

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๘/๒๕๕๒

วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประธานวุฒิสภายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า พลเรือเอก เกษะหลัก เจริญรุกข์ สมาชิกวุฒิสภาพร้อมคณะสมาชิกวุฒิสภา รวม ๖๕ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ได้ร่วมกันเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว มีข้อความที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ

โดยที่ได้มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขัดขวางไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน” และแม้จะมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคแรก บัญญัติให้อำนาจไว้ว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

แต่เนื่องจากได้มีบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มาตรา ๖ (มาตรา ๗ เดิม) บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการผลิตยาง การค้ายาง การนำยางเข้า และการส่งยางออก ให้รัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนด

(๓) เขตทำสวนยาง

ฯลฯ

(๖) วิธีการทำสวนยางในบางท้องที่

ฯลฯ”

และมีบทบัญญัติในร่างมาตรา ๕ (มาตรา ๑๐ เดิม) บัญญัติว่า

“เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีกำหนดเขตทำสวนยาง วิธีการทำสวนยางในท้องที่หนึ่งท้องที่ได้ ตามมาตรา ๖ (๓) หรือ (๖) แล้ว ผู้ทำสวนยางในท้องที่ดังกล่าวต้องปลูกต้นยางพันธุ์ดีที่รัฐมนตรี ประกาศกำหนดว่าเหมาะสมที่จะปลูกในท้องที่ดังกล่าว และต้องทำสวนยางตามวิธีการที่รัฐมนตรี ประกาศกำหนด”

บทบัญญัติร่างมาตรา ๕๑ (มาตรา ๕๒ เดิม) บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ให้พนักงาน เจ้าหน้าที่มีอำนาจดังนี้

(๑) เข้าไปในสวนยางหรือแปลงเพาะพันธุ์ต้นยางในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก เพื่อตรวจสอบเนื้อที่สวนยาง จำนวนต้นยาง พันธุ์ต้นยาง วิธีการทำสวนยางและเข้าไปในร้านค้ายาง สถานที่เก็บยาง โรงทำยาง โรงงานผลิตภัณฑ์ยาง สถานที่ที่ใช้ในการวิเคราะห์ และการตรวจสอบ คุณภาพยางในระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบใบอนุญาต ปริมาณและคุณภาพของยาง เครื่องมือ เครื่องใช้และวิธีการในการผลิตยาง การวิเคราะห์และการตรวจสอบคุณภาพยาง จำนวนและประวัติของ ลูกจ้างของผู้ได้รับใบอนุญาต ตลอดจนเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การเป็นไปตามพระราช บัญญัตินี้.....”

อนึ่ง เมื่อนำบทบัญญัติในร่างมาตรา ๕ (มาตรา ๕ เดิม) ที่ให้คำนิยามศัพท์ว่า “สวนยาง” เอาไว้มาพิจารณาประกอบกันจะเห็นได้ว่า หากเกษตรกรผู้ใดประสงค์จะปลูกยางหรือวิจัยพันธุ์ยางหรือ จะค้นคว้าวิธีการปลูกยาง ก็อาจถูกพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบได้ ย่อมจะเป็นการลดทอน เสรีภาพในทางวิชาการและละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของเกษตรกรผู้นั้น เพราะว่าการปฏิบัติหน้าที่ของ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๑ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ไม่ได้ให้กระทำภายใต้ บังคับของมาตรา ๖ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้

เกษตรกรผู้ทำสวนยางย่อมมีสิทธิเสรีภาพเป็นพื้นฐานในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ในการพัฒนาอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ย่อมมีสิทธิในทรัพย์สิน ในที่ดินของตนรวมถึง การใช้ที่ดินเพื่อประกอบกิจการ ประกอบอาชีพและการพัฒนาอาชีพของตนด้วย การที่รัฐจะจำกัดเสรีภาพ

ดังกล่าวของบรรดาเกษตรกรผู้ทำสวนยางได้ ก็จะต้องสอดคล้องกับข้อยกเว้นที่กำหนดไว้ในวรรคสองของมาตรา ๕๐ ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น กรณีนี้ก็ต้องเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพ ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม เพื่อป้องกันการผูกขาดเท่านั้น แต่เมื่อได้พิจารณาเหตุผลในบทบัญญัติของมาตรา ๖ ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวที่กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีประกาศกำหนดตาม (๓) และ (๖) ประกอบกับมาตรา ๔๑ แล้วจะเห็นได้ว่าไม่มีเหตุผลระบุที่ชัดเจนสอดคล้องหรือเป็นไปตามข้อยกเว้นตามวรรคสองของมาตรา ๕๐ แห่งรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด และข้อความตามบทบัญญัติในมาตรา ๕ และในมาตรา ๔๑ ของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังเป็นการขัดต่อสิทธิเสรีภาพในการใช้ที่ดินของเกษตรกรเพื่อการดำรงชีพ การประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ รวมทั้งยังเป็นการลดทอนสิทธิเสรีภาพของเกษตรกรผู้ทำสวนยาง ในการดำเนินตามวิธีการของตนหรือเลือกพันธุ์ยางในการปลูกหรือในการทดลองวิจัยพัฒนาการปลูกยาง เพราะจะต้องปลูกยางและต้องทำสวนยางตามพันธุ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด

นอกจากนั้นในร่างพระราชบัญญัตินี้ยังมีบทกำหนดโทษรองรับไว้ในมาตรา ๔๗ (มาตรา ๔๘ เดิม) และมาตรา ๕๖ (มาตรา ๕๗ เดิม) อีกชั้นหนึ่งด้วย ดังนั้น บทบัญญัติของ มาตรา ๖ (๓) (๖) มาตรา ๕ และมาตรา ๔๑ รวมทั้งบทกำหนดโทษตามมาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. จึงเป็นบทบัญญัติที่มีข้อความขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐

พิเคราะห์แล้ว เหตุผลในการตราร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. เพราะเห็นว่าพระราชบัญญัติควบคุมยาง พุทธศักราช ๒๕๔๑ ที่ใช้อยู่ได้ใช้มานาน ไม่เหมาะสมกับสภาพและความต้องการของตลาดในปัจจุบัน เช่น ในด้านการผลิต การค้า การส่งออก การนำเข้า การควบคุมมาตรฐาน เพราะไม่มีการจัดการอย่างเป็นระบบและมีแบบแผนจึงทำให้ไม่สามารถควบคุมการผลิตทำให้ผลผลิตต้นตลาดเกิดปัญหาราคายางตกต่ำ ประกอบทั้งไม่มีการควบคุมการปลูกและพันธุ์ยางที่ใช้ในการปลูก ทำให้ต้นทุนการผลิตสูง แต่ได้ปริมาณการผลิตต่ำและคุณภาพไม่ได้มาตรฐาน จึงไม่สามารถแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้าน หรือประเทศที่ผลิตยางออกจำหน่ายในตลาดโลกได้ รัฐบาลจึงต้องเข้าช่วยเหลือโดยการใช้เงินงบประมาณเพื่อแทรกแซงราคาอย่างเกือบทุกปี ซึ่งการที่จะส่งเสริมอาชีพให้แก่เกษตรกรชาวสวนยางเพื่อให้ประสบความสำเร็จอย่างแท้จริงนั้นจะต้องทำอย่างเป็นระบบและมีแบบแผน และเนื่องจากสภาพพื้นที่แต่ละภาค แต่ละจังหวัดของประเทศไทยมีสภาพแตกต่างกัน ดังนั้น การทำสวนยางในแต่ละภาคจึงแตกต่างกันไปด้วย โดยเฉพาะในบางท้องที่ที่เกิดโรคระบาดเกี่ยวกับยางขึ้นแล้ว เช่น โรครากขาว การจะทำสวนยางในท้องที่ดังกล่าวจะต้องมีวิธีการเฉพาะเพื่อมิให้เกิด

โรคระบาดนั้นขึ้นอีก หรือการปลูกยางในที่ลุ่มต้นยางจะล้มและได้ผลผลิตไม่ดี หรือปลูกยางในพื้นที่ลาดชันเชิงเขาต้องใช้วิธีทำสวนยางแบบขั้นบันไดซึ่งสามารถป้องกันน้ำป่าที่ไหลมาปะทะได้ และประเทศไทยมีภูมิประเทศเหมาะสมในการปลูกยางได้ดีทุกภาค จึงมีการปลูกยางทั้งในเขตป่าสงวน และป่าอนุรักษ์ต้นน้ำ ทำให้เกิดปัญหาการรुकกล้าป่าสงวน และป่าขาดความชุ่มชื้น เพื่อขจัดปัญหาดังกล่าวและเพื่อประโยชน์ของเกษตรกรเอง รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดนโยบายเพื่อควบคุมยางให้มีความเหมาะสมโดยกำหนดเขตการทำสวนยางและวิธีการทำสวนยางเพื่อสะดวกในการควบคุมตรวจสอบเพื่อให้เหมาะสมกับปริมาณความต้องการในตลาดโลก รวมทั้งพัฒนาและปรับปรุงพันธุ์ยางให้มีคุณภาพทัดเทียมหรือดีกว่าพันธุ์ยางของต่างประเทศ เพื่อให้ได้น้ำยางที่ดีมีคุณภาพ เพื่อเพิ่มผลผลิตและรายได้ของเกษตรกรและสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้

ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย มีว่าบทบัญญัติของมาตรา ๖ (๓) (๖) มาตรา ๕ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มาตรา ๖ (๓) (๖) ได้กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีประกาศกำหนดเขตทำสวนยาง และวิธีการทำสวนยางในบางท้องที่นั้น เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ตามมาตรา ๕๐ วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญจริง แต่ในมาตรา ๖ วรรคแรกนั้นเองได้บัญญัติไว้ว่า “เพื่อประโยชน์ในการผลิตยาง การค้ายาง การนำยางเข้า และการส่งยางออกให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนด...” ซึ่งความดังกล่าว หมายถึง เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ ตามความหมายของมาตรา ๕๐ วรรคสองของรัฐธรรมนูญนั่นเอง เพราะมาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน” ในปัจจุบันประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์ยางอันดับหนึ่งของโลก ยางจึงเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญเป็นอันดับ ๒ ของประเทศ รองจากข้าว ดังนั้น การกำหนดเขตทำสวนยาง ซึ่งเป็นการกำหนด

พื้นที่ในการปลูกยางให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ สภาพภูมิอากาศโดยอาศัยเหตุผลทางวิชาการเป็นหลัก ส่วนการกำหนดวิธีการทำสวนยาง ในบางท้องถิ่นนั้น เนื่องจากสภาพพื้นที่ในแต่ละภาค แต่ละจังหวัด ของประเทศไทยมีสภาพแตกต่างกัน การทำสวนยางในแต่ละภาคจึงต้องแตกต่างกันไปด้วย ดังนั้น มาตรา ๖ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของมาตรา ๕๐ วรรคแรก จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ส่วนจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ หรือไม่นั้น มาตรา ๔๒ บัญญัติว่า “บุคคลย่อม มีเสรีภาพในทางวิชาการ การศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตาม หลักวิชาการ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของ ประชาชน”

และมาตรา ๖ (๓) (๖) มาตรา ๕ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖ ของร่างพระราช บัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ไม่มีข้อความในมาตราใดที่จำกัดเสรีภาพในทางวิชาการ เกษตรกรผู้ทำ สวนยางยังสามารถที่จะศึกษาหาความรู้ ทำการวิจัย การศึกษาอบรม การเรียน การสอน หรือเผยแพร่ งานวิจัยได้เสมอ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ แต่อย่างใด

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมาย บัญญัติ”

ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มาตรา ๕ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินจริง แต่คำปรารภในวรรคสองของร่างพระราชบัญญัตินี้ ได้กล่าวไว้ว่า “พระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ บุคคล ซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบกับ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” แสดงว่าบทบัญญัติในคำปรารภดังกล่าวเป็นการรองรับว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มีบท บัญญัติบางประการเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดของมาตรา ๔๘ ว่า ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติ ควบคุมยาง พ.ศ. จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของมาตรา ๖ (๓) (๖) มาตรา ๘ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. เป็นบทบัญญัติที่ไม่มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ