

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประธานวุฒิสภามีหนังสือ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๒ ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญมาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบเมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๒ วุฒิสภาเห็นชอบเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๒ และเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๒ สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาจึงเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ สมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๖๕ คน มีหนังสือถึงประธานวุฒิสภาความว่า แม้ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. จะปรากฏคำปรารภว่า อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ก็ตาม แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยที่มาตรา ๑ (๓) (๖) กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดเขตทำสวนยาง วิธีการทำสวนยางในบางท้องที่ ประกอบกับมาตรา ๔๒ ที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสวนยางหรือแปลงเพาะพันธุ์ต้นยาง เพื่อตรวจสอบเนื้อที่สวนยาง วิธีทำสวนยาง ตรวจสอบคุณภาพยาง ตลอดจนเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว นั้น เป็นการไม่สอดคล้องกับข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง อีกทั้งร่างพระราชบัญญัตินี้ขัดต่อมาตรา ๑๐ และมาตรา ๔๒ ยังขัดต่อเสรีภาพในการใช้ที่ดินของเกษตรกรเพื่อการดำรงชีพการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง ย่อมเป็นการลดทอนเสรีภาพของเกษตรกรผู้ทำสวนยางในการดำเนินการตามวิธีการของตน หรือเลือกพันธุ์ยางในการปลูก หรือในการทดลองวิจัยพัฒนาการปลูกยาง เพราะต้องปลูกยางพันธุ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และต้องทำสวนยางตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด หากเกษตรกรประสงค์จะปลูกยางหรือค้นคว้าวิธีการปลูกยางก็อาจถูกพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบได้ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๒ ไม่ได้ให้กระทำภายใต้บังคับของมาตรา ๑ นอกจากนี้บทกำหนดโทษตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๗ ซึ่งลงโทษผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ และมาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติที่มีข้อความขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐

๒. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ความในมาตรา ๓ (๓) (๖) (ภายหลังปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา ๖ (๓) (๖)) ที่ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดเขตทำสวนยาง วิธีการทำสวนยางในบางท้องที่เป็นไปตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลเป็นการคุ้มครองเกษตรกรผู้ทำสวนยางโดยส่วนรวมเพื่อประโยชน์สำหรับควบคุมการผลิตหรือค้าขาย ในบางช่วงที่เกิดวิกฤตเมื่อราคายางตกต่ำเพราะผลผลิตมากเกินไปหรือคุณภาพไม่ได้มาตรฐาน จึงเป็นบทบัญญัติเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากยางเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ หากมีการผลิตไม่มีขอบเขตจะเกิดผลกระทบด้านเศรษฐกิจ ทั้งการกำหนดเขตทำสวนยางก็เป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพอันจะเป็นประโยชน์โดยรวมทางด้านเศรษฐกิจของประเทศและยังป้องกันการบุกรุกป่าสงวนได้อีกทางหนึ่ง ทั้งเป็นการรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมด้วยความในมาตรา ๖ (๓) (๖) จึงเป็นไปตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง

ประเด็นที่สอง ความในมาตรา ๑๐ (ภายหลังปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา ๘) ที่ให้เกษตรกรต้องปลูกยางพันธุ์ดีที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดว่าเหมาะสมที่จะปลูก และต้องทำสวนยางตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเป็นการขัดต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำปรารภวรรคสองของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ซึ่งมีความว่า "พระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๘ ประกอบกับมาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย" จึงเป็นการระบุไว้แล้วว่า มีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแม้จะถือว่าเป็นการขัดต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง ก็เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และมีได้เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ทั้งนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ นอกจากนี้การที่รัฐมนตรีจะประกาศกำหนดเขตทำสวนยางหรือวิธีการทำสวนยางได้ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการก่อน ในส่วนของคณะกรรมการเองก็มีผู้แทนสถาบันเกษตรกรที่เป็นนิติบุคคล เจ้าของโรงงานทำยาง เจ้าของโรงงานผลิตภัณฑ์ยาง และผู้ค้ายางรวมอยู่ด้วย รัฐมนตรีมีอาจใช้อำนาจได้เองโดยลำพัง

ประเด็นที่สาม ความในมาตรา ๔๒ (ภายหลังปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา ๔๑) ที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบวิธีการทำสวนยางได้ เป็นการลิดรอนเสรีภาพทางวิชาการ และเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้อื่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากความในมาตรา ๔๑ ไม่ได้ได้อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๖ (๓) (๖) และมาตรา ๘ ดังนั้น เกษตรกรที่ประสงค์จะปลูกยางหรือวิจัยพันธุ์ยางหรือค้นคว้าวิธีการ

ปลูกยางเพื่อพัฒนาพันธุ์ยาง จึงสามารถกระทำได้เพราะกฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องขออนุญาตทั้งคำนิยาม "ทำสวนยาง" ก็มีได้มีความหมายรวมถึงการวิจัยการค้นคว้าเสรีภาพทางวิชาการดังกล่าวยังคงมีอยู่สมบูรณ์ ความในมาตรา ๔๑ จึงไม่เป็นการลิดรอนเสรีภาพทางวิชาการของบุคคลแต่อย่างใด ส่วนการให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในสวนยางได้ เช่น เพื่อตรวจสอบเนื้อที่สวนยาง วิธีการทำสวนยาง ก็เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อความเหมาะสมกับสภาพและความต้องการในด้านการผลิตการค้า การควบคุมมาตรฐาน เป็นต้น อย่างไรก็ตามการที่พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในสวนยางได้ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินแต่ก็เป็นการไปตามข้อยกเว้นในมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้จำกัดสิทธิในทรัพย์สินได้ "ตามที่กฎหมายบัญญัติ" พนักงานเจ้าหน้าที่เองก็กระทำได้ในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น เช่น เข้าไปได้ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือเข้าไปได้ในกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิด

ประเด็นที่สี่ บทกำหนดโทษในมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๗ (ภายหลังปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖) ซึ่งลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ และมาตรา ๔๒ (ภายหลังปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา ๙ และมาตรา ๔๑) ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้มาตรา ๙ และมาตรา ๔๑ จะมีข้อความเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แต่เมื่อเข้าข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง และมาตรา ๔๘ ที่ให้กระทำได้บทกำหนดโทษจึงเป็นมาตรการทางกฎหมายที่จำเป็นเพื่อให้บทบัญญัติมาตรา ๖ (๓) (๖) มาตรา ๙ และมาตรา ๔๑ มีผลบังคับใช้ได้จริง

๓. ผลคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มาตรา ๖ (๓) (๖) มาตรา ๙ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๐๖ ก
วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๒