

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๘/๒๕๕๒

วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ประธานวุฒิสภาได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๒ ส่งความเห็นของ พลเรือเอก เกาเหล่ เกษตรกร สมาชิกวุฒิสภา พร้อมกับสมาชิกวุฒิสภา รวม ๖๕ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... บางมาตรา มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ ประธาน วุฒิสภาก็ส่งความเห็นดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ตามคำร้องสรุปความได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... ได้ผ่านความเห็นชอบ ของรัฐสภาแล้ว ขณะนี้อยู่ในขั้นตอนของการดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ แม้ว่าจะมีคำปรารภในร่างพระราชบัญญัตินี้ว่าได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ แล้วก็ตาม แต่ผู้ร้องทั้งหมดมีความเห็นว่า เกษตรกรผู้ทำสวนยางย่อม มีสิทธิเสรีภาพเป็นพื้นฐานในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ในการพัฒนาอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม ย่อมมีสิทธิในทรัพย์สิน ในที่ดินของตนรวมถึงการใช้ที่ดินเพื่อประกอบกิจการ ประกอบอาชีพ และการพัฒนาอาชีพของตนด้วย การที่รัฐจะจำกัดเสรีภาพดังกล่าวของบรรดาเกษตรกร ผู้ทำสวนยางได้ ก็จะต้องสอดคล้องกับข้อยกเว้นที่กำหนดไว้ในวรรคสองของมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ เท่านั้น กรณีนี้ก็ต้องเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพ ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม เพื่อป้องกันการผูกขาดเท่านั้น แต่เมื่อได้พิจารณาเหตุผลในร่างพระราชบัญญัตินี้มาตรา ๖ (๓) และ (๖) และมาตรา ๔๑ แล้วจะเห็นได้ว่าไม่มีเหตุผลระบุที่ชัดเจนสอดคล้องหรือเป็นไปตามข้อยกเว้นตามวรรคสอง ของมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด และข้อความในมาตรา ๕ และมาตรา ๔๑ ของร่างพระราช บัญญัตินี้ดังกล่าวยังเป็นการขัดต่อสิทธิเสรีภาพในการใช้ที่ดินของเกษตรกรเพื่อดำรงชีพ การประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพ รวมทั้งเป็นการลดทอนสิทธิเสรีภาพของเกษตรกรผู้ทำสวนยางตามวิธีการของตน หรือเลือกพันธุ์ยางในการปลูกหรือในการทดลองวิจัยพัฒนาการปลูกยาง เพราะจะต้องปลูกยางตามพันธุ์ ที่รัฐมนตรีกำหนดและต้องทำสวนยางตามวิธีการที่กำหนดโดยรัฐมนตรีด้วย

นอกจากนั้นในร่างพระราชบัญญัตินี้ ยังมีบทกำหนดโทษรองรับไว้ในมาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖ อีกชั้นหนึ่งด้วย ดังนั้น จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติมาตรา ๖ (๓) และ (๖) มาตรา ๘ และมาตรา ๔๑ รวมทั้งบทกำหนดโทษมาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖ เป็นบทบัญญัติที่มีข้อความขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... ได้แก่ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการผลิตยาง การค้ายาง การนำยางเข้า และการส่งยางออก ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนด

.....  
(๓) เขตทำสวนยาง

.....  
(๖) วิธีการทำสวนยางในบางท้องที่

.....”

มาตรา ๘ บัญญัติว่า “เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีกำหนดเขตทำสวนยาง วิธีการทำสวนยาง ในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดตามมาตรา ๖ (๓) (๖) แล้ว ผู้ทำสวนยางในท้องที่ดังกล่าวต้องปลูกต้นยาง พันธุ์ดีที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดว่าเหมาะสมที่จะปลูกในท้องที่ดังกล่าว และต้องทำสวนยางตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”

มาตรา ๔๑ บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังนี้

(๑) เข้าไปในสวนยางหรือแปลงเพาะพันธุ์ต้นยางในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก เพื่อตรวจสอบเนื้อที่สวนยาง จำนวนต้นยาง พันธุ์ต้นยาง วิธีการทำสวนยาง และเข้าไปในร้านค้ายาง สถานที่เก็บยาง โรงทำยาง โรงงานผลิตภัณฑ์ยาง สถานที่ที่ใช้ในการวิเคราะห์และการตรวจสอบคุณภาพยางในระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบใบอนุญาต ปริมาณและคุณภาพของยาง เครื่องมือ เครื่องใช้ และวิธีการในการผลิตยาง การวิเคราะห์และการตรวจสอบคุณภาพยาง จำนวนและประวัติของลูกจ้างของผู้รับใบอนุญาต ตลอดจนเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ทำสวนยางหรือผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง อำนาจความสะดวกตามสมควร”

มาตรา ๔๗ บัญญัติว่า “ผู้ทำสวนยางในท้องที่ที่ได้มีประกาศของรัฐมนตรีกำหนดเขตทำสวนยาง วิธีการทำสวนยางตามมาตรา ๖ (๓) หรือ (๖) ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท และถ้าต้นยางที่ปลูกนั้นไม่ใช่ต้นยางพันธุ์ดีที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดว่าเหมาะสมที่จะปลูกในท้องที่ดังกล่าว ให้ทำลายเสีย

ถ้าผู้ทำสวนยางไม่ทำลายต้นยางที่ไม่ใช่ต้นยางพันธุ์ดีตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำลายต้นยางดังกล่าวได้โดยผู้ทำสวนยางต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย”

มาตรา ๕๖ บัญญัติว่า “ผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งเอกสารหรือหลักฐานหรือสิ่งใดตามคำสั่งของคณะกรรมการที่สั่งตามมาตรา ๑๗ หรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๑ วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสามพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ มาตรา ๔๒ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ

การศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมสวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

พิจารณาแล้วมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๖ (๓) และ (๖) มาตรา ๕ และมาตรา ๔๑ รวมทั้งบทกำหนดโทษมาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... เป็นบทบัญญัติที่มีข้อความขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

เนื่องจากตามร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... มาตรา ๖ (๓) และ (๖) รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศเขตทำสวนยางและวิธีการทำสวนยางในบางท้องที่ได้ และเมื่อประกาศเขตพื้นที่การทำ

สวนยางแล้ว มาตรา ๕ ยังกำหนดให้ผู้ที่ทำสวนยางในท้องที่ดังกล่าวต้องปลูกต้นยางพันธุ์ดี และต้องทำสวนยางตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดด้วย ทั้งนี้ จะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐคอยควบคุม แนะนำ และตรวจสอบการทำสวนยางให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๑ หากผู้ทำสวนยางฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามจะมีโทษตามมาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖ ด้วย

พิจารณาจากวิธีการ ขั้นตอน และกระบวนการในการทำสวนยางตามมาตราต่างๆ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... แล้วเห็นว่าไม่น่าจะถือว่าเป็นการศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ ทั้งไม่เป็นการขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนแต่อย่างใด ในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... ได้ระบุถึงบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ไว้แล้วในคำปรารภจึงถือว่าใช้บังคับได้โดยไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ

ส่วนมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ แม้จะถือว่าวิธีการขั้นตอนและกระบวนการในการทำสวนยางตามมาตราต่างๆ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคแรก ก็ตาม แต่โดยอาศัยข้อยกเว้นของมาตราเดียวกันในวรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน” แล้ว การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง สามารถยกเว้นได้ตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลสำคัญๆ ที่เป็นไปตามข้อยกเว้นดังนี้

- ๑) เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เพราะยางเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญในตลาดโลก
- ๒) เพื่อให้การทำสวนยางมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลที่สามารถแข่งขันกับชาติอื่นได้ ในตลาดโลกที่เสรีในอนาคต
- ๓) เพื่อกำหนดพื้นที่ในการปลูกยางให้เหมาะสมกับสภาพดิน อากาศ และอยู่ในเขตพื้นที่เดียวกันได้ หรือเป็นการป้องกันไม่ให้ปลูกกันอย่างกระจัดกระจาย บางครั้งเป็นการบุกรุกป่าสงวน จึงเป็นการจัดระบบการปลูกให้ได้ผลผลิตที่มีทั้งคุณภาพและปริมาณได้

๔) ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกขององค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ (International Natural Rubber Organization : INRO) ซึ่งก่อตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๓ มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ เพื่อรักษาสมดุลของยางธรรมชาติไม่ให้เกิดการขาดแคลน

๕) หากรัฐไม่ทำการควบคุม ตรวจสอบการทำสวนยางของผู้มีอาชีพทำสวนยาง หรือเปิดโอกาสให้ทำสวนยางอย่างอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง ผลที่เกิดขึ้นจะออกมาในลักษณะที่เคยเกิดขึ้นมาก่อนแล้ว คือ ผลผลิตยางของผู้มีอาชีพทำสวนยางไม่ได้มาตรฐานทั้งในด้านคุณภาพและจำนวน ซึ่งทำให้ราคาคงต่ำ ขายไม่ได้ หรือแข่งขันกับประเทศอื่นไม่ได้ ผู้มีอาชีพทำสวนยางจะร้องเรียนต่อรัฐบาล และรัฐบาลต้องใช้งบประมาณเข้าไปทำการแทรกแซงราคาและช่วยเหลือเสมอมา ดังนั้น การแก้ปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องเข้าไปควบคุมตรวจสอบอย่างใกล้ชิด เพื่อป้องกันปัญหาต่างๆ ที่เคยเกิดขึ้นมาก่อน และสำคัญที่สุดก็คือ เพื่อให้ผู้มีอาชีพทำสวนยางสามารถผลิตยางที่มีประสิทธิภาพ และได้ผลผลิตที่มีคุณภาพที่สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นๆ ได้ในอนาคตต่อไปและก่อให้เกิดความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศด้วย

๖) ตามคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า อุปสรรคสำคัญประการหนึ่งและเป็นเหตุผลต้องมีการควบคุมการทำสวนยางอย่างใกล้ชิด ได้แก่ โรคราบาดของต้นยางซึ่งมีความรุนแรงและแพร่กระจายอย่างรวดเร็วยากต่อการควบคุม ดังนั้น การดูแลอย่างใกล้ชิด และมีมาตรการควบคุมอย่างถูกต้องโดยผู้มีความรู้ของทางราชการ จึงน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการทำสวนยางและการผลิตยางโดยส่วนรวม

๗) ประเด็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่ควรได้รับความสนใจในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ ได้แก่ สิทธิของผู้ทำสวนยางที่จะเข้าร่วมโครงการและการออกจากโครงการ หากผู้ทำสวนยางมีเหตุผลที่เหมาะสมย่อมจะมีความเป็นอิสระที่จะไม่ร่วมโครงการหรือเมื่อเข้าร่วมโครงการทำสวนยางแล้ว หากมีความจำเป็นจะขอยุติการทำสวนยางย่อมกระทำได้ซึ่งเป็นไปตามคำชี้แจงและการตอบข้อซักถามของเจ้าหน้าที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ส่วนบทกำหนดโทษสำหรับผู้ทำสวนยาง หรือผู้รับใบอนุญาต หรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้องที่ไม่ปฏิบัติตามวิธีการทำสวนยางตามบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ... จำต้องได้รับโทษและยอมปฏิบัติ และยอมรับในการดำเนินงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖ นั้น เห็นว่าเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นไว้เพื่อการควบคุมให้ผู้ทำสวนยางและผู้เกี่ยวข้องดังกล่าวปฏิบัติตามและยินยอมให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามวิธีการ ขั้นตอน และกระบวนการทำสวนยางตาม

ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... อย่างถูกต้องครบถ้วน เพื่อให้บังเกิดผลลัพธ์ที่ต้องการได้อย่างมีคุณภาพ จึงไม่ถือว่าเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

จากเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... มาตรา ๖ (๓) (๖) มาตรา ๕ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๕๖ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ