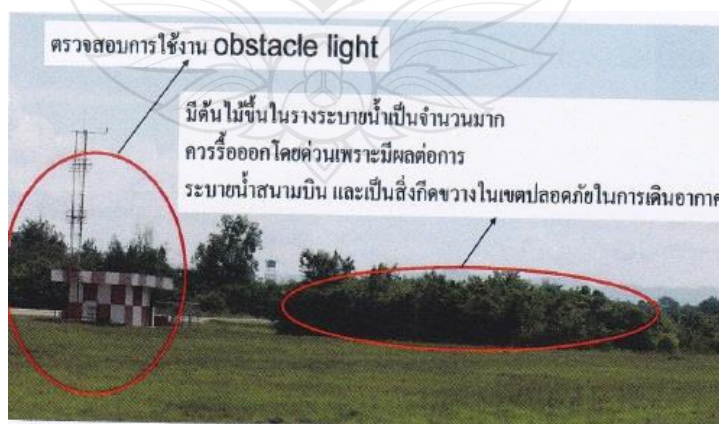
¹⁵⁵ สมชาย พิพุทธวัฒน์, เอกสารการสอน วิชากฎหมายอากาศ (Air Law), 104-107.

หลักในการจำกัดสิทธิต้องทำให้น้อยที่สุด ตามควรและจำเป็นแก่กรณี มีหลักวิชาการอ้างอิงได้และต้องเป็นไปในแนวเดียวกันไม่มีการเลือกปฏิบัติ ในกรณีที่เป็นสนามบินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว (private use) ไม่ใช่เพื่อให้บริการต่อสาธารณะ (public use) แล้ว ผู้เขียนเห็นว่า รัฐมนตรีไม่อาจใช้อำนาจประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศให้ได้ เนื่องจากเป็นประโยชน์ต่อเอกชนจึงไม่มีความชอบธรรมที่จะรื้อถอนสิทธิของเอกชนที่อยู่ข้างเคียง

กฎหมายจำกัดสิทธิการใช้สอยตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศนี้ ไม่ใช่กฎหมายที่มีโทษทางอาญา ผู้ฝ่าฝืนกระทำการไปโดยไม่ได้รับอนุญาต กฎหมายเพียงให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนจัดการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง หรือตัด หรือย้ายต้นไม้ในภายในเวลาที่กำหนดได้ตามมาตรา 60 วรรคแรก หากผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง หรือตัดหรือย้ายต้นไม้ในตนเอง ตามมาตรา 60 วรรคสอง จึงไม่ใช่ความผิดที่มีโทษทางอาญา กฎหมายนี้มีลักษณะเป็นการป้องกันมิให้เกิดการกระทำมากกว่าปราบปราม การป้องกันให้ได้ผลจึงจำเป็นที่กรมการบินพลเรือนจะต้องประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจกับผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่อยู่ใกล้เคียงสนามบินและสถานที่ตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศให้เข้าใจและเล็งเห็นถึงความสำคัญของสนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ

ปัญหาว่าถ้ามีการฝ่าฝืนตามมาตรานี้แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ยอมใช้อำนาจตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ จะฟ้องศาลบังคับให้ผู้ฝ่าฝืนทำการรื้อถอนได้หรือไม่ ข้อนี้อาจารย์สมชาย พิพุทธวัฒน์ เห็นว่าไม่ได้ เพราะไม่ใช่ความผิดที่มีโทษทางอาญาจึงไม่ใช่คดีอาญา และไม่ใช่กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่จำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลแต่อย่างใด เนื่องจากกฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจไว้แล้ว

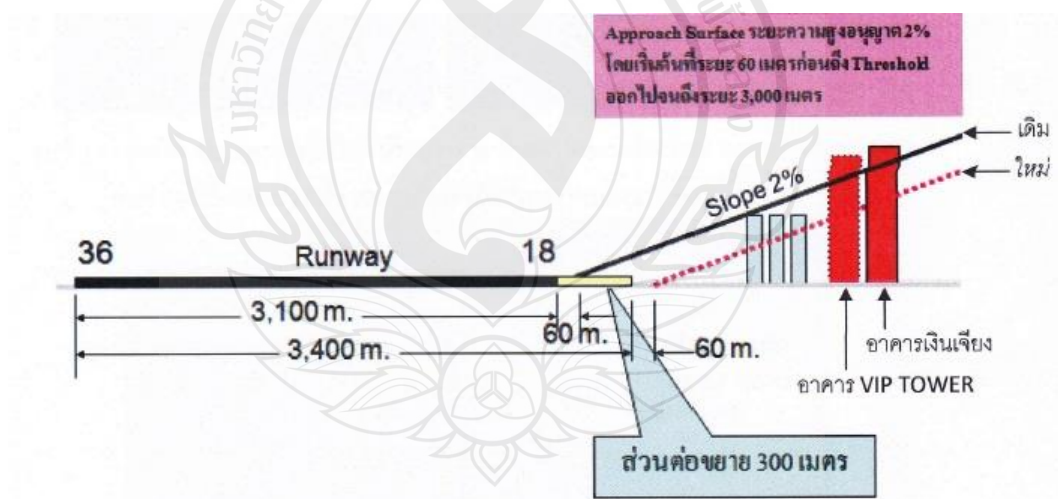
ตัวอย่างของสิ่งกีดขวางซึ่งอยู่ในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ



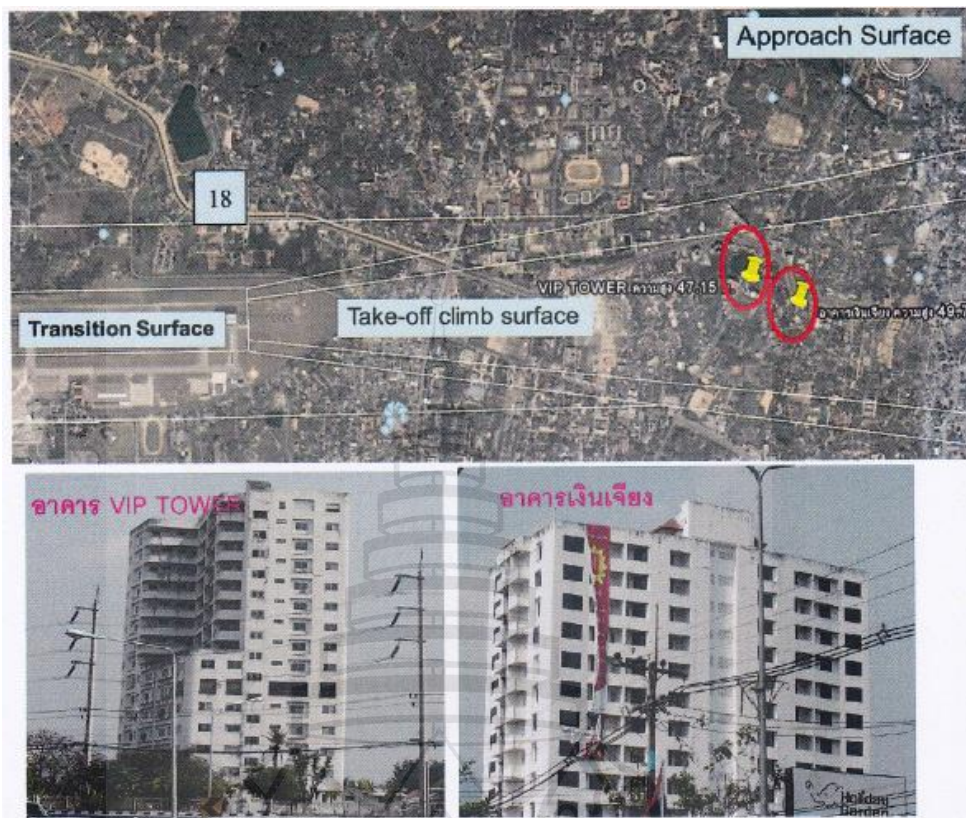
ภาพที่ 4.1 ตัวอย่างสิ่งกีดขวางใน Runway Strip



ภาพที่ 4.2 ตัวอย่างสิ่งกีดขวางสถานที่ตั้งห้างสรรพสินค้าบิ๊กซี ต.แม่เหิยะ อ.เมือง จ.เชียงใหม่
ซึ่งอยู่ในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ



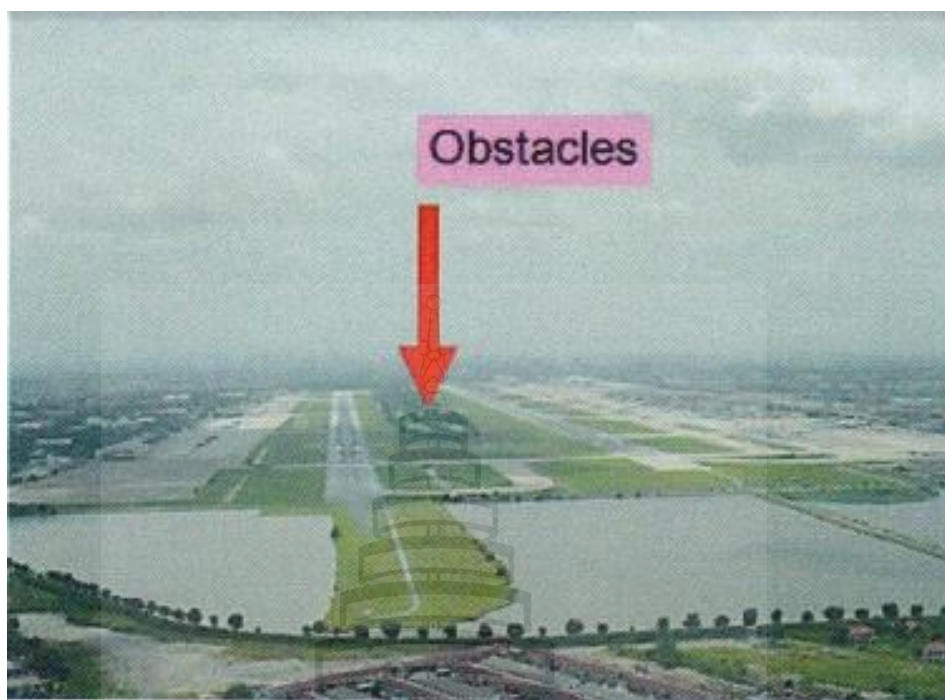
ภาพที่ 4.3 สิ่งกีดขวางภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ (Obstacle Limitation Surface)
ท่าอากาศยานเชียงใหม่



ภาพที่ 4.4 ตัวอย่างอาคารที่เป็นสิ่งกีดขวาง ณ ท่าอากาศยานเชียงใหม่ และอยู่ในระหว่างการดำเนินการรื้อถอนส่วนที่ความสูงเกิน โดยอาศัยอำนาจในการรื้อถอนตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497



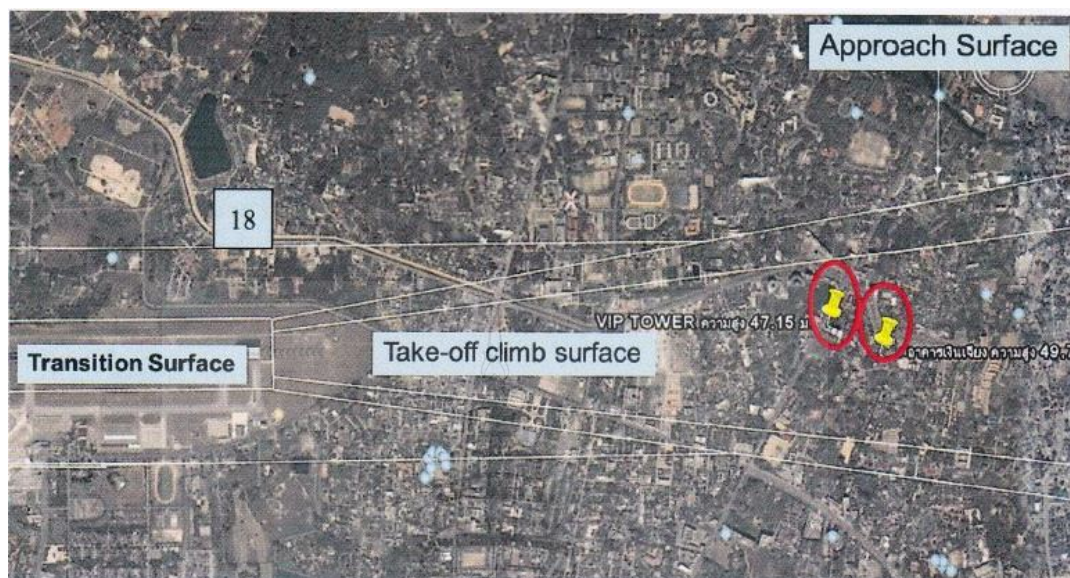
ภาพที่ 4.5 ตัวอย่างเสาไฟฟ้าที่เป็นสิ่งกีดขวางอยู่ใน Runway Strip



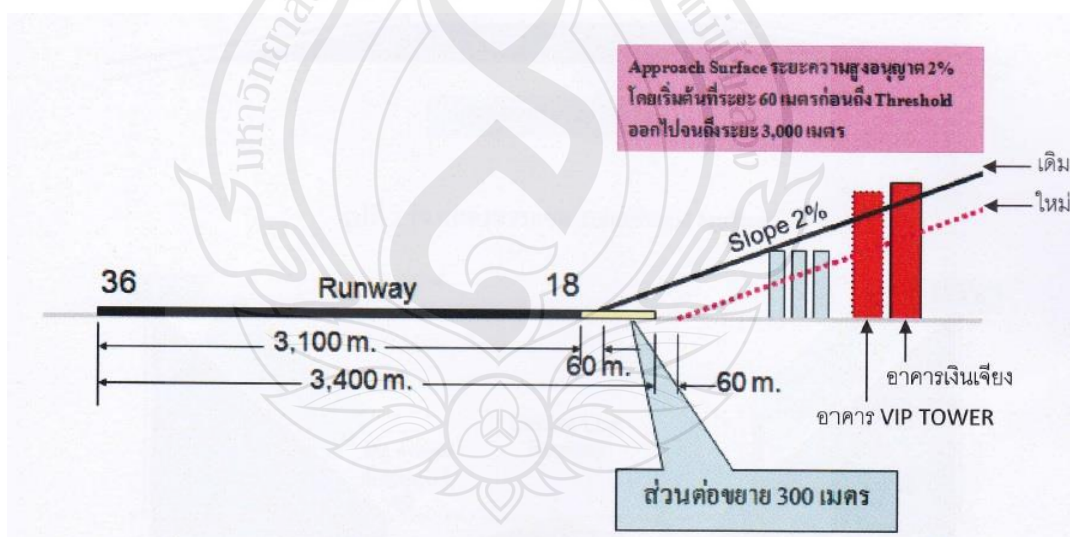
ภาพที่ 4.6 ตัวอย่างต้นไม้ในสนามกอล์ฟทำอากาศยานดอนเมือง ที่ต้องคอยตัดแต่งไม่ให้สูงเกินมาตรฐาน



ภาพที่ 4.7 ตัวอย่างต้นไม้ในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศของท่าอากาศยานเชียงใหม่ ที่สูงเกินมาตรฐาน



ภาพที่ 4.8 ตัวอย่างอาคารที่เป็นสิ่งกีดขวาง ณ ท่าอากาศยานเชียงใหม่ และอยู่ในระหว่างการดำเนินการรื้อถอนส่วนที่สูงเกิน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497



ภาพที่ 4.9 ตัวอย่างอาคารที่เป็นสิ่งกีดขวางภายในเขตความปลอดภัยในการเดินอากาศ ณ ท่าอากาศยานเชียงใหม่

4.1.3.4 ผลของการประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ

แม้ว่าการกำหนดเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ มีผลให้เจ้าของที่ดินหรือผู้มีส่วนได้เสียต้องขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร สิ่งปลูกสร้างหรือไม้ยืนต้นและการฝ่าฝืนไม่เป็นความผิดอาญาก็ตาม แต่ประกาศกำหนดเขตปลอดภัยในการเดินอากาศนี้ก็ไม่มีผลย้อนหลังดังคำวินิจฉัยเกี่ยวกับเขตปลอดภัยในการเดินอากาศของสำนักงานอัยการสูงสุดตามข้อหาหรือของกรรมการบินพลเรือน โดยข้อเท็จจริงปรากฏว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้ออกประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ ณ สนามบินอุดรธานี ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2524 เนื่องจากการปรับปรุงสนามบินอุดรธานีใหม่ ผลของการประกาศฉบับนี้ทำให้เกิดปัญหาว่า ไม้ยืนต้นหรือสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศที่ปลูกอยู่ก่อนการประกาศเขตดังกล่าวจะตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2597 หรือไม่ ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มาตรา 59 วรรคแรก กำหนดให้ภายในเขตดังกล่าว ห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นหรือปลูกต้นไม้ยืนต้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และมาตรา 59 วรรคสอง พนักงานเจ้าหน้าที่จะกำหนดเงื่อนไขตามที่เห็นสมควรได้ และมาตรา 60 ระบุว่าหากมีการฝ่าฝืนคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนจัดการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างหรือตัดหรือย้ายต้นไม้ยืนต้นภายในเวลาที่กำหนด หากไม่ดำเนินการ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการเองได้โดยผู้ฝ่าฝืนต้องชดเชยค่าใช้จายนั้น

1. จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น ต้นไม้เหล่านั้นจะตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติมาตรา 59 วรรคแรกหรือไม่ และพนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ ได้หรือไม่ เพียงใด

2. กรณีจากข้อเท็จจริงข้างต้นจะครอบคลุมถึงอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ซึ่งมีกรณีเดียวกันหรือไม่ เพียงใด

3. กรณีที่บุคคลใดได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น หรือปลูกต้นไม้ยืนต้นภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศตามมาตรา 59 วรรคแรกแล้ว หากต่อมาภายหลังได้มีการเปลี่ยนแปลงผู้ครอบครองหรือผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่มีอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นหรือต้นไม้ยืนต้นอยู่ภายในนั้น จะเป็นเหตุให้ใบอนุญาตสิ้นสุดลงหรือไม่ และไม่ว่าใบอนุญาตจะสิ้นสุดลงหรือไม่ก็ตามอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นหรือต้นไม้ยืนต้นเหล่านั้นจะอยู่ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 59 วรรคแรกหรือไม่ และพนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจมาตรา 60 ได้หรือไม่ เพียงใด

สำนักงานอัยการสูงสุดได้ตอบข้อหาหรือดังกล่าวว่า พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2597 มาตรา 59 วรรคแรก ที่ได้บัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นหรือปลูกต้นไม้ยืนต้นภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ เว้นแต่จะได้รับ

อนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะบังคับใช้ในกรณีที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นภายหลังประกาศกำหนดเขตดังกล่าวมีผลบังคับใช้เท่านั้น หากต้นไม้ยืนต้นอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ได้มีอยู่หรือเกิดขึ้นก่อนประกาศกำหนดเขตปลอดภัยมีผลบังคับแล้ว ก็ย่อมไม่ตกอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจที่จะออกใบอนุญาตหรือจัดการใด ๆ ตามมาตรา 59 และ 60 แต่อย่างใด และกรณีที่มีการออกใบอนุญาต โดยไม่ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะได้กำหนดเงื่อนไขอย่างใดหรือไม่แล้ว ใบอนุญาตและเงื่อนไข (ถ้ามี) ดังกล่าวก็ยังมีผลผูกพันอยู่ตลอดเวลาที่สิ่งเหล่านี้ยังคงสภาพ และอยู่ภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศอยู่เสมอ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะได้มีการเปลี่ยนแปลงผู้ครอบครองหรือผู้ถือกรรมสิทธิ์ในสิ่งเหล่านั้นหรือไม่ และพนักงานเจ้าหน้าที่ยังคงมีอำนาจตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 60 อยู่ตลอดเวลาดังกล่าว

4.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเยียวยา

สำหรับประเทศไทย เดิมแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเหนือและใต้ที่ดินนั้น เห็นกันว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดิน ดังพระยาศรีสุนทรโวหาร ภูษิต ใ้คำอธิบายว่าหมายถึงกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นมีอาณาเขตสูงขึ้นไปเหนือที่ดินและต่ำลงไปในพื้นที่ดินด้วย ต่อมาเห็นว่าเป็นเขตแดนที่จะใช้สิทธิต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ดังที่กฎหมายใช้คำว่า “แดนแห่งกรรมสิทธิ์” ซึ่งมีความเห็นของศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ศาสตราจารย์บัญญัติ สุธิระ ใ้คำอธิบายแดนแห่งกรรมสิทธิ์ ว่า เป็นเส้นตั้งฉากขึ้นไปโดยตลอดและใต้พื้นดินเท่าที่มนุษย์สามารถใช้สอยได้ มีสิทธิขัดขวางไม่ให้ใครเข้ามาเกี่ยวข้อง ในขณะที่ศาสตราจารย์ประมุข สุวรรณศรี อธิบายว่า แดนแห่งกรรมสิทธิ์นั้นเจ้าของย่อมมีสิทธิในบริเวณเหนือที่ไม่เฉพาะแต่ผิวดินเท่านั้น แต่รวมไปถึงที่ว่างเปล่าซึ่งอยู่เหนือพื้นดินตรงขึ้นไปในอากาศและตกลงไปได้พื้นดินด้วย

ต่อมาในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 1 ซึ่งบัญญัติขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2466 มาตรา 100 แบ่งอสังหาริมทรัพย์ออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

1. ที่ดิน หมายถึงบริเวณบนพื้นผิวโลกซึ่งสามารถวัดได้เป็นส่วนกว้าง ยาว อันประจำอยู่แน่นอนบนพื้นผิวโลก ไม่ได้หมายความถึงเนื้อดินที่เป็นกรวด ทราย โคลน แต่เป็นทรัพย์ที่ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน ส่วนสูงที่เป็นช่องว่างในอากาศเหนือพื้นดินนั้นขึ้นไปก็ดี หรือส่วนหนาหรือความลึกของผิวดินก็ดี ไม่เป็นที่ดิน

2. ทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินนั้น (Things fixed, permanently, to land) สืบเนื่องจากหลักกฎหมายโรมัน “quicquid plantatur solo, solo cedit” คำว่าทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินนั้น หมายความว่าวัตถุติดตรึงตรายึดมั่นกับที่ดินไม่ว่าชั่วคราวหรือถาวร และไม่ว่าจะเป็นของใคร แต่ทรัพย์อันติดอยู่กับ

ที่ดินซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์จะเป็นส่วนควบหรือไม่ เป็นปัญหาที่ต้องพิจารณาตามมาตรา 107 ถึง มาตรา 109

3. ทรัพย์ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน (Things forming a body with land) หมายถึง ทรัพย์ที่มีลักษณะชนิดที่จะเรียกได้ว่าเป็นดินหรือประกอบอยู่เป็นหน่วยหนึ่งอันเดียวกับที่ดินตามธรรมชาติ เช่น ก้อนหิน กรวด ทราย น้ำที่ไหลอยู่บนดิน รวมตลอดทั้งแร่โลหะธาตุต่าง ๆ ที่ฝังประกอบอยู่กับที่ดิน ภูเขาในที่ดิน

4. สิทธิเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ได้แก่สิทธิทั้งหลายที่เป็นอำนาจซึ่งกฎหมายรับรู้เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ คือสิทธิของเจ้าของที่จะใช้ จำหน่าย ได้ดอกผล ดังระบุไว้ในมาตรา 1336 และสิทธิที่จำกัดตัดทอนอำนาจกรรมสิทธิ์เหล่านั้น โดยแยกสิทธิซึ่งรวมอยู่ในกรรมสิทธิ์ออกก่อตั้งเป็นทรัพย์สินอย่างอื่นในวัตถุทรัพย์สินอันเดียวกัน ตกเป็นวัตถุแห่งทรัพย์สินของบุคคลสองฝ่าย ทรัพย์สินของฝ่ายหนึ่ง จำกัดตัดทอนอำนาจของเจ้าของผู้มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้น แต่จำกัดให้อยู่นานไม่เกิน 30 ปี มิฉะนั้น กรรมสิทธิ์จะไม่มีสาระหรือค่าอันใดเลย

โดยศาลฎีกาได้เคยมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในห้วงอากาศไว้ว่า “กรรมสิทธิ์กินทั้งเหนือพื้นดินและใต้พื้นดินนั้นหมายความว่าเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินมีสิทธิเหนือพื้นดินและใต้พื้นดินที่ดินมีกรรมสิทธิ์อยู่เท่านั้น”¹⁵⁶ เพียงแต่ขายคาเรือนยื่นเกินจากแนวเขตที่ดินของผู้อื่น หากทำให้ที่ดินได้ขายคาเป็นสิทธิแก่เจ้าของเรือนในทางครอบครองไม่¹⁵⁷ และแดนแห่งกรรมสิทธิ์นั้นจะต้องมีกรรมสิทธิ์พื้นดินเสียก่อน แดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินจึงจะกินทั้งเหนือพื้นดินและใต้พื้นดินด้วย เพียงแต่ปลูกขายคารุก้าวเข้าไปในที่ดินของผู้อื่น แม้จะนานกว่า 20 ปี เมื่อเจ้าของขายคายังมิได้มีกรรมสิทธิ์บนพื้นดินได้ขายคานั้นแล้ว ก็จะนำเอามาตรา 1335 เรื่องแดนกรรมสิทธิ์มาใช้อ้างเอาประโยชน์ที่ดินได้ขายคามมาเป็นกรรมสิทธิ์ด้วยไม่ได้¹⁵⁸

จากการศึกษาในเรื่องแดนกรรมสิทธิ์สรุปได้ว่าอำนาจแห่งการใช้สอยหาประโยชน์ในแดนแห่งกรรมสิทธิ์สามารถกระทำใด ๆ ได้อย่างเต็มที่ขึ้นอยู่กับการใช้สอยของบุคคล และต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดสิทธิตามหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งในกฎหมายเกี่ยวกับการเดินอากาศไม่ได้กำหนดเรื่องการเยียวยาไว้ ผู้เขียนจึงทำการศึกษามาตรการทางกฎหมายในกฎหมายทั่วไป

¹⁵⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 266/2483.

¹⁵⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1472/2499.

¹⁵⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2114/2499.

4.2.1 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

สำหรับประเทศไทยก็มีกฎหมายที่กำหนดความคุ้มครองทรัพย์สินของประชาชนไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ตามมาตรา 41 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” แต่ก็มีข้อยกเว้นไว้ เช่นเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการที่รัฐเอกรวมสิทธิ์ในที่ดินไปจากประชาชนตามมาตรา 42 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถาน และแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน และประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

โดยกฎหมายได้กำหนดขั้นตอนของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาค่าทดแทนซึ่งถือว่าเป็นการเยียวยาความเสียหายให้เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคมตามมาตรา 21 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

- (1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6
- (2) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(4) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(5) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เวนคืนและสังคม

ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องจ่ายเงินให้อีก

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่งและส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขาย หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย”

ในการที่รัฐจะบังคับเวนคืนที่ดินของเอกชนกลับมาเป็นของรัฐนั้น ต้องเป็นไปตามหลักในกฎหมายเวนคืนได้แก่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งมีหลักสำคัญในมาตรา 5 ที่ว่า “เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรมหรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์ลักษณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้”

ดังนั้น ความมุ่งหมายของรัฐที่จะเวนคืนที่ดินของเอกชนมีดังต่อไปนี้

1. เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค เช่น เวนคืนที่ดินของเอกชนเพื่อใช้ในการทำถนนหนทาง การวางท่อน้ำประปา การไฟฟ้า
2. เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ เช่น รัฐจำเป็นต้องเวนคืนที่ดินของเอกชนเพื่อสร้างป้อมค่ายบังเกอร์ในที่ตลอดแนวแม่น้ำโขง
3. เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ เช่น รัฐเวนคืนที่ดินของเอกชนในบริเวณที่อาจจะมีแร่ธาตุที่สำคัญหรือทรัพยากรที่สำคัญ เช่น พืชพันธุ์ไม้อันมีค่าที่หวงแหนไว้เพื่อการศึกษาทางพฤกษศาสตร์หรือทางประวัติศาสตร์

4. เพื่อการผังเมือง

5. เพื่อการพัฒนาการเกษตร

6. เพื่อการอุตสาหกรรม

7. เพื่อการปฏิรูปที่ดิน

8. เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ซึ่งมีความหมายกว้างมาก แล้วแต่ข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป ข้อสำคัญการเวนคืนนั้นจะต้องเป็นประโยชน์แก่รัฐอย่างแท้จริง

เมื่อรัฐบาลได้ตกลงใจจะเวนคืนที่ดินของเอกชนแล้ว แต่ยังมีได้กระทำการสำรวจที่จะจงให้แน่นอน ก็ให้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่คิดว่าจะเวนคืนนั้นขึ้นฉบับหนึ่งในพระราชกฤษฎีกาให้ระบุถึงความประสงค์ที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เจ้าหน้าที่เวนคืน กำหนดเขตที่ดินที่ต้องเวนคืน¹⁵⁹

เมื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนแล้ว ก็ให้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีกฉบับหนึ่งเพื่อให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืนพร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินโดยชอบด้วยกฎหมาย¹⁶⁰

ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนในกรณีเวนคืน ได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

1. เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน
2. เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่
3. ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน แต่การเช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือและหลักฐานนั้นได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา หรือได้ทำขึ้นภายหลังวันนั้นโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่และการเช่านั้นยังไม่ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น แต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้พึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าที่ได้เสียหายจริงโดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างก่อนสัญญาเช่าระงับ
4. เจ้าของต้นไม้ยืนต้นซึ่งขึ้นอยู่ในที่ดินในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา ที่ออกตามมาตรา 6¹⁶¹

¹⁵⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ, เล่ม 104, ตอนที่ 164, (19 สิงหาคม 2530), 1, มาตรา 6.

¹⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 15.

¹⁶¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 18.

ดังนั้น ที่ดินของเอกชนที่ทางราชการเวนคืนกลับมาเป็นของรัฐตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อาจมีได้ทั้งที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์และที่ดินมือเปล่าทั้งหลายชนิดที่ถือว่ามีเจ้าของที่ดิน เช่น ที่ดินที่มีใบไต่สวน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ส.ค.1 ที่ดินที่ตกค้างการแจ้งการครอบครอง ฯลฯ ถึงแม้ที่ดินมือเปล่านี้กรรมสิทธิ์อยู่กับรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 ก็ตาม ซึ่งถ้าจะว่าตามมาตรา 2 แล้ว เมื่อรัฐก็เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ รัฐก็อาจเอาที่ดินเหล่านั้นกลับคืนสู่รัฐในฐานะที่เป็นเจ้าของและไม่จำเป็นต้องชดเชยค่าทดแทนให้แก่เอกชนที่เป็นเจ้าของที่ดินแต่อย่างใด แต่ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 มิได้ถือหลักในเรื่องนี้อย่างเคร่งครัด มีบทบัญญัติผ่อนคลายเป็นหลายมาตรา ดังนั้นในกรณีปกติรัฐจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับ แต่เมื่อมีการจำเป็นต้องการที่ดินแปลงนั้นมาเพื่อกิจการบางอย่าง เช่น เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคแล้ว ก็สามารถเวนคืนที่ดินมือเปล่ากลับมาเป็นของรัฐได้ และต้องชดเชยค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินเหล่านั้นด้วย เช่นเดียวกับเจ้าของที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เราจะเห็นได้จาก พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 5 ที่ว่า อสังหาริมทรัพย์ซึ่งรัฐต้องการเพื่อกิจการใด ๆ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีความหมายกว้าง ๆ ซึ่งคลุมถึงที่ดินทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ที่ดินมือเปล่ารวมทั้งโรงเรือนด้วย นอกจากนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 18 อนุมาตรา 1 ก็ได้กล่าวถึงผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนในกรณีเวนคืนว่าเจ้าของที่ดินต้องเวนคืน ซึ่งน่าจะจะต้องรวมถึงเจ้าของที่ดินมือเปล่าด้วยอย่างไม่มีปัญหา เพราะในมาตรา 18 เองจะเห็นได้ว่า ผู้มีสิทธิได้รับค่าทำขวัญอาจจะเป็นเจ้าของโรงเรือน ผู้เช่าที่ดิน ผู้เช่าโรงเรือน หรือแม้แต่เจ้าของต้นไม้ในที่ดินนั้นก็มีสิทธิได้รับค่าทดแทนในกรณีเวนคืน ดังนั้น เจ้าของที่ดินมือเปล่าซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินแปลงนั้นแท้ ๆ ไม่ได้เช่าใคร อาศัยใคร ก็ย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากทางการ

ในกรณีที่ประชาชนผู้ถูกเวนคืนไม่พอใจการจ่ายค่าตอบแทนกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแก่ประชาชนที่สูญเสียกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตน หากได้ดำเนินการตามขั้นตอนตามกฎหมายแล้ว ยังไม่พอใจจำนวนเงินค่าตอบแทน¹⁶² การดำเนินการขั้นสุดท้ายจะอยู่ในเขตอำนาจหน้าที่ของศาล

¹⁶² พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530, มาตรา 25 บัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตาม มาตรา 18 ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการ กำหนดตาม มาตรา 9 มาตรา 10 ตรี มาตรา 23 หรือ มาตรา 28 บรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตาม มาตรา 6 หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย จากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ในกรณีการอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการ ขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์”.

เพื่อทำการวินิจฉัยคดี¹⁶³ ปัจจุบันคดีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง

4.2.2 กฎหมายทั่วไป

กฎหมายผังเมืองในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518¹⁶⁴ ผังเมืองรวมมีความหมายตามบทนิยาม ในมาตรา 4 ดังนี้

“ผังเมืองรวม” หมายความว่า แผนผังนโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไปเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมือง และบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข ปกป้อง บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุจุดประสงค์ของการผังเมือง

4.2.2.1 กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม

เมื่อในท้องที่ใดจะมีการจัดทำและวางผังเมือง จะต้องมีขั้นตอนของการดำเนินการ แล้วประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม เพื่อเป็นมาตรการในการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยมีพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมือง ตลอดจนขั้นตอนในการอุทธรณ์เกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการวางและจัดทำผังเมือง

องค์ประกอบของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม

ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 17 บัญญัติว่า กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจะต้องประกอบด้วยรายการต่าง ๆ ดังนี้

ผังเมืองรวมจะต้องประกอบด้วย

¹⁶³ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530, มาตรา 26 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจใน คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตาม มาตรา 25 หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตาม มาตรา 25 วรรคสอง ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี

การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตาม มาตรา 25 วรรคหนึ่งหรือฟ้องคดีต่อศาลตามวรรคหนึ่งนั้น ไม่เป็นเหตุให้การครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ หากหรือถอนสิ่งปลูกสร้าง การขนย้ายทรัพย์สิน หรือการดำเนินการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องระงับการดำเนินการ

ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น”.

¹⁶⁴ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ, เล่ม 92, ตอนที่ 33 (13 กุมภาพันธ์ 2518), 8.

1. วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมือง

2. แผนที่แสดงเขตของผังเมือง

3. แผนผังพร้อมด้วยข้อกำหนด

แผนผังซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับพร้อมด้วยข้อกำหนดโดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท

(2) แผนผังแสดงที่โล่ง

(3) แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง

(4) แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค

4. รายการประกอบแผนผัง

5. นโยบาย มาตรการ และวิธีดำเนินการ

เพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมือง ส่วนประกอบเนื้อหาของผังเมืองรวมดังกล่าว มีองค์ประกอบในการดำเนินการและจัดทำให้ปรากฏในกฎกระทรวงแต่ละฉบับ 5 ประการดังนี้ คือ¹⁶⁵

1. วัตถุประสงค์ในการวางผังเมืองรวม

วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมเป็นการกำหนดเป้าหมายในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในแต่ละพื้นที่ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา การดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อมในบริเวณแนวเขตที่ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวม

การวางและจัดทำผังเมืองรวมในปัจจุบัน กฎกระทรวงได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการวางผังเมืองรวมแต่ละฉบับในทำนองเดียวกันว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อมในบริเวณแนวเขตให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยไม่ปรากฏเป้าหมายหรือจุดหมายของกฎกระทรวงแต่ละฉบับว่ามีสาระสำคัญตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างไร ในการใช้ผังเมืองรวมเป็นแม่บทของการพัฒนาเมืองให้มีสภาพที่ดีขึ้นในอนาคต

¹⁶⁵ ภัทรจิตร แก้วอ้อม, มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ที่ดินภายใต้กรอบผังเมืองรวม, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552), 68-70.

2. แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม

ผังเมืองรวมเป็นผังแม่บทซึ่งจะกำหนดนโยบาย โครงการ ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ที่จะใช้เป็นแนวทาง เพื่อควบคุมพัฒนาเมืองให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ใด จำเป็นต้องมีแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม เป็นแผนที่แสดงแนวเขตของพื้นที่ที่ได้มีการวางและจัดทำผังเมืองรวมเพื่อให้ทราบว่าผังเมืองรวมใช้บังคับในท้องที่ แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมจะประกอบด้วยแผนที่แสดงส่วนต่าง ๆ ของเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้อง เช่น แสดงแนวเขตผังเมืองรวม เขตอำเภอ เขตตำบล ทางหลวง ถนน ทางรถไฟ แม่น้ำ ลำคลอง ้วย ที่ว่าการอำเภอ

3. แผนผังพร้อมด้วยข้อกำหนด

แผนผัง ได้แก่ แผนที่หรือแบบแปลนของพื้นที่ทั้งหมดที่ได้รับการวางผังในกรณีของผังเมืองรวมจะกว้างขวางครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของเมืองนั้น ๆ รวมทั้งพื้นที่โดยรอบที่เป็นชานเมืองนั้น ซึ่งตัวเมืองจะขยายตัวไปถึงในอนาคต แผนผังที่ใช้ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมจะทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับก็ได้ โดยแต่ละผังจะแสดงแต่ละเรื่อง อาจจะมีการจำแนกออกเป็นทั้งโครงการเฉพาะหน้าและโครงการระยะยาว ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการศึกษาพิจารณา และตรวจสอบของประชาชนผู้ที่มีผลได้เสียต่อการพัฒนาโครงการต่าง ๆ เหล่านั้น

ข้อกำหนดประกอบแผนผัง เป็นข้อความที่อธิบายในรายละเอียดถึงการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในเขตผังเมืองรวมว่า บริเวณใด พื้นที่ใดตามแผนผังจะใช้ประโยชน์ได้มากน้อยเท่าใด มีข้อห้ามมิให้ใช้ประโยชน์เพื่อการใดบ้าง ข้อกำหนดนี้เป็นส่วนประกอบที่ต้องนำไปใช้ร่วมกับแผนผัง เพราะนอกจากจะเป็นตัวกำหนดกิจการต่าง ๆ ที่จะเป็นข้อห้ามหรือขออนุญาตในการประกอบกิจการซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพย์สินแล้ว ยังแสดงถึงขอบเขตของความเข้มงวดในการบังคับควบคุมพื้นที่แต่ละบริเวณด้วยว่า บริเวณส่วนใดของเมืองจะมีระดับการควบคุมเข้มงวดเพียงใดในเรื่องใดบ้าง

แผนผังที่จัดทำขึ้นพร้อมด้วยข้อกำหนด ต้องมีสาระสำคัญทุกประการหรือบางประการ ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

- (1) แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท
- (2) แผนผังแสดงที่โล่ง
- (3) แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง
- (4) แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค

แผนผังพร้อมด้วยข้อกำหนดที่กำหนดในกฎกระทรวงในปัจจุบัน ประกอบด้วยสาระสำคัญ 2 ประการ คือ

- (1) แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท

(2) แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง

แผนผังตามกฎหมายกระทรวงทั้งสองประเภทดังกล่าว มีลักษณะเป็นรูปแผนที่โดยมีมาตราส่วน 1:20,000 1:25,000 1:30,000 หรือ 1:50,000 ซึ่งเป็นขนาดมาตรฐานที่สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีพิจารณากำหนดขนาดแผนที่ที่จะลงในราชกิจจานุเบกษา

ตามแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินท้ายกฎกระทรวง ได้แบ่งประเภทของการใช้ที่ดินภายในเขตผังเมืองรวม ตามแผนผังกำหนดการใช้ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทและได้กำหนดสี โดยแบ่งประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินของแต่ละเมือง พิจารณาลักษณะทางด้านประชากร เศรษฐกิจสังคม และศักยภาพในการพัฒนาพื้นที่และนโยบายในการพัฒนาต่าง ๆ ทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่นโดยทั่วไปการใช้ประโยชน์ที่ดินแบ่งออกเป็นกลุ่มหลัก ๆ ได้ 4 หมวด ดังนี้

หมวดที่ 1 ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยแบ่งประเภทตามความหนาแน่น¹⁶⁶ คือ

- (1) ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (สีเหลือง)
- (2) ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง (สีส้ม)
- (3) ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก (สีน้ำตาล)
- (4) ประเภทอนุรักษ์เพื่อการอยู่อาศัย (สีขาวทแยงเหลือง)

หมวดที่ 2 ที่ดินประเภทการพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม

(1) ประเภทการพาณิชยกรรม (สีแดง) ในเมืองขนาดใหญ่ เช่น มหานครอาจแยกจากที่อยู่อาศัยและการกระจายเป็นศูนย์พาณิชยกรรมหลัก (Central Business หรือ CBD) และศูนย์พาณิชยกรรมย่อย (Sub-Central) แต่สำหรับเมืองทั่วไป เขตพาณิชยกรรมจะรวมที่อยู่อาศัยไว้ด้วยที่เรียกว่า ที่ดินประเภทการพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก

(2) ประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) หมายถึง อุตสาหกรรมการผลิตทั่วไปทั้งที่มีมลพิษและไม่มียมลพิษ

(3) ประเภทอุตสาหกรรมเฉพาะกิจ (สีม่วงอ่อน) หมายถึง อุตสาหกรรมการบริการที่ไม่มีมลพิษต่อชุมชนและสภาพแวดล้อม อุตสาหกรรมในครัวเรือนหรืออุตสาหกรรมเฉพาะกิจประเภทตามความต้องการของท้องถิ่น

(4) ประเภทคลังสินค้า (สีเมื่ดมะปราง) หมายถึง กิจการคลังสินค้า ท่าเรือ และกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่อง

หมวดที่ 3 ที่ดินประเภทสงวนและควบคุมการพัฒนา

- (1) ประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว)
- (2) ประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (สีเขียวอ่อน)

¹⁶⁶ ภทรจิตร แก้วอ้อม, มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ที่ดินภายใต้กรอบผังเมืองรวม, 70.

(3) ประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม (สีขาวมีกรอบและเส้นทแยงสีเขียว)

(4) ประเภทปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สีขาวมีกรอบและเส้นทแยงสีน้ำตาล)

(5) ประเภทอนุรักษ์ป่าไม้ (สีเขียวอ่อนมีเส้นทแยงสีขาว)

(6) ประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย (สีน้ำตาลอ่อน)

(7) ประเภทที่โล่งเพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยวและการประมง (สีฟ้า)

หมวดที่ 4 ที่ดินประเภทบริการสาธารณะ

(1) ประเภทสถาบันการศึกษา (สีเขียวมะกอก) หมายถึง สถาบันการศึกษาตั้งแต่อนุบาลจนถึงระดับมหาลัย

(2) ประเภทสถาบันศาสนา (สีเทาอ่อน) หมายถึง ที่ประกอบการทางศาสนาทุกศาสนา

(3) ประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภค (สีน้ำเงิน) หมายถึง พื้นที่ที่ใช้ประโยชน์เพื่อราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นที่ราชพัสดุ

การใช้ประโยชน์ที่ดินตามประเภทที่ได้จำแนกประเภทไว้นั้นกฎกระทรวงได้แบ่งข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทไว้ 3 ส่วน¹⁶⁷ คือ

(1) การใช้ประโยชน์ที่ดินตามประเภทกิจการที่อนุญาต ซึ่งเรียกว่า การใช้ประโยชน์หลัก

(2) การใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อกิจการอื่นนอกเหนือจากกิจการที่อนุญาตและไม่อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน คิดเป็นจำนวนร้อยละของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณหรือที่เรียกว่า การใช้ประโยชน์รอง

(3) การห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนดไว้

4. รายการประกอบแผนผัง

รายการประกอบแผนผัง เป็นรายการมีลักษณะเป็นข้อความบรรยายที่อธิบายในรายละเอียดของแผนผังว่าบริเวณใด พื้นที่ใด ในที่ดินส่วนใด มีขอบเขตพื้นที่แต่ละบริเวณเหล่านั้นจากบริเวณใด ถึงบริเวณใดอยู่ในขอบเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกไว้เพื่อการใดหรือถนนตามรายการแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและการขนส่งอยู่ในบริเวณใดมีขนาดอย่างไร

รายการประกอบแผนผังที่สำนักผังเมืองจัดทำในปัจจุบันนี้ ได้แก่ รายการประกอบแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภททำกฎกระทรวง รายการประกอบ

¹⁶⁷ ภัทรจิตร แก้วอ้อม, มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ที่ดินภายใต้กรอบผังเมืองรวม, 72.

แผนผังทั้งสองประการดังกล่าวจะต้องมีความชัดเจนเพียงพอในการอธิบายแผนผังและข้อกำหนดตาม แผนผัง เพื่อให้กฎกระทรวงที่ใช้บังคับมีความชัดเจน ป้องกันการขัดแย้งในการนำไปปฏิบัติ แต่ รายการประกอบแผนผัง และข้อกำหนดที่ปรากฏในกฎกระทรวงในปัจจุบัน เป็นเพียงคำอธิบายถึงเขต ต่าง ๆ ว่าเริ่มแต่บริเวณใดและยังไม่มีมีความชัดเจนเพียงพอ ทำให้ยากต่อการปฏิบัติโดยเฉพาะรายการ ประกอบแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง ไม่ระบุให้แน่ชัดลงไปกว่าถนนแต่ละสายอยู่ บริเวณใดการวัดระยะดำเนินการอย่างไร ซึ่งในทางปฏิบัติได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับแนวถนนตามแผนผัง

5. นโยบาย มาตรการและวิธีดำเนินการ

นโยบาย มาตรการและวิธีดำเนินการ เพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม เป็นนโยบายและมาตรการและวิธีดำเนินการ เพื่อจัดระบบการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพ สามารถรองรับและสอดคล้องกับการขยายตัวของชุมชนในอนาคตส่งเสริมพัฒนาเศรษฐกิจและ โครงข่ายบริการสาธารณะ

นโยบาย คือ นโยบายตามความหมายของผังเมืองรวม ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาล ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในแต่ละท้องที่ เพื่อ บรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง นโยบายจะมีความแตกต่างกันไปตามสภาพของท้องที่ และ วัตถุประสงค์ที่รัฐต้องการในการวางผังเมืองรวมนั้น

นโยบายที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม เพื่อจัดระบบการใช้ ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพ สามารถรองรับและสอดคล้องกับการขยายตัวของชุมชนใน อนาคตส่งเสริม และพัฒนาเศรษฐกิจและ โครงข่ายบริการสาธารณะ ซึ่งกำหนดนโยบายจริง และ เป็นการไม่บ่งถึงหลักการ วิธีการ และขอบข่ายของงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการผังเมือง

4.2.2.2 ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม

ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน และผลจากการใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยการออกเป็นกฎกระทรวง เพื่อให้การใช้ข้อกำหนด ในกฎกระทรวงผังเมืองรวมบังเกิดผล จึงมีบทบัญญัติห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ กำหนดในผังเมืองรวมตามกฎกระทรวง ซึ่งได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 นี้

มาตรา 27 บัญญัติว่า “ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้าม บุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับ ข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ดินของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมี กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว แต่ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดิน

เช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสัญลักษณ์ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดินและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน การลงทุนประโยชน์หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการผังเมืองเชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย

เมื่อได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวในวรรคสองแล้ว ให้คณะกรรมการผังเมืองมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา 70”

ซึ่งข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนี้มีลักษณะดังนี้¹⁶⁸

1. การใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็นกิจกรรมหลัก (major used)

การใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็นกิจกรรมหลัก เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินตรงตามที่จำแนกประเภทไว้ เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยหนาแน่นน้อย การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทนี้ คือ การอาศัยอยู่ หากเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ก็สามารถจะใช้ประโยชน์ที่ดินได้ด้วย เนื่องจากเป็นกิจการเพื่อบริการสาธารณะหรือประโยชน์สาธารณะ

2. การใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็นกิจกรรมรอง (minor used)

การใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็นกิจกรรมรองเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีใช้กิจกรรมหลักแต่เป็นกิจกรรมที่มีความจำเป็นต้องแทรกหรือให้บริการภายในบริเวณนั้น เนื่องจากยังมีความจำเป็นอยู่ โดยมีเงื่อนไขจำกัดร้อยละไม่เกินร้อยละที่กำหนด เช่น การกำหนดให้การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย สถาบันราชการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละยี่สิบของที่ดินในแต่ละบริเวณ

3. การใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็นข้อห้าม (strict used)

การใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็นข้อห้ามเป็นกิจกรรมที่ไม่ประสงค์ให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละประเภทโดยข้อกำหนดห้ามไว้ชัดเจน เช่น ห้ามโรงฆ่าสัตว์ ห้ามรับซื้อและเก็บของเก่าซึ่งเป็นกิจกรรมที่ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมในแต่ละบริเวณ

¹⁶⁸ ขนบ มากบุญ, ปัญหาทางกฎหมาย ในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, วิทยานพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549), 63-64.

4. การใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่กำหนด (fix used)

การใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่กำหนดนี้ เป็นกิจกรรมที่มุ่งหมายให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการที่เป็นบริการสาธารณะหรือประโยชน์สาธารณะเท่านั้น เช่น ที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา ที่ดินประเภทสถาบันศาสนา ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ที่ดินที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

4.2.2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำและวางผัง

1. การประกาศโฆษณาให้ประชาชนทราบ สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีต้องโฆษณาการที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมให้ประชาชนทราบโดยทางวิทยุกระจายเสียงในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 7 วัน และโฆษณาโดยทางหนังสือพิมพ์ภาษาไทยรายวัน ซึ่งมีจำหน่ายในท้องที่นั้นเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 7 วัน ในการโฆษณาต้องมีข้อความแสดงถึงเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม สถานที่วันเวลาที่จะมีการปิดประกาศแผนที่แสดงเขตที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมให้ประชาชนตรวจสอบตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19 วรรคสอง และกฎกระทรวง (พ.ศ. 2518) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518¹⁶⁹ ข้อ 1

2. ปิดประกาศเขตเชิญชวนประชาชนมาประชุมเพื่อรับข้อคิดเห็น สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ต้องประกาศเชิญชวนให้ประชาชนในเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมแสดงข้อคิดเห็นเป็นหนังสือต่อสำนักผังเมือง ซึ่งได้แก่ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่ต้องอยู่ในเขตท้องที่นั้นหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ในประกาศต้องมีแผนที่แสดงขอบเขตของท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม ข้อความที่แสดงว่าจะมีการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม สถานที่ วันเวลาที่กำหนดเชิญชวนประชาชนแสดงข้อคิดเห็นเป็นหนังสือต่อสำนักผังเมือง

ประกาศต้องปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและสาธารณสถาน และที่ทำการของสำนักผังเมือง หรือของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วันตามกฎกระทรวง (พ.ศ. 2518) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ข้อ 3

3. ประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน เมื่อปิดประกาศแล้วสำนักผังเมืองต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม ไม่

¹⁶⁹ กฎกระทรวง (พ.ศ. 2518) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ, เล่ม 92, ตอนที่ 218, (22 ตุลาคม 2518), 20.

น้อยกว่าหนึ่งครั้ง การประชุมครั้งแรก จะต้องกระทำภายในเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน แต่ไม่เกิน 45 วันนับแต่วันปิดประกาศ

เมื่อประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเขตท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมแล้ว ผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมหรือท้องถิ่น จะนำข้อคิดเห็นดังกล่าวของประชาชนมาประกอบการวางและจัดทำผังเมืองรวมต่อไป

4. ปิดประกาศผังเมืองรวมพร้อมข้อกำหนด เมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบกับผังเมืองแล้ว ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ทำการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และสาธารณสุขสถานภายในเขตของผังเมืองรวม ในใบประกาศต้องมีคำประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนด ของผังเมืองรวม ณ สำนักงานผังเมือง หรือที่ทำการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วันนับแต่วันปิดประกาศ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 23

5. รับคำร้องผู้มีส่วนได้เสีย ภายในกำหนด 90 วันนับแต่วันปิดประกาศแผนผัง และข้อกำหนดของผังเมืองรวม ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดของผังเมืองรวม โดยทำเป็นหนังสือถึงสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 24 วรรคแรก มีขั้นตอนดังนี้

(1) พิจารณาคำร้องผู้มีส่วนได้เสีย คำร้องขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิก ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผู้มีส่วนได้เสีย สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องพิจารณาคำร้องนั้นจะเห็นพ้องด้วยหรือไม่ก็ตาม ต้องเสนอคำร้องนั้นต่อคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาพร้อมด้วยความเห็น ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 24 วรรคแรก

(2) แก้ไขปรับปรุงตามที่คณะกรรมการผังเมืองสั่ง ในกรณีที่คณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบด้วยกับคำร้องขอให้คณะกรรมการผังเมืองสั่งให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดในผังเมืองรวม ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบด้วย จะสั่งยกคำร้องนั้นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 24 วรรคสอง

(3) เสนอรัฐมนตรีประกาศกระทรวงเมื่อพ้นกำหนด 90 วัน นับตั้งแต่วันปิดประกาศแผนผังและข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม ไม่มีผู้มีส่วนได้เสีย

ร้องขอให้แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนด หรือมีแต่คณะกรรมการผังเมืองสั่งยกคำร้องขอ หรือคณะกรรมการการผังเมืองให้แก้ไข และสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้จัดการตามนั้นแล้ว สำนักผังเมืองต้องเสนอผังเมืองรวมต่อรัฐมนตรีเพื่อกำหนดการออกกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมต่อไป ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 25

4.2.2.4 การอุทธรณ์การใช้ประโยชน์ที่ดิน

1. การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว แต่ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดิน และทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน การลงทุน ประโยชน์หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการผังเมืองเชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย (พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 27 วรรคสอง)

โดยอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับหนังสือแจ้งความดังกล่าว เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ (มาตรา 70 (1) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518)

2. การอุทธรณ์ต่อศาลปกครอง เมื่อคณะกรรมการอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยแล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ย่อมมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนด 1 เดือนนับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัย ตามมาตรา 70 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

4.2.2.5 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ในการเยียวยาการถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.13/2547 “ผู้ฟ้องคดี ได้ฟ้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2544 ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในส่วนที่กำหนดให้พื้นที่ ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ เป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) ซึ่งแต่เดิมเป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) และที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย

(สี่เหลืง) โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2544 ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2544 มีผลใช้บังคับ

4.2.3 กฎหมายเฉพาะทางรางเกี่ยวกับการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อการขนส่งมวลชนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. 2540

ในประเทศไทยมีปัญหาด้านที่ดินและความแออัดในด้านที่อยู่อาศัย จึงมีการก่อสร้างอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมขึ้นในราวปี พ.ศ. 2513 และได้มีพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้คือ “โดยที่ในปัจจุบัน ปัญหาในด้านที่อยู่อาศัยภายในเมืองได้เพิ่มทวีมากขึ้น และระบบกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่อาจสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งต้องอยู่อาศัยในอาคารเดียวกันโดยร่วมกันมีกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารนั้นแยกจากกันเป็นสัดส่วนได้ สมควรวางระบบกรรมสิทธิ์ห้องชุดขึ้นเพื่อให้ผู้อยู่ในอาคารเดียวกันสามารถถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารส่วนที่เป็นของตนแยกจากกันเป็นสัดส่วนและสามารถจัดระบบค่าใช้จายในการบำรุงรักษาอาคารร่วมกันได้ นอกจากนั้นสมควรวางมาตรการควบคุมการจัดตั้งอาคารชุดให้เหมาะสมเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ที่จะมาซื้อห้องชุดเพื่ออยู่อาศัย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”¹⁷⁰

4.2.3.1 แดนกรรมสิทธิ์ได้พื้นดิน

ในเรื่องที่เกี่ยวกับแดนกรรมสิทธิ์ได้พื้นดินนั้น ในปี พ.ศ. 2536 รัฐบาลมีนโยบายที่จะก่อสร้างรถไฟใต้ดิน จึงมีปัญหาว่ารัฐจะใช้พื้นที่ได้พื้นดินซึ่งอยู่ใต้ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนได้หรือไม่ โดยวิธีใด จึงได้หารือปัญหานี้ไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา การเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้ดินซึ่งได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับแดนแห่งกรรมสิทธิ์เหนือพื้นดินและใต้พื้นดินไว้ ปรากฏตามเรื่องเสร็จที่ 308/2536 เรื่อง การเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน จึงขอคัดลอกมาดังต่อไปนี้¹⁷¹

สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (สจร.) ได้มีหนังสือ ที่ นร 0801/0126 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2536 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ในปัจจุบันปัญหาการเวนคืนที่ดินเพื่อเพิ่มพื้นผิวจราจรและการดำเนินการก่อสร้างโครงการขนส่งขนาดใหญ่ในเขตกรุงเทพมหานครยังมีอุปสรรคเนื่องจากรัฐขาดแคลนงบประมาณในการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน

¹⁷⁰ หมายเหตุท้าย พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ, เล่ม 96, ตอนที่ 67, (30 เมษายน 2522), 29.

¹⁷¹ สมชาย พิพัชร์วัฒน์, เอกสารการสอน วิชากฎหมายอากาศ (Air Law), 19-26.

ปัญหามวลชนที่ถูกผลกระทบเนื่องจากการเวนคืน และขั้นตอนปฏิบัติในการเวนคืนซึ่งยังดำเนินการไม่ได้ผลดีเท่าที่ควรเพื่อบรรเทาอุปสรรคดังกล่าวและบรรเทาปัญหาจรรยาบรรณระหว่างการก่อสร้างตลอดจนผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงได้เริ่มเน้นความสนใจที่จะก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินเพื่อจะบรรเทาอุปสรรคให้เบาบางลง ในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินอาจต้องทำการก่อสร้างเข้าไปในที่ดินของเอกชนที่ถือครองอยู่ สจร. จึงหารือปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

1. แดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินของผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ใต้พื้นดินมีอยู่เพียงใด การที่รัฐจะใช้ที่ดินใต้พื้นดินในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนในระดับประมาณตั้งแต่ 20 เมตร ของระดับผิวพื้นดินลงไป รัฐจะต้องเวนคืนที่ดินหรือไม่
2. ถ้ารัฐจำเป็นจะต้องเวนคืน รัฐจะเวนคืนที่ดินเฉพาะใต้พื้นดินได้หรือไม่
3. ถ้าสามารถเวนคืนได้ รัฐควรดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือไม่
4. รัฐควรตรากฎหมายเกี่ยวกับแดนแห่งกรรมสิทธิ์ใต้พื้นดินและการเวนคืนที่ดินใต้พื้นดินเป็นการเฉพาะหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทน สจร. ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกรุงเทพมหานคร และผู้แทนองค์การรถไฟฟ้ามหานคร แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

(1) แดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินของผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ใต้พื้นดินมีอยู่เพียงใด การที่รัฐจะใช้ที่ดินใต้พื้นดินในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนในระดับประมาณตั้งแต่ 20 เมตร ของระดับผิวพื้นดินลงไป รัฐจะต้องเวนคืนที่ดินหรือไม่ นั้นเห็นว่า โดยที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1335 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น แดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินจะครอบคลุมทั้งส่วนที่อยู่เหนือพื้นพื้นดินและส่วนใต้พื้นดินด้วย และในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายใดกำหนดขอบเขตของแดนกรรมสิทธิ์ส่วนใต้พื้นดินเป็นอย่างอื่น” ดังนั้น การที่รัฐจะนำที่ดินส่วนที่อยู่ใต้พื้นดินมาใช้ในการสร้างระบบขนส่งมวลชนตามกฎหมายไทยในปัจจุบัน รัฐอาจดำเนินการตามหลักในกฎหมายเอกชน เช่น โดยการซื้อ การเช่าหรือการจดทะเบียนภาระจำยอม เป็นต้น แต่ถ้ารัฐจะดำเนินการตามกฎหมายมหาชนก็อาจกระทำได้ 2 วิธีคือ (1) ในกรณีที่รัฐต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นทั้งหมดไม่ว่าทั้งส่วนที่อยู่บนพื้นดินและใต้พื้นดินหรือเฉพาะส่วนที่อยู่ใต้พื้นดินก็ตาม รัฐจะดำเนินการเวนคืนเพื่อให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินส่วนนั้นเป็นของรัฐแต่ผู้เดียว โดยการตรากฎหมายเฉพาะสำหรับการเวนคืนนี้ หรือ (2) ถ้าเป็นกรณีที่รัฐต้องการใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้นเพียงบางประการโดยเจ้าของที่ดินยังคงมีกรรมสิทธิ์อยู่ ก็

อาจตรากฎหมายให้รัฐมีสิทธิดำเนินการเช่นนั้นได้ และห้ามเจ้าของที่ดินและผู้ใดกระทำการให้เสื่อมเสียหรือกระทบกระเทือนการใช้ประโยชน์ดังกล่าวในที่ดินนั้น โดยรัฐต้องจ่ายค่าทดแทนตามความเป็นธรรมให้แก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิในที่ดินนั้น เช่น การติดตั้งระบบโทรศัพท์¹⁷² ระบบการส่งพลังงานไฟฟ้า¹⁷³ ระบบการประปา¹⁷⁴ หรือระบบการขนส่งปีโตรเลียมทางท่อ¹⁷⁵ เป็นต้น เพราะโดยวิธีนี้รัฐจะเสียค่าทดแทนให้แก่เอกชนน้อยกว่าการเวนคืนที่ดินไปทั้งหมด ซึ่งการจัดสร้างระบบการขนส่งมวลชนก็มีสภาพทำนองเดียวกันนี้ เพราะส่วนใหญ่จะเป็นการสร้างอุโมงค์ไว้ใต้ที่ดินให้รถไฟสามารถแล่นไปมาได้ และในต่างประเทศก็ใช้วิธีเดียวกัน เช่น ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 35 ของ Mass Rapid Transit Corporation Act, 1983 ของประเทศสิงคโปร์ หรือมาตรา 19 ของ Mass Rapid Transit Law, 1988 ของประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)

(2) ถ้ารัฐจำเป็นต้องเวนคืน รัฐจะเวนคืนเฉพาะได้พื้นดินได้หรือไม่เห็นว่า สิทธิในทรัพย์สินเกิดขึ้นโดยกฎหมายกำหนด กฎหมายจึงอาจกำหนดให้สิทธิในทรัพย์สินมีลักษณะเช่นใดก็ได้ เช่น ที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของคนหนึ่งแต่สิทธิเหนือพื้นดินเป็นของอีกคนหนึ่ง หรือกำหนดให้กรรมสิทธิ์ในอาคารชุดแยกส่วนกัน เป็นต้น ดังนั้น การจะตรากฎหมายขึ้นเป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อเวนคืนที่ดินเฉพาะส่วนได้พื้นดินจึงอาจกระทำได้ แต่อย่างไรก็ตาม กรณีมีปัญหาต้องพิเคราะห์ด้วยว่า มีความเหมาะสมที่จะนำวิธีการนี้มาใช้ในการจัดสร้างระบบขนส่งมวลชนได้พื้นดินเพียงใด เพราะโดยทั่วไปการเวนคืนจะต้องจ่ายค่าทดแทนสูงกว่าค่าทดแทนสำหรับการได้ใช้ประโยชน์ดังที่ได้กล่าวมาแล้วใน (1) ข้างต้น

(3) ถ้าสามารถเวนคืนได้ รัฐควรดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือไม่ เห็นว่า โดยที่กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในปัจจุบัน (พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530) มีบทบัญญัติบางประการที่เหมาะสมเฉพาะกับการให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยมีแดนแห่งกรรมสิทธิ์ทั้งบนพื้นดินและใต้พื้นดินเท่านั้น เช่น ในการคิดค่าทดแทน (มาตรา 21) ดังนั้น หากจะดำเนินการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ก็อาจมีอุปสรรคในการที่จะตีความ

¹⁷² พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช 2477, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 51, (28 ตุลาคม 2477), 768, มาตรา 14.

¹⁷³ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ, เล่ม 85, ตอนที่ 102, (2 พฤศจิกายน 2511), 1, มาตรา 29 (1).

¹⁷⁴ พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 84, ตอนที่ 75, (15 สิงหาคม 2510), 601, มาตรา 38.

¹⁷⁵ พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ, เล่ม 95, ตอนที่ 125, (28 ธันวาคม 2521), 1, มาตรา 30 (2).

มาใช้กับการเวนคืนเฉพาะส่วนได้ การตรากฎหมายขึ้นเป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อเวนคืนเฉพาะส่วนได้พื้นดินดังที่ได้กล่าวมาใน (2) ข้างต้น จึงน่าจะทำให้สะดวกขึ้น

(4) รัฐควรตรากฎหมายเกี่ยวกับแดนแห่งกรรมสิทธิ์ได้พื้นดินและการเวนคืนที่ดินได้พื้นดินเป็นการเฉพาะหรือไม่ เห็นว่า เดิมในทางทฤษฎีกฎหมายยอมรับว่าแดนแห่งกรรมสิทธิ์อยู่เหนือพื้นดินและใต้พื้นดิน โดยไม่มีขอบเขตจำกัดผู้มีกรรมสิทธิ์ย่อมได้รับหรือแสวงหาผลประโยชน์ได้อย่างไม่มีที่สิ้นสุด ต่อมาความคิดนี้ได้เปลี่ยนแปลงไป เมื่อสังคมเริ่มพัฒนาขึ้น นักวิชาการต่างยอมรับว่าหลักดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้ข้อจำกัดตามความเป็นจริงและประโยชน์ส่วนรวม แดนแห่งกรรมสิทธิ์เหนือและใต้พื้นดินจึงมีขอบเขตจำกัดเท่าที่เจ้าของที่ดินอาจทำการปลูกสร้างหรือแสวงหาประโยชน์ได้ตามความสามารถปกติเท่านั้น ประกอบกับการคิดค่าทดแทนสำหรับการได้ใช้ประโยชน์เฉพาะพื้นที่ใต้พื้นดินนั้นได้ใช้หลักการทดแทนความเสียหายเป็นเกณฑ์ประกอบกับการคำนวณมูลค่าของทรัพย์สินโดยพิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามความเป็นจริง ค่าทดแทนในส่วนนี้จึงขึ้นกับปัจจัยหลายอย่าง เช่น สถานที่ตั้งและประเภทการใช้ประโยชน์ของที่ดิน ระดับความลึกของพื้นที่ใต้ที่ดินที่ต้องการใช้ประโยชน์ และสภาพทางภูมิศาสตร์ขององค์ประกอบของชั้นดิน จำนวนค่าทดแทนจึงย่อมลดลงตามระดับความลึก และหากเป็นการเวนคืนที่ดินในระดับความลึกมากจนไม่กระทบกระเทือนถึงการใช้สิทธิปลูกสร้างหรือแสวงหาประโยชน์แล้วความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ที่มีกรรมสิทธิ์จึงไม่มีเลยก็ได้ เช่น ค่าทดแทนในการใช้พื้นที่ใต้ผิวดินเพื่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้ดินในบริเวณกรุงปารีส ผู้เชี่ยวชาญในการตีราคามูลค่าทรัพย์สินได้จัดทำตารางในการประเมินมูลค่าพื้นที่ใต้ผิวดิน ดังนี้

ระดับความลึก มูลค่าพื้นที่ใต้ผิวดินโดยคิดจากมูลค่าที่ดิน ดังนี้ 0-3 เมตร 30%, 0-6 เมตร 15%, 6-9 เมตร 10%, 9-12 เมตร 7.5%, 12-15 เมตร 6%, 15-18 เมตร 5%, 18-21 เมตร 4.5%, 21-24 เมตร 3.5%, 24-27 เมตร 3%, 27-30 เมตร 3%, ลึกกว่า 30 เมตร 0%

ดังนั้น เมื่อมูลค่าของพื้นที่ใต้พื้นดินจะแปรเปลี่ยนไปตามความลึกเช่นนี้แล้ว ถ้าประสงค์จะให้เกิดแนวทางที่แน่ชัดในการคำนวณค่าทดแทน จึงอาจตรากฎหมายกำหนดแดนแห่งกรรมสิทธิ์ได้พื้นดินหรือกำหนดจุดต่ำสุดซึ่งมีการกำหนดค่าทดแทนในการที่รัฐจะนำไปใช้ประโยชน์ ก็ได้ ส่วนค่าทดแทนจะเป็นเช่นใดจะต้องนำหลักการคำนวณมูลค่าที่ดินและความลึกมาพิจารณาประกอบด้วย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2540 ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. 2540 เนื่องจากการดำเนินการตามโครงการระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ตลอดจนเมืองอื่น ๆ อาจมีทั้งส่วนที่ต้องสร้างไปบน เหนือ หรือใต้พื้นดินหรือพื้นน้ำ ซึ่งในส่วนของ การก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนนั้น รัฐอาจมีความจำเป็นต้องเข้าไป

ใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชนเฉพาะส่วนที่เป็นแดนกรรมสิทธิ์บน เหนือ หรือใต้พื้นดินหรือพื้นน้ำ ซึ่งมีใช้กรรมสิทธิ์เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จึงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องนี้ไว้ซึ่งกำหนดให้มี “ภาระในอสังหาริมทรัพย์” คือ ภาระที่ก่อขึ้นในอสังหาริมทรัพย์อันเป็นเหตุให้รัฐได้ใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นเพื่อกิจการขนส่งมวลชน อันได้แก่ การจัดสร้าง ขยาย บูรณะ ปรับปรุง ซ่อมแซม และบำรุงรักษาระบบขนส่งมวลชน การให้บริการหรือการอำนวยความสะดวกแก่สาธารณชนผู้ใช้ หรือจะใช้ระบบขนส่งมวลชน และการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการดังกล่าว โดยให้ความหมายของ “ระบบขนส่งมวลชน” ว่า รถขนส่งมวลชน ทางรถขนส่งมวลชน สถานีรถขนส่งมวลชน ที่จอดรถขนส่งมวลชน ศูนย์ซ่อมบำรุง โรงเก็บของการเดินรถขนส่งมวลชน การจัดให้มีสถานที่จอดยานพาหนะของผู้โดยสาร ระบบพลังงาน ระบบควบคุม ระบบสัญญาณ ระบบจัดจำหน่าย และเก็บค่าโดยสาร ระบบความปลอดภัย ระบบระบายอากาศ ระบบระบายน้ำ และระบบสื่อสารที่ใช้ในกิจการขนส่งมวลชน และให้หมายความรวมถึงอาคารและอุปกรณ์ของระบบดังกล่าวด้วยในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีโครงการที่จะจัดให้มีระบบขนส่งมวลชนโดยไม่มีความจำเป็นต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจทำความตกลงกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกำหนดลักษณะภาระในอสังหาริมทรัพย์ตามความจำเป็นของการดำเนินการและกำหนดเงินค่าทดแทนภาระในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนกฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยให้คำนึงถึงลักษณะ และความมากหรือน้อยของข้อจำกัดสิทธิอันเป็นภาระในอสังหาริมทรัพย์อันพึงมีขึ้นแก่อสังหาริมทรัพย์นั้นด้วย โดยมีกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. 2540 เมื่อหน่วยงานมีความจำเป็นต้องสร้างสิ่งก่อสร้างใต้ที่ดินของเอกชนโดยไม่จำเป็นต้องได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินและได้กำหนดลักษณะภาระในอสังหาริมทรัพย์นั้นแล้ว การกำหนดเงินค่าทดแทนภาระในอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายให้คำนวณ ดังนี้

เงินค่าทดแทนภาระในอสังหาริมทรัพย์ =

ราคาที่ดิน x ค่าสัมประสิทธิ์ของพื้นที่ x ค่าสัมประสิทธิ์ของมูลค่า

แสดงให้เห็นว่ากฎหมายฉบับนี้ยอมรับแดนแห่งกรรมสิทธิ์ทั้งบนพื้นและใต้พื้นดิน แต่คงเป็นเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบขนส่งมวลชน ไม่รวมถึงแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบิน และในปัจจุบันคงมีเฉพาะกฎกระทรวงกำหนดค่าภาระเฉพาะใต้ดินเท่านั้น

จากการที่ได้ศึกษาพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. 2540 ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ตลอดจนเมืองอื่น ๆ อาจมี

ทั้งส่วนที่ต้องสร้างไปบน เหนือ หรือใต้พื้นดินหรือพื้นน้ำ ซึ่งในส่วนของการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนนั้น รัฐอาจมีความจำเป็นต้องเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชนเฉพาะส่วนที่เป็นแผนกรรมสิทธิ์บน เหนือ หรือใต้พื้นดิน หรือพื้นน้ำซึ่งมิใช่กรรมสิทธิ์เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้นผู้เขียนว่าวัตถุประสงค์แห่งการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาในทำนองเดียวกันกับที่ผู้เขียนกำลังศึกษาอยู่ และมีประเด็นที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งอาจนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการเยียวยาแก่ผู้ที่ถูกจำกัดสิทธิจากการประกาศเขตปลอดภัยได้ในหลายประเด็นดังต่อไปนี้

1. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการขั้นตอนสำหรับการดำเนินการเพื่อใช้ประโยชน์จากที่ดินในกิจการขนส่งมวลชน

โดยประเด็นสำคัญที่น่าจะนำมาปรับใช้ได้ คือ การกำหนดให้หน่วยงานการขนส่งมวลชนจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อระบบการจราจร และผลที่ได้จากการดำเนินการ เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา และกำหนดให้หน่วยงานจัดทำแผนการดำเนินการ พร้อมทั้งแผนที่โดยสังเขปกำหนดเขตที่จะดำเนินการ (มาตรา 7) นอกจากนี้กฎหมายได้กำหนดให้ต้องติดประกาศแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาโดยเปิดเผยไว้ ณ ที่ทำการของหน่วยงานที่ดำเนินการ ศาลว่าการกรุงเทพมหานคร สำนักงานเขต และที่ทำการแขวง หรือศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร และสำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินสาขา และสำนักงานที่ดินอำเภอ (มาตรา 9) ซึ่งหลักการในกฎหมายมาตรานี้เป็นสิ่งที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม เพราะเกิดความชัดเจนโปร่งใสตั้งแต่แผนในการดำเนินการตลอดจนมีการวิเคราะห์ผลได้ผลเสียซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจ และให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ

2. อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเข้าสำรวจพื้นที่ เพื่อการออกแบบและวางแผนในการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน

กฎหมายได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการเข้าไปตรวจตรา ใช้สอยหรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์เป็นการชั่วคราวได้ตามความจำเป็น หรือการขุดเจาะพื้นดินไม้ หรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ไม่ใช่โรงเรือนหรือที่อยู่อาศัย รวมทั้งสามารถเคลื่อนย้ายสิ่งของได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการสำรวจ ซึ่งการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในส่วนนี้จะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงเรือนโดยการแจ้งล่วงหน้าเป็นหนังสือไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ในกรณีที่มิได้รับความยินยอมจะต้องมีเจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องที่ตามไปเป็นพยานด้วย ทั้งนี้จะต้องดำเนินการในช่วงเวลาหลังพระอาทิตย์ขึ้นและก่อนพระอาทิตย์ตกเท่านั้น หากการเข้าดำเนินการได้ก่อให้เกิดความเสียหายใด ๆ เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิอื่นมีสิทธิได้รับค่าทดแทน (มาตรา 10 (1) (2))

อย่างไรก็ดี ผู้ขัดขวางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 40 วรรคหนึ่ง)

นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ยังสามารถมีหนังสือเรียกให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ นำเอกสารสิทธิ์มาแสดงแก่เจ้าหน้าที่หรือให้ข้อเท็จจริงใด ๆ เกี่ยวกับสภาพของอสังหาริมทรัพย์ (มาตรา 10 (3)) ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียกของเจ้าหน้าที่มีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ(มาตรา 40 วรรคสอง)

ผู้เขียนเห็นว่า มาตรการทางกฎหมายในส่วนนี้มีความสำคัญในแง่ของการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้โดยสะดวก รวดเร็ว อีกทั้งยังคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างสมดุล

3. หลักเกณฑ์ในการปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับลักษณะการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดิน

กฎหมายวางหลักเกณฑ์ให้เจ้าหน้าที่ทำความตกลงแก่เจ้าของทรัพย์สินหากการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นการสร้างภาระให้แก่สังหาริมทรัพย์ โดยเจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิได้รับเงินทดแทน แต่หากจำเป็นต้องใช้ประโยชน์จากที่ดินทั้งหมด ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนมาใช้อย่างบังคับแทน ซึ่งการปรับใช้กฎหมายเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน เพราะจะไม่เป็นการใช้อำนาจรัฐจนก่อให้เกิดผลกระทบแก่ประชาชนจนเกินสมควร

4. ผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทน

ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจากการดำเนินการในโครงการขนส่งมวลชน คือ ในกรณีเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองจะต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีเจ้าของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างจะต้องเป็นสิ่งปลูกสร้างที่มีอยู่ก่อนวันบังคับใช้พระราชกฤษฎีกา หรือสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่ดำเนินการ ในกรณีผู้เช่าจะต้องเป็นสัญญาเช่าที่มีอยู่ก่อนวันบังคับใช้พระราชกฤษฎีกา หรือขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่ดำเนินการ ในกรณีต้นไม้ยืนต้นจะต้องมีอยู่ก่อนวันบังคับใช้พระราชกฤษฎีกา ในกรณีองค์การของรัฐหากได้รับการกระทบกระเทือน (มาตรา 26) สำหรับกรณีที่มีการจ้างงาน บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินอย่างอื่นเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ตกอยู่ภายใต้อสังหาริมทรัพย์ เจ้าหน้าที่ต้องมีหนังสือแจ้งไปยังผู้รับจ้างงาน ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวให้มาขอรับชำระหนี้หรือขอรับชดเชยจากเงินค่าทดแทนนั้นภายในหกสิบวัน (มาตรา 23) ซึ่งเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายนี้มีการกำหนดผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนไว้อย่างชัดเจน และกำหนดเงื่อนไขที่สามารถปรับใช้ได้อย่างเป็นธรรม

5. การจ่ายค่าทดแทน

การจ่ายค่าทดแทนนั้นแม้จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็นรายครั้งในพระราชกฤษฎีกา แต่กฎหมายก็ได้กำหนดให้หลักเกณฑ์ที่จะเกิดขึ้นนั้นต้องคำนึงถึง ราคาของอสังหาริมทรัพย์ ณ วันที่ที่มีการกำหนดค่าทดแทน ขนาดที่ดิน สภาพและลักษณะการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอาจะมี และสภาพการใช้ที่ดินในบริเวณใกล้เคียง รวมทั้งภาพและลักษณะของภาระอันพึงมีแก่อสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนผลประโยชน์หรือความเสียหายที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนและประโยชน์สาธารณะ(มาตรา 30)

6. การอุทธรณ์กรณีที่ประชาชนไม่พอใจค่าทดแทน

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนไม่พอใจเงินที่ได้รับสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ไปรับเงินค่าทดแทน ซึ่งการพิจารณาอุทธรณ์นั้น กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการที่ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมายหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิทางวิศวกรรมศาสตร์หนึ่งคน และผู้มีความชำนาญในการประเมินอสังหาริมทรัพย์หนึ่งคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี โดยจะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน (มาตรา 36) หากผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนยังไม่พอใจผลการอุทธรณ์หรือการพิจารณาอุทธรณ์ได้ล่วงพ้นระยะเวลาหกสิบวัน ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนสามารถฟ้องต่อศาลได้ภายในสองปี (มาตรา 37) เห็นได้ว่ากฎหมายได้เล็งเห็นถึงความเดือดร้อนเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับผู้ที่เกี่ยวข้องและต้องการที่จะเร่งรัดให้เกิดการแก้ไขปัญหายอย่างเป็นระบบรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

7. การแสดงภาระแห่งอสังหาริมทรัพย์ในเอกสารสิทธิ

เพื่อให้บุคคลภายนอกหรือผู้ที่สนใจเข้าใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ได้รับทราบถึงภาระแห่งทรัพย์สินที่มีอยู่ก่อนกฎหมายได้กำหนดให้ต้องจดทะเบียนภาระในอสังหาริมทรัพย์ (มาตรา 15) และผลแห่งภาระในอสังหาริมทรัพย์นั้นจะคงอยู่โดยไม่มีกำหนดระยะเวลา (มาตรา 17) แต่หากอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ภายในสิบปี เจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิขอให้จดทะเบียนยกเลิกภาระในอสังหาริมทรัพย์ได้ (มาตรา 18)

หลักการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. 2540 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ถือเป็นหลักการที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการมุ่งจัดสรรผลประโยชน์สาธารณะให้มีความสมดุลกับประโยชน์ของเอกชน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหลักเกณฑ์ตามกฎหมายนี้ ควรมีการนำไปปรับใช้กับกรณีการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการถูกจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ซึ่งตั้งอยู่ในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ

4.3 ผลกระทบจากเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ

การที่รัฐเกิดขึ้นก็เพราะประชาชนทุกคนยอมสละอำนาจตามธรรมชาติของตนให้แก่รัฐในรูปแบบของสัญญาประชาคม เพื่อให้รัฐทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลและรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของรัฐอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนได้ แต่การกระทำเช่นนั้นจะต้องเกิดขึ้นด้วยความจำเป็นที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นด้วยวิธีการอื่น รวมทั้งจะต้องเป็นการกระทำที่ส่งผลร้ายแก่ประชาชนให้น้อยที่สุด ซึ่งการประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศตามมาตรฐานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ กำหนดให้เขตปลอดภัยในการเดินอากาศของสนามบินแผ่ออกไปจากปลายทางวิ่งแต่ละข้างถึง 15 กิโลเมตร โดยมีระยะสูงอนุญาตไม่เกินที่กำหนดไว้ ถือเป็นการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์แห่งการคมนาคมขนส่งทางอากาศอันเป็นประโยชน์สาธารณะ แต่ผลของการประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศนี้ ได้ส่งผลกระทบในรูปแบบของการจำกัดการใช้สิทธิของเจ้าของที่ดิน และผู้มีส่วนได้เสีย อันเป็นสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 29¹⁷⁶ มาตรา 34¹⁷⁷

¹⁷⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124, ตอนที่ 47 ก, (24 สิงหาคม 2550), 1, มาตรา 29 บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”.

¹⁷⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 34 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมืองหรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์

การเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักรหรือห้ามมิให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักรจะกระทำมิได้”.

และมาตรา 42¹⁷⁸ ทั้งนี้ผลกระทบในการประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ อาจแยกการพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

4.3.1 ผลกระทบในแง่ของลักษณะแห่งการจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินและผู้มีส่วนได้เสีย

โดยผลของกฎหมายตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในการกำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินหรือสถานที่ตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศเป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ โดยภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศนั้น ห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นหรือปลูกต้นไม้ยืนต้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หากปรากฏว่ามีการฝ่าฝืน พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างหรือตัด หรือย้ายต้นไม้ ค่าใช้จ่ายในการนี้ให้ผู้ฝ่าฝืนเป็นผู้ชดเชยให้

4.3.2 ผลกระทบในแง่ของลักษณะแห่งการบังคับใช้กฎหมายเพื่อจำกัดการใช้สิทธิของเจ้าของที่ดินและผู้มีส่วนได้เสีย

ผลของการประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศทำให้ที่ดินซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ของเขตปลอดภัยในการเดินอากาศย่อมต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 แต่อย่างไรก็ดี สำนักงานอัยการสูงสุดได้เคยวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มีเจตนารมณ์ที่จะบังคับใช้ในกรณีที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นภายหลังประกาศกำหนดเขตดังกล่าวว่ามีผลบังคับใช้เท่านั้น หากต้นไม้ยืนต้น อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ได้มีอยู่หรือเกิดขึ้นก่อนประกาศกำหนดเขตปลอดภัยมีผลบังคับแล้ว ก็ย่อมไม่ตกอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ ทำให้พนักงาน

¹⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 42 บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถาน และแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน และประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาดังกล่าว ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไปให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”.

เจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจที่จะออกใบอนุญาตหรือจัดการใด ๆ สำหรับในกรณีที่มีการออกใบอนุญาตโดยไม่ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะได้กำหนดเงื่อนไขอย่างไรหรือไม่แล้ว ใบอนุญาตและเงื่อนไข (ถ้ามี) ดังกล่าวก็ยังมีผลผูกพันอยู่ตลอดเวลาที่สิ่งเหล่านี้ยังคงสภาพ และอยู่ภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศอยู่เสมอ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะได้มีการเปลี่ยนแปลงผู้ครอบครองหรือผู้ถือกรรมสิทธิ์ในสิ่งเหล่านั้นหรือไม่ และพนักงานเจ้าหน้าที่ยังคงมีอำนาจตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 60 อยู่ตลอด

เห็นได้ว่า การจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินและผู้มีส่วนได้เสียในการห้ามปลูกสร้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือสั่งให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง หรือไม่ขึ้นต้นจะมีขึ้นก็ต่อเมื่อได้มีการประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศแล้ว หากสิ่งปลูกสร้างหรือไม่ขึ้นต้นได้มีก่อนการประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศจะถูกจำกัดสิทธิเฉพาะกรณีที่เจ้าของที่ดินหรือผู้มีส่วนได้เสียต้องการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเท่านั้น

4.3.3 ผลกระทบในแง่ของการรับรู้ถึงพื้นที่เขตปลอดภัยในการเดินอากาศของเจ้าของที่ดินและผู้มีส่วนได้เสียรวมทั้งประชาชนทั่วไป

เนื่องจากเขตปลอดภัยในการเดินอากาศถือเป็นการจำกัดการใช้สิทธิในห้วงอากาศเหนือพื้นดินอันเป็นพื้นที่ซึ่งไม่สามารถมองเห็นได้ด้วยตาเปล่า ดังนั้น การประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศต้องอ้างอิงจากอาณาเขตในทางปกครอง ซึ่งก็คือการอ้างอิงจากอาณาเขตของตำบล อำเภอ หรือจังหวัด ซึ่งแม้จะทำให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับอาณาเขตของเขตปลอดภัยในการเดินอากาศแต่ก็ทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง แต่การประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศนั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นเหตุให้มีการประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ จึงทำให้การประกาศเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงภายใต้ดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมโดยไม่จำเป็นต้องให้เจ้าของที่ดินและผู้มีส่วนได้เสียรวมทั้งประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมในกระบวนการก่อนมีการประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศแต่อย่างใด อีกทั้งภายหลังจากการประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศแล้วก็ไม่ได้มีการแจ้งเตือนใด ๆ ลงในเอกสารสิทธิทำให้ประชาชนทั่วไปไม่อาจทราบได้ถึงภาระในทรัพย์สินนั้น ทั้งควรคำนึงถึงลำดับศักดิ์ของประกาศที่ควรยกระดับเป็นการกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกามากกว่าการให้อำนาจรัฐมนตรีเพียงคนเดียวเพราะกระทบกับประชาชนจำนวนมาก

บทที่ 5

บทวิเคราะห์ และข้อเสนอแนะ

5.1 บทวิเคราะห์

การคมนาคมขนส่งในทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นทางบก ทางน้ำ ทางราง หรือทางอากาศ ตัวชี้วัดความสำเร็จคือ การที่สามารถขนส่งจากต้นทางไปยังปลายทางได้ด้วยความปลอดภัย ด้วยเหตุนี้ มนุษย์จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่จะต้องปฏิบัติเพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการคมนาคมขนส่ง โดยการคมนาคมขนส่งทางอากาศนั้นมีความแตกต่างจากวิธีการอื่น ๆ เพราะอากาศยานต้องอาศัยพื้นที่โล่งปราศจากสิ่งกีดขวางซึ่งก็คือสนามบินเพื่อการบินขึ้นและการลงจอดได้อย่างปลอดภัย อย่างไรก็ตามการขึ้นหรือลงจอดจำเป็นต้องอาศัยพื้นที่ในห้วงอากาศจำนวนหนึ่งเพื่อการไต่ระดับไปยังเพดานบินและการลดระดับสู่การลงจอด ดังนั้น พื้นที่ห้วงอากาศที่ไม่สามารถมองเห็นได้ด้วยตาเปล่าโดยรอบสนามบิน ย่อมถือเป็นส่วนหนึ่งของการขึ้นลงของอากาศยานที่ต้องมีการควบคุมความปลอดภัยด้วยการห้ามมิให้มีสิ่งกีดขวางใดล่วงล้ำเข้าไปในห้วงอากาศดังกล่าว และเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าพื้นที่ห้วงอากาศที่ว่ำนั้นมีอาณาบริเวณเพียงใด จึงจำเป็นต้องมีการประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ ซึ่งโดยสภาพของการบิน (the nature of aviation) มีลักษณะเป็นเรื่องราวระหว่างประเทศ (foreign element) กล่าวคือ จุดต้นทางและจุดปลายทางของการบินตั้งอยู่คนละประเทศ และอาจมีผู้โดยสารหลายสัญชาติ จึงมีหลายประเทศเข้ามาเกี่ยวข้อง ด้วยเหตุนี้ ทำให้การปรับระบบกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ในเรื่องหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในการคมนาคมขนส่งทางอากาศต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์สากลระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั่วโลก ซึ่งหลักเกณฑ์อันเป็นหัวใจสำคัญของการคมนาคมขนส่งทางอากาศที่ได้รับการยอมรับจากนานาชาติในปัจจุบัน คือ อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ซึ่งทำขึ้นที่เมืองชิคาโก เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ. 1944 หรือที่เรียกกันว่า อนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 (Chicago Convention 1944) ทั้งนี้ รูปแบบและข้อแนะนำที่พึงปฏิบัติระหว่างประเทศเกี่ยวกับเขตปลอดภัยโดยรอบสนามบิน ได้กำหนดไว้ในภาคผนวก 14 ของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ว่าด้วยสนามบิน (Aerodromes: Volumes I) โดยการควบคุมไม่ให้มี

สิ่งกีดขวางในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศโดยใช้วิธีการจำกัดความสูงของสิ่งปลูกสร้างหรือไม่ขึ้นต้นไม่ให้ล่งล้ำเข้าไปในห้วงอากาศจนกีดขวางหรือเป็นอุปสรรคต่อการเดินอากาศ ผลที่เกิดขึ้นย่อมทำให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือผู้มีส่วนได้เสียไม่อาจใช้ประโยชน์ในพื้นที่ห้วงอากาศของตนได้อย่างเต็มที่ตามเดิมหรือมีลักษณะเป็นการพรากกรรมสิทธิ์ในตัวของมันเอง แม้ว่าวัตถุประสงค์ของการประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศนั้นเป็นไปเพื่อความปลอดภัยในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่การที่รัฐได้จำกัดสิทธิในพื้นที่เขตปลอดภัยในการเดินอากาศในลักษณะถาวร ถือได้ว่าเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียโดยการพรากกรรมสิทธิ์ ผู้มีส่วนได้เสียที่ตั้งอยู่ในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศจึงชอบที่จะได้รับการชดเชยหรือเยียวยาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นตามสมควร ทั้งนี้ จากการศึกษากฎเกณฑ์ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศพบว่าตามมาตรฐานและข้อเสนอแนะตามภาคผนวก 14 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ได้กำหนดรูปแบบของเขตปลอดภัยบริเวณใกล้เคียงสนามบินที่ทุกประเทศต้องนำไปใช้ ผลจากการกำหนดดังกล่าวทำให้จำกัดสิทธิของผู้ที่มีที่ดินอยู่ในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ แต่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศไม่ได้กล่าวถึงแนวทางในการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบไว้ ทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักรและไทยก็ไม่ได้กำหนดหลักการเยียวยาไว้ในกฎหมายการบิน แต่พบในกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการผังเมือง ซึ่งระบบการเยียวยาของสหรัฐอเมริกามีการใช้อำนาจ Police Power เป็นอำนาจในการกำกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายผังเมืองของแต่ละมลรัฐที่ตราขึ้นจะแตกต่างกันออกไป และมีการจ่ายค่าทดแทนซึ่งถือว่าเป็นการเยียวยาตามกฎหมายการเวนคืน ส่วนระบบการเยียวยาของสหราชอาณาจักรมีการใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง ค.ศ. 1990 โดยกำหนดเขตต่าง ๆ ไว้ในกฎหมายผังเมืองและให้อำนาจท้องถิ่นในการทำผังเมืองเอง รวมทั้งมีการประเมินค่าสินไหมทดแทนสำหรับการเวนคืนตามกฎหมายการเวนคืน ส่วนระบบการเยียวยาของไทยมีการใช้กฎหมายผังเมืองในการแบ่งพื้นที่โดยการกำหนดสีของแต่ละประเภท แต่ไม่ได้มีการระบุพื้นที่สนามบินไว้โดยเฉพาะ นอกจากนี้ในเรื่องการจ่ายค่าทดแทนซึ่งถือว่าเป็นการเยียวยาความเสียหายก็ไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการในการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศนั้น เป็นไป ดังตารางเปรียบเทียบต่อไปนี้

ตารางที่ 5.1 สรุปเปรียบเทียบเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ

รายการ	ประเทศ		
	สหรัฐอเมริกา	สหราชอาณาจักร	ไทย
1. กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเขตปลอดภัย ในการเดินอากาศ	Title 49 of USA code-Transportation	The Air Navigation 2005	พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497
2. รูปแบบ/วิธีการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ	มีการใช้อำนาจ Police Power เป็นอำนาจในการกำกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายผังเมืองของแต่ละมลรัฐที่ตราขึ้น แต่การกำหนดและควบคุมย่านตามกฎหมายแม่แบบที่กำหนด และมีการจ่ายค่าทดแทนซึ่งถือว่าการเยียวยาตามกฎหมายการเวนคืน	มีการใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง ค.ศ. 1990 มีการกำหนดเขตต่าง ๆ ไว้ในกฎหมายผังเมืองโดยให้อำนาจท้องถิ่นในการทำผังเมืองเอง และมีการประเมินค่าสินไหมทดแทนสำหรับการเวนคืนตามกฎหมายการเวนคืน	มีการใช้กฎหมายผังเมืองในการแบ่งพื้นที่โดยการกำหนดสีของแต่ละประเภท แต่ไม่ได้มีการระบุพื้นที่สนามบินโดยเฉพาะ และในเรื่องการจ่ายค่าทดแทนซึ่งถือว่าการเยียวยาความเสียหาย ไม่ได้กำหนดไว้เฉพาะ ดังนั้นจึงเวนคืนตามพระราชบัญญัติการเวนคืน พ.ศ. 2530 มาตรา 21 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ว่าด้วยละเมิดมาใช้แทน
3. การอุทธรณ์		กระบวนการอุทธรณ์ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในกระบวนการผังเมืองของประเทศสหราชอาณาจักร เนื่องจากเป็นกลไกในการควบคุมตรวจสอบความถูกต้อง และความสมดุลของการปฏิบัติงานผังเมืองทั้งของฝ่ายประชาชนและรัฐบาล โดยเฉพาะ-	

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

รายการ	ประเทศ		
	สหรัฐอเมริกา	สหราชอาณาจักร	ไทย
3. การอุทธรณ์ (ต่อ)		อย่างยิ่งคือการควบคุมการทำงานของหน่วยงานท้องถิ่น เพราะเป็นกระบวนการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ในกรณีที่ประชาชนไม่พอใจผลการอุทธรณ์ที่อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการผังเมืองท้องถิ่น สามารถยื่นอุทธรณ์ไปที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดูแลเรื่อง ผังเมืองพิจารณา และผู้ตรวจการผังเมืองจะเป็นจะเป็นผู้ตัดสินใจ	
4. การประกาศให้สาธารณชนรับทราบ	มลรัฐมีการประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศให้ประชาชนรับทราบโดยเป็นไปตาม FAA และประชาชนทราบแนวทางปฏิบัติ	มีการประกาศเขตปลอดภัยให้ประชาชนทราบโดยประชาชนเป็นผู้มีส่วนร่วมในการรับทราบเป็นอย่างมาก	มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาและประกาศให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบเท่านั้น

แม้ว่าในประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และประเทศไทยจะไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตปลอดภัยในการเดินอากาศบริเวณโดยรอบสนามบินสำหรับการเยียวยาผู้มีส่วนได้เสียซึ่งได้รับผลกระทบจากการถูกพรางกรรมสิทธิ์ แต่ศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีคำตัดสินในคดี *McCarran Int'l Airport v. Sisolak* โดยยอมรับว่ากฎที่จำกัดความสูงของสิ่งปลูกสร้างในห้วงอากาศเหนือที่ดินของเอกชน ที่ตั้งอยู่บริเวณที่เป็นพื้นที่วิกฤตในการบินขึ้นของสนามบิน เท่ากับเป็นการให้สิทธิแก่เครื่องบินเป็นการถาวรในการบินต่ำกว่าความสูง 500 ฟุตเหนือพื้นดิน และเป็นการก่อให้เกิดการครอบครองทางกายภาพในห้วงอากาศของเจ้าของที่ดิน ทำให้การพัฒนาที่ดินในห้วงอากาศของนาย Sisolak ถูกจำกัดซึ่งเป็นการพรางสิทธิของนาย Sisolak ในตัวของมันเอง และเพื่อเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบศาลได้กำหนดค่าเสียหายให้แก่ นาย Sisolak ด้วยสำหรับในประเทศอังกฤษศาลในคดี *Gifford v Dent* (1926) WN 336 ลงความเห็นว่สิ่งของที่สร้างขึ้นบนผาผนังเหนือพื้นดินและมีขนาด 4 ฟุต 8 นิ้ว (1.4 เมตร) จากผนังจะเป็นการบุกรุกน่านฟ้าของโจทก์เพราะเป็นการละเมิดสิทธิที่ถาวรในน่านฟ้าบนที่ดิน และในคดี *Rodrigues v Ufton* (1894) 20 VLR 539 ศาลได้ชี้ว่าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์จะสามารถยื่นฟ้องในการกระทำที่ละเมิดต่อน่านฟ้าในกรณีที่เจ้าของที่ดินมีสิทธิในแร่ที่อยู่บนหรือใต้พื้นดินนั้นและเจ้าของที่ดินกำลังครอบครองหรือเจ้าของที่ดินได้รับผลกระทบในผลประโยชน์จากที่ดินนั้น แต่สำหรับประเทศไทยยังไม่เคยมีคำพิพากษาในประเด็นการเยียวยาผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบจากการประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ เพราะยังไม่มีบทบัญญัติที่จะสามารถนำไปอ้างเป็นฐานแห่งการใช้สิทธิฟ้องร้องได้ คงมีแต่การขนส่งทางรางที่มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. 2540 ที่มีการเยียวยาเจ้าของที่ดินใต้ บน หรือเหนือรางที่ได้รับความเสียหายจากการถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินของตน

กล่าวโดยสรุป การคมนาคมขนส่งทางอากาศถือเป็นบริการสาธารณะที่รัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม จึงเป็นหน้าที่ซึ่งเอกชนจะต้องเสียสละประโยชน์ส่วนตนให้แก่สังคม เช่น กรณีการบินผ่านของเครื่องบินในน่านฟ้าเหนือที่ดินของเอกชนในระดับสูงจนไม่เป็นการรบกวนหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนเกินสมควรย่อมสามารถกระทำได้ แม้จะเป็นการล่วงล้ำน่านฟ้าเหนือที่ดินของเอกชน หากเป็นการบินผ่านด้วยความสุจริตเพื่อประโยชน์สาธารณะในการคมนาคมขนส่งทางอากาศ โดยที่รัฐไม่ต้องเยียวยาแก่เอกชน แต่ในกรณีที่รัฐจำกัดสิทธิของเอกชนในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศจนมีลักษณะเป็นการถาวรหรือกล่าวได้ว่าเป็นการพรางกรรมสิทธิ์ในตัวของมันเอง ทำให้เอกชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายเกินสมควร ดังนั้นจึงชอบจะให้เอกชนหรือผู้มีส่วนได้เสียได้รับการเยียวยา

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตปลอดภัยในการเดินอากาศบริเวณโดยรอบสนามบินสำหรับการเยียวยาผู้มีส่วนได้เสียซึ่งได้รับผลกระทบจากการถูกพรางกรรมสิทธิ์พบว่ากฎหมายไม่ได้มีการบัญญัติไว้ แต่ในกรณีของการจำกัดสิทธิบริเวณใต้บน หรือเหนือผิวดินของผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างรถไฟฟ้ามหานครซึ่งมีลักษณะเป็นการพรางกรรมสิทธิ์เหมือนกัน โดยกฎหมายได้มีการกำหนดมาตรการในการเยียวยาเจ้าของที่ดินหรือผู้มีส่วนได้เสียอย่างชัดเจนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. 2540 ดังนั้น จึงเห็นสมควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 โดยบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมให้มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตปลอดภัยในการเดินอากาศบริเวณโดยรอบสนามบินสำหรับการเยียวยาผู้มีส่วนได้เสียซึ่งได้รับผลกระทบจากการถูกพรางกรรมสิทธิ์ โดยยึดตามหลักกฎหมายที่สามารถปรับใช้กันได้ ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. 2540 เพื่อให้เกิดการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนแก่ผู้มีส่วนได้เสียอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประการ คือ ข้อเสนอแนะในทางกฎหมายและข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติ ดังนี้

5.2.1 ข้อเสนอแนะในทางกฎหมาย

จากที่ผู้เขียนได้ศึกษาค้นคว้ารวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องนำมาวิเคราะห์กับประเด็นปัญหาในทางกฎหมายแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าอาจแบ่งข้อเสนอแนะในทางกฎหมายเป็น 2 แนวทางดังนี้

5.2.1.1 ข้อเสนอสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

1. ควรมีการแก้ไขปรับปรุงมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ในลำดับศักดิ์ของการประกาศกำหนดเขตปลอดภัยจากการให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ เป็นให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ เนื่องจากมีความสำคัญและกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง สมควรยกลำดับศักดิ์ขึ้นอันจะทำให้ประชาชนรับรู้ได้กว้างขวางขึ้น

2. ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 โดยกำหนดให้มีมาตรการในการเยียวยาเจ้าของที่ดินหรือผู้มีส่วนได้เสียซึ่งได้รับผลกระทบถูกจำกัดสิทธิในที่ดินของตนจากการประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศและเพื่อไม่เป็นการเพิ่มภาระ

ให้แก่รัฐจนเป็นอุปสรรคในการก่อสร้างสนามบิน รัฐอาจเลือกผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเยียวยาให้แก่ ผู้โดยสาร ผู้ที่รับขนส่ง หรือผู้ที่มาใช้บริการสนามบิน

3. ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในกรณีที่สิ่งกีดขวางเกิดขึ้นก่อนการประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศโดยอาจให้นำหลักเกณฑ์การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบมาใช้ด้วย

4. ควรแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 กรณีฝ่าฝืนการจำกัดสิทธิการใช้แดนแห่งกรรมสิทธิ์ในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศให้มีโทษทางอาญาหากผู้ฝ่าฝืนกระทำการไปโดยไม่ได้รับอนุญาต เพื่อให้เกิดความปลอดภัยโดยรวม เนื่องจากเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัตินี้ มุ่งคุ้มครองความปลอดภัยในการเดินอากาศหากมีปัจจัยภายนอกที่กระทบต่อการเดินอากาศแล้ว กฎหมายย่อมต้องมีมาตรการบังคับแก่ผู้ที่ละเมิดต่อกฎหมายด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เพราะการฝ่าฝืนนั้นได้ส่งผลกระทบเป็นวงกว้างต่อระบบการคมนาคมขนส่งทางอากาศ ดังนั้น ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาจึงควรมีการกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืน เช่น โทษปรับ และหากยังเพิกเฉยก็อาจกำหนดให้เป็นการปรับในอัตราก้าวหน้า หรือเพิ่มโทษจำคุกด้วยก็ได้ เพื่อให้สอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สังคมและเพื่อทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้น

5.2.1.2 ข้อเสนอสำหรับการร่างกฎหมายขึ้นมาบังคับใช้เป็นการเฉพาะ

จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาในประเด็นปัญหาการถูกจำกัดสิทธิในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ พบว่าปัญหานี้เป็นการจำกัดสิทธิที่มีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือเป็นเพียงการจำกัดการใช้สิทธิด้วยการเพิ่มภาระบางประการ แต่ไม่ได้เป็นการแย่งการครอบหรือให้โอนกรรมสิทธิ์ไปโดยเด็ดขาด ซึ่งคล้ายกับประเด็นปัญหาการจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินและผู้มีส่วนได้เสียในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ได้ผิวดินเป็นอย่างยิ่ง โดยในปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาสิ่งสาธารณูปโภคเพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. 2540 เพื่อแก้ไขและเยียวยาปัญหาดังกล่าวแล้ว โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเกิดขึ้นเพื่อแก้ปัญหการเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้ผิวดินเพื่อการก่อสร้างรถไฟใต้ดินของรัฐ จากการใช้อำนาจที่ได้ก่อให้เกิดภาระแก่ทรัพย์สินในลักษณะที่เป็นการจำกัดสิทธิเพียงการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ได้ผิวดิน แต่ไม่ได้เป็นการโอนกรรมสิทธิ์คืนแก่รัฐเจ้าของที่ดินยังคงสามารถใช้ประโยชน์จากผิวดินได้ตามปกติ

ดังนั้น จึงอาจตรากฎหมายเฉพาะเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาสิ่งสาธารณูปโภคเพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. 2540 ที่เกี่ยวกับการเยียวยาเจ้าของที่ดินหรือผู้มีส่วนได้เสียซึ่งได้รับผลกระทบจากการประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ

อนึ่ง ไม่ว่าจะแก้ไขกฎหมายการเดินอากาศหรือจัดทำกฎหมายเฉพาะ ควรคำนึงถึงเรื่องต่อไปนี้

1. หลักการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ

ลักษณะของการจำกัดสิทธิของผู้ได้รับผลกระทบจากเขตปลอดภัยในการเดินอากาศมีลักษณะความหนักเบาไม่เท่ากัน โดยระดับการถูกจำกัดสิทธิสำหรับผู้ที่อยู่ใกล้กับสนามบินจะได้รับผลกระทบมากที่สุดแล้วจึงลดลงเป็นลำดับตามระยะห่างของที่ดินกับสนามบิน ยิ่งห่างจากสนามบินมากการจำกัดสิทธิก็จะยิ่งเบาบางลง ดังนั้น จึงควรกำหนดให้หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนโดยคำนึงถึงลักษณะและความมากหรือน้อยของข้อจำกัดสิทธิอันเป็นภาระในอสังหาริมทรัพย์อันพึงมีขึ้นแก่อสังหาริมทรัพย์นั้นด้วย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

2. ผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทน

กฎหมายควรกำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนจากการที่ดินได้รับผลกระทบจากการประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศอย่างชัดเจน โดยในกรณีเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองจะต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีเจ้าของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างจะต้องเป็นสิ่งปลูกสร้างที่มีอยู่ก่อนวันประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ ในกรณีผู้เช่าจะต้องเป็นสัญญาเช่าที่มีอยู่ก่อนวันประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ และในกรณีดินไ้มยีนดินจะต้องมีอยู่ก่อนวันประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ

3. หลักการแสดงภาระแห่งทรัพย์สินในเอกสารสิทธิ

การรับรู้ถึงภาระในทรัพย์สินโดยส่วนใหญ่กฎหมายมักกำหนดให้แสดงภาระในทรัพย์สินไว้ในเอกสารสิทธิอยู่แล้ว เช่น การจดทะเบียนจำนองหรือภาระจำยอมด้านหลังโฉนดที่ดิน เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ที่จะมีส่วนได้เสียรับทราบถึงภาระซึ่งติดอยู่กับทรัพย์สินนั้นตั้งแต่ต้น และหากเป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศที่ไม่อาจมองเห็นได้ด้วยตาเปล่าแล้ว หลักการนี้ย่อมมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการป้องกันไม่ให้เกิดการกล่าวอ้างเป็นประเด็นปัญหาขึ้นภายหลัง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ควรบัญญัติให้มีการบังคับการบันทึกภาระแห่งทรัพย์สินหรือที่ดินซึ่งอยู่ในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ

4. อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเข้าสำรวจพื้นที่ เพื่อการออกแบบและวางแผนในการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน

โดยให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการเข้าไปตรวจตรา ใช้อ้อย หรือ ครอบครองอสังหาริมทรัพย์เป็นการชั่วคราวได้ตามความจำเป็น หรือการขุดเจาะพื้นดินไม้ หรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ไม่ใช่โรงเรียนหรือที่อยู่อาศัย รวมทั้งสามารถเคลื่อนย้ายสิ่งของได้ตามจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการสำรวจ ซึ่งการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในส่วนนี้จะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงเรียนโดยการแจ้งล่วงหน้าเป็นหนังสือในระยะเวลาพอสมควร ในกรณีที่ได้รับความยินยอมจะต้องมีเจ้าหน้าที่สำรวจในท้องที่ตามไปเป็นพยานด้วย ทั้งนี้จะต้องดำเนินการ

ในช่วงเวลาหลังพระอาทิตย์ขึ้นและก่อนพระอาทิตย์ตกเท่านั้น หากการเข้าดำเนินการได้ก่อให้เกิดความเสียหายใด ๆ เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิอื่นมีสิทธิได้รับค่าทดแทน

นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ควรต้องมีอำนาจออกหนังสือเรียกให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์นำเอกสารสิทธิ์มาแสดงแก่เจ้าหน้าที่หรือให้ข้อเท็จจริงใด ๆ เกี่ยวกับสภาพของอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถกำหนดเขตปลอดภัยในการเดินอากาศอย่างถูกต้องและชอบธรรม ซึ่งหากมีผู้ขัดขวางหรือไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียกของเจ้าหน้าที่ก็ควรมีโทษทางอาญาเพื่อเป็นมาตรการบังคับให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

5. หลักเกณฑ์ในการปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับลักษณะการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน

กฎหมายต้องวางหลักเกณฑ์ให้เจ้าหน้าที่สามารถทำความเข้าใจของทรัพย์สินได้โดยในกรณีที่มีการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นการสร้างภาระให้แก่อสังหาริมทรัพย์รัฐอาจเยียวยาให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิได้รับเงินทดแทน แต่หากเป็นกรณีที่รัฐจำเป็นต้องใช้ประโยชน์จากที่ดินทั้งหมด ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนมาใช้บังคับแทน ซึ่งการปรับใช้กฎหมายเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน เพราะจะไม่เป็นการใช้อำนาจรัฐจนก่อให้เกิดผลกระทบแก่ประชาชนจนเกินสมควร

5.2.2 ข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติ

5.2.2.1 หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบ อาทิเช่น กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมการบินพลเรือน ควรประสานงานกันในเรื่องเขตปลอดภัยในการเดินอากาศซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของตน เพื่อให้เกิดความชัดเจนถูกต้อง และเกิดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ประชาชนทำให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเป็นธรรม

5.2.2.2 เขตปลอดภัยที่อยู่ในพื้นที่ของหน่วยงานท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลนคร เทศบาลตำบล ต้องร่วมกันประสานข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความชัดเจน ถูกต้อง และผลักดันให้ประชาชนเกิดความตื่นรู้ในสิทธิและหน้าที่ของตนตามกฎหมาย

5.2.2.3 หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องมีการประกาศหรือเผยแพร่เขตปลอดภัยในการเดินอากาศให้ประชาชนทราบทั้งข้อเท็จจริงและข้อกำหนดโดยให้มีความชัดเจน ถูกต้อง กระชับ และตรงกลุ่มเป้าหมาย โดยอาจมีการเผยแพร่ด้วยการโฆษณาติดป้ายประกาศหรือประกาศทางหนังสือพิมพ์ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าของหรือผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินรับทราบและปฏิบัติตามแนวทางที่กฎหมายได้วางไว้

5.2.2.4 สนามบินควรมีการตรวจสอบข้อมูลกับกรมการบินพลเรือนเพื่อปรับปรุงข้อมูลเรื่องสิ่งกีดขวางภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศที่ประกาศใน AIP-Thailand ของหน่วยงาน ทั้งในหัวข้อ Aerodrome Obstacle และ Aerodrome Obstacle Chart Type A ให้เป็นปัจจุบัน

5.2.2.5 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

เนื่องจากเขตปลอดภัยในการเดินอากาศเป็นพื้นที่ซึ่งกำหนดขึ้นโดยผลของกฎหมาย ทำให้ไม่อาจมองเห็นด้วยตาเปล่า ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนและการรับรู้ในสิทธิของตนจึงเป็นหลักการสำคัญที่ควรกำหนดไว้ โดยให้ถือเป็นหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการจัดทำแผนดำเนินการ พร้อมทั้งแผนที่โดยสังเขปให้ประชาชนที่อยู่ภายในบริเวณเขตปลอดภัยในการเดินอากาศทราบ รวมถึงให้มีการปักป้ายแสดงแนวเขตปลอดภัยในการเดินอากาศเป็นระยะ

กล่าวโดยสรุป ปัญหา “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ บริเวณโดยรอบสนามบิน: ศึกษาผลกระทบและการเยียวยาผู้มีส่วนได้เสีย” สามารถแก้ไขเบื้องต้นด้วยวิธีการเพิ่มการรับรู้ของประชาชน และการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ แต่หากจะแก้ไขปัญหาซึ่งมีลักษณะเฉพาะและเป็นปัญหาในทางเทคนิคเช่นนี้ให้เกิดผลสำเร็จยั่งยืน ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 จะเป็นทางออกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่าหากมีการย้ายสนามบิน เขตปลอดภัยในการเดินอากาศที่ได้ประกาศไปแล้วจะมีสถานะและผลทางกฎหมายอย่างไร ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นนี้ต่อไป



รายการอ้างอิง

รายการอ้างอิง

- กฎกระทรวง (พ.ศ. 2518) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518. (2518, 22 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ, เล่ม 92, ตอนที่ 218, หน้า 20-25.
- กรินทร์ กลิ่นขจร. (ม.ป.ป.). ข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับปัญหาทำอากาศยานสุวรรณภูมิ ผังเมือง และธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม. สืบค้นเมื่อ 5 เมษายน 2556, จาก [http://www.tei.or.th/publications/2010download/03Town%20Country %20Planning.pdf](http://www.tei.or.th/publications/2010download/03Town%20Country%20Planning.pdf)
- ชนบ มากบุญ. (2549). ปัญหาทางกฎหมาย ในการใช้ที่ดินของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน. มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- จุมพต สายสุนทร. (2552). กฎหมายระหว่างประเทศ (เล่ม 1) (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล. (2543). กฎหมายอากาศ (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล. (ม.ป.ป.). เอกสารการสอน วิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์ และทรัพย์สิน. เชียงราย: มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2531). ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครองตามแนวคิดของฝรั่งเศส, ใน เอกสาร โครงการฝึกอบรมนิติกรหลักสูตรสัญญาทางปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- ธนพล จาดใจดี. (2537). เรื่องราวต่าง ๆ เกี่ยวกับประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ไทยเจริญการพิมพ์.
- นัยนา เกิดวิชัย. (2549). รายงานการวิจัยการใช้ประโยชน์ที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

เนาวรัตน์ โรจน์ชีวิน. (2546). *การสร้างกฎเกณฑ์และข้อบังคับการให้เป็นไปตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญาว่าด้วย การบินพลเรือนระหว่างประเทศโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2536). *กฎหมายมหาชน เล่ม 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2535). *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.

ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินเชียงราย ในท้องที่อำเภอเมืองเชียงราย และอำเภอเวียงชัย จังหวัดเชียงราย เป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ พ.ศ. 2535. (2535, 15 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 109, ตอนที่ 118 ง, หน้า 9997-9998.

ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินเชียงใหม่ ท้องที่อำเภอแมริม อำเภอสันทราย อำเภอเมืองเชียงใหม่ อำเภอหางดง และอำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ เป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ พ.ศ. 2535. (2535, 20 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ, เล่ม 109 ตอนที่ 39 ง, หน้า 22-23.

ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินดอนเมือง กรุงเทพมหานคร เป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ พ.ศ. 2540. (2540, 28 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114, ตอนที่ 86 ง, หน้า 5-7,

ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินสุวรรณภูมิเป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ พ.ศ. 2551. (2551, 6 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 125, ตอนพิเศษ 26 ง, หน้า 5.

ประมุข สุวรรณสร. (2485). *คำสอนชั้นปริญญาโท กฎหมายของประเทศเองโกแซกซอน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประยูร กาญจนกุล. (2533). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497. (2497, 14 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 71, ตอนที่ 58, หน้า 1249-1279.

พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522. (2522, 2 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ, เล่ม 29, ตอนที่ 1 พ. หน้า 1-23.

พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510. (2510, 15 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 84, ตอนที่ 75, หน้า 601-624.

พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521. (2521, 28 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ, เล่ม 95, ตอนที่ 152, หน้า 1-26.

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518. (2518, 13 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ, เล่ม 92, ตอนที่ 33 หน้า 8-66.

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511. (2511, 2 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ, เล่ม 85, ตอนที่ 102, หน้า 1-27.

พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช 2477. (2477, 28 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 51, หน้า 768-786

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530. (2530, 19 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ, เล่ม 104, ตอนที่ 164, หน้า 1-24.

พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522. (2522, 30 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ, เล่ม 96, ตอนที่ 67, หน้า 29-54.

ภัทรจิตร แก้วอ้อม. (2552). มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ที่ดินภายใต้กรอบผังเมืองรวม. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน. มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.

มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. (2552). รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา อธิบายมาตรา พร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. (2550, 24 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124, ตอนที่ 47 ก, หน้า 1-127.

ราชบัณฑิตยสถาน. (2525). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525, กรุงเทพฯ: นามมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์.

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2538). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ศักดิ์ดา ธนิตกุล. (2551). คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ศุภเชษฐ์ คุสุวรรณ. (2540). ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2547). รายงานการศึกษาลบสูญหาย: โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ: กรณีศึกษา ประเทศสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพฯ: ศูนย์ฯ.

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2547). รายงานการศึกษาลบสูญหาย: โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ: กรณีศึกษา สหราชอาณาจักร. กรุงเทพฯ: ศูนย์ฯ.

สมชาย พิพุทธวัฒน์. (2553, กันยายน). สนามบิน กับ ท่าอากาศยาน aerodrome & airport. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2(1), 31-32.

สมชาย พิพุทธวัฒน์. (ม.ป.ป.). เอกสารการสอน วิชากฎหมายอากาศ (Air Law). เชียงราย: มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.

สมยศ เชื้อไทย. (2540). คำอธิบายกฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป (เล่ม 1) (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สมยศ เชื้อไทย. (2540). หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สมาหารหิตะคดี, ชุน, (โป๊ โปรคูปต์). (2549). *พจนานุกรมกฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

สิทธิพร ภิรมย์รัตน์. (2543). *กฎหมายและการบริหารผังเมืองของท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุวรรณ มหัตเตชากุล. (2535). *การกำหนดเงินค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

เสนีย์ ปราโมทย์, ม.ร.ว. (2551). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะ ททรัพย์*. กรุงเทพฯ: พลสยาม.

หัตถุณี วิฑิตวิริยกุล. (2533, มิถุนายน). ทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งแยกขอบเขตของกฎหมาย: ระหว่าง กฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน. *วารสารนิติศาสตร์*, 20(2), 170.

อุกฤษ มงคลนาวิน. (2525). กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายฝรั่งเศส. *บทบัญญัติ*, 29, ตอนที่ 3, 538-548.

อุมาพร หารินพลสิทธิ์. (2549). *ระบบบริหารความปลอดภัยในบริการเดินอากาศ ณ ท่าอากาศยาน สุวรรณภูมิ: กรณีศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินงานของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด กับมาตรฐานและข้อเสนอแนะขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ*. ภาคนิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการบิน. มหาวิทยาลัยรัตนบัณฑิต, กรุงเทพฯ.

Aeronautics Act 1985. (1985). R.S.C., c. A-2, Last amendment on January 1, 2012, Retrieved 2012, June, 27, from <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/A-2/>

Airport Act 1986. (1986). Retrieved 2013, 5 August, from <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/31/section/2>

Aust, A. (2000). *Modern treaty law and practice*. United Kingdom: Cambridge University.

Boyer, R. E. (1981). *Survey of the law of property* (3rd ed.). St. Pual Minn, MN: West Publishing Co.

Buergenthal T. (1969). *Law-making in the international civil aviation organization*. New York: Syracuse University.

Civil Aviation Authority. (n.d.). *Public safety zones*. Retrieved 2013, October 20, from <http://www.caa.co.uk/default.aspx?catid=375&pagetype=70&gid=1812>

Donahue, C., Kauper, T. E. & Martin, P. W. (1974). *Case and material on property: An introduction to the concept and the institution*. St. Pual Minn, MN: West Publishing Co., 301-302, อ้างถึงใน อานุกาพ นันทพันธ์. (2539). *กรรมสิทธิ์ในแร่ตามกฎหมายไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

Federal Aviation Administration. (2009, September). *FAA Airport Compliance Manual-Order 5190.6B*. Retrieved 2013, 5 December, from http://www.faa.gov/airports/resources/publications/orders/compliance_5190_6/

Griffith, E. S. (1967). The ethical foundations of the public interest, In C. J. Friedrich (Ed.). *The public interest*. California: Atherton Press.

Henry, G. S. (1980). *International institutional law*. Netherland: Sijthoff&Noordhoff.

Henszey, B. N. & Friedman, R. M. (1984). *Real estate law* (2nd ed.). New York: John Wiley & Son.

ICAO. (n.d.). *Annex 14*. Retrieved 2014, 10 January, from <http://www.icao.int/safety/ism/ICAO%20Annexes/Annex%2014.pdf>

Lawson, F. H. (1958). *Introduction to the law of property*. Oxford: Clarendon Press.

Matte, N. M. (1981). *Treaties on air-Aeronautical law*. Toronto, Canada: The Carswell Co. Ltd.

Milde, M. (1996). Enforcement of aviation safety standard-problems of safety oversight. *Zeitschrift fur Luft-und Weltraumrecht*, 45. Germany: Institute of Air and Space Law, University Cologne, 91, 93.

- Milde, M. (2001). Aviation safety oversight: Audits and the law. *Annals of Air and Space Law*, XXVI, 165.
- Montgomery, J. D. (1967). Public interest in the ideologies of national development, In C. J. Friedrich (Ed.). *The public interest*. California: Atherton Press.
- Niemeyer, G. (1967). Public interest and private utility, In C. J. Friedrich (Ed.). *The public interest*. California: Atherton Press.
- Platt, R. H. (1996). *Land use and society*. Washington: Island Press.
- Professional Pilots Rumour Network. (n.d.). *Bernstein vs Sky views*. Retrieved 2013, 16 October, from www.pprune.org
- Skubiszewski, K. (1965-66). *Enactment of law by international organizational*. British: Year Book of International Law.
- Smith, J. C. (1988). *Neighboring property owners*. New York: Clark Boardman Callaghan.
- Supreme Court of the Nevada. (2006, 13 July). *McCarran Int'l Airport v. Sisolak*, 122 Nev. Adv. Op. No.58, Retrieved 2013, 15 October, from www.planing.org/amicus/pdf/mccarran/decision.pdf
- The Meaning of Land. (n.d.). *LJP Investments Pty Ltd v Howard Chia Investments Pty Ltd*. Retrieved 2013, October 16, from www.oup.com.au
- The Meaning of Land. (n.d.). *Permanent encroachments*. Retrieved 2013, October 16, from www.oup.com.au
- U.S. Government Printing. (2011). *United Code Title 49-TRANSPORTATION*. Retrieved 2012, 14 February, from <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2011-title49/html/USCODE-2011-title49.htm>



ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ประกาศกระทรวงคมนาคม
เรื่อง กำหนดเขตใกล้เคียงสนามบินดอนเมืองกรุงเทพมหานคร
เป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ พ.ศ. 2540

หน้า ๕

เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๘๖ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๐

ประกาศกระทรวงคมนาคม

เรื่อง กำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินดอนเมือง กรุงเทพมหานคร
เป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๐

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ออกประกาศไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้ยกเลิกประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเขตปลอดภัยในการเดินอากาศบริเวณสนามบินดอนเมือง กรุงเทพมหานคร ประกาศ ณ วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๒๗

ข้อ ๒ ให้กำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินดอนเมือง แขวงตลาดบางเขน เขตดอนเมือง กรุงเทพมหานคร เป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ ดังต่อไปนี้

บริเวณ ก. กำหนดเขตดังนี้

ด้านเหนือ อาณาบริเวณจากจุดกึ่งกลางหัวทางวิ่ง ๒๑ ขวา (ทางวิ่งฝั่งตะวันตก) ที่ต่อออกไป ๖๐ เมตร และจุดกึ่งกลางหัวทางวิ่ง ๒๑ ซ้าย (ทางวิ่งฝั่งตะวันออก) ที่ต่อออกไป ๖๐ เมตร กำหนดแนวเส้นตรงลากเป็นมุมฉากออกไปทางซ้ายและขวาช้างละ ๑๕๐ เมตร และจากจุดปลายแนวเส้นตรงทั้งสอง (กำหนดโดย ๕ และ ๖) กำหนดแนวเส้นทำมุม ๘.๕ องศา กับแนวนานทางวิ่งที่ต่อออกไปไปบรรจบเส้นตัดที่ระยะ ๑.๕ กิโลเมตร จากหัวทางวิ่งทั้งสอง (กำหนดโดย ๑ และ ๒) ซึ่งรวมท้องที่ตำบลคลองสาม ตำบลคลองสี่ อำเภอคลองหลวง ตำบลบึงยี่โถ ตำบลประชาธิปัตย์ อำเภอธัญบุรี ตำบลคูคต ตำบลตลาดสวาย อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี เขตดอนเมือง กรุงเทพมหานคร ยกเว้นบริเวณใกล้เคียงสถานที่ตั้งเครื่อง

หน้า ๖

เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๘๖ ง

ราชกิจจานุเบกษา

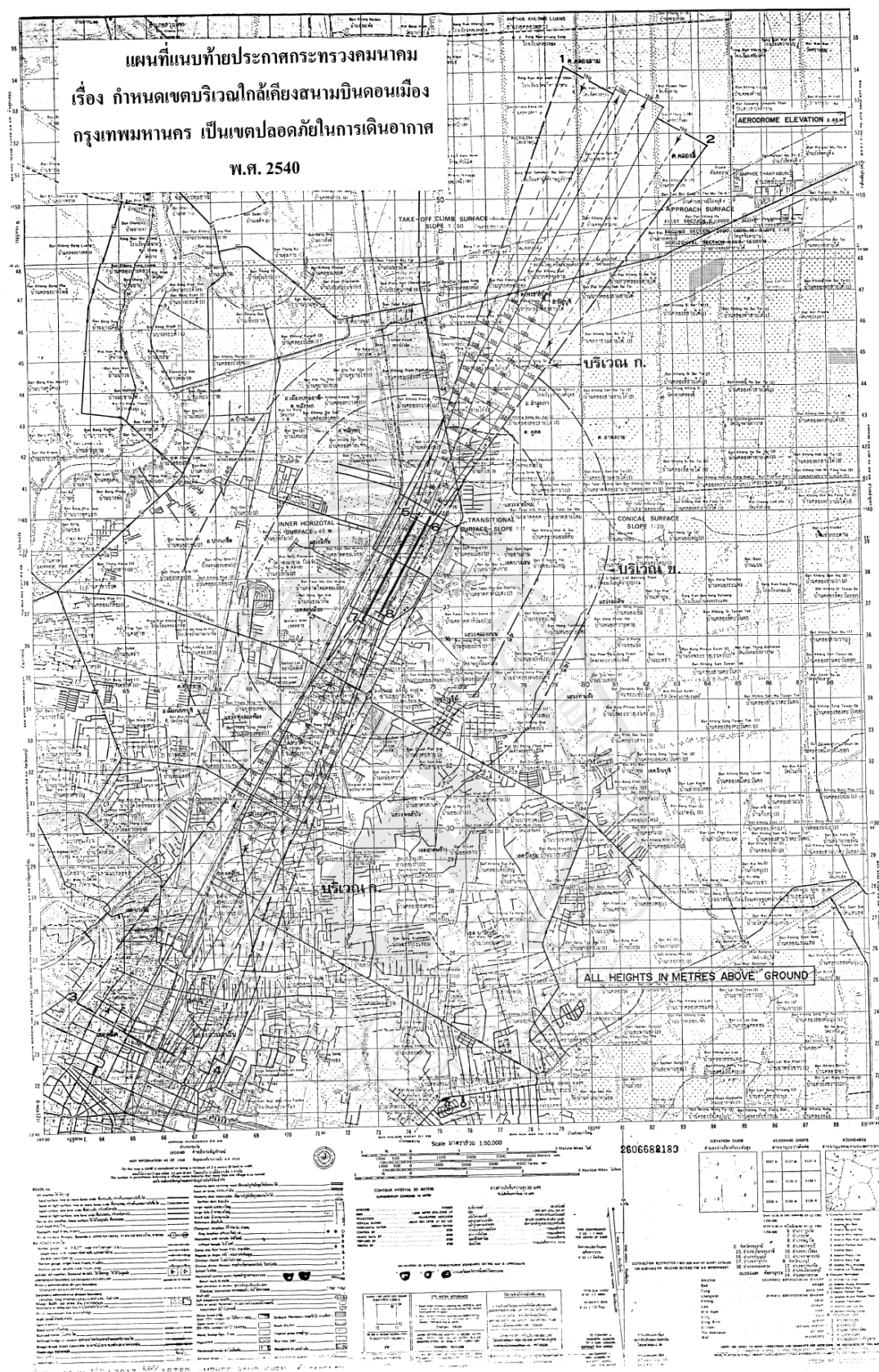
๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๐

อำนวยความสะดวกในการเดินอากาศที่ตำบลรังสิต อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี ตามประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ ดังปรากฏตามแผนที่ท้ายประกาศนี้

ด้านใต้ อาณาบริเวณจากจุดกึ่งกลางหัวทางวิ่ง ๐๓ ซ้าย (ทางวิ่งฝั่งตะวันตก) ที่ต่อออกไป ๖๐ เมตร และจุดกึ่งกลางหัวทางวิ่ง ๐๓ ขวา (ทางวิ่งฝั่งตะวันออก) ที่ต่อออกไป ๖๐ เมตร กำหนดแนวเส้นตรงลากเป็นมุมฉากออกไปทางซ้ายและทางขวาช้างละ ๑๕๐ เมตร และจากจุดปลายแนวเส้นตรงทั้งสอง (กำหนดโดย ๓ และ ๔) กำหนดแนวเส้นทำมุม ๘.๕ องศา กับแนวขนานทางวิ่งที่ต่อออกไป ไปบรรจบเส้นตัดที่ระยะ ๑๕ กิโลเมตร จากหัวทางวิ่งทั้งสอง (กำหนดโดย ๓ และ ๔) ซึ่งรวมท้องที่เขตบางซื่อ เขตดุสิต เขตพญาไท เขตจตุจักร เขตบางเขน เขตดอนเมือง กรุงเทพมหานคร ดังปรากฏตามแผนที่ท้ายประกาศนี้

บริเวณ ข. กำหนดเขต ดังนี้

อาณาบริเวณโดยรอบสนามบินดอนเมือง ยกเว้นบริเวณ ก. มีพื้นที่ในรัศมี ๖ กิโลเมตร โดยมีจุดศูนย์กลางที่จุดกึ่งกลางหัวทางวิ่ง ๒๑ ขวา จุดกึ่งกลางหัวทางวิ่ง ๒๑ ซ้าย จุดกึ่งกลางหัวทางวิ่ง ๐๓ ซ้าย จุดกึ่งกลางหัวทางวิ่ง ๐๓ ขวา จุดกึ่งกลางหัวทางวิ่ง ๐๓ ซ้าย/๒๑ ขวา (ทางวิ่งฝั่งตะวันตก) และจุดกึ่งกลางทางวิ่ง ๐๓ ขวา/๒๑ ซ้าย (ทางวิ่งฝั่งตะวันออก) ซึ่งรวมท้องที่ตำบลหลักหก ตำบลบ้านใหม่ อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี ตำบลปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด ตำบลท่าทราย อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี เขตดอนเมือง แขวงจรเข้บัว เขตลาดพร้าว เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร ตำบลลูกคด ตำบลตลาดสวาย อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ดังปรากฏตามแผนที่ท้ายประกาศนี้



ภาคผนวก ข

ประกาศกระทรวงคมนาคม

เรื่อง กำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินเชียงใหม่ ท้องที่อำเภอแม่ริม
อำเภอสันทราย อำเภอเมืองเชียงใหม่ อำเภอหางดง และอำเภอสารภี
จังหวัดเชียงใหม่ เป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ พ.ศ. 2535

ฉบับพิเศษ หน้า ๒๒

เล่ม ๑๐๘ ตอนที่ ๓๘

ราชกิจจานุเบกษา

๒๐ มีนาคม ๒๕๓๕

ประกาศกระทรวงคมนาคม

เรื่อง กำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินเชียงใหม่
ท้องที่อำเภอแม่ริม อำเภอสันทราย อำเภอเมืองเชียงใหม่
อำเภอหางดง และอำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่
เป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๓๕

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ
พ.ศ. ๒๔๘๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้ยกเลิกประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเขตปลอดภัย
ในการเดินอากาศ (สนามบินเชียงใหม่) ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๑๑

ข้อ ๒ ให้เขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินเชียงใหม่ ในท้องที่ตำบลริมใต้
ตำบลแม่สา ตำบลคอนแก้ว อำเภอแม่ริม ตำบลหนองหาร ตำบลสันทราย
ตำบลสันผีเสื้อ ตำบลช้างเผือก ตำบลป่าตัน ตำบลฟ้าฮ่าม ตำบลสุเทพ ตำบล
ศรีภูมิ ตำบลช้างม่อย ตำบลวัดเกต ตำบลหนองป่าครั่ง ตำบลพระสิงห์
ตำบลหายยา ตำบลช้างคลาน ตำบลท่าศาลา ตำบลแม่เหียะ ตำบลป่าแดด
ตำบลหนองหอย อำเภอเมืองเชียงใหม่ ตำบลบ้านโป่ง ตำบลน้ำแพร่ ตำบล
หนองควาย ตำบลสันผักหวาน ตำบลหางดง ตำบลบ้านแหวน ตำบลสบแม่ข่า
ตำบลขุนดง ตำบลหนองแก้ว ตำบลหารแก้ว ตำบลหนองตอง อำเภอหางดง
และตำบลท่าวังตาล ตำบลหนองผึ้ง ตำบลคอนแก้ว ตำบลขัวมุง อำเภอสารภี
จังหวัดเชียงใหม่ ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายประกาศนี้ เป็นเขตปลอดภัย
ในการเดินอากาศ

ฉบับพิเศษ หน้า ๒๓

เล่ม ๑๐๕ ตอนที่ ๓๕

ราชกิจจานุเบกษา

๒๐ มีนาคม ๒๕๓๕

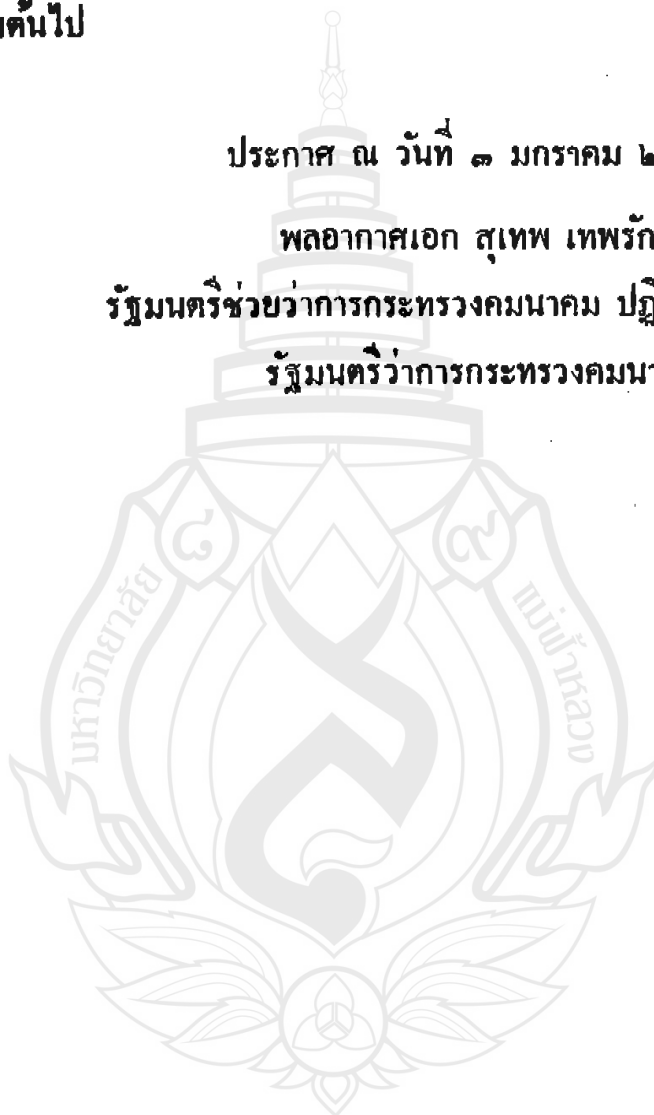
ข้อ ๓ ประกาศนี้ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๓ มกราคม ๒๕๓๕

พลอากาศเอก สุเทพ เทพรักษ์

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม ปฏิบัติราชการแทน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

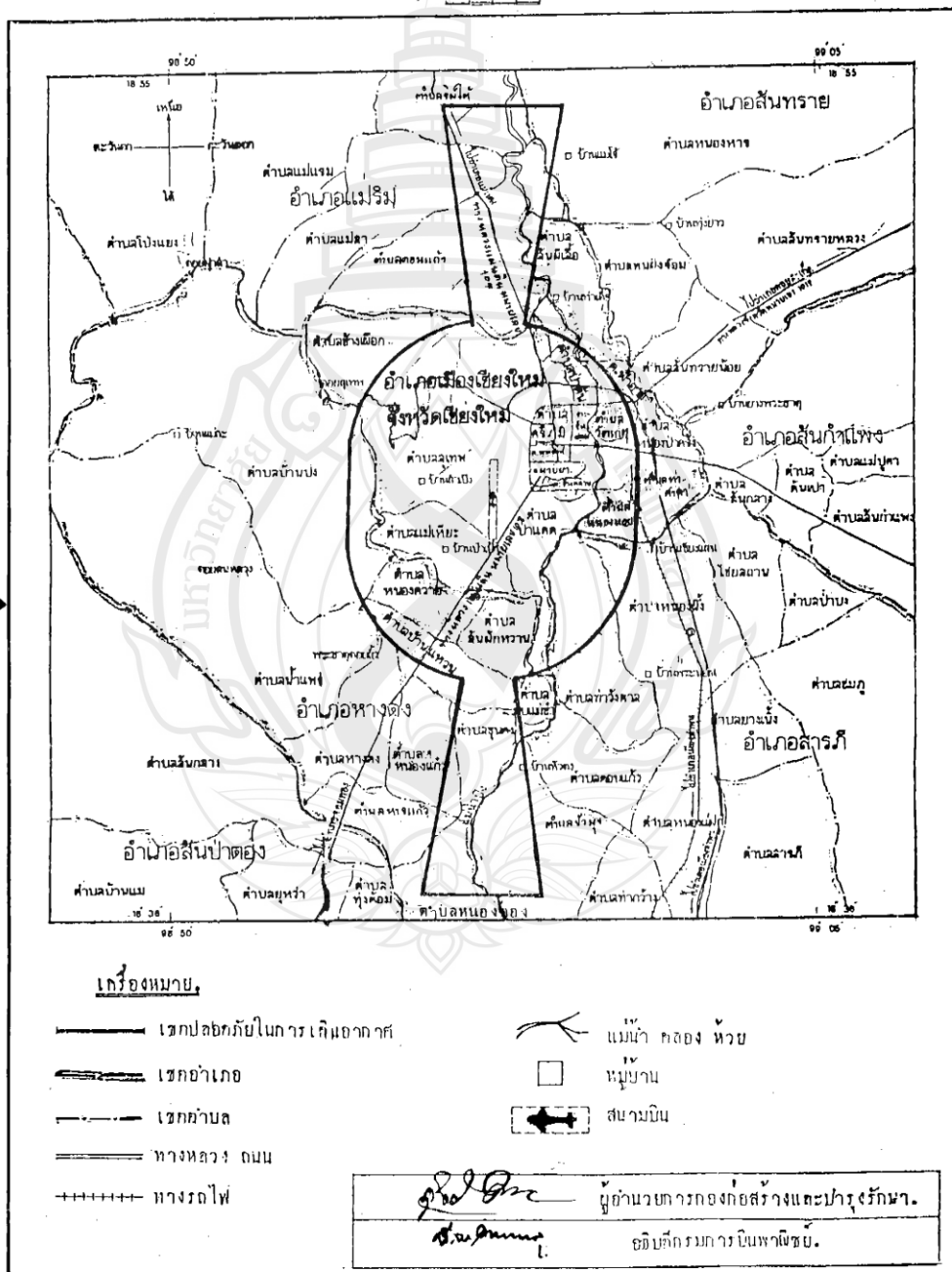


แผนที่แผนที่อากาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินเชียงใหม่
ในท้องที่อำเภอแมริม อำเภอสันทราย อำเภอเมืองเชียงใหม่ อำเภอหางดง
และอำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่
เป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ

พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตราส่วน ๑:๒๐๐,๐๐๐

เมตร ๑,๐๐๐ ๐ ๑ ๒ ๓ กิโลเมตร.



ภาคผนวก ก

ประกาศกระทรวงคมนาคม
เรื่อง กำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินเชียงราย ในท้องที่อำเภอเมืองเชียงราย
และอำเภอเวียงชัย จังหวัดเชียงราย เป็นเขตปลอดภัย
ในการเดินอากาศ พ.ศ. 2535

เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๑๑๔ ราชกิจจานุเบกษา ๑๕ กันยายน ๒๕๓๕

ประกาศกระทรวงคมนาคม
เรื่อง กำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินเชียงราย
ในท้องที่อำเภอเมืองเชียงราย และอำเภอเวียงชัย จังหวัดเชียงราย
เป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๓๕

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ
พ.ศ. ๒๔๘๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้ยกเลิก

(๑) ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเขตบริเวณใกล้
เคียงสนามบินเชียงราย เป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกาศ
ณ วันที่ ๓ มกราคม ๒๕๓๕

(๒) ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเขตบริเวณใกล้
เคียงสนามบินบ้านดู่ เป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกาศ
ณ วันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๕

ข้อ ๒ ให้เขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินเชียงราย ในท้องที่ตำบล
แม่ข้าวต้ม ตำบลนางแล ตำบลบ้านดู่ ตำบลริมกก ตำบลจอมเวียง ตำบลเวียง
ตำบลสันทราย ตำบลท่าสาย ตำบลป่าอ้อดอนชัย ตำบลบัวสลี อำเภอเมือง
เชียงราย และตำบลดงมหาวัน ตำบลเวียงเหนือ ตำบลเมืองชุม ตำบลเวียงชัย
อำเภอเวียงชัย จังหวัดเชียงราย ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายประกาศนี้
เป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ

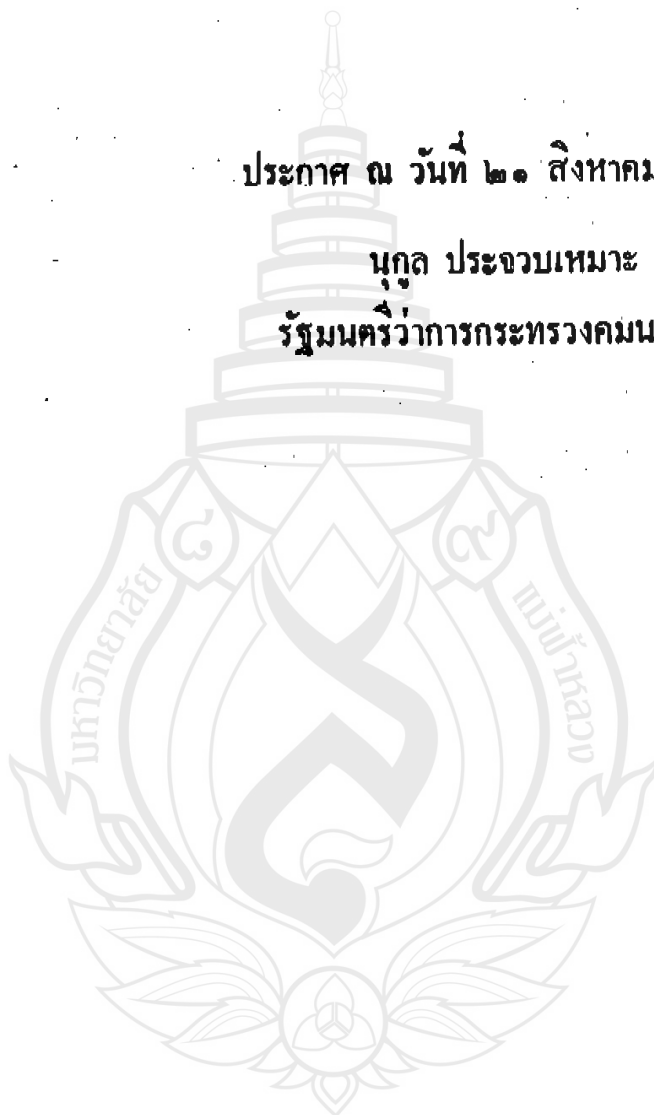
๘๘๘๘

เล่ม ๑๐๘ ตอนที่ ๑๑๔ ราชกิจจานุเบกษา ๑๕ กันยายน ๒๕๓๕

ประกาศนี้ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๓๕

นุกูล ประจวบเหมาะ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม



แผนที่แนบท้ายประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่องกำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินเชียงราย
ในท้องที่อำเภอเมืองเชียงราย และอำเภอเวียงชัย จังหวัดเชียงราย

เป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ

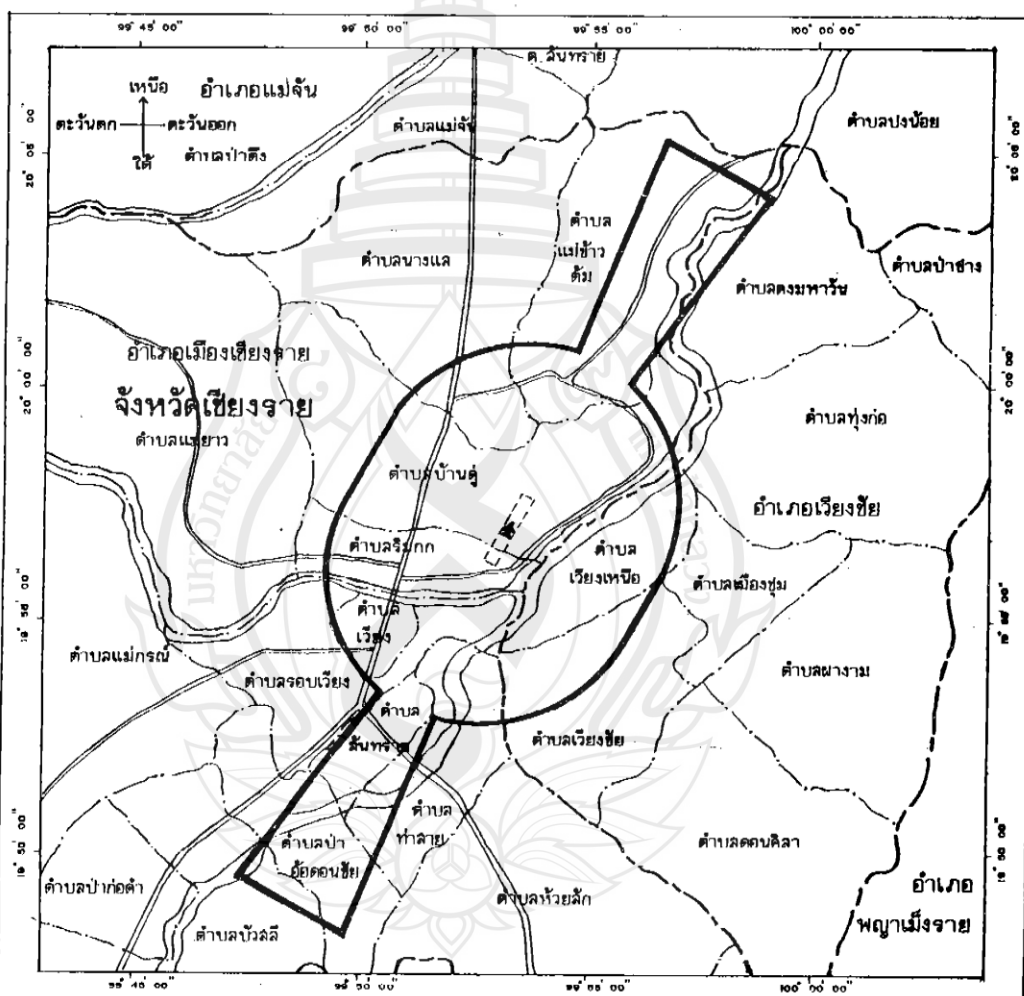
พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตราส่วน ๑ : ๒๕๐,๐๐๐

เมตร ๑,๐๐๐

๐ ๑ ๒ ๓

กิโลเมตร



เครื่องหมาย

เขตปลอดภัยในการเดินอากาศ



สนามบิน

เขตอำเภอ

เขตตำบล

ทางหลวง, ถนน

แม่น้ำ, คลอง, ภูเขา

ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย
อธิบดีกรมการบินพาณิชย์

ภาคผนวก ง

ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินสุวรรณภูมิ เป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ พ.ศ. 2551

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้ยกเลิกประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบิน ณ อำเภอบางพลี ในท้องที่เขตมีนบุรี เขตหนองจอก เขตบึงกุ่ม เขตลาดกระบัง เขตประเวศ กรุงเทพมหานคร และอำเภอบางพลี อำเภอเมืองสมุทรปราการ อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ เป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ พ.ศ. 2535

ข้อ 2 ให้เขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินสุวรรณภูมิ ในท้องที่แขวงลำผักชี แขวงโคกแฝด เขตหนองจอก แขวงมีนบุรี แขวงแสนแสบ เขตมีนบุรี แขวงทรายกองดิน แขวงทรายกองดินใต้ เขตคลองสามวา แขวงลาดกระบัง แขวงคลองสองต้นนุ่น แขวงคลองสามประเวศ แขวงลำปลาทิว แขวงทับยาว เขตลาดกระบัง แขวงประเวศ แขวงดอกไม้ เขตประเวศ แขวงสะพานสูง เขตสะพานสูง กรุงเทพมหานคร ตำบลบางปูใหม่ ตำบลบางปู ตำบลแพรกษาใหม่ อำเภอเมืองสมุทรปราการ ตำบลบางพลีใหญ่ ตำบลบางแก้ว ตำบลบางปลา ตำบลบางโฉลง ตำบลราชาเทวะ ตำบลหนองปรือ อำเภอบางพลี ตำบลศรีษะจรเข้หน้า ตำบลศรีษะจรเข้ใหญ่ กิ่งอำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายประกาศนี้ เป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ

ข้อ 3 ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2551

สรรเสริญ วงศ์ชะอุ่ม

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม ปฏิบัติราชการแทน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม



ภาคผนวก จ

ประกาศกระทรวงคมนาคม
เรื่อง กำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินอุดรธานี ในท้องที่อำเภอบ้านผือ และ
อำเภอเมืองอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี เป็นเขตปลอดภัย
ในการเดินอากาศ พ.ศ. 2535

ฉบับพิเศษ หน้า ๘

เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๓๕

ราชกิจจานุเบกษา

๒๐ มีนาคม ๒๕๓๕

ประกาศกระทรวงคมนาคม
เรื่อง กำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินอุดรธานี ในท้องที่อำเภอบ้านผือ
และอำเภอเมืองอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี เป็นเขตปลอดภัย
ในการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๓๕

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ
พ.ศ. ๒๔๘๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้ยกเลิกประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเขตปลอดภัย
ในการเดินอากาศ ณ สนามบินอุดรธานี ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๒๔

ข้อ ๒ ให้เขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินอุดรธานี ในท้องที่ตำบลเขื่อน้ำ
อำเภอบ้านผือ และตำบลหม่มม่น ตำบลเชียงยืน ตำบลบ้านเลื่อม ตำบลหนองบัว
ตำบลสามพร้าว ตำบลเชียงพิณ ตำบลหมากแข้ง ตำบลหนองนาคำ ตำบล
นิคมสงเคราะห์ ตำบลนาดี ตำบลบ้านจั่น ตำบลบ้านตาด อำเภอเมืองอุดรธานี
จังหวัดอุดรธานี ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายประกาศนี้ เป็นเขตปลอดภัยใน
การเดินอากาศ

ข้อ ๓ ประกาศนี้ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจ
จานุเบกษาเป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๓ มกราคม ๒๕๓๕

พลอากาศเอก สุเทพ เทพรักษ์

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม ปฏิบัติราชการแทน

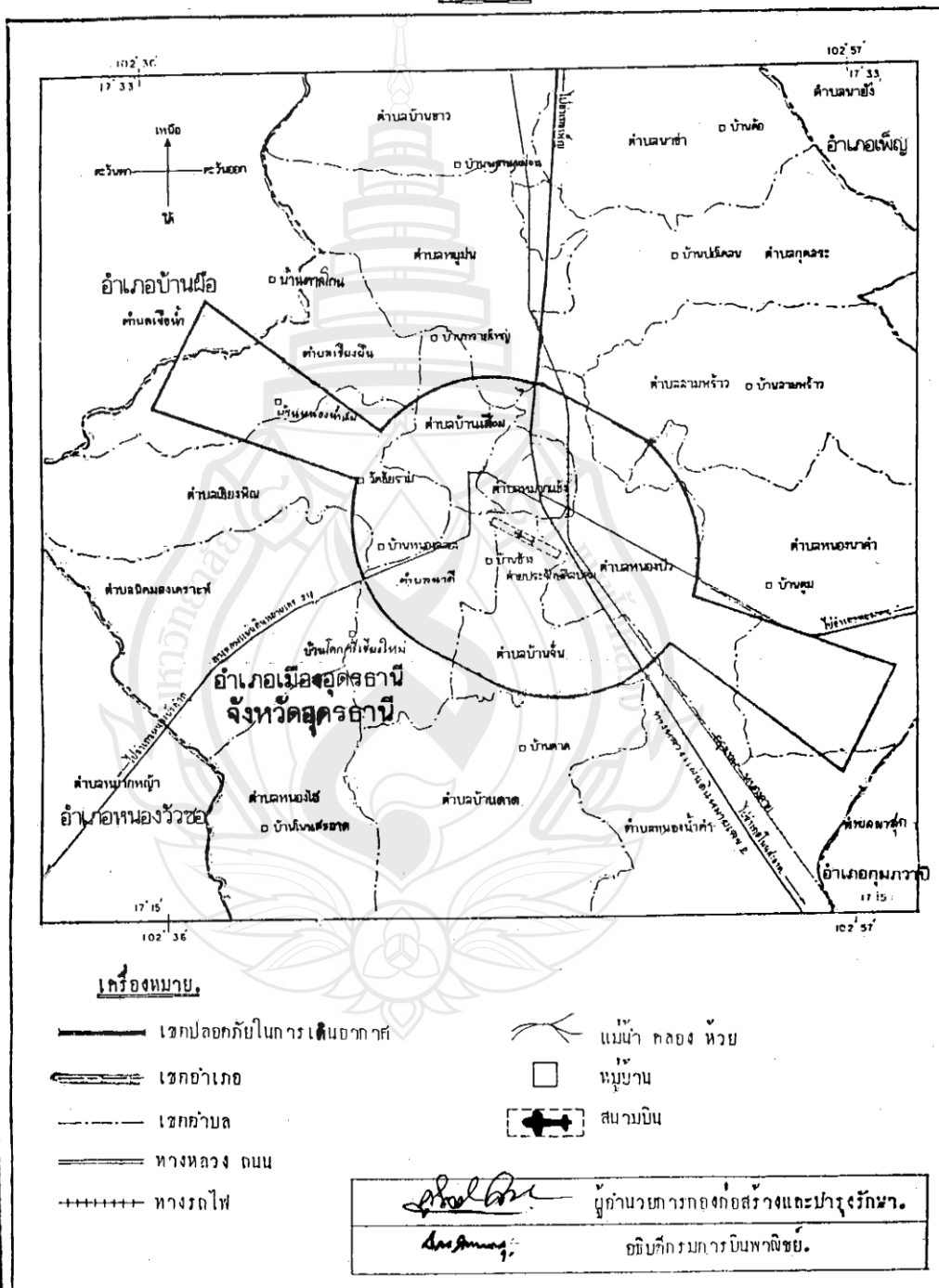
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

แผนที่แนบท้ายประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินอุดรธานี
ในท้องที่อำเภอเมืองอุดรธานี และอำเภอบ้านผือ จังหวัดอุดรธานี
เป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ

พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตราส่วน ๑:๒๐๐,๐๐๐

เมตร ๑,๐๐๐ ๐ ๑ ๒ ๓ กิโลเมตร.



ภาคผนวก จ

แบบ 7-2-01



แบบ ๗-๒-๐๑

แบบคำขออนุญาตก่อสร้าง/แก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น หรือปลูกต้นไม้ยืนต้น
ภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ บริเวณใกล้เคียงสนามบิน

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.

เรียน อธิบดีกรมการบินพลเรือน

ข้าพเจ้า (ผู้ขออนุญาต)..... (ระบุชื่อบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล)
☐ เป็นบุคคลธรรมดา อยู่บ้านเลขที่..... หมู่ที่..... ต.รอก/ซอย..... ถนน.....
 ตำบล/แขวง..... อำเภอ/เขต..... จังหวัด..... โทรศัพท์..... E-mail.....
☐ เป็นนิติบุคคล ประเภท..... เลขทะเบียน..... จดทะเบียนเมื่อ..... สำนักงานตั้งอยู่เลขที่.....
 หมู่ที่..... ต.รอก/ซอย..... ถนน..... ตำบล/แขวง..... อำเภอ/เขต..... จังหวัด.....
 โทรศัพท์..... E-mail..... โดย..... ผู้มีอำนาจลงนามแทนนิติบุคคล อยู่บ้านเลขที่.....
 หมู่ที่..... ต.รอก/ซอย..... ถนน..... ตำบล/แขวง..... อำเภอ/เขต..... จังหวัด.....

มีความประสงค์จะขออนุญาต

- ☐ ก่อสร้าง ☐ อาคาร ☐ สิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น (ระบุ).....
☐ แก้ไขเปลี่ยนแปลง ☐ อาคาร ☐ สิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น (ระบุ).....
☐ ปลูกต้นไม้ยืนต้น (พิกัดสถานที่ก่อสร้างในระบบ WGS 84.) Lat (N)..... Long (E).....

ภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศบริเวณใกล้เคียงสนามบิน(ระบุชื่อสนามบิน).....

ลักษณะของสิ่งปลูกสร้าง/ต้นไม้ยืนต้นที่ขออนุญาต..... มีขนาดความสูงจากพื้นดิน..... เมตร

โดยจะกระทำในที่ดิน/อาคาร ซึ่งมี ☐ โฉนด ☐ น.ส. 3 ☐ น.ส. 3 ก. ☐ อื่นๆ (ระบุ)..... ตามหนังสือสำคัญ

เลขที่..... ตั้งอยู่เลขที่..... หมู่ที่..... ถนน..... ตำบล/แขวง..... อำเภอ/เขต.....

จังหวัด..... ซึ่งเป็นของ ☐ ตนเอง ☐ บุคคลอื่น (ระบุชื่อเจ้าของที่ดิน/อาคาร).....

พร้อมคำขอนี้ ข้าพเจ้าได้แนบเอกสารหลักฐานต่างๆ มาด้วยแล้ว อันได้แก่

บุคคลธรรมดา	นิติบุคคล
☐ สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน	☐ หนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคล วัตถุประสงค์ และผู้มีอำนาจลงนามแทน
☐ สำเนาทะเบียนบ้าน	☐ สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน ของผู้มีอำนาจลงนามแทน
☐ สำเนาหนังสือสำคัญเกี่ยวกับที่ดิน (โฉนด/น.ส.๓/น.ส. ๓ ก/อื่นๆ)	☐ สำเนาทะเบียนบ้าน ของผู้มีอำนาจลงนามแทน
☐ กรณีกระทำการที่ดิน/อาคารของผู้อื่น	☐ สำเนาหนังสือสำคัญเกี่ยวกับที่ดิน (โฉนด/น.ส.๓/น.ส. ๓ ก/อื่นๆ)
☐ สำเนาสัญญาที่แสดงว่าผู้ขออนุญาตมีสิทธิก่อสร้าง/ปลูก/แก้ไขเปลี่ยนแปลงฯ ☐ หนังสือแสดงความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน อาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น (แบบ ๗-๑-๐๒) พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง	☐ กรณีกระทำการที่ดิน/อาคารของผู้อื่น
☐ แผนผังแสดงที่ตั้งและแบบแปลน รูปด้าน รูปตัด	☐ สำเนาสัญญาที่แสดงว่าผู้ขออนุญาตมีสิทธิก่อสร้าง/ปลูก/แก้ไขเปลี่ยนแปลงฯ ☐ หนังสือแสดงความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน อาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น (แบบ ๗-๑-๐๒) พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง
☐ กรณีที่มีการมอบอำนาจ	☐ แผนผังแสดงที่ตั้งและแบบแปลน รูปด้าน รูปตัด
☐ หนังสือมอบอำนาจ ☐ สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้านของผู้รับมอบอำนาจ	☐ กรณีที่มีการมอบอำนาจ
	☐ หนังสือมอบอำนาจ ☐ สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้านของผู้รับมอบอำนาจ

ข้าพเจ้าขอรับรองว่ารายละเอียดที่แสดงไว้ในคำขอนี้ พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานที่ได้ยื่นมีความสมบูรณ์ ถูกต้อง และเป็นความจริงทุกประการ

ลงชื่อ.....ผู้ยื่นคำขอ

(.....)

วันที่ยื่นคำขอ...../...../.....



ใบอนุญาต

ให้ก่อสร้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น หรือปลูกต้นไม้ยืนต้น
ภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศบริเวณใกล้เคียงสนามบิน

ที่ ๙๖/๒๕๕๖

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗
อนุญาตให้ บริษัท นอร์ทโฮม จำกัด ตั้งอยู่เลขที่ ๑๔๑/๑๒ ถนนช้างคลาน ตำบลช้างคลาน อำเภอเมืองเชียงใหม่
จังหวัดเชียงใหม่ ทำการก่อสร้างอาคารพักอาศัยคอนกรีตเสริมเหล็ก ๑๖ ชั้น มีขนาดความสูงไม่เกิน ๕๕.๒๒
เมตร จากระดับดินเดิม จำนวน ๒ หลัง ภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศบริเวณใกล้เคียงสนามบิน
เชียงใหม่ โดยทำการก่อสร้างในโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๖๐๒, ๘๒๖๑๕ และ ๘๒๖๑๖ ตำบลช้างคลาน อำเภอเมือง
เชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ตามแผนผังและแบบก่อสร้างที่แนบ ภายใต้เงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตฉบับนี้

ให้ไว้ ณ วันที่ ๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๖

(นายธนชัย ศิริสัมพันธ์)

ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานสนามบิน
ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่

ภาคผนวก ข

แบบ 7-2-02

แบบ ๗-๒-๐๒

หนังสือแสดงความยินยอมของเจ้าของที่ดินและอาคาร

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.

ข้าพเจ้า..... (ระบุชื่อบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล)

☐ เป็นบุคคลธรรมดา อยู่บ้านเลขที่..... หมู่ที่..... ต.รอก/ซอย..... ถนน.....

ตำบล/แขวง..... อำเภอ/เขต..... จังหวัด.....

☐ เป็นนิติบุคคล ประเภท..... เลขทะเบียน..... จัดทะเบียนเมื่อ..... สำนักงานตั้งอยู่เลขที่.....

หมู่ที่..... ต.รอก/ซอย..... ถนน..... ตำบล/แขวง..... อำเภอ/เขต..... จังหวัด.....

โทรศัพท์..... E-mail..... โดย..... ผู้มีอำนาจลงนามแทนนิติบุคคล อยู่บ้านเลขที่.....

หมู่ที่..... ต.รอก/ซอย..... ถนน..... ตำบล/แขวง..... อำเภอ/เขต..... จังหวัด.....

ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน ☐ โฉนด ☐ น.ส. ๓ ☐ น.ส. ๓ ก. ☐ อื่นๆ..... ตามหนังสือสำคัญ

เลขที่..... และ/หรือเอกสารเลขที่..... ดังหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่แนบ ตั้งอยู่ที่..... หมู่ที่.....

ซอย..... ถนน..... ตำบล/แขวง..... อำเภอ/เขต..... จังหวัด.....

ยินยอมให้ (ผู้ขออนุญาต)..... ดำเนินการ

☐ ก่อสร้างอาคาร ☐ แก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคาร ☐ ก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น (ระบุ).....☐ แก้ไขเปลี่ยนแปลงสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น (ระบุ)..... ☐ ปลูกต้นไม้ขึ้นต้น ในที่ดิน/อาคารของข้าพเจ้าพร้อมกันนี้ ข้าพเจ้าได้แนบเอกสารหลักฐาน อันได้แก่ ☐ สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน และ ☐ สำเนาทะเบียนบ้านของข้าพเจ้ามาด้วย

หาก (ผู้ขออนุญาต)..... ได้รับอนุญาตตามคำขอแล้ว และต่อมา

มีความจำเป็นต้องความปลอดภัยในการเดินอากาศ ข้าพเจ้ายินดีให้ผู้ได้รับอนุญาตจัดการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ตัดแปลงหรือถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง

หรือตัด หรือย้ายต้นไม้ได้ตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด หากผู้ได้รับอนุญาตไม่ดำเนินการ ข้าพเจ้าจะเป็นผู้ดำเนินการให้ และโดยหนังสือฉบับนี้

ข้าพเจ้ายินยอมให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในที่ดินและ/หรืออาคาร เพื่อจัดการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง หรือตัดหรือย้ายต้นไม้

เสียเอง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๐ วรรค ๒ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๘๗

ข้าพเจ้าขอรับรองว่ารายละเอียดที่แสดงไว้ในคำขอนี้ พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานที่ได้ยื่นมีความสมบูรณ์ ถูกต้อง และเป็นความจริงทุกประการ

ลงชื่อ.....เจ้าของที่ดิน/อาคาร (ผู้ให้ความยินยอม)

(.....)

ลงชื่อ.....พยาน

(.....)

ลงชื่อ.....พยาน

(.....)

ภาคผนวก ข

แบบ 7-2-03

แบบ ๗-๒-๐๓



แบบคำขอตรวจสอบความสูงภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.

เรียน ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานสนามบิน

ข้าพเจ้า.....(ระบุชื่อบุคคลธรรมดา/นิติบุคคล)

มีความประสงค์ขอตรวจสอบความสูงในการก่อสร้างอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ
บริเวณใกล้เคียงสนามบิน.....พื้นที่อยู่ในบริเวณ/ใกล้กับ ซอย.....

ถนน.....ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....

มีความประสงค์

- ☐ ก่อสร้าง ☐ อาคาร ☐ สิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น (ระบุ).....
- ☐ แก้ไขเปลี่ยนแปลง ☐ อาคาร ☐ สิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น (ระบุ).....
- ☐ ปลูกต้นไม้ขึ้นต้น

โดยแนบเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาดังนี้

- ☐ สำเนาบัตรประชาชน / สำเนาหนังสือรับรองนิติบุคคล (พร้อมลายเซ็นรับรอง)
- ☐ แผนผังบริเวณที่ก่อสร้าง / แบบก่อสร้าง (พร้อมลายเซ็นรับรอง)
- ☐ สำเนาโฉนดที่ดินที่จะทำการก่อสร้าง (พร้อมลายเซ็นรับรอง)
- ☐ อื่นๆ (ระบุ)..... (พร้อมลายเซ็นรับรอง)

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ลงชื่อ

(.....)

ผู้ขอให้ตรวจสอบ

ภาคผนวก ฅ

ตัวอย่างหนังสือการตรวจสอบบริเวณเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ



ที่ คค ๐๕๐๗/กสบ ๑ ๗/๕๔

สำนักมาตรฐานสนามบิน
กรมการบินพลเรือน
ซอยงามดูพลี ถนนพระราม ๔
ทุ่งมหาเมฆ กรุงเทพฯ ๑๐๑๒๐

๗๐ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง การตรวจสอบบริเวณเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ
เรียน กรรมการผู้จัดการ บริษัท อิมแพ็ค เอ็กซิบิชั่น แมเนจเม้นท์ จำกัด
อ้างถึง หนังสือ บริษัท อิมแพ็ค เอ็กซิบิชั่น แมเนจเม้นท์ จำกัด ที่ IMP_IB ๕๖/๐๐๑
ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖

ตามหนังสือที่อ้างถึง บริษัท อิมแพ็ค เอ็กซิบิชั่น แมเนจเม้นท์ จำกัด ประสงค์จะก่อสร้าง
โครงการโรงแรมโอบิส ลักษณะเป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก ในโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๖๑๘๐, ๓๐๕๔๑ และ
๓๐๕๔๒ ตำบลบ้านใหม่ อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี และขอให้กรมการบินพลเรือน ตรวจสอบบริเวณ
เขตปลอดภัยในการเดินอากาศและระยะสูงอนุญาต ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักมาตรฐานสนามบิน กรมการบินพลเรือน ตรวจสอบบริเวณที่จะทำการก่อสร้างอาคาร
ดังกล่าวแล้ว พบว่า อยู่ในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศบริเวณใกล้เคียงสนามบินดอนเมือง มีระยะสูงอนุญาต
ได้ไม่เกิน ๑๐๓.๙๔ เมตร จากระดับดินเดิม และเนื่องจากการก่อสร้างอยู่ภายในบริเวณใกล้เคียงสนามบิน
ควรพิจารณาใช้วัสดุก่อสร้างที่ป้องกันหรือลดผลกระทบทางเสียง และมลภาวะอื่นที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการ
ของสนามบิน ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ หากจะทำการก่อสร้างอาคารต้อง
ขออนุญาตก่อนดำเนินการ

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายวิวัฒน์ ยอดนวน)

วิศวกรโยธาชำนาญการพิเศษ รักษาราชการแทน
ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานสนามบิน

กลุ่มสนามบินและสิ่งแวดล้อม
โทร ๐ ๒๒๘๖ ๐๒๘๕
โทรสาร ๐ ๒๒๘๖ ๑๐๑๓

ที่ คค ๐๕๐๗/๒๖๐๓



กรมการบินพลเรือน
 ขอยางามดูพลี ถนนพระราม ๔
 ทุ่งมหาเมฆ กรุงเทพฯ ๑๐๑๒๐

๑๓ มีนาคม ๒๕๕๖

เรื่อง การตรวจสอบความสูงอนุญาตภายในบริเวณเขตความปลอดภัยในการเดินอากาศ

เรียน อธิการบดี มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง

อ้างถึง แบบคำขออนุญาตก่อสร้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

ตามหนังสือที่อ้างถึง มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง ได้ขออนุญาตติดตั้งเสาส่งสัญญาณสถานีวิทยุ มีขนาดความสูง ๔๔ เมตร จำนวน ๑ เสา ในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่ ๔๘๙๔๐ ตำบลชมพู อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง และขออนุญาตกรมการบินพลเรือน โดยแนบบแบบคำขออนุญาตก่อสร้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ (แบบ ขอ.ฝนต. ๐๑) ผังบริเวณ, ภาพถ่ายทางอากาศ, แบบเสาดังกล่าว เพื่อให้พิจารณา นั้น

สำนักมาตรฐานสนามบิน กรมการบินพลเรือน ตรวจสอบเอกสารแล้วขอเรียนว่า บริเวณที่ติดตั้งเสาดังกล่าว มีระยะสูงอนุญาตได้ไม่เกิน ๓๙.๔๓ เมตร แต่เสาส่งสัญญาณสถานีวิทยุ มีขนาดความสูง ๔๔ เมตร ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่าความสูงที่เกินของเสาเป็นอันตรายสำหรับการบิน จึงเห็นควรให้มหาวิทยาลัยทำการปรับลดขนาดความสูงของเสาได้ไม่เกินระยะสูงอนุญาต หากดำเนินการเสร็จแล้วขอให้มหาวิทยาลัยทำหนังสือยืนยันประกอบกับภาพถ่ายเสา เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อทราบและดำเนินการต่อไปด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(นายธนชัย ศิริสัมพันธ์)

ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานสนามบิน
 ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมการบินพลเรือน

ภาคผนวก ญ

AIP

VTBD AD 2-6
27 NOV 03AIP
Thailand

VTBD AD 2.10 AERODROME OBSTACLES

In approach/TKOF areas			In circling areas and at AD		Remarks
RWY/Area affected	Obstacle type Elevation Markings/LGT	Coordinates	Obstacle type Elevation Markings/LGT	Coordinates	3
	a	b	a	b	
	Radio mast HGT 70 M	135307.86N 1003351.09E	Building HGT 99.80 M	135352.30N 1003253.99E	Nil
	HGT 61 M	135452.97N 1003709.84E	HGT 87.10 M	135212.77N 1003403.06E	
	Printed red/ white, red light on the top.		HGT 50 M red light on top	135711.09N 1003715.04E	

VTBD AD 2.11 METEOROLOGICAL INFORMATION PROVIDED

1	Associated MET Office	Flying Training School, Royal Thai Police Aeronautical radio of Thailand Company Ltd. Airport of Thailand Public Company Ltd. Thai Airways International Public Company Ltd. and others
2	Hours of service MET Office outside hours	H24
3	Office responsible for TAF Preparation Periods of validity	Transport Meteorological Operation Bureau issue TAF on standard time 00.06, 12, 18, UTC and 03.09, 15, 21 UTC
4	Type of landing forecast Interval of issuance	observe METAR every half an hour observe SPECI off standard time issue Trend Type Landing Forecast
5	Briefing/consultation provided	Yes
6	Flight documentation Language (s) used	English
7	Charts and other information available for briefing or consultation	S, W/T85 W/T70 W/T50 W/T30, W/T25, W/T20, SWH, SWL
8	Supplementary equipment available for providing information	WXR, SAT, WSAS
9	ATS units provided with information	ATS Workstation
10	Additional information (limited of service, etc.)	IP system



ประวัติผู้เขียน

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางสาวธีรดา ปงปัญญาอิน
วัน เดือน ปีเกิด	12 มีนาคม 2528
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	เลขที่ 398/1 หมู่ 6 ตำบลริมกก อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย 57100
ประวัติการศึกษา	
2553	ประกาศนียบัตรวิชาชีพทนายความ สภาทนายความ
2551	ปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
ประวัติการทำงาน	
2550-ปัจจุบัน	ผู้จัดการบริษัท ริมกกพัฒนา จำกัด
2555	ทนายความ สำนักงานกฎหมายกลยุทธ์ทนายความ
2553-2554	ทนายความ สำนักงานสุวัฒน์และเพื่อนทนายความ