

หมวด 2
กฎหมายฉบับปัจจุบันที่ใช้ในการควบคุมดูแล
และกำกับดูแลการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม

กฎหมายฉบับปัจจุบันที่ใช้ในการควบคุมดูแลและกำกับดูแลการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม คือ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยกำหนดไว้เฉพาะหลักเกณฑ์ใหญ่ๆ ส่วนข้อกำหนดรายละเอียดในการควบคุมดูแลและกำกับดูแลนั้น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 บัญญัติมอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมออกกฎหมายลำดับรอง (subordinate legislation) ในรูปกฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวง แล้วแต่กรณีอีกชั้นหนึ่ง

เพื่อความสะดวกในการศึกษา จะอธิบายโดยกำหนดหัวข้อดังนี้

1. เจตนารมณ์ในการตรากฎหมายว่าด้วยโรงงาน
2. หลักการและบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
3. โรงงานที่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
4. การควบคุมดูแลการประกอบกิจการโรงงาน
5. การกำกับดูแลการประกอบกิจการโรงงาน
6. บทกำหนดโทษและหลักเกณฑ์บางประการเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาตามพระ

ราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

ซึ่งจะได้อธิบายเป็นลำดับไป

ส่วนเรื่องการควบคุมสิ่งเป็นพิษที่เกิดจากการประกอบอุตสาหกรรม จะแยกอธิบายต่างหากเป็นส่วนที่ 3 ของคำบรรยายนี้

บทที่ 1

เจตนารมณ์ในการตรากฎหมายว่าด้วยโรงงาน

ดังที่ได้อธิบายแล้วว่า อุตสาหกรรมมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศ เพราะอุตสาหกรรมส่งเสริมให้มีการนำทรัพยากรภายในประเทศมาใช้ให้เป็นประโยชน์ ช่วยให้ประชาชนมีงานทำและมีความเป็นอยู่ดีขึ้น ทำให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญก้าวหน้าและมีเสถียรภาพ ตลอดจนมีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศด้วย

โรงงานอุตสาหกรรมจึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อประเทศ แต่ถ้าปล่อยให้มีการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมและประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมโดยปราศจากมาตรการควบคุมดูแลแล้ว แทนที่โรงงานอุตสาหกรรมจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศ โรงงานอุตสาหกรรมที่ถูกตั้งขึ้นและประกอบกิจการโดยปราศจากมาตรการควบคุมดูแลนั้นอาจกลับกลายเป็นโทษต่อประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจของประเทศ ด้านความปลอดภัยและอนามัยของคนงานในโรงงานอุตสาหกรรม และบุคคลภายนอก ตลอดจนด้านมลพิษ (pollution) ที่เกิดแก่สภาวะแวดล้อม

รัฐจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายว่าด้วยโรงงานขึ้นใช้บังคับ ซึ่งจากการพิจารณาคำปรารภและเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติโรงงานฉบับต่าง ๆ ปรากฏดังนี้

1. เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ รักษาความปลอดภัย ความผาสุกและอนามัย

คำปรารภในพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2482 มีความว่า

“โดยที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่า สมควรควบคุมโรงงานเพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ รักษาความปลอดภัย ความผาสุกและอนามัย”

2. เพื่อให้มีการควบคุมและคุ้มครองการประกอบอุตสาหกรรม

เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 มีดังนี้

“เพื่อให้มีการควบคุมและรวบรวมรายงานการผลิต ตลอดจนการสถิติต่างๆ ของโรงงานอุตสาหกรรมได้ทั่วราชอาณาจักร และให้ความคุ้มครองแก่อุตสาหกรรมบางประเภท กับเพิ่มโทษความผิดด้วยการปรับให้มากขึ้น และลดโทษการจำคุกให้มีแต่น้อย”

3. เพื่อให้มาตรการควบคุมและคุ้มครองการประกอบอุตสาหกรรมเหมาะสมและสอดคล้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ

เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 มีดังนี้

“เนื่องจากพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2482 และพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 ได้ประกาศใช้มาเป็นเวลานานแล้ว สภาพการณ์ในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปมาก ฉะนั้นเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศในปัจจุบัน จึงสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยโรงงานเสียใหม่”

4. เพื่อป้องกันและขจัดมลพิษ (pollution) ที่เกิดแก่สภาวะแวดล้อม

เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518 มีดังนี้

“เนื่องจาก.....บทบัญญัติในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 บางมาตรา ที่ใช้อยู่ยังไม่รัดกุมและเหมาะสมกับสภาวะการณ์ในปัจจุบัน และเพื่อเป็นการป้องกันขจัดมิให้เกิด ปัญหาสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมและพิษภัยอันจะมีผลกระทบต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ ของประชาชน ตลอดจนเป็นการทำลายทรัพยากรของชาติ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวเสียใหม่ และเพิ่มกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้น”

5. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของมาตรการควบคุมในพระราชบัญญัติโรงงาน

เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 มีดังนี้

“โดยที่การฝ่าฝืนตั้งโรงงาน ประกอบกิจการโรงงานและขยายโรงงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตมีอยู่เป็นจำนวนมาก และโรงงานบางประเภทที่มีการฝ่าฝืนนั้นเป็นโรงงานที่ทางราชการ ไม่อนุญาตให้ตั้งหรือขยายเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศและเพื่อประโยชน์ในการจัด ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยผังเมือง สมควรเพิ่มอัตราโทษแก่การกระทำความผิดเกี่ยวกับ โรงงานบางประเภทดังกล่าว และจากที่เป็นมา การดำเนินการทางกฎหมายแก่โรงงานที่ตั้ง ขยาย หรือดำเนินกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาตนี้ ปรากฏว่าการกำหนดโทษอาญาไว้ นั้น ไม่ได้ผลใน ทางการปราบผู้มีเจตนาฝ่าฝืนได้เท่าที่ควร สมควรให้ศาลสามารถมีคำสั่งให้มีการหยุดติดตั้ง เครื่องจักร รื้อถอนเครื่องจักร หยุดประกอบกิจการโรงงาน หยุดขยายโรงงานหรือรื้อถอนโรงงาน ในส่วนที่ขยายได้ตามควรแก่กรณี ซึ่งคำสั่งของศาลในเรื่องนี้นอกจากจะเป็นมาตรการทางแพ่งที่ จะสั่งควบคุมคู่กับการลงโทษอาญาเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว ยังเปิดโอกาสให้ศาลอาจมี คำสั่งเช่นนี้เป็นการชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา เพื่อระงับการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนนั้นต่อไป หรือป้องกันความเสียหายที่จะเกิดแก่สังคมหรือประชาชนในทางเศรษฐกิจและทางสิ่งแวดล้อม ได้อีกด้วย นอกจากนี้ การกำหนดให้แต่กรรมการและผู้จัดการต้องรับผิดชอบในการกระทำผิดของ นิติบุคคลต่างๆ นั้นยังแคบไป สมควรขยายให้บุคคลซึ่งมีส่วนรับผิดชอบในการกระทำผิดนั้นมีความรับผิดชอบ เพื่อความรัดกุมในการบังคับการตามกฎหมายและให้สอดคล้องกับกฎหมายอื่น ๆ อันเกี่ยวกับผู้ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของนิติบุคคล จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น”

6. เพื่อปรับปรุงระบบการควบคุมดูแลโรงงานให้สอดคล้องกับสภาพการประกอบ
กิจการของโรงงานแต่ละลักษณะ

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีดังนี้

“โดยที่พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 มีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบันและไม่เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมการประกอบกิจการโรงงานเนื่องจากกำหนดให้โรงงานทุกลักษณะต้องขออนุญาตเช่นเดียวกัน ทั้งๆ ที่ตามสภาพที่เป็นจริงโรงงานต่างๆ มีลักษณะที่แตกต่างกัน โรงงานบางประเภทไม่จำเป็นจะต้องควบคุมดูแลการตั้งโรงงานเพียงแต่ดูแลการดำเนินงานเท่านั้น คงมีแต่โรงงานประเภทที่อาจเกิดอันตรายจากการประกอบกิจการได้เท่านั้นที่ควรควบคุมการจัดตั้งอย่างเคร่งครัด จึงสมควรปรับปรุงระบบการควบคุมดูแลให้สอดคล้องกับสภาพการประกอบกิจการด้วยการให้โรงงานบางลักษณะอาจประกอบได้ภายใต้ระบบการกำกับตามปกติ และโรงงานบางลักษณะจะต้องแจ้งให้ทราบก่อนจึงจะเริ่มประกอบกิจการได้ โดยคงมีแต่โรงงานบางลักษณะที่จำเป็นเท่านั้นที่จะยังคงใช้ระบบการอนุญาต และสมควรปรับปรุงวิธีการอนุญาตให้เหมาะสมยิ่งขึ้นด้วย นอกจากนี้ ได้กำหนดให้มีการประสานงานกันระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตตามกฎหมายให้พิจารณาลดการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกันเพื่อความสะดวกแก่ผู้ประกอบการ และสมควรปรับปรุงการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานให้เป็นไปโดยได้ผลยิ่งขึ้นด้วยการให้มีการออกกฎเพื่อกำหนดขอบเขตการประกอบกิจการโรงงานให้ชัดเจนและกำหนดขั้นตอนในการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งเพื่อบังคับให้โรงงานปฏิบัติตามกฎหมาย พร้อมกับปรับปรุงอัตราโทษและกำหนดให้มีการร่วมรับผิดชอบสำหรับผู้ทำงานในโรงงานนอกเหนือจากเจ้าของโรงงานเพื่อให้การควบคุมโรงงานเป็นไปอย่างได้ผลยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

คำปรารภและเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติโรงงานฉบับต่างๆ ดังกล่าวนี ชี้ให้เห็นว่าเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายว่าด้วยโรงงาน กล่าวโดยสรุปมีดังนี้

1. เพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญก้าวหน้าและมีเสถียรภาพ
2. เพื่อรักษาความปลอดภัยในการทำงานและอนามัยของคนงานในโรงงานอุตสาหกรรมและบุคคลภายนอก
3. เพื่อป้องกันและขจัดมลพิษ (pollution) ที่เกิดแก่สภาวะแวดล้อม
4. เพื่อปรับปรุงระบบการควบคุมดูแลโรงงานให้สอดคล้องกับสภาพการประกอบกิจการของโรงงานแต่ละลักษณะ

บทที่ 2

หลักการและบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

ก. หลักการของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

จากบันทึกหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จะเห็นว่าพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีหลักการดังนี้

1. ปรับปรุงระบบการควบคุมดูแลโรงงานให้สอดคล้องกับการประกอบกิจการโรงงานแต่ละลักษณะ โดยจัดระบบการควบคุมดูแลโรงงานให้เหมาะสมกับโรงงานแต่ละลักษณะ กล่าวคือ

- (1) ระบบการกำกับตามปกติ
- (2) ระบบการแจ้งให้ทราบก่อนเริ่มประกอบกิจการโรงงาน
- (3) ระบบการอนุญาต

2. ปรับปรุงวิธีการอนุญาตให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

3. กำหนดให้มีการประสานงานกันระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต รวมทั้งให้พิจารณาลดการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกัน

4. ปรับปรุงการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานเพื่อให้ได้ผลดียิ่งขึ้น โดย

- (1) ให้มีการออกกฎเพื่อกำหนดขอบเขตประกอบกิจการโรงงานให้ชัดเจน
- (2) กำหนดขั้นตอนการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งเพื่อบังคับให้โรงงานปฏิบัติตามกฎหมาย

(3) ปรับปรุงอัตราโทษสำหรับความผิดฐานต่างๆ ตามพระราชบัญญัติโรงงาน

และ

(4) กำหนดให้ผู้ที่ฝ่าฝืนทำงานในโรงงานเมื่อมีคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงานหรือคำสั่งปิดโรงงานแล้วร่วมรับผิดทางอาญากับผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน

ข. บทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2535 เป็นต้นไป และให้ยกเลิกกฎหมายเก่าที่ใช้ในการควบคุมการตั้งและการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งได้แก่

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512

พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518 และ

พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522

ในระหว่างการใช้บังคับกฎหมายเก่า ย่อมมีการดำเนินการต่าง ๆ ตามกฎหมายเก่า เช่น การยื่นคำขออนุญาต การอนุญาต การออกใบอนุญาต การออกกฎกระทรวงและประกาศกระทรวง ฯลฯ เมื่อมีการยกเลิกกฎหมายเก่า หากจะให้การดำเนินการต่าง ๆ ตามกฎหมายเก่าสิ้นสภาพไปทันทีทั้งหมดพร้อมกับกฎหมายเก่า อาจเกิดผลกระทบกระเทือนเสียหายแก่กิจการโรงงานต่าง ๆ ทั่วประเทศได้

เพื่อป้องกันมิให้กิจการโรงงานต่าง ๆ ทั่วประเทศตลอดจนกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้ในการควบคุมการตั้งและการประกอบกิจการโรงงานหยุดชะงักหรือขาดตอนไป พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จึงบัญญัติบทเฉพาะกาลไว้ในมาตรา 66 ถึงมาตรา 68 ดังต่อไปนี้

1. คำขออนุญาตและการอนุญาตตามกฎหมายเก่า

พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 66 บัญญัติว่า

“มาตรา 66 คำขออนุญาตใด ๆ ที่ได้ยื่นไว้ และการอนุญาตใด ๆ ที่ได้ให้ไว้และยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของผู้อนุญาต หรือการปฏิบัติของผู้อนุญาตตามที่ได้รับอนุญาตแล้วแต่กรณี ให้ถือว่าเป็นคำขออนุญาตหรือการอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม ในกรณีที่คำขออนุญาตหรือการอนุญาตดังกล่าวมีข้อแตกต่างไปจากคำขออนุญาต หรือการอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้มีอำนาจอนุญาตมีอำนาจสั่งแก้ไขเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น เพื่อให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้”

แยกสาระสำคัญได้ดังนี้

1.1 คำขออนุญาตใด ๆ ที่ได้ยื่นไว้ตามกฎหมายเก่าและยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของผู้อนุญาต ให้ถือว่าเป็นคำขออนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยอนุโลม

1.2 การอนุญาตใด ๆ ที่ได้ให้ไว้ตามกฎหมายเก่าและยังอยู่ในระหว่างการปฏิบัติของผู้ขออนุญาตตามที่ได้รับอนุญาต ให้ถือว่าเป็นการอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยอนุโลม

1.3 ในกรณีที่คำขออนุญาตหรือการอนุญาตดังกล่าวมีข้อแตกต่างไปจากคำขออนุญาตหรือการอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้มีอำนาจอนุญาตมีคำสั่งให้แก้ไขเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น เพื่อให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

2. ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานและใบอนุญาตตั้งโรงงาน

พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 67 บัญญัติว่า

“มาตรา 67 ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่ออกให้แก่บุคคลใดๆ ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คงใช้ได้ต่อไปจนสิ้นอายุที่กำหนดไว้

ให้ถือว่าใบอนุญาตตั้งโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ผู้ได้รับใบอนุญาตตั้งโรงงานดังกล่าวมีหน้าที่ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัตินี้”

3. กฎกระทรวงและประกาศกระทรวงที่ออกตามกฎหมายเก่า

พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 68 บัญญัติว่า

“มาตรา 68 บรรดากฎกระทรวงและประกาศที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ให้คงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้”

เช่น ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2513) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 เรื่อง หน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2514) ออกตามความใน พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 เรื่อง หน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2525) ออกตามความใน พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 เรื่อง หน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน

4. โรงงานที่ผู้ประกอบการโรงงานได้รับใบอนุญาตอยู่แล้วตามกฎหมายเก่า หากภายหลังปรากฏว่าใช้เครื่องจักรขนาดต่ำกว่าห้าแรงม้าหรือใช้คนงานน้อยกว่าเจ็ดคน

พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 17 บัญญัติว่า

“โรงงานใดที่ผู้ประกอบการได้รับใบอนุญาตอยู่แล้ว หากภายหลังปรากฏว่าใช้ขนาดของเครื่องจักรต่ำกว่าห้าแรงม้าหรือจำนวนคนงานต่ำกว่าเจ็ดคน ให้ถือว่าโรงงานนั้นยังเป็นโรงงานตามพระราชบัญญัตินั้นจนกว่าจะได้แจ้งเลิกประกอบกิจการโรงงานหรือใบอนุญาตสิ้นอายุ”

เนื่องจากกฎหมายเก่า คือ พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ. 2512 มาตรา 5 บัญญัติไว้ว่า “โรงงาน” หมายความว่า อาคารสถานที่หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่สองแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่สองแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไป.....

แต่กฎหมายฉบับปัจจุบัน คือ พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 5 บัญญัติว่า “โรงงาน” หมายความว่า อาคารสถานที่หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไป.....

ดังนั้น จึงอาจมีโรงงานบางแห่งที่ผู้ประกอบการได้รับอนุญาตอยู่แล้วตามกฎหมายเก่า โดยใช้เครื่องจักรที่มีกำลังรวมถึงสองแรงม้าแต่ไม่ถึงห้าแรงม้า หรือเดิมใช้คนงาน

จำนวนถึงเจ็ดคน แต่ต่อมากายหลังใช้คนงานน้อยกว่าเจ็ดคน ซึ่งหากพิจารณาตาม พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 5 ย่อมไม่ใช่โรงงานตาม พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ. 2535

พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 17 จึงบัญญัติเสมือนบทเฉพาะกาลไว้ว่าให้ถือว่า โรงงานนั้นยังเป็นโรงงานตาม พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ. 2535 จนกว่าผู้ประกอบการโรงงานแจ้ง เลิกประกอบกิจการโรงงานหรือใบอนุญาตสิ้นอายุ

บทที่ 3

โรงงานที่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

หลักทั่วไป

โรงงานที่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 คือ โรงงานตามคำนิยามในมาตรา 5 ซึ่งบัญญัติว่า

“โรงงาน หมายความว่า อาคาร สถานที่หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษาหรือทำลายสิ่งใด ๆ ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง”

แยกองค์ประกอบได้ดังนี้

(1) อาคารหรือสถานที่หรือยานพาหนะ

อาคาร หมายถึงโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างขึ้นเพื่อใช้สำหรับประกอบกิจการโรงงาน อาจปลูกสร้างด้วยไม้ เหล็ก คอนกรีตหรือวัสดุอื่นใดก็ได้

สถานที่ หมายถึงบริเวณที่กำหนดขอบเขตได้แน่นอน จะมีรั้วหรือไม่ก็ตาม อาจเป็นที่ตั้งอาคารโรงงานหรืออาจเป็นบริเวณที่ว่างโล่ง ไม่มีอาคาร มีเฉพาะเครื่องจักรก็ได้ เช่น สถานที่ซึ่งเป็นที่ตั้งถึงผสมคอนกรีตสำหรับก่อสร้าง เตาเผาอิฐ เป็นต้น

ยานพาหนะ โรงงานตามคำนิยามในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 5 มิได้จำกัดเฉพาะอาคารหรือสถานที่เท่านั้น โรงงานอาจเป็นยานพาหนะก็ได้ ถ้าหากยานพาหนะใดมีลักษณะต้องตามองค์ประกอบข้อ (2) (3) และ (4) ด้วย ก็ถือว่ายานพาหนะนั้นเป็นโรงงานตามคำนิยามในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 5 เช่น เรืออุตสาหกรรม¹ เป็นต้น

(2) ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม

อาคารหรือสถานที่หรือยานพาหนะที่เป็นโรงงานตามคำนิยามในพระราชบัญญัติโรงงาน

¹ คุบัญญัติท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ลำดับที่ 3 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ฉบับกฤษฎีกา) พุทธศักราช 2535 เล่ม 1 ตอนที่ 108 (16 ตุลาคม 2535) หน้า 1-2.

พ.ศ. 2535 มาตรา 5 ไม่จำกัดเฉพาะที่มีการติดตั้งเครื่องจักรเพื่อทำการผลิตเท่านั้น ถ้าอาคารหรือสถานที่หรือยานพาหนะนั้น

(2.1) ติดตั้งเครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือ

(2.2) ใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม

ก็ต้องลักษณะของ “โรงงาน” ตามองค์ประกอบข้อนี้แล้ว

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 5 ได้กำหนดความหมายของคำว่า “คนงาน” และ “เครื่องจักร” ไว้โดยเฉพาะ กล่าวคือ

“คนงาน” หมายความว่า ผู้ซึ่งทำงานในโรงงาน ทั้งนี้ ไม่รวมถึงผู้ซึ่งทำงานฝ่ายธุรการ

“เครื่องจักร” หมายความว่า สิ่งที่ประกอบด้วยชิ้นส่วนหลายชิ้นสำหรับใช้ก่อกำเนิดพลังงาน เปลี่ยนหรือแปลงสภาพพลังงาน หรือส่งพลังงาน ทั้งนี้ ด้วยกำลังน้ำ ไอน้ำ เชื้อเพลิง ลม ก๊าซ ไฟฟ้าหรือพลังงานอื่นอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกัน และหมายความรวมถึงเครื่องอุปกรณ์ ไฟลวด ปูลเล สายพาน เพลา เกียร์ ฯลฯ

ตัวอย่างเครื่องจักรชนิดต่างๆ เช่น เครื่องเลื่อย ตัด กลึง ไสหรือเซาะร่องโลหะหรือไม้ เครื่องสีข้าว เครื่องบดหรือป่นเมล็ดพืชหรือหัวพืช เครื่องสกัดน้ำมันพืช เครื่องทำน้ำแข็ง เครื่องทำความเย็น เครื่องทำความร้อน เตาด่างต่างๆ เครื่องกลั่นหรือกรองน้ำ เครื่องทำนมข้น นมผง หรือไข่ผง เครื่องกลั่นสุรา เครื่องหีบอ้อย เครื่องรีดยาง เครื่องปั่นด้าย เครื่องผลิตเส้นใยต่างๆ เครื่องถักหรือทอผ้า เครื่องชุบโลหะหรือพลาสติก เครื่องกลั่นน้ำมัน เครื่องผลิตกระแสไฟฟ้า ฯลฯ

ตัวอย่าง

คดีที่ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้เกี่ยวกับเรื่องนี้ เช่น คดีตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2931/2517 ซึ่งเป็นคดีที่ฟ้องตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานฉบับเก่า คือ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512

คดีนี้ศาลอุทธรณ์ฟังข้อเท็จจริงว่าจำเลยตั้งโรงงานผลิตปูนขาวโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยใช้เตาเผาหินปูนเพื่อผลิตปูนขาว ขนาดของเตาให้ความร้อนเท่ากับเครื่องจักรขนาด 368 แรงม้า โดยใช้ฟืนเป็นเชื้อเพลิงและมีคนงาน 5 คน จำเลยฎีกาว่าโรงงานของจำเลยไม่ใช่เครื่องจักรและมีคนงานไม่เกิน 7 คน จึงไม่ใช่โรงงานที่ต้องขออนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512

คำวินิจฉัยของศาลฎีกาในคดีนี้แยกได้ 2 ประเด็น คือ

(1) โรงเตาเผาหินปูนที่ใช้ฟืนเป็นเชื้อเพลิงและมีคนงาน 5 คน เป็นโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 หรือไม่

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 มีคำจำกัดความคำว่าโรงงานไว้ให้หมายความถึงอาคาร สถานที่หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมี

กำลังรวมตั้งแต่สองแรงแม่เหล็กหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่สองแรงแม่ขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคน ขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม เพื่อใช้สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ หรือทำลายสิ่งใด ๆ ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎ กระทรวง และมีคำจำกัดความคำว่าเครื่องจักรไว้ด้วยว่า หมายถึงสิ่งที่ประกอบด้วยชิ้นส่วน หลายชิ้นสำหรับใช้ก่อกำเนิดพลังงาน เปลี่ยนหรือแปลงสภาพพลังงานหรือส่งพลังงาน ทั้งนี้ ด้วยกำลังน้ำ ไอน้ำ เชื้อเพลิง ลม ก๊าซ ไฟฟ้าหรือพลังงานอื่นอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกัน ฯลฯ ตามคำจำกัดความคำว่าโรงงานและคำว่าเครื่องจักรดังกล่าวแล้ว จึงถือได้ว่าโรงงานเตาเผา หินปูนของจำเลยเป็นโรงงานที่ต้องขออนุญาตตามความหมายของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 ด้วย เพราะใช้เตาซึ่งย่อมต้องประกอบด้วยชิ้นส่วนหลายชิ้นและใช้เชื้อเพลิงก่อให้เกิดพลังงาน คือ ความร้อนขึ้น อันเป็นเครื่องจักรตามคำจำกัดความข้างต้น

(2) *เตาเผาหินปูนที่ใช้ฟืนเป็นเชื้อเพลิง จะเทียบว่ามีกำลังเทียบเท่าเครื่องจักรขนาดกี่ แรงแม่ โดยไม่มีกฎกระทรวงกำหนดการเทียบไว้ ได้หรือไม่*

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ที่จำเลยฎีกาอีกข้อหนึ่งว่านับแต่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 เป็นต้นมา ยังไม่มีกฎกระทรวงว่าด้วยการเทียบกำลังเครื่องจักรเลย โจทก์จะนำสืบ เอาฝ่ายเดียวว่าความร้อนในการใช้ผลิตปูนขาวเฉลี่ยสามล้านปี.ที.ยู.ต่อปูนขาว 1 เมตริกตัน และเทียบแรงแม่หนึ่งชั่วโมงเท่ากับ 4,545 ปี.ที.ยู. มาใช้ยื่นจำเลยไม่ได้ เพราะกฎเกณฑ์ดังกล่าว ไม่เป็นกฎหมายและไม่มีบัญญัติไว้ในกฎกระทรวง จำเลยจึงไม่อาจทราบได้ว่าเตาเผาหินปูนของ จำเลยจะมีกำลังความร้อนเท่าใดและคำนวณเป็นแรงแม่เท่าใดนั้น เห็นว่าปัญหาว่าเตาเผาหินปูนของ จำเลยมีกำลังความร้อนเทียบเท่าเครื่องจักรแรงแม่เท่าใด และจำเลยจะทราบเช่นนั้นหรือไม่ เป็น ปัญหาข้อเท็จจริง ซึ่งจำเลยยอมนำพยานมาสืบพิสูจน์ความจริงในข้อนี้ได้ ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมาย บัญญัติเทียบกำลังความร้อนไว้ดังที่จำเลยฎีกา ศาลอุทธรณ์พิพากษาชอบแล้ว ฎีกาของจำเลยฟัง ไม่ขึ้น พิพากษายืน

(กล่าวโดยสรุป ศาลฎีกาวินิจฉัยประเด็นที่สองนี้ว่า ถึงแม้ไม่มีกฎกระทรวงกำหนดการ เทียบกำลังความร้อนกับกำลังเครื่องจักรไว้ ก็ยอมเทียบได้ว่าเตาเผาหินปูนที่ใช้ฟืนเป็นเชื้อเพลิง มีกำลังความร้อนเทียบเท่าเครื่องจักรขนาดกำลังกี่แรงแม่ โดยคู่ความนำสืบพยานหลักฐานตาม หลักวิทยาศาสตร์พิสูจน์ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้)

(3) *สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปร สภาพ ลำเลียง เก็บรักษาหรือทำลายสิ่งใด ๆ*

กิจกรรมของโรงงานมิได้จำกัดเฉพาะการผลิตสินค้าเท่านั้น ตามคำนิยามในของพระราช บัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 5 กิจกรรมของโรงงานอาจเป็นการทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ

ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษาหรือทำลายสิ่งใด ๆ ประการใด ประการหนึ่งหรือหลายประการก็ได้

(4) ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง

โรงงานที่มีลักษณะตามองค์ประกอบข้อ (1) (2) และ (3) ดังกล่าว จะเป็นโรงงานตามคำนิยามในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 5 ก็ต่อเมื่อโรงงานนั้นเป็นโรงงานตามองค์ประกอบข้อ (4) นี้ด้วย คือ เป็นโรงงานตามประเภทหรือชนิดที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในปัจจุบันมีกฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535¹ กำหนดโรงงานไว้ 104 ประเภทหรือชนิด ดูรายละเอียดได้จากบัญชีท้ายกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ในที่นี้จะยกมาแสดงเป็นตัวอย่างบางประเภทหรือชนิดเท่านั้น เช่น

1. โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการบ่มใบชาหรือยาสูบ

ที่ใช้เครื่องจักรไม่เกิน 50 แรงม้า เป็นโรงงานจำพวกที่ 2

ที่ใช้เครื่องจักรเกิน 50 แรงม้า เป็นโรงงานจำพวกที่ 3

2. โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับผลิตผลเกษตรกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลาย

อย่างดังต่อไปนี้

(1) การดัด นึ่งหรืออบพืชหรือเมล็ดพืช

ที่ใช้เครื่องจักรไม่เกิน 50 แรงม้า เป็นโรงงานจำพวกที่ 2

ที่ใช้เครื่องจักรเกิน 50 แรงม้า เป็นโรงงานจำพวกที่ 3

(2) การกะเทาะเมล็ดหรือเปลือกเมล็ดพืช

ที่ใช้เครื่องจักรไม่เกิน 50 แรงม้า เป็นโรงงานจำพวกที่ 2

ที่ใช้เครื่องจักรเกิน 50 แรงม้า เป็นโรงงานจำพวกที่ 3

(3) การอัดปอหรือใบยาสูบ

ที่ใช้เครื่องจักรไม่เกิน 50 แรงม้า เป็นโรงงานจำพวกที่ 2

ที่ใช้เครื่องจักรเกิน 50 แรงม้า เป็นโรงงานจำพวกที่ 3

104. โรงงานผลิต ประกอบ ดัดแปลงหรือซ่อมแซมหม้อไอน้ำ (Boiler) หรือหม้อต้ม

ที่ใช้ของเหลวหรือก๊าซเป็นสื่อทำความร้อน หรือภาชนะทนแรงดัน และรวมถึงส่วนประกอบหรืออุปกรณ์ของผลิตภัณฑ์ดังกล่าว

โรงงานทุกขนาดเป็นโรงงานจำพวกที่ 3

¹ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ฉบับกฤษฎีกา) พุทธศักราช 2535 เล่ม 1 ตอนที่ 108 (16 ตุลาคม 2535) หน้า 1-2.

โรงงานใดมีลักษณะครบถ้วนตามคำนิยามในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 5 ย่อมเป็นโรงงานที่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดมาตรการควบคุมดูแลและมาตรการกำกับดูแลโรงงานในเรื่องต่างๆ ไว้หลายเรื่องแตกต่างกันไปตามจำพวกของโรงงาน คือ โรงงานจำพวกที่ 1 โรงงานจำพวกที่ 2 และโรงงานจำพวกที่ 3

ข้อยกเว้น

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติยกเว้นการใช้บังคับแก่โรงงานของทางราชการที่ดำเนินการโดยทางราชการเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ กล่าวคือ

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 4 บัญญัติว่า

“พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่โรงงานของทางราชการที่ดำเนินการโดยทางราชการเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ แต่ในการประกอบกิจการโรงงานดังกล่าว ให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัตินี้ไปเป็นแนวทางในการดำเนินงาน”

ลักษณะของโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 4 นี้ แยกเป็นองค์ประกอบได้ 3 ข้อ คือ

- (1) เป็นโรงงานของทางราชการ
- (2) ดำเนินการโดยทางราชการ และ
- (3) เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ

เนื่องจากมาตรา 4 นี้เป็นบทบัญญัติยกเว้นจากหลักทั่วไป ดังนั้น การตีความบทบัญญัติมาตรา 4 จึงต้องตีความโดยเคร่งครัด เช่น

ตามองค์ประกอบข้อ (2) ที่ว่า ดำเนินการโดยทางราชการนั้น ต้องเป็นการลงมือดำเนินการโดยทางราชการเองจริงๆ ถ้าเป็นโรงงานที่ทางราชการให้เอกชนเช่าดำเนินการ ถึงแม้ดำเนินการในนามทางราชการ ก็ถือว่ายังไม่เข้าองค์ประกอบข้อ (2)

ตามองค์ประกอบข้อ (3) ที่ว่า เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ นั้น ก็จำกัดเฉพาะโรงงานที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศโดยแท้เท่านั้น ซึ่งได้แก่โรงงานของกองทัพต่างๆ เฉพาะที่ดำเนินงานผลิตหรือซ่อมอาวุธยุทธภัณฑ์ต่างๆ เช่น โรงงานผลิตอาวุธของกรมสรรพาวุธ กองทัพบก โรงงานสร้างหรือซ่อมเรือรบของกรมอุทการเรือ โรงงานซ่อมอากาศยานหรือผลิตจรวดของกองทัพอากาศ ฯลฯ

ส่วนโรงงานที่ดำเนินงานเพื่อประโยชน์อย่างอื่น ถึงแม้ว่าเป็นโรงงานของทางราชการที่ดำเนินงานโดยทางราชการ ก็ถือไม่ได้ว่าเป็นโรงงานตามมาตรา 4 นี้ เช่น โรงงานพิมพ์ธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งดำเนินงานโดยธนาคารแห่งประเทศไทย โรงงานทำน้ำประปาของการประปานครหลวงหรือการประปาส่วนภูมิภาค แล้วแต่กรณี โรงงานผลิต แผลงหรือส่งพลังงานไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โรงงานซ่อมรถไฟหรือผลิตหรือซ่อมอุปกรณ์ต่างๆ สำหรับรถไฟของการรถไฟแห่งประเทศไทย ฯลฯ

ถึงแม้ว่าโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ได้รับยกเว้นว่าไม่ต้องอยู่ใต้บังคับของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แต่ในการประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวนี้ ผู้บริหารโรงงานก็ยังมีหน้าที่นำเอาหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงานตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ตลอดจนกฎกระทรวงฉบับต่างๆ ที่ออกตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปเป็นแนวทางในการดำเนินกิจการของโรงงานด้วย