

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๙ - ๒๐/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๕/๒๕๕๖

วันที่ ๑๘ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติปู้ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๒/๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔
วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย
ส่วนที่ ๔ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยวรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่า
ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด” เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลย
ในคดีอาญาว่า トラบเท่าที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุด ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลย
ในคดีอาญา ไม่เป็นผู้กระทำความผิด ซึ่งจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนผู้กระทำความผิดมิได้ ข้อสันนิษฐานว่า
ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์ (presumption of innocence) ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๓๔ วรรคสอง นี้ มีที่มาจากหลักสิทธิมนุษยชน ดังปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วย
สิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ข้อ ๑๑ (๑) และกติการะหว่างประเทศ
ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political
Rights) ข้อ ๑๔.๒ ที่ว่า บุคคลซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีความผิดอาญามีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐาน
ไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์ จนกว่าจะมีการพิสูจน์ว่ามีความผิดตามกฎหมาย อันถือเป็นหลักการพื้นฐานของระบบ
งานยุติธรรมทางอาญาสากลที่ว่า บุคคลทุกคนมิใช่ผู้กระทำความผิดอาญา และจะไม่ถูกลงโทษทางอาญา
จนกว่าจะมีพยานหลักฐานมาพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้กระทำความผิด และหลักดังกล่าวนี้เป็นหลักการที่สำคัญ
ประการหนึ่งของหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ซึ่งได้รับการยอมรับในนานาอารยประเทศ

สำหรับพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติปุ๋ย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มีเหตุผลในการประกาศใช้ สรุปได้ว่า เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม เกษตรกรมีความจำเป็นต้องใช้ปุ๋ยเป็นอาหารพืชหรือบำรุงดินเพื่อช่วยเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น และมีการสั่งปุ๋ยเคมีจากต่างประเทศมาจำหน่ายและผสมเพื่อจำหน่ายแก่เกษตรกรในปริมาณมากขึ้นทุกปี แต่ปรากฏว่าปุ๋ยเคมีที่จำหน่ายในท้องตลาดนั้น มักจะมีปุ๋ยเคมีปลอม ปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐาน ปุ๋ยเคมีเสื่อมคุณภาพ ทั้งนี้หากปุ๋ยเคมีก็น้อยกว่าที่แจ้งไว้ในฉลาก ปริมาณธาตุอาหารพืชไม่ถูกต้องครบถ้วนตามข้อความที่แจ้งไว้ในฉลาก เป็นการเอาเปรียบแก่เกษตรกรและหวังผลกำไรเกินควร โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายแก่ผู้ประกอบการเกษตรกรรม และยังเป็นการเสียหายแก่นโยบายการส่งเสริมการเกษตรของรัฐบาลอีกด้วย สมควรมีกฎหมายว่าด้วยปุ๋ยเพื่อควบคุมการผลิต การขาย และการนำหรือสั่งปุ๋ยเคมีเข้ามาในราชอาณาจักรให้เป็นไปโดยสุจริตรวมทั้งควบคุมการผลิตปุ๋ยอินทรีย์ด้วย เพื่อรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรตามสมควร และต่อมากการใช้ปุ๋ยของเกษตรกรมีมากขึ้น มีการส่งเสริมให้ใช้อินทรีย์วัตถุตลอดจนนำเทคโนโลยีทางชีวภาพเข้ามาใช้เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงบำรุงดินและเพิ่มคุณค่าของธาตุอาหารพืชมากขึ้น แต่พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ใช้บังคับอยู่ มุ่งควบคุมปุ๋ยเคมีเป็นหลักโดยมิได้มีบทบัญญัติควบคุมปุ๋ยชีวภาพและปุ๋ยอินทรีย์ที่ชัดเจน เป็นเหตุให้มีปุ๋ยชีวภาพและปุ๋ยอินทรีย์ที่ไม่ได้คุณภาพออกสู่ท้องตลาด ประกอบกับอัตราโทษที่กำหนดไว้เดิมไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและค่าเงินที่เปลี่ยนแปลงไป สมควรปรับปรุงการควบคุมปุ๋ยและบทกำหนดโทษรวมทั้งบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการใช้ปุ๋ยที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของเกษตรกรและภาคการเกษตร โดยพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๒/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปุ๋ย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล เว้นแต่กรณีตามมาตรา ๗๒/๒ ให้กรรมการผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น” เป็นบทบัญญัติถึงกรณีที่เมื่อนิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่บุคคลดังกล่าวข้างต้น จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น

ทั้งนี้มาตรา ๗๒/๕ นี้ ไม่ให้ใช้บังคับกับนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับใบอนุญาตผู้ใดผลิต ขาย หรือนำเข้าปุ๋ย ภายหลังที่ใบอนุญาตสิ้นอายุแล้วโดยมิได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาต

พิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๒/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติปุ๋ย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ นี้ เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายในการลงโทษ กรรมการผู้จัดการ หุ้่นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคล ที่นิติบุคคลนั้นเป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่บุคคลเหล่านั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตน มิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น ซึ่งตามหลักของความรับผิดชอบของนิติบุคคล นิติบุคคล จะสามารถแสดงออกซึ่งความประสงค์ได้โดยผ่านทางผู้แทนของนิติบุคคลเป็นผู้กระทำการ ตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๐ วรรคสอง และนิติบุคคลจะต้องมีความรับผิดชอบต่อเมื่อผู้แทนของ นิติบุคคลได้แสดงเจตนาซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล และนิติบุคคลได้ประโยชน์ จากการกระทำดังกล่าว นั้น จึงจะถือว่า นิติบุคคลได้มีการกระทำอันอาจเกิดความผิดตามกฎหมายได้ (ฎีกาที่ ๗๘๗-๗๘๘/๒๕๐๖) อย่างไรก็ตาม หลักความรับผิดทางอาญา นั้น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๙ บัญญัติว่า “บุคคลจะต้องรับผิดในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำ...” ดังนั้น บุคคลไม่ว่า บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลจะมีความรับผิดในทางอาญาก็ต่อเมื่อมีการกระทำ ซึ่งรวมถึงการงดเว้น ละเว้น เพิกเฉย หรือการไม่กระทำในลักษณะอื่น ๆ ด้วย เพราะฉะนั้น การที่กรรมการผู้จัดการ หุ้่นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคล จะต้องร่วมรับผิด ตามที่นิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิดด้วย ก็ต่อเมื่อบุคคลเหล่านั้นมีการกระทำ หรืองดเว้นกระทำการที่ตน มีหน้าที่ต้องป้องกันผล หรือควรต้องกระทำ ด้วย แต่พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๒/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปุ๋ย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้กรรมการผู้จัดการ หุ้่นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคล จะต้องรับผิด ร่วมกับนิติบุคคลที่เป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ โดยโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าบุคคล เหล่านั้นซึ่งเป็นจำเลยได้มีการกระทำหรือไม่กระทำการอันเป็นความผิดตามกฎหมายแต่อย่างใด ก่อน มาตรา ๗๒/๕ ดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่นำการกระทำของนิติบุคคลซึ่งเป็นบุคคลอื่นมาเป็นเงื่อนไขของ การสันนิษฐานให้จำเลยมีความผิดและต้องรับโทษทางอาญา โดยโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ถึงการกระทำหรือไม่ กระทำของจำเลยซึ่งเป็นกรรมการผู้จัดการ หุ้่นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบใน

การดำเนินการของนิติบุคคลนั้นว่ามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับการกระทำของนิติบุคคลอย่างไร (เช่น มีมติร่วมหรือเพิกเฉยไม่กระทำหน้าที่ของตน เป็นต้น) คงพิสูจน์เพียงว่านิติบุคคลกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้และจำเลยเป็นกรรมการผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนี้เท่านั้น (ต่างกับการมีตำแหน่งหน้าที่ในอัยย์หรือช่องโงจรซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะทำผิดกฎหมายอันเป็นความผิดได้เมื่อเข้าสู่สถานะนั้น (Status Crimes หรือ State of Affaire) กรณีจึงเป็นการสันนิษฐานไว้ตั้งแต่แรกแล้วว่า กรรมการผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้น ได้กระทำความผิดด้วย อันมีผลเป็นการปลักการะการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ไปยังกรรมการผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้นหมดทุกคน มาตรา ๗๒/๕ นี้ จึงเป็นบทบัญญัติที่สันนิษฐานความผิดของผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญาก่อนที่จะพิสูจน์ถึงการกระทำหรือไม่กระทำของบุคคลเหล่านั้นมิใช่การสันนิษฐานข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบความผิดเพียงบางข้อหลังจากที่โจทก์ได้พิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งอันเกี่ยวข้องกับความผิดตามที่จำเลยถูกกล่าวหา และยังขัดต่อหลักนิติธรรมที่ว่าโจทก์ในคดีอาญาต้องมีภาระการพิสูจน์ถึงการกระทำความผิดของจำเลยให้ครบองค์ประกอบของความผิด นอกจากนี้ บทบัญญัตินี้ยังคงเป็นการนำบุคคลเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีอาญาให้ต้องตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่งทำให้บุคคลดังกล่าวอาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เช่น การถูกจับกุมหรือถูกคุมขังโดยไม่มีพยานหลักฐานตามสมควรในเบื้องต้นว่าบุคคลนั้นได้กระทำการประการใดอันเกี่ยวกับความผิดตามที่ถูกกล่าวหา พระราชบัญญัติปุย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๒/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปุย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ในส่วนที่สันนิษฐานความผิดอาญาของกรรมการผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคล โดยไม่ปรากฏว่าบุคคลเหล่านั้นได้กระทำการ ละเว้นกระทำการ หรือรู้เห็นเป็นใจประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น จึงขัดต่อหลักนิติธรรมและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติปุย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๒/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปุย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ในส่วนที่สันนิษฐานความผิดอาญาของกรรมการผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคล โดยไม่ปรากฏว่ากรรมการผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบ

ในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้น ได้กระทำการประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น ขัดต่อ
หลักนิติธรรมและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ