

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทรายเป็นทรัพยากรที่มีการนำมาใช้ประโยชน์อย่างมาก เป็นวัตถุดิบพื้นฐานในการนำมาใช้เป็นวัสดุก่อสร้าง เช่น ก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัย ถนน การถมและการปรับพื้นที่ให้ได้ระดับที่ต้องการ รวมทั้งการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมก่อสร้าง จึงนับว่าทรายมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และนับวันจะทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้นตามทิศทางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ

การประกอบกิจการคูทรายมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ และต้องมีใบอนุญาตหลายใบ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้คูทราย ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้คูทราย พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ประกอบระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ขุดลอกเพื่อประกอบการอนุญาตให้คูทรายตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2556 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 โดยการประกอบกิจการคูทรายนี้ต้องมีใบอนุญาตหลายใบ จึงมีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคการประกอบกิจการคูทรายไม่อาจดำเนินการได้หรือไม่สะดวก และการที่อยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพ อีกทั้งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม กระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

การประกอบกิจการคูทรายในแม่น้ำเป็นการเข้าไปใช้สอยทรัพยากรในที่ดินของรัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9¹ ซึ่งต้องขออนุญาตประกอบกิจการตามระเบียบ

¹ มาตรา 9 ภายใต้อำนาจกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(1) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(2) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้คูศทราย พ.ศ. 2546 โดยที่ข้อ 19² ของระเบียบได้กำหนดให้ผู้ขออนุญาตคูศทรายต้องเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลสัญชาติไทย ซึ่งจะดำเนินการคูศทรายได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่³ โดยให้ผู้ประสงค์ขออนุญาตคูศทรายเป็นคำขอตามแบบ ท.ค. 64 ทำระเบียบ พร้อมด้วยแผนที่บริเวณที่ขออนุญาตคูศทรายต่อนายอำเภอท้องที่ หากท้องที่โดยยกเลิกอำนาจหน้าที่นายอำเภอแล้ว ตามความในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528⁴ ให้ยื่นต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาแล้วแต่กรณี และในกรณีที่การขออนุญาตคูศทรายไปเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นใด ก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ ด้วย⁵ และก่อนที่จังหวัดจะออกใบอนุญาต ให้ตรวจสอบว่ามีใบอนุญาตจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องครบถ้วนแล้วหรือไม่ ถ้าเห็นว่าครบถ้วนแล้วให้จังหวัดออกใบอนุญาตตามแบบ ท.ค. 69 ก. ทำระเบียบ⁶

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า การประกอบกิจการคูศทรายจะต้องขออนุญาตหน่วยงานที่มีอำนาจและปฏิบัติตามกฎระเบียบของหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตคูศทรายนอกเหนือจากการขออนุญาตคูศทรายตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้คูศทราย พ.ศ. 2546 มีดังนี้

1) การขออนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดินจากกรมเจ้าท่า ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ซึ่งกำหนดห้ามไม่ให้ผู้ใดกระทำการขุดลอกหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาต

(3) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน.

² ข้อ 19 ผู้ขออนุญาตคูศทรายต้องเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลสัญชาติไทย และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข ดังนี้

- (1) ดำเนินการด้วยตนเอง จะโอนสิทธิให้ผู้อื่นมิได้
- (2) ทำการคูศทรายตั้งแต่เวลา 06.00 น. ถึง 18.00 น.
- (3) ไม่ทำการคูศทรายจนทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของทางราชการหรือของผู้อื่น
- (4) ไม่ทำการเป็นที่กีดขวางการจราจร หรือก่อให้เกิดเสียงดังเป็นที่รบกวนบุคคลอื่น
- (5) แสดงใบอนุญาตไว้ประจำยานพาหนะ เครื่องมือ เครื่องใช้ หรือเครื่องจักรกลที่ใช้คูศทราย.

³ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้คูศทราย พ.ศ. 2546. ข้อ 11.

⁴ มาตรา 19 การปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าเขต นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวปฏิบัติต่อไปพลางก่อนจนกว่ารัฐมนตรีจะได้ประกาศยกเลิกในราชกิจจานุเบกษาเป็นท้องที่ไป

⁵ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้คูศทราย พ.ศ. 2546. ข้อ 12.

⁶ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้คูศทราย พ.ศ. 2546. ข้อ 17.

จากเจ้าท่า⁷ โดยหลักเกณฑ์ เงื่อนไขการอนุญาตขุดลอกร่องน้ำ เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ขุดลอกเพื่อประกอบการอนุญาตให้คูตทรายตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2556

2) การประกอบกิจการคูตทรายเป็น โรงงานลำดับที่ 3 (4) ซึ่งจัดเป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ตามบัญชีท้ายกระทรวง (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 คือ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อน จึงจะดำเนินการได้⁸ จึงต้องขออนุญาตประกอบกิจการ โรงงานจากกรม โรงงานอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. 2535 โดยมีข้อกำหนดและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

3) การคูตทรายในแม่น้ำลำคลองซึ่งเป็นป่าและอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานนั้น จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่ามีการก่อสร้าง แฝวถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า ซึ่งรวมถึงที่ดินที่อยู่ในแม่น้ำลำคลองนั้นหรือไม่ หากมีการดำเนินการที่มีลักษณะดังกล่าวก็จะต้องขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าจากกรมป่าไม้ ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484⁹

ปัญหาที่พบในทางปฏิบัติเนื่องจากระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้คูตทราย พ.ศ. 2546 ข้อ 17 กำหนดให้ก่อนที่จังหวัดจะออกใบอนุญาต ให้ตรวจสอบว่ามีใบอนุญาตจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องครบถ้วนแล้วหรือไม่ ถ้าเห็นว่าครบถ้วนแล้วให้จังหวัดออกใบอนุญาตตามแบบ ท.ด. 69 ก. ท้ายระเบียบฯ ซึ่งการประกอบกิจการคูตทรายจะต้องได้รับใบอนุญาตจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน ออกโดยกรมเจ้าท่า ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ออกโดยกรม โรงงานอุตสาหกรรม และใบอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่าออกโดยกรมป่าไม้ เช่นนี้ ทำให้การขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการคูตทรายเกิดความล่าช้า เป็นอุปสรรคต่อการประกอบกิจการคูตทราย และก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ขออนุญาตเกินสมควร

ดังนั้น ด้วยเหตุผลที่แสดงมาดังกล่าวข้างต้น การที่การประกอบกิจการคูตทรายต้องอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพของประชาชน และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม กระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เพราะต้องรอผลการพิจารณาของทางราชการก่อนที่จะดำเนินการใด ๆ ได้ ซึ่งกระบวนการพิจารณาอนุญาตใช้

⁷ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456. มาตรา 120.

⁸ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535. มาตรา 12.

⁹ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 121/2555 เรื่อง การขออนุญาตแฝวถางป่าในพื้นที่คูตทราย ในที่ดินของรัฐ.

เวลานานและมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก จึงทำให้ผู้ศึกษาต้องการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการขออนุญาตประกอบกิจการคูศทราย โดยวิจัยถึงปัญหาและอุปสรรค เพื่อหาแนวทางแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ประเภท หลักเกณฑ์ วิธีการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตประกอบกิจการคูศทราย
2. เพื่อศึกษากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตประกอบกิจการคูศทราย
3. เพื่อศึกษาการใช้ระบบอนุญาตและมาตรการอื่นแทนระบบอนุญาตในกฎหมายต่างประเทศ
4. สรุปและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหากฎหมายในการขออนุญาตประกอบกิจการคูศทราย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การประกอบกิจการคูศทรายมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ ทำให้ผู้ประกอบการต้องได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ ใบอนุญาตให้คูศทราย ออกโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน ออกโดยกรมเจ้าท่า ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ออกโดยกระทรวงอุตสาหกรรม และใบอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า ออกโดยกรมป่าไม้ ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรค การประกอบกิจการคูศทรายไม่อาจดำเนินการได้หรือไม่สะดวก อีกทั้งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม กระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการขออนุญาตประกอบกิจการคูศทราย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตประกอบกิจการดูทราย โดยศึกษาถึงแนวคิด ประเภท หลักเกณฑ์ วิธีการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตประกอบกิจการดูทราย กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตประกอบกิจการดูทราย รวมทั้งศึกษาระบบอนุญาตและมาตรการอื่นแทนระบบอนุญาตในกฎหมายต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการขออนุญาตประกอบกิจการดูทรายให้สามารถใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ใช้วิธีการค้นคว้าและวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยเก็บรวบรวมจากเอกสารในห้องสมุดและทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ได้แก่ ตำรา หนังสือ บทความวิชาการในวารสาร วิทยุ บทกฎหมาย ประกาศกระทรวง ระเบียบ และข้อกำหนดต่างๆที่เกี่ยวข้อง เอกสารประกอบการประชุม รายงานการประชุมของรัฐสภา หนังสือตอบข้อหารือ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้อง รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ รวมทั้งข้อมูลเอกสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จากนั้นนำมาแยกแยะเนื้อหาและสาระที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหา โดยวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) จนได้เป็นข้อสรุป แล้วนำมาอธิบายผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ด้วยวิธีการพรรณนา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงแนวคิด ประเภท หลักเกณฑ์ วิธีการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตประกอบกิจการดูทราย
2. เพื่อทราบถึงกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตประกอบกิจการดูทราย
3. เพื่อทราบถึงการไ้ระบบอนุญาตและมาตรการอื่นแทนระบบอนุญาตในกฎหมายต่างประเทศ
4. เพื่อเสนอแนะการพิจารณาแก้ไขปัญหากฎหมายในการขออนุญาตประกอบกิจการดูทราย