

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๕๕

วันที่ ๗ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองให้บุคคลมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้คือเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางการแข่งขัน ทั้งนี้ การตรากฎหมายที่ให้อำนาจจำกัดเสรีภาพตามมาตรา ๔๓ ดังกล่าว ยังมีหลักประกันที่จะต้องเป็นไปตามหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ ด้วย ส่วนมาตรา ๘๔ (๑) เป็นบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ โดยสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณสุข

สำหรับพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ดังปรากฏตามหมายเหตุในการประกาศใช้ คือ เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม เกษตรกรมีความจำเป็นต้องใช้ปุ๋ย

เป็นอาหารพืชหรือบำรุงดินเพื่อช่วยเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น และปัจจุบันนี้มีการสั่งปุ๋ยเคมีจากต่างประเทศมาจำหน่าย และผสมเพื่อจำหน่ายแก่เกษตรกรในปริมาณมากขึ้นทุกปี แต่ปรากฏว่าปุ๋ยเคมีที่จำหน่ายในท้องตลาดนั้น มักจะมีปุ๋ยเคมีปลอม ปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐาน ปุ๋ยเคมีเสื่อมคุณภาพ ทั้งนี้หนักปุ๋ยเคมีก็น้อยกว่าที่แจ้งไว้ในฉลาก ปริมาณธาตุอาหารพืชไม่ถูกต้องครบถ้วนตามข้อความที่แจ้งไว้ในฉลาก เป็นการเอาเปรียบแก่เกษตรกร และหวังผลกำไรเกินควร โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายแก่ผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรรม และยังเป็นภาระเสียหาย แก่นโยบายการส่งเสริมการเกษตรของรัฐบาลอีกด้วย สมควรมีกฎหมายว่าด้วยปุ๋ยเพื่อควบคุมการผลิต การขาย และการนำหรือสั่งปุ๋ยเคมีเข้ามาในราชอาณาจักรให้เป็นไปโดยสุจริตรวมทั้งควบคุมการผลิตปุ๋ยอินทรีย์ด้วย เพื่อรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรตามสมควร จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น 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 และเพื่อให้การควบคุมปุ๋ยไม่ว่าการผลิต ขยาย นำเข้า และส่งออก บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ว่าเพื่อคุ้มครองเกษตรกรซึ่งเป็นผู้บริโภค และการที่เกษตรกรได้ปุ๋ยที่มีคุณภาพทำให้เกษตรกรเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรอันส่งผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย 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 เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้วเห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ ที่รับรองเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพ แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวก็มีได้รับรองโดยเด็ดขาด แต่ให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ภายใต้เงื่อนไขอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คือ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภชนาการ การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สุวีถีภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขัดขวางไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน และเมื่อพิจารณาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ ที่เป็นการลงโทษผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๓๐ (๒) (๖) หรือ (๗) ซึ่งเป็นมาตรการ ทำให้การควบคุมปุ๋ยเคมีบรรลุผล เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นเกษตรกร และเมื่อเกษตรกรได้ประโยชน์

จากการใช้ปุ๋ยเคมีทำให้เกิดผลผลิตที่ดีอันก่อให้เกิดประโยชน์ในการรักษาเศรษฐกิจของประเทศ แล้วเห็นว่า เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา ๔๓ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เสรีภาพของบุคคลดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรานั้น ๆ ย่อมหมายความว่า แม้บุคคลจะมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามมาตรา ๔๓ ก็ต้องอยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ จึงเป็นบทบัญญัติเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แล้วว่ากระทำได้ กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ ซึ่งในกรณีนี้คือ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและการรักษาเศรษฐกิจของประเทศ และกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การควบคุมปุ๋ยเคมี อันเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายบรรลุผล อีกทั้งเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตรา ๔๓ ทั้งไม่ได้เป็นการขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจในส่วนที่ว่าด้วยการยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจ ซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจตามที่อ้างแต่อย่างใด

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

นายชัช ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ