

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 เสร็จสิ้นลง สงครามเย็นหรือสงครามการแข่งกันทางเศรษฐกิจการค้า ได้ทวีความรุนแรงโลกเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ การค้าและการลงทุนทุกอย่างจึงต้องมีการวางแผนเพื่อให้ต้นทุนต่ำสามารถแข่งขันกันกับตลาดโลกได้ การหาฐานการผลิตเพื่อทำการผลิตให้มีต้นทุนต่ำ การสร้างตลาดการค้าหรือแหล่งที่อยู่อาศัยใหม่ เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการแสวงหาพื้นที่ ทำเลที่ดีที่สุดสำหรับการลงทุนประกอบธุรกิจ การเตรียมปรับปรุงพื้นที่ผิวดินให้เหมาะสำหรับการลงทุนประกอบธุรกิจตามวัตถุประสงค์เพื่อเร่งแข่งกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ก็เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาการขุดดินหรือทำบ่อดิน และถมดิน ที่ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ การประกอบธุรกิจการขุดดินหรือทำบ่อดิน ปัจจุบันส่วนใหญ่ได้เกิดขึ้นและกระจายไปตามพื้นที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะในเขตต่างจังหวัด ซึ่งเป็นแหล่งวัตถุดิบไม่ว่าจะอยู่ใกล้หรือไกลจากเขตชุมชนก็ตาม หากคุณลักษณะของผิวดินตรงกับความต้องการของลูกค้าเช่นเนื้อดินเป็นดินร่วนหรือดินลูกรังที่เหมาะสมสำหรับการนำไปถมปรับผิวดินไม่ให้เกิดการยุบตัวโดยง่าย การประกอบกิจการขุดดินหรือทำบ่อดินถือเป็นแหล่งวัสดุชั้นดีสำหรับนักธุรกิจผู้เตรียมการลงทุนที่ต้องการนำไปเตรียมถมปรับพื้นที่สำหรับดำเนินการก่อสร้างหรือปรับผิวดินหน้าดินตามที่ผู้ลงทุนต้องการ

การประกอบธุรกิจหรือธุรกิจการขุดดิน ถมดินหรือทำบ่อดิน เป็นการดำเนินการนำดินชนิดต่าง ๆ จากแหล่งจำหน่ายที่ประกอบการขุดดินหรือทำบ่อดิน ตามที่ผู้ประกอบการต้องการไม่ว่าจะเป็นดินร่วน ดินเหนียว ดินทราย ไปเพื่อปรับระดับผิวดินหน้าดินในพื้นที่การลงทุน ลักษณะการประกอบธุรกิจหรือกิจการดังกล่าวเป็นการลงทุนเริ่มแรกหรือเบื้องต้นของผู้ประกอบการอื่นซึ่งเป็นการเตรียมเริ่มลงทุน กล่าวคือหากโครงการจะดำเนินการก่อสร้างโครงการใดเช่นเป็นแหล่งที่อยู่อาศัย หรือโรงงานอุตสาหกรรมก็จะต้องมีการเตรียมพื้นที่ปรับระดับให้เหมาะสมและพร้อมสำหรับโครงการต่าง ๆ ที่ผู้ประกอบการได้วางแผนไว้

สำหรับการดำเนินการขุดดิน ถมดินหรือทำบ่อดินดังกล่าวข้างต้น ปัจจุบันได้กลายเป็นอาชีพหรือการประกอบธุรกิจขยายตัวอย่างรวดเร็ว ตามการขยายตัวของสังคม ชุมชนและประชากร สร้างทำรายได้ให้กับผู้ประกอบการอาชีพดังกล่าวเป็นอันมาก ซึ่งจะสังเกตเห็นได้จากการขยายตัวดังกล่าวตาม

ถนนหนทางมีรถบรรทุกดินแล่นอยู่เป็นจำนวนมาก และการเข้าไปดำเนินการขุดดินหรือทำบ่อดิน ขยายตัวเข้าไปตามท้องถนนเมืองอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดปัญหากับสังคม ชุมชนและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขุดดินหรือทำบ่อดิน ได้สร้างปัญหาความเดือดร้อนให้กับพื้นที่ใกล้เคียงที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าวเนื่องจากการดำเนินการของผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าว กระทำไป โดยขาดความรู้ในการดำเนินการขุดดินไม่เป็นไปตามหลักวิชาการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็ยังไม่ได้ เข้าไปควบคุมกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดเนื่องจากยังไม่มีมาตรการในการควบคุมการประกอบอาชีพดังกล่าว ทำให้ต่อมารัฐจึงได้ออกกฎหมายพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 ประกาศบังคับ ใช้กับธุรกิจหรืออาชีพดังกล่าว หลังจากได้ประกาศใช้ไปได้ระยะหนึ่ง การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาทั้งกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติหน้าที่และผู้ประกอบธุรกิจหรืออาชีพดังกล่าว

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า ปัญหาเนื่องมาจากบทบัญญัติหรือเนื้อหาของประกาศก่อให้เกิด ปัญหา อุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง และผู้ประกอบการ จึงได้มีการศึกษา ปัญหาอุปสรรคต่างของในบังคับใช้พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขให้เป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการลงทุนตามนโยบายส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาล และเพื่อให้เกิดความสะดวกกับนักลงทุนหรือผู้ประกอบการที่ประสงค์จะประกอบอาชีพดังกล่าว และทำให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้บังคับใช้กฎหมายมีการควบคุม กำกับ ดูแล อย่างได้ผลตามเหตุผลและเจตนารมณ์ ของกฎหมาย

ข้อเสนอแนะ

จากการที่พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 มีลักษณะเป็นกฎหมายที่จำกัด เสรีภาพในการประกอบอาชีพและการแข่งขันกันโดยเสรีตามหลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ.2540 แต่เมื่อมีการยกเลิก และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แล้วรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ตามมาตรา 84 (1) รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจดังต่อไปนี้

“การสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุน ให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนร่วมหรือ การจัดให้มีสาธารณูปโภค”

เมื่อพิจารณาจากหลักรัฐธรรมนูญดังกล่าวที่ได้ตราไว้ชัดเจน โดยต้องยกเลิกหรือละเว้นการ ตรากฎหมาย และกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจ ซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางภาค

เศรษฐกิจ ส่วนบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 แม้ว่าจะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดขอบเขตสิทธิของผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินไม่ให้กระทำการหรือประกอบกิจการบางอย่าง จนเกินความพอดี ก็เนื่องจากการประกอบอาชีพดังกล่าวมีผลกระทบต่อสังคม ชุมชนและสิ่งแวดล้อมโดยตรง การประกอบกิจการต้องพิจารณาจากกฎหมายอื่นหลายฉบับประกอบกัน เช่น กฎหมายผังเมืองว่ามีกฎหมายบทบัญญัติห้ามทำกิจกรรมอย่างไร อย่างหนึ่งไว้หรือไม่ ทั้งนี้หากมีการดำเนินการใดที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือเป็นปัญหาอุปสรรค ต่อการจัดระเบียบแผนผังเมืองที่จะพัฒนาเมืองหรือสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อดำรงรักษาโบราณสถานไว้ หากมีการปล่อยให้ประกอบธุรกิจดังกล่าวอย่างเสรีผลกระทบต่อสังคมจะติดตามมาในภายหลังเช่นกัน การปรับปรุงหรือการเสนอแนวทางแก้ปัญหาหากกฎหมายของผู้เขียนจึงมีความเห็นในลักษณะเป็นกลาง เพื่อให้ผู้ที่ประกอบธุรกิจดังกล่าวได้กระทำการหรือดำเนินการได้รับสะดวกขึ้นรวดเร็ว และลดความยุ่งยากซับซ้อนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่แนวทางปรับปรุงแก้ไขนี้ก็ไม่ได้มีการแก้ไขให้ผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าวได้ดำเนินการกันโดยเสรี จนขาดการควบคุมจากรัฐทำให้เกิดปัญหาต่อสังคมหรือสิ่งแวดล้อมจนยากต่อการแก้ไขหรือเยียวยาภายหลัง จึงขอเสนอแนวทางพิจารณาแก้ไขดังนี้

1. แนวทางแก้ไขปัญหาความไม่เอื้อของกฎหมาย ตามนโยบายของรัฐในส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชน

1.1 แนวทางแก้ไขปัญหากฎหมายหลายฉบับกำหนดอำนาจการพิจารณาเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ซ้ำซ้อนกันทั้งที่เป็นธุรกิจอย่างเดียวกัน

จากสภาพปัญหาโดยสรุปในการพิจารณาใบรับแจ้งการขุดดินและใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 ที่กฎหมายแต่ละฉบับดังกล่าวข้างต้นให้อำนาจเจ้าพนักงานหลายหน่วยงานเข้าไปควบคุมการประกอบการเดียวกันก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนกันในอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้บัญญัติเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของ “เครื่องมือหรือเครื่องจักร” ที่ใช้สำหรับดำเนินการขุดดินหรือถมดินตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับแจ้งไว้ เนื่องจากผู้ประกอบการส่วนใหญ่ใช้รถขุดดินหรือรถแบ็คโฮ และรถตักดิน ซึ่งตามพระราชบัญญัติโรงงานพ.ศ.2535 จัดว่ายานพาหนะหรือเครื่องจักรดังกล่าวจัดอยู่ในประเภทโรงงานจำพวกที่ 3 หากจะจัดตั้งหรือประกอบกิจการต้องแจ้งและขออนุญาตต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมอีกครั้ง

ฉะนั้นแนวทางแก้ไขปรับปรุงในประเด็นดังกล่าวควรกระทำดังนี้ เพิ่มเติมคำนิยามในมาตรา 4 อีกหนึ่งคำนิยาม โดยกำหนดลักษณะเฉพาะของคำว่า “เครื่องมือ” เพื่อบังคับใช้ตามพระราชบัญญัตินี้โดยเฉพาะ อย่างเช่นตามหลักกฎหมายฉบับอื่นทั่วไปก็ได้บัญญัติและให้ความหมายของคำนิยาม “เครื่องมือ” ไว้แตกต่างกันไปตามความหมายและตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ ตัวอย่างเช่น “เครื่องมือ” หมายความว่า เครื่องที่ทำงานด้วยระบบนัม-ดีสเปอริซีฟ อินฟราเรด (Non Dispersive) ต้อง

ไม่เกินปริมาณ 14000 ส่วนในล้านส่วนที่วัดได้ด้วยเครื่องมือ (ตามประกาศกฎกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี)

“เครื่องมือ” หมายถึงเครื่องมือแพทย์ที่ทำงานโดยใช้แหล่งพลังงานไฟฟ้า (ตามพระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ พ.ศ. 2548)

“เครื่องมือ” ตามความหมายของศูนย์พิทักษ์พุทธศาสนาแห่งประเทศไทย ยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปหมายถึง สิ่งที่จะช่วยในการทำงานให้มีความสะดวกและมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการเจรจามากที่สุด

จะเห็นว่าเครื่องมือตามความหมายของกฎหมายอื่น จะมีความหมายแตกต่างกันไปตามลักษณะและเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ แต่สำหรับคำนิยาม “เครื่องมือ” ตามความหมายแห่งพระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ.2543 ควรจะหมายความถึง “เครื่องผ่อนแรง หรือเครื่องทุ่นแรงสำหรับขูดดิน หรือถมดิน และให้หมายความรวมถึง เครื่องจักรและยานพาหนะ ตามกฎหมายอื่นด้วย”

เหตุที่ต้องให้คำว่าเครื่องผ่อนแรง หรือเครื่องทุ่นแรง เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่าการใช้เครื่องมือเครื่องใช้ของคนไทยซึ่งแต่ละภูมิภาค ท้องถิ่นจะมีการใช้ที่แตกต่างกันไปเช่น จอบ เสียม พลั่ว หรือที่ตัก หรือเครื่องสำหรับประกอบกับสัตว์พาหนะเช่นเกวียนสำหรับบรรทุก คาดสำหรับปรับที่ระดับหน้าผาดินต่าง ๆ เป็นต้น

“สำหรับขูดดิน หรือถมดิน”ตามความหมายในที่นี้ควรจะหมายถึง การขูดดินหรือถมดิน ซึ่งการขูดดิน หรือการถมดิน ดังกล่าวอาจกระทำได้ในหลายลักษณะหลายวิธีการเช่น การตัก การขุด การเกลี่ย การคันแซะ การบด เป็นต้น ซึ่งได้กระทำลักษณะดังกล่าวทั้งหมดมีความมุ่งหมายเพื่อผลแห่งการ ประกอบธุรกิจการขูดดินหรือทำบ่อดิน หรือถมดิน ตามความหมายแห่งพระราชบัญญัตินี้

ส่วนความหมายของคำว่า “เครื่องจักรและยานพาหนะตามกฎหมายอื่นด้วย” นั้นหมายถึง การดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งพระราชบัญญัตินี้ซึ่งได้แก่การขูดดิน การทำบ่อดิน และการถมดิน หากกระทำเพื่อการค้ากำไร โดยมีได้มีวัตถุประสงค์เป็นไปเพื่อการอื่นเช่นเพื่อการก่อสร้างที่อยู่อาศัย อาคารหรือโรงงาน ที่จะต้องเป็นไปตามกฎหมายอื่นที่ประกาศบังคับใช้อยู่ในขณะนั้น ไม่ว่าจะ เป็นกฎหมายลักษณะใดก็ตามเช่นพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด กฎกระทรวง ก็ให้ถือว่าเครื่องจักรที่ใช้ในการประกอบการขูดดินหรือถมดินและยานพาหนะที่ใช้ในการขูดดินหรือทำการถมดิน เพื่อการนี้ทั้งหมดเป็น “เครื่องมือ” ตามความหมายแห่งพระราชบัญญัตินี้ และเมื่อแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติตามนี้แล้วผู้ที่ประกอบขูดดินหรือทำบ่อดิน ก็ไม่ต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานหน่วยงานอื่นใดอีกเนื่องจากการขูดดินหรือถมดิน อยู่ในการพิจารณาของเจ้าพนักงานท้องถิ่นทั้งสิ้นแล้ว

1.2 แนวทางแก้ไขปัญหากฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเข้าไปควบคุม กำกับดูแลไว้ซ้ำซ้อนกัน ทั้งที่เป็นธุรกิจอย่างเดียวกัน

จากสภาพปัญหาดังกล่าวผู้เขียนเห็นก่อให้เกิดความไม่สะดวก เสียเวลาแก่ผู้ประกอบการธุรกิจเท่านั้น เช่นอาจจะมีหน่วยงานหลายหน่วยงานเข้ามาทำการตรวจสอบระหว่างประกอบการ แต่จุดประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจก็เพราะคำนึงถึงความปลอดภัยของประชาชน ป้องกันความเดือดร้อนที่อาจเกิดขึ้นตามมาในภายหลังระหว่างผู้ประกอบการได้ดำเนินการอยู่ ซึ่งหากพบว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขต่างๆที่กำหนดไว้ทางกฎหมาย จะก่อให้เกิดความเสียหายให้กับสังคมและชุมชนมากกว่าเนื่องจากลักษณะของการประกอบธุรกิจดังกล่าวส่งผลกระทบต่อทันทีและในภายหลังจากที่ผู้ประกอบการดังกล่าวได้เลิกกิจการไปแล้ว เช่นการดำเนินการขุดดินหรือทำบ่อดินที่ไม่ให้มีความลาดเอียงเพียงพอแต่ระยะขุดห่างจากแนวเขตติดต่อกฎต้อง แต่ผิดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามกฎกระทรวงได้กำหนดไว้ก็จะทำให้ผู้ประกอบการได้ประโยชน์ จากเนื้อดินที่ขุดได้จำนวนปริมาณเพิ่มขึ้นจากการขุดที่มีความลาดชันมากและความลาดเอียงไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ หลังจากผู้ประกอบการเลิกกิจการไปแล้วมีการตรวจสอบพบว่าบ่อดินที่ขุดไปมีการพังทลายของหน้าดินใกล้เคียงก็แก้ไขเยียวยาได้ยาก เนื่องจากชั้นหน้าดินดังกล่าวมีการขุดไปหมดแล้วจึงทำให้เกิดมีการร้องเรียนจากผู้ได้รับผลกระทบในปัจจุบันเป็นจำนวนมากซึ่งต้องใช้สิทธิ์ทางศาลฟ้องเรียกค่าเสียหายจากเหตุดังกล่าว แต่ในส่วนขอระบบราชการซึ่งมีหลายหน่วยงานต้องรับผิดชอบการที่จะให้หน่วยงานหลายหน่วยงานมีความพร้อมหรือว่างเพื่อนัดไปตรวจงานการประกอบกิจการใดที่หนึ่งในเวลาเดียวกันนั้นไปเรื่องยาก ซึ่งอาจจะเสียเวลาไปบ้างแต่ก็เป็นกรเพิ่มการรอบครอบอีกประการหนึ่งที่จะได้มีหน่วยงานหลายหน่วยงานเข้าไปตรวจสอบ ซึ่งหากผู้ประกอบการกระทำโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ก็ไม่ควรจะต้องนำปัญหาดังกล่าวขึ้นมาเป็นข้อกั่วงวลหรือข้อปัญหา ในการประกอบขุดดินหรือทำบ่อดินและถมดิน

ส่วนกรณีดังกล่าวหากพิจารณาถึงปัญหาที่หยิบยกมาก็มีแนวทางแก้ปัญหา ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติของเจ้าพนักงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเข้าไปทำการควบคุม กำกับดูแล ก็ต้องมี “หน่วยงานกลางหรือองค์กรกลางระดับท้องถิ่น” เข้าไปดูแลโดยมีการนัดหมายหลังจากที่ได้พิจารณาออกไปรับแจ้งหรืออนุญาตประกอบการไปแล้วจะต้องกำหนดประสานงาน นัดหมายเวลาเพื่อไปตรวจสอบการประกอบกิจการพร้อมกัน ทำให้ลดความยุ่งยากซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงานลงได้

2. แนวทางแก้ไขปัญหากฎหมายมีการให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด แบบการรับแจ้งการขุดดินเอง ทำให้แบบมีความหลากหลายต่างกันไป

จากปัญหาจะเห็นได้ว่าแต่ละหน่วยงานองค์กร พื้นที่ที่จะออกแบบฟอร์มการรับแจ้งการดำเนินการ ขูดดิน ถมดินของหน่วยงานตนเองไว้ทำให้เกิดความยุ่งยากและเกิดความสับสนของผู้ประกอบธุรกิจในแต่ละหน่วยงานพื้นที่ที่ยื่นแจ้งการดำเนินการฯ ดังกล่าว

จึงได้เสนอแนวทางแก้ไขปรับปรุงในประเด็นดังกล่าวควรกระทำได้โดยการออก “หลักเกณฑ์” กำหนดเป็นกฎกระทรวงให้หน่วยงานท้องถิ่นซึ่งมีพื้นที่อยู่ในบังคับใช้ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้แบบแจ้งการขูดดินและถมดินตามประกาศของกฎกระทรวงที่กำหนดเป็นแบบเดียวกัน เพื่อให้สะดวกต่อผู้ยื่นแจ้งการขูดดินหรือถมดิน ส่วนแต่ละท้องถิ่นหากมีข้อบัญญัติหรือข้อกำหนดที่แตกต่างกันไป ให้ไปกำหนดรายละเอียดดังกล่าวไว้ในท้ายของแบบแจ้งการขูด เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติเดียวกัน

3. แนวทางการแก้ปัญหากฎหมายเปิดช่องเอื้อต่อการให้อำนาจพิจารณาเจ้าพนักงานท้องถิ่นมากเกินไป

จากสภาพปัญหาการประกอบธุรกิจหรือกิจการดังกล่าวมาแล้วข้างต้นซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ การที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ทำให้มีช่องว่างของกฎหมายที่นำมาบังคับใช้ในทางปฏิบัติเกิดขึ้น เนื่องจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นบุคคลคนเดียวกันมีขอบเขตการใช้อำนาจและพิจารณาในเรื่องเดียวกันตามกฎหมายหลาย ๆ ฉบับย่อมทำให้เกิดปัญหาขึ้น

3.1 แนวทางแก้ปัญหาการขาดหน่วยงานกลางหรือองค์กรกลางระดับท้องถิ่น ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญจากหน่วยงานต่าง ๆ ระดับท้องถิ่นมาร่วมพิจารณากับเจ้าพนักงานท้องถิ่น แม้ว่าบางท้องถิ่นที่จะการตั้งคณะกรรมการระดับอำเภอ ขึ้นมาในรูปของ “คณะทำงานระดับอำเภอ” ทำหน้าที่ตรวจสอบการขอประกอบกิจการขูดดินหรือทำบ่อดิน และตรวจสอบการขออนุญาตหรือแจ้งการขูดดินของผู้ประกอบการ ก่อนที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกไปรับแจ้ง ซึ่งคณะกรรมการระดับอำเภออาจมีชื่อเรียกต่างกันไปเช่น “คณะทำงานตรวจสอบและแก้ไขปัญหาการประกอบกิจการบ่อดินและรถบรรทุกดินกรมการระดับอำเภอ” แต่ก็ไม่มีบทกฎหมายบทบัญญัติรองรับไว้โดยเฉพาะแต่เป็นการแก้ปัญหาตามหลักการของฝ่ายปกครองซึ่งเรียกว่า “กิจการของฝ่ายปกครอง”

“กิจการของฝ่ายปกครอง วัตถุประสงค์ของกิจการคือ ทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ สิ่งที่ยุทธศาสตร์ทำ คือประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์สาธารณะคือสิ่งที่ประชาชนหรือสาธารณะชนต้องการมาจากทฤษฎีสัญญาประชาคม ว่ามนุษย์มารวมตัวกันเป็นสังคม โดยยอมเสียสิทธิของตัวเองไปบ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ต้องการ มี 3 กลุ่มคือ

1. ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน
2. ความสงบเรียบร้อย
3. ความสะดวก สบาย

กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองทำ มี 2 ประเภท ได้แก่

1. กิจกรรมในทางควบคุม
2. กิจกรรมในทางบริการ

กิจกรรมในทางควบคุมอาจจะทำได้สองลักษณะคือ วางกฎกติกาให้ประชาชนปฏิบัติ เมื่อออกกฎแล้วก็บังคับให้เป็นไปตามกฎนั้น ฝ่ายปกครองออกกฎที่ระดับต่ำกว่าพระราชบัญญัติต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติมาออกกฎเพราะฝ่ายนิติบัญญัติเขียนรายละเอียดลงในพระราชบัญญัติ ไม่ได้ต้องมาออกรายละเอียดภายหลัง เป็นต้น (จิรนิติ หะวานนท์, 2551, หน้า 105)

ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาในลักษณะของการป้องกันเหตุความเดือนร้อนที่จะเกิด แต่ส่วนในการพิจารณาออกใบรับแจ้งการขุดดินซึ่งเป็นลำดับแรกหรือเบื้องต้นของการขอประกอบการขุดดินที่ผู้เขียนเห็นว่าเป็น “อำนาจเฉพาะ” ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติไว้ การที่กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะออกใบรับแจ้งการขุดดิน ต้องแจ้งการขอขุดดินต่อนายอำเภอก่อน เพื่อให้ นายอำเภอจะได้ตั้งคณะกรรมการระดับอำเภอ หรือคณะทำงานขึ้นมาพิจารณาก่อนนั้น เป็นการ “ลิดรอน” อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ในที่นี้ผู้เขียนจึงขอเสนอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ ของพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 ในหมวดที่ 1 เพิ่มเติมในมาตรา 16 จากเดิมเป็น

มาตรา 16 คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะกรรมการระดับท้องถิ่น เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย ตลอดจนเชิญบุคคลใด ๆ มาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำหรือความเห็นได้

ให้นำมาตรา 15 มาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการหรือคณะกรรมการระดับท้องถิ่นโดยอนุโลม

และในหมวดที่ 2 มาตรา 17 เพิ่มเติมเฉพาะในวรรคท้ายเท่านั้นดังนี้

วรรคท้าย “การออกใบรับแจ้งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 17 ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการระดับท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ”

เหตุผลที่เสนอเพิ่มเติมเฉพาะ “การขุดดิน” ในลักษณะดังกล่าว ก็เนื่องจากการออกใบรับแจ้งการขุดดินให้แก่ผู้ที่ขอประกอบการนั้น การประกอบธุรกิจการขุดดินหรือทำบ่อดิน เป็นธุรกิจหรืออาชีพที่การดำเนินมีผลกระทบกับสิ่งแวดล้อม สังคมและชุมชนเป็นอย่างมาก เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงลักษณะภูมิประเทศ ทำลายธรรมชาติ และสภาพแวดล้อมอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือหลังจากดำเนินการดังกล่าวเสร็จสิ้นแล้วตามข้อเท็จจริงพื้นที่หรือที่ดินที่เหลืออยู่แทบจะทำประโยชน์อีกไม่ได้เลย เนื่องจากการขุดดินมีลักษณะความลึกและความลาดชันจากการขุดดินหรือทำบ่อดินตั้งแต่ 20-60 เมตร หลังจากขุดดินใช้ประโยชน์เสร็จก็จะปล่อยทิ้งร้างไว้ พื้นที่ดินที่อยู่ใกล้กันหรือติดกันก็เกิดความน่า

กลัว ราคาที่ดินตกต่ำ ต่อมาหากมีน้ำจากพื้นที่ข้างเคียงไหลเข้าบริเวณที่ขุดบ่อดิน ก็จะสร้างปัญหา เกิดการกัดเซาะพังทลายของขอบบ่อทำให้ที่ดินข้างเคียงได้รับความเดือดร้อน ซึ่งยังไม่รวมถึงความเสียหายต่อชีวิตของเด็กเล็กบุตรหลานในชุมชนที่ตกลงไปเสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บอีกเป็นจำนวนมาก ดังนั้นการพิจารณาออกใบรับแจ้งเฉพาะกรณี “การขุดดินหรือทำบ่อดิน” จึงควรจะได้รับ การพิจารณาอย่างรอบครอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีความรู้ ความสามารถในด้านต่าง ๆ เป็นพิเศษ เพื่อป้องกันการขยายพื้นที่หรือลุกลามไปในพื้นที่ต่างๆจนขาดการควบคุม ฉะนั้นการแก้ไขจึงเป็นการ บัญญัติกฎหมายขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดจากการประกอบธุรกิจดังกล่าว โดยมีผู้เชี่ยวชาญของ หน่วยงานต่าง ๆ ในการระดมความคิดเห็นและพิจารณากันกรอกรก่อนเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีความ เห็นออกใบรับแจ้ง แม้ว่าจะทำให้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นถูกตัดทอนลงบ้างจากเดิมที่มีอำนาจ พิจารณาอย่างกว้างขวาง แต่หากคำขอหรือใบแจ้งการขุดดินได้รับการพิจารณาอย่างรอบครอบจาก “คณะกรรมการระดับท้องถิ่น” และ “ประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ” ก่อน

ส่วน “ประชาชนในพื้นที่ ๆ” หมายถึง ความเห็นชอบหรือประสามติเสียงส่วนใหญ่ของ ประชาชนหรือชุมชน ในเขตพื้นที่ขออนุญาตประกอบธุรกิจหรือแจ้งการขุดดินหรือถมดินดังกล่าว ซึ่งในปัจจุบันการดำเนินโครงการใดหรือการดำเนินนโยบายใดก็ตาม ได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

มาตรา 67 วรรคสาม ได้บัญญัติว่า “สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของ รัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตาม บทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

คำว่าตามบทบัญญัตินี้หมายถึง บทบัญญัติที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ คุณภาพสิ่งแวดล้อม

ส่วนคำว่าชุมชน เวลานี้มีพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งเอามาใช้ประกอบในการตีความว่า ชุมชนได้คือพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 ซึ่งกำหนดว่า ชุมชนจะต้องมีองค์ประกอบ สำคัญคือ

1. มีการรวมตัวกันทำกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง
2. ทำการอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกที่แยกออกจากประโยชน์ส่วนตัวของสมาชิก แต่ละคนได้
3. แสดงเจตนาแทนกลุ่มได้

(บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2551, หน้า 215)

และได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องแนวนโยบายด้านที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 85 วรรคนี้ “รัฐต้องดำเนินการตามแนว นโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้

1. กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นและการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

2. “...”

จะเห็นได้ว่า แม้การพิจารณาจะผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการระดับท้องถิ่นตามที่ผู้เขียนได้เสนอแนวทางไว้แล้ว แต่ก็ยังมีหลักรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นที่กำหนดจะต้องให้ประชาชนมีความร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งก็หมายถึงหากการที่เจ้าพนักงานของรัฐออกใบอนุญาตหรืออนุญาตให้เอกชนลงทุนกระทำการใด ที่เป็นผลกระทบกับความเป็นอยู่ของชุมชนนั้นๆ ก็ควรจะขอความเห็นชอบหรือประชาคมติของประชาชนในพื้นที่นั้นก่อนเพื่อเป็นการรับฟังแนวทาง ปัญหา ข้อเสนอ ซึ่งก็ถือเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ปัจจุบันได้มีการใช้ปฏิบัติและเป็นแนวทางแล้วบางส่วน เช่นการติดตั้งปั๊มแก๊สตามท้องถิ่นต่างๆซึ่งต้องขอความเห็นหรือประชาคมติจากประชาชนในพื้นที่ก่อน เมื่อผ่านความเห็นหรือประชาคมติแล้วเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็จะอนุญาต และหากการดำเนินการใดที่องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐได้กระทำหรือจัดการไปมีผลกระทบกับชุมชน ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนก็สามารถฟ้องร้องกับหน่วยงานของรัฐได้ ซึ่งผู้เขียนก็เชื่อว่าเป็นมาตรการหนึ่งที่จะลดปัญหาซึ่งเกิดจากการพิจารณาเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีผลกระทบกับชุมชน

มีข้อสังเกตว่า จากการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวที่มีบุคคลซึ่งเป็นตัวแทนจากหน่วยงานคณะกรรมการที่ดินและถมดิน ตามมาตรา 11 จะไม่มีผู้แทนจากหน่วยงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเข้าไปร่วมเป็นคณะกรรมการหรือเข้าร่วมพิจารณาแต่แรก เนื่องจากเบื้องต้นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมาเหล่านี้จะมีหน้าที่เพียงพิจารณาให้ความเห็นชอบการออกใบรับแจ้งเท่านั้น ยังไม่มีการดำเนินการใดๆหรือยังไม่มีการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ เกิดขึ้นแต่อย่างใด เจ้าหน้าที่ตำรวจคงมีหน้าที่เพียงการสืบสวนจับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้หลังจากเกิดเหตุแล้วหรือคอยควบคุมป้องกันระหว่างมีการประกอบกร ไม่ให้ผู้ได้รับแจ้งการขุดดินหรือทำบ่อดิน หรือได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น จึงมิได้มีการเสนอให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าร่วมพิจารณาใบรับแจ้งการขุดดินด้วย

3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา การออกข้อบัญญัติเฉพาะท้องถิ่นที่มีไม่เป็นธรรมกับผู้ประกอบการ

จากสภาพปัญหาการที่พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาออกไปแจ้งการขุดดินหรือถมดิน มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์พิเศษ ตามมาตรา 8 (2) ซึ่งเป็นข้อบัญญัติพิเศษ เฉพาะท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น การออกหลักเกณฑ์ หรือข้อกำหนดในท้องถิ่นเพื่อให้ผู้ประกอบการขุดดินหรือทำบ่อดินที่ไม่ใช่พวกพร้อมเสียเปรียบคู่แข่งต้นทุนในเชิงการค้ากำไร เพื่อให้ไม่สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ได้ทำให้ผู้ประกอบการดังกล่าวเสียโอกาสในการลงทุน ไม่สามารถแข่งขันกับคู่ค้ารายอื่นได้

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ปัญหาการเมืองไม่ว่าจะเป็นระดับประเทศชาติหรือเป็นระดับท้องถิ่น ก็ตาม ย่อมต้องการอยู่ในฝ่ายบริหารของหน่วยงานหรือองค์กรนั้น ๆ เพื่อชิงความได้เปรียบเสียเปรียบในเรื่องการกำหนดนโยบายเพื่อให้เอื้อประโยชน์กับธุรกิจของตนเองหรือกลุ่มพวกพ้องตนเอง การคืนรนต่อสู้เพื่อให้เป็นฝ่ายบริหารได้ย่อมหมายถึง การได้กำหนดนโยบายหรือการสร้างความสะดวกในการประกอบธุรกิจที่ดำเนินการอยู่ ฉะนั้นเมื่อมีโอกาสฝ่ายบริหารย่อมพยายามสร้างความได้เสียให้ฝ่ายของตนเองเสมอ ในการเสนอแก้ปัญหาดังกล่าวจึงควรแก้ปัญหาโดยมีการกำหนดในรูปของแผนการพัฒนาระดับท้องถิ่นหรือองค์กรส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถกระทำได้โดยอาศัยนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559 ได้กำหนดนโยบายป้องกันปัญหาความเสื่อมโทรมและการสูญเสียทรัพยากรดินและฟื้นฟูคุณภาพดิน โดยมีแนวทางดำเนินการให้ออกกฎหมายเฉพาะเพื่อกำหนดเขตการใช้ที่ดินและควบคุมกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดินซึ่งได้แก่ การขุดตัดหน้าดิน การขุดและดูดทรายบก ให้มีการนำมาตรการด้านกฎหมายมาบังคับใช้ให้เกิดผลอย่างจริงจัง (ร่างกฎกระทรวง (พ.ศ. ...) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543, ออนไลน์, 2551) ซึ่งแผนพัฒนาฯ ดังกล่าวควรจะต้องกำหนดขอบเขตพื้นที่ หรือหลักเกณฑ์เฉพาะของท้องถิ่นไว้ โดยลักษณะของแผนการพัฒนาระดับท้องถิ่นจะต้องไม่ขัดแย้งกับกฎหมายอื่น และมีกำหนดประกาศใช้ล่วงหน้าเป็นเวลาหลายปี โดยมีการยื่นแผนพัฒนาฯ ไว้กับคณะกรรมการการขุดดินและถมดิน เพื่อเป็นแนวทางให้กลุ่มการเมืองที่เข้ามาบริหารท้องถิ่นทำปฏิบัติตามแผนพัฒนาดังกล่าวและมีการกำหนด นโยบายที่สอดคล้องไม่ขัดกับแผนพัฒนาฯ ดังกล่าว ทำให้ผู้คิดจะลงทุนประกอบธุรกิจดังกล่าวที่มีการกว้านซื้อที่ดินถึงกำไร เพื่อเตรียมไว้ขุดดินหรือทำบ่อดินในอนาคต ทราบถึงเขตบริเวณพื้นที่ต้องห้าม ตามแผนพัฒนาฯ ดังกล่าวล่วงหน้า จะช่วยลดปัญหาการกำหนดข้อบัญญัติหรือหลักเกณฑ์เฉพาะของท้องถิ่นที่ทำให้ได้เสียกับคู่แข่งทางธุรกิจได้

4. แนวทางปรับปรุงแก้ไขปัญหากฎหมายบัญญัติไว้คลุมเครือ

จากสภาพปัญหา หลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 เป็นต้นมาปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย เฉพาะในส่วนของ “การถมดิน” ในปฏิบัติจะไม่พบปัญหาในการบังคับใช้ เนื่องจากการดำเนินการถมดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อการใด ก็ย่อมจะบ่งบอกถึงวัตถุประสงค์

ประสงค์ของการดำเนินการดังกล่าวตั้งแต่แรกเริ่มที่ขออนุญาตจากเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องแล้ว และมีบทบัญญัติของกฎหมาย ตามวัตถุประสงค์แห่งพระราชบัญญัตินั้น ๆ บังคับใช้ครอบคลุมอยู่แล้ว แต่จากการศึกษาค้นคว้าแล้ว เห็นว่าปัญหาการบังคับใช้กฎหมายจะเกิดเฉพาะในกรณีเรื่องของ “การขุดดิน” ตามพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 มีปัญหา 2 ประการ จึงขอเสนอแนวทางปรับปรุงแก้ไข ดังนี้

1. แนวทางปรับปรุงแก้ไข การขาดบทบัญญัติลักษณะเฉพาะของการประกอบอาชีพหรือประกอบธุรกิจ “การขุดดินหรือทำบ่อดิน” ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

สภาพปัญหาจากการศึกษาพระราชบัญญัตินี้พบว่า มิได้มีบทบัญญัติหรือบทกำหนดอาชีพและลักษณะเฉพาะของ การขุดดินหรือทำบ่อดินซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อค้ากำไรไว้โดยเฉพาะ เพื่อควบคุมการประกอบธุรกิจดังกล่าวจึงก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ ซึ่งเดิมมีกฎหมายได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 5 “พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่การขุดดินและถมดิน ซึ่งกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นที่ได้กำหนดมาตรการในการป้องกันอันตรายไว้ตามกฎหมาย นั้นแล้ว”

และเสนอเห็นควรบัญญัติแก้ไขข้อความเพิ่มเติมใน มาตรา 5 ได้มีเนื้อความบัญญัติไว้ดังนี้

“พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่การขุดดินและถมดินซึ่งกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น ที่ได้กำหนดมาตรการในการป้องกันอันตรายไว้ตามกฎหมายนั้นแล้ว เว้นแต่การขุดดินหรือถมดิน อันมีลักษณะเพื่อค้ากำไร ”

จากแนวทางแก้ไขดังกล่าวจะเห็นว่าการเพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อมุ่งเน้นบังคับขอลงถึงการขุดดินหรือถมดินเพื่อค้ากำไร ซึ่งมีลักษณะของการดำเนินการโดยมิได้กระทำโดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายอื่น แต่มีเจตนาหรือวัตถุประสงค์ของการดำเนินการเพื่อการค้าหรือการแสวงหากำไรในเชิงธุรกิจ

จากความหมายของการดำเนินการดังกล่าวเพื่อการค้าหรือการแสวงหากำไรย่อมมีความหมายอยู่ในตนเองแล้ว กล่าวคือการดำเนินการใด ๆ แม้ผู้กระทำจะไม่ได้รับผลประโยชน์หรือได้รับผลตอบแทนในขณะ นั้น หากแต่หวังผลตอบแทนในภายหลังก็ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อธุรกิจการค้าด้วยเช่นกัน

ส่วนการดำเนินการขุดดินหรือการถมดิน หากกระทำไปโดยมิได้มีความมุ่งหวังในเชิงแสวงหากำไร หากแต่การดำเนินการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์พัฒนาที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์แต่มีผลพลอยได้ อันเกิดจากการดำเนินการดังกล่าว เช่นการก่อสร้างเขื่อน ฝาย แหล่งเก็บน้ำ ของทางราชการซึ่งมีขนาดใหญ่ โดยมีหน่วยงานของรัฐคอยควบคุมดูแลและบังคับไปตามบทกฎหมายอื่นอยู่แล้วก็สามารถกระทำได้ แต่หากการดำเนินการดังกล่าวมีผิวหน้าดินหรือผิวชั้นดินที่ขุดได้จำนวนมาก จำเป็นจะต้อง

ทำการขนย้ายออกจากบริเวณแหล่งที่ถูกพัฒนาเป็นจำนวนมาก ซึ่งยากต่อการกำจัดเพราะต้องหาที่ทิ้งดินที่กระทำการขุดได้ ก็อาจจะทำให้มีผู้ได้รับประโยชน์จากการกำจัดเศษดินต่าง ๆ หรืออาจมีการมอบให้กับประชาชนใกล้เคียงโดยไม่มีค่าตอบแทน อย่างไรก็ตามการหากพิสูจน์ว่าการดำเนินการดังกล่าวมีการนำดินที่ได้ไปจำหน่ายเพื่อเป็นการเพื่อค้ากำไร ก็อาจถือว่าดินที่ขุดได้เป็นทรัพย์สินของทางราชการหากมีผู้นำไปจำหน่ายโดยมีค่าตอบแทนทั้งในปัจจุบันหรืออนาคต ก็เป็นความผิดตามกฎหมายอาญาซึ่งต้องพิจารณาตามเจตนาของผู้กระทำต่อไป

ส่วนในการเสนอแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมที่ใช้บัญญัติคำว่า “อันมีลักษณะเพื่อค้ากำไร” ก็เพื่อมุ่งหวังให้บทบัญญัติดังกล่าวบังคับใช้กับการดำเนินการที่มีเจตนาเพื่อหวังผลกำไร โดยมีได้ใช้คำว่า “อันมีลักษณะเพื่อจำหน่าย” ก็เนื่องจากหากใช้ถ้อยคำดังกล่าว ก็อาจจะกระทบไปถึงการกระทำที่มีลักษณะเป็นการ “จำหน่าย” ซึ่งถ้อยคำดังกล่าวนี้มีได้มีความหมายอยู่แต่เฉพาะการจำหน่ายเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการ จ่าย แจก โอน ให้ ยืม ซึ่งผู้กระทำมิได้มีเจตนาหรือหวังผลถึงธุรกิจ การค้ากำไร หรือค่าตอบแทน ซึ่งกระทำโดยสุจริต แต่อย่างไรก็ตามการจะพิสูจน์ว่าการดำเนินการดังกล่าวอย่างไรเป็น “การขุดดินเพื่อค้ากำไร” ก็เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องควบคุมกำกับดูแลให้อยู่การดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป

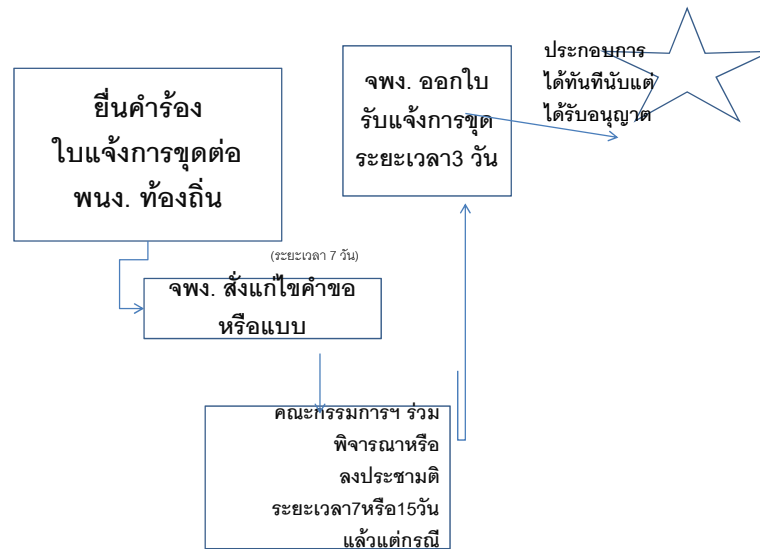
แต่หากวัตถุประสงค์ของการขุดดินหรือการถมดินดังกล่าว ได้กระทำเพื่อจะดำเนินการก่อสร้างโรงงาน อาคารหรือที่อยู่อาศัยก็ให้การดำเนินการดังกล่าวอยู่ในบังคับของกฎหมายนั้น ๆ ไป เช่น หากผู้ขุดดินต้องการจะดำเนินการก่อสร้างโรงงานผลิต ก็จะต้องบังคับด้วยพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 หรือเป็นการขุดดินเพื่อค้นหาทรัพยากรธรรมชาติ ก็ต้องให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยแร่ต่าง ๆ หรือการทำสัมปทานนั้นๆ เป็นต้น

แนวทางปรับปรุงแก้ไขปัญหากฎหมาย ผลต่อเนื่องจากการแก้ไข ปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา 5 ของพระราชบัญญัตินี้

จากสภาพปัญหา พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 ตามที่ได้ศึกษามาดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นว่ามิบบทบัญญัติมาตรา 5 ซึ่งมีเนื้อหาของบทบัญญัติดังกล่าวเมื่อบังคับใช้แล้วก่อให้เกิดปัญหาการบังคับใช้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือเหตุผลของพระราชบัญญัตินี้ แต่เมื่อได้แก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมเนื้อมาตราดังกล่าวแล้ว การจะมีผลให้การดำเนินการขุดดินหรือการถมดินเพื่อการค้ากำไรซึ่งต้องตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ต้องตกอยู่ในบังคับหรือมาตรการ วิธีการเพื่อความปลอดภัยตามบทกฎหมายอื่นเช่น

พระราชบัญญัติการควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการหรือมาตรการเพื่อความปลอดภัยในการก่อสร้างอาคาร

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารโรงงาน สถานที่ หรือยานพาหนะ มีการกำหนดหลักการพิจารณาขออนุญาตตั้งและประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 พวก ที่ต้องไม่อาจก่อให้เกิดอันตราย เหตุรำคาญหรือความเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น โดยเฉพาะปัญหาต่อเนื่องจากการบังคับมาตรา 5 ของ พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 เกี่ยวกับ เครื่องจักร ยานพาหนะที่ใช้ในการประกอบธุรกิจ ที่มาตรา 5 ของพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 ที่บัญญัติไว้ในลักษณะคลุมเครือทำให้มีผลต่อการบังคับใช้เป็นผลต่อเนื่องไปถึงในกรณีเรื่อง “เครื่องจักร” ซึ่งเป็นเครื่องมือและอุปกรณ์ในการนำมาใช้ในการประกอบกิจการขุดดินหรือทำบ่อดินและถมดิน ซึ่งตามพระราชบัญญัติโรงงาน ถือว่ารถขุดหรือรถตัก เป็นยานพาหนะซึ่งมีกำลังแรงม้าเกินกว่า 5 แรงม้า เป็นเครื่องจักรหรือโรงงานจำพวกที่ 3 ซึ่งเป็นโรงงานจำพวกซึ่งต้องควบคุมในการประกอบกิจการ และพระราชบัญญัติขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ก็ได้กำหนดเกี่ยวกับเรื่อง “เครื่องมือ” ที่ใช้ดำเนินการขุดดินหรือทำบ่อดินไว้โดยเฉพาะ ทำให้ผู้ประกอบการขุดดิน ถมดินจะแจ้งการขุดดินหรือทำบ่อดิน หรือถมดินซึ่งได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วก็ตาม เมื่อจะทำการขุดดินถมดิน ผู้ประกอบการดังกล่าวก็ต้องยื่นขออนุญาตตั้งและประกอบกิจการ โรงงานจำพวกที่ 3 อีกครั้งแม้ว่าพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 จะมีบทบัญญัติและประกาศกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดเรื่องความปลอดภัยไว้แล้วก็ตาม แต่เมื่อแก้ไขตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นแล้วก็เป็นผลให้ ผู้ประกอบการไม่ต้องยื่นขออนุญาตหรือแจ้งการดำเนินการต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นการพิจารณาที่ซ้ำซ้อนกันอีก ทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วไม่เสียเวลาในการลงทุนประกอบธุรกิจ ซึ่งเมื่อแก้ไขปรับปรุงแล้วขั้นตอนการแจ้งขอดำเนินการแก้ไขและลดขั้นตอนตามแผนภาพดังนี้



ภาพที่ 3 แสดงการปรับปรุงแก้ไขขั้นตอนกระบวนการออกใบรับแจ้งหรือใบอนุญาต ประกอบธุรกิจการชดเชยหรือทำบ่อดินตามพระราชบัญญัติการชดเชยดินและถมดิน พ.ศ.2543

ตามข้อเสนอหรือแนวทางการแก้ปัญหาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการชดเชยดินและถมดิน พ.ศ.2543 ดังกล่าวข้างต้น ที่ผู้เขียนได้นำเสนอมานี้ก็จะเป็นแนวทางหนึ่งซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อให้เอื้อต่อการลงทุนของผู้ประกอบการอาชีพดังกล่าวซึ่งจะทำให้เกิดความสะดวกและคล่องตัว มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และหากมีการเสนอแนวทางที่เปิดกว้างเกินไป มีการดำเนินการไม่รอบครอบผลแห่งการประกอบธุรกิจดังกล่าวย่อมกระทบกระเทือนกับสังคมส่วนรวม ความเดือดร้อนย่อมจะตกอยู่กับสังคมสิ่งแวดล้อม อย่างร้ายแรงก็เป็นได้ ฉะนั้นผู้เขียนจึงได้เสนอแนวทางที่เป็นการผสมผสานเพื่อให้ผู้ประกอบการได้รับความสะดวกจากการพิจารณาอนุญาตให้ลงทุนง่ายขึ้น และขณะเดียวกันนอกจากปัญหาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับนี้เองแล้ว ส่วนหนึ่งก็มาจากการปฏิบัติหรือบังคับใช้จากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง แม้จะเห็นได้ว่าเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่แล้ว แต่การดำเนินการทั้งหลายทั้งปวง ก็ยังคงอยู่ในดุลพินิจหรือจิตสำนึกของเจ้าหน้าที่ ๆ เกี่ยวข้องเป็นประการสำคัญด้วย