

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายสราวุธ ทรงศิวิไล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๙

เรื่องพิจารณาที่ ๓๙/๒๕๖๘

วันที่ ๑๐ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๙

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “มีไว้ในครอบครอง” เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ศาลปกครองกลาง (ผู้ร้อง) ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นางสุนิสา แยมโพธิ์ใช้) ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๙๓๗/๒๕๖๗ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “มีไว้ในครอบครอง” เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัด

สิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากปัจจุบันมีการนำวัตถุอันตรายมาใช้ในกิจการประเภทต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก และวัตถุอันตรายบางชนิดอาจก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งมีกฎหมายที่ใช้ควบคุมวัตถุที่ก่อให้เกิดอันตรายอยู่หลายฉบับและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหลายกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งกฎหมายเหล่านั้นได้ออกมาต่างยุคต่างสมัยกัน ทำให้มีบทบัญญัติที่แตกต่างกันและยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวัตถุมีพิษโดยขยายขอบเขตให้ครอบคลุมวัตถุอันตรายต่าง ๆ ทุกชนิด และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมวัตถุอันตรายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น พร้อมกับจัดระบบบริหารให้มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลวัตถุอันตรายดังกล่าวด้วย โดยมาตรา ๔ บัญญัติบทนิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” หมายความว่า การมีไว้ในครอบครองไม่ว่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น และไม่ว่าจะเป็นการมีไว้เพื่อขาย เพื่อขนส่ง เพื่อใช้ หรือเพื่อประการอื่นใดและรวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” เป็นการบังคับให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ที่มีวัตถุอันตรายทิ้งอยู่หรือปรากฏอยู่ต้องรับผิดชอบในการกำจัดวัตถุอันตรายเช่นเดียวกับผู้เกี่ยวข้องกับวัตถุอันตรายโดยตรงซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์ เป็นการเพิ่มภาระให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) และการบังคับให้บุคคลใดต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่ตนไม่ได้ก่อให้เกิดขึ้น ไม่ได้ยินยอมให้ผู้อื่นกระทำ หรือไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหาย เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ไร้เหตุผล กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายกลางในการควบคุมวัตถุอันตรายทั้งระบบ มีความมุ่งหมายในการป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากวัตถุอันตรายที่อาจเกิดต่อบุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อม เนื่องจากโดยสภาพแล้ววัตถุอันตรายเป็นทรัพย์สินที่อาจก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรง ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง ตกค้างอยู่ในสิ่งแวดล้อมยาวนาน และมีค่าใช้จ่ายในการบำบัดกำจัดอย่างถูกต้องสูงมาก วัตถุอันตรายบางชนิดสามารถนำไปผลิตเป็นอาวุธเคมีซึ่งเป็นสิ่งต้องห้ามตามอนุสัญญาห้ามอาวุธเคมี (Chemical Weapons Convention) ที่ประเทศไทยเป็นภาคี กฎหมายฉบับนี้จึงมีความเชื่อมโยงกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับวัตถุอันตราย

และบุคคลทุกคนที่อยู่ในลูกโซ่ของการกระจายวัตถุลึ้นตราย (Chain of Distribution) ไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก ผู้นำผ่าน ผู้นำกลับเข้ามา ผู้ส่งกลับออกไป รวมถึงผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุลึ้นตราย ในขณะที่เกิดความเสียหายขึ้น ต้องร่วมกันรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดจากวัตถุลึ้นตราย เพื่อให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์มีหน้าที่ต้องใช้ความระมัดระวังในการดูแลที่ดินของตนโดยไม่ปล่อยปละ ละเลยให้มีการนำวัตถุลึ้นตรายมาไว้ในที่ดิน รวมทั้งเพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์บอกปิด ความรับผิดชอบกรณีที่มีการพบวัตถุลึ้นตรายทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย ตลอดจนมีหน้าที่ที่จะต้องป้องกันและดูแลมิให้ผู้ใดเข้ามากระทำการใด ๆ อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย เป็นความรับผิดชอบในลักษณะทำนองเดียวกันกับผู้ครอบครองทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพที่ จะต้องมีความรับผิดชอบตามหลักความรับผิดชอบเด็ดขาด (Strict Liability) ตามประมวลกฎหมายแพ่งและ พาณิชย มาตรา ๔๓๗ ซึ่งการพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุลึ้นตรายจึงต้องพิจารณา ตามข้อเท็จจริง หากเป็นวัตถุลึ้นตรายชนิดที่ต้องแจ้งการครอบครอง ต้องขออนุญาตครอบครอง หรือ ห้ามมีไว้ในครอบครอง ก็ต้องปฏิบัติตามมาตรการของกฎหมายและอาจต้องรับผิดชอบตามบทบัญญัติแห่ง กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เนื่องจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์มีหน้าที่ที่เกิดขึ้นจาก ความสัมพันธ์ตามกฎหมายลักษณะทรัพย์สินในการดูแลมิให้อสังหาริมทรัพย์ก่อให้เกิดสภาพอันตราย และ มีหน้าที่ในการป้องกันมิให้ผู้ใดเข้ามากระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย หากเจ้าของหรือผู้ครอบครอง อสังหาริมทรัพย์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าวย่อมต้องร่วมรับผิดชอบต่อความเสียหายดังกล่าวด้วย สอดคล้องกับหลักการสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าหลักการป้องกัน (Principle of Prevention) และหลักการระวังไว้ก่อน (Principle of Precaution) ที่กำหนดหน้าที่ในเชิงป้องกันมิให้ มีการก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) ที่กำหนดหน้าที่ให้บุคคลผู้มีความเสี่ยงที่จะก่อมลพิษอันจะส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยสาธารณะ ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นจากการกระทำที่สร้างความเสี่ยงในการก่อมลพิษหรือ เป็นต้นเหตุของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ ไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อดำเนินมาตรการในเชิง ป้องกัน ควบคุม หรือจัดการมลพิษ ตามหลักการดังกล่าวบุคคลที่เป็นผู้ก่อมลพิษไม่จำเป็นต้องทราบถึง มลพิษที่ตนก่อ และไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการก่อมลพิษแต่อย่างใด แม้พระราชบัญญัติ วัตถุลึ้นตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่มีวัตถุลึ้นตรายทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความ ครอบครองอยู่บ้าง แต่เมื่อชั่งน้ำหนักกับประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

โดยเฉพาะผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยสาธารณะแล้ว ประโยชน์สาธารณะย่อมมีมากกว่า อีกทั้งยังไม่ตัดสิทธิเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวในการใช้สิทธิฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย หรือดำเนินคดีอาญากับผู้ที่นำวัตถุอันตรายมาทิ้งไว้ในอสังหาริมทรัพย์ของตน เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “มีไว้ในครอบครอง” บัญญัติให้รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย เพียงเพราะต้องการหาผู้รับผิดชอบในการบำบัดหรือกำจัดกากอุตสาหกรรม แทนเจ้าของวัตถุอันตรายที่แท้จริง การบังคับใช้บทบัญญัตินี้เป็นการบังคับใช้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินอันเป็นกลุ่มบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง มิได้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง นั้น เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีความมุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลใดก็ตามที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่มีวัตถุอันตรายทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครอง จึงเป็นกรณีที่ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง

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


(นายสรทฐ์ ทรงศิริไธ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ