

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการดำเนินธุรกิจของ ผู้ประกอบการโรงโม่หินเกี่ยวกับใบอนุญาตวัตถุประสงค์ที่ใช้ในการทำเหมืองแร่

ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับเหมืองแร่ โดยศึกษาถึงความหมายของแร่ ความหมายของหินและแร่หินอุตสาหกรรม ที่มาของการทำเหมืองแร่รวมทั้งแหล่งแร่ และเหมืองหินอุตสาหกรรม เพื่อศึกษาและมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ รวมทั้งประวัติความเป็นมา ความหมายของวัตถุประสงค์ ทฤษฎีวัตถุประสงค์ ประเภทของวัตถุประสงค์ และทฤษฎีการใช้วัตถุประสงค์ในเหมืองหิน เพื่อความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ที่นำไปใช้ในการทำเหมืองแร่

นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโรงโม่หิน โดยศึกษาถึงที่มาและความหมายของการประกอบธุรกิจโรงโม่หิน ประเภทของธุรกิจ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ ระบบสัมปทาน รวมทั้งการขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงโม่หินในประเทศไทย เพื่อศึกษาและมีความรู้ความเข้าใจในการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการโรงโม่หิน

ตลอดจนการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับดูแลว่าด้วยการออกใบอนุญาต โดยศึกษาถึงเจตนารมณ์และความหมายของกฎหมายควบคุมวัตถุประสงค์ การกระทำทางปกครอง ทฤษฎีอำนาจผูกพัน ทฤษฎีอำนาจดุลพินิจ หลักธรรมาภิบาล แนวคิดเกี่ยวกับระบบอนุญาต และแนวคิดรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อศึกษาและมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการขออนุญาตจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับเหมืองแร่

##### 2.1.1 ความหมายของแร่

คำว่า “แร่” มีความหมายที่แตกต่างกันไปไม่ว่าจะเป็นความหมายในทางธรณีวิทยา ความหมายตามพจนานุกรม หรือความหมายตามกฎหมาย ซึ่งอธิบายความหมายไว้ดังนี้

#### 2.1.1.1 ความหมายทางธรณีวิทยา

แร่ (Mineral) คือ ธาตุหรือสารประกอบทางเคมีของอนินทรีย์สารที่เกิดขึ้นเอง โดยธรรมชาติจากกระบวนการอนินทรีย์ มีส่วนประกอบทางเคมีและระบบผลึกที่ค่อนข้างจะแน่นอน บางครั้งให้นิยามสั้น ๆ ว่า แร่ คือ สารอนินทรีย์ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ<sup>1</sup>

#### 2.1.1.2 ความหมายตามพจนานุกรมศัพท์ธรณีวิทยา ฉบับราชบัณฑิตยสถาน

แร่ คือ ธาตุหรือสารประกอบอนินทรีย์ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ มีโครงสร้างภายในที่เป็นระเบียบ มีสูตรเคมีและสมบัติอื่น ๆ ที่แน่นอนหรือเปลี่ยนแปลงได้ในวงจำกัด เช่น ทองคำ (Au) ควอตซ์ (SiO<sub>2</sub>)<sup>2</sup>

#### 2.1.1.3 ความหมายตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554

แร่ คือ ธาตุหรือสารประกอบอนินทรีย์ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ มีสูตรเคมีและสมบัติอื่น ๆ ที่แน่นอนหรือเปลี่ยนแปลงได้ในวงจำกัดและนำมาถลุงได้ เช่น แร่ดีบุกนำมาถลุงได้โลหะดีบุก แร่ทองคำนำมาถลุงได้โลหะทองคำ<sup>3</sup>

#### 2.1.1.4 ความหมายตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ได้ให้นิยามไว้ในมาตรา 4 “แร่” หมายความว่า ทรัพยากรธรณีที่เป็นอนินทรีย์วัตถุ มีส่วนประกอบทางเคมีกับลักษณะทางฟิสิกส์แน่นอนหรือเปลี่ยนแปลงได้เล็กน้อยไม่ว่าจะต้องถลุงหรือหลอมก่อนใช้หรือไม่ และหมายรวมถึงถ่านหิน หินน้ำมัน หินอ่อน โลหะและตะกั่วที่ได้จากโลหกรรม น้ำเกลือใต้ดิน หินตามกฎกระทรวง กำหนดเป็นหินประดับหรือหินอุตสาหกรรมและดินหรือทรายตามที่กฎกระทรวงกำหนดเป็น ดินอุตสาหกรรมหรือทรายอุตสาหกรรม แต่ไม่รวมถึงน้ำ หรือเกลือสินเธาว์”

<sup>1</sup> สง่า ตั้งชวาล. (2541). *ธรณีวิศวกรรมขั้นพื้นฐาน* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 55.

<sup>2</sup> ราชบัณฑิตยสถาน. (2544). *พจนานุกรมศัพท์ธรณีวิทยา ฉบับราชบัณฑิตยสถาน* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์. หน้า 214.

<sup>3</sup> ราชบัณฑิตยสถาน. (2556). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554: เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 4 ธันวาคม 2554*. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์. หน้า 1022.

จากบทนิยามในพระราชบัญญัติดังกล่าว สรุปได้ว่า “แร่” ได้แก่

(1) ทรัพยากรธรณีที่เป็นอนินทรีย์วัตถุ หมายถึง แร่โลหะ<sup>4</sup> และแร่โลหะ<sup>5</sup> ไม่ว่าจะต้องถลุงหรือหลอมก่อนใช้หรือไม่ก็ตาม

(2) ถ่านหิน หินน้ำมัน หินอ่อน โลหะ และตะกั่วที่ได้จากโลหกรรม

(3) หินซึ่งกฎหมายกำหนดเป็นหินประดับ หรือหินอุตสาหกรรม ได้แก่ หินปูน หินดินดาน เป็นต้น<sup>6</sup>

(4) ดินหรือทราย ซึ่งกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นดินหรือทรายอุตสาหกรรม ได้แก่ ดินทนไฟ ดินเบา ดินขาว บอลล์เคลย์ ทรายแก้ว เป็นต้น<sup>7</sup>

#### 2.1.1.5 ความหมายตามกฎหมายต่างประเทศ

สาธารณรัฐอินเดียได้ให้นิยามของคำว่า “แร่” หมายถึง สารทั้งหมดที่สามารถหาได้จากพื้นโลกโดยการทำเหมืองขุดเจาะ ขุดลอกระบบไฮดรอลิกเหมืองหิน หรือโดยการดำเนินการอื่นใดและรวมถึงน้ำมันแร่ (ซึ่งรวมถึงก๊าซธรรมชาติและปิโตรเลียมด้วย)<sup>8</sup>

ออสเตรเลียตะวันตกได้ให้นิยามของคำว่า “แร่” หมายถึงแร่ธาตุที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติหรือสารที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติและแร่อาจจะอยู่ในรูปแบบของทราย กรวด ดิน หินปูน หินน้ำมัน หรือถ่านหิน<sup>9</sup>

แคนาดา มลรัฐออนแทรีโอ (Ontario) ให้นิยาม “แร่ธาตุ” หมายถึงแร่โลหะและโลหะที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติรวมทั้งถ่านหิน เกลือเหมืองหิน วัสดุจากหลุมทองและเงิน แร่และโลหะที่หายากและมีค่าทั้งหมดแต่ไม่รวมถึงทราย กรวด ฟิท ก๊าซหรือน้ำมัน<sup>10</sup>

<sup>4</sup> เป็นแร่ที่มีธาตุโลหะเป็นส่วนประกอบสำคัญ สามารถนำไปถลุงหรือแยกเอาโลหะในแร่มาใช้ประโยชน์ เช่น แร่ทองคำ ดีบุก สังกะสี เหล็ก เงิน และตะกั่ว เป็นต้น

<sup>5</sup> เป็นแร่ที่มีธาตุโลหะเป็นส่วนประกอบสำคัญ สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้โดยตรงหรือมีการปรับปรุงคุณภาพเล็กน้อย เช่น แร่ควอตซ์ ยิปซัม แคลไซต์ โดโลไมต์ แบไรต์ เฟลด์สปาร์ ฟลูออไรต์ เป็นต้น

<sup>6</sup> กฎกระทรวงกำหนดให้หินเป็นหินอุตสาหกรรม และดินหรือทรายเป็นดินอุตสาหกรรมหรือทรายอุตสาหกรรม พ.ศ. 2550 ข้อ 2 และข้อ 3.

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 4 และข้อ 5.

<sup>8</sup> The Mines Act, Chapter 1, Section 2(1) (1952). (IN).

<sup>9</sup> Offshore Minerals Act. Section 22 (1994). (AUS).

<sup>10</sup> Mining Act. Part 1. Section 1 (1) (1990). (Ca).

### 2.1.2 ความหมายของหินและแร่หินอุตสาหกรรม

หิน คือ สารแข็งประกอบเป็นเปลือกโลกหรือแผ่นดินทั่วโลก ทั้งที่เป็นพื้นทวีปต่าง ๆ และแผ่นดินใต้ทะเลและมหาสมุทร หรือมวลของแข็งที่ประกอบเป็นเปลือกโลกซึ่งเป็นส่วนชั้นนอกสุดของโลกหรือของแข็งที่ห่อหุ้มโลกไว้โดยรอบที่มองเห็นได้ เช่น ภูเขาที่มีลักษณะสูง ๆ ต่ำ ๆ

คำว่า “หิน” เป็นคำที่ใช้ในทางวิชาการเกี่ยวกับการเกิด คุณสมบัติ องค์ประกอบของแร่ในหิน ซึ่งหินส่วนใหญ่ประกอบด้วยแร่ควอตซ์กับเฟลด์สปาร์ และมีแร่อื่น ๆ ปนเล็กน้อย ซึ่งหากพิจารณาโดยทั่วไปอาจจัดเป็นหิน แต่ถ้าศึกษาอย่างละเอียดถึงลักษณะส่วนประกอบและคุณสมบัติอื่นก็ถือว่าเป็นแร่ หรืออาจหมายถึง ของแข็งที่ประกอบด้วยแร่ชนิดเดียวหรือหลายชนิดรวมตัวกันอยู่ตามธรรมชาติ ต่างจากคำว่า “stone” ที่หมายถึง “ก้อนหิน” ที่โดยทั่วไปใช้เรียกวาสดู สำหรับใช้ในการก่อสร้าง เช่น หินก้อน หินเกล็ด (aggregate)<sup>11</sup>

#### ความหมายของแร่หินอุตสาหกรรม

แร่จะมีลักษณะเป็นสารที่มีเนื้อเดียวกัน เกิดได้ทั้งเป็นก้อนแร่เพียงชนิดเดียว หรือเกิดร่วมกันภายในก้อนเดียวกัน สามารถพบแร่ได้ทั่วเปลือกโลกทั้งในหิน ดิน และทราย หรือกล่าวได้ว่า แร่เป็นส่วนประกอบของหิน ดิน และทราย แร่ที่เป็นส่วนประกอบในหิน ดิน ทราย นิยมเรียกว่า “แร่ประกอบหิน” ซึ่งใช้เป็นหลักจำแนกชนิดของหิน เช่น ควอตซ์ เฟลด์สปาร์ โอลิวีน ไมกา แอมฟิโบล ไพรอกซีน แคลไซต์

แต่ทั้งนี้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 กำหนดให้หินที่จะถือว่าเป็นแร่หินอุตสาหกรรมนั้นต้องเป็นหินที่ถูกกำหนดไว้ในกฎกระทรวงกำหนดให้หินเป็นหินประดับหรือหินอุตสาหกรรม และดินหรือทรายเป็นดินอุตสาหกรรมหรือทรายอุตสาหกรรม พ.ศ. 2550 เท่านั้น ซึ่งกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้หินกรวดมน หินกรวดเหลี่ยม หินแกรนิต หินชนวน หินทราเวอร์ดีน หินทราย หินนาคกระสวย หินไนส์ หินบะซอลต์ หินปูน และหินชนิดอื่นนอกจากหินข้างต้น ซึ่งมีปริมาณเพียงพอตามที่อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ประกาศกำหนด หรือซึ่งมีคุณภาพไม่เหมาะสมที่จะทำเป็นหินประดับเป็นหินอุตสาหกรรม

จึงอาจสรุปได้ว่า แร่หินอุตสาหกรรม หมายถึง มวลของแข็งที่มีแร่เป็นส่วนประกอบอยู่ใน ภายใน เช่น หินแกรนิตที่มีควอตซ์เป็นส่วนประกอบ หรือหินปูนที่มีแคลไซต์เป็นส่วนประกอบ และมีการนำหินนั้น ๆ มาใช้อุตสาหกรรม จึงมีการเรียกหินที่นิยมนำมาใช้ในภาคอุตสาหกรรมโดยรวม ๆ ว่า “หินอุตสาหกรรม”

<sup>11</sup> สภาการเหมืองแร่. (2539). หินอุตสาหกรรม. *รายงานวิชาการกรมทรัพยากรธรณี*. กรุงเทพฯ: กรมทรัพยากรธรณี. หน้า 2.

### 2.1.3 แหล่งหินอุตสาหกรรม

แหล่งหินอุตสาหกรรม (Rock Deposits) คือ พื้นที่ที่ได้รับการประกาศจากกระทรวงอุตสาหกรรมว่าเป็นแหล่งหิน ซึ่งพื้นที่ที่เป็นแหล่งหินส่วนใหญ่มักมีลักษณะเป็นภูเขา เนื่องจากการผลิตหินอุตสาหกรรมจำเป็นต้องใช้หินจำนวนมาก ภูเขาจึงเป็นแหล่งปัจจัยที่สำคัญต่อกระบวนการผลิตหินอุตสาหกรรมเพื่อป้อนเข้าสู่ตลาดแหล่งรับซื้อและโรงโม่หินในขั้นต่อไป

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้กำหนดแหล่งหินเพื่อการทำเหมืองหินอุตสาหกรรม โดยเร่งรัดการกำหนดแหล่งหินไปแล้ว จำนวน 320 แหล่ง ใน 53 จังหวัดทั่วประเทศ ปริมาณสำรองแหล่งหินประมาณ 8,000 ล้านตัน และได้มีการออกประทานบัตรทำเหมืองหินอุตสาหกรรมเพื่อการก่อสร้างทั่วประเทศรวม 400 แปลง ปริมาณสำรองประมาณ 3,000 ล้านตัน มีโรงโม่หินจำนวน 400 โรง กำลังการผลิต 290 ล้านตันต่อปี ในภาพรวมแหล่งหินที่กำหนดไว้แล้ว คาดว่าสามารถสนองความต้องการของประเทศไม่น้อยกว่า 20 ปี อย่างไรก็ตาม ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดแหล่งหินเพิ่มเติมสำหรับบางพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลจากแหล่งอื่น หรือพื้นที่ที่มีปริมาณสำรองแหล่งหินน้อยให้มีแหล่งหินอย่างเพียงพอกระจายอยู่ทุกภูมิภาคของประเทศ<sup>12</sup>

### 2.1.4 ที่มาของการทำเหมืองแร่

ประเทศไทยถือว่าแร่เป็นของรัฐ<sup>13</sup> ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การทำเหมืองแร่และการเก็บภาษีอากรดินบุกได้รับการสนับสนุนโดยเจ้าเมืองทางภาคใต้ การกำกับดูแลการทำเหมืองในอดีตไม่มีการออกกฎระเบียบและไม่มีองค์กรควบคุมกิจการเหมืองแร่โดยตรง การกำกับดูแลจึงกระทำโดยอาศัยอำนาจพระบรมราชโองการของพระเจ้าแผ่นดิน หรืออยู่ภายใต้ข้อกำหนดของเสนาบดีผู้รับผิดชอบควบคุมในพื้นที่นั้น ๆ ทำให้เกิดปัญหาการลักลอบทำเหมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต และในยุคนั้นเป็นยุคแห่งการค้าอาณานิคมของชนชาติตะวันตกจึงมีการเข้ามาขอสิทธิในการทำเหมืองแร่จากชาวต่างชาติ หากเกิดปัญหาในเรื่องการอนุญาตก็เกรงว่าชาวต่างชาติจะผนวกดินแดนประเทศไทยเข้าไปเป็นอาณานิคมได้ ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้จัดตั้งกรมราชโลหกิจและภูมิวิทยา (Royal Department of Mines and Geology) สังกัดกระทรวงเกษตรราชการ เป็นองค์กรควบคุมเกี่ยวกับการทำเหมือง

<sup>12</sup> ชัยวิทย์ อุณหศิริกุล, (2553). “อุตสาหกรรมเหมืองหินเพื่อการก่อสร้างภายใต้การกำกับดูแลของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่”. *อุตสาหกรรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่*, 9(1), หน้า 4.

<sup>13</sup> ประเทศที่ถือว่าแร่เป็นของรัฐ ได้แก่ จีน มองโกเลีย ปาปัวนิวกินี แคนาดา เยอรมัน มาดากัสการ์ อินโดนีเซีย และประเทศไทย.

เหมืองแร่เป็นส่วนราชการที่กำกับดูแลและบริหารจัดการการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ให้เหมาะสม โดยผู้เชี่ยวชาญและผู้ที่มีความรู้เฉพาะทาง<sup>14</sup> เพื่อเป็นการจัดระเบียบในการอยู่ร่วมกันของผู้มีอาชีพขุดแร่มิให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกันจึงได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยแร่ฉบับแรกได้แก่ พระราชบัญญัติการทำเหมือง ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) เป็นการจัดระบบเกี่ยวกับที่ดิน ผู้ขุดแร่ต้องจ่ายค่าภาคหลวงนำเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดิน เป็นต้น

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยแร่ฉบับที่ 2 ได้แก่ พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. 2461 เพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติการทำเหมือง ร.ศ. 120 ดังกล่าวโดยโครงสร้างของกฎหมายยังคงหลักการเดิมแต่แก้ไขถ้อยคำของกฎหมายให้มีความชัดเจนขึ้นและมีการเพิ่มรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติการ กำหนดขั้นตอนการสำรวจและทำเหมือง และมีระบบการอุทธรณ์ (90 วัน)

ต่อมา กฎหมายฉบับเดิมไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยแร่ ฉบับที่ 3 ได้แก่ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ตราขึ้นเพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. 2461 และที่แก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมด ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่าแร่เป็นของรัฐ แต่การสำรวจแร่หรือทำเหมืองในที่ใดแม้ที่ดินกรรมสิทธิ์ก็ควรได้รับอนุญาต กฎหมายฉบับนี้เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มความชัดเจนมากขึ้นในหลายด้าน ทั้งการควบคุมการสำรวจแร่ การทำเหมือง การประกอบธุรกิจแร่ การครอบครองแร่ การประกอบโลหกรรม การนำแร่เข้าหรือการส่งแร่ออกนอกราชอาณาจักร ตลอดจนการวางมาตรฐานทางด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการประกอบกิจการและให้ความสำคัญกับความปลอดภัยของแรงงาน นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 อยู่หลายครั้ง เช่น การเพิ่มหมวดเกี่ยวกับการอนุญาตอาชญาบัตรพิเศษสำหรับโครงการขนาดใหญ่ หมวดว่าด้วยน้ำเกลือใต้ดิน และหมวดว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำเหมือง เป็นต้น

อย่างไรก็ตามเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม บทบัญญัติในกฎหมายฉบับเดิมจึงยังไม่เหมาะสมกับกระแสโลกาภิวัตน์จึงมีการตราพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2560 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายแร่ในรูปแบบพระราชบัญญัติที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีการปรับปรุง

<sup>14</sup> ไพรัตน์ เตชะวิวัฒนาการ, รัชฎา รุจิพัฒน์พงศ์, เซาวลิตร์ ทองประดับ และ ชาตินัย ชูสาย. (2561). *ประมวลกฎหมายสำหรับการบริหารจัดการแร่ ตาม พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2560 (ฉบับพนักงานเจ้าหน้าที่): สำนักงานอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ เขต 1, กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่*. หน้า 8-9. น.ป.ท.

ด้านนโยบายในการบริหารจัดการแร่ การกำหนดหลักประกันและบทลงโทษ กำหนดขั้นตอน การดำเนินงานต่าง ๆ โดยรัฐมีหน้าที่บริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุดภายใต้ดุลยภาพ ด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม<sup>15</sup> นอกจากนี้ให้มีการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างรัฐ (จัดเก็บ ภาษีค่าภาคหลวง) ผู้ประกอบการ ได้ประโยชน์จากการขุดแร่และชุมชนในท้องถิ่นที่มีการทำเหมืองแร่ ก็ต้องได้รับผลประโยชน์<sup>16</sup>

### 2.1.5 เหมืองหินอุตสาหกรรม

การเปลี่ยนแปลงการระเบิดและย่อยหินมาเป็นการทำเหมืองหิน ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มีผลตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2539 เนื่องจากแต่เดิมการผลิตหินก่อสร้างจะใช้การเจาะระเบิด หน้าผาจากภูเขา ซึ่งอนุญาตให้ระเบิดย่อยหินในพื้นที่เพียง 5 ไร่ โดยมีอายุการอนุญาต 3 ปี ต่อมา มีการผลิตหินโดยการ โหนเชือกเจาะระเบิดเป็นวิธีการที่อันตรายต่อผู้ปฏิบัติงาน นอกจากนี้ มีการดำเนินงานโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น ระเบิดและย่อยหินนอกพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตหรือ ดำเนินการโดยไม่รับอนุญาตจากหน่วยงานใด เป็นต้น

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ได้ให้ความหมายของการ “ทำเหมืองหิน” หมายความว่า การกระทำแก่พื้นที่ไม่ว่าจะเป็นที่บกหรือที่น้ำเพื่อให้ได้มาซึ่งแร่ด้วยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ รัฐมนตรีประกาศกำหนด แต่ไม่รวมถึงการขุดหาแร่รายย่อยและการร่อนแร่<sup>17</sup> ซึ่งหินอุตสาหกรรม ได้แก่ หินกรวดมน หินกรวดเหลี่ยม หินแกรนิต หินชนวน หินทรายเวอร์ทีน หินทราย หินนาค กระสวย หินไนส์ หินบะซอลต์ สำหรับการทำให้เหมืองหินประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่เป็น แหล่งหินอุตสาหกรรม และส่วนของโรงโม่หิน<sup>18</sup>

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า เหมืองหินอุตสาหกรรมเป็นการกระทำแก่พื้นที่ไม่ว่าจะเป็น ที่บกหรือที่น้ำเพื่อให้ได้มาซึ่งแร่ด้วยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในเขตประทานบัตร โดยมีการใช้ วัตถุระเบิดในการระเบิดย่อยหิน

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560. มาตรา 7.

<sup>16</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 57.

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560. มาตรา 4.

<sup>18</sup> นรเชษฐ ชุนทองเพชร. (2562). *การจัดการของผู้ประกอบการเหมืองหินอุตสาหกรรมต่อการแก้ปัญหาความขัดแย้ง กับชุมชน: กรณีศึกษาเปรียบเทียบ เหมืองหินเขาควหา อำเภอรัตนภูมิ จังหวัดสงขลา และเหมืองหินเขา รุน อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความขัดแย้งและสันติศึกษา, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. หน้า 12-13.

## 2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโรงโม่หิน

### 2.2.1 ที่มาและความหมายของการประกอบธุรกิจโรงโม่หิน

โรงโม่หินเดิมอยู่ภายใต้การควบคุมของกรมโรงงานอุตสาหกรรมสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม แต่เนื่องจากการระเบิดและการข่อยหินมีข้อจำกัดเกี่ยวกับพื้นที่ประกอบการและข้อจำกัดในเรื่องใบอนุญาต ทำให้ผู้ประกอบการขาดแรงจูงใจในการลงทุนเพื่อขยายกำลังการผลิตหรือขาดการทำเทคโนโลยีที่ทันสมัยที่ถูกต้องตามหลักวิชาการมาใช้ในการผลิต และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหาฝุ่นละอองและเสียงดังจากการระเบิดหิน

ต่อมา ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2538 เห็นชอบในหลักการ แนวทางการดำเนินงาน และแผนปฏิบัติการเพื่อเปลี่ยนแปลงการระเบิดและข่อยหินไปเป็นเทคโนโลยีการทำเหมืองหิน ต่อมา กระทรวงอุตสาหกรรมได้ประกาศกฎกระทรวง ฉบับที่ 77 (พ.ศ. 2539) กำหนดให้ หินทุกชนิด เป็นแร่ชนิดหินประดับ หรือแร่ชนิดหินอุตสาหกรรม เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2539 ซึ่งมีผลให้ การประกอบกิจการผลิตหินเพื่อการก่อสร้างทั้งหมด มาอยู่ภายใต้ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ซึ่งกำกับดูแลโดยกรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาด้านการกำกับดูแล การใช้ทรัพยากรหินของประเทศให้อยู่ภายใต้หน่วยงานเดียวกัน การแก้ปัญหาความปลอดภัยในการทำงาน โดยใช้เทคนิคทางวิศวกรรมเหมืองแร่ การแก้ไขปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และมีการวัดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างเหมาะสม

#### ความหมายของผู้ประกอบการ

ผู้ประกอบการ (Entrepreneur) หมายความว่า บุคคลซึ่งจัดตั้งองค์การกิจการ โดยยอมรับความเสี่ยงเพื่อหวังผลกำไร<sup>19</sup> ตามพจนานุกรมภาษาอังกฤษของ Oxford ได้ให้ความหมายของผู้ประกอบการ สรุปได้ว่า คือผู้ซึ่งพยายามสร้างผลกำไรจากความและความคิดริเริ่มด้วยตนเอง<sup>20</sup>

#### ความหมายของโรงโม่ บด และข่อยหิน

โรงโม่ บด และข่อยหิน หมายถึง อาคาร สถานที่ใช้เครื่องจักรที่มีกำลังรวมตั้งแต่ 5 แรงม้า หรือกำลังเทียบเท่าเท่ากับ 5 แรงม้าขึ้นไป เพื่อประกอบกิจการเกี่ยวกับหิน กรวด ทราย หรือดิน สำหรับใช้ในการก่อสร้างอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เช่น การโม่ การบด การป่นหรือข่อยหิน

<sup>19</sup> Merriam-Webster. (n.d.). *Entrepreneur*. Online. Available: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/entrepreneur>. [2021, 18 April].

<sup>20</sup> Ayer, A.J. (1998). *Oxford English Dictionary*. (1998). Oxford, England: Basil Blackwell. p.112.



การขุดหรือลอกกรวด การร่อนหรือคัดกรวด หรือทราย<sup>21</sup> และเป็นโรงงานอุตสาหกรรมที่ทำการแปรรูปหินให้ได้ขนาดต่าง ๆ โดยจะแปรรูปให้เล็กลงตามขนาดและความต้องการของผู้ใช้งาน

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า ผู้ประกอบการโรงโม่หิน คือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งจัดตั้งองค์การกิจการ โดยยอมรับความเสี่ยงเพื่อหวังผลกำไร ที่ดำเนินการประกอบธุรกิจเกี่ยวข้องกับการผลิต และการจัดจำหน่ายหินอุตสาหกรรม เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือผู้บริโภค ในขณะที่เดียวกันก็ก่อให้เกิดผลประโยชน์หรือบรรลุตามเป้าหมายของธุรกิจ

### 2.2.2 ประเภทของธุรกิจ

สามารถแบ่งธุรกิจออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

ธุรกิจการผลิต (Manufacturing Business) หมายถึง ธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการแปรรูป (Transforming) วัตถุดิบให้เป็นสินค้า เช่น ธุรกิจการผลิตอาหาร ธุรกิจการทอผ้า ธุรกิจการผลิตรถยนต์ เป็นต้น

ธุรกิจบริการ (Service Business) หมายถึง ธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการให้บริการลูกค้า เช่น ธุรกิจการเงิน ธนาคารร้านค้า ศูนย์การค้า ธุรกิจการบิน ธุรกิจการท่องเที่ยว เป็นต้น

ธุรกิจการค้า (Trading Business) หมายถึง ธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการซื้อ-ขาย สินค้า หรือเป็นคนกลางในการซื้อขายสินค้า เช่น ห้างสรรพสินค้า ธุรกิจการค้าปลีก ธุรกิจ การค้าส่ง เหล่านี้เป็นต้น<sup>22</sup>

จากประเภทของธุรกิจ จึงอาจสรุปได้ว่า ธุรกิจโรงโม่หินเป็นธุรกิจประเภทการผลิต ที่ทำการผลิตหินเพื่อนำไปใช้ในอุตสาหกรรมก่อสร้างต่าง ๆ และเป็นธุรกิจประเภทการค้า เนื่องจากต้องทำการขายหินที่ทำการผลิตซึ่งเป็นสินค้าได้ให้แก่ผู้ที่ต้องการไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน

### 2.2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

คำว่า “การบริหาร” ในภาษาอังกฤษมีคำใช้อยู่ 2 คำ คือ คำว่า Administration และ Management ความแตกต่างของสองคำนี้อยู่ที่ว่า Administration มักจะเน้นในเรื่องของนโยบาย (Policy) ในขณะที่ คำว่า Management เน้นการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ จัดทำ (Implementation) หรือระดับปฏิบัติการ แต่หากพิจารณาในด้านความนิยมในการนำคำมาใช้แล้ว พบว่า คำว่า

<sup>21</sup> กรมควบคุมมลพิษ. (2564). *คู่มือปฏิบัติการโครงการ “โรงโม่หิน เหมืองหิน ทิศดาว”*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [http://infofile.pcd.go.th/air/SCM\\_handbook.pdf?CFID=169908&CFTOKEN=77692973](http://infofile.pcd.go.th/air/SCM_handbook.pdf?CFID=169908&CFTOKEN=77692973). [2564, 19 เมษายน].

<sup>22</sup> สมยศ พรเจริญวัฒนา. (2554). *ปัจจัยที่มีผลต่อความต่อความพึงพอใจของผู้ประกอบการในธุรกิจค้าส่งค้าปลีก บริษัท นครการมา่น จำกัด*. การศึกษาเฉพาะบุคคล, สาขาบริหารธุรกิจ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยกรุงเทพ. หน้า 11.

Administration นิยมนำไปใช้ในทางการบริหารราชการ และคำว่า Management นิยมใช้ในทางการบริหารธุรกิจ แต่อย่างไรก็ตาม คำ 2 คำนี้อาจใช้แทนกันได้ และหมายถึงการบริหารเช่นเดียวกัน

ดังนั้น การบริหาร จึงหมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ในองค์กร ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของบุคคล องค์กร หรือประเทศ เป็นการบริหารจัดการเพื่อผลกำไรของทุกคนในองค์กร ซึ่งการบริหารรวมถึงการบริหารรัฐกิจ และการบริหารธุรกิจ<sup>23</sup> สำหรับหน้าที่ในการบริหารหรือกระบวนการบริหาร เรียกว่า “POSDCORB” มี 7 ประการดังนี้

ประการแรก การวางแผน (Planning) คือ การกำหนดวิธีทางที่จะปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้า โดยกำหนดวัตถุประสงค์และกลยุทธ์ให้ครอบคลุม ซึ่งจะทำให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมาย

ประการที่สอง การจัดการองค์กร (Organizing) คือ ภาระหน้าที่ในการกำหนด จัดเตรียม และจัดความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่าง ๆ ในองค์กร

ประการที่สาม บุคลากร (Staffing) คือ ภาระหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารบุคคล เพื่อความมีประสิทธิภาพในการทำงาน

ประการที่สี่ การอำนวยการหรือสั่งการ (Directing) คือ ภาระหน้าที่ในการกำกับสั่งงาน รู้จักหลักวิธีในการชี้แนะ ควบคุมบัญชาให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

ประการที่ห้า การประสานงาน (Co-ordinating) คือ การดำเนินการให้หน่วยงาน มีสัมพันธภาพในการปฏิบัติงานระหว่างกัน

ประการที่หก การรายงาน (Reporting) คือ การบันทึกผลการทำงานอย่างเป็นขั้นตอน รวบรวมข้อผิดพลาด และข้อเสนอแนะในการทำงานครั้งต่อไป

ประการที่เจ็ด งบประมาณ (Budgeting) คือ การจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ให้เกิดประโยชน์และคุ้มค่าที่สุด<sup>24</sup>

ดังนั้น ในการประกอบธุรกิจไม่ว่าจะเป็นธุรกิจขนาดย่อม ขนาดกลาง หรือขนาดใหญ่ สิ่งสำคัญที่ผู้ประกอบการต้องการก็คือผลกำไร ซึ่งจะต้องมีผลมาจากการบริหารจัดการองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพจึงประสบผลสำเร็จในการดำเนินธุรกิจ

<sup>23</sup> ยูภากรณ์ แดงสาขา. (2558). *การบริหารจัดการการนำเข้าแอมโมเนียมไนเตรทสำหรับทำปฏิกิริยาระเบิดแอนโฟในอุตสาหกรรมโรงโม่หิน*. วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต สาขาบริหารธุรกิจ, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร. หน้า 18-19.

<sup>24</sup> ยูภากรณ์ แดงสาขา และ ชีระวัฒน์ จันทิก. (2559). “องค์ประกอบของรูปแบบการจัดการการนำเข้าผลิตภัณฑ์แอมโมเนียมไนเตรทสำหรับอุตสาหกรรมโรงโม่หินของประเทศไทย”. *วารสารสาขามนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์และศิลปะ*, 9(3), หน้า 14-15.

### 2.2.4 ระบบสัมปทาน

ระบบสัมปทาน (Concessionary system) การให้สัมปทานเป็นระบบเก่าแก่ที่สุดที่รัฐบาลใช้ เพื่อให้สิทธิในการสำรวจและการผลิตแก่ผู้ประกอบการในพื้นที่หนึ่งภายใต้ระยะเวลาที่กำหนด เพื่อนำทรัพยากรของประเทศมาใช้ประโยชน์ เช่น ประทานบัตรทำเหมืองแร่ การสำรวจและผลิตปิโตรเลียม เป็นต้น ประเทศที่ใช้ระบบสัมปทานในปัจจุบันได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา เดนมาร์ก นอร์เวย์ สวีเดน ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ไนจีเรีย อังโกลา และไทย<sup>25</sup>

#### 2.2.4.1 ที่มาของสัญญาสัมปทานทรัพยากรแร่ตามระบบกฎหมายไทย

การให้สัมปทานทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทยอยู่ภายใต้หลักการที่ถือว่าแร่และปิโตรเลียมเป็นของรัฐ โดยเอกชนต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานราชการก่อนการสำรวจแร่ ระบบสัมปทานในอดีตมีลักษณะที่สำคัญ ได้แก่ พื้นที่ซึ่งให้สัมปทานแก่เอกชนมักเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่ เมื่อเทียบกับระบบสัมปทานในระยะหลัง ๆ นอกจากนี้ระบบสัมปทานในอดีตจะมีเครื่องมือในการเรียกเก็บผลประโยชน์ของรัฐในรูปแบบที่ค่อนข้างจำกัด ส่วนใหญ่อยู่ในรูปของค่าภาคหลวง (Royalties) ในอัตราคงที่ (Flat rate) มากกว่าจะคิดเป็นอัตราส่วนจากมูลค่าหรือประโยชน์ที่ผู้ประกอบการได้รับ และในรูปของภาษีเงินได้จากผลการดำเนินงาน

#### 2.2.4.2 ความหมายของสัญญาสัมปทาน

สัญญาสัมปทาน หมายถึง สัญญาที่ภาครัฐตกลงให้สิทธิแก่เอกชนคู่สัญญาที่จะทำการสำรวจและผลิตทรัพยากรธรรมชาติภายในพื้นที่สัมปทาน แต่คู่สัญญามีพันธะที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ของสัญญา รวมทั้งจะต้องชำระค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวง และผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษแก่รัฐ ดังนั้นสัญญาสัมปทานจึงเป็นสัญญาทางปกครองประเภทหนึ่ง<sup>26</sup>

สรุปได้ว่า สัมปทานแร่ คือ การให้สัมปทาน โดยเริ่มต้นด้วยการที่เอกชนยื่นคำขออนุญาตสำรวจ และภาครัฐอนุญาตโดยการออกใบอนุญาตที่เรียกว่า อาชญาบัตร หรือประทานบัตร ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ซึ่งอายุสัมปทานจะมีอายุประมาณ 25-30 ปี และรัฐอาจเก็บค่าสิทธิ หรือส่วนแบ่งตามที่ตกลงไว้ในสัญญาการให้สัมปทาน

#### 2.2.4.3 รูปแบบการให้สัมปทาน

การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน เป็นการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ คือ การอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด หรือให้สิทธิแก่เอกชน

<sup>25</sup> กุรี สิริสุนทร และ ฌพล สุกใส. (2555). ระบบการคลังปิโตรเลียมของไทย: บทสำรวจและการวิเคราะห์. *รายงานวิจัย*, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.). หน้า 18.

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. มาตรา 3.

ดำเนินกิจการของรัฐทั้งในกิจการเชิงพาณิชย์และสังคม ซึ่งกิจการของรัฐดังกล่าวต้องเป็นกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือกิจการดังกล่าวจะต้องให้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>27</sup> การดำเนินโครงการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในประเทศไทยส่วนใหญ่นิยมมีรูปแบบหลัก ๆ 4 วิธี ได้แก่

BOT (Build-Operate-Transfer) หรือ Build-Transfer-Operate (BTO) เป็นรูปแบบที่เอกชนผู้รับสัมปทาน จะเป็นผู้ลงทุนการออกแบบดำเนินการก่อสร้างและการบริหารจัดการภายในระยะเวลาที่ตกลง เมื่อสิ้นสุดสัญญาเอกชนผู้รับสัมปทานจะโอนกิจการทั้งหมดให้กับหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ กรณี BTO (Build-Transfer-Operate) เอกชนผู้รับสัมปทานจะเป็นผู้ลงทุนออกแบบและดำเนินการก่อสร้าง เมื่อแล้วเสร็จผู้รับสิทธิจะต้องโอนทรัพย์สินต่าง ๆ ตามข้อตกลงภายในข้อสัญญาแก่รัฐ แต่เอกชนก็ยังเป็นผู้บริหารกิจการตลอดอายุสัมปทาน เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย

BOOT (Build-Operate-Own-Transfer) เป็นรูปแบบการให้สัมปทานที่รัฐให้สิทธิแก่เอกชนในการจัดหาแหล่งเงินทุน ออกแบบก่อสร้าง และดำเนินการให้บริการในช่วงระยะเวลาที่กำหนด โดยความเป็นเจ้าของสินทรัพย์จะโอนกลับไปสู่ภาครัฐเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามที่กำหนด ซึ่งปัจจุบันมีการดำเนินการตามสัญญา จำนวน 2 โครงการ คือ โครงการสัญญาก่อสร้างและบริหารโครงการพัฒนาระบบสาธารณสุขปศุสัตว์พื้นฐานในที่ราชพัสดุบริเวณสถานีขนส่งหมอชิต และโครงการให้สิทธิดำเนินการผลิตและจำหน่ายน้ำประปา

Build-Lease-Operate-Transfer (BLOT) ภาคเอกชนออกแบบ หาแหล่งเงินทุน สร้างอยู่บนพื้นที่ซึ่งเช่าจากภาครัฐ โดยเอกชนดำเนินงานตามช่วงเวลาที่ได้เช่าจากภาครัฐ และท้ายที่สุดก็จะโอนกรรมสิทธิ์ในสิ่งก่อสร้างให้ภาครัฐ ซึ่งปัจจุบันมีการดำเนินการตามสัญญา จำนวน 1 โครงการ คือ โครงการสัญญาให้สิทธิใช้ประโยชน์ศูนย์การค้าบริเวณสามเหลี่ยมย่านพหลโยธิน

Build-Rent-Own-Transfer (BROT) ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการเช่าสินทรัพย์จากภาครัฐหลังจากที่ได้โอนทรัพย์สินให้ภาครัฐแล้ว ซึ่งปัจจุบันมีการดำเนินการตามสัญญา จำนวน

<sup>27</sup> รพี ม่วงนนท์, อาทิตยา พิพัฒน์พงศ์, อำไพ รุจิระ, โรจนประภาชนต์, ชัชวาล แสงทองล้วน, ไกร บุญบันดาล และสุพัตรา ขอดสุวรรณค์. (2564). การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน. *วารสารสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม*, 8(1), หน้า 564.

2 โครงการ คือ โครงการสัญญาให้สิทธิใช้ประโยชน์อาคารเพื่อประกอบธุรกิจโรงแรม และโครงการสัญญาให้สิทธิใช้ประโยชน์ศูนย์การค้าบริการสี่แยกปทุมวัน<sup>28</sup>

อาจสรุปได้ว่า การประกอบธุรกิจโรงแรม เป็นสัมปทานรูปแบบ BOT (Build-Operate-Transfer) โดยเอกชนเป็นผู้ลงทุน พัฒนา และดำเนินโครงการรับความเสี่ยงจากผลประกอบการ

### 2.2.5 การขออนุญาตประกอบกิจการโรงแรมในประเทศไทย

การทำอุตสาหกรรมเหมืองหินนั้นประกอบด้วย แหล่งหินอุตสาหกรรมและโรงโม่หิน แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ แหล่งหินอุตสาหกรรมเพราะหากไม่มีพื้นที่บริเวณใดได้รับการประกาศให้เป็นแหล่งหินอุตสาหกรรม การทำสัมปทานเหมืองหินและโรงโม่หินก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้

โรงโม่หิน เป็นโรงงานอุตสาหกรรมที่ทำการแปรรูปหินให้ได้ขนาดต่าง ๆ โดยจะแปรรูปให้เล็กลงตามขนาดของผู้ใช้งาน ไม่ว่าจะนำไปใช้ในการก่อสร้างหรือในรูปแบบงานอื่น ๆ โรงโม่หินมีหน้าที่แปรรูปหินให้ได้ตามลักษณะและจัดส่งให้กับลูกค้าที่ทำการสั่งซื้อเข้ามา โรงโม่หินเหล่านี้ได้หินจากการระเบิดภูเขาแล้วนำมาแปรรูปโดยนำไปร่อนบนตะแกรงเพื่อคัดขนาดต่าง ๆ ตามความต้องการใช้งาน

ดังนั้น ผู้ประกอบการจะต้องยื่นขออนุญาตสำรวจแร่และขอใบอนุญาตอาชญาบัตรจากหน่วยงานราชการ การได้มาซึ่งอาชญาบัตรจะทำให้ผู้ประกอบการมีอำนาจเข้าไปสำรวจในพื้นที่ใด ๆ ในพื้นที่ออกอาชญาบัตรได้ ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 เมื่อผ่านขั้นตอนการสำรวจแล้วพบว่าพื้นที่มีศักยภาพที่สามารถจะทำเหมืองแร่ได้ จะมีการขอสัมปทานเรียกว่า “ประทานบัตร”

#### 2.2.5.1 ขั้นตอนการขออนุญาตและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง

ประการแรก การขออนุญาตสำรวจแร่ หรืออาชญาบัตร โดยอาชญาบัตรสำรวจแร่ ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นในพื้นที่นั้น ๆ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ โดยนายกเทศมนตรี หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)) อาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดประจำท้องที่ (สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด) ค่าขอละไม่เกิน 2,500 ไร่ และอาชญาบัตรพิเศษ ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ ซึ่งอยู่ที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดโดยยื่นคำขอละไม่เกิน 10,000 ไร่ หากเป็นพื้นที่ในทะเลยื่นคำขอได้ไม่เกินคำขอละ 500,000 ไร่

<sup>28</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2559). *การวิเคราะห์การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 5.

เอกสารที่ใช้ประกอบคำขออนุญาตอาชญาบัตร

กรณีบุคคลธรรมดา

- 1) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน
- 2) สำเนาทะเบียนบ้าน
- 3) สำเนาหนังสือรับรองการเป็นสมาชิกสภาการเหมืองแร่
- 4) สำเนาหนังสือมอบอำนาจที่ทำตามแบบที่อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่กำหนดในกรณีที่ได้มอบหมายให้บุคคลอื่นยื่นคำขอแทน

5) แผนที่แสดงเขตที่ขอสำรวจ

6) แผนงานและวิธีการสำรวจแร่

7) ข้อผูกพันสำหรับการสำรวจ โดยระบุปริมาณเงินที่ใช้จ่ายเพื่อการสำรวจแต่ละปีตลอดอายุของอาชญาบัตรพิเศษ

8) รายละเอียดผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐ (สำหรับคำขออนุญาตอาชญาบัตรพิเศษเพิ่มข้อ 7 และข้อ 8)

กรณีนิติบุคคล

- 1) สำเนาหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท
- 2) สำเนาหนังสือสำคัญการจดทะเบียนนิติบุคคล
- 3) สำเนาหนังสือรับรองของนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท แสดงรายชื่อกรรมการผู้มีอำนาจลงนาม (สำเนาหนังสือรับรองต้องไม่เกิน 6 เดือน)

4) สำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นที่นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทรับรอง

5) สำเนาหนังสือรับรองการเป็นสมาชิกสภาการเหมืองแร่

6) สำเนาหนังสือมอบอำนาจที่ทำตามแบบที่อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่กำหนดในกรณีที่ได้

7) แผนที่แสดงเขตที่ขอสำรวจ

8) แผนงานและวิธีการสำรวจแร่

9) ข้อผูกพันสำหรับการสำรวจ โดยระบุปริมาณเงินที่จะใช้จ่ายเพื่อการสำรวจแต่ละปีตลอดอายุของอาชญาบัตรพิเศษ

10) รายละเอียดผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐ (สำหรับคำขออาชญาบัตรพิเศษ เพิ่มข้อ 9 และข้อ 10)<sup>29</sup>

ระยะเวลาในการพิจารณาออกใบอนุญาตอาชญาบัตร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะพิจารณาอนุญาตอาชญาบัตรสำรวจแร่ภายใน 10 วัน ส่วนอาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่และอาชญาบัตรพิเศษได้มีการกำหนดให้อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ดำเนินการพิจารณาอนุญาต โดยมีขั้นตอนตั้งแต่การยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ เพื่อให้เจ้าหน้าที่รวบรวมเอกสารพร้อมความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดส่งให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ในกรณีคำขออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่รวมระยะเวลาทั้งสิ้นไม่เกิน 85 วัน กรณีอาชญาบัตรพิเศษจะมีขั้นตอนเพิ่มขึ้น โดยมีคณะกรรมการแร่พิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งรวมระยะเวลาทั้งสิ้นไม่เกิน 137 วัน<sup>30</sup>

ประการที่สอง การขออนุญาตประทานบัตรเพื่อดำเนินการประกอบกิจการภายในเขตประทานบัตร เมื่อผู้ขอยื่นคำขอประทานบัตรพร้อมเอกสาร ประกอบคำขอ เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ที่จะต้องดำเนินการ เป็น 8 ขั้นตอน ดังนี้

1) เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่รับคำขอแล้ว นัดผู้ขอเพื่อนำรังวัดกำหนดเขต จากนั้นทำการรังวัด ทำการได้สวน และจัดทำแผนที่

2) แจ้งหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งแจ้งผู้ขอดำเนินการดังนี้

พื้นที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ ผู้ยื่นคำขอต้องดำเนินการติดต่อกรมป่าไม้ พิจารณานุมัติให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าไม้ หรือพื้นที่อยู่ในความดูแลของหน่วยราชการอื่น ผู้ยื่นคำขอต้องดำเนินการติดต่อส่วนราชการนั้นเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือพื้นที่อยู่ในที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของบุคคลอื่น ผู้ยื่นคำขอต้องนำหนังสืออนุญาตของผู้มีสิทธิในที่ดินนั้น และมีคำรับรองของนายอำเภอประจำท้องที่มาแสดงประกอบการอนุญาต จากนั้นสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ และจังหวัดดำเนินการแจ้งให้อำเภอและกำนันท้องที่ปิดประกาศ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอและที่ทำการกำนันท้องที่แห่งหนึ่งฉบับเป็นเวลา 20 วันทำการ

<sup>29</sup> กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่. (ม.ป.ป.). *ขั้นตอนดำเนินการอนุญาตอาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่และอาชญาบัตรพิเศษ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www1.dpim.go.th/srv/mnallw.php>. [2564, 4 กรกฎาคม].

<sup>30</sup> ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 (พ.ศ. 2561). ข้อ 7-13.

ผู้ขอจัดทำเอกสารส่งให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ โดยส่งแผนผังโครงการทำเหมืองและรายการคำนวณอายุประทานบัตร รายงานลักษณะธรณีวิทยาแหล่งแร่ และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA)

3) เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่รวบรวมเอกสารส่งไปกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กรณีเป็นรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้กรมส่งไปยังสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาให้ความเห็นชอบ

4) สำนักเหมืองแร่และสัมปทาน กรมอุตสาหกรรมพื้นฐาน และการเหมืองแร่ ตรวจสอบเอกสาร พร้อมทั้งหนังสือเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหนังสืออนุญาตให้ใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กรณีเป็นพื้นที่ของหน่วยงานนั้น ๆ

5) คณะกรรมการพิจารณาเกี่ยวกับการขอสิทธิสำรวจและทำเหมืองแร่ของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่พิจารณาก่อนนำเสนอคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติแร่

6) คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติแร่เสนอความเห็นต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อพิจารณาอนุญาตประทานบัตร

7) กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่สอบถามปัญหาในด้านมวลชนหรือการคัดค้านของราษฎรจากสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด

8) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมอนุญาตประทานบัตร

เอกสารที่ใช้ประกอบคำขออนุญาตประทานบัตร

กรณีบุคคลธรรมดา

1) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน

2) สำเนาทะเบียนบ้าน

3) สำเนาหนังสือรับรองการเป็นสมาชิกสภาการเหมืองแร่

4) หลักฐานที่เชื่อถือว่าพบแร่ หรือมีแร่ชนิดที่ประสงค์จะเปิดการทำเหมืองในเขตคำขอนั้น

5) สำเนาหนังสือมอบอำนาจที่ทำตามแบบที่อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่กำหนด ในกรณีที่ได้อบรมหมายให้บุคคลอื่นยื่นคำขอแทน

กรณีนิติบุคคล

1) สำเนาหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท

2) สำเนาหนังสือสำคัญการจดทะเบียนนิติบุคคล



3) สำเนาหนังสือรับรองของนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท แสดงรายชื่อกรรมการผู้มีอำนาจลงนาม (สำเนาหนังสือรับรองต้องไม่เกิน 6 เดือน)

4) สำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นที่นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทรับรอง

5) สำเนาหนังสือรับรองการเป็นสมาชิกสภาการเหมืองแร่

6) หลักฐานที่เชื่อถือได้ว่าพบแร่ หรือมีแร่ชนิดที่ประสงค์จะเปิดการทำเหมืองในเขตคำขอนั้น

7) สำเนาหนังสือมอบอำนาจที่ทำตามแบบอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่กำหนด ในกรณีที่ได้อมอบหมายให้บุคคลอื่นยื่นคำขอแทน<sup>31</sup>

ระยะเวลาในการพิจารณาออกประทานบัตร เนื่องจากการทำเหมืองได้แบ่งไว้ 3 ประเภท ในแต่ละประเภทมีขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการพิจารณาอนุญาตที่แตกต่างกัน โดยคำขอประทานบัตรประเภทที่ 1 จะใช้ระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่นำคำขออนุญาตถึงการออกประทานบัตรทั้งสิ้นไม่เกิน 188 วัน การทำเหมืองประเภทที่ 2 และ 3 จะใช้เวลาต่างกันเล็กน้อยในเรื่องการกำหนดเขตคำขอเพราะพื้นที่ในการทำเหมืองที่มีขนาดเล็กใหญ่ต่างกัน ส่วนระยะเวลาและขั้นตอนอื่น ๆ ในการดำเนินการนั้นเหมือนกัน ทำให้การยื่นขอทำเหมืองประเภทที่ 2 นั้นใช้ระยะเวลาไม่เกิน 238 วัน ส่วนการทำเหมืองประเภทที่ 3 ใช้ระยะเวลาไม่เกิน 273 วัน กรณีประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินจะมีระยะเวลาการกำหนดเขตคำขอยาวออกไปและมีการกำหนดเรื่องการจัดรับฟังความคิดเห็นเป็นกรณีเฉพาะ โดยให้ผู้ยื่นคำขอดำเนินการดังกล่าวให้เสร็จภายใน 150 วัน นับแต่วันที่รายงาน EIA ได้รับความเห็นชอบแล้ว จึงทำให้คำขอทำเหมืองใต้ดินใช้ระยะเวลาทั้งสิ้นไม่เกิน 318 วัน<sup>32</sup>

2.2.5.2 การทำเหมืองหินอุตสาหกรรม มีขั้นตอนหลักอยู่ 4 ขั้นตอน<sup>33</sup> คือ

ขั้นตอนแรก การเปิดหน้าเหมืองและการพัฒนาเส้นทางจะใช้รถเจาะดินตะขาบ (Crawler drilling machine)

<sup>31</sup> กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่. (ม.ป.ป.). *ขั้นตอนดำเนินการอนุญาตประทานบัตร*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www1.dpim.go.th/srv/mnpratana.php>. [2564, 4 กรกฎาคม].

<sup>32</sup> สุทธิเกียรติ คชโส. (2560). *ความเห็นทางกฎหมายต่อพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 (ตอนที่ 2)*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://enlawfoundation.org/newweb/?p=3590>. [2564, 4 กรกฎาคม].

<sup>33</sup> อนงค์ศรี ศรีพลอย. (2561). *อุตสาหกรรมและการนำอากาศยานไร้คนขับมาใช้ประโยชน์ในการประเมินพื้นที่เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมเหมืองแร่ไทย*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 19.

ขั้นตอนที่สอง การขุดเจาะและระเบิดหินเพื่อเปิดหน้าดินหรือหิน โดยมีอุปกรณ์  
เจาะระเบิด ได้แก่ เครื่องเจาะชนิดใช้ลม (Jack Hammer or Air Track) เครื่องเจาะชนิดไฮดรอลิก  
(Hydraulic Crewler Drill) เครื่องเจาะชนิดเจาะก้นรู (Down The Hole) เป็นต้น

ขั้นตอนที่สาม การขุดตักเพื่อเคลื่อนย้ายดินและหินออกจากพื้นที่ที่ขุดหรือระเบิด  
โดยการใช้รถแบคโฮ (Back Hoe)

ขั้นตอนที่สี่ การขนถ่าย โดยเป็นการเคลื่อนย้ายดินและหินออกจากพื้นที่ด้วยการใช้  
เครื่องมือที่มีสายพานลำเลียง ท่อขนส่ง รถมอเตอร์รถ<sup>34</sup>

### 2.2.5.3 การประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมหินก่อสร้าง

อุตสาหกรรมหินก่อสร้างเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อ  
การดำเนินชีวิตของประชาชนทั่วไปในทุกทุกพื้นที่ของประเทศ เนื่องจากใช้เป็นวัตถุดิบสำหรับ  
การก่อสร้างอาคารบ้านเรือนเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและใช้สร้างเส้นทางสัญจร รวมไปถึง ใช้ก่อสร้าง  
สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นสะพาน เขื่อน ระบบชลประทาน และคลองส่งน้ำ  
ซึ่งถือได้ว่าเป็นสร้างปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว  
จำเป็นต้องมีวัตถุดิบที่มีราคาไม่สูงนัก เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ โดยราคาหิน  
อุตสาหกรรมส่วนใหญ่จะแปรผันโดยตรงกับค่าขนส่งเป็นหลัก โดยเหตุผลดังกล่าวนอกจาก  
จะต้องมีการผลิตเพียงพอต่อความต้องการแล้ว ยังจำเป็นต้องมีแหล่งผลิตหินกระจายอยู่  
ทั่วทั้งประเทศด้วย

เมื่อผู้ประกอบการได้รับประทานบัตรเหมืองหินอุตสาหกรรมแล้ว กิจการโรงโม่  
จึงเป็นกิจการต่อเนื่องกัน เนื่องจากหินที่ได้จากเหมืองโดยส่วนใหญ่ต้องนำมาบดย่อย และคัดขนาด  
ก่อนนำไปใช้เป็นวัตถุดิบในงานอุตสาหกรรมอื่น ๆ ซึ่งในการบดย่อยนั้น โดยหลัก ๆ จะมีการบดอยู่  
2 ส่วน คือ

การบดย่อยขั้นต้น เป็นกระบวนการแรกในการลดขนาดหินที่มาจากหน้าเหมือง  
เครื่องโม่ที่นิยมใช้ ได้แก่ เครื่องบดจาว (Jaw crusher) และเครื่องบดไจเรทอรี (Gyro grinder)

การบดย่อยขั้นที่สอง เป็นการบดเพื่อให้ได้ผลผลิตตามขนาดของหินที่ต้องการ  
จำหน่ายนิยมใช้เครื่องบดแบบโคนหรือเครื่องบดแบบ Impact<sup>35</sup>

<sup>34</sup> นิสาชล ตรงศิริวัฒน์. (2557). *มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมฝุ่นละอองจากการทำเหมืองหิน  
อุตสาหกรรม*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม,  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 18.

<sup>35</sup> พันธุ์พล หัตถโกศล. (2555). *คู่มือพัฒนาผลผลิตและประสิทธิภาพ สำหรับอุตสาหกรรมเหมืองแร่และโรงโม่หิน  
(พิมพ์ครั้งที่ 1)*. เชียงใหม่: วนิการพิมพ์. หน้า 12-18.

ปัจจุบันผู้ประกอบการมักนิยมนำเครื่อง โม่และคัดขนาดแบบเคลื่อนที่มาใช้ใน  
ดำเนินการแทนโรงโม่หินที่ใช้พลังงานไฟฟ้ามากยิ่งขึ้น เพราะสามารถใช้งานได้ภายในหน้าเหมือง  
ในทันที ทั้งยังสามารถเคลื่อนย้ายได้สะดวก โดยเครื่องโม่แบบเคลื่อนที่ที่ถูกนำมาใช้มักเป็นชนิด  
Jaw Crusher<sup>36</sup> หรือ Cone Crusher<sup>37</sup> หรือ Impact Crusher<sup>38</sup> โดยจะถูกนำมาติดตั้งบนดินตะขาบ  
เพื่อให้สามารถใช้งานได้ในพื้นที่จำกัด

## 2.3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับวัตุระเบิด

### 2.3.1 ที่มาและเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคุมวัตุระเบิด

ที่มาของวัตุระเบิดในประเทศไทยไม่ปรากฏแน่ชัด แต่การซื้อ มี และใช้วัตุระเบิดต้อง  
ได้รับอนุญาตภายใต้พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตุระเบิด ดอกไม้เพลิง และ  
สิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 ดังนั้น จึงต้องพิจารณาตามกฎหมายดังกล่าวที่ควบคุมวัตุระเบิด  
ในประเทศไทย ซึ่งประวัติความเป็นมาของกฎหมายดังกล่าวเริ่มในสมัยกรุงศรีอยุธยา พ.ศ. 2295  
ได้มีการออก “กฎให้แก่ผู้รักษาเมืองผู้รั้งกรมการเมือง จ.ศ. 114” กำหนดให้มีการทำตำหนิรูปพรรณ  
ปืนไว้ว่า

“...ถ้าลูกบ้านนั้นมีปืนไว้สำหรับตัวใช้ก็ให้เอาปืนนั้นมาช่วยบอกแก่ผู้ใหญ่บ้าน และ  
ให้ผู้ใหญ่บ้านนั้นวัดชั่งยาว และกฎหมายอาวุธปืนนั้นไว้ ถ้าแลหาจากมิได้ก็ให้เอาไปให้  
ผู้รักษาเมือง ผู้รั้งกรมการเมืองจากปืนนั้นลงไว้ในลากล่องปืนนั้นให้สำคัญตามกฎหมาย แล้วให้มอบปืนนั้น  
ไว้ให้แก่เจ้าของให้เอาไว้สำหรับตัว...”

ต่อมาก็ได้มีข้อบังคับเกี่ยวกับอาวุธปืน เท่าที่ปรากฏส่วนใหญ่มักอยู่ในรูปของประกาศ  
เช่น พ.ศ. 2401 ได้มีประกาศตั้งผู้จับคนยิงปืนในแขวง หรือประกาศเรื่องยิงปืนให้ขออนุญาตก่อน  
เป็นต้น จากนั้นปี ร.ศ. 131 (พ.ศ. 2455) ได้มีการตราพระราชบัญญัติอาวุธปืน และเครื่องกระสุนปืน  
รัตนโกสินทรศก 131 โดยกฎหมายฉบับนี้ห้ามมิให้ผู้ใดทำ หรือซ่อมแซม หรือค้าขาย หรือมีอาวุธ

<sup>36</sup> Jaw Crusher เป็นเครื่อง โม่แบบเคลื่อนที่ซึ่งมีปากด้านหนึ่งยึดติดกับอยู่ที่ และมีปากอีกด้านหนึ่งสามารถ  
เคลื่อนที่ได้เพื่อบดย่อยวัสดุ ปกติจะใช้งานในเหมืองหิน พื้นที่รื้อถอนอาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือกิจกรรมรีไซเคิล

<sup>37</sup> Cone Crusher เป็นเครื่อง โม่แบบเคลื่อนที่ โดยการบดย่อยจะเกิดขึ้นบริเวณพื้นที่ระหว่างกรวยหมุนที่อยู่ตรง  
กลางกับผนังด้านในที่อยู่กับที่

<sup>38</sup> Impact Crusher เป็นเครื่อง โม่แบบเคลื่อนที่ โดยการบดย่อยจะเกิดขึ้นจากวัสดุถูกตีด้วยก้อนที่หมุนอยู่ภายใน  
เครื่องจักร ไปกระทบผนังด้านในของเครื่องจักร

ปืน เครื่องกระสุนปืนในราชอาณาจักรโดยมิได้รับอนุญาตจากรัฐบาล และห้ามมิให้ส่งเข้ามาในราชอาณาจักรหรือซึ่งอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐบาล

ส่วนอาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนที่ใช้ในการทำสงครามห้ามมิให้ออกใบอนุญาตในการนำเข้า ทำ ซื่อขาย ซ่อมแซม เป็นอันขาด แต่เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติ อาวุธปืน และเครื่องกระสุนปืน รัตนโกสินทรศก 131 (พ.ศ. 2455) นั้นให้ใช้บังคับเฉพาะกรุงเทพมหานคร (ตั้งแต่ 1 ตุลาคม ร.ศ. 131 เป็นต้นไป) หลังจากได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติอาวุธปืน และเครื่องกระสุนปืนรัตนโกสินทร์ 131 ในปี พ.ศ. 2458 ก็ได้มีประกาศและกฎเสนาบดีต่าง ๆ ที่ออกตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ ประกาศแก้ไขเปลี่ยนแปลง โดยกำหนดคำว่าอาวุธปืนเสียใหม่ให้หมายความว่า “อาวุธปืนทุกชนิดรวมทั้งปืนที่ใช้ยิงได้โดยวิธีอัตโนมัติ หรือเครื่องกลอย่างใด ๆ และตลอดถึงส่วนใดของอาวุธปืนด้วย แต่ไม่เกินถึงปืนสำหรับเด็กเล่น” เป็นต้นต่อมาในปี พ.ศ. 2477 จึงประกาศใช้ “พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิดและดอกไม้เพลิงพ.ศ.2477 ได้กำหนดสาระสำคัญ คือ ห้ามมิให้ผู้ใดมีอาวุธสงคราม การอนุญาตก่อนการครอบครองอาวุธปืน ห้ามค้า ทำ นำเข้า วัตถุระเบิดและดอกไม้เพลิงเว้นแต่จะได้รับอนุญาตและมีการกำหนดโทษเอาไว้ จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 มาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวม 9 ครั้ง ตั้งแต่ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2491) ถึงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2543)<sup>39</sup>

### 2.3.2 ความหมายของวัตถุระเบิดตามกฎหมายไทย

กฎหมายควบคุมวัตถุระเบิดตามกฎหมายไทยที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีจำนวน 3 ฉบับ ดังนี้

ฉบับแรก พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 มาตรา 4 (3)<sup>40</sup> “วัตถุระเบิด” คือ วัตถุที่สามารถส่งกำลังดันอย่างแรงต่อสิ่งห่อหุ้มล้อมโดยฉับพลันในเมื่อระเบิดขึ้น โดยมีสิ่งเหมาะสมทำให้เกิดกำลังดัน หรือโดยการสลายตัวของวัตถุระเบิดนั้นทำให้มีแรงทำลายหรือแรงประหาร กับหมายความรวมถึงเชื้อประทูต่าง ๆ หรือวัตถุอื่นใดอันมีสภาพคล้ายคลึงกันซึ่งใช้ หรือทำขึ้นเพื่อให้เกิดการระเบิดซึ่งรัฐมนตรีจะได้ประกาศระบุไว้ในราชกิจจานุเบกษา

<sup>39</sup> ชาติชาย วิริยะเจริญกิจ และ สุรัสวดี แสนสุข. (2562). มาตรการควบคุมอาวุธปืนในประเทศไทย: ปัญหาและแนวทางแก้ไข. *วารสารศิลปศาสตร์และวิทยาการจัดการ* 91, 6 (2), หน้า 4-5.

<sup>40</sup> พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิดดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2501. (2501, 16 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 79 (ตอนที่ 72), หน้า 491.

ฉบับที่สอง พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530 มาตรา 4 “ยุทธภัณฑ์” หมายความว่า อาวุธ เครื่องอุปกรณ์ของอาวุธ สารเคมี สารชีวะ สารรังสี หรือเครื่องมือเครื่องใช้ที่อาจนำไปใช้ในการรบหรือการสงครามได้ ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 7 หมายความว่ารวมถึงมาตรา 7 ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดว่า อาวุธ เครื่องอุปกรณ์ของอาวุธ สารเคมี สารชีวะ สารรังสี หรือเครื่องมือเครื่องใช้ที่อาจนำไปใช้ในการรบหรือการสงครามได้ชนิดใดเป็นยุทธภัณฑ์

นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับคำจำกัดความของคำว่า “ยุทธภัณฑ์” ประกาศกระทรวงกลาโหม ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530 ข้อ 2 กำหนดให้อาวุธ เครื่องอุปกรณ์ของอาวุธ สารเคมี สารชีวะ สารรังสีหรือสารนิวเคลียร์หรือเครื่องมือเครื่องใช้ที่อาจนำไปใช้ในการรบหรือการสงครามได้ ดังต่อไปนี้เป็น “ยุทธภัณฑ์” ตามความในมาตรา 4 คือ

2.3 สารเคมีและสารเคมีที่ใช้เป็นส่วนผสมของวัตถุระเบิด

2.4 วัตถุระเบิด

ฉบับที่สาม พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535<sup>41</sup> มาตรา 4 “วัตถุอันตราย” หมายความว่า

(1) วัตถุระเบิดได้

(2) วัตถุไวไฟ

(3) วัตถุออกซิไดซ์และวัตถุเปอร์ออกไซด์

(4) วัตถุมีพิษ

(5) วัตถุที่ทำให้เกิดโรค

(6) วัตถุกัมมันตรังสี

(7) วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม

(8) วัตถุกัดกร่อน

(9) วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง

(10) วัตถุอย่างอื่น ไม่ว่าจะเป็เคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใด ที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น ความหมายโดยรวมของวัตถุระเบิดจึงน่าจะเป็น อาวุธ เครื่องอุปกรณ์ของอาวุธ สารเคมี สารชีวะ สารรังสีหรือสารนิวเคลียร์หรือเครื่องมือเครื่องใช้ที่อาจนำไปใช้ในการรบหรือการสงครามนั่นเอง

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535. (2535, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 109 (ตอนที่ 39), หน้า 21.

### 2.3.3 ทฤษฎีวัตถุระเบิด

วัตถุระเบิด (Explosive) คือ สารประกอบทางเคมีที่มีสถานะต่าง ๆ ทั้งของแข็ง ของเหลว และก๊าซ ที่เมื่อได้รับปฏิกิริยาจากภายนอกทั้งความร้อน เปลวไฟ การกระแทก การเสียดสี หรือคลื่นการระเบิดแล้วจะเปลี่ยนแปลงสภาพจากเดิมกลายเป็นก๊าซปริมาณมากมายจำนวนมหาศาลกระจายออกทุกทิศทาง การขยายตัวของก๊าซที่เกิดจากการระเบิดก่อให้เกิดแสงสว่าง เปลวไฟ ความร้อน และแรงดันจำนวนมหาศาล

การระเบิด หมายถึง แรงอัดที่เกิดขึ้นจากการกระทำ ณ จุดหนึ่ง ซึ่งส่งผลต่อสารที่อยู่ตรงจุดนั้นและที่อยู่ใกล้เคียง ทำให้สารนั้นเกิดการแตกหรือปริออกจากกัน ทั้งยังครอบคลุมถึงแรงอัดที่เกิดปฏิกิริยาการเผาไหม้ของสารอีกด้วย ซึ่งการเผาไหม้มาจาก 2 องค์ประกอบ คือ การทำปฏิกิริยาระหว่างสารด้วยกัน และระหว่างสารกับออกซิเจนอย่างรวดเร็วจนเกิดเป็นความร้อนในบางกรณียังก่อให้เกิดก๊าซที่มีแรงดันขึ้นด้วย<sup>42</sup>

### 2.3.4 ประเภทวัตถุระเบิด

การแบ่งวัตถุระเบิดออกเป็นประเภทต่าง ๆ นั้นอาจแบ่งออกได้หลายแบบ ดังนี้

#### 2.3.4.1 จำแนกตามวัตถุประสงค์การใช้งาน

1) วัตถุระเบิดทางทหาร เป็นวัตถุระเบิดที่ใช้ในทางทหารมีความเสถียรมากและมีความปลอดภัยในการเก็บรักษา มีความคงทนต่อการกระแทกเสียดสี เปลวไฟ และความร้อน ต้องใช้ตัวจุดที่เหมาะสมเท่านั้นจึงจะเกิดการระเบิด ได้แก่ ดินระเบิดมาตรฐานทางทหารชนิดต่าง ๆ เช่น TNT, Comp.4, Military Dynamite ฯลฯ

2) วัตถุระเบิดทางพลเรือน เป็นวัตถุระเบิดที่ใช้ในทางพลเรือนตามเหมืองหินหรืองานก่อสร้างต่าง ๆ เช่น การขุดหลุม การขุดอุโมงค์ การทำลายโครงสร้างอาคารต่าง ๆ มีความเสถียรน้อย ต้องใช้ความระมัดระวังในการเก็บรักษา มีความไวต่อการกระแทกเสียดสี เปลวไฟ และความร้อนมากกว่าวัตถุระเบิดทางทหาร ได้แก่ AN-FO, Commercial Dynamite ฯลฯ

วัตถุระเบิดมาตรฐานทางพลเรือนที่พบว่ามีการใช้งานมากและใช้งานมาโดยต่อเนื่องคือ แอมโมเนียมไนเตรท (Ammonium nitrate) ที่มีใช้งานทั่วไปตามเหมืองหิน นำมาผสมน้ำมันเชื้อเพลิงในอัตราส่วนที่เหมาะสมกลายเป็นวัตถุระเบิดที่เรียกว่า ANFO (Ammonium nitrate + Fuel) นอกจากนี้ยังสามารถนำปุ๋ยเคมีสูตร 46-0-0, สารปราบศัตรูพืช (Sodium Chlorate) มาใช้ทดแทน

<sup>42</sup> องค์การรักษาความปลอดภัยฝ่ายพลเรือน. (2558). *วัตถุระเบิด*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:

<https://www.secnia.go.th/2015/06/12/%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%96%E0%B8%B8%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%9A%E0%B8%B4%E0%B8%94/>. [2564, 22 เมษายน].

ได้ด้วย วัตถุระเบิดมาตรฐานทางพลเรือนอีกประเภทหนึ่งที่น่ามาใช้อย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง คือ Emulsion Explosive หรือที่เรียกกันว่า Power gel นิยมนำมาใช้เป็นส่วนขยายการระเบิด (Booster) ทำให้การระเบิดสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และฝึกแกระเบิด (Detonation Cord) ซึ่งเป็นวัตถุระเบิดแรงสูงชนิดเอนกประสงค์มีลักษณะเป็นเส้นกลม เส้นผ่าศูนย์กลางประมาณ 0.5 ซม. มีความยาวม้วนละ 500 หรือ 1,000 เมตร นอกจากนี้ยังพบว่ามีการใช้วัตถุระเบิดแรงต่ำประเภทดินดำและสารไพโรเทคนิค (สารให้แสงสว่างและสีต่าง ๆ) มาใช้เป็นตัวระเบิดหลักทดแทนวัตถุระเบิดข้างต้น ซึ่งสามารถให้อำนาจการระเบิดได้เช่นกัน ส่วนใหญ่ได้มาจากดินดำทำเอง ดินดำ/เทา จากพลุ ประทัด ดอกไม้ไฟ

3) วัตถุระเบิดทำเอง (Homemade Explosive or Dirty Bomb) เป็นวัตถุระเบิดที่สามารถทำขึ้นเองได้อย่างง่าย ๆ จากสารระเบิด (Blasting Agent) ซึ่งเป็นสารตั้งต้นที่มีใช้ทั่วไปในชีวิตประจำวันและมีจำหน่ายทั่วไปตามท้องตลาด เช่น ปุ๋ยเคมี น้ำมัน ยาปราบศัตรูพืช ยาฆ่าแมลงต่าง ๆ ก๊าซหุงต้ม ฯลฯ และหากนำมาผสมรวมกันในอัตราส่วนที่เหมาะสมแล้วจะกลายเป็นวัตถุระเบิด ปกติแล้วจะประกอบด้วยสารที่มีค่าออกซิเจนสูง (Oxidizer) และสารที่เป็นเชื้อเพลิง (Fuel) เช่น การนำ Ammonium nitrate + Gasoline = AN-FO (แอนโฟ)<sup>43</sup>

#### 2.3.4.2 การจำแนกตามอัตราความเร็วของการระเบิด

วัตถุระเบิดสามารถแบ่งตามความเร็วในการจุดได้ 2 ประเภท ได้แก่

1) พวกที่มีความเร็วของการลุกไหม้ตั้งแต่ 2-3 เซนติเมตรต่อวินาทีจนถึงประมาณ 400 เมตรต่อวินาที นั้นเรียกว่าเป็นพวกวัตถุระเบิดแรงต่ำ (Low Explosive) พวกนี้มีวัตถุระเบิดชนิดควันน้อย (Smokeless Powders) และดินดำ (Black Powders) เป็นต้น สามารถทำให้เกิดการระเบิดได้หากเป็นการเผาไหม้อย่างรุนแรงในที่ห่อหุ้มหรือที่บังคับ เช่น การระเบิดของประทัด การระเบิดของดินสั้งกระสุนในรังเพลิง

2) พวกที่มีความเร็วของการปะทุตั้งแต่ 1,000 เมตรต่อวินาที ขึ้นไปจนถึงประมาณ 8,500 เมตรต่อวินาที นั้นเรียกว่าเป็นพวกวัตถุระเบิดแรงสูง (High Explosive) พวกนี้ย่อมจะเกิดการสลายตัวรวดเร็วกว่า การระเบิดของวัตถุระเบิดแรงสูงเรียกว่า การปะทุ จะก่อให้เกิดคลื่นการปะทุ (Chock Wave) ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของการระเบิดพ้อง (ทำให้ระเบิดที่อยู่ในรัศมีระเบิดตามไปด้วย)

<sup>43</sup> หน่วยทำลายล้างวัตถุระเบิดอโชนทัช. (ม.ป.ป.). *คู่มือการป้องกันเกี่ยวกับวัตถุต้องสงสัยสำหรับประชาชน*. กรมสรรพาวุธทหารบก. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://oknation.nationtv.tv/blog/nfedlion/2017/05/22/entry-1>. [2564, 22 เมษายน].

#### 2.3.4.3 การจำแนกวัตถุระเบิดตามลักษณะได้ 4 ชนิด คือ

ชนิดที่หนึ่ง มีลักษณะเป็นของแข็ง เช่น TNT Dynamite และ Tetrytol

ชนิดที่สอง มีลักษณะเป็นของเหลว เช่น ไนโตรกริเซอรินและเคมีจำพวก ไฮโดรเจนเปอร์ออกไซด์

ชนิดที่สาม มีลักษณะเป็นผง ได้แก่ ไดนาไมต์ PETN และแอมโมเนียไนเตรท (AN-FO)

ชนิดที่สี่ มีลักษณะเป็นวัสดุผสม ได้แก่ Composition C-2, C-3 และ C-4 และ ดินระเบิด Tatting

#### 2.3.4.4 การจำแนกวัตถุระเบิดตามอำนาจทำลายได้ 5 ประเภท ดังนี้

ประเภทแตกหัก ได้แก่ TNT Dynamite และ Tetrytol ดินระเบิดชนิดนี้เมื่อระเบิด จะไม่มีกลิ่นและไม่มีเขม่าควัน อำนาจระเบิดจะมีแรงกดดันสูงสามารถทำลายทุกสิ่งทุกอย่างในรัศมี ทำลายให้แตกป็นเป็นชิ้นเล็กชิ้นน้อย ยกเว้น Dynamite วัสดุที่ถูกทำลายด้วยดินระเบิดชนิดนี้จะ แตกหักเป็นชิ้นใหญ่ ๆ

ประเภทตัด ได้แก่ Composition C-2, C-3 และ C-4 ลักษณะเป็นผงผสมกับเรซิน เหลว จึงมีลักษณะนิ่ม อ่อนตัว สามารถบิดและปั้นได้ เมื่อเกิดระเบิดไม่มีกลิ่นและเขม่าควัน อำนาจ ระเบิดมีความร้อนสูงสามารถละลายตัดโลหะได้ในปริบทา แต่จะมีอำนาจทำลายเป็นบริเวณไม่กว้าง มากนัก จึงนิยมนำไปใช้ในสถานที่คับแคบ เป็นดินระเบิดที่สามารถนำไปใช้งานได้น้ำได้ดี

ประเภทเจาะ ได้แก่ ดินระเบิดโพรงและแอมโมเนียมไนเตรท ดินระเบิดชนิดนี้ เมื่อระเบิดจะมีกลิ่นรุนแรงและมีเขม่าควันสีดำจับบริเวณที่เกิดระเบิด โดยเฉพาะระเบิดแอมโมเนีย ไนเตรทนั้นวัสดุหลักมาจากปุ๋ยเคมีผสมกับแอมโมเนียหรือน้ำมันดีเซล ในสถานที่เกิดระเบิด จึงมีกลิ่นฉุนเขียวของแอมโมเนียหรือกลิ่นน้ำมันดีเซลอยู่ด้วย อำนาจแรงระเบิดส่วนใหญ่ของ ดินระเบิดชนิดเจาะสามารถบังคับทิศทางได้ด้วย บรรจุภัณฑ์ที่ห่อหุ้มและแรงระเบิดส่วนใหญ่ หากวางไว้โดยไม่กำหนดทิศทางจะเจาะลงพื้นเป็นส่วนใหญ่จึงทำให้เกิดหลุมระเบิด ณ บริเวณ จุดที่ระเบิดขึ้นเสมอ และสังเกตจากสถานที่ถูกวางระเบิด วัสดุที่ถูกทำลายจะแตกหักเป็นชิ้นใหญ่ ๆ จึงนิยมนำไปใช้ในกิจการโรมัหิน เนื่องจากระเบิดโพรง หรือ Shape Charge เป็นดินระเบิด ประเภทเจาะที่ให้ความร้อนสูงมากสามารถละลายโลหะหรือคอนกรีตหนา ๆ ให้ทะลุเป็นช่องได้ ในปริบทา จึงนิยมใช้เป็นดินระเบิดนำในหัวรบของจรวดต่อสู้รถถังและใช้ในงานขุดบ่อหรืออุโมงค์ เป็นส่วนใหญ่



ประเภทนำ ได้แก่ PETN หรือฟีกแคะระเบิด ลักษณะเป็นสายเส้นยาวเหมือนสายไฟกลม ส่วนใหญ่จะเป็นสีแดง เหลือง หรือเขียว ลักษณะคล้ายสายชนวนดินดำ ต่างกันที่วัตถุระเบิดที่บรรจุจะเป็นผงสีขาวผสมเรซินเหลว สามารถนำไปใช้งานได้น้ำได้ โดยปกติ PETN จะถูกนำไปใช้ต่อพ่วงกับดินระเบิดชนิดอื่น เพื่อให้สามารถวางระเบิดพร้อมกันได้หลาย ๆ จุด โดยการใช้เครื่องจุดระเบิดและเชื้อปะทุเพียงชุดเดียว นอกจากนี้ยังนิยมใช้ในการตัดต้นไม้หรือตัดเหล็กโดยการพันรอบแล้วจุดระเบิด

ประเภทบังกะ โลตอร์ปีโด เป็นดินระเบิด Composition C-4 บรรจุในท่ออลูมิเนียมเส้นผ่านศูนย์กลางประมาณ 1.5 นิ้ว ยาวท่อนละ 1 เมตร มีข้อต่อสามารถนำมาต่อกันเป็นท่อนยาวได้ของบังกะ โลตอร์ปีโดสามารถทำลายทุ่นระเบิดที่ฝังไว้ใต้ผิวดินได้ทุกชนิด นิยมใช้เจาะช่องทางและทำลายทุ่นระเบิดที่ฝังอยู่ใต้ดิน<sup>44</sup>

### 2.3.5 ทฤษฎีการใช้วัตถุระเบิดในเหมืองหิน

การใช้วัตถุระเบิดในเชิงอุตสาหกรรมได้มีการเริ่มใช้อย่างจริงจังในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 16 และใน ค.ศ. 1831 เริ่มมีการประดิษฐ์ชนวนระเบิดที่เรียกว่า “safety fuse” เป็นวิธีการเริ่มแรกของการใช้ดินดำอย่างปลอดภัย ต่อมา มีการค้นพบสารเคมีใน ไตรกลีเซอริน (nitroglycerin) และไนโตรเซลลูโลส (nitrocellulose) โดยชาวอิตาลีชื่อ แอสคาซิโอ โซเบรโร (Ascanio Sobrero) โดยค้นพบว่ามีสารเหล่านี้ใช้เป็นวัตถุระเบิดได้แต่ยังไม่ปลอดภัยและยังไม่ค่อยสะดวกในการใช้งานเพราะไนโตรกลีเซอรินเป็นของเหลวระเบิดง่าย จนปี ค.ศ. 1862 อัลเฟรด โนเบล (Alfred Nobel) นักเคมีชาวสวีเดน ได้ค้นพบวิธีการอัดบรรจุสารไนโตรกลีเซอรินเป็นแท่งได้เรียกว่า ไดนาไมต์ (dynamite) ตั้งแต่มีการประดิษฐ์ไดนาไมต์ ก็มีการประยุกต์ใช้วัตถุระเบิดประเภทอื่นในเชิงงานวิศวกรรม สำหรับงานระเบิดหินสารผสมที่ใช้เป็นวัตถุระเบิดมากที่สุดคือ AN-FO (Ammonium Nitrate-Fuel Oil)<sup>45</sup>

ดังนั้น การใช้วัตถุระเบิดเพื่อระเบิดหินในประเทศไทยส่วนใหญ่จะใช้แอมโมเนียมไนเตรทเป็นสารผสม (AN-FO) มีจุดประสงค์เพื่อระเบิดย่อยหินจากแหล่งหินที่มีขนาดใหญ่ให้มีขนาดเล็กกลง เพื่อนำเข้าสู่โรงโม่หินแล้วนำหินที่ได้มาใช้ในการอุตสาหกรรมต่าง ๆ

<sup>44</sup> เกรียงไกร เสมอศักดิ์. (2560). “แนวทางการลดระดับความเสี่ยงจากวัตถุระเบิดที่ใช้ในการก่อความไม่สงบที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ”. *งานเอกสารวิชาการหลักสูตรป้องกันราชอาณาจักร* รุ่นที่ 59 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2559-2560, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. หน้า 11-13.

<sup>45</sup> สง่า ตั้งชวาล. (ม.ป.ป.). *หลักการระเบิดหินอย่างมีประสิทธิภาพ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: file:///C:/Users/Administrator/Downloads/180107-Article%20Text-515315-1-10-20190326%20(2).pdf. [2564, 21 เมษายน].

### 2.3.5.1 การออกแบบหน้าเหมือง

การทำเหมืองแร่หินปูนโดยวิธีเหมืองหาบ (Open Pit) โดยทั่วไปออกแบบหน้าเหมืองแบบขั้นบันได (Bench) มีความสูงประมาณ 10-30 เมตร ความกว้าง 15-20 เมตร และให้มีความลาดชันรวม (Overall slope) ไม่เกิน 45 องศา ในการออกแบบหน้าเหมืองจะต้องพิจารณาถึงความปลอดภัยในการทำงาน มีปัจจัยในการออกแบบหน้าเหมืองโดยคำนึงถึงสภาพธรณีวิทยา ลักษณะโครงสร้างทางธรณีวิทยาที่เสี่ยงต่อการเลื่อนไหลรวมทั้งลักษณะของเนื้อหินที่แตกร้าว เป็นโพรงไม่ควรกำหนดความสูงของ Bench มากเกินไป และความเหมาะสมของอุปกรณ์เครื่องจักร ต้องมีความสอดคล้องกับความยาวของก้านเจาะระเบิดและขนาดของดอกเจาะที่สัมพันธ์กับแผนการใช้ระเบิด

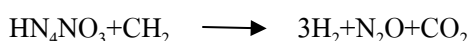
### 2.3.5.2 การออกแบบการเจาะระเบิด (Blast hole Design)

การออกแบบการเจาะระเบิดจำเป็นต้องออกแบบตามทฤษฎีพื้นฐานของการเจาะระเบิดเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดและเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุดพิจารณาตามความเหมาะสมของลักษณะธรณีวิทยาในแต่ละพื้นที่ วิศวกรหรือผู้ปฏิบัติงานจะต้องรู้จักแปรเปลี่ยนค่าต่าง ๆ ของรูปแบบการเจาะระเบิดตามความเหมาะสมของลักษณะเฉพาะของชั้นหินในแต่ละแหล่ง โดยสามารถแบ่งค่าตัวแปรต่าง ๆ ออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ค่าตัวแปรที่สามารถควบคุมได้และค่าตัวแปรที่ควบคุมไม่ได้หรือควบคุมได้ในระดับจำกัด เช่น ลักษณะธรณีวิทยาของหิน ลักษณะเฉพาะตัวของหิน โครงสร้างของชั้นหิน เป็นต้น ส่วนตัวแปรที่สามารถควบคุมได้เช่น ขนาดของรูเจาะระเบิด (Hole diameter) ค่าความสูงของหน้าผา (Bench height) เวลาที่จุดระเบิดและอนุกรมการจุดระเบิด (Timing) เป็นต้น

### 2.3.5.3 การใช้วัตถุระเบิดในเหมืองหิน

1) ดินระเบิด (Emulsion) เป็นวัตถุระเบิดแรงสูงใช้ในการกระตุ้นให้แอมโมเนียมไนเตรทเกิดการระเบิด ปกติใช้ประมาณ 5% ของน้ำหนักวัตถุระเบิดทั้งหมด

2) ปุ๋ยแอมโมเนียมไนเตรท ( $\text{NH}_4\text{NO}_3$ ) เป็นวัตถุระเบิดหลักที่ใช้งาน โดยปกติจะต้องผสมกับน้ำมันดีเซลในสัดส่วน 94 : 6 โดยน้ำหนัก เมื่อถูกกระตุ้นด้วยระเบิดของดินระเบิดแรงสูงจะเกิดปฏิกิริยาเคมีดังนี้



ซึ่งจากปฏิกิริยาเคมีดังกล่าวจะทำให้เกิดก๊าซและพลังงานมหาศาลที่จะทำให้หินเกิดการแตกหัก

3) สายชนวนระเบิด (Detonating Cord) เป็นวัตถุระเบิดแรงสูงที่นำมาทำให้เป็นเส้นและหุ้มด้วยพลาสติกคล้ายสายไฟ ใช้เชื่อมต่อวงจรระเบิดหรือใช้ในการจุดดินระเบิด

4) แก๊ป (Cap) เป็นตัวที่ใช้ในการจุดวางระเบิด มี 2 ชนิด คือ ชนิดจุดระเบิดด้วยไฟฟ้าและชนิดจุดโดยไม่ใช้ไฟฟ้า<sup>46</sup>

จึงสรุปได้ว่า ระเบิดที่นิยมใช้กันมากที่สุดในการทำเหมือง คือ แอมโมเนียมไนเตรท (Ammonium Nitrate) ที่ใช้เป็นส่วนประกอบสำหรับทำ AN-FO (แอน โฟ) โดยนำไปผสมกับเชื้อเพลิง เนื่องจากใช้งานง่ายและมีราคาถูก จึงนิยมใช้มากในเหมืองถ่านหิน เหมืองหิน เหมืองแร่ โลหะ โรงโม่หิน ฯลฯ ขั้นตอนการผลิตหินจากหน้าเหมืองเป็นเป้าหมายหลักของการทำเหมือง กล่าวคือ จะต้องทำการผลิตให้ได้ปริมาณที่เพียงพอและมีคุณภาพเหมาะสมกับความต้องการของโรงโม่หิน โดยพิจารณาถึงสภาพธรณีวิทยา ความปลอดภัย และวัสดุระเบิดต้องมีความเหมาะสมกับการใช้งานเพื่อให้การนำทรัพยากรหินมาใช้ประโยชน์ได้มากที่สุด

## 2.4 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมกำกับดูแลด้วยการออกใบอนุญาต

### 2.4.1 เจตนารมณ์และความหมายในการกำกับควบคุมวัสดุระเบิด

#### 2.4.1.1 เจตนารมณ์ของการควบคุมและการอนุญาตตามกฎหมาย

การกำกับควบคุม หมายถึง การกำหนดให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามแนวทางการปฏิบัติที่ดี (Best Practice) หรือการปฏิบัติตามข้อกำหนด (Code of Conduct) หรือเงื่อนไขของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมรวมถึงการกำหนดเขตศักยภาพแร่ หรือเขตเศรษฐกิจแร่ และการกำหนดข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นต่อการดำเนินกิจกรรมเหมืองแร่เพราะเป็นวิธีการที่จะนำไปสู่การประกอบกิจการที่มีต้นทุนต่อสังคมต่ำ โดยเฉพาะในส่วนของ การประกาศเขตศักยภาพแร่หรือเขตเศรษฐกิจแร่ จะเป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ใช้ประกอบการพิจารณาก่อนที่จะกำหนดให้มีการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงได้อย่างเหมาะสม<sup>47</sup> สำหรับการควบคุมและการอนุญาตตามกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับวัสดุระเบิดที่ใช้ในเหมืองแร่ มี 4 ฉบับ ดังนี้

<sup>46</sup> มาลี พงษ์โสภณ และ จุไรวรรณ ศิริรัตน์. (2546). การศึกษาวิจัยเพื่อกำหนดเกณฑ์มาตรฐานการดำเนินงานของสถานประกอบการเพื่อป้องกันผลกระทบจากการทำเหมืองหินและโรงโม่หิน. *รายงานการศึกษาวิจัย*. กรุงเทพฯ: สำนักโรคจากสารประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม, กระทรวงสาธารณสุข. หน้า 12-13.

<sup>47</sup> กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่. (ม.ป.ป.). *กรอบนโยบายและแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจากการพัฒนาทรัพยากรแร่*. กระทรวงอุตสาหกรรม. หน้า 19. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:

1) พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตและการกำกับดูแลการทำเหมืองให้เหมาะสมกับประเภทและขนาดของการทำเหมือง เพื่อให้การอนุญาตและการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่เป็นไปอย่างมีระบบ โดยกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการแร่ เพื่อให้เกิดดุลยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การรักษาสีงแวดล้อม และสุขภาพของประชาชน<sup>48</sup>

2) พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 มาตรา 38 เป็นกฎหมายควบคุมหรือห้ามมิให้ผู้ใด ทำ ซื่อ มิ ใช้ สิ่ง นำเข้า คำ หรือจำหน่ายด้วยประการใด ๆ ซึ่งวัตถุระเบิด เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนท้องที่และเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิดโดยมิชอบด้วยกฎหมายมาขอรับอนุญาตเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยเฉพาะในเรื่องการนำมาจดทะเบียน<sup>49</sup> โดยได้ระบุเหตุผลหรือความมุ่งหมายในการตรากฎหมายแต่เพียงว่า “โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน...” ซึ่งไม่ได้แสดงเหตุผลไว้โดยชัดเจน จนกระทั่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2491) แต่มิได้แสดงเหตุผลไว้โดยชัดเจน จนกระทั่งมีการแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2510) การแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 เพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายฉบับก่อน ๆ ที่มีบัญญัติและให้คำอธิบายชัดเจน ต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมอีกเป็นฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2510) โดยมีเหตุผลหรือเจตนารมณ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมเนื่องจากมีผู้ผลิตอาวุธปืนจำหน่ายและมีอาวุธปืนไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นจำนวนมาก ทำให้การปราบปรามอาวุธปืนเถื่อนไม่ได้ผลตามความมุ่งหมายและเปิดโอกาสให้บุคคลนำเอาอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืนมาขอรับอนุญาตเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด และอัตราโทษที่ลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดยังไม่เหมาะสม โดยฉบับที่ 4 นี้ แสดงให้เห็นว่าแม้เคยได้ปรับอัตราโทษสำหรับผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายไว้สูงขึ้นเพียงใด ก็ยังไม่สามารถปราบปรามอาวุธปืนเถื่อนได้ และในช่วงปี พ.ศ. 2517 มีการแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 เพิ่มเข้ามาเพื่อกำหนดให้ศาลใช้ดุลพินิจในการดำเนินพิจารณาคดีอาวุธปืนหรือเครื่องกระสุนให้ได้รับโทษด้วยความเป็นธรรม

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2518) โดยเปิดโอกาสให้บุคคลที่ฝ่าฝืนกฎหมายมาขอรับอนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2522) เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถมีและใช้อาวุธปืนบางประเภท และนำติดตัว

<http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER38/DRAWER027/GENERAL/DATA0000/00000019.PDF>.

[2564, 20 เมษายน].

<sup>48</sup> พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560. (2560, 2 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 (ตอนที่ 26 ก), หน้า 55.

<sup>49</sup> พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490. (2510, 3 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 84 (ตอนที่ 93), หน้า 771.

ไปได้หากเหมาะสม มีกำหนดโทษทางอาญาให้น้อยลงกว่าที่กำหนดในคำสั่งปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเข้ามาควบคุม ในฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2530) มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทกำหนดโทษเสียใหม่และยกเว้นโทษให้แก่ผู้มีอาวุธดังกล่าวอาวุธนั้น ๆ มามอบให้แก่นายทะเบียนท้องที่ภายในเวลาที่กำหนดและฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2543) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน

3) พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530 มาตรา 15 วรรคแรก เป็นการควบคุมการสั่งเข้ามา นำเข้ามา ผลิต หรือมีซึ่งยุทธภัณฑ์ โดยจะต้องได้รับใบอนุญาตจากปลัดกระทรวงกลาโหม ต่อมามีการประกาศพระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ (ฉบับที่ 2) โดยมีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมให้ยุทธภัณฑ์หรืออาวุธตามมาตรา 6 ที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัตินี้ ถ้ายุทธภัณฑ์หรืออาวุธนั้น ใช้พลังงานนิวเคลียร์ หรือสิ่งอื่นใดในลักษณะเดียวกัน ต้องแจ้งให้ปลัดกระทรวงกลาโหมทราบเพื่อเป็นข้อมูลในการกำหนดมาตรการในการป้องกันอันตรายที่เกิดจากยุทธภัณฑ์หรืออาวุธนั้น และกำหนดให้ยานพาหนะซึ่งเป็นยุทธภัณฑ์ที่ใช้พลังงานนิวเคลียร์ หรือสิ่งอื่นใดในลักษณะเดียวกันที่ไม่ได้รับการยกเว้นตามพระราชบัญญัตินี้ที่จะเข้ามาในราชอาณาจักร เจ้าของหรือผู้ครอบครองยานพาหนะจะต้องได้รับใบอนุญาต โดยกำหนดบทกำหนดโทษกรณีที่มีการกระทำความผิดโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาต รวมทั้งแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการควบคุมยุทธภัณฑ์ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน<sup>50</sup>

4) พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 เพื่อควบคุมกำกับดูแลวัตถุอันตราย และป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม สำหรับวัตถุอันตรายนั้นมีกฎหมายบังคับต้องยื่นขอใบอนุญาตตามประเภทของวัตถุอันตราย<sup>51</sup> และเพื่อให้กฎหมายว่าด้วยวัตถุที่มีพิษครอบคลุมวัตถุอันตรายต่าง ๆ ทุกชนิด และกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมวัตถุอันตรายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น พร้อมกับจัดระบบบริการให้มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันกับการควบคุมดูแลวัตถุอันตราย<sup>52</sup> และยังมีการแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติม ปัจจุบันพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย 4 ฉบับ รวมฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2562

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์. (2562, 30 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 136 (ตอนที่ 56 ก), หน้า 44.

<sup>51</sup> พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535. มาตรา 18.

<sup>52</sup> พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535. (2535, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 109 (ตอนที่ 39), หน้า 21.

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า กฎหมายควบคุมวัตถุระเบิดในประเทศไทย เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งป้องกันอหิบัติของประเทศชาติและเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน นอกจากนี้ ยังเป็นกฎหมายในการควบคุมการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับสิ่งที่มีอำนาจร้ายแรง โดยบุคคลใดที่ประสงค์จะทำซ้ำ ชื่อ มี ใช้ ส่งเข้ามา นำเข้า คำ ฯลฯ จะต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมาย

คำว่า “ใบอนุญาต” มีที่มาและความหมาย ดังต่อไปนี้

#### 2.4.1.2 ความหมายตามกฎหมายไทย

ความหมายของคำว่า “ใบอนุญาต” มีปรากฏในกฎหมายไทยตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ได้ให้คำนิยามใน มาตรา 4 “ใบอนุญาต” หมายความว่า ใบอนุญาตที่ออกให้ตามพระราชบัญญัตินี้

#### 2.4.1.3 ความหมายตามพจนานุกรม

คำว่า “ใบอนุญาต” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ไม่มีการระบุความหมายไว้โดยเฉพาะ จึงแยกพิจารณาความหมายดังต่อไปนี้

“ใบ” หมายถึง

(1) ส่วนของพืชที่ติดอยู่กับกิ่งหรือลำต้น โดยมากมีลักษณะเป็นแผ่นแบน ๆ รูปต่าง ๆ กัน มีก้านใบหรือไม่ก็ได้ มักมีสีเขียว

(2) สิ่งที่ทำด้วยผืนผ้า เป็นต้น สำหรับบังที่เสากระโดงเพื่อรับลม

(3) แผ่นเอกสารหรือหนังสือสำคัญต่าง ๆ เช่น ใบขับขี่ ใบทะเบียน

(4) เรียกของที่เป็นแผ่น ๆ เช่น ใบหนังสือ ใบมีด ใบหู

(5) ลักษณะนามสำหรับใช้เรียกผลไม้ ภาชนะ เครื่องใช้บางอย่าง หรือแผ่นเอกสาร เช่น มะม่วง 2 ใบ ถ้วย 3 ใบ ตู้ 4 ใบ ใบขับขี่ 5 ใบ

“อนุญาต” หมายถึง ยินยอม ขอมให้ ตกลง

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากทั้ง 2 คำ จึงสรุปได้ว่า คำว่า “ใบอนุญาต” หมายถึง ใบอนุญาติ หรือเอกสารสิทธิ์ หรือเอกสารอนุญาตให้ทำกิจ หรือให้มีสิทธิตามคำขอ ออกโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ ในที่นี้หมายถึง ใบอนุญาตให้ชื่อ มี ใช้ซึ่งวัตถุระเบิด และใบอนุญาตมีซึ่งยุทธภัณฑ์

#### 2.4.1.4 ขั้นตอนการขอใบอนุญาตเกี่ยวกับวัตถุระเบิดที่ใช้ในเมืองหิน

ใบอนุญาตแบบแรก ได้แก่ ใบอนุญาตให้ชื่อ มี ใช้ซึ่งวัตถุระเบิด (ป.5) เป็นใบอนุญาตประเภทควบคุมดินระเบิด สายขนวน และแก๊ป ซึ่งทางกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ออกใบอนุญาตให้กับบริษัทที่ประกอบกิจการเหมืองแร่ให้สามารถชื่อ มี ใช้ และขนย้าย

วัดถูกระเบิดได้ โดยทั่วไปมีใบอนุญาต 1 ปี นับตั้งแต่วันที่ออกใบอนุญาต ถ้าประธานบัตร์หมดอายุให้ถือว่า แบบ ป.5 นี้ หมดอายุตามที่สำคัญ แบบ ป.5 ต้องมีคู่กับ ข.ภ.5 ที่ออกมาโดยกระทรวงกลาโหม เพื่อใช้ในการดำเนินกิจการเสมอ ใบอนุญาตนี้ผู้ประกอบการต้องขออนุญาตจากกระทรวงมหาดไทยโดยยื่นขอต่อนายทะเบียนท้องถิ่น มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนการขออนุญาต<sup>53</sup> ดังต่อไปนี้

เอกสารประกอบคำขออนุญาต

- 1) บัตร์ประจำตัวประชาชน พร้อมสำเนา
- 2) ทะเบียนบ้าน พร้อมสำเนา
- 3) ใบทะเบียนการค้า ทะเบียนพาณิชย์ หรือหนังสือบริคณห์สนธิ
- 4) หลักฐานที่แสดงว่าผู้ขออนุญาตมีความจำเป็นต้องใช้วัดถูกระเบิด เช่น ใบอนุญาต

ให้ระเบิดย่อยหิน ประธานบัตร์

5) หนังสือรับรองการฝากเก็บรักษาวัตถุระเบิดจากผู้รับฝากที่มีสถานที่เก็บที่ถูกต้องตามกฎหมาย (กรณีฝากเก็บ)

- 6) แผนที่แสดงสถานที่เก็บรักษาวัตถุระเบิด
- 7) ใบอนุญาต ตามแบบ ป.5 (ถ้ามี)
- 8) บัญชีรายการยอดวัตถุระเบิดประจำเดือน (แบบ ป.13, 14)

การยื่นคำขออนุญาต

1) ผู้ขออนุญาตยื่นคำขอตามแบบ ป.11 ต่อนายทะเบียนท้องถิ่นที่สถานประกอบการตั้งอยู่พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานประกอบคำขอ

2) เจ้าหน้าที่ตรวจสอบเอกสารหลักฐานของผู้ขออนุญาต เมื่อเห็นว่าครบถ้วนถูกต้องให้ผู้ขออนุญาตลงลายมือชื่อรับรองสำเนาถูกต้องเพื่อเป็นหลักฐาน

3) เจ้าหน้าที่สอบสวนคุณสมบัติของผู้ขออนุญาต ตามแบบ ปค.14 ว่าเป็นผู้ต้องห้ามออกใบอนุญาตตามมาตรา 13 และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ พ.ศ. 2490 หรือไม่ และความจำเป็นต้องมีและใช้วัตถุระเบิด สถานที่จัดเก็บวัตถุระเบิดถูกต้องตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 436/2498 ลงวันที่ 27 เมษายน 2498 หรือฝากเก็บวัตถุระเบิดไว้ที่ใด

4) เจ้าหน้าที่พิมพ์ลายนิ้วมือของผู้ขออนุญาต เพื่อตรวจสอบประวัติการกระทำ ความผิด

<sup>53</sup> กรมการปกครอง. (2555). *คู่มือปฏิบัติงานอาวุธปืน เล่มที่ 1 (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ. 2555*. กรุงเทพฯ: อสารักยาดินแดน. หน้า 21-22.

5) เจ้าหน้าที่ออกหลักฐานการรับเรื่องให้ผู้ขออนุญาตไว้เป็นหลักฐาน

ใบอนุญาตแบบที่สอง ได้แก่ ใบอนุญาตมีซึ่งยุทธภัณฑ์ (ข.ภ.5) เป็นใบอนุญาตประเภทควบคุมแอมโมเนียมไนเตรท ซึ่งผู้ครอบครองและผู้ใช้ต้องมีใบอนุญาตมีซึ่งยุทธภัณฑ์ (แบบ ข.ภ. 5) ตามพระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530 เมื่อดำเนินการขออนุญาตซื้อ มี ใช้ ซึ่งวัตถุระเบิดตามแบบ ป.5 จากกระทรวงมหาดไทยแล้ว ลำดับต่อไปต้องมายื่นขออนุญาตมีซึ่งยุทธภัณฑ์ต่อกระทรวงกลาโหม โดยผู้ขออนุญาตมายื่นคำขอพร้อมด้วยเอกสารหลักฐานเพื่อขอรับใบอนุญาตตามแบบ ข.ภ.5 ที่กรมอุตสาหกรรมทหาร (อท.) กรุงเทพมหานคร ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>54</sup> เพื่อขอครอบครองวัตถุระเบิด หรือครอบครองยุทธภัณฑ์ โดยผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกรมอุตสาหกรรมทหาร ดังต่อไปนี้

1) ยื่นขอตรวจสอบประวัติและยื่นขอตรวจสอบสถานที่เก็บยุทธภัณฑ์

เอกสารประกอบการยื่นขอสอบประวัติ

- 1) สำเนาหนังสือรับรองของบริษัท ฯ
- 2) สำเนาหนังสือมอบอำนาจ (กรณีมอบอำนาจ)
- 3) สำเนาบัตรประชาชนและทะเบียนบ้านกรรมการ
- 4) สำเนาบัตรประชาชนและทะเบียนบ้านผู้รับมอบอำนาจ

เอกสารประกอบการยื่นขออนุญาตตรวจสอบสถานที่เก็บยุทธภัณฑ์

- 1) สำเนาหนังสือรับรองของบริษัท ฯ
- 2) สำเนาหนังสือมอบอำนาจ (กรณีมอบอำนาจ)
- 3) สำเนาบัตรประชาชนและทะเบียนบ้านกรรมการ (กรณีกรรมการเป็นชาว

ต่างด้าวให้สำเนา Passport และ work permit)

- 4) สำเนาบัตรประชาชนและทะเบียนบ้านผู้รับมอบอำนาจ
- 5) ใบสำคัญการจดทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท ฯ
- 6) ภ.พ.20 (ใบทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม)
- 7) ใบประกอบกิจการโรงงาน (ทั้ง 10 ลำดับ) จากการนิคมอุตสาหกรรมแห่ง

ประเทศไทย (กนอ.) ผ่านการชำระค่าธรรมเนียมแล้ว

- 8) แผนที่และแผนผังสถานที่เก็บยุทธภัณฑ์
- 9) ข้อมูลความปลอดภัยของยุทธภัณฑ์หรือสารเคมี
- 10) คุณสมบัติหรือคุณลักษณะของยุทธภัณฑ์ที่ขออนุญาต

<sup>54</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2534) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530. ข้อ 5.



11) สำเนาใบอนุญาตฉบับเดิม และ ย.ภ.8 (3 เดือน ย้อนหลัง) ก่อนใบอนุญาตหมดอายุหรือก่อนยื่นคำขอ

2) เอกสารประกอบการยื่นคำขออนุญาตยุทธภัณฑ์ใช้เอกสารเช่นเดียวกับประกอบการยื่นขอนัดตรวจสถานที่เก็บยุทธภัณฑ์ กรณีขออนุญาตมีซึ่งยุทธภัณฑ์วัตถุประสงค์ใช้เอกสารเพิ่มเติม ดังนี้

- 1) เอกสารสรุปบัญชีรับ-จ่าย ของยุทธภัณฑ์ (12 เดือน ย้อนหลัง)
- 2) แบบ ป.11 หรือ แบบ ป.5
- 3) หนังสืออุตสาหกรรมจังหวัด (ถ้ามี) หรือ หนังสือสำนักงานพื้นฐานและการเมืองแร่ (ถ้ามี)
- 4) แบบคำนวณปริมาณการใช้วัตถุระเบิด
- 5) มาตรการรักษาความปลอดภัย หนังสือยินยอมแสดงความรับผิดชอบและหนังสือประสานงานกับส่วนราชการ
- 6) หนังสือยินยอมให้ใช้สถานที่เก็บของส่วนราชการทหาร หรือตำรวจ (กรณีขออนุญาตมีซึ่งยุทธภัณฑ์วัตถุประสงค์ใช้ในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้)
- 7) หนังสือศาลากลางจังหวัด เรื่อง ควบคุมการตรวจสอบจำนวนวัตถุระเบิดที่ได้รับอนุญาต ตาม พ.ร.บ.อาวุธปืนฯ พ.ศ. 2490 มีถึง กรมอุตสาหกรรมทหาร ศูนย์การอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหาร (อท.ศอพท.)

ดังนั้น ผู้ประกอบการโรงโม่หินจะต้องดำเนินการยื่นขอใบอนุญาต พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานดังกล่าว โดยยื่นขออนุญาตจากหน่วยงานของรัฐเพื่อขออนุญาตซื้อ มี ใช้ซึ่งวัตถุระเบิดและขออนุญาตมีซึ่งยุทธภัณฑ์ เพื่อใช้ประกอบประทานบัตรในการใช้วัตถุระเบิดในเหมืองหิน

#### 2.4.1.5 องค์กรกำกับดูแลในการใช้วัตถุระเบิดในเหมืองแร่

การกำกับดูแลเหมืองแร่และโรงโม่หิน กระทรวงอุตสาหกรรมได้โอนงานการประกอบกิจการโรงงานประเภทโม่ บด และย่อยหิน จากกรมโรงงานอุตสาหกรรม ให้มาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมทรัพยากรธรณี ตั้งแต่วันที่ 29 เมษายน 2539 กรมทรัพยากรธรณีได้กำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับการขออนุญาต ขยาย เปลี่ยนแปลง และโอนกิจการโรงโม่หิน พร้อมทั้งกำหนดมาตรการในการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และความปลอดภัยในการ

ทำงาน สำหรับโรงโม่หินที่ขุดตั้งใหม่ และโรงโม่หินที่ได้ดำเนินการมาก่อนตามประกาศกรมทรัพยากรธรณี เรื่องการประกอบกิจการโรงโม่หิน ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2539<sup>55</sup>

เมื่อได้รับใบอนุญาตประทานบัตร ภายใต้อำนาจพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 แล้วผู้ประกอบการจะต้องดำเนินการขออนุญาตซื้อ มี ใช้วัตถุระเบิดในเหมืองแร่จะต้องดำเนินการขออนุญาตจาก 2 หน่วยงาน ได้แก่

หน่วยงานแรก ขออนุญาตจากกระทรวงมหาดไทย โดยยื่นขออนุญาตที่อำเภอที่จะใช้วัตถุระเบิดตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 ใช้ระยะเวลาในการพิจารณาออกใบอนุญาตประมาณ 30 วัน

หน่วยงานที่สอง ขออนุญาตจากกลาโหม โดยยื่นขออนุญาตที่กรมอุตสาหกรรมทหาร (อท.) ตามพระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530<sup>56</sup> ใช้ระยะเวลาในการพิจารณาออกใบอนุญาตประมาณ 30 วัน

ดังนั้น การใช้วัตถุระเบิดในการทำเหมืองแร่ในไทย จึงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจาก 2 กระทรวง (ในกรณียังไม่รวมถึงองค์กรควบคุมการทำเหมืองแร่ เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กรมทรัพยากรธรณี และกรมป่าไม้) โดยในการยื่นขออนุญาตดังกล่าวใช้ระยะเวลาหน่วยงานละ 30 วัน จะเห็นได้ว่าการดำเนินการขออนุญาตเกี่ยวกับวัตถุระเบิดจึงต้องมีการติดต่อจากหน่วยงานราชการหลายหน่วยงานและมีระยะเวลาในการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นระยะเวลานานพอสมควร

#### 2.4.1.6 องค์กรกำกับดูแลการใช้วัตถุระเบิดในเหมืองแร่ของต่างประเทศ

สาธารณรัฐอินเดีย รัฐบาลของรัฐแห่งท้องถิ่นที่มีการทำเหมืองแร่ (state Government) เป็นผู้กำกับดูแลโดยอยู่ภายใต้การควบคุมจากรัฐบาลกลาง

แคนาดา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมชาติ (Natural Resources) เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงานตาม Explosive Act, 1958

สาธารณรัฐประชาชนจีน ในเขตปกครองพิเศษฮ่องกงมีสำนักงานวิศวกรรมปฐพี (The Geotechnical Engineering Office) ภายใต้อำนาจกำกับดูแลของสำนักงานเหมืองแร่ (Civil Engineering and Development Department)

<sup>55</sup> กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่. (ม.ป.ป.). *ความเป็นมา*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www1.dpim.go.th/qry/quarry2.php>. [2564, 19 เมษายน].

<sup>56</sup> กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่. (2563). *การขออนุญาตใช้วัตถุระเบิด (Urgent)*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www1.dpim.go.th/wbd/question.php?gid=00000703>. [2564, 4 กรกฎาคม].

สรุปได้ว่า การขออนุญาตเกี่ยวกับวัตถุระเบิดในเหมืองแร่ของต่างประเทศ มีหน่วยงานเดียวในการกำกับดูแล ซึ่งส่วนใหญ่การขออนุญาตจะต้องขออนุญาตในหน่วยงานท้องถิ่นที่มีการทำเหมืองแร่

## 2.4.2 การกระทำทางปกครอง

### 2.4.2.1 ความหมายของการกระทำทางปกครอง

รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา ให้ความหมายของการกระทำทางปกครอง<sup>57</sup> คือ การกระทำของรัฐที่ไม่ใช่การกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางตุลาการ หรือการกระทำทางรัฐบาล และการกระทำของรัฐนั้นมีลักษณะของการกระทำที่ก่อ เปลี่ยนแปลง โอน หรือระงับ ซึ่งสิทธิและหน้าที่ของประชาชน

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ให้ความหมายของคำว่า “การกระทำทางปกครอง”<sup>58</sup> ไว้ว่า “การกระทำทางปกครอง” คือ ผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายขององค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง และกระทำทางปกครองอาจเป็นผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายขององค์กรของรัฐ ฝ่ายบริหารองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ หรือองค์กรเอกชนก็ได้

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า “การกระทำทางปกครอง” หมายถึง ฝ่ายปกครอง (Administration) หรือเจ้าพนักงานของรัฐจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของปัจเจกชนไม่ได้แม้การกระทำนั้น ๆ จะเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะก็ตาม เว้นแต่มีกฎหมายให้อำนาจไว้และทำการเฉพาะแต่ภาพในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

### 2.4.2.2 ประเภทของนิติกรรมทางปกครอง

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ได้แบ่งประเภทของนิติกรรมทางปกครองไว้ว่ามี 2 ประเภท<sup>59</sup> ได้แก่

1) กฎ คือ นิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป (Les actes réglementaires) โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ บุคคลที่ถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการต้องเป็นบุคคลที่ถูก

<sup>57</sup> มานิตย์ จุมปา. (2554). *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 2.

<sup>58</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2558). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 22). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 278-281.

<sup>59</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 290.

นิยามไว้เป็นประเภท เช่น ข้าราชการพลเรือน นักศึกษา เป็นต้น และกรณีที่บุคคลดังกล่าวถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการ ต้องเป็นกรณีที่ถูกลงโทษไว้อย่างเป็นทางการ

2) คำสั่งทางปกครอง คือ นิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการเฉพาะบุคคล (Les actes individuels) ในกรณีที่ฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งต่าง ๆ นั้น บางกรณีก็เป็นคำสั่งทางปกครองบางกรณีก็ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ซึ่งการที่จะวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจากเนื้อหาของคำสั่งเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ให้คำนิยามว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ และการอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>60</sup>

จึงสามารถสรุป คำสั่งทางปกครองได้ดังนี้ คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า การอันองค์การของรัฐฝ่ายปกครอง องค์การอื่นของรัฐหรือ องค์การเอกชน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองฝ่ายบริหาร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐกับบุคคลนั้น หรือคณะบุคคลนั้น โดยที่บุคคลนั้นไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอมในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล แต่ไม่หมายรวมถึงกฎ ซึ่งคำสั่งทางปกครองจึงมีลักษณะเป็นการสั่งการ ซึ่งได้แก่ ข้อความที่บังคับให้บุคคลกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือห้ามมิให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง การอนุญาตให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำการ หรือการยืนยันสิทธิที่มีผลบังคับเฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ<sup>61</sup>

<sup>60</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (ม.ป.ป.). คำสั่งทางปกครอง. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:

<http://web.krisdika.go.th/data/activity/act79.htm>. [2564, 6 กรกฎาคม].

<sup>61</sup> นุสราน น่วมคำริห์. (2560). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์หรือฟ้องคดีของข้าราชการพลเรือนต่อคำวินิจฉัยชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 15-20.

### 2.4.3 ทฤษฎีอำนาจผูกพัน (Mandatory power)

อำนาจผูกพัน ได้แก่ อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกผูกพันอยู่กับเงื่อนไขตามกฎหมายที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดบังคับไว้เป็นการล่วงหน้าในลักษณะที่ว่า หากมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้นตามเงื่อนไขที่กำหนดแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการหรือสั่งการตามที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นกำหนดไว้เท่านั้น จะตัดสินใจเพื่อเลือกที่จะกระทำการใดเป็นอย่างอื่นไม่ได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงถูกผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างเคร่งครัด ไม่มีอำนาจที่จะเลือกกระทำการอย่างอื่นได้ และอาจกล่าวได้ว่าอำนาจผูกพันนั้นแท้ที่จริงแล้ว คือ หน้าที่ (Duty) นั่นเอง แต่เหตุที่ยังคงเรียกว่าเป็นอำนาจเนื่องจากการกระทำที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่นี้ กฎหมายยอมรับว่ามีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้<sup>62</sup> ซึ่งความสำคัญของการกำหนดอำนาจผูกพันเพื่อกำหนดองค์ประกอบและผลทางกฎหมายที่ชัดเจนแน่นอน อันเป็นหลักการทางกฎหมายที่ประสงค์จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล ที่จะไม่เป็นการเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบอีกด้วย ตัวอย่างที่กำหนดอำนาจผูกพัน เช่น มาตรา 204 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 กำหนดให้ในกรณีที่มีการแจ้งการเกิดตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว นายทะเบียนผู้รับแจ้งต้องรับแจ้งการเกิดและออกสูติบัตรเป็นหลักฐานแก่ผู้แจ้ง เป็นต้น

ในทางกฎหมายปกครอง อำนาจผูกพัน หมายถึง อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้นจะต้องออกคำสั่ง และจะต้องออกคำสั่งที่มีเนื้อความตามที่กำหนดไว้ เช่น กฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองออกใบอนุญาตให้ล่าสัตว์แก่เอกชน โดยบัญญัติกำหนดเงื่อนไขแห่งการออกใบอนุญาตให้ล่าสัตว์ไว้หลายประการ ถ้าเอกชนคนหนึ่งซึ่งยื่นคำร้องขอใบอนุญาตล่าสัตว์ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติกำหนดไว้ครบถ้วน องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะต้องออกใบอนุญาตให้ล่าสัตว์แก่ผู้ร้อง หรือเมื่อปรากฏว่าชายและหญิงซึ่งยื่นคำร้องขอจดทะเบียนสมรส มีคุณสมบัติและปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการสมรสตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ครบถ้วน นายทะเบียนครอบครัวจะต้องจดทะเบียนสมรสให้แก่ผู้ร้องเสมอ จะเห็นได้ว่าอำนาจผูกพันนั้นที่แท้ที่จริงแล้วก็คือหน้าที่นั่นเอง แต่ที่เราเรียกกันว่าอำนาจผูกพันก็ด้วยเหตุผลแต่เพียงว่าคำวินิจฉัยสั่งการที่เป็นผลมาจากการที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ของตนนี้ เป็นสิ่งที่กฎหมาย

<sup>62</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2532). “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ”. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 8, หน้า 41.

ยอมรับว่ามีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้เท่านั้นเอง ในสหรัฐอเมริกาเรียกการกระทำที่ต้องใช้อำนาจผูกพันนี้ว่า “Ministerial Act or Non-Discretion Act”

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดผลทางกฎหมายไว้เพียงประการเดียว เรียกว่ากฎหมายให้ “อำนาจผูกพัน” แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายโดยทั่วไปแล้ว จะพบว่ามิมีบทบัญญัติของกฎหมายจำนวนไม่น้อยที่กำหนดผลทางกฎหมายไว้เพียงประการเดียว สำหรับข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่ง ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องตัดสินใจ ดำเนินตามผลทางกฎหมายที่บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้เพียงประการเดียวเท่านั้น การกระทำของฝ่ายปกครองจึงจะชอบด้วยกฎหมาย เพราะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจดุลยพินิจและเป็นกรณีอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลอย่างสมบูรณ์ การกำหนดให้อำนาจผูกพันแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นวางอยู่บนความคิดในเรื่องความยุติธรรมทั่วไป คือความเสมอภาค ในการปฏิบัติต่อข้อเท็จจริงเฉพาะราย เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่มีดุลยพินิจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จึงมีบทบาทเป็นเพียงเครื่องจักรอัตโนมัติที่ทำงานให้แก่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น โดยไม่มี ข้อยกเว้นให้สามารถเลือกที่จะปฏิบัติให้แตกต่างกันไปได้<sup>63</sup>

#### 2.4.4 ทฤษฎีอำนาจดุลยพินิจ (Discretionary Power)

ความหมายของอำนาจดุลยพินิจ

คำว่า “ดุลยพินิจ” ในความหมายทั่ว ๆ ไปนั้น คลังความรู้ของราชบัณฑิตยสถานได้อธิบาย คำว่า ดุลยพินิจ (อ่านว่า ดุน-ละ-พิ-นิค) ประกอบด้วยคำว่า ดุล กับคำว่า พินิจ โดยคำว่า ดุล แปลว่า เท่ากัน เสมอกัน เท่าเทียมกัน ส่วนคำว่า พินิจ แปลว่า การพิจารณา

ดุลยพินิจ จึงมีความหมายว่า การวินิจฉัยที่สมควร, การพิจารณาด้วยความเที่ยงธรรม ส่วนคำนิยามของดุลยพินิจ หรือดุลยพินิจ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายไว้ว่า “ดุลย” หมายถึง เท่ากัน เสมอกัน เท่าเทียมกัน “ดุลยพินิจ” หมายถึง การวินิจฉัย ที่เห็นสมควร<sup>64</sup>

สำหรับความหมายในทางกฎหมายนั้น พจนานุกรมกฎหมาย (Black’s Law Dictionary) ได้ให้ความหมายของคำว่า “discretion” ว่าหมายถึง อำนาจของปัจเจกชนในการตัดสินใจ โดยปราศจากการแนะนำหรือการยินยอมจากบุคคลอื่น และคำว่า “administrative discretion” หรือ ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า หมายถึง อำนาจของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐในการใช้อำนาจ

<sup>63</sup> ชัยภัทร ทังทอง. (2558). *การใช้อำนาจดุลยพินิจในนิติกรรมทางปกครองและความรับผิดชอบทางอาญาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 14.

<sup>64</sup> ราชบัณฑิตยสถาน. *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3*. หน้า 440.

ตัดสินใจเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน<sup>65</sup> มีหลักกฎหมายละตินว่า “Discretio est scire per legem quid sit justum. Discretio est discernere per legem quid sit justum.” คุลพิณิจคือการหยั่งรู้โดยกฎหมายว่าอะไรคือความยุติธรรม และ “Deliberandum est diu quod statuedum est semel.” สิ่งใดอันจะได้รับการชี้ขาดเป็นยุติ ควรได้รับการวินิจฉัยใคร่ครวญโดยสุขุม<sup>66</sup>

นอกจากนี้ นักวิชาการทางกฎหมายหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า “อำนาจคูลพิณิจ” ไว้สรุปความได้ว่า อำนาจคูลพิณิจเป็นอำนาจที่กฎหมายบัญญัติเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองสามารถเลือกตัดสินใจ และเลือกปฏิบัติด้วยตนเองอย่างอิสระเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และความรับผิดชอบของตนภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย ซึ่งอาจมีการปฏิบัติและการตัดสินใจได้หลายอย่าง และแต่ละอย่างก็ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน<sup>67</sup> กล่าวได้ว่า การกำหนดให้อำนาจคูลพิณิจนั้นเป็นกรณีที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครอง มีเสรีภาพในการพิจารณาคำเนินการตามสถานการณ์หรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น<sup>68</sup>

อำนาจคูลพิณิจสามารถแบ่งออกได้หลายประเภทตามการกระทำด้านต่าง ๆ ของรัฐ แต่ยังคงมีลักษณะร่วมกันได้แก่การที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยกำหนดด้วยคำที่มีลักษณะไม่แน่นอนตายตัว หรือให้ทางเลือกในการใช้อำนาจหรือมาตรการได้หลายทางในขอบเขตที่กำหนด ซึ่งการยอมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคูลพิณิจในเรื่องนั้น ๆ เพื่อให้มีการบริหารกฎหมายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และมีให้เกิดการหยุดชะงักในการปฏิบัติหน้าที่หรือขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย จึงเห็นได้ว่า “อำนาจคูลพิณิจ” มีลักษณะตรงกันข้ามกับ “อำนาจผูกพัน” ดังนั้น อำนาจคูลพิณิจจึงมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับอำนาจผูกพันที่กฎหมายที่ให้อำนาจมีความชัดเจนแน่นอนตายตัวแล้ว หรือไม่เปิดโอกาสให้เลือกใช้อำนาจหลายทางได้<sup>69</sup>

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า อำนาจคูลพิณิจต้องใช้อย่างสุจริต (good faith) โดยมีจุดมุ่งหมายตามที่ได้รับมาจากกฎหมายและภายใต้ข้อจำกัด โดยกฎหมายหรือปัจจัยอื่นที่ให้อำนาจนั้น อำนาจคูลพิณิจนี้ต้องใช้้อย่างเป็นธรรมด้วย มิใช่ใช้ตามอำเภอใจหรือไม่แน่นอนและต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายอย่างแท้จริง

<sup>65</sup> Black’s Law Dictionary. (2004). (Online). Available: [http://www.republicsg.info/Dictionaries/2004\\_Black%27s-Law-Dictionary-Edition-8.pdf](http://www.republicsg.info/Dictionaries/2004_Black%27s-Law-Dictionary-Edition-8.pdf). p.1405. [2021, 4 July].

<sup>66</sup> ชัยภัทร ทังทอง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 64. หน้า 17.

<sup>67</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2532). “ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับคูลพิณิจฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน”. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 8. หน้า 5

<sup>68</sup> รองพล เจริญพันธ์. (2521). “การใช้คูลพิณิจในกฎหมายเยอรมัน”. *วารสารนิติศาสตร์*, 9(4). หน้า 17

<sup>69</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 15-16.

#### 2.4.5 หลักธรรมาภิบาล

การส่งเสริมให้เกิดการสร้างธรรมาภิบาลนั้น มาจากความร่วมมือของทั้งสถาบัน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคม บทบาทของรัฐที่สำคัญนั้น คือ รัฐเป็นผู้มีบทบาทในการวางรากฐาน และรักษากฎระเบียบต่าง ๆ การสร้างธรรมาภิบาลของรัฐนั้นจำเป็นต้องอาศัยระบบการจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ มีภาระรับผิดชอบภายใต้กฎหมาย และนโยบายที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องมีการปฏิรูประบบราชการ เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพและรับผิดชอบภายใต้กรอบของกฎหมาย ซึ่งจุดมุ่งหมายในการสร้างธรรมาภิบาลของภาครัฐนั้น จะต้องพยายามปฏิรูปการบริหารจัดการให้ถูกต้องตามหลักเหตุผลและหน้าที่ มีระบบความรับผิดชอบด้านการเงินที่มีประสิทธิภาพมาใช้ และให้มีความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ยกเว้นความชำนาญของภาครัฐให้มีความทันสมัย เป็นต้น ส่วนบทบาทขององค์การภาคเอกชนและบทบาทของประชาสังคมที่มีต่อการสร้างธรรมาภิบาล คือ การรวมตัวกันของสาธารณชนในการต่อต้านการทุจริตและการประพฤติมิชอบ โดยรัฐควรมีการหามาตรการที่จะกระตุ้นให้เกิดการตระหนักถึงการทำความผิดจรรยาบรรณ เป็นต้น

สำหรับหลักการพื้นฐานของธรรมาภิบาลในองค์กรตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้าง ระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ประกอบไปด้วย 6 หลักการ<sup>70</sup> ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งมีรายละเอียด<sup>71</sup> ดังนี้

ประการแรก หลักนิติธรรม (The Rule of Law) คือ การมีกฎระเบียบที่ชัดเจน มีการปฏิบัติตามแผนผังโครงการทำเหมือง หรือเงื่อนไขในการอนุญาต ตลอดจนมาตรการในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการ ไม่เลือกปฏิบัติ การไม่ทำตามอำเภอใจ การไม่ละเมิดกฎหมาย และการไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น

ประการที่สอง หลักคุณธรรม (Morality) คือ การยึดมั่น ถือมั่นในคุณธรรมความดีงาม ความถูกต้องตามทำนองคลองธรรมรวมถึงมีความซื่อสัตย์จริงใจ และยึดมั่นในความสุจริตคุณธรรมเป็นแนวทางที่ถูกต้องในการดำเนินชีวิตทั้งความประพฤติและจิตใจ ซึ่งแต่ละสังคมกำหนดและยอมรับปฏิบัติกัน เช่น ซื่อสัตย์ อดทน เมตตา กรุณา เสียสละ เป็นต้น ในระดับกิจการ หลักคุณธรรม คือ การทำธุรกิจด้วยความมีจริยธรรมทางธุรกิจ ซึ่งหมายถึง มาตรฐานทางศีลธรรมคุณธรรมที่ใช้กับ

<sup>70</sup> สำนักบริหารสิ่งแวดล้อม. (2552). ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมเหมืองแร่และอุตสาหกรรมพื้นฐาน. *อุตสาหกรรม กพร*, 7(2), หน้า 11.

<sup>71</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.



องค์กรทางธุรกิจ ปัญหาจริยธรรมธุรกิจที่เกิดขึ้นกับกิจการ เช่น การปกปิดข้อเท็จจริง หรือตกแต่งตัวเลขทางบัญชีเพื่อหวังประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง การฟอกเงิน การหลบเลี่ยง หนีภาษี การละเลยไม่ดูแลด้านความปลอดภัยในสถานที่ทำงาน การเลือกปฏิบัติหรือมีสองมาตรฐานในการบริหารงานบุคคล

ประการที่สาม หลักความโปร่งใส (Accountability) คือ การเปิดเผยข้อมูลที่มีความถูกต้อง ชัดเจน ปฏิบัติตามหลักการที่ควรจะเป็น รวมถึงการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องได้ รวมทั้งการให้และรับข้อมูลที่เป็นจริงตรงไปตรงมาทันเวลาในระดับกิจการ อาจแปลความหมายของ “Accountability” ว่าเป็น “ความรับผิดชอบที่อธิบายได้” ซึ่งเป็นภาระบทบาทของผู้บริหารในแง่ ข้อผูกพันหรือความเต็มใจที่จะยอมรับความรับผิดชอบ รวมทั้งความสามารถในการรายงานชี้แจง ให้เหตุผลเพื่ออธิบายการกระทำของตนเองและสามารถตอบคำถามของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ในทุกที่ทุกโอกาส เพื่อแจกแจงอธิบายการกระทำทั้งหมดที่ตนรับผิดชอบ

ประการที่สี่ หลักการมีส่วนร่วม (Participation) คือ การให้โอกาสบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญรวมทั้งการเปิดรับฟังความคิดเห็นเพื่อรับคำแนะนำร่วมวางแผนและปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ในระดับสังคม ซึ่งประกอบด้วยบุคคลหลากหลายและมีความคิดเห็นที่แตกต่าง หลักการมีส่วนร่วมจะช่วยประสานความคิดเห็นหรือความต้องการที่แตกต่าง เพื่ออยู่บนพื้นฐานโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมในระดับกิจการ องค์กรจะกำหนดให้มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่มีประสบการณ์หลากหลายช่วยบริหารงานขององค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์

ประการที่ห้า หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) คือ ความรับผิดชอบในงานของตนเอง ความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเอง รวมถึงการตระหนักและสำนึกในสิทธิและหน้าที่

ประการที่หก หลักความคุ้มค่า (Cost-Effectiveness or Economy) คือ การบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุดในระดับบุคคล ความคุ้มค่า เหมาะสมเทียบเคียงได้กับความประหยัดไม่ฟุ่มเฟือย และใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่าในระดับกิจการ คือ การบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์ สูงสุดหรือเกิดมูลค่ามากที่สุด เช่น การใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ยั่งยืน

สรุปได้ว่า ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดของเอกชนหรือองค์กรของรัฐ การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันภายในองค์กรจะต้องคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการภายในองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

## 2.4.6 แนวคิดเกี่ยวกับระบบอนุญาต

2.4.6.1 แนวคิดเกี่ยวกับระบบอนุญาตในกฎหมายต่างประเทศที่สามารถนำมาใช้ในกฎหมายไทย

มาตรการการใช้ระบบอนุญาตเฉพาะกรณีที่ทำเป็นตามกฎหมายของสหภาพยุโรป (European Union (EU)) จากข้อกำหนดของสหภาพยุโรปว่าด้วย “บริการตลาดภายใน” (Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services du marché intérieur) หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “ข้อกำหนดบริการ” หรือข้อกำหนด “Bolkestein” ได้กำหนดหลักสำคัญเกี่ยวกับการใช้ระบบอนุญาต (régimes d'autorisation) ไว้ในมาตรา 9 ให้รัฐภาคีสามารถนำระบบอนุญาตมาใช้ในการประกอบกิจการบริการได้ก็ต่อเมื่อเข้าเงื่อนไขการใช้ระบบอนุญาตไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ มีความจำเป็นต้องใช้ระบบอนุญาตเนื่องด้วย “เหตุผลสำคัญยิ่งเกี่ยวกับประโยชน์ของส่วนรวม” (raison impérieuse d'intérêt général) และไม่มีมาตรการอื่นที่มีผลกระทบน้อยกว่าอันจะทำให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ นอกจากนี้ข้อกำหนดดังกล่าวยังได้วางกรอบการใช้อำนาจในการพิจารณาอนุญาตของเจ้าหน้าที่ (มาตรา 10) เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และกำหนดหลักเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอนุญาตที่จะต้องมีความชัดเจน โปร่งใส และไม่สร้างภาระค่าใช้จ่ายแก่ผู้ขออนุญาตจนเกินสมควร (มาตรา 13)

มาตรการการลด-เลิกระบบอนุญาตในกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส (France) มีฐานความคิดมาจากนโยบายลดความซับซ้อนของระบบราชการ (politique de simplification administrative) ที่เริ่มมีการดำเนินการมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 และมีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาความยุ่งยากและลดภาระต้นทุนของเอกชนที่เกิดจากการบังคับใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายรัฐบาลฝรั่งเศสได้มีการนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้ในการลด-เลิกระบบอนุญาตจำนวนหลายมาตรการ ดังนี้

ประการแรก การนำระบบแจ้งก่อนดำเนินการมาใช้แทนที่ระบบอนุญาต รัฐสภาฝรั่งเศสได้มีการตรากฎหมายอนุญาตให้รัฐบาลตรากฎกำหนดเพื่อนำระบบแจ้งก่อนดำเนินการไปใช้แทนที่ระบบอนุญาต โดยเฉพาะในเรื่องการประกอบกิจการของบริษัทเอกชนและการประกอบวิชาชีพของบุคคล พร้อมทั้งมีการกำหนดกลไกคัดค้านการแจ้งโดยเจ้าหน้าที่ วิธีการตรวจสอบควบคุมในภายหลังรวมทั้งบทกำหนดโทษไว้ด้วย (Loi n°2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit)

ประการที่สอง การนำระบบแจ้งและขึ้นบัญชีไปใช้แทนการรับรองโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

ประการที่สาม การยกเลิกมาตรการควบคุมโดยไม่มีมาตรการควบคุมอื่นมาแทนที่

ประการที่สี่ การปรับปรุงระบบอนุญาตให้มีความเรียบง่าย เช่น การวางหลักใหม่ที่ว่า การนิ่งเฉยของฝ่ายปกครองมีผลเท่ากับเห็นชอบหรือที่เรียกว่า “ระบบอนุญาตโดยปริยาย” (principe du silence valant acceptation) ซึ่งมีที่มาจาก “ข้อกำหนดบริการ” ของสหภาพยุโรป การให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ หรือการนำเครื่องมือทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาต

มาตรการการตรากฎหมายกลางเกี่ยวกับระบบอนุญาตให้ใช้บังคับในสาธารณรัฐจอร์เจีย (Georgia) โดยสาธารณรัฐจอร์เจียมีการตรากฎหมายกลางขึ้นใช้บังคับเรียกว่า “The Law on Licenses and Permits” และมีการกำหนดบัญชีรายชื่อใบอนุญาต/การอนุญาตต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้กฎหมายนี้ (an exhaustive list) มีการกำหนดประเภทใบอนุญาตไว้ 2 ประเภท ได้แก่ ใบอนุญาตประกอบกิจการ ((the license to exercise an activity) และใบอนุญาตให้เป็นผู้มีสิทธิใช้ (the license to use applies) นอกจากนี้ยังมีการกำหนดแนวทางการขอรับใบอนุญาตแต่ละประเภท

ประเภทแรก the license to exercise an activity ผู้ประสงค์จะขอรับใบอนุญาตทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ต้องยื่นเอกสารหลักฐานพร้อมค่าธรรมเนียม โดยระบบการออกใบอนุญาตหรือการอนุญาตของสาธารณรัฐจอร์เจียใช้รูปแบบการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จจุดเดียว (one stop shop principles) ในการพิจารณาออกใบอนุญาตจะใช้เวลาในการพิจารณา 30 วัน นับแต่วันที่ได้มีการยื่นคำขอรับใบอนุญาตและใช้ระยะเวลา 20 วันสำหรับการอนุญาต หากล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าวให้ถือว่าผู้นั้นได้รับอนุญาต

ประเภทที่สอง the license to use applies ผู้ที่ประสงค์จะได้รับใบอนุญาตต้องเข้าร่วมโครงการประมูล โดยผู้ที่ให้ราคาสูงที่สุดที่มีคุณสมบัติผ่านเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต จะเป็นผู้ที่ได้รับสิทธิในการใช้ทรัพยากรธรรมชาตินั้นไปและยังสามารถโอนใบอนุญาตให้แก่ผู้อื่น โดยการเช่าหรือขายสิทธิการเป็นผู้เช่าก็ได้

นอกจากนี้ ยังมีระบบการออกใบอนุญาตหรือการอนุญาตล่วงหน้า (preliminary license/permit) เป็นระบบที่สร้างขึ้นเพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนภายในประเทศและจากนักลงทุนต่างชาติ ระบบการออกใบอนุญาตหรือการอนุญาตล่วงหน้าจะไม่ใช้ในกรณีที่เป็นการขอรับใบอนุญาตประเภท the license to use applies ใบอนุญาตควบคุมอาคารและใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับอาวุธหรืออาวุธที่ใช้ทางการทหาร

มาตรการการควบคุมสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Germany) กฎหมายเยอรมันกำหนดกลไกที่ใช้ในการควบคุมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ การควบคุมการใช้สิทธิและเสรีภาพที่น้อยที่สุด ระบบการจดทะเบียนและระบบอนุญาตซึ่งเป็นระบบที่ควบคุมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เข้มงวดที่สุด ทั้งนี้ ระบบ

อนุญาตเป็น “การอนุญาตเชิงตรวจสอบ” โดยวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อใช้ระบบอนุญาต ดังนี้

ระดับแรก ต้องพิจารณาประโยชน์สาธารณะที่จะปกป้องผลกระทบผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องได้สัดส่วนกัน หากมีทางเลือกอื่นที่สามารถนำมาใช้นอกจากการใช้ระบบอนุญาตและกระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลน้อยกว่าย่อมถือว่าการใช้ระบบอนุญาตนั้นเกินความจำเป็น

ระดับที่สอง หลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ในการพิจารณาอนุญาตให้ประกอบกิจการจะต้องมีความสอดคล้องกับลักษณะของอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากกิจการนั้น

ระดับที่สาม ระยะเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้ในการพิจารณาอนุญาตต้องเหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคแก่การประกอบกิจการ<sup>72</sup>

มาตรการการควบคุมในการประกอบกิจการของประเทศญี่ปุ่น (Japan) ระบบการอนุญาตเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของมาตรการในการควบคุม ซึ่งทางทฤษฎีสามารถจำแนกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

ประเภทแรก มาตรการควบคุมที่เคร่งครัดสูง เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดห้ามประกอบกิจการหรือดำเนินการเว้นแต่จะได้รับอนุญาต คำสั่งอนุมัติ ใบอนุญาตหรือกำหนดให้เป็นโดยคำสั่งอนุญาตจะใช้กับกรณีที่ต้องรักษาผลประโยชน์สาธารณะ เพราะการดำเนินการหรือการประกอบกิจการมีผลกระทบต่อชีวิต เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสภาพสังคมจึงห้ามดำเนินการเว้นแต่หน่วยงานผู้รับผิดชอบมีคำสั่งอนุญาต

ประเภทที่สอง มาตรการควบคุมที่เคร่งครัดปานกลาง เป็นการรับรองหรือขึ้นทะเบียน หากเป็นไปตามที่กำหนดจะทำการรับรองหรือขึ้นทะเบียน เช่น การขึ้นทะเบียนการประกอบกิจการให้กู้ยืมเงิน

ประเภทที่สาม มาตรการควบคุมที่เคร่งครัดน้อย เป็นกรณีที่ให้จัดแจ้งข้อเท็จจริงหรือรายละเอียดบางอย่างต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบ โดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบมีหน้าที่เพียงยืนยันความครบถ้วนของรายการเท่านั้น

การพิจารณาเลือกใช้ระบบอนุญาตในระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นมีแนวคิดมาจากการที่ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม รัฐจึงมี

<sup>72</sup> ฌ็อง-พอล สกอลเมฆา. (2560). รายงานการศึกษา เรื่อง การใช้ระบบอนุญาตและมาตรการอื่นทดแทนระบบอนุญาตในระบบกฎหมายต่างประเทศ. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. กันยายน 2560. หน้า 39-46.

ความจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงกิจกรรมต่าง ๆ ของประชาชนโดยการจำกัดเสรีภาพในการดำเนินการบางอย่าง นอกจากระบบใบอนุญาตยังมีการนำมาตรการอื่นมาใช้ทดแทน โดยยกเลิกระบบใบอนุญาต อนุวัติ ใบอนุญาต และใช้ระบบการรับรองหรือขึ้นทะเบียนแทน ลดการใช้ดุลพินิจภาครัฐ โดยให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนในการควบคุมแทนหรือร่วมกับรัฐ และลดขั้นตอนการขออนุญาต อำนวยความสะดวกเพิ่มขึ้นและสร้างความชัดเจนในกระบวนการขออนุญาต โดยเป็นมาตรการเสริมที่สามารถนำไปปรับใช้กับทุกมาตรการ<sup>73</sup>

#### 2.4.6.2 แนวทางการใช้ระบบใบอนุญาตตามกฎหมายไทย

สำหรับระบบใบอนุญาตของประเทศไทยพบว่า มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่กำกับดูแลเกี่ยวกับการประกอบกิจการหรือเพื่อการประกอบอาชีพที่ใช้ระบบใบอนุญาตจำนวน 149 ฉบับ โดยยังไม่รวมมาตรการควบคุมการประกอบกิจการในลักษณะอื่นอีกทั้งยังมีการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ และกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตเป็นจำนวนมากโดยการนำระบบใบอนุญาตซึ่งเป็นมาตรการควบคุมก่อนหน้ามาใช้มีผลให้รัฐต้องตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคล ตลอดจนการดำเนินการที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะพิจารณาให้สิทธิตามกฎหมายแก่บุคคล<sup>74</sup> แนวทางการใช้ระบบใบอนุญาตในประเทศไทยมีกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องดังนี้

<sup>73</sup> นิธิพัฒน์ สิ้นเพ็ง. (2560). รายงานการศึกษา เรื่อง การใช้ระบบใบอนุญาตและมาตรการอื่นทดแทนระบบใบอนุญาต ในระบบกฎหมายต่างประเทศ. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. กันยายน 2560. หน้า 58-62.

<sup>74</sup> วิษณุ เครืองาม. (2561). โครงการทบทวนการอนุญาต Thailand's Smart & Simple License. ปาฐกถา. วันพุธที่ 14 พฤศจิกายน 2561 ณ ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์  
ขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับระบบใบอนุญาต

1. ต้องมีการขออนุญาต กรอกแบบฟอร์ม หน่วยงานราชการบางแห่งจะต้องมีการไปติดต่อและไปพบกับเจ้าหน้าที่ราชการ
2. มีขอบระยะเวลาการขออนุญาตตามที่กำหนดไว้ หากเกินระยะเวลาที่กำหนดไม่สามารถขอใบอนุญาตได้
3. ขั้นตอนการแสดงเอกสารหลักฐานต่อเจ้าหน้าที่
4. มีกระบวนการพิจารณาว่าจะได้รับการอนุญาตหรือไม่
5. ขั้นตอนการออกใบอนุญาต
6. ขั้นตอนการเสียค่าธรรมเนียม
7. ขั้นตอนการต่อใบอนุญาต
8. เรื่องการอุทธรณ์การขอใบอนุญาต
9. การขออนุญาตเรื่องเดียวแต่มีความเกี่ยวข้องกับใบอนุญาตหลายใบ

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสาม กำหนดหลักการไว้ว่ารัฐพึงใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น<sup>75</sup>

2) พระราชบัญญัติหลักการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 21 (5) กำหนดหลักการให้หน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบและพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายโดยไม่ใช้ระบบอนุญาตเว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือมีกรณีจำเป็นไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นต้องมีระบบอนุญาต การกำหนดระยะเวลาหรือขั้นตอนในการพิจารณายื่นคำขออนุญาตดำเนินงานต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ<sup>76</sup>

3) พระราชบัญญัติอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 มาตรา 6 กำหนดว่า ทุก 5 ปี ให้ผู้อนุญาตพิจารณากฎหมายที่ให้อำนาจในการอนุญาตว่าสมควรปรับปรุงกฎหมายนั้นเพื่อยกเลิกการอนุญาตหรือจัดให้มีมาตรการอื่นแทนการอนุญาตหรือไม่ ทั้งนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็นผู้อนุญาตจะพิจารณาปรับปรุงกฎหมายหรือจัดให้มีมาตรการอื่นแทนในกำหนดระยะเวลาที่เร็วกว่านั้นก็<sup>77</sup>

#### 4) มติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2559 นโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหาร ในกรณีที่เป็นต้องตราเป็นกฎหมาย พึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็น คำนึงถึงความจำเป็นในการให้ประชาชนต้องยื่นคำขออนุญาตหรืออนุมัติ เพราะอาจใช้วิธีจัดแจ้งหรือรายงานให้ทางการทราบก็ได้ ใบอนุญาตควรมีอายุยาวพอสมควรเพื่อจะได้ไม่เป็นภาระให้ประชาชนต้องขอต่ออายุใบอนุญาตบ่อยครั้ง ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ต้องกำหนดโดยคำนึงถึงต้นทุนในการดำเนินการของภาครัฐโดยไม่สร้างภาระแก่ประชาชนหรือผู้ประกอบการเกินจำเป็น

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย การร่างกฎหมายเพื่อให้มีระบบอนุญาตให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เช่น กรณีเพื่อ

<sup>75</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 (ตอนที่ 40 ก), หน้า 20.

<sup>76</sup> พระราชบัญญัติหลักการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562. (2562, 31 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 136 (ตอนที่ 72 ก), หน้า 7.

<sup>77</sup> พระราชบัญญัติอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558. (2558, 22 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 132 (ตอนที่ 4 ก), หน้า 2.

รักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ความปลอดภัยสาธารณะ หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และในกรณีจำเป็นต้องกำหนดให้มีระบบอนุญาตไว้ในร่างกฎหมาย ให้ยึดหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ประการแรก ต้องระบุวัตถุประสงค์ประสงค์ในการอนุญาตไว้ในการเสนอร่างกฎหมายโดยชัดเจน

ประการที่สอง ต้องบัญญัติหลักเกณฑ์และระยะเวลาการอนุญาตหรือไม่อนุญาตไว้ในร่างพระราชบัญญัติให้ชัดเจนและกำหนดกรอบหลักเกณฑ์ในการออกกฎหมายลำดับรองไว้ด้วย

ประการที่สาม หน่วยงานของรัฐที่พิจารณาต้องแสดงหลักฐานความพร้อมและศักยภาพที่จะตรวจสอบให้การกระทำนั้นเป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตได้อย่างแท้จริง

ประการที่สี่ ให้กำหนดอายุการได้รับอนุญาตเฉพาะกรณีที่เป็น และในกรณีที่มีการกำหนดอายุการได้รับอนุญาตและการต่ออายุการได้รับอนุญาต ต้องแสดงเหตุผลของการขอต่ออายุการได้รับอนุญาต และต้องมีการตรวจสอบการดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตที่ผ่านมาด้วย ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตแทนการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาต

ประการที่ห้า ให้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกในการขออนุญาต และการบังคับให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการอนุญาตนั้น

#### 2.4.7 แนวคิดรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government)

##### 2.4.7.1 ความหมายของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government)

e-Government มีชื่อเต็มว่า electronic Government หรือ รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ คำนี้ปรากฏมีการใช้ขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990s<sup>78</sup> โดยธนาคารโลก (World bank) ได้นิยาม e-Government ว่าเป็นระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communications Technologies: ICTs) ของรัฐบาลหรือดำเนินงานโดยรัฐบาลที่นำมาใช้เปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์กับประชาชน ภาคเอกชน และ/หรือหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ เพื่อส่งเสริมการเสริมสร้างพลังประชาชน ปรับปรุงการให้บริการ เสริมสร้างความรับผิดชอบ เพิ่มความโปร่งใส หรือปรับปรุงประสิทธิภาพของรัฐบาล<sup>79</sup>

<sup>78</sup> Grönlund, Åke & Horan, Thomas. (2005). Developing a generic framework for e-government.

*Communications of the Association for Information Systems*. p.714.

<sup>79</sup> ทนงศักดิ์ เหมือนเดย. (2563). รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ไทย: ความหมายที่เปลี่ยนแปลงและพัฒนาการ. *อินทนิล ทักษิณสาร*, 25 (2), หน้า 132-133.

#### 2.4.7.2 รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศไทย

รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์หรือที่เรียกว่า e-government คือ การที่ภาครัฐนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการและพัฒนาหน่วยงานของรัฐ โดยการให้บริการประชาชนผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อพัฒนาศักยภาพในการดำเนินงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ดังนั้น รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์จึงถือว่าเป็นวิธีการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่หรือเรียกง่าย ๆ ว่าเป็นวิธีการบริหารจัดการหน่วยงานของรัฐสมัยใหม่ เพราะเป็นการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายสื่อสารทางอินเทอร์เน็ตมาประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของภาครัฐ ปรับปรุงการให้บริการแก่ประชาชน บริการข้อมูลต่าง ๆ แก่ประชาชนทำให้ประชาชนได้รับการบริการจากภาครัฐที่ดีขึ้นและมีความใกล้ชิดกับภาครัฐ มากขึ้น อีกทั้งทำให้ประเทศมีความสามารถในการแข่งขันกับนานาประเทศได้ดียิ่งขึ้นด้วย

แนวคิดรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ เริ่มจาก พ.ศ. 2558 รัฐบาลได้ประกาศนโยบายประเทศไทย 4.0 เพื่อใช้เป็นแนวคิดในการพัฒนาประเทศให้ก้าวไปสู่การเป็นประเทศใน โลกที่หนึ่ง โดยการเปลี่ยนแนวคิดในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้มีประสิทธิภาพด้วยนวัตกรรม เพื่อยกระดับจากประเทศรายได้ปานกลางไปสู่การเป็นประเทศรายได้สูงและใน พ.ศ. 2559 ได้ประกาศแผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม 2559 หรือ Digital Thailand ออกมาใช้แทนแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ฉบับที่ 3) เพื่อใช้ผลักดันเทคโนโลยีดิจิทัลให้เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ<sup>80</sup>

โดยรัฐบาลได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการพัฒนา และการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) มาใช้ในภาครัฐ (e-Government) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานภาครัฐที่ให้บริการประชาชนและภาคธุรกิจจะต้องเร่งดำเนินการพัฒนานำมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการเป็นรูปธรรมอย่างรวดเร็ว ถูกต้อง แม่นยำ ทันสมัยและโปร่งใส เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสารสนเทศและบริการภาครัฐอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ขณะเดียวกันสามารถนำ ICT มาใช้ เพื่อทำการปฏิรูประบบบริหารองค์กรของรัฐให้ได้เป้าประสงค์ของการบริการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล<sup>81</sup>

<sup>80</sup> เรวัต แสงสุริยงค์. (2562). บนเส้นทางพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในสังคมไทย: ยุคดิจิทัล. *วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, มหาวิทยาลัยบูรพา, 27 (55), หน้า 303.

<sup>81</sup> Thailand e-Government. (2558) *เกี่ยวกับ e-Gov Portal*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.egov.go.th/th/profile/808/>. [2564, 19 เมษายน].



### 2.4.7.3 รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในต่างประเทศ

แนวคิดรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในสาธารณรัฐอินเดีย การกำกับดูแลทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นสิ่งจำเป็น และการเติบโตอย่างรวดเร็วของการเป็นดิจิทัลทำให้รัฐบาลหลายแห่งทั่วโลกแนะนำและรวมเทคโนโลยีเข้ากับกระบวนการของรัฐบาล การกำกับดูแลทางอิเล็กทรอนิกส์สามารถกำหนดได้ว่าเป็นการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) โดยรัฐบาล เพื่อให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่รัฐบาลในการแลกเปลี่ยนข้อมูลธุรกรรม การสื่อสาร และการรวมระบบและบริการ stand-alone ต่าง ๆ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การใช้เทคโนโลยีเพื่อดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลและบรรลุวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแล ผ่าน e-Governance บริการของรัฐบาลมีให้สำหรับประชาชนและธุรกิจในลักษณะที่สะดวก มีประสิทธิภาพและโปร่งใส ตัวอย่างของ e-Governance ได้แก่ ความคิดริเริ่มของ Digital India, National Portal of India, พอร์ทัลนายกรัฐมนตรีของอินเดีย, Aadhar, การยื่นและการชำระภาษีออนไลน์, ระบบการจัดการที่ดินดิจิทัล, การทดสอบทางเข้าทั่วไป ฯลฯ E-governance สามารถเกิดขึ้นได้สี่ประเภทหลัก ได้แก่

ประเภทแรก รัฐบาลกับรัฐบาล (G2G) ที่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลภายในรัฐบาล เช่น ระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐบาลของรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น หรือระหว่างสาขาต่าง ๆ ของรัฐบาลเดียวกัน

ประเภทที่สอง รัฐบาลกับประชาชน (G2C) ที่ประชาชนมีแพลตฟอร์มโดยพวกเขาสามารถโต้ตอบกับรัฐบาลและเข้าถึงบริการสาธารณะที่หลากหลายที่เสนอโดยรัฐบาล

ประเภทที่สาม รัฐบาลต่อธุรกิจ (G2B) ที่ธุรกิจสามารถโต้ตอบกับรัฐบาลได้อย่างราบรื่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบริการของรัฐบาลที่เสนอให้กับธุรกิจ

ประเภทที่สี่ รัฐบาลต่อพนักงาน (G2E) ที่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและพนักงานเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

การริเริ่มการกำกับดูแลอิเล็กทรอนิกส์ระดับรัฐยังรวมถึง E-Seva (Andhra Pradesh) อำนวยความสะดวกในการชำระค่าสาธารณูปโภค การออกใบรับรองใบอนุญาต และใบอนุญาต และโครงการ Khajane (กรณาฏกะ) แปลงระบบคลังของรัฐให้เป็นดิจิทัล เป็นต้น

แนวคิด e-Government ในแคนาดา มีบริการออนไลน์ที่ได้รับการสนับสนุนจากโครงสร้างพื้นฐานที่มีความปลอดภัยทางเทคนิค การเชื่อมต่อด้านความปลอดภัยและการบริการนี้มีการปฏิรูปธรรมาภิบาลภายใน โดยมุ่งเป้าไปที่การส่งมอบให้ลูกค้าเป็นศูนย์กลางมากขึ้นผ่านการบูรณาการ และการประสานงานระหว่างแผนกและหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งมีแนวคิดการให้บริการ

ความปลอดภัย ความโปร่งใส และความไว้วางใจ<sup>82</sup> นอกจากนี้ยังมีการปรับปรุงบริการดิจิทัล ความปลอดภัยออนไลน์ เทคโนโลยีสารสนเทศ ปัญญาประดิษฐ์ นวัตกรรมสถานที่ทำงาน และ ข้อมูลเปิด เป็นต้น

#### 2.4.7.4 รูปแบบของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศไทย

รูปแบบของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์แบ่งออกเป็น 4 รูปแบบดังนี้

1) การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยในการบริหารงานระหว่าง รัฐบาลคู่หน่วยงานภาครัฐหรือรัฐบาลของรัฐอื่น (Government to Governments: G2G) คือ การทำธุรกรรมระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเองทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกันและกัน เช่น การร่วมมือในโครงการต่าง ๆ การประกาศข้อควรระวังในแต่ละเรื่องที่สำคัญเพื่อให้ปฏิบัติงานสอดคล้องซึ่งกันและกัน เป็นต้น

2) การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยในการบริหารงานระหว่าง รัฐบาลคู่ประชาชน (Government to Citizens: G2C) เป็นรูปแบบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อบริการประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและการบริการของภาครัฐได้ทุกสถานที่ ประชาชนสามารถรับข้อมูลข่าวสารของภาครัฐหรือส่งข้อมูลให้กับรัฐได้โดยผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศต่าง ๆ เช่น การเข้าดาวน์โหลดเอกสารต่าง ๆ ของหน่วยงานราชการผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน เช่น ปัจจุบันประชาชนทุกคนได้เข้ารับบริการยื่นแบบเสียภาษีผ่านทางเว็บไซต์ของกรมสรรพากร เป็นต้น<sup>83</sup>

3) การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยในการบริหารงานระหว่าง รัฐบาลคู่บุคลากรในหน่วยงานหรือองค์กร (Government to Employees: G2E) คือ การดำเนินงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับบุคลากรของรัฐเอง เพื่อการติดต่อสื่อสารจากส่วนกลางไปสู่ผู้ปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ ปัจจุบันนี้ภาครัฐในหลาย ๆ ประเทศก็ให้เห็นความสำคัญในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาเป็นสื่อกลางระหว่างรัฐกับบุคลากรของรัฐเอง เช่น การส่งจดหมายเวียน หรือการประกาศต่าง ๆ เป็นต้น

4) การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยในการบริหารงานระหว่าง รัฐบาลคู่องค์กรธุรกิจ (Government to businesses: G2B) คือ การที่ภาครัฐต้องดำเนินธุรกรรมต่าง ๆ กับภาคเอกชนและในทางกลับกันซึ่งอาจมีความสอดคล้องเกี่ยวข้องกับประชาชนกับรัฐหน่วยงานภาคธุรกิจสามารถเข้าไปติดต่อขอข้อมูลผ่านสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศต่าง ๆ ที่รัฐจัดเตรียมไว้

<sup>82</sup> Roy Jeffrey. (2006). *E-Government in Canada: Transformation for the Digital Age*. Canada: Ontario. p.1-364.

<sup>83</sup> Cleartax. (2021). *E-governance in India*. (Online). Available: <https://cleartax.in/s/e-governance>. [2021, 19 May].

ทั้งนี้รัฐกับภาคธุรกิจจะเพิ่มส่วนของการซื้อขายแลกเปลี่ยนระหว่างกัน การให้ข้อมูลเพื่อพิจารณา ก่อนการทำธุรกิจ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ การยื่นซองประกวดราคา ยื่นซองประมูลผ่าน ระบบเครือข่าย เป็นต้น<sup>84</sup>

หน่วยงานภาครัฐของไทยได้มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในรูปแบบที่ เรียกว่า “รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government)” เพื่อให้การส่งมอบบริการสาธารณะไปยัง ประชาชนเป็น ไปอย่างรวดเร็วและทั่วถึง หลักสำคัญของการสร้างรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ คือ การนำ บริการของภาครัฐไปสู่ประชาชน โดยใช้อิเล็กทรอนิกส์เป็นสื่อในการให้บริการด้วยหลักการของ ธรรมชาติของบริการ นอกจากนั้นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) ก็มีข้อดีอยู่หลายประการ เช่น สร้างโอกาสให้ประชาชนได้เลือกใช้บริการที่หลากหลายผ่านอินเทอร์เน็ต ประชาชนได้รับบริการ จากรัฐที่ดีขึ้น สะดวกขึ้น เสียเวลาน้อยลงเพราะมีช่องทางการบริการใหม่ ๆ เกิดขึ้นในศูนย์บริการ ทางโทรศัพท์ (Call Center) บริการทางเว็บไซต์ การใช้อินเทอร์เน็ตผ่านมือถือ (WAP) แต่ก็มีข้อเสีย อยู่หลายประการเช่นเดียวกัน คือ ขาดการบังคับใช้ ยังไม่มีช่องทางการยื่นขออนุญาตต่าง ๆ ผ่านระบบ Portal ของรัฐบาลและการประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชนได้ทราบข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

#### 2.4.7.5 การบริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One Stop Service)

One stop service เป็นแนวคิดที่ต้องการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มาติดต่อ ราชการให้สามารถรับบริการจากหน่วยงานราชการต่าง ๆ ได้ ณ ที่แห่งเดียว โดยไม่จำเป็นต้องไป ติดต่อ ณ ส่วนราชการต่าง ๆ หลายแห่งซึ่งจะทำให้ประชาชนได้รับความความสะดวกสบายในการติดต่อ ราชการกับภาครัฐ เป็นการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายของประชาชนและยังเป็นการลดภาระ ค่าใช้จ่ายของภาครัฐ โดยสามารถที่จะใช้บริการร่วมกันทั้งในด้านสถานที่ บุคลากร ตลอดจน เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ นอกจากนั้นยังเป็นการจัดทำสำนักงานบริการเสมือนจริง (Virtual Service Office) ขึ้นเพื่อให้บริการประชาชนผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ตในเรื่องที่สามารถให้บริการ ได้บางเรื่อง โดยที่ประชาชนสามารถติดต่อขอรับบริการได้ตลอดเวลา (Non-Stop Service) และ ทุกสถานที่โดยไม่ต้องเดินทางมายังหน่วยงานของรัฐอีกต่อไป

และตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 กันยายน พ.ศ.2548 มีมติรับทราบการพัฒนา ศูนย์กลางบริการภาครัฐสำหรับประชาชน (Government access Channels) ผ่าน 3 ช่องทางบริการ คือ ศูนย์รวมบริการภาครัฐในรูปแบบเว็บไซต์ (GovChannel) ศูนย์รวมบริการภาครัฐในรูปแบบ

<sup>84</sup> ศุภศักดิ์ ชะมารัมย์. (2559). รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์กับมิติการประยุกต์ใช้ในการบริหารการบริการสาธารณะของ ภาครัฐไทย. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [https://reru.ac.th/articles/images/vijai\\_20\\_04\\_59\\_4.pdf](https://reru.ac.th/articles/images/vijai_20_04_59_4.pdf). [2564, 19 เมษายน].

โมบายแอปพลิเคชัน (Government Application Center) และช่องทางการเข้าถึงข้อมูลและบริการของรัฐผ่านตู้บริการเอนกประสงค์ของรัฐ (Government Smart Kiosk) สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) หรือ สพร. จึงได้พัฒนา“ศูนย์กลางบริการภาครัฐสำหรับประชาชน หรือ Govchannel” ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ ในการพัฒนาบริการดิจิทัลภาครัฐแบบศูนย์รวม ณ จุดเดียวที่ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และมั่นคงปลอดภัย ดังนั้นจึงพยายามที่จะพัฒนาและยกระดับ GovChannel ไปสู่การเป็นศูนย์กลางการเข้าถึงข้อมูลและบริการภาครัฐแบบศูนย์รวม ณ จุดเดียว (One Stop Service Portal) สำหรับให้บริการข้อมูลและบริการดิจิทัลแก่ทุกภาคส่วน โดยจะจำแนกบริการออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ Citizen Portal สำหรับประชาชนทั่วไป Business Portal สำหรับภาคธุรกิจ และ Government Portal สำหรับภาครัฐโดยมุ่งเน้นบริการที่สำคัญและมีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกและลดความเหลื่อมล้ำในการเข้ารับบริการจากภาครัฐ รวมถึงขยายขีดความสามารถในการแข่งขันแก่ภาคธุรกิจ และสร้างระบบบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ<sup>85</sup>

#### บทสรุป

จากการศึกษา พบว่าการทำเหมืองแร่เริ่มตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม จึงมีการตราพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน เพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายแร่ในรูปแบบพระราชบัญญัติให้มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นอกจากนี้ยังมีการศึกษาความหมายของแร่และแร่หินอุตสาหกรรมที่ต้องเป็นหินที่ถูกกำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งพื้นที่ที่เป็นแหล่งหินส่วนใหญ่ มักมีลักษณะเป็นภูเขา โดยการทำเหมืองหินประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่เป็นแหล่งหินอุตสาหกรรมและส่วนของโรงโม่หินที่เป็นกิจการต่อเนื่องกัน

การประกอบธุรกิจโรงโม่หินเป็นสัญญาสัมปทานประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นธุรกิจฝ่ายการผลิต โดยมีวัตถุประสงค์มุ่งหวังผลกำไรจากการดำเนินธุรกิจ การนำทรัพยากรแร่มาใช้จะต้องมีการขออนุญาตจากหน่วยงานของรัฐ เช่น การขออนุญาตอาชญาบัตรและประทานบัตร จึงได้ศึกษาถึงสัญญาสัมปทานและการขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงโม่หินในประเทศไทย รวมไปถึงคุณพินิจในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการ รวมทั้งศึกษาการใช้วัตถุประสงค์ในเหมืองหิน

<sup>85</sup> สถาบันพัฒนาบุคลากรภาครัฐด้านดิจิทัล (TDGA). (ม.ป.ป.). *โครงการอบรมหลักสูตรการพัฒนาบริการภาครัฐแบบครบวงจร (One Stop Service)*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:

[https://tdga.dga.or.th/index.php/th/?option=com\\_eventbooking&view=event&id=122&catid=27&Itemid=297](https://tdga.dga.or.th/index.php/th/?option=com_eventbooking&view=event&id=122&catid=27&Itemid=297).

[2564, 4 กรกฎาคม].

โดยศึกษาถึงการออกแบบหน้าเหมือง การออกแบบการเจาะระเบิดและประเภทของวัตถุระเบิด ที่นิยมนำมาใช้ในการระเบิดย่อยหิน

ในการพิจารณาออกใบอนุญาตต่าง ๆ ให้แก่ผู้ประกอบการ จึงได้ศึกษาถึงองค์ร่ำกับ ดูแล้วว่าการออกใบอนุญาต เพื่อให้การพิจารณาอนุญาตของหน่วยงานราชการมีความเหมาะสม กับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน จึงต้องศึกษาแนวคิดทฤษฎีในส่วนที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็น การกระทำทางปกครอง ทฤษฎีอำนาจผูกพัน ทฤษฎีอำนาจดุลพินิจซึ่งเป็นการกำหนดลักษณะของ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ หลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม และหลักความโปร่งใสเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการ แนวคิดเกี่ยวกับระบบ อนุญาต และการลด หรือเลิกระบบอนุญาต และแนวคิดรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่จะช่วยให้ ผู้ประกอบการสามารถยื่นขอใบอนุญาตแบบออนไลน์ หรือให้มีศูนย์บริการ ณ จุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการในการยื่นขอใบอนุญาต เป็นต้น และเพื่อให้การศึกษาเป็นไปอย่างรอบด้านจึงมีความจำเป็นต้องศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของ ประเทศไทยและต่างประเทศเพื่อให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างกฎหมายไทยและต่างประเทศ โดยผู้วิจัยได้ศึกษาในบทถัดไป