

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชาชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๐/๒๕๕๘

วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

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

ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๗๗ คน ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืน มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๗ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๑๗ ให้ศาลสั่งริบเครื่องจักรนั้น” ไม่ได้นำหลักทั่วไปในประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ โดยได้บัญญัติเป็นมาตรการพิเศษให้นำมาใช้โดยเฉพาะเจาะจงกับความผิดตามพระราชบัญญัตินี้อย่างกว้างขวางและเด็ดขาด เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ขัดแย้งต่อสิทธิพื้นฐานในทรัพย์สินของบุคคลและต่อกรอบการใช้อำนาจอย่างได้สัดส่วน ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เสนอความเห็นนี้ เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าว มีเนื้อความขัดต่อหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างชัดเจน ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๘

ข้อเท็จจริง สรุปว่า เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๗ นายแก้วสรร อดิโพธิ และคณะ รวม ๗๗ คน ซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ได้มีหนังสือถึงประธานวุฒิสภา พร้อมความเห็น ว่า ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. ได้กำหนดให้มีระบบการแจ้งการผลิตพร้อมหน้าที่บันทึกเครื่องหมายรับรองลงไปผลิตภัณฑ์ และกำกับด้วยอำนาจตรวจสอบการผลิตของพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยมาตรา ๑๑ กำหนดให้ผู้ผลิตต้องบันทึกเครื่องหมายรับรองการผลิตและเครื่องหมายรับรองงานต้นแบบลงไปผลิตภัณฑ์ และกำหนดหน้าที่ให้ผู้เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติ เพื่อให้เจ้าหน้าที่หลักที่กำหนดไว้สามารถบังคับใช้บังคับให้เป็นจริงได้ โดยผู้ผลิตต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕ ก่อนเริ่มทำการผลิต และมีระบบควบคุม

ตามมาตรา ๑๖ วรรคแรก และมาตรา ๑๗ วรรคแรก ให้ผู้ครอบครองเครื่องจักร และผู้จำหน่าย จ่าย โอนเครื่องจักร ต้องแจ้งการครอบครองและการโอน ในส่วนสภาพบังคับก็จะต้องนำโทษทางอาญา มาใช้บังคับ ซึ่งได้ตราไว้ในหมวดที่ ๔ ที่ว่าด้วยบทกำหนดโทษ โดยนำโทษทางอาญามาใช้บังคับ แต่สำหรับโทษริบทรัพย์ ที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง กลับไม่ได้นำหลักทั่วไปในประมวล กฎหมายอาญามาใช้บังคับ ซึ่งขัดต่อหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ที่รับรองไว้ใน รัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง จึงขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๘ ขอให้ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นดังกล่าว ของสมาชิกวุฒิสภา ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑)

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ฯ และรับไว้พิจารณา วินิจฉัย แจ้งผู้ร้องและคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เพื่อทราบและทำคำชี้แจง

คณะรัฐมนตรีชี้แจง สรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. เป็นกฎหมาย ทางเศรษฐกิจ และเป็นกฎหมายแนวใหม่ที่มุ่งในการป้องกันที่ต้นเหตุของปัญหาก่อนการกระทำ ความผิด โดยมีเจตนารมณ์ในการกำหนดมาตรการเพื่อช่วยเสริมสร้างกลไกในการป้องปราบการละเมิด ลิขสิทธิ์ให้มีประสิทธิภาพและเป็นระบบมากยิ่งขึ้น ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจเกี่ยวกับการผลิตผลิตภัณฑ์ ซีดี ดำเนินการผลิตสินค้าที่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นการจัดระเบียบทางการค้าอันจะส่งผลให้การประกอบ ธุรกิจเป็นไปอย่างโปร่งใสเป็นธรรม และภาครัฐสามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนโทษ ริบเครื่องจักรตามมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง เป็นการลงโทษในเชิงป้องปรามหรือยับยั้งชั่งน้ำหนัก เพื่อตัดโอกาส ในการนำเครื่องจักรไปใช้ในการกระทำความผิด ซึ่งมุ่งเน้นใช้กับความผิดทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะ เป็นการลงโทษต่อบุคคลที่อาศัยเครื่องจักรเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระทำละเมิด โดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๗ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ ไม่ได้เป็นการลงโทษต่อเครื่องจักร และมีได้ใช้กับความผิด ทางอาญาโดยทั่วไปดังเช่นโทษริบทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งมุ่งเน้นใช้กับความผิดทางอาญา โดยทั่วไป จึงไม่ขัดต่อหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน หรือขัดต่อเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ และไม่ขัดแย้งต่อสิทธิขั้นพื้นฐานในทรัพย์สินของบุคคลหรือขัดแย้งต่อหลักประกันสิทธิ ขั้นพื้นฐานของบุคคลในคดีอาญาแต่อย่างใด ทั้งมาตรการในการลงโทษที่กำหนดก็เป็นประโยชน์ต่อสังคม โดยส่วนรวม เนื่องจากเครื่องจักรสามารถนำไปใช้ในการผลิตสินค้าละเมิดลิขสิทธิ์ได้เป็นจำนวนมาก

กระทบต่อเจ้าของลิขสิทธิ์ ผู้ใช้แรงงานอยู่ในอุตสาหกรรมลิขสิทธิ์และการค้าระหว่างประเทศอย่างกว้างขวาง การกำหนดให้มีการแจ้งการโอนและการครอบครองเครื่องจักร ภาษีเป็นกรอบการใช้อำนาจอย่าง "ไม่ได้สัดส่วน" ไม่ ซึ่งกฎหมายหากมีความจำเป็นที่จะต้องออกมาใช้บังคับเพื่อความสงบเรียบร้อยและความเรียบร้อยของบ้านเมือง แม้บทบัญญัติบางส่วนอาจจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลก็กระทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ

ตามคำร้อง มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า 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

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้" วรรคสอง บัญญัติว่า "กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย" มาตรา ๓๒ บัญญัติว่า "บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้" และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ" ดังนี้จะเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่รับรองว่าสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะถูกจำกัดมิได้ เว้นแต่อาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ทั้งได้กำหนดเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพว่าจะต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยจะกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ก็ได้บัญญัติคุ้มครองไว้เช่นเดียวกัน ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ นั้น

เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ไม่ต้องรับโทษทางอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะที่ยังกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และจะลงโทษหนักกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะกระทำความผิดไม่ได้ ซึ่งเป็นหลักที่รับรองห้ามใช้กฎหมายอาญาย้อนหลังกับบุคคลในความผิดอาญา

การริบทรัพย์สินเป็นโทษชนิดหนึ่ง โดยหลักการการลงโทษจึงลงได้เฉพาะผู้กระทำความผิด ในทางอาญาจึงกำหนดไว้ว่าศาลจะริบทรัพย์สินได้เฉพาะเป็นของผู้ที่กระทำความผิด ไม่ริบทรัพย์สินของผู้อื่นซึ่งเขาไม่ได้รับรู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดด้วย ตามประมวลกฎหมายอาญาการจะริบทรัพย์สินต้องเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาทั้งสิ้น คือ เป็นทรัพย์สินที่กฎหมายบัญญัติว่าผู้ใดทำหรือมีไว้เป็นความผิด หรือทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด ทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้มาโดยได้กระทำความผิด เว้นแต่เป็นของผู้อื่นซึ่งมิได้รับรู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๓ หรือทรัพย์สินซึ่งได้ให้ หรือการรับไว้เป็นความผิดตามมาตรา ๑๔๓ มาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๕ มาตรา ๑๕๐ มาตรา ๑๖๗ มาตรา ๒๐๑ หรือมาตรา ๒๐๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญา หรือทรัพย์สินซึ่งได้ให้เพื่อจูงใจบุคคลให้กระทำความผิดหรือเพื่อเป็นรางวัลในการที่บุคคลได้กระทำความผิด นอกจากนี้ยังมีการริบทรัพย์สินตามกฎหมายอื่น อีกด้วย ส่วนร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ศาลตั้งริบเครื่องจักรกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๗ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๑๗ นั้น ปรากฏหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวว่า การที่ให้มีกฎหมายว่าด้วยการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี โดยที่ปัจจุบันปัญหาการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาในประเทศไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งการละเมิดลิขสิทธิ์ในรูปแบบผลิตภัณฑ์ซีดี ได้ทวีความรุนแรงจนกระทั่งกลไกของรัฐที่มีอยู่ไม่สามารถที่จะควบคุมหรือป้องปรามการละเมิดดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงสมควรมีมาตรการกำกับดูแลการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี โดยกำหนดขั้นตอนการผลิตสำหรับผู้ประสงค์จะประกอบการผลิต การครอบครองเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิต ตลอดจนโรงงานปริมาณและสถานที่เก็บวัสดุที่ใช้ในการผลิต ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะช่วยเสริมสร้างกลไกการป้องกันและปราบปรามการละเมิดลิขสิทธิ์ให้มีประสิทธิภาพและเป็นระบบมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการจัดเก็บภาษีอากรได้ผลเต็มที่ และยังทำให้ผู้ประกอบการดำเนินการผลิตสินค้าได้ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งคำปรารภของร่างพระราชบัญญัตินี้ก็มีว่า “พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับ

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๓๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” เป็นการระบุชัดเจนว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แม้จะถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ก็เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และมีได้เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพแต่ประการใด บุคคลผู้มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้น ยังคงมีสิทธิใช้สอย จำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น มีสิทธิคิดตามเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิที่จะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีขอบอีกด้วย ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐจะต้องเข้าไปกำกับดูแลและควบคุมโดยมีมาตรการในการกำกับดูแลการผลิตผลิตภัณฑ์ซึ่งรัฐจำเป็นต้องตรากฎหมายฉบับนี้โดยมีการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินไว้และมีได้กระทบกระเทือนถึงสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินแต่อย่างใด ทั้งกรณีตามมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. ก็ได้กำหนดโทษปรับทรัพย์สินไว้อย่างชัดเจน และเป็นกฎหมายที่ใช้ในขณะที่มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมายซึ่งบัญญัติให้รับเครื่องจักรอันเป็นโทษไว้ การปรับทรัพย์สินเช่นนี้จึงมีลักษณะเป็นวิธีการเพื่อความปลอดภัยในทางอาญา ซึ่งทำให้เครื่องจักรนั้นไม่ถูกนำมาใช้อีก มิใช่เป็นการใช้บังคับกฎหมายซึ่งมีโทษทางอาญาเป็นการย้อนหลังแต่อย่างใด ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๘

นายศักดิ์ เตชะชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ