

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๙

เรื่องพิจารณาที่ ๓๙/๒๕๖๘

วันที่ ๑๐ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๙

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นางสุนิสา แยมโพธิ์ใช้) ในคดีหมายเลขดำ ที่ ๑๙๓๗/๒๕๖๗ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

นางสุนิสา แยมโพธิ์ใช้ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และรองอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของร่วมและนำที่ดินให้เช่าในลักษณะสัญญาต่างตอบแทนพิเศษ โดยผู้เช่าต้องสร้างโกดังจำนวน ๒ หลัง เลขที่ ๑๐๔ และเลขที่ ๑๐๔/๑ ผู้เช่ามีสิทธิเก็บผลประโยชน์ค่าเช่าโกดังเลขที่ ๑๐๔/๑ เป็นเวลา ๕ ปี ส่วนโกดังเลขที่ ๑๐๔ เป็นสิทธิของผู้ฟ้องคดีและเจ้าของร่วมสามารถ



- ๒ -

มอบหมายให้ผู้อื่นเก็บผลประโยชน์ค่าเช่า ต่อมาเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๔ บริษัท ชันเทค เคมิคอล แอนด์ โลจิสติกส์ จำกัด ทำสัญญาเช่าโกดังทั้งสองเพื่อใช้เก็บสินค้าประเภทคัดแยกเพื่อจำหน่าย เมื่อประมาณเดือนมีนาคม ๒๕๖๕ ผู้ฟ้องคดีตรวจพบว่าบริษัทดังกล่าวเริ่มนำกากอุตสาหกรรมเข้ามาเก็บไว้ในโกดังทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีจึงให้น้ำออกไปและผู้ให้เช่าช่วงไปแจ้งความต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ พร้อมลงบันทึกประจำวันไว้เป็นหลักฐาน ต่อมาผู้อำนวยการกองบริหารจัดการกากอุตสาหกรรมมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปพบเพื่อให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจพบว่าโกดังดังกล่าวมีขยะและวัตถุอันตรายจำนวนมาก และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๒/๑ ให้ผู้ฟ้องคดีระงับการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว และนำวัตถุอันตรายที่อยู่ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีไปกำจัดให้ถูกต้อง โดยต้องได้รับความเห็นชอบแนวทางการบำบัดตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. ๒๕๔๘ จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อน ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่พิจารณาอุทธรณ์และข้อเรียกร้องของผู้ฟ้องคดี แต่มีหนังสือแจ้งคำเตือนให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามคำสั่ง หากไม่ดำเนินการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะเข้าดำเนินการหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน ซึ่งมีค่าใช้จ่ายเบื้องต้นจำนวน ๔๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งตามหนังสือแจ้งคำเตือนดังกล่าวแต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยไม่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีส่งมอบวัตถุอันตรายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อทำลายหรือดำเนินการตามสมควรตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕๒ วรรคสอง หากผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าเกินวิสัยที่จะทำเช่นนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่และอำนาจที่จะต้องกำจัดกากอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕๒ วรรคสี่ หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถกำจัดกากอุตสาหกรรมได้เองควรแจ้งให้เจ้าของวัตถุอันตรายมารับผิดชอบกำจัดกากอุตสาหกรรมดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าเจ้าของวัตถุอันตรายพ้นความรับผิดชอบแล้ว และทิ้งกากอุตสาหกรรมไว้ในโกดังและที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดประโยชน์อันพึงมีพึงได้จากการให้เช่า ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่า พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “มิไว้ในครอบครอง” เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” บังคับให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง



- ๓ -

สถานที่ที่มีวัตถุอันตรายทิ้งอยู่หรือปรากฏอยู่ต้องรับผิดชอบในการกำจัดวัตถุอันตรายเช่นเดียวกับผู้เกี่ยวข้องกับวัตถุอันตรายโดยตรงซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์ เป็นการเพิ่มภาระให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) และการบังคับให้บุคคลใดต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ตนไม่ได้ก่อให้เกิดขึ้น ไม่ได้ยินยอมให้ผู้อื่นกระทำ หรือไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหาย เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ไร้เหตุผล กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งกฎหมายเพียงต้องการหาผู้รับผิดชอบในการบำบัดหรือกำจัดกากอุตสาหกรรมแทนเจ้าของวัตถุอันตรายที่แท้จริง บทนิยามดังกล่าวเป็นการบังคับใช้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินอันเป็นกลุ่มบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง มิได้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ซึ่งศาลปกครองกลางจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา



- ๔ -

ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ให้หน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม จัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า เหตุที่พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” ต้องบัญญัติให้ “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” เพื่อให้กรณีมีการทิ้งวัตถุอันตรายหรือการปรากฏวัตถุอันตรายในพื้นที่อย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมายได้มีการแก้ไขหรือจัดการอย่างถูกต้องเร่งด่วน เนื่องจากหากแก้ไขหรือจัดการล่าช้าอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อบุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อมได้ ไม่ว่าจะเป็นการสัมผัส พุ้งกระจายทางอากาศ แพร่กระจายทางดินและน้ำ บทนิยามนี้ทำให้ผู้เป็นเจ้าของที่ดินมีความระมัดระวังในการใช้ประโยชน์ที่ดินของตน ไม่ว่าจะเป็นการใช้ประโยชน์ด้วยตนเองหรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ เช่น การให้เช่า โดยไม่ตัดอำนาจเจ้าของที่ดินที่จะฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายกับผู้ที่ดินมีสัญญาเช่าหรือข้อตกลงใด ๆ ช่วยลดความเสี่ยงการเกิดอันตรายต่อสาธารณะจากวัตถุอันตรายที่ถูกทิ้งอยู่หรือปรากฏอยู่ได้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

๒. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” ในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” มิได้กำหนดเงื่อนไขว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่มีวัตถุอันตรายทิ้งอยู่หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองของตนต้องเป็นบุคคลที่อยู่ในห่วงโซ่การกระจายวัตถุอันตราย (Chain of Distribution) โดยตรง หรือต้องเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากวัตถุอันตรายนั้นด้วยหรือไม่ ส่วนหน้าที่และความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะใช้บังคับกับผู้ผลิตและบุคคลทุกคนที่อยู่ในห่วงโซ่การกระจายวัตถุอันตราย จนถึงผู้ที่ครอบครองในขณะที่เกิดความเสียหายขึ้น เนื่องจากวัตถุอันตรายเป็นของที่โดยสภาพอาจก่อความเสียหายให้แก่ผู้อื่นได้ ผู้เป็นเจ้าของ ผู้ผลิต หรือผู้มีส่วนร่วมในการกระจายวัตถุอันตราย จึงมีหน้าที่ต้องระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหายขึ้น ดังเช่น บทบัญญัติในหมวด ๓ หน้าที่และความรับผิดชอบทางแพ่ง ที่กำหนดให้บุคคลที่เกี่ยวข้องจะต้องระมัดระวัง



- ๕ -

ในขั้นตอนที่สำคัญทุกขั้นตอนที่ตนมีส่วนรับผิดชอบ โดยตรวจสอบไปยังผู้ผลิตและผู้มีส่วนในการกระจาย
วัตถุอันตรายระดับที่ถัดขึ้นไปและถัดลงมาจากตนเพราะบุคคลในกลุ่มอาชีพต่อเนื่องกันย่อมทราบดีกว่า
ประชาชนทั่วไปว่าบุคคลใดมีพฤติกรรมแบบใดทำให้เกิดการยกระดับความปลอดภัยที่สูงขึ้น ทั้งนี้ หน้าที่
ของบุคคลดังกล่าวตามหมวด ๒ การควบคุมวัตถุอันตราย และกฎหมายอื่นก็ยังคงมีอยู่

๓. เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร จัดส่งสำเนารายงานการประชุมและสำเนาบັນทึกการประชุม
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ ๙/๒๕๓๕ และครั้งที่ ๑๖/๒๕๓๕ สำเนารายงาน
การประชุม ครั้งที่ ๒ และครั้งที่ ๔ สำเนาบັນทึกการประชุม ครั้งที่ ๑ ครั้งที่ ๒ ครั้งที่ ๓ ครั้งที่ ๔
ครั้งที่ ๕ และครั้งที่ ๖ และสำเนารายงานคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
วัตถุอันตราย พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา

๔. ศาสตราจารย์อำนาจ วงศ์บัณฑิต จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า การบัญญัติความหมายของคำว่า
“มีไว้ในครอบครอง” ในพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ ให้มีขอบเขตกว้างกว่า
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มีวัตถุประสงค์
ในการป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากอันตรายที่อาจเกิดต่อมนุษย์ พืช สัตว์ และสิ่งแวดล้อม
เพราะโดยสภาพแล้ววัตถุอันตรายหลายชนิดสามารถก่อให้เกิดอันตรายได้อย่างรุนแรง ครอบคลุมพื้นที่
กว้างขวาง และตกค้างอยู่ในสิ่งแวดล้อมยาวนาน วัตถุอันตรายบางชนิดสามารถนำไปผลิตเป็นอาวุธเคมี
ซึ่งเป็นสิ่งต้องห้ามตามอนุสัญญาห้ามอาวุธเคมี (Chemical Weapons Convention) ที่ประเทศไทย
เป็นภาคี กฎหมายนี้จึงมีความเข้มงวดกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับวัตถุอันตรายในทุกด้าน ผู้มีส่วนในการจำหน่าย
แจกจ่ายทุกช่วงต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากวัตถุอันตราย เพื่อประกันว่าผู้เสียหาย
และทรัพยากรธรรมชาติจะได้รับการเยียวยาและฟื้นฟู เมื่อพิจารณาตามลายลักษณ์อักษรแล้วมีความชัดเจน
และเป็นข้อสันนิษฐานเด็ดขาดว่า การปรากฏอยู่ของวัตถุอันตรายในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองนั้น
เป็นการมีวัตถุอันตรายไว้ในความครอบครองอย่างหนึ่ง หากตีความว่าใช้เฉพาะกับผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง
ในห่วงโซ่การกระจายวัตถุอันตราย อาจทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายหรือมีการเลี่ยงกฎหมายได้

๕. รองศาสตราจารย์สุรศักดิ์ บุญเรือง จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย
พ.ศ. ๒๕๓๕ มุ่งกำหนดมาตรการควบคุมการครอบครองวัตถุอันตรายให้ครอบคลุมไปถึงการทิ้งอยู่
หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย เพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสังหาริมทรัพย์



- ๖ -

มีหน้าที่ต้องใช้ความระมัดระวังในการดูแลที่ดินของตนโดยไม่ปล่อยปละละเลยให้มีการนำวัตถุอันตรายมาไว้ในที่ดิน อันเป็นหน้าที่ที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ทางกฎหมายทรัพย์สินที่ต้องดูแลที่ดินมิให้ก่อให้เกิดสภาพอันตราย สอดคล้องกับหลักการสำคัญในกฎหมายสิ่งแวดล้อม ได้แก่ หลักการป้องกัน (Principle of Prevention) และหลักการระวังไว้ก่อน (Principle of Precaution) ซึ่งกำหนดหน้าที่ในเชิงป้องกันมิให้มีการก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น รวมถึงหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายที่กำหนดหน้าที่ให้บุคคลที่เข้าข่ายเป็นผู้มีความเสี่ยงที่จะก่อมลพิษอันจะส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยสาธารณะมีหน้าที่แบกรับค่าใช้จ่ายที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมที่ตนอาจสร้างความเสี่ยงในการก่อหรือเป็นต้นเหตุของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ หลักการเหล่านี้มิได้พิจารณาว่าบุคคลที่เป็นผู้ก่อมลพิษจำเป็นจะต้องเป็นผู้ทราบถึงมลพิษที่ตนก่อหรือไม่ และไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการก่อมลพิษหรือวัตถุอันตรายนั้น ข้อความว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” ซึ่งเป็นส่วนขยายของการมีไว้ในครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๖๗ ต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริง โดยไม่ต้องพิจารณาว่าบุคคลซึ่งเป็นผู้ยึดถือและครอบครองสถานที่หรือบริเวณที่มีการค้นพบวัตถุอันตรายนั้นจะทราบถึงการมีอยู่ของวัตถุอันตรายหรือไม่ และไม่จำเป็นที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นจะต้องอยู่ในห่วงโซ่การกระจายวัตถุอันตรายด้วย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร



- ๗ -

แก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุนเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

พระราชบัญญัติวิัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติวิัตถุมีพิช พ.ศ. ๒๕๑๐ เนื่องจากการนำวิัตถุอันตรายมาใช้ในกิจการประเภทต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก และวิัตถุอันตรายบางชนิดอาจก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อมได้ แม้ว่าในขณะนี้จะมีกฎหมายที่ใช้ควบคุมวิัตถุที่ก่อให้เกิดอันตรายอยู่บ้างแล้วก็ตาม แต่ก็มิอยู่หลายฉบับและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหลายกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งกฎหมายเหล่านั้นได้ออกมาต่างยุคต่างสมัยกัน ทำให้มีบทบัญญัติที่แตกต่างกันและยังไม่ครอบคลุมเพียงพอสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิัตถุมีพิชโดยขยายขอบเขตให้ครอบคลุมวิัตถุอันตรายต่าง ๆ ทุกชนิด และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมวิัตถุอันตรายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น พร้อมกับจัดระบบบริหารให้มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลวิัตถุอันตรายดังกล่าวด้วย โดยพระราชบัญญัติวิัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้ ... “มีไว้ในครอบครอง” หมายความว่า การมีไว้ในครอบครองไม่ว่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น และไม่ว่าจะเป็นการมีไว้เพื่อขาย เพื่อขนส่ง เพื่อใช้ หรือเพื่อประการอื่นใดและรวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย”

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติวิัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” เป็นการบังคับให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ที่มีวิัตถุอันตรายทิ้งอยู่หรือปรากฏอยู่ต้องรับผิดชอบในการกำจัดวิัตถุอันตรายเช่นเดียวกับผู้เกี่ยวข้องกับวิัตถุอันตรายโดยตรง ซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์ เพิ่มภาระให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และการบังคับให้บุคคลใดต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ตนไม่ได้ก่อให้เกิดขึ้นไม่ได้ยินยอมให้ผู้อื่นกระทำ หรือไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหาย เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ไร้เหตุผล กระทั่งกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งกฎหมายเพียงต้องการหาผู้รับผิดชอบในการบำบัดหรือกำจัดกากอุตสาหกรรมแทนเจ้าของวิัตถุอันตรายที่แท้จริง บทนิยามดังกล่าว



เป็นการบังคับใช้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินอันเป็นกลุ่มบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง มิได้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มีความมุ่งหมายในการป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากวัตถุอันตรายที่อาจเกิดต่อบุคคล พืช สัตว์ ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อมเพราะโดยสภาพวัตถุอันตรายสามารถก่อให้เกิดอันตรายได้อย่างรุนแรง ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง ตกค้างอยู่ในสิ่งแวดล้อมยาวนาน มีค่าใช้จ่ายในการบำบัดหรือกำจัดอย่างถูกต้องเป็นจำนวนเงินสูง บางชนิดสามารถนำไปผลิตเป็นอาวุธเคมีซึ่งเป็นสิ่งต้องห้ามตามอนุสัญญาห้ามอาวุธเคมีที่ประเทศไทยเป็นภาคี จึงกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับวัตถุอันตรายที่มีส่วนในการจำหน่ายแจกทุกช่วงอย่างเข้มงวด เพื่อประกันว่าผู้เสียหายและทรัพยากรธรรมชาติจะได้รับการเยียวยาและฟื้นฟู โดยบัญญัติมาตรการที่ใช้บังคับกับบุคคลที่อยู่ในห่วงโซ่การกระจายวัตถุอันตราย ไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก ผู้นำผ่าน ผู้นำกลับเข้ามา ผู้ส่งกลับออกไป รวมถึงผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายหลายประการ เช่น มาตรการควบคุมวัตถุอันตรายบางชนิดตามมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๔๓ ที่ต้องแจ้งหรือขออนุญาตในการผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครอง มาตรการทางปกครองตามมาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๒/๑ ที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้บุคคลที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไข หรือปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องได้ หากไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องได้ อาจสั่งให้บุคคลดังกล่าวส่งมอบวัตถุอันตรายนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อทำลายหรือจัดการตามควรแก่กรณี หากมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นให้เจ้าของวัตถุอันตรายมีหน้าที่จ่ายหรือชดใช้เงินจำนวนนั้นแก่ทางราชการ รวมถึงสั่งให้บุคคลที่ประกอบกิจการอันมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหาย หรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในสถานประกอบการหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับสถานประกอบการดำเนินการแก้ไขการกระทำดังกล่าว และมาตรการในหมวด ๓ หน้าที่และความรับผิดชอบทางแพ่ง ที่กำหนดหน้าที่ให้บุคคลที่อยู่ในห่วงโซ่การกระจายวัตถุอันตรายต้องใช้ความระมัดระวังในช่วงที่เกี่ยวข้องกับตน และตรวจสอบบุคคลที่จำหน่ายแจกวัตถุอันตรายในลำดับก่อนหน้าและถัดไปจากตน รวมถึงต้องร่วมกันรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่วัตถุอันตรายที่อยู่ในความครอบครองของตน เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัยหรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั่นเอง



การที่พระราชบัญญัติวัดอุณหัตถราช พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บัญญัติคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” ขยายขอบเขตของการครอบครองหรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๖๗ โดยให้รวมถึงการมีวัดอุณหัตถราชไว้ในครอบครองเพื่อผู้อื่น การทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย แม้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสังหาริมทรัพย์ในบริเวณที่พบวัดอุณหัตถราชทิ้งอยู่หรือปรากฏอยู่นั้นจะไม่มีเจตนายึดถือเพื่อตนหรือเพื่อผู้อื่นก็ตาม เป็นข้อสันนิษฐานเด็ดขาด การพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัดอุณหัตถราชจึงต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริง หากเป็นวัดอุณหัตถราชชนิดที่ต้องแจ้งการครอบครอง ต้องขออนุญาตครอบครอง หรือห้ามมีไว้ในครอบครอง ต้องปฏิบัติตามมาตรการของกฎหมายและอาจต้องรับผิดชอบตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสังหาริมทรัพย์มีหน้าที่ที่เกื้อหนุนจากความสัมพันธ์ตามกฎหมายลักษณะทรัพย์สินในการดูแลมิให้อสังหาริมทรัพย์ก่อให้เกิดสภาพอันตราย และมีหน้าที่ในการป้องกันมิให้ผู้ใดเข้ามามีการฝ่าฝืนกฎหมาย หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสังหาริมทรัพย์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าวย่อมต้องร่วมรับผิดชอบต่อความเสียหายด้วย เป็นไปตามหลักการสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ได้แก่ หลักการป้องกันและหลักการระมัดระวังไว้ก่อน ที่กำหนดหน้าที่ในเชิงป้องกันมิให้มีการก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายที่กำหนดหน้าที่ให้บุคคลผู้มีความเสี่ยงที่จะก่อมลพิษอันจะส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยสาธารณะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นจากการกระทำที่สร้างความเสี่ยงในการก่อมลพิษหรือเป็นต้นเหตุของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ ไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อดำเนินมาตรการในเชิงป้องกัน ควบคุมหรือจัดการมลพิษ โดยบุคคลที่เป็นผู้ก่อมลพิษไม่จำเป็นต้องทราบถึงมลพิษที่ตนก่อ และไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการก่อมลพิษ ทั้งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ (๒) ที่บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หากไม่มีการบัญญัติข้อยกเว้นในลักษณะนี้อาจทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายอันจะนำไปสู่การหลีกเลี่ยงกฎหมายและส่งผลกระทบต่อบุคคล พืช สัตว์ ทรัพย์ และสิ่งแวดล้อมในที่สุด แม้พระราชบัญญัติวัดอุณหัตถราช พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บัญญัติคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสังหาริมทรัพย์ที่มีวัดอุณหัตถราชทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองอยู่บ้างก็ตาม แต่เมื่อชั่งน้ำหนัก



- ๑๐ -

กับประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายโดยเฉพาะการป้องกันและเยียวยาผลกระทบต่องานแวดล้อมตลอดจนการรักษาความปลอดภัยสาธารณะแล้ว ประโยชน์สาธารณะย่อมมีมากกว่า อีกทั้งเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวยังคงมีสิทธิฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายหรือดำเนินคดีอาญากับผู้ที่นำวัตถุอันตรายมาทิ้งไว้ในอสังหาริมทรัพย์ของตน เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ บทบัญญัติดังกล่าวมีความมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับบุคคลใดก็ตามที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่มีวัตถุอันตรายทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครอง มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖





- ๑๑ -

(คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๙)

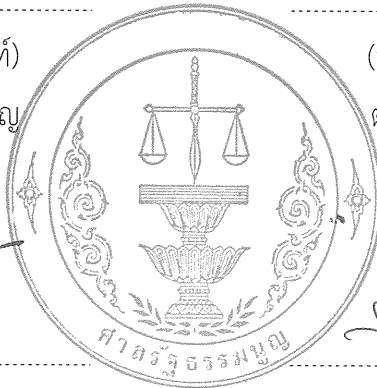
(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจิรนิติ หะวานนท์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนภดล เทพพิทักษ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายอุดม รัฐอมฤต)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุเมธ รอยกุลเจริญ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสรวิช ทรวงศิริไล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ