



เป็นอิสระ กลาง ธรรม



รายงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
ประจำปี ๒๕๖๓



เรื่องที่ ๒๒

สถานะทางกฎหมายของข้อกำหนดทางเทคนิคเกี่ยวกับการดูตทราย และการพิจารณา
ตอใบอนุญาตดูตทราย

ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่า การที่คณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตทราย
ไม่พิจารณาพอนผันตามหลักเกณฑ์ข้อ ๑๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาต
ให้ดูตทราย พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่กลับนำเอาข้อกำหนดทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับการดูตทราย
ตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหือง ซึ่งมีสถานะเป็นข้อกำหนดลำดับรองจากระเบียบกระทรวง
มหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ดูตทราย พ.ศ. ๒๕๔๖ มาเป็นเหตุอ้างไม่ตอใบอนุญาต
ดูตทรายให้แก่ผู้ประกอบการ ย่อมเป็นการใช้ข้อบังคับซึ่งมีสถานะลำดับรองมาบังคับใช้เหนือ
ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ดูตทราย พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นการใช้อนุพิณ
โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งยังมีปัญหาการตีความเรื่องสถานะของข้อกำหนดทางด้าน
เทคนิคเกี่ยวกับการดูตทรายตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหือง ซึ่งมีข้อสงสัยว่ามีสถานะ
เป็นกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากเป็นเพียงบันทึกข้อตกลงจากการประชุมของคณะกรรมการ
ร่วมไทย - ลาว เท่านั้น ซึ่งหากข้อกำหนดดังกล่าวไม่มีสถานะทางกฎหมายย่อมไม่อาจ
นำมาประกอบการพิจารณาเพื่อตอใบอนุญาตดูตทรายของผู้ประกอบการดูตทรายได้
นอกจากนี้ ข้อกำหนดทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับการดูตทรายตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหือง
กำหนดให้พื้นที่ดูตทรายต้องมีระยะห่างจากสะพาน เขื่อนป้องกันตลิ่ง ท่าเรือ โรงพยาบาล
และสิ่งก่อสร้างที่สำคัญอื่น ๆ ไม่น้อยกว่า ๑,๐๐๐ เมตร และปรากฏข้อเท็จจริงว่ากรมโยธาธิการ
และผังเมืองดำเนินการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งเข้ามาใกล้ผู้ประกอบการดูตทราย
เป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนได้รับผลกระทบจากข้อกำหนดดังกล่าว โดยไม่ได้รับการต่ออายุ
ใบอนุญาตประจำปี ผู้ร้องเรียนจึงมีความประสงค์ให้คณะกรรมการร่วมไทย - ลาว เพื่อดูแล
การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหือง ดำเนินการจัดประชุมอย่างเร่งด่วน
เพื่อพิจารณาแก้ไขตามผลการประชุมของคณะอนุกรรมการเทคนิคร่วม ไทย - ลาวฯ ครั้งที่ ๔

เมื่อวันที่ ๑๖ - ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ซึ่งได้เห็นชอบร่างข้อกำหนดทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับการดูทรายตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหือง ข้อ ๑.๑.๔ ขึ้นใหม่ คือ ให้พื้นที่ดูทรายจะต้องมีระยะห่างจากสะพานไม่น้อยกว่า ๑,๐๐๐ เมตร โดยตัดคำว่า เชื้อนป้องกันตลิ่ง ท่าเรือ โรงพยาบาล สิ่งก่อสร้างที่สำคัญอื่น ๆ ออกจากข้อกำหนดเดิม มิเช่นนั้นแล้วอาจส่งผลให้ผู้ประกอบกิจการดูทรายตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหืองทั้งหมดต้องปิดกิจการลง อันจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจระดับมหภาค

ผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ลงพื้นที่และประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน จากการประชุมดังกล่าวรับฟังได้ว่า ผู้ประกอบการดูทรายได้รับความเดือดร้อนจากการนำข้อกำหนดทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับการดูทรายตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหืองมาใช้บังคับ และเห็นว่า การห้ามดูทรายทำให้เกิดผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจ และทำให้เกิดปัญหาเรื่องเขตแดนและความมั่นคงของประเทศ ที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นควรนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา โดยชะลอการบังคับใช้ข้อกำหนดเดิมซึ่งกำหนดให้พื้นที่ดูทรายต้องมีระยะห่างจากสะพาน เชื้อนป้องกันตลิ่ง ท่าเรือ โรงพยาบาล โรงแรม สิ่งก่อสร้างที่สำคัญอื่น ๆ ไม่น้อยกว่า ๑,๐๐๐ เมตร และอยู่ห่างจากบ้าน ศาสนสถานและโรงเรียนไม่น้อยกว่า ๕๐๐ เมตร และใช้มติของคณะกรรมการเทคนิคร่วม ภายใต้คณะกรรมการร่วมไทย - ลาว เพื่อดูแลการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหืองที่เห็นควรให้แก้ไขข้อ ๑.๑.๔ ที่กำหนดว่า พื้นที่ดูทราย ต้องมีระยะห่างจากสะพานไม่น้อยกว่า ๑,๐๐๐ เมตร ไปพลางก่อน จนกว่าคณะกรรมการร่วมไทย - ลาว เพื่อดูแลการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหืองจะประชุมแล้วเสร็จ

ต่อมาประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าว มีประเด็นปัญหาเพิ่มเติมเกี่ยวกับผลกระทบของการดูทรายในแม่น้ำโขงที่มีต่อสันดอนและเนินทรายในแม่น้ำโขง ประกอบกับต้องการหาแนวทางการแก้ไขปัญหาในเบื้องต้นให้กับผู้ประกอบการดูทรายในแม่น้ำโขงก่อนที่จะมีการแก้ไขข้อกำหนดทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับการดูทรายตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหือง ดังนั้น จึงได้มีการลงพื้นที่เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมและประชุมหารือร่วมกับผู้ร้องเรียน จังหวัดหนองคายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่ชัดเจนอีกครั้ง โดยในการประชุมดังกล่าวมีมติในการประชุมดังนี้

๑. ที่ประชุมเห็นควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำพิกัดว่าพื้นที่บริเวณใดเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาของประชาชนและเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวเขตแดน เพื่อให้ผู้ประกอบการทราบว่าพื้นที่ใดสามารถขออนุญาตประกอบกิจการดูทรายได้ และทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบว่าพื้นที่ใดที่อาจมีปัญหาหากมีการอนุญาตให้ดูทราย

๒. ที่ประชุมเห็นควรจัดประชุมร่วมกับคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูทราย (ชุดใหญ่) และกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อหาวิธีการที่จะทำให้มีการรับรองข้อกำหนดทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับการดูทรายในแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหือง ฉบับที่ได้มีการแก้ไข โดยคณะกรรมการเทคนิคร่วมภายใต้คณะกรรมการร่วม ไทย - ลาว เพื่อดูแลการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหือง (JTMH) แล้ว

๓. เห็นควรให้จังหวัดหนองคายศึกษาและหาวิธีดำเนินการ โดยให้ดอนชิงขู้เป็นตัวอย่าง (case study) ในการดำเนินการขุดลอกทรายในแม่น้ำโขงเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งสองประเทศให้น้ำใช้ในการเกษตร และให้จังหวัดหนองคายเป็นเจ้าภาพจัดประชุมร่วมกับ สปป.ลาว

เพื่อให้เป็นไปตามมติที่ประชุมดังกล่าวข้างต้น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้จัดให้มีการประชุมแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน ซึ่งจากการประชุมดังกล่าวสรุปได้ดังนี้

๑. ประเด็นเรื่องผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการที่ไม่อนุญาตให้ดูทรายในแม่น้ำโขงซึ่งรับฟังได้ว่าการที่ผู้ประกอบการไม่ได้รับอนุญาตให้ดูทรายอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศไทยทั้งด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

๒. กรณีขอทราบความคืบหน้าจากการจัดทำพิกัดพื้นที่บริเวณที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาของประชาชนและเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวเขตชายแดน หน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง เขตหนองคายชี้แจงว่า ได้ดำเนินการพิจารณาพื้นที่และลงพื้นที่ตรวจสอบแล้ว นำเสนอพื้นที่ ๓ จุด คือ บริเวณดอนชิงขู้ อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย บริเวณดอนแดง อำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย และบริเวณดอนสังข์ อำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย ส่วนกองกำลังสุรศักดิ์มนตรี

แจ้งว่า ได้มีการรวบรวมข้อมูลจาก ๕ จังหวัด ในการกำหนดพื้นที่ที่จะทำ Zoning โดยพิจารณาแล้วเห็นว่า หากส่วนที่จัด Zoning ไม่กระทบแผนเผชิญเหตุที่กองกำลังสุรศักดิ์มนตรี ได้จัดเตรียมไว้ ก็สามารถทำได้โดยขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของแต่ละจังหวัดด้วย อย่างไรก็ตาม กรมที่ดิน ได้ชี้แจงว่า ตอนต่าง ๆ ที่นำเสนอได้มีการเข้าไปสำรวจทุกตอนแล้ว โดยการกำหนด Zoning เป็นอำนาจของทางจังหวัด แต่ต้องพิจารณาหลักเกณฑ์เรื่องระยะห่างจากวัดและโรงเรียนตามข้อกำหนดด้านสิ่งแวดล้อม และข้อจำกัดด้านอื่น ๆ ด้วย

๓. กรณีขอทราบความคืบหน้าเรื่องการดูทรายที่ดอนซิงซู อำเภอสรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย จังหวัดหนองคายชี้แจงว่า เนื่องจากแม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำระหว่างประเทศ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหารือไปยังกระทรวงการต่างประเทศว่า การดำเนินการจะขัดกับข้อกำหนดทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับการดูทรายตามแม่น้ำโขง และแม่น้ำเหืองหรือไม่ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศตอบข้อหารือว่า แม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำระหว่างประเทศ ปัจจุบันอยู่ระหว่างการจัดทำเขตแดนร่วมกันจึงต้องละเอียดรอบคอบเพื่อไม่ให้กระทบท่าทีของ สปป. ลาว ต่อมาในการประชุมในวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ กระทรวงการต่างประเทศเห็นว่า การขุดลอกแม่น้ำโขงอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการร่วมไทย - ลาว เพื่อดูแลการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหือง นอกจากนี้ กรมอุทกศาสตร์ยังมีความเห็นว่า การขุดลอกร่องน้ำ แม่น้ำโขงก็อาจกระทบถึงร่องน้ำลึกได้ จังหวัดหนองคายจึงยังไม่ได้คำตอบที่ชัดเจน และมีปัญหาว่าจังหวัดมีอำนาจที่จะเจรจากับสปป. ลาว ได้หรือไม่ ถ้าเรื่องดังกล่าวเป็นอำนาจของคณะกรรมการร่วมไทย - ลาว เพื่อดูแลการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหือง นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยยังให้ความเห็นว่า เรื่องนี้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๒ และ พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่กำหนดว่า การดำเนินกิจกรรมใด ๆ ก็แล้วแต่บริเวณเส้นเขตแดนหรือสิ่งที่เป็นเส้นเขตแดนจะต้องไม่กระทบต่อเส้นเขตแดนและต้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย และกรมแผนที่ทหารของฝั่งไทยตรวจสอบรายละเอียดการดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ ก่อน หากเห็นว่าไม่กระทบต่อสิ่งที่เป็นเส้นเขตแดน ถึงจะสามารถดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ยึดเป็นแนวปฏิบัติมาโดยตลอด

จากการประชุมที่ผ่านมาทำให้ได้รับทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ยังคงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาเพิ่มเติมในเรื่องสถานะทางกฎหมายของข้อกำหนดทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับการดูทรายตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหือง ซึ่งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าต้องดำเนินการหารือกับ



กระทรวงการต่างประเทศอีกครั้งหนึ่งเพื่อให้มีการผลักดันให้ สปป. ลาว จัดการประชุมเพื่อแก้ไขข้อกำหนดทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับการดูทรายตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหือง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้มีการจัดประชุมอีกครั้งหนึ่ง โดยในการประชุมดังกล่าว ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาเรื่องการรับรองข้อกำหนดทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับการดูทรายตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหือง เนื่องจาก สปป. ลาว ยังไม่จัดประชุมคณะกรรมการร่วมไทย - ลาว เพื่อดูแลการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหือง จึงทำให้ข้อกำหนดทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับการดูทรายตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหืองฉบับที่แก้ไขโดยคณะอนุกรรมการเทคนิคร่วมไทย - ลาว ภายใต้คณะกรรมการร่วมไทย - ลาว เพื่อดูแลการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหือง ยังไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้ โดยใช้วิธีการทางการทูต คือ ถ้า สปป. ลาว ยังไม่สามารถจัดประชุมตามปกติ จะเสนอให้มีการจัดประชุมผ่าน Video Conference และอีกวิธีการหนึ่งคือให้ฝ่ายไทย และ สปป. ลาว เวียนรับรองข้อกำหนดทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับการดูทรายตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหืองภายในประเทศของตน เมื่อต่างฝ่ายต่างได้เวียนแล้วให้ถือว่าได้รับรองข้อกำหนดดังกล่าวแล้ว

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วมีความเห็นดังนี้

๑. กรณีคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูทราย จังหวัดหนองคาย ไม่อนุญาตให้ผู้ประกอบการต่อใบอนุญาตดูทราย โดยนำข้อกำหนดทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับการดูทรายตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหืองมาใช้ประกอบการพิจารณาต่อใบอนุญาต

เป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า คณะกรรมการร่วมไทย - ลาว เพื่อดูแลการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหือง หรือ JCMH เป็นความตกลงร่วมกันระหว่างไทยและลาว โดยมีภารกิจในการดูแลไม่ให้เกิดการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหืองกระทบตลิ่ง ฝั่ง และระบบนิเวศ โดย JCMH ได้แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการเทคนิคร่วมไทย - ลาว ภายใต้คณะกรรมการร่วมไทย - ลาว เพื่อดูแลการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหือง หรือ JTMH เพื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในข้อกำหนดทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับการดูทรายตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหือง เมื่อ JTMH ได้ร่างข้อกำหนดฯ เสร็จสิ้นแล้วจะต้องนำเข้าสู่การประชุมของ JCMH เพื่อรับรองข้อกำหนดดังกล่าว จึงจะมีผลบังคับใช้ระหว่างสองประเทศ โดยในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๓ - ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ ได้มีการตกลงร่วมกันที่จะนำข้อกำหนดทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับการดูทรายตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหืองมาใช้บังคับ ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แจ้งเวียนจังหวัดต่าง ๆ ที่อยู่ริมฝั่งแม่น้ำโขงให้นำข้อกำหนดฯ ดังกล่าวมาใช้บังคับ โดยในช่วง พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๗ ยังไม่เกิดปัญหาจากการนำข้อกำหนดฯ มาใช้บังคับ แต่มาเกิดปัญหาในช่วง พ.ศ. ๒๕๕๗ กระทรวงมหาดไทยจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๗ แจ้งเวียนให้นำข้อกำหนดดังกล่าวไปประกอบการพิจารณาอนุญาตให้ดูทรายอีกครั้งหนึ่ง หากพิจารณาระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ดูทราย พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๖ กำหนดว่า คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูทรายมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวางระเบียบข้อบังคับตลอดจนแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับการดูทราย และข้อ ๑๘ กำหนดว่า หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้ดูทรายให้คำนึงถึงด้านวิชาการ เช่น ความเสียหายแก่สภาพตลิ่ง สภาพธรรมชาติของลำน้ำ และแม่น้ำลำคลองแบ่งเขตแดนระหว่างประเทศ เมื่อแม่น้ำโขงถือว่าเป็นแม่น้ำแบ่งเขตแดนระหว่างประเทศ และการดูทรายอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สภาพตลิ่ง และสภาพธรรมชาติของลำน้ำ ดังนั้นในการพิจารณาอนุญาตให้ดูทราย คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูทรายจึงมีอำนาจหน้าที่ที่จะนำหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องมาใช้เพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตให้ดูทราย เมื่อประเทศไทยได้ทำความตกลงร่วมกับลาวเพื่อที่จะดูแลไม่ให้เกิดการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหืองกระทบตลิ่ง ฝั่ง และระบบนิเวศ จึงมีการตกลงที่จะนำข้อกำหนดทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับ

การดูแลตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหืองมาใช้บังคับร่วมกัน และต่อมากระทรวงมหาดไทย ได้มีการแจ้งเวียนให้น้ำข้อกำหนดฯ ดังกล่าวมาใช้พิจารณา ดังนั้น แม้ข้อกำหนดฯ จะไม่ได้ มีสถานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศหรือกฎหมายภายในประเทศก็ตาม แต่ถือว่าเป็น หลักเกณฑ์ที่ได้มีการตกลงร่วมกันระหว่างประเทศไทยและ สปป. ลาว ซึ่งมีผลผูกพันคู่สัญญา ที่จะต้องปฏิบัติตาม หากไม่ปฏิบัติตามอาจก่อให้เกิดผลกระทบในด้านความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศได้ ประกอบกับข้อกำหนดดังกล่าวเป็นการนำมาใช้ประกอบกับระเบียบกระทรวง มหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ดูแล พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๘ (๑) และ (๓) ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูแลมีดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะนำหลักเกณฑ์ ดังกล่าวมาใช้บังคับตามข้อ ๖ แห่งระเบียบดังกล่าวข้างต้น การที่คณะกรรมการพิจารณา อนุญาตให้ดูแล จันทวนองคาย ไม่อนุญาตให้ผู้ประกอบการต่อใบอนุญาตดูแล โดยนำข้อกำหนดทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับการดูแลตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหืองมาใช้ ประกอบการพิจารณาต่อใบอนุญาตจึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงไม่ ปรากฏว่าคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูแลไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัติ นอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย ดังนั้น เรื่องร้องเรียนในประเด็นนี้จึงเป็นเรื่อง ที่มีได้เป็นไปตามมาตรา ๒๒ (๒) ตามประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกำหนด เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา ๓๗ (๘) แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

๒. กรณีขอให้เร่งรัดให้คณะกรรมการร่วมไทย - ลาว เพื่อการดูแลการดำเนิน กิจกรรมต่าง ๆ ตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหือง จัดประชุมเพื่อพิจารณาแก้ไขข้อกำหนด ทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับการดูแลตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหือง เห็นว่า ในการประชุม JCMH เมื่อวันที่ ๒๓ - ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ ได้มีการตกลงร่วมกันที่จะนำข้อกำหนด ทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับการดูแลตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหืองมาใช้บังคับ โดยข้อกำหนด ดังกล่าว กำหนดว่า พื้นที่ดูแลต้องมีระยะห่างจากสิ่งก่อสร้างสำคัญ คือ สะพาน เชื้อเพลิงป้องกันตลิ่ง ท่าเรือ โรงพยาบาล โรงแรม สิ่งก่อสร้างที่สำคัญอื่น ๆ ไม่น้อยกว่า ๑,๐๐๐ เมตร และต้องห่างจากบ้าน ศาสนสถานและโรงเรียน ไม่น้อยกว่า ๕๐๐ เมตร ต่อมาได้มี การประชุม JTMH ระหว่างวันที่ ๑๖ - ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ โดยมีการรับรอง

ร่างข้อกำหนดทางเทคนิคเกี่ยวกับการดูทรายตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหือง ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๑ โดยกำหนดเพียงว่าพื้นที่ดูทรายต้องมีระยะห่างจากสะพานไม่น้อยกว่า ๑,๐๐๐ เมตร แต่ร่างข้อกำหนดดังกล่าวยังไม่สามารถใช้บังคับได้เนื่องจากต้องมีการรับรองโดย JCMH ซึ่งการประชุม JCMH ครั้งล่าสุดนี้ สปป. ลาว จะต้องเป็นเจ้าภาพ แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า สปป. ลาว ยังไม่ดำเนินการจัดประชุม ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยในฐานะประธาน JCMH ฝ่ายไทยจึงจัดให้มีการประชุมฝ่ายไทยเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเห็นควรให้กองการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย ประสานกระทรวงการต่างประเทศเพื่อทำหนังสือแจ้งฝ่ายลาวเพื่อขออนัดประชุม JCMH ผ่านการประชุม Video Conference โดยให้กระทรวงการต่างประเทศใช้วิธีการทูตต่อไป กรณีจึงไม่ปรากฏว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย ดังนั้น เรื่องร้องเรียนในประเด็นนี้จึงเป็นเรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา ๒๒ (๒) ตามประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกำหนดเรื่อง que ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา ๓๗ (๘) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

๓. กรณีคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูทรายไม่อนุญาตให้ผู้ประกอบการดูทรายในจังหวัดหนองคายต่อไปอนุญาต จึงต้องปิดกิจการไป ๒๔ แห่ง เป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนไม่สามารถซื้อทรายจากผู้ประกอบการเพื่อนำมาใช้ในการประกอบกิจการได้เห็นว่า แม้จะไม่ปรากฏว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย ตามข้อ ๘.๑ และ ๘.๒ ดังกล่าวข้างต้นก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ประกอบการดูทรายในจังหวัดหนองคายได้รับความเดือดร้อนจากการนำข้อกำหนดทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับการดูทรายตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหืองมาใช้บังคับ และอาจจะส่งผลถึงจังหวัดริมแม่น้ำโขงจังหวัดอื่น ๆ ด้วย หากการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งเสร็จสิ้นตลอดทั้งแนว โดยก่อให้เกิดปัญหาด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคงเขตแดน และอาจก่อให้เกิดปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ โดยในด้านเศรษฐกิจหากผู้ประกอบการต้องปิดกิจการลง จะไม่เกิดการจ้างงาน ทำให้รายมีราคาสูงขึ้น ส่งผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรม การก่อสร้าง และการขยายตัวทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในพื้นที่บางจุด การห้ามดูทรายอาจก่อให้เกิดการสะสมของตะกอนทราย ทำให้ทางรถไฟไม่สามารถ

เดินเรือตรวจตราได้ในฤดูแล้ง และหากเกิดการตกตะกอนจนเกิดเป็นสันดอนหรือดอนกลางแม่น้ำแล้วจะทำให้เกิดปัญหาความมั่นคงและปัญหาเขตแดนตามมาได้ ดังนั้นเรื่องร้องเรียนในประเด็นนี้จึงเป็นเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ตามมาตรา ๒๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ แต่เนื่องจากการดำเนินการจัดการประชุม JCMH ต้องมีการประสานงานในระดับสูง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ หรือนายกรัฐมนตรี จึงเห็นควรกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร

ดังนั้น อาศัยเหตุดังกล่าวข้างต้นจึงวินิจฉัยยุติเรื่องร้องเรียน ตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๒๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ อย่างไรก็ดี ในการประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนเมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๖๓ ที่ประชุมมีมติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศผลักดันให้มีการจัดประชุม JCMH โดยเป็นการจัดประชุมตามปกติ หรือประชุมผ่าน Video Conference หรือขอให้ใช้วิธีเวียนเอกสารภายในฝ่ายไทยและฝ่ายลาว เมื่อต่างฝ่ายต่างได้เวียนเอกสารครบถ้วนแล้วให้ถือว่ามีการรับรองข้อกำหนดทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับการดูทรายตามแม่น้ำโขงและแม่น้ำเหืองฉบับที่ได้มีการแก้ไขแล้ว ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียน ผู้ถูกร้องเรียน และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และเพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เห็นควรอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ กราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร โดยมอบหมายกระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงมหาดไทยดำเนินการดังนี้

๑. ขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศผลักดันให้มีการจัดประชุม JCMH โดยเป็นการจัดประชุมตามปกติ หรือประชุมผ่าน Video Conference หรือ

๒. ให้ใช้วิธีเวียนเอกสารภายในฝ่ายไทยและฝ่ายลาว เมื่อต่างฝ่ายต่างได้เวียนเอกสารแล้วให้ถือว่ามีการรับรองข้อกำหนดฯ ฉบับที่ได้มีการแก้ไขแล้วของ JTMH