

ชื่อเรื่อง ปัญหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจดูตทรายาย จังหวัดชัยนาท

ชื่อผู้วิจัย อัครเดช มณีภาค และเอกพงษ์ สารน้อย

ปีที่วิจัย 2554

## บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาข้อมูลเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) การสนทนากลุ่ม (Focus Group) โดยพื้นที่ที่ทำการศึกษา คือ จังหวัดชัยนาท และได้แบ่งเป็นการสัมภาษณ์นักวิชาการ จำนวน 2 ท่าน เจ้าหน้าที่ภาครัฐ จำนวน 3 ท่าน และประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบ จำนวน 6 ท่าน แล้วทำการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล สามารถสรุปผลการวิจัย ดังต่อไปนี้

การประกอบกิจการดูตทรายายมีทั้งประกอบกิจการในที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชน ซึ่งการประกอบกิจการดูตทรายายในที่ดินรัฐมีทั้งประกอบกิจการดูตทรายายแม่น้ำและทรายบก ทั้งนี้ มาตรการทางกฎหมายที่ใช้พิจารณาอนุญาตและควบคุมการประกอบกิจการดูตทรายายในที่ดินของรัฐนั้น อยู่ภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตดูตทรายาย พ.ศ.2546 ซึ่งออกตามความในมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งประกอบกิจการดูตทรายายถือว่าเป็นการทำลายสภาพที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 9(2) ผู้ที่จะกระทำการอย่างใด ๆ ในที่ดินของรัฐอันจะเป็นการทำลายสภาพที่ดินจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ สำหรับการประกอบกิจการดูตทรายายบกในที่ดินของเอกชนนั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 โดยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตและควบคุมสำหรับการดูตทรายายในที่ดินของรัฐนั้น มุ่งเน้นพื้นที่ในการดูตทรายาย และวิธีการในการดูตทรายายโดยการประกอบกิจการดูตทรายายในที่ดินของรัฐนี้ต้องมีใบอนุญาตหลายใบ จึงมีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน การประกอบกิจการดูตทรายายนั้น หากมีการอนุญาตให้ดูตทรายายในปริมาณมากและผู้ประกอบกิจการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การอนุญาต ย่อมส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ระบบนิเวศน์และทรัพยากรธรรมชาติ

กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้นเน้นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูตทรายายในแม่น้ำเป็นหลัก โดยมีการออกใบอนุญาตและการบังคับควบคุมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ นอกจากนี้การยื่นเสนอขออนุญาตและการบังคับควบคุมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ นอกจากนี้การยื่นเสนอขออนุญาตดำเนินการดูตทรายายไม่เป็นกิจการที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องมีการจัดทำรายงานศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เนื่องจากธุรกิจการประกอบกิจการดูตทรายายไม่อยู่ในกลุ่มแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนด จึงทำให้

ขาดข้อมูลทางวิชาการในการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศน์ในการประกอบพิจารณาอนุญาต การเรียกให้วางเงินประกันและค่าตอบแทนในการอนุญาตให้ คุดทรายในปัจจุบันนั้น ถือว่าเป็นอัตราที่น้อยมากเมื่อเทียบกับรายได้จากการประกอบกิจการคุดทรายในสภาวะการณ์ปัจจุบันของประเทศที่ธุรกิจและโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่เพิ่มมากขึ้น และเมื่อเปรียบเทียบกับสภาพแวดล้อม ระบบนิเวศน์ที่ถูกทำลาย และการหมดไปของทรัพยากรจะเห็นว่าไม่คุ้มค่ากับการที่รัฐต้องมาเยียวยาและฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรธรรมชาติรวมทั้งระบบนิเวศน์ให้กลับมาดีดังเดิม

การฟ้องร้องเรียกให้ผู้ประกอบกิจการคุดทรายรับผิดชอบทางแพ่งเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสาธารณะสมบัตินั้น ตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ประเด็นดังกล่าวนี้ไม่สามารถเรียกให้ผู้ประกอบความผิดตามมาตรา 97 ได้ เนื่องจากเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่มีความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงกรณีนี้ต้องบังคับไปตามกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขการอนุญาต ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้คุดทราย พ.ศ.2546 ออกตามความในมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติให้จังหวัดตั้งคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาความเสียหายที่เกิดขึ้นอาจเกิดขึ้นจากการคุดทรายเพื่อตีราคาค่าเสียหายและหักเอาจากเงินประกันที่ผู้ประกอบการวางเงินประกันไว้ ซึ่งเป็นปัญหาว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นอาจปรากฏให้เห็นจากผู้ประกอบกิจการเล็กประกอบกิจการหรือเปลี่ยนตัวผู้ประกอบการไปแล้ว กรณีนี้จะเรียกร้องความรับผิดชอบต่อผู้ใด ซึ่งเป็นภาระต้องนำพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลของหน่วยงานผู้ฟ้องคดี ว่าการประกิจการคุดทรายเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหายจริงหรือไม่ และผู้ใดเป็นผู้กระทำและเป็นไปได้อย่างสูงว่าจะไม่สามารถเรียกร้องความรับผิดชอบได้ อีกทั้งเงินประกันความเสียหายที่เรียกเก็บจากผู้ประกอบ ก็ต้องคืนให้เมื่อผู้ประกอบการเลิกกิจการอีกด้วย

ดังนั้น การคุดทราย ทำการพิจารณาจากมาตรการทางกฎหมายหลายฉบับประกอบกันและมีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องหลายหน่วยงานทำให้มีความซับซ้อนและไม่มีความชัดเจนในการออกกฎหมายควบคุมได้อย่างรัดกุม จึงก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมาอย่างไม่หยุดหย่อน จึงควรที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อนำมาใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งลดปัญหามลพิษด้านสิ่งแวดล้อมจากการคุดทราย และสามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด รวมทั้งหาแนวทางเพื่อปรับปรุงมาตรการทางอาญาดังกล่าวและแก้ไขปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด รวมทั้งเห็นสมควรผลักดันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคุดทรายโดยเฉพาะนโยบายเร่งด่วนเพื่อความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

**คำสำคัญ:** มาตรการทางกฎหมาย การควบคุม ธุรกิจคุดทราย