

คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๘/๒๕๕๒

วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ประธานวุฒิสภา ได้ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา โดยมีพลเรือเอก เกษะหลัก เจริญรุกข์ และคณะสมาชิกวุฒิสภา รวม ๖๕ คน ซึ่งเป็นผู้ร้องว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. บางมาตรา มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว กำลังอยู่ในขั้นตอนที่จะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ผู้ร้องเห็นว่าตามร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในมาตรา ๗ (แก้ไขเป็นมาตรา ๖) บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการผลิตยาง การค้ายาง การนำยางเข้าและการส่งยางออก ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนด

ฯลฯ

(๓) เขตทำสวนยาง

ฯลฯ

(๖) วิธีการทำสวนยางในบางท้องที่

ฯลฯ”

ในร่างมาตรา ๑๐ (แก้ไขเป็นมาตรา ๕) บัญญัติว่า

“เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีกำหนดเขตทำสวนยาง วิธีการทำสวนยางในท้องที่หนึ่งท้องที่ใด ตามมาตรา ๗ (๓) หรือ (๖) (แก้ไขเป็นมาตรา ๖ (๓) (๖)) แล้ว ผู้ทำสวนยางในท้องที่ดังกล่าว ต้องปลูกต้นยางพันธุ์ดีที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดว่าเหมาะสมที่จะปลูกในท้องที่ดังกล่าว และต้องทำสวนยางตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด” และ

ร่างมาตรา ๔๒ (แก้ไขเป็นมาตรา ๔๑) บัญญัติว่า

“ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังนี้

(๑) เข้าไปในสวนยางหรือแปลงเพาะพันธุ์ต้นยางในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก เพื่อตรวจสอบเนื้อที่สวนยาง จำนวนต้นยาง พันธุ์ต้นยาง วิธีการทำสวนยางและเข้าไปในร้านค้ายาง สถานที่เก็บยาง โรงทำยาง โรงงานผลิตภัณฑ์ยาง สถานที่ที่ใช้ในการวิเคราะห์และการตรวจสอบ

คุณภาพภายในระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบใบอนุญาต ปริมาณและคุณภาพของยาง เครื่องมือ เครื่องใช้ และวิธีการในการผลิตยาง การวิเคราะห์และการตรวจสอบคุณภาพยาง จำนวนและประวัติ ของลูกจ้างของผู้รับใบอนุญาต ตลอดจนเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การเป็นไปตาม พระราชบัญญัตินี้”

ผู้ร้องเห็นว่าตามบทบัญญัติของร่างดังกล่าวข้างต้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะผู้ทำสวนยาง ย่อมมีเสรีภาพเป็นพื้นฐานในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ในการพัฒนาอาชีพและแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม ย่อมมีสิทธิในทรัพย์สิน ในที่ดินของตนรวมถึงการใช้ที่ดินเพื่อประกอบกิจการ ประกอบอาชีพและการพัฒนาอาชีพของตนด้วย ซึ่งไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ทั้งยังมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา ๔๘ (แก้ไขเป็นมาตรา ๔๓) และมาตรา ๕๗ (แก้ไขเป็นมาตรา ๕๖) ถ้าหากฝ่าฝืนต้องได้รับโทษ โดยสรุปผู้ร้องเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มาตรา ๖ (๓) (๖) มาตรา ๘ และมาตรา ๔๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐

ศาลรัฐธรรมนูญได้ฟังคำชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องแล้ว ได้พิจารณาคำร้องประกอบคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่และเอกสารประกอบคำชี้แจงแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ๒ กรณี

กรณีแรก ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มาตรา ๖ (๓) (๖) และมาตรา ๘ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง หรือไม่ จะเห็นได้ว่าตามร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มาตรา ๖ บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจกำหนด เขตทำสวนยางและวิธีการทำสวนยางในบางท้องที่ก็เพื่อประโยชน์ในการผลิต ปรากฏตามคำชี้แจงของ เจ้าหน้าที่ กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่า การเกษตรของประเทศไทยมีปัญหา หลายประการ เนื่องจากไม่มีการจัดการอย่างเป็นระเบียบและมีแบบแผน ทำให้ไม่สามารถควบคุม การผลิตและการจำหน่ายได้ ส่วนการกำหนดเขตทำสวนยางนั้น คือการกำหนดพื้นที่ในการปลูกยาง ให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ สภาพภูมิอากาศ โดยอาศัยเหตุผลทางวิชาการเป็นหลัก เพราะที่ผ่านมา การทำสวนยางมีการกระจายตัวอย่างไม่เป็นระเบียบและไม่สามารถป้องกันการบุกรุกป่าสงวนได้

สำหรับการกำหนดวิธีการทำสวนยางในบางท้องที่นั้น ได้รับการชี้แจงว่าสภาพพื้นที่แต่ละภาค แต่ละจังหวัดของประเทศไทยมีสภาพแตกต่างกัน การทำสวนยางในแต่ละภาคจึงแตกต่างกันไปด้วย หากท้องที่ใดเกิดโรคระบาด เช่น โรครากขาว ก็จำเป็นต้องกำหนดวิธีการทำเพื่อมิให้เกิดโรคระบาดขึ้นอีก ด้วยการทำลายต้นยาง การขุดรากเดิมออกให้หมดหรือกำหนดขนาดของหลุมที่จะปลูกเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดโรคขึ้นได้หรือพื้นที่บางแห่งเป็นที่สูงหรือมีระดับแตกต่างกันต้องกำหนดให้ทำแปลงเป็นขั้นบันได เพื่อกระจายการไหลของน้ำและป้องกันน้ำท่วมได้ด้วย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

พิจารณาแล้วเห็นว่าตามร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ในมาตรา ๖ (๓) กำหนดเขตทำสวนยางหรือ (๖) กำหนดวิธีการทำสวนยางในบางท้องที่และในมาตรา ๘ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะแม้จะเป็นการจำกัดให้ผู้ทำสวนยางต้องทำตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดก็ตาม แต่ก็เป็นการทำให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกรโดยตรงทั้งในการผลิตและในการจำหน่าย รวมทั้งการนำยางเข้าและการส่งออกด้วย อันเป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศทางอ้อมอีกด้วย มิใช่เป็นการจำกัดสิทธิในการทำประโยชน์ของเจ้าของทรัพย์สินแต่อย่างใด จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มาตรา ๖ (๓) (๖) และมาตรา ๘ นอกจากจะไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ยังสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ด้วย เพราะเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพและเพื่อเศรษฐกิจของประเทศ รวมตลอดถึงการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

กรณีที่สอง ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มาตรา ๔๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ หรือไม

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ

การศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัยและการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า

“สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิ เช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ตามคำร้องที่กล่าวถึงร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มาตรา ๕๑ (๑) ข้างต้นนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า การได้กำหนดอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าให้กระทำอย่างใดได้บ้าง ล้วนแต่เป็นการสนับสนุนให้สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการผลิตยาง การค้ายาง การนำยางเข้าและการส่งยางออก ตามเหตุผลดังได้วินิจฉัยไว้ในกรณีแรกแล้วทั้งสิ้น ซึ่งไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ เพราะไม่ได้ห้ามในการจะศึกษา วิจัย และการเผยแพร่ในทางวิชาการแต่อย่างใด เจ้าของทรัพย์สินย่อมมีเสรีภาพจะดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ ได้โดยไม่มีข้อห้าม หากจะพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๕๑ เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินก็ตาม แต่การจำกัดสิทธินั้นก็ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ ให้อำนาจไว้ว่า กระทำได้แม้จะได้บัญญัติบทลงโทษไว้ในมาตรา ๕๗ ก็เพื่อป้องกันมิให้มีการฝ่าฝืน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดผลดี ตามวัตถุประสงค์และเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรและประเทศชาติอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มาตรา ๕๑ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๘

โดยเหตุผลดังได้พิจารณาแล้ว จึงวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มาตรา ๖ (๓) (๖) มาตรา ๘ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง และร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๕๑ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๐

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ