

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศสระ นิตินันท์ประกาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๘/๒๕๔๒

วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๒

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๕ คน ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มีข้อความที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ประธานวุฒิสภาได้ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๕ คน (ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้อง”) ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วมีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ^(๑) พร้อมทั้งส่งภาพถ่ายหนังสือของ พลเรือเอก เกาเหล่กั เจริญรุกษ์ สมาชิกวุฒิสภา ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๒ ที่เสนอความเห็นของผู้ร้องต่อประธานวุฒิสภามาเพื่อประกอบการพิจารณา หนังสือดังกล่าวมีใจความว่า ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ได้ผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภา เมื่อวันศุกร์ที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๒ และผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรครั้งสุดท้ายเมื่อวันพุธที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๒ ซึ่งถือได้ว่าได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ขณะนี้กำลังอยู่ในขั้นตอนของการนำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ร้องเห็นว่า บทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. บางมาตรามีข้อความที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ

(๑) ส่งมาตามหนังสือที่ สว ๐๐๐๘/๓๓๓ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๒

การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม
สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจำกัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน” และ
มาตรา ๒๕ วรรคแรกของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญ
รับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้
กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

มาตรา ๗^(๒) ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. บัญญัติว่า

“เพื่อประโยชน์ในการผลิตยาง การค้ายาง การนำยางเข้า และการส่งยางออก ให้รัฐมนตรี
โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนด

ฯลฯ

(๓) เขตทำสวนยาง

ฯลฯ

(๖) วิธีการทำสวนยางในบางท้องที่

ฯลฯ”

และมาตรา ๑๐ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า

“เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีกำหนดเขตทำสวนยาง วิธีการทำสวนยางในท้องที่หนึ่งท้องที่ใด
ตามมาตรา ๗ (๓) หรือ (๖) แล้ว ผู้ทำสวนยางในท้องที่ดังกล่าวต้องปลูกต้นยางพันธุ์ดีที่รัฐมนตรี
ประกาศกำหนดว่าเหมาะสมที่จะปลูกในท้องที่ดังกล่าว และต้องทำสวนยางตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศ
กำหนด”

นอกจากนี้ มาตรา ๔๒ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. บัญญัติว่า

“ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ดังนี้

(๑) เข้าไปในสวนยางหรือแปลงเพาะพันธุ์ต้นยางในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้น และพระอาทิตย์ตก
เพื่อตรวจสอบเนื้อที่สวนยาง จำนวนต้นยาง พันธุ์ต้นยาง วิธีการทำสวนยาง และเข้าไปในร้านค้ายาง
สถานที่เก็บยาง โรงทำยาง โรงงานผลิตภัณฑ์ยาง สถานที่ที่ใช้ในการวิเคราะห์ และการตรวจสอบ
คุณภาพยางในระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบใบอนุญาต ปริมาณและคุณภาพของยาง เครื่องมือ
เครื่องใช้และวิธีการในการผลิตยาง การวิเคราะห์และการตรวจสอบคุณภาพยาง จำนวนและประวัติ

(๒) เลขมาตราต่างๆ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ที่อ้างอิงในคำวินิจฉัยนี้เป็นเลขมาตราตามร่างเดิม
ก่อนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงของรัฐสภา

ของลูกจ้างของผู้รับใบอนุญาต ตลอดจนเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ”

อนึ่ง เมื่อนำบทบัญญัติในมาตรา ๕ ที่ให้คำนิยามศัพท์ว่า “สวนยาง” เอาไว้มาพิจารณาประกอบกัน จะเห็นได้ว่า หากเกษตรกรผู้ใดประสงค์จะปลูกยางหรือวิจัยพันธุ์ยาง หรือจะค้นคว้าวิธีการปลูกยางก็อาจถูกเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบได้ ย่อมจะเป็นการลิดรอนเสรีภาพทางวิชาการ และละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของเกษตรกรผู้นั้น เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๒ ของพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ไม่ได้ให้กระทำภายใต้บังคับของมาตรา ๗ ของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

ผู้ร้องเห็นว่าเกษตรกรผู้ทำสวนยางย่อมมีสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพในการพัฒนาอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินในที่ดินของตน รวมถึงการใช้ที่ดินเพื่อประกอบกิจการ ประกอบอาชีพ และการพัฒนาอาชีพของตน การที่รัฐจะจำกัดเสรีภาพดังกล่าวของบรรดาเกษตรกรผู้ทำสวนยางได้จะต้องสอดคล้องกับข้อยกเว้นที่กำหนดไว้ในวรรคสองของมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญเท่านั้น กรณีก็ต้องเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพ ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม เพื่อป้องกันการผูกขาดเท่านั้น แต่เมื่อได้พิจารณาเหตุผลของบทบัญญัติมาตรา ๗ ของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีประกาศกำหนดตาม (๓) และ (๖) ประกอบกับมาตรา ๔๒ ของร่างพระราชบัญญัตินี้แล้ว จะเห็นได้ว่าไม่มีเหตุผลระบุที่ชัดเจนสอดคล้องหรือเป็นไปตามข้อยกเว้นตามวรรคสองของมาตรา ๕๐ แห่งรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด และข้อความตามบทบัญญัติมาตรา ๑๐ และมาตรา ๔๒ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังขัดต่อสิทธิและเสรีภาพในการใช้ที่ดินของเกษตรกรเพื่อดำเนินการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ รวมทั้งยังเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของเกษตรกรผู้ทำสวนยาง เพราะจะต้องปลูกต้นยางพันธุ์ที่รัฐมนตรีกำหนด และต้องทำสวนยางตามวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด

อนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีบทกำหนดโทษรองรับไว้ในมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๗ ด้วย ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๗ (๓) (๖) มาตรา ๑๐ และมาตรา ๔๒ รวมทั้งบทกำหนดโทษตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๗ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. จึงเป็นบทบัญญัติที่มีข้อความที่ขัดต่อมาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ฟังได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. เป็นร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๓๔ แล้ว และได้ส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา วุฒิสภาพิจารณาแล้วแก้ไขเพิ่มเติม จึงได้ส่งร่างที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้น

ไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบ
 ด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ซึ่งในกรณีเช่นว่านี้ มาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญให้ดำเนินการ
 ตามมาตรา ๕๓ คือนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์
 ทรงลงพระปรมาภิไธย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ในกรณีเช่นว่านี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) ถือว่า
 รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว

พิจารณาแล้ว เห็นว่าการเสนอความเห็นของผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย
 ดังกล่าวข้างต้นเป็นไปตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ จึงรับความเห็นดังกล่าวไว้พิจารณา
 วินิจฉัย

ตามความเห็นของผู้ร้อง มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. มาตรา ๗ (๓) (๖) และมาตรา ๑๐ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ.
 มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

๒. มาตรา ๔๒ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ
 มาตรา ๔๒ หรือไม่

๓. มาตรา ๔๒ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ
 มาตรา ๔๘ หรือไม่

๔. มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๗ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มีข้อความ
 ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

จะได้พิจารณาวินิจฉัยประเด็นต่าง ๆ ตามลำดับต่อไป

ประเด็นที่ ๑ มาตรา ๗ (๓) (๖) และมาตรา ๑๐ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง
 พ.ศ. มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

ในตอนแรกจะพิจารณาว่า มาตรา ๗ (๓) (๖) และมาตรา ๑๐ มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ
 มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

มาตรา ๑๐ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. บัญญัติว่า “เมื่อได้มีประกาศของ
 รัฐมนตรีกำหนดเขตทำสวนยาง วิธีการทำสวนยางในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดตามมาตรา ๗ (๓) (๖) แล้ว
 ผู้ทำสวนยางในท้องที่ดังกล่าวต้องปลูกต้นยางพันธุ์ดีที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดว่าเหมาะสมที่จะปลูก
 ในท้องที่ดังกล่าว และต้องทำสวนยางตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด” จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติ
 ดังกล่าวมีความหมายโดยปริยายว่า ผู้ทำสวนยางในท้องที่ดังกล่าวจะปลูกต้นยางพันธุ์ใด ๆ ที่มีใช้พันธุ์ที่
 รัฐมนตรีประกาศกำหนดว่าเหมาะสมที่จะปลูกในท้องที่นั้นไม่ได้ และจะปลูกตามวิธีการใด ๆ ที่มีใช้วิธีการ

ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดก็ไม่ได้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่กำหนดเงื่อนไขในการใช้ที่ดิน ในท้องที่ดังกล่าว เพื่อทำสวนยาง ไม่มีถ้อยคำหรือข้อความใดๆ ในบทบัญญัตินี้ที่แสดงให้เห็นว่า มาตรการนี้ห้ามผู้ทำสวนยางปลูกยางเพื่อทำการวิจัยหรือทดลองเกี่ยวกับพันธุ์ยางหรือวิจัยวิธีการทำสวนยาง ในท้องที่ดังกล่าว ดังนั้น มาตรา ๗ (๓) (๖) และมาตรา ๑๐ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพทางวิชาการของบุคคลและคุ้มครอง การศึกษาอบรม การเรียนการสอนและการวิจัย

อย่างไรก็ดี การกำหนดเงื่อนไขในการใช้ที่ดินเพื่อทำสวนยางดังกล่าวข้างต้น มีผลเป็นการจำกัด สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินซึ่งเป็นสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ แต่การ จำกัดสิทธิดังกล่าวเป็นกรณีที่เข้าข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้น มาตรา ๗ (๓) (๖) และมาตรา ๑๐ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. จึงไม่มีข้อความที่ขัดต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘

ต่อไปจะพิจารณาว่า มาตรา ๑๐ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

การที่มาตรา ๑๐ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. บังคับให้ผู้ทำสวนยางในท้องที่ ที่มีประกาศของรัฐมนตรีกำหนดเป็นเขตทำสวนยาง วิธีการทำสวนยาง ตามมาตรา ๗ (๓) (๖) ต้องปลูกยางพันธุ์ดีที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และต้องทำสวนยางตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ดังกล่าวแล้วข้างต้น เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพซึ่งเป็นเสรีภาพ ที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง รับรองไว้โดยชัดแจ้ง

ผู้แทนกรมวิชาการเกษตรและผู้แทนสถาบันวิจัยยาง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งได้มา ให้ถ้อยคำต่อศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับประเด็นต่างๆ ตามความเห็นของผู้ร้องได้ชี้แจงว่า ในปัจจุบันมี ประเทศต่างๆ ปลูกยางรวมทั้งสิ้น ๒๒ ประเทศ และประเทศผู้ใช้อย่างมีความต้องการใช้อย่างในแต่ละปี ประมาณ ๑๕ - ๑๖ ล้านตัน ในจำนวนนี้เป็นยางธรรมชาติ ๖ ล้านตันเศษ และยางสังเคราะห์หรือ ยางเทียมประมาณ ๘ ล้านตันเศษ การผลิตยางธรรมชาติของประเทศผู้ผลิตทั้งหลายเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ย เกือบร้อยละ ๕ ต่อปี ในขณะที่ความต้องการใช้อย่างเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๑ - ๒ ต่อปี ทำให้ปริมาณยาง ที่ผลิตได้ในแต่ละปีสูงกว่าความต้องการในตลาดโลก เป็นเหตุให้ราคายางที่ซื้อขายในตลาดโลกตกต่ำ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้ทำสวนยางในประเทศไทย

เพื่อให้การผลิตภายในประเทศไทยในแต่ละปีมีปริมาณที่เหมาะสมกับความต้องการในตลาดโลก จึงจำเป็นต้องมีการวางแผนการผลิตและปรับปรุงพันธุ์ยางและวิธีการทำสวนยางให้มีประสิทธิภาพ โดยมีการกำหนดเขตทำสวนยางและวิธีการทำสวนยางตามมาตรา ๗ (๓) (๖) ของร่างพระราชบัญญัติ ควบคุมยาง พ.ศ.

ตามที่กล่าวข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่ามาตรา ๗ (๓) (๖) และมาตรา ๑๐ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. เป็นบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการที่มุ่งส่งเสริมการผลิตยางธรรมชาติในประเทศไทยให้เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการและสอดคล้องกับสถานการณ์ของตลาดโลก ซึ่งจะเกิดผลดีต่อประเทศ กล่าวคือ การผลิตภายในประเทศไทยจะมีผลิตผล (PRODUCTIVITY) สูง ซึ่งจะทำให้ต้นทุนการผลิตลดลงและสินค้านำเข้าของไทยจะมีศักยภาพในการแข่งขันในตลาดโลกสูงขึ้น และสามารถขายในตลาดต่างประเทศได้มากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศไทยมีรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศเพิ่มขึ้น ดังนั้น การจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพตามบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศซึ่งเข้าช้อยกเว้นตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ.....”

ประเด็นที่ ๒ มาตรา ๔๒ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ หรือไม่

มาตรา ๔๒ (๑) ของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในสถานที่ต่างๆ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ซึ่งในส่วนที่เป็นปัญหาตามความเห็นของผู้ร้อง ก็คือ อำนาจเข้าไปในสวนยางหรือแปลงเพาะพันธุ์ต้นยางในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก เพื่อตรวจสอบเนื้อที่สวนยาง จำนวนต้นยาง พันธุ์ต้นยาง วิธีการทำสวนยาง เมื่อพิจารณา มาตรา ๔๒ ประกอบกับมาตรา ๗ และมาตรา ๑๐ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. จะเห็นได้ว่ามาตรา ๔๒ (๑) เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อให้การเป็นไปตามมาตรา ๗ (๓) (๖) และมาตรา ๑๐ กล่าวคือ เมื่อรัฐมนตรีประกาศกำหนดเขตทำสวนยางและวิธีการทำสวนยางในท้องที่หนึ่งท้องที่ใด ตามมาตรา ๗ (๓) (๖) แล้ว มาตรา ๑๐ บังคับให้ผู้ทำสวนยางในท้องที่ดังกล่าวต้องปลูกต้นยางพันธุ์ดีที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดว่า เหมาะสมที่จะปลูกในท้องที่ดังกล่าวและต้องทำสวนยางตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด เพื่อให้การเป็นไปตามมาตรา ๑๐ จึงต้องให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในสวนยางหรือแปลงเพาะพันธุ์ยางเพื่อตรวจสอบเนื้อที่สวนยาง จำนวนต้นยาง พันธุ์ต้นยาง และวิธีการทำสวนยาง ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒ (๑)

โดยที่การกำหนดเขตทำสวนยาง และวิธีการทำสวนยางตามมาตรา ๗ (๓) (๖) จะกระทำ ได้เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการผลิตยาง การค้ำยาง การนำยางเข้า และการส่งยางออก ดังที่บทบัญญัติไว้ใน มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง ดังนั้น “สวนยาง” และ “แปลงเพาะพันธุ์ต้นยาง” ที่ระบุในมาตรา ๕๒ (๑) จึงหมายถึงสวนยางและแปลงเพาะพันธุ์ต้นยางที่ทำขึ้นเพื่อการผลิตยางและค้ำยาง ดังนั้น ตามมาตรา ๕๒ (๑) พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจเข้าไปในสวนยางหรือแปลงเพาะพันธุ์ยางที่ทำเพื่อวัตถุประสงค์ในการผลิตยาง และค้ำยาง โดยนัยนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่มีอำนาจเข้าไปในสวนยางหรือแปลงเพาะพันธุ์ต้นยาง ที่ทำเพื่อวัตถุประสงค์ในการคั่นคว่ำ ทดลองหรือวิจัยพันธุ์ยาง ฉะนั้น มาตรา ๕๒ (๑) ของร่างพระราช บัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. จึงไม่มีข้อความที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒

ประเด็นที่ ๓ มาตรา ๕๒ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มีข้อความขัดต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ หรือไม่

มาตรา ๕๒ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจพนักงาน เจ้าหน้าที่เข้าไปในสวนยางหรือแปลงเพาะพันธุ์ต้นยางในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก เพื่อตรวจสอบเนื้อที่สวนยาง จำนวนต้นยาง พันธุ์ต้นยาง วิธีการทำสวนยาง และเข้าไปในสถานที่อื่นๆ ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินซึ่งเป็น สิทธิที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ รับรองไว้โดยชัดแจ้ง อย่างไรก็ตาม การจำกัดสิทธิดังกล่าวเป็นกรณี ที่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้น มาตรา ๕๒ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. จึงไม่มีข้อความที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘

ประเด็นที่ ๔ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

ก่อนที่จะพิจารณาวินิจฉัยประเด็นดังกล่าว ขอทำความเข้าใจในเบื้องต้นว่า มาตรา ๕๙ ของร่าง พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. เป็นบทลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการตาม มาตรา ๑๘ กรณีหนึ่ง และผู้ไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง อีกกรณีหนึ่ง ประเด็นนี้ ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมีว่า มาตรา ๕๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่ ถ้าพิจารณาคำขอของผู้ร้องตามถ้อยคำอย่างเคร่งครัด จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าบทลงโทษตามมาตรา ๕๙ ทั้งสองกรณีขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่เมื่อ พิจารณาความเห็นของผู้ร้องในประเด็นต่างๆ ที่ส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ปรากฏว่าผู้ร้องได้โต้แย้งว่า มาตรา ๑๘ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ดังนั้น จึงต้องถือว่าผู้ร้องขอให้วินิจฉัยว่าบทลงโทษ

ผู้ไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่ เพียงกรณีเดียว

มาตรา ๔๘ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. เป็นบทลงโทษผู้ทำสวนยางในท้องที่ได้มีประกาศกำหนดของรัฐมนตรีกำหนดเขตทำสวนยาง วิธีการทำสวนยางตามมาตรา ๗ (๓) (๖) ซึ่งไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๐

โดยที่ได้วินิจฉัยไว้ข้างต้นแล้วว่ามาตรา ๗ (๓) (๖) มาตรา ๑๐ และมาตรา ๔๒ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ดังนั้น การกำหนดบทลงโทษตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๗ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐

อนึ่ง การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติต่างๆ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ดังกล่าวข้างต้น นอกจากจะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้แล้ว ยังเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพราะหากไม่ทำเช่นนั้น รัฐจะไม่สามารถบังคับการให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติได้ นอกจากนี้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น อีกทั้งร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง อนึ่ง ในคำปรารภของร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายดังกล่าวไว้ด้วย ดังนั้น การตรากฎหมายฉบับนี้จึงเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญทุกประการ

ด้วยเหตุผลดังได้กล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า

๑. มาตรา ๗ (๓) (๖) และมาตรา ๑๐ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐

๒. มาตรา ๔๒ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒

๓. มาตรา ๔๒ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘

๔. มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๗ ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐

ศาสตราจารย์ ดร. อิศสระ นิติทัณฑ์ประภาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ