

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมโรงงานผลิตดอกไม้เพลิง¹

ไพศรี เล็กสูงเนิน²

จากการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมโรงงานผลิตดอกไม้เพลิง ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาถึงที่มา แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมโรงงานผลิตดอกไม้เพลิง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมโรงงานผลิตดอกไม้เพลิง รวมถึงการวิเคราะห์ปัญหามาตรการทางกฎหมายต่างๆ เพื่อหาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมโรงงานผลิตดอกไม้เพลิง

ทั้งนี้ อันเนื่องมาจากการเกิดเหตุการณ์โรงงานดอกไม้เพลิง (พลูดอกไม้ไฟ) ระเบิดบ่อยครั้ง ซึ่งภายในระยะเวลาเพียงหกเดือน (มิถุนายน 2566 ถึง มกราคม 2567) มีการระเบิดถึง 4 ครั้ง³ คือ เมื่อวันที่ 24 ก.ค. 2566 โรงงานทำพลูดอกไม้ไฟระเบิด ที่บ้านสันตันผิงใหม่ หมู่ 14 ต.สันป่าเลอ อ.คอยสะเกิด จ.เชียงใหม่ มีผู้ได้รับบาดเจ็บทั้ง 8 ราย และยังส่งผลให้บ้านเรือนกว่า 30 หลังคาเรือนได้รับความเสียหายในรัศมีประมาณ 500 เมตรจากจุดเกิดเหตุ, เมื่อวันที่ 29 ก.ค. 2566 กลางตลาดมูโนะ จังหวัดนราธิวาส โกดังเก็บดอกไม้ไฟระเบิด ในพื้นที่ ต.มูโนะ อ.สุไหงโกทิง จ.นราธิวาส ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต บาดเจ็บ และบ้านเรือนประชาชนได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก มีผู้เสียชีวิต จำนวน 12 ราย ผู้ได้รับบาดเจ็บ จำนวน 121 ราย อาการหนัก 1 ราย อาการปานกลาง 9 ราย กลับบ้านได้ 101 ราย พักอาศัยที่ศูนย์พักพิงผู้ประสบภัย ศูนย์กีฬา อบต.มูโนะ จำนวน 10 ราย และมีผู้ลงทะเบียนเพื่อขอรับความช่วยเหลือแล้วจำนวน 365 ราย, เมื่อวันที่ 15 พ.ย. 2566 เกิดเหตุโรงงานดอกไม้ไฟระเบิด พื้นที่ ต.ป่าไผ่ อ.สันทราย จ.เชียงใหม่ เกิดระเบิด เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิต 1 ราย แรงระเบิดทำให้โรงงานผลิตดอกไม้ไฟพังเสียหายทั้งหลัง ทรัพย์สินภายในบ้านได้รับความเสียหาย และล่าสุดเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2567 โรงงานพลูดอกไม้ไฟระเบิดที่ ต.ศาลาขาว อ.เมือง จ.สุพรรณบุรี โรงงานมีขนาดพื้นที่ 1 ไร่ และตั้งอยู่กลางทุ่งนา โดยแรงระเบิดเกิดขึ้นอย่างรุนแรง จนทำให้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมโรงงานผลิตดอกไม้เพลิง โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชมพูนุท สถิตย์เสมากุล และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ปวีรศร เลิศธรรมเทวี และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรีดา โชติมานนท์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ ประชาไทย, 6 เดือนโรงงานพลุระเบิดแล้วอย่างน้อย 4 ครั้ง 'สุพรรณบุรี-เชียงใหม่-นราธิวาส (ออนไลน์)', เข้าถึงวันที่ 18 มิถุนายน 2567.

โครงสร้างของโรงงานกระจายออกไประอบข้างบางส่วนถูกพบไปไกลกว่า 100 เมตรจากที่ตั้งโรงงาน ส่วนคนงานในโรงงานเสียชีวิตทั้งหมด 23 ราย

ดอกไม้เพลิงมีส่วนผสมในกระบวนการผลิตที่เป็นสารเคมีที่เป็นอันตรายต่อมนุษย์ ดังนี้⁴

1. สารเคมีที่ให้ออกซิเจน (Oxidizing agent) การเกิดปฏิกิริยาของดอกไม้ จำเป็นต้องอาศัยออกซิเจนจากสารที่ให้ออกซิเจน ซึ่งได้แก่ สารโปตัสเซียมไนเตรท (KNO) สารโปตัสเซียมคลอเรท (KClO) และสารโปตัสเซียมเปอร์คลอเรท (KClO₄)

2. สารเคมีที่ใช้เป็นเชื้อเพลิง (Fuels) เป็นสารเคมีที่ช่วยในการเผาไหม้ สารนี้จะทำหน้าที่เป็นเชื้อเพลิงในขณะเกิดการเผาไหม้ ได้แก่ ถ่าน กำมะถัน สังกะสี แปะแมกนีเซียม ผงคาร์บอน และผงอลูมิเนียม เป็นต้น

3. สารที่ช่วยในการเกาะตัวของส่วนผสม (Binder) เช่น แป้ง น้ำตาล เป็นต้น

4. สารเคมีที่ใช้เป็นตัวทำให้เกิดสี (Coloring agent) สารเคมีประเภทนี้ส่วนใหญ่จะเป็นเกลือของโลหะชนิดต่าง ๆ เมื่อได้รับแรงระเบิดจนกลายเป็นไอ จะทำให้เกิดเป็นแถบสีต่าง ๆ ตามความยาวคลื่นของเกลือโลหะนั้น ๆ เช่น สีแดง ได้จาก สตรอนเทียมไนเตรด (Sr(NO₃)₂) สีเขียว ได้จาก แบเรียมไนเตรด Ba(NO₃)₂ เป็นต้น

5. ดินดำ (Black powder) เป็นสารผสมที่ประกอบด้วยโปตัสเซียมไนเตรด (KNO₃) ซัลเฟอร์ (S) และผงถ่านดินดำนี้ จะทำให้ลูกติดไฟง่าย ไวต่อการกระแทก และเสียดสี จึงใช้ดินดำในดอกไม้เพลิงเกือบทุกชนิด เพื่อช่วยในการจุดตัวของดอกไม้เพลิง

อันตรายจากการได้รับสารเคมีที่เกี่ยวข้องกับการผลิตดอกไม้เพลิงแต่ละชนิดมีอันตรายแตกต่างกัน เช่น สารโปตัสเซียมเปอร์คลอเรท (KClO₄) จะทำให้เกิดการระคายเคืองต่อผิวหนัง ระคายเคืองต่อระบบทางเดินหายใจส่วนบน สารซัลเฟอร์หรือกำมะถัน จะทำให้เกิดอาการตาแดง ผิวหนังอักเสบ หายใจขัด เกิดการระคายเคืองที่ระบบทางเดินหายใจ สารโปตัสเซียมไนเตรด ถ้าสัมผัสสารนี้จะทำให้เกิดการระคายเคืองต่อผิวหนัง และเยื่อผิวหนัง ถ้ากลืนกินเข้าไปจะทำให้คลื่นไส้ท้องเสีย และกล้ามเนื้ออ่อนแรงได้สำหรับสารแบเรียมไนเตรด สารนี้จะมีพิษมากจะทำให้เกิดการระคายเคืองต่อหูตา จมูก และผิวหนัง สารนี้อาจทำลายตับ ม้าม และยังทำให้เกิดอัมพาตที่แขน ขา และบางรายอาจทำให้เสียชีวิตได้ เป็นต้น

⁴ คู่มือแนวทางการจัดการความปลอดภัยโรงงานผลิตดอกไม้เพลิง สำนักเทคโนโลยีความปลอดภัย, กรมโรงงานอุตสาหกรรม.

ด้วยส่วนประกอบที่เป็นอันตรายเกือบทุกชนิด จึงทำให้เห็นถึงความอันตรายและความเสี่ยงในการเกิดอุบัติเหตุด้านสารเคมีและวัตถุอันตราย ทั้งในการผลิตและการควบคุมรวมทั้งการจัดเก็บ โดยดอกไม้เพลิงเป็นสารเคมีที่มีความไวไฟมาก ต่อให้ไม่มีความร้อน แค่เกิดแรงกระแทก หรือเกิดการเสียดสีที่มากพอก็สามารถจุดระเบิดได้ สารเคมีที่อยู่ในดอกไม้เพลิงทุกอย่างมีความไวไฟหมด ซึ่งจัดอยู่ในหมวดระเบิดแรงดันต่ำ คือ มีความสามารถในการลุกไหม้อย่างรวดเร็ว ฉะนั้นหากเกิดการมีประกายไฟ มีการกระแทก เสียดสี จนเกิดความร้อนและทำให้เกิดไฟ จะลุกไหม้อย่างรวดเร็ว ระเบิดแรงดันต่ำ Low - Explosive โดยทั่วไปแล้วปฏิกิริยาการระเบิดวัตถุระเบิดประเภทนี้ จะเป็นการลุกไหม้อย่างรวดเร็ว (deflagration) ทำให้เกิดความร้อนและความดันก๊าซ โดยที่คลื่นกระแทก (shock wave) ที่เกิดจากการระเบิด มีความเร็วในการเคลื่อนผ่านตัววัตถุระเบิดเองน้อยกว่า 1,000 เมตรต่อวินาที จะเห็นได้ว่าอุบัติเหตุจากการระเบิดนี้ ได้สร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินจำนวนมาก รวมถึงส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม สะท้อนถึงปัญหาการควบคุมดูแลวัตถุอันตรายที่ใช้ผลิตดอกไม้เพลิงรวมถึงการจัดเก็บในโรงงาน⁵

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมโรงงานผลิตดอกไม้เพลิง ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบว่ายังมีปัญหาย่อยหลายประการสามารถสรุปได้ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ปัญหาความไม่เชื่อมโยงขาดการบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐ กล่าวคือ การควบคุมโรงงานผลิตดอกไม้เพลิง มีมาตรการตามกฎหมาย และมีหน่วยงานที่รับผิดชอบตามภารกิจหลายหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานมีวัตถุประสงค์แห่งการควบคุมแตกต่างกัน เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม มุ่งควบคุมอุตสาหกรรมให้มีการประกอบการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มีความปลอดภัยตามกรอบ แลกกฎหมาย และข้อตกลงระหว่างประเทศ ควบคุมการจัดการมลพิษและวัตถุอันตรายด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรม กระทรวงมหาดไทย มุ่งควบคุมด้านความมั่นคงปลอดภัยของประชาชนและความสงบเรียบร้อยของสังคม กระทรวงสาธารณสุขผ่านทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มุ่งควบคุมกิจการเพื่อคุ้มครองประชาชนด้าน

⁵ กรมควบคุมมลพิษ, คู่มือการดำเนินการเบื้องต้นเมื่อพบเหตุฉุกเฉินสารเคมีและวัตถุอันตราย (ออนไลน์), เข้าถึงเมื่อ 18 มิถุนายน 2567.

อนามัย สิ่งแวดล้อม สภาพความเป็นอยู่ที่เหมาะสมและด้านมลพิษ มาตรการควบคุมของแต่ละหน่วยงาน มีปัญหาทางกฎหมาย ขาดการบูรณาการเชื่อมโยงหรือขาดประสิทธิภาพ จึงมีเหตุซ้ำรอยบ่อยครั้ง ผู้ประกอบการโรงงานผลิตดอกไม้เพลิง ซึ่งต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกฉบับ ภายใต้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจควบคุม เช่น หน่วยงานระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค ระดับกรม กลับไม่มีหน่วยงานกลางที่เชื่อมโยงข้อมูลและบูรณาการการควบคุมให้มีประสิทธิภาพได้ แต่ละหน่วยงานไม่สามารถเข้าถึงหรือรับรู้ถึงการอนุญาตของอีกหน่วยงานได้ ต่างหน่วยงานต่างควบคุมตามภารกิจของตนเท่านั้น ซึ่งแท้จริงแล้วแต่ละหน่วยงานต่างมีภารกิจที่สอดคล้องเกี่ยวเนื่องและสามารถส่งเสริมซึ่งและกันได้ จึงทำให้เห็นว่า มาตรการควบคุมของรัฐยังขาดความเป็นเอกภาพในองค์กรรวม ว่ารัฐมุ่งเน้นที่จะสร้างมาตรการควบคุมสิ่งใดเป็นหลัก เช่น มุ่งควบคุมไปที่ความปลอดภัยของสถานประกอบการ หรือรัฐมุ่งควบคุมไปที่สารเคมีอันตรายอันเป็นวัตถุที่ประกอบการ ด้วยเหตุดังกล่าว จึงทำให้ยังไม่มีกฎหมายกลางหรือกฎหมายที่ใช้ระหว่างหน่วยงาน และไม่มีหน่วยงานหลักอันเป็นศูนย์กลางในการควบคุมเพื่อเชื่อมโยงและบูรณาการภารกิจของแต่ละหน่วยงานเข้าด้วยกัน ทำให้การควบคุมของหน่วยงานภาครัฐขาดประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ แตกต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งแต่ละรัฐล้วนมีรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ต่างหากจากรัฐบาลกลางของสหพันธ์ แต่ได้มีมาตรการที่มุ่งเน้นควบคุมไปที่ตัวสารเคมีและวัตถุอันตราย มากกว่าควบคุมสถานประกอบการ โดยผ่านหน่วยงาน Environmental Protection ซึ่งเป็นหน่วยงานกลาง ที่กำหนดมาตรการควบคุมต่างๆ โดยใช้กฎหมาย The Toxic Substances Control Act : TSCA⁶ ทั้งขั้นตอนการผลิต นำเข้า การใช้ และการเก็บ ทำให้มีศูนย์รวมของหน่วยงานภาครัฐทั้งหมด ในการอนุญาตต่างๆ เกี่ยวกับมาตรการควบคุมสารเคมีและวัตถุอันตรายของประเทศได้ และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษ ซึ่งมีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยวเช่นเดียวกับประเทศไทย มีมาตรการควบคุมในลักษณะที่ควบคุมการใช้และการจัดเก็บวัตถุอันตรายที่มีปริมาณเกินกว่าที่กำหนด คือ The Planning Regulations 2015 (Hazardous Substances) โดยควบคุมด้วยหน่วยงานท้องถิ่น และมีหน่วยงานกลาง คือ European Chemicals Agency : ECHA เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ปรับปรุงฐานข้อมูลสารเคมีที่จดทะเบียนต่างๆ ทำให้มีการควบคุมมีทั้งในระดับท้องถิ่นที่มุ่งเน้นควบคุมที่ปริมาณของวัตถุอันตราย และมีหน่วยงานกลางที่เชื่อมโยงข้อมูลของทุกท้องถิ่นไว้ด้วยกัน

⁶ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมสารพิษของสหรัฐอเมริกา Toxic Substances Control Act : TSCA, กลุ่มยุทธศาสตร์และกฎระเบียบระหว่างประเทศด้านสารเคมี กองบริหารจัดการวัตถุอันตราย กรมโรงงานอุตสาหกรรม ฉบับเดือนมีนาคม พ.ศ. 2564 (ออนไลน์), เผยแพร่เมื่อ 10 มิถุนายน 2564.

ประการที่สอง ปัญหาการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายโรงงาน ทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมายในการใช้บังคับ กล่าวคือ เดิมพระราชบัญญัติโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. 2535 ให้คำนิยามคำว่า “โรงงาน” หมายถึง อาคาร สถานที่ที่ใช้เครื่องจักร ที่มีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้า หรือใช้คนงานตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป โดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม ฯ ต่อมามีการแก้ไขพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 โดยได้กำหนดนิยามให้ “โรงงาน” หมายถึง อาคาร สถานที่ที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าสิบแรงม้า หรือใช้คนงานตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไป โดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม ฯ ดังนั้น โรงงานผลิตดอกไม้เพลิงที่จะอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายโรงงาน จึงหมายถึง อาคาร สถานที่ที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าสิบแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไปเท่านั้น แม้จะมีกฎกระทรวง กำหนดประเภท ชนิด และขนาดของโรงงาน พ.ศ. 2563 ได้กำหนดให้โรงงานประกอบกิจการดอกไม้เพลิงทุกขนาด จัดเป็นโรงงาน จำพวกที่ 3 (ประเภทโรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์เคมี อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้ การทำไม้ขีดไฟ วัตถุระเบิด หรือดอกไม้เพลิง ประเภทโรงงานหลักที่ 04804 ลำดับที่ 48)⁷ ต้องได้รับการควบคุมตรวจสอบและอนุญาตก่อนตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แต่เมื่อโรงงานผลิตดอกไม้เพลิงที่เกิดเหตุระเบิดดังกล่าว รวมถึงโรงงานผลิตดอกไม้เพลิงขนาดเล็ก SME ที่มีอยู่ทั่วประเทศ ซึ่งการประกอบกรรมจักรไม่ถึงห้าสิบแรงม้า และคนงานไม่ถึงห้าสิบคน เพราะใช้วิธีผลิตแบบดั้งเดิม คือ ใช้แรงงานคนเป็นหลัก จึงทำให้ไม่มีเครื่องจักรใหญ่ถึงห้าสิบแรงม้า และไม่มีคนถึงห้าสิบคน ดังนั้น จึงไม่ถือว่าเป็นโรงงานตามความหมายของพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ที่แก้ไขใหม่ ทำให้เกิดช่องว่าง ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายโรงงานอุตสาหกรรมในการควบคุมได้อีกต่อไป และแม้จะเป็นกิจการที่มีลักษณะที่ต้องควบคุมตามกฎหมาย กำหนดประเภท ชนิด และขนาดของโรงงาน พ.ศ. 2563 ก็ตาม แต่กฎกระทรวงนั้นก็ไม่สามารถนำมาใช้ควบคุมได้

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งการควบคุมของรัฐไม่ได้มุ่งเน้นที่ขนาดเครื่องจักรหรือจำนวนคนงานของสถานประกอบการเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่มุ่งควบคุมไปที่ตัวสารเคมีและวัตถุอันตราย ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมสารพิษ Toxic Substance Control Act : TSCA ทั้งขั้นตอนการผลิต นำเข้า การใช้ และการเก็บ ในขณะที่ประเทศอังกฤษมีลักษณะการควบคุมเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา คือ มุ่งเน้นพิจารณาไปที่คุณสมบัติและพิษของสารเคมี รวมถึงปริมาณของสารเคมีที่ผู้ประกอบการแต่ละรายนำเข้าสู่ตลาดของสหภาพยุโรปทั้งในรูปของสารเคมี เคมีภัณฑ์ และสารเคมีในผลิตภัณฑ์ รวมถึงคุณสมบัติของสารนั้น ตามกฎหมายควบคุมสารเคมีของสหภาพยุโรป Proposal for a

⁷ บัญชีท้ายกฎกระทรวง กำหนดประเภท ชนิด และขนาดของโรงงาน พ.ศ. 2563

Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the Registration, Evaluation, Authorization and Restrictions of Chemicals. : REACH⁸ นั่นเอง

ประการที่สาม ปัญหาการตราข้อกำหนดที่ไม่ว่าจะภาค การผลิตดอกไม้เพลิงเป็น กิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขมี ภารกิจในการควบคุมดูแลการประกอบกิจการ โดยได้ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ ด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการอย่างไรได้ ต้องอาศัยกฎหมายท้องถิ่นเพื่อเป็นเครื่องมือ ดำเนินการนั้น แต่อย่างไรก็ตาม การถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจท้องถิ่นนั้นๆ สามารถเลือกที่จะควบคุมประเภทกิจการใดก็ได้ตามที่เห็นสมควร จึงทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย เพราะแต่ละท้องถิ่นต่างตราข้อบัญญัติของตนผ่านสภาท้องถิ่น กำหนดประเภทกิจการที่ ต้องการควบคุม ทั้งนี้ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2558 ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีการควบคุมการประกอบกิจการผลิตดอกไม้เพลิง ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2558⁹

ข้อ 12 กิจการที่เกี่ยวกับปิโตรเลียม ปิโตรเคมี ถ่านหิน ถ่านโค้ก และสารเคมีต่าง ๆ

(4) การผลิต สะสม ขนส่งดอกไม้เพลิง หรือสารเคมีอันเป็นส่วนประกอบ ในการผลิตดอกไม้เพลิง

โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่ได้ตราข้อบัญญัติดังกล่าวไว้ จึงทำให้ไม่สามารถ ควบคุมการประกอบกิจการผลิตดอกไม้เพลิงได้อย่างทั่วถึง ภายใต้ข้อกำหนดเดียวกัน จึงเกิดช่องว่างในการ ควบคุมดูแลจากหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังก่อให้เกิดปัญหาในด้านความไม่สอดคล้อง ระหว่างพื้นที่ที่มีการควบคุมและไม่มีการควบคุม ผู้ประกอบการมักเลือกที่จะดำเนินการในพื้นที่ที่ไม่มี กฎหมายหรือข้อบัญญัติที่ใช้ควบคุมนั่นเอง

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งแต่ละมลรัฐมีรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ดังนั้น ในแต่ละมลรัฐซึ่งมีรัฐบาลกลางของตน จึงสามารถควบคุมการตรากฎหมายเพื่อบังคับในมลรัฐนั้นได้ โดยต้องไม่ขัดกับกฎหมายของรัฐบาลกลางของสหพันธ์เท่านั้น ดังนั้น ในพื้นที่ในแต่ละมลรัฐจึงไม่เกิด

⁸ REACH สารเคมี, กรมวิทยาศาสตร์บริการ สำนักหอสมุดและศูนย์สารสนเทศวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (ออนไลน์), เข้าถึงเมื่อ 18 มิถุนายน 2567.

⁹ โรงงานอุตสาหกรรม, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนพิเศษ 72 ง ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องการ ควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2558.

ช่องว่างทางกฎหมายหรือความลักลั่นของกฎหมายในพื้นที่ของรัฐบาลท้องถิ่นภายในมลรัฐนั้น อีกทั้งประเทศสหรัฐอเมริกายังมีมาตรการควบคุมจากหน่วยงานกลาง ที่กำหนดมาตรการควบคุมต่างๆ โดยใช้กฎหมาย The Toxic Substances Control Act : TSCA ทั้งประเทศอีกด้วย ในส่วนของประเทศอังกฤษนั้น หน่วยงานท้องถิ่นทั้งประเทศ ใช้กฎหมายเดียวกัน คือ The Planning Regulations 2015 (Hazardous Substances) ในการพิจารณาอนุญาต จึงอยู่ภายใต้ข้อกำหนดเดียวกัน

ประการที่สี่ ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้สถานประกอบการต้องเผยแพร่ข้อมูลด้านสารเคมีและวัตถุอันตรายในการผลิตดอกไม้เพลิงต่อสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่และหน่วยงานด้านความปลอดภัยที่เกี่ยวข้องได้มีความระมัดระวังป้องกันภัยและหลีกเลี่ยงอันตรายจากอุบัติเหตุที่อาจเกิดขึ้นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ ตามพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 แต่กลับไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลการอนุญาตต่างๆ และข้อมูลด้านสารเคมีและวัตถุอันตรายในการผลิตดอกไม้เพลิงที่ต้องเผยแพร่ต่อสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่และหน่วยงานด้านความปลอดภัยที่เกี่ยวข้องได้มีความระมัดระวังป้องกันภัย และหลีกเลี่ยงอันตรายจากอุบัติเหตุที่อาจเกิดขึ้น โดยสาธารณสุขชนทั่วไปและประชาชนในพื้นที่ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูล ทั้งจำนวนและลักษณะส่วนประกอบของสารเคมีที่ใช้ในการผลิต นำเข้า และการเก็บสะสม รวมถึงส่วนประกอบของสารเคมีต่างๆ อันเป็นวัตถุอันตรายที่อยู่ในความครอบครองของสถานประกอบการ ทั้งนี้ รวมทั้งแผนงานรองรับกรณีมีเหตุฉุกเฉิน ในการจัดเตรียมแผนรับมือต่างๆ สาธารณชนและประชาชนในพื้นที่ ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยง่าย และไม่ใช่ว่า สาธารณะ ซึ่งแม้หากเกิดอุบัติเหตุ เช่น โรงงานดอกไม้เพลิงระเบิดขึ้นแล้ว ประชาชนในพื้นที่และเจ้าหน้าที่ด้านความปลอดภัย จะต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบทั้งทางตรง ในด้านความปลอดภัย อนามัย ชีวิตร่างกาย รวมถึงทรัพย์สิน และทางอ้อม ในด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ ก็ตาม ข้อมูลสารเคมีและวัตถุอันตรายในการผลิตดอกไม้เพลิง ยังถูกมองว่าเป็นข้อมูลความลับทางการค้าที่ต้องได้รับความคุ้มครอง และหน่วยงานภาครัฐเท่านั้นที่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ และไม่สามารถเผยแพร่ต่อสาธารณชนได้

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งให้ความสำคัญกับการเข้าถึงข้อมูลสารเคมีและวัตถุอันตรายต่างๆ จึงมีกฎหมาย Emergency Planning and Community Right-to-Know Act : EPCRA ที่กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องแจ้งรายงานเกี่ยวกับข้อมูลสารเคมีอันตรายที่อยู่ในความครอบครองและต้องมีแผนกรณีมีเหตุฉุกเฉิน เพื่อประชาสัมพันธ์ให้แก่ชุมชนและสาธารณสุขรับทราบด้วย และมีการควบคุมติดตามทั้งปริมาณการครอบครอง การใช้ และจำนวนสารเคมีที่เหลือในรูปแบบของรายงานที่สถานประกอบการต้องนำส่งหน่วยงานรัฐเป็นประจำทุกปี นอกจากนี้ยังต้องประชาสัมพันธ์แผนความปลอดภัย

และจำนวนสารเคมีต่อชุมชนให้สาธารณชนรับทราบ รวมทั้งหน่วยงานความปลอดภัยในพื้นที่ด้วย¹⁰ เช่น สถานีดับเพลิง เป็นต้น และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษ ซึ่งมีกฎหมายควบคุมสารเคมีของสหภาพยุโรป Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the Registration, Evaluation, Authorization and Restrictions of Chemicals. : REACH ที่การจดทะเบียนของผู้ประกอบการจะต้องเสนอข้อมูลเกี่ยวกับ การประเมินความปลอดภัยของสารเคมีและต้องใช้ข้อมูลที่เป็นความลับทางการค้า เช่น สูตร ส่วนผสม และวิธีการผลิตด้วย นอกจากนี้ข้อมูลการประเมินความปลอดภัยของสารเคมี เป็นข้อมูลที่บุคคลทั่วไปสามารถเข้าถึงได้ (Public available) และมีกฎหมาย The Control of Major Accident Hazards Regulations 2015 : COMAH¹¹ ที่เป็นการควบคุมในลักษณะการป้องกัน คือ ผู้ประกอบการที่ผลิตหรือจัดเก็บสารเคมีอันตราย ต้องมีการจัดทำแผนฉุกเฉิน แผนป้องกันอุบัติเหตุและอุบัติภัยร้ายแรง และแผนความปลอดภัย โดยต้องนำส่งแผนดังกล่าวต่อหน่วยงานท้องถิ่น เพื่อให้หน่วยงานท้องถิ่นนำแผนดังกล่าว มาจัดทำเป็นแผนความปลอดภัยฉุกเฉินภายนอก และเพื่อให้หน่วยงานท้องถิ่นประสานแผนงานความปลอดภัยเหล่านี้ แก่หน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่ เพื่อจัดเตรียมรับเหตุฉุกเฉินต่างๆ เช่น สถานีดับเพลิง เป็นต้น รวมทั้งยังกำหนดให้หน่วยงานท้องถิ่นต้องประชาสัมพันธ์แผนฉุกเฉินให้แก่ชุมชนและสาธารณชนรับทราบด้วย

ดังนั้นแล้วเพื่อให้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมโรงงานผลิตดอกไม้เพลิง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. สำหรับการแก้ปัญหาความไม่เชื่อมโยงขาดการบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐในการตรวจสอบควบคุมโรงงานผลิตดอกไม้เพลิง มีข้อเสนอแนะว่า ควรมีการบัญญัติกฎหมายที่ใช้ระหว่างหน่วยงาน เพื่อให้มีหน่วยงานกลางในการเชื่อมโยงหน่วยงานทุกส่วนเข้าด้วยกัน ทั้งส่วนท้องถิ่น ส่วนภูมิภาค และส่วนกลาง เพื่อส่งเสริม รับรู้ข้อมูลและการกิจระหว่างกัน เพื่อเสริมศักยภาพและเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุม

2. สำหรับการแก้ปัญหา บทบัญญัติของกฎหมายโรงงาน ทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมายในการใช้บังคับ มีข้อเสนอแนะว่า

2.1 ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยแก้ไขมาตรา 5 หรือเพิ่มเป็นมาตรา 5/1 เพื่อกำหนดให้โรงงานที่มีขนาดเล็กที่ใช้เครื่องจักรตั้งแต่ห้าแรงม้าถึงห้าสิบแรงม้า หรือคนงาน

¹⁰ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมสารพิษของสหรัฐอเมริกา Toxic Substances Control Act (TSCA), กลุ่มยุทธศาสตร์และกฎระเบียบระหว่างประเทศด้านสารเคมี กองบริหารจัดการวัตถุอันตราย กรมโรงงานอุตสาหกรรม ฉบับเดือนมีนาคม พ.ศ. 2564 (ออนไลน์), เผยแพร่เมื่อ 10 มิถุนายน 2564

¹¹ ระเบียบสารเคมีของสหภาพยุโรป รวบรวมโดย : SCG JWD Logistic, (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2567.

ตั้งแต่เจ็ดคนถึงห้าสิบคน ถูกนิยามเป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ซึ่งจากเดิมต้องห้าสิบแรงแม่ขึ้นไป หรือคนงานห้าสิบคนขึ้นไป ถึงจะถูกนิยามว่าเป็นโรงงาน อันเป็นการปรับลดจำนวนแรงแม่และจำนวนคนลงมา เพื่อควบคุมโรงงานผลิตดอกไม้เพลิง ซึ่งเป็นโรงงานที่ต้องขออนุญาตก่อนประกอบกิจการ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบความปลอดภัยจากกรมอุตสาหกรรมโรงงาน ซึ่งควรเป็นหน่วยงานหลักที่ควบคุมดูแลโรงงานอุตสาหกรรม หรือ

2.2 ออกกฎกระทรวง กำหนดให้การประกอบกิจการซึ่งแม้มีเครื่องจักรไม่ถึงห้าสิบแรงแม่ หรือคนงานไม่ถึงห้าสิบคน แต่เป็นกิจการที่มีความเสี่ยงด้วยสภาพของการประกอบกิจการนั้น เช่น การประกอบกิจการผลิตดอกไม้เพลิง ที่อาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของประชาชน ทรัพย์สิน รวมทั้งอาจกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ซึ่งเป็นโรงงานที่ต้องขออนุญาตก่อนประกอบกิจการ

3. สำหรับการแก้ปัญหา การตราข้อกฎหมายท้องถิ่นที่ไม่เหมาะสมภาค มีข้อเสนอแนะว่า ควรส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เร่งตราข้อบัญญัติกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้ครบถ้วน โดยอย่างน้อยต้องให้มีการควบคุมตามประเภทรายการของประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ.2558 ทุกรายการ เพื่อเป็นการรองรับเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต แม้ว่าในขณะนั้นในพื้นที่จะไม่มีลักษณะของการประกอบกิจการนั้นอยู่ก็ตาม อย่างไรก็ดี ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ขึ้นแล้วหรือมีการเริ่มประกอบกิจการที่เป็นอันตรายนั้นแล้ว แต่ยังไม่มีการตราข้อบัญญัติกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ควรใช้กฎหมายที่มีอยู่เพื่อเข้าควบคุม ทั้งเพื่อลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น ต่ออนามัย ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อม เช่น เข้าควบคุมตามกฎหมายผังเมือง หรือตามกฎหมายควบคุมอาคาร เป็นต้น

4. สำหรับการแก้ปัญหา การไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้สถานประกอบการต้องเผยแพร่ข้อมูลด้านสารเคมีและวัตถุอันตรายในการผลิตดอกไม้เพลิงต่อสาธารณะ มีข้อเสนอแนะว่า ควรบัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ คือ สถานประกอบการจะต้องเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินความปลอดภัยของสารเคมีและต้องให้ข้อมูลที่เป็นความลับทางการค้าด้วย เช่น สูตรส่วนผสมและวิธีการผลิต นอกจากนี้ สาธารณชนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ และบัญญัติกฎหมายให้ผู้ประกอบการที่ผลิตหรือจัดเก็บสารเคมีอันตราย ต้องมีการจัดทำแผนฉุกเฉิน แผนป้องกันอุบัติเหตุและอุบัติภัยร้ายแรง และแผนความปลอดภัย โดยต้องนำส่งแผนดังกล่าวต่อหน่วยงานท้องถิ่น เพื่อให้หน่วยงานท้องถิ่นนำแผนดังกล่าวมาจัดทำเป็นแผนความปลอดภัยฉุกเฉินภายนอก และเพื่อให้หน่วยงานท้องถิ่นประสานแผนงานความปลอดภัยเหล่านี้แก่หน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่ เพื่อจัดเตรียมรับเหตุฉุกเฉินต่างๆ เช่น สถานีดับเพลิง โรงพยาบาล หน่วยงานความปลอดภัย เป็นต้น รวมทั้งให้หน่วยงานท้องถิ่นต้องประชาสัมพันธ์แผนฉุกเฉินนั้น ให้แก่ชุมชนและสาธารณชนรับทราบด้วย

เอกสารอ้างอิง

คู่มือแนวทางการจัดการความปลอดภัยโรงงานผลิตดอกไม้เพลิง สำนักเทคโนโลยีความปลอดภัย, กรมโรงงานอุตสาหกรรม.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนพิเศษ 72 ง ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2558

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ประเทศไทย, 6 เดือนโรงงานพลุระเบิดแล้วอย่างน้อย 4 ครั้ง 'สุพรรณบุรี-เชียงใหม่-นราธิวาส (ออนไลน์), เข้าถึงวันที่ 18 มิถุนายน 2567

REACH สารเคมี, กรมวิทยาศาสตร์บริการ สำนักหอสมุดและศูนย์สารสนเทศวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (ออนไลน์), เข้าถึงเมื่อ 18 มิถุนายน 2567.

กฎหมายว่าด้วยการควบคุมสารพิษของสหรัฐอเมริกา Toxic Substances Control Act (TSCA), กลุ่มยุทธศาสตร์และกฎระเบียบระหว่างประเทศด้านสารเคมี กองบริหารจัดการวัตถุอันตราย กรมโรงงานอุตสาหกรรม ฉบับเดือนมีนาคม พ.ศ. 2564 (ออนไลน์), เผยแพร่เมื่อ 10 มิถุนายน 2564. ระเบียบสารเคมีของสหภาพยุโรป รวบรวมโดย : SCG JWD Logistic, (ออนไลน์) เข้าถึงเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2567.