

## คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๘/๒๕๕๒

วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒

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

ข้อเท็จจริงมีว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๒ วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับหลักการเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๒ แล้วส่งให้คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์พิจารณา ต่อมาได้มีมติแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่ ๓ เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๒ และสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๒ จึงถือว่าได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) บัญญัติไว้แล้ว

ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ ปรากฏว่าเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๒ พลเรือเอก เกษะหลัก เจริญรุกษ์ และสมาชิกวุฒิสภา รวม ๖๕ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้วได้ส่งความเห็นถึงประธานวุฒิสภา โดยเห็นว่าบทบัญญัติบางมาตราของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และ มาตรา ๕๐ จากนั้นประธานวุฒิสภาส่งความเห็นดังกล่าวมาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) ตามหนังสือวุฒิสภา ค่วนที่สุค ที่ สว ๐๐๐๘/๗๓๓ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๒ กรณีดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้

มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติของมาตรา ๖ (๓) (๖) มาตรา ๕ มาตรา ๔๑ รวมทั้งบทกำหนดโทษมาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖ แห่งร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่าประเด็นสำคัญของเรื่องก็คือ นโยบายควบคุมยางของรัฐ มีรายละเอียดประการใดที่ปรากฏในรูปของพระราชบัญญัติ มีรายละเอียดประการใดที่กระทบถึงเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมหรือไม่ แม้ว่ารัฐมีหน้าที่ในการจัดระเบียบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรอย่างทั่วถึง และจัดหา

ผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและจัดหาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกรตามมาตรา ๘๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ตาม แต่หน้าที่ของรัฐดังกล่าว ย่อมมุ่งในทางการส่งเสริมมากกว่าการจำกัดหรือควบคุม ในกรณีที่นโยบายของรัฐจะมีลักษณะจำกัดหรือควบคุม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การจัดหาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

มาตรา ๖ (๓) และ (๖) และมาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพที่อาศัยข้อยกเว้นตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง ในส่วนเกี่ยวกับการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ ประเด็นมีอยู่ว่ารัฐสามารถกำหนดขอบเขตของการจัดระเบียบการประกอบอาชีพได้มากน้อยเพียงใด จึงจะเข้าข่ายข้อยกเว้นดังกล่าวโดยไม่กระทบถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคล ซึ่งบุคคลนั้นย่อมมีสองสถานภาพ คือ สถานภาพของผู้ผลิต และสถานภาพของปัจเจกบุคคล และหลักเกณฑ์ที่จะใช้ในการตัดสินใจขอบเขตและเส้นแบ่งเรื่องที่จะเข้าหรือไม่เข้าข่ายข้อยกเว้นตามมาตรา ๕๐ วรรคสองนี้ คือหลักเกณฑ์ใด รัฐอาจมีนโยบายที่กระทบถึงบุคคลในฐานะที่เป็นผู้ผลิตได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น เพราะบทบาทหน้าที่ของรัฐในสังคมประชาธิปไตยเสรี แตกต่างไปจากรัฐในสังคมที่ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมที่ใช้นโยบายควบคุมการผลิตแบบรวมศูนย์ หรือต่างไปจากรัฐที่ตั้งตัวเป็น “คุณพ่อรัฐ” อย่างพร่ำเพรื่อโดยมีความเชื่อมั่นว่ารัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐดีกว่าประชาชนผู้ประกอบอาชีพเสมอ ดังนั้นเจตนารมณ์ของมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงมีเพียงอยู่บนพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยเสรีเท่านั้น แต่จะต้องนำหลักเกณฑ์การตัดสินใจขอบเขตอำนาจที่รัฐจะอาศัยข้อยกเว้นเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลในฐานะต่างๆ มาพิจารณาประกอบด้วย ซึ่งมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ให้หลักไว้แล้วว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

ถ้อยคำสำคัญที่จะต้องพิจารณาก็คือ เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และ เท่าที่จำเป็นเท่านั้น ดังนั้นกฎหมายใดๆ ที่จะอาศัยข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ เช่น ตามมาตรา ๕๐ วรรคสองนั้น นอกจากจะพิจารณาเงื่อนไขของการจัดระเบียบการประกอบอาชีพแล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขที่ว่า “เท่าที่จำเป็นเท่านั้น” ซึ่งหมายถึงว่าจะต้องมีความจำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงต้องมีการจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพื่อประโยชน์ของความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เนื่องจากมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นบทบัญญัติแม่บทของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ส่วนมาตรา ๕๐ เป็นการรับรองเสรีภาพประเภทหนึ่งที่รัฐธรรมนูญถือว่าเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐาน การพิจารณาข้ออ้างในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไม่ว่าจะเป็นสิทธิเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จึงต้องนำมาตรา ๒๕ ซึ่งเป็นแม่บทมาพิจารณาด้วยเสมอ

การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ หากฟังมีก็จะต้องเป็นกรอบกติกาที่ไม่เป็นการขีดวงจำกัดจนผู้ประกอบอาชีพจำใจต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้นจะเสียประโยชน์ หรือถูกกันออกจากการที่จะได้รับประโยชน์จากนโยบายของรัฐ แทนที่จะเป็นการเต็มใจและสมัครใจ

มาตรา ๖ (๓) และ (๖) และมาตรา ๘ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... มีลักษณะเป็นการใช้แนวทางการบังคับให้ผู้ที่จะได้รับประโยชน์จากการประกอบอาชีพทำสวนยางต้องปฏิบัติตามนโยบายควบคุมยาง มิฉะนั้นจะเสียประโยชน์ อีกทั้งมาตรา ๔๗ แห่งร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... ยังมีบทลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ อีกด้วย

การที่รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศกำหนดเขตทำสวนยาง และวิธีการทำสวนยางในบางท้องที่นั้น สามารถกระทำได้ แต่รายละเอียดของการกำหนดวิธีการทำ และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นเรื่องที่จะต้องนำมาพิจารณาว่ามีส่วนใดบ้างซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพ การที่มีข้ออ้างว่าการดำเนินการตามร่างมาตรา ๖ (๓) และ (๖) จะไม่กระทบกระเทือนเกษตรกรผู้ทำสวนยางอยู่ก่อนแล้ว หรือผู้ที่อยู่นอกเขตที่กำหนดแต่อย่างใดนั้น ควรพิเคราะห์ว่ากฎหมายที่ให้อำนาจตัวแทนของรัฐลงโทษผู้ประกอบอาชีพทำสวนยางในเขตทำสวนยาง ผู้ไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำและวิธีการของรัฐมนตรีนั้น แม้จะอ้างว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามมาตรา ๕๐ วรรคสองก็ตาม แต่การมีบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น มีความถูกต้องเหมาะสมเพียงใด มีความจำเป็นแค่ไหนที่จะต้องอาศัยข้อยกเว้นตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง หากเกษตรกรผู้มีความประสงค์ที่จะปลูกยางในเขตกำหนดได้พบว่าการประกอบอาชีพในเขตกำหนด มีมาตรการ

ทางกฎหมายลงโทษเพื่อหวังคุ้มครองควบคุมการผลิตด้วย เกษตรกรผู้นั้นย่อมมีข้อจำกัดที่จะเข้าร่วมการผลิตยาง จะถือได้หรือไม่ว่าบทบัญญัติดังกล่าว แม้จะหวังประโยชน์ในการคุ้มครองควบคุมการผลิตยางก็ตาม แต่เป็นบทบัญญัติที่จะจำกัดมิให้เกษตรกรจำนวนหนึ่งเข้าไปทำการผลิตในเขตกำหนด

รัฐและรัฐบาลในระบบประชาธิปไตยเสรี ควรเป็นรัฐและรัฐบาลที่จะต้องระมัดระวังในการใช้แนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยมีให้กระทบถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนทั้งในฐานะปัจเจกบุคคลทั่วไป และในฐานะผู้ผลิตผู้ประกอบการอาชีพ กระทบ ทบวง กรม ซึ่งเป็นกลไกของรัฐ มีทางเลือกในการเข้าแทรกแซงและควบคุมเศรษฐกิจ และการประกอบการอาชีพในระดับหนึ่ง ประเด็นที่ควรไตร่ตรองก็คือ การเข้าแทรกแซงและควบคุมจำกัดการประกอบการอาชีพใด ๆ นั้น สามารถอาศัยการให้ทุนให้โทษด้วยแนวทางการจูงใจ (incentives) การให้การศึกษาแนะนำภัย, โทษ ตลอดจนผลกระทบด้านลบอันพึงจะเกิดต่อผู้ประกอบการอาชีพทั้งส่วนตัวและส่วนรวม รวมถึงการจัดระบบประชาสัมพันธ์เพื่อหว่านล้อมจูงใจ แทนที่จะมุ่งแก้ปัญหาต่างๆ โดยอาศัยออกกฎหมายมาบังคับเกษตรกร รัฐและรัฐบาลจะต้องหามาตรการการส่งเสริมการปลูกยาง โดยให้เกษตรกรเข้าใจถึงปัญหาอย่างจริงจัง เพื่อให้เกษตรกรสมัครใจที่จะดำเนินการต่างๆ ตามหลักวิชา และสามารถแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเอง เพราะเกษตรกรผู้ประกอบการ เป็นหน่วยการตัดสินใจที่กระจัดกระจายกันอยู่ทั่วไป การพัฒนาส่งเสริมเกษตรกรที่มีความยั่งยืน จึงจะต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจ ความเต็มใจ ความสมัครใจ ซึ่งอาจจะต้องใช้เวลานาน มีความยากลำบาก แทนที่จะมุ่งใช้อำนาจออกกฎหมายบังคับและหวังผลง่าย ๆ อย่างรวดเร็ว เจ้าหน้าที่ของรัฐยังสามารถเข้าตรวจ โดยมีกฎหมายให้อำนาจดำเนินคดีอาญาต่อผู้ทำสวนยาง หรือผู้ประกอบการที่ไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่อีกด้วย

บทบาทของรัฐในระบบประชาธิปไตยตามหลักรัฐธรรมนูญถือว่าการจำกัดอำนาจของรัฐและกลไกอำนาจของรัฐ มิให้ใช้อำนาจเกินความจำเป็นเป็นหัวใจของสังคมเสรี แม้รัฐจะสามารถมีนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการจัดระเบียบการประกอบการอาชีพเพื่อประโยชน์ในความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อการส่งเสริมประโยชน์สาธารณะได้ก็ตาม แต่มีความแตกต่างในสาระสำคัญระหว่างการอาศัยการใช้กฎหมายบังคับให้นโยบายและมาตรการเหล่านั้นบังเกิดผล กับอาศัยนโยบายและมาตรการที่มีได้ใช้กฎหมายบังคับ หลักรัฐธรรมนูญมีเกณฑ์พิจารณาในเรื่องนี้ว่าจะต้องพิจารณาถึงความจำเป็นอย่างยิ่งยวดอันจะหลีกเลี่ยงมิได้หรือไม่ ในการใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อช่วยให้นโยบายและมาตรการที่ต้องการดำเนินการบังเกิดผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชน

ในกรณีนี้ ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... เป็นเรื่องที่ยังมิได้เข้าข่ายของความจำเป็นอย่างยิ่งยวดอันหลีกเลี่ยงมิได้ที่จะต้องอาศัยข้อยกเว้นของมาตรา ๕๐ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ดังนั้น จึงวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของมาตรา ๖ (๓) และ (๖) มาตรา ๘ และมาตรา ๔๑ รวมทั้งบทกำหนดโทษตามมาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖ แห่งร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... จึงเป็นบทบัญญัติที่มีข้อความขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ทั้งนี้ โดยอาศัยเงื่อนไขของมาตรา ๒๘ ซึ่งเป็นการวางขอบเขตการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว เป็นหลักเกณฑ์การวินิจฉัย

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ