

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๙

เรื่องพิจารณาที่ ๓๙/๒๕๖๘

วันที่ ๑๐ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๙

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติวัดอุบลรัตน์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “มีไว้ในครอบครอง” เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง กรณีนางสนธิสา แยมโพธิ์ใช้ ผู้ฟ้องคดี ฟ้องอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และรองอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวัดอุบลรัตน์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อผู้ร้อง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๙๓๗/๒๕๖๗ ว่า ผู้ฟ้องคดีและนายวินัย แยมโพธิ์ใช้ เป็นเจ้าของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๓๔๘ ตำบลอุทัย อำเภออุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในฐานะผู้ให้สัญญา ได้ตกลงให้นางสาวพรทิพย์ อภิสิทธิ์วาสนา ในฐานะผู้รับสัญญา ทำสัญญาตอบแทนพิเศษเช่าที่ดินดังกล่าวสร้างโกดัง ๒ หลัง ด้วยเงินทุนของผู้รับสัญญา คือ โกดังเลขที่ ๑๐๔ และเลขที่ ๑๐๔/๑ โดยเมื่อก่อสร้างโกดังแล้วเสร็จ กรรมสิทธิ์ในโกดังเป็นของผู้ฟ้องคดีและนายวินัย แยมโพธิ์ใช้ แต่ผู้รับสัญญามีสิทธินำโกดังเลขที่ ๑๐๔/๑ ไปเก็บผลประโยชน์ค่าเช่าเป็นระยะเวลา ๕ ปี ส่วนโกดังเลขที่ ๑๐๔ เป็นสิทธิของผู้ฟ้องคดี และนายวินัย แยมโพธิ์ใช้ ที่สามารถมอบหมายให้ผู้อื่นเก็บผลประโยชน์จากค่าเช่า ต่อมาเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๔ มีการทำสัญญาเช่าที่ดินดังกล่าว หลังดังกล่าว ระหว่างนายจิรศักดิ์ แยมโพธิ์ใช้ กับบริษัท ชันเทค เคมิคอล แอนด์ โลจิสติกส์ จำกัด และระหว่างนางสาวพรทิพย์ กับบริษัท ชันเทค

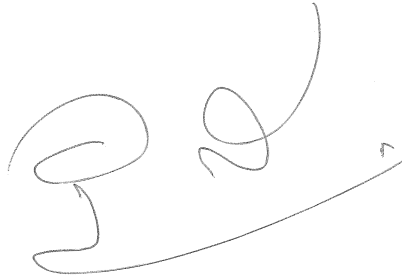
เพื่อใช้เก็บสินค้าประเภทคัดแยกเพื่อจำหน่ายและยินยอมให้บริษัท ชันเทคฯ ขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ซึ่งได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการคัดแยกวัสดุใช้แล้วที่ไม่เป็นอันตราย จัดเป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ ลำดับที่ ๑๐๕ แล้วเมื่อประมาณเดือนมีนาคม ๒๕๖๕ ผู้ฟ้องคดีพบว่าบริษัทดังกล่าว นำกากอุตสาหกรรมเข้ามาเก็บไว้ในโกดังทั้งสองหลังจึงได้เตือนให้นำออกไปภายในเดือนธันวาคม ๒๕๖๕ แต่บริษัทดังกล่าวไม่ดำเนินการ นายจิรกิตติ แยมโพธิ์ใช้ ได้แจ้งความต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๖๖ ลงบันทึกประจำวันเป็นหลักฐานว่าไม่ได้เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ต่อมาผู้อำนวยการกองบริหารจัดการกากอุตสาหกรรม มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๖ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปพบเพื่อให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่กรณีมีการตรวจพบว่าโกดังทั้งสองหลังมีขยะและวัตถุอันตรายจำนวนมาก ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ไปพบแล้ว หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือที่ ออก ๐๓๐๕/๑๐๖๕๙ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๖๖ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๒/๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ และนำวัตถุอันตรายที่อยู่ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีไปกำจัดให้ถูกต้องโดยใช้แนวทางการบำบัดกำจัดตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. ๒๕๔๘ และต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อนการขนส่งวัตถุอันตรายไปยังผู้รับดำเนินการบำบัดหรือกำจัด ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับหนังสือแล้วเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๖ และผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้อำนาจตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่พิจารณาอุทธรณ์และข้อเรียกร้องของผู้ฟ้องคดี มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ออก ๐๓๐๕/๖๗๓๕ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๗ แจ้งคำเตือนให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามคำสั่งข้างต้น หากไม่ดำเนินการจะเข้าดำเนินการหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนซึ่งมีค่าใช้จ่ายเบื้องต้นจำนวน ๔๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๗ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยไม่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีส่งมอบวัตถุอันตรายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อนำไปดำเนินการตามสมควร ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕๒ วรรคสอง หากผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าเกินวิสัยที่จะทำเช่นนั้น ผู้ถูกฟ้องคดียังมีหน้าที่และอำนาจที่จะต้องกำจัดกากอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕๒ วรรคสี่ หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถกำจัดกากอุตสาหกรรมได้เอง ควรแจ้งให้เจ้าของวัตถุอันตรายมารับผิดชอบกำจัดกากอุตสาหกรรมดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าเจ้าของวัตถุอันตรายพ้นความรับผิดชอบแล้วและได้ทิ้งกากอุตสาหกรรมไว้ในโกดังและที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดประโยชน์อันพึงมีพึงได้จากการให้เช่า ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อผู้ร้อง ผู้ร้องมีคำสั่งรับคำฟ้องในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำ

ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้พิจารณา ระหว่างการพิจารณาของผู้ร้อง ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำโต้แย้งต่อผู้ร้องว่า พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” ส่วนพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นบทบัญญัติเพื่อป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากวัตถุอันตรายที่อาจเกิดต่อมนุษย์ พืช สัตว์ ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อม เพราะวัตถุอันตรายสามารถก่อให้เกิดอันตรายได้อย่างรุนแรง ครอบคลุมพื้นที่มาก ตกค้างอยู่ได้ยาวนาน ทำให้การกำจัดและบำบัดอย่างถูกต้องมีค่าใช้จ่ายที่สูงมาก วัตถุอันตรายบางชนิดสามารถผลิตเป็นอาวุธเคมีซึ่งต้องห้ามตามอนุสัญญาห้ามอาวุธเคมีที่ประเทศไทยเป็นภาคี จึงต้องเข้มงวดกับผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกด้าน เพื่อว่าผู้เสียหายและทรัพยากรธรรมชาติจะได้รับการเยียวยาและฟื้นฟูโดยกำหนดมาตรการใช้บังคับกับบุคคลที่อยู่ในห่วงโซ่การกระจายวัตถุอันตราย (Chain of Distribution) ไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก ผู้นำผ่าน ผู้นำกลับเข้ามา ผู้ส่งกลับออกไป รวมถึงผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายไว้หลายประการ เช่น มาตรการควบคุมวัตถุอันตรายบางชนิดที่ต้องแจ้งหรือขออนุญาตในการผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครอง ตามมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๔๓ และมาตรการทางปกครอง ตามมาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๒/๑ ที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้บุคคลที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน หรือแก้ไข หรือปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องได้ หากไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องได้ อาจสั่งให้บุคคลดังกล่าวส่งมอบวัตถุอันตรายนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อทำลายหรือจัดการตามควรแก่กรณี หากมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้น ให้เจ้าของวัตถุอันตรายมีหน้าที่จ่ายหรือชดใช้เงินจำนวนนั้นแก่ทางราชการ รวมถึงสั่งให้บุคคลที่ประกอบกิจการอันมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหาย หรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในสถานประกอบการหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับสถานประกอบการดำเนินการแก้ไขการกระทำดังกล่าว มีมาตรการทางแพ่งในหมวด ๓ หน้าที่และความรับผิดชอบทางแพ่ง ที่กำหนดหน้าที่ให้บุคคลที่อยู่ในห่วงโซ่การกระจายวัตถุอันตรายต้องใช้ความระมัดระวังในช่วงที่เกี่ยวข้องกับตน และตรวจสอบบุคคลที่จำหน่ายจ่ายแจกวัตถุอันตรายในลำดับก่อนหน้าและถัดไปจากตน อีกทั้งต้องร่วมกันรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่วัตถุอันตรายที่อยู่ในความครอบครองของตน เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุ

สุจริตหรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั่นเอง การพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นผู้มีไว้ในครอบครองซึ่ง วัตถุอันตรายนั้น จะต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริง หากเป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ต้องแจ้งการครอบครอง ต้องขออนุญาตครอบครอง หรือห้ามมีไว้ในครอบครอง ก็ต้องปฏิบัติตามมาตรการของกฎหมาย และอาจต้อง รับผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งหาหมิทรัพย์มีหน้าที่ดูแล มิให้สิ่งหาหมิทรัพย์ก่อให้เกิดสภาพอันตราย และมีหน้าที่ในการป้องกันมิให้ผู้ใดเข้ามากระทำการอันเป็น การฝ่าฝืนกฎหมาย หากผู้ครอบครองสิ่งหาหมิทรัพย์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวต้องร่วมรับผิดชอบ ต่อความเสียหายดังกล่าวด้วย แม้พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” จะเป็นการขยายการครอบครองหรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและ พาณิชย มาตรา ๑๓๖๗ ที่ต้องมีเจตนาจะยึดถือเพื่อตน เป็นเพื่อผู้อื่นด้วย รวมไปถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏ อยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครอง อันมีลักษณะเป็นข้อสันนิษฐานเด็ดขาดก็ตาม ต้องพิจารณาตาม ข้อเท็จจริง ในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งหาหมิทรัพย์ที่มีวัตถุอันตรายทิ้งอยู่ หรือปรากฏ อยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองอยู่บ้าง เมื่อชั่งน้ำหนักกับประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับแล้ว ประโยชน์ สาธารณะมีมากกว่า และมีได้ตัดสิทธิเจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งหาหมิทรัพย์ดังกล่าวในการใช้สิทธิฟ้องร้อง เรียกค่าเสียหาย หรือดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ที่นำวัตถุอันตรายมาทิ้งไว้ในสิ่งหาหมิทรัพย์ของตน เป็นไปตาม หลักความได้สัดส่วน จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกิน สมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง แต่ในบางกรณีที่จำเป็นก็ต้องมี บทบัญญัติยกเว้นไว้เป็นพิเศษในรัฐธรรมนูญ เช่น ตามมาตรา ๓๗ วรรคเจ็ด ที่ยกเว้นให้กระทำได้ใน การตรากฎหมายเวนคืนสิ่งหาหมิทรัพย์โดยระบุเจาะจงสิ่งหาหมิทรัพย์หรือเจ้าของสิ่งหาหมิทรัพย์ ซึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง ไม่ห้ามการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ บุคคลซึ่งถูกระบุไว้เป็นประเภท แต่การที่มีได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลใช้ บังคับ จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิด พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บัญญัติคำว่า “มิไว้ในครอบครอง” เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖



(นายอุดม ลิทธิวิรัชธรรม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ