

## คำวินิจฉัยของ นายชุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๘/๒๕๕๒

วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒

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

ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา รวม ๖๕ คน อันเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญมาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ความว่า ตามที่ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว โดยได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๒ และสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๒ และก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ นั้น สมาชิกวุฒิสภาจำนวนดังกล่าว เห็นว่า แม้ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... จะปรากฏคำปรารภว่าอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ก็ตามแต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยที่บทบัญญัติในร่างมาตรา ๗ (๓) (๖) กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดเขตทำสวนยาง วิธีการทำสวนยาง ในบางท้องที่ ประกอบกับร่างมาตรา ๔๒ ที่มีความกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสวนยาง หรือแปลงเพาะพันธุ์ต้นยาง เพื่อตรวจสอบเนื้อที่ทำสวนยาง วิธีทำสวนยาง ตรวจสอบคุณภาพยาง ตลอดจนเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว นั้น เป็นการไม่สอดคล้องกับข้อยกเว้นตามวรรคสองของมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งการจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้ ต้องเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพ ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมหรือเพื่อป้องกันการผูกขาดเท่านั้น อีกทั้ง มาตรา ๑๐ และมาตรา ๔๒ ของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ยังขัดต่อสิทธิเสรีภาพในการใช้ที่ดินของเกษตรกรเพื่อการดำรงชีพ การประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ย่อมเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของเกษตรกรผู้ทำสวนยาง ในการดำเนินการตามวิธีการของตน หรือเลือกพันธุ์ยางในการปลูก หรือในการทดลองวิจัยพัฒนาการปลูกยาง เพราะต้องปลูกยางพันธุ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และต้องทำสวนยางตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด หากเกษตรกรประสงค์จะปลูกยางหรือค้นคว้าวิธีการปลูกยางก็อาจถูกพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไป

ตรวจสอบได้ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๒ ไม่ได้ให้กระทำภายใต้บังคับของมาตรา ๓ นอกจากนี้บทกำหนดโทษตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๗ ซึ่งให้ลงโทษผู้ฝ่าฝืน มาตรา ๑๐ และมาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติที่มีข้อความขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐

ต่อมาได้มีการปรับเลขมาตราในร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... ดังนี้

- |                    |                         |
|--------------------|-------------------------|
| ๑. มาตรา ๓ (๓) (๖) | ปรับเป็นมาตรา ๖ (๓) (๖) |
| ๒. มาตรา ๑๐        | ปรับเป็นมาตรา ๘         |
| ๓. มาตรา ๔๒        | ปรับเป็นมาตรา ๔๑        |
| ๔. มาตรา ๔๘        | ปรับเป็นมาตรา ๔๗        |
| ๕. มาตรา ๕๗        | ปรับเป็นมาตรา ๕๖        |

มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยดังนี้ คือ

๑. ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... มาตรา ๖ (๓) (๖) และมาตรา ๘ ที่ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดเขตทำสวนยางและวิธีการทำสวนยางในบางท้องที่ รวมทั้งต้องปลุกยางพันธุ์ดีที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดว่าเหมาะสมที่จะปลูกในท้องที่ดังกล่าว และต้องทำสวนยางตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

๒. มาตรา ๔๑ ของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบวิธีการทำสวนยางได้ เป็นการลิดรอนเสรีภาพทางวิชาการ และเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้อื่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

๓. บทกำหนดโทษตามมาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖ ของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งเป็นบทลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืน มาตรา ๘ และมาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว สำหรับประเด็นข้อที่ ๑ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

เห็นว่า การประกาศกำหนดเขตทำสวนยาง และวิธีการทำสวนยางในบางท้องที่ของรัฐมนตรี ตามมาตรา ๖ (๓) และ (๖) การต้องปลูกยางพันธุ์ดีและทำสวนยางตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศ กำหนดตามร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... มาตรา ๕ แม้จะเป็นการจำกัดเสรีภาพของ เกษตรกรที่มีอาชีพปลูกยางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่งก็ตาม แต่การจำกัดเสรีภาพดังกล่าว ก็เพื่อผลประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งการกำหนดเขตทำสวนยาง ก็ถือได้ว่าเป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ เป็นการป้องกันการบุกรุกป่าสงวนอันเป็นการรักษา ทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมด้วย เนื่องจากบางกรณีจะต้องป้องกันการแพร่ขยายของโรคระบาด เกี่ยวกับยาง การปลูกยางพันธุ์ดีจะเป็นผลให้ได้ผลผลิตที่มีคุณภาพสูงและมีปริมาณพอเพียงกับความ ต้องการของตลาดโลก มีผลต่อการควบคุมยางต้นตลาดและราคาอย่างคกต่ำ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ ก็บัญญัติสนับสนุนว่า “รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรวมทั้งถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิต และการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อ วางแผนการเกษตร และรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร”

ซึ่งรัฐจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าวเช่นกัน ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นที่ทราบกันดีว่า ยางเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญในการส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศรองจากข้าว แต่ต้องประสบกับปัญหา ราคาอย่างคกต่ำ รัฐบาลจำเป็นต้องประกันราคาอย่างขั้นต่ำเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยางเป็นประจำ ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณตลอดมา สาเหตุก็เนื่องจากคุณภาพของยางที่ผลิตได้มีคุณภาพต่ำกว่าประเทศ เพื่อนบ้าน จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องมีมาตรการเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ส่วนใหญ่ของประเทศด้วย การกำหนดเขตการทำสวนยาง กำหนดพันธุ์ยางและวิธีการทำสวนยางตามความเหมาะสมของภูมิประเทศ เพื่อให้ได้ยางที่มีคุณภาพสูงและมีปริมาณเหมาะสมกับความต้องการของตลาดโลก ดังนั้น มาตรา ๖ (๓) (๖) และมาตรา ๕ แห่งร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... จึงสอดคล้องกับข้อยกเว้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง

ประเด็นข้อ ๒ ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... มาตรา ๔๑ มีข้อความว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังนี้

(๑) เข้าไปในสวนยางหรือแปลงเพาะพันธุ์ต้นยางในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก เพื่อตรวจสอบเนื้อที่สวนยาง จำนวนต้นยาง พันธุ์ต้นยาง วิธีการทำสวนยาง และเข้าไปในร้านค้ายาง สถานที่เก็บยาง โรงทำยาง โรงงานผลิตภัณฑ์ยาง สถานที่ที่ใช้ในการวิเคราะห์และการตรวจสอบคุณภาพยาง ในระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบใบอนุญาต ปริมาณและคุณภาพของยาง เครื่องมือเครื่องใช้ และ

วิธีการในการผลิตยาง การวิเคราะห์และการตรวจสอบคุณภาพยาง จำนวนและประวัติของลูกจ้างของผู้รับใบอนุญาต ตลอดจนเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) นำต้นยางหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของต้นยางหรือยางในปริมาณพอสมควรไปเป็นตัวอย่างเพื่อการตรวจสอบหรือวิเคราะห์

(๓) เข้าไปในสถานที่หรือยานพาหนะใดๆ ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อตรวจสอบพันธุ์ต้นยางและยาง และยึดหรืออายัดต้นยางหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของต้นยาง ยาง ภาชนะบรรจุยาง เครื่องมือเครื่องใช้ และเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดได้

(๔) ในกรณีมีความจำเป็นที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ทำสวนยางหรือธุรกิจการยางให้มีหนังสือสอบถามหรือเรียกผู้ทำสวนยางหรือผู้รับใบอนุญาต หรือตัวแทนหรือลูกจ้างของบุคคลดังกล่าวมาให้ถ้อยคำหรือคำชี้แจงเกี่ยวกับการทำสวนยางหรือกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือให้ส่งเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบ

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ทำสวนยางหรือผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร”

เห็นว่า ร่างบทบัญญัติดังกล่าว มีได้อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๖ (๓) (๖) และมาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ดังนั้น เกษตรกรย่อมสามารถจะปลูกยางหรือวิจัยพันธุ์ยางหรือจะค้นคว้าวิธีการปลูกยางได้โดยชอบเพราะกฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องขออนุญาต จึงไม่เป็นการลิดรอนเสรีภาพทางวิชาการของบุคคลแต่อย่างใด และการที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในสวนยางได้เพื่อตรวจสอบเนื้อที่สวนยาง จำนวนต้นยาง พันธุ์ต้นยาง และวิธีการทำสวนยาง ฯลฯ ก็เพื่อให้การเป็นไปตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีวัตถุประสงค์โดยรวมเพื่อความเหมาะสมกับความต้องการในด้านการผลิต คุณภาพ และการตลาดดังกล่าวข้างต้น ส่วนการที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในสวนยางได้แม้ว่าจะเป็นการลิดรอนสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน แต่ก็ก็เป็นไปตามคำปรารภของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และพนักงานเจ้าหน้าที่ก็สามารถกระทำได้เพียงเท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น หากปฏิบัติเกินเลยไปโดยมิชอบ ก็จะต้องรับผิดชอบในฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ตามที่มาตรา ๔๔ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติไว้

ประเด็นข้อ ๓ เห็นว่าบทกำหนดโทษในมาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งเป็นบทลงโทษผู้ฝ่าฝืน มาตรา ๕ และมาตรา ๔๑ นั้น แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะมีข้อความเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล แต่เมื่อเข้าข่ายยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

วรรคสอง ตามที่วินิจฉัยมาแล้ว บทกำหนดโทษจึงเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อยับยั้งผู้กระทำผิดให้เกิดความเกรงกลัวไม่กล้าฝ่าฝืน และเป็นการกำหนดโทษโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติไว้เพื่อให้มีผลใช้บังคับได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อประโยชน์ของเกษตรกรผู้มีอาชีพปลูกยาง โดยส่วนรวม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมา จึงวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... มาตรา ๖ (๓) (๖) มาตรา ๘ มาตรา ๔๑ รวมทั้งบทกำหนดโทษ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖ ไม่มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐

นายจุมพล ณ สงขลา  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ