

การแก้ไขคำนิยามคำว่า “โรงงาน” ตามพระราชบัญญัติโรงงาน
พ.ศ. 2535 ที่แก้ไขเพิ่มเติม กับปัญหามลภาวะทางอากาศ
กรณีศึกษาขององค์กรธุรกิจขนาดเล็กประเภทโรงสีข้าว ในจังหวัดพะเยา
The Amendment of the Definition of “Factory” in the
Amended Factory Act 2535 B.E. and the Air Pollution
Problems A case study of a small business in the rice mill
type in Phayao Province.

พิชญ เจนตง*

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา เลขที่ 19 หมู่ที่ 2 ตำบลแม่กา
อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา 56000

Pissanu Jendong

School of Law University of Phayao, 19 Village No. 2, Mea-Ka Sub-district
Mueang Phayao District, Phayao Province 56000

Email: Pissanu.je@up.ac.th

Received: March 31, 2021

Revised: July 29, 2021

Accepted: August 9, 2021

บทคัดย่อ

บทความนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสาร ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล แนวคิดและทฤษฎีจากงานวิจัย ข้อมูลที่ได้จากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในพื้นที่จังหวัด พะเยา บทความ วิทยานิพนธ์ ทั้งของไทยและต่างประเทศที่มีผู้รวบรวมไว้ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษา ปัญหาการแก้ไขคำนิยามคำว่า “โรงงาน” ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จากเดิมที่กำหนดให้ “โรงงาน” หมายถึง การใช้เครื่องจักรที่มีกำลังรวมตั้งแต่ 5 แรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่ 7 คนขึ้นไป เป็นการกำหนดให้หมายถึง การใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ 50 แรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป ซึ่งจากการแก้ไขคำนิยามดังกล่าว ส่งผลให้ องค์กรธุรกิจบางประเภท ที่เป็นแหล่งกำเนิดของมลภาวะทางอากาศ และอาจเป็นต้นเหตุหนึ่ง ในการก่อให้เกิดปัญหามลภาวะทางอากาศเพิ่มขึ้น แต่การดำเนินธุรกิจนั้น ไม่เป็นไปตาม

*อาจารย์, ภาควิชา กฎหมายธุรกิจและการค้าระหว่างประเทศ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

เงื่อนไขบทนิยาม “โรงงาน” ที่แก้ไขใหม่ จึงไม่อยู่ภายใต้กำกับดูแลของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จะมีกฎหมาย หรือหลักการใดเพิ่มเติม เพื่อควบคุมองค์กรธุรกิจประเภทนั้น

จากผลการศึกษา แสดงให้เห็นว่า การแก้ไขพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ต้องการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการธุรกิจขนาดเล็กให้สามารถดำเนินกิจการได้ง่ายขึ้น แต่ก็ทำให้มีองค์กรธุรกิจจำนวนหนึ่ง ซึ่งแม้จะใช้เครื่องจักรขนาดเล็กหรือใช้คนงานจำนวนไม่มาก ที่การดำเนินธุรกิจเป็นกิจการที่มีความเสี่ยงสูงต่อสุขภาพของประชาชน และ ก่อให้เกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมรุนแรง เกิดขึ้น ตามมาจากการแก้ไขคำนิยามคำว่า “โรงงาน” ดังกล่าว ดังนั้น ควรพิจารณาหลักการของกฎหมายประเทศสิงคโปร์ และนำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระหรือหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย มาเพื่อวิเคราะห์เสนอแนวทางปรับปรุงกฎหมายให้มีมาตรการ หรือแนวคิดเพิ่มเติม เพื่อควบคุมหรือกำหนดหน้าที่ให้องค์กรธุรกิจปฏิบัติ เพื่อแก้ไขผลกระทบที่กำลังเกิดขึ้นหรือที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป

คำสำคัญ: มลภาวะทางอากาศ, โรงสีข้าว, โรงงาน

Abstract

This research is a qualitative research which the collection of data done by using the documentary research method. The data used in this research was collected from the principles and concepts presented in other researches, information from Phayao Province governmental organizations, and Thai and international essays and theses. The objective of the research is to study the amendment of the definition of “Factory” in the Factory Act 2535 B.E., which has redefined the meaning of factory from “the using of machine or machines with total power or an equivalent of five horsepower or more, or which employs seven workers or more” to “the using of machine or machines with total power or an equivalent of fifty horsepower or more, or which employs fifty workers or more.” By amending the definition of factory, some types of business, which cause air pollution, are consequently excluded from the conditions in the new definition of factory and the Factory Act 2535 B.E.

From the study, the amendment of the definition of “Factory” in the Factory Act 2535 B.E. aims to facilitate the entrepreneurs of the small business. However, some businesses with small machinery and workers, but causing high health risks to the people and negative impact on the environment, might not be controlled due to the amended definition of this Act. The principles of the Singaporean laws on factory and the Polluter Pay Principle might be used for the Factory Act and other measure improvement for the control or enforcement on the relating businesses to resolve or prevent the future environmental impacts.

Keywords: Air Pollution, Rice mill, Factory

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถานการณ์ฝุ่นละอองที่เกินมาตรฐานในช่วงต้นปีของทุกปี หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันกำหนดแนวทางและมาตรการแก้ไขปัญหามลพิษขนาดเล็ก PM_{2.5} ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ซึ่งคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 พิจารณาเห็นว่า ปัญหามลพิษขนาดเล็กเกินค่ามาตรฐานที่เกิดขึ้นเป็นประจำ และเป็นปัญหาในหลายจังหวัดของพื้นที่ภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวมทั้งพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสุขภาพของประชาชน และมีแนวโน้มที่จะขยายตัวเป็นปัญหาสำคัญไปยังจังหวัดข้างเคียงในภูมิภาค การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน เป็นระบบ โดยความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และประชาชน คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้การแก้ไขปัญหามลภาวะด้านฝุ่นละอองเป็นวาระแห่งชาติ¹

ตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2562 ปัญหามลพิษขนาดเล็กหรือ PM_{2.5} ในประเทศไทยมีระดับเตือนภัยที่ไม่ปลอดภัยต่อเนื่องกันมาเป็นเวลาหลายเดือน และยังไม่มีความชัดเจนแต่อย่างใด โดยจากสถานการณ์ที่เป็นอยู่คาดว่าคนไทยต้องเผชิญหน้ากับปัญหานี้ต่อเนื่องไปอีกพักใหญ่ ไม่ว่าจะเป็น กรุงเทพมหานคร หรือ ในต่างจังหวัด ก่อให้เกิดมลภาวะทางอากาศซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพประชาชนได้ในวงกว้าง จึงเป็นปัญหาที่ต้องการความเร่งด่วนในการแก้ไข ปัญหา จากการศึกษาของ Institute for Health and Evaluation มหาวิทยาลัยวอชิงตัน² พบว่ามลภาวะทางอากาศเป็นปัจจัยร่วมที่เป็นสาเหตุของโรคต่าง ๆ เนื่องจากมีส่วนประกอบของสารเคมีหลายชนิด ทั้งที่เป็นสารระคายเคืองไปจนถึงสารก่อมะเร็ง จึงเป็นสาเหตุก่อให้เกิดโรค ได้แก่ โรคปอดอุดกั้นเรื้อรัง โรคหลอดเลือดในสมอง โรคหัวใจขาดเลือด โรคมะเร็งปอด และโรคติดเชื้อเฉียบพลันระบบหายใจส่วนล่าง สำหรับก๊าซโอโซน เป็นสารระคายเคืองปอด ทำให้ปอดติดเชื้อง่าย จึงเป็นปัจจัยร่วมอันก่อให้เกิดโรคปอดอุดกั้นเรื้อรัง

มลภาวะทางอากาศ คือ การปนเปื้อนของอากาศภายในหรือภายนอกอาคาร จากก๊าซและอนุภาคของแข็งที่ทำให้ลักษณะทางธรรมชาติของอากาศเปลี่ยนแปลงไป โดยสารพิษที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่สำคัญ เช่น ฝุ่นละอองขนาดเล็ก ซึ่งฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM_{2.5} เป็นตัวชี้วัดสำคัญที่ใช้ในการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพจากมลพิษทางอากาศ และ

¹ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ “การแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละออง” (กรุงเทพฯ: กองจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ, 2562), 5, <https://www.pcd.go.th/strategy/แผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ-การแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละออง/>, สืบค้นเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2563.

² Greenpeace Thailand, “รายงานการวิเคราะห์เบื้องต้นมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดน,” 2562, <https://www.greenpeace.org/thailand/publication/6853/satellite-derived-pm25-mapping-report/>, สืบค้นเมื่อ 28 มีนาคม 2563.

เป็นสารมลพิษทางอากาศที่โดยทั่วไปแล้วรัฐบาลทั่วโลกจะวัดหรือเฝ้าระวัง เพื่อปกป้องประชาชนจากผลกระทบที่เป็นผลเสียจากมลพิษทางอากาศ³ มลภาวะทางอากาศที่เป็นฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอนส่วนใหญ่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ ที่สำคัญคือ การเผาไหม้เชื้อเพลิงจากซากพืชซากสัตว์ อาทิ การเผาถ่านหิน เพื่อการผลิตไฟฟ้าสำหรับใช้ในครัวเรือน และการประกอบธุรกิจ การใช้น้ำมันเชื้อเพลิงประเภทดีเซลสำหรับยานยนต์ การขนส่งอุตสาหกรรมด้านเคมีและเหมืองแร่ การเกษตรกรรมที่เป็นแหล่งของมีเทนและแอมโมเนีย การกำจัดของเสียโดยเฉพาะการฝังกลบ การเกิดภูเขาไฟระเบิด ฝุ่นจากพายุและกระบวนการทางธรรมชาติล้วนเป็นแหล่งของสารที่เกี่ยวข้อง ทั้งคาร์บอนมอนนอกไซด์ คาร์บอนไดออกไซด์ ไนโตรเจนไดออกไซด์ ไนโตรเจนออกไซด์ ปริมาณโอโซนผิวดิน ฝุ่นขนาดเล็กและขนาดจิ๋ว ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ไฮโดรคาร์บอนและตะกั่ว⁴ องค์การอนามัยโลก (WHO) จึงกำหนดให้ PM_{2.5} จัดอยู่ในกลุ่มที่ 1 ของสารก่อมะเร็ง ในปี พ.ศ. 2556 มาตรฐานในการตรวจวัดและรายงานคุณภาพอากาศของประเทศไทยที่ยังต่ำกว่ามาตรฐานที่องค์การอนามัยโลกกำหนดนั้น จึงเป็นเรื่องอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนอย่างแท้จริง⁵

สถานการณ์มลภาวะทางอากาศของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2562 มีแนวโน้มคุณภาพอากาศดีขึ้น แต่ยังคงพบปัญหาโอโซนและ PM_{2.5} โดยเฉพาะในเมืองขนาดใหญ่ที่มีการจราจรหรือบรรทุกขนส่งหนาแน่น เขตอุตสาหกรรม และพื้นที่ที่มีการเผาในที่โล่ง จากการติดตามตรวจสอบคุณภาพอากาศ โดยสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศอัตโนมัติของกรมควบคุมมลพิษ จำนวน 64 สถานี ใน 34 จังหวัดทั่วประเทศ พบว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2560-2562 สถานการณ์ PM_{2.5} เฉลี่ย 24 ชั่วโมง สูงเกินเกณฑ์มาตรฐานในช่วงต้นปีและปลายปี⁶ ซึ่งหากพิจารณาตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 36 (พ.ศ. 2553) กำหนดให้มาตรฐานฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ในบรรยากาศโดยทั่วไป ค่าเฉลี่ยในเวลา 24 ชั่วโมงจะต้องไม่เกิน 0.05 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร (50 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร)⁷ สิ่งที่ยังเป็นปัญหา คือ ฝุ่นละอองขนาดเล็ก เส้นผ่าศูนย์กลางไม่เกิน 2.5 ไมครอน หรือ PM_{2.5} ฝุ่นละอองขนาดเล็ก

³ World Health Organization, "What is air pollution," 2019, https://www.who.int/docs/default-source/thailand/air-pollution/briefing-on-air-pollution-for-thailand-2019.pdf?sfvrsn=b584ce7f_2, accessed March 30, 2020.

⁴ สำนักงานข้าราชการพลเรือน, "ข้อเสนอเชิงนโยบายการแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอนอย่างยั่งยืน," โครงการพัฒนานักบริหารระดับสูง : ผู้บริหารส่วนราชการ (นบส.2) รุ่นที่ 11, 2562, 5.

⁵ อรุณ โชติพงศ์, "ฝุ่น PM 2.5 ในประเทศไทย," *วารสารสิ่งแวดล้อม ENVIRONMENTAL JOURNAL* 22, ฉ.4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2561): 52.

⁶ กระทรวงสาธารณสุข, กรมอนามัย, คู่มือการดำเนินงานด้านแพทย์และสาธารณสุข กรณี ฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) ปี 2563 (กรุงเทพฯ: กองประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข, 2562), 36, http://envocc.ddc.moph.go.th/uploads/downloads/do_manual_PM2.5.pdf, สืบค้นเมื่อ 11 กุมภาพันธ์ 2564.

⁷ ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 36, ข้อ 1, กำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ในบรรยากาศโดยทั่วไป, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 127 ตอนที่ พิเศษ 37 ง (24 มีนาคม 2553): 61.

เส้นผ่านศูนย์กลางไม่เกิน 10 ไมครอน หรือ PM_{10} ก๊าซโอโซน และพบก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ เริ่มเกินค่ามาตรฐานรายชั่วโมง ฝุ่นละอองขนาดเล็ก $PM_{2.5}$ มีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 แต่ในปี พ.ศ. 2562 จำนวนวันที่เกินค่ามาตรฐานเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2561 ฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM_{10} มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อย และก๊าซโอโซนมีปริมาณลดลงจากปี พ.ศ. 2561 แต่ยังมีค่าเกินมาตรฐานหลายพื้นที่ พื้นที่ที่ต้องมีมาตรการแก้ไขปัญหาอย่างเข้มข้น เช่น พื้นที่ 9 จังหวัดภาคเหนือ เป็นต้น

สถานการณ์หมอกควัน 9 จังหวัดภาคเหนือ ในปี พ.ศ. 2562 (ในช่วงวันที่ 1 มกราคม ถึง 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2562) ปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM_{10} เฉลี่ย 24 ชั่วโมง มีค่าสูงสุด 394 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และมีจำนวนวันที่ฝุ่นละอองเกินค่ามาตรฐานเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2561 จาก 34 วัน เป็น 59 วัน (เพิ่มขึ้นร้อยละ 73) จุดความร้อนสะสมรายจังหวัดมีค่าเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2561 จาก 4,722 จุด เป็น 10,217 จุด (เพิ่มขึ้นร้อยละ 54) แนวโน้มสถานการณ์รุนแรงมากกว่าปีที่ผ่านมาเนื่องจากมีการเผาในพื้นที่จำนวนมาก ประกอบกับในปี พ.ศ. 2562 ประเทศไทยต้องเผชิญกับสภาพอากาศที่แห้งแล้ง ส่งผลให้มีการลุกลามของไฟอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะเมื่อไฟลุกลามเข้าสู่พื้นที่ป่า ทำให้ยากต่อการเข้าไปดับไฟในพื้นที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของบุคคลที่เป็นกลุ่มเสี่ยงและประชาชนทั่วไป ทำให้เกิดอาการระคายเคือง ไอ เจ็บคอ นอกจากนี้ ยังส่งผลต่อทัศนวิสัยการมองเห็นและเกิดภาพลักษณ์ที่ไม่ดีต่อพื้นที่วิกฤตนั้น⁸

ประเด็นที่เป็นเรื่องสำคัญของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ คือ เมื่อพิจารณาจากแหล่งกำเนิดฝุ่นละอองขนาดเล็ก $PM_{2.5}$ และ PM_{10} ที่ประกอบด้วยแหล่งกำเนิดจากธรรมชาติ ได้แก่ ฝุ่นละอองดินฟุ้งปลิวจากพื้นดินและพื้นที่เกษตรกรรม ไฟป่า เกลือทะเล ซึ่งมักจะเป็นฝุ่นรวมที่มีขนาดใหญ่ และแหล่งกำเนิดจากกิจกรรมมนุษย์ ได้แก่ การใช้เชื้อเพลิง การจราจร ไอเสียรถยนต์ ส่วนประกอบของรถยนต์ และฝุ่นละอองฟุ้งปลิวจากถนนโดยเฉพาะถนนดินลูกรัง โรงงานอุตสาหกรรม โรงไฟฟ้า การก่อสร้าง การเผาชีวมวล รวมถึงการเผาขยะมูลฝอยและการเผาในที่โล่ง และการเกษตรกรรม ซึ่งมักจะเป็นฝุ่นขนาดเล็ก⁹ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า โรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรธุรกิจประเภทหนึ่ง ที่เป็นต้นเหตุหรือแหล่งกำเนิดฝุ่นละอองขนาดเล็ก $PM_{2.5}$ และ PM_{10} การดำเนินธุรกิจดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในจังหวัดพะเยา รวมถึงนิสิตและบุคลากรของมหาวิทยาลัยพะเยา และจากข้อมูลอัตราผู้ป่วยโรคระบบทางเดินหายใจในเขตจังหวัดพะเยา ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2561 ถึงเดือนวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 มีจำนวนสูงถึง 214,772 ราย¹⁰ แสดงให้เห็นถึงปัญหา

⁸ กรมควบคุมมลพิษ, รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2562 (กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2562), 84.

⁹ กรมควบคุมมลพิษ, โครงการศึกษาแหล่งกำเนิดและแนวทางการจัดการฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอนในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล (กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2561), 3-4.

¹⁰ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพะเยา, “พย 0032.008.1/407 เรื่อง ส่งข้อมูลเพื่อศึกษาวิจัย,” 15 กุมภาพันธ์ 2564.

มลภาวะทางอากาศของจังหวัดพะเยาอยู่ในเกณฑ์ที่มีความเสี่ยงต่อการเป็นโรคเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ

หากองค์กรธุรกิจที่การดำเนินธุรกิจ เป็นไปตามคำนิยาม คำว่า “โรงงาน” ของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535¹¹ จะมีกฎหมายในการกำกับดูแลควบคุมการก่อมลภาวะทางอากาศ การควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้ โดยเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535¹² และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แต่หากองค์กรธุรกิจใดที่การดำเนินธุรกิจ ไม่เป็นไปตามบทนิยาม คำว่า “โรงงาน” ของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และเป็นองค์กรธุรกิจที่เป็นแหล่งกำเนิดฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM_{2.5} และ PM₁₀ ก็จะไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

จากการแก้ไขคำนิยามนี้ จะส่งผลให้โรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องจักรน้อย คนงานจำนวนน้อย ตลอดจนกิจการอื่น ๆ อีกจำนวนมาก ซึ่งก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนที่ในปัจจุบันมีจำนวนกว่า 60,000 แห่ง จะไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535¹³ อีกทั้งจะส่งผลทำให้โรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว และ เรื่องมลพิษในภาพรวมมีผลกระทบโดยตรง เช่น การควบคุมมลพิษทางอากาศ ฝุ่น PM_{2.5} เกิดขึ้นแน่นอน¹⁴

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นว่า ในจังหวัดพะเยา มีองค์กรธุรกิจ¹⁵ ประเภทโรงสีข้าวเป็นจำนวนมาก¹⁶ ซึ่งโรงสีข้าว ถือเป็นตัวอย่างขององค์กรธุรกิจขนาดเล็กประเภทหนึ่งที่เป็นแหล่งกำเนิดฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM_{2.5} และ PM₁₀ อีกทั้ง โรงสีข้าวบางแห่งที่การดำเนินธุรกิจ ไม่เข้าเงื่อนไขที่จะเป็น “โรงงาน” ตามคำนิยามของ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่แก้ไขใหม่ ดังนั้น ควรจะมีกฎหมาย มาตรการ หรือแนวคิดใดเพิ่มเติม ที่จะคอยควบคุมหรือกำหนดหน้าที่ให้องค์กรธุรกิจดังกล่าวปฏิบัติ เพื่อแก้ไขผลกระทบที่กำลังเกิดขึ้นหรือที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

จังหวัดพะเยา เป็น 1 ใน 9 จังหวัดภาคเหนือที่มีจำนวนค่าฝุ่นละอองเกินค่ามาตรฐาน ผู้วิจัยจึงเห็นความสำคัญในปัญหาด้านมลภาวะทางอากาศในพื้นที่จังหวัดพะเยา ประกอบกับ

¹¹ พระราชบัญญัติโรงงาน 2535, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 44 (9 เมษายน 2535): 62.

¹² พระราชบัญญัติส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม 2535, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 37 (4 เมษายน 2535): 1.

¹³ มูลนิธิบูรณะนิเวศ, “การถอนร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จากการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ,” 2562, <https://enlawfoundation.org/newweb/wp-content/uploads/230119-Petition-against-DraftFactoryAct.pdf>, สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2564.

¹⁴ BBC NEWS THAI, “สนช. : พ.ร.บ.โรงงานฉบับใหม่ ช่วยลดทุจริต หรือ เพิ่มมลพิษให้คนไทย ?,” 2562, <https://www.bbc.com/thai/thailand-47315901>, สืบค้นเมื่อ 22 กุมภาพันธ์ 2564.

¹⁵ สำนักงานพาณิชย์ จังหวัดพะเยา, “พย 0016/168 เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลนิติบุคคลคงอยู่ในจังหวัดพะเยา,” 11 กุมภาพันธ์ 2564.

¹⁶ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา, “อว 7323/009 ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลเพื่อศึกษาวิจัย,” 26 มกราคม 2564.

ภายในมหาวิทยาลัยพะเยาซึ่งเป็นสถานที่ทำงานของผู้วิจัย ก็ได้เกิดปัญหาเรื่องมลภาวะทางอากาศเช่นกัน ส่งผลให้มหาวิทยาลัยพะเยาต้องประกาศหยุดการเรียนการสอนเนื่องจากเกิดสถานการณ์หมอกควันและฝุ่นละอองขนาดเล็กเกินมาตรฐานในพื้นที่ภาคเหนือรวมทั้งจังหวัดพะเยา¹⁷ ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพของนิสิตและบุคลากรของมหาวิทยาลัยพะเยา จึงเป็นที่มาของการศึกษาวิจัย เรื่อง การแก้ไขคำนิยามคำว่า “โรงงาน” ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่แก้ไขเพิ่มเติม กับปัญหามลภาวะทางอากาศ กรณีศึกษาองค์กรธุรกิจขนาดเล็กประเภทโรงสีข้าวในจังหวัดพะเยาดังกล่าว

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาปัญหามลภาวะทางอากาศที่เกิดจากองค์กรธุรกิจขนาดเล็กประเภทโรงสีข้าว ในจังหวัดพะเยา

1.2.2 เพื่อศึกษาลักษณะขององค์กรธุรกิจที่เป็นไปตามเงื่อนไขและไม่เป็นไปตามเงื่อนไข คำนิยาม คำว่า “โรงงาน” ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่แก้ไขเพิ่มเติม

1.2.3 เพื่อศึกษากฎหมาย กฎเกณฑ์การจัดตั้งโรงงานของต่างประเทศ หลักการรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการจัดการและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขหรือเพิ่มเติมกฎหมายของประเทศไทย

1.3 ขอบเขตการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้ มุ่งศึกษาและวิเคราะห์หลักการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรธุรกิจขนาดเล็กประเภทโรงสีข้าวที่เป็นส่วนหนึ่งต้นเหตุหรือส่วนหนึ่งของแหล่งกำเนิดฝุ่นละออง คือ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยทำการศึกษาในพื้นที่ของจังหวัดพะเยา ในช่วงระยะเวลาดำเนินการศึกษาตั้งแต่ วันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2563 - วันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2564 นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ปัญหา เพื่อพิจารณาเสนอปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ให้มีความทันสมัยให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นสังคมปัจจุบัน

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้ เป็นวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยผู้วิจัยมีวิธีการดำเนินการวิจัย ประเภท วิจัยเอกสาร (Documentary Research) ศึกษาและรวบรวมข้อมูลแนวคิดและทฤษฎีจากงานวิจัย ข้อมูลที่ได้จากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต บทความ วิทยานิพนธ์ ทั้งของไทยและต่างประเทศที่มีผู้รวบรวมไว้ โดยวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหาและนำเสนอข้อมูลในเชิงพรรณนา เพื่อจัดทำบทสรุปและข้อเสนอแนะ

¹⁷ ประกาศมหาวิทยาลัยพะเยา, “เรื่อง การหยุดการเรียนการสอนและแนวปฏิบัติจากสถานการณ์หมอกควันและฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM_{10} และ $PM_{2.5}$),” 13 มีนาคม 2562.

1.5 ประโยชน์ที่ได้รับ

1.5.1 ทำให้ทราบถึงปัญหามลภาวะทางอากาศที่เกิดจากองค์กรธุรกิจขนาดเล็กประเภทโรงสีข้าวในจังหวัดพะเยา

1.5.2 ทำให้ทราบกฎหมายการจัดตั้งโรงงาน ทั้งของกฎหมายไทย กฎหมายต่างประเทศ และทราบหลักการรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการจัดการและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ

1.5.3 ทำให้มีข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการแก้ไขค่านิยามคำว่า “โรงงาน” ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่แก้ไขเพิ่มเติมกับมลภาวะทางอากาศ เพื่อสะท้อนถึงปัญหาของเหตุดังกล่าว จะได้นำไปแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และ นำไปตีพิมพ์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้น

2. ผลการวิจัย

ผลการวิจัยสามารถสรุปประเด็นตามวัตถุประสงค์การศึกษาได้ ดังนี้

2.1 ปัญหามลภาวะทางอากาศที่เกิดจากองค์กรธุรกิจขนาดเล็กประเภทโรงสีข้าวในจังหวัดพะเยา

ในปี 2562 ประเทศไทยมีมูลค่าการส่งออกข้าวทั้งสิ้น 151,026 ล้านบาท อยู่ในลำดับที่ 3 ของมูลค่าสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์ที่สำคัญที่ส่งออกต่างประเทศ โดยในปี พ.ศ. 2562 จังหวัดพะเยา มีเนื้อที่เพาะปลูก 624,180 คิดเป็นผลผลิตข้าว 317,251 ตัน¹⁸ การเพาะปลูกข้าวมีการกระจายอยู่ทั่วทุกภาคของประเทศ เช่นเดียวกับโรงสีข้าว ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมสำคัญที่อยู่คู่วิถีชีวิตของคนไทยมาอย่างยาวนาน เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมที่แปรรูปข้าวเปลือกให้กลายเป็นข้าวสารด้วยการพัฒนาและนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาช่วยในการผลิตข้าวสาร จากโรงสีข้าวที่มีขนาดเล็กที่อยู่ในชุมชน ก็พัฒนาขึ้นมาเรื่อย ๆ จนมีขนาดใหญ่ขึ้น และมีอัตราการขยายตัวของโรงสีข้าวเพิ่มขึ้น โรงสีข้าวส่วนใหญ่เป็นโรงสีขนาดเล็กที่มีกำลังการผลิตไม่เกิน 20 แรงม้า มีสัดส่วนร้อยละ 92.12 ของโรงสีทั้งหมดเนื่องจากเป็นโรงสีขนาดเล็กที่สามารถประกอบกิจการได้ทันที รองลงมาเป็นโรงสีขนาดใหญ่ ร้อยละ 5.60 และขนาดกลางร้อยละ 2.28¹⁹ ลักษณะและประเภทของโรงสีข้าว²⁰ โดยแบ่งตามประเภทการใช้เครื่องจักรต้นกำลังเป็น 3 ประเภท

¹⁸ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2562 (กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2562), 2.

¹⁹ สุขสันต์ สุภาวงศ์ และ ชันวดี ศรีธาวีรัตน์, “รายงานสืบเนื่องการประชุมสัมมนาวิชาการ (Proceedings)” : (การนำเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ เครือข่ายบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏภาคเหนือ), ครั้งที่ 17 ณ ศูนย์วัฒนธรรมภาคเหนือตอนล่าง วังจันทน์โรเวอร์วิ, 21 กรกฎาคม 2560), 2742.

²⁰ รุ่งเกียรติ นิพิฏฐกุล, “การจัดการองค์ความรู้ (Knowledge Management) เรื่อง เทคนิคและประสบการณ์ การกำกับดูแลโรงสีข้าว สำนักโรงงานอุตสาหกรรมรายสาขา 1,” 2559, <http://reg3.diw.go.th/cluster1/wp-content/uploads/2016/2.pdf>, สืบค้นเมื่อ 1 มกราคม 2564.

ได้แก่ 1) โรงสีข้าวที่ใช้เครื่องจักรไอน้ำ 2) โรงสีที่ใช้มอเตอร์ไฟฟ้าในการขับเคลื่อนเครื่องสีข้าว
3) โรงสีที่ใช้เครื่องยนต์ดีเซลในการขับเคลื่อนเครื่องสีข้าว

ผลจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูล พบว่า จังหวัดพะเยา มีองค์กรธุรกิจที่จดทะเบียนเป็น
ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคลและบริษัทจำกัดมีจำนวนรวม 513 ราย และจดทะเบียนห้างหุ้นส่วน
สามัญจดทะเบียนและห้างหุ้นส่วนจำกัดมีจำนวนรวม 1,107 ราย²¹ องค์กรธุรกิจที่จดทะเบียน
ทั้งหมดในจังหวัดพะเยาที่ดำเนินกิจการประเภทโรงสีข้าวรวมทั้งสิ้น 14 ราย ประกอบกับข้อมูล
สรุปในภาพรวมของจังหวัดพะเยา ณ วันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 โดยสำนักงานอุตสาหกรรม
จังหวัดพะเยา²² พบว่า จังหวัดพะเยามีจำนวนโรงงานทั้งหมด 200 โรงงาน จำแนกตามจำพวก
โรงงาน ดังนี้ คือ โรงงานจำพวกที่ 2 ทั้งสิ้น 9 โรงงาน และ โรงงานจำพวกที่ 3 ทั้งสิ้น 191 โรงงาน
ประกอบกับจำนวนโรงงานจำแนกรายหมวดอุตสาหกรรมที่สำคัญ ลำดับที่ 1 คือ ผลิตภัณฑ์จากพืช
จำนวน 91 โรงงาน²³ โดยเป็นโรงงานประเภทโรงสีข้าว ถึง 39 โรงงาน ซึ่งถือเป็นจำนวน
โรงงานในหมวดอุตสาหกรรมที่มีจำนวนมากที่สุดจาก 200 โรงงานทั้งหมดในจังหวัดพะเยา
โดยที่จังหวัดพะเยามีโรงงานประเภทโรงสีข้าวสูงถึง 39 โรงงานของจำนวนโรงงานทั้งหมด
ซึ่งมลภาวะทางอากาศที่เกิดจากโรงสีข้าว ได้แก่ เขม่าควัน ไอเสีย และฝุ่นละอองจากการเผาไหม้
กรณีโรงสีที่มีการใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงและโรงสีที่ใช้หม้อน้ำที่มีการใช้แกลบเป็นเชื้อเพลิง
เชื้อเพลิงดังกล่าวเมื่อเผาไหม้จะก่อให้เกิดมลสารในอากาศหรือไอเสีย ได้แก่ ควันที่เกิดจากการเผาไหม้
ไม่สมบูรณ์ของสารที่มีคาร์บอนเป็นองค์ประกอบ ฝุ่นที่เป็นอนุภาคของแข็งลอยตัวอยู่ในอากาศ
นอกจากนี้การเผาไหม้ยังก่อให้เกิดโอโซนโดยรวมถึงก๊าซและสารประกอบ เมื่อได้รับจะทำให้เกิด
การวิงเวียนศีรษะ หน้ามืด ตาลาย แสบจมูกและอาจทำให้เกิดโรคปอดได้

ส่วนปริมาณการปล่อยมลภาวะในอากาศแต่ละอำเภอในจังหวัดพะเยา จะเห็นได้ว่ามี
ปริมาณการปล่อย PM₁₀ มีปริมาณการปล่อยมากที่สุดใน อำเภอเมืองพะเยา เท่ากับ 289 ตันต่อปี
รองลงมา คือ อำเภอจุน 89 ตันต่อปี และ อำเภอดอกคำใต้ 32 ตันต่อปี PM_{2.5} มีปริมาณการ
ปล่อยมากที่สุดในอำเภอแม่ใจ มีปริมาณการปล่อยเท่ากับ 5 ตันต่อปี รองลงมา คือ อำเภอดอกคำใต้
3 ตันต่อปี และอำเภอเมืองพะเยา 2 ตันต่อปี อำเภอแม่ใจมีอัตราการปล่อยมลภาวะจาก
โรงงานสูงในหลายชนิดมลพิษ เนื่องจากเป็นอำเภอที่มีโรงงานที่มีการเผาไหม้เชื้อเพลิงปริมาณสูง
เพราะมี โรงสีข้าวขนาดใหญ่²⁴ ดังนั้น การดำเนินงานขององค์กรธุรกิจขนาดเล็กประเภทโรงสีข้าว

²¹ สำนักงานพาณิชย์ จังหวัดพะเยา, “พย 0016/247 เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลนิติบุคคลคงอยู่ในจังหวัดพะเยา,” 19 กุมภาพันธ์ 2564.

²² คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา, “อว 7323/009 ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลเพื่อศึกษาวิจัย,” 26 มกราคม 2564.

²³ กรมโรงงานอุตสาหกรรม, “ข้อมูลสรุปภาพรวมโรงงานในจังหวัดพะเยา,” 2564,
<http://reg.diw.go.th/executive/Prov3.asp?prov=56>, สืบค้นเมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 2564.

²⁴ เทพพิทักษ์ สว่างเต็ม, “การปล่อยมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดพะเยา,” (การศึกษาค้นคว้า
ด้วยตนเอง , หลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต , มหาวิทยาลัยพะเยา, 2555), 23,
https://tdc.thailis.or.th/tdc/browse.php?option=show&browse_type=title&titleid=324777&query=%E2%C3%A

ถือว่าเป็นตัวอย่างขององค์กรธุรกิจประเภทหนึ่ง ที่เป็นต้นเหตุหรือแหล่งกำเนิดฝุ่นละอองขนาดเล็ก การดำเนินธุรกิจดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในจังหวัดพะเยาได้

จากสภาพอากาศพื้นที่จังหวัดพะเยา สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดพะเยา มีสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศที่ตำบลบ้านต๋อม อำเภอเมืองพะเยา ตรวจพบจำนวนวันที่มีปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กสูงกว่าระดับมาตรฐาน ในช่วงวันที่ 1 มกราคม ถึงวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2562 ผลการตรวจวัดพบค่าเฉลี่ยรายปีเกินค่ามาตรฐาน (มาตรฐาน 25 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร) และค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมง เกินค่ามาตรฐาน (มาตรฐาน 50 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร) รวมทั้งสิ้น 58 วัน โดยมีค่า PM_{2.5} สูงสุดเท่ากับ 243 ในวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2562²⁵ แสดงให้เห็นถึงอัตราความรุนแรงของมลภาวะทางอากาศที่เกิดขึ้นในจังหวัดพะเยา และส่วนหนึ่งก็เป็นปัญหามาจากการดำเนินธุรกิจขององค์กรธุรกิจขนาดเล็กประเภทโรงสีข้าว เช่นกัน

2.2 การแก้ไขบทนิยามคำว่า “โรงงาน” ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่แก้ไขเพิ่มเติม

คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสำนักงานกฤษฎีกาได้จัดทำบันทึก เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เนื่องจากพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ทำให้บทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน โดยเฉพาะหลักเกณฑ์การควบคุมการประกอบกิจการโรงงานที่มีความเข้มงวดและล่าช้า อันสร้างปัญหาและอุปสรรคต่อการประกอบกิจการโรงงาน สมควรเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การควบคุมการประกอบกิจการโรงงานใหม่ เพื่อให้การควบคุมการประกอบกิจการโรงงานเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็น เกิดความรวดเร็ว ประหยัด และลดภาระแก่ผู้ประกอบการโรงงาน โดยเฉพาะผู้ประกอบการขนาดเล็ก²⁶ โดยแก้ไขคำเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “โรงงาน” จากเดิมที่กำหนดให้หมายถึงการใช้เครื่องจักรที่มีกำลังรวมตั้งแต่ 5 แรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ 5 แรงม้าขึ้นไป หรือ ใช้คนงานตั้งแต่ 7 คนขึ้นไป เป็นการกำหนดให้หมายถึงการใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ 50 แรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ 50 แรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป โดยให้เหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมว่า²⁷ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมการประกอบกิจการโรงงานใหม่ โดยเปลี่ยนเป็นการควบคุมโรงงานที่มีขนาดใหญ่ขึ้น เพื่อลดภาระ

7%A7%D2%B9&s_mode=any&d_field=&d_start=0000-00-00&d_end=2564-06-04&limit_lang=&limited_lang_code=&order_by=&order_type=&result_id=5&maxid=14, สืบค้นเมื่อ 29 มีนาคม 2563.

²⁵ ศูนย์อำนวยการแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันจังหวัดพะเยา, *สรุปผลการดำเนินงาน การแก้ไขปัญหไฟป่าและหมอกควันจังหวัดพะเยา ปี พ.ศ. 2562* (พะเยา: สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดพะเยา, 2562, 1.

²⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.,” 2561, https://www.senate.go.th/document/mSubject/Ext84/84281_0001.PDF, สืบค้นเมื่อ 8 กุมภาพันธ์ 2564, 2.

²⁷ *เรื่องเดียวกัน*, 3-4.

ของผู้ประกอบกิจการโรงงานขนาดเล็กทำให้สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ง่ายขึ้น แต่คำนิยามในกฎหมายใหม่นี้จะมีผลทำให้ การเพิ่มจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่ไม่เข้าข่ายนิยาม “โรงงาน” ในกฎหมายที่แก้ไขใหม่ สามารถเปิดกิจการได้ทั่วประเทศจะตั้งอยู่ในอาคารหรือสถานที่ใดก็ได้ และไม่ต้องไปขอใบอนุญาตก่อสร้างโรงงาน เพราะขั้นตอนที่ต้องขออนุญาตก่อสร้างอาคารในพื้นที่ของตนเองตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ได้ถูกตัดออกไปเรียบร้อยแล้ว²⁸

เมื่อองค์กรธุรกิจใดที่การดำเนินธุรกิจ เป็นไปตามบทนิยามคำว่า “โรงงาน” ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่แก้ไขเพิ่มเติม จะมีหน่วยงานที่กำกับดูแล มีบทบาทและภารกิจเกี่ยวข้องโดยตรงเกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษ คือ กรมควบคุมมลพิษ ซึ่งบทบาทและภารกิจโดยทั่วไปของกรมควบคุมมลพิษ เป็นไปตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นหลัก ได้แก่ การประกาศพื้นที่เขตควบคุมมลพิษ การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด การกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องควบคุมการปล่อยอากาศเสีย²⁹ อีกทั้ง กรมควบคุมมลพิษ ได้ดำเนินการออก ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 36 เรื่อง กำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนในบรรยากาศทั่วไป และตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีความมุ่งหมายหลักเพื่อควบคุมที่ตั้งและการประกอบกิจการโรงงาน เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ และการรักษาสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสุขภาพอนามัยของ ประชาชนโดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางอากาศนั้น ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยอากาศเสียซึ่งเกิดขึ้นจากการ ประกอบกิจการโรงงาน เช่น กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535)³⁰ ประกอบ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2536)³¹ ซึ่งหากผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงหรือประกาศที่รัฐมนตรีออกต้องระวางโทษไม่เกิน 200,000 บาท ตามมาตรา 45 ของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

²⁸ สมนึก จงมีวสิน, “วิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนจาก “พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ.2562”,” 2562, <https://ilaw.or.th/node/5359>, สืบค้นเมื่อ 22 กุมภาพันธ์ 2564.

²⁹ พงษ์ศักดิ์ ปัตถา, “กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน PM2.5,” 2562, https://cdc.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=2365, สืบค้นเมื่อ 8 กุมภาพันธ์ 2564.

³⁰ กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 108 (16 ตุลาคม 2535): 3.

³¹ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, เรื่อง กำหนดค่าปริมาณของสารเจือปนในอากาศที่ระบายออกจากโรงงาน, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 110 ตอนที่ 109 (12 สิงหาคม 2536): 12.

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า องค์การธุรกิจใด ที่ดำเนินธุรกิจเข้าเงื่อนไขบทนิยามคำว่า “โรงงาน” ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ก็จะมีกฎหมายและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องคอยดูแลและการปล่อยมลพิษของโรงงานให้เป็นไปตามกฎหมายโดยเคร่งครัดและชัดเจน

หากองค์การธุรกิจใด ที่การดำเนินธุรกิจ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขบทนิยามคำว่า “โรงงาน” ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ก็จะไม่อยู่ภายใต้การดูแลจากหน่วยงานราชการดังกล่าวข้างต้น ซึ่งจากข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญที่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เห็นควรตั้งข้อสังเกตเพื่อเสนอต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณาว่า ร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้บัญญัติให้มีการควบคุมโรงงานที่มีการใช้เครื่องจักรตั้งแต่ 50 แรงม้า หรือคนงานตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป กรณีนี้จึงทำให้โรงงานที่มีอยู่ในปัจจุบันที่มีขนาดการใช้เครื่องจักรต่ำกว่าที่กำหนดไม่เข้าข่ายที่จะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายโรงงานอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม อาจมีโรงงานบางประเภทที่มีเครื่องจักรและคนงานที่ไม่เข้าข่าย แต่อาจยังมีความจำเป็นต้องควบคุม กำกับ ดูแลการประกอบกิจการเพื่อมิให้เกิดอุบัติเหตุหรืออันตรายแก่ประชาชนโดยรอบ³² ซึ่งองค์การธุรกิจที่การดำเนินธุรกิจ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขบทนิยามคำว่า “โรงงาน” ของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จะถูกควบคุมโดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535³³ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจควบคุมการดำเนินกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพบางประเภทหรือทุกประเภทตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด³⁴ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ในลักษณะที่ควบคุมกิจการทั้งหมดตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขกำหนดเพื่อบังคับใช้ในเขตอำนาจของตน โดยกำหนดให้ประเภทกิจการต่างๆ ที่ต้องมีการควบคุมภายในเขตอำนาจ ซึ่งในเรื่องกิจการ การสีข้าวด้วยเครื่องจักร เป็น 1 ในกิจการที่ต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ด้วย

อีกทั้ง พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5 “โรงงาน” หมายความว่า “อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ 50 แรงม้า หรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ 50 แรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่ 50 คนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตามเพื่อประกอบกิจการโรงงาน ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง” ซึ่งในปัจจุบัน ได้มีการออก กฎกระทรวง กำหนดประเภท ชนิด และขนาดของ

³² สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, “รายงานของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.,” สำนักกรรมการ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 7.

³³ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข 2535, มาตรา 6, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 38 (5 เมษายน 2535): 27.

³⁴ ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, แนวทางการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับปรับปรุง), พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ: ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2562), 4.

โรงงาน พ.ศ. 2563³⁵ กำหนดขนาดโรงงานที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับเมล็ดพืชหรือหัวพืชอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ คือ การสี ฝัด หรือขัดข้าว อยู่ในข้อที่ 9 (1) ของบัญชีท้ายกฎกระทรวง โดยกำหนดว่า ขนาดโรงงานจำพวกที่ 2 ต้อง มีขนาดเครื่องจักรไม่เกิน 75 แรงม้า ซึ่งไม่มีหม้อไอน้ำ และกำหนดขนาดโรงงานจำพวกที่ 3 ต้องมีขนาดเครื่องจักรเกิน 75 แรงม้า หรือ โรงงานทุกขนาด ซึ่งมีหม้อไอน้ำ โดยมีได้กำหนดจำนวนคนงานไว้ด้วย จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า เมื่อมีการแก้ไข คำเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “โรงงาน” และพิจารณาประกอบกับกฎกระทรวง กำหนดประเภทชนิด และขนาดของโรงงาน พ.ศ. 2563 ส่งผลให้โรงสีที่ใช้เครื่องจักรเป็นมอเตอร์ไฟฟ้าในการ ขับเคลื่อนเครื่องสีข้าว และ โรงสีที่ใช้เครื่องจักรเป็นเครื่องยนต์ดีเซลในการขับเคลื่อนเครื่องสีข้าว ที่มีขนาดเครื่องจักรไม่เกิน 75 แรงม้า ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งในการก่อมลภาวะทางอากาศ ไม่อยู่ใน บังคับของกฎหมายโรงงาน แต่จะต้องตกอยู่ภายใต้ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลองค์กรธุรกิจดังกล่าว

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรเสนอพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการจดทะเบียนตั้งโรงงานของ ประเทศสิงคโปร์ และพิจารณานำแนวคิดหลักการรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟู สิ่งแวดล้อมของต่างประเทศมาพิจารณาเพื่อนำไปเป็นหลักในการแก้ไขหรือเพิ่มเติมกฎหมายใน อนาคตต่อไป

2.3 กฎหมายเกี่ยวกับการจดทะเบียนจัดตั้งโรงงานของประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์ ให้ความสำคัญในเรื่องคุณภาพอากาศเช่นเดียวกับหลายเมืองใหญ่อื่น ๆ โดยมุ่งเน้นเรื่องการป้องกันการปล่อยมลภาวะเป็นพิษทางอากาศจาก 2 แหล่งที่มาสำคัญ คือ การปล่อยมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม และจากยานยนต์ นอกจากนี้ หมอกและควัน ที่เกิดจากไฟไหม้ป่าในภูมิภาคที่ลอยเข้ามาในช่วงมรสุมตะวันตกเฉียงใต้เดือนสิงหาคมถึงเดือน ตุลาคม ก็ส่งผลกระทบต่อคุณภาพอากาศของสิงคโปร์ ทั้งนี้สิงคโปร์มีการวางผังเมืองและโรงงาน อุตสาหกรรมแบบบูรณาการ ซึ่งสามารถช่วยให้รัฐบาลควบคุมพื้นที่มลพิษทางอากาศได้ง่ายขึ้น ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่ทุกประเทศทั่วโลกให้ความสนใจและพยายามรับมือ การพัฒนา ประเทศด้วยภาคอุตสาหกรรมที่ผ่านมาทำให้ประเทศสิงคโปร์เห็นปัญหามลภาวะทางเสียง ทางน้ำ ทางดิน และทางอากาศที่เกิดจากการใช้ เทคโนโลยีและเครื่องจักร และยังมีของเสีย และสิ่งปฏิกูล จากโรงงานและสถานประกอบการ การเป็นประเทศขนาดเล็กที่มีลักษณะเป็นเกาะทำให้ สิงคโปร์ ไม่มีทางเลือกอื่น นอกจากต้องจัดการกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเร่งด่วนและมี ประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อให้เศรษฐกิจและสังคมของประเทศดำเนินต่อไปได้ ดังนั้น รัฐบาล สิงคโปร์จึงออกกฎหมายหลายฉบับเพื่อกำกับดูแลและส่งเสริมการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมใน ประเทศ ยกตัวอย่างเช่น Environmental Protection and Management Act (Chapter 94A) ได้รับการตราขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2542 เพื่อควบคุมปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ โดย

³⁵ บัญชีท้ายกฎกระทรวง กำหนดประเภท ชนิด และขนาดของโรงงาน พ.ศ. 2563, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 137 ตอน ที่ 62 ก (5 สิงหาคม 2563): 13.

กำหนดมาตรการในการป้องกันมลพิษ การบริหารทรัพยากรธรรมชาติและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยมี National Environment Agency (NEA) สังกัดกระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรน้ำ (Ministry of the Environment and Water Resources) เป็นหน่วยงานที่บังคับใช้ กฎหมายดังกล่าว และมีกรมควบคุมมลพิษ (Pollution Control Department) ทำหน้าที่ออกใบอนุญาตในการปล่อยมลพิษแก่ผู้ประกอบการหรืออุตสาหกรรม³⁶ ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศแรก ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่กลายมาเป็นประเทศอุตสาหกรรม จึงมีการตรากฎหมายโรงงานในปี ค.ศ. 1971 ที่กำหนดให้บังคับใช้กับโรงงานเท่านั้น ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลำดับรองมาโดยตลอด เนื่องจากการเกิดอุบัติเหตุในสถานที่ทำงานทำให้ต้องมีการทบทวนกฎหมายที่มีอยู่เสมอ สาระสำคัญของกฎหมายโรงงานนี้ได้กำหนดผู้ต้องรับผิดชอบเป็นคนแรก คือ ผู้ครอบครองโรงงานที่จดทะเบียน³⁷ แต่ต่อมากฎหมายโรงงานได้ถูกยกเลิกโดยกฎหมายอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในสถานประกอบการ³⁸

พระราชบัญญัติความปลอดภัยและอนามัยในสถานที่ทำงาน หรือ WORK PLACE SAFETY AND HEALTH ACT (CHAPTER 354A)³⁹ เป็นกฎหมายหลักที่จะมีผลบังคับใช้หลักการของกรอบความปลอดภัยและอาชีวอนามัยใหม่ แทนที่พระราชบัญญัติโรงงานโดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2549 ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ “โรงงาน” หมายถึง ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ที่ภายในสถานะนั้น มีบุคคลที่ได้รับการจ้างให้ทำตามกระบวนการดังต่อไปนี้ได้แก่ การควบคุมดูแล คัดแยก บรรจุลงหีบห่อ จัดเก็บ ดัดแปลง ซ่อมแซม ก่อสร้าง แปรรูป หรือผลิตสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ใด ๆ การควบคุมดูแล คัดแยก บรรจุลงหีบห่อ จัดเก็บ แปรรูป หรือผลิตสารอันตรายใด ๆ การซ่อมแซม ก่อสร้าง แปรรูป หรือผลิตยานพาหนะหรือยานยนต์ใด ๆ เป็นต้น

อีกทั้ง เมื่อพิจารณา ข้อบังคับด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในสถานที่ทำงาน เรื่อง การขึ้นทะเบียนโรงงาน พ.ศ. 2551⁴⁰ มีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 พฤศจิกายน 2551 ซึ่งเป็น

³⁶ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการข้อมูลทางกฎหมายอาเซียนระยะต่อเนื่อง เรื่อง กฎหมายของประเทศสิงคโปร์และข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ สังคม วัฒนธรรม การเมือง และความมั่นคงของประเทศสิงคโปร์, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกฤษฎีกา, 2558), 112.

³⁷ กัลยา เกียรติถาวรชัย, “กฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม อาชีวอนามัย และความปลอดภัยของประเทศสิงคโปร์,” (กองกฎหมายสวัสดิการสังคม: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปการบรรยายการฝึกอบรม ณ National International of Singapore บรรยายโดย ศาสตราจารย์ LYE Lin Heng เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2561), 1.

³⁸ Ministry of Manpower, “Legislation for workplace safety and health,” 2021, <https://www.mom.gov.sg/legislation/workplace-safety-and-health>, accessed February 23, 2021.

³⁹ Singapore Statutes Online, “WORKPLACE SAFETY AND HEALTH ACT (CHAPTER 354A),” 2021, <https://sso.agc.gov.sg/Act/WSHA2006>, accessed February 23, 2021.

⁴⁰ Singapore Statutes Online, “WORKPLACE SAFETY AND HEALTH (REGISTRATION OF FACTORIES) REGULATIONS 2008,” 2021, <https://sso.agc.gov.sg/SL/WSHA2006-S501-2008#pr2>, accessed February 23, 2021.

กฎหมายลำดับรอง ที่อาศัยอำนาจจากมาตรา 65 ของพระราชบัญญัติความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในสถานที่ทำงาน ดังกล่าวข้างต้น ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนโรงงานไว้ใน ข้อที่ 3 การยื่นคำร้องขอจัดตั้งโรงงาน กฎเกณฑ์เหล่านี้มีให้นำมาใช้กับกรณีต่อไปนี้ คือ ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ที่มีจำนวนคนที่ทำงานอยู่ในสถานที่ดังกล่าวน้อยกว่า 10 คน

2.4 หลักการรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการจัดการและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ

การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (UN Conference on Human Environment, Stockholm Conference) " ในปี พ.ศ. 2515 ณ กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดนการประชุมดังกล่าวได้หยิบยกปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมขึ้นเจรจา และเรียกร้องให้ทุกประเทศตระหนักถึงการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือย และเกินขีดจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติ ในขณะที่ประชากรในประเทศยากจนยังคงมีความเป็นอยู่อย่างขาดแคลน⁴¹ ประกอบกับข้อมูลจากกรายงานคณะกรรมการโลกด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา⁴² ที่ระบุว่า ในปี ค.ศ. 1972 ประเทศสมาชิกขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ตกลงที่จะวางนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของตนในเรื่อง หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle (PPP)) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้อุตสาหกรรมปรับตัวด้านสิ่งแวดล้อมและสะท้อนให้เห็นในราคาของผลิตภัณฑ์

2.4.1 หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระหรือหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle (PPP))

หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระหรือหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เป็นหลักการทางเศรษฐศาสตร์ที่องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา เสนอมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 และปรากฏอยู่ในหลักการข้อที่ 16 ของข้อตกลงระหว่างประเทศหรือปฏิญญาโอ 1992 ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ระบุว่า “รัฐต้องพยายามที่จะส่งเสริมให้ต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไปเป็นต้นทุนภายในในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมให้มีการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้กับผู้ก่อมลพิษ โดยเงินที่ได้ควรนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการลดมลพิษที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อการรับผิดชอบต่อต้นทุนสิ่งแวดล้อมโดยพิจารณาจากผลประโยชน์สาธารณะ และไม่ทำลายการลงทุนและการค้าระหว่างประเทศ”⁴³ โดยหลักการนี้⁴⁴ มีแนวคิด

⁴¹ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “การประชุมสหประชาชาติเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษย์,” 2562, http://pcd.go.th/info_serv/pol_sustainable.html, สืบค้นเมื่อ 25 กุมภาพันธ์ 2564.

⁴² United Nation, “Report of the World Commission on Environment and Development : Our Common Future,” https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987_our-common-future.pdf, accessed February 25, 2021, 184-185.

⁴³ United Nation, “Rio Declaration Principles,” 2020, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf, accessed February 25, 2021, 3.

พื้นฐานเป็นหลักที่สำคัญ คือ ต้องการส่งเสริมให้นำเอาต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมบวกเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการ มิเช่นนั้นแล้ว ก็จะก่อให้เกิดความล้มเหลวของการตลาด คือ เมื่อราคาสินค้าและบริการไม่สะท้อนต้นทุนแท้จริง ก็จะทำให้มีการบริโภคสินค้าและบริการนั้นมาก ผู้ผลิตก็ยังผลิตมากขึ้นทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมไปเรื่อย ๆ ดังนั้นแนวความคิดนี้จึงต้องนำการใช้อากาศ น้ำ ที่ดิน หรือ เกือบทุกมลพิษมาคิดเป็นต้นทุนทั้งหมดด้วย จึงเป็นการผลักภาระให้ผู้ก่อมลภาวะ คือ ผู้ผลิต โดยนำเอาต้นทุนการใช้สิ่งแวดล้อมเข้ามาอยู่ในบัญชีต้นทุนการใช้สิ่งแวดล้อมของผู้ก่อมลภาวะ เพื่อให้เห็นความสำคัญว่าสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเช่นเดียวกับปัจจัยการผลิตต่าง ๆ หากไม่มีการคิดคำนึงถึงมูลค่าทางสิ่งแวดล้อมแล้ว ก็จะมีการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง อาจทำให้เกิดวิกฤตความเสื่อมโทรมแก่สิ่งแวดล้อมที่มีความจำเป็นของการดำรงอยู่ของมนุษย์

3. สรุป อภิปรายผล ข้อเสนอแนะ

การแก้ไขคำนิยามคำว่า “โรงงาน” ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จากเดิมที่กำหนดให้ “โรงงาน” หมายถึง การใช้เครื่องจักรที่มีกำลังรวมตั้งแต่ 5 แรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่ 7 คนขึ้นไป เป็นการกำหนดให้หมายถึง การใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ 50 แรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป จากการแก้ไขทำให้มีองค์กรธุรกิจจำนวนหนึ่ง ซึ่งแม้จะใช้เครื่องจักรขนาดเล็กหรือใช้คนงานจำนวนไม่มาก ที่การดำเนินธุรกิจเป็นกิจการที่มีความเสี่ยงสูงต่อสุขภาพของประชาชน และ ก่อให้เกิดผลกระทบในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็น ด้านสุขภาพ สังคม การศึกษา การประกอบอาชีพ และวิถีชีวิตที่อาจเปลี่ยนแปลงไป และก่อให้เกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมรุนแรงเกิดขึ้น ตามมาจากการแก้ไขคำนิยามคำว่า “โรงงาน” เพราะองค์กรธุรกิจเหล่านั้นไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายโรงงาน แต่จะต้องตกอยู่ภายใต้ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลองค์กรธุรกิจนั้น ๆ

จากการศึกษา การแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “โรงงาน” ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่แก้ไขใหม่ ของประเทศไทยเปรียบเทียบกับการศึกษาคำนิยามคำว่า “โรงงาน” และกระบวนการการจัดตั้งโรงงานของประเทศสิงคโปร์ แล้ว เห็นว่า ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมมากกว่าประเทศไทย แต่ประเทศสิงคโปร์มีหลักการกฎหมาย การจดทะเบียนการจัดตั้งโรงงาน คือ ต้องมีคนทำงานมากกว่า 10 คนขึ้นไป ต้องดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งโรงงาน ต่างจากประเทศไทย ที่ได้กำหนดจำนวนใช้คนงานตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป จึงจะต้องดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งโรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งโรงงานของประเทศสิงคโปร์นั้น ค่อนข้างที่จะให้ความสำคัญแก่การจดทะเบียนจัดตั้งโรงงาน

⁴⁴ วาสิณี นันทขว้าง, “แนวคิดและหลักการกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายการเงินและภาษีอากร คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), 18, http://cuir.car.chula.ac.th/bitstream/123456789/52025/1/wasinee_na.pdf, สืบค้นเมื่อ 29 มีนาคม 2563.

เพราะเพียงแค่มียุคการทำงานมากกว่า 10 คนขึ้นไป ก็ต้องไปจดทะเบียนจัดตั้งโรงงานให้ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว แต่ประเทศไทย เกณฑ์การจัดตั้งโรงงาน นั้น ค่อนข้างที่จะใช้จำนวนคนและจำนวนแรงงานของเครื่องจักรสูง จึงอาจทำให้องค์กรธุรกิจต่าง ๆ ที่ประกอบธุรกิจที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม เช่น โรงสีข้าวที่ไม่เข้าเงื่อนไขที่จะต้องไปจดทะเบียนจัดตั้งโรงงาน เพิ่มมากขึ้น และอาจทำให้เกิดปัญหามลภาวะทางอากาศตามมา ประกอบกับการศึกษาจาก บันทึกวิเคราะห์สรุปลักษณะสำคัญของร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้จัดทำ ให้สาระสำคัญของการแก้ไขค่านิยามดังกล่าว เพื่อให้มุ่งเน้นการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานขนาดใหญ่เท่านั้น มิได้มีข้อความหรือความเห็นทางวิชาการหรืองานวิจัยสนับสนุนอันเป็นประจักษ์ถึงเหตุผลที่แก้ไขดังกล่าว แม้จะมีเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมปรากฏในตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กับร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมการประกอบกิจการโรงงานใหม่ โดยเปลี่ยนเป็นการควบคุมโรงงานที่มีขนาดใหญ่ขึ้นไป เพื่อลดภาระของผู้ประกอบกิจการโรงงานขนาดเล็กทำให้สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ง่ายขึ้นก็ตาม จะเห็นได้ว่า การแก้ไขดังกล่าว แม้จะเป็นการลดภาระแก่ผู้ประกอบการรายย่อย แต่เป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือผู้ร่างกฎหมายให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการลงทุนเป็นอย่างมาก โดยเหวี่ยงของการส่งเสริมการลงทุนดังกล่าว ก็คือ การลดและละเลยเพิกเฉยต่อมาตรฐานในการป้องกันอันตรายจากการประกอบกิจการโรงงานที่อาจเกิดแก่ชุมชนและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งจากการแก้ไขดังกล่าว อาจทำให้เกิดองค์กรธุรกิจที่การดำเนินธุรกิจส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและความเป็นอยู่ของประชาชน และหากองค์กรธุรกิจนั้น เป็นองค์กรธุรกิจที่ก่อให้เกิดมลภาวะ เช่น องค์กรธุรกิจที่ดำเนินการกิจการที่มีความเสี่ยงสูงต่อสุขภาพของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะ นำแนวความคิด ที่จะนำหลักการรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการจัดการและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ เช่น หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้ชำระหรือหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle (PPP)) มาพิจารณาเพื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายมากำหนดไว้ตั้งแต่ต้นทาง คือกำหนดไว้ในเรื่องค่าธรรมเนียมในการขออนุญาตประกอบกิจการที่มีความเสี่ยงสูงต่อสุขภาพประชาชนให้เพิ่มมากขึ้นตามสัดส่วนที่เหมาะสม เช่น มีการเพิ่มค่าธรรมเนียมในการขออนุญาตการดำเนินธุรกิจที่มีความเสี่ยงในการก่อให้เกิดมลภาวะต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ลงในข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ในแต่ละพื้นที่รับผิดชอบ กรณีองค์กรธุรกิจที่การดำเนินธุรกิจไม่เป็นไปตามค่านิยาม คำว่า “โรงงาน” ของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งถูกกำกับดูแลโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจะได้มีรายได้เพิ่มขึ้นเพื่อนำไปพัฒนาเสริมสร้างมาตรการต่าง ๆ ให้แก่ท้องถิ่น ในการดูแลและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ของตน เพื่อก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงหรือผลลัพธ์ที่ดีต่อสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและประเทศต่อไป อีกทั้งหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle (PPP)) นั้น ยังได้ปรากฏในมาตรา 96

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นขั้นตอนหลังจากที่เกิดความเสียหายแล้ว โดยหากต่อมามีข้อพิพาทหรือความเสียหายจากองค์กรธุรกิจดังกล่าวเกิดขึ้น ผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิเรียกร้องที่มีตามหลักการดังกล่าว กรณีแหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ เพื่อใช้สิทธิเรียกร้องของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย ซึ่งถือว่าเป็นกลไกภายหลังเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ที่เรียกว่าสิทธิที่จะได้รับค่าชดเชยหรือค่าทดแทนจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือผู้ก่อมลพิษ⁴⁵ และนอกจากนั้น ควรส่งเสริมให้มีการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายในเรื่องอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในความรู้เรื่องแนวทางการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อให้องค์กรธุรกิจดังกล่าว เกิดความตระหนัก หรือ เกิดแรงจูงใจในการลดมลภาวะที่จะเกิดขึ้นแก่สังคมต่อไป

⁴⁵ สมชาย ปรีชาศิลปกุล, “บทสำรวจ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535: สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข,” <http://library.nhrc.or.th/ulib/document/Fulltext/F01752.pdf>, สืบค้นเมื่อ 8 กุมภาพันธ์ 2564, 13.

บรรณานุกรม

- กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. แผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ “การแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละออง”. กรุงเทพฯ: กองจัดการคุณภาพอากาศและเสียง, 2562. <https://www.pcd.go.th/strategy/แผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ-การแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละออง/>. สืบค้นเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2563.
- กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. โครงการศึกษาแหล่งกำเนิดและแนวทางการจัดการฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอนในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล. กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2561.
- กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2562. กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2562.
- กรมโรงงานอุตสาหกรรม. “ข้อมูลสรุปภาพรวมโรงงานในจังหวัดพะเยา.” 2564. <http://reg.diw.go.th/executive/Prov3.asp?prov=56>. สืบค้นเมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 2564.
- กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์. คู่มือโอกาสและทิศทางการค้าการลงทุนในสาธารณรัฐสิงคโปร์. กรุงเทพฯ: กระทรวงพาณิชย์, 2558.
- กระทรวงสาธารณสุข, กรมอนามัย. คู่มือการดำเนินงานด้านแพทย์และสาธารณสุข กรณี ฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) ปี 2563. กรุงเทพฯ: กองประเมินผลกระทบ ต่อ สุข ภาพ กระทรวงสาธารณสุข, 2562. http://envoc.ddd.moph.go.th/uploads/downloads/do_manual_PM2.5.pdf. สืบค้นเมื่อ 11 กุมภาพันธ์ 2564.
- กัลยา เกียรติถาวรชัย. กฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม อาชีวอนามัย และความปลอดภัยของประเทศไทยสิงคโปร์. กองกฎหมายสวัสดิการสังคม: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2561.
- ปิติเทพ อยู่ยืนยง. “ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการของพระราชบัญญัติอากาศสะอาด 1956 ของสหราชอาณาจักร.” วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย 4, ฉ.2, (กรกฎาคม-ธันวาคม 2563).
- วาสิณี นันทขว้าง. “แนวคิดและหลักการกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม.” วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายการเงินและภาษีอากร คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554. http://cuir.car.chula.ac.th/bitstream/123456789/52025/1/wasinee_na.pdf, สืบค้นเมื่อ 29 มีนาคม 2563.
- ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. แนวทางการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่

- แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับปรับปรุง). พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2562.
- ศูนย์อำนวยการแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันจังหวัดพะเยา. *สรุปผลการดำเนินงาน การแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันจังหวัดพะเยา ปี พ.ศ. 2562*. พะเยา: สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดพะเยา, 2562.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการข้อมูลทางกฎหมายอาเซียน ระยะต่อเนื่อง เรื่อง กฎหมายของประเทศสิงคโปร์และข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสังคม วัฒนธรรม การเมือง และความมั่นคงของประเทศสิงคโปร์*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกฎหมาย, 2558.
- สมชาย ปรีชาศิลปกุล. “บทสำรวจ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535: สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข.”
<http://library.nhrc.or.th/ulib/document/Fulltext/F01752.pdf>. สืบค้นเมื่อ 8 กุมภาพันธ์ 2564.
- สมนึก จงมีวสิน. “วิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนจาก “พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ. 2562”.” 2562. <https://ilaw.or.th/node/5359>. สืบค้นเมื่อ 22 กุมภาพันธ์ 2564.
- สำนักงานข้าราชการพลเรือน. *ข้อเสนอเชิงนโยบายการแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนอย่างยั่งยืน. โครงการพัฒนานักบริหารระดับสูง : ผู้บริหารส่วนราชการ (นบส.2) รุ่นที่ 11*, 2562.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. “บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.” 2561. https://www.senate.go.th/document/mSubject/Ext84/84281_0001.PDF. สืบค้นเมื่อ 8 กุมภาพันธ์ 2564.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. *ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. รายงานของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. , สำนักกรรมการ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ.*
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. *สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2562*. กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2562.
- อรุณ โชติพงศ์. “ฝุ่น PM 2.5 ในประเทศไทย.” *วารสารสิ่งแวดล้อม ENVIRONMENTAL JOURNAL* 22, ฉ.4, (ตุลาคม-ธันวาคม 2561).
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. *กฎหมายสิ่งแวดล้อม*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562.
- Ministry of Manpower. “*Legislation for workplace safety and health.*” 2021.
<https://www.mom.gov.sg/legislation/workplace-safety-and-health>.
accessed February 23, 2021.
- Singapore Statutes Online. “*WORKPLACE SAFETY AND HEALTH (REGISTRATION OF FACTORIES) REGULATIONS 2008.*” 2021.

<https://sso.agc.gov.sg/SL/WSHA2006-S501-2008#pr2>. accessed February 23, 2021.

Singapore Statutes Online. “*WORKPLACE SAFETY AND HEALTH ACT (CHAPTER 354A)*.” 2021. <https://sso.agc.gov.sg/Act/WSHA2006>. accessed February 23, 2021.

United Nation. “*Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*.” <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>, accessed February 25, 2021. 184-185.

United Nation. “*Rio Declaration Principles*.” 2020. https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf. accessed February 25, 2021.

World Health Organization. “*What is air pollution*.” 2019. https://www.who.int/docs/default-source/thailand/air-pollution/briefing-on-air-pollution-for-thailand-2019.pdf?sfvrsn=b584ce7f_2. accessed March 30, 2020.