

บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญของปัญหาและสภาพปัญหา

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2444 ที่ประเทศไทยเริ่มมีการปลูกยางพาราเป็นครั้งแรก และมีการขยายพื้นที่ปลูกอย่างแพร่หลาย จนกลายเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ และครองความเป็นผู้นำในการผลิตและส่งออกยางธรรมชาติของโลกมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 ปัจจุบันประเทศไทยถือเป็นผู้ผลิตและส่งออกอันดับหนึ่งของโลก โดยมีพื้นที่ปลูกยาง 16.89 ล้านไร่ อันก่อให้เกิดกิจการต่อเนื่องทั้งภาคผลิต ภาคอุตสาหกรรม และภาคการตลาด สร้างรายได้ให้กับเกษตรกรชาวสวนยาง ตลอดจนอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องมากมาย โดยในปี 2553 มูลค่าการส่งออกยางดิบ ผลิตภัณฑ์ยาง รวมทั้งอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ไม้อยางพาราทำได้ให้ประเทศถึง 402,563 ล้านบาท¹ นอกจากการปลูกยางจะเป็นการสร้างรายได้ให้แก่เกษตรกรชาวสวนยางแล้ว ยังเป็นการสร้างสวนป่าเศรษฐกิจของประเทศ เพิ่มพื้นที่สีเขียว ช่วยดูดซับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ทำให้สภาพแวดล้อมดีขึ้น และมีการกระจายตัวของฝนดีขึ้น นอกจากนี้ การปลูกยางยังมีความเสี่ยงน้อยกว่าการปลูกพืชชนิดอื่น เนื่องจาก มีอายุการให้ผลผลิต 25-30 ปี ก่อให้เกิดรายได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม ส่งผลให้เกษตรกรชาวสวนยางมีอาชีพ และรายได้ที่มั่นคง

ในเรื่องการกำกับดูแลนั้น ภาครัฐได้เริ่มตรากฎหมายเกี่ยวกับยางพาราของไทย ได้ถูกบัญญัติขึ้นครั้งแรกตั้งแต่ พ.ศ. 2477 มีชื่อว่า พระราชบัญญัติควบคุมจำกัดยาง พุทธศักราช 2477 เหตุที่ตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นใช้เพราะว่ารัฐบาลไทยได้ลงนามเข้าร่วมเป็นภาคีแห่งข้อตกลงจำกัดยางระหว่างประเทศ ยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจสำคัญที่สร้าง

¹กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, กรมวิชาการเกษตร, สถาบันวิจัยยาง, ข้อมูลวิชาการยางพารา 2553 [Online], available URL: <http://www.rubberthai.com/about/data.php>, 2553 (กรกฎาคม, 1).

รายได้ที่รัฐต้องเข้ามาควบคุมดูแล อันเป็นการสอดคล้องกับหลักการของคณะราษฎร หกประการ ที่ว่าด้วยเรื่องเศรษฐกิจ¹ อีกทั้งในขณะนั้นรัฐบาลบางประเทศ เช่น มาเลเซีย บรูไน ศรีลังกา อินเดีย เป็นต้น ซึ่งเป็นประเทศที่มีการปลูกและทำสวนยางได้ตกลง ร่วมกันตั้งโครงการจำกัดการปลูก การทำยาง การส่งยางออกนอกประเทศ ให้เป็นไปตาม บทบัญญัติแห่งสัญญาจำกัดยางระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยได้ตกลงเข้าร่วมเป็นภาคี ในโครงการจำกัดยางดังกล่าวด้วย² ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมจำกัดยาง (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2479 แก้ไขให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เนื่องจากหลักเกณฑ์และวิธีการ ยืนยันคำข้อกำหนดโควต้ายางพารา การอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงาน และการระวางโทษปรับ ตามพระราชบัญญัติควบคุมจำกัดยาง พุทธศักราช 2477 ยังไม่เหมาะสม³

แม้จะมีการประกาศและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมยางพารามาแล้ว 2 ฉบับข้างต้น แต่กฎหมายเกี่ยวกับยางพาราก็ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้หลายประการ สภาผู้แทนราษฎรจึงได้มีการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมจำกัดยาง เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามโครงการควบคุมยางระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยได้ตกลง เข้าร่วมเป็นภาคี จึงได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมจำกัดยาง พุทธศักราช 2477 และพระราชบัญญัติควบคุมจำกัดยาง (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2479 และตราพระราชบัญญัติ- ควบคุมยาง พุทธศักราช 2481⁴ ขึ้นใหม่ แต่ก็มีหลักการปฏิบัติเป็นไปตามพระราชบัญญัติ- ควบคุมจำกัดยาง พุทธศักราช 2479 ทุกประการ หากแต่เพียงมีข้อแตกต่างในส่วนที่ พระราชบัญญัติควบคุมยาง พุทธศักราช 2481 มิได้บัญญัติระเบียบและวิธีปฏิบัติลงไว้ ในพระราชบัญญัติด้วยเหมือนฉบับก่อน ๆ เช่น ระเบียบว่าด้วยการขอทำสวนยาง การขออนุญาตค้ายาง การส่งยางออกนอกราชอาณาจักร ตลอดจนวิธีการปฏิบัติต่อ เจ้าพนักงาน เพราะเป็นการยากในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงภายหลัง จึงได้นำไปบัญญัติไว้

¹สุพจน์ ด้านตระกูล, พระปกเกล้ากับคณะราษฎร (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์- มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2544), หน้า 364.

²ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52 (1 กรกฎาคม 2478): 1075.

³ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 45 (17 พฤษภาคม 2480): 410.

⁴ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 45 (13 มกราคม 2481): 737.

เป็นกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวงที่ออกตาม พระราชบัญญัติควบคุมยาง พุทธศักราช 2481 มีจำนวนถึง 12 ฉบับ

ต่อมาได้มีแก้ไขโดยการตราพระราชบัญญัติควบคุมยาง (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2483¹ และตราพระราชบัญญัติควบคุมยาง (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2490² ตามลำดับ มาแก้ไขปัญหาดังกล่าว

พระราชบัญญัติควบคุมยาง พุทธศักราช 2481 พระราชบัญญัติควบคุมยาง (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2483 และพระราชบัญญัติควบคุมยาง (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2490 ได้บังคับใช้มาเป็นระยะเวลา 60 ปี จึงมีการยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมยาง พุทธศักราช 2542 เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมยาง พุทธศักราช 2481 พระราชบัญญัติควบคุมยาง (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2483 และพระราชบัญญัติควบคุมยาง (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2490 ได้ใช้บังคับมานานแล้ว บทบัญญัติต่าง ๆ ไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและความต้องการด้านการผลิต การค้า การส่งออก การนำเข้า การคัด และการจัดชั้นยาง การควบคุมมาตรฐานและการบรรจุหีบห่อยาง และเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามข้อผูกพันที่ประเทศไทยมีอยู่ในฐานะสมาชิกขององค์การยางธรรมชาติ ระหว่างประเทศ ข้อผูกพันตามสนธิสัญญารักษาสะถียรภาพของราคายางธรรมชาติ โครงการจัดตั้งตลาดร่วมของยางธรรมชาติของสมาคมผู้ผลิตยางธรรมชาติ โครงการควบคุม และร่วมมือ เรื่องมาตรฐานและการค้าขององค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ และ สนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือเรื่องยางธรรมชาติแห่งสหประชาชาติ จึงได้ปรับปรุง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมยางเสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น³

อย่างไรก็ดี เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 นั้นก็ได้บังคับใช้ มาถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่า 10 ปี จึงมีปัญหาด้านการบังคับใช้หลายประการ กล่าวคือ

ปัญหาเกี่ยวกับประเด็นเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมของบุคคล

¹ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 57 (14 ธันวาคม 2483): 912.

²ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 45 (23 ธันวาคม 2490): 64.

³ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอน 105ก (28 ตุลาคม 2542): 14.

1.1 พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 ตรารึ้นเพราะต้องการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับยางพาราให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และทำให้กฎหมายควบคุมยางสอดคล้องหรือเป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ ข้อผูกพันตามสนธิสัญญาการค้าเสรีภาพของราคายางธรรมชาติ โครงการจัดตั้งตลาดร่วมของยางธรรมชาติของสมาคมประเทศผู้ผลิตยางธรรมชาติ และโครงการควบคุมและร่วมมือเรื่องมาตรฐานและการค้ายางขององค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ จึงมีบทบัญญัติบางประการที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เช่น ผู้ทำสวนยางต้องปลูกพันธุ์ยาง ซึ่งต้องเป็นต้นยางพันธุ์ดี ต้องทำสวนยางตามวิธีการทำสวนยางตามที่กำหนด ห้ามขนย้ายยางออกนอกเขตที่กำหนด ผู้ไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษปรับตามที่กฎหมายกำหนด บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 43 ที่บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

1.2 พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 มาตรา 41 (3) ได้บัญญัติให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ โดยในอนุมาตรา 3 ให้อำนาจเข้าไปในสถานที่หรือยานพาหนะใด ๆ ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อตรวจสอบพันธุ์ต้นยางและยาง และยัดหรืออายัดต้นยาง ดังนั้นการเข้าไปในสวนยาง เข้าไปในร้านค้ายาง สถานที่เก็บยาง โรงทำยาง โรงงานผลิตภัณฑ์ยาง สถานที่ที่ใช้ในการวิเคราะห์และการตรวจสอบคุณภาพยาง ซึ่งคำว่า “สถานที่” ดังกล่าวนั้น บางแห่งอาจใช้เป็นที่อยู่อาศัยซึ่งถือเป็นสถานที่ที่ได้รับการคุ้มครองเสรีภาพในเคหสถานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หากเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 ในสถานที่ดังกล่าวนี้จะต้องมีการขออนุญาตหรือคำสั่งของศาล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาอาญา

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ เข้าไปในสถานที่หรือยานพาหนะใด ๆ เพื่อตรวจสอบพันธุ์ต้นยางและยาง และยัดหรืออายัดต้นยาง หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของต้นยาง ยาง ภาชนะบรรจุยาง

เครื่องมือเครื่องใช้ และเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดได้ ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดนั้น มีปัญหาว่าคำว่า “สถานที่” นั้น อาจเป็นเคหสถาน ที่ต้องได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งหากเจ้าพนักงานจะเข้าไปค้นหรือเข้าไปยึด หรืออายัดสิ่งของต่าง ๆ ที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานนั้น ต้องมีหมายค้นหรือคำสั่งของศาลเสียก่อน ทั้งอาจเป็นช่องทาง หรือเป็นการให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เกินขอบเขต ซึ่งอาจนำไปสู่การกลั่นแกล้งเพื่อหาผลประโยชน์ที่มีขอบได้

1.3 พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 นั้นเป็นถือเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ เศรษฐกิจระดับมหภาคของประเทศไทย ดังนั้นหลักของกฎหมายที่ใช้บังคับจึงมีลักษณะ เป็นกฎหมายที่ใช้ควบคุม และยังคงเป็นส่งเสริมการทำสวนยางและการประกอบธุรกิจ ยางพาราของประชาชนชาวไทย แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวกลับมีบทกำหนดโทษทาง อาญาที่บางมาตราให้ลงโทษผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งความผิดเป็นความผิดเพียง เล็กน้อยและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐมากมายแต่อย่างใด แต่กลับลงโทษถึงขั้น จำคุก อันถือเป็นการกระทบกระเทือนถึงสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ดังนั้น ควรยกเลิกหรือปรับเปลี่ยนอัตราโทษตามพระราชบัญญัตินี้ให้เหมาะสม

1.4 ตามพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติถึงตำแหน่งคณะกรรมการ ที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ในคณะกรรมการนั้น ไม่ปรากฏว่ามีผู้แทนที่มาจาก เกษตรกรชาวสวนยางแต่อย่างใด ซึ่งในปัจจุบันนั้น การปลูกยางพาราซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจ ที่สร้างรายได้ให้แก่ประเทศชาตินั้นขยายตัวไปทุกภาคของประเทศ และหลายจังหวัด เกษตรกรชาวสวนยางนั้นย่อมรู้ถึงสภาพปัญหาต่าง ๆ ของยางพารา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเป็น การให้ผลผลิตของยางพารา ปัญหาเสถียรภาพของราคายางพาราที่เกษตรกรในพื้นที่ ได้รับความเดือดร้อนจากการกดราคารายของพ่อค้าคนกลาง ดังนั้นเกษตรกรชาวสวนยาง แต่ละพื้นที่หรือแต่ละภาคย่อมมีความชำนาญและสามารถสะท้อนปัญหาต่างเกี่ยวกับการ ประกอบธุรกิจการทำสวนยางได้ อันนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวสวนยาง ในประเทศไทยได้ แต่ในคณะกรรมการชาวสวนยางกลับไม่มีการตั้งผู้แทนที่มาจาก เกษตรกรชาวสวนยางแต่ละจังหวัดหรือภูมิภาคแต่อย่างใด ซึ่งทำให้เป็นการจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพ ในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาทางด้านอาชีพและการกำหนดนโยบายของ ยางพารา

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพด้านเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

2.2 เพื่อศึกษาหลักกฎหมายและทฤษฎีกฎหมายเกี่ยวกับยางพาราในเชิงลึก

2.3 เพื่อศึกษาปัญหาการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542

2.4 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กรณีผลกระทบจากพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542

3. สมมติฐานการศึกษา

การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพเป็นเกษตรกรชาวสวนยางและมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการประกอบอาชีพจะเป็นการส่งเสริมสนับสนุนนโยบายการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรีและเป็นธรรม อันจะส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม

4. ขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาถึงสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เฉพาะสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ และพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 พร้อมกฎที่ออกตามกฎหมายดังกล่าว พร้อมทั้งวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 และหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

5. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาและค้นคว้าแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) คือ เก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทย และต่างประเทศ ในรูปแบบของหนังสือ บทความทางกฎหมาย และตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และนำข้อมูลเหล่านี้มาศึกษาถึงหลักเกณฑ์และแนวคิดอย่างมีระบบ

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพด้านเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

6.2 ทำให้ทราบถึงหลักกฎหมายและทฤษฎีกฎหมายเกี่ยวกับยางพาราในเชิงลึก

6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542

6.4 ทำให้ทราบถึงการวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กรณีผลกระทบจากพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542