

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๙

เรื่องพิจารณาที่ ๓๙/๒๕๖๘

วันที่ ๑๐ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๙

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

คดีนี้ ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีในคดีหมายเลขดำที่ ๑๙๓๗/๒๕๖๗ ของศาลปกครองกลาง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของรวมในที่ดินแปลงหนึ่งและนำที่ดินดังกล่าวให้บุคคลภายนอกเช่าเพื่อสร้างโกดังสองแห่ง มีเงื่อนไขให้กรรมสิทธิ์ในโกดังเป็นของเจ้าของที่ดิน โดยเจ้าของที่ดินเก็บผลประโยชน์ค่าเช่าโกดังแห่งหนึ่ง และอีกแห่งหนึ่งเป็นสิทธิของผู้เช่าที่ดินเก็บผลประโยชน์ค่าเช่าเป็นเวลา ๕ ปี บริษัท ชันเทค เคมิคอล แอนด์ โลจิสติกส์ จำกัด เช่าโกดังทั้งสองแห่งเก็บสินค้าประเภทคัดแยกเพื่อจำหน่าย ต่อมาผู้อำนวยการกองบริหารจัดการกากอุตสาหกรรมมีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีแจ้งว่าโกดังทั้งสองแห่งมีขยะและวัตถุอันตรายจำนวนมาก พนักงานเจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติว่าด้วยวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้นำกากอุตสาหกรรมซึ่งเป็นวัตถุอันตรายที่อยู่ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีไปกำจัดให้ถูกต้อง หากไม่ดำเนินการต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่ต้องมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองกลาง ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดียื่นคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยวัตถุอันตราย

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

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลไว้ว่าต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล เกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ส่วนพระราชบัญญัติว่าด้วย พ.ศ. ๒๕๓๕ ปรากฏเหตุผลในการประกาศใช้ว่า โดยที่ปรากฏว่า ในปัจจุบันมีการนำวัตถุอันตรายมาใช้ในกิจการประเภทต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก และวัตถุอันตรายบางชนิด อาจก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ และสิ่งแวดล้อมได้ แม้ว่าในขณะนี้จะมี กฎหมายที่ใช้ควบคุมวัตถุที่ก่อให้เกิดอันตรายอยู่บ้างแล้วก็ตาม แต่ก็มีอยู่หลายฉบับอยู่ในหน้าที่ และอำนาจของหลายกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งกฎหมายเหล่านั้นได้ออกมาต่างยุคต่างสมัยกัน ทำให้มี บทบัญญัติที่แตกต่างกันและยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวัตถุมีพิษโดยขยาย ขอบเขตให้ครอบคลุมวัตถุอันตรายต่าง ๆ ทุกชนิด และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุม วัตถุอันตรายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น พร้อมกับจัดระบบบริหารให้มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันกับการควบคุมดูแลวัตถุอันตรายดังกล่าวด้วย

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บทนิยาม คำว่า “มีไว้ในครอบครอง” เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ใน ความครอบครองด้วย” เป็นการบังคับให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ที่วัตถุอันตรายทิ้งหรือปรากฏอยู่ ต้องรับผิดชอบในการกำจัดวัตถุอันตรายเช่นเดียวกับผู้เกี่ยวข้องกับวัตถุอันตรายโดยตรง เป็นการเพิ่ม ภาระให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินเกินสมควรแก่เหตุ เนื่องจากต้องรับผิดชอบในสิ่งที่ผู้อื่นนำมาทิ้งไว้ ในที่ดินโดยมิชอบ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เนื่องจากต้องรับผิดชอบตามที่กฎหมายบัญญัติให้รับผิดชอบ ในความเสียหายที่ดินไม่ได้ก่อให้เกิดขึ้น กฎหมายบัญญัติเช่นนี้เพียงต้องการหาคนรับผิดชอบในการบำบัด หรือกำจัดกากอุตสาหกรรมแทนเจ้าของวัตถุอันตรายที่แท้จริง การบังคับใช้ตามบทนิยามดังกล่าว เป็นการบังคับใช้กับบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง นั้น **เห็นว่า** พระราชบัญญัติว่าด้วย พ.ศ. ๒๕๓๕ มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองบุคคล พืช สัตว์ ทรัพย์ และสิ่งแวดล้อมรวมถึงทรัพยากรธรรมชาติ ให้มีประสิทธิภาพ เพราะสภาพของวัตถุอันตรายหลายชนิดสามารถก่อให้เกิดอันตรายได้อย่างรุนแรง ครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง และตกค้างอยู่ในสิ่งแวดล้อมยาวนาน นอกจากนี้วัตถุอันตรายบางชนิด สามารถนำไปผลิตเป็นอาวุธเคมีซึ่งเป็นสิ่งต้องห้ามตามอนุสัญญาห้ามอาวุธเคมี (Chemical Weapons Convention) ที่ประเทศไทยเป็นภาคี การที่พระราชบัญญัติว่าด้วย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บัญญัตินิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” หมายความว่า “การมีไว้ในครอบครองไม่ว่าเพื่อตนเองหรือ

ผู้อื่น และไม่ว่าจะเป็นการมีไว้เพื่อขาย เพื่อขนส่ง เพื่อใช้ หรือเพื่อประการอื่นใดและรวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” เป็นการบัญญัติความหมาย “ครอบครอง” ให้กว้างกว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๖๗ ที่บัญญัติว่า “บุคคลใดยึดถือทรัพย์สิน โดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน ท่านว่าบุคคลนั้นได้ซึ่งสิทธิครอบครอง” ทั้งนี้ เพื่อให้ครอบคลุมถึงผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในห่วงโซ่ของการกระจายวัตถุอันตราย (Chain of Distribution) อันเป็นข้อสันนิษฐานเด็ดขาดว่า การปรากฏอยู่ของวัตถุอันตรายในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองนั้นเป็นการมีวัตถุอันตรายไว้ในครอบครองอย่างหนึ่ง หากไม่ได้บัญญัติให้ชัดเจนเช่นนี้ และตีความคำว่า ครอบครอง ตามความหมายของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๖๗ อาจทำให้เกิดช่องว่างในการตีความกฎหมาย ส่งผลให้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงในการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ การกำหนดมาตรการควบคุมครอบครองวัตถุอันตรายให้ครอบคลุมไปถึงการทิ้งอยู่ หรือการปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย ก็เพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอันตรายมีหน้าที่ต้องใช้ความระมัดระวังในการดูแลอันตรายของตนโดยไม่ปล่อยละเลยให้มีการนำวัตถุอันตรายมาไว้ในที่ดินหรืออันตราย ซึ่งสอดคล้องกับหลักการควบคุมเชิงป้องกัน (Precautionary and Preventative Principle) อันเป็นหลักการสำคัญในกฎหมายสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดมาตรการทางปกครองให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน หรือแก้ไข หรือปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง หากไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องได้ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ส่งมอบวัตถุอันตรายเพื่อทำลาย ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง อีกทั้ง หากการประกอบกิจการซึ่งวัตถุอันตรายอาจมีสภาพก่อให้เกิดความเสียหาย พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้แก้ไขการกระทำดังกล่าวตามมาตรา ๕๒/๑ เมื่อมีการฝ่าฝืน มาตรการทางปกครองข้างต้นจึงเกิดความรับผิดทางแพ่งตามมาตรา ๖๙ และความรับผิดทางอาญาตามมาตรา ๘๕ และ ๘๕/๑ ต่อไป เห็นได้ว่า แม้ผู้มีไว้ในครอบครองไม่รู้การปรากฏอยู่ของวัตถุอันตราย กฎหมายก็วางมาตรการทางปฏิบัติเป็นขั้นเป็นตอน หากยังคงฝ่าฝืนอีกอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสาธารณชนและสิ่งแวดล้อม สมควรต้องรับผิดชอบตามกฎหมายต่อไป ดังนั้น แม้พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอันตรายที่มีวัตถุอันตรายทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองอยู่บ้างก็ตาม แต่เมื่อชั่งน้ำหนักกับประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยเฉพาะผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยต่อสาธารณะแล้ว ประโยชน์สาธารณะย่อมมีมากกว่า ซึ่งเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน จึงไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือ

เสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการบัญญัติขึ้นเพื่อความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งจะต้องนำไปปรับใช้กับบทบัญญัติที่เป็นเนื้อหาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการตีความ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นการทั่วไป ไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง บทบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

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



(นายจิรนิติ หะวานนท์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ