

**มาตรการทางกฎหมายในการออกใบอนุญาตและต่อใบอนุญาต
ดูดทรายในแม่น้ำโขง***
**LEGAL MEASURES TO LICENSE AND RENEWAL SAND SUCTION LICENSE
OF THE MEKONG RIVER**

ณัฐชนน ไชยวิเชียร

Natchanon Chaiwichean

อัครพร สีสวัสดิ์

Acharaporn Seehawattana

ปรมาภรณ์ วีระพันธ์

Paramaporn Weeraphan

มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคาย

Khon Kaen University, Nong Khai Campus, Thailand.

E-mail: Natjspark@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาปัญหามาตรการทางกฎหมายในการออกใบอนุญาตให้ดูดทรายและปัญหาการต่อใบอนุญาตให้ดูดทรายในแม่น้ำโขง 2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการออกใบอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ และ 3) เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาการออกใบอนุญาตให้ดูดทรายและการต่อใบอนุญาตให้ดูดทรายให้มีความชัดเจน รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาข้อมูลจากบทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสารทางราชการ บันทึกการประชุม คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ

ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาในการออกใบอนุญาตและต่อใบอนุญาตดูดทรายในแม่น้ำโขง มีปัญหาที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1) กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการดูดทรายในแม่น้ำโขง ไม่มีมาตรการบังคับอย่างจริงจัง และไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน 2) กฎหมายลูกไม่ครอบคลุมทุกประเด็น มีการทับซ้อนกัน ทำให้การออกใบอนุญาตและต่อใบอนุญาตยุ่งยาก 3) การต่อใบอนุญาตใช้ระยะเวลานาน อีกทั้งใบอนุญาตแต่ละฉบับมีอายุและระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อใบอนุญาตไม่เท่ากัน ซึ่งสร้างภาระให้กับผู้ประกอบการมากเกินไป จนทำให้เกิดปัญหาการไม่ต่ออายุใบอนุญาต ดังนั้น จึงเสนอให้มีการออกใบอนุญาตหลักใบเดียว โดยให้มีการจดแจ้งหรือขึ้นทะเบียนใบอนุญาตอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กำหนดให้นำการดูดทรายเข้าในระบบศูนย์กลางให้ธุรกิจติดต่อราชการแบบ

* Received: 17 February 2023; Revised: 22 June 2023; Accepted: 23 June 2023



เบ็ดเสร็จ และให้คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูดทราย มีอำนาจอนุญาตให้ดูดทรายในแม่น้ำโขง รวมทั้งให้มีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

คำสำคัญ: การออกใบอนุญาตดูดทราย, คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูดทราย, คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูดทราย

Abstract

This research article aims to investigate the challenges associated with the legal measures for issuing and renewing permissions for sand suction in the Mekong River. The study focuses on comparing the permission processes followed by relevant agencies in Thailand and foreign countries, with the objective of identifying potential solutions that can enhance the clarity, efficiency, and speed of issuing and renewing such permissions in Thailand. The study adopts a document-based research approach, examining various documents from both domestic and international sources.

The findings highlight three primary problems. Firstly, the international laws pertaining to sand suction in the Mekong River lack strict mandatory measures and exhibit inconsistency with current circumstances. Secondly, the subordinate legislation suffers from incomprehensiveness and overlaps, resulting in difficulties during the permission issuance and renewal process. Lastly, the renewal of sand suction permissions is a time-consuming endeavor, complicated by varying durations specified in each permission and different periods allocated for seeking renewal. These factors impose excessive burdens on entrepreneurs and contribute to the issue of nonrenewal permissions.

Keywords: Issuing permissions for sand suction, committees for permission consideration, sub-committees for permission consideration

บทนำ

การประกอบกิจการดูดทราย เป็นธุรกิจสัมปทานสิ่งแวดล้อมที่ผู้ประกอบการให้ความสนใจเป็นอย่างมากในปัจจุบัน เพราะเป็นการสัมปทานทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่แล้วจำนวนมาก สามารถดูดทรายได้ตลอดทั้งปี ยกเว้นในช่วงฤดูฝน (เดือนกรกฎาคม - ตุลาคม) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณแม่น้ำโขง ซึ่งเป็นแม่น้ำระหว่างประเทศที่ไหลผ่าน 6 ประเทศ (ศิริดี งามวิเศษชัยกุล, 2563) กฎหมายระหว่างประเทศจึงมีความจำเป็นในการควบคุม ป้องกัน ไม่ให้เกิดความเสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการดูดทรายในแม่น้ำโขง จะช่วยให้แม่น้ำโขงไม่เกิดการตื้นเขิน จนเกิดเป็นเกาะ หรือดอน แต่ก็ทำให้เกิดการพังทลายของชายตลิ่ง การเปลี่ยนเส้นทางน้ำลึก หรือทิศทางการไหลของน้ำได้เช่นกัน หากไม่มีการควบคุมการดูดทรายที่ดีพอ และต้องปฏิบัติตามกฎหมายของแต่ละประเทศที่เกี่ยวกับการอนุญาตให้ดูด



ทรายอีกด้วย ซึ่งในประเทศไทยการดูดทรายจะต้องได้รับอนุญาต ตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูดทราย (กพด.) มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้ดูดทรายในแม่น้ำระหว่างประเทศ แต่มีเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตให้ดูดทรายได้ก็ต่อเมื่อผู้ประกอบการจะต้องมีใบอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน (ชยานิส เกิดจังหวัด, 2550) ได้แก่ ใบอนุญาตแผ้วถางป่าเพื่อใช้ในการดูดทราย และใบอนุญาตแผ้วถางป่าเพื่อใช้ในการเทกองทราย ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 (ราชกิจจานุเบกษา, 2484) ใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน ตามมาตรา 120 ใบอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ตามมาตรา 117 และใบอนุญาตให้เทกองทราย ตามมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 (ราชกิจจานุเบกษา, 2456) และใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 (ราชกิจจานุเบกษา, 2535) จึงจะสามารถออกใบอนุญาตให้ดูดทรายได้ ซึ่งในการออกใบอนุญาตแต่ละฉบับต่างมีขั้นตอน กระบวนการในการขอใบอนุญาตเป็นของตนเอง ทำให้การขอใบอนุญาตแต่ละฉบับใช้ระยะเวลาดำเนินการนาน นอกจากนั้น ในการออกใบอนุญาตให้ดูดทรายยังต้องพิจารณาถึงมติของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่พิจารณาจากการประชามหมู่บ้านว่า เห็นควรให้มีการประกอบกิจการดูดทรายในพื้นที่ดังกล่าวหรือไม่อีกด้วย

นอกจากนั้นแล้ว การประกอบกิจการดูดทรายในแม่น้ำโขง ยังต้องมีการปรึกษาหารือล่วงหน้ากับรัฐริมฝั่งอื่น (prior consultation) ผ่าน Joint Committee ของ MRC ประเทศไทยจึงต้องมีการปรึกษาหารือล่วงหน้ากับประเทศลาว เช่น การประชุมคณะกรรมการร่วมไทย-ลาว ที่มีคณะกรรมการเทคนิคร่วมอยู่ภายใต้คณะกรรมการดังกล่าว โดยจะมีหน้าที่ดูแลการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในแม่น้ำโขง ได้แก่ ข้อกำหนดมาตรฐานด้านเทคนิคการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่ง และข้อกำหนดทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับการดูดทรายตามแม่น้ำโขงที่มีการกำหนดพื้นที่ดูดทราย (กระทรวงการต่างประเทศ, 2565)

เมื่อผู้ประกอบการได้รับใบอนุญาตให้ดูดทราย ตามมาตรา 9 เรียบร้อยแล้ว จะสามารถประกอบกิจการดูดทรายได้ 1 ปี นับแต่วันที่ออกใบอนุญาต หากผู้ประกอบการประสงค์ขอต่อใบอนุญาตให้ยื่นคำขอก่อนใบอนุญาตหมดอายุไม่น้อยกว่า 90 วัน เมื่อยื่นคำขอดังกล่าวแล้วผู้ประกอบการยังสามารถประกอบกิจการดูดทรายต่อไปได้ จนกว่าจะได้รับคำสั่งไม่อนุญาตให้ดูดทราย (ราชกิจจานุเบกษา, 2546) ทำให้เกิดปัญหาที่ตามมา คือ รัฐเกิดความเสียหายจากการที่ผู้ประกอบการดูดทรายดำเนินการดูดทรายต่อไป และไม่เสียค่าธรรมเนียมให้แก่รัฐ นอกจากนี้แล้ว การขออนุญาตดูดทรายยังไม่มีกฎหมายลูกที่บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินการของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจน ทำให้เกิดความยุ่งยาก ซ้ำซ้อนอีกด้วย จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้วิจัยศึกษาและค้นคว้าในเรื่องดังกล่าว เพื่อให้เกิดแนวทางในการปฏิบัติที่ถูกต้อง ชัดเจน รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติมากยิ่งขึ้น



วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการออกใบอนุญาตให้ดูทรายและปัญหาการต่อใบอนุญาตให้ดูทรายในแม่น้ำโขง
2. เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบการออกใบอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาการออกใบอนุญาตให้ดูทรายและการต่อใบอนุญาตให้ดูทรายให้มีความชัดเจน รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาข้อมูลในการวิจัยนั้น ผู้เขียนทำการศึกษาเชิงคุณภาพ และเป็นการวิจัยเชิงเอกสาร โดยค้นคว้าจากบทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสารทางราชการ บันทึกการประชุม คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์จากสื่อต่าง ๆ รวบรวมศึกษาอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาการออกใบอนุญาตให้ดูทรายและปัญหาการต่อใบอนุญาตให้ดูทรายในแม่น้ำโขง จนถึงหลักเกณฑ์ หรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่มีความเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ

ผลการวิจัย

การประกอบกิจการดูทรายในแม่น้ำโขง ที่เป็นแม่น้ำระหว่างประเทศในปัจจุบัน ส่งผลให้เกิดความเสียหายอย่างชัดเจน ทั้งการเกิดและหายไปของเกาะ ดอน ที่ชายตลิ่งทรุดตัวพัง หรือกั้นแม่น้ำโขง มีความลึกมากขึ้น และมีการเปลี่ยนแปลงของเส้นร่องน้ำลึก การควบคุม กำกับดูแลการประกอบกิจการดูทรายในแม่น้ำโขง จำเป็นต้องมีทั้งกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในประเทศมาเกี่ยวข้อง โดยกำหนดเรื่องคุณสมบัติของผู้ขออนุญาต หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขออนุญาต กำหนดบริเวณพื้นที่ที่ขออนุญาต หรือกำหนดระยะเวลาในการดูทราย เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายต่อประเทศเพื่อนบ้าน สิ่งแวดล้อม และประชาชนในพื้นที่ สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูทรายในแม่น้ำโขงนั้น ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายเกี่ยวกับกรมเจ้าท่า กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ กฎหมายเกี่ยวกับโรงงาน กฎหมายระหว่างประเทศ (ชุตินา ไกรฤกษ์โอฬาร, 2563) และข้อตกลงระหว่างประเทศ จึงทำให้การประกอบกิจการดูทรายมีปัญหา ทั้งในการออกใบอนุญาตและปัญหาการต่อใบอนุญาตดูทราย ซึ่งในแต่ละปัญหาผู้วิจัยได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา โดยนำแนวทางการออกใบอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทย ประเทศเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่นมาเปรียบเทียบกัน เพื่อให้เกิดแนวทางการแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยแนวทางสำคัญของทั้ง 3 ประเทศ ที่ดีและควรนำไปเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา คือ 1) การใช้ระบบอนุญาตเท่าที่จำเป็น และนำมาตรการอื่นมาบังคับใช้แทนการอนุญาต เช่น การจดทะเบียน หรือการรับรอง เป็นต้น 2) การกำหนดให้มีใบอนุญาตประธานครอบคลุมใบอนุญาตอื่นที่เกี่ยวข้อง 3) การลดขั้นตอน และมี



แนวทางที่ชัดเจนเพื่อลดดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งสามารถสรุปปัญหา และนำแนวทางของกฎหมายต่างประเทศมาปรับใช้ในการแก้ไขปัญหในแต่ละข้อได้ ดังนี้

1. ปัญหาข้อจำกัดทางกฎหมายในการออกใบอนุญาตดูทราย

1.1 ความไม่ครอบคลุมของกฎหมายลูก

การประกอบกิจการดูทรายในแม่น้ำโขงได้นั้น ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่ได้วางหลักไว้ว่า “การทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในที่ดินของรัฐ ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่” (ราชกิจจานุเบกษา, 2497) และต้องดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับกรมเจ้าท่า กฎหมายเกี่ยวกับโรงงาน และกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ โดยกฎหมายแต่ละฉบับต่างมีกฎหมายลูกที่บัญญัติหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการอนุญาตและต่ออายุใบอนุญาตไว้เฉพาะเป็นของตนเอง ซึ่งกฎหมายลูกแต่ละฉบับก็ไม่ได้บัญญัติไว้ครอบคลุมในทุกประเด็น มีรายละเอียด คือ

(1) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูทราย พ.ศ. 2546 กำหนดคุณสมบัติผู้ขออนุญาตไว้เพียงต้องเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีสัญชาติไทย ไม่ครอบคลุมบัญญัติถึงอายุ ลักษณะต้องห้ามต่าง ๆ และไม่มีการบัญญัติขั้นตอนวิธีการในการพิจารณาการขอต่อใบอนุญาต

(2) กฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 การขอใบอนุญาตสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามกฎหมายฉบับดังกล่าว ไม่มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตไว้ และไม่มีการบัญญัติเกี่ยวกับการต่ออายุใบอนุญาตไว้อีกด้วย

(3) ระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ทิ้งหรือระบายน้ำทิ้งลงสู่ลำน้ำสาธารณะ พ.ศ. 2557 การขออนุญาตเทกองทรายตามกฎหมายฉบับดังกล่าวไม่มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขออนุญาต และไม่มีการบัญญัติขั้นตอนวิธีการในการพิจารณาการขอต่อใบอนุญาต

(4) ระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ขุดลอกเพื่อประกอบ การอนุญาตให้ดูทรายตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2556 การขออนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดินสำหรับการดูทรายตามกฎหมายฉบับดังกล่าว นั้น ไม่มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขออนุญาต และไม่มีการบัญญัติขั้นตอนวิธีการในการพิจารณาการขอต่อใบอนุญาต

(5) กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตเกี่ยวกับโรงงานจำพวกที่ 3 พ.ศ. 2564 การขออนุญาตโรงงานสำหรับประกอบกิจการดูทรายตามกฎหมายฉบับดังกล่าว นั้น ไม่มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขออนุญาต และไม่มีการบัญญัติขั้นตอนวิธีการในการพิจารณาการขอต่อใบอนุญาต

(6) กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายลำดับลูกเพียงฉบับเดียวที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาต และการต่ออายุใบอนุญาตไว้อย่างครอบคลุมครบถ้วน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายลูกในแต่ละฉบับ ส่วนมากมักมีการกำหนดประเด็นในการออกใบอนุญาตไว้ไม่ครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องคุณสมบัติผู้ขอใบอนุญาต และการต่อใบอนุญาต



ซึ่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูทราย พ.ศ. 2546 จึงควรเป็นกฎหมายหลักที่บัญญัติครอบคลุมในทุกประเด็น และครอบคลุมถึงกฎหมายฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดูทราย กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการ ให้ครบถ้วนชัดเจน (ชญาณิศ เกิดจังหวัด, 2550) ซึ่งเป็นหลักแนวทางที่สอดคล้องกับหลักการของข้อกำหนดบริการ และแนวความคิดการใช้ระบบอนุญาตและมาตรการอื่นในกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น ที่กำหนดให้มีการออกกฎหมายที่เป็นการวางกรอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาต เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่มีการใช้อำนาจหรือดุลยพินิจตามอำเภอใจหรือลดอำนาจในการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยนั่นเอง

1.2 การทับซ้อนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูทราย

1.2.1 การทับซ้อนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูทรายในแต่ละฉบับ

เมื่อการประกอบกิจการดูทรายมีกฎหมายลูกที่ต้องดำเนินการหลายฉบับ ทำให้เกิดกระบวนการ และขั้นตอนที่ทับซ้อนกัน ได้แก่ การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ขออนุญาต โดยกฎหมายบางฉบับไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตไว้ หรือกำหนดไว้ไม่ครบถ้วน การกำหนดให้ยื่นเอกสารเหมือนกัน คือ สำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หลักฐานแสดงการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดิน แผนที่หรือแผนผังพื้นที่ที่ขออนุญาต และหนังสือการมอบอำนาจ สำเนาทะเบียนบ้านและสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนผู้รับมอบอำนาจ (กรณีมอบอำนาจ) นอกจากนี้ ยังมีกระบวนการตรวจพื้นที่ที่จะอนุญาตที่ปรากฏในกฎหมายถึง 3 ฉบับ อีกด้วย ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของกฎหมายแต่ละฉบับของการประกอบกิจการดูทราย จึงควรกำหนดให้มีการยื่นขอในระบบศูนย์กลางบริการภาครัฐเพื่อภาคธุรกิจ (Biz Portal) ซึ่งจะทำให้มีการยื่นคำขอใบอนุญาตเพียงที่เดียว แบบฟอร์มเดียว เอกสารชุดเดียว แต่สามารถติดตามและรับใบอนุญาตได้ทุกฉบับด้วย เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาความทับซ้อนของกฎหมายในแต่ละฉบับได้อีกด้วย (อัครเดช มณีภาค, เอกพงษ์ สารน้อย, 2556)

1.2.2 การทับซ้อนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูทรายในกฎหมายฉบับเดียวกัน

นอกจากการทับซ้อนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูทรายในแต่ละฉบับแล้ว ในกฎหมายฉบับเดียวกัน ก็เกิดความทับซ้อนในการพิจารณาออกใบอนุญาตด้วย ได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มีการออกใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการดูทรายด้วยกัน 3 ฉบับ คือ การออกใบอนุญาตสิ่งล่องลำนํ้า ตามมาตรา 117 การออกใบอนุญาตให้เทกองทราย ตามมาตรา 119 และการออกใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน ตามมาตรา 120 และพระราชบัญญัติป่าไม้ พระพุทธศักราช 2456 มีการออกใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการดูทรายด้วยกัน 2 ฉบับ คือ ใบอนุญาตเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าเพื่อทำการดูทราย และใบอนุญาตเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าเพื่อเทกองทราย ตามมาตรา 54 ซึ่งใบอนุญาตที่ออกตามกฎหมายหลักทั้งของกรมเจ้าท่า และกรมป่าไม้นั้น เป็นการยื่นคำขอต่อหน่วยงานราชการเดียวกันหรือสำนักงานเดียวกัน และเอกสารประกอบคำขอมียหลายฉบับที่เหมือนกัน ทำให้เกิดความทับซ้อนกันในแต่ละขั้นตอน ทั้งที่ควรจะเป็นการยื่นขอใบอนุญาตเพียงครั้งเดียว แล้วสามารถพิจารณาใบอนุญาตทั้ง 3 ฉบับกรณีของกรมเจ้าท่า และพิจารณาใบอนุญาตทั้ง 2



ฉบับ กรณีของกรมป่าไม้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การทับซ้อนกันของกฎหมายฉบับเดียวกัน ควรที่จะรวมใบอนุญาตให้เหลือเพียงฉบับเดียว ครอบคลุมใบอนุญาตฉบับอื่นด้วย (license one) เพื่อลดภาระและค่าใช้จ่ายแก่ภาคเอกชน รวมทั้งแก้ไขปัญหาความล่าช้า ยุ่งยาก ซับซ้อนในการออกใบอนุญาต ซึ่งจะสอดคล้องกับการใช้ระบบอนุญาตและมาตรการอื่น ในกฎหมายประเทศเยอรมนีที่มีการนำระบบการจดทะเบียนมาบังคับใช้แทนการอนุญาต และมีการแก้กฎหมายให้ใบอนุญาตประกอบกิจการหลักครอบคลุมไปถึงกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

1.3 ปัญหาในกระบวนการขออนุญาตประกอบกิจการอุตสาหกรรม

ปัญหาที่พบจากกระบวนการขออนุญาตประกอบกิจการอุตสาหกรรม คือ การออกใบอนุญาตให้อุตสาหกรรมมีกระบวนการที่ยุ่งยาก ซับซ้อน เนื่องจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้อุตสาหกรรม พ.ศ. 2546 ตามข้อ 11 ถึง ข้อ 15 กำหนดให้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขา และให้สอบสวนข้อเท็จจริง วัตถุประสงค์ และเหตุผลที่ขออนุญาตโดยละเอียด จากนั้น ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย และผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่ขออนุญาตออกไปชั้นสูตรสอบสวนที่ดิน

หากเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอเห็นว่าควรอนุญาตให้จัดทำประกาศติดไว้ในที่เปิดเผย 30 วัน หากไม่มีผู้คัดค้าน ให้รายงานเรื่องให้จังหวัด หากมีเหตุขัดข้องหรือมีการคัดค้าน ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอสอบสวนให้แล้วเสร็จ และรายงานจังหวัดภายใน 10 วัน นับแต่ครบกำหนดติดประกาศ

เมื่อจังหวัดได้รับรายงานดังกล่าวแล้ว ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดในฐานะเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้อุตสาหกรรม รวบรวมเรื่องให้คณะกรรมการฯ ตรวจสอบสถานที่ที่ขออนุญาต และพิจารณาให้ความเห็น เพื่อเสนอให้จังหวัดดำเนินการตามมติที่ประชุม พร้อมส่งเรื่องราวให้กรมที่ดินเพื่อนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้อุตสาหกรรมต่อไป หากคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วกรมที่ดินจะแจ้งผลการพิจารณาให้จังหวัดทราบ

จังหวัดได้รับแจ้งผลการพิจารณาให้อุตสาหกรรมจากกรมที่ดินแล้ว จะทำการแจ้งมติของคณะกรรมการฯ ให้ผู้ขอใบอนุญาตทราบ เพื่อให้ผู้ขอยื่นคำขอรับใบอนุญาตอุตสาหกรรม ก่อนออกใบอนุญาต ให้ตรวจสอบว่ามีใบอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องครบถ้วนแล้วหรือไม่ หากครบถ้วนแล้วจึงออกใบอนุญาตอุตสาหกรรมได้ ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวทำให้ใช้ระยะเวลานานในการพิจารณาอนุญาต และการจะออกใบอนุญาตให้อุตสาหกรรมตามมาตรา 9 ได้นั้น ต้องมีใบอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ถูกต้องครบถ้วนอีกด้วย ซึ่งการออกใบอนุญาตในแต่ละฉบับ ต่างมีขั้นตอนและกระบวนการในการพิจารณาที่เป็น การเฉพาะ อีกทั้งการยื่นขอใบอนุญาตจากหน่วยงานของกรมเจ้าท่าทั้ง 3 ฉบับ และขอใบอนุญาตจากกรมป่าไม้ทั้ง 2 ฉบับ ก็มีความยุ่งยากอีกด้วย เนื่องจากหน่วยงานที่รับคำขอใบอนุญาตของกรมเจ้าท่า และกรมป่าไม้ มักจะเป็นเขตพื้นที่รับผิดชอบ ไม่ได้มีสำนักงานในเขตจังหวัดที่ขออนุญาต ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหาความยุ่งยากในการขอใบอนุญาตอุตสาหกรรม จึงควรลดขั้นตอนในการพิจารณาอนุญาตให้อุตสาหกรรมลง โดยให้คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้อุตสาหกรรมมีอำนาจในการพิจารณาให้อุตสาหกรรมได้แทน



คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูดทราย โดยให้คำนึงถึงหลักความมั่นคงของประเทศ และรายงานผลการพิจารณาให้คณะกรรมการทราบแทน (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, 2560)

1.4 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุญาตให้ดูดทราย

สำหรับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุญาตให้ดูดทราย เนื่องจากยังไม่มีกรอบเกี่ยวกับมาตรฐานด้านเทคนิคเกี่ยวกับการดูดทรายที่มีความชัดเจน ทำให้ไม่มีมาตรการบังคับและลงโทษอย่างเป็นรูปธรรม และไม่มีข้อกำหนดในเรื่องผลกระทบทางด้านโครงสร้างชุมชนและสิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ประกอบการ หากมีการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างชุมชนภายหลัง ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องระยะห่างจากสิ่งปลูกสร้างที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงจึงควรกำหนดให้การพิจารณาอนุญาตและต่ออายุใบอนุญาตดูดทราย มีข้อบังคับให้ผู้ประกอบกิจการดูดทราย ต้องนำรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม มาประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูดทรายด้วย เพื่อให้การพิจารณาดูดทรายในพื้นที่ที่ขออนุญาตไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง (ชญาณิศ เกิดจังหวัด, 2550)

2. ปัญหาข้อจำกัดของกฎหมายในการต่อใบอนุญาตดูดทราย

2.1 ปัญหาการดูดทรายในช่วงระยะเวลาดำเนินการต่อใบอนุญาต

ใบอนุญาตให้ดูดทรายตามความในมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมีอายุ 1 ปี นับแต่วันออกใบอนุญาต ผู้ประกอบการต้องยื่นคำขอต่อใบอนุญาตก่อนใบอนุญาตเดิมหมดอายุไม่น้อยกว่า 90 วัน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการพิจารณาต่อใบอนุญาตให้เสร็จทันในอนุญาตเดิมหมดอายุ แต่กระบวนการในการพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตดูดทราย ใช้ระยะเวลาในการพิจารณานานจนไม่ทันหัวระยะเวลาดังกล่าว แต่ผู้ประกอบการยังดำเนินการดูดทรายต่อไปได้ จนกว่าจะได้รับมติไม่อนุญาตให้ดูดทราย ตามข้อ 26 ทำให้ผู้ประกอบการไม่ต่ออายุใบอนุญาตในบางฉบับ ซึ่งก่อให้เกิดเสียหายในการจัดเก็บค่าตอบแทนและค่าธรรมเนียมจากการไม่ต่ออายุใบอนุญาต (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, 2560) ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหการไม่ต่ออายุใบอนุญาต และไม่ชำระค่าธรรมเนียมให้ท้องถิ่นในระหว่างต่ออายุใบอนุญาตดูดทราย จึงควรใช้ระบบการชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตแทนการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตดูดทรายเข้ามาใช้แทนการต่ออายุใบอนุญาตแบบเดิม โดยถือว่าผู้ที่ได้ชำระค่าธรรมเนียมเป็นผู้ที่ได้รับการต่ออายุใบอนุญาตแล้ว (ราชกิจจานุเบกษา, 2564) แต่ทั้งนี้ ผู้ประกอบการต้องทำการจดทะเบียนการชำระค่าธรรมเนียมในระบบศูนย์กลางบริการภาครัฐเพื่อภาคธุรกิจ (Biz Portal) เพื่อให้เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดูดทรายรับทราบถึงการต่ออายุใบอนุญาต และจะได้ดำเนินการกำกับ ดูแล และตรวจสอบการประกอบกิจการดูดทรายอย่างสม่ำเสมอ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการดำเนินการที่ฝ่าฝืนกฎหมายตลอดช่วงที่ใบอนุญาตยังไม่หมดอายุอีกด้วย

2.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอายุใบอนุญาต

อายุใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตดูดทรายที่มีอายุใบอนุญาตไม่เท่ากัน บางใบอนุญาตมีอายุ 6 เดือน 1 ปี 5 ปี หรือไม่มีอายุใบอนุญาต และใบอนุญาตแต่ละฉบับก็กำหนดให้ยื่นต่ออายุใบอนุญาตไม่เท่ากัน คือ ไม่น้อยกว่า 30 วัน ไม่น้อยกว่า 45 วัน ไม่น้อยกว่า 90 วัน หรือก่อน



ใบอนุญาตหมดอายุ ทำให้ห้วงระยะเวลาในการต่อใบอนุญาตแต่ละฉบับไม่เท่ากัน เมื่อต้องออกใบอนุญาตให้ดูตหายแล้ว อาจทำให้ใบอนุญาตบางฉบับขาดอายุ จนเป็นสาเหตุให้ไม่สามารถออกใบอนุญาตดูตหายได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหายอายุใบอนุญาตและกรอบระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อใบอนุญาตที่ไม่เท่ากัน จึงเห็นควรปรับอายุใบอนุญาตให้ทุกฉบับมีอายุใบอนุญาต 1 ปี นับตั้งแต่ออกใบอนุญาต และให้ชำระค่าธรรมเนียมแทนการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อนใบอนุญาตเดิมหมดอายุ

อภิปรายผล

จากผลการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการออกใบอนุญาตและต่อใบอนุญาตดูตหายในแม่น้ำโขง พบว่า การประกอบกิจการดูตหายในแม่น้ำโขง มีกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องด้วยกันหลายฉบับ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาความไม่ครอบคลุม ยุ่งยาก และทับซ้อนกันของกฎหมาย และยังมีปัญหาเกี่ยวกับการต่ออายุใบอนุญาตที่มีอายุใบอนุญาตและกรอบระยะเวลาในการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตแต่ละฉบับไม่เท่ากัน และปัญหาลักลอบดูตหายในระหว่างยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาต นอกจากนี้ ยังมีปัญหาของกฎหมายระหว่างประเทศ ที่ไม่มีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และไม่มีสภาพบังคับและบทลงโทษอย่างจริงจังอีกด้วย ซึ่งผู้วิจัยได้นำปัญหาเหล่านั้นมาปรับใช้กับแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รายงานการวิจัยปัญหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจดูตหาย จังหวัดชัยนาท (อัครเดช มณีภาค, เอกพงษ์ สารน้อย, 2556) รายงานการวิจัยปัญหาการเกี่ยวกับการขออนุญาตประกอบกิจการดูตหาย (ชุดิมา ไกรฤกษ์โอฬาร, 2563) รายงานการวิจัยมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการดูตหาย (ชญาณิศ เกิดจังหวัด, 2550) และรายงานการตรวจสอบการดูตหายในที่ดินของรัฐ แม่น้ำโขง (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, 2560) เพื่อให้เกิดแนวทางการแก้ไขปัญหานั้นได้ ดังนี้

1. ใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูตหายหลายฉบับ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับก็ไม่ได้บัญญัติไว้ครอบคลุมในทุกประเด็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องคุณสมบัติผู้ขอใบอนุญาต และการต่ออายุใบอนุญาต ที่มีเพียงใบอนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าเท่านั้น ที่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนครบถ้วนทุกประเด็น ดังนั้น จึงควรที่จะมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจน ครอบคลุม ซึ่งเป็นหลักแนวทางที่สอดคล้องกับหลักการข้อกำหนดบริการ และแนวคิดการใช้ระบบอนุญาตและมาตรการอื่นในกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น ที่กำหนดให้มีการออกกฎหมายที่เป็นการวางกรอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาต เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ที่มีการใช้อำนาจหรือดุลยพินิจตามอำเภอใจหรือลดอำนาจในการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยนั่นเอง

2. การทับซ้อนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูตหายในแต่ละฉบับ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับมีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ขออนุญาตไว้ การกำหนดให้ยื่นเอกสารเหมือนกัน และกระบวนการตรวจพื้นที่ที่จะอนุญาต ดังนั้น จึงควรที่จะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการรวบรวมเอกสารและดำเนินกระบวนการไปพร้อม ๆ กัน เพื่อเป็นการลดภาระให้แก่ผู้ประกอบการ เช่นเดียวกับการ



ประกอบกิจการโรงแรม ที่มีการยื่นในระบบศูนย์กลางบริการภาครัฐเพื่อภาคธุรกิจ (Biz Portal) แทนการยื่นคำขอใบอนุญาตตามหน่วยงานต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังมีการออกใบอนุญาตทับซ้อนกันในกฎหมายฉบับเดียวกัน ซึ่งมีการยื่นคำขอต่อหน่วยงานราชการเดียวกัน เอกสารประกอบคำขอเหมือนกัน และผู้มีอำนาจพิจารณาคำขอที่เหมือนกัน ดังนั้น จึงควรที่จะรวมเป็นใบอนุญาตหลักครอบคลุมใบอนุญาตอื่น หรือมีการปรับลดมาตรการควบคุมให้น้อยลง ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของประเทศเยอรมนี ประเทศญี่ปุ่น และกิจการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในต่างประเทศ ที่มีการนำหลักการรวมใบอนุญาตมาปรับใช้ หรือมีการนำมาตรการอื่นมาบังคับใช้แทนการออกใบอนุญาต นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับข้อกำหนดบริการ (Bolkestein Directive) และหลักการใช้ระบบอนุญาตในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดให้มีการนำระบบอนุญาตมาใช้เท่าที่จำเป็นอีกด้วย (ราชกิจจานุเบกษา, 2562)

3. กระบวนการขอประกอบกิจการดูดยุทธรายมีความยุ่งยาก ซับซ้อน ที่มีกระบวนการพิจารณาถึง 3 ระดับ คือ ระดับหน่วยงานรับคำขอ ระดับคณะกรรมการฯ (ระดับจังหวัด) และระดับคณะกรรมการฯ (ส่วนกลาง) ทำให้ใช้ระยะเวลานานในการพิจารณาอนุญาต อีกทั้งการยื่นขอใบอนุญาตทั้ง 3 ฉบับ จากหน่วยงานของกรมเจ้าท่า และขอใบอนุญาตจากกรมป่าไม้ทั้ง 2 ฉบับ ก็มีความยุ่งยากอีกด้วย เนื่องจากหน่วยงานที่รับคำขอใบอนุญาต ดังนั้น จึงควรปรับลดขั้นตอนการพิจารณาที่มีความซ้ำซ้อน และล่าช้าออกไป ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และหลักการใช้ระบบอนุญาตในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดให้มีการนำระบบอนุญาตมาใช้เท่าที่จำเป็นอีกด้วย (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, 2560)

4. การบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุญาตให้ดูดยุทธรายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และไม่มีสภาพบังคับและบทลงโทษอย่างจริงจังนั้น ควรที่จะมีการปรับแก้ให้ผู้ประกอบกิจการดูดยุทธราย ให้ทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแทนระยะห่างจากสิ่งปลูกสร้าง เสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูดยุทธราย ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของรายงานการวิจัยปัญหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจดูดยุทธราย จังหวัดชัยนาท (อัครเดช มณีภาค, เอกพงษ์ สารน้อย, 2556) และรายงานการวิจัยมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการดูดยุทธราย (ชยวนิช เกิดจังหวัด, 2550) ที่ได้ข้อเสนอแนะให้ภาครัฐจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย และควรที่จะนาระเบียบ หลักเกณฑ์ของข้อกำหนดมาตรฐานด้านเทคนิคเกี่ยวกับการดูดยุทธรายตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหือง มาบัญญัติเป็นกฎหมายภายในประเทศ ทำให้ไม่มีมาตรการบังคับและลงโทษอย่างจริงจัง

5. การลักลอบดูดยุทธรายในช่วงระยะเวลาดำเนินการต่อใบอนุญาต เนื่องจากผู้ประกอบการยังดำเนินการดูดยุทธรายต่อไปได้ จนกว่าจะได้รับมติไม่อนุญาตให้ดูดยุทธราย ตามข้อ 26 ทำให้ผู้ประกอบการไม่ต่ออายุใบอนุญาตในบางฉบับ ซึ่งก่อให้เกิดความเสี่ยงในการจัดเก็บค่าตอบแทนและค่าธรรมเนียมจากการไม่ต่ออายุใบอนุญาต และปัญหาอายุใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตดูดยุทธราย ที่มีอายุใบอนุญาตและกรอบระยะเวลาในการต่อใบอนุญาตแต่ละฉบับไม่เท่ากัน ดังนั้น จึงควรกำหนดให้ใบอนุญาตทุกฉบับมีอายุใบอนุญาตและกรอบระยะเวลาในการยื่นคำขอขึ้น เพื่อให้มีการชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทุก



ฉบับพร้อมกัน และถ้ามีการลักลอบดูตหายในช่วงหมดอายุใบอนุญาตดูตหาย ควรมีโทษทางปกครอง เช่น พักใบอนุญาต หรือยกเลิกใบอนุญาต เป็นต้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การออกใบอนุญาตและต่อใบอนุญาตดูตหายในแม่น้ำโขงมีปัญหามากมาย ทั้งกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในประเทศ แต่เมื่อนำหลักแนวคิด ทฤษฎี และวิจัยที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้ ก็ทำให้เกิดแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

สรุป/ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการออกใบอนุญาตและต่อใบอนุญาตดูตหายในแม่น้ำโขง ทำให้ผู้วิจัยได้เห็นว่า การประกอบกิจการดูตหายในแม่น้ำโขง ต้องอาศัยกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน ค.ศ. 1995 และข้อกำหนดมาตรฐานด้านเทคนิคเกี่ยวกับการดูตหายตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหือง และต้องอาศัยกฎหมายเกี่ยวกับการดูตหายของประเทศนั้น ๆ อีกด้วย โดยในประเทศไทยกำหนดให้การประกอบกิจการดูตหายต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับก็ได้กำหนดเรื่องคุณสมบัติของผู้ขออนุญาต เอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องของระเบียบขั้นตอนในการขออนุญาต การพิจารณาใบอนุญาต และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตไว้

ดังนั้น จึงทำให้การออกใบอนุญาตและต่อใบอนุญาตดูตหายในแม่น้ำโขงมีปัญหามากมาย ทั้งกฎหมายระหว่างประเทศ กรณีปัญหาข้อกำหนดมาตรฐานด้านเทคนิคเกี่ยวกับการดูตหายตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหือง ไม่มีมาตรการบังคับและบทลงโทษอย่างจริงจัง และไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในปัจจุบัน ส่วนกฎหมายภายในประเทศ กรณีกฎหมายลูกที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตดูตหายบัญญัติไม่ครอบคลุมทุกประเด็น มีการความทับซ้อนกันระหว่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูตหายแต่ละฉบับ และการทับซ้อนของกฎหมายฉบับเดียวกัน มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการที่ยุ่งยาก ซับซ้อน และมีการต่อใบอนุญาตเกี่ยวกับการดูตหายที่ใช้ระยะเวลานานกว่าที่กฎหมายกำหนด จนทำให้ไม่สามารถพิจารณาทันห้วงอายุใบอนุญาตที่ขอต่อ ก่อให้รัฐเกิดความเสียหายจากการไม่ได้เก็บค่าธรรมเนียม และอายุใบอนุญาตเกี่ยวกับการดูตหายแต่ละฉบับ มีอายุใบอนุญาตไม่เท่ากัน และใบอนุญาตแต่ละฉบับกำหนดห้วงระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อใบอนุญาตไม่เท่ากันอีกด้วย

ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาการออกใบอนุญาตและต่อใบอนุญาตดูตหายในแม่น้ำโขง ทั้งตามกฎหมายระหว่างประเทศเรื่องข้อกำหนดที่ไม่มีมาตรการบังคับอย่างจริงจัง และไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในปัจจุบัน กฎหมายภายในประเทศที่ไม่มีกฎหมายลูกกำหนดกฎเกณฑ์ และวิธีการขออนุญาตดูตหายไว้ โดยเฉพาะ การทับซ้อนกันระหว่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูตหายแต่ละฉบับ การทับซ้อนของกฎหมายฉบับเดียวกัน การกำหนดขั้นตอน และวิธีการที่ยุ่งยาก ซับซ้อน และปัญหาในการต่อใบอนุญาต



เกี่ยวกับการดูตราที่ใช้ระยะเวลาสั้นกว่าที่กฎหมายกำหนด จนทำให้ไม่สามารถพิจารณาทันห้วงอายุใบอนุญาตที่ขอต่อ และอายุใบอนุญาตหากที่มีอายุใบอนุญาตไม่เท่ากัน และใบอนุญาตแต่ละฉบับกำหนดห้วงระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อใบอนุญาตไม่เท่ากัน ทำให้เกิดปัญหาการไม่ต่ออายุใบอนุญาตและเป็นการสร้างภาระให้กับผู้ประกอบการมากเกินไปจนเกินควรตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา ดังต่อไปนี้

1. ลดจำนวนใบอนุญาต ลดมาตรการบังคับทางปกครองให้น้อยลง โดยกำหนดให้มีเพียงการออกใบอนุญาตดูตรา ซึ่งเป็นใบอนุญาตหลักเพียงใบเดียวครอบคลุมใบอนุญาตอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดูตราทุกฉบับ (Licence One) ทั้งใบอนุญาตของกรมเจ้าท่า ใบอนุญาตของกรมป่าไม้ และใบอนุญาตของกรมโรงงานอุตสาหกรรม ให้กำหนดให้มีการดำเนินการขออนุญาตในทีเดียวครอบคลุมทุกใบอนุญาต หรือให้ปรับมาตรการบังคับทางปกครองของใบอนุญาตอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดูตราเป็นการจัดแจ้ง หรือการขึ้นทะเบียนแทน ส่วนการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการขึ้นทะเบียน และจัดแจ้งในการดำเนินการตามกฎหมายแต่ละฉบับนั้น ให้ดำเนินการไปพร้อมกันกับการขออนุญาตดูตรา เพื่อเป็นการลดภาระของผู้ประกอบการ และไม่เกิดกระบวนการที่ทับซ้อนกัน เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูตราในกฎหมายฉบับเดียวกัน

2. กำหนดให้มีระบบศูนย์กลางการประกอบกิจการดูตรา โดยการกำหนดให้นำการประกอบกิจการดูตราเข้าในระบบศูนย์กลาง ให้ธุรกิจติดต่อราชการแบบเบ็ดเสร็จครบวงจร ณ จุดเดียว (Biz Portal) เพื่อให้บริการด้านการออกใบอนุญาต จัดแจ้ง หรือขึ้นทะเบียนการดำเนินการเกี่ยวกับประกอบกิจการดูตรา แก่ผู้ประกอบการ โดยยื่นคำขอเพียงทีเดียว แบบฟอร์มเดียว เอกสารชุดเดียว และติดตามได้ ทุกใบอนุญาต เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูตราในกฎหมายแต่ละฉบับ

3. ยกเลิกอำนาจการพิจารณาอนุญาตให้ดูตราในแม่น้ำโขง (แม่น้ำระหว่างประเทศ) ที่เดิมเป็นอำนาจของคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตรา ให้เปลี่ยนเป็นอำนาจของคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตราเช่นเดียวกับกรณีการอนุญาตให้ดูตราทั่วไป โดยคงให้นำหลักการในข้อกำหนดมาตรฐานด้านเทคนิคเกี่ยวกับการดูตราตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหืองมาพิจารณาด้วยเช่นเดิม เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาในกระบวนการขอประกอบกิจการดูตราที่มีความยุ่งยากหลายขั้นตอน

4. ยกเว้นระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูตราใหม่ทั้งฉบับ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการไม่ครอบคลุมของกฎหมายลูก โดยให้มีเนื้อหา และรายละเอียดใหม่ ดังนี้

(1) มีการกำหนดเนื้อหาขั้นตอน และวิธีการขอใบอนุญาต การขึ้นทะเบียน และการจัดแจ้งที่ครอบคลุมทุกหน่วยงาน โดยกำหนดให้มีการดำเนินการกระบวนการพิจารณาไปพร้อมกันตั้งแต่ขั้นตอนการยื่นเอกสาร การตรวจสอบ และการพิจารณา โดยอาศัยอำนาจของคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตรา ซึ่งมีตัวแทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมาร่วมกระบวนการดังกล่าวตั้งแต่ต้นกระบวนการด้วย



(2) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ขออนุญาตดูทรายให้ครอบคลุมชัดเจน เช่น อายุ สัญชาติ สภาพบุคคล ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่เป็นบุคคลไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ ไม่ต้องโทษอาญาบางฐานความผิด หรือไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตดูทรายมาก่อน เป็นต้น

(3) การกำหนดให้ใบอนุญาตดูทรายที่เป็นใบอนุญาตหลัก มีอายุ 1 ปี นับตั้งแต่ได้รับอนุญาต และให้ถือว่าการชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตดูทรายเป็นการต่อใบอนุญาตดูทราย เพื่อเป็นการลดกระบวนการในการพิจารณาต่อใบอนุญาตให้ดูทราย โดยต้องกำหนดให้มีมาตรการควบคุม ดูแล การประกอบการดูทรายที่เคร่งครัด รัดกุม และมีการตรวจสอบการดูทรายเป็นประจำ เช่น การกำหนดให้ผู้ประกอบการดูทรายต้องดำเนินการตามระเบียบ กฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาตให้ดูทราย หากผู้ประกอบการกระทำผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูทรายฉบับใดฉบับหนึ่งให้พักใบอนุญาตได้ และหากกระทำผิดครบ 3 ครั้ง ให้ดำเนินการเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น

(4) กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการพิจารณาออกใบอนุญาตหรือต่อใบอนุญาตให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน หากมีเหตุจำเป็นอาจขอขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 30 วัน โดยต้องแจ้งกระบวนการพิจารณาให้ผู้ยื่นคำขอในทุกระยะเวลา 15 วัน

5. กำหนดให้มีการแก้ไขข้อกำหนดมาตรฐานด้านเทคนิคเกี่ยวกับการดูทรายตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหือง เกี่ยวกับระยะห่างจากบ้านเรือน เชื้อน และสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ โดยให้ยกเลิกเรื่องระยะห่าง เปลี่ยนมาเป็นการให้ผู้ประกอบการดูทราย จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแทน เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง สามารถใช้ประกอบการพิจารณาอนุญาตให้ดูทรายได้ถูกต้อง ชัดเจน มากกว่าการกำหนดเพียงระยะห่าง เมื่อได้ร่างข้อกำหนดดังกล่าวแล้วจึงเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการร่วมไทย – ลาว เพื่อบังคับใช้ต่อไป และเมื่อให้เกิดมาตรการบังคับและมีบทลงโทษอย่างเป็นรูปธรรม เมื่อมีการบังคับใช้แล้ว ประเทศไทยและลาวต้องนำข้อกำหนดดังกล่าวมาบัญญัติเป็นกฎหมายภายในประเทศด้วย

6. กำหนดให้ใบอนุญาตเกี่ยวกับการอนุญาตดูทรายทุกฉบับ มีอายุ 1 ปี นับตั้งแต่ได้รับอนุญาต และให้ถือว่าการชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตดูทรายเป็นการต่อใบอนุญาตดูทราย เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาอายุใบอนุญาตและกรอบระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อใบอนุญาตที่ไม่เท่ากัน และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการลักลอบดูทรายในช่วงระยะเวลาการต่ออายุใบอนุญาต จึงกำหนดให้มีการชำระค่าธรรมเนียมแทนการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาต ก่อนใบอนุญาตเดิมหมดอายุในระบบศูนย์กลางบริการภาครัฐเพื่อภาคธุรกิจ (Biz Portal) เป็นการลดกระบวนการในการพิจารณาต่อใบอนุญาตให้ดูทราย และเป็นการเก็บข้อมูลการต่อใบอนุญาตเกี่ยวกับการอนุญาตดูทรายแต่ละฉบับไว้ในการตรวจสอบ กำกับ ดูแล ของเจ้าหน้าที่อีกด้วย โดยต้องกำหนดให้มีมาตรการควบคุม ดูแล การประกอบการดูทรายที่เคร่งครัด รัดกุม และมีการตรวจสอบการดูทรายเป็นประจำ



เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงการต่างประเทศ. (2565). การประชุมคณะอนุกรรมการเทคนิคร่วม ภายใต้คณะกรรมการร่วม ไทย-ลาว เพื่อดูแลการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหือง (JTMH) ครั้งที่ 4. เรียกใช้เมื่อ 6 มกราคม 2560 จาก <https://shorturl.asia/MwV4Q>
- คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย. (2562). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 132 ก หน้า 14 - 15 (27 พฤศจิกายน 2562).
- ชยานิส เกิดจังหวัด. (2550). มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการดูตหาย. ใน *วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*.
- ชุตินา ไกรฤกษ์โอฬาร. (2563). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการขออนุญาตประกอบกิจการดูตหาย. ใน *สารนิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม*.
- ประมวลกฎหมายที่ดิน. (2497). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ตอนที่ 78 หน้า 14 (30 พฤศจิกายน 2497).
- พระราชกฤษฎีกากำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตชำระค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาต พ.ศ. 2564. (2564). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 138 ตอนที่ 35 ก หน้า 33 - 36 (26 พฤษภาคม 2564).
- พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 . (2535). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 44 หน้า 21 23 และ 24 (9 เมษายน 2535).
- พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2518 . (2518). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 5 หน้า 14 (9 มกราคม 2518).
- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535. (2535). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 44 หน้า 66 (9 เมษายน 2535).
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ดูตหาย พ.ศ. 2546. (2546). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนพิเศษ 65 ง หน้า 9 - 23 (11 มิถุนายน 2535).
- ศิริวดี งามวิเศษชัยกุล. (2563). *กฎหมายระหว่างประเทศกับการใช้แม่น้ำโขง*. นนทบุรี: ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ กรุงเทพมหานคร.
- สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน. (2560). รายงานการตรวจสอบการดูตหายในที่ดินของรัฐ แม่น้ำโขง. เรียกใช้เมื่อ 6 มกราคม 2560 จาก http://chanthaburi.go.th/files/com_news/2019-03_e015ed7254e451e.pdf.
- อัครเดช มณีภาค,เอกพงษ์ สารน้อย. (2556). ปัญหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจดูตหาย จังหวัดชัยนาท. *วารสารจันทร์เกษมสาร*, 19(36), 51 - 60.