

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๙

เรื่องพิจารณาที่ ๓๙/๒๕๖๘

วันที่ ๑๐ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๙

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร แก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการ จำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็น การทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้ ... “มีไว้ในครอบครอง” หมายความว่า การมีไว้ในครอบครองไม่ว่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น และไม่ว่าจะเป็นการมีไว้เพื่อขาย เพื่อขนส่ง เพื่อใช้ หรือเพื่อประการอื่นใดและรวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ใน บริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย”

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาตามข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บกพร่องคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เนื่องจากพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมวัตถุอันตราย โดยกำหนดภาระหน้าที่ให้ผู้เกี่ยวข้องกี่ยวกับวัตถุอันตรายทุกภาคส่วนทั้งที่เป็นเจ้าของ ครอบครอง ใช้ประโยชน์ หรือได้รับประโยชน์ ต้องควบคุมดูแลวัตถุอันตรายมิให้เป็นอันตรายต่อสาธารณชน โดยมาตรา ๔ บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “มีไว้ในครอบครอง” หมายความว่า การมีไว้ในครอบครองไม่ว่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น และไม่ว่าจะเป็นการมีไว้เพื่อขาย เพื่อขนส่ง เพื่อใช้ หรือเพื่อประการอื่นใดและรวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย ในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” เป็นการบังคับให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ที่มีวัตถุอันตรายทิ้งอยู่หรือปรากฏอยู่ต้องรับผิดชอบในการกำจัดวัตถุอันตรายเช่นเดียวกับผู้เกี่ยวข้องกี่ยวกับวัตถุอันตรายโดยตรงซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์ เป็นการเพิ่มภาระให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินเกินสมควรแก่เหตุ เนื่องจากเจ้าของและผู้ครอบครองที่ดินควรต้องรับภาระเฉพาะความเสียหายอันเกิดจากที่ดิน โรงเรือน อสังหาริมทรัพย์ หรือสังหาริมทรัพย์ที่ตนนำมาวางไว้เองหรือยินยอมให้ผู้อื่นวางไว้ในที่ดินของตน แต่กลับต้องรับผิดชอบในสิ่งที่ผู้อื่นนำมาทิ้งไว้ในที่ดินโดยมิชอบ ขัดต่อหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP) ก่อให้เกิดปัญหาการลักลอบทิ้งกากอุตสาหกรรมในที่ดินของผู้อื่นเพื่อหลีกเลี่ยงในการกำจัดกากอุตสาหกรรมให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองซึ่งไม่สามารถจัดการหรือดูแลเนื่องจากไม่มีความรู้เกี่ยวกับวัตถุอันตราย โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในการบำบัดหรือกำจัดกากอุตสาหกรรมสูงกว่าราคาที่ดินจนเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่สามารถรับผิดชอบได้ และการบังคับให้บุคคลใดต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ตนไม่ได้ก่อให้เกิดขึ้น ไม่ได้ยินยอมให้ผู้อื่นกระทำ หรือไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ไร้เหตุผล กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่มนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิตที่มีเหตุผล ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง อีกทั้งการที่กฎหมายบัญญัติเช่นนี้เพียงต้องการหาคนรับผิดชอบในการบำบัดหรือกำจัดกากอุตสาหกรรมแทนเจ้าของวัตถุอันตรายที่แท้จริง การบังคับใช้ตามบทนิยามดังกล่าวจึงเท่ากับเป็นการบังคับใช้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินเป็นกลุ่มบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง มิได้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มีวัตถุประสงค์ในการตราอันเนื่องมาจากการนำวัตถุอันตรายมาใช้ในกิจการประเภทต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก และวัตถุอันตราย

บางชนิดอาจก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ และสิ่งแวดล้อมได้ ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายที่ใช้ควบคุมวัตถุที่ก่อให้เกิดอันตรายอยู่บ้างแล้วก็ตาม แต่ก็มีอยู่หลายฉบับและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหลายกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งกฎหมายเหล่านั้นได้ออกมาต่างยุคต่างสมัยกัน ทำให้มีบทบัญญัติที่แตกต่างกันและยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวัตถุมีพิษโดยขยายขอบเขตให้ครอบคลุมวัตถุอันตรายต่าง ๆ ทุกชนิด และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมวัตถุอันตรายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น พร้อมกับจัดระบบบริหารให้มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลวัตถุอันตรายดังกล่าวด้วย โดยที่พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ ได้กำหนดให้บทนิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” หมายความว่า รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย อันเป็นการกำหนดนิยามของคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” ให้หมายความรวมถึงการทิ้งอยู่ อีกทั้งหมายความรวมถึงการปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการขยายความหมายของการมีไว้ในครอบครองให้หมายความรวมถึงการทิ้งอยู่และปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครอง ทั้งนี้การขยายความหมายดังกล่าวย่อมเป็นไปเพื่อให้มาตรการในการควบคุมดูแลวัตถุอันตราย การป้องกันความเสียหายจากวัตถุอันตราย และการเยียวยา แก่ไข พ้นฟูความเสียหายจากวัตถุอันตรายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากวัตถุอันตรายอาจก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ และสิ่งแวดล้อม ได้อย่างร้ายแรงและครอบคลุมพื้นที่ที่ก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายเป็นบริเวณกว้าง อีกทั้งก่อให้เกิดความเสียหายหรือมลพิษตกค้างอยู่ในสิ่งแวดล้อมเป็นระยะเวลานาน อันจะส่งผลทำให้การแก้ไข เยียวยา และฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดจากวัตถุอันตรายโดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสียหายที่เกิดแก่สิ่งแวดล้อมย่อมกระทำได้อย่างยากยิ่ง และในบางกรณีอาจไม่สามารถแก้ไข เยียวยา หรือฟื้นฟูได้ด้วยการชดใช้เงิน ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องขยายขอบเขตความหมายของคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” ให้หมายความรวมถึงการทิ้งอยู่และปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครอง เพื่อให้การบังคับใช้มาตรการในการควบคุมดูแลวัตถุอันตรายตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ ครอบคลุมบุคคลที่เกี่ยวข้องหรืออยู่ในห่วงโซ่ของการกระจายวัตถุอันตรายทั้งหมด กล่าวคือ ครอบคลุมผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก ผู้นำผ่าน ผู้นำกลับเข้ามา ผู้ส่งกลับออกไป รวมถึงผู้มีไว้ในครอบครอง อีกทั้งการขยายขอบเขตความหมายในลักษณะดังกล่าวส่งผลทำให้บุคคลทุกคนมีหน้าที่ที่จะต้องสอดส่อง ดูแล และเฝ้าระวังไม่ให้มีการนำวัตถุอันตรายมาทิ้งไว้หรือมีวัตถุอันตรายปรากฏอยู่ในบริเวณที่ตนเป็นผู้ครอบครอง ซึ่งถ้าหากมีวัตถุอันตรายทิ้งไว้หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่ตนเป็นผู้ครอบครอง บุคคลดังกล่าวย่อมถูกบังคับตาม

มาตรการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕๒ ที่กำหนดให้เมื่อปรากฏต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก ผู้นำผ่าน ผู้นำกลับเข้ามา ผู้ส่งกลับออกไป หรือผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน หรือแก้ไข หรือปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องได้ ในการนี้ หากเป็นกรณีมีเหตุอันสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่จะสั่งให้ผู้นั้นส่งออกไปซึ่งวัตถุอันตรายนั้นเพื่อคืนให้แก่ผู้ผลิตหรือผู้จัดส่งวัตถุอันตรายนั้น หรือเพื่อการอื่นตามความเหมาะสมก็ได้ โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบกำหนดโดยความเห็นของคณะกรรมการ เมื่อมาตรา ๔ กำหนดให้บทนิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” หมายความว่ารวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย บุคคลผู้ครอบครองบริเวณที่มีวัตถุอันตรายทิ้งอยู่หรือปรากฏอยู่จึงย่อมต้องถูกบังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากเป็นผู้ที่มีวัตถุอันตรายไว้ในครอบครองตามบทนิยามตามมาตรา ๔

ถึงแม้ว่าการกำหนดขยายขอบเขตความหมายของคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ จะมีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่การกำหนดในลักษณะดังกล่าวย่อมสอดคล้องกับหลักการสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ได้แก่ หลักการป้องกัน (Principle of Prevention) หลักการระวังไว้ก่อน (Principle of Precaution) และหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP) ที่กำหนดหน้าที่ในเชิงป้องกันไม่ให้มีการก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม และกำหนดให้บุคคลผู้มีความเสี่ยงที่จะก่อมลพิษอันจะส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยสาธารณะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นจากการกระทำที่สร้างความเสี่ยงในการก่อมลพิษหรือเป็นต้นเหตุของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อดำเนินมาตรการในเชิงป้องกัน ควบคุม หรือจัดการมลพิษ และตามหลักการดังกล่าวบุคคลที่เป็นผู้ก่อมลพิษไม่จำเป็นต้องทราบถึงมลพิษที่ตนก่อ และไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการก่อมลพิษแต่อย่างใด อีกทั้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวยังสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ (๒) ที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และเมื่อพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลซึ่งเป็นผู้ครอบครองบริเวณที่มีวัตถุอันตรายทิ้งอยู่หรือปรากฏอยู่ที่จะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่มีวัตถุอันตรายไว้ในครอบครอง กับประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนจะได้รับจากการควบคุมดูแลวัตถุอันตราย การป้องกันความเสียหายจากวัตถุอันตราย ตลอดจนการแก้ไข เยียวยา และฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดขึ้นจากวัตถุอันตรายที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นไปตาม

หลักความจำเป็น หลักความได้สัดส่วน และพอเหมาะพอควรแก่กรณี นอกจากนี้ ผู้ครอบครองบริเวณที่มีวัตถุอันตรายทั้งที่อยู่หรือปรากฏอยู่ซึ่งถูกบังคับตามมาตรการที่กฎหมายกำหนด ย่อมมีสิทธิที่จะดำเนินการในทางกฎหมายกับบุคคลผู้ที่นำวัตถุอันตรายมาทั้งในบริเวณที่ตนครอบครอง ในกรณีที่ผู้ครอบครองบริเวณนั้นไม่ยินยอมหรือเป็นการนำมาทั้งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ผู้ครอบครองบริเวณนั้นย่อมมีสิทธิฟ้องร้องให้ชดใช้ค่าเสียหายและดำเนินคดีอาญากับบุคคลผู้ที่นำวัตถุอันตรายมาทั้งในบริเวณที่ตนครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ได้มีลักษณะเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่ได้มีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล อีกทั้งมีความมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับบุคคลใดก็ตามที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่มีวัตถุอันตรายทั้งที่อยู่หรือปรากฏอยู่อันมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้น พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทั้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ แต่อย่างใด

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



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ