

บันทึกการตอบข้อหารือกรมอนามัย

เรื่อง การตีความขอบเขตความหมายของการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ
กรณีการผลิตชิ้นส่วนไฟเบอร์กลาสสำหรับตกแต่งรถยนต์และรถบรรทุก

หน่วยงาน A ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ ขบ ๐๐๓๓/๑๗๒๒ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๖๕ ถึงผู้อำนวยการกองกฎหมาย กรมอนามัย เพื่อขอหารือประเภทการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ กรณีสถานประกอบการการผลิตชิ้นส่วนไฟเบอร์กลาส สำหรับตกแต่งรถยนต์และรถบรรทุก โดยมีรายละเอียดดังนี้

หน่วยงาน A ได้รับหนังสือจากสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ สม ๐๐๐๓/๑๖๐ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๕ เรื่อง แจ้งผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ถึงประธานคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัด กรณีเรื่องร้องเรียนของประชาชน โดยกล่าวอ้างว่า ได้รับความเดือดร้อนและได้รับผลกระทบจากกลิ่นเหม็น ฝุ่นละออง และสารเคมีจากการพ่นสีของ โรงงานเกี่ยวกับแม่พิมพ์โลหะ และผลิตชิ้นส่วนไฟเบอร์กลาส สำหรับรถยนต์และรถบรรทุก ในพื้นที่ B คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เห็นว่าในกระบวนการอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน และกระบวนการอื่นที่เกี่ยวข้องว่าเป็นไปตามที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัดเห็นว่า การขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ของโรงงานดังกล่าว ไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. ๒๕๖๑ จึงไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดและเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชน จึงขอหารือมายังกองกฎหมาย กรมอนามัย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ เพื่อให้คำแนะนำต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ประเด็นข้อหารือ

๑. จากการตรวจสอบลักษณะการประกอบกิจการพบว่า โรงงานดังกล่าวมิได้ประกอบกิจการเกี่ยวกับแม่พิมพ์โลหะตามข้อร้องเรียน แต่มีการขึ้นรูปผลิตชิ้นส่วนไฟเบอร์กลาส (ใยแก้ว) สำหรับตกแต่งรถยนต์และรถบรรทุก ซึ่งมีกระบวนการผลิตมีการขึ้นรูปและพ่นไฟเบอร์กลาส โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เป็นกิจการประเภทที่ ๗ กิจการเกี่ยวกับยานยนต์ เครื่องจักรหรือเครื่องกล โดยมีได้ระบุรายละเอียดว่าเป็นการดำเนินกิจการประเภทใด ในขณะที่กระบวนการผลิตเป็นการประกอบกิจการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์จากใยแก้ว ซึ่งจะเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภท ๑๑ (๑๑) การผลิตใยแก้ว หรือผลิตภัณฑ์จากใยแก้ว ดังนั้น การออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของโรงงานดังกล่าว ควรพิจารณาออกเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทใด

๒. การประกอบกิจการนี้ต้องดำเนินการจัดทำรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดประเภทหรือขนาดของกิจการ และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการก่อนพิจารณาออกใบอนุญาต พ.ศ. ๒๕๖๑ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ หรือไม่ หากเป็นกิจการที่ต้องดำเนินการในการจัดทำรับฟังความคิดเห็นสามารถใช้ผลการทำรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ดำเนินการเพื่อประกอบการขออนุญาตประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติโรงงาน ได้หรือไม่

๓. กิจการที่มีการประกอบกิจการคล้ายกับกรณีดังกล่าว ที่เป็นกิจการขนาดเล็ก มีการผลิตพ่นสีวัสดุตกแต่งยานยนต์ เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทใด ต้องดำเนินการจัดทำรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดประเภทหรือขนาดของกิจการ และหลักเกณฑ์

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๕๔๕.๐๔/๕๗๑๖ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ ซึ่งกรมอนามัยมีถึง หน่วยงาน A

วิธีการ และเงื่อนไข ที่ผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาต พ.ศ. ๒๕๖๑ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ หรือไม่

ความเห็นในประเด็นข้อหาข้อ

กรมอนามัย ได้พิจารณาข้อหาข้อเท็จจริงของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชลบุรี พร้อมทั้งวิเคราะห์ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วมีความเห็น ดังนี้

ข้อหาข้อที่ ๑ : จากการตรวจสอบลักษณะการประกอบกิจการพบว่า โรงงานดังกล่าวมิได้ประกอบกิจการเกี่ยวกับแม่พิมพ์โลหะตามข้อร้องเรียน แต่มีการขึ้นรูปผลิตภัณฑ์ชิ้นส่วนไฟเบอร์กลาส (ใยแก้ว) สำหรับตกแต่งรถยนต์และรถบรรทุก ซึ่งมีกระบวนการผลิตมีการขึ้นรูปและพันไฟเบอร์กลาส โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ออกใบอนุญาตการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เป็นกิจการประเภทที่ ๗ กิจการที่เกี่ยวกับยานยนต์ เครื่องจักรหรือเครื่องกล โดยมีได้ระบุรายละเอียดว่าเป็นการดำเนินกิจการประเภทใด ในขณะที่กระบวนการผลิตเป็นการประกอบกิจการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์จากใยแก้ว ซึ่งจะเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภท ๑๑ (๑๑) การผลิตใยแก้วหรือผลิตภัณฑ์จากใยแก้ว ดังนั้น การออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของโรงงานดังกล่าวควรพิจารณาออกเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทใด

ความเห็น : การพิจารณาขอบเขตความหมายของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ พิจารณาจากข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมายเป็นสำคัญ โดยมีหลักในการประกอบการพิจารณา ๒ ส่วน คือ ๑) พิจารณาจากคำหรือข้อความตามตัวบทกฎหมาย โดยคณะกรรมการสาธารณสุขได้วางแนวทางไว้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขเป็นกฎหมายอาญาที่มีบทกำหนดโทษปรับหรือจำคุก หรือทั้งจำทั้งปรับ ดังนั้น จึงต้องตีความตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัด และ ๒) พิจารณาจากลักษณะของกิจกรรมหรือการกระทำที่มีความเสี่ยงและอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงาน ลูกค้า ชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามที่หาโรมาดังกล่าวข้างต้นสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

๑) พิจารณาจากคำหรือข้อความตามตัวบทกฎหมายของการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภท ๑๑ (๑๑) การผลิตใยแก้ว หรือผลิตภัณฑ์จากใยแก้ว แล้วพบว่า “การผลิตใยแก้ว หรือผลิตภัณฑ์จากใยแก้ว” หมายถึง สถานที่ทำการผลิตใยแก้ว (Fiber glass) หรือผลิตภัณฑ์จากใยแก้ว เช่น หลังคารถยนต์ ถังน้ำไฟเบอร์ เป็นต้น

๒) พิจารณาจากลักษณะของกิจกรรมหรือการกระทำที่มีความเสี่ยงและอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงาน ลูกค้า ชุมชน หรือสิ่งแวดล้อม เช่น สถานที่ตั้งของสถานประกอบการต้องตั้งอยู่ในที่เหมาะสม หากตั้งอยู่ใกล้แหล่งชุมชน โรงเรียน เมื่อมีการประกอบกิจการแล้วอาจส่งเสียงดังรบกวนการดำรงชีวิตประจำวันของผู้พักอาศัยบริเวณใกล้เคียงได้ และขั้นตอน กระบวนการผลิตหรือกิจกรรมการประกอบกิจการอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพประชาชน เช่น ฝุ่นละออง กลิ่นเหม็น และสารเคมีต่าง ๆ จากการพันสี น้ำเสียจากการเตรียมหรือล้างชิ้นงาน และล้างเครื่องมือ เครื่องจักร อุปกรณ์ รวมทั้งหากมีการจัดเก็บวัสดุอุปกรณ์หรือวัตถุดิบไม่ถูกสุขลักษณะ อาจก่อให้เกิดอุบัติเหตุหรือเกิดอัคคีภัย หรืออาจเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์พาหะนำโรคได้ เป็นต้น

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมายแล้ว พบว่า การประกอบกิจการของบริษัท ค. มีลักษณะการดำเนินกิจการคือ รับจ้างขึ้นรูปผลิตภัณฑ์ชิ้นส่วนไฟเบอร์กลาส (ใยแก้ว) สำหรับตกแต่งรถยนต์และรถบรรทุก ตามที่ลูกค้านำมาต้องการ มีลักษณะการทำงาน โดยนำเจลโคท น้ำยาแรงปฏิกิริยาและ cobol ผสมรวมกันเพื่อเตรียมเจลโคท นำเรซิน ผงเบสและแม่สีต่างๆ ผสมรวมกันเพื่อเตรียมเรซิน และตัดใยแก้วตามขนาดต่างๆ เพื่อรอเข้ากระบวนการผลิต โดยกระบวนการผลิตจะเป็นการขึ้นรูปขึ้นงาน นำชิ้นโมลด์มาทำความสะอาด พันด้วยน้ำยา Wax เพื่อประกอบชิ้นโมลด์เข้าด้วยกัน จากนั้นพ่นเจลโคทที่เตรียมไว้ลงบนพื้นผิวโมลด์ จำนวน ๓ รอบ รอจนแห้งสนิท ทาด้วยเรซินที่เตรียมไว้ จากนั้นปูใยแก้วตามขนาดต่างๆ แล้วทาทับด้วยเรซินที่ผสมกับน้ำยาปฏิกิริยา พักไว้จนแห้งสนิทก่อนส่ง

เข้าสู่กระ...

เข้าสู่กระบวนการขัดผิวและตัดแต่งชิ้นงานต่อไป ตามข้อมูลข้อเท็จจริงที่ผู้หารือได้ให้มานี้จึงเข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเภที่ ๑๑ (๑๑) การผลิตใยแก้ว หรือผลิตภัณฑ์จากใยแก้ว

ข้อหารือที่ ๒ : การประกอบกิจการนี้ต้องดำเนินการจัดทำรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดประเภทหรือขนาดของกิจการ และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการก่อนพิจารณาออกใบอนุญาต พ.ศ. ๒๕๖๑ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ หรือไม่ หากเป็นกิจการที่ต้องดำเนินการในการจัดทำรับฟังความคิดเห็นสามารถใช้ผลการทำรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ดำเนินการเพื่อประกอบการขออนุญาตประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติโรงงาน ได้หรือไม่

ความเห็น : การประกอบกิจการ ขึ้นรูปผลิตภัณฑ์ชิ้นส่วนไฟเบอร์กลาส (ใยแก้ว) สำหรับตกแต่งรถยนต์ และรถบรรทุก ตามข้อมูลข้อเท็จจริงที่ผู้หารือได้ให้มานี้ เข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ ตามประเภที่ ๑๑ (๑๑) การผลิตใยแก้ว หรือผลิตภัณฑ์จากใยแก้ว จึงไม่เข้าข่ายเป็นประเภทกิจการที่ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องก่อนการพิจารณาอนุญาต ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดประเภทหรือขนาดของกิจการ และหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาต พ.ศ. ๒๕๖๑

สำหรับประเภทกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ที่ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องก่อนการพิจารณาอนุญาต ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดประเภทหรือขนาดของกิจการ และหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาต พ.ศ. ๒๕๖๑ นั้น ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๔ (๔) (ก) ^๒ กำหนดให้ กรณีที่กิจการนั้นเข้าข่ายเป็นกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้วให้ถือว่าได้ดำเนินการตามประกาศนี้แล้ว และในข้อ ๔ (๔) (ข) กรณีกิจการนอกเหนือจาก (ก) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องอาจใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามประกาศกระทรวงฯ ฉบับดังกล่าวนี้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ไม่ได้มีบทบัญญัติให้ใช้ผลการทำรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ดำเนินการเพื่อประกอบการขออนุญาตประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติโรงงานแต่อย่างใด

ข้อหารือที่ ๓ : กิจการที่มีการประกอบกิจการคล้ายกับกรณีดังกล่าว ที่เป็นกิจการขนาดเล็ก มีการผลิต ฟันสี วัสดุตกแต่งยานยนต์ เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทใด ต้องดำเนินการจัดทำรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดประเภทหรือขนาดของกิจการ และ

^๒ (๔) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง ให้ดำเนินการ

(ก) กรณีที่กิจการนั้นเข้าข่ายเป็นกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้วให้ถือว่า ได้ดำเนินการ ตามประกาศนี้แล้ว

(ข) กรณีกิจการนอกเหนือจาก (ก) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง อาจใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้

(๑) การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำได้โดย

(๑.๑) การสัมภาษณ์บุคคล

(๑.๒) การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์ โทรสาร หรือทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ

(๑.๓) การเปิดโอกาสให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อการประกอบกิจการ

(๑.๔) การสนทนากลุ่มย่อย

(๒) การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจทำได้โดย

(๒.๑) การอภิปรายสาธารณะ

(๒.๒) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

(๒.๓) การประชุมเชิงปฏิบัติการ

(๒.๔) การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่ผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาต พ.ศ. ๒๕๖๑ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ หรือไม่

ความเห็น : การพิจารณาขอบเขตความหมายของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้พิจารณาจากข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมายเป็นสำคัญ โดยราชการส่วนท้องถิ่นสามารถศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับขอบเขตความหมายของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเพิ่มเติมได้ในคู่มือแนวทางการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ (ฉบับปรับปรุง) ซึ่งได้เผยแพร่ทางเว็บไซต์กองกฎหมาย กรมอนามัย สำหรับการพิจารณาว่ากิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทใด ต้องดำเนินการจัดทำรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องก่อนการพิจารณาอนุญาต นั้น ให้พิจารณาตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดประเภทหรือขนาดของกิจการ และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่ผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาต พ.ศ. ๒๕๖๑ ทั้งนี้ ประกาศกระทรวงฯ ฉบับดังกล่าวนี้ ได้กำหนดประเภทกิจการเท่านั้น โดยไม่ได้กำหนดขนาดของกิจการไว้แต่อย่างใด จึงมีผลให้ผู้ใดจะขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประเภทที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงฯ ฉบับดังกล่าวนี้ จะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อราชการส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ กรมอนามัยอยู่ระหว่างดำเนินการยก (ร่าง) ประกาศกระทรวงสาธารณสุขเพื่อกำหนดขนาดของกิจการที่ผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการก่อนการพิจารณาอนุญาต หากมีผลใช้บังคับแล้วจะแจ้งให้ทราบต่อไป

กรมอนามัย

กองกฎหมาย

สิงหาคม ๒๕๖๕

..... ร่าง
..... พ/ท
..... ตรวจ

หมายเหตุ : ท่านสามารถศึกษาแนวทางการตอบข้อหารือในประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ได้ที่เว็บไซต์กองกฎหมาย กรมอนามัย หรือสแกนได้ที่คิวอาร์โค้ดนี้



