

คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๘/๒๕๕๒

วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒
มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

ประธานวุฒิสภามีคำร้องเป็นหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สว ๐๐๐๘/๗๓๓ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๒ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า พลเรือเอก เกษะหลัก เจริญรุกษ์ สมาชิกวุฒิสภา กับคณะ ได้ร่วมกันเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว มีข้อความที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงขอส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑)

ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

(๑) พลเรือเอก เกษะหลัก เจริญรุกษ์ สมาชิกวุฒิสภา กับคณะ รวม ๖๕ คน มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๒ ถึงประธานวุฒิสภา สรุปความได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มาตรา ๖ (๓) และ (๖) มาตรา ๘ และมาตรา ๔๑ รวมทั้งบทกำหนดโทษ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐

(๒) เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ผู้แทนกรมวิชาการเกษตรได้มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปความได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มีหลักการและเหตุผลเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติควบคุมยาง พุทธศักราช ๒๕๔๑ ที่ใช้มานาน ไม่เหมาะสมกับสภาพ และความต้องการของตลาด เช่น ในด้านการผลิต การค้า การส่งออก การนำเข้า การควบคุมมาตรฐาน การที่ มาตรา ๖ (๓) และ (๖) บัญญัติให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศ กำหนดเขตทำสวนยาง และวิธีการทำสวนยางในบางท้องที่ เพราะประเทศไทยมีภูมิประเทศเหมาะสม ในการปลูกยางได้ทุกภาค จึงมีการปลูกยางทั้งในเขตป่าสงวนและป่าอนุรักษ์ต้นน้ำ ทำให้เกิดปัญหา การรุกป่าสงวน และป่าขาดความชุ่มชื้น ดังนั้น เพื่อขจัดปัญหาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องปลูกยาง ในเขตที่กำหนด ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของเกษตรกรเอง เพราะการปลูกยางในเขตที่เหมาะสม ปริมาณ น้ำยางที่ได้จะมาก แต่ถ้าปลูกในเขตที่ไม่เหมาะสมจะได้ปริมาณน้ำยางน้อยไม่คุ้มกับต้นทุนการผลิต ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมในการปลูกยาง แต่มีการปลูกประมาณ ๑๕% ของพื้นที่

ส่วนภาคใต้มีการปลูกยางจำนวนมาก แต่การปลูกยางในที่ลุ่มต้นยางมักจะล้ม และให้ผลผลิตไม่ดี กรณีที่ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดวิธีการทำสวนยางในบางท้องที่ได้ด้วยก็เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เช่น ในเขตที่ต้นยางมีโรครากขาวระบาด จำเป็นต้องปลูกด้วยวิธีพิเศษ เพราะจะทำให้ความเสียหายไม่ลุกลาม หรือการปลูกยางในพื้นที่ลาดชันหรือเชิงเขา หากใช้วิธีทำสวนยางแบบขั้นบันได จะสามารถป้องกันน้ำป่าที่ไหลมาปะทะได้ การปลูกยางในเขตทำสวนยางและใช้วิธีการปลูกยางที่เหมาะสมในท้องที่ที่กำหนด โดยคำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของตลาดโลก จะช่วยลดปัญหาหาคาดกต่ำ เพราะผลผลิตล้นตลาด หรือต้นทุนการผลิตสูง และลดภาระการใช้งบประมาณของประเทศในการแทรกแซงราคา เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจของประเทศ และจัดระเบียบการประกอบอาชีพ นอกจากนี้ การดำเนินการตามมาตรา ๖ (๓) และ (๖) จะไม่กระทบกระเทือนเกษตรกรที่ทำสวนยางอยู่ก่อน หรืออยู่นอกเขตที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดแต่อย่างใด

(๓) ตรวจสอบแล้ว ปรากฏว่า

(๓.๑) รัฐธรรมนูญบัญญัติว่า

มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

ฯลฯ

มาตรา ๓๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน

บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถาน จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา ๔๒ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ

การศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

มาตรา ๔๘ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ

มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

(๓.๒) ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มีข้อความในคำปรารภ วรรคสองว่า “พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมาตรา ๒๘ ประกอบกับมาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ซึ่งเป็นการยอมรับว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้บังคับจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ แต่การที่ระบุรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๖ ไว้ด้วยนั้น ไม่น่าจะเกี่ยวกับบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินี้แต่อย่างใด

นอกจากนี้ ก็มี

มาตรา ๖ เพื่อประโยชน์ในการผลิตยาง การค้ายาง การนำยางเข้าและการส่งยางออก ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนด

ฯลฯ

(๓) เขตทำสวนยาง

ฯลฯ

(๖) วิธีการทำสวนยางในบางท้องที่

ฯลฯ

การประกาศตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้อธิบดีเป็นผู้ประกาศแทนก็ได้

มาตรา ๘ เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีกำหนดเขตทำสวนยาง วิธีการทำสวนยาง ในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดตามมาตรา ๖ (๓) หรือ (๖) แล้ว ผู้ทำสวนยางในท้องที่ดังกล่าวต้องปลูกต้นยางพันธุ์ดีที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดว่าเหมาะสมที่จะปลูกในท้องที่ดังกล่าว และต้องทำสวนยางตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา ๕๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ดังนี้

(๑) เข้าไปในสวนยางหรือแปลงเพาะพันธุ์ต้นยางในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกเพื่อตรวจสอบเนื้อที่สวนยาง จำนวนต้นยาง พันธุ์ต้นยาง วิธีการทำสวนยาง และเข้าไปในร้านค้ายาง สถานที่เก็บยาง โรงทำยาง โรงงานผลิตภัณฑ์ยาง สถานที่ที่ใช้ในการวิเคราะห์และการตรวจสอบคุณภาพยาง ในระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบใบอนุญาต ปริมาณและคุณภาพของยาง เครื่องมือเครื่องใช้ และวิธีการในการผลิตยาง การวิเคราะห์และการตรวจสอบคุณภาพยาง จำนวนและประวัติของลูกจ้างของผู้รับใบอนุญาต ตลอดจนเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ทำสวนยางหรือผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

โดยที่ข้อเท็จจริงที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับมีเพียงพอที่จะวินิจฉัยคำร้องได้แล้วไม่จำเป็นต้องแสวงหาพยานหลักฐานอื่นได้อีก

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘

และมาตรา ๕๐

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัย

(๑) ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาคำร้องนี้หรือไม่

(๒) ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว มีบทบัญญัติขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ หรือมาตรา ๕๐ หรือไม่

คำวินิจฉัย

(๑) เนื่องจากประธานวุฒิสภาส่งคำร้องนี้มาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) โดยถูกต้อง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้

(๒) การที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม แต่การที่ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจกำหนดเขตทำสวนยาง

และวิธีการทำสวนยางในบางท้องที่ (มาตรา ๖ (๓) (๖)) ทำให้เกษตรกรที่ปลูกยางหรือวิจัยพันธุ์ยาง หรือจะค้นคว้าวิชาการปลูกยางอาจถูกพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นการลดทอนเสรีภาพ ในทางวิชาการ และละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของเกษตรกรนั้น เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงาน เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๑ กฎหมายมิได้ระบุให้กระทำภายใต้บังคับมาตรา ๖ นอกจากนี้ ยังมีบทลงโทษ ผู้ฝ่าฝืนตามมาตรา ๔๗ หรือมาตรา ๕๖ ด้วยนั้น เห็นว่า

(๒.๑) การกำหนดเขตทำสวนยาง วิธีการทำสวนยาง ของรัฐมนตรี ตามมาตรา ๖ (๓) (๖) เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งรัฐมนตรีมีอำนาจกระทำได้ เพราะเพื่อประโยชน์ ในการรักษาเศรษฐกิจของประเทศ การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ หรือการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง

(๒.๒) เกษตรกรย่อมจะทำการวิจัยได้ (แต่จะต้องมิใช่การทำสวนยางตามคำจำกัดความ ในมาตรา ๔ หรือใช้วิธีการทำสวนยางในบางท้องที่ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๖ (๖)) ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ ซึ่งจะต้องพิจารณาจากการวิจัยของเกษตรกรนั้นเป็นราย ๆ ไป

(๒.๓) การให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มาตรา ๕๑ มีอำนาจเข้าไปในสวนยาง หรือแปลงเพาะพันธุ์ต้นยางในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและ พระอาทิตย์ตกเพื่อตรวจสอบเนื้อที่สวนยาง จำนวนต้นยาง... เพื่อให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ฯลฯ แต่มิได้ระบุไว้ชัดเจนว่า ต้องกระทำภายใต้บังคับมาตรา ๖ นั้น เห็นว่า การจำกัดสิทธิของบุคคล ในทรัพย์สินย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ โดยมาตรา ๕๑ ได้บัญญัติ ไว้แล้วว่า ต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะมีอำนาจ.... ประกอบกับมาตรา ๔๔ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมจะต้องใช้ ความรอบคอบและระมัดระวังเป็นพิเศษด้วย ส่วนการที่มีผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๕ หรือไม่อำนวยความสะดวก แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๕๑ วรรคสอง ต้องระวางโทษตามมาตรา ๔๗ หรือมาตรา ๕๖ นั้น เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ถูกต้อง และจำเป็นเพื่อให้มาตรา ๖ (๓) (๖) มาตรา ๕ และมาตรา ๕๑ มีผลใช้บังคับได้จริง

อย่างไรก็ดี การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ นั้น แม้จะระบุไว้ในคำปรารภวรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ก็ตาม ในทางปฏิบัติจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มาตรา ๖ (๓) (๖) มาตรา ๕ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ หรือมาตรา ๕๐

นายประเสริฐ นาสกุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ