

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนบุคคล
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๙ - ๒๐/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๕/๒๕๕๖

วันที่ ๑๘ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖

ประเด็นวินิจฉัย มีประเด็นวินิจฉัยตามคำร้องทั้งสอง ดังนี้

พระราชบัญญัติปฎิบัติ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๒/๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙
วรรคสอง มาตรา ๔๐ (๕) ประกอบมาตรา ๓๐ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๒ ความเสมอภาคที่บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ส่วนที่ ๔ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม บัญญัติว่า ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด บทมาตรานี้เป็นการบัญญัติเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำความผิดอาญาที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ บุคคลทุกคนย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ว่าจะเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยหรือไม่ก็ตาม หลักการนี้มีความสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. ๑๙๔๘ มาตรา ๑๑ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. ๑๙๖๖ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ ส่วนรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๐ (๕) บัญญัติให้ประชาชนย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรมว่า ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยานในคดีอาญามีสิทธิได้รับ

ความคุ้มครองและความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ส่วนค่าตอบแทน ค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำหรับพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้ประกอบการ เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม เกษตรกรมีความจำเป็นต้องใช้ปุ๋ยเป็นอาหารพืชหรือบำรุงดินเพื่อช่วยเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น และปัจจุบันนี้มีการส่งปุ๋ยเคมีจากต่างประเทศมาจำหน่ายและผสมเพื่อจำหน่ายแก่เกษตรกรในปริมาณมากขึ้นทุกปี แต่ปรากฏว่าปุ๋ยเคมีที่จำหน่ายในท้องตลาดนั้นมักจะมีปุ๋ยเคมีปลอม ปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐาน ปุ๋ยเคมีเสื่อมคุณภาพ ทั้งนี้น้ำหนักปุ๋ยเคมีก็น้อยกว่าที่แจ้งไว้ในฉลาก ปริมาณธาตุอาหารพืชไม่ถูกต้องครบถ้วนตามข้อความที่แจ้งไว้ในฉลาก เป็นการเอาเปรียบแก่เกษตรกร และหวังผลกำไรเกินควรโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายแก่ผู้ประกอบการและผู้ประกอบการ และยังเป็น การเสียหายแก่นโยบายการส่งเสริมการเกษตรของรัฐบาลอีกด้วย สมควรมีกฎหมายว่าด้วยปุ๋ยเพื่อควบคุม การผลิต การขายและการนำหรือส่งปุ๋ยเคมีเข้ามาในราชอาณาจักรให้เป็นไปโดยสุจริต รวมทั้งควบคุม การผลิตปุ๋ยอินทรีย์ด้วย เพื่อรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรตามสมควร นอกจากนี้ในปัจจุบันการใช้ปุ๋ย ของเกษตรกรมีมากขึ้น มีการส่งเสริมให้ใช้อินทรีย์วัตถุตลอดจนนำเทคโนโลยีทางชีวภาพเข้ามาใช้ เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงบำรุงดินและเพิ่มคุณค่าของธาตุอาหารพืชมากขึ้น การมุ่งควบคุมปุ๋ยเคมี เป็นหลักโดยมิได้มีการควบคุมปุ๋ยชีวภาพและปุ๋ยอินทรีย์ให้ชัดเจนเป็นเหตุให้มีปุ๋ยชีวภาพและปุ๋ยอินทรีย์ ที่ไม่ได้คุณภาพออกสู่ท้องตลาด ดังนั้นจึงต้องมีการควบคุมปุ๋ยและการใช้ปุ๋ยที่เปลี่ยนแปลงไปเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของเกษตรกรและภาคการเกษตร

พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติหลักการที่สำคัญ เช่น ให้มีคณะกรรมการปุ๋ยเพื่อกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการผลิตปุ๋ย การนำเข้าปุ๋ย การส่งออกปุ๋ย การตรวจสอบปุ๋ย การขอใบอนุญาต และการออกใบอนุญาต หน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตเกี่ยวกับปุ๋ย การควบคุมปุ๋ย เป็นต้น ซึ่งหลักการต่าง ๆ เหล่านี้เป็นหลักการที่มีทั้งบทบัญญัติที่กฎหมายห้าม บทบัญญัติที่กฎหมายบังคับ ให้ปฏิบัติและกำหนดโทษไว้สำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล กรณีเป็นบทบัญญัติ ที่ห้ามมิให้กระทำ เช่น มาตรา ๑๒ ห้ามมิให้ผู้ใดผลิตเพื่อการค้า ขาย นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่าน ปุ๋ยเคมี เว้นแต่ได้รับใบอนุญาต มาตรา ๓๐ ห้ามมิให้ผู้ใดผลิตเพื่อการค้า ขาย หรือนำเข้าปุ๋ยปลอม ปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐาน เป็นต้น ส่วนบทบังคับให้ต้องปฏิบัติ เช่น มาตรา ๒๑ กำหนดหน้าที่ของ

ผู้รับใบอนุญาตเกี่ยวกับปุ๋ยต้องปฏิบัติโดยให้ผู้รับใบอนุญาตผลิตปุ๋ยเคมีเพื่อการค้าต้องจัดให้มีฉลากภาษาไทย หรือหีบห่อบรรจุปุ๋ยเคมีที่ผลิตขึ้นโดยผู้รับใบอนุญาตผลิตปุ๋ยเคมีเพื่อการค้ารับรองความถูกต้องของ ข้อความในฉลาก และในฉลากต้องแสดงปริมาณธาตุอาหารรับรอง เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้กำหนด ลักษณะของปุ๋ยปลอม ปุ๋ยผิดมาตรฐาน และปุ๋ยต่ำกว่าเกณฑ์ไว้ในมาตรา ๓๒ ถึงมาตรา ๓๓/๒ อีกด้วย

โดยที่ปุ๋ย หมายถึง สารอินทรีย์ อินทรีย์สังเคราะห์ อนินทรีย์ หรือจุลินทรีย์ ไม่ว่าจะเกิดขึ้น โดยธรรมชาติหรือทำขึ้นก็ตาม สำหรับใช้เป็นธาตุอาหารพืชได้ไม่ว่าโดยวิธีใด หรือทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ทางเคมี กายภาพ หรือชีวภาพในดินเพื่อบำรุงความเติบโตแก่พืช เนื่องจากปุ๋ยเป็นปัจจัยการผลิต อย่างหนึ่งที่จะส่งผลต่อการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร หากผู้ประกอบการที่ผลิตหรือขายปุ๋ยปลอม ปุ๋ยไม่ได้มาตรฐาน มีปริมาณธาตุอาหารรับรองต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด หรือปุ๋ยเสื่อมคุณภาพ ย่อมทำให้ปุ๋ย ที่เป็นปัจจัยการผลิตไม่เป็นประโยชน์และยังทำให้เกิดความเสียหายต่อพืชผล ส่งผลกระทบต่อเกษตรกร และทำลายความเชื่อมั่น รวมตลอดถึงสุขภาพของผู้บริโภคที่ไม่ได้บริโภคผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพ พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงกำหนดบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนเพื่อให้ความหมายของคำว่า “ปุ๋ย” ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อบำรุงความเจริญเติบโตแก่พืชบรรลุลูกความมุ่งหมายและเพื่อเป็นการรักษาประโยชน์ ของเกษตรกรและภาคการเกษตร ทั้งเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในการคุ้มครองและ รักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิต

บทกำหนดโทษตามมาตรา ๗๒/๕ ที่บัญญัติไว้ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษ ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล เว้นแต่กรณีตามมาตรา ๗๒/๒ ให้กรรมการผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่กฎหมาย กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของ นิติบุคคลนั้น การที่นิติบุคคลเป็นบุคคลสมมุติ ไม่มีตัวตน การแสดงเจตนาของนิติบุคคลย่อมแสดงออก โดยทางผู้แทนของนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้แสดงเจตนาและความประสงค์ของนิติบุคคล ผู้แทนนิติบุคคลเหล่านี้ได้แก่ ผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ และหุ่นส่วนผู้จัดการ สำหรับการกระทำ ความผิดอาญาของนิติบุคคลนั้น เมื่อผู้แทนนิติบุคคลแสดงเจตนาอันใดซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้แทน ในทางการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล เจตนาอันนั้นย่อมผูกพันนิติบุคคลและต้องถือว่า

เป็นเจตนาของนิติบุคคลนั่นเอง ฉะนั้น นิติบุคคลจึงอาจมีเจตนาอันเป็นองค์ประกอบความผิดในทางอาญาและกระทำความผิดที่ผู้กระทำต้องมีเจตนา รวมทั้งต้องรับโทษทางอาญาเท่าที่ลักษณะแห่งโทษเปิดช่องให้ลงโทษแก่นิติบุคคลได้ กรณีเช่นนี้นิติบุคคลจึงรับผิดทางอาญาได้ใน ๓ กรณี คือ (๑) มีกฎหมายบัญญัติโดยตรงให้นิติบุคคลต้องรับผิดทางอาญา (๒) กฎหมายบัญญัติให้นิติบุคคลต้องรับผิดในการกระทำของผู้อื่นซึ่งนิติบุคคลต้องรับผิดชอบ (๓) ไม่มีกฎหมายบัญญัติโดยตรงให้นิติบุคคลต้องรับผิดหรือต้องรับผิดในการกระทำของผู้อื่น นิติบุคคลต้องรับผิดชอบต่อเมื่อความผิดอาญานั้นได้กระทำไปในการดำเนินงานตามความประสงค์ของนิติบุคคลนั้น ๆ และนิติบุคคลได้ประโยชน์จากการกระทำนั้นแล้ว อย่างไรก็ตาม กรณีที่นิติบุคคลจะต้องรับโทษทางอาญานั้นมิได้หมายความว่า จะต้องรับโทษทุกกรณี แต่ยังคงต้องพิจารณาถึงพฤติการณ์แห่งการกระทำและข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องด้วย

การกระทำผิดอาญาของนิติบุคคล เป็นการกระทำความผิดโดยบุคคลที่ใช้โอกาสในวิชาชีพของตนหรือความรู้พิเศษเฉพาะด้าน และมีการกระทำที่ซับซ้อนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การพิจารณาว่าผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ และหุ้นส่วนผู้จัดการ หรือผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลต้องรับผิดชอบร่วมกับนิติบุคคลด้วยหรือไม่นั้น จึงต้องพิจารณาว่าบุคคลดังกล่าวมีส่วนก่อให้เกิดนิติบุคคลกระทำผิดหรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากบุคคลเหล่านั้นเป็นผู้ควบคุมนิติบุคคลนั้นโดยตรงและยังมีหน้าที่สอดส่องดูแลพฤติกรรมเกี่ยวกับการบริหาร การดำเนินงานต่าง ๆ ระหว่างบรรดาผู้บริหารนิติบุคคลด้วยกัน เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำผิด การกำหนดโทษให้นิติบุคคลต้องรับผิดจึงเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกัน ปรามปราม ยับยั้งมิให้นิติบุคคลกระทำผิด กฎหมายจึงได้บัญญัติให้ผู้บริหาร ผู้แทนนิติบุคคลต้องรับผิดชอบด้วย ถ้อยคำที่ว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษเป็นนิติบุคคล ให้กรรมการผู้จัดการ หุ้นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น” นั้นเป็นบทสันนิษฐานในเบื้องต้นให้ผู้แทนนิติบุคคลต้องรับผิดชอบ แต่เป็นบทสันนิษฐานตามกฎหมายไม่เด็ดขาด (rebuttable presumption) เป็นการสันนิษฐานข้อเท็จจริงมิใช่การสันนิษฐานความผิดที่จำเลยสามารถพิสูจน์หักล้างได้ ซึ่งยังคงเป็นไปตามหลักการทั่วไปของภาระการพิสูจน์ที่ว่า คู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงเพื่อสนับสนุนคำคู่ความของตน

ให้คู่ความฝ่ายนั้นมีภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้น จำเลยจึงมีสิทธินำสืบหักล้างได้เช่นเดียวกับคดีอาญา
ทั่ว ๆ ไปและยังคงถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิด

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิด พระราชบัญญัติปู้ย พ.ศ. ๒๕๑๘
ได้กำหนดตัวบุคคลที่ต้องรับโทษไว้ในมาตรา ๗๒/๕ ว่า กรรมการผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติ
บุคคล หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้นต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับ
ความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเป็นการ
สันนิษฐานตามกฎหมายที่ไม่เด็ดขาดเป็นการสันนิษฐานข้อเท็จจริงมิใช่การสันนิษฐานความผิด หากบุคคล
ดังกล่าวสามารถพิสูจน์หักล้างได้ว่าตนมิได้กระทำความผิดหรือยินยอมหรือมีส่วนร่วมใน
การกระทำความผิด บุคคลเหล่านี้ก็ไม่ต้องรับผิด บทบัญญัตินี้จึงเป็นหลักประกันแห่งสิทธิและเสรีภาพ
ที่บุคคลทุกคนจะไม่ถูกลงโทษจนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้กระทำความผิดที่เป็นไปตามหลักนิติธรรมและ
สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๙ วรรคสอง แล้ว ส่วนที่กล่าวว่าเป็นการนำการกระทำความผิดของ
บุคคลอื่นมาเป็นเงื่อนไขให้จำเลยมีความผิดและต้องรับโทษทางอาญา เป็นการนำบุคคลเข้าสู่กระบวนการ
ดำเนินคดีอาญาให้ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่งทำให้ถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น เห็นว่า จำเลย
ยังคงมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในกระบวนการยุติธรรมเช่นเดียวกับบุคคลทั่ว ๆ ไปและมาตรา ๗๒/๕
ยังเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับทุกนิติบุคคลอย่างเท่าเทียมกัน มิได้เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด
จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ (๕) ประกอบมาตรา ๓๐

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติปู้ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๒/๕
ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๙ วรรคสอง มาตรา ๔๐ (๕) ประกอบมาตรา ๓๐

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ