

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

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นางสุนิสา แยมโพธิ์ใช้) ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๙๓๗/๒๕๖๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ กรณีนางสุนิสา แยมโพธิ์ใช้ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และรองอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวัดถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งตามพระราชบัญญัติวัดถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๒/๑ ให้ผู้ฟ้องคดี ๓ ระวังการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว และนำวัดถุอันตรายที่อยู่ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีไปกำจัดให้ถูกต้อง โดยต้องได้รับความเห็นชอบแนวทางการบำบัดจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยไม่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีส่งมอบวัดถุอันตรายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อทำลายหรือดำเนินการตามสมควรตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง หากผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าเกินวิสัยที่จะทำเช่นนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่และอำนาจที่จะต้องกำจัดกากอุตสาหกรรมตามมาตรา ๕๒ วรรคสี่ หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถกำจัดกากอุตสาหกรรมได้เอง ควรแจ้งให้เจ้าของวัดถุอันตรายมารับผิดชอบกำจัดกากอุตสาหกรรมดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าเจ้าของวัดถุอันตรายพ้นความรับผิดชอบแล้วและทิ้งกากอุตสาหกรรมไว้ในโกดังและที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดประโยชน์อันพึงมีพึงได้จากการให้เช่า

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติวัดถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” บังคับให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ที่มีวัดถุอันตรายทิ้งอยู่หรือปรากฏอยู่ต้องรับผิดชอบในการกำจัดวัดถุอันตรายเช่นเดียวกับผู้เกี่ยวข้องกับวัดถุอันตรายโดยตรง ซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์ เป็นการเพิ่มภาระให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) และการบังคับให้บุคคลใดต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ดินไม่ได้ก่อให้เกิดขึ้น ไม่ได้ยินยอมให้ผู้อื่นกระทำ หรือไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ไร้เหตุผล กระทั่งต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งกฎหมายเพียงต้องการหาผู้รับผิดชอบในการบำบัดหรือกำจัดกากอุตสาหกรรมแทนเจ้าของวัดถุอันตรายที่แท้จริง บทนิยามดังกล่าวเป็นการบังคับใช้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินอันเป็นกลุ่มบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง มิได้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดีเมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มีความมุ่งหมายในการป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากวัตถุอันตรายที่อาจเกิดต่อบุคคล พืช สัตว์ ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อมเพราะโดยสภาพวัตถุอันตรายสามารถก่อให้เกิดอันตรายได้อย่างรุนแรง ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง ตกค้างอยู่ในสิ่งแวดล้อมยาวนาน มีค่าใช้จ่ายในการบำบัดหรือกำจัดอย่างถูกต้องเป็นจำนวนเงินสูง บางชนิดสามารถนำไปผลิตเป็นอาวุธเคมีซึ่งเป็นสิ่งต้องห้ามตามอนุสัญญาห้ามอาวุธเคมี (Chemical Weapons Convention) ที่ประเทศไทยเป็นภาคี จึงกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับวัตถุอันตรายที่มีส่วนในการจำหน่าย แจกจ่ายทุกช่วงอย่างเข้มงวด เพื่อประกันว่าผู้เสียหายและทรัพยากรธรรมชาติจะได้รับการเยียวยาและฟื้นฟูโดยบัญญัติมาตรการที่ใช้บังคับกับบุคคลที่อยู่ในห่วงโซ่การกระจายวัตถุอันตราย ไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก ผู้นำผ่าน ผู้นำกลับเข้ามา ผู้ส่งกลับออกไป รวมถึงผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายหลายประการ เช่น มาตรการทางปกครองตามมาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๒/๑ ที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้บุคคลที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน หรือแก้ไข หรือปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องได้ หากไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องได้ อาจสั่งให้บุคคลดังกล่าวส่งมอบวัตถุอันตรายนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อทำลายหรือจัดการตามควรแก่กรณี หากมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นให้เจ้าของวัตถุอันตรายมีหน้าที่จ่ายหรือชดใช้เงินจำนวนนั้นแก่ทางราชการ รวมถึงสั่งให้บุคคลที่ประกอบกิจการอันมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหาย หรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในสถานประกอบการหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับสถานประกอบการดำเนินการแก้ไขการกระทำดังกล่าว

การที่พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” ขยายขอบเขตของการครอบครองหรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๖๗ โดยให้รวมถึงการมีวัตถุอันตรายไว้ในครอบครองเพื่อผู้อื่น การทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย แม้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสังหาริมทรัพย์ในบริเวณที่พบวัตถุอันตรายทิ้งอยู่หรือปรากฏอยู่นั้นจะไม่มีเจตนายึดถือเพื่อตนหรือเพื่อผู้อื่นก็ตาม เป็นข้อสันนิษฐานเด็ดขาด การพิจารณาว่า

บุคคลใดเป็นผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายจึงต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริง หากเป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ต้องแจ้งการครอบครอง ต้องขออนุญาตครอบครอง หรือห้ามมีไว้ในครอบครอง ต้องปฏิบัติตามมาตรการของกฎหมายและอาจต้องรับผิดชอบตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์มีหน้าที่ที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ตามกฎหมายลักษณะทรัพย์สินในการดูแลมิให้อสังหาริมทรัพย์ก่อให้เกิดสภาพอันตราย และมีหน้าที่ในการป้องกันมิให้ผู้ใดเข้ามากระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวย่อมต้องร่วมรับผิดชอบต่อความเสียหายด้วย เป็นไปตามหลักการสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ได้แก่ หลักการป้องกัน (Principle of Prevention) และหลักการระวังไว้ก่อน (Principle of Precaution) ที่กำหนดหน้าที่ในเชิงป้องกันมิให้มีการก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายที่กำหนดหน้าที่ให้บุคคลผู้มีความเสี่ยงที่จะก่อมลพิษอันจะส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยสาธารณะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นจากการกระทำที่สร้างความเสี่ยงในการก่อมลพิษหรือเป็นต้นเหตุของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ ไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อดำเนินมาตรการในเชิงป้องกัน ควบคุม หรือจัดการมลพิษ โดยบุคคลที่เป็นผู้ก่อมลพิษไม่จำเป็นต้องทราบถึงมลพิษที่ตนก่อ และไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการก่อมลพิษ ทั้งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ (๒) ที่บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หากไม่มีการบัญญัติบทนิยามในลักษณะนี้อาจทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายอันจะนำไปสู่การหลีกเลี่ยงกฎหมายและส่งผลกระทบต่อบุคคล พืช สัตว์ ทรัพย์ และสิ่งแวดล้อมในที่สุด แม้พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “มีไว้ในครอบครอง” เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “รวมถึงการทิ้งอยู่หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย” จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่มีวัตถุอันตรายทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองอยู่บ้างก็ตาม แต่เมื่อชั่งน้ำหนักกับประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายโดยเฉพาะการป้องกันและเยียวยาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตลอดจนการรักษาความปลอดภัยสาธารณะแล้ว ประโยชน์สาธารณะย่อมมีมากกว่า อีกทั้งเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวยังคงมีสิทธิฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายหรือดำเนินคดีอาญากับผู้ที่นำวัตถุอันตรายมาทิ้งไว้ในอสังหาริมทรัพย์ของตน เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ บทบัญญัติดังกล่าวมีความมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับบุคคลใดก็ตามที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่มีวัตถุอันตรายทิ้งอยู่ หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครอง มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

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

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจิรนิติ หะวานนท์ นายนภดล เทพพิทักษ์ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
นายอุดม รัฐอมฤต นายสุเมธ รอยกุลเจริญ และนายสราวุธ ทรงศิวิไล

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๔๓ ตอนที่ ๓๘ ก วันที่
๘ กรกฎาคม ๒๕๖๙

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

นายสกุลพงษ์ ตรีสมพงษ์

นายชัยธร หัตถกรรม ผอ.สค.๔

นางสาวธาริณี มณีรอด ผชช.ด้านคดี

ย่อโดย นายสกุลพงษ์ ตรีสมพงษ์

นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ

นายอดิเทพ อุษะพัฒน์ รอง ลศร. ตรวจ

นางสาวร่มปรางค์ สวมประจำ ลศร. ตรวจ