



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔๘/๒๕๕๒

วันที่ ๓๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ประธานวุฒิสภามีหนังสือลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๒ ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ

ปรากฏตามเอกสารที่ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบเมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๒ วุฒิสภาเห็นชอบเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๒ และเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๒ สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาจึงเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๕ คน มีหนังสือถึงประธานวุฒิสภาความว่า แม้ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. จะปรากฏคำปรารภว่าอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ก็ตาม แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยที่มาตรา ๗ (๓) (๖) กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดเขตทำสวนยาง วิธีการทำสวนยางในบางท้องที่ ประกอบกับมาตรา ๔๒ ที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสวนยางหรือแปลงเพาะพันธุ์ต้นยาง เพื่อตรวจสอบเนื้อที่สวนยาง

วิธีทำสวนยาง ตรวจสอบคุณภาพยาง ตลอดจนเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้น เป็นการไม่สอดคล้องกับข้อยกเว้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง อีกทั้งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาตรา ๑๐ และมาตรา ๔๒ ยังขัดต่อเสรีภาพในการใช้ที่ดินของเกษตรกรเพื่อการดำรงชีพ การประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง ย่อมเป็นการกีดกันเสรีภาพของเกษตรกรผู้ทำสวนยาง ในการดำเนินการตามวิธีการของตน หรือเลือกพันธุ์ยางในการปลูก หรือในการทดลองวิจัยพัฒนาการปลูกยาง เพราะต้องปลูกยางพันธุ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และต้องทำสวนยางตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด หากเกษตรกรประสงค์จะปลูกยางหรือค้นคว้าวิธีการปลูกยางก็อาจถูกพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบได้ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๒ ไม่ได้ให้กระทำได้บังคับของมาตรา ๗ นอกจากนี้บทกำหนดโทษตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๗ ซึ่งลงโทษผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ และมาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติที่มีข้อความขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประธานวุฒิสภาจึงส่งความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญอาศัยอำนาจตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ให้ผู้แทนจากกรมวิชาการเกษตร และสถาบันวิจัยยาง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มาให้ถ้อยคำเกี่ยวกับประเด็นตามคำร้อง ซึ่งสรุปความได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มีหลักการและเหตุผลเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติควบคุมยาง พุทธศักราช ๒๕๔๑ ที่ใช้มานานแล้ว ไม่เหมาะสมกับสภาพและความต้องการของตลาด เช่น ในด้านการผลิต การค้า การส่งออก การนำเข้า การควบคุมมาตรฐานการที่มาตรา ๗ (๓) (๖) ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศกำหนดเขตทำสวนยางและวิธีการทำสวนยางในบางท้องที่ได้ เนื่องจากประเทศไทยมีภูมิประเทศเหมาะสมในการปลูกยางได้ทุกภาค จึงมีการปลูกยางทั้งในเขตป่าสงวนและป่าอนุรักษ์ต้นน้ำ ทำให้เกิดปัญหาการรुक้าป่าสงวน และป่าขาดความชุ่มชื้น เพื่อจัดปัญหาดังกล่าวจึงต้องให้มีการปลูกยางในเขตที่กำหนด ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของเกษตรกรเอง เพราะถ้าปลูกในเขตที่เหมาะสมจะได้ปริมาณน้ำอย่างมาก แต่ถ้าปลูกในเขตที่ไม่เหมาะสมจะได้ปริมาณน้ำอย่างน้อยไม่คุ้มกับต้นทุนการผลิต ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมในการปลูกยางแต่มีการปลูกจริงเพียงประมาณร้อยละ ๑๕ ของพื้นที่ ส่วนภาคใต้มีการปลูกยางจำนวนมาก แต่ถ้าปลูกในที่ลุ่มต้นยางจะล้มและได้ผลผลิตไม่ดี ส่วนกรณีที่ให้อำนาจรัฐมนตรีประกาศกำหนดวิธีการทำสวนยางในบางท้องที่ได้ด้วย เพื่อแก้ไขปัญหาในเขตที่มีโรครากขาวระบาด จำเป็นต้องปลูกด้วยวิธีพิเศษ ทำให้ความเสียหายไม่ลุกลาม หรือในพื้นที่ลาดชันเชิงเขา หากใช้วิธีทำสวนยางแบบขั้นบันไดสามารถป้องกันน้ำป่าไหลมาปะทะได้ ที่สำคัญเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ

ของประเทศ หากปลูกยางในเขตทำสวนยางและใช้วิธีการปลูกยางที่เหมาะสมผลผลิตจะสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของตลาดโลกช่วยลดปัญหาการค้าอย่างตกต่ำ เพราะผลผลิตล้นตลาดหรือต้นทุนการผลิตสูง ลดภาระการใช้เงินงบประมาณเพื่อแทรกแซงราคายาง การดำเนินการตามมาตรา ๗ (๓) (๖) จะไม่กระทบกระเทือนเกษตรกรผู้ทำสวนยางอยู่ก่อนหรือผู้อยู่นอกเขตที่กำหนดแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวและคำชี้แจงของผู้แทนกรมวิชาการเกษตร และสถาบันวิจัยยาง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้ว มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. ความในมาตรา ๗ (๓) (๖) (ภายหลังปรับปรุงเลขมาตรา เป็นมาตรา ๖ (๓) (๖)) ที่ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดเขตทำสวนยาง วิธีการทำสวนยางในบางท้องที่ เป็นไปตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง หรือไม่

๒. ความในมาตรา ๑๐ (ภายหลังปรับปรุงเลขมาตรา เป็นมาตรา ๘) ที่ให้เกษตรกรต้องปลูกยางพันธุ์ดีที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดว่าเหมาะสมที่จะปลูก และต้องทำสวนยางตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด เป็นการขัดต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง หรือไม่

๓. ความในมาตรา ๔๒ (ภายหลังปรับปรุงเลขมาตรา เป็นมาตรา ๔๑) ที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบวิธีการทำสวนยางได้ เป็นการลิดรอนเสรีภาพทางวิชาการ และเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้อื่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

๔. บทกำหนดโทษในมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๗ (ภายหลังปรับปรุงเลขมาตรา เป็นมาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖) ซึ่งลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ และมาตรา ๔๒ (ภายหลังปรับปรุงเลขมาตรา เป็นมาตรา ๘ และมาตรา ๔๑) ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับเพียงพอแก่การวินิจฉัยความเห็นตามประเด็นดังกล่าวแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดเขตทำสวนยางและวิธีการทำสวนยางในบางท้องที่ได้ดังที่ปรากฏในมาตรา ๖ (๓) (๖) จะเป็นไปตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง หรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขโลก การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจัดความ

ไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน” เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลเป็นการคุ้มครองเกษตรกรผู้ทำสวนยาง โดยส่วนรวม เพื่อประโยชน์สำหรับควบคุมการผลิตหรือค้าขาย ในบางช่วงที่เกิดวิกฤตเมื่อราคายางตกต่ำ เพราะผลผลิตมากเกินไปหรือคุณภาพไม่ได้มาตรฐาน จึงเป็นบทบัญญัติเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากยางเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ หากมีการผลิตไม่มีขอบเขตจะเกิดผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจ ทั้งการกำหนดเขตทำสวนยางก็เป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ อันจะเป็นประโยชน์โดยรวมทางด้านเศรษฐกิจของประเทศและยังป้องกันการบุกรุกป่าสงวนได้อีกทางหนึ่ง ทั้งเป็นการรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมด้วย ความในมาตรา ๖ (๓) (๖) จึงเป็นไปตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง

ประเด็นที่สอง การที่เกษตรกรต้องปลูกยางพันธุ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดว่าเหมาะสมและต้องทำสวนยางตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดดังที่ปรากฏอยู่ในมาตรา ๘ จะเป็นการขัดต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม” นอกจากนี้คำปรารภวรรคสองของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ซึ่งมีความว่า “พระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๘ ประกอบกับมาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” จึงเป็นการระบุไว้แล้วว่า มีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แม้จะถือว่าเป็นการขัดต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง ก็เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และมีได้เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” มาตรา ๒๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” นอกจากนี้การที่รัฐมนตรีจะประกาศกำหนดเขตทำสวนยางหรือวิธีการทำสวนยางได้ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการก่อน ในส่วนของคณะกรรมการเองก็มีผู้แทนสถาบันเกษตรกรที่เป็นนิติบุคคล เจ้าของโรงทำยาง เจ้าของโรงงานผลิตภัณฑ์ยาง และผู้ค้ายางรวมอยู่ด้วย รัฐมนตรีมีอาจใช้อำนาจได้เองโดยลำพัง

ประเด็นที่สาม ตามมาตรา ๔๑ ซึ่งกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบวิธีการทำสวนยางได้เป็นการลิดรอนเสรีภาพทางวิชาการของบุคคลและเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้อื่นหรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ” รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” เนื่องจากความในมาตรา ๔๑ ไม่ได้ได้อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๖ (๓) (๖) และมาตรา ๕ ดังนั้น เกษตรกรที่ประสงค์จะปลูกยางหรือวิจัยพันธุ์ยางหรือค้นคว้าวิธีการปลูกยางเพื่อพัฒนาพันธุ์ยางจึงสามารถกระทำได้เพราะกฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องขออนุญาต ทั้งคำนิยาม “ทำสวนยาง” ก็มีได้มีความหมายรวมถึงการวิจัยการค้นคว้าเสรีภาพทางวิชาการดังกล่าวยังคงมีอยู่สมบูรณ์ ความในมาตรา ๔๑ จึงไม่เป็นการลิดรอนเสรีภาพทางวิชาการของบุคคลแต่อย่างใด ส่วนการให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในสวนยางได้ เช่น เพื่อตรวจสอบเนื้อที่สวนยาง วิธีการทำสวนยาง ก็เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อความเหมาะสมกับสภาพและความต้องการในด้านการผลิต การค้า การควบคุมมาตรฐาน เป็นต้น อย่างไรก็ตามการที่พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในสวนยางได้ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินแต่ก็เป็นไปตามข้อยกเว้นในมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้จำกัดสิทธิในทรัพย์สินได้ “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” พนักงานเจ้าหน้าที่เองก็กระทำได้ในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น เช่น เข้าไปได้ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือเข้าไปได้ในกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิด

ประเด็นที่สี่ บทกำหนดโทษมาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖ ซึ่งเป็นบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๕ และมาตรา ๔๑ จะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่นั้น เห็นว่า แม้มาตรา ๕ และมาตรา ๔๑ จะมีข้อความเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แต่เมื่อเข้าข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง และมาตรา ๔๘ ที่ให้กระทำได้ บทกำหนดโทษจึงเป็นมาตรการทางกฎหมายที่จำเป็นเพื่อให้บทบัญญัติมาตรา ๖ (๓) (๖) มาตรา ๕ และมาตรา ๔๑ มีผลบังคับใช้ได้จริง

โดยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มาตรา ๖ (๓) (๖) มาตรา ๕ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๖ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐

นายเชาวน์ สายเชื้อ



ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

LIRT

นายโกเมน ภัทรภิรมย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
พลโท จุล อติเรก	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายชัยอนันต์ สมุทวณิช	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายประเสริฐ นาสกุล	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เฉลิมวณิชย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระแก้ว	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุจินดา ขงสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุวิทย์ ชีรพงษ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอนันต์ เกตุวงศ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอิสสระ นิตินันท์ประกาศ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุระ หวังอ้อมกลาง	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



LIART