

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๕๕

วันที่ ๗ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติปู้ย 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 โดยต้องยกเลิกละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณสุข โภค

สำหรับพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความคุ้มครองเกษตรกรซึ่งต้องใช้ปุ๋ยเป็นอาหารพืชหรือบำรุงดินเพื่อช่วยเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น เนื่องจากปรากฏว่าปุ๋ยที่จำหน่ายในท้องตลาดมักจะมีปุ๋ยปลอม ปุ๋ยผิดมาตรฐาน ปุ๋ยเสื่อมคุณภาพ หรือน้ำหนักปุ๋ย หรือปริมาณธาตุอาหารพืชมีน้อยหรือไม่ถูกต้องครบถ้วนตามข้อความที่แจ้งไว้ในฉลาก ซึ่งเป็นการเอาเปรียบแก่เกษตรกร และหวังผลกำไรเกินควรโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายแก่ผู้ประกอบการเกษตรกรรม พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงมีบทบัญญัติที่เป็นการควบคุม ตรวจสอบ และมีสภาพบังคับ โดยกำหนดความผิดและโทษเมื่อมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย โดยกำหนดให้ผู้ที่ผลิตเพื่อการค้า ขายเป็นนำเข้า ส่งออกหรือนำผ่านปุ๋ยต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ กำหนดหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาต จะต้องจัดให้มีป้ายไว้ในที่เปิดเผยแสดงว่าเป็นสถานที่ประกอบกิจการนั้น ๆ จัดให้มีหรือรักษาฉลากภาษาไทย ที่ภาษาหรือหีบห่อบรรจุปุ๋ย ซึ่งต้องมีการรับรองความถูกต้องของข้อความในฉลาก โดยในฉลากต้องแสดง ชื่อทางการค้า เครื่องหมายการค้า ปริมาณธาตุอาหารรับรอง น้ำหนักสุทธิ หรือขนาดบรรจุของปุ๋ย ชื่อทางเคมีและปริมาณของสารเป็นพิษที่อยู่ในปุ๋ย จัดให้มีเอกสารกำกับปุ๋ยตามที่ขึ้นทะเบียนไว้รวมทั้ง จัดให้มีคำชี้แจง วิธีใช้ และคำเตือน ตลอดจนการเก็บรักษาไว้ในเอกสารกำกับปุ๋ยในกรณีที่มี สารเป็นพิษผสมอยู่ด้วย กำหนดให้มีการควบคุมโดยห้ามมิให้ผู้ผลิตเพื่อการค้า ขายหรือนำเข้าซึ่งปุ๋ยปลอม ปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐาน ปุ๋ยเคมีเสื่อมคุณภาพ ปุ๋ยชีวภาพต่ำกว่าเกณฑ์หรือปุ๋ยอินทรีย์ต่ำกว่าเกณฑ์ ปุ๋ยที่ต้องขึ้นทะเบียนแต่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ ปุ๋ยที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนทะเบียน และปุ๋ยที่มีสารเป็นพิษ เกินกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตและอธิบดี มีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตในกรณีผู้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำผิด พระราชบัญญัตินี้หลายครั้งหรือครั้งเดียวแต่เป็นการกระทำผิดร้ายแรง และมีบทกำหนดโทษในกรณีที่มี ผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ การที่พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าว ก็เพื่อเป็นการควบคุม ตรวจสอบ ผู้ประกอบการอาชีพค้าขายปุ๋ย มิให้กระทำการโดยหวังผลกำไรเกินควรจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ประกอบการเกษตรกรรมซึ่งเป็น อาชีพหลักที่สำคัญของประชาชนส่วนหนึ่งของประเทศไทยและเป็นกลุ่มบุคคลที่อาจถูกเอาเปรียบได้ง่าย หากภาครัฐไม่เข้ามาให้ความคุ้มครอง

การผลิตสินค้าและการขายสินค้าเป็นการประกอบอาชีพของประชาชนอาชีพหนึ่ง ทำให้มีรายได้ในการดำรงชีพ การผลิตเพื่อการค้าและการขายปุ๋ยก็เป็นการประกอบอาชีพที่สร้างรายได้ให้กับผู้ประกอบการดังกล่าวเช่นเดียวกัน การผลิตเพื่อการค้าและการขายปุ๋ยจึงเป็นการประกอบอาชีพประเภทหนึ่งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้การรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพไว้เพียงแต่รับรองโดยให้อำนาจรัฐสภาออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพได้เฉพาะเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติรับรองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม แต่วรรคสองบัญญัติให้จำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้เฉพาะเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมในกรณีต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมจึงย่อมถูกจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมในกรณีต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปุ๋ย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดขายหรือนำเข้าปุ๋ยเคมีโดยฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ (๒) (๖) หรือ (๗) ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสามปี และปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสองแสนบาท” วรรคสองบัญญัติว่า “ถ้าผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งกระทำโดยไม่รู้ว่าเป็นปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐาน ปุ๋ยที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนทะเบียน หรือปุ๋ยเคมีที่มีสารเป็นพิษเกินกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สี่พันบาทถึงสี่หมื่นบาท” แล้ว เห็นว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กฎหมายประสงค์จะควบคุมตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๓๐ กล่าวคือ ห้ามผู้ขายหรือนำเข้าปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐาน ปุ๋ยที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนทะเบียนหรือปุ๋ยที่มีสารเป็นพิษเกินกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งปุ๋ยลักษณะดังกล่าวหากมีการขายให้กับเกษตรกร และเกษตรกรนำไปใช้ในกระบวนการเกษตรกรรมย่อมจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผลผลิตของเกษตรกร การควบคุมและกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนถือเป็นบทบัญญัติที่จำเป็นต้องมีเพื่อทำให้กฎหมายมีสภาพบังคับใช้ได้จริงและมาตรการบังคับดังกล่าวก็อยู่ในขอบเขตอันเหมาะสมตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวรรคสองที่กำหนดให้มีความผิดและมีโทษแต่โทษน้อยกว่าวรรคหนึ่งในกรณีที่ไม่รู้องค์ประกอบความผิดนั้น ก็เพื่อให้ผู้ขายหรือนำเข้าปุ๋ยจะต้องใช้ความระมัดระวังสำหรับผู้ที่ประกอบอาชีพเช่นนั้นจะพึงมี โดยการตรวจสอบเสียก่อนที่จะขายปุ๋ยที่มี

ลักษณะเช่นนั้นให้กับเกษตรกร และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขอย่างหนึ่งที่กฎหมายกำหนดสำหรับผู้ประกอบอาชีพค้าขายปุ๋ยซึ่งเป็นผลบังคับให้ผู้ประกอบอาชีพการค้าขายปุ๋ยจะต้องปฏิบัติตามหากฝ่าฝืนมีความผิดและต้องรับโทษตามกฎหมายพระราชบัญญัติปุ๋ย 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 การตราพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นเกษตรกร 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 พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ก็มีได้เป็นอุปสรรคหรือขัดขวางต่อการดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐที่สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาดและสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ไม่เป็นอุปสรรคหรือขัดขวางต่อแนวนโยบายที่ต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ 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)

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ