

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๙

เรื่องพิจารณาที่ ๓๙/๒๕๖๘

วันที่ ๑๐ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๙

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นางสุนิสา แยมโพธิ์ใช้) ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๙๓๗/๒๕๖๗ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

นางสุนิสา แยมโพธิ์ใช้ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) กรมโรงงานอุตสาหกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และรองอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของร่วมที่ดิน และนำที่ดินให้เช่าในลักษณะสัญญาตอบแทนพิเศษโดยผู้เช่าที่ดินต้องสร้างโกดัง จำนวน ๒ หลัง เลขที่ ๑๐๔ และเลขที่ ๑๐๔/๑ โดยผู้เช่ามีสิทธิเก็บผลประโยชน์ค่าเช่าโกดัง เลขที่ ๑๐๔/๑ เป็นเวลา ๕ ปี ส่วนโกดังเลขที่ ๑๐๔ เป็นสิทธิของผู้ฟ้องคดีและเจ้าของร่วมสามารถมอบหมายให้ผู้อื่นเก็บผลประโยชน์ค่าเช่า ต่อมาเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๔ บริษัท ชันเทค เคมิคอล แอนด์ โลจิสติกส์ จำกัด ทำสัญญาเช่าโกดังทั้งสองเพื่อใช้เก็บสินค้าประเภทคัดแยกเพื่อจำหน่าย และเมื่อประมาณเดือนมีนาคม ๒๕๖๕ ผู้ฟ้องคดีตรวจพบว่าบริษัทดังกล่าวเริ่มนำกากอุตสาหกรรมเข้ามาเก็บไว้ในโกดังทั้งสองหลัง ผู้ฟ้องคดีแจ้งให้นำออกไปและผู้ให้เช่าช่วงไปแจ้งความต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ

พร้อมลงบันทึกประจำวันไว้เป็นหลักฐาน ต่อมาผู้อำนวยการกองบริหารจัดการกาออกุตสาหกรรมมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปพบเพื่อให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่กรณีเกี่ยวกับการตรวจพบว่าโกดังดังกล่าวมีขยะและวัตถุอันตรายจำนวนมาก และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๒/๑ ให้ผู้ฟ้องคดีระงับการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ และนำวัตถุอันตรายที่อยู่ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีไปกำจัดให้ถูกต้องโดยต้องได้รับความเห็นชอบแนวทางการบำบัดตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. ๒๕๔๘ จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อนการขนส่งวัตถุอันตรายไปยังผู้รับดำเนินการบำบัดหรือกำจัด ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่พิจารณาอุทธรณ์และข้อเรียกร้องของผู้ฟ้องคดี และมีหนังสือแจ้งคำเตือนให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามคำสั่ง หากไม่ดำเนินการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะเข้าดำเนินการหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน ซึ่งมีค่าใช้จ่ายเบื้องต้นจำนวน ๔๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งแต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยไม่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีส่งมอบวัตถุอันตรายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อทำลายหรือดำเนินการตามสมควร ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕๒ วรรคสอง หากผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าเกินวิสัยที่จะทำเช่นนั้น ผู้ถูกฟ้องคดียังมีหน้าที่และอำนาจที่จะต้องกำจัดกาออกุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕๒ วรรคสี่ หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถกำจัดกาออกุตสาหกรรมได้เองควรแจ้งให้เจ้าของวัตถุอันตรายมารับผิดชอบกำจัดกาออกุตสาหกรรมดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าเจ้าของวัตถุอันตรายพ้นความรับผิดชอบแล้ว และได้ทิ้งกาออกุตสาหกรรมไว้ในโกดังและที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดประโยชน์อันพึงมีพึงได้จากการให้เช่า ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” เป็นการบังคับให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ที่มีวัตถุอันตรายทิ้งอยู่หรือปรากฏอยู่ต้องรับผิดชอบในการกำจัดวัตถุอันตรายเช่นเดียวกับผู้เกี่ยวข้องกับวัตถุอันตรายโดยตรงซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์ เป็นการเพิ่มภาระให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครอง

ที่ดินเกินสมควรแก่เหตุ ชัดต่อหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) และการบังคับให้บุคคลใดต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ตนไม่ได้ก่อให้เกิดขึ้น ไม่ได้ยินยอมให้ผู้อื่นกระทำ หรือไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหาย เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ไร้เหตุผล กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งกฎหมายเพียงต้องการหาผู้รับผิดชอบในการบำบัดหรือกำจัดกากอุตสาหกรรมแทนเจ้าของวัตถุอันตรายที่แท้จริง การบังคับใช้บทนิยามดังกล่าวเป็นการบังคับใช้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินอันเป็นกลุ่มบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง มิได้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ซึ่งศาลปกครองกลางจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

๒. พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“มีไว้ในครอบครอง” หมายความว่า การมีไว้ในครอบครองไม่ว่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น และไม่ว่าจะเป็นการมีไว้เพื่อขาย เพื่อขนส่ง เพื่อใช้ หรือเพื่อประการอื่นใดและรวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๖๘ ผู้ที่ต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๖๓ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๕ หรือมาตรา ๖๖ ที่ได้ชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว ย่อมมีสิทธิไล่เบี่ยเอา กับผู้ที่ส่งมอบวัตถุอันตรายให้แก่ตน หรือแก่ผู้ซึ่งทำงานให้แก่ตน และบรรดาผู้ที่มีส่วนในการส่งมอบวัตถุอันตรายดังกล่าวในลำดับต่าง ๆ ถัดขึ้นไปคนหนึ่งคนใดหรือหลายคนก็ได้ไปจนถึงผู้ผลิต โดยต้องใช้สิทธิไล่เบี่ยภายในสามปีนับแต่วันที่ตนได้ชำระค่าสินไหมทดแทน แต่ถ้าผู้ใช้สิทธิไล่เบี่ยนั้นเป็นผู้ที่จงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้เกิดการละเมิดขึ้น ผู้นั้นจะมีสิทธิไล่เบี่ยเฉพาะส่วนที่เกินจากความรับผิดชอบโดยเฉพาะของตนเท่านั้น

๓. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๓๗ บุคคลใดครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะอย่างใด ๆ อันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล บุคคลนั้นจะต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่ยานพาหนะนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั่นเอง

ความข้อนี้ให้ใช้บังคับได้ตลอดถึงบุคคลผู้มีไว้ในครอบครองของตนซึ่งทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพ หรือโดยความมุ่งหมายที่จะใช้ หรือโดยอาการกลไกของทรัพย์สินนั้นด้วย

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ. ๒๕๑๐ เนื่องจากมีการนำวัตถุอันตรายมาใช้ในกิจการประเภทต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก และวัตถุอันตรายบางชนิดอาจก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อมได้ แม้ว่าจะมีกฎหมายที่ใช้ควบคุมวัตถุที่ก่อให้เกิดอันตรายอยู่บ้างแล้วหลายฉบับและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหลายกระทรวง ทบวง กรม แต่กฎหมายเหล่านั้นได้ออกมาต่างยุคต่างสมัยกัน ทำให้มีบทบัญญัติที่แตกต่างกันและยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ จึงมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวัตถุมีพิษโดยขยายขอบเขตให้ครอบคลุมวัตถุอันตรายต่าง ๆ ทุกชนิด และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมวัตถุอันตรายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บัญญัตินิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” หมายความว่า การมีไว้ในครอบครองไม่ว่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น และไม่ว่าจะเป็นการมีไว้เพื่อขาย เพื่อขนส่ง เพื่อใช้ หรือเพื่อประการอื่นใดและรวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย

ประเด็นโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “มีไว้ในครอบครอง” เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” เป็นการบังคับให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ที่มีวัตถุอันตรายทิ้งอยู่หรือปรากฏอยู่ต้องรับผิดชอบในการกำจัดวัตถุอันตรายนั้นเช่นเดียวกับผู้เกี่ยวข้องกับวัตถุอันตรายโดยตรงซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์ จึงเพิ่มภาระให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และการบังคับให้บุคคลใดต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ตนไม่ได้ก่อให้เกิดขึ้น ไม่ได้ยินยอมให้ผู้อื่นกระทำ หรือไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหาย เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ไร้เหตุผล กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง กฎหมายดังกล่าวเพียงต้องการหาผู้รับผิดชอบในการบำบัดหรือกำจัดกากอุตสาหกรรมแทนเจ้าของวัตถุอันตรายที่แท้จริง การบังคับใช้บทนิยามดังกล่าวเป็นการบังคับใช้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินอันเป็นกลุ่มบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง มิได้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง นั้น

เห็นว่า เนื่องจากวัตถุอันตรายเป็นทรัพย์สินที่โดยสภาพอาจก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรง แก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อมได้ จึงจำเป็นต้องกำหนดเพื่อให้บุคคลที่มีวัตถุอันตรายมีไว้ในครอบครอง แม้จะยึดถือเพื่อผู้อื่น หรือบุคคลที่มีวัตถุอันตรายทิ้งอยู่หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองของตน ต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับวัตถุอันตรายให้ชัดเจน ทำนองเดียวกับผู้ครอบครองทรัพย์สินอันเป็นของที่เกิดอันตรายได้จะต้องมีความรับผิดชอบตามหลักความรับผิดชอบโดยเด็ดขาด ตามมาตรา ๔๓๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ด้วยเหตุผลดังกล่าว บัญญัติคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงมีเจตนาที่จะให้ความหมายเฉพาะ ซึ่งแตกต่างไปจากความหมายทั่วไปของการเป็นผู้ครอบครอง เช่น “สิทธิครอบครอง” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๖๗ กล่าวคือ การ “มีไว้ในครอบครอง” ตามมาตรา ๔ ดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องเป็นการครอบครองเพื่อตนเองเท่านั้น แม้การครอบครองเพื่อบุคคลอื่นก็ถือได้ว่ามีไว้ในครอบครองตามบทนิยามนี้แล้ว นอกจากนั้น “การทิ้งอยู่” หรือ “ปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครอง” ก็ถือว่าเป็นการ “มีไว้ในครอบครอง” ด้วยเช่นกัน

เหตุผลที่มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติความหมายของคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” โดยให้มีขอบเขตกว้างกว่าความหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็เนื่องจากพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากอันตรายที่อาจเกิดแก่มนุษย์ พืช สัตว์ ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อม เพราะโดยสภาพแล้ววัตถุอันตรายหลายชนิดสามารถก่อให้เกิดอันตรายได้อย่างรุนแรง ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางและตกค้างอยู่ในสิ่งแวดล้อมยาวนาน และวัตถุอันตรายบางชนิดสามารถนำไปผลิตเป็นอาวุธเคมีซึ่งเป็นสิ่งต้องห้ามตามอนุสัญญาห้ามอาวุธเคมีซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีอยู่ด้วย กฎหมายนี้จึงมีความเข้มงวดกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับวัตถุอันตรายในทุกด้าน

ประเด็นที่สมควรต้องพิจารณาต่อไปมีว่า เมื่อบทนิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” นั้น มีเจตนาให้ความหมายครอบคลุมกว้างกว่า คำว่า “การครอบครอง” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วจะเป็นบทบัญญัติที่ก่อความเดือดร้อนหรือสร้างภาระให้แก่บุคคลจนเกินสมควรแก่เหตุหรือไม่

เห็นว่า กรณีการมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายชนิดซึ่งอาจก่อให้เกิดความรับผิดทางอาญาได้นั้น เมื่อพิจารณาความรับผิดทางอาญากรณีกระทำผิดโดยประมาทตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๕๙ แล้ว จะเห็นได้ว่า แม้นิยามของคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ จะมีความหมายครอบคลุมไปถึง “การทิ้งอยู่” หรือ “ปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครอง” ก็ตาม แต่หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า เจ้าของที่ดินไม่ทราบถึงการมีอยู่ซึ่งวัตถุอันตรายนั้นในที่ดินของตน และตนได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการตรวจตราไม่ให้บุคคลอื่นนำวัตถุอันตรายมาทิ้งไว้ในที่ดินของตนแล้ว กรณีเช่นนี้หากรับฟังได้ว่าเจ้าของที่ดินขาดเจตนาในการกระทำความผิดและมีได้มีความประมาทแล้ว เจ้าของที่ดินย่อมไม่มีความผิดในทางอาญาตามมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่อย่างไรก็ดี ส่วนกรณีของความรับผิดทางแพ่งนั้น เห็นว่า เมื่อบทนิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” รวมถึง “การทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครอง” ด้วยนั้น เจ้าของที่ดินที่มีบุคคลอื่นนำวัตถุอันตรายมาทิ้งในที่ดินของตนย่อมต้องถือว่าวัตถุอันตรายนั้นอยู่ในความครอบครองของเจ้าของที่ดินด้วย เจ้าของที่ดินดังกล่าวจึงต้องรับผิดต่อ

ความเสียหายที่เกิดจากวัตถุอันตรายนั้น แต่ในกรณีเช่นนี้เจ้าของที่ดินก็ยังมีสิทธิตามกฎหมายที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้นำวัตถุอันตรายมาทิ้งในที่ดินของตนได้ เพราะการนำวัตถุอันตรายมาทิ้งในที่ดินนั้นถือว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อเจ้าของที่ดินอันเป็นเหตุให้เจ้าของที่ดินต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายจากวัตถุอันตรายดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าบทนิยามดังกล่าวมุ่งประสงค์ให้เจ้าของที่ดินทุกคนพึงต้องสอดส่องดูแลที่ดินของตนด้วยความระมัดระวังให้มากขึ้น เพื่อป้องกันมิให้ผู้ใดนำวัตถุอันตรายมาทิ้งในที่ดินของตน บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้โดยรวมแล้วจึงยังคงให้การปกป้องคุ้มครองผู้เป็นเจ้าของที่ดิน รวมทั้งบุคคลทั่วไปและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไปพร้อม ๆ กันด้วย

ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประชาชน สัตว์ พืช ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติที่เข้มงวดกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับวัตถุอันตรายหลายรายการ เช่น กำหนดให้ผู้มีวัตถุอันตรายไว้ในครอบครองต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายซึ่งเกิดต่อบุคคลอื่นอันเกิดจากวัตถุอันตรายนั้น โดยมีการให้นิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” เป็นการเฉพาะและมีขอบเขตกว้างกว่าความหมายของการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยให้ความหมายว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” แม้ว่าผู้ที่มีวัตถุอันตรายไว้ในครอบครองอาจเป็นบุคคลที่ไม่ได้อยู่ในวงโซ่การกระจายวัตถุอันตรายก็ตาม แต่บทบัญญัติที่กำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายฉบับนี้ ก็ปรากฏข้อความที่แสดงให้เห็นว่าผู้ที่มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายจะมีความผิดทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนาหรือโดยประมาทซึ่งเป็นไปตามหลักที่กำหนดอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา คำนิยามข้างต้นจึงไม่ได้มีผลทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือสร้างความเดือดร้อนจนเกินสมควรแก่เหตุแก่ผู้ที่มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายแต่อย่างใด ส่วนในคดีแพ่งนั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินผู้ที่มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายยังคงมีความรับผิดชอบต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายจากวัตถุอันตรายที่ทิ้งอยู่หรือปรากฏอยู่ในบริเวณครอบครองของตนแม้ว่าตนจะไม่ทราบเรื่องก็ตาม แต่หากเจ้าของที่ดินได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวย่อมพึงให้ผู้ทิ้งหรือนำวัตถุอันตรายมาไว้ในที่ดินให้ต้องรับผิดชอบกระทำละเมิดและเรียกค่าเสียหายได้ จึงถือได้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่เป็นภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรี

ความเป็นมนุษย์ และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเจาะจง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิด พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “มีไว้ในครอบครอง” เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ