

## ปัญหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจดูตทรายจังหวัดชัยนาท

### The Legal Measures to Control Sand Business at Chainat

อัครเดช มณีภาค<sup>1</sup> และเอกพงษ์ สารน้อย<sup>1</sup>

Akaradach Maneepak<sup>1</sup> and Egkapong Sarnoi<sup>1</sup>

#### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมธุรกิจดูตทราย และเพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมธุรกิจดูตทราย ประชากรในการวิจัย คือ ประชากรในจังหวัดชัยนาท และกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ นักวิชาการจำนวน 3 ท่าน เจ้าหน้าที่ภาครัฐ จำนวน 3 ท่าน และประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบในจังหวัดชัยนาท จำนวน 6 ท่าน แล้วทำการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล โดยเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ แบบสัมภาษณ์เชิงลึก ทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการสร้างข้อสรุป ซึ่งได้จากการสังเกต สัมภาษณ์ และจดบันทึก และทำการตรวจสอบเครื่องมือการวิจัยโดยการตรวจสอบข้อมูลสามเส้า ด้านข้อมูลและวิธีรวบรวมข้อมูล

ผลการวิจัยพบว่า การดูตทรายทำการพิจารณาจากมาตรการทางกฎหมายหลายฉบับประกอบกันและมีหน่วยงานหลายหน่วยงานทำให้มีความซับซ้อนและไม่มีความชัดเจน ในการควบคุมได้อย่างรัดกุม จึงก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมาอย่างไม่หยุดหย่อน โดยกฎหมายที่มีอยู่เน้นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดูตทรายในแม่น้ำเป็นหลัก โดยมีการออกใบอนุญาตและการบังคับควบคุมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ นอกจากนี้การยื่นเสนอขออนุญาตดำเนินการดูตทรายไม่เป็นกิจการที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องมีการจัดทำรายงานศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและปัญหาการฟ้องร้องเรียกให้ผู้ประกอบกิจการดูตทรายรับผิดชอบทางแพ่งเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ไม่สามารถเรียกให้ผู้ประกอบรับผิดชอบได้ เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นอาจปรากฏให้เห็นจากผู้ประกอบกิจการเล็ก/เปลี่ยนตัวผู้ประกอบการไปแล้ว กรณีนี้จะเรียกร้องความรับผิดชอบผู้ใด ซึ่งเป็นภาระต้องนำพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลของหน่วยงานผู้ฟ้องคดี ว่าการดูตทรายเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหายจริงหรือไม่ และเป็นไปได้ อย่างสูงว่าจะไม่สามารถเรียกร้องความรับผิดชอบได้ ดังนั้น จึงควรที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อนำมาใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเห็นสมควรผลักดันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับดูตทราย โดยเฉพาะในนโยบายเร่งด่วน เพื่อความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

**คำสำคัญ:** การควบคุม มาตรการทางกฎหมาย ดูตทราย

<sup>1</sup>สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทร์เกษม

## Abstract

This is qualitative research by the documentary research, the in-depth interview, and the focus group. The research area is Chainat Province. The data was collected by interviewing three academic officers, three government officers, and six key people who were affected and analyzed. The study found that sand pumping business investigated according to the several legal measures and relevant to several organizations was complicated and unclear in legislation concisely. That caused the environmental problems incessantly. The present law emphasized on the in-water sand pumping business by issuing the license controlling them to follow the rules. In addition, proposing to run this business was not forced to do the report on environment affect because it was not one of businesses polluted as the Ministry of Natural Resources and Environment assigned. And the accusation problems on the sand pumping companies to pay for damages could not be done because of the companies' closing down or change. This was considerably impossible to accuse the companies about the damages. So, it should be adjusted for efficient application. It was also pushed on the law on sand pumping especially in the government urgent policy to be unity and efficiency in management.

**Keywords:** control, Legal measures, sand pumping business

### บทนำ

ปัจจุบันประเทศไทยได้รับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดูดทราย ทำให้ตลิ่งและหน้าดินพังเสียหาย 2,000 กว่าไร่ ซึ่งผลกระทบดังกล่าวส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ และกระทบวิถีชีวิตชุมชนท้องถิ่น อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงสังเกตได้ คือ การลดลงของระดับน้ำใต้ดิน การพังทลายของริมฝั่งแม่น้ำและท้องน้ำ มลพิษทางอากาศและน้ำ การสูญสิ้นของชนิดสัตว์และพันธุ์ไม้ที่มีค่า ในทางเศรษฐกิจและสังคม พบว่า การดูดทรายเป็นการประกอบอาชีพซึ่งให้รายได้และโอกาสการจ้างงาน แต่ก็เกี่ยวข้องกับปัญหาของสังคมในทางลบ เช่น การบาดเจ็บล้มตายที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่าง

ผู้ดูดทรายและประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งคุกคามปลอดภัยของผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่น

ขณะเดียวกันที่ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่จะใช้เป็นมาตรการป้องกันและควบคุมผลกระทบจากการขุด ตัก หรือดูดทราย เนื่องจากมาตรการที่ใช้พิจารณาอนุญาตและควบคุมการประกอบกิจการดูดทรายในที่ดินของรัฐนั้น อยู่ภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตดูดทราย พ.ศ.2546 ซึ่งออกตามความในมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งการประกอบกิจการดูดทรายถือว่าเป็นการทำลายสภาพของที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 9 (2) ผู้ที่จะกระทำการอย่างใดๆ ในที่ดินของรัฐอันจะเป็นการทำลายสภาพที่ดินจะต้องได้รับอนุญาตจาก

เจ้าหน้าที่ โดยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาต และควบคุมสำหรับการดูทรายในที่ดินของรัฐนั้น มุ่งเน้นพื้นที่ในการดูทรายและวิธีการในการดูทราย โดยการประกอบกิจการดูทรายในที่ดินของรัฐ ต้องมีใบอนุญาตหลายใบ จึงมีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ทำให้ปัจจุบันมีการลักลอบดูทรายกันเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ในการจัดการเกี่ยวกับการควบคุมกิจการดูทรายนั้น โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายหลายฉบับประกอบกัน ทำให้ขาดการคำนึงถึงความเหมาะสมตามหลักวิชาการและไม่มีกำหนดมาตรการทางวิชาการเพื่อควบคุมผลกระทบต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสม

จังหวัดชัยนาท เป็นจังหวัดหนึ่งที่มีการร้องเรียนและได้รับผลกระทบจากธุรกิจการขุด ดัก และดูทรายโดยเฉพาะในส่วนของกิจการดูทรายจากลำนํ้าเป็นจำนวนมาก ได้แก่ การเรียกรื้อของประชาชนในท้องถิ่นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการกับผู้ประกอบธุรกิจดูทรายที่ถูกกฎหมาย และการลักลอบดูทราย ทั้งนี้ กิจการดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนเกิดการทรุดตัวของตลิ่งชัน ส่งผลถึงบ้านเรือนของประชาชนที่อาศัยอยู่ริมน้ำและถนนได้รับความเสียหายจากการชนลำนํ้าเสียหาย เป็นต้น

ผลกระทบของจังหวัดชัยนาทที่เกิดขึ้นจากการประกอบธุรกิจดูทราย มีดังนี้

1. ด้านสังคมต่อชุมชน และผลกระทบต่อสุขภาพของผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่จังหวัดชัยนาท เกิดจากมลพิษทางเสียงและฝุ่นละอองที่เกิดขึ้นในชุมชน ประชาชนส่วนใหญ่ป่วยสูงถึง ร้อยละ 17 ต่อปี
2. ด้านระบบนิเวศ บริเวณที่มีการดูทรายเป็นปริมาณมาก ดูดลึกเกินไปหรือดูเข้าไปใกล้พื้นที่ที่เป็นตลิ่งจะทำให้ตลิ่งพัง และเกิดการเปลี่ยนแปลงทิศทางการไหลของน้ำ ส่งผล

กระทบต่อดินและสิ่งปลูกสร้างริมตลิ่ง ไม่ว่าจะเป็นบ้านเรือนราษฎร หรือถนน ได้รับความเสียหาย

สำหรับปัญหามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมธุรกิจดูทรายนั้น พบว่า

1. ปัจจุบันพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เป็นมาตรการทางกฎหมายการควบคุมและแก้ไขปัญหาลิ่งแวดล้อม แต่ไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมธุรกิจดูทรายโดยเฉพาะ มีเพียงมาตรการทางปกครอง ซึ่งรัฐจะใช้ดำเนินการควบคุมมลพิษ เช่น การยื่นขออนุญาตดูทรายจะต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูทราย พ.ศ.2523 เป็นต้น

2. ขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมายสิ่งแวดล้อม การรวบรวมกันเป็นหมวดหมู่ แยกกันอยู่ในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับ ทำให้ไม่สามารถนำผู้ประกอบการธุรกิจดูทรายมาลงโทษในการก่อให้เกิดปัญหามลพิษได้

3. บทลงโทษทางอาญาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมแต่ละฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีลักษณะไม่รุนแรงมากนัก ส่งผลให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายและยังคงกระทำการก่อให้เกิดมลพิษ

ดังนั้น ในการจัดการเกี่ยวกับการควบคุมกิจการดูทรายนั้น โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายหลายฉบับประกอบกันและมีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องหลายหน่วยงานทำให้มีความซับซ้อนและไม่มีความชัดเจนในการออกกฎหมายควบคุมได้อย่างรัดกุมจึงก่อให้เกิดปัญหาลิ่งแวดล้อมตามมาอย่างไม่หยุดหย่อน จึงควรที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อนำมาใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งลดปัญหามลพิษด้านสิ่งแวดล้อมจากการดูทราย และสามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด อีกทั้งควรมีมาตรการเพื่อช่วยให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถ

ได้รับการอนุญาตดูศพในชุมชนเพื่อช่วยลดปริมาณทรายจำนวนมากที่มีในแม่น้ำลำคลอง ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดน้ำท่วม รวมทั้งหาแนวทางเพื่อปรับปรุงมาตรการทางอาญาดังกล่าว และแก้ไขปัญหในการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมธุรกิจดูศพว่ามีข้อจำกัดทางกฎหมายและมาตรการในการบังคับใช้อย่างไร
2. เพื่อศึกษาแนวคิดมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมธุรกิจดูศพ จังหวัดชัยนาท และแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงและแก้ไขข้อบังคับใช้
3. เพื่อศึกษาปัญหามาตรการทางอาญาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในการดำเนินคดีกับผู้ประกอบการดูศพ
4. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมธุรกิจดูศพและการแก้ไขปัญหาล้างแวล้อมจากการดูศพ

### ขอบเขตของการวิจัย

#### ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ประชากรในจังหวัดชัยนาท และกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ กลุ่มตัวอย่างที่ให้ข้อมูลผู้วิจัยคัดเลือกมาจากกลุ่มคน จำนวน 2 กลุ่ม ทำการสุ่มตัวอย่างด้วยวิธีเจาะจง ( Purposive sampling )

1. การการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) เป็นรายบุคคล จำนวน 6 คน ได้แก่ นักวิชาการกฎหมาย จำนวน 2 ท่าน นักวิชาการสิ่งแวดล้อม จำนวน 1 ท่าน เจ้าหน้าที่รัฐ – หัวหน้ากองช่าง เทศบาลตำบลสรรคบุรี จังหวัด

ชัยนาท จำนวน 1 ท่าน หัวหน้าส่วนโยธา อบต.ธรรมามูล จังหวัดชัยนาท จำนวน 1 ท่าน และเจ้าหน้าที่ตำรวจ จังหวัดชัยนาท จำนวน 1 ท่าน

2. การสนทนากลุ่ม ประกอบด้วยกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ (Key focus) กลุ่มละ 6 คน จำนวน 1 กลุ่ม ทำการคัดเลือกโดยสุ่มตัวอย่างด้วยวิธีเจาะจง) ได้แก่ ประชากรที่ได้รับผลกระทบการจากดูศพ และมีบ้านเรือนบริเวณใกล้เคียงพื้นที่การดูศพในจังหวัดชัยนาท

#### ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

##### 1. ตัวแปรอิสระ คือ

- 1.1 การควบคุมการดูศพ
- 1.2 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมธุรกิจดูศพ

##### 2. ตัวแปรตาม คือ

ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการดูศพ

### สมมติฐานของการวิจัย

แม้จะมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในการกำหนดมาตรการการควบคุมและแก้ไขปัญหาล้างแวล้อม แต่การประกอบธุรกิจดูศพ ทั้งที่ประกอบการโดยถูกกฎหมายและการลักลอบดูศพ ยังมีปัญหาในการจัดการควบคุมสิ่งแวดล้อม ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการชดเชยความเสียหายต่อสังคมและประชาชน จึงควรที่จะมีการกำหนดมาตรฐานในการควบคุมกิจการดูศพ การกำหนดมาตรการในการจัดการและควบคุมการประกอบธุรกิจดูศพ ไม่ให้มีปัญหาและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการชดเชยความเสียหายต่อสังคมโดยการจัดเก็บภาษีและค่าบริการสำหรับการบำบัดมลพิษและการชด ใช้เยียวยาต่อประชาชนที่ได้รับ ความเสียหาย

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาค้นคว้าเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) การสนทนากลุ่ม (Focus Group) โดยพื้นที่ที่ทำการศึกษาคือ จังหวัดชัยนาท ซึ่งมีเครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ คือ แบบการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) และการสนทนากลุ่ม ทำการตรวจสอบเครื่องมือการวิจัยโดยการตรวจสอบข้อมูลสามเส้า ด้านข้อมูลและวิธีรวบรวมข้อมูล (Data and Methodological Triangulation) ผู้วิจัยทำการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้าด้านข้อมูลโดยเปรียบเทียบข้อมูลจากแหล่งต่างๆ หลายแหล่ง ได้แก่ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ข้อมูลที่ได้จากการสังเกต และข้อมูลจากเอกสาร โดยตรวจสอบว่าข้อมูลมีลักษณะบรรจบกัน

การวิเคราะห์ข้อมูลโดยสร้างแบบข้อสรุปซึ่งส่วนใหญ่ข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์ จะเป็นข้อความบรรยาย (Descriptive) ซึ่งได้จากการสังเกตสัมภาษณ์ และจัดบันทึก และนำมาวิเคราะห์โดยการเปรียบเทียบข้อมูล (Constant Comparison) เป็นการใช่วิธีการเปรียบเทียบโดยการนำข้อมูลมาเปรียบเทียบเป็นปรากฏการณ์ มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น สามารถทำได้โดยการที่ผู้วิจัยสังเกตหรือรวบรวมข้อมูลได้หลายๆ อย่าง แล้วนำมาแยกตามชนิดนำมาเปรียบเทียบกัน

## ผลการวิจัย

จากการที่ได้ศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจดูตทรายที่เกี่ยวข้องนั้น จะเห็นว่าการประกอบกิจการดูตทรายมีทั้งประกอบกิจการในที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชน ซึ่งการประกอบกิจการดูตทรายในที่ดินรัฐ

มีทั้งประกอบกิจการดูตทรายแม่น้ำและทรายบก แต่การดูตทรายบกส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการดูตทรายในที่ดินของกรรมสิทธิ์มากกว่า ทั้งนี้มาตรการทางกฎหมายที่ใช้พิจารณาอนุญาตและควบคุมการประกอบกิจการดูตทรายในที่ดินของรัฐนั้นอยู่ภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตดูตทราย พ.ศ.2546 ซึ่งออกตามความในมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งประกอบกิจการดูตทรายถือว่าเป็นการทำลายสภาพที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9(2) ผู้ที่จะกระทำการอย่างใดๆ ในที่ดินของรัฐอันจะเป็นการทำลายสภาพที่ดินจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการอนุญาตให้ดูตทรายในที่ดินของรัฐประเภทดูตทรายแม่น้ำนั้น คือ ประมวลกฎหมายที่ดิน ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตดูตทราย ซึ่งออกตามความในมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2546 ระเบียบกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ว่าด้วยการขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน พ.ศ.2546 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ส่วนการประกอบกิจการทรายบกในที่ดินของรัฐนั้น นอกจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตดูตทราย พ.ศ.2546 ออกตามความในมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 แล้ว ยังมีพระราชบัญญัติขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 ที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

สำหรับการประกอบกิจการดูตทรายบกในที่ดินของเอกชนนั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 โดยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตและ

ควบคุมสำหรับการดูตรวจรายในที่ดินของรัฐนั้น มุ่งเน้นพื้นที่ในการดูตรวจราย และวิธีการในการดูตรวจรายโดยการประกอบกิจการดูตรวจรายในที่ดินของรัฐนี้ต้องมีใบอนุญาตหลายใบ จึงมีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน

การประกอบกิจการดูตรวจรายนั้น หากมีการอนุญาตให้ดูตรวจรายในปริมาณมากและผู้ประกอบกิจการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การอนุญาต ย่อมส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมระบบนิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติ และอาจนำไปสู่การขาดแคลนทรัพยากรในอนาคตได้ นอกจากนี้การควบคุมให้การประกอบกิจการดูตรวจรายเป็นไปตามหลักเกณฑ์แล้ว ยังต้องควบคุมมิให้เป็นการทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือเกิดน้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้ อีกทั้งยังเป็นการรักษาทรัพยากรที่มีอยู่ให้ใช้สอยได้ต่อไปนี้ไปจนถึงอนาคต

จะเห็นได้ว่าการอนุญาตให้ประกอบกิจการดูตรวจรายโดยกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้นเน้นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูตรวจรายในแม่น้ำเป็นหลัก โดยมีการออกใบอนุญาตและการบังคับควบคุมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ นอกจากนี้การยื่นเสนอขออนุญาตและการบังคับควบคุมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ นอกจากนี้การยื่นเสนอขออนุญาตดำเนินการดูตรวจรายไม่เป็นกิจการที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องมีการจัดทำรายงานศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เนื่องจากธุรกิจการประกอบกิจการดูตรวจรายไม่อยู่ในกลุ่มแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนด จึงทำให้ขาดข้อมูลทางวิชาการในการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศในการประกอบพิจารณาอนุญาต

การควบคุมปริมาณการดูตรวจราย การจำกัดเขตพื้นที่ดูตรวจรายหน่วยงานที่เป็นผู้พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ได้ยึดหลักเกณฑ์

ในการพิจารณาพื้นที่ตามกฎระเบียบที่กำหนดของแต่ละหน่วยงาน โดยสำนักงานที่ดินจังหวัดตรวจสอบชั้นสูตรพื้นที่ตามหลักเกณฑ์การพิจารณาของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์โดยกว้าง ส่วนสำนักงานขนส่งจังหวัดผู้ตรวจสอบพื้นที่อนุญาตชุดลอร่องน้ำปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ซึ่งไม่มีข้อกำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและสัมพันธ์กัน

การเรียกให้วางเงินประกัน และค่าตอบแทนในการอนุญาตให้ดูตรวจรายในปัจจุบันนั้น ถือว่าเป็นอัตราที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้จากการประกอบกิจการดูตรวจรายในสภาวะการณ์ปัจจุบันของประเทศที่ธุรกิจและโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่เพิ่มมากขึ้น และเมื่อเปรียบเทียบกับสภาพแวดล้อม ระบบนิเวศน์ที่ถูกทำลายและการหมดไปของทรัพยากร จะเห็นว่าไม่คุ้มค่ากับการที่รัฐต้องมาเยียวยาและฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรธรรมชาติรวมทั้งระบบนิเวศให้กลับมาดีดังเดิม

ในกรณีที่เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้น จะพบว่าหลายหน่วยงานเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นๆ และการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมักจะขาดความเป็นเอกภาพ และด้อยประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหานั้นๆ เนื่องจากองค์กรและหน่วยงานเหล่านี้ก็มีภารกิจและหน้าที่ตามกฎหมายที่หน่วยงานนั้นๆ มีอยู่ ทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนขององค์กรหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งบางครั้งในการใช้อำนาจตามกฎหมายแต่ก็อาจก่อให้เกิดการเหลื่อมล้ำเข้าไปในอำนาจตามกฎหมายอื่นที่หน่วยงานหรือองค์กรนั้นไม่ได้รับผิดชอบอยู่ได้ ประกอบกับการที่หน่วยงานของรัฐมีองค์กรย่อยซึ่งบังคับใช้กฎหมายและมีหน้าที่กำกับดูแลสิ่งแวดล้อม ย่อมทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

สำหรับองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา และ ญี่ปุ่น มีระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมที่สมบูรณ์ ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ในการควบคุมสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะได้แก่ CEQ ซึ่งทำหน้าที่ในการวางแผนสิ่งแวดล้อม โดยมีองค์กรที่ทำหน้าที่พิทักษ์สิ่งแวดล้อมที่เรียกว่า The Environment Protection Agency (EPA) เป็นผู้ประเมิน ตรวจสอบ ติดตามผล รวมทั้งประสานงานในด้านสิ่งแวดล้อม โดยเป็นองค์กรกลางเพียงองค์กรเดียวที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทั้งหมด และประเทศญี่ปุ่นได้จัดให้มีเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยตรง ได้แก่ EA (Environment Agency) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีลักษณะคล้ายกับ EPA ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเห็นได้ว่าแตกต่างกับประเทศไทยที่ไม่มีองค์กรกลางในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรงทั้งหมดทำให้เกิด ความขัดข้องเมื่อมีการบังคับใช้กฎหมาย

สำหรับบทลงโทษทางอาญาในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาได้วางบทลงโทษไว้มีลักษณะเป็นการยับยั้งการกระทำความผิดโดยเน้นให้ผู้ก่อมลพิษได้รับโทษหนักขึ้นซึ่งกำหนดโทษทั้งจำคุกและปรับ โดยเฉพาะโทษจำคุกมักไม่รอการลงโทษ ส่วนโทษปรับก็กำหนดไว้ในอัตราที่สูงมาก

มาตรการทางอาญาที่นำมาใช้ในการดำเนินคดีกับผู้ประกอบการอุตสาหกรรมนั้น นับว่าเป็นมาตรการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีส่วนช่วยป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นจากการอุตสาหกรรมให้มีประสิทธิภาพอย่างหนึ่ง แต่จากการที่ได้ศึกษาถึงมาตรการทางอาญาที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมฉบับต่างๆ อันได้แก่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย

ว่าด้วยการอนุญาตให้อุตสาหกรรม พ.ศ.2546 และประมวลกฎหมายอาญา มาตราการดังกล่าวนับว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยในการควบคุมแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม ตลอดจนได้กำหนดขั้นตอนในการดำเนินคดีอาญากับผู้ประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรมที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายและพบปัญหาที่สำคัญที่ทำให้การดำเนินคดีอาญากับผู้ประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรมไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

การฟ้องร้องเรียกให้ผู้ประกอบการกิจการอุตสาหกรรมรับผิดชอบทางแพ่งเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสาธารณะสมบัตินั้น ตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ต้องเป็นการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายให้เกิดความเสียหาย กรณีที่ผู้ประกอบการกิจการอุตสาหกรรมกระทำการอุตสาหกรรมโดยฝ่าฝืนตามหลักเกณฑ์การอนุญาต และส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณะสมบัติ ก็ย่อมฟ้องร้องเอาผิดตามมาตรานี้ได้

ประเด็นดังกล่าวนี้ไม่สามารถเรียกให้ผู้ประกอบการความผิดตามมาตรา 97 ได้ เนื่องจากเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่มีความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง กรณีนี้ต้องบังคับไปตามกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขการอนุญาต ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้อุตสาหกรรม พ.ศ.2546 ออกตามความในมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติให้จังหวัดตั้งคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาความเสียหายที่เกิดขึ้นอาจเกิดขึ้นจากการอุตสาหกรรม เพื่อตีราคา ค่าเสียหาย และหักเอาจากเงินประกันที่ผู้ประกอบการวางเงินประกันไว้ ซึ่งเป็นปัญหาว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นอาจปรากฏให้เห็นจากผู้ประกอบการกิจการเล็กประกอบกิจการหรือเปลี่ยนตัวผู้ประกอบการไปแล้ว กรณีนี้จะเรียกร้องความรับผิดชอบ

ต่อผู้ใด ซึ่งเป็นภาระต้องนำพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลของหน่วยงานผู้ฟ้องคดีว่าการประกิจการดูตรวจเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหายจริงหรือไม่ และผู้ใดเป็นผู้กระทำและเป็นไปได้อย่างสูงว่าจะไม่สามารถเรียกร้องความรับผิดชอบได้ อีกทั้งเงินประกันความเสียหายที่เรียกเก็บจากผู้ประกอบ ก็ต้องคืนให้เมื่อผู้ประกอบกิจการเลิกกิจการอีกด้วย

### อภิปรายผลการวิจัย

การดูตรวจนั้นเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบต่อสาธารณสุขและระบบนิเวศวิทยา ทำให้เกิดความเสียหายแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อสุขภาพร่างกาย และอนามัยของประชาชน ในการจัดการเกี่ยวกับการควบคุมกิจการดูตรวจนั้น โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายหลายฉบับประกอบกันและมีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องหลายหน่วยงานทำให้มีความซับซ้อนและไม่มีความชัดเจนในการออกกฎหมายควบคุมได้อย่างรัดกุม จึงก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมาอย่างไม่หยุดหย่อน ซึ่งสอดคล้องกับรายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวางแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมและการฟื้นฟูแหล่งทราย ภาคกลาง 5 จังหวัด ศึกษาประเด็นเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมและแผนการฟื้นฟูแหล่งทราย ของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ปีงบประมาณ 2552

ปัจจุบันมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการดูตรวจเน้นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูตรวจในแม่น้ำเป็นหลัก โดยมีการออกใบอนุญาตและการบังคับควบคุมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ นอกจากนี้การยื่นเสนอขออนุญาตและการบังคับควบคุมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ นอกจากนี้การยื่นเสนอขออนุญาตดำเนินการดูตรวจไม่เป็นกิจการที่กฎหมาย

บัญญัติให้ต้องมีการจัดทำรายงานศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เนื่องจากธุรกิจการประกอบกิจการดูตรวจไม่อยู่ในกลุ่มแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนด จึงทำให้ขาดข้อมูลทางวิชาการในการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศในการประกอบพิจารณาอนุญาต ซึ่งสอดคล้องกับรายงานวิจัยของโกเมน ทองภิญโญชัย (2538) กล่าวว่า การประเมินจะต้องทำโดยมีการปรึกษาหารือและเข้าร่วมกัน ซึ่งผลจากการประเมินดังกล่าวจะต้องนำมาใช้ประกอบการพิจารณาก่อนที่จะมีการตัดสินใจว่าโครงการที่เสนอมาจะให้ดำเนินการไปได้หรือไม่ ซึ่งการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็จะส่งผลไปถึงการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบาย “การพัฒนาแบบยั่งยืน” (Sustainable Development)

ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น มีหลายหน่วยงานเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นๆ และการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมักจะขาดความเป็นเอกภาพและด้อยประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหานั้นๆ เนื่องจากองค์กรและหน่วยงานเหล่านี้ก็มีการกิจและหน้าที่ตามกฎหมายที่หน่วยงานนั้นๆ มีอยู่ ทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนขององค์กรหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งบางครั้งในการใช้อำนาจตามกฎหมายแต่ก็อาจก่อให้เกิดการเหลื่อมล้ำเข้าไปในอำนาจตามกฎหมายอื่นที่ หน่วยงานหรือองค์กรนั้นไม่ได้รับผิดชอบอยู่ได้ ประกอบกับการที่หน่วยงานของรัฐมีองค์กรย่อยซึ่งบังคับใช้กฎหมายและมีหน้าที่กำกับดูแลสิ่งแวดล้อม ย่อมทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับรายงานวิจัยของประพจน์ คล้ายสุบรรณ (2538) กล่าวว่า หน่วยงานของรัฐมีองค์กรย่อยซึ่งการบังคับใช้



กฎหมายและอำนาจหน้าที่การควบคุมและดูแล  
สิ่งแวดล้อมนั้น ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้

## ข้อเสนอแนะการวิจัย

### ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิบัติ

#### 1. การปรับปรุงขั้นตอนการขออนุญาต

เนื่องจากการขออนุญาตในที่ดินของรัฐมี  
กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องหลายฉบับและมีหน่วยงาน  
เป็นผู้พิจารณาหลายหน่วยงาน จึงมีความยุ่งยาก  
ซับซ้อนในการขออนุญาตสร้างความสับสนแก่  
ผู้ประกอบการ และก่อให้เกิดความล่าช้าในการ  
พิจารณาอนุญาต ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีการ  
ปรับปรุงขั้นตอนและองค์การในการอนุญาตให้มี  
ความเป็นเอกเทศชัดเจนและง่ายแก่การเข้าใจ โดย  
รัฐอาจตั้งเป็นหน่วยงานใส่ในกลางหน่วยงานเดียว  
เพื่อรับยื่นคำขออนุญาต และพิจารณาออก  
ใบอนุญาตในคราวเดียว

#### 2. การออกเป็นประกาศกระทรวงหรือ คำสั่งกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาต

เนื่องจากการกำหนดหลักเกณฑ์  
การพิจารณาอนุญาตดูตทรายของหน่วยงานต่างๆ  
เป็นหลักเกณฑ์โดยกว้าง ไม่มีการกำหนด  
หลักเกณฑ์แน่ชัดว่ากรณีใดบ้างที่ไม่ควรอนุญาตให้  
ดูตทราย ซึ่งการพิจารณาอนุญาตดังกล่าวนี้  
ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการแต่ละจังหวัด  
ที่พิจารณาจากการรวบรวมข้อมูลของเจ้าหน้าที่  
ที่เสนอจากการตรวจสอบพื้นที่ตามหลักเกณฑ์  
ที่กำหนดไว้อย่างกว้างๆ ดังนั้น จึงเห็นควรออกเป็น  
ประกาศกระทรวงหรือคำสั่งกำหนดหลักเกณฑ์  
ในเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจน โดยกำหนดสภาพ  
ความเดือนร้อนที่ประชาชนได้รับผลกระทบ และ  
การกำหนดความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างครอบคลุม

#### 3. การควบคุมปริมาณการดูตทราย การจำกัดเขตพื้นที่ดูตทราย

เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายปัจจุบัน  
ที่บังคับใช้อยู่ ได้มีการกำหนดพื้นที่ในการดูตทราย  
และกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบกิจการ  
แต่เป็นเพียงหลักเกณฑ์โดยทั่วไป ยังไม่ม  
ีการกำหนดเขตพื้นที่และหน่วยงานที่กำหนดพื้นที่  
อย่างแน่ชัด ดังนั้น จึงเห็นควรกำหนดพื้นที่สำหรับ  
การดูตทราย ควรมีหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญเพียง  
หน่วยงานเดียวเป็นผู้สำรวจพื้นที่และกำหนดเขต  
พื้นที่ในการอนุญาต โดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกันใน  
ทุกประเภทในการพิจารณาตรวจสอบและกำหนด  
เขตพื้นที่

#### 4. การจัดทำรายงานผลกระทบด้าน สิ่งแวดล้อม

เนื่องจากการประกอบกิจการดูตทราย  
เป็นกิจการที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการที่  
ต้องทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม  
แต่ผู้วิจัยเห็นว่าควรดำเนินการดูตทรายเป็นกิจการ  
ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและ  
ทรัพยากรในพื้นที่ใกล้เคียง ควรจัดให้มีการติดตาม  
และปรับปรุงข้อมูลผลกระทบทุก 2 ปี เพื่อทราบ  
ความเปลี่ยนแปลงของปริมาณทราย และสภาพ  
พื้นที่แหล่งทรายนั้นๆ

### ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัย  
เชิงคุณภาพ (Qualitative Research) วิเคราะห์  
ข้อมูลเอกสาร (Documentary Research) และ  
การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ซึ่งควร  
ทำการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research)  
กลุ่มของประชาชนเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ  
เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการ  
ควบคุมธุรกิจดูตทราย

2. เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษา  
เกี่ยวกับประเด็นปัญหามาตรการทางกฎหมาย  
เกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจดูตทรายจังหวัดชัยนาท  
เพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ ควรมุ่งเน้นการศึกษาสภาพ  
ปัญหาที่เกิดขึ้นในเปรียบเทียบกับรายจังหวัด  
ศึกษาระดับภูมิภาค ระดับประเทศ

### บรรณานุกรม

- โกเมน ทองภิญโญชัย. (2538). **สังเกตเชิงกฎหมายเกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม.**  
วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศูนย์กฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย
- ประพจน์ คล้ายสุบรรณ. (2538). **การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact  
Assessment),** วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศูนย์กฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม  
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- \_\_\_\_\_. (2550). **แนวคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม.**วารสารวิชาการศาล  
ปกครอง 7, 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2550)
- อดุลย์ วรรณพีระ. (2548). **รายงานวิจัยการดูตรวจและผลกระทบจากการดูตรวจ : กรณีศึกษา  
ในพื้นที่ลุ่มน้ำปิง ศึกษาประเด็นเกี่ยวกับผลกระทบจากการดูตรวจและการจัดการ  
สิ่งแวดล้อม.**
- ชมรมนักข่าวสิ่งแวดล้อม. (2548). **การดูตรวจหายนะที่คาดไม่ถึง.** กรุงเทพฯ : สมาคมนักข่าวหนังสือพิมพ์  
แห่งประเทศไทย.