

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๙ - ๒๐/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๕/๒๕๕๖

วันที่ ๑๘ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

ศาลมีคำสั่งให้รวมการพิจารณาเรื่องทั้งสองเข้าด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการพิจารณา
และวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๙ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ (๕) เป็นบทบัญญัติ
ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่รับรองให้บุคคล
เสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม
ต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ
สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา
การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้
มาตรา ๓๙ วรรคสอง บัญญัติรับรองไว้ว่า ในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลย
ไม่มีความผิด และมาตรา ๔๐ (๕) บัญญัติรับรองให้บุคคลมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรมโดยผู้เสียหาย
ผู้ต้องหา จำเลย และพยานในคดีอาญา มีสิทธิได้รับความคุ้มครองและความช่วยเหลือที่จำเป็น
และเหมาะสมจากรัฐ ส่วนค่าตอบแทนค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายที่จำเป็นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำหรับพระราชบัญญัติปู้ พ.ศ. ๒๕๑๘ มีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ เนื่องจากประเทศไทย
เป็นประเทศเกษตรกรรม เกษตรกรมีความจำเป็นต้องใช้ปุ๋ยเป็นอาหารพืชหรือบำรุงดินเพื่อช่วยเพิ่ม

ผลผลิตให้สูงขึ้น และปัจจุบันนี้มีการส่งปุ๋ยเคมีจากต่างประเทศมาจำหน่ายและผสมเพื่อจำหน่ายแก่เกษตรกรในปริมาณมากขึ้นทุกปี แต่ปรากฏว่าปุ๋ยเคมีที่จำหน่ายในท้องตลาดนั้น มักจะมีปุ๋ยเคมีปลอม ปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐาน ปุ๋ยเคมีเสื่อมคุณภาพ ทั้งนี้ น้ำหนักปุ๋ยเคมีก็น้อยกว่าที่แจ้งไว้ในฉลาก ปริมาณธาตุอาหารพืชไม่ถูกต้องครบถ้วนตามข้อความที่แจ้งไว้ในฉลาก เป็นการเอาเปรียบแก่เกษตรกรและหวังผลกำไรเกินควร โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายแก่ผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรรม และยังเป็นความเสียหายแก่นโยบายการส่งเสริมการเกษตรของรัฐบาลอีกด้วย จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยปุ๋ยเพื่อควบคุมการผลิต การขาย และการนำหรือส่งปุ๋ยเคมีเข้ามาในราชอาณาจักรให้เป็นไปโดยสุจริตรวมทั้งควบคุมการผลิต ปุ๋ยอินทรีย์ด้วย เพื่อรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรตามสมควร พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

(๑) พระราชบัญญัติกำหนดประเภทของปุ๋ยไว้ คือ ปุ๋ยเคมี ปุ๋ยชีวภาพ ปุ๋ยอินทรีย์ และปุ๋ยอินทรีย์เคมี กำหนดให้ผู้ที่ผลิตเพื่อการค้า ขาย นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านปุ๋ยต้องได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๑๒) ผู้ฝ่าฝืนมีความผิดและมีโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินสองแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๕๗)

(๒) กำหนดหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาต ซึ่งได้แก่ ผู้รับใบอนุญาตผลิตปุ๋ย ผู้รับใบอนุญาตขาย ผู้รับใบอนุญาตนำเข้าปุ๋ย จะต้องจัดให้มีป้ายไว้ในที่เปิดเผยแสดงว่าเป็นสถานที่ประกอบกิจการนั้น ๆ จัดให้มีหรือรักษาฉลากภาษาไทยที่ภาษาหรือหีบห่อบรรจุปุ๋ยซึ่งมีการรับรองความถูกต้องของข้อความในฉลากโดยในฉลากต้องแสดงชื่อทางการค้า เครื่องหมายการค้า ปริมาณธาตุอาหารรับรอง น้ำหนักสุทธิ หรือขนาดบรรจุของปุ๋ย ชื่อทางเคมีและปริมาณของสารเป็นพิษที่อยู่ในปุ๋ยโดยเฉพาะปุ๋ยเคมี จัดให้มีเอกสารกำกับปุ๋ยตามที่ขึ้นทะเบียนไว้ รวมทั้งจัดให้มีคำชี้แจง วิธีใช้ และคำเตือน ตลอดจนการเก็บรักษาไว้ในเอกสารกำกับปุ๋ยในกรณีที่ปุ๋ยมีสารเป็นพิษผสมอยู่ด้วย เป็นต้น (มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๑/๑ มาตรา ๒๑/๒ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓)

(๓) กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดผลิตเพื่อการค้า ขาย หรือนำเข้าปุ๋ยปลอม ปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐาน ปุ๋ยเคมีเสื่อมคุณภาพ ปุ๋ยชีวภาพต่ำกว่าเกณฑ์ หรือปุ๋ยอินทรีย์ต่ำกว่าเกณฑ์ ปุ๋ยที่ต้องขึ้นทะเบียนแต่มีได้ขึ้นทะเบียนไว้ ปุ๋ยที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนทะเบียน และปุ๋ยที่มีสารเป็นพิษเกินกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (มาตรา ๓๐) กำหนดให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการปุ๋ยมีอำนาจประกาศใน

ราชกิจจานุเบกษาในเรื่องต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการผลิต การขายปุ๋ย โดยเฉพาะการกำหนดปริมาณขั้นสูงของสารเป็นพิษที่ให้มีในปุ๋ย (มาตรา ๓๔)

(๔) มีบทกำหนดโทษในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๒/๕ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล เว้นแต่กรณีตามมาตรา ๗๒/๒ ให้กรรมการผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น” แล้ว เห็นว่า เป็นบทกำหนดโทษโดยเหตุผลของการบัญญัติกฎหมายในลักษณะเช่นนี้ก็เนื่องมาจาก เมื่อจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นแล้วนิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้ง แต่การดำเนินการใด ๆ ของนิติบุคคลและความประสงค์ของนิติบุคคลย่อมแสดงออกโดยผู้แทนของนิติบุคคลซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาในตำแหน่งกรรมการ ผู้จัดการหรือตำแหน่งอื่น ๆ ตามประเภทของนิติบุคคลนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวเป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของกรรมการผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้นและเป็นการผลักภาระการพิสูจน์โต้แย้งหรือหักล้างข้อสันนิษฐานนั้นไปให้บุคคลดังกล่าว โดยโจทก์เพียงแต่นำสืบว่านิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น จึงย่อมกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด” ซึ่งเป็นหลักการที่ให้ความคุ้มครองบุคคลที่ถูกดำเนินคดีโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและในกระบวนการพิจารณาของศาลและโดยผลของหลักการดังกล่าวในคดีอาญา โจทก์จึงมีภาระต้องนำสืบการกระทำของจำเลยให้ครบทุกองค์ประกอบแห่งความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือเมื่อโจทก์กล่าวหาว่าจำเลยกระทำความผิด โจทก์ต้องสืบให้สมฟ้องหรือเป็นหน้าที่ของโจทก์ต้องนำพยานเข้าสืบเพื่อพิสูจน์ความผิดตามฟ้องก่อนเสมอไปและกรณีที่โจทก์ต้องนำสืบว่ามีกรณีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล โจทก์ต้องมีพยานหลักฐานซึ่งอย่างน้อยต้องทราบว่าการกรรมการผู้จัดการคนใด หุ่นส่วนผู้จัดการคนใด ผู้แทนนิติบุคคลคนใด หรือบุคคลคนใดคนหนึ่ง

ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้นเป็นผู้กระทำการอันเป็นความผิดนั้น การที่กฎหมายกำหนดข้อสันนิษฐานให้กรรมการผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดของนิติบุคคลนั้นด้วย ย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคสอง ต่อกรรมการผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้น ซึ่งมีได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระทำความผิดของนิติบุคคล และแม้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจะกำหนดให้มีการพิสูจน์ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นก็ตาม แต่ก็ยังเป็นบทบัญญัติที่เป็นการผลักภาระให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยทั้ง ๆ ที่ภาระการพิสูจน์ความผิดเช่นนี้ต้องเป็นของโจทก์ นอกจากนี้ ข้อสันนิษฐานตามกฎหมายดังกล่าวย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลเพราะอาจถูกจับกุม ต้องเสียเวลา ต้องเป็นภาระจัดหาทรัพย์สินเพื่อการประกันตัว และแม้จะพิสูจน์ภายหลังได้ว่ามิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นก็ตามแต่สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลนั้นก็ถูกล่วงละเมิดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวแล้ว ดังนั้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๒/๕ ในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดของนิติบุคคลนั้น โดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคสอง และไม่จำต้องวินิจฉัยตามคำขออื่นอีก เพราะไม่ทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๒/๕ ในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดของนิติบุคคลนั้น โดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคสอง

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ