

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๕๕

วันที่ ๗ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติปฎิบัติ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๘๔ (๑) หรือไม่

ความเห็น

การที่จำเลยยื่นคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติปฎิบัติ พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้จำเลยต้องรับผิดชอบ แม้ไม่รู้ว่ามีผู้ยื่นคำโต้แย้งนั้นเป็นเหตุมีผิดมาตรฐานหรือไม่ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักความรับผิดชอบทางอาญา ที่วางหลักว่า บุคคลจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนา ขัดต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ และขัดต่อแนวโน้มนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑) จึงเป็นกรณีที่ประสงค์ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติปฎิบัติ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๘๔ (๑) หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ บัญญัติอยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๖ สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพ ในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชน ในด้านสาธารณสุข ปลอดภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางการแข่งขัน” มาตรา ๔๓

จึงมีเจตนารมณ์เพื่อประกันเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล รวมทั้งเสรีภาพในการแข่งขันทางธุรกิจอย่างเป็นธรรม ไม่ถูกจำกัดหรือแทรกแซงจากรัฐ หรือวางกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรค หรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน รัฐจะจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพไม่ได้ เว้นแต่เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะที่รัฐธรรมนูณนี้กำหนดไว้เท่านั้น ทั้งต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการประกอบอาชีพมิได้

รัฐธรรมนูณ มาตรา ๘๔ บัญญัติอยู่หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๗ แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้ (๑) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจ ซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค ...” มาตรา ๘๔ (๑) มีเจตนารมณ์เพื่อให้รัฐกำหนดเป็นนโยบายที่ต้องนำไปใช้ในการดำเนินการเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยรัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรม ให้มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน รัฐต้องไม่แทรกแซงและควบคุมกลไกของตลาด หรือประกอบกิจการที่มีลักษณะแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงกิจการที่มีลักษณะเป็นสาธารณูปโภค หรือผลประโยชน์สาธารณะ เป็นการกำหนดเจตจำนงให้รัฐบาลปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างจริงจัง เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ บทบัญญัติมาตรา ๘๔ (๑) จึงเป็นนโยบายพื้นฐานที่รัฐบาลต้องนำไปใช้เป็นกรอบแนวทางดำเนินการเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

สำหรับพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มีเจตนารมณ์ในการประกาศใช้ว่า เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม เกษตรกรมีความจำเป็นต้องใช้ปุ๋ยเป็นอาหารพืชหรือบำรุงดินเพื่อช่วยเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น และปัจจุบันนี้มีการสั่งปุ๋ยเคมีจากต่างประเทศมาจำหน่ายและผสมเพื่อจำหน่ายแก่เกษตรกรในปริมาณมากขึ้นทุกปี แต่ปรากฏว่าปุ๋ยเคมีที่จำหน่ายในท้องตลาดนั้นมักจะมีปุ๋ยเคมีปลอม ปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐาน ปุ๋ยเคมีเสื่อมคุณภาพ ทั้งนี้หนักปุ๋ยเคมีก็น้อยกว่าที่แจ้งไว้ในฉลาก ปริมาณ

ธาตุอาหารพืชไม่ถูกต้องครบถ้วนตามข้อความที่แจ้งไว้ในฉลาก เป็นการเอาเปรียบแก่เกษตรกรและหวังผลกำไรเกินควร โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายแก่ผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกร จึงเห็นได้ว่า ปุ๋ยถือเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการเพิ่มผลผลิตให้แก่เกษตรกร หากมีปุ๋ยปลอม ปุ๋ยผิดมาตรฐาน ปุ๋ยเสื่อมคุณภาพหรือปุ๋ยไม่มีมาตรฐานเล็ดลอดไปสู่พื้นที่เพาะปลูกจะทำให้เกษตรกรได้รับผลผลิตไม่เต็มที่ ไม่คุ้มค่ากับการลงทุน ต้องสูญเสียทั้งเงิน เวลา และเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง เพื่อเป็นมาตรการควบคุมการผลิต การขายและการนำหรือสั่งปุ๋ยเคมีเข้ามาในราชอาณาจักรให้เป็นไปโดยสุจริต รวมถึงเป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพของผู้ประกอบการเกี่ยวกับปุ๋ยเคมี จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์มาควบคุมธุรกิจดังกล่าว ทั้งนี้ พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดขายหรือนำเข้าปุ๋ยเคมีโดยฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ (๒) (๖) หรือ (๗) ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสามปี และปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสองแสนบาท” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้าผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งกระทำโดยไม่รู้ว่าเป็นปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐาน ปุ๋ยที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนทะเบียนหรือปุ๋ยเคมีที่มีสารเป็นพิษเกินกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สี่พันบาทถึงสี่หมื่นบาท”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ความในวรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ เป็นบทกำหนดการกระทำความผิดสำหรับผู้ที่ขายหรือนำเข้าปุ๋ยเคมีที่ผิดมาตรฐาน หรือเป็นปุ๋ยที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนทะเบียน หรือเป็นปุ๋ยที่มีสารเป็นพิษเกินกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ต้องได้รับโทษจำคุกหรือโทษปรับตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบทางอาญาเมื่อได้กระทำโดยเจตนา ส่วนในวรรคสอง เป็นบทที่กำหนดว่าหากผู้กระทำไม่รู้ว่าเป็นปุ๋ยเคมีที่ผิดมาตรฐาน หรือเป็นปุ๋ยที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนทะเบียน หรือเป็นปุ๋ยที่มีสารพิษเกินกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ต้องได้รับโทษปรับตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นบทกำหนดโทษสำหรับการกระทำที่ไม่มีเจตนา ซึ่งมีหลักการเช่นเดียวกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “...เว้นแต่ในกรณีที่กำหนดไว้โดยแจ้งชัดให้ต้องรับผิดชอบแม้ได้กระทำโดยไม่มีเจตนา” หรือหลักความผิดที่ไม่ต้องมีเจตนาตนเอง เนื่องด้วยเป็นการยากในการพิสูจน์เจตนาในการกระทำความผิดบางอย่างที่อาจกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยตรง การกำหนดโทษทางอาญาไว้เพื่อให้ผู้ขายหรือนำเข้าซึ่งปุ๋ยเคมีระมัดระวังการกระทำของตนมากยิ่งขึ้น บทบัญญัติของมาตรา ๖๗ วรรคสอง จึงเป็นบทบัญญัติที่เป็นไปตามข้อยกเว้นของหลักความรับผิดชอบในทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งแม้ว่าจะเป็นการจำกัดเสรีภาพอยู่บ้างแต่ก็ได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญของเสรีภาพ และก็เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนตามความเหมาะสมและความจำเป็นพอสมควรแก่กรณี เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อคุ้มครองประชาชนในด้านจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภคตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคสอง บัญญัติไว้ ทั้งมิได้มีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องหรือกระทบถึงเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง นอกจากนี้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง เป็นเพียงกรอบที่ใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมาย และกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลซึ่งอยู่ภายใต้การตรวจสอบของรัฐสภา ไม่เกี่ยวกับแนวนโยบายของรัฐด้านเศรษฐกิจที่รัฐจะต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาดและสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑) แต่อย่างไรก็ดี จึงไม่มีกรณีที่พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๘๔ (๑)

อาศัยเหตุผลดังได้วินิจฉัยแล้วข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๘๔ (๑)

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ