

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๘/๒๕๕๒

วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ประธานวุฒิสภาได้ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วมีข้อความที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงปรากฏตามเอกสารที่วุฒิสภาส่งมาว่า สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๒ วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมและให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๒ และต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๒ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ สมาชิกวุฒิสภา จำนวนรวม ๖๕ คน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจึงได้เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๒ ว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มาตรา ๖ (๓) (๖) ประกอบกับมาตรา ๙ ที่ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดเขตทำสวนยางและวิธีการทำสวนยางในบางท้องที่ และเมื่อประกาศแล้วผู้ทำสวนยางในท้องที่ดังกล่าวต้องปลูกต้นยางพันธุ์ดีที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดและต้องทำสวนยางตามวิธีที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด กับร่างมาตรา ๔๑ ที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสวนยางหรือแปลงเพาะพันธุ์ต้นยางเพื่อตรวจสอบเนื้อที่สวนยาง จำนวนต้นยาง พันธุ์ต้นยาง วิธีการทำสวนยาง และเข้าไปในร้านค้ายาง สถานที่เก็บยาง โรงทำยาง โรงงานผลิตภัณฑ์ยาง สถานที่ที่ใช้ในการวิเคราะห์ และการตรวจสอบคุณภาพยาง เพื่อตรวจสอบใบอนุญาต ปริมาณและคุณภาพของยาง เครื่องมือเครื่องใช้ และวิธีการในการผลิตยาง การวิเคราะห์และการตรวจสอบคุณภาพยาง จำนวนและประวัติของลูกจ้างของผู้รับใบอนุญาต ตลอดจนเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้น เป็นการขัดต่อสิทธิเสรีภาพในการใช้ที่ดินของเกษตรกร การประกอบกิจการ และการประกอบอาชีพ เป็นการลดทอนเสรีภาพทางวิชาการ และละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของเกษตรกร ทั้งยังกำหนดโทษไว้ใน

มาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖ อีกด้วย ดังนั้น ร่าง ๗ มาตรา ๖ (๓) (๖) มาตรา ๘ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๕๖ จึงเป็นบทบัญญัติมีข้อความขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประธานวุฒิสภาจึงส่งความเห็นดังกล่าวนี้มายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

อธิบดีกรมวิชาการเกษตรและเจ้าหน้าที่ได้ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มีหลักการและเหตุผลเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติควบคุมยาง พุทธศักราช ๒๔๘๑ ที่ใช้มานานแล้ว ไม่เหมาะสมกับสภาพและความต้องการของตลาด เช่น ในด้านการผลิต การค้า การส่งออก การนำเข้า การควบคุมมาตรฐาน การที่ความในร่างมาตรา ๖ (๓) (๖) ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศกำหนดเขตทำสวนยางและวิธีการทำสวนยาง เนื่องจากประเทศไทยมีภูมิประเทศเหมาะสมในการปลูกยางได้ทุกภาค จึงมีการปลูกยางทั้งในเขตป่าสงวนและป่าอนุรักษ์ต้นน้ำทำให้เกิดปัญหาการรุกรานป่าสงวนและป่าขาดความชุ่มชื้น เพื่อจัดปัญหาดังกล่าวจึงต้องให้มีการปลูกยางในเขตที่กำหนด ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของเกษตรกรเอง เพราะถ้าปลูกในเขตที่เหมาะสมปริมาณน้ำยางที่ได้จะมาก แต่ถ้าปลูกในเขตที่ไม่เหมาะสมปริมาณน้ำยางจะน้อยไม่คุ้มกับต้นทุนการผลิต ซึ่งข้อเท็จจริงแล้วภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมในการปลูกยางแต่มีการปลูกจริงเพียงประมาณร้อยละสิบห้าของพื้นที่หรือทางภาคใต้ซึ่งมีการปลูกยางจำนวนมาก แต่ถ้าปลูกในที่ลุ่มต้นยางจะล้มและผลผลิตไม่ดี ส่วนกรณีที่ให้อำนาจรัฐมนตรีประกาศกำหนดวิธีการทำสวนยางได้ด้วย เพื่อแก้ไขปัญหาในเขตที่มีโรครากขาวระบาด จึงจำเป็นต้องปลูกด้วยวิธีพิเศษ ทำให้ความเสียหายไม่ลุกลาม หรือในพื้นที่ลาดชันเชิงเขาหากใช้วิธีทำสวนยางแบบขั้นบันไดก็สามารถป้องกันน้ำป่าที่ไหลมาปะทะได้ และที่สำคัญเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจของประเทศหากปลูกยางในเขตและใช้วิธีการที่เหมาะสม ผลผลิตโดยรวมจะสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของตลาดโลก ช่วยลดปัญหาการค้าขาดกำไรเพราะผลผลิตล้นตลาดหรือต้นทุนการผลิตสูง ลดภาระการใช้งบประมาณเพื่อแทรกแซงราคาขาย ทั้งการดำเนินการตามร่าง มาตรา ๖ (๓) และ (๖) จะไม่กระทบกระเทือนเกษตรกรผู้ทำสวนยางอยู่ก่อนหรือผู้ที่อยู่นอกเขตที่กำหนดแต่อย่างใด

ได้พิจารณาแล้วมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มาตรา ๖ (๓) (๖) มาตรา ๘ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๕๖ มีข้อความขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่ ซึ่งมีข้อพิจารณาดังนี้

๑. ร่าง ๗ มาตรา ๖ (๓) (๖) ประกอบมาตรา ๘ ที่ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดเขตทำสวนยางและวิธีการทำสวนยางในบางท้องที่ และเมื่อประกาศแล้ว

ผู้ทำสวนยางในท้องที่ดังกล่าวต้องปลูkdต้นยางพันธุ์ดีที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดและต้องทำสวนยางตามวิธีที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ผู้ใดฝ่าฝืนมีโทษตามร่าง ๗ มาตรา ๔๗ นั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

ได้พิจารณาแล้วการกำหนดเขตทำสวนยางและให้ผู้ทำสวนยางในเขตที่กำหนดต้องปลูkdต้นยางพันธุ์ดีที่รัฐมนตรีกำหนด และต้องทำสวนยางตามวิธีที่รัฐมนตรีกำหนด ผู้ใดฝ่าฝืนมีความผิดนั้นเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการและการประกอบอาชีพ ซึ่งจะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง จึงต้องพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นกฎหมายเพื่อประโยชน์ดังกล่าวหรือไม่

จากคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่และเอกสารประกอบฟังได้ว่าประเทศไทยปลูกยางได้ทุกภาคจึงมีปัญหาการรุกร้าป่าสงวน และป่าขาดความชุ่มชื้นตามข้อมูลที่กรมวิชาการเกษตรชี้แจง พื้นที่ปลูกยางของประเทศไทยในภาคใต้และภาคตะวันออกในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ มี ๑๑,๕๖๑,๖๕๕ ไร่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๒๘๓,๘๗๕ ไร่ (ปี พ.ศ. ๒๕๓๘) รวมแล้วมีจำนวนถึง ๑๒,๒๔๕,๕๓๐ ไร่ ยางจึงเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศไทย มีการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง มีการแทรกแซงราคาขายโดยรัฐบาล จึงต้องให้มีการปลูกยางในเขตที่กำหนดเพราะถ้าปลูกในที่ที่ไม่เหมาะสมปริมาณน้ำยางจะน้อยไม่คุ้มต้นทุนการผลิต และที่ต้องกำหนดวิธีการทำสวนยางก็เพื่อแก้ปัญหาในเขตที่มีโรครากขาวระบาด หากปลูกยางในเขตและใช้วิธีการที่เหมาะสมผลผลิตโดยรวมจะสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของตลาดโลก ช่วยลดปัญหาราคายางตกต่ำเพราะผลผลิตล้นตลาด ลดภาระการใช้งบประมาณของรัฐเพื่อแทรกแซงราคาขาย จึงเห็นได้ว่าเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ และการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง และได้ระบุในคำปรารภแล้วว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๕๐

ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มาตรา ๖ (๓) (๖) มาตรา ๕ และ มาตรา ๔๗ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

๒. ร่าง ๗ มาตรา ๔๑ ที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสวนยาง แปลงเพาะพันธุ์ ต้นยาง ในร้านค้ายาง สถานที่เก็บยาง โรงทำยาง ฯลฯ เพื่อตรวจสอบให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และเจ้าของต้องอำนวยความสะดวกตามสมควรถ้าไม่อำนวยความสะดวกมีความผิดตามร่าง ๗ มาตรา ๕๖ นั้น เป็นการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของเกษตรกรขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมาย บัญญัติ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ร่าง ๗ มาตรา ๔๑ เป็นการกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิ ในทรัพย์สินของบุคคลว่า พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในทรัพย์สินของบุคคลเพื่อตรวจสอบ หลักฐานต่างๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และยึดต้นยาง ยาง เครื่องมือเครื่องใช้ และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดเท่าที่จำเป็นแก่การบังคับใช้กฎหมายและมีได้กระทบ กระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สิน เพราะบุคคลที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินก็ยังมีสิทธิในทรัพย์สิน นั้นๆ อยู่ เพียงแต่ต้องยอมให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบเพื่อการปฏิบัติตามกฎหมาย ส่วนร่าง ๗ มาตรา ๕๖ ก็เป็นบทบังคับให้เจ้าของทรัพย์สินต้องอำนวยความสะดวกในการเข้าตรวจตามสมควร เท่านั้น จึงเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินที่กระทำได้ตามมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญ

ดังนั้นร่าง ๗ พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มาตรา ๔๑ และมาตรา ๕๖ จึงไม่ขัด ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘

๓. ร่าง ๗ มาตรา ๔๑ ที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในสถานที่ที่ใช้ในการวิเคราะห์และตรวจสอบ คุณภาพยาง เพื่อตรวจสอบใบอนุญาต ปริมาณและคุณภาพของยาง วิธีการในการผลิตยาง การวิเคราะห์ และการตรวจสอบคุณภาพยางตลอดจนเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องนั้นเป็นการลดทอนเสรีภาพ ทางวิชาการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ การศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

เสรีภาพในทางวิชาการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ นี้ แม้จะไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดได้ แต่ในตัวเองมาตรา ๔๒ นี้เองมีข้อจำกัดอยู่ในตัวเองว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพ ฯ “เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” ซึ่งหน้าที่ของพลเมืองอย่างหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ คือ “บุคคลมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย” ดังนั้นเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ จึงได้รับความคุ้มครองเพียงเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย เมื่อร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มาตรา ๒๕ กำหนดให้การวิเคราะห์หรือการตรวจสอบคุณภาพยางต้องได้รับใบอนุญาต และร่าง ฯ มาตรา ๕๑ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจตรวจสอบใบอนุญาต วิธีการในการผลิตยาง การวิเคราะห์และการตรวจสอบคุณภาพยาง ฯลฯ ผู้รับใบอนุญาตก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว

ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มาตรา ๕๑ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒

โดยเหตุผลดังได้พิจารณาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มาตรา ๖

(๓) (๖) มาตรา ๕ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๖ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๐

ศาสตราจารย์โกเมน กัทรภิรมย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ