

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๐/๒๕๔๘

วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) กรณีร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๘

สรุปข้อเท็จจริง

๑. นายแก้วสรร อติโพธิ และสมาชิกวุฒิสภา รวม ๗๗ คน มีหนังสือถึงประธานวุฒิสภา โดยเห็นว่า

๑.๑ ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. ได้กำหนดให้มีระบบการแจ้งการผลิต พร้อมหน้าที่บันทึกเครื่องหมายรับรองการผลิตลงในผลิตภัณฑ์ และอำนาจตรวจสอบการผลิตของพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยลำดับดังนี้

๑) หน้าที่หลัก คือ หน้าที่ตามมาตรา ๑๑ ในร่างพระราชบัญญัติฯ ที่กำหนดให้ผู้ผลิตต้องบันทึกเครื่องหมายรับรองการผลิตและเครื่องหมายรับรองงานต้นแบบ ลงในผลิตภัณฑ์เสมอ

๒) หน้าที่อุปกรณ์ คือ หน้าที่ที่กำหนดให้ผู้เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติ เพื่อให้หน้าที่หลักที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๑๑ สามารถใช้บังคับให้เป็นจริงได้ กล่าวคือ

- หน้าที่ของผู้ผลิตที่จะต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕ ให้ทราบถึงงานที่ตนจะผลิตขึ้นมาในแต่ละครั้ง พร้อมรายละเอียดอันจำเป็นทั้งจำนวนที่จะผลิตและสถานที่ที่จะผลิตเมื่อแจ้งและได้รับเครื่องหมายรับรองการผลิตในแต่ละครั้งแล้ว ก็จะมีหน้าที่นำไปบันทึกลงในการผลิตจริงตามมาตรา ๑๑ ต่อไป

- หน้าที่ของผู้ครอบครองเครื่องจักร จะต้องเข้ามาสู่ระบบควบคุม โดยต้องแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง หรือแจ้งการโอนตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง ทุกครั้งไปซึ่งเมื่อแจ้งกันโดยพร้อมหน้าเช่นนี้แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะสามารถเข้าตรวจสอบการผลิตได้อย่างสม่ำเสมอต่อไปว่า มีการละเมิดมาตรา ๑๑ บ้างหรือไม่

๑.๒ ในส่วนสภาพบังคับ สมาชิกวุฒิสภาเห็นว่า จะต้องนำโทษทางอาญามาใช้บังคับซึ่งได้ตราสภาพบังคับไว้ในหมวดที่ ๔ บทกำหนดโทษของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

แต่สำหรับโทษริบทรัพย์ ที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๘ ว่า “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืน มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๗ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๑๗ ให้ศาลสั่งริบเครื่องจักรนั้น” ไม่ได้นำหลักทั่วไปในประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ โดยได้บัญญัติเป็นมาตรการพิเศษให้นำมาใช้โดยเฉพาะเจาะจงกับความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ อย่างกว้างขวางและเด็ดขาด

๑.๓ คณะสมาชิกวุฒิสภาที่เสนอความเห็นนี้เห็นว่า ความตามร่าง มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว มีเนื้อความขัดต่อหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างชัดเจน ด้วยเหตุผลดังนี้

๑) เจตนารมณ์ที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ร่างพระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์แท้จริงมุ่งควบคุมเครื่องจักรมากกว่าควบคุมการผลิต แต่แทนที่จะตรากฎหมายควบคุมว่าเครื่องจักรผลิตชนิดใดเป็นทรัพย์สินที่ต้องควบคุมห้ามมิให้ผู้ใดครอบครอง โดยมีได้รับอนุญาต กลับไปบัญญัติควบคุมตรงที่การผลิตหรือการใช้เครื่องจักรเป็นสำคัญ ซึ่งหากเป็นไปในแนวทางนี้ก็ควรจะริบเครื่องจักรได้ ก็แต่ในฐานะที่เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการกระทำความผิด เช่น ใช้ผลิตภัณฑ์ชนิดที่ไม่มีเครื่องหมายรับรองเท่านั้น ไม่อาจริบในกรณีที่มีได้มีการใช้เครื่องจักร กระทำความผิดได้เลย เช่น ไม่แจ้งการผลิตให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบ หรือแจ้งสถานที่ผลิตไม่ครบถ้วน หรือโอนหรือรับโอนเครื่องจักรโดยไม่แจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่เหล่านี้ล้วนแต่เป็นการฝ่าฝืนหน้าที่อุปการะ ซึ่งไม่ใช่หน้าที่หลัก หรือวัตถุประสงค์หลักของร่างพระราชบัญญัตินี้แต่อย่างใด

ร่างกฎหมายเช่นนี้จึงมีเจตนาแท้จริงมุ่งควบคุมความประพฤติของเครื่องจักรมากกว่า ความประพฤติของบุคคลว่า เครื่องจักรผลิตชนิดใดเครื่องใดในราชอาณาจักรนี้จะทำผิดหน้าที่ใด ๆ ไม่ได้ ถ้าผลิตงานใดโดยไม่แจ้งก็ต้องถูกริบหรือทำลาย แจ้งไม่ครบก็ต้องถูกริบทำลาย ผลิตโดยใช้เครื่องมือที่ไม่ถูกต้องก็ต้องถูกริบทำลาย ย้ายภูมิลำเนาโดยไม่แจ้งก็ต้องถูกริบทำลาย ทั้งหมดนี้ล้วนเป็นเสมือนโทษที่กำหนดไว้สำหรับเครื่องจักรที่ทำผิดหน้าที่ทั้งสิ้น

เจตนารมณ์เช่นนี้นับว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญโดยชัดเจน เพราะเครื่องจักรนั้นเป็นวัตถุ จึงไม่อาจมีสิทธิหน้าที่ใด ๆ ได้ การริบทรัพย์นั้นแท้จริงคือการลงโทษต่อบุคคลมิใช่ต่อเครื่องจักร จะกระทำหรือไม่เพียงใด ก็ต้องคำนึงถึงความเสียหายต่อสาธารณะประกอบกับสิทธิพื้นฐานของผู้เกี่ยวข้องที่รัฐธรรมนูญได้ให้หลักประกันไว้ ไม่อาจกำหนดโทษริบเครื่องจักรได้ในทุกกรณีเหมือนเช่นที่ได้ตราไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้

๒) ความขัดแย้งต่อสิทธิพื้นฐานในทรัพย์สินของบุคคล

โดยหลักกฎหมายปัจจุบันนั้นเครื่องจักรผลิตซีดีควรจะถูกริบทำลายได้ในกรณีที่ได้ใช้ในการกระทำความผิดตามกฎหมาย คือ ใช้ในการผลิตที่เป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑ (ต้องทำและแสดงเครื่องหมายรับรองการผลิตหรือแสดงเครื่องหมายรับรองงานต้นแบบ) มาตรา ๑๓ (ห้ามใช้เครื่องหมายรับรองการผลิตหรือเครื่องหมายรับรองงานต้นแบบ เว้นแต่ตามที่บัญญัติใช้ในมาตรา ๑๓) หรือมาตรา ๑๕ (ห้ามปลอมหรือเลียนเครื่องหมายรับรองการผลิตหรือเครื่องหมายรับรองงานต้นแบบ) เท่านั้น เพราะทั้งสามความผิดนี้ล้วนเป็นการใช้ทรัพย์สินเพื่อกระทำความผิดทั้งสิ้น หากเป็นความผิดนอกเหนือจากนี้ เช่น ไม่แจ้งการผลิต ไม่แจ้งการโอนเครื่องจักร ฯ ทั้งหมดนี้หาใช่การใช้เครื่องจักรกระทำความผิดแต่อย่างใดไม่ รัฐจึงไม่อาจล่วงล้ำไปริบเครื่องจักรได้ หากยอมให้รัฐใช้อำนาจริบทรัพย์สินโดยไม่มีกรอบเกณฑ์เช่นนี้แล้ว ในภายหน้าก็อาจมีกฎหมายริบยานพาหนะที่ไม่ชำระภาษีประจำปีตามกฎหมายก็เป็นได้ กฎหมายเช่นนี้จึงขัดต่อสิทธิพื้นฐานในทรัพย์สินของปวงชนชาวไทยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๘ อย่างชัดเจน

๓) ความขัดแย้งต่อหลักประกันสิทธิพื้นฐานของบุคคลในคดีอาญา

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ ได้บัญญัติรับรองเป็นหลักพื้นฐานไว้ว่าบุคคลจะต้องรับโทษก็ต่อเมื่อได้กระทำความผิดและเป็นความผิดที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายเท่านั้น ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ลงโทษ คือ ริบเครื่องจักรในทุกกรณี ไม่ว่าเจ้าของจะรู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดนั้นหรือไม่ ซึ่งก็คือการลงโทษโดยไม่คำนึงถึงความผิดของตนเอง

การริบทรัพย์สินโดยเด็ดขาดในทุกกรณีเช่นนี้ คณะสมาชิกวุฒิสภาผู้เสนอความเห็นได้ศึกษาแล้วพบว่า ไม่มีกฎหมายไทยฉบับใดที่ล่วงล้ำบัญญัติไว้เช่นนี้เลย จะมีก็แต่ร่างกฎหมายฉบับนี้เท่านั้นที่กล้าริเริ่มก้าวล่วงเข้ามาบัญญัติรุกกล้าถึงเพียงนี้ กรณีจึงถือเป็นก้าวสำคัญที่จะต้องได้รับการตรวจสอบว่าระบบกฎหมายไทยควรจะยอมรับให้รัฐริเริ่มรุกกล้าเข้ามาในแดนสิทธิเสรีภาพถึงเพียงนี้หรือไม่ ถือได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญของระบบนิติรัฐในประเทศไทย

๔) ความขัดแย้งต่อกรอบการใช้อำนาจอย่างได้สัดส่วน

ตามมาตรา ๒๕ แห่งรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ได้ตราหลักการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐไว้โดยรวมว่า แม้รัฐจะอธิบายถึงความจำเป็นในการใช้อำนาจได้ชัดเจนสักเพียงใดก็ตาม แต่มาตรการบังคับลงโทษใด ๆ ที่กำหนดขึ้นนั้นก็ต้องทำเท่าที่จำเป็นให้ได้สัดส่วนกับความผิดที่เกิดขึ้น และต้องไม่ทำให้สาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพพื้นฐานที่เกี่ยวข้องต้องสูญสิ้นไป

ร่างพระราชบัญญัติ ฯ นี้ได้พยายามชี้ให้เห็นว่า ปัจจุบันนี้มีการผลิตซีดีที่ผิดกฎหมายเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย และมาตรการริบเครื่องจักรโดยเด็ดขาดจะช่วยปราบปรามการกระทำผิดได้ อย่างเห็นผล ไม่ปล่อยให้ผู้ใดนำเครื่องจักรนั้นไปใช้กระทำผิดได้อีก

ข้ออ้างข้างต้นนี้มีความคลาดเคลื่อนอยู่เป็นอันมาก โดยข้อแรกได้บัญญัติเกินขอบเขตไปครอบคลุมไปถึงการฝ่าฝืนหน้าที่ที่ถือเป็นหน้าที่อุปกรณ์หรือเป็นเพียงระเบียบปฏิบัติเท่านั้น เช่น หน้าที่ต้องแจ้งขอเครื่องหมายรับรอง และหน้าที่แจ้งการโอนหรือรับโอนเครื่องจักร ซึ่งทั้งหมดนี้หาใช่ การกระทำผิดต่อหน้าที่หลักคือห้ามผลิตโดยไม่แสดงเครื่องหมายรับรองที่ถูกต้องแต่อย่างใด

ยิ่งในกรณีที่ริบเครื่องจักรเพราะผู้โอนเครื่องจักรมิได้แจ้งการโอนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๑๗ นั้น ก็นับเป็นกรณีที่ห่างไกลจากความผิดหลักเป็นอย่างยิ่ง อีกทั้งยังเป็นการล่วงสิทธิของผู้รับโอนที่มิได้มีส่วนรู้เห็นในความบกพร่องของผู้โอนแต่อย่างใด

ยิ่งไปกว่านั้นการที่ร่างกฎหมายนี้ได้บัญญัติให้ริบเครื่องจักรในทุกกรณี ด้วยเหตุผลว่า ไม่ต้องการให้เกิดเป็นช่องว่างทางกฎหมายให้มีการรับสมอ้างสร้างสัญญาเข้ามาขอคืนทรัพย์สินนั้น เป็นเหตุผลที่เพิกเฉยต่อความยุติธรรมโดยสิ้นเชิง เพราะเครื่องจักรผลิตซีดีในปัจจุบันนี้มีราคาแพงถึง ๔๐ ล้านบาท และมีค่ามีประโยชน์ใช้สอยได้ก็แต่ในกิจการผลิตซีดีเท่านั้นผู้ประกอบการรายใดที่ต้องประสบปัญหาทางธุรกิจ จำต้องเลิกกิจการก็มักจะขายเครื่องจักรได้ลำบาก ทำให้ต้องใช้วิธีให้ผู้อื่นเช่าเครื่องจักรอยู่เป็นอันมาก โดยไม่มีโอกาสทราบได้เลยว่าผู้เช่าจะนำเครื่องไปใช้รับงานผลิตใดบ้าง มาตรการริบเครื่องจักรเช่นนี้ จึงมีผลเท่ากับวางหน้าที่โดยเด็ดขาดให้ผู้ให้เช่าเครื่องจักรต้องมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้เครื่องจักรของผู้เช่าด้วย ซึ่งก็เป็นหน้าที่ที่เป็นไปไม่ได้เลยในทางปฏิบัติ

ด้วยเหตุผลสี่ประการที่ได้ลำดับมาทั้งหมดจึงเป็นที่เห็นได้ชัดว่า การกำหนดโทษ ริบเครื่องจักรโดยเด็ดขาดในทุกกรณีนั้น มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจรัฐโดยไม่คำนึงถึงขอบเขตและความเหมาะสมใด ๆ ทั้งสิ้น มุ่งแต่จะใช้อำนาจความร้ายแรงของโทษมาทำร้ายให้ต้องเกรงกลัวเพียงสถานเดียวเท่านั้น ยังผลให้สิทธิพื้นฐานที่เกี่ยวข้องต้องสิ้นความหมายสิ้นสาระสำคัญไปโดยสิ้นเชิง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๘

๒. ประธานวุฒิสภาได้ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ตามหนังสือวุฒิสภา ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๗

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ ในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๒ บัญญัติว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมาย ที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้น จะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้”

มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิ และการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามที่ กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๑๓๕ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๘๐ เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว

(๓) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามที่แก้ไขเพิ่มเติมขึ้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิก แห่งสถานนั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกัน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้คณะกรรมการร่วมกัน รายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกัน ได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน”

มาตรา ๒๖๒ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๓ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๕๔ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า”

ประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้น

มีประเด็นต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า จะเห็นสมควรรับคำร้องไว้ดำเนินการต่อไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ หรือไม่

ขณะที่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิก ๔๕๓ คน และวุฒิสภามีสมาชิก ๒๐๐ คน รวมทั้งสองสภา ๖๕๓ คน ดังนั้น การที่ผู้ร้องซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา รวม ๗๗ คน ซึ่งคิดเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา (ไม่น้อยกว่า ๖๖ คน) ได้ยื่นคำร้องโดยอาศัยมาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ของรัฐธรรมนูญ เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา เพื่อส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๘ หรือไม่ อันเป็นการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติไว้ จึงเห็นสมควรรับไว้พิจารณา

การรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง

๑. นายแก้วสรร อติโพธิ สมาชิกวุฒิสภา ในฐานะผู้เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา เห็นว่า โทษรับทรัพย์สิน (เครื่องจักร) จะต้องใช้เฉพาะกรณีที่ใช้ทรัพย์สินนั้นในการกระทำความผิด หรือเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด หรือเป็นทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้มาโดยการกระทำความผิดเท่านั้น ดังนั้น ในกรณีการรับทรัพย์สินตามร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ศาลสั่งริบถ้ำไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (กรณีให้แจ้งก่อนเริ่มการผลิต) มาตรา ๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง (กรณีต้องแจ้งสถานที่การผลิตทุกแห่งและต้องแจ้งการย้ายสถานที่ผลิตก่อนวันที่ย้ายสถานที่ผลิต) หรือมาตรา ๑๓ (กรณีต้องแจ้งการจำหน่าย จ่าย โอน เครื่องจักร ภายในเวลาที่กำหนด) เห็นว่า เป็นการกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ จึงมีข้อความขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๘

๒. นางสาวภาณุมาศ สิทธิเวคิน ผู้แทนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า ในชั้นพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นว่า ทรัพย์สินที่ศาลจะสั่งริบถ้ำได้จะต้องเป็นทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิด แต่สำหรับกรณีการไม่แจ้ง ก่อนเริ่มการผลิต ไม่แจ้งสถานที่การผลิตทุกแห่ง ไม่แจ้งการย้ายสถานที่ผลิตก่อนวันที่ย้ายสถานที่ผลิต หรือไม่แจ้งการได้มา หรือมีไว้ในครอบครองภายในเวลาที่กำหนดหรือไม่แจ้งการจำหน่าย จ่าย โอน ภายในเวลาที่กำหนด เห็นว่าไม่จำเป็นที่จะต้องริบถ้ำและเห็นว่าในร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง เป็นกรณีที่ศาลต้องมีคำสั่งริบถ้ำ จะมีดุลพินิจเป็นอย่างอื่นไม่ได้ จึงเห็นว่า ควรจะคงไว้เพียง มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๕ เท่านั้น ส่วนมาตราอื่น ๆ ควรตัดออก

๓. นายบรรยง ลิ้มประยูรวงศ์ รองอธิบดีกรมทรัพย์สินทางปัญญา ผู้แทนอธิบดีกรมทรัพย์สินทางปัญญา เห็นว่า สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือ การกำกับดูแลตัวเครื่องจักร การควบคุมระบบการผลิต และการควบคุมเจ้าของลิขสิทธิ์ รวมทั้งควบคุมการจำหน่ายและใช้เม็ดพลาสติก โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการควบคุมและป้องปรามการกระทำความผิดตั้งแต่เริ่มแรก ไม่ต้องรอให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นและพบในขณะกระทำความผิด ก็สามารถที่จะดำเนินการทางกฎหมายได้ โดยมีมาตรการสำคัญคือการรับทรัพย์สิน (เครื่องจักร) เป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องปรามและป้องกันมิให้เกิดการกระทำความผิดตั้งแต่เริ่มต้นการผลิตโดยกำหนดให้มีการแจ้ง (notify) เป็นหลักสำคัญ หากไม่มีการแจ้งในกรณีใด ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้สามารถริบถ้ำเครื่องจักรนั้นได้ ซึ่งมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง

ของร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. เป็นมาตรการที่จำเป็นของฝ่ายบริหารที่จะต้องใช้ในการป้องปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดีตั้งแต่เริ่มต้น แต่หากศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๓๘ วรรคแรก มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรมทรัพย์สินทางปัญญาเห็นควรให้คงบทบัญญัติในส่วนของมาตรา ๑๑ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๕ ไว้ เพื่อให้กฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับในทางปฏิบัติต่อไปตามเจตนารมณ์ของฝ่ายบริหาร

ประเด็นการวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๗ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๑๗ ให้ศาลสั่งริบเครื่องจักรนั้น” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินไว้ในมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งหมายความว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ แต่ขอบเขตแห่งสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินอาจมีได้โดยมีกฎหมายบัญญัติไว้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่รับรองว่าสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะถูกจำกัดมิได้ เว้นแต่อาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพว่าจะต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ โดยขอบเขตของกฎหมายจะจำกัดสิทธิเสรีภาพได้เท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ บัญญัติให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินสามารถมีกฎหมายจำกัดสิทธิได้ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติไว้

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญในหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. ซึ่งมีข้อความว่า “ให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี โดยที่ปัจจุบัน ปัญหาการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาในประเทศไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งการละเมิดลิขสิทธิ์ในรูปแบบผลิตภัณฑ์ซีดี โดยการกำหนดขั้นตอนการผลิตสำหรับผู้ประสงค์จะประกอบการผลิต การครอบครองเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิต ตลอดจนโรงงานปริมาณและสถานที่เก็บวัสดุที่ใช้ในการผลิต ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะช่วยเสริมสร้างกลไกการป้องกันและปราบปรามการละเมิดลิขสิทธิ์ให้มีประสิทธิภาพและเป็นระบบมากขึ้น รวมทั้งจะให้การจับกุมภาชีอากรได้ผลเต็มที่ ทั้งจะทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจเกี่ยวกับการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี ดำเนินการผลิตสินค้าที่ถูกต้องตามกฎหมาย” ประกอบกับคำปรารภของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ว่า “พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๓๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ซึ่งเป็นการระบุชัดเจนว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แม้จะถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ก็เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และมีได้เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น เพราะบุคคลผู้มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้น ยังคงมีสิทธิใช้สอยจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้ใดสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นหลักสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของบุคคลผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้น

การที่ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. กำหนดขั้นตอนการผลิตสำหรับผู้ประสงค์จะประกอบการผลิต การครอบครองเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิต ตลอดจนโรงงานปริมาณและสถานที่เก็บวัสดุที่ใช้ในการผลิต โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเสริมสร้างกลไกการป้องกันและปราบปรามการละเมิดลิขสิทธิ์ให้มีประสิทธิภาพและเป็นระบบ ประกอบกับคำปรารภของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เห็นได้ชัดเจนว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แต่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้และเท่าที่จำเป็น และไม่เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ นั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐจะต้องเข้าไปกำกับดูแล

และควบคุมการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดีเพื่อมิให้มีการละเมิดลิขสิทธิ์ รัฐจึงต้องตรากฎหมายฉบับนี้โดยจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินไว้บางประการแต่ไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของทรัพย์สินของบุคคล

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ไม่ต้องรับโทษทางอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และการลงโทษนั้น จะหนักกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะกระทำผิดมิได้ ซึ่งเป็นหลักที่ห้ามใช้กฎหมายย้อนหลังเป็นโทษกับบุคคล ในความผิดอาญา ดังนั้น การที่มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. ได้กำหนดโทษรับทรัพย์สินไว้อย่างชัดเจน เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในกรณีที่ผู้กระทำความผิดกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย บทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว มิใช่กฎหมายที่ใช้บังคับย้อนหลังแก่ผู้กระทำความผิดจึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๘ แต่ประการใด

นายพัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ