



บทที่ 3

มาตรการในการควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง

ปัญหาวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงเป็นปัญหาที่มีความรุนแรง และก่อความเสียหายไปเกือบทุกวงการ ไม่ว่าจะเป็นการกสิกรรม การชลประทาน หรือการคมนาคมทางน้ำ ตลอดจนด้านเศรษฐกิจ ตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 สมควรอย่างยิ่ง ที่รัฐจำเป็นต้องเข้าไปแก้ไขปัญหาวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง อย่างไรก็ตาม การที่รัฐจะเข้าไปมีบทบาทในการแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยมาตรการใด จำต้องพิจารณาโดยอาศัยแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมาย ตลอดจนทฤษฎี และแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาวิเคราะห์ เพื่อที่รัฐจะได้วางมาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันแก้ไขปัญหาวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงได้ ซึ่งผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์ถึงแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ข้างต้น โดยลำดับ ดังนี้

3.1 แนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมาย

แนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขป้องกันปัญหาวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง มีดังนี้ คือ

3.1.1 ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ (Police Power Theory)

จอห์น ล็อก (John Lock) นักปราชญ์ ชาวอังกฤษ ซึ่งอยู่ในฝ่ายทฤษฎีเสรีนิยมทางการเมือง (ราวศตวรรษที่ 17, 18) กล่าวว่า มนุษย์ในสภาวะธรรมชาตินั้นมีสภาวะแห่งเสรีภาพอันสมบูรณ์ และเป็นสภาวะแห่งความเสมอภาค โดยมนุษย์แต่ละคนมีสิทธิในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินเท่าเทียมกัน¹

¹ เสถียร หอมขจร, ทฤษฎีการเมืองและจริยธรรม 2 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537), หน้า 31.

อย่างไรก็ตาม ในสภาวะธรรมชาติ มนุษย์ทุกคนรู้จักกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) อันเป็นสิ่งที่สอนให้มนุษย์รู้จักเคารพความเสมอภาค และความเป็นอิสระต่อกัน รู้ว่าแต่ละคนไม่ควรล่วง ละเมิดชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของกันและกัน มนุษย์แต่ละคนมีอำนาจที่จะบังคับการตามสิทธิที่ตนมีอยู่ตามธรรมชาติ และลงโทษผู้กระทำผิดด้วยกำลังของตนเอง² เนื่องจากในสภาวะธรรมชาติดังกล่าว ขาดตุลาการที่เที่ยงธรรม และอำนาจที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำตัดสิน ซึ่งถือคถล่าวว่าข้อบกพร่องข้างต้นเป็นสาเหตุที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้ง จนกระทั่งนำไปสู่สภาวะสงคราม³

ด้วยเหตุผลข้างต้น มนุษย์จึงร่วมกันแสดงเจตน์จำนงก่อเกิดเป็นสัญญาประชาคม (Social contract) ภายใต้สัญญาประชาคม มนุษย์แต่ละคนยอมสละสิทธิหรืออำนาจที่จะบังคับการตามสิทธิที่มี ตามกฎหมายธรรมชาติให้แก่รัฐเป็นผู้ใช้แทน ในอันที่จะปกป้องสิทธิในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของตน ไม่ให้ผู้อื่นละเมิด อย่งไรก็ตาม มนุษย์แต่ละคนยังสงวนไว้ ซึ่งสิทธิในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินเอาไว้กับตนเอง ไม่ยอมสละไปด้วย อำนาจรัฐตามสัญญาประชาคมจึงมีขอบเขตจำกัด คือมีหน้าที่เพียงการธำรงไว้ซึ่งเสรีภาพ ชีวิต และทรัพย์สินของปัจเจกชน โดยไม่แทรกแซงเข้าไปในด้านอื่น ๆ ด้วยเหตุผลนี้เองทำให้เกิดแนวคิดในการจำกัดการใช้อำนาจของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมซึ่งกันและกันของสถาบันทางการเมืองตามทฤษฎีแบ่งแยกการใช้อำนาจ อธิปไตยของมองเตสกีเออ (Montesquieu) ซึ่งกำหนดให้สถาบันทางการเมืองที่ต่างกันใช้อำนาจ อธิปไตยเพื่อถ่วงดุลย์แลตรวจสอบซึ่งกันและกัน⁴ แต่หลักการสำคัญที่สุดในการจำกัดการใช้อำนาจของรัฐ คือ การสร้างระบบกฎหมายที่ชัดเจน กำหนดให้รัฐใช้กฎหมายเป็นหลักในการปกครอง และกฎหมายดังกล่าวได้ตราขึ้นตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญ อันเป็นรูปแบบของนิติรัฐ (Legal Stage)⁵

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

² ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 211.

³ เสถียร หอมขจร, ทฤษฎีการเมืองและจริยธรรม 2 หน้า 33.

⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน วิชาพัฒนการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2536), หน้า 46-52.

⁵ รองพล เจริญพันธ์, นิติปรัชญา (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2525), หน้า

ความเปลี่ยนแปลงทางสังคม จากสังคมเกษตรกรรมผ่านเข้าสู่สังคมอุตสาหกรรมได้นำมาซึ่งความสลับซับซ้อนของการดำเนินชีวิต และความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เป็นผลให้รัฐต้องปรับตัวเข้าสู่รัฐสวัสดิการ (Welfare State) เข้าแทรกแซงในวิถีชีวิตของปัจเจกชนมากขึ้นกว่าเดิมภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย เห็นได้จากรัฐได้ออกกฎหมายในลักษณะเช่นนี้หลายฉบับ ตัวอย่างเช่นกรณีที่รัฐต้องการคุ้มครองสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเพื่อให้ประชากรของรัฐได้ดำรงชีวิตในสภาพแวดล้อมที่ดี รัฐได้ออกพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อควบคุมความประพฤติในการอยู่ร่วมกันของสมาชิกแห่งสังคมให้มีระเบียบเรียบร้อย และมีการสุขภาพชุมชนที่ดีตามสมควร หรือการที่รัฐออกพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคูณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และเพื่อควบคุมมลพิษ เป็นต้น⁶

ดังนั้น การที่วชิษนำชนิคร้ายแรงก่อความเสื่อมโทรมให้แก่สิ่งแวดล้อมทางน้ำ เป็นผลให้ประชาชนขาดโอกาสที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ตัวอย่างเช่น ทำให้ทิวทัศน์ทางน้ำขาดความงดงาม ทำให้น้ำเน่าเสียอุปโภค บริโภคไม่ได้ หรือทำให้สัตว์น้ำลดลง เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรทั้งสิ้น รัฐจึงมีความชอบธรรมที่จะใช้อำนาจแทรกแซง เพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาวชิษนำชนิคร้ายแรง โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น

จากเหตุผลตามที่กล่าวมาโดยลำดับ ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐคือ ทฤษฎีที่อธิบายถึงความชอบธรรมของรัฐในการใช้อำนาจแห่งรัฐ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ เพื่อจัดการสาธารณสุข และสวัสดิการสาธารณะ ตลอดจนศีลธรรม เพื่อส่งเสริมความสุข และความเจริญรุ่งเรืองภายใต้ข้อจำกัดแห่งรัฐธรรมนูญ และความจำเป็นของรัฐ⁷

⁶ สมยศ เชื้อไทย, กฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 86-88.

⁷ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary* Printed in United of America Sixth Edition (West Publishing Co., 1993), pp.1156-1157.

3.1.2 ทฤษฎีการลงโทษ (Punishment Theories)

ทฤษฎีการลงโทษ คือทฤษฎีที่อธิบายถึงวัตถุประสงค์ของการลงโทษ โดยรัฐว่ามี วัตถุประสงค์อย่างไร ทั้งนี้เพราะการที่รัฐมุ่งจะใช้โทษทางอาญา^๗ เป็นเครื่องมือในการควบคุม พฤติกรรมของสมาชิกแห่งรัฐ เพื่อให้เข้าช่วยแก้ไขปัญหาวัยพิชชนำชนิคร้ายแรง ไม่ว่าจะเป็นการ ควบคุมมิให้แพร่กระจายจากห้องที่หนึ่งไปยังอีกห้องที่หนึ่ง หรือการกำจัดทำลายให้หมดสิ้นไป รัฐจำเป็นต้องพิจารณาด้วยว่า จะใช้การลงโทษอาญาตามทฤษฎีการลงโทษใด จึงจะเกิดผลตาม เจตนารมณ์แห่งรัฐ

เมื่อพิจารณาความแตกต่างของวัตถุประสงค์ในการลงโทษของทฤษฎีลงโทษต่างๆ แล้ว สามารถแยกทฤษฎีการลงโทษออกเป็น 2 ทฤษฎีใหญ่ ๆ คือ^๘

3.1.2.1 ทฤษฎีทดแทน (Retributive Theory)

ทฤษฎีทดแทน เป็นหลักการลงโทษที่เก่าแก่ที่สุดในปัจจุบัน ระบบการลง โทษแบบตาต่อตา ฟันต่อฟัน ก็เป็นตัวอย่างหนึ่งของการลงโทษตามทฤษฎีนี้ กล่าวได้อีกอย่าง หนึ่งว่าผู้กระทำผิดสมควรจะได้รับการตอบโต้ด้วยการลงโทษอย่างสาสมกับความผิดที่ได้กระทำ เช่น ผู้ที่ฆ่าผู้อื่นตายโดยเจตนา ก็สมควรได้รับโทษให้ตายตกไปตามกัน^๙ ซึ่งสอดคล้องกับความ รู้สึกของผู้เสียหาย ผู้สนับสนุนทฤษฎีทดแทนที่สำคัญคือ อิมมานูเอล คานท์ (Immanuel Kant) นักปราชญ์ชาวเยอรมันมีความเห็นว่า จะให้การลงโทษเป็นเครื่องมือ เพื่อประโยชน์อย่างอื่นไม่ได้ ไม่ว่าจะเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ถูกลงโทษเอง หรือแก่สังคมส่วนรวมก็ตาม การลงโทษใน

^๗โทษอาญา คือโทษที่บัญญัติไว้ในมาตรา 18 ประมวลกฎหมายอาญา ได้แก่ ประหาร ชีวิต, จำคุก, กักขัง, ปรับ และริบทรัพย์สิน.

^๘ณรงค์ โจหาญ, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาคหนึ่งว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความ ปลอดภัย (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 6.

^๙ธรรมสาร เล่ม 4, คำพิพากษาฎีกา พ.ศ. 2463, หน้า 662.

ทุกกรณีจะต้องเนื่องจากเหตุที่บุคคลที่ถูกลงโทษได้กระทำความผิดเท่านั้น¹⁰

3.1.2.2 ทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utilitarian Theory)

การลงโทษตามทฤษฎีอรรถประโยชน์ เน้นที่จะใช้การลงโทษ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำผิดขึ้นอีกในอนาคต ซึ่งต่างจากทฤษฎีทดแทนที่มุ่งเน้นพิจารณาถึงการที่ผู้กระทำความผิดจะต้องชดเชย (paid) ต่อสิ่งที่เขาได้กระทำลงไป¹¹ มากกว่าคำนึงถึงประโยชน์ของสังคมในอนาคต

การลงโทษตามทฤษฎีอรรถประโยชน์จึงต้องอยู่บนข้อสมมติฐานว่า มนุษย์อยู่ภายใต้ อิทธิพลของความสุข (Pleasure) และความทุกข์ (Pain) อรรถประโยชน์แสดงให้เห็นถึงคุณสมบัติ หรือแนวโน้มที่มนุษย์ที่จะป้องกันความชั่วร้าย และจัดให้ได้มาซึ่งความดี ความชั่วร้าย หรือความทุกข์หรือเหตุแห่งทุกข์ ความดีคือความสุขหรือเหตุแห่งสุข การกระทำที่สอดคล้องกับอรรถประโยชน์ คือการกระทำที่ก่อให้เกิดปริมาณความสุขมากที่สุดแก่สังคมส่วนรวม

การลงโทษ จึงเป็นความทุกข์ ซึ่งไม่ควรกระทำถ้าจะกระทำต้องมีเหตุผลที่ดีกว่าการลงโทษ โดยวัตถุประสงค์ของทฤษฎีทดแทน ย่อมก่อให้เกิดอรรถประโยชน์ต่อสังคมส่วนรมน้อยกว่าการลงโทษผู้กระทำความผิด เพื่อใช้การลงโทษนั่นเองควบคุมป้องกันมิให้มีผู้ล่วงละเมิดกฎหมายในอนาคตอีก¹²

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰ Immaunel Kant, "The Right of Punishing an of Pardoning" Supra note 3, pp. 503-504 อ้างใน สหรัตนไพจิตร, "ความประสงค์ของการลงโทษอาญา : ศึกษาเฉพาะประเทศไทยสมัยใช้กฎหมายลักษณะอาญาและประมวลกฎหมายอาญา, (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต แผนกวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 33-34.

¹¹ Enest Van and Den Harry, *Punishing Criminals* (New York : Basic Books, 1979), pp.16-17.

¹² รองพล เจริญพันธ์, *นิติปรัชญา*, หน้า 99.

ดังนั้นเหตุผลที่สนับสนุนการลงโทษในทฤษฎีอรรถประโยชน์ มี 2 ข้อ คือ

1. การลงโทษอาชญากร ช่วยป้องกันอาชญากรรม หรืออย่างน้อยก็ลดระดับความรุนแรงของอาชญากรรมลงมา

2. การลงโทษทำให้อาชญากรกลับคืนสู่สังคมได้ และด้วยกระบวนการลงโทษ มีการให้การศึกษา การรักษาแบบจิตบำบัดและการฝึกอาชีพที่เหมาะสม เขาจะกลับสู่สังคมในฐานะพลเมืองดี¹³

เหตุผลทั้งสองประการข้างต้น ได้พัฒนาเป็นทฤษฎีการลงโทษเชิงอรรถประโยชน์ ที่สำคัญ ๆ 2 ทฤษฎี คือ

ทฤษฎีป้องกัน (Preventive Theory)

ทฤษฎีลงโทษเพื่อป้องกัน มีทัศนะว่าการลงโทษควรมีประสงค์เพื่อป้องกันสังคม เมื่อผู้กระทำผิดได้กระทำความผิดขึ้นมา ความเสียหายในอดีต ย่อมไม่สามารถที่จะเยียวยาให้ดีขึ้นได้ แต่เราอาจใช้ประโยชน์จากการลงโทษ เพื่อป้องกันสังคมไม่ให้เกิดการกระทำผิดเช่นนั้นมาอีก โดย การลงโทษเป็นการขู่ให้กลัวหรือสร้างนิสัยและสอนศีลธรรมให้แก่ประชาชน¹⁴

นักกฎหมายอาญาที่เชื่อ และสนับสนุนทฤษฎีนี้มีอยู่หลายท่าน เช่น ซีซาร์ เบค คาเรีย (Cesare Beccaria) ผู้ร่างประมวลกฎหมายอาญาของอิตาลี เซอร์ จอห์น โรมมิลลี (Romilly) ฟอยบาค (Feuerback) ผู้ร่างประมวลกฎหมายอาญาของเยอรมันและเบนแฮมต่างมีความเห็นว่ามีพิจารณาในแง่อรรถประโยชน์แล้ว การลงโทษผู้กระทำผิดนั้นควรกระทำขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ใน

¹³ ชัชชัย สุ่มทวีพร, “พัฒนาการจริยธรรมในสังคมไทย,” *สังคมปริทัศน์* 7,2 (มกราคม-มิถุนายน 2538), หน้า 81.

¹⁴ อุทิศ แสตนโกติก, *หลักกฎหมายอาญา : การลงโทษ, อัยการนิเทศ เล่ม 28 ฉบับที่ 2 พ.ศ.2509*, (กรุงเทพฯ: กรมอัยการ), หน้า 196-197.

การมิให้ผู้อื่นเอาอย่างและปรามผู้กระทำผิดเองด้วยเท่านั้น¹⁵ ตามทฤษฎีนี้ ความประสงค์ในการลงโทษผู้กระทำผิดก็เพื่อประโยชน์ 2 ประการ

ประการแรก เพื่อให้มีผลป้องกันแก่ผู้กระทำผิด (special prevention) คือทำให้ผู้กระทำผิดซึ่งถูกลงโทษมีความเข็ดหลาบไม่กล้ากระทำผิดซ้ำขึ้นอีก

ประการที่สอง เพื่อเป็นตัวอย่างแก่บุคคลทั่วไป (general prevention) โดยให้คนทั่วไปเห็นว่า เมื่อกระทำผิดแล้วจะต้องได้รับโทษให้คนทั่วไปที่ได้ทราบจะได้เกรงกลัวไม่กล้ากระทำผิดอีก

ตัวอย่างของการลงโทษของศาลไทยตามทฤษฎีนี้ เช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ 1226/2515 ได้ให้เหตุผลของการลงโทษว่าการลงโทษแก่ผู้กระทำผิดมิใช่คำนึงถึงแต่เพียงในแง่ส่วนตัวของผู้กระทำผิดเท่านั้นแต่เพื่อปรามปรามให้เกรงขาม และรักษาความสงบเรียบร้อยโดยทั่วไปด้วย การที่จำเลยกระทำโดยประมาทอย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้คนตายนั้น แม้จำเลยได้ยอมชดใช้เงินค่าเสียหายแก่เจ้าทุกข์และบิดาผู้ตายก่อนโดยค้ำมาตั้งแต่ต้นก็ตาม ก็เป็นข้อที่ศาลได้มีดุลพินิจกำหนดโทษให้เบาลงมากอยู่แล้ว ฉะนั้นจึงไม่มีเหตุสมควรรอการลงโทษให้จำเลยได้¹⁶

ทฤษฎีแก้ไขหรือดัดนิสัย

การลงโทษตามทฤษฎีนี้ มีวัตถุประสงค์ให้โทษอาญามีผลต่อตัวผู้กระทำผิดโดยตรงมิได้ต้องการให้มีผลต่อบุคคลอื่น โดยมีความมุ่งหมายจะแก้ไขผู้กระทำผิดเป็นการบุคคล

¹⁵ สหชน รัตนไพจิตร, ความประสงค์ของการลงโทษอาญา: ศึกษาเฉพาะประเทศไทยสมัยใช้กฎหมายลักษณะอาญาและประมวลกฎหมายอาญา, หน้า 43.

¹⁶ จิตติ ดิงศภัทรี, บรรณาธิการ, คำพิพากษาฎีกาย่อประจำพุทธศักราช 2515 ตอนที่ 21 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 1007.



(Individualisation) และมุ่งบำบัดรักษา (treatment) ผู้กระทำผิดในระหว่างที่รับโทษอยู่ ระยะเวลาของการรับโทษของผู้กระทำผิด จึงต้องนานเพียงพอที่จะแก้ไขทัศนีย์ผู้กระทำผิด การลงโทษจำคุกในระยะสั้น ๆ จึงไม่บังเกิดผลในการทัศนีย์ผู้กระทำผิด¹⁷ ให้กลับมายอมรับว่าการกระทำผิดเป็นสิ่งไม่ถูกต้องและตัดสินใจเลือกปฏิบัติตามกฎหมายแทนการกระทำผิด¹⁸

นักอาชญาวิทยาผู้มีชื่อเสียงที่เห็นด้วยกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษตามทฤษฎีนี้ได้แก่ ลอมโบโรโซ (Lombroso) และเฟร์รี (Ferri) ทั้งสองท่านเห็นว่าการกระทำผิดเกิดจากสาเหตุต่าง ๆ กัน เช่น ปัจจัยทางจิตใจ ปัจจัยทางสังคมวิทยา และชีววิทยา บุคคลเหล่านี้เสนอให้แก้ไขปัญหาเหตุแห่งอาชญากรรมด้วยการบำบัดรักษา (treatment) ผู้กระทำผิดเพราะการลงโทษไม่มีผลเป็นการปรามสังคมและไม่มีประโยชน์แต่อย่างใดซึ่งต่อมาแนวความคิดดังกล่าวได้พัฒนามาเป็นทฤษฎีแก้ไข หรือทัศนีย์

ตัวอย่างของการลงโทษตามทฤษฎีนี้ เช่น คำพิพากษาฎีกา 738/2515

จำเลยกระทำผิดฐานพยายามบุกรุก ศาลพิพากษาลงโทษจำคุก 2 เดือน ปรับ 300 บาท และให้ยกโทษจำคุกเสียตามคำพิพากษาข้างต้น ศาลได้หลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุกระยะสั้นๆ โดยใช้วิธีการยกโทษจำคุก และใช้โทษปรับอย่างเดียว ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎี เพื่อแก้ไขหรือทัศนีย์

3.1.3 หลักการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement)

การดำเนินกิจการใด ๆ ของรัฐโดยหลักแล้ว จะต้องเป็นไปตามนโยบายในรัฐธรรมนูญ ซึ่งนโยบายเหล่านี้เอง รัฐจะอนุวัติการให้เป็นกฎหมาย เพื่อรองรับการปฏิบัติ

¹⁷ ฌรงค์ โจหาญ, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาคหนึ่ง ว่าด้วยโทษและความปลอดภัย, หน้า 14.

¹⁸ นวลจันทร์ ทศนชัยกุล, การควบคุมประพฤติและการพักการลงโทษ, (กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ, 2532), หน้า 13.

ภารกิจ ทั้งนี้เพราะการกระทำใด ๆ ของรัฐต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย ตามหลักนิติรัฐที่กล่าวข้างต้นในทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ

การที่รัฐมีแนวโน้มนโยบายในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ¹⁹ ซึ่งรวมถึงการแก้ไขป้องกันปัญหาวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงด้วย นโยบายดังกล่าวจะบรรลุนิติประสงคฺ์เพียงใดขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของกฎหมายฉบับนั้น ต่อการแก้ไขด้วยว่ามีมากน้อยเพียงใด ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาในด้าน “การบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement)”

“การบังคับใช้กฎหมาย” ได้มีการให้ความหมายไว้ โดยนักวิชาการกฎหมายหลายท่าน ดังนี้

อาจารย์หยุด แสงอุทัย ให้ความหมายของการบังคับใช้กฎหมายไว้ในหนังสือความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป โดยตำราดังกล่าวใช้คำว่า “การใช้กฎหมาย” แทนคำว่า “การบังคับใช้กฎหมาย” ซึ่งอารีย์ รุ่งพรทวิวัฒน์ เห็นว่า คำทั้งสองมีความหมายเหมือนกัน โดยมีความหมาย ดังนี้²⁰

1. “การใช้กฎหมาย” หมายถึง การบัญญัติกฎหมายตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ หรือการออกพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง หรือกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ โดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายแม่บท

2. “การใช้กฎหมาย” หมายถึงการนำกฎหมายมาใช้บังคับแก่ข้อเท็จจริงในกรณีเฉพาะเรื่อง ซึ่งอาจมีผู้ใช้แตกต่างกัน เช่น การบังคับใช้โดยเจ้าพนักงานตำรวจ อัยการ หรือศาลยุติธรรม เป็นต้น²¹

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 74.

²⁰ อารีย์ รุ่งพรทวิวัฒน์, “การบังคับใช้กฎหมายอาญาโดยกระบวนการยุติธรรม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 45.

²¹ หยุด แสงอุทัย, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 105-106.

อาจารย์อมร จันทรสมบูรณ์ ได้ให้ความหมายของ "การบังคับใช้กฎหมาย" ไว้ดังนี้²²

"การบังคับใช้กฎหมาย" หมายถึง การนำคัวบทกฎหมายที่เป็นถ้อยคำที่อยู่ในหนังสือ หรือในราชกิจจานุเบกษามาใช้บังคับให้เกิดผลบังคับตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ

อาจารย์วิชญ์ เครื่องงาม ได้ให้ความหมายของการบังคับใช้ว่า²³

"การบังคับใช้กฎหมาย" (Enforcement) คำว่าบังคับ แปลว่าเอามาทำให้ศักดิ์สิทธิ์ เอามาทำให้สมจริง การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการพิทักษ์ รักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ก็คงจะเหมือนกับการบังคับใช้กฎหมายทั้งหลายจะต้องประกอบไปด้วยองค์ 3 จึงเรียกว่ามีการบังคับใช้ครบถ้วน คือต้องประกอบด้วย

1. กฎหมายต้องมีมากพออุดช่องว่างได้ ถ้ามีปัญหาที่ตีความครอบคลุมไปถึงได้อย่างนี้ การบังคับใช้จึงจะศักดิ์สิทธิ์สมจริง ตัวอย่างของกฎหมายลักษณะนี้ เช่น "เหตุรำคาญ" ตามมาตรา 25 (5) ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2534 ซึ่งบัญญัติว่า "เหตุรำคาญ" ให้หมายถึงเหตุอื่นใดที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ด้วยบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ สามารถนำมาตีความเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาเหตุรำคาญได้ทุกลักษณะ

2. การบังคับใช้ จะต้องมีองค์กรหรือขบวนการที่จะทำให้กฎหมายมีชีวิตชีวากระโดดโลดเต้นออกมาได้จริง องค์กรในที่นี้ หมายถึงองค์กรปกติที่มีอยู่ และองค์กรที่นอกวิถีปกติแต่

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²² ออมร จันทรสมบูรณ์, "Law Enforcement : มิติที่ 3 ของกฎหมาย,"
วารสารปกครอง 9 (เมษายน 2533) : 11.

²³ สรุปความจาก, วิชญ์ เครื่องงาม "การบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมมลพิษจากอุตสาหกรรมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน," เอกสารสรุปผลสัมมนา เรื่อง การบังคับใช้กฎหมายในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน. กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ศูนย์กฎหมายและพัฒนาสังแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สำนักอัยการสูงสุด วันที่ 9 - 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2538 ณ ห้องกลมทิพย์ โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพมหานคร, หน้า 51 - 52.

ยอมรับ ในสังคมว่าองค์กรปกติ คือ กฎหมายใด ๆ ก็ต้องพึ่งองค์กรต่อไปนี้ คือ ตำรวจ อัยการ ทนายความ ศาล เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ องค์กรที่ไม่ปกติ คือ องค์กรที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับ กฎหมายเฉพาะเรื่อง เช่น เมื่อกล่าวถึง กฎหมายสิ่งแวดล้อม องค์กรที่ไม่ปกติแต่เข้ามาเกี่ยวข้องกับ จาก ตำรวจ อัยการ ศาล อันเป็นขบวนการยุติธรรมปกติ ได้แก่ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมควบคุม มลพิษ กรมเจ้าท่า เป็นต้น โดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเหล่านี้จะบังคับให้กฎหมายมีผลสมจริง

3. ประการสุดท้ายที่จะทำให้มีชีวิตชีวา บังคับใช้ได้จริง คือ สภาพบังคับ (Sanction)

สภาพบังคับ (Sanction) คือ ปฏิบัติการโต้ตอบความประพฤติ หรือการกระทำซึ่งไม่เป็นที่ยอมรับ²⁴ กฎหมายในฐานะข้อบังคับที่สมาชิกส่วนใหญ่ยอมรับไว้ในฐานะกรอบแห่งความ ประพฤติเพื่อให้สมาชิกของสังคมอยู่ร่วมกัน โดยความสงบเรียบร้อยย่อมเป็นกฎที่ต้องการความ จริงจังต่อการปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้น สภาพบังคับของกฎหมายจึงต้องมีความเข้มแข็งและ เหมาะสมมิฉะนั้นแล้วกฎหมายจะไม่เกิดผลตามที่มุ่งหวัง

อย่างไรก็ตาม สภาพบังคับของกฎหมายจะต้องมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ กฎหมายฉบับนั้น ๆ ด้วย กล่าวคือ จะต้องสามารถอำนวยให้เกิดผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์ ให้เกิดขึ้นได้จริง ซึ่งโดยทั่ว ๆ ไป สภาพบังคับมีวัตถุประสงค์อยู่ 3 ประการ²⁵

- 1) จูงใจให้คนทำตามเพื่อให้ไม่กล้ากระทำความผิดกฎหมาย เช่น จะถูกลงโทษ หรือจะถูก บังคับให้จ่ายค่าเสียหาย
- 2) ป้องกันมิให้เกิดผลร้าย หากเป็นเรื่องการกระทำของบุคคลได้ เช่น การให้หยุด โฆษณาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พักใช้ใบอนุญาตโรงงานเพื่อป้องกันอันตรายที่โรงงานยังมีได้แก้ไข ให้ถูกต้อง

²⁴ วิษณุ เครืองาม, “กฎหมายกับสภาพบังคับ” ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม หน่วยที่ 1-8, พิมพ์ครั้งที่ 5 (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมาราช, 2534), หน้า 179.

²⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, “การยกร่างกฎหมาย” วารสารปกครอง 7 (เมษายน 2531) : 26-27.

3) เยียวหาความเสียหายถ้าความเสียหายเกิดขึ้นแล้วสภาพบังคับของกฎหมายจะเป็นไป

จากความหมายต่าง ๆ ของ "การบังคับใช้กฎหมาย" เห็นได้ว่า มีทิศทางไปในทางเดียวกัน เพราะร่างมีวัตถุประสงค์สุดท้าย คือ ประสิทธิภาพสูงสุดของกฎหมายต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยสามารถแยกความหมาย "การบังคับใช้กฎหมาย" ได้ 2 นัยยะ คือ ความหมายเชิงแคบ และความหมายเชิงกว้าง

ความหมายเชิงแคบ หมายถึง การนำเอากฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร มาใช้บังคับให้เกิดผลสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ

ความหมายเชิงกว้าง หมายถึง การใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนนโยบายของฝ่ายบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์

"การบังคับใช้กฎหมาย" ในความหมายนี้จึงต้องประกอบไปด้วย กฎหมายสาระบัญญัติ ที่มีเนื้อหาครอบคลุมต่อสภาพปัญหา มีสภาพบังคับที่เหมาะสมรวมทั้งต้องมีขบวนการและองค์การที่จะนำเอากฎหมายไปใช้บังคับให้เกิดผลตรงกับเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายฉบับนั้น ๆ

3.2 มาตรการทางอาญา

มาตรการทางอาญา คือ มาตรการที่ใช้โทษทางอาญาข่มขู่ เพื่อจูงใจให้ปฏิบัติตามกฎหมาย เพราะหากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแล้วจะถูกลงโทษจากรัฐ ดังนั้น การลงโทษทางอาญาที่จะมีผลควบคุมป้องกันมิให้มีการประพฤติดังละเมิดกฎหมาย ปริมาณและชนิดของโทษจะต้องเหมาะสมเพียงพอที่จะข่มขู่ป้องกันให้คนกลัวเกรง และเลือกที่จะปฏิบัติตามกฎหมายเพราะกลัวการถูกลงโทษ

การบังคับให้ประชาชนช่วยควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง โทษอาญาจึงเป็นมาตรการหนึ่งของรัฐในการใช้ควบคุมให้เกิดพฤติกรรมดังกล่าว โดยเหตุผลเพื่อป้องกันมิให้เกิดภัยอันตรายร้ายแรงที่จะมีขึ้นในอนาคต ดังจะเห็นได้จากภัยแห่งการสะสมปัญหาวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง ในคราวอุทกภัยครั้งใหญ่ที่ผ่านมา ทั้งการกำหนดหน้าที่ดังกล่าวก็เป็นไปเพื่อการรักษาสภาพแวดล้อม

ทางน้ำให้มีความเหมาะสมแก่การดำรงชีวิต รวมทั้งยกมาตรฐานคุณภาพชีวิตในการอยู่ร่วมกันของสมาชิกของสังคมให้สูงขึ้นด้วย

การนำมาตรการทางอาญามาใช้จะมีประสิทธิผลหรือไม่นั้น จำเป็นจะต้องพิจารณาถึง บทกำหนดโทษและองค์การผู้บังคับใช้กฎหมายอาญาประกอบกัน กล่าวคือ

3.2.1 บทกำหนดโทษ

เอกลักษณ์ของกฎหมายอาญาที่สำคัญประการหนึ่ง คือการใช้โทษทางอาญาเป็นสภาพ บังคับ (Sanction) เพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดแต่ละ ประเภทมีความหนักเบาไปตามลักษณะความร้ายแรงของความผิด

ในส่วนบทกำหนดโทษนี้ ผู้วิจัยแยกประเภทบทกำหนดโทษโดยยึดหลักเกณฑ์ ตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2499 และความเห็นของนักนิติศาสตร์ ซึ่งสามารถแยก บทกำหนดโทษได้ออกเป็น 2 ประเภท คือ

3.2.1.1 ลหุโทษ

"ลหุโทษ" ในทางรากศัพท์ หมายถึง โทษเบาโทษไม่ร้ายแรง²⁶ แต่ความหมายดังกล่าวก็มีได้บอกถึงปริมาณหรือชนิดของโทษว่าโทษชนิดใด หรือปริมาณเท่าใดเป็นโทษเบาหรือไม่ร้ายแรง

ส่วนในทางกฎหมายได้ให้ความหมายของ "ลหุโทษ" ไว้เฉพาะ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 102 ประมวลกฎหมายอาญาว่าความผิดลหุโทษ คือ ความผิดซึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

²⁶ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช 2530), หน้า 463.

"ความผิดสุโทษ" ตามมาตรา 102 นี้ อาจารย์สมศักดิ์ สิงห์พันธ์ ได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้²⁷

"ความผิดสุโทษที่กำหนดอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาภาค 3 ตั้งแต่มาตรา 367 ถึง มาตรา 368 นั้นเป็นเพียงความผิดสุโทษส่วนหนึ่ง ซึ่งนำมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้โดยเลือกเอาความผิดที่มีโทษเล็ก ๆ น้อย ๆ บรรดาที่เกี่ยวกับความผิดในประมวลกฎหมายอาญา หรือที่กระทบกระเทือนความสงบเรียบร้อย หรือความสงบสุขของประชาชนมารวม กำหนดไว้ในภาค 3 ซึ่งเป็นความผิดที่อัตราโทษที่เรียกว่า "ความผิดสุโทษ"

อาจารย์จิตติ ดิงศภัทรี ได้อธิบายถึง การกระทำที่เป็นความผิดสุโทษและสาเหตุที่ต้องลงโทษไว้ว่า²⁸

"ทางทฤษฎี ถือว่า ความผิดสุโทษมักจะเป็นความผิดที่มีได้กระทำด้วยจิตใจอันชั่วร้าย และตามปกติมิได้เกิดความเสียหายแก่บุคคลโดยตรง เหตุที่กฎหมายบัญญัติเป็นความผิด เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือส่วนรวมในอนาคต การที่กฎหมายบัญญัติระวางโทษ เบากว่าความผิดสามัญก็คงต้องคำนึงถึงความไม่ร้ายแรงของความผิด"

จากความหมายข้างต้นสรุปได้ว่าความผิดสุโทษ ตามประมวลกฎหมายอาญา คือความผิดเล็กน้อยกระทำลงโดยไม่มีจิตใจชั่วร้าย มิได้ก่อความเสียหายแก่สังคมอย่างร้ายแรง ทั้งยังต้องเป็นความผิด ซึ่งอัตราโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งอัตราโทษดังกล่าวมิได้จำกัดเฉพาะในประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้น แต่ยังรวมถึงโทษตามกฎหมายพิเศษอื่น ๆ อีกด้วย หากอัตราโทษไม่เกินที่บัญญัติไว้ในมาตรา 102 ประมวลกฎหมาย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁷ สมศักดิ์ สิงห์พันธ์, คำอธิบายกฎหมายอาญา เล่ม 4 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ม.ป.ป.), หน้า 639.

²⁸ จิตติ ดิงศภัทรี, กฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 2 และภาค 3, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมกฎหมายเนติบัณฑิตยสภา, 2532), หน้า 3050.

อาญาแล้วก็ถือว่าเป็นลหุโทษ ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรา 17 ประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติให้นำเอาประมวลกฎหมายอาญาไปใช้ในกฎหมายอื่นด้วย ความผิดลหุโทษมิได้ทั้งประเภทความผิดในตัวเอง เช่น ความผิดฐานใช้กำลังทำร้ายผู้อื่นไม่ถึงกับเป็นอันตรายแก่กายหรือจิตใจ ความผิดฐานอุทธรณ์ผู้อื่นซึ่งหน้าตามมาตรา 391 และ 393 ประมวลกฎหมายอาญาและความผิดเพราะกฎหมายห้าม²⁸ เช่น ชักคำสั่งเจ้าพนักงานตามมาตรา 368 ประมวลกฎหมายอาญา หรือ เททิ้งสิ่งโสโครกลงคลองตามมาตรา 6 พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 121 เป็นต้น

สาเหตุที่ต้องลงโทษในความผิดลหุโทษ

สาเหตุที่กฎหมายมีบัญญัติให้ต้องลงโทษในความผิดลหุโทษนั้น ผู้วิจัยจะขอกล่าวรวมกันไปถึงความผิดในตัวเอง และความผิดเพราะกฎหมายห้าม เพราะต่างตั้งอยู่บนเหตุผลเดียวกัน คือ ต้องการคุ้มครองการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างเป็นปกติ มีระเบียบเรียบร้อย มีความรับผิดชอบในการอยู่ร่วมกัน และเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล หรือส่วนรวมในอนาคตอันเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะมิใช่ของเอกชนคนใดคนหนึ่ง เห็นได้จากการที่กฎหมายมิได้บัญญัติให้ความผิดลหุโทษเป็นความผิดอันยอมความได้

นอกจากนี้ความผิดลหุโทษประเภทเป็นความผิดเพราะกฎหมายห้าม เหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ภายในตัวกฎหมายนั่นเองไม่มีสภาพบังคับอย่างอื่นเข้มแข็งเพียงพอที่จะให้คนปฏิบัติตามกฎหมาย รัฐจึงจำต้องนำเอาโทษทางอาญามาเป็นสภาพบังคับของกฎหมายนั้น²⁹

²⁸ ความผิดในตัวเอง (Mala in se) Black's Law Dictionary ได้ให้ความหมายว่าเป็น การกระทำผิดในตัวเอง การกระทำที่ผิดศีลธรรม และการกระทำที่ละเมิดต่อความรู้สึกผิดชอบชั่วดี (Mala in se mean wrong in themse, act morally wrong, offence againts consrience)

²⁹ ความผิดเพราะกฎหมายห้าม (Mala Prohibita Black's Law Dictionary) ได้ให้ความหมายว่า ผิดเพราะมีกฎหมายห้าม "Mala Prohibitum mean prohibited wrong or offence, act wich are made by positive law" กล่าวคือ การกำหนดความผิดมีลักษณะข้อตกลงมิใช่ความผิดธรรมชาติ

²⁹ โทเม็น ภัทรภิมย์, กฎหมายอาญา : กฎหมายบริวารหรือกฎหมายอิสระวารสารกฎหมาย เล่ม 12 ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2528 (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 91-96.

3.2.1.2 โทษอาญาธรรมดา

โทษอาญาธรรมดา ตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 ได้แก่โทษที่ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกสูงกว่า 1 เดือน หรือปรับสูงกว่า 1 พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับสูงกว่าอัตราโทษที่กำหนดมาแล้ว โทษอาญาธรรมดายังรวมหมายถึงโทษตามกฎหมายอื่นซึ่งมีลักษณะดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรา 17 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายอาญาไปใช้แก่กฎหมายอื่น ๆ ด้วย และความผิดซึ่งมีอัตราโทษธรรมดาได้ทั้งประเภทความผิดในตัวเอง เช่น ความผิดฐานลักทรัพย์, ทำร้ายร่างกาย หรือฆ่าคน เป็นต้น และความผิดเพราะกฎหมายห้าม เช่น ความผิดฐานเททิ้งสิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลลงในแม่น้ำลำคลอง ตามมาตรา 119 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 หรือความผิดฐานปลูกพืชน้ำซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศระบุชื่อ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 17 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เป็นต้น

สาเหตุที่ต้องลงโทษในความผิดอาญาธรรมดา

1) กรณีมีความผิดในตัวเอง เหตุที่ต้องลงโทษอาญาในความผิดเหล่านี้ เพราะการกระทำความผิดฝ่าฝืนมาตรฐานทางศีลธรรม (Moral Standard) และบรรทัดฐาน (Norm) ของสังคมอยู่ในตัว ซึ่งสังคมส่วนรวมไม่อาจทนทานต่อความประพฤติดังกล่าวได้ จึงตอบโต้ด้วยการบังคับใช้โทษทางอาญา³⁰

เป็นที่น่าสังเกตว่าอัตราโทษที่ใช้กับความผิดประเภทนี้ ปริมาณโทษมีส่วนสัมพันธ์เป็นปฏิภาคโดยตรงกับคุณค่า (Value) ที่สังคมให้กับมาตรฐานทางศีลธรรม หรือบรรทัดฐานเหล่านั้น

³⁰ พรรณรายรัตน์ ศรีไชยรัตน์, ความเหมาะสมในการบัญญัติความผิดลหุโทษไว้ในประมวลกฎหมายอาญา, หน้า 120.

ตัวอย่างเช่น ความผิดฐานฆ่าคน ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 288 กำหนดอัตราโทษไว้ถึงโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สิบห้าปีถึงยี่สิบปี ในขณะที่ความผิดฐานลักทรัพย์ มาตรา 334 ของกฎหมายฉบับเดียวกันนี้ กำหนดอัตราโทษไว้เพียงจำคุกไม่เกินสามปี และปรับไม่เกินหกพันบาท

ตัวอย่างข้างต้น เห็นได้ว่าโทษในความผิดฐานฆ่าคนตายหนักกว่าความผิดฐานลักทรัพย์ ซึ่งเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่า สังคมให้คุณค่ากับข้อศีลธรรมที่เกี่ยวกับชีวิตมากกว่าทรัพย์สิน

2. การมีความผิดเพราะกฎหมายห้าม

เหตุที่ต้องลงโทษอาญากับความผิดประเภทนี้ เพราะความผิดมีลักษณะข้อตกลงมิใช่ความผิดโดยธรรมชาติ³¹ ซึ่งในปัจจุบันความผิดลักษณะเช่นนี้มีเป็นจำนวนมาก ที่เป็นดังนี้เพราะสังคมได้ขยายตัวกว้างขึ้น ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง การปฏิสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ ของสมาชิกในชุมชนเดียวกัน หรือต่างชุมชนกันได้ก่อให้เกิดปัญหาตามมานับประการ ซึ่งการกระทำที่เป็นปัญหาเหล่านั้นมิได้ขัดหรือฝ่าฝืนต่อศีลธรรมความสำนึกชั่วดีแต่ประการใด แต่ก็ได้สร้างความเสียหายแก่สังคมส่วนรวมอย่างร้ายแรงไม่ว่าในด้านสังคม เศรษฐกิจ หรือสิ่งแวดล้อม รัฐจึงต้องเข้าแทรกแซงโดยกำหนดให้กระทำข้างต้นเป็นความผิด โดยบัญญัติกฎหมายในรูปแบบกฎหมายเทคนิค (Technical Law) ดังนั้น เมื่อเหตุผลของการบัญญัติกฎหมายมิใช่เหตุผลทางศีลธรรมหรือความสำนึกชั่วดีโดยตรง ผู้กระทำจึงไม่เกิดความรู้สึกว่ากระทำผิด เพราะฉะนั้น การบังคับโทษตามกฎหมายเทคนิคจึงต้องกำหนดโทษให้รุนแรงแน่นอน³² และโทษดังกล่าวต้องได้สัดส่วนต่อความเสียหายที่สังคมได้รับด้วย ทั้งนี้ เพื่อข่มขู่มิให้มีการประพฤติล่วงละเมิดกฎหมายนั้น ๆ

³¹ Jerome Hall, General Principle of Criminal Law, 2 nd ed (Indianapolis : N.P., 1960), p. 338.

³² แสง บุญเฉลิมวิภาส, ทฤษฎีกฎหมายสามชั้นมองในแง่กฎหมายอาญา : 60 ปี ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์ (กรุงเทพฯ : พี.เค. พรินต์เฮาส์, 2531), หน้า 143.



เนื่องจากความคิดลหุโทษมีอัตราโทษและวัตถุประสงค์แห่งการลงโทษแตกต่างจากโทษอาญาธรรมดาตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ทั้งลักษณะของความผิดประเภทนี้ไม่ใช่การกระทำที่ชั่วร้ายแต่อย่างใด การบังคับใช้ความคิดลหุโทษเหล่านี้จึงมีความแตกต่างจากความผิดอาญาซึ่งมีโทษอาญาธรรมดาอยู่หลายประการ ตามที่จะแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างในตารางต่อไป

ตารางที่ 17 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการบังคับใช้โทษลหุโทษกับโทษอาญาธรรมดา

การบังคับใช้ลหุโทษ	การบังคับใช้โทษอาญาธรรมดา
1) การกระทำความคิดลหุโทษแม้กระทำโดยไม่เจตนา ก็เป็นความผิดเว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ³³	1) ผู้กระทำความผิดต้องมีเจตนาเว้นแต่กรณีที่ถูกกฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดโดยประมาทหรือต้องรับผิดแม้จะมีได้กระทำโดยเจตนา ³⁴
2) ผู้ที่พยายามกระทำความผิดลหุโทษไม่ต้องรับโทษที่กฎหมายกำหนดสำหรับความผิดนั้น ³⁵	2) ผู้ที่พยายามกระทำความผิดต้องรับโทษสองในสามส่วนของโทษที่กฎหมายกำหนดสำหรับความผิดนั้น ³⁶
3) ผู้สนับสนุนในความคิดลหุโทษ ไม่ต้องรับโทษที่กฎหมายกำหนดสำหรับความผิดนั้น	3) ผู้สนับสนุนผู้กระทำความผิดต้องรับโทษสองในสามส่วนของโทษที่กฎหมายกำหนดสำหรับความผิดนั้น ³⁷
4) เป็นกรณียกเว้นสำหรับการต้องโทษจำคุก 4.1 ศาลสามารถพิพากษาลงโทษกักขังในความคิดลหุโทษแทนจำคุกได้ แม้ว่าเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน ถ้าโทษจำคุกนั้นเป็นโทษสำหรับความคิดลหุโทษหรือกระทำโดยประมาท	4) ไม่เป็นกรณียกเว้นสำหรับการต้องโทษ 4.1 ศาลจะเปลี่ยนโทษจำคุกเป็นโทษกักขังไม่ได้ในความคิดอัตราโทษอาญาธรรมดาเว้นแต่ศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน และไม่ปรากฏว่าบุคคลนั้นเคยได้รับโทษจำคุก หรือเคยได้รับโทษจำคุก แต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความคิดลหุโทษ ³⁸

³³ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 104.

³⁴ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 105.

³⁵ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 80.

³⁶ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 106.

³⁷ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 86.

³⁸ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 23.

<p>4.2 ศาลจะรอกการกำหนดโทษ หรือรอกการลงโทษได้ในความผิดลหุโทษ แม้ว่าผู้กระทำผิดจะเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อนถ้าโทษที่รับมาก่อนเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ</p>	<p>4.2 ศาลจะรอกการกำหนดโทษ หรือรอกการลงโทษไม่ได้ เว้นแต่ในคดีนั้นศาลลงโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี และไม่ปรากฏว่าบุคคลนั้นเคยได้รับโทษจำคุก หรือเคยแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ³⁹</p>
<p>4.3 เป็นความผิดที่ไม่ต้องนำโทษที่รอกการกำหนดโทษหรือรอกการลงโทษมาบวกกับโทษในคดีหลัง</p>	<p>4.3 เป็นความผิดที่ต้องนำโทษที่รอกการกำหนดโทษหรือรอกการลงโทษมาบวกกับโทษในคดีหลัง หากในคดีหลังศาลพิพากษาลงโทษจำคุกผู้กระทำผิด⁴⁰</p>
<p>4.4 ไม่เป็นความผิด เพื่อการเพิ่มโทษในกรณีที่ได้กระทำผิดอีก</p>	<p>4.4 เป็นกรณีความผิดเพื่อการเพิ่มโทษในกรณีกระทำผิดอีก⁴¹</p>
<p>4.5 ไม่เป็นเหตุให้ผู้กระทำผิดต้องสูญเสียสิทธิทางกฎหมาย เช่น การเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือน</p>	<p>4.5 เป็นเหตุให้ผู้กระทำผิดต้องสูญเสียสิทธิทางกฎหมาย เช่น ขาดคุณสมบัติในการเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือน⁴²</p>

จากตามตารางข้างต้น เห็นได้ว่า ผลกระทบซึ่งเกิดขึ้นภายหลังการบังคับใช้โทษลหุโทษมีน้อยกว่าโทษอาญาธรรมดา ตัวอย่างเช่น ไม่เป็นความผิดเพื่อการลงโทษในกรณีกระทำผิดอีก หรือไม่เป็นเหตุให้ผู้กระทำผิดเสียสิทธิในการประกอบอาชีพ เป็นต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56.

⁴⁰ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 58.

⁴¹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 94.

⁴² พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน มาตรา 30 (10).

3.2.2 องค์การผู้บังคับใช้กฎหมายอาญา

องค์ประกอบสำคัญของมาตรการทางอาญา นอกจากบทกำหนดโทษแล้ว การบังคับใช้กฎหมายเป็นอีกส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญต่อประสิทธิภาพของมาตรการทางกฎหมายอาญา ทั้งนี้ แม้จะกำหนดโทษให้สูงมากเพียงใดก็ตาม หากขาดหน่วยงานผู้รับผิดชอบที่จะนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษแล้ว กล่าวได้ว่าในความเป็นจริงกฎหมายนั้นไม่มีสภาพบังคับ

การบังคับใช้กฎหมายอาญาเป็นเรื่องเกี่ยวพัน และกระทบโดยตรงต่อสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน องค์การที่บังคับใช้ จึงต้องมีกฎหมายบัญญัติระบุอย่างชัดเจนแน่นอนทั้งกระบวนการต่างๆ ที่กระทำภายใต้วัตถุประสงค์ในการนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษต้องปราศจากความคลุมเครือ และเป็นขั้นเป็นตอนตามกฎหมาย

ในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยจะได้กล่าวในรายละเอียดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายอาญาของรัฐในระดับต่าง ๆ รวมทั้งขั้นตอนการนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษโดยสังเขป โดยอาศัยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นบทกฎหมายหลักที่วางหลักเกณฑ์วิธีการที่จะนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ⁴³

การบังคับใช้กฎหมายอาญา แบ่งตามองค์การผู้มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมายได้ ดังนี้

⁴³ สัญญา ธรรมศักดิ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 1 ถึง ภาค 3 มาตรา 1-171, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ : สำนักอปรมรักษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2529), หน้า 1.

3.2.2.1 การบังคับใช้กฎหมายอาญาโดยพนักงานเจ้าหน้าที่

เจตนารมณ์ของการบังคับใช้กฎหมายอาญาโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ คือ ดำเนินการจับกุม ฟ้องร้องผู้กระทำความผิด⁴⁴ เพื่อศาลพิจารณาคดีพิพากษาลงโทษ ซึ่งในขั้นตอนนี้ การบังคับใช้กฎหมายจะประกอบไปด้วย เจ้าหน้าที่หลายฝ่าย หลายระดับ แต่ก็อาจสามารถแยกประเภทของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมายออกเป็น 2 ประเภท คือ⁴⁵

1) พนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมายอาญา ได้แก่

1.1) พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยทั่วไปมีอำนาจที่จะจับกุมผู้กระทำความผิดป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดทุกประเภท โดยไม่จำกัด ประกอบด้วย พนักงานฝ่ายปกครอง (ได้แก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) เป็นต้น⁴⁶

1.2) พนักงานสอบสวน ได้แก่ พนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐาน และดำเนินการทั้งหลายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งได้กระทำ

⁴⁴ อมร จันทรสมบูรณ์, “Law Enforcement : มิติที่ 3 ของกฎหมาย,” หน้า 15.

⁴⁵ คณิง ฉาชัย, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 31.

⁴⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16)

ไปเกี่ยวข้องกับความคิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริง หรือพิสูจน์ความคิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ⁴⁷

1.3) พนักงานอัยการ หมายถึง พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด อันเป็นนายแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีทั้งหลายในนามรัฐบาล ซึ่งรวมถึงอำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย

2) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายเฉพาะ

พนักงานที่มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการจับกุมผู้กระทำผิดป้องกัน และปราบปรามการกระทำผิดตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง โดยเฉพาะ เช่น เจ้าพนักงานกรมเจ้าท่า มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 หรือพนักงานท้องถิ่น เช่น เทศบาล สุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 หรือพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 เป็นต้น

ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่

1) การจับกุม, ควบคุม, สอบสวน และฟ้องผู้กระทำผิดต่อศาล

การจับกุม

เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้น ตำรวจ เจ้าหน้าที่ปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบตามกฎหมายเฉพาะ ต้องดำเนินการจับกุมผู้กระทำผิด โดยต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธี

⁴⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (6).

พิจารณาความอาญา (มาตรา 78-85) ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ที่จะจับผู้ใดต้องมีหมายจับ ยกเว้นแต่เป็นกรณีความผิดซึ่งหน้า⁴⁸ หรือในกรณีห้ามจับในที่รโหฐาน เว้นแต่จะได้ปฏิบัติว่าด้วยการค้นในที่รโหฐานแล้ว⁴⁹ นอกจากนี้ ต้องแจ้งแก่ผู้ที่จะถูกจับว่า เขาจะต้องถูกจับ และสั่งให้ผู้ถูกจับไปยังที่ทำการของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจพร้อมด้วยผู้ถูกจับ แต่ถ้าจับเป็นให้จับตัวไปเป็นต้น⁵⁰

การควบคุม

ภายหลังจับกุมผู้กระทำความผิดไว้ในระหว่างสอบสวนได้ตามระยะเวลาตามมาตรา 87 ป.วิ.อาญา ประกอบกับมาตรา 7 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวง และวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง 2499 กล่าวคือ ในคดีความผิดอาญาธรรมดา เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจควบคุมผู้ถูกจับไว้ถึง 48 ชั่วโมง นับแต่เวลาผู้ถูกจับมาถึงที่ทำการตำรวจ หรือพนักงานฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตาม หากมีเหตุจำเป็นต้องควบคุมเพื่อทำการสอบสวน หรือมีเหตุจำเป็นเป็นอย่างอื่น เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจควบคุมผู้ถูกจับได้ถึง 7 วัน และถ้าหลังจากนั้นมีเหตุจำเป็นต้องควบคุมผู้ถูกจับไว้อีก พนักงานสอบสวนหรืออัยการต้องร้องขอต่อศาลให้ออกหมายขังผู้ต้องหาไว้ในระหว่างสอบสวน⁵¹

ในกรณีความผิดธรรมดาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ พนักงานสอบสวนมีอำนาจควบคุมผู้ถูกจับเพียง 72 ชั่วโมง นับแต่เวลาผู้ต้องหาถูกจับ โดยไม่นับเวลาเดินทางตามปกติที่นำตัวผู้ต้องหาจากที่จับมายังที่ทำการของพนักงานสอบสวน จากที่ทำการพนักงานสอบสวนและหรือจากที่ทำการพนักงานอัยการมาศาลเข้ามาในกำหนดเวลา 72 ชั่วโมง⁵²

⁴⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 78.

⁴⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 81.

⁵⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 83.

⁵¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87.

⁵² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง มาตรา 7.

กรณีของความผิดลหุโทษนั้น เจ้าพนักงานยังมีอำนาจควบคุมตัวผู้กระทำความผิดโดยจำกัดลงไปอีก กล่าวคือ มีอำนาจควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้ได้เท่าเวลาที่จะถามคำให้การ และที่จะรู้ตัวว่าเป็นใครและที่อยู่ของเขายู่ที่ไหนเท่านั้น⁵³

การสอบสวน

การสอบสวน หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐาน และการดำเนินการทั้งหลาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด⁵⁴

นอกจากนี้ การสอบสวนยังเป็นเงื่อนไขแห่งอำนาจฟ้องคดี ทั้งนี้ เพราะอัยการจะฟ้องร้องคดีไม่ได้หากมิได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นเสียก่อน⁵⁵ เว้นแต่ในกรณีความผิดซึ่งมีอัตราโทษจำคุกตามที่กฎหมายกำหนดไม่เกินสามปี ปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งรวมถึงความผิดลหุโทษด้วย ถ้าหากผู้ต้องหาให้การรับสารภาพตลอดข้อหาต่อพนักงานสอบสวน ให้พนักงานสอบสวนนำผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการเพื่อฟ้องศาล โดยมีต้องทำการสอบสวน⁵⁶

1) การฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาล

ภายหลังการสอบสวนเสร็จลง พนักงานสอบสวนมีอำนาจทำความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องหรือสั่งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลเสนอไปยังพนักงานอัยการ โดยในกรณีที่พนักงานสอบสวนเห็นว่า

⁵³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 วรรคสอง.

⁵⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 11.

⁵⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120.

⁵⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง

ควรส่งไม่ฟ้อง พนักงานสอบสวนมีอำนาจปล่อยหรือปล่อยชั่วคราว ถ้าผู้ต้องหาถูกขังอยู่ พนักงานสอบสวนอาจขอเอง หรือขอให้พนักงานอัยการขอต่อศาลเพื่อให้ปล่อยตัวผู้ต้องหา และหากเป็นกรณีพนักงานสอบสวนต้องส่งสำนวนพร้อมผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ⁵⁷

เมื่อพนักงานอัยการรับสำนวนพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนมาแล้วก็จะพิจารณาส่งสำนวน โดยอาจส่งไม่ฟ้อง หรือส่งฟ้อง โดยไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยกับความเห็นของพนักงานสอบสวน นอกจากนี้ พนักงานอัยการยังมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งให้พยานคนใดมาให้ซักถาม เพื่อพิจารณาส่งต่อไป⁵⁸

อย่างไรก็ดี หากพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องส่งสำนวนสอบสวน พร้อมคำสั่งเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี และหากเจ้าหน้าที่ข้างต้นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมความเห็นแย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด⁵⁹

ในกรณีที่พนักงานอัยการสั่งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล พนักงานอัยการต้องนำผู้ต้องหาไปยื่นฟ้องต่อศาล หากมิได้นำตัวผู้ต้องหาไปศาลในวันยื่นฟ้องคดี ศาลจะไม่รับฟ้องของพนักงานอัยการ⁶⁰

⁵⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 142.

⁵⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143.

⁵⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145.

⁶⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 (1) (2).

2) ยุติคดีอาญาก่อนยื่นฟ้องต่อศาล

ตามปกติ ศาลยุติธรรมเท่านั้นเป็นสถาบันที่พิจารณาการกระทำความผิดและลงโทษ ผู้กระทำความผิดเมื่อมีการกล่าวหาบุคคลนั้นต่อศาล อย่างไรก็ดี การที่จะนำความผิดในคดีความทุกประเภท รวมทั้งเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ มาศาล ย่อมทำให้เสียเวลาของเจ้าพนักงาน และศาลโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้ยังมีเหตุผลทางด้านค่าใช้จ่ายอยู่ด้วย ด้วยเหตุนี้เองกฎหมายจึงอนุญาตให้ความผิดประเภทที่มีลักษณะไม่ร้ายแรงต่อความสงบสุขของชุมชนให้เลิกกันได้โดยไม่ต้องนำมาฟ้องศาล ซึ่งในกรณีความผิดลหุโทษนี้ คดีอาญาเลิกกันโดยการเปรียบเทียบปรับ⁶¹ ตามมาตรา 37 (2) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

การเปรียบเทียบ คือ การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษผู้กระทำผิดโดยเจ้าพนักงานในความผิดบางประเภท เพื่อให้คดีเลิกกันมีเจตนารมณ์ เพื่อเป็นการผ่อนปรนให้ผู้กระทำผิดอาญาที่มีบทกำหนดโทษสถานเบา หรือเป็นคดีความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ไม่จำเป็นต้อง

ต้องเสียเวลาไปถูกสอบสวนดำเนินคดีทำสำนวนฟ้องร้องยังศาล เมื่อพนักงานสอบสวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุก และเป็นคดีที่เปรียบเทียบได้ ประกอบกับผู้ต้องหายินยอมให้เปรียบเทียบคดีได้ตามกฎหมาย ผลคือเมื่อชำระค่าปรับแล้วจะทำให้คดีอาญาเลิกกันตามกฎหมาย ทำให้ผู้ต้องหาได้รับความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น⁶²

ในการกำหนดเงินค่าปรับนั้น กฎหมายเปิดช่องให้ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับ ใช้ดุลพินิจกำหนดจำนวนเงินที่ปรับได้ อย่างไรก็ตาม กระทรวงมหาดไทยได้พยายามวางกรอบการใช้ดุลพินิจในการกำหนดเงินค่าปรับปรากฏในหนังสือสั่งการ ที่ มท 0310/ว.351 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2521 ซึ่งวางหลักเกณฑ์ กำหนดค่าปรับ ดังนี้

⁶¹ คณิต ฉ นกร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2528), หน้า 137.

⁶² คณิง ฤาชัย, คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, หน้า 100.

1. ความผิดที่ได้กระทำโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ความผิดนั้นมิใช่ความผิดร้ายแรงหรือก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้อื่นและผู้กระทำผิดได้มาพบเจ้าหน้าที่เพื่อขอให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ขอมิบัตรประชาชนเกินกำหนด 60 ปี ความผิดเช่นนี้ได้กำหนดอัตราค่าปรับที่ควรทำการเปรียบเทียบไว้ในอัตราค่า

2. ความผิดที่ผู้กระทำจงใจฝ่าฝืนกฎหมาย และผลของการกระทำนั้นเป็นละเมิดหรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อน หรือความเสียหายแก่ผู้อื่น ความผิดเช่นนี้ จึงได้แก่อัตราค่าปรับที่ควรทำการเปรียบเทียบไว้ในอัตราสูง เพื่อให้ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเกรงกลัวและปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด

เมื่อทำบันทึกการเปรียบเทียบแล้ว จะต้องส่งสำนวนเปรียบเทียบไปยังพนักงานอัยการ เพื่อตรวจสอบว่าเปรียบเทียบนั้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 142 ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการเปรียบเทียบนั้นชอบคดีอาญานั้นจะเลิกกัน โดยผลของมาตรา 37 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่พนักงานสอบสวนใช้ดุลพินิจไม่ทำการเปรียบเทียบแล้วส่งสำนวนให้พนักงานอัยการฟ้องคดี และพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องแล้วนั้น ถ้าความผิดนั้นเป็นความผิดซึ่งอาจเปรียบเทียบได้ ตามมาตรา 144 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้อำนาจพนักงานอัยการสั่งการ ดังนี้

1. สั่งให้พนักงานสอบสวนพยายามเปรียบเทียบคดีนั้น แทนการที่จะส่งผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ

2. เมื่อผู้ต้องหาถูกส่งตัวมายังพนักงานอัยการแล้ว สั่งให้ส่งผู้ต้องหาพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนกลับไปยังพนักงานสอบสวนให้พยายามเปรียบเทียบคดีนั้น หรือถ้าเห็นสมควรจะสั่งให้พนักงานสอบสวนอื่นที่มีอำนาจจัดการเปรียบเทียบให้ก็ได้



ในกรณีนี้ จะเห็นได้ว่ากฎหมายมุ่งหมายให้ใช้ความพยายามระงับคดีที่จะมาสู่ศาลโดยให้พนักงานอัยการเป็นผู้ถ่วงดุลอีกชั้นหนึ่ง หากเห็นว่าคดีมีทางระงับไปได้โดยการเปรียบเทียบ พนักงานอัยการก็สามารถสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการเปรียบเทียบอีกได้

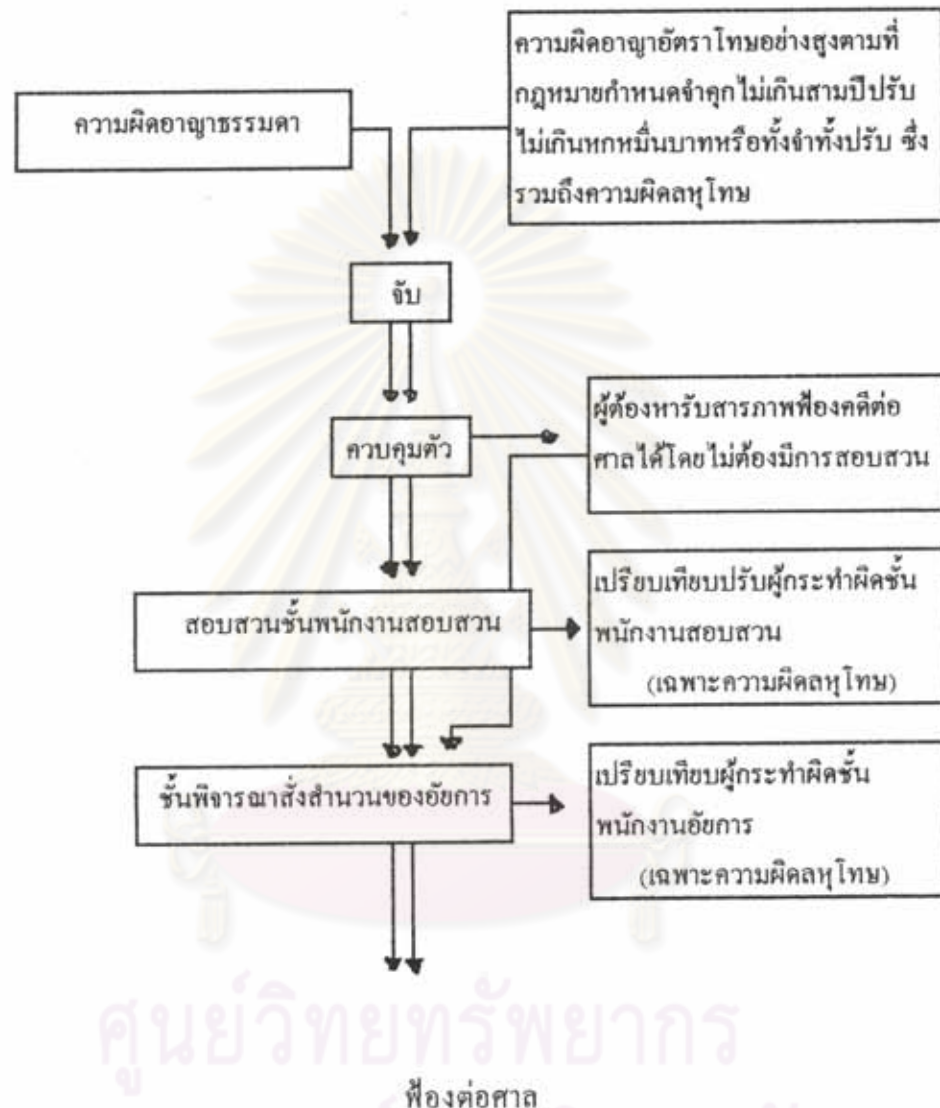
อย่างไรก็ตาม การเปรียบเทียบปรับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 38 เป็นเรื่องของกรให้อำนาจเจ้าพนักงานเปรียบเทียบปรับได้ หากเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุก มิใช่บทบังคับให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการต้องเปรียบเทียบปรับทุกคดีไป ดังนั้น หากมีการประพุดติฝ่าฝืนกฎหมายซึ่งมีโทษลหุโทษบ่อยครั้ง ซึ่งล่าพั้งแต่เพียงโทษปรับไม่สามารถจะป้องกันและปราบปรามได้ พนักงานสอบสวนและอัยการอาจไม่ทำการเปรียบเทียบปรับสำหรับผู้ต้องหารายนั้น และฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลเพื่อพิจารณาพิพากษาต่อไป

กระบวนการบังคับใช้กฎหมายโดยเจ้าพนักงานข้างต้น สามารถเขียนเป็นรูปภาพได้ ดังนี้ คือ (รูปที่ 1)



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รูปที่ 1 แสดงขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมายในชั้นเจ้าหน้าที่



จากรูปที่ 1 เห็นได้ว่าขั้นตอนดำเนินการในชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อนำตัวผู้กระทำผิดส่งฟ้องต่อศาลในความลหุโทษมีขั้นตอนกระทัดรัดเร็วกว่าความผิดอาญาธรรมดาทั้งยังสามารถยุติคดีได้ก่อนการพิจารณาของศาลได้โดยวิธีการเปรียบเทียบปรับ ในขณะที่ความผิดอาญาธรรมดาพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้

3.2.2.2 การบังคับใช้กฎหมายโดยศาล

ความผิดอาญาธรรมดา และความผิดลหุโทษที่ไม่ยุติคดีได้ในชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่คดีก็จะผ่านเข้าสู่การพิจารณาของศาล ดังนั้น ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึง ศาลซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญา ตลอดจนขั้นตอนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลโดยสังเขป ซึ่งจะกล่าวโดยลำดับดังนี้ คือ

ศาลซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญา

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 2 (1) ศาล หมายถึง “ศาลยุติธรรม หรือผู้พิพากษา ซึ่งมีอำนาจเกี่ยวกับคดีอาญา”

ความหมายของ “ศาล” ข้างต้น หมายความว่ารวมถึง ศาลในความหมายของ “สถาบัน” และในความหมายของ “เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดี” ตัวอย่างของอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี เช่น อำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรมมาตรา 21, 22 เป็นต้น

ศาลชั้นต้นซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญา

1) ศาลอาญา ศาลอาญากรุงเทพใต้ และศาลจังหวัด มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาได้ทุกคดี⁶³

⁶³ พระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 16,17.

2) ศาลแขวงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเล็กน้อย กล่าวคือ เฉพาะคดีอาญา ที่ตามกฎหมายกำหนดอัตราโทษเฉพาะอย่างสูงไม่เกินสามปี ปรับไม่เกินหกหมื่น หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งรวมถึงคดีความผิดลหุโทษ⁶⁴

ศาลต่าง ๆ ข้างต้น มีเขตท้องที่ครอบครองพื้นที่แคบเฉพาะใด ต้องพิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลนั้น ๆ ⁶⁵

นอกจากจะพิจารณาเขตอำนาจของศาลในด้านพื้นที่แล้ว การที่ศาลใดจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาในคดีความผิดนั้น ต้องปรากฏว่าศาลนั้นเป็นศาลที่มีอำนาจเหนือคดีนั้นด้วย โดยพิจารณาหลักตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งสามารถสรุปหลักเกณฑ์ได้ดังนี้

หลักทั่วไป

ฟ้องคดีต่อศาลที่ความผิดเกิดขึ้น ย่าง หรือเชื่อว่าได้เกิดขึ้นในเขตอำนาจศาลนั้น ⁶⁶

ข้อยกเว้น

1) ฟ้องจำเลยต่อศาลที่จำเลยมีที่อยู่ หรือถูกจับ หรือมีการสอบสวน นอกเขตศาลตามหลักทั่วไป⁶⁷

⁶⁴ พระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 15.

⁶⁵ พระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 14.

⁶⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 วรรคแรก.

⁶⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 (1).

2) ฟ้องต่อศาลอาญา หรือศาลที่มีการสอบสวน ในกรณีความผิดเกิดขึ้นนอก
ราชอาณาจักร⁶⁸

3) ความผิดหลายเรื่องเกี่ยวพันกัน ฟ้องคดีทุกเรื่อง หรือผู้กระทำผิดทั้งหมดต่อ
ศาลซึ่งมีอำนาจชำระ ในฐานความผิดซึ่งมีอัตราโทษสูงกว่าก็ได้

ขั้นตอนการพิจารณาของศาล

จากที่กล่าวมาแล้วในส่วน of ศาลซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญา
เห็นได้ว่าอำนาจพิจารณาคดีอาญาของศาลแขวงมีโดยจำกัดเฉพาะความผิดซึ่งมีอัตราโทษก่อนข้าง
ต่ำ ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญา ได้บัญญัติกระบวนการพิจารณาของ
ศาลในความผิดเหล่านี้เป็นพิเศษ แต่ก็ยังสามารถนำกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้ได้บางกรณี

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในข้อเหมือนและข้อแตกต่างของกระบวนการ
พิจารณาในศาลทั้ง ๆ ไป กับศาลแขวง ผู้วิจัยจึงจะนำเสนอขั้นตอนการพิจารณาพิพากษาของศาล
ทั้งสองในเชิงเปรียบเทียบกันโดยใช้ตาราง ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 (2).

ตารางที่ 18 เปรียบเทียบการพิจารณาพิพากษาของศาลปกติและศาลแขวง

การพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลปกติ	การพิพากษาคดีของศาลแขวง
1) การพิจารณาและสืบพยานต้องกระทำโดย เปิดเผย ⁶⁹	1) เช่นเดียวกัน
2) การสืบพยานโจทก์ต้องนำพยานมาสืบก่อนเมื่อเสร็จแล้ว จำเลยก็นำพยานของตนมาสืบจนเสร็จ ⁷⁰	2) เช่นเดียวกัน
3) ถ้าศาลเห็นว่าจำเลยมิได้กระทำผิด การกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด คดีขาดอายุความเป็นต้น ให้ศาลยกฟ้อง โจทก์ปล่อยตัวจำเลยไป ⁷¹	3) เช่นเดียวกัน
4) คำสั่งระหว่างพิจารณา ต้องมีรายการครบตามที่กฎหมายกำหนดเช่น วัน เดือน ปี เหตุผลตามกฎหมายในการสั่ง เป็นต้น ⁷²	4) เช่นเดียวกัน
5) ห้ามมิให้พิพากษาหรือสั่งเกินคำขอ หรือที่มีได้กล่าวในฟ้อง ⁷³	5) เช่นเดียวกัน
6) ไม่มีกฎหมายบัญญัติเร่งรัดการพิจารณาของศาล	6) ต้องดำเนินการพิจารณาโดยเร็ว ⁷⁴
7) คำเบิกความพยาน ต้องบันทึกโดยละเอียด และให้พยานลงลายมือชื่อ	7) คำเบิกความของพยานให้ศาลบันทึก สำคัญโดยย่อ และให้พยานลงชื่อไว้ ⁷⁵

⁶⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172.

⁷⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 174.

⁷¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 185.

⁷² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 187.

⁷³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 192.

⁷⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวง และวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 มาตรา 21.

⁷⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวง และวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 มาตรา 19.

8) คำสั่ง หรือคำพิพากษาต้องทำเป็นหนังสือเท่านั้น	8) คำสั่งหรือคำพิพากษาจะทำด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือก็ได้
9) ผู้พิพากษา 2 คน จึงเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีได้	9) ผู้พิพากษาคณะเดียวมีอำนาจพิจารณาพิพากษา ได้ เว้นแต่คดีอาญาที่เห็นว่าควรลงโทษจำคุกเกินหกเดือนหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับเกินอัตราโทษดังกล่าว ต้องให้ผู้พิพากษาในศาลแขวงเดียวกันนั้นอีกอย่างน้อยหนึ่งคนตรวจสอบสำนวนและลงลายมือชื่อเป็นองค์คณะด้วย

เมื่อพิจารณาการบังคับใช้กฎหมายอาญาโดยศาลแขวงและศาลปกติแล้ว เห็นได้ว่า ขั้นตอนการพิจารณาของศาลแขวง รวดเร็วและซับซ้อนน้อยกว่า การพิจารณาพิพากษาโดยศาลคดีปกติ โดยผู้กระทำผิดมิได้เสียสิทธิในการต่อสู้คดี แต่ประการใด

3.3 มาตรการทางปกครอง

ในการปกครองประเทศ ซึ่งมีอำนาจดำเนินการอยู่ 2 ระดับ คือ ระดับบน เป็นอำนาจเกี่ยวกับนโยบาย (Executive Power) เป็นการใช้อำนาจกำหนดนโยบาย (Policy) ส่วนในอีกระดับหนึ่งเป็นการใช้อำนาจในฐานะฝ่ายปกครอง เพื่อดำเนินการตามนโยบาย ผ่านทางกระทรวง ทบวง กรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่าง ๆ โดยองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้นจะรับเอาแนวนโยบายของรัฐมาปฏิบัติเป็นกิจการประจำวัน เพื่อสาธารณะประโยชน์⁷⁶

“มาตรการทางปกครอง” จึงหมายถึงการกระทำตามกฎหมายของฝ่ายปกครองต่อประชาชน ซึ่งอยู่ในฐานะผู้ได้ปกครองและฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะออกคำสั่งหรือทำการใดๆ

⁷⁶ ประเสริฐ สุขมาตรา, ขุน, คำบรรยายกฎหมายปกครอง. (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2478), หน้า 58.

ที่อยู่ภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย เพื่อให้ภารกิจที่ได้รับมอบหมายบรรลุผลสำเร็จตามนโยบายแห่งรัฐและเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะของประชาชนส่วนรวม

ภารกิจหลักที่สำคัญประการหนึ่งของฝ่ายปกครอง คือ การจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งโดยเนื้อแท้แล้วเป็นไปเพื่อสนองตอบต่อความต้องการส่วนรวมของประชาชนอันเป็นประโยชน์สาธารณะภายในขอบเขตแห่งกฎหมายและนโยบายของรัฐ⁷⁷ รัฐได้มอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองได้จัดทำกิจกรรมข้างต้น ด้วยการออกเป็นกฎหมาย⁷⁸ ตัวอย่างเช่นตามมาตรา 120 ของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 บัญญัติให้กรมเจ้าท่าอันเป็นราชการส่วนกลางดูแลทางน้ำในการเดินเรือให้อยู่ในสถานที่ที่เหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์มอบหมายให้กรมชลประทานดูแลรักษาทางน้ำชลประทานตามพระราชบัญญัติกรมชลประทานหลวง พ.ศ. 2495 หรือมอบหมายให้นายอำเภอดูแลรักษาทางน้ำ แหล่งน้ำสาธารณะซึ่งอยู่ในเขตการปกครองของตน ตามมาตรา 117, 118 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 เป็นต้น

นอกจากจะมอบหมายให้ราชการส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะแล้ว ยังพบว่ารัฐยังมอบหมายให้องค์กรการปกครองท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะอีก โดยมอบหมายผ่านทางพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆเช่นมอบหมายให้เทศบาลตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2496 หรือมอบหมายให้สุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ตัวอย่างของการจัดทำบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งสองต้องจัดทำ คือ ให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 (2) และพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 15 (1))

⁷⁷ กุลพล พลวัน, หลักทั่วไปแห่งกฎหมายปกครอง เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 8-15, พิมพ์ครั้งที่ 19 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา, 2537), หน้า 631.

⁷⁸ โกลิน พลกุล, “หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ”, ในการสัมมนาหลักกฎหมายปกครอง จัดโดย สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย ฯลฯ ณ ห้องประชุมชั้น 3 คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง วันที่ 23-24 กรกฎาคม 2528, หน้า 1-7.

การควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง โดยวัตถุประสงค์ก็เป็นไปเพื่อบำรุงรักษา
ทางน้ำ แหล่งน้ำให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ในกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น
การชลประทาน การพักผ่อน ตลอดจนเป็นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เนื้อแท้จึงเป็นไปเพื่อสนองตอบต่อ
ประโยชน์ของประชาชน จึงเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง ซึ่งฝ่ายปกครองสามารถ
กระทำได้ในขอบเขตของกฎหมาย มาตรการทางปกครองจึงสามารถนำมาปรับใช้เพื่อแก้ไข
ปัญหาวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงได้

3.3.1 องค์การผู้มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้มาตรการทางปกครอง

เนื่องจากการควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงในแหล่งน้ำ ทางน้ำสาธารณะ เป็นการ
จัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ซึ่งรัฐอาจจัดทำโดยองค์การของรัฐ
เป็นผู้กำหนดแนวทางและวิธีการจัดบริการสาธารณะดังกล่าว ตามหลักการรวมอำนาจปกครอง
(Centralization) หรือจัดทำโดยให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางและ
วิธีการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะข้างต้นตามหลักกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)
ก็ได้

อย่างไรก็ตาม การที่จะให้องค์กรใดเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะในส่วนเกี่ยวกับการ
ควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง จะต้องพิจารณาถึงควมมีประสิทธิภาพ ด้บไว ความประหยัด
และความเหมาะสมของทรัพยากรภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของงบประมาณ หรือกำลังเจ้าหน้าที่
ตลอดจนความพอใจของผู้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะ เป็นสำคัญ⁷⁹

ด้วยเหตุผลข้างต้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงหลักการรวมอำนาจปกครอง
และกระจายอำนาจปกครอง เพื่อให้ทราบข้อดีข้อเสียของหลักการปกครองทั้งสอง เพื่อที่จะได้
ทราบถึงองค์กรที่เหมาะสมที่จะบังคับใช้มาตรการทางปกครอง เพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาวัชพืชน้ำ
ชนิดร้ายแรง โดยจะพิจารณาเป็นลำดับ ดังนี้

⁷⁹ ชเนศร์ เจริญเมือง, กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ใน สังคีต พิริยะรังสรรค์ และ ดร.
ผาสุก พงษ์ไพจิตร บรรณาการ, กระจายอำนาจอย่างไรสร้างประชาธิปไตย. (กรุงเทพฯ : ศูนย์
ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537),
หน้า 60-64.

3.3.1.1 องค์การทางปกครองตามหลักการรวมอำนาจปกครอง

หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) เป็นหลักที่วางระเบียบราชการบริหาร โดยให้อำนาจการตัดสินใจในการจัดการบริการสาธารณะให้กับเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวงกรม กองต่าง ๆ ซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อกันตามหลักการบังคับบัญชา (hierarchy)⁸⁰ โดยมีรัฐมนตรีในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวงหรือทบวงที่ว่าการและมีผู้บังคับบัญชาระดับรองลงมาตามลำดับสายการบังคับบัญชาเป็นผู้ช่วยปฏิบัติงาน อันได้แก่ ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้าฝ่าย หัวหน้างาน หัวหน้าหมวดจนถึงผู้ปฏิบัติล่างสุด ทั้งนี้ โดยมีนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารได้ทุกตำแหน่ง⁸¹ รูปแบบการรวมอำนาจปกครองลักษณะนี้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 4 (1) จัดให้เป็นระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง เพื่อแบ่งเบาภาระของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นองค์กรบริหารราชการส่วนกลาง และเพื่อให้ราชการดำเนินไปโดยรวดเร็ว ราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการ ในระดับหนึ่งให้แก่เจ้าหน้าที่ส่วนกลางซึ่งส่งออกไปประจำในส่วนภูมิภาคเพื่อให้จัดทำบริการสาธารณะได้ทั่วถึง และตรงกับความต้องการของประชาชนตามท้องถิ่นต่าง ๆ โดยรวดเร็วและทันการณ์ โดยผู้รับมอบอำนาจจะต้องจัดทำบริการสาธารณะ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนกลางกำหนด ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ในองค์กร ซึ่งรับมอบอำนาจไปกับองค์กรปกครองส่วนกลางเป็นไปในรูปสายการบังคับบัญชา⁸²

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸⁰ ดาวร เกียรติทับทิว, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2532), หน้า 58.

⁸¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 11 (3).

⁸² กุลธน ธนาพงศธร, กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เอกสารการสอนชุดวิชา หลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2535), หน้า 130.



รูปแบบการใช้อำนาจปกครองข้างต้นก็ยังรวมอยู่ในหลักรวมอำนาจปกครองอยู่ ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เรียกว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งองค์การบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัตินี้ ประกอบด้วยจังหวัด อำเภอ⁸³ ทั้งนี้เพราะผู้ว่าราชการ และนายอำเภอผู้ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการดังกล่าวต่างได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและต้องบริหารราชการตามมติคณะรัฐมนตรี หรือตามที่กระทรวง ทบวง กรม อันเป็นราชการส่วนกลางมอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการ⁸⁴ จากหลักรวมอำนาจปกครองข้างต้น พิจารณาได้ถึงข้อดีและข้อเสียได้หลายประการดังที่อาจารย์หยุด แสงอุทัย ได้แยกวิเคราะห์ดังนี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 51.

⁸⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 54, 57, 56.

ตารางที่ 19 เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของหลักการรวมอำนาจปกครอง

ข้อดี	ข้อเสีย
<p>1) รัฐบาลกลางมีเสถียรภาพในทางการเมืองเพราะได้รวมกำลังและอำนาจบังคับบัญชาไว้ในรัฐบาลกลาง ฉะนั้นย่อมสามารถรักษาความเป็นเอกภาพของรัฐได้ดี</p> <p>2) การปกครองแบบรวมอำนาจเป็นวิธีเดียวที่จะจัดการบางอย่างให้มีสมรรถภาพ เช่น การจัดกองทัพต่าง ๆ</p> <p>3) รัฐบาลกลางสามารถวางแผนการ เศรษฐกิจให้เป็นประโยชน์แก่ประเทศอันเป็นส่วนรวมได้ เช่น การตัดถนน จะตัดอย่างไรจึงจะทำให้มีการขนส่งผลผลิตออกสู่ตลาดได้</p> <p>4) รัฐบาลกลางสามารถจัดให้ราษฎรได้รับประโยชน์ต่าง ๆ อย่างเสมอหน้าได้ เพราะได้จัดการดำเนินการจากศูนย์กลาง ผิดกับกรณีที่ต้องกันจัดทำไป โดยเอกเทศ ซึ่งอาจมีกรณีถกกันกันได้</p> <p>5) สำหรับประเทศที่ราษฎรยังไม่มีความสามารถปกครองตนเองได้ การปกครองแบบนี้ย่อมทำให้การปกครองก้าวหน้าไปได้ ซึ่งถ้าปล่อยให้ท้องถิ่นจัดทำอาจล้มเหลวได้</p> <p>6) การจัดการจากศูนย์กลางย่อมทำให้เป็นการประหยัดค่าใช้จ่าย เพราะถ้ามีเจ้าหน้าที่น้อยคนก็อาจดำเนินการได้ทั่วประเทศโดยหมุนเวียนเปลี่ยนไปตามท้องถิ่นต่าง ๆ ทั้งเครื่องมือเครื่องใช้ก็สามารถหมุนเวียนไปใช้ตามท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ เท่าที่จำเป็น</p> <p>7) การบังคับบัญชางานเป็นไปโดยสะดวก เพราะรัฐบาลกลางมีอำนาจกวาดขันในทางระเบียบวินัยของเจ้าหน้าที่ได้โดยตลอด</p>	<p>1) การปกครองแบบรวมอำนาจปกครองอาจทำให้รัฐบาลกลางเข้าไปก้าวก่ายสิทธิและเสรีภาพของราษฎรมากเกินไป เนื่องจากรัฐบาลกลางมีกำลังต่าง ๆ อยู่ในมือ และสามารถปฏิบัติการโดยเฉียบขาด รัฐบาลกลางอาจไม่ดำเนินการปกครองโดยอ้อมด้วย</p> <p>2) รัฐบาลกลางอาจอยู่ใต้อิทธิพลของพรรคการเมือง หรือนักการเมือง และอาจต้องบรรจุ หรือโยกย้ายข้าราชการโดยอาศัยเหตุผลทางการเมือง</p> <p>3) รัฐบาลกลางอาจดูแลสอดคล้องกิจการต่าง ๆ ไปไม่ทั่วถึง เนื่องจากอาณาเขตของรัฐแต่ละรัฐกว้างใหญ่</p> <p>4) เมื่อการดำเนินการปกครองจะต้องฟังคำสั่งจาก รัฐบาลกลาง กิจการอาจโอ้อ้อล่าช้า และข้าราชการต่าง ๆ อาจจะไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนโดยไม่มี การริเริ่มคิดเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ดีขึ้น</p> <p>5) รัฐบาลกลางไม่อยู่ในฐานะที่จะทราบความเป็นอยู่ของแต่ละท้องถิ่นที่แตกต่างกัน และกิจการบางอย่างเป็นเรื่องท้องถิ่นโดยเฉพาะ ซึ่งควรมอบให้ท้องถิ่นนั้นปฏิบัติจัดทำตามความต้องการของท้องถิ่นนั่นเอง</p>

จาก : คำอธิบายความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป พิมพ์ครั้งที่ 11 เขียนโดย

ดร. หยุต แสงอุทัย หน้า 185-186.

3.3.1.2 องค์กรทางปกครองตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง

หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) หมายถึง สภาวะที่หน่วยงานหรือชุมชนต่างสุดมีอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการดำเนินงาน⁸⁵ ซึ่งรวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ตัวอย่างเช่น มีอำนาจกำหนดนโยบายการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นและความต้องการของท้องถิ่น โดยไม่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการออกข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติไปตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ กฎข้อบังคับทั้งปวงต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐบาลกลาง⁸⁶ เป็นต้น

การปกครองโดยหลักกระจายอำนาจนั้น ตามมาตรา 70 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้แก่ ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และองค์กรที่ใช้อำนาจปกครองตนเองตามกฎหมายข้างต้น คือ องค์กรบริหารราชการส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ตามที่มีกฎหมายกำหนด ซึ่งในขณะนี้ คือ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรบริหารราชการส่วนตำบล

อย่างไรก็ตาม การปกครองโดยหลักกระจายอำนาจนั้นก็ประกอบไปด้วยข้อดีและข้อเสีย อยู่หลายประการ ดังจะแยกพิจารณาจากแนวคิดของอาจารย์หยุด แสงอุทัย ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸⁵ จรัส สุวรรณมาลา, ปฏิรูประบบการคลังไทย : กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538), หน้า 9.

⁸⁶ ประทาน คงฤทธิศึกษาการ, การปกครองท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : อูษาการพิมพ์, 2534), หน้า 9.

ตารางที่ 20 เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของหลักกระจายอำนาจปกครอง

ข้อดี	ข้อเสีย
<p>(1) ทำให้การดำเนินการปกครองสะดวกและรวดเร็วขึ้น เพราะไม่ต้องเสนอเรื่องไปยังรัฐบาลเพื่อสั่งการ</p> <p>(2) สามารถดำเนินการปกครองให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งความต้องการนี้ย่อมแตกต่างกันไปตามสภาพท้องถิ่นที่แตกต่างกัน</p> <p>(3) มีกิจการบางประการไม่อาจจัดเป็นรูปเดียวกันได้ทั่วประเทศ องค์กรปกครองท้องถิ่น ที่ตั้งขึ้นย่อมจะจัดการได้เหมาะสม กว่ารัฐบาลกลาง เพราะ อยู่ในท้องถิ่นและ ใกล้ชิดเหตุการณ์และประชาชน</p> <p>(4) เป็นการจัดให้บุคคลที่อยู่ในท้องถิ่นนั้นเองหรือซึ่งมีประโยชน์ได้เสียโดยเฉพาะร่วมมือกันดำเนินการปกครอง จึงย่อมจะสนใจจัดการมากกว่าเจ้าพนักงาน ซึ่งรัฐบาลแต่งตั้งมาจากบุคคลภายนอกทั้งยังเป็นวิถีทางที่มีการดำเนินการปกครองตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอีกด้วย</p> <p>(5) เป็นประโยชน์ในการฝึกฝนบุคคลนั้น ๆ ให้เข้าใจถึงวิถีทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย</p> <p>(6) เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางจะได้เพ่งเล็งประกอบกิจการที่จำเป็นและสมควรที่รัฐบาลกลางจะดำเนินการจริง ๆ</p>	<p>(1) ทำให้อำนาจของรัฐบาลลดน้อยลง ซึ่งจะทำให้เป็นการยากที่รัฐบาลกลางจะปรับปรุงท้องถิ่นหรือบริการ</p> <p>(2) ทำให้มีการหมดเปลืองเพราะเจ้าหน้าที่และ เครื่องมือเครื่องใช้ของท้องถิ่นใด หรือบริการใดก็ทำหน้าที่และมีไว้สำหรับท้องถิ่นนั้น หรือบริการนั้นเท่านั้น ซึ่งถ้าเจ้าหน้าที่หรือเครื่องมือเครื่องใช้ของรัฐบาลกลางก็ย่อมหมุนเวียนเปลี่ยนใช้ได้ทั่วราชอาณาจักร</p> <p>(3) ทำให้มีการแก่งแย่งกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นและบริการต่าง ๆ ต่อกัน เพราะต่างประสงค์จะให้องค์กรหรือบริการของตนเจริญเท่านั้น ซึ่งต่างกับรัฐบาลกลางที่มองดูประโยชน์ส่วนรวมทั่วไป</p> <p>(4) อาจมีการเล่นพรรคเล่นพวก โดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นหรือบริการนั้น ๆ ได้</p> <p>(5) อาจทำให้ได้ผู้ดำเนินงานที่ไม่มีความสามารถ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อองค์กรนั้นประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามา ซึ่งข้อนี้เป็นที่เห็นประจักษ์สำหรับ เทศบาลในประเทศไทยเพราะประกอบไปด้วยสมาชิกสมัครเล่นที่ไม่คุ้นเคยงานมาก่อนต่างกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางซึ่งมีความรู้ ความสามารถในบรรดาศาสนา กิจการต่าง ๆ</p> <p>(6) องค์กรส่วนท้องถิ่นอาจเห็นประโยชน์ของท้องถิ่น หรือบริการนั้น ๆ สำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวม เช่น ถ้าเทศบาลจะตัดถนนแทนที่จะตัดไปในทางที่จะเชื่อมต่อกับทางหลวงแผ่นดินซึ่งจะยังประโยชน์แก่ส่วนรวม คือ เพื่อเศรษฐกิจของประเทศชาติ ก็อาจตัดถนนที่จะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น โดยเฉพาะเสียก่อน</p>

จาก : คำอธิบายความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป พิมพ์ครั้งที่ 11 โดย

หยุด แสงอุทัย หน้า 187-188.

ตามที่กล่าวมาข้างต้น กล่าวสรุปได้ว่า การปกครองในรูปแบบรวมอำนาจ และกระจายอำนาจต่างมีข้อดี และข้อเสียภายในตัวเอง แต่มีข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งว่าการกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น ตามหลักกฎหมายไทย เป็นการกระจายอำนาจตามพื้นที่ โดยการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล เพื่อมอบอำนาจให้ดำเนินการเองโดยอิสระตามสมควร⁸⁷

การกระจายอำนาจตามพื้นที่ ส่งผลให้ในปัจจุบันท้องที่การปกครองทั่วทั้งประเทศไทย ต้องอยู่ภายใต้การปกครองตัวเอง โดยองค์กรท้องถิ่นรูปใดรูปหนึ่ง กล่าวคือในเขตจังหวัดต่าง ๆ จะมีเทศบาลในตัวเมือง หรือตัวอำเภอที่เจริญแล้ว จะมีสุขาภิบาลอยู่ในตัวอำเภอหรือทุกกิ่งอำเภอ และชุมชน ตำบลบางตำบล ซึ่งครบหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด ก็อาจยกขึ้นเป็นสุขาภิบาลได้ ที่เหลือเป็นเขตสภาตำบลทั้งหมด และเมื่อได้มีพระราชบัญญัติองค์การบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ประกาศใช้ ก็ได้ยกสภาตำบลที่เข้าหลักเกณฑ์ขึ้นเป็นองค์การบริหารราชการส่วนตำบลหลายร้อยตำบล และอีก 4 ปีข้างหน้า สภาตำบลทุกแห่งอาจยกขึ้นเป็นองค์การบริหารราชการส่วนตำบลทั้งหมด หากเหลืออยู่ก็ไม่ถึง 10 % ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นตำบลที่ห่างไกล ความเจริญ เช่น ในป่า หรือชายแดน เป็นต้น แต่พื้นที่ดังกล่าวก็ยังอยู่ในเขตปกครองขององค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด⁸⁸

ดังนั้น หากให้ราชการส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะ อาจกล่าวได้ว่า บริการสาธารณะนั้นสามารถจัดให้มีได้ทั่วตลอดพระราชอาณาจักรด้วยเหตุผลข้างต้น แต่การจะมอบบริการสาธารณะใดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นทำแทนรัฐบาลกลาง จำต้องพิจารณาถึงสภาพของกิจการเข้าประกอบด้วยว่า กิจการนั้นกระทบกระเทือนต่อประโยชน์แห่งชาติ อันได้แก่ ส่วนได้เสียโดยตรงของพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดในรัฐ (กลุ่มประชาชาติ) เช่นความมั่นคงแห่งชาติ หรือด้านสาธารณูปโภคที่สำคัญ ควรสงวนไว้ให้รัฐบาลกลางทำ แต่ถ้าหากเป็นประโยชน์ส่วนท้องถิ่น เช่น

⁸⁷ ชาญชัย แสงงักดิ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 109.

⁸⁸ บุญมา ทวีถักดิ์, "ปัญหาขององค์การบริหารราชการส่วนจังหวัดที่คงอยู่" มติชน (6 เมษายน 2538) : 20.

การขนส่ง การรักษาความสะอาด³⁹ หรือการทนุบำรุงดูแลสภาพแวดล้อม ควรให้องค์กรท้องถิ่น เป็นผู้จัดทำ

3.3.2 สภาพบังคับทางปกครอง

นอกจากต้องมืองค์กรและเจ้าหน้าที่ ในการบังคับใช้มาตราทางปกครองแล้ว มีปัจจัยอีกประการหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติภารกิจในฐานะฝ่ายปกครองให้สำเร็จลุล่วงไปได้คือ มาตรการทางปกครองที่เหมาะสม ทั้งนี้เพราะมาตรการทางปกครองก็คือ สภาพบังคับทางกฎหมายมหาชน (Public Sanctions)⁹⁰ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้กฎหมายเกิดผลตามที่มุ่งหมาย

3.3.2.1 ลักษณะสภาพบังคับทางปกครอง

สภาพบังคับทางปกครองมีลักษณะเป็นการตอบโต้ เอาแก่ผู้ละเมิดกฎหมาย ซึ่งไม่รุนแรงเหมือนการตอบโต้ผู้ละเมิดกฎหมายอาญา ปกติแล้วไม่มีการบังคับเอาแก่ ชีวิต ร่างกาย ของผู้กระทำความผิด ส่วนใหญ่จะคล้ายกับสภาพบังคับทางแพ่ง คือ บังคับเอาแก่ ทรัพย์สิน หรือเสรีภาพของผู้กระทำความผิดเท่านั้น แต่มีความแตกต่างจากทางแพ่งที่ว่า แทนที่คู่กรณีหรือผู้ร้องขอให้จัดการบังคับจะเป็นเอกชน และเรียกร้องบังคับเอาประโยชน์ของตน ก็กลับเรียกร้องบังคับเอาเป็นประโยชน์ของรัฐ ทั้งยังให้อำนาจเจ้าพนักงานอื่น นอกจากศาลใช้บังคับไปพลางก่อนได้ ซึ่งต่างจากการบังคับทางอาญาหรือทางแพ่ง โดยให้ศาลเท่านั้นเป็นผู้บังคับใช้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁹ De Laubadere A, *Traite elementaire de droit administratif* 6-6 ed, Tomc I., Paris, LGDJ, pp. 56 et Soiv อ้างใน โภคิน พลกุล, *วารสารรัฐสภาสาร* 33 (สิงหาคม 2528) : 9.

⁹⁰ สุภาพร เนตรเขียน, "มาตรการทางกฎหมายในการรักษาคุณภาพน้ำแม่น้ำเจ้าพระยา ตอนล่าง : ศึกษาเฉพาะกรณีน้ำเสียจากชุมชน," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชา นิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 72.

3.3.2.2 ชนิดของสภาพบังคับทางปกครอง

ในปัจจุบันขอบเขตของกฎหมายปกครอง นับวันมีแต่จะขยายกว้างออกไปทุกที เพื่อรองรับกับปัญหาของสังคมซึ่งทวีเพิ่มขึ้น มาตรการต่าง ๆ ที่นำมาใช้จึงมีหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะ เป็นในลักษณะที่เป็นการบังคับทางกฎหมายมหาชน ประเภทกฎหมายปกครอง หรือประเภทจำกัดเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ⁹¹

1) ระบบใบอนุญาต (Licensing) เป็นระบบที่นำมาใช้กันอย่างแพร่หลายมากที่สุด โดยกำหนดให้กิจการบางประเภทจะดำเนินการได้ แต่เฉพาะผู้ที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วเท่านั้น เช่น การประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม หรือผู้รับจ้างเป็นผู้ควบคุมหรือรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสียตามมาตรา 73 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ทั้งนี้เพื่อจะได้ควบคุมมาตรฐานให้การกระทำต่าง ๆ อยู่ภายในขอบเขตที่ต้องการ ทางปฏิบัติเป็นที่นิยมใช้กันมากและจะตามมาด้วยวิธีการต่อใบอนุญาต และเพิกถอนใบอนุญาต ตลอดจนอาจจะกำหนดเงื่อนไขที่เหมาะสมได้

2) การออกคำสั่ง (Order) เช่น ห้ามกระทำการบางอย่างอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย (Cease and desist order) ออกคำสั่งให้ปฏิบัติ (Affirmative Order) หรือเพื่อเตือนให้ปฏิบัติตามมาตรฐาน ตัวอย่างของมาตรการในข้อนี้ เช่น มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข 2535 ซึ่งให้พนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคล ซึ่งเป็นต้นเหตุ หรือเกี่ยวข้องกับเหตุรำคาญที่เกิดขึ้น หรืออาจเกิดขึ้นในที่สาธารณะ ระวังหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควร ตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง หรือตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 มาตรา 24 บัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ดัดหรือนำดินไม้ที่ขึ้นอยู่ในที่ดินของตน ซึ่งขึ้นรุกล้ำทางน้ำชลประทานไปเสียให้พ้นจากทางน้ำชลประทาน

⁹¹ วิษณุ เครืองาม, “กฎหมายกับสภาพบังคับ,” ในเอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม หน่วยที่ 1-7 (กรุงเทพฯ: บริษัทสารมวลชน จำกัด, 2528), หน้า 182-192 อ้างใน โกเมท ทองภิญโญชัย, “การใช้กฎหมายในการป้องกันแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 59-61.

3) คั้น (Inspection) เป็นอำนาจตรวจสอบว่ามี การปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ เช่น นายช่างที่เข้าไปดูการก่อสร้างอาคารว่าเป็นไปตามแบบที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องการควบคุมการก่อสร้าง พ.ศ. 2522 ข้อ 89 บัญญัติให้อำนาจนายช่างของกรุงเทพมหานคร เข้าตรวจอาคารที่ปลูกสร้างเสร็จว่าถูกต้องหรือไม่ โดยต้องแจ้งต่อเจ้าของอาคาร หรือผู้ครอบครองทราบ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารต้องให้ความสะดวกตามสมควร หรือในกรณีตามพระราชบัญญัติโรงงาน 2535 มาตรา 35 (1) ซึ่งให้อำนาจเจ้าพนักงานเข้าไปในโรงงาน หรืออาคาร หรือสถานที่ หรือยานพาหนะที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะประกอบกิจการโรงงานในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่ดังกล่าว เพื่อตรวจสภาพโรงงาน อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะ สภาพเครื่องจักร หรือการกระทำใด ๆ ที่อาจเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรงงาน เป็นต้น

4) การบังคับให้ส่งข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำเพื่อให้ฝ่ายปกครองมีข้อมูลในการปฏิบัติหน้าที่ หากฝ่าฝืนก็จะได้รับโทษ (Contempt Proceeding) ตัวอย่างของสภาพบังคับในข้อนี้ตามกฎหมายไทย เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 19 ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจเรียกให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และบุคคลอื่น ส่งเอกสารการสำรวจผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเอกสาร หรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องของโครงการ และแผนงานของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลนั้นมาพิจารณา ในการนี้อาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงด้วย หากเห็นว่าโครงการ และแผนงานใด อาจจะทำให้เกิดผลเสียหายร้ายแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือในกรณีตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 8 (6) บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมออกกฎกระทรวงให้โรงงานบางประเภทจัดให้มีเอกสารที่จำเป็นประจำโรงงาน เพื่อประโยชน์ในการควบคุม หรือตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งขณะนี้ ได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ข้อ 13 (3) ข ต้องแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับชนิด ปริมาณ ลักษณะ คุณสมบัติ และสถานที่เก็บสิ่งปฏิกูล หรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วพร้อมทั้งวิธีการเก็บทำลายฤทธิ์ กำจัด ทิ้ง ฝัง เคลื่อนย้าย และการขนส่ง ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

5) บังคับให้เปิดเผยข้อเท็จจริง (Disclosure and Publicity) ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นระบบข่าวสารที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณชน และอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่มี

ข้อมูลในการปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น บังคับให้การโอนสังหาริมทรัพย์ต้องจดทะเบียน หรือบังคับให้แสดงหลักฐาน การเงินของบริษัทในกรณีชี้ชวนให้ขายหุ้น เป็นต้น

จากชนิดของสภาพบังคับทางปกครองประเภทต่าง ๆ ข้างต้น เห็นได้ว่า ก่อนข้างยึดหยุ่นสามารถใช้เป็นมาตรการป้องกัน และปราบปรามการกระทำผิดได้ นอกจากนี้ขั้นตอนการบังคับใช้ยังกระทัดรัดรวดเร็วอีกด้วย แต่การพิจารณาว่าสภาพบังคับใดจะเหมาะสมกับกฎหมายฉบับนั้น สิ่งที่ต้องคำนึงถึง คือ สภาพบังคับนั้น ต้องสามารถดำเนินการให้เกิดผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์ให้เกิดขึ้นได้จริง ๆ ในทางปฏิบัติ⁹² ตัวอย่างเช่น กฎหมายมีเจตนารมณ์ในการดูแลรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง สภาพบังคับก็ต้องอยู่ในวิสัยที่จะควบคุมให้เกิดความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยได้จริง หรือในกรณีที่กฎหมายต้องการรักษาความสะอาดในแหล่งน้ำ ทางน้ำสาธารณะ สภาพบังคับนั้นก็ต้องอำนวยให้เกิดความสะอาดในแหล่งน้ำ ทางน้ำได้จริง

3.4 มาตรการทางเศรษฐศาสตร์

ตามทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ รัฐมีความชอบธรรมในการจัดให้ประชาชนมีมาตรฐานคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งรวมถึงการดำรงชีวิตอยู่ท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่ดีด้วย การควบคุมกำจัดวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงโดยรัฐก็เป็นการใช้อำนาจภายใต้วัตถุประสงค์ข้างต้น

อย่างไรก็ตาม รัฐจะเข้าไปแทรกแซงใช้อำนาจแก้ไขปัญหาวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงด้วยมาตรการใด รัฐจำเป็นต้องใช้เหตุผลทางด้านเศรษฐศาสตร์ และความพร้อมของรัฐเข้าประกอบการตัดสินใจด้วย ทั้งนี้ เพราะทรัพยากรของหน่วยงานรัฐมีความจำกัด และแม้กฎหมายจะใช้เป็นมาตรการแก้ไขปัญหาวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรงได้ แต่ก็เพียงในระดัหนึ่ง ทั้งนี้ เพราะกฎหมายมิใช่เครื่องมือพิเศษสุด แต่เพียงอย่างเดียวในการแก้ไขปัญหาเพราะโดยปกติทั่วไปของผู้ดูแลไทย

⁹² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 60.

ย่อมขุนเคืองและต่อต้านการลงโทษ⁹³ แต่ในขณะที่เดียวกันการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การให้รางวัลก็สามารถใช้เป็นแรงจูงใจที่สำคัญประการหนึ่งให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย

ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ข้างต้น รัฐจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องแก้ไขปัญหาวัยชีพที่น่าขนลุกร้ายแรง โดยใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่เหมาะสมเพื่อให้สังคมเกิดสวัสดิการสูงสุด ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดในลำดับต่อไป

ความหมายของเศรษฐศาสตร์และสวัสดิการ

เศรษฐศาสตร์ก่อนว่าเป็นศาสตร์ที่ศึกษาถึงการเลือก (Choice) โดยเลือกสิ่งที่ดีที่สุด กล่าวคือ เมื่อทรัพยากรหรือสินค้า หรือบริการมีไม่เพียงพอกับความต้องการของมนุษย์ในสังคมแล้ว ก็จะเกิดการหายาก และเมื่อทรัพยากร หรือสินค้า หรือบริการหายาก จึงจำเป็นต้องดำเนินการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) โดยดำเนินการผสมปัจจัยการผลิตเพื่อให้ได้ผลผลิต (output) ที่เหมาะสมเพื่อนำไปป้บาคความต้องการของมนุษย์⁹⁴

ดังนั้น การศึกษาทางเศรษฐศาสตร์จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานคำถามที่สำคัญอยู่ 3 คำถาม คือ What, How, For whom⁹⁵

What ในเรื่องการผลิต หรือการบริโภคนั้น หน่วยสังคมนั้น ๆ ต้องตัดสินใจว่าจะเลือกอะไรในการผลิต หรือในการบริโภคของเขา ถ้าตัดสินใจไม่ได้ กิจกรรมนั้นก็ไม่สามารถดำเนินไปได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁹³ อัมฉพ ชูป่ารุ่ง, ทฤษฎีอาชญาวิทยา (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเคียนสโตร์, 2527), หน้า 136.

⁹⁴ ชรรมนูญ โสภารัตน์, นวลละออ หอมเศรษฐี และอัญชลี ดังกงกา, เศรษฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : รุ่งศิลป์การพิมพ์ (1977)), หน้า 6.

⁹⁵ ภิรมย์ จันถาวร, คลอง (กรุงเทพฯ : อาศรมความคิดเรื่องคลองใน กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล), หน้า 114.



How เช่นเดียวกัน เมื่อหน่วยสังคมเลือกชนิดสินค้าได้แล้ว เขาต้องตัดสินใจว่าจะกระทำอย่างไรจึงจะได้สินค้านั้นทั้งในด้านการผลิตหรือการบริโภคนั้น

For whom ใครควรจะเป็นผู้ได้สินค้า หรือผลิตสินค้านั้นเพื่อใคร

คำตอบของคำถาม 3 ข้อ ข้างต้น จะมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ บุคคลจะเลือกผลิต หรือบริโภค ในทางที่จะให้งานได้รับสวัสดิการสูงสุด ซึ่งอาจส่งผลให้สังคมมีสวัสดิการสูงสุดไปด้วย

3.4.1 ความหมายของสวัสดิการในทางเศรษฐศาสตร์

เมธี ครองแก้ว ได้ให้ความหมายของสวัสดิการในทางเศรษฐศาสตร์ไว้ 2 ระดับด้วยกัน คือ⁹⁶

- 1) ในด้านบุคคล หมายถึง ระดับอรรถประโยชน์ (Utility)* ที่บุคคลนั้นพอใจ
- 2) ในด้านสังคม หมายถึง การพัฒนาประเทศ การพัฒนาระบบเศรษฐกิจที่เราอาศัยอยู่

⁹⁶ เมธี ครองแก้ว, เอกสารประกอบคำบรรยายเศรษฐศาสตร์การคลังว่าด้วยรายจ่ายรัฐบาล (เศรษฐศาสตร์สวัสดิการ) (กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 3-7.

*อรรถประโยชน์ (Utility) หมายถึง ความพอใจที่บุคคลได้รับจากการบริโภคสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่ง ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง ในทางเศรษฐศาสตร์ถือว่าเศรษฐกิจ (economic goods) และสินค้าไร้ราคา (free goods) ทุกชนิดล้วนก่อให้เกิดอรรถประโยชน์แต่จะให้อรรถประโยชน์มากหรือน้อยขึ้นอยู่กับระดับความต้องการในสินค้านั้น ซึ่งแตกต่างกันในแต่ละบุคคล ดังนั้น สินค้าชนิดเดียวกันและจำนวนเท่ากันจึงให้อรรถประโยชน์แตกต่างกันสำหรับผู้บริโภคแต่ละคน ผู้บริโภคจะใช้ประโยชน์ช่วยในการตัดสินใจซื้อสินค้าหรือบริการ

การพัฒนา หมายถึง การเปิดโอกาส หรือการได้รับโอกาสให้สามารถเลือกสิ่งต่าง ๆ ได้ การพัฒนาสังคมจึงต้องเข้าสู่เป้าหมาย 3 ประการ คือ⁹⁷

2.1) เพื่อจัดหาและกระจายสินค้าที่จำเป็นในการดำรงชีวิตอยู่ให้ทั่วถึงมากขึ้น เช่น อาหาร ที่อยู่อาศัย สาธารณสุข และการคุ้มครองกันแก่สมาชิกของสังคมมากขึ้น

2.2) เพื่อยกระดับความเป็นอยู่รวมทั้งเพิ่มรายได้จัดหางานให้มากขึ้น การศึกษาดีขึ้น และให้ความสนใจกับคุณค่าทางวัฒนธรรม และมนุษยธรรม

2.3) เพื่อขยายค่าของทางเลือกทางเศรษฐกิจ และสังคมแก่ส่วนบุคคลและประเทศ โดยให้มีเสรีภาพจากความเป็นทาสและการพึ่งพา ไม่เฉพาะจากคนอื่นหรือประเทศอื่น แต่จากความไม่รู้และความทุกข์ยากด้วย

การบรรลุเป้าหมายข้างต้น มิได้เพียงแต่เพิ่มความอยู่ดีกินดีด้านวัตถุ แต่ยังทำให้ส่วนบุคคลและประเทศรู้สึกนับถือตัวเองมากขึ้น

ในทางเศรษฐศาสตร์ จุดซึ่งสังคมจะมีสวัสดิการสูงสุด ได้แก่ จุดดุลยภาพสูงสุดพาเรโต (Pareto optimum) ซึ่งเป็นการจัดสรรทรัพยากรการผลิต อย่างเหมาะสมที่สุด และทำให้สังคมส่วนรวม ได้รับความพอใจมากที่สุด คือ สังคมไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรการผลิตใหม่ เพื่อให้ได้รับความพอใจมากกว่านี้ โดยไม่ทำให้ผู้บริโภคอื่นแม้เพียงคนเดียว อยู่ในสภาพที่เลวลง เป็นแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์สวัสดิการของ Pareto นักเศรษฐศาสตร์ชาวอิตาลี⁹⁸

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁹⁷ ลีลี โกชัยยานนท์, เอกสารประกอบการบรรยาย ๓.360 ความหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจ (กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 21.

⁹⁸ วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน และคณะ, พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 208.

ดังนั้น สวัสดิการ (อรรถประโยชน์) ของสังคมจึงเป็นปฏิภาคโดยตรงกับ อรรถประโยชน์ของปัจเจกบุคคล กล่าวคือ ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ เกิดขึ้นโดยก่อให้เกิด ปัจเจกชนคนหนึ่งดีขึ้นไม่มีใครแย่ลง สวัสดิการของสังคมก็จะสูงขึ้น ซึ่งสามารถเขียนในรูป ฟังก์ชันอรรถประโยชน์พาราโบล่า ได้ดังนี้

$$W = W (U_1, \dots, U_n)$$

W = สวัสดิการสังคม

U = อรรถประโยชน์

n = จำนวนสมาชิกในสังคม

ตามฟังก์ชันข้างต้น อรรถประโยชน์ของปัจเจกชนคนหนึ่งต้องไม่มีผลกระทบต่อ อรรถประโยชน์ของคนอื่น สมาชิกของสังคมแต่ละคนพยายามทำหน้าที่ของตนเอง ผู้บริโภค พยายามแสวงหาความสุขสูงสุด ผู้ผลิตหรือพ่อค้าก็พยายามให้ได้กำไรสูงสุด ถ้าเป็นรัฐบาล รัฐบาลก็อาจทำให้คนได้รับเสียงมากที่สุด ทุกคนในสังคมต่างทำหน้าที่ของตน สังคมก็จะสร้าง กฎเกณฑ์ในอันที่จะก่อให้เกิดความสมดุลในตัวเอง สวัสดิการสูงสุดก็จะเกิดขึ้นต่อเมื่อทุกคนใน สังคมมีบทบาทที่เท่าเทียมกัน ก็จะเกิดอรรถประโยชน์สูงสุดในสังคมขึ้นเองโดยอัตโนมัติ ซึ่งเป็นภาวะของตลาดที่มีการแข่งขันโดยสมบูรณ์ (Perfect competition market)⁹⁹

⁹⁹ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ และสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1-6 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2538), หน้า 48.

* หมายถึง สภาพตลาดที่มีผู้ผลิตหรือผู้ขาย และผู้ซื้อหรือผู้บริโภคมากมาย ต่างฝ่าย ต่างรู้ข้อมูลเป็นอย่างดี ปัจจัยในการผลิตหาได้ไม่ยาก สินค้าที่ผลิตไม่มีความแตกต่างกันมาก ผู้ บริโภคมีสิทธิเลือกได้อย่างเสรี การโยกย้ายทรัพยากรทำได้สมบูรณ์ ไม่มีการกีดกันเอารัดเอาเปรียบ ดังนั้น จึงไม่มีผู้ผลิตหรือผู้บริโภครายใดมีอิทธิพลเหนือราคา และราคาจะขึ้นลงตาม อุปสงค์ (demand) และอุปทาน (supply) สภาพเช่นนี้เป็นไปตามเกณฑ์เท่านั้น ในทางปฏิบัติยังไม่ เคยปรากฏ นอกจากจะเป็นสภาพที่อาจใกล้เคียง โปรตุเกส เม็กซิโก, เอกสารประกอบคำบรรยายเศรษฐศาสตร์การคลังว่าด้วยรายจ่ายรัฐบาล (เศรษฐศาสตร์สวัสดิการ), หน้า 9.

เนื่องจากสภาพตลาดแข่งขันสมบูรณ์* ไม่อาจเกิดขึ้นได้ในทางความเป็นจริง กลไกราคาและกลไกตลาดจึงไม่อาจทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ สวัสดิการของสังคม (Social welfare) จึงไม่เกิดขึ้นได้ โดยกลไกปกติของตลาด การเข้ามาแทรกแซงโดยรัฐเป็นเรื่องจำเป็นเพื่อให้สวัสดิการสูงสุดแก่สังคม เป็นเรื่องที่เรียกว่า ความเหมาะสมอันดับรอง (Second best)¹⁰⁰

3.4.2 สาเหตุที่ทำให้ตลาดไม่สมบูรณ์¹⁰¹

- 1) สาเหตุของความไม่สมบูรณ์ของตลาดจากผลกระทบภายนอก
- 2) สาเหตุของความไม่สมบูรณ์ของตลาดจากสินค้าสาธารณะ
- 3) สาเหตุของความไม่สมบูรณ์ของตลาดจากการที่ผลิตผลเพิ่มขึ้นในสัดส่วนสูงกว่าสัดส่วนการเพิ่มปัจจัยการผลิต ซึ่งสินค้าประเภทนี้ ได้แก่ สินค้าที่ผลิตมากขึ้น ต้นทุนส่วนเพิ่มก็จะยิ่งลดลง ทำให้ผู้ผลิตในตลาดเพียงรายเดียว ซึ่งจะทำให้เกิดการผูกขาด และการจัดสรรทรัพยากรก็จะมีประสิทธิภาพ

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะขอจำกัดกล่าวถึงสาเหตุของข้อ 1) และ 2) เท่านั้น เพราะมีผลโดยตรงต่อสภาพปัญหาซึ่งได้นำเสนอขึ้นพิจารณา

3.4.2.1 สาเหตุความไม่สมบูรณ์ของตลาดจากผลกระทบภายนอก

ผลกระทบภายนอก (externalities)¹⁰² หมายถึง กิจกรรมที่ส่งผลกระทบในทางบวกหรือลบต่อกิจกรรมอื่น โดยที่กิจกรรมอื่น ๆ ที่ได้รับผลกระทบเหล่านั้น ไม่มีส่วนใน

¹⁰⁰ ภิมย์ จันทาวร, คลอง หน้า 116.

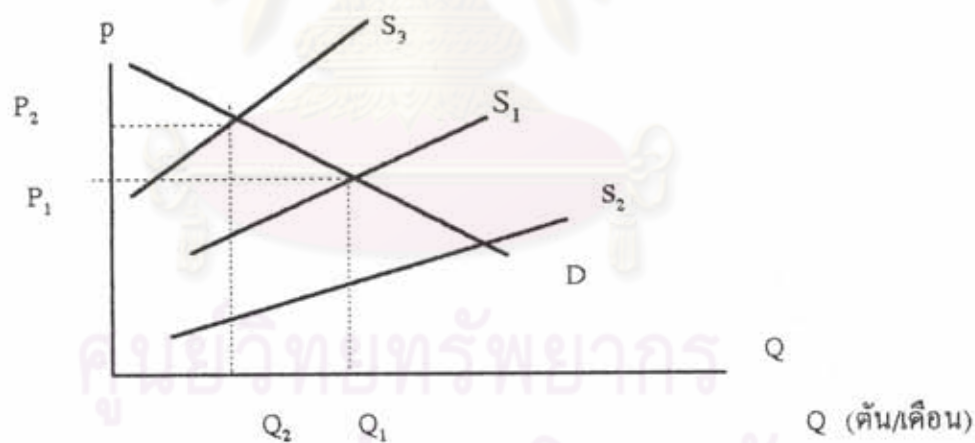
¹⁰¹ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์สวัสดิการและสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1-6 หน้า 99.

¹⁰² วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน และคณะ, พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์, หน้า 121

รายจ่ายหรือรับค่าใช้จ่ายผลกระทบภายนอกจะเกิดขึ้นเมื่อต้นทุนเอกชนหรือประโยชน์เอกชนไม่เท่ากับต้นทุนสังคม หรือประโยชน์สังคม ผลกระทบภายนอก แบ่งเป็น ผลกระทบจากภายนอกที่เป็นลบ (external diseconomic) และผลกระทบจากภายนอกที่เป็นบวก (external economic) โดยจะแยกพิจารณาเป็นส่วน ๆ ดังนี้

ตัวอย่างของผลกระทบภายนอกเชิงลบ เช่น สมมุติว่ามีธุรกิจสองอย่าง ตั้งอยู่บนริมฝั่งแม่น้ำสายหนึ่ง ธุรกิจแรกเป็นโรงงานผลิตน้ำตาล ส่วนธุรกิจอีกอย่างหนึ่งตั้งถัดลงไปทางใต้เล็กน้อยเป็นบ่อเลี้ยงปลา โดยทั้งสองกิจการใช้น้ำลักษณะที่ต่างกัน กล่าวคือ โรงงานผลิตน้ำตาลใช้แม่น้ำเป็นที่ทิ้งน้ำเสียในขณะที่บ่อเลี้ยงปลาใช้น้ำในการเลี้ยงปลา ผลกระทบภายนอกในทางลบจะออกมาในรูป

รูปที่ 2 แสดงผลกระทบภายนอกเชิงลบ

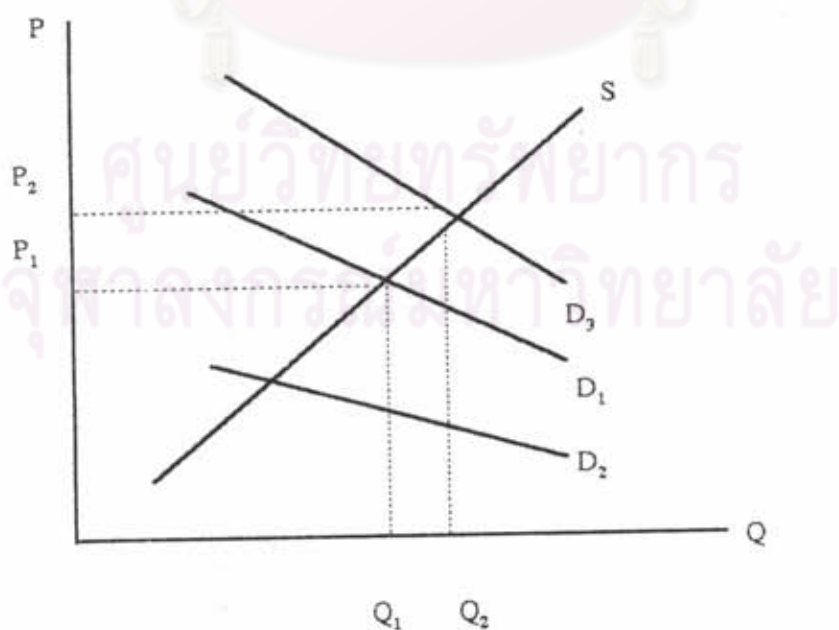


จากรูปที่ 2 แกนตั้งแสดงราคาน้ำตาล แกนนอนแสดงปริมาณการผลิตน้ำตาล มีหน่วยเป็นตัน/เดือน เส้น D คือเส้นอุปสงค์ที่มีต่อน้ำตาล S_1 เป็นเส้นต้นทุนของโรงงานน้ำตาล จุดที่ผลิตน้ำตาลคือจุด Q_1 สมมุติว่าเท่ากับ 1,000 ตัน/เดือน ณ ระดับการผลิตที่จุด Q_1 นี้จะได้ต้นทุนเกิดขึ้นในสังคม กล่าวคือ ทำให้น้ำเน่า และปลาในบ่อเลี้ยงตาย เส้นต้นทุนที่ว่าจะแสดงได้โดย S_2 ซึ่งเป็นต้นทุนที่แฝงอยู่ยังไม่ได้รับการชดเชย จึงถือว่าจุด Q_1 ยังไม่ใช่จุดที่แสดงประสิทธิภาพ

สูงสุดในการจัดสรรทรัพยากร วิธีแก้ไขคือ รัฐบาลต้องให้เจ้าของโรงงานนำเอาต้นทุนหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นกับคนเลี้ยงปลา มาบวกเข้ากับต้นทุนของตนเองด้วย จะได้เส้น S_3 ซึ่งเมื่อต้นทุนของผู้ผลิตสูงขึ้น ความต้องการน้ำตาลย่อมลดลงเพราะทำให้น้ำตาลราคาแพงขึ้น จาก P_1 เป็น P_2 ผู้ผลิตจึงต้องลดปริมาณการผลิตน้ำตาลจากจุด Q_1 ลงเหลือ Q_2 เช่นนี้อาจจะลดลงเหลือเพียง 800 ตัน/เดือน ซึ่งไม่ใช่การยกเลิกไม่ผลิตเสียเลย เพียงแต่เป็นการลดปริมาณการผลิตลงเพียงพอที่จะรับเอาผลเสียอันเกิดขึ้นต่อคนเลี้ยง เข้ามาอยู่ในการพิจารณาของผู้ผลิตเอง มิใช่การยกเลิกการผลิตโดยสิ้นเชิง ประเด็นนี้สำคัญมากเพราะจะต้องเป็นการลดลง ณ จุดที่เหมาะสม คือ จุดที่ความต้องการ (demand) กับการสนองตอบ (supply) นั้นเท่ากัน นี่คือการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ ที่นำเอาผลกระทบภายนอกเข้ามาพิจารณา ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งที่นักเศรษฐศาสตร์จะบอกว่าจุดสมดุลย์หรือจุดที่เหมาะสมในการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุดนั้นอยู่ตรงไหน

ในทางกลับกัน คือกรณีของผลกระทบภายนอกในทางบวก เช่น นักดนตรีที่ทำให้คนอื่นที่ได้ยินเสียงดนตรีแล้วรู้สึกมีจินตนาการ หรือทำงานได้ดีขึ้น โดยผู้เล่นดนตรีไม่ได้รับผลตอบแทนเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด เราจะได้ภาพอีกลักษณะหนึ่ง ดังนี้

รูปที่ 3 แสดงผลกระทบภายนอกเชิงบวก



สภาพดังกล่าวจะเป็นไปในทางตรงกันข้ามกับกรณีแรก กล่าวคือ เส้น (D) จะเป็นเส้นในทางบวก คือ เสมือนมีเส้นที่ก่อให้เกิดความต้องการเพิ่มขึ้นแฝงอยู่ในสังคมอีกเส้นหนึ่ง (D_2) นอกเหนือไปจากเส้น D_1 ที่มีอยู่แล้ว คือ เส้นแสดงความต้องการของผู้ที่เข้าคูคนตรีวิธีการก็เหมือนกัน คือ เอาเส้น $D_1 + D_2$ (ตามทางตั้ง) ได้เส้น D_3 จะเห็นได้ว่าแต่ก่อนผลิตตรงจุด Q_1 เช่น เล่นดนตรีวันละ 3 ชั่วโมง ก็เพิ่มเป็นวันละ 4 ชั่วโมง เป็นต้น คือเป็นการขยายเพื่อให้เกิดจุดที่สมดุลย์หรือจุดที่เหมาะสมขึ้น โดยรัฐบาลเป็นผู้สนับสนุนก่อให้เกิดการขยายกิจกรรมที่ว่านี้

ตามเหตุผลต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า ผลกระทบภายนอกทั้งในทางลบและทางบวก ต่างมีส่วนทำให้กลไกตลาดไม่อาจทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลต้องเข้ามาแทรกแซง เพื่อลดพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางลบ และส่งเสริมพฤติกรรมก่อให้เกิดผลกระทบทางบวก

3.4.2.2 สาเหตุความไม่สมบูรณ์ของตลาดจากสินค้าสาธารณะ

สินค้าสาธารณะ (public good) มีความหมายแค่นั้น มีขอบเขตเพียงใดนั้น คงไม่อาจกล่าวให้ได้ภาพชัดเจนโดยปราศจากการเปรียบเทียบกับสินค้าเอกชน (private good)

ในทางเศรษฐศาสตร์ แบ่งสินค้าออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ สินค้าเอกชน และ สินค้าสาธารณะ ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะชี้ข้อแตกต่างของสินค้าทั้งสองโดยใช้สิทธิในทรัพย์สินเป็นเกณฑ์ ซึ่งสิทธิในทรัพย์สินนี้ในทางเศรษฐศาสตร์และทางนิติศาสตร์มีนัยเดียวกัน¹⁰³

¹⁰³ มงคล วุฒินานกุล, “การใช้หลักการผู้สร้างปัญหาละเมิดเป็นผู้รับภาระในการแก้ปัญหาละเมิดทางน้ำจากอุตสาหกรรม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 66.

3.4.2.3 ความแตกต่างระหว่างสิทธิในทรัพย์สินของสินค้าเอกชนและสินค้าสาธารณะ

สินค้าเอกชนในทางเศรษฐศาสตร์ ถือได้ว่า สิทธิในทรัพย์สิน (กรรมสิทธิในทางกฎหมาย) เป็นแรงจูงใจสำคัญที่สุดที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจดำเนินต่อไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบเสรีนิยมหรือทุนนิยม เพราะผู้ซึ่งมีกรรมสิทธิในทรัพย์สินจะใช้ทรัพย์สินที่มีอยู่ในทางที่ก่อประสิทธิภาพสูงสุด กล่าวคือ ถ้าเป็นผู้ผลิตก็จะใช้ทรัพย์สินที่มีอยู่ผลิตสินค้าให้ได้กำไรสูงที่สุด ในขณะที่ผู้บริโภคก็เลือกบริโภคสินค้า หรือบริการที่ให้อรรถประโยชน์แก่ตนเองมากที่สุด โดยผ่านกลไกตลาดที่เป็นดังนี้เพราะสิทธิในทรัพย์สินในทางเศรษฐศาสตร์ได้ก่อให้เกิดผลสองประการต่อสินค้าเอกชน คือ

1) การแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันได้ (excludability) ซึ่งได้แก่การที่ตัวทรัพย์สินและผลตอบแทนไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมตกอยู่แก่เจ้าของ¹⁰⁴ ตัวอย่างเช่น กระเป๋ารถประจำทางสามารถที่จะไม่ยอมให้เราขึ้นโดยสารรถประจำทางได้ หากเราไม่ยอมจ่ายค่าโดยสาร หรือจ่ายไม่พอกับค่าโดยสารที่กำหนด ซึ่งเหตุที่เราทำเช่นนั้นได้เนื่องจากสินค้าบริการนั้นสามารถแยกบริโภคจากกันได้¹⁰⁵ ซึ่งในทางกฎหมายได้รับรองผล ตลอดจนแบบวิธีการแลกเปลี่ยนของผู้ผลิต และผู้บริโภคสินค้าเอกชนบางลักษณะไว้ด้วย ตัวอย่างเช่น การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ต้องทำเป็นหนังสือ และจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงฟ้องร้องบังคับคดีได้¹⁰⁶

2) มีลักษณะเป็นปรปักษ์ในทางบริโภค (rival consumption) กล่าวคือ เพื่อสินค้าหรือบริการอย่างหนึ่งอย่างใดถูกใช้หรือบริโภคแล้วเป็นเหตุให้ผู้อื่นไม่ได้ใช้หรือบริโภคสินค้านั้นด้วย ตัวอย่างเช่น เมื่อเราบริโภคขนมชิ้นหนึ่งหมด คนอื่นก็จะไม่สามารถบริโภคขนมชิ้นนั้นได้อีก

¹⁰⁴ เรื่องเดียวกัน,

¹⁰⁵ เกริกเกียรติ พิพัฒนเสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย,

(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 46.

¹⁰⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 456.

ดังนั้น ประสิทธิภาพในการผลิต หรือบริโภค หรือสินค้าเอกชนจึงตกอยู่ภายใต้อุปสงค์และอุปทานซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในระบบตลาดสินค้าสาธารณะ (public good) มีลักษณะแตกต่างจากสินค้าเอกชน ดังนี้¹⁰⁷

ตารางที่ 21 แสดงความแตกต่างระหว่างสินค้าสาธารณะกับสินค้าเอกชน

ลักษณะการบริโภค	การแบ่งแยกการบริโภค	
	แบ่งแยกได้	แบ่งแยกไม่ได้
(ก) เป็นประโยชน์ในการบริโภค	1	2
(ข) ไม่เป็นประโยชน์ในการบริโภค	3	4

สินค้าประเภท (1) เป็นสินค้าที่แบ่งแยกการบริโภคได้ และเป็นประโยชน์ในการบริโภค เป็นสินค้าเอกชนแท้

สินค้าประเภทที่ (2) เป็นสินค้าที่แบ่งแยกการบริโภคจากกันไม่ได้ แต่มีลักษณะเป็นประโยชน์ในการบริโภค เช่น ถนนสาธารณะ หรือการใช้สนามหลวงในวันที่มีงานพิธี สินค้าชนิดนี้ เป็นสินค้าสาธารณะ

สินค้าประเภทที่ (3) สินค้าที่แบ่งแยกการบริโภคออกจากกันได้ แต่ขาดความเป็นประโยชน์ในการบริโภค เช่น บริการส่งวิทยุและโทรทัศน์ ซึ่งการเป็นประโยชน์ในการบริโภคอาจเกิด

¹⁰⁷ เกริกเกรียติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย,

ขึ้นได้ แต่ต้องใช้ต้นทุนทางการกระทำ (intransection cost) สูงมาก จนไม่คุ้มกับการหวงกัน¹⁰⁸

สินค้าประเภทที่ (4) เป็นสินค้าหรือบริการที่ไม่สามารถแบ่งแยกการบริโภค และขาดความเป็นปรปักษ์ในการบริโภคจัดเป็นสินค้าสาธารณะอย่างแท้จริง (pure public goods) ซึ่งในโลกที่เป็นจริงมีเพียง 2 ชนิด คือ การป้องกันประเทศ และการดำเนินนโยบายต่างประเทศ¹⁰⁹ ซึ่งประชาชนในประเทศต่างได้รับผลเท่ากันหมด ซึ่งลักษณะที่แตกต่างของสินค้าเอกชนและสินค้าสาธารณะสามารถแสดงด้วยกราฟของอุปสงค์ร่วม ตามรูปที่ 4



¹⁰⁸ ไกรยุทธ ชีรตยาดีนันท์, ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐ
หน้า 46.

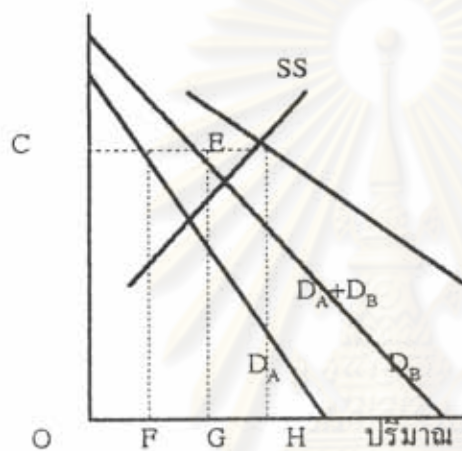
¹⁰⁹ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย
หน้า 49.



รูปที่ 4 การหาอุปสงค์รวม

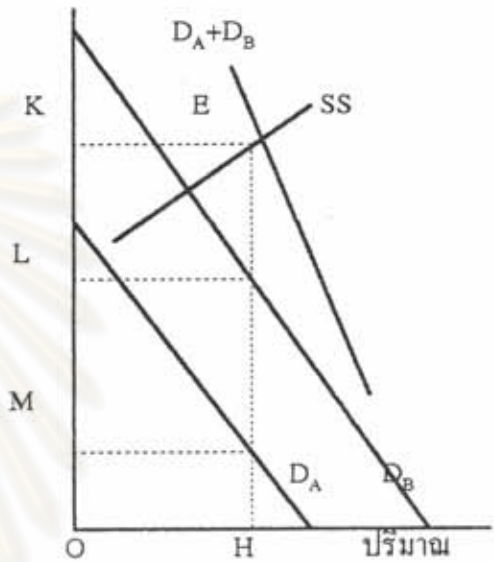
(ก) สินค้าเอกชน

ราคา/หน่วย



(ข) สินค้าสาธารณะ

ราคา/หน่วย



สมมติว่า สินค้าทั้งสองชนิดมีต้นทุนการผลิตที่เหมือนกันแสดงออกในลักษณะของเส้น SS ซึ่งเป็นอุปทานของสินค้าแต่ละชนิด และสมมติต่อไปว่า สังคมนี้มีสมาชิกอยู่ด้วยกัน 2 คน ซึ่งต่างก็มีเส้นความต้องการ หรืออุปสงค์ต่อสินค้าเอกชนและสินค้าสาธารณะดังปรากฏเป็นเส้น D_A และ D_B สำหรับสินค้าแต่ละชนิด อุปสงค์ของบุคคลทั้งสองสะท้อนถึงฐานะการเงิน และรสนิยมของแต่ละบุคคล กล่าวคือ กำหนดรูปแบบการกระจายรายได้ระหว่างบุคคลทั้งสองมา ให้แล้ว

อุปสงค์รวมของสังคมก็ต้องเป็นอุปสงค์รวมของ A และ B สำหรับสินค้าแต่ละชนิด สำหรับสินค้าเอกชนนั้นเป็นการรวมกันตามแนวนอน ทั้งนี้โดยอาศัยเหตุผลที่ว่า การบริโภคสินค้าเอกชนของบุคคลหนึ่งเป็นการบริโภคของบุคคลนั้นโดยเฉพาะ (แบ่งแยกในการบริโภคได้) ไม่ได้บริโภคร่วมกับผู้อื่น ส่วนบุคคลหลัง ๆ หากต้องการบริโภคสินค้านั้นต้องซื้อตามจำนวนที่ต้องการ จำนวนนี้จึงเป็นจำนวนสินค้าที่เพิ่มขึ้นจากเดิมในราคาซื้อขายราคาเดียวกับบุคคลแรก (ลักษณะเป็นปริภูมิในการบริโภค) ตรงกันข้ามสำหรับสินค้าสาธารณะนั้น อุปสงค์รวมของ

สินค้าสาธารณะได้มา โดยการรวมตามแนวตั้งอุปสงค์ของแต่ละบุคคล ทั้งนี้ โดยอาศัยหลัก เหตุผลว่าการบริโภคสินค้าสาธารณะของบุคคลหนึ่งในจำนวนนั้นเป็นการบริโภคร่วมกับอีกบุคคล หนึ่งได้ (ไม่อาจแบ่งแยกบริโภคได้) ดังนั้น สินค้าจำนวนเดียวกันนี้บริโภคร่วมกันได้หลายคน (ขาดความเป็นปรปักษ์) แม้ว่าแต่ละคนจะประเมินค่าหรือเสียเงินที่จะซื้อสินค้าจำนวนเดียวกันนี้ใน ราคาที่แตกต่างกัน¹¹⁰

3.4.3 ผลกระทบจากความไม่สมบูรณ์ของตลาดอันเนื่องมาจากผลกระทบภายนอก และความเป็น สินค้าสาธารณะ คอปัญหาวัชพืชน้ำชนิดร้ายแรง

3.4.3.1 กรณีผลกระทบภายนอกเชิงลบ (external diseconomies)

เนื่องจากแหล่งน้ำ ทางน้ำสาธารณะเป็นสินค้าสาธารณะ (Public good) ซึ่ง ทุกคนมีสิทธิตามกฎหมายในการใช้สอย¹¹¹ โดยปราศจากหน้าที่ตามกฎหมายในการรักษาดูแล เป็นผลให้บุคคลซึ่งใช้แหล่งน้ำ ทางน้ำสาธารณะ ในลักษณะที่ก่อความเสียหายแก่สาธารณสมบัติ นั้น ไม่ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟู ทางน้ำ แหล่งน้ำสาธารณะให้อยู่ในสภาพที่ดีเหมาะ แก่การใช้ประโยชน์ ทำให้ต้นทุนเอกชน (Private cost) ต่างจากต้นทุนสังคม (Social cost) ตัวอย่าง เช่น กรณีเอกชนปลูกต้นไม้ยราบยักษ์ไว้ เพื่อยึดชายตลิ่งที่ดินของตน ซึ่งอยู่ติดทางน้ำ ชลประทานเพื่อป้องกันมิให้น้ำกัดเซาะให้ตลิ่งพัง แต่กลับไม่ดูแลรักษาป้องกันมิยราบยักษ์มิให้ แพร่ระบาดให้ดี เป็นผลให้ต้นไม้ยราบยักษ์แพร่ระบาดลงสู่ทางน้ำชลประทาน จนก่อความเสียหาย ต่อระบบชลประทาน การประมง หรือการใช้แหล่งน้ำเพื่อพักผ่อนหย่อนใจ กรมชลประทานต้อง

¹¹⁰ ไกรยุทธ ธีรตยาดีนันท์, ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐ

หน้า 50.

¹¹¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304.

ต้นทุนเอกชน (privat cost) หมายถึง ค่าใช้จ่ายทั้งหมดของผู้ผลิตสินค้าชนิดใด ชนิด หนึ่ง เช่น ค่าแรงงาน ค่าไฟฟ้า หรือวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้า

ต้นทุนสังคม (Social cost) หมายถึง ต้นทุนเอกชนบวกผลสุทธิของผลกระทบ ภายนอก

เสียค่าใช้จ่ายในการกำจัดทำลายวัชพืชเหล่านั้น ค่าใช้จ่ายของรัฐ ตลอดค่าเสียโอกาสในการใช้
 ทางน้ำชลประทาน เพื่อประโยชน์ต่าง ๆ ล้วนแล้วเป็นต้นทุนทางสังคมซึ่งเกิดจากการปลูก
 ไม้ร่ายยักษ์เพื่อยึดชายฝั่ง อันเป็นการกระทำซึ่งก่อผลกระทบต่อภายนอกเชิงลบ รัฐจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่
 ต้องเข้าแทรกแซง โดยมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในกรณีดังกล่าว โดยเรียกร้องให้ผู้ปลูก
 ไม้ร่ายยักษ์เพื่อประโยชน์ของคนดังกล่าวข้างต้น (ผู้ก่อผลกระทบต่อภายนอกเชิงลบ) เป็นผู้รับ
 ผิดชอบในค่าใช้จ่ายของรัฐที่เสียไปในการควบคุมกำจัดไม้ร่ายยักษ์

หลักการดังกล่าวข้างต้นนี้ เรียกว่า "Polluter pay Principle หรือ หลัก PPP" ซึ่ง
 องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและพัฒนาหรือ OECD ได้ให้ความหมายของหลักผู้ก่อ
 มลพิษเป็นผู้จ่ายไว้ว่า¹¹² ผู้ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องรับผิดชอบต่อค่าเสียหาย หรือค่า
 ใช้จ่ายในการป้องกันและควบคุมมลพิษ ตลอดจนทำให้กลับสู่สภาพเดิม ซึ่งมาตรการข้างต้นจะ
 กำหนดโดยผู้มีอำนาจภาครัฐบาล (Public Authorities) เพื่อลดมลสารให้อยู่ในเกณฑ์ดีจนเป็นที่
 ยอมรับได้ (Acceptable) ซึ่งประเทศไทยได้รับเอาหลักการดังกล่าวมาใช้ด้วย ดังจะเห็นได้จาก
 มาตรา 97 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติ
 ไว้ว่า

มาตรา 97 ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายอัน
 เป็นการทำลายหรือทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็น
 สาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของ
 ทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น

3.4.3.2 กรณีผลกระทบต่อภายนอกเชิงบวก (external economics)

จากแนวทางการแบ่งแยกสินค้าสาธารณะและสินค้าเอกชนตามตารางที่ 21
 ทางน้ำและแหล่งน้ำสาธารณะจัดได้ว่าเป็นสินค้าสาธารณะประเภทที่ 2 คือแบ่งแยกการบริโภค

¹¹² OECD., "Economic Instrument For Environmental Protection," (Paris : OECD
 Publication, 1989), p. 27.

ไม่ได้ แต่ปรปักษ์ในการบริโภคได้ ดังนั้น กรณีที่เอกชนรายใดรายหนึ่ง กำจัดทำลายผักตบชวา หรือไมยราบยักษ์ อันเป็นการดูแลรักษาแหล่งน้ำ ข่อมส่งผลกระทบต่อภายนอกเชิงบวก แก่บุคคล ภายนอก ซึ่งได้รับประโยชน์จากแหล่งน้ำ ทางน้ำนั้นไม่ว่าจะใช่เพื่อการเพาะปลูกเป็นทางระบายน้ำ เพื่อป้องกันน้ำท่วม หรือเพื่อการประมง เอกชนผู้กำจัดทำลายวัชพืชน้ำข้างต้นไม่สามารถเรียกเก็บ ค่าใช้จ่ายจากผู้ใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำ ทางน้ำนั้นได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับสิทธิดังกล่าว นอกจากนี้ ยังไม่อาจหวังกันไม่ให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำ ทางน้ำนั้นได้อีกด้วย เพราะ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 บัญญัติรองรับสิทธิในการใช้ประโยชน์จาก สาธารณสมบัติไว้ว่า ทุกคนมีสิทธิใช้ คราบใดที่การใช้สาธารณสมบัติของเขามีได้ก่อนความเสียหาย ให้แก่ผู้ใดเป็นพิเศษ¹¹³ ซึ่งในเรื่องความเป็นสินค้าสาธารณะของสิ่งแวดล้อม ซึ่งทุกคนมีสิทธิใช้นี้ ได้เคยมีการประชุมใหญ่ คำพิพากษาฎีกา 2949/2526 ซึ่งนายเสมา รัตมาลัย ผู้พิพากษา ศาลฎีกา ท่านหนึ่งได้ให้ความเห็นตอนหนึ่งว่า

“สายลมแสงแดดอันนี้เป็นของสาธารณะ ซึ่งทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับความผาสุกตาม สมควร”¹¹⁴

ความเป็นสินค้าสาธารณะต่างจากสิทธิทางกฎหมายของสินค้าเอกชน ซึ่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1362 บัญญัติเรื่องกรรมสิทธิรองรับสิทธิของเจ้าของรวม ผู้ซึ่ง ออกค่าใช้จ่ายอย่างใดเกี่ยวกับตัวทรัพย์สินอันจะเป็นประโยชน์แก่ทุกคน เจ้าของรวมทุกคนจะต้อง ร่วมรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายนั้นตามส่วนแห่งกรรมสิทธิของตน แต่ถ้าเป็นค่าใช้จ่ายอันเกิดจากความผิด หรือการกระทำของเจ้าของรวมคนใดแต่ผู้เดียวโดยเจ้าของรวมคนอื่นมิได้ยินยอมด้วยแล้วค่าใช้จ่าย

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹¹³ ประภาศน์ อวยชัย, “คำพิพากษาฎีกา 280/2496” ใน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 พร้อมด้วยข้ออรรถกฎหมายจากคำพิพากษาฎีกา มาตรา 1298 ถึงมาตรา 1434, (กรุงเทพฯ : เนติบัณฑิตยสภา, 2528), หน้า 215.

¹¹⁴ ประภาศน์ อวยชัย, “คำพิพากษาฎีกาที่ 2949/2526 (ประชุมใหญ่)” ใน ข้อโต้แย้งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือฎีกา 100 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เล่ม 2, (กรุงเทพฯ : สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย, 2535), หน้า 1874.

นั่นจะทำให้ผู้อื่นร่วมรับศึคมิได้¹¹⁵ ความแตกต่างระหว่างสินค้าสาธารณะและสินค้าเอกชนข้างต้น ในเรื่องที่คุณดูแลรักษาทางน้ำ แหล่งน้ำสาธารณะที่ไม่สามารถเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาคุณดูแล ทางน้ำสาธารณะนี้ เป็นผลทำให้แหล่งน้ำ ทางน้ำสาธารณะจำนวนมากเสียหายไปเพราะขาดการดูแล รัฐควรเข้าแทรกแซงจงใจให้เอกชนช่วยดูแลรักษาสาธารณสมบัติ โดยใช้มาตรการจงใจ ไม่ว่าจะเป็นการยกเว้นค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เช่นค่าธรรมเนียมการใช้น้ำชลประทาน ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำการประมง ค่าธรรมเนียมจัดเก็บขยะ หรือให้เงินสนับสนุน เป็นต้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹¹⁵ บัญญัติ สุชีวะ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะทรัพย์ (กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2528), หน้า 225.