

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สิ่งแวดล้อมทางน้ำ ไม่ว่าจะเป็นทางน้ำ คู คลอง แม่น้ำ บึง หรือทะเลสาบ ซึ่งถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญนั้น ในทางกฎหมายถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนนั้นสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ ในขณะที่เดียวกันในทางเศรษฐศาสตร์ก็ถือทรัพยากรเหล่านี้ว่าเป็นสินค้าสาธารณะ ผลจากการที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นสินค้าสาธารณะนี้ประเภทหนึ่งนี้ ทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินในทางกฎหมายมีลักษณะที่พิเศษในทางเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ

1. ไม่สามารถหวงกันมิให้บุคคลอื่นเข้าไปใช้ประโยชน์ได้
2. ไม่อาจให้ใครเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิชอบธรรมแต่เพียงผู้เดียว
3. การบริโภคสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ผู้บริโภคทุกคนจะบริโภคเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยไม่ได้พิจารณาถึงขีดจำกัดในการรองรับการบริโภค

จากลักษณะดังกล่าวในทางเศรษฐศาสตร์ จึงมีผลทำให้การมีสิทธิและการใช้สิทธิในสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นสินค้าสาธารณะนั้น ไม่สามารถหวงกันหรือกำหนดขอบเขตได้แต่ประการใด ทั้ง ๆ ที่ ในทางเศรษฐศาสตร์มีแนวความคิดเชื่อว่า กลไกราคาหรือระบบการตลาด ซึ่งเกิดจากการที่เจ้าของทรัพยากรนำปัจจัยการผลิต (ในส่วนที่เป็นทรัพย์สิน) มาผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค จะเป็นการควบคุมให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ได้มากที่สุด เมื่อระบบการตลาด หรือการที่กลไกราคา ซึ่งเป็นแนวความคิดที่สำคัญในระบบตลาดเสรีนิยมไม่อาจนำมาใช้ได้กับกรณีสินค้าสาธารณะ จึงเป็นข้อจำกัดในทางเศรษฐศาสตร์ที่ไม่สามารถนำกลไกราคามาควบคุมการนำปัจจัยการผลิตประเภทสินค้าสาธารณะมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น กฎหมายในฐานะเครื่องมือของรัฐได้ถูกนำมาใช้ในทางเศรษฐศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเพื่อควบคุมการใช้สินค้าสาธารณะประเภทที่มีความสำคัญและจำเป็นจะต้องพิทักษ์และรักษาไว้เพื่อประโยชน์ของสังคม

การบัญญัติกฎหมายขึ้นเพื่อขจัดขอบกพร่องของคุณสมบัติดังกล่าวในทางเศรษฐศาสตร์นี้ มีวัตถุประสงค์ประการสำคัญคือ เพื่อมิให้มีการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินจนเกินขีดความสามารถ ที่มี โดยจำกัดขอบเขตของการมีและใช้สิทธิในสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์ ไม่สามารถกำหนดได้ เท่าที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายทางตรงแก่บุคคลอื่น และในขณะเดียวกัน ระบบกฎหมายไทยได้วางแนวทางซึ่งชี้ให้เห็นถึงแนวความคิดในทางเศรษฐศาสตร์ โดยสามารถ จำแนกข้อจำกัดในทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งได้รับการแก้ไขโดยระบบกฎหมาย ดังนี้ คือ

ในประเด็นที่หนึ่ง ได้แก่ เรื่องที่ไม่สามารถหวงกันมิให้บุคคลอื่นเข้าไปใช้ประโยชน์ได้นั้น กฎหมายได้หาแนวทางแก้ไขไว้หลายประการสำหรับสาธารณะสมบัติของแผ่นดินซึ่งประชาชนใช้ร่วมกัน นั่นคือ เมื่อไม่สามารถหวงกันมิให้บุคคลอื่นเข้าไปใช้ประโยชน์ได้ ก็จะต้องควบคุมและนำมาใช้ ได้ทันทีเมื่อรัฐมีความประสงค์จะใช้ประโยชน์จากสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าว เพื่อประโยชน์ แก่สาธารณชน โดยรัฐสามารถขับไล่บุคคลผู้เข้าทำประโยชน์ในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ และ หรือโดยวิธีการอื่น ๆ เช่น การเวนคืนที่ดิน การกำหนดให้ต้องได้รับใบอนุญาตหรือสิทธิในสัมปทาน เป็นต้น

ในประเด็นที่สอง ได้แก่ กรณีที่ไม่อาจให้ใครเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิชอบธรรม แต่เพียงผู้เดียว กฎหมายได้แก้ไขข้อบกพร่องนี้ โดยยินยอมให้บุคคลต่าง ๆ เข้าทำประโยชน์ใน สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ตราบเท่าที่ไม่กระทบถึงสิทธิของผู้อื่น โดยจะมีได้เพียงแต่สิทธิยึดถือ ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่านั้น โดยบุคคลผู้เข้าทำประโยชน์นั้นจะไม่สามารถยึดถือหรือครอบ ครองสาธารณะสมบัติของแผ่นดินเป็นของตนไม่ว่าโดยอายุความ หรือด้วยวิธีการตามกระบวนการ ทางกฎหมายอย่างอื่นในเรื่องการได้มาซึ่งสิทธิต่าง ๆ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อาทิ เช่น การครอบครองปรปักษ์ การแย่งสิทธิครอบครอง การบังคับตามคำพิพากษาของศาล เป็นต้น (มาตรา 1305 - 1307) เว้นแต่จะได้รับความยินยอมโดยรัฐ ซึ่งแสดงออกโดยผ่านทางตัวแทน ของประชาชนในด้านนิติบัญญัติ โดยการออกเป็นกฎหมายเฉพาะ เช่น การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร หรือตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อถอนสภาพของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก่อน แล้วจึงจะ ทำให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิในฐานะผู้มืกรรมสิทธิ์ (มาตรา 1305)

และในขณะเดียวกัน กฎหมายก็ได้ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ถือสิทธิของแผ่นดิน ให้สามารถอ้างสิทธิในฐานะที่ตนได้ถือสิทธิของแผ่นดินมาใช้ประโยชน์ โดยถือว่าเมื่อ บุคคลเหล่านั้นสามารถแสวงหาประโยชน์จากการผลิตหรือการให้บริการที่ได้ใช้ปัจจัยการผลิตจาก สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น เป็นการก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มในสาธารณสมบัติของแผ่นดินเหล่านั้น ผู้อื่นย่อมไม่มีสิทธิเข้ามาครอบงำการบุกเบิกหรือลงทุนของบุคคลเหล่านั้นได้

ในประเด็นที่สาม ได้แก่ กรณีเรื่องการใช้ประโยชน์จากสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ซึ่งผู้บริโภครูททุกคนจะบริโภคเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยไม่ได้พิจารณาถึงขีดจำกัดนั้น กฎหมาย ได้แก้ไข โดยการกำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ มีหน้าที่ดูแลการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินหลาย ประการ อาทิ กรมป่าไม้ ดูแลป่าไม้ วนอุทยาน กรมเจ้าท่า ดูแลทางน้ำสาธารณะต่าง ๆ เป็นต้น แต่การควบคุมดูแลของหน่วยงานเหล่านี้ยังไม่เพียงพอเพราะเป็นการควบคุมมิให้บุคคลใดบุคคลหนึ่ง มิให้เข้าใช้ประโยชน์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่ได้รับอนุญาต ในกรณีที่เป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินประเภทที่ต้องการควบคุม หรือป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนทั่วไป ในกรณีที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่พลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งในประเภทหลังนี้ มีวิธีการ ควบคุมและตรวจสอบค่อนข้างพื้นฐาน เนื่องจากเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นในยุคที่จำนวนประชากรยังไม่สูงเท่าที่เป็นอยู่ทุกวันนี้

ในขณะที่กฎหมาย ถูกพิจารณาในฐานะเครื่องมือที่จะมาใช้แก้ปัญหาในเรื่องข้อบกพร่อง ของระบบเศรษฐกิจ โดยคาดหวังว่าจะสามารถช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการควบคุมการใช้ สาธารณสมบัติของแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด กฎหมายเองกลับมีข้อบกพร่องในแง่ต่าง ๆ หลายประการดังนี้ คือ

1. ในประเด็นเรื่องเนื้อหาของกฎหมาย

1.1 ในเรื่องของการมีสิทธิและใช้สิทธิในทรัพย์สินประเภทสาธารณสมบัติของ แผ่นดิน บทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่นั้นได้บัญญัติหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ นั้นจำกัดอยู่แต่เฉพาะ ในเรื่องของการมีสิทธิและใช้สิทธิในทรัพย์สินซึ่งประชาชนสามารถมีกรรมสิทธิ์เท่านั้น ยังมิได้มีการ ก้าวล่วงไปถึงการมีสิทธิและใช้สิทธิในทรัพย์สินสาธารณะ ดังนั้น จึงไม่สามารถควบคุมการแสวงหา

ประโยชน์จากสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้โดยตรง นอกจากการควบคุมโดยใช้กฎหมายเฉพาะต่าง ๆ อาทิเช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ซึ่งก็จำกัดเนื้อหาอยู่ในเรื่องของการควบคุมการกระทำไม่ให้อำนาจให้เกิดผลเสียแต่ผู้อื่นเท่านั้น แม้กระทั่งในกรณีของ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทที่บัญญัติถึงการควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็ยังไม่มีข้อกำหนดการมีสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ หรือกำหนดขอบเขตของการมีสิทธิใช้แต่ประการใด

1.2 บทนิยามของคำว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในตัวบทกฎหมายเองพยายามให้มีการจำกัดขอบเขตของการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติป่าไม้ฯ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฯ ต่างก็พยายามจะกำหนดขอบเขตของคำว่า "สาธารณสมบัติของแผ่นดิน" ตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ แต่กลับเป็นการก่อให้เกิดความสับสนในตัวกฎหมาย ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินมีความหมายเช่นใด และปัญหาที่ตามมาก็คือ ใครจะเป็นผู้ควบคุมขอบเขตการใช้ประโยชน์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินเหล่านั้น

1.3 ในเรื่องของการให้การรับรองและคุ้มครองผู้มีสิทธิในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แม้ว่าบรรทัดฐานของศาล จะได้วางแนวไว้เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ยึดถือสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาใช้ในกระบวนการผลิต โดยสามารถใช้ยันคู่ต่อสู้เพื่อป้องกันการแย่งใช้ประโยชน์ได้ก็ตาม แต่ก็ยังไม่มีบทบัญญัติในเรื่องของการควบคุมหรือกำหนดขอบเขตการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินเหล่านั้นแต่ประการใด

1.4 การบังคับใช้กฎหมาย ในเรื่องการชดเชยความเสียหายที่เกิดจากกรณีที่ใช้ประโยชน์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ใช้ประโยชน์จนเกินขอบเขต ก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลอื่น ๆ นั้น แม้ว่าโดยหลักการทางกฎหมายจะสามารถนำมาปรับใช้ได้หลายเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นใช้กฎหมายในเรื่องละเมิด หรือเหตุเดือดร้อนรำคาญ ผู้ได้รับความเสียหายดังกล่าวนี้กลับมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ถึงเหตุที่ตนจะได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งเป็นภาระที่หนักหน่วงใกล้เคียงกับการพิสูจน์ว่าความเสียหายของตน เป็นผลจากการกระทำของผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย

และในบางครั้งข้อจำกัดในเรื่องบทนิยามของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กลับทำให้ผู้ได้รับความเสียหายไม่อาจจะอ้างสิทธิในการได้รับความคุ้มครองได้ ตัวอย่างเช่น การอ้างสิทธิของกระทรวงสาธารณสุขในการพิจารณาฟ้องเรียกค่าชดเชยในการปรับปรุงคุณภาพน้ำ ในแม่น้ำมูลและชี ดังที่กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ ในทางทฤษฎีการชดเชยความเสียหายนั้น จะต้องเป็นความเสียหาย ซึ่งเป็นความเสียหายทางตรงเท่านั้น แต่ความเสียหายซึ่งกฎหมายควรจะเข้ามาป้องกันและแก้ไข นั้นควรจะขยายความเสียหายไปถึงผลทางอ้อมหรือที่เรียกว่า "ผลกระทบภายนอก" ซึ่งเป็นความเสียหายซึ่งทุกคนในสังคมจะต้องรับภาระด้วย โดยทางเศรษฐศาสตร์ถือว่าเป็นต้นทุนของสังคมประเภทหนึ่ง ซึ่งเมื่อพิจารณากับแนวทางกฎหมายที่มีอยู่ปัจจุบัน ยังมิได้มีการบัญญัติเพื่อพิจารณาหาทางแก้ไขในแนวทางดังกล่าวแต่ประการใด ตัวอย่างเช่น คุณภาพน้ำที่ลดลงจากการก่อให้เกิดมลพิษขึ้น ทำให้สามารถใช้น้ำประปายนี้น้อยลง

1.5 บทบัญญัติของกฎหมายส่วนใหญ่ จะใช้บังคับในเรื่องของทรัพย์สินซึ่งมีเอกชนเป็นเจ้าของอย่างชัดเจน แต่โดยลักษณะของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แม้จะเป็นทรัพย์สินประเภทหนึ่ง กลับมีความแตกต่างกับทรัพย์สินของเอกชนมาก จึงไม่อาจนำมาปรับใช้กับกฎหมายในส่วนของสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ ดังตัวอย่างเช่น เรื่องสิทธิในแสงอาทิตย์ - เป็นต้น

1.6 ในประเด็นเรื่องการบัญญัติกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายเป็นบทบัญญัติซึ่งบังคับใช้กับประชาชนทั่วไปจะต้องมีความทันสมัยอยู่เสมอ แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่อาจทำได้เนื่องจากปัญหาในทางนิติบัญญัติ เช่น ขั้นตอนในการตราเป็นกฎหมาย การออกระเบียบบังคับต่าง ๆ โดยเฉพาะในประเด็นที่จำเป็นต้องอิงวิทยาการซึ่งมีความก้าวหน้าในอัตราสูงมาก กฎหมายต่าง ๆ จึงมักจะล้าสมัย ไม่ทันต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

1.7 การบังคับตามกฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนี้มักจะไม่ค่อยประสบผลสำเร็จ อันเป็นผลเนื่องจากขาดงบประมาณ บุคคลากร โดยเฉพาะบุคคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทำให้ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้ตามวัตถุประสงค์ กลับก่อให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายมากขึ้นทุกทีส่งผลให้ความศรัทธาในกฎหมายของประชาชนลดลง

ผลจากการรัฐที่ไม่สามารถควบคุมการใช้ประโยชน์จากสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ตามกฎหมาย เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ของประเทศอย่างรุนแรง สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรต่าง ๆ ถูกนำไปใช้จนเกินกว่าขีดความสามารถของธรรมชาติจะรับได้ โดยเฉพาะในเรื่องการใช้ประโยชน์จากสาธารณสมบัติของแผ่นดินในลักษณะ เครื่องบ้ำดและก้ำจัดของเสียธรรมชาติ จนเกิดขีดความสามารถที่จะรองรับของเสีย ก่อให้เกิดปัญหามลพิษต่าง ๆ ขึ้นมากมาย

จากการท้าวัจนี้พบว่า กฎหมายสิ่งแวดล้อมและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษอื่น ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ ค้ำนึ่งถึงแต่ด้านปริมาณและคุณภาพของของเสียที่ปล่อยลงสู่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยเฉพาะรายเท่านั้น เนื่องจากบทบัญญัติต่าง ๆ ในทางกฎหมายเป็นการควบคุมกิจกรรมของเอกชนแต่ละรายมิได้ค้ำนึ่งถึงผลของกิจกรรมในลักษณะของกลุ่มหรือสังคัม อันเป็นผลมาจากการที่กฎหมายไม่สามารถก้ำวทันความเจริญนึ่งเอง ตัวอย่างเช่น การปล่อยของเสียจากโรงงานต่าง ๆ ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด แต่มีปริมาณโรงงานที่ปล่อยของเสียมากจนเกิดขีดจ้ำกัดของสิ่งแวดล้อมที่สามารถรองรับของเสียเหล่านั้นเพื่อปรับสภาพได้ เป็นต้น เมื่อเป็นดั่งนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดั่งกล่าวจึงขาดบทบัญญัติและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่จะน้มาบังค้ำบและควบคุมปริมาณและคุณภาพของของเสียรวมจากกิจกรรมของสังคัม รวมทั้งไม่มีการพิจารณาถึงผลกระทบภายนอก หรือต้นทุนของสังคัมที่ต้องรับภาระเนื่องจากการใช้สาธารณะสมบัติของแผ่นดินในลักษณะของระบบบ้ำดน้ำเสีย

ความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาล้างต้นในแนวทางกฎหมาย ด้วยวิธีการทางนิติบัญญัติและในทางบริหารเมื่อกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่จะมาสนับสนุนการแก้ไขปัญหามลพิษมีอยู่อย่างมากมาย เช่น การตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ให้เป็นกฎหมายแม่บท โดยการนำกระบวนการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของระดับการเข้าจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม การควบคุมมลพิษ การจัดเก็บค่าบริการบ้ำดมลพิษ การใช้พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 กับโรงงานที่เป็นแหล่งก้ำเนิดมลพิษ การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ต่าง ๆ เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์ประการหนึ่งก็คือ การควบคุมแหล่งก้ำเนิดมลพิษ แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดั่งกล่าวได้ เพราะกฎหมายที่สนับสนุนเพื่อให้เกิดสภาพบังค้ำบดั่งกล่าว มิได้มีส่วนกระตุ้นให้เกิดความเต็มใจที่จะปฏิบัติตามกฎหมายแต่ประการใด

ในทางเศรษฐศาสตร์ การใช้สิ่งแวดล้อมในฐานะสินค้าสาธารณะ เป็นเครื่องมือในการกำจัดและบำบัดของเสียเป็นสิ่งที่จะต้อง เพราะเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด เพราะมีต้นทุนทางตรงที่ต่ำ ตราบเท่าที่ยังไม่มีผู้เสียหายหรือไม่มีผู้ได้รับผลกระทบภายนอกจากการดำเนินกิจกรรมนั้น เพราะการกำจัดหรือบำบัดมลพิษโดยเครื่องมือของมนุษย์จะมีต้นทุนที่สูงกว่า การใช้สินค้าสาธารณะซึ่งเป็นธรรมชาติมาก และประการที่สำคัญก็คือ เป็นการใช้จ่ายจากทรัพยากรโดยไม่คุ้มค่า เมื่อมีวิธีการให้เลือกใช้ แต่เรากลับเลือกใช้วิธีการที่มีต้นทุนสูงกว่า

จากปัญหาดังกล่าว นักเศรษฐศาสตร์ได้พยายามของแก้ปัญหาในเรื่องผลกระทบภายนอก โดยการสร้างหลักเกณฑ์ใหม่เพื่อกำหนดหน้าที่ให้ผู้ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกในลักษณะผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็นผู้รับภาระผลกระทบภายนอก และมีหน้าที่จะต้องรับภาระในการบำบัดของเสียที่ตนได้ถ่ายเทออกมา ต้องรับภาระในการแก้ไขปัญหามลพิษที่กระจายออกไป รวมถึงชดเชยมูลค่าของการใช้จ่ายจากสินค้าสาธารณะซึ่งเดิมเคยผลักให้เป็นต้นทุนของสังคมที่เสมอมา ดังที่ได้พิจารณามาแล้วในเรื่องหลักเกณฑ์ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระทั้งในด้านหลักการและวิธีการในบทต่าง ๆ ที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็วิธีการของ Coase หรือ Pigou ซึ่งเป็นแนวทางที่พูดถึงมากในปัจจุบันนี้

จะเห็นได้ว่า มีกฎหมายอยู่เพียงฉบับเดียวเท่านั้น ที่มีการนำหลักการเรื่องผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระ ไปเป็นแนวทางในลดปัญหามลพิษ แต่ก็มีขอบเขตค่อนข้างจำกัดเฉพาะแต่ในลักษณะของค่าบริการบำบัดน้ำเสีย (service) มิได้จัดเก็บในฐานะภาษี หรือค่าธรรมเนียม (charge) แต่ประการใด ซึ่งเท่ากับได้นำหลักเรื่อง "ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระ" ไปใช้แต่เพียงบางส่วนเท่านั้น และยังไม่มีการนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์ (Pigou) ซึ่งคิดว่าเหมาะสมที่สุดไปใช้แต่ประการใด

ศูนย์วิจัยทางพยากรณ์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ข้อเสนอแนะ

จากแนวทางเศรษฐศาสตร์ที่เคยกล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายปัจจุบัน อันได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ยังไม่ได้นำหลักในเรื่องผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระ ในลักษณะของการจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมในรูปของภาษีไปใช้ตามแนวของ Pigou แต่อย่างใด โดยยังใช้แนวทางในกฎหมายในเรื่องการกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ เช่นเดิม แม้จะมีการกล่าวถึงหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระ โดยกำหนดเขตที่ผู้ก่อมลพิษจะต้องบำบัดของเสียโดยค่าใช้จ่ายของตนเอง ก็เป็นเพียงการนำหลักเกณฑ์มาใช้แต่เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น เพราะค่าธรรมเนียมซึ่งผู้ก่อมลพิษต้องรับภาระนั้นไม่ได้จำกัดแต่เพียงค่าบำบัดมลพิษเท่านั้น แต่รวมถึงค่าเสียหายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษและค่าใช้จ่ายประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ นั้นด้วย

ปัจจุบัน ยังไม่มีการนำเอาการชดเชยในระดับของค่าตอบแทนของการใช้ประโยชน์จากสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมถึงการชดเชยในระดับในค่าเสียหายทางอ้อม (ในทางกฎหมาย) หรือผลกระทบภายนอก (ในทางเศรษฐศาสตร์) ไปใช้อย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งเท่ากับว่า สังคมยังต้องรับภาระในต้นทุนดังกล่าวอยู่ตลอดเวลา และมีผลทำให้มีการบริโภครทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพในทางรูปแบบของค่านั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีความพร้อมในเรื่องรูปแบบของคกรและเจ้าหน้าที่อยู่แล้ว แต่สำหรับกฎหมายในส่วนการดำเนินการควรมีการปรับปรุงเพื่อให้เห็นถึงความชัดเจน ในการปรับเอาหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระอย่างชัดเจนมากขึ้นกว่าเดิม ดังนั้น จึงควรแก้ไขกฎหมาย โดยมีประเด็นในการพิจารณา ดังนี้ คือ

1. ควรให้มีการปรับปรุงกฎหมายในส่วนของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ดังนี้ คือ

ก. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เนื่องจากสาธารณสมบัติของแผ่นดินในปัจจุบันนั้น ไม่ว่าทางนิติศาสตร์หรือเศรษฐศาสตร์ ไม่มีหลักเกณฑ์ที่จะควบคุมการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม ทำให้มีการใช้ประโยชน์จนเกินขีดจำกัด ดังนั้น เพื่อป้องกันปัญหาการเกิดของมลพิษโดยตรง จึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ

การมีสิทธิและการใช้สิทธิในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมถึงขอบเขตในการใช้กฎหมายด้วย โดยการกำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิและหน้าที่ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินอย่างชัดเจน เช่น อาจจะกำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีสิทธิที่จะกำหนดเกณฑ์ในการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรืออาจให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เป็นผู้กำหนดเงื่อนไขในการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินเหล่านั้น โดยพิจารณาจากมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและความสามารถในการฟื้นฟูคุณภาพของสิ่งแวดล้อม โดยการนี้ บุคคล คณะบุคคล หรือองค์กรใดที่มีความประสงค์จะใช้ประโยชน์จากสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น แม้ว่าจะได้ขออนุญาตจากหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลอยู่แล้ว ยังต้องขออนุญาตต่อผู้มีสิทธิในสาธารณสมบัติของแผ่นดินเหล่านี้ อีกชั้นหนึ่งด้วย

ข. กำหนดให้จัดเก็บค่าธรรมเนียม (Charge) จากการใช้แหล่งน้ำเป็นที่บำบัดของเสียของโรงงานอุตสาหกรรมทุกประเภท จำแนกตามประเภทและชนิดของโรงงาน ทั้งนี้ อาจจะไม่พิจารณาจากตัวแปรในเรื่องค่าบำบัดน้ำเสีย แต่พิจารณาในเรื่องค่าธรรมเนียมการใช้น้ำในฐานะทรัพยากรธรรมชาติมาเป็นเครื่องบ้ำัดน้ำเสียเท่านั้น

ค. ผู้รับผิดชอบในการเก็บค่าธรรมเนียม เนื่องจากค่าธรรมเนียมดังกล่าวจะมีลักษณะเหมือนกับภาษีทรัพย์สินประเภทหนึ่ง หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดเก็บ จึงควรจะเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่น มิใช่เจ้าหน้าที่ซึ่งสังกัดกรมสรรพากร เช่น อาจจะเป็นเทศบาล สุขาภิบาล

ง. อัตราค่าธรรมเนียม

การจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวนั้น จะต้องกำหนดในอัตราที่แน่นอน และไม่อาจเปลี่ยนแปลงอัตราได้ นอกจากผ่านขั้นตอนทางนิติบัญญัติ ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้จัดเก็บนั้นเป็นองค์กรทางการเมือง สำหรับรายได้ที่ได้มานั้นให้นำส่วนหนึ่งสมทบเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อมอีกส่วนหนึ่งนั้น ถือเป็นรายได้ขององค์กรส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงหรือชดเชยค่าเสียหายโอกาสของประชาชนในพื้นที่ที่ไม่อาจใช้แหล่งน้ำให้เป็นประโยชน์ในทางอื่นได้ เช่น การจัดทำสวนสนุก เพื่อทดแทนแม่น้ำซึ่งเน่าเสียทำให้ไม่สามารถอุปโภคบริโภคได้ เป็นต้น

ข้อควรพิจารณาในทางเศรษฐศาสตร์สำหรับแหล่งน้ำที่มีคุณภาพดี ในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมนั้น จะต้องอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกับระดับที่โรงงานอุตสาหกรรมได้รับประโยชน์

ในฐานะที่ใช้แหล่งน้ำเป็นที่รองรับของเสียด้วย อาทิเช่น ในแถบต้นน้ำลำธาร ซึ่งแหล่งน้ำมีคุณภาพดี สามารถรองรับของเสียได้ในปริมาณสูง จึงต้องเสียค่าตอบแทนในรูปค่าธรรมเนียมในการได้รับประโยชน์สูง

ส่วนในแหล่งปลายน้ำ เช่น ในเขตกรุงเทพมหานคร เนื่องจากความสามารถในการรองรับของเสียของสิ่งแวดล้อมค่อนข้างต่ำ เพราะต้องรองรับของเสียตลอดระยะทางที่ไหลมา จึงควรจะเสียค่าตอบแทนในรูปของค่าธรรมเนียมในการใช้ประโยชน์ต่ำ

จ. การบังคับใช้กฎหมายในส่วนของการกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ การกำหนดมาตรฐานในแหล่งต้นน้ำและปลายน้ำดังกล่าวนี้ ในทางต้นน้ำนั้น เป็นบริเวณที่สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพค่อนข้างดี และก่อให้เกิดประโยชน์มากมาย ดังนั้น การกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งจึงควรกำหนดให้มีเกณฑ์มาตรฐานค่อนข้างสูง เพื่อมิให้เกิดการปล่อยของเสียมากเกินไป ส่วนในระดับปลายน้ำซึ่งมีประโยชน์ค่อนข้างจำกัดกว่า อาจมีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานน้ำทิ้งที่ค่อนข้างจะต่ำกว่า แต่ทั้งนี้ จะต้องไม่เกินระดับของของเสียรวมที่แหล่งน้ำนั้นจะรองรับของเสียได้

ฉ. การบังคับใช้ในส่วนของการตรวจสอบกระบวนการผลิต จะต้องกำหนดให้มีการตรวจสอบปริมาณน้ำดีและน้ำเสียเท่าที่ตรวจได้ในกระบวนการผลิต โดยมีอุปกรณ์สำหรับตรวจจับปริมาณและคุณภาพของน้ำเสีย แล้วนำมาคำนวณตามประเภทและชนิดของโรงงาน หรืออาจให้ติดตั้งเครื่องมอนิเตอร์จากท่อระบายน้ำทิ้งที่มีของเสียดังกล่าวอยู่ ซึ่งระบบนี้ นอกจากเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานทั่วไปแล้ว ยังสามารถตรวจสอบถึงคุณภาพและปริมาณของเสียที่ทิ้งออกไปได้ด้วย โดยโรงงานอุตสาหกรรมผู้ถูกตรวจสอบ มีหน้าที่ต้องรายงานส่งแก่หน่วยราชการดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดในการคำนวณค่าธรรมเนียมจากปริมาณและคุณภาพของน้ำเสียนั้นมีอยู่หลายประการ อาทิ เครื่องมือในการตรวจสอบมีราคาแพง ต้นทุนในการดำเนินการมีสูงจนอาจก่อให้เกิดการหลบเลี่ยงกฎหมายมากยิ่งขึ้น ความสามารถในการตรวจสอบมีจำกัดไม่อาจจะตรวจสอบในลักษณะต่าง ๆ ได้มากมาย ในทางเลือกประการอื่น ๆ จึงอาจจะตั้งอัตราเทียบจากอัตราน้ำดี เช่น ร้อยละ 80 ของน้ำดี เช่นที่นิคมอุตสาหกรรมได้ดำเนินการไปแล้ว แต่วิธีการดังกล่าว อาจเกิดข้อโต้แย้งว่า เป็นการตั้งอัตรานสมมติฐานที่ไม่ถูกต้อง เพราะปริมาณ

น้ำที่ใช้ในโรงงานอุตสาหกรรม นอกจากใช้ในกระบวนการผลิตแล้ว ยังรวมถึงน้ำที่ใช้ในการอุปโภคและบริโภคอีกด้วย ซึ่งจำเป็นต้องมีการพิจารณาในรายละเอียดอีกหลายประเด็น

2. ในกรณีที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่อาจจะดำเนินการแก้ไขให้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ประโยชน์ จากสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็อาจจะปรับปรุงกฎหมายอื่น ๆ แทน เช่นกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีอากรหรือพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นต้น

3. ปรับปรุงกฎหมายประกันภัยและพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย

โดยปกติ ในเรื่องค่าใช้จ่ายในการบำบัดของเสียซึ่งผลกระทบจะไปให้สังคม เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นแล้ว โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ไม่อาจจะเยียวยาหรือแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นได้ เพราะมีมูลค่าสูงมาก ดังนั้น หากเราสามารถกำหนดให้มีการประกันความเสียหายที่เกิดจากการก่อหรือแพร่กระจายมลพิษ ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย ก็จะช่วยให้มีงบประมาณในการเยียวยาหรือแก้ไขปัญหามลพิษมากขึ้น ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้อาจเป็นไปในรูปของสัญญาประกันภัยเพื่อคุ้มครองบุคคลภายนอก หรือหนังสือค้ำประกันจากสถาบันการเงินต่าง ๆ ซึ่งมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เพราะมีการทำสัญญาประกันในลักษณะนี้มาแล้วในต่างประเทศ ดังนั้น หากให้มีการดำเนินการประกันความเสียหายในลักษณะดังกล่าวในประเทศไทย ก็จำเป็นต้องศึกษารูปแบบและกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมก่อน

มีข้อพึงสังเกตว่า การประกันภัยในลักษณะนี้ เป็นการประกันภัยในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางแพ่ง เรื่องเกี่ยวกับการชดเชยความเสียหายจากการกระจายของมลพิษเท่านั้น โรงงานอุตสาหกรรมซึ่งได้ทำสัญญาประกันภัย หรือได้รับเงื่อนไขในการประกอบกิจการโรงงานให้ต้องทำสัญญาประกันภัยดังกล่าว ยังมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายทั่วไป และยังคงมีความรับผิดชอบทางอาญาซึ่งเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายต่าง ๆ ด้วย นอกจากนี้ หากมีการละเมิดกฎหมายโดยชัดแจ้ง ผู้รับประกันภัยก็อาจจะเพิ่มเบี้ยประกัน หรือยกเลิกสัญญาประกันภัยหลังจากที่ชดเชยความเสียหายแล้ว และส่งรายชื่อโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าวเวียนไปในหมู่ผู้รับประกันภัย ไม่ให้รับประกันภัย ซึ่งในลักษณะนี้ โรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าวก็จะไม่ได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติตามกฎหมาย

4. การแก้ไขประมวลรัษฎากร เนื่องจากอัตราค่าธรรมเนียมที่ดีจะกระตุ้นให้ผู้มีหน้าที่มีความเต็มใจที่จะจ่ายการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม จึงควรจะมีการแก้ไขประมวลรัษฎากรนำไปลดหย่อนภาษีโดยให้สามารถลดภาษีได้ถึงสองหรือสามเท่า เป็นต้น

ผู้วิจัยเชื่อว่า ปัญหาที่ลพิษนั้นสามารถแก้ไขได้ ขอเพียงแต่มีการกำหนดการอย่างชัดเจนมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งมีการดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว ก็จะช่วยให้มีการแก้ไขปัญหาลพิษจากภาคอุตสาหกรรมได้อย่างแท้จริง



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย