

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายจรูญ อินทจาร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๕๕

วันที่ ๗ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

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

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔๓ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชน ในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

มาตรา ๘๔ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(๑) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุน ให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจ ซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะ เป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณสุข โภค

ฯลฯ

ฯลฯ

พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปุ๋ย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐
มาตรา ๓๐ ห้ามมิให้ผู้ใดผลิตเพื่อการค้า ขาย หรือนำเข้าปุ๋ยดังต่อไปนี้

- (๑) ปุ๋ยปลอม
- (๒) ปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐาน
- (๓) ปุ๋ยเคมีเสื่อมคุณภาพ เว้นแต่กรณีตามมาตรา ๓๑
- (๔) ปุ๋ยชีวภาพต่ำกว่าเกณฑ์ หรือปุ๋ยอินทรีย์ต่ำกว่าเกณฑ์
- (๕) ปุ๋ยที่ต้องขึ้นทะเบียน แต่มิได้ขึ้นทะเบียนไว้
- (๖) ปุ๋ยที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนทะเบียน
- (๗) ปุ๋ยที่มีสารเป็นพิษเกินกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา ๖๗ ผู้ใดขายหรือนำเข้าปุ๋ยเคมีโดยฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ (๒) (๖) หรือ (๗) ต้องระวางโทษ
จำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสามปี และปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสองแสนบาท

ถ้าผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งกระทำโดยไม่รู้ว่าเป็นปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐาน ปุ๋ยที่รัฐมนตรี
สั่งเพิกถอนทะเบียน หรือปุ๋ยเคมีที่มีสารเป็นพิษเกินกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องระวางโทษ
ปรับตั้งแต่สี่พันบาทถึงสี่หมื่นบาท

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ บัญญัติอยู่ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ
ของชนชาวไทย ส่วนที่ ๖ สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ เป็นบทบัญญัติที่รับรองและคุ้มครองเสรีภาพ
ในการประกอบอาชีพการงานของประชาชน อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามหลักสากลในประเทศที่ใช้ระบอบ
เศรษฐกิจเสรีนิยม ให้สามารถมีอิสระในการประกอบกิจการในระบบของการแข่งขัน โดยจะต้องไม่ถูกจำกัด
และแทรกแซงจากโครงการของรัฐหรือการวางกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน
แต่อย่างไรก็ดี มีข้อยกเว้นให้รัฐสามารถจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพการงานดังกล่าวได้
ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓
วรรคสอง เท่านั้น ทั้งต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของเสรีภาพ
ในการประกอบอาชีพนั้นมิได้ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑)

บัญญัติอยู่หมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๗ แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยเป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นการกำหนดเจตจำนง บังคับให้รัฐบาลปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างจริงจัง เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน มีประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบได้ โดยก่อนที่รัฐบาลจะเข้าบริหารประเทศจะต้องแถลงนโยบาย ในการบริหารราชการแผ่นดินและตรากฎหมายให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ ต่อรัฐสภา และกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินงานตลอดจนปัญหาหรืออุปสรรคต่าง ๆ ต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาถามหรือเสนอแนะแล้วแต่กรณี บทบัญญัติ มาตรา ๘๔ (๑) จึงเป็นนโยบายพื้นฐานที่รัฐบาลต้องนำไปใช้เป็นแนวทางดำเนินการเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ ของประเทศ

สำหรับพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มีเจตนารมณ์และเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจาก ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม เกษตรกรมีความจำเป็นต้องใช้ปุ๋ยเป็นอาหารพืชหรือบำรุงดิน เพื่อช่วยเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น และปัจจุบันนี้มีการสั่งปุ๋ยเคมีจากต่างประเทศมาจำหน่ายและผสม เพื่อจำหน่ายแก่เกษตรกรในปริมาณมากขึ้นทุกปี แต่ปรากฏว่าปุ๋ยเคมีที่จำหน่ายในท้องตลาดนั้น มักจะมีปุ๋ยเคมีปลอม ปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐาน ปุ๋ยเคมีเสื่อมคุณภาพ ทั้งน้ำหนักปุ๋ยเคมีก็น้อยกว่าที่แจ้งไว้ในฉลาก ปริมาณธาตุอาหารพืชไม่ถูกต้องครบถ้วนตามข้อความที่แจ้งไว้ในฉลาก เป็นการเอาเปรียบแก่เกษตรกร และหวังผลกำไรเกินควรโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายแก่ผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรรม นอกจากนั้นแล้ว ปุ๋ยถือเป็นปัจจัยการผลิตอย่างหนึ่ง หากปัจจัยการผลิตไม่มีคุณภาพหรือผิดมาตรฐานและมีการนำไปจำหน่าย ในพื้นที่เพาะปลูกก็จะก่อให้เกิดความเสียหายและส่งผลกระทบต่อเป็นวงกว้างที่เห็นได้ชัดเจนคือ ทำให้เกษตรกรได้รับผลผลิตไม่เต็มที่ ไม่คุ้มค่ากับการลงทุน อีกทั้งอาจเกิดปัญหาสารพิษตกค้างปนเปื้อนผลผลิต ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้ถูกกีดกันการนำเข้า สูญเสียโอกาสทางการค้า กระทบต่อระบบการผลิตปุ๋ยที่ถูกต้อง ตามกฎหมาย และสร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง และยังเป็นการเสียหาย แก่นโยบายการส่งเสริมการเกษตรของรัฐบาลอีกด้วย และเพื่อเป็นมาตรการควบคุมการผลิต การขาย และการนำหรือสั่งปุ๋ยเคมีเข้ามาในราชอาณาจักรให้เป็นไปโดยสุจริต รวมถึงเป็นการจัดระเบียบ การประกอบอาชีพของผู้ประกอบการเกี่ยวกับปุ๋ยเคมี และรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของภาคการเกษตร และคุ้มครองเกษตรกรในฐานะผู้บริโภคให้ได้ใช้ปุ๋ยที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน จึงจำเป็นที่รัฐ

จะต้องออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์มาควบคุมธุรกิจดังกล่าว อันเป็นการรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของส่วนรวม จึงมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ว่า “ผู้ใดขายหรือนำเข้าปุ๋ยเคมีโดยฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ (๒) (๖) หรือ (๗) ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสามปี และปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสองแสนบาท” และวรรคสอง “ถ้าผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งกระทำโดยไม่รู้ว่าเป็นปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐาน ปุ๋ยที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนทะเบียน หรือปุ๋ยเคมีที่มีสารเป็นพิษเกินกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สี่พันบาทถึงสี่หมื่นบาท” โดยในวรรคหนึ่งเป็นบทกำหนดโทษสำหรับการกระทำผิดโดยเจตนา ซึ่งเป็นไปตามหลักความรับผิดทางอาญาโดยทั่วไป ส่วนในวรรคสองเป็นบทกำหนดโทษสำหรับการกระทำโดยไม่มีเจตนา

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่เป็นไปตามข้อยกเว้นของหลักความรับผิดในทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๙ ประกอบมาตรา ๑๗ กล่าวคือ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๗ กำหนดให้บทบัญญัติในภาค ๑ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ให้ใช้ในกรณีแห่งความผิดตามกฎหมายอื่นด้วย เว้นแต่กฎหมายนั้น ๆ จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ส่วนมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติยกเว้นหลักที่ว่าต้องมีเจตนาในการกระทำ ความผิดไว้อีกประการหนึ่ง นอกเหนือจากกระทำโดยประมาท คือ “เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ้งชัดให้ต้องรับผิดแม้ได้กระทำโดยไม่มีเจตนา” หรือหลักความผิดที่ไม่ต้องมีเจตนา ทั้งนี้ เหตุผลที่อ้างเพื่อสนับสนุนบทบัญญัติความผิดที่ไม่ต้องมีเจตนา ได้แก่ ความยากในการพิสูจน์เจตนาในการกระทำ ความผิดบางอย่าง ความจำเป็นที่จะต้องบังคับให้บุคคลต้องรับผิดในการกระทำของตนอย่างเด็ดขาด ในบางกรณีที่อาจกระทบกระเทือนความปลอดภัยของประชาชน โดยกำหนดโทษทางอาญาเพื่อให้ระมัดระวังการกระทำของตนยิ่งขึ้น ซึ่งมักจะเป็นโทษเบากว่ากรณีการกระทำผิดโดยมีเจตนา และเป็นไปตามหลักนิติธรรม และหลักความได้สัดส่วนพอสมควรตามความจำเป็นแก่กรณี

ในประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ หรือไม่นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง เป็นเพียงบทบัญญัติที่ว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น เพื่อให้ผู้ประกอบการอาชีพค้าขายปุ๋ยต้องใช้ความระมัดระวังตามมาตรฐานที่ผู้ประกอบการอาชีพดังกล่าวจะพึงมีด้วยการตรวจสอบปุ๋ยเสียก่อนที่จะขายให้กับเกษตรกร เพื่อทำการควบคุมการขายหรือนำเข้าปุ๋ยเคมี แม้จะเป็นการจำกัดเสรีภาพ

ในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของบุคคลตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง อยู่บ้างก็ตาม แต่เป็นการจำกัดเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคสอง ที่บัญญัติให้กระทำได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองเกษตรกรซึ่งเป็นผู้บริโภค โดยมุ่งประสงค์เพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพของผู้ประกอบอาชีพค้าปุ๋ยและเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ อันเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ บัญญัติไว้โดยเป็นการจำกัดเสรีภาพเพียงเท่าที่จำเป็น และมีได้มีเนื้อหาที่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของบุคคล เนื่องจากมิได้ห้ามประกอบอาชีพโดยเด็ดขาด แต่ให้ประกอบอาชีพด้วยความระมัดระวังไม่นำปุ๋ยที่ไม่ได้มาตรฐานมาจำหน่ายให้แก่เกษตรกร อันเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้น พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓

สำหรับประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑) หรือไม่นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑) มิใช่เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยตรง แต่เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อันเป็นนโยบายพื้นฐานที่รัฐบาลต้องนำไปใช้เป็นแนวทางดำเนินการเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดังที่ได้วินิจฉัยไว้ข้างต้น ส่วนพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรมิให้ถูกเอาเปรียบโดยไม่เป็นธรรม ทั้งมิได้เป็นอุปสรรคหรือขัดขวางต่อการดำเนินการตามแนวนโยบายเศรษฐกิจของรัฐที่มุ่งสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑) พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๘๔ (๑)

นายจรูญ อินทจาร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ