

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายเฉลิมพล เอกอรุ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๕๕

วันที่ ๗ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติปิ๊ป 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 โภค 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 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๗ แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยบัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้ (๑) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจ ซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค” แต่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่อยู่ในหมวด ๕ นี้ เป็นบทบัญญัติที่เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน มีประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบได้ โดยก่อนที่รัฐบาลจะเข้าบริหารประเทศจะต้องแถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา และจะต้องตรากฎหมายให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ 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 หรือปริมาณธาตุอาหารพืชน้อย 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 เป็นบทกำหนดโทษสำหรับการกระทำผิดโดยไม่มีเจตนา 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 ที่เป็นไปตามข้อยกเว้นของหลักความรับผิดในทางอาญา 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 มิได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญของเสรีภาพในการประกอบอาชีพ 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 พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๘๔ (๑)

นายเฉลิมพล เอกอุรุ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ