

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

กฎหมายใหม่

แก้ไข/ปรับปรุง

ยกเลิก

หน่วยงานของรัฐผู้เสนอร่างกฎหมาย กระทรวงอุตสาหกรรม

ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

ยุทธศาสตร์ที่ ๕ ด้านการสร้างการเติบโตคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

ประเด็นยุทธศาสตร์ ๓ สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมที่เป็นมิตรต่อสภาพภูมิอากาศ

ประเด็นยุทธศาสตร์ ๕ พัฒนาความมั่นคงน้ำ พลังงาน และเกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

ยุทธศาสตร์ที่ ๖ ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

ประเด็นยุทธศาสตร์ ๗ กฎหมายมีความสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ และมีเท่าที่จำเป็น

สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศ

แผนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ

แผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ส่วนที่ ๑

เหตุผลความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๑. สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และผลกระทบของปัญหา

๑.๑ ปัญหาคืออะไร สาเหตุของปัญหาคืออะไร และผลกระทบของปัญหาคืออะไร

การควบคุมและกำกับดูแลผู้ประกอบการโรงงานในปัจจุบันอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งที่ผ่านมากฎหมายดังกล่าวมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วรวม ๒ ครั้ง คือ พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ อย่างไรก็ตามแม้จะได้มีกฎหมายควบคุมกำกับดูแลผู้ประกอบการโรงงานอย่างเคร่งครัดแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็มีปัญหาจากข้อจำกัดของกฎหมาย ดังนี้

๑.๑.๑ ปัญหาการลักลอบทิ้งกากอุตสาหกรรม การลักลอบปล่อยน้ำเสียหรืออากาศเสียออกนอกโรงงาน ซึ่งปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคล ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อมโดยตรง โดยเฉพาะกรณีการลักลอบทิ้งกากอุตสาหกรรมที่อาจทำให้เกิดการปนเปื้อนในดินและในน้ำใต้ดิน นอกจากนี้ในกรณีที่เกิดผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมและเป็นกรณีเร่งด่วน หน่วยงานของรัฐก็ต้องเข้าไปดำเนินการแก้ไขผลกระทบดังกล่าวก่อนจึงเป็นภาระด้านงบประมาณของรัฐทั้งที่ปัญหาดังกล่าวเกิดจากการกระทำของเอกชน โดยเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่เป็นมูลเหตุจูงใจให้ผู้ประกอบการโรงงานลักลอบกระทำการดังกล่าวทั้ง ๆ ที่รู้ว่าเป็นความผิดและมีโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมก็ตาม เนื่องจากการกระทำความผิดที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นการลักลอบทิ้งกากอุตสาหกรรม การลักลอบปล่อยน้ำเสีย หรือการปล่อยมลพิษโดยไม่ผ่านการบำบัดหรือมีค่าเกินกว่าที่

มาตรฐานกำหนด เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือประกาศที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว ซึ่งจะมีบทกำหนดโทษตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองแสนบาทโดยไม่มีโทษอื่นที่หนักกว่าแต่อย่างใด กรณีนี้จึงทำให้ผู้กระทำความผิดหรือผู้ที่คิดจะกระทำความผิดไม่มีความเกรงกลัวผลจากการกระทำที่จะต้องได้รับโทษดังกล่าว และยอมที่จะเสี่ยงกระทำความผิดเนื่องจากการฝ่าฝืนมีเพียงโทษปรับและอัตราค่าปรับก็ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายที่ผู้นั้นจะต้องดำเนินการบำบัด กำจัด ปัญหาการลักลอบทิ้งกากอุตสาหกรรมและการลักลอบปล่อยมลพิษจึงเกิดขึ้นเป็นระยะ

๑.๑.๒ ปัญหาการขาดงบประมาณสนับสนุนในกรณีที่มีการประกอบกิจการโรงงานก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อมและมีความจำเป็นเร่งด่วนที่กระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งเป็นหน่วยงานผู้กำกับดูแลตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน จะต้องมีการดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว มิให้เกิดความเสียหาย หรือมิให้เกิดการแพร่กระจายของมลพิษมากขึ้นไปกว่าเดิมหรือกรณีที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานได้รับคำสั่งตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้ปรับปรุงแก้ไขโรงงานแต่ผู้ประกอบกิจการโรงงานไม่ดำเนินการ และมีเหตุให้หน่วยงานของรัฐต้องเข้าไปดำเนินการแทนตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งการดำเนินการเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณสนับสนุน แต่ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันกระทรวงอุตสาหกรรมจะไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณช่วยเหลือดังกล่าว แม้ในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ จะบัญญัติให้สามารถขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ ได้ก็ตาม เนื่องจากมาตรา ๒๓ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติกรอบการใช้จ่ายเงินกองทุนดังกล่าวไว้ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ววัตถุประสงค์ของการใช้เงินกองทุนสิ่งแวดล้อมไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินเพื่อแก้ไขปัญหาลักษณะจากการประกอบกิจการโรงงาน หรือโรงงานที่มีความเสี่ยงสูงต่อสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยของประชาชน รวมทั้งการเยียวยาความเสียหายเบื้องต้นให้กับผู้ได้รับผลกระทบ หรือการสนับสนุนด้านเงินทุนให้กับผู้ประกอบกิจการโรงงานในการปรับปรุงระบบบำบัดมลพิษ ดังนั้น ในปัจจุบันจึงยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้สำหรับการใช้จ่ายเงินเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว มีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งกองทุนโรงงานอุตสาหกรรมขึ้น

๑.๑.๓ ปัญหาผลของการออกคำสั่งปิดโรงงานตามมาตรา ๓๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากคำสั่งปิดโรงงานตามมาตรา ๓๙ วรรคสามดังกล่าว มีผลเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน (ร.ง.๔) ของผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ซึ่งมีผลทางกฎหมายให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานซึ่งถูกสั่งปิดโรงงานดังกล่าวไม่มีสถานะเป็นผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมอีกแต่อย่างใด กรณีนี้ส่งผลให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่งใด ๆ แก่ผู้ประกอบกิจการโรงงานที่ถูกคำสั่งปิดโรงงานรายนั้น ๆ ได้อีกต่อไปนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งปิดโรงงาน ซึ่งกรณีนี้หากปรากฏว่าภายหลังจากที่โรงงานถูกสั่งปิดไปนั้น โรงงานดังกล่าวยังคงมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคล ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อมที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงานอยู่อีก และพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจสั่งให้ผู้ประกอบกิจการดังกล่าวปรับปรุงแก้ไขโรงงานได้ ส่งผลทำให้ปัญหามีได้มีการแก้ไข และในที่สุดย่อมส่งผลให้กระทรวงอุตสาหกรรมต้องเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาแทน เพื่อป้องกันมิให้ความเสียหายไปกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ กรณีดังกล่าวจึงเป็นภาระอย่างยิ่งต้องงบประมาณของรัฐทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วควรเป็นหน้าที่ของผู้ประกอบกิจการโรงงานที่จะต้องเป็นผู้ดำเนินการเอง เนื่องจากสภาพที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือความเดือดร้อนดังกล่าวเกิดจากการประกอบกิจการโรงงานที่ผ่านมาของตนเองทั้งสิ้น

๑.๑.๔ ปัญหาอำนาจตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นเขตประกอบการอุตสาหกรรมได้ โดยที่การออกประกาศกำหนดเขตประกอบการอุตสาหกรรมที่ผ่านมาส่วนใหญ่จะเป็นกรณีที่มีภาคเอกชนเป็นผู้ลงทุนยื่นขอให้กระทรวงอุตสาหกรรมออกประกาศกำหนดเขตประกอบการอุตสาหกรรม แต่โดยที่มาตรา ๓๐ มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์

วิธีการในการขอจัดตั้งเขตประกอบการอุตสาหกรรมไว้ เช่น การกำหนดจำนวนที่ดินที่จะขอจัดตั้งเขตประกอบการอุตสาหกรรม การกำหนดให้เขตประกอบการอุตสาหกรรมมีสาธารณูปการและระบบบำบัดมลพิษรวมทั้งระบบป้องกันอัคคีภัยส่วนกลาง กรณีนี้จึงทำให้กระทรวงอุตสาหกรรมไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะไปกำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์วิธีการในการขอจัดตั้งเขตประกอบการอุตสาหกรรมได้ นอกจากนี้แม้ที่ผ่านมาจะได้มีการจัดตั้งเขตประกอบการอุตสาหกรรมขึ้นมาโดยมีสาธารณูปการระบบบำบัดมลพิษกลางรวมทั้งระบบป้องกันอัคคีภัยส่วนกลางขึ้นในเขตประกอบการอุตสาหกรรมแล้วก็ตาม แต่ก็เกิดปัญหาในการกำกับดูแลสาธารณูปการระบบบำบัดมลพิษรวมทั้งระบบป้องกันอัคคีภัยรวมดังกล่าว เนื่องจากผู้จัดตั้งเขตประกอบการอุตสาหกรรมไม่มีสถานะใด ๆ ในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังเช่นสถานะของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาขึ้นในเขตประกอบการอุตสาหกรรม เช่น การจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขสาธารณูปการหรือระบบบำบัดมลพิษรวมทั้งระบบป้องกันอัคคีภัยส่วนกลางของเขตประกอบการอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐผู้กำกับดูแลจึงไม่อาจออกคำสั่งใด ๆ แก่เอกชนผู้จัดตั้งเขตประกอบการอุตสาหกรรมได้ ส่งผลให้เกิดความเสี่ยงต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยที่ไร้การควบคุม

๑.๑.๕ กรณีมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติให้อาจมีการกำหนดให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการและจัดทำรายงานผลการตรวจสอบโรงงานหรือเครื่องจักรแทนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมกำหนด ซึ่งระเบียบที่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๙ ดังกล่าว ได้แก่ “ระเบียบกระทรวงอุตสาหกรรมว่าด้วยการให้เอกชนเป็นผู้ตรวจสอบพิจารณาเอกสารและข้อเท็จจริง และจัดทำรายงานรับรองแทนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๕๗” โดยระเบียบดังกล่าวมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจสอบเอกชนเพียงการตรวจเอกสารก่อนยื่นขออนุญาตเท่านั้นเอง และต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๖๒ โดยได้มีการปรับปรุงแก้ไขบทบาทและหน้าที่ของ “ผู้ตรวจสอบเอกชน” โดยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ “การตรวจสอบโรงงานหรือเครื่องจักรหรือดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องอาจกำหนดให้ผู้ตรวจสอบเอกชนดำเนินการและจัดทำรายงานผลการตรวจสอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ได้” และมาตรา ๙ วรรคสอง บัญญัติให้ “ในกรณีที่บทบัญญัติใดแห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานมีหน้าที่ต้องปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใด ผู้ประกอบกิจการโรงงานมีหน้าที่ต้องเสนอรายงานผลการปฏิบัติการที่ได้ดำเนินการและได้รับการรับรองจากผู้ตรวจสอบเอกชนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่” อย่างไรก็ตาม ระหว่างการดำเนินการเพื่อออกกฎหมายลูกที่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๙ ดังกล่าว พบว่าการที่มาตรา ๙ วรรคสอง บัญญัติให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานต้องรายงานข้อมูลการปฏิบัติตามกฎหมายโดยมีการรับรองของผู้ตรวจสอบเอกชนนั้น อาจเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ประกอบกิจการโรงงาน แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติในเรื่องผู้ตรวจสอบเอกชนยังคงมีความจำเป็น โดยเฉพาะผู้ประกอบกิจการโรงงานที่กระทำผิดกฎหมายอันจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขโรงงาน

๑.๒ เหตุไฉนรัฐจึงควรแทรกแซงในเรื่องนี้

๑.๒.๑ การกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือประกาศที่ออกตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าว ซึ่งมีบทกำหนดโทษตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดโทษเพียงโทษปรับไม่เกินสองแสนบาท กรณีนี้จึงทำให้ผู้กระทำผิดหรือผู้ที่คิดจะกระทำผิดไม่มีความเกรงกลัวผลจากการกระทำที่จะต้องได้รับโทษดังกล่าว และยอมที่จะเสี่ยงกระทำผิดเนื่องจากการฝ่าฝืนมีเพียงโทษปรับและอัตราค่าปรับก็ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายที่ผู้นั้นจะต้องดำเนินการบำบัดกำจัด ปัญหาการลักลอบทิ้งกากอุตสาหกรรมและการลักลอบปล่อยมลพิษจึงเกิดขึ้นเป็นระยะ จึงต้องมีการแก้ไขบทกำหนดโทษให้รุนแรงมากขึ้น ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้สามารถกระทำได้โดยการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยโรงงาน จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้าไปดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

๑.๒.๒ การที่พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๒ บัญญัติให้กระทรวงอุตสาหกรรมสามารถขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในการแก้ไขปัญหามลพิษหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโรงงานได้ แต่ตามข้อเท็จจริงกระทรวงอุตสาหกรรมไม่เคยได้รับการจัดสรรเงินดังกล่าว จึงทำให้กระทรวงอุตสาหกรรมขาดงบประมาณสนับสนุนในกรณีที่การประกอบกิจการโรงงานก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อมและมีความจำเป็นเร่งด่วนที่หน่วยงานของรัฐจะต้องมีการดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว มิให้เกิดความเสียหาย หรือมิให้เกิดการแพร่กระจายของมลพิษมากขึ้นไปกว่าเดิม ทำให้การแก้ไขปัญหาไม่สามารถดำเนินการได้ทันเวลาที่ควรจะเป็น จึงอาจส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อมเป็นวงกว้าง จึงต้องจัดให้มีแหล่งเงินเพื่อนำมาใช้ในภารกิจดังกล่าว ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้สามารถกระทำได้โดยการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยโรงงาน จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้าไปดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

๑.๒.๓ การที่คำสั่งปิดโรงงานตามมาตรา ๓๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ มีผลเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน (ร.ง.๔) ของผู้ประกอบการโรงงานจำพวกที่ ๓ ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการกิจการโรงงานที่ถูกสั่งปิดโรงงานดังกล่าวไม่มีสถานะเป็นผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กรณีนี้หากปรากฏว่าภายหลังจากที่โรงงานถูกสั่งปิดดังกล่าวยังคงมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคล ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อมที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงานอยู่ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่งใด ๆ แก่ผู้ประกอบการโรงงานที่ถูกคำสั่งปิดโรงงานรายนั้น ๆ ได้อีก ส่งผลทำให้ปัญหาได้มีการแก้ไขและในที่สุดย่อมส่งผลให้กระทรวงอุตสาหกรรมต้องเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาแทนเพื่อป้องกันมิให้ความเสียหายไปกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ จึงต้องมีการกำหนดให้รัฐสามารถสั่งการโรงงานภายหลังที่ถูกสั่งปิดไปแล้วได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้สามารถกระทำได้โดยการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยโรงงาน จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้าไปดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

๑.๒.๔ เนื่องจากมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์วิธีการในการขอจัดตั้งเขตประกอบการอุตสาหกรรม สถานะของผู้จัดตั้งหรือดำเนินการเขตประกอบการอุตสาหกรรม และการกำกับดูแลผู้จัดตั้งหรือดำเนินการเขตประกอบการอุตสาหกรรมไว้ กระทรวงอุตสาหกรรมไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะไปกำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์วิธีการในการขอจัดตั้งเขตประกอบการอุตสาหกรรมได้ และเมื่อเกิดปัญหาขึ้นในเขตประกอบการอุตสาหกรรม หน่วยงานของรัฐผู้กำกับดูแลจึงไม่อาจออกคำสั่งใด ๆ แก่ผู้ขอจัดตั้งหรือผู้ดำเนินการเขตประกอบการอุตสาหกรรมได้ ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยที่ไร้การควบคุม จึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้สามารถควบคุมกิจการในเขตประกอบการอุตสาหกรรมให้ครอบคลุมถึงการจัดตั้งเขตประกอบการอุตสาหกรรมรวมทั้งกำหนดให้สามารถดำเนินการกับผู้จัดตั้งเขตประกอบการอุตสาหกรรมได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้สามารถกระทำได้โดยการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยโรงงาน จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้าไปดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

๑.๒.๕ เพื่อเป็นการทบทวนภาระหน้าที่ของผู้ประกอบการโรงงานที่จะต้องมีการขอให้ผู้ตรวจสอบเอกชนรับรองการดำเนินการของผู้ประกอบการโรงงานให้เหมาะสมเท่าที่จำเป็น โดยยังคงกำหนดให้ผู้ประกอบการโรงงานมีหน้าที่เสนอรายงานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าตนเองได้ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติในเรื่องใด ๆ ตามที่พระราชบัญญัติโรงงานกำหนดแล้วโดยไม่จำเป็นต้องให้ผู้ตรวจสอบเอกชนรับรองเพื่อเป็นการลดภาระผู้ประกอบการยกเว้นกรณีที่ผู้ประกอบการไม่จัดส่งรายงานภายในกำหนดเวลา หรือรายงานเท็จหรือรายงานไม่ถูกต้อง จะต้องเสนอรายงานโดยมีคำรับรองของผู้ตรวจสอบเอกชน ทั้งนี้เพื่อเป็นการลงโทษผู้ประกอบการที่ปล่อยปะละเลยไม่สนใจที่จะรายงานการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน และผู้ประกอบการโรงงานที่กระทำผิดกฎหมายอันจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขโรงงาน ซึ่งการตรวจสอบว่าผู้ประกอบการโรงงานได้มีการปรับปรุงแก้ไขหรือไม่ ควรเป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการรายนั้นเป็นผู้ดำเนินการเองโดยการมอบหมายให้ผู้ตรวจสอบเอกชนเป็นผู้ตรวจสอบและรับรอง

โดยผู้ประกอบการโรงงานรายนั้นต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายเอง ซึ่งกรณีนี้นอกจากจะเป็นการสร้างความตระหนัก รับผิดชอบให้แก่ผู้ประกอบการโรงงานมากขึ้นแล้ว ยังเป็นไปตามหลักการทางด้านสิ่งแวดล้อมที่ว่า “ผู้ใดก่อ ผู้ นั้น ต้องรับผิดชอบ” ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้สามารถกระทำได้โดยการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยโรงงาน จึงเป็นหน้าที่ ของรัฐที่จะต้องเข้าไปดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

๒. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการแทรกแซง

๒.๑ การทบทวนบทกำหนดโทษตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตราอื่นที่ เกี่ยวข้อง กรณีการกระทำความผิดตามมาตรา ๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้มีอัตราโทษที่สูงขึ้น เพื่อให้ผู้ที่คิดจะทำความผิดเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าที่จะกระทำผิด ลดความเสียหายที่อาจเกิดกับบุคคลหรือทรัพย์สิน รวมทั้งลดภาระงบประมาณของหน่วยงานของรัฐในการแก้ไขฟื้นฟูความเสียหายดังกล่าว

๒.๒ การกำหนดให้มีกองทุนในกระทรวงอุตสาหกรรมจะทำให้รัฐมีแหล่งเงินมาสนับสนุนการแก้ปัญหาความเสียหายให้กับประชาชนและสิ่งแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการโรงงานได้ และการกำหนดให้ ผู้ประกอบการโรงงานต้องมีส่วนในความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการประกอบกิจการโรงงานของตนเอง เป็นการล่วงหน้าโดยการวางหลักประกันความเสียหายไว้กับกองทุนดังกล่าวด้วย เป็นการสร้างความเชื่อมั่นในการที่จะมี การตั้งโรงงานในพื้นที่ต่าง ๆ

๒.๓ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตราอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกัน ความเสียหายที่จะไปกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอันเนื่องมาจากการที่ไม่สามารถออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการโรงงาน ที่ได้รับคำสั่งให้ปิดโรงงานตามมาตรา ๓๙ วรรคสาม ปรับปรุงแก้ไขโรงงานได้ จึงควรกำหนดให้สามารถออกคำสั่งดังกล่าว ได้เช่นเดียวกับการออกคำสั่งให้มีการปรับปรุงแก้ไขกรณีที่ผู้ประกอบการโรงงานขอเลิกประกอบกิจการโรงงานตาม มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง

๒.๔ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตราอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถ กำหนดรายละเอียดในการขอให้มีการประกาศเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามมาตรา ๓๐ ประกอบกับทั้งเพื่อ ประโยชน์ในการกำกับดูแลให้เขตประกอบการอุตสาหกรรมให้สามารถรองรับการประกอบกิจการโรงงานให้เป็นไป ตามที่พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ป้องกันมิให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญจากเขตประกอบการอุตสาหกรรมที่ ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย

๒.๕ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ โรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ และมาตราอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการทบทวนภาระหน้าที่ของผู้ประกอบการโรงงาน ที่จะต้องมีการขอให้ผู้ตรวจสอบเอกชนรับรองการดำเนินการของผู้ประกอบการโรงงานให้เหมาะสมเท่าที่จำเป็น จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนบทบัญญัติในเรื่องผู้ตรวจสอบเอกชนตามมาตรา ๙

๓. การแก้ปัญหาในปัจจุบัน

๓.๑ วิธีการแก้ปัญหาที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันคืออะไร

๓.๑.๑ กรณีปัญหาการลักลอบทิ้งกากอุตสาหกรรมและการลักลอบปล่อยมลพิษที่เกิดจากผู้ประกอบการ โรงงานที่ไม่มีความเกรงกลัวบทกำหนดโทษ เนื่องจากการกระทำความผิดดังกล่าวมีเพียงโทษปรับและอัตราค่าปรับก็ต่ำกว่า ค่าใช้จ่ายที่ผู้นั้นจะต้องดำเนินการบำบัดกำจัดนั้น กรณีนี้ในปัจจุบันกระทรวงอุตสาหกรรมมีนโยบายให้เจ้าหน้าที่ควบคุมและ ตรวจสอบกำกับดูแลอย่างเคร่งครัด และกรณีที่พบผู้กระทำความผิดเจ้าหน้าที่จะเร่งดำเนินการตามกฎหมายโดยเร็วเพื่อให้อยู่ ภายในกำหนดอายุความ ๑ ปี ซึ่งบางครั้งไม่อาจทราบตัวผู้กระทำผิดได้จนทำให้คดีขาดอายุความเสียก่อน

๓.๑.๒ กรณีมีเหตุให้หน่วยงานของรัฐต้องเข้าไปดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้กับประชาชนและ สิ่งแวดล้อมหรือปรับปรุงแก้ไขโรงงานแทนเอกชนเนื่องจากเป็นกรณีเร่งด่วนตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน

พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่กระทรวงอุตสาหกรรมไม่มีงบประมาณสนับสนุนนั้น กรณีนี้ในปัจจุบันกระทรวงอุตสาหกรรมใช้วิธีขอรับการ จัดสรรงบประมาณจากงบกลางเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งมักจะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณหรือได้รับแต่ก็ไม่เพียงพอ

๓.๑.๓ กรณีการออกคำสั่งปิดโรงงานตามมาตรา ๓๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มีผลเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน (ร.ง.๔) ของผู้ประกอบการโรงงาน และส่งผลให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่งใด ๆ แก่ผู้ประกอบการโรงงานที่ถูกคำสั่งปิดโรงงานรายนั้น ๆ ได้อีกแม้ปรากฏว่าหลังจากที่โรงงานถูกสั่งปิดไปนั้น โรงงานดังกล่าวยังคงมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคล ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อมที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงานก็ตามนั้น กรณีนี้ในปัจจุบันถ้าโรงงานดังกล่าวมี วัตถุอันตรายอยู่ในพื้นที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ ในการสั่งปรับปรุง แก้ไขต่อไป แต่ในกรณีที่โรงงานดังกล่าวไม่มีวัตถุอันตรายอยู่ในพื้นที่ พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจออกคำสั่งใด ๆ ได้แม้มีความจำเป็นต้องดำเนินการก็ตาม

๓.๑.๔ กรณีปัญหาอำนาจตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ปัจจุบันการออกประกาศ กำหนดเขตประกอบการอุตสาหกรรมที่ผ่านมาส่วนใหญ่จะเป็นกรณีที่มีภาคเอกชนเป็นผู้ลงทุนยื่นขอให้กระทรวง อุตสาหกรรมออกประกาศกำหนดเขตประกอบการอุตสาหกรรม และเนื่องจากมาตรา ๓๐ มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์วิธีการใน การขอจัดตั้งเขตประกอบการอุตสาหกรรมไว้ ในการพิจารณาเจ้าหน้าที่จะพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเองโดยไม่ได้ อาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานรวมทั้งพิจารณาตามความเหมาะสมของพื้นที่ โดยกระทรวงอุตสาหกรรมโดย กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ออกคู่มือในการกำกับดูแลโรงงานในเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อใช้เป็นคู่มือของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน โดยจะกำกับดูแลโรงงาน ในเขตประกอบการอุตสาหกรรมเหมือนเช่นโรงงานที่อยู่นอกเขตประกอบการอุตสาหกรรม แต่ในกรณีของผู้ดำเนินการ เขตประกอบการอุตสาหกรรมบริหารเขตประกอบการอุตสาหกรรมโดยไม่เป็นไปตามที่ยื่นขอจัดตั้งเขตประกอบการ อุตสาหกรรมนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่จะไม่สามารถสั่งการใด ๆ กับผู้ดำเนินการเขตประกอบการอุตสาหกรรมได้เนื่องจาก ผู้ดำเนินการเขตดังกล่าวมิใช่ผู้ประกอบการโรงงานที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยโรงงาน รวมทั้งปัญหาใน การยกเลิกเขตประกอบการอุตสาหกรรมก็ได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยโรงงานเช่นกัน ทำให้เกิดอุปสรรคในการกำกับ ดูแลเขตประกอบการอุตสาหกรรมทั้งระบบ

๓.๑.๕ กรณีผู้ตรวจสอบเอกชนตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ปัจจุบันการตรวจสอบ และกำกับดูแลโรงงานดำเนินการโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ และหากต้องมีการเก็บตัวอย่าง น้ำ อากาศ กากของเสีย หรืออื่น ๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์ก็จะใช้งบประมาณของภาครัฐ ซึ่งหากตรวจพบผู้ประกอบการโรงงานที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่จะสั่งการให้ผู้ประกอบการโรงงานปรับปรุงแก้ไข และเข้าตรวจสอบอีกครั้งภายหลังสิ้นสุดระยะเวลา ตามที่ระบุในคำสั่ง โดยตลอดกระบวนการตรวจสอบทั้งหมดนี้ผู้ประกอบการไม่ต้องเสียค่าดำเนินการการตรวจสอบเพื่อ พิสูจน์หรือแสดงว่าได้ดำเนินการถูกต้องแล้วแต่อย่างใด ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณของรัฐในส่วนที่เอกชนควรจะต้องเป็น ผู้รับผิดชอบเอง

๓.๒ ต่างประเทศแก้ปัญหานี้อย่างไร(ถ้ามี) และการดำเนินการดังกล่าวเหมาะสมกับสังคมไทยหรือไม่ อย่างไร

๓.๒.๑ กรณีบทกำหนดโทษสำหรับการกระทำความผิดเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศญี่ปุ่น ประเทศ สหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย นอกจากจะกำหนดโทษปรับแล้วยังมีการกำหนดโทษจำคุกด้วย โดยจะมีการ กำหนดโทษและอัตราโทษที่จะใช้แก่นิติบุคคลและบุคคลธรรมดาแตกต่างกัน โดยโทษที่จะใช้แก่นิติบุคคลธรรมดานั้น ประกอบไปด้วย โทษจำคุกและโทษปรับ ส่วนนิติบุคคลจะใช้โทษปรับเพียงอย่างเดียว แต่โทษปรับสำหรับนิติบุคคลนั้น จะมีอัตราสูงกว่าบุคคลธรรมดาตามาก เช่น ตามกฎหมายว่าด้วยอากาศสะอาด (The Clean Air Act หรือ CAA) ของ ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการกำหนดโทษในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลธรรมดาจะต้องถูกปรับสูงถึง ๑๐๐,๐๐๐

เหรียญสหรัฐ และจำคุก ๑ ปี ส่วนกรณีนิติบุคคลอาจถูกปรับถึง ๕๐๐,๐๐๐ เหรียญสหรัฐ และอาจถูกปรับเพิ่มเป็นสองเท่าหากเป็นการกระทำความผิดซ้ำ หรือในประเทศออสเตรเลียก็ใช้อัตราโทษปรับอย่างสูงแก่นิติบุคคลเช่นกัน ตัวอย่างในรัฐ New South Wales ที่กำหนดให้กรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิดจะต้องถูกลงโทษปรับเป็นเงินสูงถึง ๑,๐๐๐,๐๐๐ เหรียญออสเตรเลีย ส่วนบุคคลธรรมดาอาจถูกจำคุก ๗ ปี และโทษปรับ ๒๕๐,๐๐๐ เหรียญออสเตรเลีย สำหรับข้อหาที่มีความผิดร้ายแรง ซึ่งจะเห็นได้ว่า อัตราโทษจำคุกนั้นมีความจำเป็นในการป้องกันมิให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานกระทำความผิด

๓.๒.๒ หลักการในต่างประเทศเกี่ยวสิ่งแวดล่อม คือ “ผู้ใดก่อผู้หนึ่งจะต้องเป็นผู้จ่าย”

๓.๒.๓ หลักการในต่างประเทศเกี่ยวสิ่งแวดล่อม คือ “ความรับผิดชอบเด็ดขาดในความเสียหายที่ตนเองก่อ”

๔. การรับฟังความคิดเห็น

ได้รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องแล้ว

ได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบแล้ว

๕. ความสัมพันธ์หรือความใกล้เคียงกับกฎหมายอื่น

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๒ บัญญัติให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนสิ่งแวดล้อม” ในกระทรวงการคลัง

๖. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๖.๑ กฎหมายนี้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือก่อให้เกิดหน้าที่หรือภาระอะไรแก่ใครบ้าง

(๑) กรณีการทบทวนบทกำหนดโทษตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยเพิ่มอัตราโทษปรับและโทษจำคุกกรณีการกระทำความผิดต่อสิ่งแวดล้อม กรณีนี้มีผลกระทบต่อประชาชนในลักษณะที่เป็น การจำกัดเสรีภาพ หรือก่อให้เกิดหน้าที่หรือภาระแก่ทรัพย์สิน

(๒) กรณีการจัดตั้งกองทุนในกระทรวงอุตสาหกรรมและการกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ หรือจำพวกที่ ๓ มีหน้าที่วางหลักประกันต่อกองทุนอาจเป็นการสร้างภาระหรือหน้าที่ให้กับผู้ประกอบกิจการ อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ หรือจำพวกที่ ๓ วางหลักประกันต่อกองทุนดังกล่าวจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงโรงงาน และทำให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานประกอบการอย่างระมัดระวัง อีกทั้งช่วยให้รัฐมีแหล่งเงินในการป้องกัน ระวัง และบรรเทาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน ได้อย่างทันท่วงที โดยไม่ต้องรอเงินงบประมาณ ซึ่งกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ ประกอบกับ มาตรา ๓๗ บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อีกทั้งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้มิได้เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ฉบับนี้จึงมิได้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่อย่างใด

(๓) กรณีการปรับปรุงแก้ไขมาตรา ๓๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยกำหนดให้โรงงานที่ถูกคำสั่งปิดที่มีสภาพที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย หรือความเดือดร้อนแก่บุคคล ทรัพย์สินที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน หรือแก่อสิ่งแวดล้อม ให้ถือว่าโรงงานที่ถูกคำสั่งปิดโรงงานนั้นมีฐานะเสมือนเป็นผู้ประกอบกิจการโรงงานจนกว่า จะดำเนินการแก้ไขปรับปรุงโรงงานตามคำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ กรณีนี้เมื่อโรงงานที่ถูกคำสั่งปิดนั้น เดิมเป็นผู้ได้รับ อนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานอยู่แล้ว ดังนั้น การที่โรงงานยังคง สภาพที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย หรือความเดือดร้อนแก่บุคคล ทรัพย์สินที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน หรือ แก่อสิ่งแวดล้อมโรงงานนั้น ๆ จึงยังคงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานอยู่จนกว่าจะปรับปรุงแก้ไขโรงงาน เสร็จสิ้น ดังนั้น การปรับปรุงแก้ไขมาตรา ๓๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงมีผลกระทบต่อ

ทรัพย์สินของผู้ประกอบกิจการโรงงานแต่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชนในลักษณะที่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือก่อให้เกิดหน้าที่หรือภาระ แต่อย่างใด

(๔) กรณีแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยกำหนดให้การดำเนินการ เขตประกอบการอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อมให้ผู้อนุญาตมีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินการเขตประกอบการอุตสาหกรรมปรับปรุงแก้ไขหรือให้ปฏิบัติให้ถูกต้อง และหากผู้ดำเนินการเขตประกอบการอุตสาหกรรมไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ให้รัฐมนตรีมีอำนาจเพิกถอนประกาศเขตประกอบการอุตสาหกรรมได้นั้น กรณีนี้แม้มีผลกระทบต่อผู้ประกอบกิจการเขตประกอบการอุตสาหกรรมในลักษณะที่ก่อให้เกิดหน้าที่หรือภาระก็ตาม แต่กรณีนี้ก็เพื่อให้สามารถควบคุมและกำกับดูแลเขตประกอบการอุตสาหกรรมได้ หากการดำเนินการเขตประกอบการอุตสาหกรรมจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่า และกรณีนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ ประกอบกับมาตรา ๓๗ บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อีกทั้งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ มิได้เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

(๕) กรณีแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยกำหนดให้ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการไม่จัดส่งรายงานภายใน กำหนดเวลาหรือรายงานเท็จหรือรายงานไม่ถูกต้อง ผู้ประกอบกิจการโรงงานจะต้องเสนอรายงานหรือรายงานใหม่ ที่ต้องได้รับการรับรองจากผู้ตรวจสอบเอกชน และกรณีได้มีการออกคำสั่งตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง หรือมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง และผู้ออกคำสั่งเห็นเป็นการสมควรจะกำหนดให้ผู้รับคำสั่งดำเนินการให้ผู้ตรวจสอบเอกชนตรวจสอบโรงงาน หรือเครื่องจักรหรือดำเนินการอื่น ๆ รวมทั้งจัดทำรายงานผลการตรวจสอบหรือดำเนินการโดยผู้รับคำสั่งเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย เพื่อพิสูจน์หรือแสดงว่าผู้รับคำสั่งได้ดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าวข้างต้นครบถ้วนและถูกต้องแล้วก็ได้ กรณีนี้แม้ร่างกฎหมายนี้จะมีผลกระทบต่อผู้ประกอบกิจการโรงงานในลักษณะที่ก่อให้เกิดหน้าที่หรือภาระ แต่ทั้งนี้หลักการดังกล่าวก็เพื่อให้ผู้ประกอบกิจการตระหนักในหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน และเป็นไปตามหลักการความรับผิดชอบในความเสียหายในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่กำหนดให้บุคคลใดเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย บุคคลนั้นควรจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ และกรณีนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ ประกอบกับ มาตรา ๓๗ บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อีกทั้งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ มิได้เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

๖.๒ มีมาตรการป้องกัน แก้ไข คุ้มครอง หรือเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบตาม ๖.๑ อย่างไร

ร่างกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้บังคับใช้เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ดังนั้น ในระหว่างที่กฎหมายยังไม่มีผลบังคับใช้ กระทรวงอุตสาหกรรมจะได้จัดทำมีการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้ผู้ประกอบกิจการโรงงาน ผู้ดำเนินการเขตประกอบการอุตสาหกรรม และผู้ตรวจสอบเอกชนทราบถึงสิทธิและหน้าที่ในการปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

๖.๓ กฎหมายนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศ สังคม หรือประชาชนอย่างไร

การปรับปรุงแก้ไขบทกำหนดโทษกรณีการกระทำความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย การจัดตั้งกองทุนในกระทรวงอุตสาหกรรมและกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ หรือจำพวกที่ ๓ วางหลักประกันต่อกองทุนดังกล่าวจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงโรงงาน และทำให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานตระหนักถึงหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานอย่างเคร่งครัด ส่งผลให้การกระทำความผิดเกิดขึ้นน้อยลง ประชาชนได้รับความเสียหายเดือดร้อนลดลง ประชาชนเชื่อมั่นในภาคอุตสาหกรรม สำหรับการปรับปรุง

การกำกับดูแลเขตประกอบการอุตสาหกรรมและการกำหนดให้สามารถสั่งการหลังโรงงานถูกสั่งปิดโรงงานได้ป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะทำให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ

๗. ความพร้อมและต้นทุนของรัฐในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

๗.๑ หน่วยงานผู้รับผิดชอบ

กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม

๗.๒ มีแนวทางและระยะเวลาเตรียมการในการปฏิบัติหรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร และมี การนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกหรือลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการหรือไม่

การเตรียมความพร้อมในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย ในด้านบุคลากรกระทรวง อุตสาหกรรมได้จัดอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยจะเป็นการอบรมที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมและผ่านระบบ ประชุมทางไกล

๗.๓ มีแนวทางและระยะเวลาในการสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการ ปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

๗.๓.๑ กระทรวงอุตสาหกรรม โดยกรมโรงงานอุตสาหกรรม ได้จัดสัมมนารับฟังความคิดเห็นต่อ “ประเด็นแก้ไขร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.” ณ ห้องประชุมกรมโรงงานอุตสาหกรรม จำนวน ๒ วัน ได้แก่ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๗ โดยผู้เข้าร่วมสัมมนาได้แก่ เจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรม เจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม และวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๗ จัดสัมมนาให้แก่หน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง เช่น สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กรมควบคุมมลพิษ กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรม ออเนมัย สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กรมธุรกิจพลังงาน เป็นต้น

๗.๓.๒ กระทรวงอุตสาหกรรม โดยกรมโรงงานอุตสาหกรรม ได้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่าง พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ฉบับนี้ผ่านระบบกลางทางกฎหมาย และเว็บไซต์กรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน โดยเริ่มลงรับฟังความคิดเห็นตั้งแต่วันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๖๗ ถึงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๗

๗.๓.๓ ร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. นี้ให้บังคับใช้เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับ แต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ดังนั้น ก่อนที่พระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ กระทรวง อุตสาหกรรม โดยกรมโรงงานอุตสาหกรรมจะได้จัดสัมมนาเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนและหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามและการบังคับการตามกฎหมายอีกครั้ง

๗.๔ ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะต้องใช้ในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายในระยะ ๓ ปีแรก

กรณีการจัดตั้งกองทุนในกระทรวงอุตสาหกรรม โดยส่วนหนึ่งกำหนดให้เงินค่าปรับในคดีอาญาหรือเงิน ค่าปรับทางวินัยที่ได้รับจากการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญา และเงินค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วย โรงงาน ตามอัตราส่วนที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังเป็นเงินในกองทุน ซึ่งปัจจุบันกระทรวงอุตสาหกรรม มีการดำเนินคดีโรงงานและมีค่าปรับจากผู้กระทำความผิดโดยประมาณปีละ ๑๐๐ ล้านบาท และเงินค่าธรรมเนียมที่ กระทรวงอุตสาหกรรมจัดเก็บจากค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ขยายโรงงาน และค่าธรรมเนียมรายปี โดยประมาณปีละ ๓๐๐ ล้านบาท ซึ่งเงินทั้งสองส่วนนี้เมื่อกำหนดให้อยู่ในกองทุนที่จะจัดตั้งขึ้นในกระทรวง อุตสาหกรรมแล้วก็จะไม่ถูกส่งเป็นรายได้แผ่นดิน และเป็นต้นทุนของรัฐที่จะดำเนินการจัดตั้งกองทุนดังกล่าว

๘. ผลกระทบโดยรวมที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๘.๑ ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยโรงงานในครั้งนี้นี้ ส่วนใหญ่เป็นการกำหนดเพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไข ปัญหาสิ่งแวดล้อมและเหตุเดือดร้อนรำคาญสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย จึงไม่มีผลกระทบใด ๆ ต่อเศรษฐกิจ

๘.๒ ผลกระทบต่อสังคม

การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยโรงงานในครั้งนี้นี้ ส่วนใหญ่เป็นการกำหนดเพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไข ปัญหาสิ่งแวดล้อมและเหตุเดือดร้อนรำคาญสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย จึงไม่มีผลกระทบใด ๆ ต่อสังคมแต่กลับ เป็นการสร้างความเชื่อมั่นแก่สังคมในการที่จะให้มีการประกอบกิจการโรงงาน

๘.๓ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ

การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยโรงงานในครั้งนี้นี้ ส่วนใหญ่เป็นการกำหนดเพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไข ปัญหาสิ่งแวดล้อมและเหตุเดือดร้อนรำคาญสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย จึงเป็นผลดีแก่สิ่งแวดล้อมและประชาชน

๘.๔ ผลกระทบอื่นที่สำคัญ

- ไม่มี -

ส่วนที่ ๒

เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การกำหนดโทษอาญา และการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจ

๙. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต

- ไม่มี -

๑๐. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบคณะกรรมการ

- ไม่มี -

๑๑. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดโทษอาญา

กรณีปัญหาการลักลอบทิ้งกากอุตสาหกรรมและการลักลอบปล่อยมลพิษที่เกิดจากผู้ประกอบการโรงงานที่ไม่มีความเกรงกลัวต่ออัตราโทษในปัจจุบัน เนื่องจากการกระทำความผิดดังกล่าวมีเพียงโทษปรับและอัตราค่าปรับก็ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายที่ผู้นั้นจะต้องดำเนินการบำบัดกำจัด ซึ่งการลักลอบทิ้งกากอุตสาหกรรมและการลักลอบปล่อยมลพิษเหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อบุคคล ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อมโดยตรง โดยเฉพาะกรณีการลักลอบทิ้งกากอุตสาหกรรมที่อาจทำให้เกิดการปนเปื้อนในดินและในน้ำใต้ดิน กรณีนี้เป็นการกระทำที่กระทบต่อส่วนรวมส่งผลร้ายต่อประชาชนในวงกว้าง และสิ่งแวดล้อม อันส่งผลต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย ซึ่งการกระทำมีความร้ายแรงเทียบได้กับความผิดอาญา และเป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้ จึงเป็นกรณีที่ไม่มีความมาตรการอื่นเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายอย่างได้ผลหรือมีประสิทธิภาพเพียงพอ และการลงโทษอย่างอื่นที่ไม่ใช่โทษอาญาไม่ทำให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัว เพราะได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจคุ้มค่ากว่าโทษที่ได้รับ กรณีนี้จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้เป็นความผิดและมีโทษอาญา

๑๒. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือ
ดำเนินกิจการทางปกครอง

- ไม่มี -

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อมูลที่ปรากฏในรายงานนี้เป็นข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบและวิเคราะห์ อย่างถี่ถ้วนแล้ว.



ลงชื่อ

(นายพริต กल्पกรอง)

อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม

วัน/เดือน/ปี ที่จัดทำ ๑๖ ม.ค. ๒๕๖๘

หน่วยงานผู้รับผิดชอบ กองกฎหมาย กรมโรงงานอุตสาหกรรม

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ นางปิยธิดา ศุภรัตน์ชาติพันธุ์ นิติกรชำนาญการพิเศษ กองกฎหมาย

โทรศัพท์ ๐ ๒๔๓๐ ๖๓๐๔ ต่อ ๑๓๐๕

โทรสาร ๐ ๒๔๓๐ ๖๓๐๔ ต่อ ๑๓๙๙