

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายณภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๙

เรื่องพิจารณาที่ ๓๙/๒๕๖๘

วันที่ ๑๐ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๙

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิด พ.ศ. ๒๕๓๕ ตรารึ้นเนื่องจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มีการนำวัตถุอันตรายไปใช้ในกิจการประเภทต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก และวัตถุอันตรายบางชนิด อาจก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ และสิ่งแวดล้อมได้ แม้ว่าจะมีกฎหมายที่ใช้ควบคุมอยู่บ้างก็ตาม แต่ยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมวัตถุอันตรายให้เหมาะสมยิ่งขึ้นพร้อมกับจัดระบบบริหารจัดการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ

๗๐

ที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ โดยมาตรา ๔ บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้ ... “มีไว้ในครอบครอง” หมายความว่า การมีไว้ในครอบครองไม่ว่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น และไม่ว่าจะเป็นการมีไว้เพื่อขายเพื่อขนส่ง เพื่อใช้ หรือเพื่อประการอื่นใดและรวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย”

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” เป็นการบังคับให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ที่มีวัตถุอันตรายทิ้งอยู่หรือปรากฏอยู่ต้องรับผิดชอบในการกำจัดวัตถุอันตรายเช่นเดียวกับผู้เกี่ยวข้องกับวัตถุอันตรายโดยตรง ซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์ เพิ่มภาระให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และการบังคับให้บุคคลใดต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ตนไม่ได้ก่อให้เกิดขึ้น ไม่ได้ยินยอมให้ผู้อื่นกระทำ หรือไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ไร้เหตุผล กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง อีกทั้งกฎหมายเพียงต้องการหาผู้รับผิดชอบในการบำบัดหรือกำจัดกากอุตสาหกรรมแทนเจ้าของวัตถุอันตรายที่แท้จริง การบังคับใช้บทนิยามดังกล่าวเป็นการบังคับใช้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินอันเป็นกลุ่มบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง มิได้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมวัตถุอันตราย มีความมุ่งหมายในการป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากวัตถุอันตรายที่อาจเกิดต่อบุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ และสิ่งแวดล้อมเนื่องจากโดยสภาพแล้ววัตถุอันตรายสามารถก่อให้เกิดอันตรายได้อย่างรุนแรง ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง ตกค้างอยู่ในสิ่งแวดล้อมยาวนาน มีค่าใช้จ่ายในการบำบัดหรือกำจัดอย่างถูกต้องสูงมาก และบางชนิดสามารถนำไปผลิตเป็นอาวุธเคมีซึ่งเป็นสิ่งต้องห้ามตามอนุสัญญาห้ามอาวุธเคมีที่ประเทศไทยเป็นภาคี จึงกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับวัตถุอันตรายที่มีส่วนในการจำหน่ายแจกทุกช่วงอย่างเข้มงวด เพื่อประกันว่าผู้เสียหายและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะได้รับการเยียวยาและฟื้นฟู ซึ่งการตรากฎหมายดังกล่าวสืบเนื่องมาจากประชาคมโลกรวมถึงประเทศไทยให้ความสำคัญกับการรักษาและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไม่ให้ถูกทำลายจากพฤติกรรมของมนุษย์ด้วยวิธีการต่าง ๆ รวมถึงการใช้วัตถุอันตรายในกิจการต่าง ๆ เพื่อให้มนุษย์ทุกคนสามารถอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ภายใต้หลักการมีส่วนร่วมในการรักษาคู่ครองสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน สามารถตอบสนองคนรุ่นปัจจุบันและอนาคตได้อย่างเป็นธรรม ไม่นำไปสู่การทำลายสิ่งแวดล้อมและก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชนและ

ไม่ส่งผลกระทบต่อคนรุ่นอนาคต โดยมีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมขึ้นหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้นำหลักการต่าง ๆ ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายดังกล่าว เช่น “หลักผู้ก่อมลพิษต้องจ่าย” เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญที่กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษหรือก่อความเสียหายจากการใช้วัตถุอันตรายจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบำบัด ป้องกันและเยียวยาผลกระทบทั้งหมด ไม่ให้ตกเป็นภาระแก่สังคมหรือรัฐ และไม่ต้องพิจารณาว่าผู้จ่ายจะได้รับประโยชน์จากวัตถุอันตรายนั้นหรือไม่ “หลักความรับผิดโดยเคร่งครัด” ซึ่งเป็นหลักการที่เน้นให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในวงจรวัตถุอันตรายที่มีความเสี่ยงจะก่อมลพิษอันส่งผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม เช่น ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก ผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตราย ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากวัตถุอันตราย แม้จะไม่ได้เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของบุคคลก็ตาม และ “หลักการป้องกันล่วงหน้า” กำหนดให้มีมาตรการป้องกันหรือเลี่ยงอันตรายที่จะเกิดกับสิ่งแวดล้อมจากวัตถุอันตรายไว้ล่วงหน้า เพราะหากปล่อยให้สิ่งแวดล้อมได้รับความเสียหายแล้วค่อยแก้ไข ย่อมเป็นการยากที่จะแก้ไขให้กลับคืนดังเดิมหรือต้องใช้เวลานานและทรัพยากรเป็นจำนวนมาก ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) มาตรา ๕๐ (๘) มาตรา ๕๗ (๒) และมาตรา ๕๘ ที่บัญญัติรับรองสิทธิและกำหนดหน้าที่ของบุคคลในการมีส่วนร่วมจัดการ อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา พินิจ บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยที่สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลย่อมต้องถูกจำกัดจากการบังคับใช้หลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมวัตถุอันตรายตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ การตรากฎหมายดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายให้ครอบคลุมถึงกรณีที่มีการทิ้ง การปรากฏอยู่ของวัตถุอันตรายในพื้นที่บริเวณที่อยู่ในความครอบครองของบุคคล ทำให้รัฐสามารถใช้บังคับกฎหมายเพื่อป้องกัน แก้ไข พินิจ บรรเทาเยียวยาหรือลงโทษผู้กระทำผิดจากความเสียหายที่เกิดจากวัตถุอันตรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถคุ้มครองบุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ และสิ่งแวดล้อมจากการใช้วัตถุอันตรายได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย การกำหนดบทนิยามดังกล่าวเพื่อให้เจ้าของหรือ

ผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่มีวัตถุล้านตรายทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครอง มีส่วนร่วมและมีหน้าที่ในการป้องกันอันตรายที่เกิดจากวัตถุล้านตราย โดยมีหน้าที่ต้องใช้ความระมัดระวัง ในการดูแลตรวจสอบที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์และไม่ปล่อยปละละเลยให้มีการนำวัตถุล้านตรายมาไว้ในอสังหาริมทรัพย์ของตน ไม่ว่าตนจะเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้นหรือให้ผู้อื่นใช้ ซึ่งหน้าที่ดังกล่าว เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ตามกฎหมาย ซึ่งนอกจากบุคคลมีสิทธิในทรัพย์สินของตนตามกฎหมายแล้วยังมีหน้าที่ป้องกัน ดูแล มิให้ผู้ใดเข้ามากระทำการใดในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์สินของตน อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่มีวัตถุล้านตรายทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของพระราชบัญญัติ วัตถุล้านตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ เช่น ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการมีไว้ในครอบครอง ซึ่งวัตถุล้านตรายในแต่ละชนิดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๘ ตามมาตรา ๒๑ ถึงมาตรา ๔๓ กรณีมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุล้านตรายโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน หรือแก้ไขปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้อง หากไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องได้ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้มีการส่งมอบวัตถุล้านตรายแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อทำลายหรือจัดการตามควรแก่กรณี ซึ่งหากมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นเจ้าของวัตถุล้านตรามีหน้าที่จ่ายหรือชดใช้เงินจำนวนนั้นแก่ทางราชการตามมาตรา ๕๒ การกำหนดให้ผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุล้านตรายต้องระมัดระวังในการตรวจสอบความเชื่อถือได้ของผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าหรือผู้ที่จัดหาวัตถุล้านตรานั้นให้แก่ตน ความถูกต้องของภาชนะบรรจุและฉลากความเหมาะสมของการเก็บรักษาและความไว้วางใจได้ของผู้รับมอบวัตถุล้านตรายไปจากตนหรืออาจคาดหมายได้ว่าจะได้รับมอบวัตถุล้านตรายดังกล่าวตามมาตรา ๖๒ ผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุล้านตรายต้องรับผิดชอบเพื่อความปลอดภัยอันเกิดแต่วัตถุล้านตรายที่อยู่ในความครอบครองของตน เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าความเป็นผู้เสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัยหรือเกิดเพราะความผิดของผู้เสียหายนั่นเอง ตามมาตรา ๖๓

การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่มีวัตถุล้านตรายทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครอง โดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวัตถุล้านตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ และต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายจากการทำลายหรือกำจัดวัตถุล้านตรายซึ่งอยู่ในความครอบครองของตน เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในวงจรวัตถุล้านตรายที่มีความเสี่ยงจะก่อมลพิษส่งผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม ย่อมต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการทำลายหรือกำจัดวัตถุล้านตรายซึ่งเป็นไปตามหลักป้องกันล่วงหน้าและหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย โดยมีต้องพิจารณาว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจะทราบถึงการมีอยู่ของวัตถุล้านตรายหรือจะได้รับประโยชน์จากวัตถุล้านตรานั้นหรือไม่

๙๗

ซึ่งความรับผิดชอบดังกล่าวไม่ได้ตัดสิทธิเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวในการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายหรือดำเนินคดีอาญากับผู้ที่นำวัตถุอันตรายมาทิ้งไว้ในอสังหาริมทรัพย์ของตน ดังนั้น พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” แม้จะจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่เมื่อพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มุ่งป้องกัน แก้ไข บรรเทาเยียวยาหรือลงโทษผู้กระทำความผิดจากความเสียหายที่เกิดจากวัตถุอันตราย เพื่อคุ้มครองบุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ และสิ่งแวดล้อมจากการใช้วัตถุอันตรายนั้น เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน พอเหมาะ พอควรแก่กรณี ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร แก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับกับบุคคลที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง อสังหาริมทรัพย์ที่มีวัตถุอันตรายทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

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



(นายณกต เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ