

การควบคุมกิจการประเภทโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่กระทบต่อชุมชนท้องถิ่น
โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Controlling the Business in a Type of Small Industrial Factories
Affecting to a Local Community by a Local
Administrative Organization

วรวุฒิ เหล่าบ้านค้อ

อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชพฤกษ์

โทร.02-432-6102 ต่อ 4310 E-mail: wolaob@rpu.ac.th

แก้วกัญญา เสวกสุริยวงศ์

อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชพฤกษ์

โทร.02-432-6102 ต่อ 4310 E-mail: gasava@rpu.ac.th

Worawut Laobankho

Lecturer in Law, Faculty of Law, Rajapruk University

Gaewganya Savagsuriyawong

Lecturer in Law, Faculty of Law, Rajapruk University

รับเข้า: 29 พฤษภาคม 2562 แก้ไข: 19 กรกฎาคม 2562 ตอรับ: 6 สิงหาคม 2562

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาของการควบคุมกิจการประเภทโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่กระทบต่อชุมชนท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และศึกษาการควบคุมกิจการประเภทโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กในต่างประเทศ โดยนำมาเปรียบเทียบกับ การควบคุมกิจการประเภทโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กในประเทศไทย เพื่อที่จะได้เสนอแนะแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้ ซึ่งจากการศึกษา พบว่า “โรงงาน” ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 หมายถึง อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรที่มีกำลังรวมตั้งแต่ 5 แรงม้าขึ้นไป หรือใช้แรงงานตั้งแต่ 7 คนขึ้นไป ซึ่งทำให้โรงงานที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมไม่ถึง 5 แรงม้า และใช้คนงานไม่ถึง 7 คน ไม่อยู่ในการกำกับดูแลและควบคุมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 แต่อยู่ในการกำกับดูแลและควบคุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ.2558 ซึ่งในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นมากำกับดูแลในแต่ละท้องถิ่นนั้น ยังมีความไม่เสมอภาคในการออกข้อบัญญัติ

ท้องถิ่น กล่าวคือ บางท้องถิ่นไม่มีการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นหรือบางกรณีเลือกออกบางกิจการ
ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรให้มีมาตรการทางกฎหมายที่เป็นการควบคุมการประกอบกิจการประเภท
โรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมไม่ถึง 5 แรงม้า และใช้คนงานไม่ถึง 7 คน
เพื่อจะได้เสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย

คำสำคัญ: การควบคุมกิจการ โรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

This article's objective was to study problems of controlling the business in a type of small industrial factories affecting to a local community by the Local Administrative Organization and to study controlling the small business in a type of small industrial factories in overseas to be compared with the controlling the business in a type of small industrial factories in Thailand. To suggest solutions the problems in the present. The study found that, "Factory" under the Factory Act, B.E. 2535 means a building, place, or vehicle which uses a machine from five horsing powers or an equivalent thereof or more or which employs seven workers or more. With afore reason, a factory which uses a machine not reaching five horsing powers or an equivalent thereof or which employs seven workers shall not be subject to the supervision and control of the Factory Act, B.E.2535, but it shall be under the supervision and control of the Local Administrative Organization under the Public Health Act, B.E.2535 and the Announcement of the Health Ministry on the business detrimental to health, B.E. 2558. Issuing a local legislation to regulate each locality remain unequal that is: some locality has no issuance of a local legislation or, in some case, some business has been chosen to be issued. Therefore, the author would recommend that there shall be legal measures to control the business in a type of small industrial factories which use a machine not reaching five horsing powers or an equivalent thereof or which employs seven workers for the equality of the law enforcement.

Keywords: controlling the business, small industrial factories, Local Administrative Organization

บทนำ

ในปัจจุบันคำว่า "โรงงาน" ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 หมายถึง อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรที่มีกำลังรวมตั้งแต่ 5 แรงม้าขึ้นไป หรือใช้แรงงานตั้งแต่ 7 คนขึ้นไป

สำหรับทำ ผลิตภัณฑ์ ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุงทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือ ทำลายสิ่งใด ๆ ทั้งนี้ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งตามกฎหมายได้ แบ่งโรงงานได้แบ่งออกเป็น 3 จำพวก ได้แก่

โรงงานจำพวกที่ 1 เป็นโรงงานที่มีแรงม้ารวมของเครื่องจักร 5 - 20 แรงม้า และมีจำนวน คนงาน 7 - 20 คน ซึ่งโรงงานจำพวกนี้ไม่ต้องยื่นขออนุญาต สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ทันที ตามความประสงค์ของผู้ประกอบกิจการโรงงาน โดยไม่ต้องแจ้งหรือขออนุญาตต่อทางราชการ ไม่ต้อง เสียค่าธรรมเนียมรายปี แต่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง และประกาศของ รัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว ได้แก่ สถานที่ตั้งโรงงาน ลักษณะอาคาร เครื่องจักร การ ควบคุมการปล่อยของเสียหรือมลพิษ ในกรณีที่ถูกกระทรวง หรือประกาศของรัฐมนตรีทำให้โรงงาน จำพวกที่ 1 เปลี่ยนเป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ผู้ประกอบกิจการสามารถยื่นคำขอใบอนุญาตภายใน สามสิบวัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นมีผลบังคับให้ผู้นั้นประกอบกิจการโรงงานต่อไปได้ ในฐานะเป็น ผู้ได้รับใบอนุญาตและให้ผู้อนุญาตออกใบอนุญาตโดยไม่ชักช้า

โรงงานจำพวกที่ 2 เป็นโรงงานที่มีแรงม้าของเครื่องจักรมากกว่า 20 แรงม้า แต่ไม่เกิน 50 แรงม้า และมีจำนวนคนงานมากกว่า 20 คน แต่ไม่เกิน 50 คน (กรมโรงงานอุตสาหกรรม, 2557) ซึ่งไม่ต้อง ขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ตั้งโรงงานได้ทันที แต่เมื่อจะเริ่มประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้ง ให้ผู้อนุญาตทราบก่อน เมื่อได้รับใบแจ้งแล้วจึงจะประกอบกิจการโรงงานได้ และต้องปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงและประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว

โรงงานจำพวกที่ 3 เป็นโรงงานที่มีแรงม้ารวมของเครื่องจักรมากกว่า 50 แรงม้า และมีจำนวน คนงานมากกว่า 50 คน และเป็นโรงงานอุตสาหกรรมที่มีมลภาวะ ซึ่งผู้ประกอบการจะต้องได้รับ ใบอนุญาตก่อนถึงจะประกอบกิจการโรงงานได้ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงและ ประกาศของรัฐมนตรี

นอกจากนี้ ในปัจจุบันยังมีการประกอบกิจการอุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมไม่ถึง 5 แรงม้า และใช้คนงานไม่ถึง 7 คน ที่ไม่อยู่ในการควบคุมของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 แต่ อยู่ในการควบคุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 และ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ.2558 เนื่องจากกิจการ ประเภทโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กประเภทนี้มีผลกระทบต่อชุมชน เพราะกฎหมายอนุญาตให้ตั้ง กิจการใกล้กับชุมชนได้ แต่เพื่อเป็นการป้องกันมิให้กิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ เกิดขึ้นโดยปราศจากการ ควบคุมและต้องได้รับการตรวจสอบเกี่ยวกับความเหมาะสมของสถานที่ตั้ง โครงสร้าง อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ รวมทั้งระบบป้องกันหรือบำบัดของเสียและกำจัดสิ่งปฏิกูล มูลฝอย เป็นต้น ก่อนที่จะ อนุญาตให้ดำเนินกิจการ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความมั่นใจหรือหลักประกันว่า กิจการเหล่านี้จะไม่ก่อให้เกิดเหตุ

เดือดร้อน รำคาญ หรืออันตรายต่อสุขภาพของประชาชน (กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, 2553) จึงให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติมาควบคุมดูแลกิจการดังกล่าว

การควบคุมกิจการประเภทโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่กระทบต่อชุมชนท้องถิ่นในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สำหรับสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม และกำหนดหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมไว้ทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นท้องถิ่นหรือระดับประเทศ รวมไปถึงการออกใบอนุญาตด้านสิ่งแวดล้อมที่จำเป็นสำหรับการจัดตั้งโรงงาน ตลอดจนการรายงานผลการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงรายละเอียดในการควบคุมกิจการประเภทโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่กระทบต่อชุมชนท้องถิ่น ดังนี้

1. นโยบายและหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม

การจัดให้มีการดำเนินการตามนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมเป็นอำนาจที่ตั้งแต่ระดับประเทศจนถึงระดับท้องถิ่นในระดับประเทศ อำนาจหน้าที่หลักเป็นของกระทรวงนิเวศวิทยา พลังงาน การพัฒนาที่ยั่งยืนและทะเล กระทรวงนี้มีอำนาจทั่วไป โดยเฉพาะการจัดให้มีประเด็นด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนอยู่ในนโยบายของรัฐบาล การควบคุมภาวะโรคร้อน (รวมทั้งการเจรจาเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ) การป้องกันความเสี่ยงและมลพิษ (รวมทั้งนโยบายที่เกี่ยวกับประเภทการจัดตั้งโรงงานเพื่อป้องกันสิ่งแวดล้อม) นโยบายการบริหารจัดการอุตสาหกรรมที่ใช้พลังงานนิวเคลียร์ การคมนาคมขนส่งและพลังงาน นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐบางแห่งที่ขึ้นกับกระทรวงนี้ยังรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมเฉพาะเรื่องด้วย เช่น สถาบันสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับอุตสาหกรรมและความเสี่ยง ได้จัดทำรายงานและบทวิเคราะห์เพื่อลดทอนและป้องกันความเสี่ยงที่กิจกรรมเชิงเศรษฐกิจทำให้เกิดผลต่อสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

ในระดับท้องถิ่น หน่วยงานส่วนท้องถิ่นของรัฐ (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) มีอำนาจมากตามกฎหมายที่เกี่ยวกับ “การจัดตั้งโรงงานตามประเภทเพื่อป้องกันสิ่งแวดล้อม” (ณัฏฐ์ อังควราพันธ์, 2553) ที่รู้จักกันว่าเป็นระบบของการจัดตั้งโรงงานตามประเภทที่กำหนดข้อกำหนดสำหรับกิจการด้านอุตสาหกรรมบางประเภทที่ดำเนินการในเขตพื้นที่อุตสาหกรรมและกิจกรรมอื่นที่มีผลกระทบต่อเขตพื้นที่ใกล้เคียง สิ่งแวดล้อมหรือสาธารณสุข (การจัดตั้งโรงงานตามประเภท) องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ออกใบอนุญาตด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับการจัดตั้งโรงงาน (ใบอนุญาตด้านสิ่งแวดล้อม) และการบังคับทางปกครอง ทั้งนี้ ศูนย์กำกับการส่วนภูมิภาคด้านสิ่งแวดล้อมการใช้พื้นที่และที่อยู่อาศัย ซึ่งอยู่ในระหว่างการเปลี่ยนเป็นศูนย์กำกับการส่วนภูมิภาคด้านอุตสาหกรรมการวิจัยและสิ่งแวดล้อมที่ขึ้นกับกระทรวงนิเวศวิทยา พลังงาน การพัฒนาที่ยั่งยืนและทะเล มีความรับผิดชอบในการรับรองด้านวิชาการของการยื่นขอใบอนุญาตด้านสิ่งแวดล้อมและในการตรวจสอบการจัดตั้งตามประเภท

2. การออกใบอนุญาตด้านสิ่งแวดล้อม

การออกใบอนุญาตด้านสิ่งแวดล้อมจำเป็นสำหรับการจัดตั้งโรงงานตามที่กล่าวไว้ในระเบียบเกณฑ์การจัดตั้งโรงงานตามประเภทที่มีรายชื่อกิจการที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบแก่สิ่งแวดล้อม (มาตรา L. 511 – 1 และ R. 511 – 9) คำสั่งที่บัญญัติเป็นกฎหมาย เลขที่ 2009 – 663 วันที่ 11 มิถุนายน 2552 ได้สร้างระบบใหม่ของใบอนุญาตด้านสิ่งแวดล้อมที่ไม่ซับซ้อน ที่เป็นการลงทะเบียน ซึ่งระบบจะมีบังคับใช้ในปี พ.ศ.2553 และใช้กับการจัดตั้งโรงงานตามประเภทที่มีอันตรายระดับน้อยกว่า 20 เปอร์เซ็นต์ที่ได้รับอนุญาต และบัญญัติให้ใบอนุญาตด้านสิ่งแวดล้อมสามารถโอนให้แก่ผู้ประกอบการรายใหม่ได้ โดยผู้ประกอบการรายใหม่จะต้องแจ้งเปลี่ยนแปลงกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในหนึ่งเดือนนับตั้งแต่วันที่เริ่มดำเนินกิจการต่อจากผู้ประกอบการเดิม (อ้างถึงใน ฅณัฏ อังควราธานัฏ, 2553) นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องพิจารณาอนุมัติเพิ่มเติมในกรณีโอนใบอนุญาตด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับการจัดตั้งที่ต้องมีการค้ำประกันทางการเงินอีกด้วย อีกทั้ง มาตรา L. 122 – 1 และ L. 512 – 1 เป็นชุดเอกสารในการยื่นขอใบอนุญาตด้านสิ่งแวดล้อม จะต้องมียางานวิจัยผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและการประเมินความเสี่ยงรวมอยู่ด้วย รายงานวิจัยผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจะต้องวิเคราะห์สภาพเบื้องต้นของพื้นที่ ผลที่เกิดขึ้นกับสภาพแวดล้อมและสุขภาพที่เป็นผลมาจากการดำเนินกิจการโดยปกติทั่วไป และมาตรการการชดเชยค่าเสียหาย รายงานการประเมินความเสี่ยงต้องระบุความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุที่ไม่พบโดยทั่วไป นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถขอให้มีการจัดทำรายงานการศึกษาวิจัยดังกล่าวได้ด้วย เช่น ในกรณีเมื่อมีการปล่อยของเสียจากสถานที่ประกอบการเกินระดับปริมาณที่ได้รับอนุญาต เป็นต้น

3. การรายงานการดำเนินการ

ในกรณีที่มีอุบัติเหตุหรือเหตุการณ์ที่เป็นผลมาจากการดำเนินงานของโรงงานและที่จะเป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อมหรือสาธารณสุขแล้ว ผู้ประกอบการจะต้องแจ้งผู้ควบคุมกฎโดยเร็วที่สุด (มาตรา R. 512 – 69) กรณีที่เป็นความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายเลขที่ 2008 – 757 วันที่ 1 สิงหาคม 2551 เรื่องความรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อม ผู้ประกอบการจะต้องแจ้งหน่วยงานภาครัฐให้ทราบทันที (มาตรา L. 162 – 4) โรงงานอุตสาหกรรมที่อันตรายจะต้องมีแผนฉุกเฉินที่กำหนดมาตรการที่จะต้องดำเนินการในกรณีที่มีอุบัติเหตุอยู่นอกพื้นที่ เช่น ข้อมูลด่วนของประชากรที่อยู่ใกล้เคียง (กฎหมายเลขที่ 2004 – 811 วันที่ 13 สิงหาคม 2547 และรัฐกฤษฎีกา เลขที่ 2005 – 1158 วันที่ 13 กันยายน 2548) (ฅณัฏ อังควราธานัฏ, 2553)

กล่าวโดยสรุป ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสการควบคุมกิจการประเภทโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่กระทบต่อชุมชนท้องถิ่น หน่วยงานส่วนท้องถิ่นของรัฐ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรที่มีอำนาจออกนโยบาย ออกใบอนุญาต และบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ

ควบคุมกิจการประเภทโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ตลอดจนการรายงานผลต่าง ๆ ในการประกอบกิจการดังกล่าว นั้นเอง

การควบคุมกิจการประเภทโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่กระทบต่อชุมชนท้องถิ่นในประเทศไทย

สำหรับการควบคุมกิจการประเภทโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่กระทบต่อชุมชนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น ได้มีกฎหมายอยู่หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ที่ได้มีการกำหนดประเภทโรงงาน และการกำกับและดูแลโรงงานเอาไว้ ส่วนพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 นั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับการประกอบกิจการประเภทโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กในชุมชนท้องถิ่นที่ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 และประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ.2558 ที่ต้องอยู่ในการดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535

1) นิยามศัพท์

“โรงงาน” หมายความว่า อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ 5 แรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ 5 แรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่ 7 คนขึ้นไป โดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใด ๆ ทั้งนี้ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง

“ตั้งโรงงาน” หมายความว่า การก่อสร้างอาคารเพื่อติดตั้งเครื่องจักรสำหรับประกอบกิจการโรงงานหรือนำเครื่องจักรสำหรับประกอบกิจการโรงงานมาติดตั้งในอาคารสถานที่หรือยานพาหนะที่จะประกอบกิจการ

“ประกอบกิจการโรงงาน” หมายความว่า การทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใด ๆ ตามลักษณะกิจการของโรงงาน แต่ไม่รวมถึงการทดลองเดินเครื่องจักร

“เครื่องจักร” หมายความว่า สิ่งประกอบด้วยชิ้นส่วนหลายชิ้นสำหรับใช้ก่อกำเนิดพลังงานเปลี่ยนหรือแปลงสภาพพลังงาน หรือส่งพลังงาน ทั้งนี้ด้วยกำลังน้ำ ไอน้ำ ลม ก๊าซ ไฟฟ้า หรือพลังงานอื่นอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างรวมกัน และหมายความรวมถึงเครื่องอุปกรณ์ ไฟลิวล ปุลเล สายพาน เพลา เกียร์ หรือสิ่งอื่นที่ทำงานสนองกัน

“คนงาน” หมายความว่า ผู้ซึ่งทำงานในโรงงาน ทั้งนี้ไม่รวมถึงผู้ซึ่งทำงานฝ่ายธุรการ

2) การประกอบกิจการโรงงาน

ในการประกอบกิจการโรงงานนั้น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้โรงงานตามประเภทชนิดหรือขนาดใดเป็นโรงงานจำพวกที่ 1 โรงงานจำพวกที่ 2 หรือโรงงานจำพวกที่ 3 แล้วแต่กรณี โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการควบคุมดูแล

การป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ การป้องกันความเสียหาย และการป้องกันอันตรายตามระดับความรุนแรงของผลกระทบที่จะมีต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อมโดยแบ่งออกเป็นดังนี้

(1) โรงงานจำพวกที่ 1 ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบกิจการโรงงาน

(2) โรงงานจำพวกที่ 2 ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่เมื่อจะประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน

(3) โรงงานจำพวกที่ 3 ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้

นอกจากนี้ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อให้โรงงานจำพวกใดจำพวกหนึ่งหรือทุกจำพวกต้องปฏิบัติตามในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ตั้งของโรงงาน สภาพแวดล้อมของโรงงาน ลักษณะอาคารของโรงงานหรือลักษณะภายในของโรงงาน

(2) กำหนดลักษณะ ประเภทหรือชนิดของเครื่องจักร เครื่องอุปกรณ์หรือสิ่งที่ต้องนำมาใช้ในการประกอบกิจการโรงงาน

(3) กำหนดให้มีคนงานซึ่งมีความรู้เฉพาะตามประเภท ชนิดหรือขนาดของโรงงาน เพื่อปฏิบัติหน้าที่หนึ่งหน้าที่ใดประจำโรงงาน

(4) กำหนดหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติ กรรมวิธีการผลิตและการจัดให้มีอุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใดเพื่อป้องกันหรือระงับหรือบรรเทาอันตรายความเสียหายหรือความเดือดร้อนที่อาจเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน

(5) กำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน

(6) กำหนดการจัดให้มีเอกสารที่จำเป็นประจำโรงงานเพื่อประโยชน์ในการควบคุมหรือตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย

(7) กำหนดข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงานที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้ทราบเป็นครั้งคราวหรือตามระยะเวลาที่กำหนดไว้

(8) กำหนดการอื่นใดเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในการดำเนินงานเพื่อป้องกันหรือระงับหรือบรรเทาอันตรายหรือความเสียหายที่อาจเกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน

3) การกำกับและดูแลโรงงาน

เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมความมั่นคง ความปลอดภัยของประเทศหรือของสาธารณชน ให้รัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดจำนวนและขนาดของโรงงานแต่ละประเภทหรือชนิดที่จะให้ตั้งหรือขยาย หรือที่จะไม่ให้ตั้งหรือขยายในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง
- (2) กำหนดชนิด คุณภาพ อัตราส่วนของวัตถุดิบ แหล่งกำเนิดของวัตถุดิบและหรือปัจจัยหรือชนิดของพลังงานที่จะนำมาใช้หรือผลิตในโรงงาน
- (3) กำหนดชนิดหรือคุณภาพของผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในโรงงานที่จะให้ตั้งหรือขยาย
- (4) กำหนดให้นำผลผลิตของโรงงานที่จะให้ตั้งหรือขยายไปใช้ในอุตสาหกรรมบางประเภท หรือให้ส่งผลผลิตออกนอกราชอาณาจักรทั้งหมดหรือบางส่วน

2. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

สำหรับสถานประกอบกิจการอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะเป็นอาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมไม่ถึง 5 แรงม้า และใช้คนงานไม่ถึง 7 คน โดยจะใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม รวมทั้งมิใช่กิจการที่ก่อให้เกิดมลภาวะอย่างชัดเจน กรณีนี้ไม่อยู่ในความหมายของคำว่าโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 จึงไม่ต้องขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานและไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงและประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าวตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ดังนั้นจึงสามารถตั้งสถานประกอบกิจการอุตสาหกรรมได้ทันที

ในการพิจารณาอนุญาตประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 กิจการที่จะต้องมีการพิจารณาอนุญาตประกอบกิจการ หมายความว่า กิจการตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 กำหนดให้จะต้องได้รับใบอนุญาตหรือต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อขอหนังสือรับรองการแจ้งก่อนดำเนินการ ซึ่งกิจการที่ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้แก่

- (1) กิจการรับทำการเก็บ ขน หรือการจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ
- (2) กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ
- (3) กิจการตลาด
- (4) กิจการสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่เสวยอาหารที่มีพื้นที่เกินสองร้อยตารางเมตร
- (5) กิจการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

ส่วนกิจการที่ต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อขอหนังสือรับรองการแจ้ง ได้แก่ กิจการสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่เสิร์ฟอาหารที่มีพื้นที่ไม่เกินสองร้อยตารางเมตรตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

3. ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ.2558

สำหรับประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ.2558 นั้น เป็นการอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ที่ออกประกาศให้กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศอยู่ในการควบคุมดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการควบคุมแล้กกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งปัจจุบันประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ.2558 มีทั้งหมด 13 กิจการ 141 ประเภท

ปัญหาการควบคุมกิจการประเภทโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่กระทบต่อชุมชนท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบันการควบคุมกิจการประเภทโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก อยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดจากหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 และประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ.2558 ได้ให้อำนาจเอาไว้ เนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กมิได้อยู่ในความหมายของคำว่า “โรงงาน” ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 เพราะมีขนาดของโรงงานที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมไม่ถึง 5 แรงม้า และใช้คนงานไม่ถึง 7 คน โดยส่วนใหญ่เป็นกิจการอุตสาหกรรมผลิต ซึ่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการกำหนดกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องมีการควบคุมในท้องถิ่นนั้น ๆ รวมไปถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขทั่วไปในการพิจารณาอนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นในบางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น ซึ่งไม่ได้มีสภาพบังคับตามกฎหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นที่มีสถานะเป็นกฎหมาย จะต้องให้แต่ละท้องถิ่นออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อมากำกับดูแลกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพทุกกิจการ และทุกประเภท จึงทำให้ในการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นไม่มีความเป็นมาตรฐานอันเดียวกันทั่วประเทศ และบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีกรออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นเลย และบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เลือกออกบางกิจการเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่ได้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการกำกับดูแล และการควบคุมกิจการเพียงแค่การเข้าไปตรวจสอบอาคารสถานที่เปิดกิจการ และ

การตรวจสอบเบื้องต้นเท่านั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการ หรือในบางกรณีมีหนังสือแนะนำของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปควบคุมเพียงแค่การตรวจสอบอาคารตามพระราชบัญญัติอาคารสถานที่ และอุปกรณ์ต่าง ๆ ในการประกอบกิจการในเบื้องต้นเท่านั้น นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าไม่ได้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในการตรวจสอบการประกอบกิจการประเภทโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่กระทบต่อชุมชนท้องถิ่น ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่รู้หลักเกณฑ์ของการประกอบกิจการประเภทโรงงานดังกล่าว ทั้งนี้ ในบางกรณีเกิดช่องว่างจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ออกประกาศข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ให้อำนาจในการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทกิจการที่เป็นกิจการอุตสาหกรรมการผลิต แต่เจ้าหน้าที่อาจใช้อำนาจที่ไม่มีการประกาศ แต่ประชาชนไม่ทราบรายละเอียดเข้าไปหาช่องว่างในการคอร์รัปชันโดยใช้ดุลยพินิจในการตีความว่าจะอนุญาตหรือไม่อนุญาต อีกทั้งยังเอื้อประโยชน์ในการเปิดการประกอบกิจการเกี่ยวกับโรงงานที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมไม่ถึง 5 แรงม้า และใช้คนงานไม่ถึง 7 คน ที่ส่วนใหญ่เป็นกิจการอุตสาหกรรมการผลิต โดยที่ไม่มีกฎหมายรองรับ ดังนั้น ความไม่รู้กฎหมายทำให้คนส่วนหนึ่งมีการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมายที่กำหนดเอาไว้ได้ ในทางกลับกันคนส่วนหนึ่งก็ไม่มีความรู้ที่จะใช้กฎหมายในการปกป้องและพิทักษ์สิทธิหรือผลประโยชน์ของตน (สุวดี ไกรสกุล และ จุฑาภรณ์ คงรักษักวิน, 2560: 38)

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในการควบคุมกิจการประเภทโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมไม่ถึง 5 แรงม้า และใช้คนงานไม่ถึง 7 คน อยู่ในการควบคุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 และประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ.2558 แต่ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อมาควบคุมกิจการนั้น ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค กล่าวคือ บางท้องถิ่นก็ไม่มีในการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นเลยหรือบางกรณีก็เลือกออกบางกิจการ ซึ่งหลักความเสมอภาคนั้น มีหลักการง่าย ๆ คือ สิ่งเหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกันหรือไม่แตกต่างกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ได้รับรองหลักเรื่องความเสมอภาคไว้ว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” (ฤทัย หงส์ศิริ, 2543: 21) ดังนั้น เมื่อนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการควบคุมกิจการโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ย่อมหมายความว่า กิจการโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่มีสถานะทางกฎหมายเหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกันหรือไม่แตกต่างกันไม่ว่ากิจการโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กนั้นจะต้องอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือในท้องถิ่นใดก็ตาม และต้องไม่เป็นการเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยมีต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อก่อนหน้านี้แล้ว พบว่า ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีหน่วยงานส่วนท้องถิ่นของรัฐหรือที่เรียกกันว่า องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับ “การจัดตั้งโรงงานตามประเภทเพื่อป้องกันสิ่งแวดล้อม” ในกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม กำหนดหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมไว้ทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นท้องถิ่นหรือระดับประเทศ รวมไปถึงการการออกใบอนุญาตด้านสิ่งแวดล้อมที่จำเป็นสำหรับการจัดตั้งโรงงาน ตลอดจนการรายงานผลการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งสาธารณรัฐ ดังนั้น ในการเลือกออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นที่มีการออกข้อบัญญัติควบคุมบางกิจการหรือบางองค์ประกอบของท้องถิ่นที่ไม่มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นควบคุมเลยในประเทศไทยนั้น ส่งผลทำให้ในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมกิจการประเภทโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่กระทบต่อชุมชนท้องถิ่น ที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมไม่ถึง 5 แรงม้า และใช้คนงานไม่ถึง 7 คน ไม่มีความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนส่งผลต่อประชาชนในพื้นที่เหล่านั้นที่จะได้รับผลกระทบต่อการประกอบกิจการประเภทโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กดังกล่าวในการประกอบกิจการนั่นเอง

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การควบคุมกิจการประเภทโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่กระทบต่อชุมชนท้องถิ่นโดยองค์ประกอบของท้องถิ่นนั้น จะเห็นได้ว่า ยังมีการบังคับใช้กฎหมายที่มีการเลือกปฏิบัติ และไม่สอดคล้องต่อหลักความเสมอภาคในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อมาควบคุมกิจการ เพราะท้องถิ่นที่ไม่เคยมีการประกอบกิจการดังกล่าวจะไม่ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมกิจการประเภทโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ส่งผลให้มีบางกลุ่มไปประกอบกิจการประเภทโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กในพื้นที่ดังกล่าวได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรมีองค์การกลาง (องค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการ) เพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เป็นการควบคุมการประกอบกิจการประเภทโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมไม่ถึง 5 แรงม้า และใช้คนงานไม่ถึง 7 คน เพื่อจะได้เสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย และส่งผลดีต่อประชาชนที่อยู่ใกล้เขตโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กดังกล่าวที่ไม่ต้องได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการ ตลอดจนทำให้ประเทศไทยมีการพัฒนาทั้งด้านอุตสาหกรรม และด้านสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ

เอกสารอ้างอิง

- กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. (2553). **แนวทางการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535**. ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข.
- กรมโรงงานอุตสาหกรรม. (2557). **ขั้นตอนการพิจารณาอนุญาตโรงงาน**. กรุงเทพฯ: กระทรวงอุตสาหกรรม.
- ณภัค อังควราพันธ์. (2553). **ฝรั่งเศสและกฎหมายสิ่งแวดล้อม 2010**. สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศและสารนิเทศ สำนักงานศาลปกครอง.

- สุวัตย์ ไกรสกุล และ จุฬารัตน์ คงรักษ์กวิน. (2560). คุณภาพการให้บริการความช่วยเหลือทางกฎหมายของสำนักงานคุ้มครองสิทธิ และช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน จังหวัดนนทบุรี. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชพฤกษ์ 3(1) กุมภาพันธ์ – พฤษภาคม 2559: 37 - 48.
- ฤทัย หงส์ศิริ (2543). การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและมาตรการของรัฐที่ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ. 2(6) กันยายน – ธันวาคม 2543: 21.