

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๙

เรื่องพิจารณาที่ ๓๙/๒๕๖๘

วันที่ ๑๐ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๙

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

-

ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “มิไว้ในครอบครอง” เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการ

จำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

พระราชบัญญัติว่าด้วยัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้ ... “มีไว้ในครอบครอง” หมายความว่า การมีไว้ในครอบครองไม่ว่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น และไม่ว่าจะเป็นการมีไว้เพื่อขาย เพื่อขนส่ง เพื่อใช้ หรือเพื่อประการอื่นใดและรวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย”

เห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยัตถุมีพิษ พ.ศ. ๒๕๑๐ เนื่องจากการนำัตถุอันตรายมาใช้ในกิจการประเภทต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก และัตถุอันตรายบางชนิดอาจก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ และสิ่งแวดล้อมได้ แม้ว่าในขณะนี้จะมีกฎหมายที่ใช้ควบคุมัตถุที่ก่อให้เกิดอันตรายอยู่บ้างแล้วก็ตาม แต่ก็มิได้อยู่หลายฉบับและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหลายกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งกฎหมายเหล่านั้นได้ออกมาต่างยุคต่างสมัยกัน ทำให้มีบทบัญญัติที่แตกต่างกันและยังไม่ครอบคลุมเพียงพอสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยัตถุมีพิษโดยขยายขอบเขตให้ครอบคลุมัตถุอันตรายต่าง ๆ ทุกชนิด และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมัตถุอันตรายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น พร้อมกับจัดระบบบริหารให้มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลัตถุอันตรายดังกล่าวด้วย

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” เป็นการบังคับให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ที่มีัตถุอันตรายทิ้งอยู่หรือปรากฏอยู่ต้องรับผิดชอบในการกำจัดัตถุอันตรายเช่นเดียวกับผู้เกี่ยวข้องกับัตถุอันตรายโดยตรงซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์ เพิ่มภาระให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และการบังคับให้บุคคลใดต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ตนไม่ได้ก่อให้เกิดขึ้น ไม่ได้ยินยอมให้ผู้อื่นกระทำ หรือไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหาย เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ไร้เหตุผล กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง อีกทั้งกฎหมายเพียงต้องการหาผู้รับผิดชอบในการบำบัดหรือกำจัดกากอุตสาหกรรมแทนเจ้าของัตถุอันตรายที่แท้จริง การบังคับใช้บทนิยามดังกล่าวเป็นการบังคับใช้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินอันเป็นกลุ่มบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง มิได้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มีความมุ่งหมายในการป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากัตถุอันตรายที่อาจเกิดต่อบุคคล พืช สัตว์ ทรัพย์ และสิ่งแวดล้อม จึงกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบ

ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับวัตถุอันตรายที่มีส่วนในการจำหน่ายจ่ายแจกทุกช่วงอย่างเข้มงวด 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 และในหมวด ๓ หน้าที่และความรับผิดชอบทางแพ่ง ที่กำหนดหน้าที่ให้บุคคลที่อยู่ในห่วงโซ่การกระจายวัตถุอันตรายต้องใช้ความระมัดระวังในช่วงที่เกี่ยวข้องกับตน และตรวจสอบบุคคลที่จำหน่ายจ่ายแจกวัตถุอันตรายในลำดับก่อนหน้าและถัดไปจากตน รวมถึงต้องร่วมกันรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่วัตถุอันตรายที่อยู่ในความครอบครองของตน เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัยหรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั่นเอง การที่พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บัญญัติคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” มีลักษณะเป็นการขยายขอบเขตของการครอบครองหรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๖๗ โดยให้รวมถึงการมีวัตถุอันตรายไว้ในครอบครองเพื่อผู้อื่นด้วย และยังรวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครอง แม้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในบริเวณที่พบวัตถุอันตรายทิ้งอยู่หรือปรากฏอยู่นั้นจะไม่มีเจตนายึดถือเพื่อตนหรือเพื่อผู้อื่นก็ตาม ซึ่งมีลักษณะเป็นข้อสันนิษฐานเด็ดขาด การพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายจึงต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริง หากเป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ต้องแจ้งการครอบครอง ต้องขออนุญาตครอบครอง หรือห้ามมีไว้ในครอบครอง ก็ต้องปฏิบัติตามมาตรการของกฎหมายและอาจต้องรับผิดชอบตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เนื่องจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์มีหน้าที่ที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ตามกฎหมายลักษณะทรัพย์สินในการดูแลมิให้อสังหาริมทรัพย์ก่อให้เกิดสภาพอันตราย และมีหน้าที่ในการป้องกันมิให้ผู้ใดเข้ามากระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวย่อมต้อง

ร่วมรับผิดชอบต่อความเสียหายดังกล่าวด้วย สอดคล้องกับหลักการสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ได้แก่ หลักการป้องกัน และหลักการระวังไว้ก่อน ที่กำหนดหน้าที่ในเชิงป้องกันมิให้มีการก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายที่กำหนดหน้าที่ให้บุคคลผู้มีความเสี่ยงที่จะก่อมลพิษอันจะส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยสาธารณะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นจากการกระทำที่สร้างความเสี่ยงในการก่อมลพิษหรือเป็นต้นเหตุของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ ไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อดำเนินมาตรการในเชิงป้องกัน ควบคุม หรือจัดการมลพิษ ตามหลักการดังกล่าวบุคคลที่เป็นผู้ก่อมลพิษไม่จำเป็นต้องทราบถึงมลพิษที่ตนก่อ และไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการก่อมลพิษแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม หากไม่มีบทบัญญัติในลักษณะนี้อาจทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายอันจะนำไปสู่การหลีกเลี่ยงกฎหมายและส่งผลกระทบต่อบุคคล พืช สัตว์ ทรัพย์ และสิ่งแวดล้อมในที่สุด แม้พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งสาริมทรัพย์ที่มีวัตถุอันตรายทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองอยู่บ้าง แต่เมื่อชั่งน้ำหนักกับประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายโดยเฉพาะการป้องกันและเยียวยาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตลอดจนการรักษาความปลอดภัยสาธารณะแล้ว ประโยชน์สาธารณะย่อมมีมากกว่า อีกทั้งยังไม่ตัดสิทธิเจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งสาริมทรัพย์ดังกล่าวในการใช้สิทธิฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายหรือดำเนินคดีอาญากับผู้ที่นำวัตถุอันตรายมาทิ้งไว้ในอสังหาริมทรัพย์ของตน รวมถึงบทบัญญัติดังกล่าวมีความมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับบุคคลใดก็ตามที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งสาริมทรัพย์ที่มีวัตถุอันตรายทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครอง เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

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

๑๗ ๑๑/๑๑-๖
(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ