

บทที่ 3

กฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการขออนุญาตประกอบกิจการอุตสาหกรรม

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตประกอบกิจการอุตสาหกรรมมีหลายฉบับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้อุตสาหกรรม พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ประกอบระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้บุคคลออกเพื่อประกอบการอนุญาตให้อุตสาหกรรมตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2556 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 โดยต้องศึกษากฎเกณฑ์ทางกฎหมายทั้งหลายดังกล่าวเพื่อให้ทราบถึงขั้นตอนและวิธีปฏิบัติที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้น ๆ ว่าต้องดำเนินการอย่างไร

3.1 กฎเกณฑ์การขออนุญาตประกอบกิจการ

3.1.1 วิธีการขอใบอนุญาต

3.1.1.1 ใบอนุญาตอุตสาหกรรม

การขออนุญาตอุตสาหกรรม ผู้ขออนุญาตต้องยื่นคำขอตามแบบ ท.ค. 64 ท้ายระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้อุตสาหกรรม พ.ศ. 2546 พร้อมด้วยแผนที่ที่ดินบริเวณที่ขออนุญาตอุตสาหกรรมต่อนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ ส่วนอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่รัฐมนตรีประกาศยกเลิกรับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอตามความในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528¹ แล้ว ให้ผู้ประกอบการยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาแล้วแต่กรณี โดยผู้รับคำขอดังกล่าวจะดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง วัตถุประสงค์ และเหตุผลที่ขออนุญาตโดยละเอียดตามแบบ ท.ค. 66 ท้ายระเบียบ

¹ มาตรา 19 การปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าเขต นายอำเภอ หรือ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวปฏิบัติต่อไปพลางก่อน จนกว่ารัฐมนตรีจะได้ประกาศยกเลิกในราชกิจจานุเบกษาเป็นท้องที่ไป.

กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้คูศทราย พ.ศ. 2546 และในกรณีที่มีการขออนุญาตคูศทรายไปเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นใด ก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ ด้วย²

3.1.1.2 ใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน

การยื่นขออนุญาตขุดลอกตามข้อ 4 ของระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ขุดลอกเพื่อประกอบการอนุญาตให้คูศทรายตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2556 กำหนดให้ผู้ขออนุญาตยื่นคำขอตามแบบ ข.1 ท้ายระเบียบนี้ ที่สำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาในพื้นที่รับผิดชอบ แล้วแต่กรณี พร้อมด้วยเอกสารหลักฐาน ดังต่อไปนี้³

- 1) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้านของผู้ขออนุญาต
- 2) หนังสือมอบอำนาจพร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้านของผู้รับมอบอำนาจ ในกรณีที่มีการมอบอำนาจ
- 3) ในกรณีที่ผู้ขออนุญาตเป็นนิติบุคคลให้ยื่นคำขอพร้อมสำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนบริษัทที่มีอายุไม่เกิน 6 เดือน และสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้มีอำนาจลงนามผูกพันนิติบุคคล
- 4) แผนที่มาตราส่วน 1 : 2,000 แสดงแนวขอบเขตลำน้ำ ความลึกที่ท้องน้ำ (เทียบกับระดับตลิ่งหรือหุดหลักฐานของทางราชการ) สิ่งก่อสร้างสำคัญอื่น ๆ ขนาดขอบเขตที่ขออนุญาตจำนวน 3 ชุด โดยต้องเป็นแผนที่แสดงผลสำรวจไม่เกิน 6 เดือน ก่อนวันที่ยื่นขออนุญาต ทั้งนี้ ต้องมีวิศวกรผู้มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมสาขาวิศวกรรมโยธาตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพวิศวกรรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยวิศวกร ลงชื่อรับรองในแผนที่พร้อมแนบสำเนาใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมมาด้วย
- 5) รายละเอียดเครื่องมือ เครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ใช้ในการขุดลอก พร้อมด้วยสำเนาหลักฐานทางทะเบียนของเครื่องมือ เครื่องจักรและอุปกรณ์ดังกล่าว
- 6) หนังสือว่าจ้างผู้ทำการขุดลอก (ถ้ามี)
- 7) แผนที่แสดงบริเวณที่เทกองวัสดุที่ได้จากการขุดลอก
- 8) สำเนาหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดิน หรือหนังสือยินยอมจากเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินบริเวณการนำวัสดุนำมาเทกองไว้บนฝั่ง

² ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้คูศทราย พ.ศ. 2546. ข้อ 12.

³ ระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ขุดลอกเพื่อประกอบการอนุญาตให้คูศทรายตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2556. ข้อ 4.

9) หนังสือแสดงมติคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศุทราย (กพด.) หรือ คณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศุทรายประจำจังหวัด (อพด.) และเรื่องราวการขออนุญาตคูศุทรายซึ่งได้รับพิจารณาอนุญาตไว้แล้ว

3.1.1.3 ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน

การคูศุทรายเป็นโรงงานลำดับที่ 3 (4) สำหรับโรงงานทุกขนาดซึ่งจัดเป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กำหนดให้โรงงานจำพวกที่ 3 ต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8⁴

⁴ มาตรา 8 เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อให้โรงงานจำพวกใดจำพวกหนึ่งหรือทุกจำพวกตามมาตรา 7 ต้องปฏิบัติตามในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ตั้งของโรงงาน สภาพแวดล้อมของโรงงาน ลักษณะอาคารของโรงงาน หรือลักษณะภายในของโรงงาน

(2) กำหนดลักษณะ ประเภทหรือชนิดของเครื่องจักร เครื่องอุปกรณ์หรือสิ่งที่ต้องนำมาใช้ในการประกอบกิจการโรงงาน

(3) กำหนดให้มีคนงานซึ่งมีความรู้เฉพาะตามประเภท ชนิดหรือขนาดของโรงงาน เพื่อปฏิบัติหน้าที่หนึ่งหน้าที่ใดประจำโรงงาน

(4) กำหนดหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติ กรรมวิธีการผลิตและการจัดให้มีอุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใด เพื่อป้องกันหรือระงับหรือบรรเทาอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนที่อาจเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน

(5) กำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน

(6) กำหนดการจัดให้มีเอกสารที่จำเป็นประจำโรงงานเพื่อประโยชน์ในการควบคุมหรือตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย

(7) กำหนดข้อมูลที่เป็นเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงานที่ผู้ประกอบการโรงงานต้องแจ้งให้ทราบเป็นครั้งคราวหรือตามระยะเวลาที่กำหนดไว้

(8) กำหนดการอื่นใดเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในการดำเนินงานเพื่อป้องกัน หรือระงับหรือบรรเทาอันตราย หรือความเสียหายที่อาจเกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งจะกำหนดให้ยกเว้นโรงงานประเภท ชนิด หรือขนาดใด จากการต้องปฏิบัติในเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้ และกฎกระทรวงดังกล่าวจะสมควรกำหนดให้เรื่องที่เป็นรายละเอียดทางด้านเทคนิคหรือเป็นเรื่องที่ต้องเปลี่ยนแปลงรวดเร็วตามสภาพสังคม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็ได้.

ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว และประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา 32⁵ และห้ามมิให้ผู้ใดตั้งโรงงานก่อนได้รับใบอนุญาต ซึ่งกรณีที่ผู้ประกอบการกิจการอุตสาหกรรมประสงค์จะก่อตั้งโรงงานเพื่อประกอบกิจการอุตสาหกรรมในที่ดินของรัฐหรือที่สาธารณประโยชน์ เช่น แม่น้ำ ถ้าคลอง ผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องจัดเตรียมเอกสารแล้วยื่นต่อสำนักงานอุตสาหกรรมตามท้องที่ที่โรงงานตั้งอยู่ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับเอกสารแล้ว จะดำเนินการตรวจสอบสถานที่ขออนุญาตตั้งโรงงาน เพื่อตรวจสอบว่าทำเลที่ตั้งมีความเหมาะสมหรือไม่ หากมีความเหมาะสมไม่ขัดกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กรมโรงงานอุตสาหกรรมก็จะพิจารณาใบอนุญาตให้ผู้ขอ โดยเอกสารที่ใช้ประกอบการขอใบอนุญาตประกอบด้วย⁶

- 1) คำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน จำนวน 3 ชุด
- 2) แผนที่ที่ตั้งโรงงานและบริเวณใกล้เคียง พร้อมแสดงตำแหน่งพื้นที่ที่จะได้รับสัมปทานให้อุตสาหกรรมจากคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้อุตสาหกรรมประจำจังหวัด (กรณีเป็นการขออนุญาตอุตสาหกรรมในแม่น้ำภายในประเทศ) หรือคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้อุตสาหกรรม (กพค.) (กรณีเป็นการขออนุญาตอุตสาหกรรมในแม่น้ำระหว่างประเทศ)
- 3) แบบแปลนการติดตั้งเครื่องจักร และรายละเอียดเครื่องจักร
- 4) ใบอนุญาตใช้เรือจากกรมเจ้าท่า
- 5) สำเนาทะเบียนบ้านและบัตรประชาชนของผู้ขอรับอนุญาต แต่ถ้าผู้ขออนุญาตเป็นนิติบุคคล ต้องแนบสำเนาหลักฐานการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ซึ่งแสดงที่ตั้งสำนักงาน รายชื่อกรรมการหรือหุ้นส่วนผู้จัดการผู้มีอำนาจลงนาม พร้อมแสดงวัตถุประสงค์การอุตสาหกรรมด้วย

⁵ มาตรา 32 เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง ความปลอดภัยของประเทศหรือของสาธารณชน ให้รัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดจำนวนและขนาดของโรงงานแต่ละประเภทหรือชนิดที่จะให้ตั้งหรือขยาย หรือที่จะไม่ให้ตั้งหรือขยายในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง
- (2) กำหนดชนิด คุณภาพ อัตราส่วนของวัตถุดิบ แหล่งกำเนิดของวัตถุดิบและหรือปัจจัยหรือชนิดของพลังงานที่จะนำมาใช้หรือผลิตในโรงงาน
- (3) กำหนดชนิดหรือคุณภาพของผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในโรงงานที่จะให้ตั้งหรือขยาย
- (4) กำหนดให้นำผลผลิตของโรงงานที่จะให้ตั้งหรือขยายไปใช้ในอุตสาหกรรมบางประเภท หรือให้ส่งผลผลิตออกนอกราชอาณาจักรทั้งหมดหรือบางส่วน.

⁶ ชญานิศ เกิดจังหวัด. (2550). *มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการอุตสาหกรรม*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 39-43.

ทั้งนี้ ผู้ขออนุญาตจะต้องชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาต และรับใบอนุญาต เมื่อตั้งโรงงานเสร็จแล้วพร้อมจะประกอบกิจการได้แล้ว และผู้ขออนุญาตจะต้องแจ้งตามใบแจ้งการประกอบกิจการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนวันเริ่มประกอบกิจการ⁷

3.1.1.4 ใบอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า

บทนิยามคำว่า “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ประกอบกับบทนิยามคำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คำว่า “ป่า” หมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ซึ่งรวมไปถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ชายตลิ่ง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่เป็นที่ดินของรัฐ ดังนั้น “แม่น้ำ” ซึ่งพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายว่า ลำน้ำใหญ่ซึ่งเป็นที่รวมของลำธารทั้งปวง จึงเป็น “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ด้วย ดังนี้ ถ้าการคูศทรายในแม่น้ำลำคลองซึ่งเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ได้มีการก่อสร้าง แล้วยาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่า ก็จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ก่อน แม้ว่าการคูศทรายดังกล่าวจะได้รับการอนุญาตตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้คูศทราย พ.ศ. 2546 ที่ออกตามความในมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แล้วก็ตาม เนื่องจากมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติให้ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตตามประมวลกฎหมายที่ดินจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ด้วย⁸

โดยมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2518 บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใด ก่อสร้าง แล้วยาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะได้กระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558 ซึ่ง กำหนดให้การขออนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า ต้องมีวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้⁹

⁷ ชาญนิศ เกิดจังหวัด. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 6. หน้า 39-43.

⁸ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 121/2555 เรื่อง การขออนุญาตแล้วยางป่าในพื้นที่คูศทรายในที่ดินของรัฐ.

⁹ กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558. ข้อ 5.

1) เพื่อการสำรวจแร่ การทำเหมืองแร่ การขุดหาแร่รายย่อยและการร่อนแร่ การสร้างทางขนแร่ออกจากพื้นที่ประทานบัตร หรือกิจการอันเกี่ยวเนื่องกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่

2) เพื่อการสำรวจปิโตรเลียม การผลิตปิโตรเลียม การเก็บรักษา การขนส่ง หรือกิจการอันเกี่ยวเนื่องกับการสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

3) เพื่อการขุด เก็บ ซึ่งทราย ลูกแร่ หรือดิน ที่มีใช้การทำเหมืองแร่หรือการขุดหาแร่รายย่อย และการร่อนแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่

4) เพื่อการอยู่อาศัย หรือประกอบอาชีพเกษตรกรรม

5) เพื่อการปลูกป่าหรือการทำสวนป่า

6) เพื่อจัดเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ

7) เพื่อการเพาะเลี้ยงหรือขยายพันธุ์สัตว์ป่า

8) เพื่อสร้างศาสนสถาน

9) เพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ

10) เพื่อประโยชน์ในทางราชการ

ดังนั้น การคัดทรายจึงต้องขออนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า ตามข้อ 5 (3) ของกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558 ซึ่งผู้ประสงค์จะขออนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า จะต้องยื่นคำขออนุญาตต่ออธิบดีกรมป่าไม้ โดยระบุวัตถุประสงค์ในการขออนุญาตให้ชัดเจน พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานตามที่ระบุไว้ในแบบคำขอ และเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอจะออกใบรับคำขอให้แก่ผู้ขออนุญาตไว้เป็นหลักฐาน¹⁰

กรณีผู้ขออนุญาตเป็นบุคคลธรรมดาจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์หรือบรรลุนิติภาวะตามกฎหมาย มีสัญชาติไทย ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ และไม่เป็นบุคคลล้มละลาย กรณีผู้ขออนุญาตเป็นนิติบุคคลซึ่งไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ นิติบุคคลนั้นต้องจดทะเบียนในประเทศไทย และต้องไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าวโดยเฉพาะหรือเป็นส่วนใหญ่ ในกรณีที่นิติบุคคลนั้นมีผู้ถือหุ้นหรือผู้เป็นหุ้นส่วน ผู้ถือหุ้นหรือผู้เป็นหุ้นส่วนของนิติบุคคลนั้นต้องมีสัญชาติไทยเกินสองในสามของจำนวนผู้ถือหุ้นหรือผู้เป็นหุ้นส่วน โดยต้องถือหุ้นเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนหุ้นทั้งหมด และผู้มีอำนาจลงนามแทนนิติบุคคลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับกรณีผู้ขออนุญาตเป็นบุคคลธรรมดา¹¹

¹⁰ กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558. ข้อ 6.

¹¹ กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558. ข้อ 7.

3.1.2 หลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาต

3.1.2.1 ใบอนุญาตคูศุทราย

การพิจารณาอนุญาตให้คูศุทราย มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตโดยค้ำนึ่งถึง¹²

- 1) ในด้านวิชาการ เช่น ความเสียหายแก่สภาพตลิ่ง สภาพธรรมชาติของลำน้ำ
- 2) ในด้านการปกครอง เช่น ความเดือดร้อนของราษฎร ความเสียหายทางเศรษฐกิจ หรือทรัพยากรธรรมชาติ ให้ได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) แม่น้ำลำคลองแบ่งเขตแดนระหว่างประเทศ จะต้องดำเนินการโดยไม่กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

3.1.2.2 ใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน

การขุดลอกต้องไม่เป็นอุปสรรคหรือเป็นอันตรายต่อการการเดินเรือ หรือการพัฒนาการขนส่งทางน้ำ หรือการขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดินของกรมเจ้าท่า และการขุดลอกต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมทางน้ำ กรณีที่มีการนำเอาวัสดุที่ได้จากการขุดลอกไปใช้ประโยชน์ ให้ผู้รับอนุญาตดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย¹³

3.1.2.3 ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน

ผู้ประกอบการโรงงานจำพวกที่ 3 ต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยห้ามมิให้ผู้ใดตั้งโรงงานก่อนได้รับใบอนุญาต ในกรณีและผู้ขอรับใบอนุญาตร้องขอหนังสือรับรองก่อนออกใบอนุญาต ถ้าการพิจารณาเบื้องต้นเพียงพอที่จะอนุมัติในหลักการได้ ให้ผู้อนุญาตออกหนังสือรับรองโดยสงวนส่วนที่พิจารณาไม่แล้วเสร็จได้ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในการออกใบอนุญาตให้ผู้มีอำนาจอนุญาตพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 ประกาศของรัฐมนตรี ที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าวและประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา 32 ถ้ากรณีใดยังมีให้มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ให้พิจารณาโดยค้ำนึ่งถึงความปลอดภัยของบุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงานหรือเป็นกรณีที่ต้องปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา 32 ในการนี้จะกำหนดเงื่อนไขที่ผู้ประกอบการโรงงานจะต้องปฏิบัติเป็นพิเศษไว้ในใบอนุญาตก็ได้¹⁴

¹² ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้คูศุทราย พ.ศ. 2546. ข้อ 18.

¹³ ระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ขุดลอกเพื่อประกอบการอนุญาตให้คูศุทรายตาม มาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2556. ข้อ 5.

¹⁴ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535. มาตรา 12.

3.1.2.4 ใบอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า

กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558 ข้อ 12 กำหนดให้พื้นที่ที่จะพิจารณาอนุญาตได้ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

- 1) ไม่เป็นพื้นที่ป่าที่มีสภาพป่าไม้สมบูรณ์
- 2) ไม่เป็นพื้นที่ที่ควรรักษาไว้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า
- 3) ไม่เป็นพื้นที่ที่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดหลักเกณฑ์ห้ามใช้ประโยชน์ไว้เป็นการเฉพาะ

การเฉพาะ

นอกจากนี้ การอนุญาตให้ใช้พื้นที่เพื่อทำการขุด เก็บ ซึ่งทราย ลูกกรัง หรือดินที่มีใช้การทำเหมืองแร่ หรือการขุดหาแร่รายย่อยและการร่อนแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ พื้นที่ที่จะพิจารณาอนุญาตได้ ต้องไม่เป็นเขตพระราชฐาน ศาสนสถาน หรือ โบราณสถาน และต้องมีระยะห่างจากทางหลวงแผ่นดิน หรือทางหลวงพิเศษตามกฎหมาย ไม่น้อยกว่าห้าร้อยเมตร จากจุดกึ่งกลางของเขตทาง โดยพิจารณาอนุญาตในจำนวนพื้นที่ตามความจำเป็นและเหมาะสมได้ไม่เกินสิบไร่ และมีกำหนดระยะเวลาคราวละไม่เกินห้าปี¹⁵

3.1.3 ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาต

3.1.3.1 ใบอนุญาตคูศทราย

การประกอบกิจการคูศทรายในที่ดินของรัฐหรือในแม่น้ำนั้น ผู้ประกอบการจะดำเนินการคูศทรายได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่¹⁶ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่นี้หมายถึง พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตท้องที่จังหวัดนั้น ๆ¹⁷ โดยผู้พิจารณาอนุญาตตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้คูศทราย พ.ศ. 2546 กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ คูศทราย (กพด.) และ คณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศทรายประจำจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ คูศทราย (กพด.) แต่งตั้งขึ้น

3.1.3.1.1 คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศทราย (กพด.) ประกอบด้วย¹⁸

- 1) ปลัดกระทรวงมหาดไทย
- 2) อธิบดีกรมการปกครองหรือผู้แทน

¹⁵ กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558. ข้อ 15.

¹⁶ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้คูศทราย พ.ศ. 2546. ข้อ 11.

¹⁷ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 109/2538 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2538 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความใน มาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน.

¹⁸ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้คูศทราย พ.ศ. 2546. ข้อ 5.

- 3) อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหรือผู้แทน
- 4) อธิบดีกรมเจ้าท่าหรือผู้แทน
- 5) อธิบดีกรมชลประทานหรือผู้แทน
- 6) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้แทน
- 7) อธิบดีกรมที่ดินหรือผู้แทน
- 8) เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือผู้แทน
- 9) ผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตจังหวัดที่มีการขออนุญาตคูศูทรายหรือผู้แทน
- 10) ที่ปรึกษาด้านกฎหมายกระทรวงมหาดไทย
- 11) ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้แทน
- 12) ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม
- 13) ผู้แทนส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 14) ผู้อำนวยการสำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน
- 15) ผู้อำนวยการส่วนจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน
- 16) หัวหน้ากลุ่มจัดการที่ดินของรัฐ สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน
- 17) หัวหน้ากลุ่มงานจัดการที่ดินของรัฐ สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน

คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศูทราย (กพด.) มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการพิจารณาอนุญาตให้ทำการคูศูทรายเฉพาะในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร และเขตพื้นที่ระหว่างประเทศ ได้แก่ แม่น้ำโขง และแม่น้ำเมย เท่านั้น และมีหน้าที่พิจารณาแก้ไขปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องเกี่ยวกับการคูศูทราย รวมทั้งพิจารณาวางระเบียบข้อบังคับและแนวทางในการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการคูศูทราย และแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อมีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้คูศูทรายแทนคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศูทราย (กพด.) ได้ตามที่เห็นสมควรเพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตของคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศูทราย (กพด.) รวมไปถึงการเชิญผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง มาชี้แจงข้อเท็จจริงต่าง ๆ และพิจารณาในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคูศูทราย¹⁹ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศูทราย (กพด.) อาศัยอำนาจตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้คูศูทราย พ.ศ. 2546 ข้อ 6 (4) ได้มีคำสั่งแต่งตั้ง

¹⁹ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้คูศูทราย พ.ศ. 2546. ข้อ 6.

คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศทรายประจำจังหวัดในจังหวัดต่าง ๆ ขึ้น เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2546²⁰

3.1.3.1.2 คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศทรายประจำจังหวัด (อพค.) ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศทราย (กพค.) แต่งตั้งขึ้นนั้น ประกอบด้วย²¹

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัด
- 2) รองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้รับมอบหมาย
- 3) ปลัดจังหวัด
- 4) อัยการจังหวัดหรือผู้แทน
- 5) อุตสาหกรรมจังหวัดหรือผู้แทน
- 6) ผู้แทนกรมเจ้าท่า
- 7) ผู้แทนกรมชลประทาน
- 8) ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดหรือผู้แทน
- 9) นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ
- 10) ผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้แทน หรือผู้แทนคณะผู้บริหารท้องถิ่น ในเขตท้องที่

ที่มีการขออนุญาตให้คูศทราย

- 11) ผู้แทนสำนักงานสิ่งแวดล้อม
- 12) ผู้แทนส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 13) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด
- 14) หัวหน้าฝ่ายอำนวยการ สำนักงานที่ดินจังหวัด
- 15) หัวหน้ากลุ่มงานวิชาการที่ดิน หรือหัวหน้างานควบคุมและประสานงาน

สำนักงานที่ดินจังหวัด

คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศทรายประจำจังหวัด (อพค.) ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศทราย (กพค.) แต่งตั้งขึ้นนี้ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการขออนุญาตให้คูศทรายภายในจังหวัดแต่ละจังหวัด พิจารณาแก้ไขปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องและแก้ไขปัญหาร้องเรียนเกี่ยวกับการคูศทรายภายในจังหวัดที่ได้ดูแลรับผิดชอบ รวมถึงการดำเนินการอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศทราย (กพค.) มอบหมาย²²

²⁰ คำสั่งคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศทราย ที่ 1/2546 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2546 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศทรายประจำจังหวัด.

²¹ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้คูศทราย พ.ศ. 2546. ข้อ 8.

²² ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้คูศทรายพ.ศ. 2546. ข้อ 9.

การประชุมคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศุทราย (กพด.) และ คณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศุทรายประจำจังหวัดต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า กึ่งจำนวนของกรรมการทั้งหมดจึงเป็นองค์ประชุม ถ้าในการประชุมคราวใด ประธานกรรมการไม่ อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ กรรมการที่มาประชุมจะเลือกกรรมการด้วยกันคน หนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม โดยมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งมีเสียง หนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ประธานในที่ประชุมจะออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่ง เป็นเสียงชี้ขาด²³

หลังจากที่จังหวัดได้รับแจ้งมติที่ประชุมของคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศุทราย (กพด.) หรือคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศุทรายประจำจังหวัด ซึ่งพิจารณาอนุญาต แล้ว ก่อนที่จังหวัดจะออกใบอนุญาต จะต้องตรวจสอบก่อนว่ามีใบอนุญาตจากส่วนราชการที่ เกี่ยวข้องครบถ้วนแล้วหรือไม่ หากครบถ้วนแล้วจึงออกใบอนุญาตตามแบบ ท.ด. 69 ก. ท้าย ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้คูศุทราย พ.ศ. 2546 ภายในสามสิบวันนับแต่ วันที่จังหวัดได้รับแจ้งมติคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศุทราย (กพด.) หรือคณะอนุกรรมการ พิจารณาอนุญาตให้คูศุทรายประจำจังหวัด²⁴

3.1.3.2 ใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน

คำว่า “เจ้าท่า” ตามนิยามของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 หมายถึง อธิบดีกรมเจ้าท่าหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย โดยข้อ 6 ของระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ขุดลอกเพื่อประกอบการอนุญาตให้คูศุทรายตามมาตรา 9 แห่งประมวล กฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2556 กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ หรือ ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาในพื้นที่รับผิดชอบ แล้วแต่กรณี เป็นผู้พิจารณาออก ใบอนุญาต โดยถือปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้คูศุทรายโดย เครื่องจักร ซึ่งผู้อำนวยการสำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ หรือผู้อำนวยการสำนักงาน เจ้าท่าภูมิภาคสาขาในพื้นที่รับผิดชอบที่ออกใบอนุญาต สามารถกำหนดเงื่อนไขแบบท้ายใบอนุญาต ได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็น เช่น ให้ผู้รับอนุญาตต้องดำเนินการตามกฎหมายอื่นที่ เกี่ยวข้องให้ครบถ้วนถูกต้องด้วย²⁵

²³ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้คูศุทราย พ.ศ. 2546. ข้อ 7 และข้อ 10.

²⁴ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้คูศุทราย พ.ศ. 2546. ข้อ 17.

²⁵ ระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ขุดลอกเพื่อประกอบการอนุญาตให้คูศุทรายตาม มาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2556. ข้อ 7.

3.1.3.3 ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน

กรณีการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานมีกำลังแรงม้าเครื่องจักรรวมไม่เกิน 500 แรงม้า และประเภทของกิจการไม่มีมลภาวะ เป็นอำนาจของอุตสาหกรรมจังหวัดในการออกใบอนุญาต ส่วนกรณีที่การขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงานมีกำลังแรงม้าเครื่องจักรรวมเกิน 500 แรงม้า ต้องส่งเรื่องให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมพิจารณาอนุญาต²⁶

3.1.3.4 ใบอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า

อธิบดีกรมป่าไม้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาต²⁷ โดยต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานผลการตรวจสภาพป่า เว้นแต่มีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ขยายระยะเวลาออกไปได้ไม่เกินสามสิบวัน โดยอธิบดีกรมป่าไม้แจ้งเหตุผลและความจำเป็นในการขยายระยะเวลาเป็นหนังสือให้ผู้ขออนุญาตทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว การพิจารณาอนุญาตให้ทำประโยชน์ในเขตป่าที่รัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ ให้อธิบดีกรมป่าไม้รายงานความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานผลการตรวจสภาพป่า และให้อธิบดีกรมป่าไม้พิจารณาอนุญาตภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นชอบ การอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การพิจารณาอนุญาตจะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับทราบผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว²⁸

3.2 กฎเกณฑ์ด้านมาตรฐานการประกอบธุรกิจ

3.2.1 การต่ออายุใบอนุญาต

3.2.1.1 ใบอนุญาตคูคตทราย

ใบอนุญาตให้คูคตทรายมีกำหนดเวลาไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต หากผู้ที่ได้รับอนุญาตประสงค์จะต่ออายุใบอนุญาตจะต้องยื่นคำขอต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ซึ่งที่ดินที่ขออนุญาตคูคตทรายตั้งอยู่ ส่วนอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่

²⁶ กระทรวงอุตสาหกรรม. (ม.ป.ป.). *คู่มือมาตรฐานการปฏิบัติงานของสำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม*. กรุงเทพฯ: คณะทำงานการจัดทำคู่มือมาตรฐานการปฏิบัติงานของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด กระทรวงอุตสาหกรรม. หน้า 33.

²⁷ กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558. ข้อ 4.

²⁸ กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558. ข้อ 23.

รัฐมนตรีประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ตามความในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 แล้ว ให้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาแล้วแต่กรณี ก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน เมื่อได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตชุดทรายแล้วจะสามารถประกอบกิจการต่อไปได้จนกว่าจะได้รับคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตชุดทราย ซึ่งหากผู้ได้รับอนุญาตไม่ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตภายในเก้าสิบวันดังกล่าวแล้ว ถือว่าผู้ได้รับอนุญาตไม่ประสงค์จะขอต่อใบอนุญาต²⁹ และการขอต่ออายุใบอนุญาตชุดทรายจะต้องเป็นการขอต่ออายุใบอนุญาตในพื้นที่เดิมเท่านั้น โดยมีวิธีการและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาต เช่นเดียวกับการขออนุญาตชุดทรายเป็นรายใหม่

3.2.1.2 ใบอนุญาตชุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน

ใบอนุญาตชุดลอกร่องน้ำทางเรือเดินมีอายุคราวละไม่เกิน 6 เดือน นับจากวันที่ได้รับอนุญาต³⁰ กรณีขอต่อใบอนุญาตชุดลอกเพื่อประกอบการอนุญาตให้ชุดทรายตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แบ่งพิจารณาเป็น 2 กรณี ดังนี้³¹

1) กรณีที่ผู้ขออนุญาตเป็นรายเดิมที่เคยได้รับอนุญาตไว้แล้ว ประสงค์จะยื่นขออนุญาตชุดลอกร่องน้ำทางเรือเดินในพื้นที่เดิม และใบอนุญาตให้ชุดทรายของคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ชุดทรายประจำจังหวัด (อพต.) หรือคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ชุดทราย (กพต.) แล้วแต่กรณี ยังไม่สิ้นอายุ และผู้ขออนุญาตได้ปฏิบัติตามข้อ 5³² และข้อ 6³³ ของระเบียบ

²⁹ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ชุดทราย พ.ศ. 2546. ข้อ 26.

³⁰ ระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ชุดลอกเพื่อประกอบการอนุญาตให้ชุดทรายตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2556. ข้อ 9.

³¹ ระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ชุดลอกเพื่อประกอบการอนุญาตให้ชุดทรายตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2556. ข้อ 8.

³² ข้อ 5 หลักเกณฑ์การพิจารณา

5.1 การชุดลอกต้องไม่เป็นอุปสรรคหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือ หรือการพัฒนาการขนส่งทางน้ำ หรือการชุดลอกร่องน้ำทางเรือเดินของกรมเจ้าท่า

5.2 การชุดลอกต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมทางน้ำ

5.3 กรณีที่มีการนำเอาวัสดุที่ได้จากการชุดลอกไปใช้ประโยชน์ ให้ผู้รับอนุญาตดำเนินการตามกฎหมาย และระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย.

³³ ข้อ 6 ให้ผู้อำนวยการสำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาในพื้นที่รับผิดชอบ แล้วแต่กรณี เป็นผู้พิจารณาออกใบอนุญาต

กรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ขุดลอกเพื่อประกอบการอนุญาตให้คูตทรายตาม มาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2556 แล้ว ให้ผู้อำนวยการสำนักความปลอดภัยและ สิ่งแวดล้อมทางน้ำ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา แล้วแต่กรณี พิจารณาออก ใบอนุญาตให้ขุดลอกแก่ผู้ขออนุญาตต่อไป

2) กรณีผู้ขออนุญาตเป็นรายเดิมที่เคยได้รับอนุญาตไว้แล้ว ประสงค์จะยื่นขออนุญาต ขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดินในพื้นที่เดิม และใบอนุญาตให้คูตทรายยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาต่อ อายุของคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูตทรายประจำจังหวัด (อพค.) หรือคณะกรรมการ พิจารณาอนุญาตให้คูตทราย (กพค.) ผู้ขออนุญาตต้องยื่นขออนุญาตขุดลอกก่อนใบอนุญาตฉบับเดิม สิ้นอายุ 45 วัน และผู้ขออนุญาตได้ปฏิบัติตามข้อ 5 และข้อ 6 ของระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ขุดลอกเพื่อประกอบการอนุญาตให้คูตทรายตามมาตรา 9 แห่ง ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2556 แล้ว ให้ผู้อำนวยการสำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา แล้วแต่กรณี พิจารณาออกใบอนุญาตให้ขุดลอกโดย มิต้องรอผลการพิจารณาจาก อพค. หรือ กพค. แต่หากผลการพิจารณาของ อพค. หรือ กพค. มีมติไม่ ต่ออายุใบอนุญาตให้คูตทรายแก่ผู้ขออนุญาตนั้น ให้ผู้อำนวยการสำนักความปลอดภัยและ สิ่งแวดล้อมทางน้ำ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา ยกเลิกใบอนุญาตขุดลอกนับแต่ วันที่ทราบผลการพิจารณาดังกล่าว

3.2.1.3 ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน

มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ได้ยกเลิกมาตรา 14 และ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดให้ใบอนุญาตใช้ได้จนถึงวันสิ้นปี ปฏิทินแห่งปีที่ห้ามนับแต่ปีที่เริ่ม และการขอต่ออายุใบอนุญาต ให้ผู้รับใบอนุญาตยื่นคำขอก่อนวันที่ ใบอนุญาตสิ้นอายุ จึงส่งผลให้ผู้ประกอบการไม่ต้องขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงานอีกต่อไป

3.2.1.4 ใบอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า

เมื่อผู้ได้รับใบอนุญาตประสงค์จะขอต่ออายุใบอนุญาต ให้ยื่นคำขอต่ออธิบดีกรมป่า ไม้ พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานตามที่ระบุไว้ในแบบคำขอก่อนใบอนุญาตเดิมสิ้นอายุ โดยเจ้าหน้าที่ ผู้รับคำขอจะออกใบรับรองคำขอต่ออายุใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตไว้เป็นหลักฐาน เมื่อ ผู้ได้รับใบอนุญาตได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตแล้ว ผู้ได้รับใบอนุญาตสามารถทำประโยชน์ตามที่

ทั้งนี้ ในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ถือปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับการ อนุญาตให้คูตทรายโดยเคร่งครัด.

ได้รับใบอนุญาตต่อไปได้จนกว่าจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต³⁴ ซึ่งการอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต ให้กระทำโดยวิธีสลับหลังใบอนุญาตเดิมหรือจะออกใบอนุญาตให้ใหม่ก็ได้ โดยระบุคำว่า “ต่ออายุ” กำกับไว้ด้วย³⁵

ผู้ใดประสงค์จะขอรับ โอนใบอนุญาต ให้ยื่นคำขอต่ออธิบดีกรมป่าไม้ พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานตามที่ระบุไว้ในแบบคำขอ³⁶ ในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตตาย ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกของบุคคลดังกล่าวสามารถทำประโยชน์ในเขตป่าต่อไปได้ไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ได้รับใบอนุญาตตาย และหากทายาทหรือผู้จัดการมรดกของบุคคลดังกล่าวประสงค์จะทำประโยชน์ตามวัตถุประสงค์เดิมที่ได้รับอนุญาตไว้ต่อไปแทนผู้ได้รับใบอนุญาต ให้ยื่นคำขอรับโอนใบอนุญาตภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ได้รับใบอนุญาตตาย หากไม่ยื่นคำขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ถือว่าใบอนุญาตนั้นสิ้นสุดลง³⁷ และผู้รับโอนใบอนุญาตจะรับโอนไปซึ่งสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ได้รับใบอนุญาตเดิม³⁸

ในกรณีที่ใบอนุญาตชำรุด สูญหาย หรือถูกทำลาย ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตยื่นคำขอรับใบแทนใบอนุญาตต่ออธิบดีกรมป่าไม้ โดยส่งคืนใบอนุญาตฉบับเดิมที่ชำรุดหรือยื่นหลักฐานการแจ้งความกรณีสูญหายหรือถูกทำลาย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบและเสนอให้อธิบดีกรมป่าไม้พิจารณาออกใบแทนใบอนุญาตต่อไป³⁹

3.2.2 อัตราค่าธรรมเนียม

3.2.2.1 ใบอนุญาตคูคตราย

ผู้ประกอบการคูคตราย เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจะต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติจังหวัด แต่ต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายที่ดิน⁴⁰

นอกจากนี้ยังมีเงินประกันที่จังหวัดเรียกเก็บจากผู้ได้รับอนุญาตในวันที่จังหวัดออกใบอนุญาตให้คูคตรายตามจำนวนที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ เพื่อเป็นค่าชดใช้ความเสียหายที่เกิดจากผลของการคูคตราย เงินประกันให้เก็บรักษาไว้เป็นเวลาหนึ่งปี เพื่อเป็นค่า

³⁴ กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558. ข้อ 25.

³⁵ กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558. ข้อ 27.

³⁶ กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558. ข้อ 28.

³⁷ กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558. ข้อ 29.

³⁸ กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558. ข้อ 33.

³⁹ กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558. ข้อ 34.

⁴⁰ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้คูคตราย พ.ศ. 2546. ข้อ 29.

ชดใช้ความเสียหายและค่าปรับ ถ้าเงินประกันลดน้อยถอยลงไป เนื่องจากนำไปเป็นค่าชดใช้ความเสียหายหรือค่าปรับ ให้จังหวัดเรียกเงินเพิ่มจากผู้ประกอบการอุตสาหกรรมไว้ให้ครบเต็มตามจำนวน⁴¹ และเมื่อครบกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุแล้วให้คืนแก่ผู้ได้รับอนุญาต⁴²

3.2.2.2 ใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน⁴³

- 1) ค่าคำขอแบบ ข.1 ฉบับละ 1 บาท
- 2) ค่าพิจารณาตรวจสอบการขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดินครั้งละ 3,000 บาท
- 3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ขุดลอก 100 บาท

3.2.2.3 ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน⁴⁴

- 1) ค่าขอ ฉบับละ 100 บาท
- 2) ใบอนุญาต ฉบับละ 300,000 บาท
- 3) การอนุญาตให้ขยายโรงงานให้เป็นที่ไปตามอัตราใน (2)
- 4) การโอนใบอนุญาต ฉบับละ 5,000 บาท
- 5) ใบแทนใบอนุญาต ฉบับละ 5,000 บาท
- 6) การแจ้งกรณีได้รับยกเว้นการขยายโรงงาน หรือกรณีลดหรือเพิ่มเครื่องจักรแต่ไม่เข้าข่ายขยายโรงงาน หรือการเพิ่มเนื้อที่อาคารโรงงาน หรือการก่อสร้างอาคารโรงงานเพิ่มขึ้น ครั้งละ 15,000 บาท

- 7) ใบอนุญาตตรวจสอบหรือรับรอง ฉบับละ 5,000 บาท
- 8) การต่อใบอนุญาตตรวจสอบหรือรับรองให้เป็นที่ไปตามอัตราใน (7)
- 9) ใบแทนใบอนุญาตตรวจสอบหรือรับรอง ฉบับละ 500 บาท
- 10) ค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการโรงงาน ปีละ 100,000 บาท

3.2.2.4 ใบอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า⁴⁵

- 1) แบบพิมพ์คำขอ ฉบับละ 25 สตางค์
- 2) ใบอนุญาต ฉบับละ 5 บาท

⁴¹ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้อุตสาหกรรม พ.ศ. 2546 ข้อ 30.

⁴² ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้อุตสาหกรรม พ.ศ. 2546 ข้อ 32.

⁴³ ชฎานิส เกิดจังหวัด. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 6. หน้า 38.

⁴⁴ อัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562.

⁴⁵ อัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2518.

3) ใบแทนใบอนุญาตเท่ากับอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตนั้น แต่ไม่เกิน ฉบับละ 10 บาท

4) การโอนใบอนุญาตคิดครึ่งอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาต

3.3 กฎเกณฑ์ด้านการควบคุมและความรับผิดชอบ

3.3.1 กฎเกณฑ์ด้านการควบคุม

3.3.1.1 ใบอนุญาตคู่มือทราย

เมื่อมีการอนุญาตให้คู่มือทรายในท้องที่ใดแล้ว ให้จังหวัดประชุมชี้แจงหรือประกาศให้ราษฎรที่ตั้งบ้านเรือนอยู่บริเวณที่ได้มีการอนุญาตให้คู่มือทรายทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันออกใบอนุญาต เพื่อให้ทราบถึงมาตรการที่จังหวัดได้วางไว้เพื่อป้องกันและควบคุมมิให้การคู่มือทรายทำความเสียหายแก่ทรัพย์สินของราษฎร พร้อมทั้งแจ้งให้ราษฎรทราบด้วยว่า หากผู้ได้รับอนุญาตได้ทำการคู่มือทรายโดยฝ่าฝืนเงื่อนไขอาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตได้⁴⁶ และให้ผู้ได้รับอนุญาตจัดทำทุนหรือเครื่องหมายอื่นใด เพื่อแสดงขอบเขตที่ได้รับอนุญาตให้คู่มือทราย ให้ทราบตลอดระยะเวลาที่ทำการอยู่นั้น⁴⁷ โดยจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา จัดเจ้าหน้าที่ตรวจตรา ควบคุมดูแล ให้การดำเนินการคู่มือทรายเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัด⁴⁸

3.3.1.2 ใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน

การควบคุมดำเนินการ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการขุดลอก ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาในพื้นที่รับผิดชอบ หรือของสำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ แล้วแต่กรณี จำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน โดยมีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการขุดลอกให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต กรณีคณะกรรมการตรวจสอบการขุดลอก ตรวจพบว่าการขุดลอกไม่เป็นตามที่ได้รับอนุญาตหรือการขุดลอก จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพตลิ่งและสภาพลำน้ำอย่างรุนแรง ให้เสนอผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาในพื้นที่รับผิดชอบ หรือผู้อำนวยการสำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำที่ออกใบอนุญาต เพื่อให้ยกเลิกหรือเพิกถอนใบอนุญาต พร้อมดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดกฎหมายต่อไป

⁴⁶ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้คู่มือทราย พ.ศ. 2546. ข้อ 33.

⁴⁷ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้คู่มือทราย พ.ศ. 2546. ข้อ 35.

⁴⁸ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้คู่มือทราย พ.ศ. 2546. ข้อ 35.

3.3.1.3 ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน

ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดเงื่อนไขในการควบคุมกิจการโรงงาน ดังนี้

1) หากโรงงานประกอบกิจการอุตสาหกรรมหุุดดำเนินกิจการติดต่อกันเกินกว่าหนึ่งปี ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบภายใน 7 วัน นับตั้งแต่วันพ้นกำหนดหนึ่งปี⁴⁹

2) ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่พบว่า ผู้ประกอบกิจการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือประกอบกิจการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ใกล้เคียง ให้เจ้าหน้าที่สั่งระงับหรือแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด และถ้าผู้ประกอบกิจการโรงงานไม่ปรับปรุงแก้ไขให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งปิดโรงงานได้ และเพิกถอนใบอนุญาตด้วย⁵⁰

⁴⁹ มาตรา 33 ถ้าโรงงานจำพวกที่ 2 หรือโรงงานจำพวกที่ 3 หุุดดำเนินงานติดต่อกันเกินกว่าหนึ่งปี ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 หรือผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 แล้วแต่กรณี ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบภายในเจ็ดวัน นับแต่วันพ้นกำหนดหนึ่งปี

ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานตามวรรคหนึ่งประสงคจะประกอบกิจการโรงงานต่อไป ให้ดำเนินการตามแต่กรณี ดังนี้

(1) ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 ให้แจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อนเริ่มประกอบกิจการ

(2) ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 ต้องได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาตก่อนจึงจะประกอบกิจการโรงงานต่อไปได้

ในการอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 ต่อไปนั้น ถ้าผลการตรวจสอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ปรากฏว่าโรงงานและเครื่องจักรมีลักษณะถูกต้องตามมาตรา 8 และประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา 32 และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต ให้ผู้อนุญาตมีคำสั่งอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานต่อไปได้ หากมีกรณีที่ไม่ถูกต้อง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้แก้ไข ให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด เมื่อได้แก้ไขแล้ว ให้ผู้อนุญาตมีคำสั่งอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานต่อไปได้

การอุทธรณ์คำสั่งของผู้อนุญาตตามวรรคสาม ให้นำมาตรา 16 มาใช้บังคับโดยอนุโลม.

⁵⁰ มาตรา 37 ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่พบว่า ผู้ประกอบกิจการโรงงานผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือการประกอบกิจการโรงงานมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน หรือแก้ไขหรือปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดได้

ถ้าในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานไม่ปฏิบัติแก้ไขให้ถูกต้อง และมีเหตุสมควรที่ทางราชการจะเข้าไปดำเนินการแทน ผู้ประกอบกิจการต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายตามจำนวนที่จ่ายจริง รวมกับเบี้ยปรับในอัตราร้อยละ 30 ต่อปี ซึ่งถ้าเป็นการจัดการแก้ไขปัญหามลพิษหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโรงงาน ให้ขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินการ และให้ผู้ประกอบกิจการชดใช้เงินคืนกองทุนสิ่งแวดล้อมต่อไป⁵¹

3.3.1.4 ใบอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า

พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ดังต่อไปนี้⁵²

1) เมื่อปรากฏว่าผู้รับอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 กฎกระทรวง ข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการอนุญาต หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 จะสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน

2) เมื่อมีการฟ้องผู้รับอนุญาตต่อศาลว่าได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 จะสั่งพักใช้ใบอนุญาตไว้จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดก็ได้

เมื่อได้มีคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้พักใช้ใบอนุญาตแล้ว ผู้รับอนุญาตหมดสิทธิตามใบอนุญาตนั้นนับแต่วันทราบคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่จนกว่าจะครบกำหนดเวลาการพักใช้ใบอนุญาต หรือจนกว่ารัฐมนตรีจะสั่งให้เพิกถอนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาต⁵³

ในกรณีที่เห็นสมควร เมื่อได้รับอนุมัติจากปลัดกระทรวง หรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมาย ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจคุมมัดประทับตราเครื่องจักร เพื่อมิให้เครื่องจักรทำงานได้ในระหว่างการปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง.

⁵¹ มาตรา 42 ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 37 ถ้ามีเหตุที่ทางราชการสมควรเข้าไปดำเนินการแทน ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือมอบหมายให้บุคคลใด ๆ เข้าจัดการแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นได้ ในกรณีเช่นนี้ ผู้ประกอบกิจการโรงงานต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการเข้าจัดการนั้นตามจำนวนที่จ่ายจริงรวมกับเบี้ยปรับในอัตราร้อยละสามสิบต่อปีของเงินจำนวนดังกล่าว

ถ้าทางราชการได้เข้าไปจัดการแก้ไขปัญหามลพิษหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโรงงาน ให้ขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินการได้ และเมื่อได้รับเงินตามวรรคหนึ่งจากผู้ประกอบกิจการโรงงานแล้วให้ชดใช้เงินช่วยเหลือที่ได้รับมาคืนแก่กองทุนสิ่งแวดล้อมดังกล่าวต่อไป.

⁵² พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484. มาตรา 59.

3.3.2 กฎเกณฑ์ด้านความรับผิด

3.3.2.1 ใบอนุญาตคูศทราย

การประกอบกิจการคูศทรายในที่ดินของรัฐนั้น มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำ การใด ๆ ในที่ดินของรัฐ อันทำให้เสื่อมสภาพแก่ที่ดินหรือเป็นอันตรายต่อทรัพยากรในที่ดิน โดย บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งครอบคลุมถึงการประกอบกิจการคูศทรายด้วย ประมวล กฎหมายที่ดิน มาตรา 9 บัญญัติว่า ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดิน ของรัฐนั้น ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้ บุคคลใด เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า ทำด้วยประการใด ให้เป็น การทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวง ห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

พนักงานเจ้าหน้าที่⁵⁴ ตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คือ

1) อธิบดีกรมที่ดิน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับการอนุญาตระเบิดและข้อยหิน การขุดตัดดินลูกรัง หรือหินผุ ในบริเวณที่เขาหรือภูเขา และปริมาตรรอบที่เขาหรือภูเขา 40 เมตร ที่รัฐมนตรียังมีได้ประกาศกำหนดพื้นที่นั้น ให้เป็นแหล่งหินปูนหรือดินลูกรัง หรือหินผุเพื่อการ ก่อสร้าง

2) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตท้องที่จังหวัดสำหรับการ อนุญาต ดังนี้

(1) การระเบิดและข้อยหิน การขุดตัดดินลูกรังหรือหินผุ ในบริเวณที่รัฐมนตรี ได้ประกาศกำหนดพื้นที่นั้น เป็นแหล่งหินปูนหรือดินลูกรัง หรือหินผุ เพื่อการก่อสร้าง และในพื้นที่ นอกเขตเขาหรือภูเขา และปริมาตรรอบที่เขา หรือภูเขา 40 เมตร

(2) การขุดหรือคูศทราย การเก็บหินลอย การทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตราย แก่ทรัพยากรในดิน

(3) การเข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(4) การต่ออายุใบอนุญาต กรณีที่อธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้ อนุญาตไว้

การคูศทรายในที่ดินของรัฐจากแม่น้ำลำคลองเป็นการที่ผู้ประกอบกิจการคูศทราย รายใดจะเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรในที่ดินของรัฐซึ่งต้องได้รับอนุญาตจาก

⁵³ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484. มาตรา 60.

⁵⁴ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 109/2538 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2538 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความใน มาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน.

พนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อนจึงจะเข้าไปกระทำการอย่างใด ๆ ได้ และจะต้องไม่กระทำการเป็นอันตรายต่อทรัพยากรในที่ดินนั้นด้วย ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศกำหนดบริเวณที่หวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้บริเวณที่เขาหรือภูเขาและบริเวณทลรอบที่เขาหรือภูเขา 40 เมตร บริเวณแม่น้ำและลำคลอง และที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเฉพาะบริเวณที่เป็นที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ทุกแห่ง ทุกจังหวัด เป็นบริเวณที่หวงห้ามห้ามมิให้บุคคลใดทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่⁵⁵

ที่ดินใดก็ตามที่เป็นของรัฐ รวมถึงหิน กรวด ทราย ในที่ดินของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นพื้นดินหรือพื้นที่ลำนํ้า แม่นํ้า ย่อมถือเป็นบริเวณหวงห้ามมิให้เข้าไปกระทำการใด ๆ อันเป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ที่ดินนั้น หากบุคคลจะเข้าไปกระทำการใด ๆ เช่น ประกอบกิจการขุด ตัก คูตทราย ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว ต้องขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่มีอำนาจเกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาอนุญาตตามระเบียบหลักเกณฑ์เสียก่อน มิเช่นนั้นแล้วถือว่าเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 9 โดยมีบทกำหนดโทษในมาตรา 108 ทวิ⁵⁶ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมในประมวลกฎหมายที่ดินโดยประกาศของคณะปฏิวัติ การเข้าไปคูตทรายในแม่น้ำลำคลองอันถือเป็นที่ดินของรัฐนั้น จึงตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 ซึ่งผู้ประกอบการคูตทรายไม่สามารถเข้าไปดำเนินการได้โดยพลการ แต่จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงาน

⁵⁵ ประกาศกระทรวงมหาดไทย ฉบับลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2523 เรื่อง กำหนดบริเวณที่หวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน.

⁵⁶ มาตรา 108 ทวิ นับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 9 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดตามวรรคหนึ่งได้กระทำแก่ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดตามวรรคสองได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินกว่าห้าสิบไร่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่คำพิพากษาว่าผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรานี้ ศาลมีอำนาจสั่งในคำพิพากษาให้ผู้กระทำความผิด คนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทน และบริวารของผู้กระทำความผิดออกจากที่ดินนั้นด้วย

บรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดดังกล่าว ให้ริบเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมิใช่ถูกลดโทษตามคำพิพากษาหรือไม่.

เจ้าหน้าที่เสียก่อนจึงจะสามารถดำเนินการดูแลรักษาในพื้นที่ที่กำหนดไว้ได้ และต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ดูแลรักษา พ.ศ. 2546⁵⁷

3.3.2.2 ใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน

มาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 กำหนดให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแลรักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบและทะเลภายในน่านน้ำไทย ห้ามมิให้ผู้ใดขุดลอก แก้ไข หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาทและให้เจ้าท่าสั่งให้หยุดกระทำการดังกล่าว ซึ่งคำว่า “น่านน้ำไทย”⁵⁸ หมายความว่า บรรดาน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของราชอาณาจักรไทย และในกรณีตามมาตรา 17 มาตรา 119 มาตรา 119 ทวิ มาตรา 120 มาตรา 121 มาตรา 133 มาตรา 204 และมาตรา 220 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ให้หมายความรวมถึงน่านน้ำที่อยู่ในเขตต่อเนื่องของราชอาณาจักรไทยด้วย ดังนั้น การดำเนินการดูแลรักษา ทั้งแม่น้ำภายในประเทศและแม่น้ำระหว่างประเทศ จึงตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งมาตรา 120 ที่ต้องขออนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดินเพื่อการดูแลรักษาจากกรมเจ้าท่า

3.3.2.3 ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน

กรณีผู้ประกอบการโรงงานจำพวกที่ 3 กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยไม่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 12 วรรคหนึ่ง หรือตั้งโรงงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 12 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁵⁹

3.3.2.4 ใบอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า

กรณีมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พระพุทธศักราช 2484 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท ในกรณีที่มีคำพิพากษาชี้ขาดว่าบุคคลใดกระทำความผิด ถ้า

⁵⁷ ชฎานิส เกิดจังหวัด. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 6. หน้า 23 – 25.

⁵⁸ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2540. มาตรา 3.

⁵⁹ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535. มาตรา 50.

ปรากฏว่าบุคคลนั้นได้ยึดถือครอบครองป่าที่ตนได้กระทำความผิด ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดคนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทน และบริวารของผู้กระทำความผิด ออกไปจากป่านั้นได้ด้วย⁶⁰ บรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิด ให้ริบเสียทั้งสิ้นไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่⁶¹

3.4 การใช้ระบบอนุญาตและมาตรการอื่นแทนระบบอนุญาตในระบบกฎหมายต่างประเทศ

การประกอบกิจการอุตสาหกรรมในแม่น้ำซึ่งเป็นการดำเนินการในที่ดินของรัฐอาจมีผลกระทบหรือก่อความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ หน่วยงานของรัฐจึงกำหนดมาตรการควบคุมการดำเนินการไว้โดยใช้ “ระบบอนุญาต” ที่กำหนดให้ผู้ประกอบการจะดำเนินการอุตสาหกรรมได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งย่อมเป็นผลดีต่อการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ แต่ในอีกแง่หนึ่งระบบอนุญาตก็เป็นกลไกที่เป็นอุปสรรคต่อการทำธุรกิจและการลงทุนของผู้ประกอบการค่อนข้างมาก เพราะต้องรอผลการพิจารณาของทางราชการก่อนที่จะดำเนินการใด ๆ ได้ ซึ่งกระบวนการพิจารณาอนุญาตใช้เวลานาน มีขั้นตอนที่ยุ่งยากและมีความซ้ำซ้อน ต้องดำเนินการขออนุญาตถึง 4 หน่วยงานด้วยกัน ในบทนี้จึงได้ศึกษาถึงกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการใช้ระบบอนุญาตและมาตรการอื่นที่อาจนำมาใช้แทนระบบอนุญาต ได้แก่ ระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส และระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกา

3.4.1 การใช้ระบบอนุญาตและมาตรการอื่นแทนระบบอนุญาตในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส

3.4.1.1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการ

เสรีภาพในการประกอบกิจการของบุคคล (liberté d'entreprendre) ได้รับการรับรองไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) ข้อ 4 ที่บัญญัติถึงเสรีภาพของบุคคลไว้ว่า “เสรีภาพ คือ ความสามารถที่จะกระทำการใดก็ได้ที่ไม่ทำให้ผู้อื่นเดือดร้อน การใช้สิทธิตามธรรมชาติของบุคคลแต่ละคนจะมีข้อจำกัดก็แต่เฉพาะที่ยอมรับให้สมาชิกคนอื่น ๆ ของสังคมได้ใช้สิทธิเหล่านี้เช่นเดียวกัน ข้อจำกัดเช่นว่านี้จะกำหนดขึ้น

⁶⁰ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484. มาตรา 72 ตริ.

⁶¹ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484. มาตรา 74 ทวิ.

ได้ก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น” ทั้งนี้ ในปี ค.ศ. 1982 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil constitutionnel) ได้ยอมรับว่าเสรีภาพในการประกอบกิจการมีค่าบ่งคับระดับรัฐธรรมนูญโดยวินิจฉัยว่า “เสรีภาพตามข้อ 4 ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ซึ่งมีสาระเป็นการกระทำการใดก็ได้ที่ไม่ทำให้ผู้อื่นเดือดร้อนนั้น ย่อมไม่อาจจะห้ามรักษาไว้ได้ หากมีการกำหนดข้อจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการตามอำเภอใจและไม่ชอบ”⁶²

แม้ว่าเสรีภาพในการประกอบกิจการจะมีค่าบ่งคับระดับรัฐธรรมนูญ แต่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็ยอมรับว่า “เสรีภาพดังกล่าวหาได้มีลักษณะทั่วไปและเด็ดขาด แต่ต้องดำรงอยู่ในกรอบของหลักเกณฑ์การควบคุมที่กำหนดโดยกฎหมาย”⁶³ ดังนี้ ผู้ตรากฎหมายจึงชอบที่จะจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการได้ หากเป็นไปเพื่อเหตุผลเกี่ยวกับประโยชน์ของส่วนรวมหรือเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับ “ข้อเรียกร้องทางรัฐธรรมนูญ” นอกจากนี้ ข้อจำกัดที่กฎหมายกำหนดจะต้องมีความชัดเจนและแน่นอนด้วย หากเงื่อนไขในการพิจารณาอนุญาตไม่ชัดเจนแน่นอน ย่อมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้กฎหมายกำหนดหลักประกันขั้นพื้นฐานแก่พลเมืองในการใช้เสรีภาพสาธารณะ⁶⁴

3.4.1.2 รูปแบบของมาตรการในการควบคุมการประกอบกิจการ

กรณีที่มีการประกอบกิจการในเรื่องใดอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์ของส่วนรวม ความสงบเรียบร้อยสาธารณะ หรือประโยชน์ของบุคคลอื่น ผู้ตรากฎหมายชอบที่จะจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการนั้นได้ โดยอาจห้ามกิจการนั้นโดยเด็ดขาด (interdiction pure et simple) หรืออาจเป็นการห้าม โดยมีข้อยกเว้น (interdiction avec derogations) หรืออาจกำหนดมาตรการควบคุมการประกอบกิจการ ซึ่งมาตรการควบคุมในเรื่องต่าง ๆ มีรูปแบบที่หลากหลาย โดยมาตรการหลักได้แก่ การอนุญาต และการแจ้งก่อนดำเนินการ

1) การอนุญาต

การอนุญาต (autorisation) เป็นวิธีการที่รัฐยอมให้บุคคลดำเนินการในเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ต้องได้รับความยินยอมจากรัฐก่อน โดยออก “ใบอนุญาต” (ซึ่งส่วนใหญ่เรียกว่า “licence” หรือ “permis”) ให้แก่ผู้ได้รับอนุญาต ทั้งนี้กฎหมายอาจกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

⁶² Décision n 81-132 DC du 16 janvier 1982. อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2560). *การใช้ระบบอนุญาตและมาตรการอื่นแทนระบบอนุญาตในระบบกฎหมายต่างประเทศ*. รายงานการศึกษา. กรุงเทพฯ: คณะทำงานศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 8.

⁶³ Décision n 81-141 DC du 27 juillet 1982. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

⁶⁴ Décision n 2000-435 DC du 7 décembre 2000. อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 9.

“มีอำนาจผูกพัน”(compétences liées) ที่จะต้องอนุญาต หากผู้ขออนุญาตมีเงื่อนไขครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด หรือกฎหมายอาจกำหนดให้เจ้าหน้าที่มี “อำนาจดุลพินิจ” (pouvoir d’appréciation) ที่จะพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตก็ได้ แล้วแต่จะเห็นสมควร

ระบบอนุญาตเป็นมาตรการควบคุมที่เคร่งครัด เพราะผู้ยื่นคำขอจะเริ่มดำเนินการใด ๆ ได้ ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ การอนุญาตจึงเป็น “การควบคุมก่อนหน้า” (contrôle *a priori*) ที่ใช้กับการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบใหญ่หลวงต่อประโยชน์ของส่วนรวมโดยเฉพาะ ความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยและสุขอนามัยของประชาชน หรือสิ่งแวดล้อม⁶⁵

2) การแจ้งก่อนดำเนินการ

การแจ้งก่อนดำเนินการ (déclaration préalable à l’exercice d’une activité) เป็น มาตรการควบคุมอีกรูปแบบหนึ่งที่ใช้กันมาก โดยในส่วนของ การประกอบกิจการต่าง ๆ กฎหมายจะ กำหนดให้บุคคลที่ประสงค์จะประกอบกิจการต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้ทราบก่อน จึงจะ เริ่มประกอบกิจการนั้นได้ โดยทั่วไปแล้ว เมื่อมีการแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องออก “ใบรับแจ้ง” (récépissé) เพื่อเป็นหลักฐานให้แก่ผู้แจ้ง และผู้แจ้งย่อมมีสิทธิประกอบกิจการนับแต่เวลานั้น การ แจ้งจึงเป็นเพียงการ “ให้ข้อมูล” แก่ฝ่ายปกครองว่ามีการประกอบกิจการ ณ ที่ใด ใครเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อที่ฝ่ายปกครองจะได้ “สอดคล้องดูแล” การประกอบกิจการนั้นให้ถูกต้องตาม กฎหมายต่อไป อันเป็น “การควบคุมในภายหลัง” (contrôle *a posteriori*) นอกจากนี้ บางกรณี การ แจ้งอาจมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อมูลแก่บุคคลที่สามหรือประชาชนทั่วไปด้วย โดยกฎหมายอาจ กำหนดให้มีการประกาศใบรับแจ้ง โดยการพิมพ์เผยแพร่หรือปิดประกาศ และกำหนดถึงผลของการ ประกาศใบรับแจ้ง เช่น จะมีผลต่อการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้รับแจ้งหรือไม่ อย่างไร

อย่างไรก็ดี บางกรณี กฎหมายอาจบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจ ตรวจสอบก่อนออกใบรับแจ้งได้ เช่น ตรวจสอบว่าการแจ้งนั้นมีรายละเอียดครบถ้วนตามที่ กฎหมายกำหนดหรือไม่ หากไม่ครบถ้วน ก็อาจปฏิเสธไม่ออกใบรับแจ้งได้ และกรณีที่มีเหตุผล พิเศษ กฎหมายอาจบัญญัติให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจคัดค้านการแจ้ง (pouvoir d’opposition à la déclaration) ภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ด้วย ซึ่งจะมีผลคล้ายกับระบบอนุญาต เพราะการคัดค้าน การแจ้งจะมีผลทำให้ผู้แจ้งต้องหยุดประกอบกิจการ นอกจากนี้ กฎหมายอาจบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองมีอำนาจออกข้อกำหนดพิเศษให้ผู้แจ้งปฏิบัติตาม เช่น ในการควบคุมการประกอบ

⁶⁵สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 8-10.

กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมบางประเภท ผู้ว่าราชการจังหวัด (préfet) มีอำนาจออกข้อกำหนดให้ผู้แจ้งประกอบกิจการปฏิบัติตามได้⁶⁶

3.4.1.3 การลด-เล็กระบบอนุญาตโดยผู้ตรากฎหมาย

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส การลด-เล็กระบบอนุญาตในกฎหมายมีฐานคิดมาจากนโยบายลดความซับซ้อนของระบบราชการ (politique de simplification administrative) ที่เริ่มมีการดำเนินการอย่างจริงจังนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 โดยที่ระบบอนุญาตของทางราชการในหลายกรณีได้สร้างภาระและเป็นอุปสรรคแก่การประกอบธุรกิจของภาคเอกชนหรือการใช้ชีวิตของประชาชนทั่วไป รัฐบาลชุดต่าง ๆ จึงได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อยกเล็กระบบอนุญาตในเรื่องที่ไม่มีความจำเป็นและนำมาตรการควบคุมอื่นมาใช้แทนการอนุญาต โดยเฉพาะการแจ้งก่อนดำเนินการซึ่งเป็นกลไกที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลน้อยกว่าการอนุญาต⁶⁷

1) สภาพปัญหาที่เกิดจากระบบอนุญาตของทางราชการ

ปัญหาการใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายถือเป็นประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญในกรอบของการลดความซับซ้อนของระบบราชการ ในช่วงปี ค.ศ. 2004-2005 คณะกรรมการประสานงานเพื่อผู้ใช้บริการสาธารณะและการลดความซับซ้อนของทางราชการ (Délégation aux Usagers et aux Simplifications Administratives - DUSA) ซึ่งเป็นองค์กรที่รับผิดชอบประสานงานดำเนินงานของกระทรวงต่าง ๆ เกี่ยวกับการลดความซับซ้อนของทางราชการ รวมทั้งการยกร่างกฎหมายมอบอำนาจให้รัฐบาลตราข้อกำหนดเพื่อลดความซับซ้อนของกฎหมาย ได้มอบหมายให้บริษัทที่ปรึกษาหลายแห่งดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ต้นทุนที่เกิดจากกฎหมาย (coût de la réglementation) โดยเรื่องที่ทำให้เริ่มศึกษาเป็นลำดับแรก คือ ต้นทุนต่าง ๆ ที่เกิดจาก “ระบบอนุญาตของทางราชการ” (“autorisations administratives”) ซึ่งขณะนั้นมีอยู่รวมทั้งสิ้นกว่า 1,200 กระบวนงาน⁶⁸

การศึกษาของบริษัทที่ปรึกษาใช้เวลาประมาณ 18 เดือนและได้ให้ข้อสรุปที่น่าสนใจ โดย Daniel FIXARI และ Frédérique PALLEZ ผู้ช่วยคณะผู้ศึกษาวิจัยได้เปิดเผยผลการศึกษา สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้⁶⁹

⁶⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 11-12.

⁶⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 16.

⁶⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 17.

⁶⁹ FIXARI (D.) et PALLEZ (F.). (2007). “L’insoutenable légèreté de l’État – Une histoire de simplification administrative”, in Politiques et management public, vol 25, n 3, pp. 83-100. อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 17-18.

ประการที่หนึ่ง การขออนุญาตในแต่ละครั้งมีค่าใช้จ่ายคิดเป็นจำนวนเงินไม่มากนัก ส่วนใหญ่ไม่ก็พันยูโร หรืออาจจะน้อยกว่านั้น เช่น ไม่ก็ร้อยยูโร จะมีบางกรณีเท่านั้นที่ค่าใช้จ่ายมีจำนวนสูงเกินหนึ่งหมื่นยูโร หรือสูงถึงห้าหมื่นยูโรหรือหนึ่งแสนยูโร ดังนั้น โดยเฉลี่ยแล้วการขออนุญาตจึงมี “ต้นทุนต่อหน่วย” (coût unitaire) ค่อนข้างต่ำ อย่างไรก็ตาม ในการประเมินต้นทุนของการขออนุญาต จึงต้องคำนึงถึง “ความถี่” (fréquence) ในการขออนุญาตประกอบด้วย เพราะบางกรณี แม้ว่าต้นทุนต่อหน่วยในการขออนุญาตจะต่ำ แต่หากในรอบหนึ่งปีจะต้องมีการขอต่ออายุการขออนุญาตหลายครั้ง ต้นทุนรวมในแต่ละปีก็อาจจะกลายเป็นเงินจำนวนสูงก็ได้

ประการที่สอง สำหรับผู้ประกอบการธุรกิจที่เกี่ยวข้อง “ต้นทุนทางธุรการ” ซึ่งได้แก่ ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการขออนุญาต มิใช่ปัญหาที่น่าหนักใจ เพราะส่วนใหญ่คิดเป็นเงินจำนวนไม่มาก ซึ่งหากยกเลิกระบบอนุญาตไป ก็มิได้ช่วยประหยัดต้นทุนอย่างมีนัยสำคัญ แต่สิ่งที่ผู้ประกอบการธุรกิจเห็นว่าเป็น “ปัญหาใหญ่” ของระบบอนุญาต คือ ความล่าช้าในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ ความซับซ้อนของกระบวนการพิจารณาอนุญาต และปัญหาความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอนุญาต รวมทั้ง “ความรู้สึก” ที่ว่าบางที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจและไร้เหตุผล อย่างไรก็ดี ขณะเดียวกัน ผู้ประกอบการธุรกิจก็ยอมรับว่า ระบบอนุญาตยังคงเป็นสิ่งจำเป็น เพราะเป็นหลักประกันในการควบคุมกำกับกิจการต่าง ๆ ให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม รวมทั้งช่วยป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของส่วนรวม เช่น สุขอนามัยของประชาชน สิ่งแวดล้อม ฯลฯ

ผลการศึกษาข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าสิ่งที่ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ต้องการมิใช่การลดบทบาทในการควบคุมของรัฐผ่านระบบอนุญาต แต่คือปรับปรุงระบบการทำงานของภาครัฐให้รวดเร็ว เป็นกลาง และปกป้องคุ้มครองฝ่ายต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น สิ่งที่น่าสนใจอีกข้อหนึ่ง ก็คือ ปัญหาที่เกิดจากระบบอนุญาตมีความสลับซับซ้อน เพราะนอกจากต้นทุนที่เป็นค่าใช้จ่ายที่คิดเป็นตัวเงินได้แล้ว ยังมี “ต้นทุนแฝง” ที่เกิดจากความล่าช้าในการพิจารณาอนุญาต ซึ่งยากที่จะคำนวณออกมาเป็นตัวเงิน แต่อาจกระทบต่อผู้ประกอบการเป็นอย่างมาก เช่น การขาดรายได้ การเสียลูกค้า ความล่าช้าในการพัฒนานวัตกรรม หรือการเสียเปรียบคู่แข่งทางธุรกิจ⁷⁰

2) มาตรการทางกฎหมายในการลด-เลิกระบบอนุญาต

Renaud DE NOIX DE SAINT MARC รองประธานรัฐสภาแห่งรัฐได้เสนอให้ยกเลิกระบบอนุญาตในเรื่องที่หมดความจำเป็น โดยบางกรณีอาจไม่จำเป็นต้องมี มาตรการควบคุมใหม่มาแทนที่ระบบอนุญาต เพียงแต่บัญญัติบทกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำการฝ่าฝืนความสงบ

⁷⁰ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อังแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 17-18.

เปรียบหรือสาธารณะ ขณะที่กรณีอื่น ๆ อาจนำระบบแจ้งก่อนดำเนินการมาใช้แทนที่ระบบอนุญาต โดยอาจให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองคัดค้านการแจ้งได้ แต่ต้องคัดค้านโดยเร็วและอาศัยเหตุที่กำหนดไว้โดยเฉพาะเจาะจงเท่านั้น⁷¹ ทำนองเดียวกัน คณะทำงานศึกษาวิเคราะห์ต้นทุนและผลผลิตของบริการสาธารณะ (Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics) ก็ได้เสนอความเห็นว่า หนึ่งในมาตรการที่ถือเป็น “หัวใจ” ของการลดความซับซ้อนของระบบราชการ คือ การใช้ระบบแจ้งก่อนดำเนินการแทนที่การอนุญาตหรือการรับรองก่อนดำเนินการ⁷² ซึ่งการใช้ระบบแจ้งก่อนดำเนินการได้รับการยอมรับว่าเป็น “ทางเลือก” ที่พียงนำมาใช้แทนที่ระบบอนุญาตนั้น เป็นเพราะเอื้อต่อการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยบุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถประกอบธุรกิจ ประกอบวิชาชีพ หรือกระทำการอื่นใดได้โดยทันที เมื่อได้แจ้งต่อทางราชการ ไม่จำเป็นต้องรอผลการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ซึ่งอาจใช้เวลานาน และมีความเสี่ยงที่จะมีการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจหรือเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

ในการยกเลิกหรือผ่อนปรนมาตรการควบคุมต่าง ๆ รัฐบาลได้เลือกใช้วิธีการที่หลากหลาย กล่าวคือ บางกรณี ได้นำระบบแจ้งก่อนดำเนินการไปใช้แทนที่ระบบอนุญาต เช่น การกันเขตพื้นที่สำหรับปลูกป่าของบริษัทป่าไม้ ที่แต่เดิมต้องขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ก็เปลี่ยนเป็นให้แจ้งต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก่อนดำเนินการ โดยเจ้าหน้าที่อาจคัดค้านการแจ้งได้ภายในสองเดือนนับแต่มีการแจ้ง⁷³ หรือการจัดการแข่งม้าโดยบริษัทจัดการแข่งม้า เดิมกฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุญาตต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละปี ก็เปลี่ยนเป็นให้แจ้งต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับกำหนดการแข่งขันในรอบปีตามที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจคัดค้านการจัดการแข่งม้าตามที่ได้รับแจ้งได้ หากเห็นว่าฝ่า

⁷¹ DE NOIX DE SAINT MARC (R.). (1998). “Le silence de l’administration” ,in IFSA Droits et attentes des citoyens, Paris: La Documentation française. p.129. อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 18-19.

⁷² Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, La simplification du droit par ordonnances : effets de la loi du 2 juillet. (2003). Paris: La Documentation française.p. 25. อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 19.

⁷³ รัฐกำหนด ฉบับที่ 2014-1682 ลงวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ. 2015 (Ordonnance n 2015-1682 du 17 décembre 2015 portant simplification de certains régimes d’autorisation préalable et de déclaration des entreprises et des professionnels) มาตรา 1 ที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา L. 331-6 แห่งประมวลกฎหมายป่าไม้ (code forestier). อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 19-20.

ฟื้นต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง⁷⁴ นอกจากนี้ บางกรณี ได้นำระบบแจ้งและขึ้นบัญชีไปใช้ แทนการรับรองโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เช่น กรณีผู้ตรวจสอบสายพันธุ์ม้าและอูฐ ที่แต่เดิมต้อง ได้รับการรับรองจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (ซึ่งมีดุลพินิจที่จะรับรองหรือไม่รับรอง) ก็เปลี่ยนเป็น ให้แจ้งต่อเจ้าหน้าที่และให้เจ้าหน้าที่ขึ้นบัญชีไว้หากมีวุฒิการศึกษาหรือใบรับรองความรู้ ความสามารถตามที่กำหนดในรัฐกฤษฎีกา⁷⁵ และบางกรณี ได้ยกเลิกมาตรการควบคุมไปโดยไม่มี มาตรการควบคุมรูปแบบอื่น ๆ มาแทนที่ เช่น กรณีผู้ดูแลสถานออกกำลังกายและกีฬา ที่แต่เดิมต้อง แจ้งการประกอบกิจกรรมต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก่อน ปัจจุบันก็มีการยกเลิกระบบแจ้งไปแล้ว โดยไม่มีมาตรการอื่นมาแทนที่⁷⁶ หรือกรณีของกังหันลมผลิตไฟฟ้า (éoliennes) ซึ่งแต่เดิมกังหันลม ทุกประเภทอยู่ภายใต้มาตรการควบคุมที่ใช้บังคับแก่กิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (ทั้งนี้ เป็นไปตามรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 2010-788 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 2010 ว่าด้วยพันธกิจแห่งชาติ เพื่อสิ่งแวดล้อม⁷⁷) แต่ต่อมารัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 2011-984 ลงวันที่ 23 สิงหาคม ค.ศ. 2011 ที่แก้ไข เพิ่มเติมบัญชีกิจการควบคุมเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดให้มีมาตรการควบคุมเฉพาะกังหันลม ที่ตั้งอยู่บนบก (éoliennes terrestres) เพราะอาจมีเสียงดังรบกวนประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียงและมี ผลกระทบต่อทัศนียภาพ โดยมาตรการควบคุมอาจเป็นระบบอนุญาตหรือการแจ้งก่อนก่อสร้าง ขึ้นอยู่กับขนาดและกำลังผลิตของกังหันลม ส่วนกังหันลมที่ตั้งอยู่นอกชายฝั่งทะเล (éoliennes offshore)⁷⁸ ซึ่งไม่มีผลกระทบต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม ไม่อยู่ภายใต้มาตรการควบคุมใด ๆ อีก ต่อไป

⁷⁴ รัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 2017-932 ลงวันที่ 10 พฤษภาคม ค.ศ. 2017 ว่าด้วยมาตรการลดความซับซ้อนสำหรับผู้ ประกอบ ธุรกิจ (Décret n 2017-932 du 10 mai 2017 portant diverses mesures de simplification pour les entreprises). อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 20.

⁷⁵ รัฐกำหนด ฉบับที่ 2015-1682 ลงวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ. 2015 มาตรา 2 ที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา L 212-9 แห่ง ประมวลกฎหมายการเกษตรและการประมงน้ำเค็ม (code rural et de la pêche maritime). อ้างถึงใน สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 20.

⁷⁶ รัฐบัญญัติ ฉบับที่ 2014-1545 ลงวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 2014 (Loi n 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administrative). อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 20.

⁷⁷ Loi n 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. อ้างถึงใน สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 20.

⁷⁸ Décret n 2011-984 du 23 août 2011 modifiant la nomenclature des installations classes. อ้างถึงใน สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 20.

ส่วนเรื่องใดที่ยังจำเป็นต้องใช้ระบบอนุญาตอยู่ต่อไป รัฐบาลก็ดำเนินการทุกวิถีทางให้กระบวนการอนุญาตมีความสะดวกรวดเร็วและไม่เป็นภาระแก่ประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการวางหลักใหม่ที่ว่ากรณึ่งเฉยของฝ่ายปกครองมีผลเท่ากับเห็นชอบ (“ระบบอนุญาตโดยปริยาย”) การให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (guichets uniques) หรือการใช้ระบบติดต่อสื่อสารทางไกลด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ระหว่างประชาชนและหน่วยงานทางปกครอง (“téléprocédure”)⁷⁹ ถ้าสุดท้ายได้มีการปรับปรุงระบบอนุญาตในกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยรัฐกำหนด ฉบับที่ 2017-80 ลงวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 2017 ว่าด้วยการอนุญาตในด้านสิ่งแวดล้อม⁸⁰ บัญญัติให้มี “ระบบอนุญาตด้านสิ่งแวดล้อมแบบเดียวเบ็ดเสร็จ” (autorisation environnementale) ที่มีผลทางกฎหมายเป็นการอนุญาต การขึ้นทะเบียน การรับรอง การแจ้ง หรือการให้ความเห็นชอบตามที่กำหนดในกฎหมาย ฉบับต่าง ๆ กว่า 15 กระบวนงาน เช่น การอนุญาตให้ปล่อยก๊าซเรือนกระจก การรับรองให้กำจัดขยะ การรับรองให้ใช้สารคัดแต่งพันธุกรรม การอนุญาตให้ประกอบกิจการผลิตไฟฟ้า การอนุญาตให้แผ้วถางป่า ฯลฯ ระบบใบอนุญาตใบเดียวนี้จึงช่วยลดความซับซ้อนของระบบอนุญาตและลดภาระที่จะเกิดแก่ประชาชน ทั้งนี้ ก่อนที่จะมีการตรารัฐกำหนดฉบับดังกล่าว ได้มีการทดลองใช้ระบบใบอนุญาตด้านสิ่งแวดล้อมใบเดียวในบางเขตจังหวัดเป็นเวลาสามปีในระหว่างปี ค.ศ. 2014-2017 ซึ่งปรากฏผลเป็นที่น่าพอใจ รัฐบาลจึงตัดสินใจตรารัฐกำหนดให้ใช้ระบบดังกล่าวเป็นการทั่วไปและถาวร⁸¹

3.4.2 การใช้ระบบอนุญาตและมาตรการอื่นแทนระบบอนุญาตในระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกา

3.4.2.1 ขอบเขตของระบบอนุญาตในระดับต่าง ๆ

ในระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกาเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า รัฐบาลมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการกำกับดูแลและแทรกแซงกิจกรรมในสังคมของปัจเจกบุคคลและองค์กรเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยอาศัยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการใช้ระบบอนุญาต (licensure system) อย่างไรก็ดี ภายใต้รัฐธรรมนูญและระบบสหพันธรัฐของสหรัฐอเมริกา อำนาจกำกับดูแลดังกล่าวมีการแบ่งแยกกันค่อนข้างชัดเจนระหว่างรัฐบาลสหพันธรัฐ (federal government) กับ

⁷⁹ CLUZEL-MÉTAYER (L.) “La simplification administrative en France” , in AUBY (J.-B.), Droit compare de la procédure administrative – Comparative Law of Administrative Procedure, (Bruxelles : Bruylant, 2016), pp. 379 – 389. อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 20-21.

⁸⁰ Ordonnance n 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l’autorisation environnementale. อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 21.

⁸¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 21.

รัฐบาลมลรัฐ (state government) ซึ่งอำนาจของรัฐบาลสหพันธรัฐย่อมถูกจำกัดอยู่เฉพาะอำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้เป็นอำนาจของรัฐบาลสหพันธรัฐหรือที่รัฐธรรมนูญกำหนดห้ามรัฐบาลมลรัฐกระทำเท่านั้น⁸² นอกจากนี้ ภายใต้แต่ละมลรัฐ อาจมีการมอบอำนาจในการกำกับดูแลบางส่วนให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น (local government) ได้ ด้วยเหตุนี้ การอนุญาตของสหรัฐอเมริกาจึงอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ ได้แก่

1) ระดับสหพันธรัฐ

การอนุญาตในระดับสหพันธรัฐก็มีพื้นฐานมาจากบทบัญญัติว่าด้วยการพาณิชย์ (Commerce Clause)⁸³ กล่าวคือ รัฐสภาของเกรสมิอำนาจในการตรากฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสม (necessary and proper)⁸⁴ เพื่อประโยชน์ในกำกับดูแลการพาณิชย์ระหว่างมลรัฐหรือกับต่างประเทศหรือกับเผ่าอินเดียน โดยศาลสูงของสหรัฐอเมริกาได้วางบรรทัดฐานเอาไว้ตั้งแต่คดี Gibbons V. Ogden ในปี ค.ศ. 1824 เป็นต้นมาว่า อำนาจเช่นว่านั้นรวมถึงอำนาจในการกำกับดูแลโดยการอนุญาตด้วย นอกจากนี้ รัฐสภาของเกรสมิยังมีอำนาจในการตรากฎหมายเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตได้ โดยค่าธรรมเนียมดังกล่าวอยู่ในความหมายเป็น “ภาษี” (tax)⁸⁵ ตามบทบัญญัติว่าด้วยภาษีและการใช้จ่าย (Taxing and Spending Clause)⁸⁶ ด้วยเหตุนี้ ในปัจจุบันการอนุญาตของรัฐบาลสหพันธรัฐจึงมักจำกัดอยู่เฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการพาณิชย์ระหว่างมลรัฐต่าง ๆ หรือกับต่างประเทศ อาทิ การออกใบอนุญาตเกี่ยวกับอากาศยาน⁸⁷ หรือผู้รับจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ (freight forwarder)⁸⁸ ส่วนการอนุญาตในเรื่องอื่น ๆ นั้นย่อมเป็นอำนาจของรัฐบาลมลรัฐ

⁸² The Tenth Amendment to the United States Constitution. อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 47.

⁸³ United States Constitution, Article I, Section 8, Clause 3. อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 47.

⁸⁴ United States Constitution, Article I, Section 8, Clause 18. อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 47.

⁸⁵ Gibbons V. Ogden, 22 U.S. 1 (1834). อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 47.

⁸⁶ United States Constitution, Article I, Section 8, Clause 1. อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 47.

⁸⁷ 49 U.S.C. §41101. อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 47-48.

⁸⁸ 49 U.S.C. §1718 (a). อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 48.

2) ระดับมลรัฐ

รัฐบาลมลรัฐมีอำนาจในการกำกับดูแลเรื่องต่าง ๆ ที่ไม่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาหรือรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐนั้น โดยอยู่ภายใต้ของบังคับของอำนาจรัฐบาลสหพันธรัฐ ดังนั้น แม้รัฐบาลมลรัฐจะมีอำนาจที่กว้างขวางในการกำกับดูแลเรื่องที่อยู่ภายในอาณาเขตของมลรัฐตน แต่ก็ไม่อาจอาศัยอำนาจดังกล่าวในการออกใบอนุญาตที่จะก่อให้เกิดภาระต่อการใช้อำนาจของรัฐบาลสหพันธรัฐได้ เช่น อำนาจในการกำกับดูแลพาณิชย์ระหว่างมลรัฐ การกับรัฐต่างประเทศ และอำนาจในการทำหนังสือสัญญากับรัฐต่างประเทศ เป็นต้น⁸⁹

3) ระดับท้องถิ่น

รัฐบาลมลรัฐอาจตรากฎหมายเพื่อมอบอำนาจในการกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือสังคมบางประการให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ได้ โดยอำนาจที่มอบให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นต้องเป็นอำนาจที่ตนมีอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญ และรัฐบาลมลรัฐอาจกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ในการใช้อำนาจกำกับดูแลไว้ในกฎหมายเช่นว่านั้น ด้วยเหตุนี้ ในทางกลับกัน รัฐบาลท้องถิ่นจะใช้อำนาจกำกับดูแล ซึ่งรวมถึงการอนุญาตดังกล่าวได้ก็เฉพาะตามขอบเขตและเงื่อนไขที่มีการมอบอำนาจโดยรัฐบาลมลรัฐเท่านั้น โดยขอบเขตและเงื่อนไขดังกล่าวอาจแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐขึ้นอยู่กับบทบัญญัติแห่งกฎหมายและแนวคำพิพากษาของศาลในแต่ละมลรัฐ⁹⁰

3.4.2.2 มาตรฐานเบื้องต้นของการอนุญาต

นอกจากต้องพิจารณาของเขตอำนาจในการออกกฎหมายเกี่ยวกับใบอนุญาตของรัฐบาลลำดับต่าง ๆ แล้ว โดยที่การอนุญาตเป็นการใช้อำนาจรัฐ (police power) ในลักษณะที่เป็นมาตรการสั่งการและควบคุม (command-and-control measure) ซึ่งในหลายกรณีอาจกระทบต่อสิทธิตามรัฐธรรมนูญของบุคคลได้ ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอนุญาตจะต้องพิจารณามาตรฐานการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญเป็นปฐม ไม่ต่างจากการกำกับดูแลโดยรัฐประเภทอื่น อาทิ การพิจารณาเกี่ยวกับสุกนติกระบวนการ (Due Process of Law) การคุ้มครองอย่างเท่าเทียม (Equal Protection) และเสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพของสื่อ และเสรีภาพในการถือศาสนา เป็นต้น⁹¹

⁸⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 48.

⁹⁰ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 48.

⁹¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 49.

3.4.2.3 ความหมายและลักษณะของการอนุญาต

ในทางวิชาการของสหรัฐอเมริกา “การอนุญาต” (licensing) หมายถึง การที่หน่วยงานผู้มีอำนาจให้สิทธิหรือความยินยอมในการประกอบธุรกิจหรือกระทำการอย่างหนึ่งที่หากไม่มีการอนุญาตดังกล่าวจะเป็นการผิดกฎหมาย โดยองค์ประกอบสำคัญของการอนุญาตจะเกี่ยวข้องกับการกำหนดพฤติการณ์ที่สามารถอนุญาตให้ทำกิจกรรมต้องห้ามนั้นได้ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นหลัก และการอนุญาตจริงในแต่ละกรณี ซึ่งโดยทั่วไปเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร⁹² ในกรณีเช่นนี้ จะเห็นได้ว่าแม้ระบบอนุญาตจะมีลักษณะเป็นมาตรการสั่งการและควบคุมประเภทหนึ่งคล้ายกับการกำกับดูแลประเภทอื่น แต่ระบบอนุญาตก็มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากการกำกับดูแลประเภทอื่นอย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้

1) ระบบอนุญาตเป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดและต่อเนื่องระหว่างเอกชนกับหน่วยงานผู้กำกับดูแล ทำให้ทั้งสองฝ่ายอาจเกิดความสัมพันธ์ในรูปแบบทั้งความร่วมมือและการข่มขู่ระหว่างกันในระยะยาว

2) การอนุญาตมักเกี่ยวข้องกับกิจกรรมบางอย่างที่อาจถูกจำกัดไม่ให้กระทำ จึงจำเป็นต้องมีการประเมินอนาคตที่อาจเกิดขึ้นในตลาด การบังคับตามระบบอนุญาตจึงต้องพิจารณาทั้งข้อเท็จจริงและการวิเคราะห์ประเมินผลที่ซับซ้อน ทำให้การอนุญาตมีลักษณะคาบเกี่ยวระหว่างการสร้างกฎและการออกคำสั่งเฉพาะเรื่อง

3) การอนุญาตเป็น “ทรัพยากร” ที่จำกัด หน่วยงานผู้กำกับดูแลจึงต้องพิจารณาตัดสินใจดีข้อเสียระหว่างผู้ขออนุญาตหลายราย ซึ่งกระบวนการดังกล่าวอาจเป็นการตัดสินใจที่มีอคติได้⁹³

⁹² The Council of State Government, OCCUPATIONAL LICENSING LEGISLATION IN THE STATES, The Council of State Governments, 1952, p. 5. (“... the granting by some competent authority of a right or permission to carry on a business or do an act which would otherwise be illegal. The essential elements of licensing involve the stipulation of circumstances under which permission to perform an otherwise prohibited activity may be granted—largely a legislative function; and the actual granting of the permission in specific cases—generally an administrative responsibility.”) อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 49.

⁹³ Ronald Cass, et. Al., ADMINISTRATIVE LAW: CASES AND MATERIALS (4th Ed.), Aspen Publishers, 2006, pp. 745-746. อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 49-50.

3.4.2.4 การอนุญาตและมาตรการควบคุมรูปแบบอื่น ๆ

การอนุญาตเป็นมาตรการควบคุมรูปแบบหนึ่ง ซึ่งอาจสามารถแบ่งประเภทได้เป็น 3 ระดับ ได้แก่

1) การจดทะเบียน (registration)

การจดทะเบียนเป็นวิธีการควบคุมที่มีความเคร่งครัดต่ำ โดยเป็นการกำหนดให้บุคคลจดทะเบียนชื่อของตนลงในทะเบียนของทางราชการเมื่อต้องการเริ่มดำเนินกิจกรรมบางประเภท ซึ่งโดยปกติจะไม่มี การคัดกรองคุณสมบัติของบุคคลในกระบวนการจดทะเบียน และเมื่อจดทะเบียนแล้ว รัฐบาลจะไม่มีอำนาจในการปฏิเสธไม่ให้บุคคลดังกล่าวดำเนินกิจกรรมนั้นและผู้จดทะเบียนสามารถดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ ได้โดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาจากหน่วยงานผู้กำกับดูแล อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีอาจมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน ค่าธรรมเนียมตามระยะเวลา อีกทั้งอาจมีการให้ผู้จดทะเบียนส่งข้อมูลหรือเอกสารพื้นฐานบางประการ เช่น ที่อยู่หรือสถานที่ประกอบการ เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานผู้กำกับดูแลอาจยกเลิกการจดทะเบียนได้หากพบว่าผู้จดทะเบียนมีคุณสมบัติไม่ตรงกับที่กฎหมายกำหนด ส่งข้อมูลหรือเอกสารไม่ครบถ้วน หรือไม่ได้ชำระค่าธรรมเนียม⁹⁴

2) การรับรอง (certification)

การรับรองเป็นวิธีการควบคุมที่รัฐบาลหรือองค์กรที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลให้การรับรองคุณสมบัติของบุคคลในการดำเนินกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ก่อนแล้ว ไม่ว่าจะ เป็นโดยการทดสอบความรู้ การฝึกอบรม เป็นต้น โดยบุคคลที่ได้รับการรับรองจะมีสิทธิในการใช้ชื่อตำแหน่ง (right to title) อย่างใดอย่างหนึ่งได้ตามกฎหมายหรือข้อบังคับขององค์กรนั้น โดยอาจต้องชำระค่าธรรมเนียมหรือค่าสมาชิกตามระยะเวลาที่กำหนด อย่างไรก็ตาม การรับรองมิใช่เงื่อนไขในการทำกิจกรรมนั้น ๆ กล่าวคือ บุคคลที่ไม่ได้รับการรับรองยังคงมีสิทธิที่จะดำเนินกิจกรรมนั้นได้โดยไม่ผิดกฎหมาย เพียงแต่จะไม่ได้รับสิทธิในการใช้ชื่อตำแหน่งดังกล่าวเท่านั้น⁹⁵

3) การอนุญาต (licensure)

การอนุญาตเป็นวิธีการควบคุมที่มีความเคร่งครัดสูงที่สุด โดยบุคคลที่ต้องดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งต้องขอความเห็นชอบหรือขอรับใบอนุญาตจากรัฐบาลหรือองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายก่อน จึงจะสามารถดำเนินกิจกรรมเช่นนั้นได้ โดยในกระบวนการขออนุญาต

⁹⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 50.

⁹⁵ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 50-51.

นั้น ผู้ขออนุญาตจะต้องพิสูจน์ให้หน่วยงานผู้กำกับดูแลเห็นถึงเงื่อนไขหรือความเชี่ยวชาญชำนาญตามที่กฎหมายกำหนดก่อน ในขณะที่บุคคลที่ไม่ได้รับอนุญาตจะถูกห้ามไม่ให้ดำเนินกิจกรรมดังกล่าว และหากฝ่าฝืนข้อห้ามนั้น รัฐบาลมีอำนาจจะทำการลงโทษด้วยการปรับหรือจำคุกได้ตามที่กฎหมายกำหนด⁹⁶

3.4.2.5 แนวทางการใช้มาตรการทดแทนการอนุญาต

เนื่องจากระบบอนุญาตของสหรัฐอเมริกามีการแบ่งแยกอำนาจกันระหว่างสหพันธรัฐมลรัฐ และท้องถิ่นอย่างเคร่งครัด ทำให้เป็นไปได้ยากที่จะตรากฎหมายหรือกำหนดแนวทางการปฏิรูประบบอนุญาตทั้งระบบทั่วประเทศ อย่างไรก็ตามในบางด้านได้มีความพยายามจากองค์กรต่าง ๆ เพื่อทำการปฏิรูประบบอนุญาต โดยในทีนี้จะศึกษาเกี่ยวกับใบอนุญาตประกอบธุรกิจจากตัวอย่างการปฏิรูประบบใบอนุญาตประกอบธุรกิจของนครชิคาโก ดังนี้

1) สภาพปัญหา

ในช่วงปี ค.ศ. 2011 นครชิคาโกตระหนักถึงปัญหาความซับซ้อนของระบบใบอนุญาตประกอบธุรกิจในเมือง ที่ทำให้เกิดต้นทุนจำนวนมากกับผู้ประกอบการในเมือง โดยเฉพาะผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม โดยในขณะนั้นนครชิคาโกมีจำนวนใบอนุญาตประกอบธุรกิจจำนวน 117 ประเภท และก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายด้านค่าธรรมเนียมใบอนุญาตต่อธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมกว่า 10,000 แห่ง เป็นมูลค่าปีละกว่า 2 ล้านดอลลาร์สหรัฐ⁹⁷

จากการศึกษาของคณะทำงานของนายกเทศมนตรีนครชิคาโก พบว่าใบอนุญาตจำนวนมากเป็นใบอนุญาตที่มีมานานและไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน นอกจากนี้ใบอนุญาตบางประเภทยังถูกใช้อย่างผิดวัตถุประสงค์ กล่าวคือ หน่วยงานผู้กำกับดูแลใช้ระบบอนุญาตเป็นเพียงช่องทางในการติดตามข้อมูลทางธุรกิจเท่านั้น มิได้ใช้เป็นช่องทางในการปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะตามความมุ่งหมายที่ควรจะเป็น⁹⁸

2) แนวทางการปฏิรูป

นอกจากการนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามามีใช้ในการปฏิรูปเพื่อลดขั้นตอนและอำนวยความสะดวกในการขอใบอนุญาตแล้ว คณะทำงานยังได้ตราข้อบัญญัตินครชิคาโกเป็นการ

⁹⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 51.

⁹⁷ CHICAGO LICENSING AND PERMITTING REFORM, Harvard Kennedy School, ASH Center for Democratic Governance and Innovation, January 2015 (Online). Available: <http://datasmart.ash.harvard.edu/news/article/case-study-chicago-licensing-and-permitting-reform-647>. อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 54.

⁹⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 55.

เฉพาะเพื่อปฏิรูประบบใบอนุญาต มีแนวทางสำคัญ ได้แก่ การแบ่งประเภทใบอนุญาตใหม่ออกเป็น 3 ประเภท⁹⁹ ได้แก่

(1) ใบอนุญาตประกอบธุรกิจแบบจำกัด (Limited Business Licenses) ซึ่งเป็นใบอนุญาตทั่วไปที่ธุรกิจทุกประเภทต้องได้รับก่อนการประกอบธุรกิจในนครชิคาโก โดยใบอนุญาตดังกล่าวจะใช้ประโยชน์ในการเก็บภาษีและเป็นข้อมูลธุรกิจเป็นหลัก เช่น ธุรกิจขายปลีก ธุรกิจตัวแทน

(2) ใบอนุญาตประกอบธุรกิจที่ต้องกำกับดูแล (Regulated Business Licenses) ซึ่งเป็นใบอนุญาตสำหรับธุรกิจที่จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลในระดับปานกลาง เช่น ธุรกิจโรงแรม ธุรกิจซ่อมแซมในบ้าน ธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์

(3) ใบอนุญาตประกอบธุรกิจเฉพาะ (Specific Business Licenses) ซึ่งเป็นใบอนุญาตสำหรับธุรกิจที่ต้องมีการกำกับดูแลเป็นการเฉพาะ เช่น ธุรกิจขายสุรา ธุรกิจยาสูบ ธุรกิจนวด ธุรกิจดูแลเด็ก ธุรกิจดูแลสัตว์

นครชิคาโกได้ใช้การจัดกลุ่มใบอนุญาตข้างต้นเป็นฐานในการพิจารณาว่าควรยกเลิก ควบรวม หรือคงไว้ซึ่งใบอนุญาตประเภทใด โดยพิจารณาประกอบกับเป้าหมายที่ต้องการจะลดต้นทุนการบังคับใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจที่ไม่ได้เป็นปัญหากับประโยชน์สาธารณะมากนัก และทรมัณฑการการบังคับใช้ดังกล่าวให้แก่ธุรกิจที่มีความเสี่ยงจะก่อให้เกิดการหลอกลวง ผู้บริโภค การฉ้อโกง หรือการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม โดยเมื่อพิจารณาแล้วปรากฏผลว่า นครชิคาโกสามารถลดจำนวนใบอนุญาตจาก 117 ประเภท เหลือเพียง 49 ประเภท¹⁰⁰

นครชิคาโกยังลดภาระการขอใบอนุญาตโดยการกำหนดหลักเกณฑ์ไม่ให้ผู้ประกอบการต้องขอรับใบอนุญาตธุรกิจแบบจำกัดซึ่งเป็นใบอนุญาตทั่วไปซ้ำอีก หากผู้ประกอบการดังกล่าวได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจที่ต้องกำกับดูแลหรือใบอนุญาตประกอบธุรกิจเฉพาะแล้ว ทำให้ลดความจำเป็นในการขอใบอนุญาตซ้ำซ้อนหลายใบ นอกจากนี้ นครชิคาโกยังได้กำหนดใบอนุญาตประเภทใหม่ที่เรียกว่า “ใบอนุญาตธุรกิจที่เกิดขึ้นใหม่ (Emerging Business Permit)”¹⁰¹ เพื่อออกให้แก่ธุรกิจที่ไม่อาจจัดประเภทลงในขอบเขตของประเภทธุรกิจเดิมและอยู่ระหว่างการทดลองประกอบกิจการ โดยยังไม่อาจทราบได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อความปลอดภัยหรือประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ซึ่งใบอนุญาตประเภทนี้มีประโยชน์ในการลดความ

⁹⁹ Chicago Code, § 4-4-016. อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 55.

¹⁰⁰ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 55.

¹⁰¹ Chicago Code, § 4-4-022. อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 55.

จำเป็นที่ต้องสร้างใบอนุญาตประเภทใหม่ ๆ ขึ้น ทุกครั้งที่มีการเกิดประเภทใหม่เกิดขึ้น ทำให้นครชิคาโกสามารถรองรับความคิดสร้างสรรค์ทางธุรกิจได้ดียิ่งขึ้น¹⁰²

3) มาตรการทางเลือกอื่น

ในบริบทที่แตกต่างกัน ผู้กำหนดนโยบายอาจพิจารณาเลือกใช้มาตรการอื่น ๆ เพื่อเป็นทางเลือกทดแทนหรือประกอบกับมาตรการอื่นได้¹⁰³ ดังนี้

(1) การบังคับให้เปิดเผยข้อมูล ซึ่งอาจเหมาะสมในกรณีที่พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้บริโภคมีความสามารถตัดสินใจเลือกบริการที่มีคุณภาพได้เอง เช่น การบังคับให้เปิดเผยข้อมูลด้านโภชนาการแทนการเข้าไปควบคุมและอนุญาตเกี่ยวกับสูตรอาหาร

(2) การใช้กลไกตลาดเพื่อจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดแทนการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานผู้กำกับดูแล เช่น การใช้คาร์บอนเครดิต (carbon credit) แทนการใช้ใบอนุญาตด้านสิ่งแวดล้อม

(3) การใช้กฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าแทนการขยายขอบเขตการอนุญาต เพื่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการอันนำมาสู่การรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานของบริการบางประเภท

(4) การกำกับดูแลด้านราคา (price regulation) รวมทั้งการใช้ภาษีเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรม (corrective tax)

(5) การใช้โทษทางอาญาหรือโทษทางปกครองแทนการอนุญาต เช่น การเพิ่มโทษทางอาญาของความผิดฐานฆ่าผู้อื่นให้ถึงแก่ความตายแทนการขยายขอบเขตใบอนุญาตการถือครองอาวุธปืน เพื่อลดปัญหาความรุนแรงจากอาวุธปืน

3.4.2.6 การลดภาระในการขออนุญาต

ศูนย์วิจัยแอชเพื่อการปกครองและนวัตกรรมประชาธิปไตยได้ให้แนวทางการลดความซับซ้อนของระบบอนุญาตสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นไว้จำนวน 5 ข้อ¹⁰⁴ ได้แก่

1) ประกาศกระบวนการอนุญาตทางออนไลน์ โดยข้อมูลดังกล่าวรวมถึงข้อมูลเพื่อการติดต่อสอบถาม กำหนดเวลาสำหรับกระบวนการแต่ละขั้นตอน ค่าใช้จ่าย วิธีการที่ต้อง

¹⁰² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 55-56.

¹⁰³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 56.

¹⁰⁴ STREAMLINED PERMITTING & LICENSING, Ash Center for Democratic Governance and Innovation, Harvard Kennedy School (Online). Available: <http://datasmart.ash.harvard.edu/news/article/streamlined-permitting-licensing-599>. อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 56-57.

ดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ทั้งนี้ ข้อมูลที่ให้แก่ประชาชนควรเป็นข้อมูลระยะเวลาการพิจารณา เฉลี่ยตามความเป็นจริง

2) จัดตั้งศูนย์บริการร่วมด้านใบอนุญาต เพื่อประกาศข้อมูลใบอนุญาตต่าง ๆ ในที่เดียวกัน โดยควรมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานให้ทราบถึงกระบวนการกว้าง ๆ ในการขอรับใบอนุญาตประเภทอื่นที่ไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบของตน อีกทั้งควรมีการประกาศข้อมูลเป็นหลายภาษาเท่าที่จะสามารถทำได้

3) สร้างผู้ปฏิบัติงานให้เป็นผู้บริการลูกค้า และมีการประเมินผลผ่านระบบตัวชี้วัด และเสียงสะท้อนของผู้ใช้บริการ

4) เริ่มทดลองออกใบอนุญาตประเภทใหม่ให้ครอบคลุมเฉพาะธุรกิจหรือกิจกรรม ที่มีขอบเขตจำกัดก่อน แล้วหากได้ผลเป็นที่น่าพึงพอใจ จึงนำความคิดเห็นและเสียงตอบรับที่ได้รับ จากการทดลองออกใบอนุญาตประเภทใหม่นั้น ไปใช้ปรับปรุงและขยายขอบเขตไปให้กว้างขวาง และครอบคลุมกิจกรรมนั้น ๆ มากยิ่งขึ้น

5) จัดตั้งผู้ตรวจการซึ่งเป็นอิสระสำหรับธุรกิจขนาดย่อม เพื่อเป็นตัวแทนของ ธุรกิจในการให้คำแนะนำและสะท้อนความคิดเห็นไปยังหน่วยงานที่กำกับดูแล

3.5 วิเคราะห์เปรียบเทียบระบบอนุญาตในกฎหมายต่างประเทศกับกฎหมายไทย

มาตรการควบคุมในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกา มีรูปแบบที่หลากหลาย แยกย่อย แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับระบบกฎหมายและระบบราชการ โดยแยกเป็นสองประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่ มาตรการควบคุมก่อนหน้า และมาตรการควบคุมในภายหลัง มาตรการควบคุมก่อนหน้าเป็น กรณีที่รัฐตรวจสอบคุณสมบัติของบุคคลและการดำเนินการที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะพิจารณาให้สิทธิ ตามกฎหมายแก่บุคคล เช่น การอนุญาต การรับรอง หรือการขึ้นทะเบียน ซึ่งกฎหมายอาจกำหนดให้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการพิจารณาหรือไม่ก็ได้ ส่วนมาตรการควบคุมในภายหลัง เช่น ระบบแจ้งก่อนดำเนินการ เป็นกรณีที่รัฐยินยอมให้บุคคลดำเนินการตามความประสงค์ไปก่อนได้ และจะมีการตรวจสอบการดำเนินการนั้นในภายหลัง

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่ สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้า เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้ โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง รัฐพึงใช้ ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การ

ใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง¹⁰⁵

¹⁰⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 77 วรรคหนึ่งและวรรคสาม.