

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ตามที่การประกอบกิจการอุตสาหกรรมในแม่น้ำต้องได้รับใบอนุญาตจำนวน 4 ฉบับ จึงจะประกอบกิจการได้ ได้แก่ ใบอนุญาตอุตสาหกรรม ตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และใบอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

การอุตสาหกรรมถือว่าเป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ทราบในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา จึงต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศกำหนดบริเวณที่หวงห้ามตาม มาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้บริเวณแม่น้ำและลำคลองและที่ดินของรัฐซึ่ง มิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเฉพาะบริเวณที่เป็นที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ทุกแห่ง ทุกจังหวัด เป็นบริเวณที่หวงห้าม ซึ่งต้องดำเนินการขออนุญาตตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการ อนุญาตให้อุตสาหกรรม พ.ศ. 2546 และก่อนที่จะออกใบอนุญาตอุตสาหกรรม จะต้องมีการตรวจสอบก่อนว่า มีใบอนุญาตจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องครบถ้วนแล้วหรือไม่ หากครบถ้วนแล้วจึงออกใบอนุญาต อุตสาหกรรม ตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ ทั้งนี้ ตามนัยข้อ 17 ของระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้อุตสาหกรรม พ.ศ. 2546

มาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 กำหนดให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแล รักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบและทะเลภายในน่านน้ำ ไทย ห้ามมิให้ผู้ใดขุดลอก แก้ไข หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำ ทางเรือ เดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า การ อุตสาหกรรมจึงต้องดำเนินการขออนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดินเพื่อการอุตสาหกรรม โดยดำเนินการขอ อนุญาตตามระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ขุดลอกเพื่อประกอบการ อนุญาตให้อุตสาหกรรมตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2556 ซึ่งกำหนดให้ผู้ขออนุญาตยื่นคำ

ขอ พร้อมด้วยสำเนาเอกสารต่าง ๆ หนังสือแสดงมติคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศุทราย (กพด.) หรือคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศุทรายประจำจังหวัด (อพด.) และเรื่องราวการขออนุญาตคูศุทรายซึ่งได้รับพิจารณาอนุญาตไว้แล้ว

การขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 มีข้อกำหนดและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งกิจการคูศุทรายทุกขนาดจัดเป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตเป็นไปตามมาตรา 12 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และให้พิจารณาโดยคำนึงถึงความปลอดภัยของบุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับ โรงงาน และมีอัตราค่าธรรมเนียมการดำเนินการขออนุญาต ประกอบด้วย ค่าขอฉบับละ 100 บาท ใบอนุญาต ฉบับละ 300,000 บาท และค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการโรงงาน ปีละ 100,000 บาท

มาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ป่า” ไว้ว่า “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน” และโดยที่มาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติบทนิยามคำว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “แม่น้ำ” ตามพจนานุกรมฉบับบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ซึ่งหมายถึง ลำน้ำใหญ่ซึ่งเป็นที่รวมของลำธารทั้งปวง “แม่น้ำ” จึงเป็นลำน้ำใหญ่และถือเป็นส่วนหนึ่งของความหมายของบทนิยามคำว่า “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แม่น้ำลำคลองจึงถือว่าเป็น “ป่า” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 การคูศุทรายในแม่น้ำลำคลองซึ่งถือว่าเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 การก่อสร้าง แฝ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่า จึงต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 โดยขออนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่าด้วย

จากการศึกษาที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นเห็นได้ว่า ตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติห้ามมิให้บุคคลใด ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา ได้แก่ บริเวณแม่น้ำและลำคลอง เป็นต้น ซึ่งเป็นการกำหนดบริเวณหวงห้ามในพื้นที่ทับซ้อนกับบริเวณที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาของกรมเจ้าท่า และการประกอบกิจการคูศุทรายในแม่น้ำต้องดำเนินการขออนุญาตตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการขออนุญาตให้คูศุทราย พ.ศ. 2546 โดยที่ข้อ 17

ของระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้ก่อนที่จังหวัดจะออกใบอนุญาต ให้ตรวจสอบว่ามีใบอนุญาตจาก ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องครบถ้วนแล้วหรือไม่ หากครบถ้วนแล้วจึงออกใบอนุญาตให้คูคทราย การขอใบอนุญาตชุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน ตามระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ อนุญาตให้ชุดลอกเพื่อประกอบการอนุญาตให้คูคทรายตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2556 กำหนดให้ผู้ขออนุญาตยื่นคำขอ พร้อมด้วยเอกสารต่าง ๆ และหนังสือแสดงมติ คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูคทราย (กพค.) หรือคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูค ทรายประจำจังหวัด (อพค.) และเรื่องราวการขออนุญาตคูคทรายซึ่งได้รับพิจารณาอนุญาตไว้แล้ว การกำหนดให้กิจการคูคทรายเป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ซึ่งอยู่ในบังคับที่จะต้องดำเนินการขออนุญาต ประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ โรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 และการประกอบกิจการคูคทรายต้องได้รับอนุญาตให้เข้าทำ ประโยชน์ในเขตป่าตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งเป็นการ ดำเนินการในพื้นที่ที่ไม่มีสภาพเป็น “ป่า” ตามความเป็นจริง แต่ถือเป็น “ป่า” ตามบทนิยามแห่ง พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ส่งผลให้เกิดปัญหาการซ้ำซ้อนกันในการดำเนินการขอ อนุญาตจากหน่วยงานต่าง ๆ ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ขออนุญาตเกินสมควร และทำให้เสียค่าใช้จ่ายใน การดำเนินการโดยไม่จำเป็น

จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการใช้ระบบอนุญาตและมาตรการอื่นที่อาจ นำมาใช้แทนระบบอนุญาต พบว่าในสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการยกเลิกการใช้ระบบอนุญาต ใช้ มาตรการควบคุมอื่นแทน เช่น การแจ้ง การขึ้นทะเบียน และปรับปรุงระบบอนุญาตให้สะดวก รวดเร็วขึ้น โดยจัดให้มีบริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ ยุบรวมใบอนุญาตหลายใบให้เหลือเพียงใบเดียว สำหรับการประกอบกิจการเรื่องเดียวกัน ขออนุญาตออนไลน์ หรือใช้ระบบอนุญาตโดยปริยาย ใน สหรัฐอเมริกา การกำหนดระบบอนุญาตถูกควบคุมโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐบาลแต่ละ ระดับมีอำนาจที่ต่างกันในการกำกับดูแลกิจกรรมของเอกชน อีกทั้งการอนุญาตที่กำหนดนั้นต้องไม่ เป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามอำเภอใจ หรือเลือกปฏิบัติเกินกว่าที่กฎหมาย อนุญาตให้กระทำได้ และได้มีการเสนอให้รัฐบาลอำนวยความสะดวกในการอนุญาต เช่น การ เผยแพร่ข้อมูลทางออนไลน์ การตั้งศูนย์บริการร่วม การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ การทดลองออก ใบอนุญาต และการตั้งองค์กรผู้ตรวจการสำหรับธุรกิจขนาดย่อม

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากกรณีดังกล่าวมาข้างต้นผู้เขียนเห็นสมควรเสนอมาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยกำหนดให้การประกอบกิจการคูตทรายในแม่น้ำมีการขอใบอนุญาตเพียงฉบับเดียว เพื่อลดภาระและขั้นตอนในการดำเนินการของผู้ประกอบการคูตทราย ดังนี้

1) ยกเลิกการขออนุญาตคูตทรายตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้คูตทราย พ.ศ. 2546 และแก้ไขมาตรา 9¹ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยยกเลิกความในมาตรา 9 (2) และให้ใช้ความต่อไปนี้เป็นต้น “(2) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า หรือ” เพื่อลดภาระและขั้นตอนในการดำเนินการของผู้ประกอบการคูตทราย

2) กำหนดให้การประกอบกิจการคูตทรายแม่น้ำต้องดำเนินการขออนุญาตชุดล่องร่องน้ำทางเรือเดินเพื่อการคูตทรายต่อกรมเจ้าท่าเพียงหน่วยงานเดียว เนื่องจากการประกอบกิจการคูตทรายซึ่งเป็นการดำเนินการในแม่น้ำ และกรมเจ้าท่าเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและชุดล่องร่องน้ำทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบและทะเลภายในน่านน้ำไทย ตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535

3) ยกเลิกความในลำดับที่ 3 (4) การคูตทราย แห่งบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เนื่องจากการคูตทรายในแม่น้ำ มีพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ควบคุมกำกับดูแลอยู่แล้ว การกำหนดให้กิจการคูตทรายอยู่ในบังคับและกำกับดูแลตามกฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการขออนุญาตประกอบกิจการคูตทรายดังกล่าว และการอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับเป็นอุปสรรคต่อการ

¹ มาตรา 9 ภายใต้งบบังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(1) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(2) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(3) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในดิน.

ประกอบอาชีพและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม กระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

4) แก้ไขนิยามคำว่า “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ให้มีความหมายที่สอดคล้องกับความเป็นจริงและสภาพพื้นที่ความเป็นป่าในปัจจุบัน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและสร้างภาระเกินสมควรแก่ผู้ขออนุญาตประกอบกิจการอุตสาหกรรมที่มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการอุตสาหกรรมในแม่น้ำที่ไม่มีสภาพเป็น “ป่า” ตามความเป็นจริง แต่ถือเป็น “ป่า” ตามความหมายของมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ทำให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมต้องดำเนินการขออนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่าโดยไม่จำเป็น

จากที่กล่าวมาข้างต้น หากมีการแก้ไขตามข้อเสนอแนะดังกล่าว จะเป็นการลดภาระและความซ้ำซ้อนของขั้นตอนในการดำเนินการของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในกระบวนการขอรับใบอนุญาตจากหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องค่าธรรมเนียม เอกสาร หรือระยะเวลาที่ใช้ อันจะส่งผลดีต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ เป็นการส่งเสริมการลงทุนและการจ้างงานภายในประเทศ