

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๘/๒๕๕๒

วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องที่มาชิกวุฒิสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

ประธานวุฒิสภาได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๒ นำส่งความเห็นของ พลเรือเอก เกาเหล่ เกาเหล่ และสมาชิกวุฒิสภาอื่นอีก ๖๘ คน ที่เห็นว่าบทบัญญัติบางมาตราของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๒ มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามบทบัญญัติมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ

พลเรือเอก เกาเหล่ เกาเหล่ และสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว มีความเห็นสรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มาตรา ๓ (๓) และ (๖) มาตรา ๑๐ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๗ (ซึ่งต่อมาภายหลังได้ปรับเลขมาตราเป็นมาตรา ๖ (๓) และ (๖) มาตรา ๕ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๕๖ ตามลำดับ และต่อจากนี้ไป การกล่าวถึงมาตราใด ในคำวินิจฉัยนี้ ก็จะใช้เลขมาตราใหม่ทั้งหมด) ขัดต่อมาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุผลว่า

๑. เกษตรกรผู้ทำสวนยางย่อมมีสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการประกอบกิจการ ประกอบอาชีพ พัฒนาอาชีพ แข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม มีสิทธิในทรัพย์สินและที่ดิน รวมถึงการใช้ที่ดิน เพื่อประกอบกิจการ ประกอบอาชีพ และพัฒนาอาชีพ ของตนด้วย การที่รัฐจะจำกัดเสรีภาพดังกล่าว ของบรรดาเกษตรกรผู้ทำสวนยางได้ จะต้องสอดคล้องกับข้อยกเว้นที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญเท่านั้น กล่าวคือ ต้องเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพ การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม การป้องกันการผูกขาด เท่านั้น แต่มาตรา ๖ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีประกาศกำหนดเขตทำสวนยางตาม (๓) และวิธีการทำสวนยางตาม (๖) โดยไม่ระบุเหตุผลที่ชัดเจนและสอดคล้อง หรือเป็นไปตามข้อยกเว้นตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ประกอบกับมาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง ฯ ดังกล่าว บังคับให้เกษตรกรผู้ทำสวนยางต้องปลูกต้นยางพันธุ์ดี และต้องทำสวนยางตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศ กำหนดอีกด้วย จึงเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของเกษตรกรผู้ทำสวนยาง

๒. เกษตรกรที่ประสงค์จะปลูกต้นยาง วิทยัพันธ์ต้นยาง หรือค้นคว้าวิธีการปลูกต้นยาง อาจถูกพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบได้ตามมาตรา ๕๑ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง ฯ ซึ่งได้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในสวนยางหรือสถานที่อื่นได้ อันเป็นการลดรอนเสรีภาพในทางวิชาการ และเป็นการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินตามมาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญ

๓. นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังมีบทกำหนดโทษรองรับไว้ในมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๖ อีกชั้นหนึ่งด้วย

ดังนั้น บทบัญญัติของมาตรา ๖ (๓) และ (๖) มาตรา ๘ มาตรา ๕๑ รวมทั้งบทกำหนดโทษมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๖ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง ฯ ดังกล่าว จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๐

โดยที่การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น ได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่มาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญกำหนดไว้แล้ว กล่าวคือ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๘๓ นั้น ได้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและได้เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาเพื่อส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงได้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้แทนกรมวิชาการเกษตร และผู้แทนสถาบันวิจัยยาง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มาชี้แจง ซึ่งการชี้แจงนี้สรุปความได้ว่า การที่ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มาตรา ๖ (๓) และ (๖) บัญญัติให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศกำหนดเขตทำสวนยางและวิธีการทำสวนยางในบางท้องที่ได้ ก็เพื่อประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากประเทศไทยส่งออกยางปีละประมาณ ๒ ล้านตัน และเป็นประเทศผู้ผลิตอันดับ ๑ ของโลก มีกำลังผลิตยางถึง ๓๐ เปอร์เซ็นต์ของโลก ฉะนั้น รายได้ส่วนใหญ่ร้อยละ ๘๐ จึงได้จากการส่งออก ถ้าจะให้ต้นทุนการผลิตลดลงก็ต้องปลูกในเขตที่เหมาะสม ซึ่งจะทำให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่ที่ผ่านมา เนื่องจากประเทศไทยมีสภาพพื้นที่ที่พอจะปลูกต้นยางได้เกือบทุกพื้นที่ แต่ได้ผลผลิตต่างกันเพราะสภาพพื้นที่และภูมิอากาศไม่เหมือนกัน จึงควรกำหนดให้เกษตรกรปลูกต้นยางในเขตที่มีความเหมาะสม ตัวอย่างเช่น เขตปลูกต้นยาง ๓ เขต ถ้าปลูกต้นยางในเขตที่ ๑ จะได้ผลผลิตมากกว่า ๒๕๐ กิโลกรัมต่อไร่ ซึ่งเหมาะสมที่สุด ถ้าปลูกในเขตที่ ๒ จะได้ผลผลิตประมาณ ๒๐๐ - ๒๕๐ กิโลกรัมต่อไร่ แต่ถ้าปลูกในเขตที่ ๓ ซึ่งมีความเหมาะสมค่อนข้างต่ำ จะได้ผลผลิตต่ำกว่า ๒๐๐ กิโลกรัมต่อไร่ ซึ่งเกษตรกรจะไม่คุ้มทุนในการปลูก เมื่อเกษตรกร

มีรายได้ไม่ดี ก็จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ ยังมีการปลูกต้นยางทั้งในเขตป่าสงวนและป่าอนุรักษ์ต้นน้ำอีกด้วย ทำให้เกิดปัญหาการรुक้าป่าสงวน และทำให้ป่าขาดความชุ่มชื้น เพื่อเป็นการขจัดปัญหาดังกล่าว จึงต้องแยกการปลูกต้นยางออกจากเขตป่าสงวน ป่าอนุรักษ์แหล่งน้ำ และให้ปลูกต้นยางในเขตที่กำหนด ทั้งยังช่วยแก้ไขปัญหาโรครากขาวระบาดได้ โดยการให้ปลูกด้วยวิธีพิเศษเพื่อป้องกันมิให้ความเสียหายลุกลามออกไป หรือแม้แต่ในพื้นที่ลาดชันตามเชิงเขาก็ให้ใช้วิธีทำสวนยางแบบขั้นบันได เพราะสามารถป้องกันน้ำป่าไหลปะทะได้

คำวินิจฉัย

โดยที่ผู้ร้องมีความเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๖ (๓) และ (๖) มาตรา ๘ และมาตรา ๔๑ รวมทั้งบทกำหนดโทษตามมาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. เป็นบทบัญญัติที่มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ จึงเห็นสมควรที่จะพิจารณาวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องเป็นประเด็นๆ ไป ดังนี้

ประเด็นแรกตามคำร้องมีอยู่ว่า มาตรา ๖ (๓) และ (๖) ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการควบคุมยาง มีอำนาจกำหนดเขตทำสวนยางและวิธีการทำสวนยาง ประกอบกับมาตรา ๘ ที่บัญญัติว่า ผู้ทำสวนยางในเขตทำสวนยางจะต้องปลูกต้นยางพันธุ์ดีและต้องทำสวนยางตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด นั้น เป็นข้อความที่ขัดต่อมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

โดยที่คำปรารภของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ซึ่งระบุว่า “พระราชบัญญัตินี้ มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๘ ประกอบกับ... มาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ก็เป็นการยอมรับอย่างชัดแจ้งแล้วว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลเป็นการจำกัด “เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม” ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง รับรองไว้ แต่วรรคสองของมาตราเดียวกันนี้ก็บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำได้ก็แต่ “โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ...การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ...” ดังนั้นประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยจึงมีว่า การจำกัดเสรีภาพของผู้ทำสวนยางในลักษณะเช่นว่านั้น เป็นการจำกัดเสรีภาพในลักษณะที่อยู่ในขอบข่ายของข้อยกเว้นที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๐ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ และเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวมีดังนี้คือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะต้องกระทำ

- (๑) โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
- (๒) เพื่อประโยชน์หรือวัตถุประสงค์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้
- (๓) ภายในสัดส่วนของความจำเป็น และ
- (๔) โดยไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น

สำหรับเงื่อนไขข้อแรกที่ว่า การจะจำกัดเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ก็เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าวอยู่แล้ว จึงไม่มีประเด็นที่จะโต้แย้งกันได้

สำหรับเงื่อนไขข้อสองเกี่ยวกับประโยชน์หรือวัตถุประสงค์ในการจำกัดเสรีภาพนั้น มาตรา ๕๐ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้จำกัดได้เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ หรือการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ จากข้อมูลต่างๆ ที่มีอยู่เกี่ยวกับเรื่องนี้ ปรากฏว่าการบังคับให้ผู้ทำสวนยางต้องปลูกต้นยางพันธุ์ดี และต้องทำสวนยางตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดนั้น ก็เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์หรือวัตถุประสงค์ในการเอื้ออำนวยต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งเป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพทำสวนยางอีกด้วย ทั้งนี้ เพราะต้นยางเป็นพืชที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและการค้าต่อประเทศอย่างมาก กล่าวคือ ประเทศไทยมีศักยภาพในการผลิตยางประมาณปีละ ๒.๕ ล้านตัน ซึ่งร้อยละ ๕๐ เป็นการผลิตเพื่อการส่งออกไปยัง ๖๗ ประเทศทั่วโลก และผลิตภัณฑ์ไม้ยางพาราสามารถทำรายได้ให้กับประเทศสูงถึง ๕๗,๐๑๕ ล้านบาท ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ และในปัจจุบันประเทศไทยก็เป็นผู้ผลิตและผู้ส่งออกยางพาราที่ใหญ่ที่สุดของโลก ฉะนั้น จึงเห็นว่าการจำกัดเสรีภาพบางส่วนของผู้ทำสวนยาง ก็เป็นไปเพื่อรักษาและปรับปรุงคุณภาพของยาง ซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ และเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพในการแข่งขันกับประเทศผู้ผลิตยางอื่นหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็เพื่อประโยชน์ในการช่วยรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศนั่นเอง ทั้งยังถือได้ด้วยว่าเป็นมาตรการที่รัฐจะต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๔ ของรัฐธรรมนูญว่า “รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม...และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนอย่างสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร”

สำหรับหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขประการที่สามที่ระบุว่า การจำกัดเสรีภาพจะกระทำได้ “เท่าที่จำเป็นเท่านั้น” นั้น พิจารณาดูแล้วเห็นว่า การที่กำหนดให้รัฐมีบทบาทเข้ามาควบคุมโดยการจำกัดเสรีภาพของผู้ทำสวนยาง ไม่ว่าจะโดยการประกาศกำหนด “เขตทำสวนยาง” ก็ดี หรือ “วิธีการทำสวนยาง”

ก็ดี และบังคับให้ผู้ทำสวนยางต้องปฏิบัติตามประกาศนั้น เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างปฏิเสธไม่ได้ เพราะเท่าที่ผ่านมาปรากฏว่า การทำสวนยางได้กระจายตัวไปทั่วทุกภูมิภาคอย่างไม่เป็นระเบียบและแบบแผนที่ควรเป็นตามเหตุผลทางวิชาการ จึงเป็นการสมควรที่จะกำหนด “เขตทำสวนยาง” ซึ่งหมายถึง การกำหนดพื้นที่สำหรับการปลูกต้นยางให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และสภาพภูมิอากาศ และการบังคับให้ผู้ทำสวนยางต้องปลูก “ต้นยางพันธุ์ดี” ในเขตดังกล่าว ก็มีได้เป็นการจำกัดเสรีภาพของผู้ทำสวนยาง จนเกินไป เพราะมี “ต้นยางพันธุ์ดี” ให้ผู้ทำสวนยางเลือกปลูกได้ถึง ๑๐ กว่าชนิด อนึ่ง การส่งเสริมการปลูกต้นยางพันธุ์ดีโดยการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกรภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓ นั้น ปรากฏว่าได้อำนวยผลสำเร็จอย่างสูงในการเพิ่มผลผลิตของยางในประเทศ ส่วน “วิธีการทำสวนยางในบางท้องถิ่น” ที่รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดนั้นก็ เป็นเรื่องที่เป็นและอันควรเช่นเดียวกัน เพราะพื้นที่แต่ละภาคแต่ละจังหวัดของประเทศ มีสภาพที่ไม่เหมือนกัน วิธีการทำสวนยางที่เหมาะสมจึงต้องแตกต่างกันไปแต่ละภาคแต่ละจังหวัดด้วย และในบางท้องถิ่นที่เคยเกิดโรคระบาดเกี่ยวกับยางขึ้นแล้ว ก็จะต้องใช้วิธีการทำสวนยางใหม่และแตกต่างไปจากวิธีเดิม เพื่อป้องกันมิให้เกิดโรคระบาดขึ้นอีก

เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพของผู้ทำสวนยางในลักษณะที่กล่าวข้างต้นนั้น ได้มีผู้แสดงความเห็นว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพที่ไม่มีความจำเป็นหรือไม่เหมาะสม โดยเฉพาะในยุคสมัยที่มีการนำมาใช้ซึ่งปรัชญาและระบบเศรษฐกิจและการตลาดเสรีที่ปราศจากการแทรกแซงใดๆ จากรัฐ แต่ข้าพเจ้ากลับเห็นว่าประเทศที่ยังกำลังพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยีอย่างประเทศไทยนั้น ย่อมเป็นสิ่งที่จำเป็นและพึงปรารถนาอย่างยิ่งที่รัฐจะสอดส่องดูแลและควบคุมการทำสวนยาง การผลิต และการค้าอย่างใกล้ชิดในฐานะที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องน่าจะเป็นแหล่งความรู้ หลักวิชาการและข้อมูลต่างๆ ที่เชื่อถือได้ ดีกว่าเกษตรกรผู้ทำสวนยางโดยทั่วไปเสียอีก และทัศนะเช่นนี้ก็น่าจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ดังเช่นที่ปรากฏในมาตรา ๘๔ ซึ่งได้บัญญัติให้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐประการหนึ่งที่จะช่วยเหลือเกษตรกร ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

ฉะนั้น รัฐจึงน่าจะมีสิทธิจำกัดเสรีภาพของผู้ทำสวนยางได้ตามความจำเป็นของสถานการณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. การประกาศของรัฐมนตรีจะกระทำไปตามอำเภอใจหรือโดยผลการยอมมิได้ แต่จะต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการควบคุมยางเสียก่อน และองค์ประกอบของคณะกรรมการชุดนี้จะต้องรวมถึงผู้แทนสถาบันเกษตรกร เจ้าของโรงงานทำยาง และเจ้าของโรงงานผลิตภัณฑ์ยางด้วย ทั้งนี้ ย่อมจะเป็นหลักประกันที่ดีและมั่นคงสำหรับผู้ทำสวนยางทั้งหลาย ดังนั้น โดยหลักการแล้วมาตรา ๖ (๓) และ (๖) ประกอบมาตรา ๘ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. จึงน่าจะสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับความจำเป็นที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ

ส่วนเงื่อนไขประการที่สี่ที่กำหนดว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ “จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้” นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพใดๆ ในลักษณะใดก็ตาม ย่อมจะมีผลกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพนั้นบ้างไม่มากก็น้อย แต่มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ เพียงแต่ห้ามมิให้กระทบกระเทือน “สาระสำคัญ” แห่งสิทธิและเสรีภาพที่จะจำกัดเท่านั้น เมื่อพิจารณาในแง่นี้แล้วเห็นว่า การที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเขตทำสวนยางตามมาตรา ๖ (๓) และวิธีการทำสวนยางตามมาตรา ๖ (๖) ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. นั้น หาได้เป็นการกระทบกระเทือน “สาระสำคัญ” แห่งเสรีภาพของผู้ทำสวนยาง หรือการประกอบอาชีพของเกษตรกรในการทำสวนยางแต่ประการใดไม่ เพราะผู้ทำสวนยางและเกษตรกรจะยังทรงไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพในการทำสวนยางได้ต่อไป แต่จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดที่จำเป็นเกี่ยวกับพันธุ์ของต้นยางที่ตนจะปลูกและวิธีการทำสวนยางที่ตนจะนำมาใช้เท่านั้น ทั้งนี้ ก็เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของเกษตรกรและผู้ทำสวนยาง รวมทั้งประโยชน์ของประเทศชาตินั่นเอง

ด้วยเหตุผลที่กล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า มาตรา ๖ (๓) และ (๖) ประกอบมาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม การที่จะวินิจฉัยว่ารัฐได้กระทำความจำเป็นหรือได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพของผู้ทำสวนยางในกรณีใดหรือไม่ นั้น จำต้องพิจารณาตรวจสอบรายละเอียดของประกาศที่รัฐมนตรีจะออกมาเป็นกรณีๆ ไป

ประเด็นที่สองตามคำร้องที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีอยู่ว่า มาตรา ๔๑ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ที่ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในสวนยาง สถานที่ หรือยานพาหนะใดๆ เพื่อตรวจสอบข้อมูลบางประการ รวมทั้งเพื่อการอายัดต้นยางหรือเครื่องมือเครื่องใช้ในการผลิตยาง ฯลฯ นั้น เป็นการลิดรอนเสรีภาพในทางวิชาการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ และเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

สมาชิกรัฐสภาผู้ร้องกล่าวอ้างเกี่ยวกับบทบัญญัติมาตรา ๔๑ ของร่างพระราชบัญญัตินี้ว่า “หากเกษตรกรผู้ใดประสงค์จะปลูกยางหรือวิจัยพันธุ์ยาง หรือจะค้นคว้าวิธีการปลูกยาง ก็อาจถูกพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบได้ ย่อมจะเป็นการลิดรอนเสรีภาพในทางวิชาการและละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของเกษตรกรผู้นั้น” พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อโต้แย้งของผู้ร้องในส่วนที่เกี่ยวกับเสรีภาพในทางวิชาการตามรัฐธรรมนูญนั้น อาจสืบเนื่องมาจากความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับลักษณะอันแท้จริงของเสรีภาพดังกล่าว เพราะเสรีภาพในทางวิชาการตามรัฐธรรมนูญหมายถึงเสรีภาพใน “การศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ” และเป็นเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญ

รับรองไว้ โดยไม่อนุญาตให้จำกัดได้นอกเหนือไปจากเงื่อนไขเพียงข้อเดียวที่รัฐธรรมนูญเองได้กำหนดไว้ว่า การใช้เสรีภาพในทางวิชาการจะต้องไม่ขัดต่อ “หน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” เมื่อพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. แล้ว เห็นว่าไม่มีบทบัญญัติใดหรือข้อความใดในร่าง มาตรา ๔๑ ที่เป็นการจำกัดเสรีภาพในทางวิชาการของเกษตรกรผู้ทำสวนยางแต่ประการใด อีกทั้ง คำนิยาม คำว่า “สวนยาง” และการ “ทำสวนยาง” ตามมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ก็น่าจะมีผล เป็นการยกเว้นการปลูกยางเพื่อประโยชน์ในทางวิชาการอยู่ในตัวด้วย จึงอาจสรุปได้ว่า การปลูกยางและการทดลองวิจัยพัฒนาการปลูกยางเพื่อวัตถุประสงค์ในเชิงวิชาการ นั้น เป็นเรื่องที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับและข้อจำกัดใดๆ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ฉะนั้น การที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสวนยางหรือสถานที่อื่นซึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล เพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบหรือควบคุมการทำสวนยางหรือแสวงหาข้อมูลที่เกี่ยวข้อง จึงไม่ใช่เป็นเรื่องของการจำกัดเสรีภาพในทางวิชาการตามมาตรา ๔๒ ของรัฐธรรมนูญ แต่ย่อมถือได้ว่าเป็นการละเมิดหรือจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง” แต่มาตราดังกล่าวยังบัญญัติต่อไปอีกด้วยว่า “การจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” จึงเห็นว่าข้อความในมาตรานี้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมถูกจำกัดได้ “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ฉะนั้น มาตรา ๔๑ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. จึงเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่เป็นไปตามข้อยกเว้นที่รัฐธรรมนูญเองได้กำหนดไว้แล้ว

ด้วยเหตุผลที่กล่าว จึงเห็นว่ามาตรา ๔๑ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๘

ประเด็นสุดท้ายตามคำร้องที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า บทกำหนดโทษตามมาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. นั้น เป็นบทบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

มาตรา ๔๗ บัญญัติว่า “ผู้ทำสวนยางในท้องที่ที่ได้มีประกาศของรัฐมนตรีกำหนดเขตทำสวนยาง วิธีการทำสวนยาง ตามมาตรา ๖ (๓) หรือ (๖) ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท และถ้าต้นยางที่ปลูกนั้นไม่ใช่ต้นยางพันธุ์ดี.....ให้ทำลายเสีย” ส่วนมาตรา ๕๖ บัญญัติว่า “ผู้ใด.....ไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๑ วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสามพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖ ที่กล่าวนี้ เป็นบทบัญญัติที่รองรับมาตรา ๖ (๓) และ (๖) มาตรา ๕ และมาตรา ๔๑ อีกทอดหนึ่ง ซึ่งเป็นการกำหนดโทษของผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเหล่านี้ การกำหนดโทษในลักษณะเช่นว่านี้ ย่อมเป็นสิ่งที่จำเป็นและเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์และมีผลบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ อีกทั้งรัฐธรรมนูญก็บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๗ ว่า “บุคคลมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย” ซึ่งน่าจะหมายความว่าบุคคลที่ละเลยต่อหน้าที่นี้ ควรที่จะได้รับโทษที่เหมาะสมแก่กรณี อนึ่ง ถ้าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นย่อมเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ และสภาพอันใช้บังคับมิได้นี้ ย่อมครอบคลุมไปถึงบทบัญญัติอื่นที่ตราขึ้นเพื่อรองรับบทบัญญัตดังกล่าวโดยการกำหนดโทษสำหรับกรณีที่มีการละเมิดเกิดขึ้นด้วย แต่ในเมื่อได้วินิจฉัยไว้แล้วข้างต้นว่า มาตรา ๖ (๓) และ (๖) มาตรา ๕ และมาตรา ๔๑ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น บทกำหนดโทษตามมาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖ ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการลงโทษที่ได้สัดส่วนกับลักษณะของความผิด ก็ย่อมจะไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าว จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๖ (๓) และ (๖) มาตรา ๕ และมาตรา ๔๑ รวมทั้งบทกำหนดโทษตามมาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ