

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายโรงงาน ศึกษากรณี :

เขตประกอบการอุตสาหกรรม¹

พัชรพล เกี้ยวเก²

จากการศึกษาเกี่ยวกับ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายโรงงาน ศึกษากรณี :เขตประกอบการอุตสาหกรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี หลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในเขตประกอบการอุตสาหกรรม ทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า แม้จะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับโรงงานมาเป็นระยะ ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม แต่ยังมีบทบัญญัติที่มีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายในการกำกับ ดูแลการประกอบกิจการโรงงานอยู่ กล่าวคือ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 บัญญัติให้อำนาจรัฐในการกำกับดูแล โรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในเขตประกอบการอุตสาหกรรม ในมาตรา 30 บัญญัติยกเว้นให้โรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในเขตประกอบการอุตสาหกรรมไม่ต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานเหมือนโรงงานทั่วไป ทำให้มีปัญหากับการบังคับใช้กฎหมายที่บัญญัติถึงใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน มิได้บัญญัติถึงโรงงานที่ได้รับยกเว้นใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ทำให้มีปัญหาในการตีความกฎหมายที่ไม่ชัดเจน นอกจากนี้การกำกับดูแลเจ้าของโครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมก็เป็นสิ่งสำคัญที่ควรได้รับการแก้ไขให้มีความชัดเจนในตัวบทกฎหมาย เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ หากการประกอบกิจการโรงงานมีการฝ่าฝืนกฎหมายอาจทำให้เกิดความเสียหายจากการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งในปัจจุบันกระบวนการในการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมของภาครัฐและเอกชนเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่ทันต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การกำกับดูแลโรงงานในเขตประกอบการอุตสาหกรรมและเจ้าของเขตประกอบการอุตสาหกรรม ยังมีสิ่งที่จะต้องแก้ไข ปรับปรุงให้มีความเหมาะสมและเพื่อให้การควบคุมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างเหมาะสมและสามารถป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยโรงงาน ที่ใช้บังคับกับการประกอบกิจการโรงงานในเขตประกอบการอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัติโรงงานฯ ยังมีความไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายโรงงาน ศึกษากรณี :เขตประกอบการอุตสาหกรรม โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์สุชสมัย สุทธิบดี และคณะกรรมการสอบ คือ ศาสตราจารย์พิเศษ ปัญญา สุทธิบดี และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ปัญหาประการแรก ปัญหาการขกเว้นการขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานของโรงงานในเขตประกอบการอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยรัฐจะออกหนังสือรับรองการประกอบกิจการโรงงานในเขตประกอบการอุตสาหกรรมฯ ให้แก่ผู้ประกอบการกิจการโรงงานที่อยู่ในเขตประกอบการอุตสาหกรรมแทนใบอนุญาต ซึ่งตามพระราชบัญญัติโรงงานฯ ได้กำหนดนิยามของคำว่าใบอนุญาต ไว้ว่า หมายความว่า ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ซึ่งมีได้หมายความครอบคลุมไปถึงหนังสือรับรองฯ แต่อย่างใด และก็ไม่มีการนิยามของหนังสือรับรองฯ ไว้ในพระราชบัญญัติโรงงานฯ หนังสือรับรองฯ จึงไม่มีสถานะสถานะทางกฎหมายเทียบเท่าใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ทำให้ผู้ประกอบการกิจการโรงงานประสบปัญหาในการนำหนังสือรับรองฯ ไปเป็นหลักฐานในการทำธุรกรรมต่าง ๆ กับหน่วยงานของรัฐ หรือสถาบันการเงินต่าง ๆ หรือใช้อ้างอิงกับหน่วยงานภายนอกเพื่อประกอบธุรกิจได้อย่างเช่นใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน นอกจากนี้ พระราชบัญญัติโรงงานฯ ได้กำหนดให้รัฐสามารถเพิกถอนใบอนุญาตได้ แต่ไม่ได้กำหนดครอบคลุมไปถึงหนังสือรับรองฯ ว่ารัฐสามารถเพิกถอนหนังสือรับรองฯ ในกรณีโรงงานในเขตประกอบการอุตสาหกรรมฝ่าฝืนคำสั่งตามมาตรา 39 ได้หรือไม่ ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจในการเพิกถอนหนังสือรับรองฯ ซึ่งถือเป็นมาตรการหนึ่งในการกำกับ ดูแลโรงงานอุตสาหกรรมได้

ปัญหาประการที่สอง เกี่ยวกับขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมายโรงงานสำหรับผู้ประกอบการโรงงานที่ตั้งอยู่ในเขตประกอบการอุตสาหกรรม กรณีที่พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 30 วรรคสอง กำหนดให้การประกอบกิจการโรงงานจำพวก 3 ภายในเขตประกอบการอุตสาหกรรมได้รับยกเว้นไม่ต้องได้รับอนุญาตตามมาตรา 12 แต่ไม่ได้บัญญัติให้โรงงานจำพวกที่ 3 จะต้องมาแจ้งข้อมูลที่จำเป็นในการกำกับดูแลโรงงาน เช่น การแจ้งการขายโรงงาน การแจ้งโอนเปลี่ยนเจ้าของหนังสือรับรองฯ เช่น มาตรา 18 กฎหมายกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตจะต้องขออนุญาตก่อนจึงจะสามารถขายโรงงานได้ หรือมาตรา 21 ในเรื่องการโอนใบอนุญาต กฎหมายกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตจะต้องมาขออนุญาตเพื่อโอนใบอนุญาตได้ ซึ่งตามกฎหมายมิได้กำหนดครอบคลุมไปถึงผู้ประกอบการโรงงานที่อยู่ในเขตประกอบการอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นผู้ที่ไม่มีใบอนุญาตจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด และกฎหมายก็ไม่ได้กำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการโรงงานในเขตประกอบการอุตสาหกรรมว่าจะต้องมีการดำเนินการอย่างใด ในกรณีมีการขายโรงงาน หรือโอนหนังสือรับรองการประกอบกิจการโรงงาน จึงทำให้ซึ่งเป็นผู้ประกอบการโรงงานที่ได้รับยกเว้นให้ไม่ต้องมีใบอนุญาตนั้นไม่ได้มาแจ้งข้อมูลต่อรัฐ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการโรงงานในเขตประกอบการอุตสาหกรรมไว้ให้ชัดเจน ทำให้การกำกับ ดูแลโรงงานเป็นไปได้ยาก รัฐไม่ทราบการเปลี่ยนแปลงการดำเนินการของโรงงาน หากไม่มีการเข้าไปตรวจสอบซึ่งรัฐไม่มีบุคลากรเพียงพอที่จะเข้าไปตรวจสอบโรงงานตลอดเวลา

ปัญหาประการที่สามการกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าของโครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 30 บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีประกาศจัดตั้งเขตประกอบการอุตสาหกรรม โดยมีเจ้าของโครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรม

เป็นผู้ยื่นคำขอรับการสนับสนุนเป็นเจ้าของโครงการ และมีหน้าที่คอยดูแลโรงงานที่จะเข้ามาตั้งในเขตประกอบการ และมีหน้าที่ในการจัดทำสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่าง ๆ แต่พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ไม่มีบทบัญญัติกำหนดหน้าที่หรือบทกำหนดโทษของเจ้าขอโครงการเขตประกอบการ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจตามกฎหมายในการกำกับ ดูแลให้เจ้าของโครงการเขตประกอบการปฏิบัติตามคำสั่งได้ หรือกรณีที่เจ้าของโครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมไม่มีเงินทุนในการดูแลเขตประกอบการ อุตสาหกรรม หรือถูกฟ้องล้มละลาย แล้วละทิ้งไม่ควบคุมดูแลโรงงานที่จะเข้ามาตั้งในเขตประกอบการ อุตสาหกรรม ไม่ดูแลระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการต่าง ๆ หรือระบบบำบัดน้ำเสียรวม รวมถึงงาน ด้านอนามัย ความปลอดภัย สิ่งแวดล้อมโรงงานในโครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรม กฎหมายก็มิได้ให้อำนาจรัฐเอาผิดเจ้าของโครงการได้

ปัญหาประการที่สี่ ปัญหาการไม่มีมาตรการเกี่ยวกับหลักประกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและการเยียวยาหรือฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการโรงงาน เนื่องจากการประกอบกิจการโรงงาน เป็นกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน อาจก่อให้เกิดความเสียหายที่เกิดจากการประกอบกิจการโรงงานได้ ซึ่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบหรือการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมซึ่งได้รับความเสียหายจากการประกอบกิจการโรงงานที่เหมาะสมและเพียงพอ เนื่องจากปัจจุบันความเสียหายที่เกิดแก่บุคคล ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม อันเกิดจากอุบัติเหตุจากการประกอบกิจการโรงงาน เช่น การเกิดอัคคีภัย การระเบิดของหม้อน้ำ การปล่อยอากาศเสีย น้ำเสีย การรั่วไหลของสารเคมี หรือของเสียจากการประกอบกิจการโรงงาน ถือเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ซึ่งจะต้องรับผิดชอบทางอาญา สำหรับความรับผิดชอบแพ่งต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม ผู้เสียหายจะได้รับการชดเชยค่าเสียหายก็ต่อเมื่อผู้เสียหายฟ้องร้องต่อศาลให้ผู้ประกอบการโรงงานรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งการดำเนินการทางศาลผู้เสียหายต้องเสียค่าใช้จ่ายและใช้เวลานาน และอาจไม่ได้รับการเยียวยาหรือชดเชยค่าเสียหายอย่างเพียงพอแล้วทันทั่วถึง ทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือได้รับความเสียหายจากการประกอบกิจการโรงงานไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายอย่างเหมาะสมและทันทั่วถึง การมีมาตรการทางกฎหมายจะทำให้ผู้ได้รับความเสียหายได้รับการเยียวยาและสร้างความเชื่อมั่นต่อการประกอบกิจการโรงงานมากขึ้น

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาการบังคับใช้กฎหมายโรงงาน ศึกษากรณี : เขตประกอบการ อุตสาหกรรม ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. การแก้ไขปัญหาการยกเว้นการขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานของโรงงานในเขตประกอบการอุตสาหกรรม โดยเพิ่มคำนิยามคำว่า “หนังสือรับรองการประกอบกิจการโรงงานในเขตประกอบการอุตสาหกรรม” ในมาตรา 5 และมาตรา 39 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ดังนี้ มาตรา 5 “หนังสือรับรองการประกอบกิจการโรงงานในเขตประกอบการอุตสาหกรรม” หมายถึง เอกสารที่ออกให้เพื่อรับรองว่าเป็นโรงงานที่ตั้งอยู่ในเขตประกอบการอุตสาหกรรม และเพิ่มถ้อยคำต่อไปนี้

ในตอนท้ายของมาตรา 39 วรรคสาม “หรือหนังสือรับรองการประกอบกิจการโรงงานในเขตประกอบการอุตสาหกรรม”

2. การแก้ไขปัญหเกี่ยวกับขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมายโรงงานสำหรับผู้ประกอบการโรงงานที่ตั้งอยู่ในเขตประกอบการอุตสาหกรรม โดยออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 8(7) หรือ (8) กำหนดให้ผู้ประกอบการโรงงานจำพวกที่ 3 ที่อยู่ในเขตประกอบการอุตสาหกรรม ต้องมาแจ้งข้อมูลการขายโรงงาน การโอนการประกอบกิจการโรงงาน หรือการเปลี่ยนแปลงข้อมูลอื่น ๆ ที่จำเป็นแก่การกำกับดูแลโรงงาน ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

3. การแก้ไขปัญหการกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าของโครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ดังนี้ มาตรา 5 “เจ้าของโครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรม หมายความว่า ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามมาตรา 30” เพิ่ม มาตรา 30/1 “เจ้าของโครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมมีหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) จัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวม โดยจัดเป็นโรงงานลำดับ ที่ 101 (2) ดูแลระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ต่าง ๆ ให้อยู่ในสภาพสมบูรณ์และเรียบร้อยอยู่เสมอ...” และเพิ่มบทกำหนดโทษกรณีที่เจ้าของโครงการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ โดยเพิ่มเติมความต่อไปนี้เป็น มาตรา 45/1 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 45/1 “เจ้าของโครงการเขตประกอบการอุตสาหกรรมผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหรือไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 30/1 ต้องระวางโทษ...”

4. การแก้ไขปัญหามาตรการเกี่ยวกับหลักประกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและการเยียวยาหรือฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการโรงงาน โดยเพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 8(9) แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 8 (9) “กำหนดการจัดให้มีประกันภัยหรือหลักประกัน เพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการประกอบกิจการโรงงานที่อาจเกิดขึ้นแก่บุคคล ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม ” และเพิ่มบทกำหนดโทษในกรณีผู้ประกอบการโรงงานไม่จัดทำประกันภัย ในหมวด 3 บทกำหนดโทษ โดยกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 8(9) ต้องระวางโทษ...

เอกสารอ้างอิง

แก้วสรร อดิโพธิ์ และสุรพล ลีนิตไกรพจน์. “สถานะและปัญหาปัจจุบันของระบบรัฐสภาไทย.” เอกสารสรุปผลสัมมนาเรื่อง ปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองในสถานการณ์ปัจจุบัน เสนอที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 10-11 สิงหาคม 2520.

โกเมท ทองกัญญ์. “การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม.”

วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.

จิตติ ดิงศักดิ์. กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยประกันภัย. พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพมหานคร:

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

ไชยยศ เหมะรัชตะ. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยประกันภัย. พิมพ์ครั้งที่ 6.

กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2557.

ญาณมาศ ประการุ่งโรจน์, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมด้านสิ่งแวดล้อม.” การค้นคว้าอิสระนิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ณรงค์ ใจหาญ. การประสานความร่วมมือในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ก่อมลพิษ. กรุงเทพมหานคร:

สำนักงานศาลยุติธรรม, 2546.

พินุช เม่งช่วย. “การประกันภัยความรับผิดในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมในโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบ ต่อชุมชนอย่างรุนแรง.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

ลีลานาฏ พิมพ์พัฒน์. “ปัญหาในกระบวนการพิจารณาความอาญาในคดีสิ่งแวดล้อม: ศึกษากรณี โรงงานอุตสาหกรรมเป็นผู้ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

วิฑูรย์ สิมะโชคดี. คำอธิบายพระราชบัญญัติโรงงานพ.ศ. 2535, พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ ส.ส.ท., 2544.

เสกสรร ชาญวิระเสนา, “อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการกำกับและดูแลโรงงานอุตสาหกรรม : ศึกษาเฉพาะกรณีตามมาตรา 37, 29 และมาตรา 42 ของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535”, นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539.

โสภารัตน์ จารุสมบัติ และนนท์ นุชหมอน. มাত্রการวางประกันความเสี่ยงหรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม : บทสังเคราะห์ประสบการณ์จากต่างประเทศ และบทเรียนต่อประเทศไทย. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.