

ความเห็นส่วนตัว

ของ นายสุเมธ รอยกุลเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๙

เรื่องพิจารณาที่ ๓๙/๒๕๖๘

วันที่ ๑๐ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๙

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพ ของปวงชนชาวไทย วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ ของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล เกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผล ความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง”

พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ ในการควบคุมและกำกับดูแลการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับวัตถุอันตราย เช่น การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครอง เพื่อป้องกันและระงับอันตรายที่อาจเกิดขึ้นต่อชีวิต สุขภาพ

๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๙

ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการนำวัตถุอันตรายมาใช้ในกิจการประเภทต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก และวัตถุอันตรายบางชนิดอาจก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อมได้ แม้ว่าจะมีกฎหมายที่ใช้ควบคุมวัตถุที่ก่อให้เกิดอันตรายอยู่บ้างแล้วก็ตาม แต่ก็มียุหลายฉบับและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงาน กฎหมายเหล่านั้นได้ออกมาต่างยุคต่างสมัยกัน ทำให้มีบทบัญญัติที่แตกต่างกันและยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ จึงมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติวัตถุที่มีพิษ พ.ศ. ๒๕๑๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยขยายขอบเขตให้ครอบคลุมวัตถุอันตรายต่าง ๆ ทุกชนิด และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมวัตถุอันตรายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น พร้อมทั้งจัดระบบบริหารให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลวัตถุอันตรายดังกล่าวด้วย โดยพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้ ... “มีไว้ในครอบครอง” หมายความว่า การมีไว้ในครอบครองไม่ว่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น และไม่ว่าจะเป็นการมีไว้เพื่อขาย เพื่อขนส่ง เพื่อใช้ หรือเพื่อประการอื่นใดและรวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย”

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” เป็นการบังคับให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ที่มีวัตถุอันตรายทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ต้องรับผิดชอบในการกำจัดวัตถุอันตรายเช่นเดียวกับผู้เกี่ยวข้องกับวัตถุอันตรายโดยตรง ขัดต่อหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และเป็นการบังคับให้บุคคลต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ตนไม่ได้ก่อให้เกิดขึ้น ไม่ได้ยินยอมให้ผู้อื่นกระทำ หรือไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหาย เป็นมาตรการทางกฎหมายที่เพิ่มภาระให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งกฎหมายดังกล่าวมุ่งใช้บังคับกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน โดยเฉพาะเจาะจง มิได้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า วัตถุอันตรายเป็นวัตถุที่โดยสภาพอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อม ได้อย่างรุนแรง ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง ตกค้างอยู่ในสิ่งแวดล้อมยาวนาน มีค่าใช้จ่ายในการบำบัด หรือกำจัดสูง จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและกำกับดูแลการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับวัตถุอันตราย เช่น การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครอง และระงับอันตรายที่อาจเกิดขึ้นต่อชีวิต สุขภาพ ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการป้องกัน และเยียวยาความเสียหายจากวัตถุอันตราย พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับวัตถุอันตรายทุกช่วงอย่างเข้มงวด เพื่อประกันว่าบุคคล สัตว์

สน. ๘๘๘๘

พืช ทรัพย์ และสิ่งแวดล้อม จะได้รับการเยียวยาและฟื้นฟู โดยบัญญัติมาตรการที่ใช้บังคับกับบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับวัตถุอันตราย ไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก ผู้นำผ่าน ผู้นำกลับเข้ามา ผู้ส่งกลับออกไป รวมถึงผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายตามระดับความรุนแรงของวัตถุอันตราย ได้แก่ ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดอย่างเคร่งครัด การแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบ การได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และกรณีที่ห้ามมิให้ผู้ใดผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองโดยเด็ดขาด ยกเว้นเพื่อใช้เป็นสารมาตรฐานในการวิเคราะห์ทางห้องปฏิบัติการ โดยในกรณีที่ปรากฏต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน แก้ไข ปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องได้ ในกรณีมีเหตุอันสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่จะสั่งให้ผู้นั้นส่งออกไปซึ่งวัตถุอันตรายนั้น หรือเพื่อการอื่นตามความเหมาะสมก็ได้ และหากปรากฏว่าผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก ผู้นำผ่าน ผู้นำกลับเข้ามา ผู้ส่งกลับออกไป รวมถึงผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตราย ไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องได้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้บุคคลดังกล่าวส่งมอบวัตถุอันตรายนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สถานที่ที่กำหนด เพื่อทำลายหรือจัดการตามควรแก่กรณี โดยให้เจ้าของวัตถุอันตรายมีหน้าที่จ่ายหรือชดเชยค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นแก่ทางราชการ ตลอดจนสั่งให้บุคคล ที่ประกอบกิจการอันมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหาย หรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในสถานประกอบการหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับสถานประกอบการดำเนินการแก้ไขการกระทำดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด นอกจากนี้ ในหมวด ๓ หน้าที่และความรับผิดชอบทางแพ่ง ได้กำหนดให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขนส่ง ผู้นำผ่าน ผู้นำกลับเข้ามา ผู้ส่งกลับออกไป หรือผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตราย ต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่วัตถุอันตรายที่อยู่ในความครอบครองของตน เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัยหรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั่นเอง รวมถึงกำหนดให้ผู้มีส่วนในการจำหน่ายจ่ายแจกทุกช่วงต่อจากผู้ผลิตจนถึงผู้ที่รับผิดชอบขณะเกิดการละเมิดต้องใช้ความระมัดระวังในช่วงที่เกี่ยวข้องกับตน และตรวจสอบบุคคลที่จำหน่ายจ่ายแจกวัตถุอันตรายในลำดับก่อนหน้าและถัดไปจากตน

การที่พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บัญญัติข้อยกเว้นคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” หมายความว่า การมีไว้ในครอบครองไม่ว่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น และไม่ว่าจะเป็นการมีไว้เพื่อขาย เพื่อขนส่ง เพื่อใช้ หรือเพื่อประการอื่นใด และรวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย เป็นการขยายขอบเขตสิทธิการครอบครองให้รวมถึงการมีวัตถุอันตรายไว้ในครอบครองเพื่อผู้อื่น และรวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครอง

Sing

แม้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในบริเวณที่พบวัตถุอันตรายทั้งอยู่หรือปรากฏอยู่นั้น จะไม่มีเจตนายึดถือเพื่อตนหรือเพื่อผู้อื่น เป็นไปตามหลักการป้องกันและหลักการระงับไว้ก่อนที่กำหนด ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์มีหน้าที่ในการดูแลมิให้อสังหาริมทรัพย์ก่อให้เกิดสภาพ อันตราย และป้องกันมิให้ผู้ใดเข้ามากระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายหรือก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อสิ่งแวดล้อม หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ย่อมต้อง ร่วมรับผิดชอบต่อความเสียหายดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ ผู้ก่อมลพิษหรือบุคคลผู้มีความเสี่ยงที่จะก่อ มลพิษอันจะส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยสาธารณะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้น จากการกระทำที่สร้างความเสี่ยงในการก่อมลพิษหรือเป็นต้นเหตุของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ ไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อดำเนินมาตรการในเชิงป้องกัน ควบคุม หรือจัดการมลพิษ บทบัญญัติดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การทิ้งวัตถุอันตรายหรือการปรากฏวัตถุอันตรายในพื้นที่โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ได้มีการแก้ไขหรือจัดการอย่างถูกต้องเร่งด่วน เนื่องจากวัตถุอันตรายเป็นวัตถุที่โดยสภาพอาจก่อให้เกิด อันตรายอย่างรุนแรง ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง ตกค้างอยู่ในสิ่งแวดล้อมยาวนาน มีค่าใช้จ่าย ในการบำบัดหรือกำจัดสูง หากแก้ไขหรือจัดการล่าช้าอาจก่อให้เกิดอันตรายและผลกระทบรุนแรง ไม่ว่าจะเป็น การสัมผัส พุ้งกระจายทางอากาศ แพร่กระจายทางดินและน้ำ บทนิยามดังกล่าวเป็นการกำหนด มาตรการให้ผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ระมัดระวังในการดูแลและใช้ประโยชน์ที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นการใช้ ประโยชน์ด้วยตนเองหรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้หรือครอบครองแทน แม้ว่าการกำหนดนิยามให้คำว่า มีไว้ใน ครอบครองหมายความว่ารวมถึงการทิ้งอยู่หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วยจะมีผลเป็น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่มีวัตถุอันตรายทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่ดินที่อยู่ในความครอบครอง แต่ก็จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ในการป้องกันและเยียวยาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการรักษาความปลอดภัย สาธารณะ กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดมาตรการตามระดับความรุนแรงของวัตถุอันตราย อีกทั้ง ไม่ตัดสิทธิเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวในการใช้สิทธิฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย หรือดำเนินคดีกับผู้ที่น่าวัตถุอันตรายมาทิ้งไว้ในอสังหาริมทรัพย์ของตน บทบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้บังคับ กับบุคคลทุกคนที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่มีวัตถุอันตรายทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ใน บริเวณที่อยู่ในความครอบครองโดยมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

Dr. Sinit

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



(นายสุเมธ รอยกุลเจริญ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ