

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับยางพารา

ระบบเศรษฐกิจในแต่ละประเทศพิจารณาได้จากบทบาทของรัฐว่าเข้ามามีบทบาทอย่างไรในการการดำเนินธุรกิจ กล่าวคือ ระบบเศรษฐกิจทุนนิยม (Capitalism) หรือระบบนายทุน ประเทศที่ใช้ระบบนี้ คือ สหรัฐอเมริกา เป็นระบบที่ให้มีเสรีภาพทางเศรษฐกิจ คือ ยอมให้เอกชนดำเนินธุรกิจอย่างเสรี รัฐบาลแทรกแซงแต่น้อย ปฏิเสธการบังคับการจำกัดเสรีภาพ แนวความคิดนี้เน้นเสรีภาพของมนุษย์ในทางการเมืองและเศรษฐกิจ และการให้สิทธิและความรับผิดชอบแก่ปัจเจกชน แนวความคิดเสรีนิยมปฏิเสธการบังคับในระบบเทวสิทธิ์และระบบสมบูรณาญาสิทธิราช การจำกัดการค้าและการไม่ให้เสรีภาพในการประกอบการสาระสำคัญที่สุดของยุคนี้ คือ เรื่องเศรษฐกิจและการพัฒนาทางเศรษฐกิจนั้นเป็นเรื่องของเอกชน โดยแท้ Adam Smith ได้เสนอแนวคิดที่ว่า รัฐควรทำหน้าที่ในการควบคุมเงื่อนไขต่าง ๆ อยู่ห่าง ๆ เท่านั้น ซึ่งเมื่อปล่อยให้เศรษฐกิจเป็นไปตามกลไกตลาดของมันเองแล้ว กลไกตลาดจะเป็นเครื่องมือที่เรียกกันว่า “มือที่มองไม่เห็น” ที่ก่อให้เกิดสมดุลทางเศรษฐกิจโดยธรรมชาติและส่วนรวมก็จะได้รับผลดีไปด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ระเบียบทั้งหลายควรจะเกิดขึ้นโดยอาศัยเสรีภาพ อันเป็นหลักที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่าหลัก Laissez-Faire หรือระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (Free Enterprise Economic System) หรือระบบเศรษฐกิจแบบตลาด (Market Economic System)

ระบบทุนนิยม เป็นระบบเศรษฐกิจที่ยอมให้บุคคลมีสิทธิดำรงความเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต และให้เสรีภาพที่จะเลือกและตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมาย โดยเอกชนจะมีสิทธิในทรัพย์สินตลอดจนสินค้าหรือบริการที่ตนผลิตขึ้นมา ระบบทุนนิยมมีความเชื่อว่าการแข่งขันทางเศรษฐกิจโดยเสรีเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และมีการกำหนดปริมาณและคุณภาพของผลผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้บริโภคตามหลักอุปสงค์ (Demand)-อุปทาน (Supply) ซึ่งจะช่วยให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตได้อย่างเต็มที่ ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดสำหรับผู้บริโภค

ระบบนี้เชื่อว่าการตัดสินใจต่าง ๆ ในทางเศรษฐกิจ เป็นไปโดยอัตโนมัติเมื่อผู้ขายสินค้าพอใจในราคาที่จะขายและผู้ซื้อพอใจในราคาที่ตนเห็นว่าเหมาะสม

สาระสำคัญของระบบทุนนิยม สรุปได้ดังต่อไปนี้

1) การดำเนินงานตามระบบเศรษฐกิจเป็นไปตามกลไกแห่งราคา (Price Mechanism)

ตามระบบทุนนิยม การผลิตสินค้าจะมีกำไรเป็นแรงจูงใจสำคัญ และการกำหนดว่าจะผลิตอะไร ผลิตอย่างไร และผลิตเพื่อใคร ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะอุปสงค์และอุปทานของสินค้าชนิดนั้นในตลาดเป็นสำคัญ ไม่มีการบังคับโดยตรงจากส่วนกลางว่าจะต้องผลิตสิ่งใด ราคาในตลาดเป็นราคาที่เคลื่อนไหวได้ขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้ซื้อและต้นทุนการผลิต และเนื่องจากกำไรสูงสุดเป็นสิ่งที่สำคัญ ในด้านของผู้ผลิตจะทำการผลิตโดยให้ได้ต้นทุนการผลิตที่ต่ำที่สุด ผลิตในปริมาณที่คาดว่าจะได้กำไรสูงสุด ในระบบนี้ ผู้ผลิตจะให้ความสำคัญต่อเทคนิคการผลิตใหม่ ๆ และตื่นตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของราคาปัจจัยการผลิต เพื่อปรับสภาพการผลิตให้นำมาซึ่งกำไรสูงสุดเสมอ ส่วนผู้บริโภคก็ย่อมเปรียบเทียบความต้องการระหว่างสินค้าและราคาของผู้ผลิตรายต่าง ๆ และเลือกซื้อในสิ่งที่ตนพอใจสูงสุดด้วยราคาที่ต่ำสุด

2) ขอมรับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและการผลิตของบุคคล (Private Property)

โดยให้การยอมรับกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลในสินค้าและบริการที่เอกชนผลิตและยังรวมถึงปัจจัยในการผลิต ซึ่งก็คือ ทุนและที่ดินด้วย โดยการยอมรับกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลนี้ไม่เพียงแต่ยอมรับความเป็นเจ้าของเท่านั้น ยังให้สิทธิแก่ผู้เป็นเจ้าของในการใช้ทรัพย์สินและปัจจัยนั้น ๆ ได้ตามที่ต้องการและมีสิทธิที่จะยกทรัพย์สินให้เป็นมรดกตกทอดหรือยกให้แก่บุคคลใดก็ได้ ซึ่งผลที่ตามมาก็คือ การแจกจ่ายปัจจัยการผลิตและการตัดสินใจในการผลิตจะขึ้นอยู่กับเอกชนผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ มิใช่รัฐหรือองค์กรจากส่วนกลาง กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลจะส่งเสริมการดำเนินงานของกลไกราคา และทำให้เกิดการออมทรัพย์เพื่อใช้จ่ายในการผลิตหรือบริโภคในอนาคต อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันกรรมสิทธิ์กับการจัดการผลิตแยกออกจากกันมากขึ้นในองค์กรธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจะเป็นของผู้ถือหุ้นมีเป็นจำนวนมาก แต่การจัดการผลิตอาจอยู่ในอำนาจของผู้บริหารเพียงไม่กี่คน

3) ยอมรับอำนาจอธิปไตยของผู้บริโภค (Consumer's Sovereignty) และอิสรภาพในการเลือกงานทำ (Free Choice of Occupation)

ตามระบบทุนนิยม หน่วยการผลิตจะคำนึงถึงความต้องการของผู้บริโภคเป็นสำคัญ การเลือกซื้อของผู้บริโภคจึงมีผลกระทบต่อการตัดสินใจในการผลิต และบุคคลมีอิสรภาพในการเลือกงานทำตามความรู้ ความสามารถ และสภาพตลาดแรงงาน แต่องค์ประกอบดังกล่าวก็อาจเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในด้านรายได้

4) เป็นระบบเศรษฐกิจที่ให้เสรีภาพในการประกอบการ (Freedom of Enterprise)

โดยให้เอกชนมีเสรีภาพที่จะตัดสินใจทำการผลิตและจำหน่ายแจกจ่ายอย่างเต็มที่ ปราศจากการเข้าแทรกแซงจากภาครัฐ โดยรัฐจะไม่เข้าไปควบคุมการผลิต การกำหนดราคาและการจำหน่ายสินค้า รัฐจะคงบทบาทโดยการทำหน้าที่หลักซึ่งเอกชนไม่สามารถทำได้ ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันจากภายนอก และการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

5) วางรากฐานอยู่บนการแข่งขัน (Competition)

การแข่งขันที่บริสุทธิ์ (Pure Competition) จะเกิดขึ้นเมื่อตลาดมีผู้ขายและผู้ซื้อสินค้าชนิดหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนมาก จนกระทั่งการกระทำของผู้ขายหรือผู้ซื้อเพียงรายเดียวไม่มีผลกระทบต่อราคาในตลาด การแข่งขันจะทำให้ราคาในตลาดเป็นราคาปกติ มิใช่เป็นราคาที่กำหนดจากผู้ใดผู้หนึ่ง การแข่งขันจะช่วยป้องกันมิให้ผู้ผลิตได้รับกำไรมากเกินไป และทำให้ผู้บริโภคได้ใช้สินค้าคุณภาพดีที่ราคาเหมาะสม นอกจากนี้ การแข่งขันทำให้ผู้ผลิตต้องตื่นตัว และพยายามเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตอยู่เสมอ

การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจตามระบบทุนนิยม อาจก่อให้เกิดผลเสียบางประการ เช่น สภาพว่างงานของบุคคล ความไม่เท่าเทียมกันในด้านรายได้ สภาพการผูกขาด (Monopoly) ที่เกิดขึ้นหลังจากที่มีการแข่งขันในตลาด และอาจมีการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลืองอันเนื่องมาจากเสรีภาพในการผลิต จึงได้มีการปฏิรูประบบทุนนิยม โดยให้รัฐเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจมากขึ้น ก่อให้เกิดระบบทุนนิยมแบบใหม่ซึ่งเป็นระบบเศรษฐกิจที่ให้สวัสดิการแก่ประชาชน โดยถือว่าเมื่อประชาชนได้รับสวัสดิการแล้ว ความเป็นธรรมในสังคมจะเกิดขึ้นระบบทุนนิยมแบบใหม่นี้ เรียกว่า ทุนนิยมสวัสดิการ หรือรัฐสวัสดิการ มีหลักการสำคัญ คือ ยังคงเสรีภาพของบุคคล

ในด้านต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ แต่ให้รัฐเข้าดูแลเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในทางเศรษฐกิจต่อมวลชน โดยรัฐจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย จัดทำโครงการสวัสดิการต่าง ๆ และการดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งนี้ จะยึดถือหลักการทดลองว่าจะเกิดผลดีผลเสียประการใดมากกว่าการกระทำโดยยึดหลักทฤษฎีเป็นแนวทาง

ในทางทฤษฎี สังคมที่ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม การแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยรัฐจะกระทำได้ค่อนข้างจำกัดมาก เพราะรัฐจะมีบทบาทในทางเศรษฐกิจได้ก็แต่เพียงโดยการออกกฎหมาย วางหลักเกณฑ์ หรือควบคุมการประกอบการทางเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ เท่านั้น และกฎหมายที่รัฐกำหนดขึ้นนั้น ต้องมีขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็น ไม่มีผลกระทบกระเทือน หรือทำลายหลักการพื้นฐานของระบบทุนนิยม โดยรัฐจะทำหน้าที่เป็นเพียงตัวกลางควบคุมกระบวนการบัญญัติกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อรองรับสิทธิและหน้าที่ของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจัดหาเตรียมเครื่องมือหรือกลไกในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเหล่านั้น¹ และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องไม่ให้มีการแข่งขันกับเอกชน เนื่องจากรัฐมีข้อได้เปรียบมากมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องต้นทุนการผลิต เงินทุนของรัฐ ซึ่งหากรัฐเข้าดำเนินการเองจะทำให้ผลการแข่งขันบิดเบือนไป

การออกกฎหมายในทางเศรษฐกิจ เพื่อกำกับควบคุมกิจการต่าง ๆ หากจะให้ผลของกฎหมายเกิดสภาพบังคับที่ดี รัฐอาจนำหลักการของกฎหมายอาญาไปใช้ โดยบัญญัติบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามแนวทางที่รัฐกำหนด แต่ในระบบเศรษฐกิจแบบนี้ เนื่องจากการเคารพเสรีภาพในการประกอบการของเอกชนอยู่มาก การนำกฎหมายที่มีสภาพบังคับทางอาญาเข้าใช้บังคับอาจไม่เป็นที่ยอมรับ โดยจะทำได้เพียงเฉพาะเรื่องที่มีความจำเป็นและไม่อาจใช้มาตรการอื่นที่มีความเหมาะสมมากกว่า

จากการปฏิรูประบบทุนนิยม นำมาซึ่งการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ รัฐอาจเข้าดำเนินการวางแผนเศรษฐกิจ ซึ่งการวางแผนเศรษฐกิจอาจแยกออกเป็น 2 ชนิด ชนิดแรก เป็นการวางแผนผ่านกลไกแห่งราคาของตลาด (Planning Through the Market Mechanism) โดยรัฐจะทำผ่านนโยบายการคลัง (Fiscal Policy) และนโยบาย

¹สุรพล นิติไกรพจน์, “ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ,” หน้า 383.

การเงิน (Monetary Policy) ซึ่งถือเป็นการวางแผนทางอ้อมโดยการเพิ่มหรือลดราคาสินค้า โดยใช้กฎหมายเกี่ยวกับภาษี อาทิ ภาษีทรัพย์สินและภาษีมรดก หรือการลดเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาล เป็นเครื่องมือให้บรรลุเป้าหมาย อาทิ นโยบายการลงทุนของรัฐ นโยบายการให้ผลประโยชน์ภาษีที่แตกต่างนโยบายการให้เงินช่วยเหลืออุตสาหกรรม นโยบายเกี่ยวกับการกำหนดอัตราดอกเบี้ย เป็นต้น ส่วนการวางแผนอีกชนิดหนึ่ง คือ การวางแผนโดยกำหนดปริมาณโดยตรง (Physical Allocation)

นอกจากนั้น รัฐสามารถใช้มาตรการทางกฎหมายโดยตรงเพื่อให้ความคุ้มครองประชาชนในด้านต่าง ๆ เช่น การคุ้มครองลูกค้าสถาบันการเงินตามกฎหมายสถาบันการเงินการคุ้มครองลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน หรือการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น

ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 มีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างสังคมไทย เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจเป็นระบบเศรษฐกิจทุนนิยม (Capitalism) ทำให้ชนชั้นกลางขยายตัวมากขึ้น และอิทธิพลอุดมการณ์เสรีนิยมของชนชั้นกลางกระจายไปสู่ชนชั้นอื่น ทำให้สังคมไทยปรับทิศทางการมองปัญหาจากการมองเข้ามาข้างใน (Inward-oriented) เป็นการหันมองออกข้างนอก (Outward-oriented) เพื่อประโยชน์ในการลงทุนค้าขาย วัฒนธรรมไทยจะเปิดกว้างมากขึ้น มีแนวคิดเป็นสากลแบบ “ประชาชาตินิยม” (Internationalism) มากขึ้น มีการเคลื่อนตัวทางสังคมหรือการยึดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนถิ่นที่อยู่ได้ง่ายขึ้น “สภาพเช่นนี้จะส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงผ่านอำนาจหรือความชอบธรรมจากรัฐไปสู่สังคม (สังคมเข้มแข็ง รัฐบาลอ่อนอำนาจลง) หรือจากกลุ่มข้าราชการเข้าสู่เทคโนโลยีและชนชั้นกลาง สังคมเปิด จากคนไทยที่มีความคิดอนุรักษ์เป็นความคิดที่เปิดกว้างมากขึ้นจากความคิดชาตินิยม ปรับมารับความคิดสากลและภูมิภาคนิยมมากขึ้น จากความคิดที่รวมศูนย์ (Centralization) มาเป็นความคิดที่กระจายศูนย์มากขึ้น และสังคมของชนชั้นกลางจะถูกเสริมด้วยโลกยุคข่าวสารไร้พรมแดน มีลักษณะเป็นส่วนตัวไม่ถูกรอบงำ โดยอำนาจรัฐ ซึ่งจะทำให้มีลักษณะเป็นจริงบนพื้นฐานของเหตุผลและการวิพากษ์วิจารณ์มากกว่าบังคับให้เชื่อการเปลี่ยนแปลงสังคมไทยแบบดั้งเดิมไปสู่ความเป็นสังคมทันสมัย (Modernization) การพัฒนาประเทศโดยให้ความสำคัญ

กับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การแพร่กระจายของวัฒนธรรมตะวันตก และการเกิดกระบวนการ โลกาภิวัตน์ (Globlization) ระบบข่าวสารสมัยใหม่ ทำให้โลกทั้งโลกเป็นเสมือนหน่วยสังคมเดียวกัน

การพิจารณาปัญหากฎหมายข้างพาราจึงต้องพิจารณาบนพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบัน คือ ระบบทุนนิยมเสรี รัฐควรทำหน้าที่ในการควบคุมเงื่อนไขต่าง ๆ อยู่ห่าง ๆ เท่านั้น ควรปล่อยให้เศรษฐกิจเป็นไปตามกลไกตลาดของมันเองแล้ว กลไกตลาดจะเป็นเครื่องมือที่เรียกกันว่า “มือที่มองไม่เห็น” ที่ก่อให้เกิดสมดุลทางเศรษฐกิจโดยธรรมชาติและส่วนรวมก็จะได้รับผลดีไปด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในการกำกับดูแลข้างพารานั้น ภาครัฐได้เริ่มตรากฎหมายเกี่ยวกับข้างพาราของประเทศไทยได้ถูกบัญญัติขึ้นครั้งแรกตั้งแต่ พ.ศ. 2477 มีชื่อว่า พระราชบัญญัติควบคุมจำกัดยางพุทศักราช 2477 เหตุที่ตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นใช้เพราะว่ารัฐบาลไทยได้ลงนามเข้าร่วมเป็นภาคีแห่งข้อตกลงจำกัดยางระหว่างประเทศ ข้างพาราเป็นพืชเศรษฐกิจสำคัญที่สร้างรายได้ที่รัฐต้องเข้ามาควบคุมดูแล อันเป็นการสอดคล้องกับหลักการของคณะราษฎรหกประการ ที่ว่าด้วยเรื่องเศรษฐกิจ¹ อีกทั้งในขณะนั้นรัฐบาลบางประเทศ เช่น มาเลเซีย บรูไน ศรีลังกา อินเดีย เป็นต้น ซึ่งเป็นประเทศที่มีการปลูกและทำสวนยางได้ตกลงร่วมกันตั้งโครงการจำกัดการปลูก การทำยาง การส่งยางออกนอกประเทศ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งสัญญาจำกัดยางระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยได้ตกลงเข้าร่วมเป็นภาคีในโครงการจำกัดยางดังกล่าวด้วย² ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมจำกัดยาง (ฉบับที่ 2) พุทศักราช 2479 แก้ไขให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เนื่องจากหลักเกณฑ์และวิธีการขึ้นค่าข้อกำหนดโควต้ายางพารา การอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงาน และการระวางโทษปรับตามพระราชบัญญัติควบคุมจำกัดยาง พุทศักราช 2477 ยังไม่เหมาะสม³

¹สุพจน์ ค้านตระกูล, เรื่องเดิม, หน้า 364.

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

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

แม้จะมีการประกาศและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมยางพารามาแล้ว 2 ฉบับข้างต้น แต่กฎหมายเกี่ยวกับยางพาราก็ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้หลายประการ สภาผู้แทนราษฎรจึงได้มีการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมจำกัดยาง เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามโครงการควบคุมยางระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยได้ตกลงเข้าร่วมเป็นภาคี จึงได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมจำกัดยาง พุทธศักราช 2477 และพระราชบัญญัติควบคุมจำกัดยาง (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2479 และตราพระราชบัญญัติควบคุมยาง พุทธศักราช 2481¹ ขึ้นใหม่ แต่ก็มีหลักการปฏิบัติเป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมจำกัดยาง พุทธศักราช 2479 ทุกประการ หากแต่เพียงมีข้อแตกต่างในส่วนที่พระราชบัญญัติควบคุมยาง พุทธศักราช 2481 มิได้บัญญัติระเบียบและวิธีปฏิบัติลงไว้ในพระราชบัญญัติด้วยเหมือนฉบับก่อน ๆ เช่น ระเบียบว่าด้วยการขอทำสวนยาง การขออนุญาตค้ายาง การส่งยางออกนอกราชอาณาจักร ตลอดจนวิธีการปฏิบัติต่อเจ้าพนักงาน เพราะเป็นการยากในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงภายหลัง จึงได้นำไปบัญญัติไว้เป็นกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวงที่ออกตาม พระราชบัญญัติควบคุมยาง พุทธศักราช 2481 มีจำนวนถึง 12 ฉบับ

ต่อมาได้มีแก้ไขโดยการตราพระราชบัญญัติควบคุมยาง (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2483² และตราพระราชบัญญัติควบคุมยาง (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2490³ 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 ไม่เหมาะสมกับ

¹ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 45 (13 มกราคม 2481): 737.

²ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 57 (14 ธันวาคม 2483): 912.

³ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 45 (23 ธันวาคม 2490): 64.

เป็นไปตามข้อผูกพันที่ประเทศไทยมีอยู่ในฐานะสมาชิกขององค์การยางธรรมชาติ ระหว่างประเทศ ข้อผูกพันตามสนธิสัญญาการรักษาเสถียรภาพของราคายางธรรมชาติ โครงการจัดตั้งตลาดร่วมของยางธรรมชาติของสมาคมผู้ผลิตรายางธรรมชาติ โครงการควบคุมและร่วมมือ เรื่องมาตรฐานและการค้าขององค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ และสนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือเรื่องยางธรรมชาติแห่งสหประชาชาติ จึงได้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมยางเสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น¹

อย่างไรก็ดีพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 ได้บังคับใช้มาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 10 ปี จึงมีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้หลายประการ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับประเด็นเสรีภาพในการประกอบกิจการ

หรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรี

อย่างเป็นธรรมของบุคคล

พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 ได้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เหตุผลในการตราขึ้นเพราะต้องการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับยางพาราให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์ และทำให้กฎหมายควบคุมยางสอดคล้องหรือเป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ ข้อผูกพันตามสนธิสัญญาการรักษาเสถียรภาพของราคายางธรรมชาติ โครงการจัดตั้งตลาดร่วมของยางธรรมชาติของสมาคมประเทศผู้ผลิตรายางธรรมชาติ และโครงการควบคุมและร่วมมือเรื่องมาตรฐานและการค้าขององค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ และต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีผลบังคับใช้ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 แล้วเห็นว่า มีบทบัญญัติบางประการที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ดังนี้

¹ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 105 ก (28 ตุลาคม 2542): 14.

มีบทบัญญัติบางประการที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ดังนี้

1.1 การกำหนดคำนิยาม “ต้นยางพันธุ์ดี”

ตามมาตรา 4 ซึ่งบัญญัติว่า ต้นยางพันธุ์ดี หมายความว่า ต้นยางที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดว่าเป็นต้นยางพันธุ์ที่เหมาะสมที่จะใช้ปลูกเป็นสวนยาง¹ พระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกประกาศกำหนดต้นยางพันธุ์ดีซึ่งเป็นต้นยางพันธุ์ที่เหมาะสมจะใช้ปลูกเป็นสวนยาง เกษตรกรชาวสวนยางจะปลูกต้นยางได้เฉพาะพันธุ์ที่กำหนดไว้ในประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เท่านั้นเป็นการจำกัดเสรีภาพของเกษตรกรชาวสวนยางในการเลือกพันธุ์ยาง ซึ่งในบรรยากาศการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมรัฐควรออกกฎหมายกำหนดพันธุ์ยางเฉพาะที่ห้ามปลูกเท่านั้นสำหรับพันธุ์ยางที่ไม่ห้ามปลูกควรให้เกษตรกรเลือกปลูกได้ตามความต้องการหรือตามกำลังความสามารถของเกษตรกรเอง ในการที่รัฐต้องการป้องกันไม่ให้ประชาชนนำพันธุ์ยางที่เป็นโรคระบาดนำเข้าประเทศ นั้นเห็นว่า ประเทศไทยก็ยังมีพระราชบัญญัติการกักพันธุ์พืช² พ.ศ. 2542 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบพันธุ์พืชว่าชนิดใดเป็นโรคระบาดหรือไม่ถ้าเป็นโรคระบาดหรือกรณีสงสัยเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะกักไว้เพื่อตรวจสอบต่อไป ก็จะสอดคล้องกับการที่กำหนดเฉพาะพันธุ์ยางที่ห้ามปลูก

อนึ่งต้นยางพันธุ์ดีนั้นย่อมมีราคาที่แพง ในบางครั้งผู้ทำสวนยางซึ่งมีรายได้น้อยหรือไม่มีต้นทุนมากพอที่จะลงทุนซื้อกล้ายางพันธุ์ดี ที่มีราคาแพงมาปลูกได้ จึงต้องลงทุนซื้อกล้ายางที่คุณภาพต่ำลงมา ซึ่งอาจจะให้ผลผลิตน้ำยางน้อยกว่ากล้ายางที่กำหนดให้เป็นต้นยางพันธุ์ดีมาปลูกแต่ก็เป็นเสรีภาพพื้นฐานของการประกอบอาชีพของบุคคลทั่วไปพึงมี แต่เมื่อพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้ต้องปลูกต้นยางพันธุ์ดีตามประกาศของรัฐมนตรี เกษตรกรผู้ทำสวนยางจึงอาจถูกเจ้าพนักงานทำลายต้นยางที่ลงทุนลงแรงปลูกไปแล้วได้ ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพของผู้ทำสวนยางและ

¹พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542, มาตรา 4.

²พระราชบัญญัติกักพันธุ์พืช พ.ศ. 2542.

อาจจะเป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจกำหนดพันธุ์ยางที่มีราคาสูงซึ่งผู้ใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจและมีทุนทรัพย์สูงสามารถทำสวนยางได้เท่านั้นแต่ผู้มีรายได้น้อยกับหมดโอกาสเนื่องจากไม่มีทุนทรัพย์เพียงพอ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า ควรยกเลิกบทบัญญัติเรื่องยางพันธุ์ดีและให้กำหนดพันธุ์ยางที่ห้ามปลูกแทนเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ทุกคนมีโอกาสทำสวนยางภายใต้ความสามารถของตน

2. ปัญหาอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ-

ควบคุมยาง พ.ศ. 2542 ในการเข้าไป

ในเคหสถานของผู้อื่น

ตามพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 มาตรา 41 กำหนดให้อำนาจอย่างกว้างแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ให้มีอำนาจปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้เสมือนเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา¹ กล่าวคือ มีอำนาจที่จะเข้าไปในสวนยางหรือแปลงเพาะต้นยาง ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นจนถึงพระอาทิตย์ตก เพื่อตรวจสอบเนื้อที่สวนยาง จำนวนต้นยาง พันธุ์ต้นยาง วิธีการทำสวนยาง และเข้าไปในร้านค้ายาง สถานที่เก็บยาง โรงทำยาง โรงงานผลิตภัณฑ์ยาง สถานที่ใช้ในการวิเคราะห์และตรวจสอบคุณภาพยาง ในระหว่างเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบใบอนุญาต ปริมาณและคุณภาพของยาง เครื่องมือเครื่องใช้และวิธีการในการผลิตยาง การวิเคราะห์ และการตรวจสอบคุณภาพยาง จำนวนและประวัติลูกจ้างของผู้รับใบอนุญาต ตลอดจนเอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

การเข้าไปในสวนยาง เข้าไปในร้านค้ายาง สถานที่เก็บยาง โรงทำยาง โรงงานผลิตภัณฑ์ยาง สถานที่ที่ใช้ในการวิเคราะห์และตรวจสอบคุณภาพยาง ซึ่งสถานที่ดังกล่าวนี้ บางแห่งนั้นใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้รับการคุ้มครองเสรีภาพในเคหสถานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 ในสถานที่ดังกล่าวนี้ควรจะต้องมีการขออนุญาต

¹พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542, มาตรา 44.

หรือคำสั่งของศาล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาอาญา แต่พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดระบุขั้นตอนวิธีการการใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 การดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมเป็นช่องทางหรือเป็นการใช้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เกินขอบเขต ซึ่งอาจนำไปสู่การกลั่นแกล้งเพื่อหาผลประโยชน์ที่มิชอบได้ ดังนั้น ควรกำหนดขั้นตอนวิธีการใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ให้ชัดเจน

2.1 การกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ 2542

พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 นั้นเป็นกฎหมายที่ควบคุม ส่งเสริม การทำสวนยางและการประกอบธุรกิจยางพาราของประชาชนชาวไทย อันเป็นการส่งเสริมทางเศรษฐกิจระดับมหภาค มีบทกำหนดโทษบางมาตราที่ให้ลงโทษผู้ฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งเมื่อพิจารณาโทษที่กำหนดแล้วจะเห็นว่า หากผู้ทำสวนยางหรือผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับยางไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้จะมีโทษเริ่มตั้งแต่ปรับไปจนถึงโทษจำคุกหรือทั้งจำคุกทั้งปรับ ดังนี้

มาตรา 7 วรรคหนึ่งกำหนดให้ผู้ทำสวนยางแจ้งเนื้อที่สวนยาง จำนวนต้นยาง พันธุ์ต้นยาง และปริมาณเนื้อยางที่ทำได้ในแต่ละปี ภายในกำหนดตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดไว้ในประกาศ หากไม่ปฏิบัติตามการดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท¹

และหากกรณีที่มีโรคระบาดเกี่ยวกับยางเกิดในท้องที่ใด ซึ่งมีประกาศกำหนดเป็นเขตห้ามปลูก ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับเป็นรายต้น ต้นละไม่เกินหนึ่งร้อยบาท และต้นยางที่ปลูกต้องทำลายเสีย หากไม่ทำลายต้นยางนั้นหรือไม่ทำลายตามคำสั่งของอธิบดี ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำลายต้นยางดังกล่าวได้ โดยให้ผู้ฝ่าฝืนเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย²

¹พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542, มาตรา 45.

²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 46.

ในการทำสวนยางผู้ทำสวนยางในท้องที่ที่ได้มีประกาศของรัฐมนตรีกำหนดเขตทำสวนยาง วิธีการทำสวนยางตามมาตรา 6 (3) หรือ (6) ผู้ใดไม่ปลูกต้นยางพันธุ์ดี และปลูกตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ตามมาตรา 9 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท และถ้าต้นยางที่ปลูกนั้นมิใช่ต้นยางพันธุ์ดีที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดว่าเหมาะสมที่จะปลูกในท้องที่ดังกล่าวให้ทำลายเสีย ถ้าผู้ทำสวนยางไม่ทำลายต้นยางที่ไม่ใช่ต้นยางพันธุ์ดีตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำลายต้นยางดังกล่าวได้โดยผู้ทำสวนยางเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย¹

ส่วนผู้ที่ประกอบธุรกิจค้ายาง ผู้นำยางเข้า หรือผู้ส่งออกยาง ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การค้ายางที่ตลาดกลางแลกเปลี่ยนยางธรรมชาติกำหนด หากไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

กรณีที่จะนำเข้ามาหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่งต้นยาง ดอก เมล็ด หรือตาของต้นยาง หรือส่วนใดของต้นยางที่อาจใช้เพาะพันธุ์ได้ต้องได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาต หรือการขนย้ายยางภายในเขตควบคุมการขนย้ายยาง ผู้ใดจะขนย้ายยาง ผ่านเข้าออกเขตดังกล่าวต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต หรือผู้ใดประสงค์ที่จะตั้งโรงทำยางจะต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาตเสียก่อน ผู้ใดที่ไม่ปฏิบัติตามมีโทษถึงจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ²

การค้ายาง การขยายพันธุ์ยางเพื่อการค้า หรือการจัดวิเคราะห์หรือทดสอบคุณภาพยางนั้น จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาต หากไม่ปฏิบัติตาม มีโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท³ โดยเฉพาะผู้ค้ายางต้องทำบัญชีการซื้อขาย การจำหน่ายยางและปริมาณยางคงเหลือ รวมทั้งต้องตรวจใบอนุญาตค้ายาง จดเลขที่ใบอนุญาตค้ายางของแต่ละฝ่าย และจดปริมาณยางที่ซื้อขายแลกเปลี่ยนในแต่ละครั้ง เพื่อทำบัญชีตามมาตรา 23 หากไม่ปฏิบัติตาม ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท⁴

¹พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542, มาตรา 47.

²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 49.

³เรื่องเดียวกัน, มาตรา 50.

⁴เรื่องเดียวกัน, มาตรา 51.

การนำยางเข้ามาหรือส่งออกยาง ไปนอกราชอาณาจักรนั้นต้องได้รับใบอนุญาต เป็นผู้นำเข้าหรือส่งออก หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกิน หกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ¹ โดยเฉพาะการส่งยางออกนั้นต้องส่งยางที่ได้มาตรฐาน และบรรจุหีบห่ออย่างดี หากไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับ ไม่เกินสี่หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ¹

พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 ยังได้บัญญัติโทษต่าง ๆ ไว้หากผู้ได้รับ ใบอนุญาตทำสวนยางหรือการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับยางพาราไม่ปฏิบัติตาม อาทิเช่น กรณีที่ใบอนุญาตขยายพันธุ์ต้นยางเพื่อการค้า ใบอนุญาตค้ายาง ตั้งโรงทำยาง นำเข้าหรือ ส่งออกยาง และใบอนุญาตจัดวิเคราะห์หรือทดสอบคุณภาพยาง สูญหายหรือถูกทำลาย ผู้รับใบอนุญาตต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และยื่นขอรับใบแทนภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ทราบถึงการสูญหายหรือถูกทำลาย หรือหากเลิกกิจการที่ได้รับอนุญาตตาม พระราชบัญญัตินี้ต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสิบห้าวันนับแต่ วันเลิกกิจการ หากไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท²

ในกรณีที่มีการปฏิบัติการฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการมีอำนาจ เรียกผู้ใดมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหรือหลักฐานหรือสิ่งใดตามคำสั่งของคณะกรรมการ ที่สั่งตามมาตรา 17 หรือหากไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติ ตามหน้าที่ ตามมาตรา 41 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับ ไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ³

เมื่อมีการลงโทษกรณีตามมาตรา 49 มาตรา 50 มาตรา 52 หรือมาตรา 54 ให้ รับผิดชอบ หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของต้นยาง ยาง เครื่องมือเครื่องใช้ รวมทั้งภาชนะและ

¹พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542, มาตรา 52.

¹เรื่องเดียวกัน, มาตรา 54.

²เรื่องเดียวกัน.

³เรื่องเดียวกัน, มาตรา 56.

หีบห่อบรรจุของที่เกี่ยวเนื่องกับความผิดในคดี และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จัดการทำลายเสียหรือจัดการอย่างอื่นตามที่เห็นสมควร¹

โทษดังกล่าวข้างต้นบางกรณีเป็นโทษเล็กน้อยซึ่งไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ รัฐมากมายแต่อย่างใด แต่ยังส่งผลอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงสิทธิเสรีภาพ ในการประกอบอาชีพ เป็นการจำกัดเสรีภาพที่จะตัดสินใจทำการผลิตและจำหน่าย อย่างเต็มที่ ซึ่งผู้ศึกษาพิจารณาแล้วหากความเสียหายที่เกิดขึ้นมิได้ถึงขนาดทำให้รัฐ เกิดความไม่สงบเรียบร้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีจะมีการเคารพ เสรีภาพในการประกอบอาชีพของเอกชนอยู่มาก การนำกฎหมายที่มีสภาพบังคับทางอาญา เข้าใช้บังคับอาจไม่เป็นที่ยอมรับควรจะทำเพียงเฉพาะเรื่องที่มีความจำเป็นและไม่อาจ ใช้มาตรการอื่นที่มีความเหมาะสมมากกว่า ดังนั้น จึงเห็นสมควรยกเลิกหรือปรับเปลี่ยน อัตราโทษตามพระราชบัญญัตินี้ให้เหมาะสมต่อไปดังนี้

2.1.1 ตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้ทำสวนยางแจ้งเนื้อที่สวนยาง จำนวนต้นยาง พันธุ์ต้นยาง และปริมาณเนื้อยางที่ทำได้ในแต่ละปี ภายในกำหนดตามที่ พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดไว้ในประกาศ หากไม่ปฏิบัติตามดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับ ไม่เกินหนึ่งพันบาท ผู้ศึกษาเห็นสมควรยกเลิกบทบัญญัติและโทษ ดังกล่าวเพื่อให้ สอดคล้องกับหลักเสรีภาพพื้นฐานของการประกอบอาชีพของบุคคลทั่วไป และการไม่แจ้ง เนื้อที่สวนยาง จำนวนต้นยาง พันธุ์ต้นยาง และปริมาณเนื้อยางที่ทำได้ในแต่ละปี มิได้ถึง ขนาดทำให้รัฐเกิดความไม่สงบเรียบร้อย รัฐสามารถใช้มาตรการอื่น เช่น มาตรการทาง ภาษีมาใช้เพื่อรวบรวมข้อมูลดังกล่าวข้างต้นได้

2.1.2 ในการทำสวนยางผู้ทำสวนยางต้องทำตามวิธีการทำสวนยางตาม มาตรา 6 (6) และการปลูกยางต้องปลูกต้นยางพันธุ์ดี และปลูกตามวิธีการที่รัฐมนตรี ประกาศกำหนด ตามมาตรา 9 ถ้าฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท และ ถ้าต้นยางที่ปลูกนั้นมีไซ้ต้นยางพันธุ์ดีที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดว่า เหมาะสมที่จะปลูก ในท้องที่ดังกล่าวให้ทำลายเสีย ถ้าผู้ทำสวนยางไม่ทำลายต้นยางที่ไม่ใช่ต้นยางพันธุ์ดีตาม วรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำลายต้นยางดังกล่าวได้โดยผู้ทำสวนยางเป็น

¹พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542, มาตรา 57.

ผู้เสียค่าใช้จ่าย¹ เนื่องจากผู้วิจัยได้เสนอให้ยกเลิกบทบัญญัติบางพันธุ์ดี ดังนั้น จึงต้องยกเลิกข้อกำหนดให้ปลูกยางพันธุ์ดีและบทกำหนดโทษด้วย และสำหรับกรณีปลูกยางต้องปลูกตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดก็เห็นสมควรยกเลิกเพราะเมื่อการปลูกยางเปิดโอกาสให้ประชาชนชาวสวนยางเลือกปลูกยางได้โดยเสรีรัฐก็ไม่สมควรเข้าไปกำหนดวิธีการการปลูกยางเพราะเป็นการยุ่งยากแก่เกษตรกร รัฐควรให้ประชาชนกำหนดและควบคุมดูแลตัวเองซึ่งจะสอดคล้องกับหลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

2.2 องค์ประกอบของคณะกรรมการควบคุมยาง

พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 นั้นกำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมยางคณะหนึ่ง ซึ่งประกอบไปด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบหมายเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธานกรรมการ อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ผู้อำนวยการสวนยาง อธิบดีกรมศุลกากร อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ที่ปรึกษากฎหมายเกษตรและสหกรณ์เป็นกรรมการ กับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกเจ็ดคน ในจำนวนนี้จะต้องแต่งตั้งจากผู้แทนสถาบันเกษตรกรที่เป็นนิติบุคคลสี่คน เจ้าของโรงงานยาง เจ้าของโรงงานผลิตภัณฑ์ยาง และผู้ค้ายาง ประเภทละหนึ่งคน ให้อธิบดีกรมวิชาการเกษตรเป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการสถาบันวิจัยยาง กรมวิชาการเกษตรเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ²

คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี และหากพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้³ นอกจากนั้นการพ้นตำแหน่งตามวาระสองปี

¹พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542, มาตรา 47.

²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 11.

³เรื่องเดียวกัน, มาตรา 12.

แล้วกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ ตาย ลาออก รัฐมนตรีให้ออก ไม่ได้ เป็นผู้แทนสถาบันเกษตรกรที่เป็นนิติบุคคล เจ้าของโรงงาน เจ้าของโรงงาน ผลิตภัณฑ์ยาง หรือผู้ค้ายาง เป็นบุคคลล้มละลาย เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ และได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้ทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ¹

องค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวไม่ปรากฏว่ามีผู้แทนที่มาจาก เกษตรกรชาวสวนยางแต่อย่างใด ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติอ้อย และน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มาตรา 9 ซึ่งบัญญัติว่า ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย” ประกอบด้วยผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งจากข้าราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แต่งตั้งจากข้าราชการในกระทรวงพาณิชย์สองคน ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งจากข้าราชการในกระทรวงอุตสาหกรรมสองคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยเก้าคนและผู้แทนโรงงานเจ็ดคน เป็นกรรมการ จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 กำหนดให้มีผู้แทนชาวไร่อ้อยร่วมเป็นคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย โดยถือเป็นตัวแทนจากเกษตรกรจริง ๆ มิใช่ พ่อค้าคนกลาง ในปัจจุบันการปลูกยางพาราซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจ ที่สร้างรายได้ให้แก่ประเทศชาติได้ขยายตัวไปทุกภาคของประเทศ และหลายจังหวัด เกษตรกรชาวสวนยางย่อมรู้ถึงสภาพปัญหาต่าง ๆ ของยางพารา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการให้ผลผลิตของยางพารา ปัญหาเสถียรภาพของราคายางพาราที่เกษตรกรในพื้นที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกดราคายางของพ่อค้าคนกลาง ดังนั้น เกษตรกรชาวสวนยางแต่ละพื้นที่หรือแต่ละภาคย่อมมีความชำนาญ และสามารถสะท้อนปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจการทำสวนยาง อันนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวสวนยางในประเทศไทยได้ แต่ในคณะกรรมการชาวสวนยางกลับไม่มีการตั้งผู้แทนที่มาจากเกษตรกรชาวสวนยางแต่ละจังหวัดหรือภูมิภาคแต่อย่างได้ ซึ่งทำให้เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาทางด้านอาชีพและการกำหนดนโยบายของยางพารา

¹พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542, มาตรา 13.