

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายเจริญ ภัคดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๕๕

วันที่ ๗ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๘๔ (๑) หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๓ ว่าด้วย สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๖ สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ โดยมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรี อย่างเป็นธรรม เพื่อให้มีหลักประกันว่าประชาชนสามารถเลือกที่จะประกอบกิจการหรืออาชีพใดอาชีพหนึ่ง ได้อย่างเสรีเมื่อมีความพร้อม และสามารถประกอบกิจการและอาชีพโดยที่ไม่มีใครมาบังคับได้ ทั้งจะไม่ถูกกีดกัน ถูกแทรกแซงจากโครงการของรัฐ หรือถูกตัดโอกาสในการประกอบกิจการหรืออาชีพแข่งขันกับผู้ประกอบการรายอื่น ไม่ว่าจะโดยทางหนึ่งทางใด อย่างไรก็ตามมาตรา ๔๓ วรรคสอง ก็บัญญัติยกเว้นให้จำกัดเสรีภาพ ในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมได้ โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชนในกรณีต่าง ๆ แต่ทั้งนี้ การจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม จะจำกัดได้เพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของเสรีภาพนั้นไม่ได้ นอกจากนี้ กฎหมายที่ออกมาจำกัดเสรีภาพดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับ แก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๗ แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยมาตรา ๘๔ บัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบาย ด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้ (๑) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด

และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค ...” บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์มุ่งที่จะให้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลมีประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบได้ โดยบังคับให้รัฐบาลปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กล่าวคือ ก่อนที่รัฐบาลจะเข้าบริหารประเทศจะต้องแถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินและตรากฎหมายให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา และกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินงานตลอดจนปัญหาหรืออุปสรรคต่าง ๆ ต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง เพื่อให้สมาชิกรัฐสภามีโอกาสซักถามหรือเสนอแนะได้ บทบัญญัติมาตรา ๘๔ (๑) จึงเป็นเพียงนโยบายพื้นฐานที่รัฐบาลต้องนำไปใช้เป็นแนวทางดำเนินการเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ มิใช่เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง

สำหรับพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมและตรวจสอบธุรกิจการผลิต การขาย และการนำหรือส่งปุ๋ยเคมีเข้ามาในราชอาณาจักรให้เป็นไปโดยสุจริต รวมทั้งส่งเสริมภาคเกษตรกรรมให้มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน อันเป็นการรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศไทยทางด้านเกษตรกรรม โดยกำหนดการกระทำที่เป็นความผิดและโทษทางอาญาเอาไว้ เพื่อให้รัฐใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบการประกอบอาชีพของผู้ประกอบการค้าขายปุ๋ยมิให้กระทำการโดยหวังผลกำไรเกินควร และคุ้มครองผู้ประกอบการเกษตรกรรมให้ได้ใช้ปุ๋ยที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน และมีให้ถูกเอาผิดเอาเปรียบจากผู้ประกอบอาชีพค้าขายปุ๋ย

พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๙ ว่าด้วยบทกำหนดโทษ โดยมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดขายหรือนำเข้าปุ๋ยเคมีโดยฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ (๒) (๖) หรือ (๗) ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสามปี และปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสองแสนบาท” และวรรคสองบัญญัติว่า “ถ้าผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งกระทำโดยไม่รู้ว่าเป็นปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐานปุ๋ยที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนทะเบียน หรือปุ๋ยเคมีที่มีสารเป็นพิษเกินกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สี่พันบาทถึงสี่หมื่นบาท” บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีเจตนารมณ์มุ่งที่จะคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งก็คือผู้ประกอบการเกษตรกรรมมิให้ถูกหลอกขายปุ๋ยปลอม ปุ๋ยผิดมาตรฐาน ปุ๋ยที่ถูกเพิกถอนทะเบียน หรือปุ๋ยที่มีสารพิษเกินมาตรฐาน

ปัญหาว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดความผิดและโทษทางอาญาสำหรับการกระทำผิดโดยเจตนา ซึ่งเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบทางอาญาโดยทั่วไป ส่วนในวรรคสอง เป็นบทกำหนดโทษสำหรับการกระทำโดยไม่มีเจตนา ซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติยกเว้นหลักที่ว่าต้องมีเจตนาในการกระทำผิดไว้อีกประการหนึ่ง นอกเหนือจากการกระทำโดยประมาท คือ “เว้นแต่ในกรณีที่ถูกกฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ้งชัดให้ต้องรับผิดแม้ได้กระทำโดยไม่มีเจตนา” หรือหลักความผิดที่ไม่ต้องมีเจตนา ทั้งนี้ เหตุผลที่อ้างเพื่อสนับสนุนบทบัญญัติความผิดที่ไม่ต้องมีเจตนา ได้แก่ ความยากในการพิสูจน์เจตนาในการกระทำผิดบางอย่าง ความจำเป็นที่จะต้องบังคับให้บุคคลต้องรับผิดในการกระทำของตนอย่างเด็ดขาดในบางกรณีที่อาจกระทบกระเทือนต่อประโยชน์สาธารณะที่สำคัญ หรือความปลอดภัยของประชาชน โดยกำหนดโทษทางอาญาเพื่อให้เกิดความระมัดระวังการกระทำของตนยิ่งขึ้น ซึ่งโทษที่กำหนดไว้มักจะเป็นโทษที่เบากว่ากรณีการกระทำผิดโดยมีเจตนา ดังนั้น พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง จึงเป็นบทบัญญัติที่เป็นไปตามข้อยกเว้นของหลักความรับผิดชอบในทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๙ ประกอบมาตรา ๑๗ และเป็นไปตามหลักนิติธรรม และหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรตามความจำเป็นแก่กรณี และมีได้มีเนื้อหาอันเกี่ยวข้องกับหรือกระทบต่อสาระสำคัญแห่งเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ในมาตรา ๔๓ บทบัญญัติมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ คงเป็นเพียงบทบัญญัติที่ว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓

สำหรับปัญหาว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑) หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑) เป็นบทบัญญัติที่มุ่งให้รัฐต้องแถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินและตรากฎหมายให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา บทบัญญัติมาตรา ๘๔ (๑) จึงเป็นเพียงนโยบายพื้นฐานที่รัฐบาลต้องนำไปใช้เป็นแนวทางดำเนินการเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ มิใช่เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งคือผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรรมมิให้ถูกเอาเปรียบโดยไม่เป็นธรรม บทบัญญัตินี้ดังกล่าว

มิได้เป็นอุปสรรคหรือขัดขวางต่อการดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐที่มุ่งสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน อีกทั้งมิได้เป็นอุปสรรคหรือขัดขวางต่อแนวนโยบายที่ต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงไม่ใช่กรณีที่บทบัญญัติมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติปี พ.ศ. ๒๕๑๘ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติปี พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๘๔ (๑)

นายจรัญ ภัคศิธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ