

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิมาณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๘/๒๕๕๒

วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ด้วยประธานวุฒิสภามีหนังสือลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๒ ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๕ คน ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ

ตามเอกสารที่ประธานวุฒิสภาส่งมาได้ความว่า ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ (๓) แล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๕ คน ได้มีหนังสือถึงประธานวุฒิสภา ใจความว่าแม้ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. จะปรากฏคำปรารภว่าอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ก็ตาม แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีข้อความขัดต่อ รัฐธรรมนูญ โดยที่มาตรา ๖ (๓) (๖) กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดเขตทำสวนยาง วิธีการทำสวนยางในบางท้องที่ ประกอบกับมาตรา ๔๑ ที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปใน สวนยางหรือแปลงเพาะพันธุ์ต้นยาง เพื่อตรวจสอบเนื้อที่สวนยาง วิธีทำสวนยาง ตรวจสอบคุณภาพยาง ตลอดจนเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ เพื่อให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว นั้น เป็นการไม่ต้องด้วยข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง

อีกทั้งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาตรา ๕ และมาตรา ๔๑ ยังขัดต่อเสรีภาพในการใช้ที่ดิน ของเกษตรกรเพื่อการดำรงชีพ การประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง จึงเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของเกษตรกรผู้ทำสวนยาง ในการดำเนินการตามวิธีการ ของตน หรือเลือกพันธุ์ยางในการปลูก หรือในการทดลองวิจัยพัฒนาการปลูกยาง เพราะต้องปลูกยาง พันธุ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และต้องทำสวนยางตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด หากเกษตรกร ประสงค์จะปลูกยางหรือค้นคว้าวิธีการปลูกยางก็อาจถูกพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบได้ เนื่องจาก การปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๑ ไม่ได้ให้กระทำภายใต้บังคับของมาตรา ๖

นอกจากนี้บทกำหนดโทษตามมาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖ ซึ่งลงโทษผู้ฝ่าฝืน มาตรา ๕ และมาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติที่มีข้อความขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประธานวุฒิสภาจึงส่งความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาแล้วมีมติให้รับคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวที่ประธานวุฒิสภาส่งมาไว้ดำเนินการต่อไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ผู้แทนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงปัญหาตามคำร้อง ซึ่งสรุปใจความได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มีหลักการและเหตุผลเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติควบคุมยาง พุทธศักราช ๒๕๘๑ ที่ใช้มานานแล้วไม่เหมาะสมกับสภาพและความต้องการของตลาดภายในและภายนอกประเทศ เช่น ในด้านการผลิต การค้า การส่งออก การนำเข้า การควบคุมมาตรฐาน การที่มาตรา ๖ (๓) (๖) ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศกำหนดเขตทำสวนยางและวิธีการทำสวนยางในบางท้องที่ได้ เนื่องจากประเทศไทยมีภูมิประเทศเหมาะสมในการปลูกยางได้ทุกภาค จึงมีการปลูกยางทั้งในเขตป่าสงวนและป่าอนุรักษ์ต้นน้ำทำให้เกิดปัญหาการรุกรานป่าสงวน และป่าขาดความชุ่มชื้น เพื่อจัดปัญหาดังกล่าวจึงต้องให้มีการปลูกยางในเขตที่กำหนด ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของเกษตรกรเอง เพราะถ้าปลูกในเขตที่เหมาะสมจะได้ปริมาณน้ำอย่างมาก แต่ถ้าปลูกในเขตที่ไม่เหมาะสมจะได้ปริมาณน้ำอย่างน้อยไม่คุ้มกับต้นทุนการผลิต ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมในการปลูกยางแต่มีการปลูกจริงเพียงประมาณร้อยละ ๑๕ ของพื้นที่ ส่วนภาคใต้มีการปลูกยางจำนวนมาก แต่ถ้าปลูกในที่ลุ่มต้นยางจะล้มและได้ผลผลิตไม่ดี ส่วนกรณีที่ให้อำนาจรัฐมนตรีประกาศกำหนดวิธีการทำสวนยางในบางท้องที่ได้ด้วย เพื่อแก้ไขปัญหาในเขตที่มีโรครากขาวระบาด จำเป็นต้องปลูกด้วยวิธีพิเศษ ทำให้ความเสียหายไม่ลุกลาม หรือในพื้นที่ลาดชันเชิงเขา หากใช้วิธีทำสวนยางแบบขั้นบันไดสามารถป้องกันน้ำป่าไหลมาปะทะได้ที่สำคัญเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจของประเทศ หากปลูกยางในเขตทำสวนยางและใช้วิธีการปลูกยางที่เหมาะสมผลผลิตจะสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของตลาดโลกช่วยลดปัญหาราคายางตกต่ำเพราะผลผลิตต้นตลาดหรือต้นทุนการผลิตสูง ลดภาระการเงินงบประมาณเพื่อแทรกแซงราคายาง การดำเนินการตามมาตรา ๖ (๓) (๖) จะไม่กระทบกระเทือนเกษตรกรผู้ทำสวนยางอยู่ก่อนหรือผู้อยู่นอกเขตที่กำหนดแต่อย่างใด

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ววินิจฉัยว่า ข้อความในร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงทำคำวินิจฉัยส่วนตัว ดังต่อไปนี้

เมื่อพิจารณาความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวและคำชี้แจงของผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแล้วมีปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. ข้อความในมาตรา ๖ (๓) (๖) ที่ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดเขตทำสวนยาง วิธีการทำสวนยางในบางท้องที่ขัดต่อข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง หรือไม่

๒. ความในมาตรา ๘ ที่ให้เกษตรกรต้องปลูกยางพันธุ์ดีที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดว่าเหมาะสมที่จะปลูก และต้องทำสวนยางตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด เป็นการขัดต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง หรือไม่

๓. ความในมาตรา ๔๑ ที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบวิธีการทำสวนยางได้ เป็นการลิดรอนเสรีภาพทางวิชาการ และเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้อื่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

๔. บทกำหนดโทษในมาตรา ๔๓ และมาตรา ๕๖ ซึ่งลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืน มาตรา ๘ และมาตรา ๔๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

ตามปัญหาข้อแรก การให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดเขตทำสวนยางและวิธีการทำสวนยางในบางท้องที่ได้ดังที่ปรากฏในมาตรา ๖ (๓) (๖) จะขัดต่อข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง หรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขปโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน” เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลเป็นการคุ้มครองเกษตรกรผู้ทำสวนยางโดยส่วนรวม เพื่อประโยชน์สำหรับควบคุมการผลิตหรือค้าขายในบางช่วงที่เกิดวิกฤติเมื่อราคายางตกต่ำเพราะผลผลิตมากเกินไปหรือคุณภาพไม่ได้มาตรฐาน จึงเป็นบทบัญญัติเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากยางเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญรองลงมาจากข้าว หากมีการผลิตไม่มีขอบเขตจะเกิดผลกระทบด้านเศรษฐกิจ ทั้งการกำหนดเขตทำสวนยางก็เป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ อันจะเป็นประโยชน์โดยรวมทางด้านเศรษฐกิจของประเทศและยังป้องกันการบุกรุกป่าสงวนได้อีกทางหนึ่ง ทั้งเป็นการรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมด้วย ความในมาตรา ๖ (๓) (๖) จึงไม่ขัดต่อข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง

ปัญหาข้อสอง การที่เกษตรกรต้องปลูกยางพันธุ์ดีที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดว่าเหมาะสม และต้องทำสวนยางตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดดังที่ปรากฏอยู่ในมาตรา ๘ จะเป็นการขัดต่อ

เสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม” นอกจากนี้ คำปรารภของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ซึ่งมีความว่า “พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” จึงเป็นการระบุให้ชัดเจนว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แม้จะถือว่าเป็นการขัดต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง ก็เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และมีได้เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของปวงชนโดยส่วนรวม ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” มาตรา ๒๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” นอกจากนี้ การที่รัฐมนตรีจะประกาศกำหนดเขตทำสวนยางหรือวิธีการทำสวนยางได้ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการก่อน ในส่วนของคณะกรรมการเองก็มีผู้แทนสถาบันเกษตรกรที่เป็นนิติบุคคล เจ้าของโรงงานทำยาง เจ้าของโรงงานผลิตภัณฑ์ยาง และผู้ค้ายางรวมอยู่ด้วย รัฐมนตรีไม่อาจใช้อำนาจได้เองโดยลำพัง

ปัญหาข้อสาม ตามมาตรา ๔๑ ซึ่งกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบวิธีการทำสวนยางได้เป็นการลิดรอนเสรีภาพทางวิชาการของบุคคลและเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้อื่นหรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ” รัฐธรรมนูญมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” เนื่องจากความในมาตรา ๔๑ ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๖ (๓) (๖) และมาตรา ๕ ดังนั้น เกษตรกรที่ประสงค์จะปลูกยางหรือวิจัยพันธุ์ยางหรือค้นคว้าวิธีการปลูกยางเพื่อพัฒนาพันธุ์ยางจึงสามารถกระทำได้เพราะกฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องขออนุญาตทั้งคำนิยาม “ทำสวนยาง” ก็มีได้มีความหมายรวมถึงการวิจัยการค้นคว้า เสรีภาพทางวิชาการดังกล่าวยังคงมีอยู่สมบูรณ์ ความในมาตรา ๔๑ จึงไม่เป็นการลิดรอนเสรีภาพทางวิชาการของบุคคลแต่อย่างใด ส่วนการให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในสวนยางได้ เช่น

เพื่อตรวจสอบเนื้อที่สวนยาง วิธีการทำสวนยาง ก็เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อความเหมาะสมกับสภาพและความต้องการในด้านการผลิต การค้า การควบคุม มาตรฐาน เป็นต้น อย่างไรก็ตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในสวนยางได้ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินแต่ก็เป็นไปตามข้อยกเว้นในมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติให้จำกัดสิทธิในทรัพย์สินได้ “ตามกฎหมายบัญญัติ” พนักงานเจ้าหน้าที่เองก็กระทำได้ในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ เท่านั้น เช่นเข้าไปได้ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือเข้าไปได้ในกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิด

ปัญหาข้อนี้ บทกำหนดโทษมาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖ ซึ่งเป็นบทลงโทษผู้ฝ่าฝืน มาตรา ๘ และมาตรา ๔๑ จะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่ นั้น เห็นว่า แม้มาตรา ๘ และมาตรา ๔๑ จะมีข้อความเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แต่เมื่อเข้าข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง และมาตรา ๔๘ ที่ให้กระทำได้ บทกำหนดโทษ จึงเป็นมาตรการทางกฎหมายที่จำเป็นเพื่อลงโทษผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๖ (๓) (๖) มาตรา ๘ และมาตรา ๔๑

โดยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มาตรา ๖ (๓) (๖) มาตรา ๘ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ