



คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๕๕

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

วันที่ ๗ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

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

ศาลจังหวัดชุมพรส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายสุขชัย สุระชิต) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๙๕๐/๒๕๕๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการจังหวัดชุมพร เป็นโจทก์ยื่นฟ้องจำเลยต่อศาลจังหวัดชุมพร ความผิดฐานขายปุยเคมี ซึ่งเป็นปุยเคมีผิดมาตรฐาน โดยกล่าวอ้างว่า ปุยเคมีที่จำเลยขายหรือมีไว้เพื่อขายเป็นปุยเคมีที่ผลิตขึ้นโดยมีปริมาณธาตุอาหารต่ำกว่าธาตุอาหารหลักที่ขึ้นทะเบียนไว้หรือต่ำกว่าเกณฑ์ของปุยเคมีมาตรฐานหรือต่ำกว่าที่ระบุรับรองไว้ในฉลาก อันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติปยุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๓ มาตรา ๓๐ (๒) มาตรา ๓๓ มาตรา ๖๗ และมาตรา ๗๒/๖ จำเลยให้การปฏิเสธและโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติปยุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า ผู้ใดขายหรือนำเข้าปุยเคมีโดยฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ (๒) (๖) หรือ (๗) ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสามปี และปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสองแสนบาท และวรรคสอง ที่บัญญัติว่า ถ้าผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งกระทำโดยไม่รู้ว่าเป็นปุยเคมีผิดมาตรฐานปุยที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนทะเบียน หรือปุยเคมีที่มีสารเป็นพิษเกินกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สี่พันบาทถึงสี่หมื่นบาท ขัดต่อประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๙

ที่วางหลักให้บุคคลจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนา และเป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อควบคุมมิให้ผู้ประกอบอาชีพค้าขายปุ๋ยเคมีสามารถค้าขายได้โดยปกติสุข ซึ่งผู้ประกอบอาชีพค้าขายปุ๋ยเคมีเช่นเดียวกับจำเลยต้องตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะต้องถูกดำเนินคดีอาญาอยู่ตลอดเวลาโดยไม่อาจยกเรื่องเจตนาในการกระทำความผิดอาญาขึ้นโต้แย้งได้ นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตราดังกล่าวก็ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภคการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ และไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ อีกทั้งในขณะที่ตรากฎหมายก็ไม่ได้มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณสุข โภคซึ่งขัดต่อแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑)

ศาลจังหวัดชุมพรเห็นว่า คำโต้แย้งของจำเลยเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว จึงให้ส่งเรื่องตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ตามคำร้องมีประเด็นโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๘๔ (๑) หรือไม่ ซึ่งศาลจังหวัดชุมพรจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก้คดีและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ในประเด็นที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เห็นว่า การโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องจะต้องแสดงข้อโต้แย้งและมีคำขอที่ระบุความประสงค์จะให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการอย่างไร พร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง หากคำโต้แย้งไม่ระบุเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง ย่อมไม่เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง (๔) เมื่อพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยแล้ว ปรากฏว่า จำเลยโต้แย้งเพียงว่า พระราชบัญญัติปยุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ที่บัญญัติให้จำเลยต้องรับผิดชอบแม้ไม่รู้ว่ายุเคมีที่ขายนั้นเป็นยุเคมีผิดมาตรฐานหรือไม่ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักความรับผิดชอบทางอาญาและขัดต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ รวมทั้งขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑) ส่วนมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง จำเลยมิได้ระบุนายละเอียดในการโต้แย้งพร้อมเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับวินิจฉัยในประเด็นนี้

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ บัญญัติอยู่ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๖ สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ โดยมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การรับรองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ทำให้ประชาชนมีหลักประกันที่จะเลือกประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพได้อย่างเสรี โดยที่ไม่มีใครมาบังคับ ไม่ผูกกีดกันโอกาสในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพแข่งขันกับผู้ประกอบกิจการรายอื่น เพื่อให้เกิดการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม มาตรา ๔๓ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติให้จำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน นอกจากนี้กฎหมายที่จำกัดเสรีภาพดังกล่าวต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการประกอบอาชีพนั้นมิได้ และต้องเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง อันเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ บัญญัติไว้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑) เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๗ แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนา เศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจ ซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะ เป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค รัฐธรรมนูญมาตรานี้อยู่ในหมวดว่าด้วย แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งเป็นการกำหนดเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบาย ในการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ เป็นแนวทาง ดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพและสามารถ ตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ก่อนที่รัฐบาลจะเข้าบริหารประเทศจะต้องแถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ต่อรัฐสภา และต้องจัดทำรายงานแถลงผลการดำเนินงานตลอดจนปัญหาหรืออุปสรรคต่าง ๆ ต่อรัฐสภา ปีละหนึ่งครั้งเพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภามีโอกาสซักถามหรือเสนอแนะการบริหารราชการแผ่นดิน ต่อรัฐบาลได้

สำหรับพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อควบคุม การผลิต การขาย และการนำหรือส่งปุ๋ยเคมีเข้ามาในราชอาณาจักรให้เป็นไปโดยสุจริต รวมทั้ง ควบคุมการผลิตปุ๋ยอินทรีย์ เพื่อรักษาประโยชน์ของเกษตรกร เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม เกษตรกรมีความจำเป็นต้องใช้ปุ๋ยเป็นอาหารพืชหรือบำรุงดินเพื่อช่วยเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น และปัจจุบันนี้ มีการสั่งปุ๋ยเคมีจากต่างประเทศมาจำหน่ายและผสมเพื่อจำหน่ายแก่เกษตรกรในปริมาณมากขึ้นทุกปี แต่ปรากฏว่าปุ๋ยเคมีที่จำหน่ายในท้องตลาดนั้น มักจะมีปุ๋ยเคมีปลอม ปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐาน ปุ๋ยเคมีเสื่อมคุณภาพ ทั้งน้ำหนักปุ๋ยเคมีก็น้อยกว่าที่แจ้งไว้ในฉลาก ปริมาณธาตุอาหารพืชไม่ถูกต้องครบถ้วนตามข้อความ ที่แจ้งไว้ในฉลาก เป็นการเอาเปรียบแก่เกษตรกรและหวังผลกำไรเกินควรโดยไม่คำนึงถึงความเสียหาย แก่ผู้ประกอบการเกษตรกร และยังเป็นการเสียหายแก่นโยบายการส่งเสริมการเกษตรของรัฐบาล ทั้งนี้ การควบคุมดังกล่าวซึ่งรวมถึงปุ๋ยชีวภาพและปุ๋ยอินทรีย์ที่ไม่ได้คุณภาพด้วย จึงมีบทกำหนดความผิด และโทษทางอาญาไว้เพื่อให้รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบการประกอบอาชีพของผู้ประกอบการค้าปุ๋ย

มิให้กระทำการโดยหวังผลกำไรเกินควร และคุ้มครองผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรรมให้ได้ใช้ปุ๋ยที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน และมีให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการอาชีพค้าขายปุ๋ย

พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ เป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๙ ว่าด้วยบทกำหนดโทษ โดยมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ใดขายหรือนำเข้าปุ๋ยเคมีโดยฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ (๒) (๖) หรือ (๗) ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสามปี และปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสองแสนบาท และวรรคสอง บัญญัติว่า ถ้าผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งกระทำโดยไม่รู้ว่าเป็นปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐานปุ๋ยที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนทะเบียน หรือปุ๋ยเคมีที่มีสารเป็นพิษเกินกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สี่พันบาทถึงสี่หมื่นบาท บทบัญญัติมาตรานี้เป็นบทกำหนดโทษสำหรับผู้ขายหรือนำเข้าปุ๋ยเคมีที่กระทำการฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กฎหมายประสงค์จะควบคุมการขายหรือนำเข้าปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐาน ปุ๋ยที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนทะเบียน หรือปุ๋ยเคมีที่มีสารเป็นพิษเกินกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด โดยมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง เป็นบทกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดที่กระทำโดยเจตนาซึ่งเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบทางอาญาโดยทั่วไป ส่วนในวรรคสองเป็นบทกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดที่ไม่มีเจตนา ซึ่งตามหลักการป้องกันสังคมอาจมีข้อยกเว้นหลักที่ว่าต้องมีเจตนาในการกระทำความผิดไว้ อีกประการหนึ่ง นอกเหนือจากการกระทำโดยประมาท กล่าวคือ บุคคลอาจต้องรับผิดชอบในทางอาญาในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งให้ต้องรับผิดชอบแม้ได้กระทำโดยไม่มีเจตนา หรือหลักความผิดที่ไม่ต้องมีเจตนา ทั้งนี้ เนื่องจากการพิสูจน์เจตนาในการกระทำที่เป็นภัยต่อสังคมบางอย่างไม่อาจกระทำได้ง่าย จำเป็นที่จะต้องบังคับให้บุคคลต้องรับผิดชอบในการกระทำของตนอย่างเด็ดขาดหากการกระทำนั้นอาจกระทบกระเทือนความปลอดภัยของประชาชน โดยกำหนดโทษทางอาญาเพื่อให้เกิดความระมัดระวังการกระทำของตนมากยิ่งขึ้น ซึ่งโทษที่กำหนดไว้ในกรณีนี้มักจะเป็นโทษที่เบากว่ากรณีการกระทำผิดโดยมีเจตนา ดังนั้น พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง จึงเป็นบทบัญญัติที่เป็นไปตามข้อยกเว้นของหลักความรับผิดชอบในทางอาญา อันเป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักความได้สัดส่วนพอควรตามความจำเป็นแก่กรณี

ในประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ หรือไม่ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยโทษของการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้น

เพื่อให้ผู้ประกอบการค้าขายปุ๋ยต้องใช้ความระมัดระวังตามมาตรฐานที่ผู้ประกอบการดังกล่าวจะพึงมี ด้วยการตรวจสอบปุ๋ยเสียก่อนที่จะขายให้กับเกษตรกร เพื่อให้การควบคุมการขายหรือนำเข้าปุ๋ยเคมี บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แม้จะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือผู้ประกอบการของบุคคลตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง อยู่บ้างก็ตาม แต่เป็นการจำกัดเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคสอง บัญญัติให้กระทำได้ กล่าวคือ เป็นการจำกัดเสรีภาพเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นเกษตรกร เพื่อจัดระเบียบ การประกอบอาชีพของผู้ประกอบการค้าขายปุ๋ย และเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งเป็นบทบัญญัติที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ บัญญัติไว้ โดยเป็นการจำกัดเสรีภาพ เพียงเท่าที่จำเป็น และมีได้มีเนื้อหากระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพของบุคคล เนื่องจากมิได้ห้ามผู้ประกอบการค้าขายปุ๋ยมิให้ประกอบอาชีพโดยเด็ดขาด แต่ให้ประกอบอาชีพด้วยความระมัดระวังไม่นำปุ๋ยที่ไม่ได้มาตรฐานมาจำหน่ายให้แก่เกษตรกร ทั้งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้น พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓

ส่วนประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑) หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑) เป็นบทบัญญัติ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นเจตจำนงให้รัฐบาลดำเนินการตรากฎหมาย และกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานดังกล่าว ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของรัฐสภา และเป็นแนวทางดำเนินการเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยให้รัฐยกเลิกหรือละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้อง กับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรม มิใช่เป็นบทบัญญัติ ที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง ส่วนพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งผู้ประกอบการค้าขายปุ๋ยเกษตรกรมิให้ถูกเอาเปรียบโดยไม่เป็นธรรม อันเป็นความจำเป็นที่รัฐต้องควบคุมธุรกิจการค้าปุ๋ยที่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจอย่างยิ่ง อีกทั้งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้เป็นอุปสรรคหรือขัดขวางต่อการดำเนินการตามนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐ

ที่มุ่งสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน จึงไม่ใช่กรณีที่พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑) ได้

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

นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายเจริญ ภัคดีธนากุล	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจรูญ อินทจาร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายเฉลิมพล เอกอรุ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายชัช ชลวร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายณรงค์ มาประณีต	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายบุญส่ง กุลบุปผา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุพจน์ ไข่มุกด์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๕๕

วันที่ ๗ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ปู้มีความจำเป็นต่อเกษตรกร เพื่อบำรุงดินทำให้พืชผลมีผลผลิตที่ดี ปู้จึงต้องมีคุณภาพเพื่อป้องกันการเอาเปรียบเกษตรกร เพราะหากพืชผลของเกษตรกรขาดคุณภาพหรือผิดมาตรฐาน ย่อมส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภค ถือได้ว่าเป็นการสร้าง ความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างหนึ่ง ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐจึงต้องออกกฎหมายหรือหลักเกณฑ์มาควบคุมการจำหน่ายหรือนำเข้าปุ๋ยเคมีที่มักจะมีการปลอมปน หรือไม่ได้มาตรฐาน หรือเสื่อมคุณภาพ ทั้งนี้เพื่อจัดการเอาผิดเอาเปรียบของผู้จำหน่ายหรือนำเข้าปุ๋ยเคมีอันเป็นมาตรการอันหนึ่งในการที่จะป้องกันและปราบปรามการจำหน่ายหรือนำเข้าปุ๋ยเคมีที่ขาดคุณภาพ ซึ่งก็จะส่งผลไปถึงผู้ผลิตปุ๋ยเคมี เพื่อให้รักษามาตรฐานในการผลิตให้ถูกต้องด้วย เพราะคุณภาพหรือปริมาณของปุ๋ยที่จะนำมาจำหน่าย อยู่ในวิสัยที่ผู้จะซื้อมาเพื่อจำหน่ายสามารถตรวจสอบคุณภาพได้อยู่ก่อนแล้ว การที่จะอ้างว่าไม่รู้ว่าเป็นปุ๋ยด้อยคุณภาพเพื่อแสดงว่าไม่มีเจตนากระทำความผิดจึงไม่สมควรแก่การรับฟัง บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติปู้ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ ได้กำหนดความผิดไว้ให้แตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยในวรรคหนึ่งผู้กระทำความผิดต้องรู้ว่าปุ๋ยเคมีนั้นผิดมาตรฐาน หรือปุ๋ยที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนทะเบียน หรือปุ๋ยที่มีสารเป็นพิษเกินกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด อันเป็นไปตามหลักเรื่องเจตนาที่ต้องรู้ข้อเท็จจริง อันเป็นองค์ประกอบความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๙ วรรคสาม ส่วนความผิดตามวรรคสอง ผู้กระทำไม่จำเป็นต้องรู้ข้อเท็จจริงทั้ง ๓ ประการเกี่ยวกับปุ๋ยนั้นด้วย อันเป็นการเอาความผิดและเอาโทษ

แม้ไม่มีเจตนา ซึ่งเป็นไปตามข้อยกเว้นตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๙ วรรคแรก อันมีลักษณะเช่นเดียวกับความผิดลหุโทษ หรือความผิดต่อพระราชบัญญัติศุลกากร ซึ่งผู้กระทำความผิดโดยไม่ต้องมีเจตนา และบทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง ซึ่งในวรรคสองของมาตราดังกล่าวได้ให้อำนาจในการออกกฎหมายเช่นนี้ไว้เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อการจัดระเบียบในการประกอบอาชีพ และเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติปู้ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ ทั้งวรรคหนึ่งและวรรคสอง จึงไม่อาจขัดหรือแย้งกันได้

ในส่วนของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑) นั้น อยู่ในหมวด ๕ แผนกนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๗ แผนกนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยมาตรา ๘๔ (๑) ให้รัฐยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ แต่พระราชบัญญัติปู้ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง เป็นความจำเป็นที่รัฐพึงควบคุมธุรกิจการค้าปู้ยที่ถือได้ว่าสอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจอย่างยิ่งดังได้กล่าวไว้ในตอนต้นแล้ว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑) แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติปู้ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๘๔ (๑)

นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายเจริญ ภัคดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๕๕

วันที่ ๗ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติปฎิ 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 และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของเสรีภาพนั้นมิได้ 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 ...” บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีเจตนารมณ์มุ่งที่จะให้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลมีประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบได้ โดยบังคับให้รัฐบาลปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กล่าวคือ ก่อนที่รัฐบาลจะเข้าบริหารประเทศจะต้องแถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินและตรากฎหมายให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา และกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินงานตลอดจนปัญหาหรืออุปสรรคต่าง ๆ ต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง เพื่อให้สมาชิกรัฐสภามีโอกาสซักถามหรือเสนอแนะได้ บทบัญญัติมาตรา ๘๔ (๑) จึงเป็นเพียงนโยบายพื้นฐานที่รัฐบาลต้องนำไปใช้เป็นแนวทางดำเนินการเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ มิใช่เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง

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

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

สำหรับปัญหาว่า พระราชบัญญัติปยุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑) หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑) เป็นบทบัญญัติที่มุ่งให้รัฐต้องแถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินและตรากฎหมายให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา บทบัญญัติมาตรา ๘๔ (๑) จึงเป็นเพียงนโยบายพื้นฐานที่รัฐบาลต้องนำไปใช้เป็นแนวทางดำเนินการเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ มิใช่เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติปยุ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งคือผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรรมมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบโดยไม่เป็นธรรม 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 ภักดีธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายจรรยา อินทจาร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๕๕

วันที่ ๗ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติฯ 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

พระราชบัญญัติปู้ พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปู้ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐
มาตรา ๓๐ ห้ามมิให้ผู้ใดผลิตเพื่อการค้า ขาย หรือนำเข้าปู้ดังต่อไปนี้

- (๑) ปู้ปลอม
- (๒) ปู้เคมีผิดมาตรฐาน
- (๓) ปู้เคมีเสื่อมคุณภาพ เว้นแต่กรณีตามมาตรา ๓๑
- (๔) ปู้ชีวภาพต่ำกว่าเกณฑ์ หรือปู้อินทรีย์ต่ำกว่าเกณฑ์
- (๕) ปู้ที่ต้องขึ้นทะเบียน แต่มิได้ขึ้นทะเบียนไว้
- (๖) ปู้ที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนทะเบียน
- (๗) ปู้ที่มีสารเป็นพิษเกินกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

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

ถ้าผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งกระทำโดยไม่รู้ว่าเป็นปู้เคมีผิดมาตรฐาน ปู้ที่รัฐมนตรี
สั่งเพิกถอนทะเบียน หรือปู้เคมีที่มีสารเป็นพิษเกินกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องระวางโทษ
ปรับตั้งแต่สี่พันบาทถึงสี่หมื่นบาท

ความเห็น

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

บัญญัติอยู่หมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๗ แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยเป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นการกำหนดเจตจำนงบังคับให้รัฐบาลปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างจริงจัง เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบได้ โดยก่อนที่รัฐบาลจะเข้าบริหารประเทศจะต้องแถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินและตรากฎหมายให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา และกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินงานตลอดจนปัญหาหรืออุปสรรคต่าง ๆ ต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาถามหรือเสนอแนะแล้วแต่กรณี บทบัญญัติมาตรา ๘๔ (๑) จึงเป็นนโยบายพื้นฐานที่รัฐบาลต้องนำไปใช้เป็นแนวทางดำเนินการเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

สำหรับพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มีเจตนารมณ์และเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม เกษตรกรมีความจำเป็นต้องใช้ปุ๋ยเป็นอาหารพืชหรือบำรุงดินเพื่อช่วยเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น และปัจจุบันนี้มีการสั่งปุ๋ยเคมีจากต่างประเทศมาจำหน่ายและผสมเพื่อจำหน่ายแก่เกษตรกรในปริมาณมากขึ้นทุกปี แต่ปรากฏว่าปุ๋ยเคมีที่จำหน่ายในท้องตลาดนั้นมักจะมีปุ๋ยเคมีปลอม ปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐาน ปุ๋ยเคมีเสื่อมคุณภาพ ทั้งน้ำหนักปุ๋ยเคมีก็น้อยกว่าที่แจ้งไว้ในฉลาก ปริมาณธาตุอาหารพืชไม่ถูกต้องครบถ้วนตามข้อความที่แจ้งไว้ในฉลาก เป็นการเอาเปรียบแก่เกษตรกรและหวังผลกำไรเกินควรโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายแก่ผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกร นอกจากนั้นแล้วปุ๋ยถือเป็นปัจจัยการผลิตอย่างหนึ่ง หากปัจจัยการผลิตไม่มีคุณภาพหรือผิดมาตรฐานและมีการนำไปจำหน่ายในพื้นที่เพาะปลูกก็จะก่อให้เกิดความเสียหายและส่งผลกระทบเป็นวงกว้างที่เห็นได้ชัดเจนคือทำให้เกษตรกรได้รับผลผลิตไม่เต็มที่ ไม่คุ้มค่ากับการลงทุน อีกทั้งอาจเกิดปัญหาสารพิษตกค้างปนเปื้อนผลผลิตซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้ถูกกีดกันการนำเข้า สูญเสียโอกาสทางการค้า กระทบต่อระบบการผลิตปุ๋ยที่ต้องตามกฎหมาย และสร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง และยังเป็นการเสียหายแก่นโยบายการส่งเสริมการเกษตรของรัฐบาลอีกด้วย และเพื่อเป็นมาตรการควบคุมการผลิต การขาย และการนำหรือสั่งปุ๋ยเคมีเข้ามาในราชอาณาจักรให้เป็นไปโดยสุจริต รวมถึงเป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพของผู้ประกอบการเกี่ยวกับปุ๋ยเคมี และรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของภาคการเกษตรและคุ้มครองเกษตรกรในฐานะผู้บริโภคให้ได้ใช้ปุ๋ยที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน 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)

นายจรรุญ อินทจาร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายเฉลิมพล เอกอรุ ตูลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๕๕

วันที่ ๗ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติปิป พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๘๔ (๑) หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ อยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๖
สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการ
หรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพ
ตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์
ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข
การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ
การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน
หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน” บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓
จึงเป็นบทบัญญัติที่รับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบกิจการและการประกอบอาชีพของประชาชน
ซึ่งนับเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานสำหรับประชาชนในประเทศที่ใช้ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม แต่รัฐธรรมนูญ
ก็มีข้อยกเว้นให้มีการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่กำหนดไว้
ในมาตรา ๔๓ วรรคสองเท่านั้น และการจำกัดเสรีภาพยังต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือน
ต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ กฎหมายที่รัฐตราออกมาเพื่อจำกัดเสรีภาพต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป
และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุ
บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๙

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑) อยู่ในหมวด ๕ แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๗ แผนนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยบัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแผนนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้ (๑) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจ ซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค” แต่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่อยู่ในหมวด ๕ นี้ เป็นบทบัญญัติที่เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบได้ โดยก่อนที่รัฐบาลจะเข้าบริหารประเทศจะต้องแถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา และจะต้องตรากฎหมายให้สอดคล้องกับแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง ดังที่ระบุรายละเอียดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ วรรคสอง และมาตรา ๗๖

บทบัญญัติ มาตรา ๘๔ (๑) จึงเป็นเพียงกรอบที่ใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมาย และกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งอยู่ภายใต้การตรวจสอบของรัฐสภา มิใช่เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง

สำหรับพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ ความคุ้มครองเกษตรกรซึ่งต้องใช้ปุ๋ยเป็นอาหารพืชหรือบำรุงดินเพื่อช่วยเพิ่มผลผลิต ในปัจจุบันมีการนำปุ๋ยเคมี จากต่างประเทศเข้ามาจำหน่ายหรือผสมเพื่อจำหน่ายแก่เกษตรกรเพิ่มมากขึ้นทุกปี แต่ปุ๋ยเคมีที่จำหน่าย ในท้องตลาดมักจะมีปุ๋ยเคมีปลอม ปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐาน ปุ๋ยเคมีเสื่อมคุณภาพ หรือน้ำหนักปุ๋ย หรือปริมาณธาตุอาหารพืชมีน้อย หรือไม่ถูกต้องครบถ้วนตามข้อมูลที่แจ้งไว้ในฉลาก เป็นการเอาเปรียบ เกษตรกรโดยหวังผลกำไรเกินควร ไม่คำนึงถึงผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกร โดยที่ปุ๋ยเป็นปัจจัยการผลิต อย่างหนึ่ง เมื่อไม่มีคุณภาพหรือผิดมาตรฐานก็ย่อมส่งผลเสียหาย ทำให้เกษตรกรได้รับผลผลิตไม่เต็มที่ ไม่คุ้มค่ากับการลงทุน ทำให้พื้นที่เพาะปลูกเสียหาย พืชอาจเกิดความเป็นพิษ นอกจากนั้น ยังอาจเกิดปัญหา สารพิษตกค้างหรือปนเปื้อนผลผลิต ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาการส่งออกของผลผลิต เพราะถูกกีดกัน

การนำเข้าทำให้สูญเสียโอกาสในการส่งออก อีกทั้งยังกระทบต่อระบบการผลิตปุ๋ยที่ต้องตามกฎหมาย เป็นการสร้างความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายมาควบคุมธุรกิจปุ๋ย เพื่อควบคุมการผลิต การขาย การนำเข้าปุ๋ยเข้ามาในราชอาณาจักรให้เป็นไปโดยสุจริต จัดระเบียบ การประกอบอาชีพของผู้ประกอบการเกี่ยวกับปุ๋ยเคมี และรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของภาคการเกษตร และคุ้มครองเกษตรกรให้ได้ใช้ปุ๋ยที่มีคุณภาพมาตรฐาน เป็นการรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของส่วนรวม

พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงมีบทกำหนดโทษในมาตรา ๖๗ ซึ่งอยู่ในหมวด ๙ บทกำหนดโทษ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดขายหรือนำเข้าปุ๋ยเคมีโดยฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ (๒) (๖) หรือ (๗) ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสามปี และปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสองแสนบาท” วรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้าผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งกระทำโดยไม่รู้ว่าเป็นปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐาน ปุ๋ยที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนทะเบียน หรือปุ๋ยเคมีที่มีสารเป็นพิษเกินกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สี่พันบาทถึงสี่หมื่นบาท” บทบัญญัตินี้เป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืน บทบัญญัติของกฎหมาย คือ ต้องได้รับโทษทางอาญา ถือเป็นบทบัญญัติที่จำเป็นต้องมีเพื่อให้กฎหมาย มีสภาพบังคับใช้ได้จริง และมาตรการบังคับดังกล่าวก็อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม โดยในวรรคหนึ่ง เป็นบทกำหนดโทษสำหรับการกระทำผิดโดยเจตนา ซึ่งเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบทางอาญาโดยทั่วไป ส่วนในวรรคสอง เป็นบทกำหนดโทษสำหรับการกระทำความผิดโดยไม่มีเจตนา ซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติยกเว้นหลักที่ว่าต้องมีเจตนาในการกระทำความผิดไว้ ๒ ประการ คือ การกระทำความผิดโดยประมาท ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดเมื่อได้กระทำโดยประมาท ประการหนึ่ง กับ การกระทำความผิดที่ไม่ต้องมีเจตนา ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ้งชัดให้ต้องรับผิด แม้ได้กระทำโดยไม่มีเจตนา อีกประการหนึ่ง เหตุผลที่อ้างเพื่อสนับสนุนบทบัญญัติความผิดที่ไม่ต้องมีเจตนา ได้แก่ ความยากลำบากในการพิสูจน์เจตนาในการกระทำความผิดบางอย่าง ความจำเป็นที่จะต้องบังคับให้บุคคล ต้องรับผิดในการกระทำของตนอย่างเด็ดขาดในบางกรณีที่อาจกระทบกระเทือนความปลอดภัยของประชาชน โดยกำหนดโทษทางอาญาเพื่อให้ระมัดระวังการกระทำของตนยิ่งขึ้น โดยทั่วไป มักจะเป็นโทษปรับ ซึ่งเป็นโทษที่ไม่รุนแรง

กรณีของพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง จึงเป็นกรณีบทบัญญัติ ที่เป็นไปตามข้อยกเว้นของหลักความรับผิดชอบในทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๙

ประกอบมาตรา ๑๗ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ขายหรือผู้นำเข้าปุ๋ยต้องใช้ความระมัดระวังสำหรับผู้ประกอบอาชีพเช่นนั้น จะพึงมีโดยการตรวจสอบเสียก่อนที่จะขายปุ๋ยให้กับเกษตรกร หากฝ่าฝืนก็就会有ความผิดและต้องได้รับโทษ ตามกฎหมาย พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง เป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักความได้สัดส่วนพอสมควรแก่เหตุตามความจำเป็นของกรณี ทั้งนี้ได้ มีเนื้อหากระทบกระเทือนสาระสำคัญของเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของบุคคล บทบัญญัตินี้เป็นเพียงบทบัญญัติที่ว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น จริงอยู่ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวอาจมองได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพอยู่บ้าง แต่ก็เป็นการจำกัด ที่รัฐธรรมนูญอนุญาตให้ทำได้ โดยเข้าหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคสอง ประกอบ มาตรา ๒๙ กล่าวคือ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นเกษตรกร เป็นการจำกัดเสรีภาพ เท่าที่จำเป็นโดยเพียงแต่ควบคุมมิให้ค้าขายปุ๋ยที่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๓๐ เท่านั้น มิได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการประกอบอาชีพ เพราะ ยังสามารถประกอบอาชีพดังกล่าวได้ มิได้ถูกห้ามมิให้ประกอบอาชีพแต่อย่างใด เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง ทั้งยังระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายด้วยแล้ว จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓

ส่วนประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑) หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑) เป็นบทบัญญัติที่เป็นเจตจำนง ให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ภายใต้การควบคุมตรวจสอบ ของรัฐสภา มิใช่เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนบทบัญญัติ ของกฎหมายก็ได้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการตามแนวนโยบายของรัฐด้านเศรษฐกิจที่สนับสนุน ระบบเศรษฐกิจเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ไม่เป็นอุปสรรคหรือขัดขวางต่อแนวนโยบายที่ต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจ ซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑)

จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติปฎิบัติ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๘๔ (๑)

นายเฉลิมพล เอกอุรุ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๕๕

วันที่ ๗ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองให้บุคคลมีเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้คือ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชน ในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ การตรากฎหมายที่ให้อำนาจจำกัดเสรีภาพตามมาตรา ๔๓ ดังกล่าว ยังมีหลักประกันที่จะต้องเป็นไปตามหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ ด้วย ส่วนมาตรา ๘๔ (๑) เป็นบทบัญญัติว่าด้วยนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ โดยสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี และเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิก และละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณสุข

สำหรับพระราชบัญญัติปฎิ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ดังปรากฏตามหมายเหตุ ในการประกาศใช้ คือ เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม เกษตรกรมีความจำเป็นต้องใช้ปุ๋ย

เป็นอาหารพืชหรือบำรุงดินเพื่อช่วยเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น และปัจจุบันนี้มีการสั่งปุ๋ยเคมีจากต่างประเทศมาจำหน่าย และผสมเพื่อจำหน่ายแก่เกษตรกรในปริมาณมากขึ้นทุกปี แต่ปรากฏว่าปุ๋ยเคมีที่จำหน่ายในท้องตลาดนั้น มักจะมีปุ๋ยเคมีปลอม ปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐาน ปุ๋ยเคมีเสื่อมคุณภาพ ทั้งนี้ น้ำหนักปุ๋ยเคมีก็น้อยกว่าที่แจ้งไว้ในฉลาก ปริมาณธาตุอาหารพืชไม่ถูกต้องครบถ้วนตามข้อความที่แจ้งไว้ในฉลาก เป็นการเอาเปรียบเกษตรกร และหวังผลกำไรเกินควร โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายแก่ผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรรม และยังเป็นการเสียหาย แก่นโยบายการส่งเสริมการเกษตรของรัฐบาลอีกด้วย สมควรมีกฎหมายว่าด้วยปุ๋ยเพื่อควบคุมการผลิต การขาย และการนำหรือสั่งปุ๋ยเคมีเข้ามาในราชอาณาจักรให้เป็นไปโดยสุจริตรวมทั้งควบคุมการผลิตปุ๋ยอินทรีย์ด้วย เพื่อรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรตามสมควร จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติขึ้น ซึ่งต่อมาในปี ๒๕๕๐ ได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยปรับปรุงการควบคุมปุ๋ยและบทกำหนดโทษ รวมทั้งบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการใช้ปุ๋ยที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของเกษตรกร และภาคการเกษตร เนื่องจากกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันมุ่งควบคุมปุ๋ยเคมีเป็นหลักโดยมิได้มีบทบัญญัติ ควบคุมปุ๋ยชีวภาพและปุ๋ยอินทรีย์ที่ชัดเจน เป็นเหตุให้มีปุ๋ยชีวภาพและปุ๋ยอินทรีย์ที่ไม่ได้คุณภาพออกสู่ท้องตลาด ประกอบกับอัตราโทษที่กำหนดไว้เดิมไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและค่าเงินที่เปลี่ยนแปลงไป และเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ดังกล่าว พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกอบด้วยบทบัญญัติที่สำคัญ ได้แก่ บทนิยามเกี่ยวกับปุ๋ย บทบัญญัติว่าด้วยการขออนุญาตและการออกใบอนุญาตเกี่ยวกับปุ๋ย เช่น มาตรา ๑๒ ห้ามมิให้ผู้ใดผลิตเพื่อการค้า ขาย นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านปุ๋ย เว้นแต่ได้รับใบอนุญาต จากพนักงานเจ้าหน้าที่ บทบัญญัติว่าด้วยหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตเกี่ยวกับปุ๋ย บทบัญญัติว่าด้วยการควบคุมปุ๋ย เช่น มาตรา ๓๐ ห้ามมิให้ผู้ใดผลิตเพื่อการค้า ขาย หรือนำเข้าปุ๋ย ที่มีลักษณะปุ๋ยปลอม ปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐาน ปุ๋ยเคมีเสื่อมคุณภาพ ปุ๋ยชีวภาพหรือปุ๋ยอินทรีย์ต่ำกว่าเกณฑ์ ปุ๋ยที่ต้องขึ้นทะเบียน แต่มิได้ขึ้นทะเบียนไว้ ปุ๋ยที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนทะเบียน และปุ๋ยที่มีสารเป็นพิษเกินกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด บทบัญญัติ ว่าด้วยการประกาศ การขึ้นทะเบียน และการโฆษณาเกี่ยวกับปุ๋ย บทบัญญัติว่าด้วยการพักใช้ใบอนุญาต และการเพิกถอนใบอนุญาต และบทกำหนดโทษ เช่น มาตรา ๖๗ ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการฝ่าฝืน การควบคุมปุ๋ยเคมีตามมาตรา ๓๐ (๒) (๖) หรือ (๗) โดยมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ใดขาย หรือนำเข้าปุ๋ยเคมีโดยฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ (๒) (๖) หรือ (๗) ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสามปี และปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสองแสนบาท และวรรคสอง บัญญัติว่า ถ้าผู้กระทำการตามวรรคหนึ่ง กระทำโดยไม่รู้ว่าเป็นปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐานปุ๋ยที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนทะเบียน หรือปุ๋ยเคมีที่มีสารเป็นพิษ เกินกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สี่พันบาทถึงสี่หมื่นบาท

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ แล้วเห็นว่า กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมปุ๋ยเป็นหลักเพื่อให้เกษตรกร ซึ่งเป็นผู้ใช้ปุ๋ยได้รับปุ๋ยที่มีคุณภาพ ไม่ถูกเอาเปรียบในฐานะผู้บริโภค และเพื่อให้การควบคุมปุ๋ยไม่เป็นการผลิต ขยาย นำเข้า และส่งออก บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ว่าเพื่อคุ้มครองเกษตรกรซึ่งเป็นผู้บริโภค และการที่เกษตรกรได้ปุ๋ยที่มีคุณภาพทำให้เกษตรกรเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรอันส่งผลดีต่อเศรษฐกิจ ของประเทศอีกด้วย จึงต้องกำหนดอัตราโทษไว้ให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและค่าเงิน ที่เปลี่ยนแปลงไป พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ จึงเป็นเพียงบทบัญญัติว่าด้วย บทลงโทษผู้กระทำการฝ่าฝืนตามมาตรา ๓๐ (๒) (๖) หรือ (๗) ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการควบคุมปุ๋ย ที่บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดผลิตเพื่อการค้า ขาย หรือนำเข้าปุ๋ย ที่มีลักษณะปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐาน ปุ๋ยที่รัฐมนตรี สั่งเพิกถอนทะเบียน และปุ๋ยที่มีสารเป็นพิษเกินกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด โดยให้ต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่หกเดือนถึงสามปี และปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสองแสนบาท แต่ถ้าผู้กระทำการนั้นกระทำโดยไม่รู้ว่าเป็นปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐาน ปุ๋ยที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนทะเบียน หรือปุ๋ยเคมีที่มีสารเป็นพิษเกินกว่าที่รัฐมนตรี ประกาศกำหนด ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สี่พันบาทถึงสี่หมื่นบาท ถือได้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๖๗ เป็นบทบัญญัติที่ทำให้การควบคุมปุ๋ยเคมีเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีบทกำหนดโทษ บัญญัติไว้เฉพาะ เมื่อมีการฝ่าฝืนการควบคุมปุ๋ยตามมาตรา ๓๐ ลักษณะอื่นด้วย เพื่อให้การควบคุมปุ๋ย เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเช่นเดียวกัน เมื่อพิจารณาทบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้วเห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ ที่รับรองเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพ แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวก็มีได้รับรองโดยเด็ดขาด แต่ให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ภายใต้เงื่อนไขอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คือ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขัดขวางไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน และเมื่อพิจารณาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ ที่เป็นการลงโทษผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๓๐ (๒) (๖) หรือ (๗) ซึ่งเป็นมาตรการ ทำให้การควบคุมปุ๋ยเคมีบรรลุผล เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นเกษตรกร และเมื่อเกษตรกรได้ประโยชน์

จากการใช้ปุ๋ยเคมีทำให้เกิดผลผลิตที่ดีขึ้นก่อให้เกิดประโยชน์ในการรักษาเศรษฐกิจของประเทศ แล้วเห็นว่า เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา ๔๓ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เสรีภาพของบุคคลดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรานั้น ๆ ย่อมหมายความว่า แม้บุคคลจะมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามมาตรา ๔๓ ก็ต้องอยู่ในกรอบ ของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ จึงเป็นบทบัญญัติ เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แล้วว่ากระทำได้ กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ ซึ่งในกรณีนี้คือ เพื่อกู้ครองผู้บริโภคและการรักษาเศรษฐกิจของประเทศ และกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การควบคุมปุ๋ยเคมี อันเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายบรรลุผล อีกทั้งเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมาย ให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และไม่กระทบกระเทือน ต่อสาระสำคัญของเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตรา ๔๓ ทั้งไม่ได้เป็นการขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐด้านเศรษฐกิจในส่วนที่ว่าด้วยการยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจ ซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจตามที่อ้างแต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ ไม่ขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๘๔ (๑)

นายชัช ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายนุรักษ์ มาประณีต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๕๕

วันที่ ๗ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๖๗ บัญญัติไว้ดังนี้
มาตรา ๓๐ ห้ามมิให้ผู้ใดผลิตเพื่อการค้า ขาย หรือนำเข้าปุ๋ยดังต่อไปนี้

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

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

ถ้าผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งกระทำโดยไม่รู้ว่าเป็นปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐาน ปุ๋ยที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอน
ทะเบียน หรือปุ๋ยเคมีที่มีสารเป็นพิษเกินกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สี่พันบาท
ถึงสี่หมื่นบาท

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔๓ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

มาตรา ๘๔ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(๑) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจ ซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณสุข โภค

พิเคราะห์แล้ว พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๓๐ ห้ามมิให้ผู้ใดผลิตปุ๋ยเพื่อการค้า ขาย หรือนำเข้าปุ๋ยปลอม ปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐาน เป็นต้น ส่วนมาตรา ๖๗ ทั้งวรรคหนึ่ง และวรรคสองนั้นเป็นบทลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนตามมาตรา ๓๐ ที่จำเลยโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ที่บัญญัติให้ผู้กระทำความผิดไม่รู้ว่าเป็นปุ๋ยเคมีที่ขายนั้นเป็นปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐานหรือไม่ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักความรับผิดชอบทางอาญาที่ต้องกระทำโดยมีเจตนาขัดต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ และขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑)

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ เป็นเรื่องที่ทำให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพื่อให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน มิได้เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง อันจะทำให้พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติปฎิบัติ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗
วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑)

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ เป็นเรื่องเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ
และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจ
ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ส่วนพระราชบัญญัติปฎิบัติ พ.ศ. ๒๕๑๘ ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองเกษตรกร
ซึ่งเป็นผู้ที่ต้องใช้ปุ๋ยในการประกอบอาชีพ แม้จะจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพการค้าปุ๋ยอยู่บ้าง
แต่เป็นการใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง
เป็นการเจาะจง ที่มีปัญหาว่าขัดต่อหลักความรับผิดชอบทางอาญาที่ต้องกระทำโดยมีเจตนา นั้น เห็นว่า
ความรับผิดชอบทางอาญานั้นมิได้มีเฉพาะโดยมีเจตนาเท่านั้น การกระทำโดยไม่เจตนา เช่น ความผิดลหุโทษ
ก็เป็นความผิดได้ และการกระทำผิดโดยประมาท เป็นต้น ดังนั้น พระราชบัญญัติปฎิบัติ พ.ศ. ๒๕๑๘
มาตรา ๖๗ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓

ด้วยเหตุผลดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้ว จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติปฎิบัติ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗
วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๓
และมาตรา ๘๔ (๑)

นายบุรีรักษ์ มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา 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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยเป็นบทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๗ แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจโดยมาตรา ๘๔ (๑) เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจด้วยการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณสุข โภค

สำหรับพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความคุ้มครองเกษตรกรซึ่งต้องใช้ปุ๋ยเป็นอาหารพืชหรือบำรุงดินเพื่อช่วยเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น เนื่องจากปรากฏว่าปุ๋ยที่จำหน่ายในท้องตลาดมักจะมีปุ๋ยปลอม ปุ๋ยผิดมาตรฐาน ปุ๋ยเสื่อมคุณภาพ หรือน้ำหนักปุ๋ย หรือปริมาณธาตุอาหารพืชมีน้อยหรือไม่ถูกต้องครบถ้วนตามข้อความที่แจ้งไว้ในฉลาก ซึ่งเป็นการเอาเปรียบแก่เกษตรกร และหวังผลกำไรเกินควรโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายแก่ผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกร พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงมีบทบัญญัติที่เป็นการควบคุม ตรวจสอบ และมีสภาพบังคับโดยกำหนดความผิดและโทษเมื่อมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย โดยกำหนดให้ผู้ที่ผลิตเพื่อการค้า ขายเป็นนำเข้า ส่งออกหรือนำผ่านปุ๋ยต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ กำหนดหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตจะต้องจัดให้มีป้ายไว้ในที่เปิดเผยแสดงว่าเป็นสถานที่ประกอบกิจการนั้น ๆ จัดให้มีหรือรักษฉลากภาษาไทยที่ภาษาหรือหีบห่อบรรจุปุ๋ย ซึ่งต้องมีการรับรองความถูกต้องของข้อความในฉลาก โดยในฉลากต้องแสดงชื่อทางการค้า เครื่องหมายการค้า ปริมาณธาตุอาหารรับรอง น้ำหนักสุทธิ หรือขนาดบรรจุของปุ๋ย ชื่อทางเคมีและปริมาณของสารเป็นพิษที่อยู่ในปุ๋ย จัดให้มีเอกสารกำกับปุ๋ยตามที่ขึ้นทะเบียนไว้รวมทั้งจัดให้มีคำชี้แจง วิธีใช้ และคำเตือน ตลอดจนการเก็บรักษาไว้ในเอกสารกำกับปุ๋ยในกรณีที่มีสารเป็นพิษผสมอยู่ด้วย กำหนดให้มีการควบคุมโดยห้ามมิให้ผู้ผลิตเพื่อการค้า ขายเป็นนำเข้าซึ่งปุ๋ยปลอม ปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐาน ปุ๋ยเคมีเสื่อมคุณภาพ ปุ๋ยชีวภาพต่ำกว่าเกณฑ์หรือปุ๋ยอินทรีย์ต่ำกว่าเกณฑ์ ปุ๋ยที่ต้องขึ้นทะเบียนแต่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ ปุ๋ยที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนทะเบียน และปุ๋ยที่มีสารเป็นพิษเกินกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตและอธิบดีมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตในกรณีผู้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำความผิดพระราชบัญญัตินี้หลายครั้งหรือครั้งเดียวแต่เป็นการกระทำความผิดร้ายแรง และมีบทกำหนดโทษในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ การที่พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าว ก็เพื่อเป็นการควบคุม ตรวจสอบ ผู้ประกอบการอาชีพค้าขายปุ๋ยมิให้กระทำการโดยหวังผลกำไรเกินควรจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรซึ่งเป็นอาชีพหลักที่สำคัญของประชาชนส่วนหนึ่งของประเทศไทยและเป็นกลุ่มบุคคลที่อาจถูกเอาเปรียบได้ง่าย หากภาครัฐไม่เข้ามาให้ความคุ้มครอง

การผลิตสินค้าและการขายสินค้าเป็นการประกอบอาชีพของประชาชนอาชีพหนึ่ง ทำให้มีรายได้ในการดำรงชีพ การผลิตเพื่อการค้าและการขายปู้ก็เป็น การประกอบอาชีพที่สร้างรายได้ให้กับผู้ประกอบการดังกล่าวเช่นเดียวกัน การผลิตเพื่อการค้าและการขายปู้จึงเป็นการประกอบอาชีพประเภทหนึ่งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้การรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพไว้เพียงแต่รับรองโดยให้อำนาจรัฐสภาออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพได้เฉพาะเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติรับรองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม แต่วรรคสองบัญญัติให้จำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้เฉพาะเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมในกรณีต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมจึงย่อมถูกจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมในกรณีต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติปู้ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปู้ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดขายหรือนำเข้าปู้เคมีโดยฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ (๒) (๖) หรือ (๗) ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสามปี และปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสองแสนบาท” วรรคสองบัญญัติว่า “ถ้าผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งกระทำโดยไม่รู้ว่าเป็นปู้เคมีผิดมาตรฐาน ปู้ที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนทะเบียน หรือปู้เคมีที่มีสารเป็นพิษเกินกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สี่พันบาทถึงสี่หมื่นบาท” แล้ว เห็นว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กฎหมายประสงค์จะควบคุมตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติปู้ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๓๐ กล่าวคือ ห้ามผู้ขายหรือนำเข้าปู้เคมีผิดมาตรฐาน ปู้ที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนทะเบียนหรือปู้เคมีที่มีสารเป็นพิษเกินกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งปู้ลักษณะดังกล่าวหากมีการขายให้กับเกษตรกร และเกษตรกรนำไปใช้ในกระบวนการเกษตรกรรมย่อมจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผลผลิตของเกษตรกร การควบคุมและกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนถือเป็นบทบัญญัติที่จำเป็นต้องมีเพื่อทำให้กฎหมายมีสภาพบังคับใช้ได้จริงและมาตรการบังคับดังกล่าวก็อยู่ในขอบเขตอันเหมาะสมตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวรรคสองที่กำหนดให้มีความผิดและมีโทษแต่โทษน้อยกว่าวรรคหนึ่งในกรณีที่ไม่รู้องค์ประกอบความผิดนั้น ก็เพื่อให้ผู้ขายหรือนำเข้าปู้จะต้องใช้ความระมัดระวังสำหรับผู้ที่ประกอบอาชีพเช่นนั้นจะพึงมี โดยการตรวจสอบเสียก่อนที่จะขายปู้ที่มี

ลักษณะเช่นนั้นให้กับเกษตรกร และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขอย่างหนึ่งที่กฎหมายกำหนดสำหรับผู้ประกอบอาชีพค้าขายปุ๋ยซึ่งเป็นผลบังคับให้ผู้ประกอบอาชีพการค้าขายปุ๋ยจะต้องปฏิบัติตามหากฝ่าฝืนมีความผิดและต้องรับโทษตามกฎหมาย พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพการค้าขายปุ๋ย อย่างไรก็ตาม การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ รัฐธรรมนูญให้อำนาจออกกฎหมายจำกัดได้ ซึ่งเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๓ วรรคสอง ประกอบกับพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความคุ้มครองเกษตรกร เนื่องจากปรากฏว่าปุ๋ยที่จำหน่ายในท้องตลาดมักจะมีปุ๋ยปลอม ปุ๋ยผิดมาตรฐาน ปุ๋ยเสื่อมคุณภาพ หรือน้ำหนักปุ๋ย หรือปริมาณธาตุอาหารมีน้อยหรือไม่ถูกต้องครบถ้วนตามข้อความที่แจ้งไว้ในฉลาก ซึ่งเป็นการเอาเปรียบแก่เกษตรกร และอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกร การตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นเกษตรกร พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคสอง ดังนั้น แม้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพการค้าขายปุ๋ย แต่ก็เป็น การจำกัดเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคสองให้อำนาจกระทำได้ และเป็น การจำกัดเสรีภาพเท่าที่จำเป็นโดยเพียงแต่ควบคุมมิให้ค้าขายปุ๋ยที่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๓๐ (๒) (๖) และ (๗) เท่านั้น โดยต้องใช้ความระมัดระวังสำหรับผู้ประกอบอาชีพ เช่นนั้นจะพึงมี มิได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการประกอบอาชีพ เพราะยังสามารถประกอบอาชีพดังกล่าวได้มิได้ถูกห้ามประกอบอาชีพแต่อย่างใด เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง ทั้งตามพระราชบัญญัติปุ๋ย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นไว้ด้วย พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓

ส่วนประเด็นที่ว่าพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑) หรือไม่นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑) เป็นบทบัญญัติ

ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเพื่อให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินอยู่ในความควบคุมตรวจสอบของรัฐสภา มิใช่เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติปฎิ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ก็ได้เป็นอุปสรรคหรือขัดขวางต่อการดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐที่สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาดและสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ไม่เป็นอุปสรรคหรือขัดขวางต่อแนวนโยบายที่ต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ พระราชบัญญัติปฎิ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑)

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

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๕๕

วันที่ ๗ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

การที่จำเลยยื่นคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติปู้ พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้จำเลยต้องรับผิดชอบ
แม้ไม่รู้ว่ายุเคมีที่ขายนั้นเป็นยุเคมีผิดมาตรฐานหรือไม่ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักความรับผิดชอบทางอาญา
ที่วางหลักว่า บุคคลจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนา ขัดต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพ
ของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ และขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๘๔ (๑) จึงเป็นกรณีที่ประสงค์ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติปู้
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 การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ
การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม
สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางการแข่งขัน” มาตรา ๔๓

จึงมีเจตนารมณ์เพื่อประกันเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล รวมทั้งเสรีภาพในการแข่งขันทางธุรกิจอย่างเป็นธรรม ไม่ถูกจำกัดหรือแทรกแซงจากรัฐ หรือวางกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรค หรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน รัฐจะจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพไม่ได้ เว้นแต่เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้เท่านั้น ทั้งต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการประกอบอาชีพมิได้

รัฐธรรมนูญ 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 ทั้งนี้ น้ำหนักปุ๋ยเคมีก็น้อยกว่าที่แจ้งไว้ในฉลาก ปริมาณ

ธาตุอาหารพืชไม่ถูกต้องครบถ้วนตามข้อความที่แจ้งไว้ในฉลาก เป็นการเอาเปรียบแก่เกษตรกรและหวังผลกำไรเกินควร โดยไม่คำนึงถึงความเสี่ยงภัยแก่ผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกร จึงเห็นได้ว่า ปุ๋ยถือเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการเพิ่มผลผลิตให้แก่เกษตรกร หากมีปุ๋ยปลอม ปุ๋ยผิดมาตรฐาน ปุ๋ยเสื่อมคุณภาพ หรือปุ๋ยไม่มีมาตรฐานเล็ดลอดไปสู่พื้นที่เพาะปลูกจะทำให้เกษตรกรได้รับผลผลิตไม่เต็มที่ 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 ปุ๋ยที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนทะเบียน หรือปุ๋ยเคมีที่มีสารเป็นพิษเกินกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สี่พันบาทถึงสี่หมื่นบาท”

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

มาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งแม้ว่าจะเป็นการจำกัดเสรีภาพอยู่บ้างแต่ก็ได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพ และก็เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนตามความเหมาะสมและความจำเป็นพอสมควรแก่กรณี เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อคุ้มครองประชาชนในด้านจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภคตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคสอง บัญญัติไว้ทั้งมิได้มีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องหรือกระทบถึงเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง นอกจากนี้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติปี พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง เป็นเพียงกรอบที่ใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมาย และกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลซึ่งอยู่ภายใต้การตรวจสอบของรัฐสภา ไม่เกี่ยวกับแนวนโยบายของรัฐด้านเศรษฐกิจที่รัฐจะต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาดและสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑) แต่อย่างใด จึงไม่มีกรณีที่พระราชบัญญัติปี พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๘๔ (๑)

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

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๕๕

วันที่ ๗ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ เป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๖ สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ โดยบัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันเท่านั้น และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ เป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๗ แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยมาตรา ๘๔ (๑) บัญญัติว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรม โดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณสุข โภค

เห็นว่า รัฐธรรมนูญมาตรา ๘๔ เป็นบทบัญญัติที่เป็นการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ ที่ให้รัฐสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรม มิใช่เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง อันจะทำให้พระราชบัญญัติปύ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑)

คงมีประเด็นพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติปύ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ หรือไม่

เห็นว่า พระราชบัญญัติปύ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองประชาชนผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกร เพราะประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม เกษตรกรมีความจำเป็นต้องใช้ปύเป็นอาหารพืชหรือบำรุงดินเพื่อช่วยเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น หากปรากฏว่าปύเคมีที่จำหน่ายในท้องตลาดนั้นเป็นปύเคมีปลอม ปύเคมีผิดมาตรฐาน ปύเคมีเสื่อมคุณภาพ ทั้งน้ำหนักปύเคมีก็น้อยกว่าที่แจ้งไว้ในฉลาก ปริมาณธาตุอาหารพืชไม่ถูกต้องครบถ้วนตามข้อความที่แจ้งไว้ในฉลาก ก็จะเป็นการเอาเปรียบแก่เกษตรกรและหวังผลกำไรเกินควร โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายแก่ผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกร ยังเป็นการเสียหายแก่นโยบายการส่งเสริมการเกษตรของรัฐบาลอีกด้วย

โดยมาตรา ๖๗ บัญญัติว่า ผู้ใดขายหรือนำเข้าปύเคมีโดยฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ (๒) (๖) หรือ (๗) ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสามปี และปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสองแสนบาท แต่ถ้ากระทำไปโดยไม่รู้ว่าเป็นปύเคมีผิดมาตรฐานปύที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนทะเบียน หรือปύเคมีที่มีสารเป็นพิษเกินกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สี่พันบาทถึงสี่หมื่นบาท และมาตรา ๓๐ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดผลิตเพื่อการค้า ขาย หรือนำเข้าปύดังต่อไปนี้ (๒) ปύเคมีผิดมาตรฐาน (๖) ปύที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนทะเบียน หรือ (๗) ปύที่มีสารเป็นพิษเกินกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

พระราชบัญญัติปύ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ ได้กำหนดบทลงโทษทางอาญาต่อผู้กระทำความผิดไว้ ๒ กรณี คือ กรณีแรก เป็นการกำหนดโทษแก่ผู้ขายหรือนำเข้าปύที่มีเจตนาขายปύหรือนำเข้าปύโดยรู้ว่าเป็นปύผิดมาตรฐาน ปύที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนทะเบียน หรือปύที่มีสารเป็นพิษเกินกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งกรณีนี้มีทั้งโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสามปี และปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสองแสนบาท ส่วนกรณีที่สอง เป็นการกำหนดโทษแก่ผู้ขายหรือนำเข้าปύโดยไม่รู้ว่าเป็นปύเคมีผิดมาตรฐาน ปύที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนทะเบียน หรือปύที่มีสารเป็นพิษเกินกว่ารัฐมนตรีประกาศกำหนด

ซึ่งจะมีเพียงโทษปรับตั้งแต่สี่พันบาทถึงสี่หมื่นบาท ไม่มีโทษจำคุก โทษที่กำหนดไว้ทั้งสองกรณีเป็นไปตามหลักเจตนาของประมวลกฎหมายอาญา เป็นการกำหนดโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด อีกทั้งยังให้ศาลใช้ดุลยพินิจในการกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดได้อย่างเหมาะสม การที่พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ ได้มีข้อห้ามมิให้ผู้ขายปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐานปุ๋ยที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนทะเบียน หรือปุ๋ยที่มีสารเป็นพิษเกินกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด จึงเป็นภาระหน้าที่ของผู้ขายที่จะต้องตรวจสอบว่า ปุ๋ยที่ตนเองขายเป็นปุ๋ยที่ถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ และเป็นบทบัญญัติเพื่อให้เกิดสภาพบังคับอย่างแท้จริง และเป็นการคุ้มครองประชาชนผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม มิให้ผู้ขายหรือผู้นำเข้าปุ๋ยค้ากำไรเกินควรหรือเอาเปรียบเกษตรกร อันเป็นวัตถุประสงค์หลักของกฎหมาย อีกทั้งมิใช่เป็นการจำกัดเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ