

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การประกอบธุรกิจโรงโม่หินเป็นธุรกิจภาคการผลิตที่ส่งผลต่อความต้องการด้านสาธารณูปโภค เช่น อุตสาหกรรมการก่อสร้างต่าง ๆ ทั้งโครงการของรัฐและเอกชน หากผู้ประกอบการโรงโม่หินทำการผลิตหินได้จำนวนมากและเพียงพอต่อความต้องการภายในประเทศก็จะช่วยลดภาระการนำเข้าหินอุตสาหกรรมจากต่างประเทศที่มีราคาสูงกว่าการผลิตได้ภายในประเทศและอาจเพิ่มมูลค่าการส่งออกแร่ที่ช่วยเพิ่มรายได้ให้กับประเทศจากการส่งออกแร่อีกด้วย โดยการที่ภาคเอกชนนำทรัพยากรแร่มาใช้ประโยชน์จะต้องเสียค่าภาคหลวงตอบแทนให้แก่รัฐ ซึ่งถือเป็นภาษีที่รัฐได้รับทางหนึ่งทำให้มีการนำภาษีนั้นไปพัฒนาประเทศต่อไป

แต่ทว่าภาคธุรกิจกลับไม่ได้รับการบริการที่ดีจากภาครัฐอันเนื่องมาจากปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมวัตถุระเบิด นอกจากผู้ประกอบการจะแบกรับความเสี่ยงในด้านการลงทุนแล้ว ในขั้นตอนการดำเนินการพบว่า มีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ มากมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาของกฎหมายเรื่องใบอนุญาตให้ซื้อ มี ใช้ซึ่งวัตถุระเบิด และใบอนุญาตมีซึ่งยุทธภัณฑ์ อันเป็นปัญหาสำคัญของผู้ประกอบการโรงโม่หิน เพราะผู้ประกอบการต้องทำการผลิตหินทุกวันและต้องติดต่อกับหน่วยงานราชการไปตลอดจนกว่าใบอนุญาตประทานบัตรจะสิ้นอายุ

ผู้ประกอบการโรงโม่หินต้องมีการใช้วัตถุระเบิดในการทำเหมืองแร่ภายในเขตประทานบัตรที่ได้รับ ถือเป็นการทำลายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรในบริเวณที่ได้มีการทำเหมืองนั้น แต่ฝ่ายผู้ประกอบการต่างก็มีการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย อาทิ การทำ EIA การขออนุญาตซื้อ มี ใช้วัตถุระเบิดในเหมืองแร่ และการขออนุญาตมีซึ่งยุทธภัณฑ์ เป็นต้น โดยผู้ประกอบการต่างก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และยังมีการจัดการด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่เริ่มมีการทำเหมือง เช่น การป้องกันฝุ่นละอองโดยการรดน้ำบนพื้นถนนตลอดเวลา ต่างก็มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและยังมีการใช้วัตถุระเบิดอย่างระมัดระวังในการระเบิดหินเพื่อให้เกิดความปลอดภัยต่อบุคคลและทรัพย์สินของประชาชนที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับพื้นที่ที่มีการทำเหมือง ตลอดจนมีการจัดทำแผนฟื้นฟูสภาพแวดล้อมอย่างต่อเนื่องภายหลังจากเลิกทำเหมืองไปแล้ว เป็นต้น

จากการวิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการโรงโม่หินเกี่ยวกับใบอนุญาตให้ซื้อ มี ใช้ซึ่งวัตถุประสงค์ และใบอนุญาตมีซึ่งยุทธภัณฑ์ ตามกฎหมายของประเทศไทย และจากการทำการเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศในบทที่ 4 เพื่อให้กฎหมายที่ใช้บังคับมีความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ปัญหาขั้นตอนการยื่นขออนุญาต

จากปัญหาที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับขั้นตอนการยื่นขออนุญาตต่อหน่วยราชการของประเทศไทยพบว่า ยังใช้ระบบยื่นเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่โดยตรง โดยใช้แบบฟอร์มใบอนุญาตแบบเดิมตั้งแต่มีการประกาศใช้กฎหมายที่ให้ใช้ใบอนุญาตมาจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าประเทศไทยจะมีระบบ Portal ของรัฐบาลกลางที่ชื่อว่า Thailand e-Government และมีกฎหมายกำหนดให้ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 มาตรา 6 ที่กำหนดให้การบริการประชาชนและการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกันต้องกระทำโดยใช้แพลตฟอร์มดิจิทัลกลางที่สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัลกำหนดด้วย จึงพบว่าประเทศไทยยังขาดการบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายอำนวยความสะดวก ดังกล่าว

จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติในมาตรา 6 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 นั้นสอดคล้องกับขั้นตอนการยื่นขออนุญาตของสาธารณรัฐอินเดีย แคนาดา และสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่ทุกประเทศจะมีระบบ Portal ซึ่งเป็นระบบกลางในการติดต่อระหว่างประชาชนและหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะสาธารณรัฐอินเดียนอกจากมีระบบ Portal ของรัฐบาลกลางแล้วยังมีระบบ Portal ของรัฐบาลแห่งรัฐ ในท้องถิ่นที่มีการทำเหมืองแร่ และยังมีระบบ e-Governance เช่น E-Seva (Andhra Pradesh) เพื่อเพิ่มช่องทางการอำนวยความสะดวกในการชำระค่าสาธารณูปโภค การออกไปรับรองใบอนุญาต และออกใบอนุญาต เป็นต้น

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรปรับปรุงขั้นตอนการยื่นขออนุญาตจากหน่วยงานราชการให้เป็นระบบ Online หรือเป็นระบบรัฐบาลดิจิทัล (e-Government) หรือระบบธรรมาภิบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Governance) เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ โดยปรับปรุงและพัฒนาจาก Thailand e-Government (<https://www.egov.go.th/th/index.php>) ที่มีอยู่แล้ว โดยให้เพิ่มช่องทางการยื่นขออนุญาต ชำระค่าธรรมเนียม และช่องทางยื่นอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงาน ได้เช่นเดียวกับระบบ Portal ของต่างประเทศ หรือกำหนดให้อำเภอแห่งท้องถิ่นที่มีการทำเหมืองแร่เปิดระบบให้บริการประชาชนผ่านช่องทางออนไลน์ของอำเภอ เช่นเดียวกับรัฐอัสสัมของสาธารณรัฐอินเดียที่มีเว็บไซต์ของรัฐท้องถิ่นที่มีการทำเหมืองโดยเฉพาะ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสตรวจสอบได้ นอกจากนี้ และเพิ่มความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจมากยิ่งขึ้น และเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 6 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562

5.2.2 ปัญหาอุปสรรคในการพิจารณาออกใบอนุญาต

แม้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยจะมีการพัฒนาเรื่องการอนุญาตจากหน่วยงานราชการเห็นได้จากพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ที่ต้องการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน แต่ตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 มาตรา 38 วรรคแรก และพระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530 มาตรา 15 วรรคแรก เป็นการบัญญัติห้ามบุคคลกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเกี่ยวกับวัตถุระเบิดเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจเสียก่อน แต่กฎหมายดังกล่าวก็มิได้มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้

ในทางปฏิบัติพบว่า การพิจารณาออกใบอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีระยะเวลาดำเนินการไม่น้อยกว่า 30 วัน รวมระยะเวลาในการพิจารณาออกใบอนุญาตจาก 2 กระทรวงเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 60 วัน (2 เดือน) ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ยาวนานและล่าช้า อีกทั้งการขอใบอนุญาตให้ซื้อ มี ใช้ซึ่งวัตถุระเบิด และใบอนุญาตมีซึ่งยุทธภัณฑ์ รวมถึงการขอต่ออายุใบอนุญาตจากหน่วยงานราชการตลอดเวลาเป็นกรณีที่สร้างภาระและไม่เอื้อประโยชน์ต่อผู้ประกอบการ นอกจากนี้ คำสั่งทางปกครองของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีผลผูกพันกับตัวหน้าที่ จึงส่งผลให้พนักงานเจ้าหน้าที่อาจใช้ดุลพินิจในทางที่ชอบด้วยกฎหมายหรือในทางที่มิชอบด้วยกฎหมายได้ ดังนั้น ผู้ประกอบการโรงโม่หินจึงได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจพิจารณาออกใบอนุญาต และไม่ว่าผู้ประกอบการจะได้กำไรหรือขาดทุนจากการประกอบกิจการก็ยังคงต้องจ่ายค่าภาคหลวงแก่รัฐ แต่ในทางตรงกันข้ามผู้ประกอบการกลับไม่ได้รับการบริการที่ดีจากภาครัฐทั้ง ๆ ที่ผู้ประกอบการต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการขอใบอนุญาตให้แก่รัฐ

เมื่อได้ศึกษากฎหมายของต่างประเทศ เช่น ในแคนาดา พบว่า คำขออนุญาตจะได้รับการตรวจสอบภายใน 30 วัน หลังจากได้รับคำขอ และตามกฎหมายของสาธารณรัฐประชาชนจีนแม้จะไม่มีกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาออกใบอนุญาตของผู้มีอำนาจไว้ แต่คำขอจะได้รับการพิจารณาโดยเร็วผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์เช่นเดียวกับประเทศแคนาดา โดยใบอนุญาตจะออกให้ภายใน 2 วันทำการหลังจากที่ผู้รับเหมาได้ดำเนินการตามข้อกำหนดการออกใบอนุญาตล่วงหน้า จึงควรนำแนวทางการพิจารณาออกใบอนุญาตของต่างประเทศมาปรับใช้กับการอนุญาตในการซื้อ การมี และการใช้วัตถุระเบิดตามกฎหมายไทย

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรปรับปรุงกฎหมาย มาตรา 38 ในหมวด 2 ของพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 และปรับปรุงกฎหมาย มาตรา 15 ในหมวด 3 ของพระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530 โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 77 วรรคสาม ที่วางหลักการไว้ว่า “รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่กำหนดหลักเกณฑ์ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง” โดยกำหนดระยะเวลาในการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการออกใบอนุญาตให้มีระยะเวลาที่แน่นอนและน้อยกว่า 60 วัน ตามปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการธุรกิจของผู้ประกอบการโรงโม่หิน โดยหากล่วงเลยกรอบระยะเวลาในการออกใบอนุญาตให้ถือว่าอนุญาตโดยปริยายตามมาตรการการลด-เลิกระบบอนุญาตในกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสในประการที่สี่ การปรับปรุงระบบอนุญาตให้มีความเรียบง่าย เช่น การวางหลักใหม่ที่ว่า การนิ่งเฉยของฝ่ายปกครองมีผลเท่ากับเห็นชอบหรือที่เรียกว่า “ระบบอนุญาตโดยปริยาย” (principe du silence valant acceptation)

5.2.3 ปัญหากำหนดอายุใบอนุญาต

เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมวัตถุระเบิดของประเทศไทยอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 และพระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530 จึงเห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวมีการบังคับใช้มาเป็นระยะเวลานาน และไม่มีมีการแก้ไขในเรื่องกำหนดอายุใบอนุญาตเกี่ยวกับวัตถุระเบิด ทำให้ใบอนุญาตมีอายุเพียง 1 ปี ตลอดมานับตั้งแต่มีการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว ทำให้ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน ประกอบกับภาคอุตสาหกรรมมีความต้องการใช้หินในภาคอุตสาหกรรมการก่อสร้างจำนวนมาก

ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขกำหนดอายุใบอนุญาตตาม มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 และแก้ไขมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530 โดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 77 วรรคแรก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ควรปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบประชาชน โดยกำหนดอายุใบอนุญาตยาวนานขึ้นเพราะผู้ประกอบการต้องใช้วัตถุระเบิดในการระเบิดหินทุกวัน ดังนั้น จึงควรแก้ไขใบอนุญาตเกี่ยวกับวัตถุระเบิดควรมีกำหนดอายุใบอนุญาตเท่ากับประธานบัตร (30 ปี) ตามที่ผู้ประกอบการ โรงโม่หินต้องการ เพื่อไม่เป็นการสร้างภาระแก่ผู้ประกอบการในการขออนุญาตและขอต่ออายุใบอนุญาตจากหน่วยงานราชการ

5.2.4 ปัญหาองค์การกำกับดูแลด้วยการออกใบอนุญาต

เนื่องจากกฎหมายควบคุมวัตถุระเบิดของประเทศไทยไม่มีการบัญญัติแยกวัตถุระเบิดภาคอุตสาหกรรม หรือวัตถุระเบิดพลเรือนออกจากวัตถุระเบิดทางทหารของกระทรวงกลาโหม ทำให้กองทัพเข้ามามีอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530 ผู้ประกอบการโรงโม่หินจึงต้องดำเนินการขออนุญาตมียุทธภัณฑ์จากกระทรวงกลาโหมด้วย จึงเห็นได้ว่า ผู้ประกอบการจะต้องมีใบอนุญาตในเรื่องเดียวกันถึง 2 ใบ เป็นความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการกำกับดูแลในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการ

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศทั้งสาธารณรัฐอินเดีย แคนาดา และสาธารณรัฐประชาชนจีน พบว่า ในแต่ละประเทศต่างมีการแยกกฎหมายที่ควบคุมวัตถุระเบิดออกจากกฎหมายควบคุมอาวุธหรืออาวุธปืน และมีหน่วยงานเดียวในการกำกับดูแลด้วยการพิจารณาออกใบอนุญาตเกี่ยวกับวัตถุระเบิด นอกจากนี้ ยังมีการแยกวัตถุระเบิดอุตสาหกรรมออกจากวัตถุระเบิดของกองทัพอย่างชัดเจน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีหน่วยงานหรือองค์กรเดียวในการพิจารณาออกใบอนุญาต ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย เนื่องจากเป็นหน่วยงานท้องถิ่นที่มีการทำเหมืองแร่ จึงเห็นควรแก้ไขมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530 ที่บัญญัติว่า พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่ (1) ยุทธภัณฑ์ของทางราชการทหารหรือตำรวจ โดยให้เพิ่มข้อความว่า “มิให้ใช้บังคับแก่ยุทธภัณฑ์ของอุตสาหกรรมภาคเอกชน” โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 77 วรรคแรก ในการแก้ไขกฎหมายและเพื่อป้องกันมิให้ผู้ประกอบการต้องเสียโอกาสและเสียเวลาในการไปดำเนินการติดต่อกับหน่วยงานราชการอันเนื่องมาจากความซ้ำซ้อนของหน่วยงานดังกล่าว

นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นควรกำหนดให้มีหน่วยงานธุรการ โดยกำหนดให้หน่วยงานของราชการหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นหน่วยงานธุรการที่มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับใบอนุญาตให้ซื้อ มี ใช้ซึ่งวัตถุระเบิด และใบอนุญาตมีซึ่งยุทธภัณฑ์โดยตรงที่ทำการรับเรื่องขออนุญาตและส่งเอกสารหลักฐานตามคำขอไปยังหน่วยงานต่าง ๆ แทนผู้ประกอบการ โดยเบื้องต้นผู้ประกอบการต้องยื่นขอใบอนุญาตประทานบัตรจากกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (กพร.) ก็ควรให้หน่วยงานดังกล่าวรับดำเนินการเกี่ยวกับใบอนุญาตวัตถุระเบิดแทนกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกลาโหม โดยรับดำเนินการเป็นหน่วยงานที่รับคำร้องขอใบอนุญาตและดำเนินการส่งเอกสารไปยังกระทรวงมหาดไทยและกลาโหมแทนผู้ประกอบการ จึงจะสอดคล้องกับแนวคิดรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่เป็นการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One Stop Service) ซึ่งจะทำให้ผู้ประกอบการไม่สับสนปัญหาในเรื่องตอนการขออนุญาตจากหน่วยงานของรัฐแบบเดิม และยังทำให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกลาโหมยังคงได้รับค่าธรรมเนียมและมีอำนาจกำกับดูแลวัตถุระเบิดต่อไป