

ปัญหาทางกฎหมายการประกอบกิจการค้าของเก่าตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและ  
ค้าของเก่า พุทธศักราช 2474



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์  
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2566

Legal problems in the business of antiques under the Control of Sale by Auction and  
Trade of Antiques Act B.E. 2474 (1931)



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws in Laws  
Faculty Of Law  
Chulalongkorn University  
Academic Year 2023

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ปัญหาทางกฎหมายการประกอบกิจการค้าของเก่าตาม  
พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า  
พุทธศักราช 2474

โดย

นายณัฐพร เสวตะตุล

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ ดร.เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(รองศาสตราจารย์ ดร.เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(ดร.กฤษณ์ วสินนท์)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ณัฐพร เสวตะดุล : ปัญหาทางกฎหมายการประกอบกิจการค้าของเก่าตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474. ( Legal problems in the business of antiques under the Control of Sale by Auction and Trade of Antiques Act B.E. 2474 (1931)) อ.ที่ปรึกษาหลัก : รศ. ดร.เอื้ออารีย์ อัจจะนิล

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาของมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกิจการค้าของเก่าตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 โดยได้นำแนวคิดที่เกี่ยวข้อง และมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศมาศึกษาเปรียบเทียบ เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการแก้ไขกฎหมายในเรื่องการควบคุมกิจการค้าของเก่าให้มีประสิทธิภาพสามารถรองรับรูปแบบในการประกอบกิจการทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาพบว่า ในการประกอบกิจการค้าของเก่ามีประเด็นที่เป็นปัญหาหลัก ได้แก่ การวางหลักการและกรอบความคิดเบื้องต้นของกฎหมายที่ไม่ชัดเจน กฎหมายไม่สามารถที่จะรองรับรูปแบบใหม่ ๆ ของการประกอบกิจการได้ ปัญหาที่เกิดขึ้นกับใบอนุญาต และความซ้ำซ้อนหรือไม่สอดคล้องกับกฎหมายอื่น ทำให้มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบันจึงไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมและเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นการสร้างภาระแก่ประชาชน

ผู้เขียนจึงเสนอแนวทางในการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้เสียใหม่ โดยในครั้งแรกควรเปลี่ยนการใช้คำว่า “ของเก่า” เป็น “สินค้ามือสอง” และต้องกำหนดหลักการและกรอบความคิดเบื้องต้นของกฎหมายมีความชัดเจนมากขึ้น อีกทั้ง ควรมีกำหนดนิยามของร้านค้าเพื่อเป็นการแก้ปัญหาในเรื่องรูปแบบการประกอบกิจการในปัจจุบัน รวมถึงปรับปรุงมาตรการที่เกี่ยวกับใบอนุญาตและข้อกำหนดอื่นที่ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนหรือไม่สอดคล้องกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกัน เพื่อให้มาตรการในการควบคุมกิจการค้าของเก่ามีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สาขาวิชา นิติศาสตร์  
ปีการศึกษา 2566

ลายมือชื่อนิสิต .....  
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

# # 6380065934 : MAJOR LAWS

KEYWORD: Antiques Trade of Antiques second-hand goods

Nuttaporn Svetatula : Legal problems in the business of antiques under the Control of Sale by Auction and Trade of Antiques Act B.E. 2474 (1931). Advisor: Assoc. Prof. AUA-AREE ENGCHANIL, Ph.D.

This thesis aims to examine the problem of existing legal measures that are used to regulate the trade of antiques under the Control of Sale by Auction and Trade of Antiques Act B.E. 2474 (1931). This study examines relevant legal concepts and comparatively study foreign laws to obtain insights to be further introduced in amending the current law that regulates the trade of antiques to make to law efficient in accommodating modern and emerging business practices.

From this study, the main problems for antique trade are ambiguous governing legal concepts, outdated legal framework for governing emerging business practices, and problems with licensing and contradictions with other laws. These issues make the current legal mechanisms unable to cope with modern societal conditions and creates obstacles in business opportunities which causes extra burden to the people.

The author proposes that the current law should be revised. The revision should change the legal definition of ‘antique’ to ‘second-hand goods’ and establish clear principles and legal frameworks. The revision should also introduce a legal definition of a ‘shop’ to resolve the issue of business models that exists under the current regulations. The licensing regime and regulatory conditions which contradicts with other laws should also be resolved to ensure that the regulatory measures on the trade of antiques are up to date and efficient.

Field of Study: Laws

Student's Signature .....

Academic Year: 2023

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความรู้และความอนุเคราะห์จากบุคคลหลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านรองศาสตราจารย์ ดร. เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล ที่ให้ความกรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ของข้าพเจ้า ซึ่งท่านอาจารย์ได้สละเวลาอันมีค่าให้คำปรึกษาด้านงานเขียนตลอดจนให้คำแนะนำต่าง ๆ จนข้าพเจ้าสามารถผ่านพ้นช่วงเวลาอันยากลำบากและแก้ไขสถานการณ์ต่าง ๆ จนสำเร็จลุล่วงมาได้โดยตลอด ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ท่าน ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ที่ให้ความกรุณาได้รับเป็นประธานสอบวิทยานิพนธ์ ท่านกรุณาให้คำแนะนำและแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงวิทยานิพนธ์ให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น อีกทั้งขอกราบขอบพระคุณท่าน ดร.กฤษณ์ วสินนท์ ที่ให้ความเมตตาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และช่วยอ่านงานเขียนของข้าพเจ้าในช่วงระยะเวลาที่ค่อนข้างจำกัด ทั้งยังให้คำปรึกษาและคำแนะนำเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงงานเขียนให้สมบูรณ์มากขึ้น

ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อนร่วมงานที่ส่วนงานนิติการ และส่วนการรักษาความสงบเรียบร้อย 4 สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง ที่ได้มีโอกาสในการแลกเปลี่ยนความรู้และข้อมูลเพื่อใช้ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอขอบคุณเพื่อน ๆ ทุกคนในสาขากฎหมายมหาชนทุกท่านที่ได้ให้ความช่วยเหลือและผลักดันกันและกันจนทำให้ช่วงเวลาในการเรียนปริญญาโทเป็นช่วงเวลาดี ๆ ในความทรงจำ ขอขอบพระคุณคุณกุลภัทร์ ทวีกุล ที่ได้ให้คำปรึกษาและคำแนะนำในด้านของการค้นคว้ากฎหมายต่างประเทศ และในการเขียนส่วนที่ต้องใช้ภาษาต่างประเทศทั้งหมด ขอขอบคุณคุณเขมภัทร ทฤษฎีคุณ ที่ได้ให้คำปรึกษาในทั้งในเรื่องของการเรียนและการทำเล่มวิจัยรวมถึงการเขียนบทความ และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องหลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิตที่ให้การช่วยเหลือและคอยประสานงานจนทุกขั้นตอนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณทุกคนในครอบครัว คุณพ่อคุณแม่ซึ่งเป็นผู้สนับสนุนหลักในการเรียน ทั้งในด้านปัจจัยจนถึงแรงสนับสนุนต่าง ๆ ขอขอบคุณคุณรัตนาวลัย เศวตะตุล ภริยาอันเป็นที่รักยิ่งที่คอยเป็นกำลังใจ และคอยช่วยเหลือสนับสนุนทุกอย่างในช่วงเวลาที่ผ่านมามีจนข้าพเจ้าสามารถผ่านทุกอุปสรรคมาได้โดยตลอด รวมไปถึงลูกสาวของผู้เขียนที่กำลังจะลืมตาดูโลกในเวลาอันใกล้นี้ที่เป็นแรงผลักดันสำคัญของผู้เขียนให้ก้าวผ่านช่วงเวลาที่ยากลำบากเสมอมา

ณัฐพร เศวตะตุล

## สารบัญ

	หน้า
.....	ค
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	4
1.3 สมมติฐานการวิจัย .....	5
1.4 ขอบเขตการวิจัย .....	5
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย .....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
บทที่ 2 .....	7
แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	7
2.1 แนวคิดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ .....	7
2.2 ทฤษฎีการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ .....	17
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับตลาดสินค้ามือสอง .....	33
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมาย.....	38
บทที่ 3 .....	45
การประกอบกิจการค้าของเก่าของประเทศไทยและต่างประเทศ .....	45

3.1 การประกอบกิจการค้าของเก่าของประเทศไทย.....	45
3.2 การประกอบกิจการค้าของเก่าของประเทศออสเตรเลีย.....	53
3.3 การประกอบกิจการค้าของเก่าของประเทศแอฟริกาใต้.....	67
3.4 การประกอบกิจการค้าของเก่าของประเทศสิงคโปร์.....	84
3.5 สรุปภาพรวมมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ.....	97
บทที่ 4 บทวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการประกอบกิจการค้าของเก่าของประเทศไทย.....	99
4.1 ปัญหาของหลักการและกรอบความคิดเบื้องต้นของกฎหมาย.....	99
4.2 ปัญหาของวิธีการประกอบกิจการค้าของเก่า.....	116
4.3 ปัญหาของใบอนุญาต.....	122
4.4 กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการค้าของเก่า.....	135
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	144
5.1 บทสรุป.....	144
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	150
บรรณานุกรม.....	158
ประวัติผู้เขียน.....	162



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันสังคมไทยมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจค่อนข้างมากทำให้เกิดช่องทางการประกอบอาชีพที่มากขึ้นทำให้มีการแข่งขันในระบบตลาดที่มากขึ้นตามมาทำให้กฎหมายหลายฉบับที่มีการบังคับใช้มาอย่างยาวนานโดยไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้มีการพัฒนาไปตามยุคสมัย ก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนและมีการควบคุมการประกอบอาชีพของเอกชนมากเกินไป ทำให้เอกชนต้องแบกรับภาระในการประกอบอาชีพมากขึ้นซึ่งส่งผลโดยตรงในแง่ของเศรษฐกิจ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 ก็เป็นหนึ่งในกฎหมายที่เข้าลักษณะดังกล่าว เพราะเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับมาอย่างยาวนาน รวม 90 ปี โดยที่ไม่ได้รับการปรับปรุงให้มีความทันสมัยแต่อย่างใด ทำให้เป็นภาระและอุปสรรคแก่การประกอบอาชีพของประชาชนเกินสมควรแก่เหตุโดยในข้อเท็จจริงเกิดปัญหาดังต่อไปนี้

เอกชนมีต้นทุนในการประกอบอาชีพมากขึ้นเกินความจำเป็นเพราะการกำหนดห้ามประกอบกิจการค้าของเก่าเว้นแต่จะได้รับอนุญาตทำให้ประชาชนต้องมีภาระต้องขออนุญาตจากหน่วยงานรัฐก่อนเสมอทุกประเภทสินค้าซึ่งเป็นการไม่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้มีการดำเนินการในทางเศรษฐกิจเท่าที่ควร อีกทั้งปัญหาในด้านการตีความบังคับใช้กฎหมายเองก็มีปัญหา เพราะไม่มีการกำหนดพฤติการณ์ในการค้าของเก่าที่ชัดเจนทำให้การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่มีปัญหาตามมา โดยเฉพาะการตีความว่าพฤติการณ์ลักษณะใดบ้างที่ต้องขออนุญาต อย่างเช่นการนำของที่ไม่ได้ใช้แล้วออกมาขายเป็นบางครั้ง หรือแม้กระทั่ง รถรับซื้อของเก่า ว่ากรณีเช่นนี้ต้องมีการขออนุญาตหรือไม่

อีกทั้ง ปัญหาของใบอนุญาตเองก็มีปัญหาที่สำคัญคือ การขออนุญาตของสถานประกอบการนั้นจะต้องขอใบอนุญาตเป็นรายสถานที่ กล่าวคือในเขตพื้นที่ของนายทะเบียนหากต้องการจะตั้งร้านค้าของเก่า โดยมีสาขามากกว่า 1 แห่งหรือมีสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการ เช่น อาคารสำนักงาน หรือโกดังเก็บสินค้า ก็ต้องขออนุญาตในสถานที่แต่ละแห่งด้วย ทำให้เห็นได้ว่าการนี้เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนมากเกินไปอีกทั้งใบอนุญาตนั้นมียอดประกอบสำคัญในเรื่องของสถานที่ด้วยซึ่งจะเป็นปัญหา เช่น กรณีร้านค้าออนไลน์ เพราะเว็บไซต์ไม่ใช้สถานที่ตามกฎหมายอีกทั้ง ใบอนุญาตก็มีอายุที่สั้นและกำหนดระยะเวลาแบบไม่สมเหตุสมผล และมีค่าธรรมเนียมต่อปีที่สูง หรือแม้กระทั่งปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมายอื่น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการทบทวนความจำเป็นในการมีกฎหมายฉบับนี้โดยมีประเด็นปัญหาการค้าของเก่าที่จะต้องศึกษาใน 4 ประเด็นใหญ่ ได้แก่

ประเด็นที่หนึ่ง การกำหนดหลักการและกรอบความคิดเบื้องต้นในการประกอบกิจการค้าของเก่าโดยในปัจจุบันการจะสามารถประกอบกิจการค้าของเก่าไม่สามารถทำได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาต ซึ่งการกำหนดหลักการไว้เช่นนี้ส่งผลให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมาก เพราะเนื่องจากไม่มีการกำหนดหลักการในรายละเอียดย่อยที่ชัดเจน ในประเด็นหนึ่งคือไม่มีการระบุชนิดของสินค้าที่ชัดเจนว่ามุ่งจะควบคุมสินค้าชนิดใดบ้าง หรือแม้แต่ลักษณะที่กำหนดว่าความเป็นของเก่าจะมีลักษณะเช่นใดก็ยังมีปัญหาขอบเขตที่ไม่ชัดเจน โดยการกำหนดนิยามคำว่า “ของเก่า” ในกฎหมายซึ่งตามมาตรา 3 กำหนดนิยามไว้ว่า “ทรัพย์สินที่เสนอขาย แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายโดยประการอื่นอย่างทรัพย์สินที่ใช้แล้วทั้งนี้ รวมถึงของโบราณด้วย” ปัญหาก็คือเงื่อนไขที่กำหนดว่าทรัพย์สินต้องมีการที่ “ใช้แล้ว” ประเด็นปัญหาก็คือพฤติกรรมอย่างไรจึงจะถือว่าได้ใช้ทรัพย์สินนั้นแล้ว หรือแม้กระทั่งการใช้ถ้อยคำว่า “ของเก่า” นั้นมีความเหมาะสมแล้วหรือไม่ หากเทียบกับคำว่า “สินค้ามือสอง”

ประเด็นที่สอง วิธีการประกอบกิจการค้าของเก่า โดยลักษณะของร้านค้าโดยในปัจจุบันมีร้านค้ารูปแบบเดิมและรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นที่กฎหมายยังไม่สามารถเข้าไปควบคุมได้เนื่องจากปัญหาการกำหนดเงื่อนไขของการมีสถานที่ โดยเฉพาะร้านค้าออนไลน์ หรือร้านค้าที่เป็นแผงลอยที่ไม่มีสถานที่ที่ชัดเจนทำให้ไม่สามารถที่จะระบุสถานที่ทำการค้าในใบอนุญาตได้ซึ่งการวางหลักการเช่นนี้เองทำให้การประกอบอาชีพหรือแม้แต่การขายสินค้าซึ่งเป็นไปตามหลักของการใช้ประโยชน์ในกรรมสิทธิ์ของตัวทรัพย์ก็ได้รับผลกระทบ เนื่องจากในรูปแบบกิจการบางรูปแบบรัฐก็ไม่มีควมจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องเข้าไปควบคุม ทำให้แทนที่ประชาชนสามารถที่จะทำมาค้าขายได้อย่างเสรีไปตามกลไกตลาดตามปกติกลับกลายเป็นไม่สามารถทำได้หรือทำได้แต่มีกระบวนการที่เป็นภาระและทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งก็เป็นผลที่เกิดจากการวางหลักการของกฎหมายที่ไม่มีความละเอียดเพียงพอ

ประเด็นที่สาม ปัญหาของใบอนุญาต ซึ่งในประเด็นข้างต้นนี้ ใบอนุญาตค้าของเก่านั้นมีประเด็นหลัก ๆ ที่กล่าวถึงคือ ปัญหาของสถานที่ประกอบกิจการ ปัญหาการกำหนดอายุและประเภทของใบอนุญาต และปัญหาการกำหนดค่าธรรมเนียมของใบอนุญาต โดยปัญหาของสถานที่นั้นมีประเด็นการขออนุญาตที่มากเกินไปเนื่องจากหากมีสถานที่ที่ใช้ในการประกอบกิจการ เช่น สำนักงาน โกดัง หรือสถานที่อื่นๆ ที่ใช้ประกอบกิจการจะต้องมีการขออนุญาตหนึ่งใบต่อสถานที่นั้น ๆ ด้วย หรือปัญหาของสถานที่ร้านค้าบางประเภท เช่น แผงลอย ที่ไม่มีสถานที่ที่แน่นอนก็ยังเป็นปัญหาในการออกใบอนุญาตให้ได้ในปัจจุบัน หรือปัญหาของการกำหนดอายุและประเภทของใบอนุญาตนั้นปัญหาคือใบอนุญาตนั้นควรที่จะมีการกำหนดอายุให้เหมาะสมและสอดคล้องกับค่าธรรมเนียมอย่างไรไม่ให้เป็นการเพิ่มต้นทุนกับประชาชน และควรที่จะมีการกำหนดประเภทของใบอนุญาตให้สอดคล้องกับรูปแบบของร้านค้าในปัจจุบันได้อย่างไร

ประเด็นที่สี่ กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการค้าของเก่า การประกอบกิจการค้าของเก่านั้น จะมีลักษณะของการประกอบกิจการบางอย่างที่มีลักษณะที่ซ้ำซ้อนหรือมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน โดยในประเด็นนี้จะศึกษากฎหมายว่าด้วยของโบราณ กฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยการขายตรงและการตลาดแบบตรง ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าของเก่าในปัจจุบันว่ามีความซ้ำซ้อนหรือไม่สอดคล้องกันอย่างไร

ด้วยเหตุดังกล่าว วิทยานิพนธ์เล่มนี้จึงทำการศึกษาหัวข้อดังกล่าวโดยนำประเด็นปัญหาข้างต้นมาวิเคราะห์เพื่อหาทางออกของปัญหาการประกอบกิจการค้าของเก่าไทยและนำไปสู่การหาแนวทางปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และให้สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบันต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 ในปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาความจำเป็นของการมีกฎหมายฉบับนี้
3. เพื่อศึกษารูปแบบในการควบคุมกำกับประกอบธุรกิจค้าของเก่าในประเทศไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาแนวทางที่มีความเหมาะสมในการปรับปรุงพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474

### 1.3 สมมติฐานการวิจัย

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช 2474 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับมาอย่างยาวนานทำให้มีความไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน จึงเห็นว่า กฎหมายในเรื่องการค้ำของเก่าตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช 2474 เป็นกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ และเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน ดังนั้น จึงสมควรที่จะยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช 2474 และให้มีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการค้ำสินค้ามือสองโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน

### 1.4 ขอบเขตการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาแนวคิด ทฤษฎี การทบทวนความจำเป็นในการมีกฎหมายและการพัฒนากฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวกับการค้ำของเก่า ทั้งในมิติของหลักกฎหมายและมิติทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับการค้ำของเก่า และแนวคิดของประเทศไทยตลอดจนกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องเพื่อหาหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่เหมาะสมในการปรับปรุงพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช 2474 ให้มีความชัดเจนสอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน

### 1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีดำเนินการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (documentary research) โดยศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อมูล เกี่ยวกับกฎหมายค้ำของเก่า กฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้ำของเก่า ตลอดจนเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้มาโดยการค้นคว้าจากหนังสือ บทความ วารสาร เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานรัฐ และหน่วยงานเอกชนต่าง ๆ รายงานการสัมมนา รายงานการวิจัย และคำพิพากษาของศาลไทยและศาลต่างประเทศ

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เป็นการได้ข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ปัญหาเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช 2474
2. ทำให้สามารถให้เหตุผลความจำเป็นในการมีที่ต้องมีกฎหมายควบคุมกิจการค้ำของเก่า และเพื่อเป็นข้อมูลในการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพสังคม
3. เพื่อเป็นข้อมูลที่ใช้ในการอ้างอิงเพื่อคิดค้นรูปแบบโมเดลใหม่ ๆ ในการกำหนดรูปแบบการควบคุมดูแลกิจการค้ำของเก่าและนำมาพัฒนากฎหมายค้ำของเก่าต่อไป
4. ทำให้เกิดข้อเสนอแนะหรือข้อมูลแนวทางในการพัฒนากฎหมายค้ำของเก่าให้มีความทันสมัย สามารถรองรับการประกอบกิจการในรูปแบบใหม่ ๆ ได้ในอนาคต



## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

##### 2.1.1 ความคิดเบื้องต้นว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐาน

หลักคิดในเรื่องของสิทธิขั้นพื้นฐานนั้นเป็นหลักคิดที่เป็นรากฐานที่สำคัญอย่างมากของรัฐที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากในการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยนั้นมีหลักคิดสำคัญอยู่ด้วยกัน 2 ประการ คือหลักประชาธิปไตย และ หลักนิติรัฐ<sup>1</sup> ซึ่งความสำคัญของสองหลักการนี้สามารถกล่าวได้ว่าทั้งสองหลักเป็นพื้นฐานของรัฐที่ปกครองในรูปแบบเสรีประชาธิปไตยเลยก็ว่าได้ โดยที่หลักประชาธิปไตยนั้น มีรากฐานของแนวคิดในเรื่อง เสรีภาพและความเสมอภาค<sup>2</sup> ส่วนหลักนิติรัฐนั้นเป็นหลักการสำคัญที่จะแสดงให้เห็นถึงการปกครองที่เป็นไปตามหลักการของเหตุและผล<sup>3</sup> ผลที่ตามมาคือรัฐที่ปกครองในรูปแบบเสรีประชาธิปไตยจะต้องมีการให้หลักประกันในสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนของตน โดยอาจให้หลักประกันผ่านการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐนั้น ๆ ทั้งนี้ แนวคิดแรกเริ่มในการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพส่วนใหญ่้นั้นมาจากสำนักกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งมีแนวคิดที่ว่า สิทธิและเสรีภาพเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่เกิดเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้และเพิกถอนไม่ได้เพราะธรรมชาติได้มอบสิ่งเหล่านี้ให้แก่มนุษย์ทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน<sup>4</sup> ดังนั้น รัฐจึงต้องรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพทั้งหลายของ

<sup>1</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, vol. พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562). หน้า 19

<sup>2</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 19

<sup>3</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 19

<sup>4</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย, vol. พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2563). หน้า 239

ประชาชนในการปกครองของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐสมัยใหม่ที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ส่วนใหญ่จะมีการรับรองเรื่องสิทธิและเสรีภาพเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น ๆ ที่เป็นลายลักษณ์อักษร<sup>5</sup> อย่างไรก็ตามในยุคเริ่มแรกของการเกิดรัฐ เรื่องของสิทธิและเสรีภาพยังเป็นเรื่องที่ยังไม่ได้ให้ความสำคัญ เพราะในช่วงแรกเนื้อหาสำคัญของรัฐธรรมนูญเพราะรัฐธรรมนูญเป็นเพียงบทบัญญัติเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศเท่านั้น<sup>6</sup> การให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพนั้น เริ่มให้ความสำคัญเมื่อการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยได้เกิดขึ้น และได้มีการนำเอาแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐจะไม่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากเกินไป<sup>7</sup>

เมื่อพิจารณา ถึงสิทธิและเสรีภาพจะเห็นได้ว่า ประกอบไปด้วยคำสองคำคือคำว่า “สิทธิ (Right)” และคำว่า “เสรีภาพ (Liberty)” ซึ่งคำสองคำนี้มีความหมายที่แตกต่างกันโดยนักวิชาการได้ให้ความหมายของทั้งสองคำไว้ เช่น

ศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ได้อธิบายความหมายของคำว่า “สิทธิ” ไว้ว่า ความชอบธรรมที่บุคคลอาจใช้ยันกับผู้อื่นเพื่อคุ้มครองหรือรักษาผลประโยชน์ อันเป็นส่วนที่พึงได้ของบุคคลนั้น หรือเป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่าใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตน สิทธิจึงเป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้<sup>8</sup>

<sup>5</sup> เฟิงอ่าง , หน้า 240

<sup>6</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, vol. พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: ธีรานุสรณ์การพิมพ์, 2521).หน้า 200

<sup>7</sup> มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550), vol. พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551).หน้า 105

<sup>8</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, อ่างแล้วเชิงอรธที่ 4, หน้า 246



ส่วนคำว่า “เสรีภาพ” คือ อำนาจอันชอบธรรมที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองแก่บุคคลที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการใดๆ ตามที่บุคคลนั้นต้องการได้อย่างอิสระโดยปราศจากการครอบงำจากบุคคลอื่น กล่าวคือ เป็นอิสระในการกำหนดตนเอง<sup>9</sup>

รองศาสตราจารย์ ดร.มานิตย์ จุมปา ได้อธิบายความหมายของคำว่า “สิทธิ” ไว้ว่า ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น สิ่งใดที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นสิทธิ หมายความว่า รัฐให้สิทธิแก่ประชาชน ดังนั้นรัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องทำให้ประชาชนได้รับสิทธิ<sup>10</sup>

ส่วนคำว่า “เสรีภาพ” คือสภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่นและมีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เมื่อประชาชนมีเสรีภาพ รัฐก็มีหน้าที่ที่จะไม่ขัดขวางการใช้เสรีภาพนั้นของประชาชน แต่รัฐไม่มีหน้าที่โดยเฉพาะในการจัดหาเสรีภาพให้

จะเห็นได้ว่า สิทธิ (Right) และ เสรีภาพ (Liberty) แม้มักจะเขียนไว้ด้วยกันแต่ก็เป็นสิ่งที่แตกต่างกันในผลทางกฎหมายเพราะ สิทธิ เป็นอำนาจที่สามารถเรียกให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ ส่วนเสรีภาพ เป็นสิ่งที่บุคคลสามารถกำหนดตนเองได้อย่างอิสระว่าจะกระทำการหรือไม่กระทำการใดๆ ก็ตาม กล่าวได้ว่าเสรีภาพ จึงไม่ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องได้

อย่างที่ได้อธิบายไปแล้วว่าเนื้อหาในเรื่องสิทธิและเสรีภาพนั้นเป็นบทบัญญัติที่เป็นหัวใจสำคัญของรัฐธรรมนูญของรัฐที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่อย่างไรก็ตามการรับรองสิทธิและเสรีภาพก็มีปัจจัยที่รับรองไว้ในระดับที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับความเป็นประชาธิปไตยของแต่ละประเทศด้วย ทั้งนี้ สามารถแบ่งแยกประเภทของการรับรองสิทธิและเสรีภาพได้ทั้งหมด 3 ระดับ<sup>11</sup> คือ

<sup>9</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4, หน้า 248

<sup>10</sup> มานิตย์จุมปา, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 7, หน้า 105

<sup>11</sup> กิตติวัฒน์ รัตนดิถก ณ ภูเก็ต, คู่มือศึกษาพื้นฐานวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, vol. พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2554), หน้า 212

(1) การรับรองไว้เด็ดขาด คือไม่ยอมให้กฎหมายสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดๆ ได้เลย

(2) การรับรองไว้อย่างกลาง คือการที่สามารถออกกฎหมายเฉพาะเพื่อตัดสิทธิและเสรีภาพในบางเรื่องบางกรณีได้ ซึ่งเป็นการจำกัดอำนาจของสภาในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ เพราะเงื่อนไขที่จะสามารถตัดสิทธิและเสรีภาพได้ มีเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณี อย่างเช่น เงื่อนไขในสถานการณ์ฉุกเฉิน

(3) การรับรองภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย คือการให้อำนาจต่อสภาในการใช้อำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมายมาเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ แต่ไม่สามารถออกกฎหมายมาเพื่อตัดสิทธิและเสรีภาพได้

เหตุที่ต้องมีการรับรองสิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญนั้น มีคำกล่าวในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ข้อ 16<sup>12</sup> ว่า “ประชาคมใดที่การประกันแห่งสิทธิไม่ได้รับการรับรอง รวมทั้งไม่มีการแบ่งแยกอำนาจตามที่กำหนดไว้ ประชาคมนั้นหากรัฐธรรมนูญไม่” จะเห็นได้ว่าในรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยการรับรองสิทธิและเสรีภาพถือเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง แม้จะไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม การรับรองสิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญนั้นมีทฤษฎีในการอธิบายได้หลายทฤษฎี เช่น

#### 1. แนวคิดสัญญาประชาคมของ John Lock

แนวคิดของ Lock นั้นการที่รัฐจะต้องเข้ามามีบทบาทในการรับรองสิทธิและเสรีภาพเป็นเพราะมนุษย์ต้องการหลักประกันในชีวิตและทรัพย์สินของตน เนื่องจากสัญชาตญาณของมนุษย์เองที่

<sup>12</sup> คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ข้อ 16 “Article 16. –Toute société dans laquelle la garantie des droits n’est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n’a point de Constitution”

มีความกลัว มีความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่รอด ดังนั้น มนุษย์จึงมารวมตัวและทำสัญญากันโดยสัญญาที่วากีคือ สัญญาประชาคม<sup>13</sup> โดยมอบอำนาจให้แก่รัฐเพื่อมาทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของตน และรัฐมีหน้าที่ต้องเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพที่ติดตัวมาแต่กำเนิดด้วย เพราะอย่างที่ได้อธิบายไปแล้วว่าสิทธิและหน้าที่เป็นสิ่งที่พรากไปจากมนุษย์ไม่ได้ เมื่อรัฐได้ยอมรับหลักการดังกล่าวแล้ว แต่เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพเป็นสิ่งที่ป็นนามธรรมรัฐจึงต้องทำให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมโดยการนำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ<sup>14</sup>

## 2. แนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติและสำนักกฎหมายบ้านเมือง

อย่างที่กล่าวไปแล้วในตอนต้นว่าสำนักกฎหมายธรรมชาติมีแนวคิดว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพติดตัวมาตั้งแต่เกิด โดยไม่จำเป็นต้องรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ แต่สำนักกฎหมายบ้านเมืองกลับคิดว่าการจะรับรองสิทธิและเสรีภาพอย่างเป็นรูปธรรมได้นั้นต้องมีการตรากฎหมายโดยฝ่ายบ้านเมืองเพื่อที่จะประมวลสิทธิและเสรีภาพที่เป็นนามธรรมอยู่ในธรรมชาติให้ปรากฏอยู่ในรูปแบบของลายลักษณ์อักษร<sup>15</sup>

ดังนั้น จากที่ได้กล่าวมาในข้างต้นนั้นจะเห็นได้ว่าสิทธิและเสรีภาพในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่เกิดโดยไม่มีขอบเขตจำกัดว่าเป็นสัญชาติใด สีผิว เพศ หรือศาสนาใดๆ ก็ตามซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานถือเป็นหัวใจสำคัญอย่างหนึ่งของรัฐธรรมนูญ สิทธิขั้นพื้นฐานจึงสามารถเรียกอีกนัยหนึ่งได้ว่า สิทธิมนุษยชน<sup>16</sup> ผลที่ตามมาคือรัฐมีหน้าที่ต้องรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนของตน การจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ได้ต้องทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้นเพื่อไม่ให้เกิดกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

<sup>13</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4, หน้า 136

<sup>14</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 137

<sup>15</sup> เพิ่งอ้าง, หน้าเดียวกัน

<sup>16</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4, หน้า 175-176

## 2.1.2 เสรีภาพในการประกอบอาชีพ

### 2.1.2.1 ความหมายของเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

อย่างที่ได้อธิบายไปแล้วว่าเสรีภาพนั้นมีลักษณะที่ค่อนข้างกว้างเนื่องจากเสรีภาพเป็นสถานะที่มนุษย์มีอิสระในการที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการในสิ่งต่าง ๆ ได้ เสรีภาพของมนุษย์จึงมีอยู่ในทุกกิจกรรมในชีวิตของมนุษย์ ทั้งนี้ หากจะพิจารณาถึงการดำรงชีพของมนุษย์แล้วกิจกรรมที่สำคัญอย่างหนึ่งคือการหาเลี้ยงชีพ การสร้างทรัพย์สินต่าง ๆ การติดต่อค้าขาย ซึ่งกิจกรรมลักษณะนี้เป็นลักษณะของการดำเนินกิจกรรมในทางเศรษฐกิจเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของมนุษย์เอง ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องส่งเสริมให้ประชาชนสามารถที่จะใช้สิทธิในส่วนนี้ได้โดยที่รัฐสามารถที่จะจำกัดเสรีภาพในส่วนนี้ได้เท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันการเอาเปรียบซึ่งกันและกันหรือเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม ป้องกันเกิดการผูกขาดตลาด หรือแม้แต่คุ้มครองประชาชนในฐานะผู้บริโภคเองก็ตาม ทั้งหมดนี้ก็เพื่อให้ประชาชนสามารถที่จะใช้เสรีภาพของตนในการที่จะประกอบอาชีพตามความถนัดของตนเองได้โดยที่ไม่กระทบกับเสรีภาพของบุคคลอื่น

เสรีภาพในการประกอบอาชีพนั้น เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งที่ติดตัวของบุคคลมาตั้งแต่เกิด เพื่อเป็นหลักประกันว่าบุคคลจะได้รับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ นี้ รัฐจึงต้องให้การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานไว้โดยการนำสิ่งที่เป็นนามธรรมมาทำให้เกิดเป็นรูปธรรมขึ้นโดยการบัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานนี้ไว้ในตัวของกฎหมาย

### 2.1.2.2 การคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในระดับสากลนั้นมีข้อตกลงระหว่างประเทศที่ได้วางกติกาสากลในการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอยู่ด้วยกันหลายฉบับ โดยจะขอยกตัวอย่างฉบับที่มีความสำคัญและเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง 3 ฉบับ ได้แก่

(1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights 1948)

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นหนึ่งในข้อตกลงระหว่างประเทศที่เป็นที่รู้จักและเป็นที่ยอมรับมากที่สุดฉบับหนึ่ง เกิดขึ้นโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้มีการลงมติรับรองและประกาศใช้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2491 ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส เพื่อเป็นกฎหมายจารีตระหว่างประเทศที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่สำคัญอย่างมากฉบับหนึ่งของโลก ซึ่งปฏิญญาฉบับนี้ยังเป็นรากฐานที่สำคัญของกฎหมายต่าง ๆ อีกมากมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศหรือกฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ อีกด้วย โดยที่สิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน นั้น ประกอบไปด้วยปฏิญญาทั้งหมด 30 ข้อ โดยได้รับรองเรื่องสิทธิในการทำงานไว้ในข้อ 23 ดังนี้<sup>17</sup>

ข้อ 23 1) ทุกคนมีสิทธิในการทำงาน ในการเลือกงานโดยอิสระ ในเงื่อนไขที่ยุติธรรมและเอื้ออำนวยต่อการทำงาน และในการคุ้มครองต่อการว่างงาน

2) ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับค่าจ้างที่เท่าเทียมกัน สำหรับงานที่เท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ

3) ทุกคนที่ทำงานมีสิทธิที่จะได้รับ ค่าตอบแทนที่ยุติธรรมและเอื้ออำนวยต่อการประกันความเป็นอยู่อันควรค่าแก่ศักดิ์ศรีของมนุษย์สำหรับตนเองและครอบครัว และหากจำเป็นก็จะได้รับการคุ้มครองทางสังคมในรูปแบบอื่นเพิ่มเติมด้วย

4) ทุกคนมีสิทธิที่จะจัดตั้งและที่จะเข้าร่วมสหภาพแรงงาน เพื่อความคุ้มครองผลประโยชน์ของตน

<sup>17</sup> กระทรวงการต่างประเทศ /UN Country Team Thailand . ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีและความยุติธรรมสำหรับเราทุกคน. กรุงเทพฯ : กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. 2551 .หน้า 27 -28

จะเห็นได้ว่าตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 23 1) ได้รับรองให้บุคคลมีอิสระในการที่จะเลือกประกอบอาชีพได้อย่างอิสระ เป็นการกำหนดที่ชัดเจนขึ้นเพราะไม่ใช่แค่รับรองให้ว่ามีสิทธิที่จะมีอาชีพการงานทำ แต่ยังรับรองให้ถึงเสรีภาพที่จะเลือกทำอาชีพได้ตามความความถนัดในทักษะของตนเองด้วยเพื่อให้บุคคลสามารถดำรงชีพอยู่ได้ตามคุณค่าของความเป็นมนุษย์<sup>18</sup> และไม่เพียงแค่รับรองให้แก่ผู้ที่มีอาชีพรับจ้างเท่านั้น แต่รับรองให้ทุกฝ่ายรวมไปถึงนายจ้างด้วยเช่นกัน เนื่องจากในทั้งสองมิติก็เป็นความถนัดของแต่ละบุคคลซึ่งสิทธิเหล่านี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง<sup>19</sup>

(2) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (The International Convention on Civil and Political Right 1966)

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองหรือที่เรียกกันย่อ ๆ ว่า ICCPR นั้นเป็นหนึ่งในสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศภายใต้สหประชาชาติที่สำคัญฉบับหนึ่งจากทั้งหมด 9 ฉบับ โดยสนธิสัญญาฉบับนี้ได้มีการวางหลักในเรื่องของสิทธิในด้านของการประกอบอาชีพไว้โดยมีหลักสำคัญอย่างเช่น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY  
ใน Part 1 Article 1<sup>20</sup> เป็นการกล่าวถึงการกำหนดเจตจำนงของตนเองโดยที่ข้อสำคัญคือ การดำเนินการอย่างเสรีในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของตน จะเห็นได้ว่าตามสนธิสัญญานี้ ได้วางให้บุคคลมีสิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจของตนเองได้ และยังมีภาระเน้นย้ำ

<sup>18</sup> ปรางชมพู จงอนุรักษ์, "ปัญหาการคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพในระบบกฎหมายไทย" (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2016).

<sup>19</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, vol. 8 (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557). หน้า 275.

<sup>20</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, PART I, Article 1, All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.

ไว้อีกชั้นคือใน Article 2<sup>21</sup> ที่ได้มีการรับรองให้ว่าบุคคลจะสามารถใช้ทรัพย์สินได้อย่างเสรีและจะไม่ถูกลิดรอนจากวิถีแห่งการยังชีพของตนเอง โดยที่รัฐภาคีที่รับรองจะต้องเคารพและให้การประกันสิทธิของบุคคล รวมถึงการห้ามเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติ สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม ถิ่นกำเนิด หรือสภาพอื่นใดด้วย ในอีกมุมหนึ่งของการรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามสนธิสัญญาฉบับนี้คือการที่รับรองให้บุคคลจะไม่ถูกเอาไปเป็นทาส<sup>22</sup> เพราะการเป็นทาสคือการที่ถูกลิดรอนสิทธิในทุก ๆ ด้าน แม้แต่การเลือกที่จะมีอาชีพเป็นของตนเองก็ไม่สามารถที่จะทำได้

จากที่ได้กล่าวมา จะเห็นได้ว่าแม้สนธิสัญญาฉบับนี้จะไม่ได้กล่าวถึงการคุ้มครองเรื่องของเสรีภาพในการประกอบอาชีพโดยตรงแต่ก็มีการรับรองเป็นภาพกว้างในเรื่องของสิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจ และการไม่ถูกนำไปเป็นทาส ซึ่งทำให้สนธิสัญญาฉบับนี้ได้รับการรับรองจากรัฐภาคีเป็นจำนวนมาก และยังถือได้ว่าเป็นตราสารระหว่างประเทศที่มีความสำคัญอย่างมากฉบับหนึ่งของโลกอีกด้วย

(3) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม หรือเรียกย่อ ๆ ว่า ICESCR มีหลักการที่สำคัญคือ เสรีชนจะต้องปลอดจากความกลัวและความขาดแคลนนั่นจะสามารถสัมฤทธิ์ผลได้ก็ต่อเมื่อมีการสร้างสภาวะซึ่งทุกคนจะได้รับสิทธิทางเศรษฐกิจ

<sup>21</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, PART I ,Article 2, All peoples may, for their own ends, freely dispose of their natural wealth and resources without prejudice to any obligations arising out of international economic co-operation, based upon the principle of mutual benefit, and international law. In no case may a people be deprived of its own means of subsistence.

<sup>22</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, PART III ,Article 8 , No one shall be held in slavery; slavery and the slave-trade in all their forms shall be prohibited.

สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของตนเท่านั้น<sup>23</sup> โดยหากพิจารณาแล้วจะเห็นว่า มีรายละเอียดที่คล้ายคลึงกับ ICCPR แต่จะมีความมุ่งเน้นไปที่สิทธิในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการประกอบอาชีพคือจะมี Article 1-3 ที่คล้ายกับ ICCPR แต่ข้อสำคัญอย่างหนึ่งของ ICESCR คือการกำหนดเฉพาะในเรื่องสิทธิในการทำงาน โดยที่ ใน Part III Article 6<sup>24</sup> ได้กำหนดว่า “รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิในการทำงาน ซึ่งรวมทั้งสิทธิของทุกคนในโอกาสที่จะหาเลี้ยงชีพโดยงานซึ่งตนเลือกหรือรับอย่างเสรี และจะดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมในการปกป้องสิทธินี้” จะเห็นได้ว่าตามบทบัญญัติในส่วนนี้ให้การคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลในการที่จะประกอบอาชีพ และกำหนดให้รัฐภาคีจะต้องมีการปกป้องสิทธิต่าง ๆ เหล่านี้ของพลเมืองของตนด้วย

เมื่อพิจารณายิ่งไปกว่านั้นจะเห็นว่า ICESCR ได้กำหนดรายละเอียดในการคุ้มครองสิทธิในการประกอบอาชีพมากไปอีกขั้นคือ การกำหนดในเรื่องของ สภาพการทำงานที่ยุติธรรม<sup>25</sup> อันได้แก่ ค่าตอบแทนที่เป็นธรรม สภาพการทำงานที่ปลอดภัย ความเท่าเทียมที่จะได้รับ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>23</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Preamble, Recognizing that, in accordance with the Universal Declaration of Human Rights, the ideal of free human beings enjoying freedom from fear and want can only be achieved if conditions are created whereby everyone may enjoy his economic, social and cultural rights, as well as his civil and political rights,

<sup>24</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Part III, Article 6, The States Parties to the present Covenant recognize the right to work, which includes the right of everyone to the opportunity to gain his living by work which he freely chooses or accepts, and will take appropriate steps to safeguard this right.

<sup>25</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Part III, Article 7, The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of just and favourable conditions of work which ensure, in particular:

(a) Remuneration which provides all workers, as a minimum, with:

(i) Fair wages and equal remuneration for work of equal value without distinction of any kind, in particular women being guaranteed conditions of work not inferior to those enjoyed by men, with equal pay for equal work;

(ii) A decent living for themselves and their families in accordance with the provisions of the present Covenant;

(b) Safe and healthy working conditions;



ความก้าวหน้า และการพักผ่อน อันจะเห็นได้ว่า ICESCR จึงเป็นสนธิสัญญาอีกฉบับหนึ่งที่มีการกำหนดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในเรื่องของการประกอบอาชีพที่สำคัญอย่างมากในปัจจุบัน

## 2.2 ทฤษฎีการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ

กฎหมายมหาชนนั้นมิพัฒนาการมาอย่างยาวนานและมีพัฒนาการที่เพิ่มขึ้นอยู่เสมอเนื่องจากเป็นกฎหมายที่พัฒนามาบนพื้นฐานแนวคิดเรื่องรัฐ และหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะในรัฐสมัยใหม่ ดังนั้น การที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับองค์ความรู้ของกฎหมายมหาชนได้จะต้องมีความเข้าใจในเรื่องแนวคิดในทางกฎหมายมหาชน เช่น เรื่องของรัฐและอำนาจรัฐ เพราะกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ที่เกิดจากการใช้อำนาจของรัฐกับประชาชน หรือระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกัน บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียม<sup>26</sup> ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐมีอำนาจเหนือประชาชนจึงกล่าวได้ว่ากฎหมายมหาชนจึงเป็นกฎหมายที่เป็นเรื่องของการใช้อำนาจรัฐ ทั้งนี้ หลักการในทางกฎหมายมหาชน ก็มีอยู่อย่างมากมาย โดยหลักสำคัญอย่างหนึ่งของกฎหมายมหาชนที่ถือว่าเป็นหัวใจสำคัญในทางมหาชนก็คือ “หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ” อย่างไรก็ตามการที่จะศึกษากฎหมายมหาชนนั้น สิ่งที่ต้องศึกษาในเบื้องต้นคือ พัฒนาการของรัฐและหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากเมื่อรัฐมีหน้าที่เพิ่มมากขึ้นมากกว่าแต่ก่อน เนื่องจากในช่วงแรกการศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญมุ่งศึกษาโครงสร้างของรัฐ และหน้าที่ขององค์กรของรัฐ แต่ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญได้กำหนดหน้าที่ของรัฐไว้อีกมากมายทำให้เกิดกฎหมายมหาชนสาขาใหม่ขึ้นอีกหลายสาขา เช่น กฎหมายการคลัง กฎหมายภาษี กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และที่ขาดไปไม่ได้ก็คือ กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ เนื่องจากเศรษฐกิจมีความสำคัญ

(c) Equal opportunity for everyone to be promoted in his employment to an appropriate higher level, subject to no considerations other than those of seniority and competence;

(d) Rest, leisure and reasonable limitation of working hours and periodic holidays with pay, as well as remuneration for public holidays

<sup>26</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, vol. 6 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2563). หน้า 27

และมีความเป็นมาที่ผูกติดอยู่กับการเปลี่ยนแปลงของโลกและบทบาทหน้าที่ของรัฐอยู่เสมอ ทำให้อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเป็นสาขาใหม่ของกฎหมายมหาชนที่เพิ่งเกิดขึ้นมาได้ไม่นาน<sup>27</sup>

### 2.2.1 ข้อความคิดว่าด้วยการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ

ด้วยแนวคิดของนักคิดคนสำคัญอย่าง มาเคย์แวลล์ ที่ได้เสนอว่ารัฐนั้นเป็นสิ่งที่มีความหมายในตัวเอง รัฐที่เป็นปีกแผ่นเท่านั้นที่จะสามารถขจัดความวุ่นวายในสังคมได้<sup>28</sup> ดังนั้น จึงต้องมีการรักษาอำนาจรัฐให้มั่นคง ซึ่งการจะทำให้อำนาจรัฐมั่นคงได้จะต้องมีผู้ปกครองที่เข้มแข็งที่จะต้องต่อสู้และรักษาอำนาจทางการเมืองไว้ ผู้ที่จะขึ้นมาใช้อำนาจทางการเมืองจึงไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับศีลธรรมใด ๆ การรักษาอำนาจรัฐโดยไม่สนวิธีการนี้เองที่แสดงให้เห็นถึงควมมีคุณค่าเหนือสิ่งอื่นใดสิ่งนี้จึงเรียกว่า “เหตุผลแห่งรัฐ”<sup>29</sup>

ด้วยแนวคิดของอำนาจรัฐที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งที่ส่งผลต่อการเกิดของรัฐสมัยใหม่ก็คือ “แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย” เป็นแนวคิดที่เกิดจากแนวคิดในทางการเมืองที่ว่า ในทุกรูปแบบของการปกครองจะต้องมีอำนาจตัดสินใจสูงสุดและเด็ดขาด และอำนาจนี้จะถูกใช้โดยบุคคลหรือสิ่งที่มีสมมติขึ้นมาก็ได้ ผู้ใดก็ตามที่ใช้อำนาจนี้จะเป็น องค์อธิปัตย์<sup>30</sup> อำนาจอธิปไตยจึงเป็นอำนาจอุดมสูงสุดในการปกครองรัฐ โดยอำนาจอธิปไตยก็มีพัฒนาการไปตามแนวคิดของแต่ละยุคสมัยแตกต่างกันไปว่า อำนาจอธิปไตยนี้เป็นของใคร โดยในอดีตอาจจะมองว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของพระเจ้า หรือเป็นของกษัตริย์ แต่เมื่อสังคมเปลี่ยนไปมีแนวคิดประชาธิปไตยเริ่มมีการพัฒนามากขึ้นมีนักคิดที่เสนอทฤษฎี

<sup>27</sup> สุรพล นิติไกรพจน์, "ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ," วารสารนิติศาสตร์ปีที่ 21 ฉบับที่ 3 21, no. 3 (2534). หน้า 373

<sup>28</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, vol. 2 (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557). หน้า 17

<sup>29</sup> เฟ็งอั้ง, หน้า 18

<sup>30</sup> อ่างแล้ว เจริญอรล 26. หน้า 90

ต่าง ๆ มากขึ้นจึงได้มีการเสนอแนวคิดใหม่ ๆ เช่น อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ<sup>31</sup> หรือแม้กระทั่งอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภาในประเทศอังกฤษ<sup>32</sup>

ด้วยความเปลี่ยนแปลงในทางความคิดหรือทางการเมืองต่าง ๆ ส่งผลโดยตรงให้รูปแบบของรัฐเปลี่ยนแปลงรากฐานเดิมที่เคยเป็นมาในอดีตเกิดพัฒนาการของรัฐสมัยใหม่ขึ้น รัฐสมัยใหม่จึงมีลักษณะที่สำคัญ 4 ประการ<sup>33</sup> คือ

1. เป็นรัฐที่ผูกขาดอำนาจอธิปไตยไว้ที่รัฐเท่านั้น กล่าวคือรัฐสมัยใหม่มีอำนาจอธิปไตยในดินแดนของตนและไม่ขึ้นอยู่กับอำนาจอื่นใดทั้งสิ้นไม่ว่าอำนาจภายในหรือภายนอกก็ตาม
2. รัฐสมัยใหม่จะรวมศูนย์อำนาจการกระทำและการตัดสินใจไว้ที่ตนแต่เพียงผู้เดียว เป็นการที่รัฐสามารถออกกฎหมายต่าง ๆ มาใช้บังคับได้โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากผู้ใด
3. รัฐสมัยใหม่มีการจัดโครงสร้างการปกครองที่เป็นระเบียบภายในดินแดนที่แน่นอน ด้วยความที่รัฐสมัยใหม่จะมีดินแดนที่ค่อนข้างชัดเจนแน่นอนการจะให้อำนาจของรัฐขยายออกไปทั่วทั้งดินแดนของตนได้จะต้องมีการจัดระเบียบการปกครองที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้รัฐมีภารกิจหลายประการที่ตามมา
4. รัฐสมัยใหม่มีลักษณะที่เป็นรัฐชาติ (Nation State) และในระยะแรกจะมีลักษณะที่เป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งการที่รัฐมีความเป็นรัฐชาติได้นั้นก็เกิดจากการที่ประชากรของรัฐส่วนใหญ่มีเชื้อสายเดียวกัน พูดภาษาเดียวกัน มีวัฒนธรรมที่คล้ายกัน ทำให้ประชากรในรัฐนั้นรู้สึกว่าเป็นคนกลุ่มเดียวกัน ซึ่งการที่บอกว่าในระยะแรกเป็นรัฐสมัยใหม่มีลักษณะที่เป็นรัฐ

<sup>31</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรม 26. หน้า 101

<sup>32</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 102

<sup>33</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรม 28 หน้า 20 - 21

สมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็เนื่องจากการที่กษัตริย์เป็นผู้รวบรวมดินแดนและอำนาจไว้ที่ตนเองได้ ก่อนที่จะมีการจำกัดอำนาจของกษัตริย์ขึ้นมาหรือบางรัฐก็มีการล้มล้างกษัตริย์ไป

อย่างที่ได้อธิบายไปแล้วว่าในช่วงแรกที่รัฐสมัยใหม่เกิดขึ้นเป็นช่วงที่อยู่ในการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แต่เมื่อมีการจำกัดอำนาจของกษัตริย์หรือบางรัฐมีการล้มล้างกษัตริย์ไปด้วยเหตุที่พัฒนาการทางสังคมเริ่มให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพมากขึ้นการปกครองในรูปแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไม่สามารถรับประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ อีกทั้ง ประชาชนซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศไม่สามารถมีสิทธิมีเสียงใด ๆ ได้จึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยการล้มล้างการปกครองในรูปแบบเดิมออกไป อย่างเช่น ในกรณีของการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 และเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่เริ่มให้ความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพมากขึ้น มีการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ไม่เพียงแต่รูปแบบของการปกครองเท่านั้นที่เปลี่ยนไป สิ่งหนึ่งที่ควบคู่มากับการพัฒนาของรัฐเสมอก็คือเศรษฐกิจ การมาของรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เน้นในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพ ส่งผลให้แนวคิดเสรีนิยมเติบโตขึ้นตามมาและยังมีการสนับสนุนเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ทำให้เกิดเศรษฐกิจในรูปแบบของทุนนิยมขึ้น จึงยิ่งทำให้เศรษฐกิจเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วประจวบกับการปฏิวัติอุตสาหกรรมยังส่งผลให้เศรษฐกิจเติบโตขึ้นตามไปอย่างรวดเร็ว แต่ผลอีกอย่างก็ตามมาก็คือเกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมสูงขึ้นไปด้วย จึงทำให้ประชาชนเองต้องหันไปพึ่งพารัฐให้เข้ามามีบทบาทสำคัญเพื่อช่วยจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้น ส่งผลโดยตรงต่อหน้าที่ของรัฐสมัยใหม่ที่มีจะมีการกิจของรัฐรูปแบบใหม่ ๆ ตามมา ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชากรของตน สิ่งนี้เองที่เรียกกันว่า “หน้าที่ของรัฐ”<sup>34</sup> ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญในทางกฎหมายมหาชน ซึ่งการที่จะบอกว่ารัฐมีหน้าที่อะไรบ้างนั้นเป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับ

<sup>34</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 4 : รัฐ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560). หน้า 174

มุมมองของคนในสังคมด้วย เนื่องจากอย่างที่กล่าวไว้ว่ารัฐมีหน้าที่ต้องตอบสนองต่อความต้องการของคนในสังคม ซึ่งความต้องการของคนในสังคมเองก็มีหลายด้าน ทั้งในแง่ของความมั่นคงปลอดภัย คุณภาพชีวิตที่ดี สิ่งเหล่านี้ก็คือความต้องการร่วมกันในสังคม ซึ่งการที่รัฐจะตอบสนองสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ได้ก็จะต้องมีการวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อที่จะเข้ามากำหนดมาตรฐานในแต่ละเรื่องเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในรัฐให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของเรื่องนั้น ๆ ได้นั่นเอง โดยในช่วงแรก บทบาทหน้าที่ของรัฐมีจำกัดอยู่เพียงแค่ ภารกิจในด้านการปกครอง การป้องกันประเทศ การติดต่อกับต่างประเทศ และการอำนวยความสะดวก ในช่วงแรกนี้รัฐยังไม่มีบทบาทในทางเศรษฐกิจมากมาย กิจกรรมในทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องของเอกชนด้วยกันเองเป็นส่วนมาก ทั้งนี้ ก็เกิดมาจากแนวคิดเสรีนิยมและทุนนิยมเป็นสำคัญที่มองว่ารัฐไม่ควรเข้ามาแทรกแซงกิจกรรมในทางเศรษฐกิจของเอกชน แต่เมื่อยุคสมัยได้เปลี่ยนแปลงไป เศรษฐกิจเข้ามามีบทบาทต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนมากยิ่งขึ้นรัฐก็ต้องปรับตัวตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปด้วย โดยเฉพาะเมื่อเกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมขึ้นชนชั้นกลางมีการเติบโตและเริ่มมีบทบาทในสังคมมากขึ้น<sup>35</sup> ชุมชนต่าง ๆ ก็มีการเติบโตที่สูงขึ้นความต้องการในเรื่องของการบริการสาธารณะของคนในสังคมก็ตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนที่เป็นเมืองที่มีผู้คนอาศัยอยู่จำนวนมาก สิ่งสำคัญที่ต้องมีเพื่อรองรับการอยู่อาศัยหรือการใช้ชีวิตก็คือ โครงสร้างพื้นฐาน<sup>36</sup> ในเรื่องต่าง ๆ เช่น ถนนหนทาง ระบบประปา ระบบไฟฟ้า ต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งที่รัฐจะต้องจัดหาให้แก่ประชาชนภายในรัฐ โดยในช่วงเวลานี้เองที่เมื่อเศรษฐกิจเติบโตขึ้นมา ประชาชนมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ กิจกรรมรูปแบบต่าง ๆ ก็เกิดขึ้นมากมาย ผลที่ตามมาคือเกิดการที่ประชาชนบางกลุ่มไม่สามารถที่จะแข่งขันในทางเศรษฐกิจได้อย่างเท่าเทียมหรือชนชั้นแรงงานที่โดนกดขี่จากนายทุนก็ตามความแตกต่าง

<sup>35</sup> อังแล้ว เจริญรอด 27 หน้า 372

<sup>36</sup> เฟ็งอั้ง, หน้า 372

ในเรื่องของฐานะทางเศรษฐกิจนี้เองที่ทำให้รัฐเริ่มที่จะเข้ามามีบทบาท โดยการเริ่มเข้ามาวางกฎเกณฑ์ในการประกอบอาชีพเพื่อรักษาผลประโยชน์โดยรวมของสังคมหรือในบางกรณีก็เข้าไปดำเนินการในกิจการบางอย่างโดยตรงในบริการสาธารณะเสียเองก็มีให้เห็นในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เป็นผู้ดำเนินการในเรื่องของไฟฟ้า เป็นต้น

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า นอกจากการจัดทำภารกิจพื้นฐานดั้งเดิมของรัฐแล้ว ความเปลี่ยนแปลงของโลกส่งผลให้รัฐต้องมีภารกิจใหม่ ๆ ที่เกิดมาจากการเปลี่ยนแปลงไปของโลก ภารกิจในด้านของเศรษฐกิจก็เป็นมิติสำคัญที่รัฐจำเป็นต้องเข้าไปมีหน้าที่เข้าไปรับผิดชอบเพื่อควบคุมให้เกิดความสมดุลในทางเศรษฐกิจ และเพื่อป้องกันความขัดแย้งในสังคมที่อาจมีต้นเหตุมาจากความเปลี่ยนแปลงของสังคมที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ได้<sup>37</sup>

### 2.2.2 วัตถุประสงค์ของการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ

อย่างที่ได้อธิบายไปในหัวข้อที่แล้วถึงบทบาทและหน้าที่ของรัฐสมัยใหม่ที่มีบทบาทหน้าที่ทางด้านการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ มากขึ้น โดยในตอนนี้จะขอกล่าวถึงบทบาทหน้าที่ในด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ หน้าที่ในทางเศรษฐกิจของรัฐเป็นสิ่งสำคัญเนื่องจากรัฐจะต้องมีการบริหารจัดการทรัพยากร การจัดการในด้านของการผลิต กำหนดนโยบายในการในการจัดการสภาวะต่าง ๆ ของระบบเศรษฐกิจ ทำให้รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้ามาแทรกแซงกิจกรรมบางอย่างในทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ การจะเข้ามาแทรกแซงในกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้นั้น จะต้องมีเครื่องมือในการที่จะให้อำนาจรัฐที่จะเข้ามาดำเนินการเพราะเนื่องจากการกระทำนี้ยังต้องอยู่บนหลักการ

<sup>37</sup> เพิ่งอ้าง, หน้าเดียวกัน

สำคัญของกฎหมายมหาชน คือหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ ดังนั้น “กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ” จึงเข้ามามีบทบาทในฐานะเครื่องมือในสำคัญของรัฐในการแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ<sup>38</sup>

ด้วยเหตุนี้การศึกษาถึงเหตุผลที่รัฐจะต้องเข้ามาแทรกแซงในทางเศรษฐกิจจึงต้องพิจารณาถึงปัจจัยในด้านของโครงสร้างในทางการเมืองการปกครอง และภารกิจของรัฐสมัยใหม่ด้วย โดยเหตุการณ์สำคัญที่เป็นจุดเปลี่ยนที่ทำให้ในหลาย ๆ ประเทศต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมืองอย่างมากคือ หลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง<sup>39</sup> ส่งผลให้หลายประเทศมีการเปลี่ยนแปลง ทั้งในสถาบันทางการเมืองที่ฝ่ายบริหารเริ่มมีความเข้มแข็งมากขึ้น ซึ่งเป็นผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงในบทบาทและภารกิจของรัฐสมัยใหม่ที่ต้องการความรวดเร็วในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ในสังคมซึ่งฝ่ายบริหารสามารถที่จะจัดให้มีเจ้าหน้าที่เข้าไปจัดการในด้านต่าง ๆ ได้รวดเร็วกว่าสภาที่มีกระบวนการที่ยุ่งยากซับซ้อนทำให้ไม่สามารถตัดสินใจได้อย่างทันที่ทันใดได้<sup>40</sup> และความเปลี่ยนแปลงในระบบกฎหมาย<sup>41</sup> สิ่งนี้เองทำให้กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้น เนื่องจากในบทบาทและภารกิจของรัฐสมัยใหม่ที่ต้องมีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะ ส่งผลกระทบโดยตรงต่อหลักกฎหมายในทางเอกชน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน หรือแม้แต่เสรีภาพในการประกอบอาชีพก็ได้รับผลกระทบตามไปด้วย ซึ่งสิ่งเหล่านี้เกิดจากการออกกฎหมายที่จำกัดสิทธิในด้านต่าง ๆ เช่น การเวนคืนที่ดิน การกำหนดเงื่อนไขในการประกอบอาชีพของเอกชน การเข้าไปดำเนินการในกิจกรรมในทางเศรษฐกิจของรัฐเสียเอง รวมถึงการกำกับดูแลกิจกรรมในทางเศรษฐกิจอื่น ๆ อีกด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่าวัตถุประสงค์

<sup>38</sup> พชมา จิตรมทิมา, “กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเครื่องมือสำคัญในการควบคุมและแทรกแซงทางเศรษฐกิจ การบริหารงานแผ่นดิน และการดำเนินวิสาหกิจของรัฐ”, บทความกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๕๙, หน้า ๑-๒๓.

<sup>39</sup> อังแล้ว เจริญรอด 27. หน้า 374

<sup>40</sup> เฟ็งอั้ง, หน้า 375

<sup>41</sup> เฟ็งอั้ง ,หน้าเดียวกัน

ที่รัฐเข้าไปแทรกแซงในทางเศรษฐกิจนั้นเป็นผลมาจากการที่รัฐสมัยใหม่มีหน้าที่ต้องเข้าไปดำเนินภารกิจในทางเศรษฐกิจนั่นเอง

## 2.2.3 รูปแบบและข้อจำกัดของรัฐในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ

### 2.2.3.1 ลักษณะของการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ

การที่รัฐเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจนั้นจะเห็นได้ว่าเมื่อรัฐเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้สิทธิ ในมิติหนึ่งการเข้ามาของรัฐถือเป็นการแทรกแซงการใช้สิทธิ แต่ในอีกมิติหนึ่งการที่รัฐเข้ามาก็เป็นการค้ำจุนสิทธิ หรือเป็นทั้งสองอย่างในเวลาเดียวกันด้วยเช่นกัน<sup>42</sup> โดยลักษณะของการแทรกแซงสามารถแบ่งเป็น 2 ลักษณะ<sup>43</sup> คือ

1) การแทรกแซงในลักษณะทั่วไป เป็นการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงในระดับของเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการเข้ามาดำเนินการในทางเศรษฐกิจเสียเองของรัฐ เช่น วางนโยบายของรัฐในการกำหนดทิศทางของเศรษฐกิจในประเทศ หรือ การเข้ามาประกอบกิจการบางอย่างของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ อย่างการไฟฟ้า การประปา เป็นต้น ซึ่งอาจจะให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยก็ได้เช่นกัน

2) การแทรกแซงเฉพาะเรื่อง เป็นการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นกรณี ๆ ไป ซึ่งหากจะแบ่งย่อยลงไปรายละเอียดสามารถแบ่งย่อยลงไปได้ตามลักษณะของกิจการได้อีก 2 ลักษณะกิจการ คือ กิจการทางเศรษฐกิจที่แสวงหากำไร กับไม่แสวงหากำไร โดยในกิจการที่แสวงหากำไรนั้น โดยส่วนใหญ่รัฐจะเข้าไปในลักษณะของการควบคุมหรือวางกฎเกณฑ์ในการดำเนินกิจการ เช่น การวางกฎเกณฑ์ในกิจการการค้า การกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ ของการดำเนิน

<sup>42</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562). หน้า 270

<sup>43</sup> เพิ่งอ้างหน้าเดียวกัน



กิจการ ส่วนกิจการทางเศรษฐกิจที่ไม่แสวงหากำไร ส่วนใหญ่มักจะเป็นการที่รัฐเข้าไปดำเนินการ โดยตรงหรือโดยอ้อม ซึ่งโดยส่วนใหญ่รัฐจะเข้ามาเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ทั้งนี้ ลักษณะของการเข้าไปแทรกแซงในทางเศรษฐกิจสามารถพิจารณาได้ในอีก 2<sup>44</sup> แง่มุม คือ ในแง่มุมของการใช้อำนาจรัฐ และในแง่มุมของเนื้อหา

โดยลักษณะการแทรกแซงโดยใช้อำนาจรัฐนั้น คือการอาศัยกลไกของกฎหมายในการเข้ามาดำเนินการในด้านเศรษฐกิจ อย่างเช่น การวางนโยบายทางเศรษฐกิจ เพื่อกำหนดกรอบและแผนการพัฒนา เช่น การอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 ในการวางกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี หรือการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น หรือการที่รัฐจัดตั้งองค์กรของรัฐไปเป็นผู้ประกอบกิจการในกรณีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่อาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หรือมีเหตุผลที่รัฐไม่ประสงค์ให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ รัฐก็สามารถองค์กรขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการนั้น ๆ ได้ เช่น การก่อตั้งรัฐวิสาหกิจ

ส่วนลักษณะการแทรกแซงโดยพิจารณาจากเนื้อหาของการกระทำ ส่วนใหญ่มักจะพิจารณาบทบาทของรัฐในฐานะของผู้กำกับดูแลการดำเนินกิจการของเอกชน<sup>45</sup> เช่น การกำหนดมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์ในการประกอบอาชีพบางอย่างที่รัฐมองว่าเป็นอาชีพที่มีผลกระทบต่อประชาชน รัฐจึงต้องเข้ามาควบคุมมาตรฐานการประกอบอาชีพให้ต่างจากการประกอบอาชีพโดยทั่วไป เช่น การออกกำหนดเงื่อนไขโดยการออกใบประกอบวิชาชีพ เป็นต้น หรือ การห้ามดำเนินกิจกรรมบางอย่างที่จะส่งผลให้เกิดความเดือดร้อนต่อสังคม โดยการออกกฎหมายทั่วไปเพื่อใช้ในการควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจทุกประเภท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการเอารัดเอาเปรียบหรือ

<sup>44</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรม 27. หน้า 379

<sup>45</sup> เฟื่องอ้าง, หน้า 381

ทำให้เกิดความเดือดร้อน ๆ ในลักษณะอื่นต่อสังคม ตัวอย่างที่ชัดเจนอย่างหนึ่งก็คือ กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

### 2.2.3.2 วิธีการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ

เมื่อพิจารณาจากลักษณะของการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐแล้วจะเห็นได้ถึงขอบเขตของการใช้อำนาจของรัฐในการเข้าไปมีบทบาทในทางเศรษฐกิจ ซึ่งสิ่งสำคัญที่เป็นการแสดงออกถึงใช้อำนาจของรัฐก็คือ “วิธีการในการแทรกแซง” โดยสามารถที่จะแบ่งประเภทของวิธีการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐได้ 2 วิธี<sup>46</sup> ดังนี้

#### 1) การเข้ายุ่งเกี่ยวทางเศรษฐกิจของรัฐ

วิธีการแทรกแซงโดยการเข้ามายุ่งเกี่ยวในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐนั้นมีวิธีการที่รัฐเข้ามามีบทบาทโดยที่รัฐอาจมีการออกคำสั่ง ซึ่งเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์แต่ฝ่ายเดียวว่าจะให้เอกชนดำเนินการทางเศรษฐกิจอย่างไร ซึ่งไม่จำเป็นต้องขอความยินยอมจากเอกชน<sup>47</sup> เช่น การออกกฎหมาย คำสั่งทางปกครองของรัฐบาลในการสั่งให้เอกชนดำเนินการหรือห้ามดำเนินการวางกฎเกณฑ์ในการประกอบกิจการ หรือกำหนดมาตรฐานของผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ

ในบางกรณีรัฐอาจไม่ได้จำเป็นต้องเข้าไปกำหนดกฎเกณฑ์แต่ฝ่ายเดียวแต่รัฐจะสามารถเข้าไปยุ่งเกี่ยวได้โดยความยินยอมจากเอกชน โดยในกรณีนี้จะเป็นไปในลักษณะของการร่วมมือซึ่งเป็นรูปแบบทางกฎหมายในการกระทำทางปกครองเพื่อค้ำจุนทางเศรษฐกิจต่อเอกชน<sup>48</sup> เช่น การเข้ามาสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชน

<sup>46</sup> อ่างแล้ว เจริญรอด 42. หน้า 272.

<sup>47</sup> เพิ่งอ้าง หน้าเดียวกัน.

<sup>48</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 273.

## 2) รัฐเข้าดำเนินการทางเศรษฐกิจเอง

การเข้ามาดำเนินการทางเศรษฐกิจของรัฐเสียเองนั้น โดยหลักรัฐจะอาศัยเครื่องมือต่าง ๆ ในการเข้ามาจัดการกิจการในทางเศรษฐกิจเองได้ เช่นการเข้ามาดำเนินการผลิตสินค้า หรือให้บริการในบางประเภท โดยวิธีการสำคัญคือการตั้ง “วิสาหกิจมหาชน<sup>49</sup>” หรืออาจมีการร่วมมือกับเอกชนด้วยก็ได้ เช่น การตั้ง “รัฐวิสาหกิจ” ซึ่งโดยหลักแล้วกิจการที่รัฐจะเข้ามาดำเนินการเองนั้นมักจะเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ<sup>50</sup> เช่น กิจการพลังงาน การขนส่งสาธารณะ เป็นต้น

### 2.2.3.3 ข้อจำกัดของการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ

เมื่อได้ศึกษาถึงลักษณะของการแทรกแซงทางเศรษฐกิจแล้วคำถามที่ตามมาประการหนึ่งคือ แล้วรัฐมีข้อจำกัดอะไรในการเข้ามาทำการแทรกแซงในทางเศรษฐกิจ คำตอบสำคัญประการหนึ่งก็คือ หากเราพิจารณาระบบเศรษฐกิจที่มีการแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ ในปัจจุบัน อันได้แก่ ระบบทุนนิยมและระบบสังคมนิยม ทั้งสองระบบนี้ก่อให้เกิดผลที่แตกต่างกัน เหตุที่รัฐจะเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจก็จะแตกต่างกันรวมถึงข้อจำกัดก็เช่นกัน ทั้งนี้ หากเราทำความเข้าใจความเป็นจริงในมิติทางเศรษฐศาสตร์จะพบว่า หากเราจำแนกเนื่องจากในโลกแห่งความเป็นจริงแทบจะไม่มีตลาดสินค้าหรือบริการใดเลยที่มีการแข่งขันโดยที่มีกลไกตลาดที่ทำงานได้อย่างสมบูรณ์ตลอดเวลา<sup>51</sup> ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการที่จะเกิดตลาดแข่งขันสมบูรณ์ได้นั้นเป็นเพียงแค่ภาพในอุดมคติของแนวคิดแบบทุนนิยม โดยหากเราพิจารณาจากแนวคิดทั้ง 2 แบบจะเห็นข้อแตกต่างกัน ดังนี้

<sup>49</sup> เพิ่งอ้าง หน้าเดียวกัน.

<sup>50</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรม 27. หน้า 380

<sup>51</sup> นางสาวใจใส วงศ์พิเชษฐ นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติการ กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เศรษฐศาสตร์และกฎหมายขั้นพื้นฐาน : ตอนที่ 1 ตลาด-กลไกตลาด และการแข่งขัน, ข่าวสารพัฒนากฎหมายประจำเดือนพฤษภาคม 2563, <https://lawreform.go.th/uploads/files/1589344918-a8ddp-6cl0o.pdf>, สืบค้นเมื่อ 4 ก.พ. 2566

### 1) แนวคิดแบบทุนนิยมของ อัดัม สมิธ

แนวคิดแบบทุนนิยมหรือแนวคิดเสรีนิยมแบบคลาสสิกเป็นแนวคิดที่ปฏิเสธการจำกัดเสรีภาพไม่ว่าจะเป็นทางการเมืองหรือเศรษฐกิจก็ตาม แนวคิดเสรีนิยมแบบคลาสสิกนี้เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ<sup>52</sup> ซึ่งผลที่ตามมาคือมีการต่อสู้เพื่อเสรีภาพในทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ และได้ก่อให้เกิดระบบเศรษฐกิจวิสาหกิจเอกชน<sup>53</sup> แนวคิดแบบเสรีนิยมคลาสสิกนี้มีนักคิดคนสำคัญที่มีอิทธิพลอย่างมากก็คือ อัดัม สมิธ เชื่อว่าหากพูดถึง อัดัม สมิธ ในฐานะของนักเศรษฐศาสตร์หลายคนคงเคยได้ยินชื่อของเขาเพราะการที่เขาได้รับการยกย่องให้เป็นบิดาแห่งเศรษฐศาสตร์ ทั้งนี้ สมิธ เองได้นำอิทธิพลความคิดของนักคิดสายธรรมชาติดังอย่าง จอห์น ล็อก มาอธิบายขยายขอบเขตเพิ่มเติมในเรื่องของสิทธิเสรีภาพจากมิติในด้านการเมืองไปสู่ด้านเศรษฐกิจ หรือ ปูเฟนดอร์ฟ ที่เชื่อว่าสังคมมนุษย์เป็นสังคมผสมผสานผลประโยชน์ ที่มนุษย์สามารถที่จะอยู่ร่วมกันได้โดยไม่ต้องมีการบังคับกันไปเสียทุกอย่าง โดยมนุษย์จะปรับตัวเพื่อไปสู่จุดที่ดีที่สุดได้เองผ่านกลไกของ “มือที่มองไม่เห็น”<sup>54</sup>

อัดัม สมิธ ได้เขียนหนังสือที่ชื่อว่า The Wealth of Nations โดยสิ่งที่เป็นสาระสำคัญอย่างหนึ่งที่หนังสือเล่มนี้ให้ความสำคัญคือ หลักการแบ่งงานกันทำ ซึ่งจะก่อให้เกิดการผลิตที่มากขึ้นโดยใช้ทรัพยากรเท่าเดิม สิ่งที่สำคัญในวิธีคิดแบบนี้คือการแลกเปลี่ยนกัน เพราะจะทำให้มนุษย์ไม่ต้องผลิตทุกอย่างเองเพื่อมาตอบสนองความต้องการ ใครสามารถผลิตของอย่างหนึ่งก็สามารถที่จะเอาของที่ผลิตได้ไปแลกกับของอย่างอื่นที่ผู้อื่นเป็นคนผลิตขึ้นมา แต่การแลกเปลี่ยนก็มีข้อจำกัดที่สำคัญซึ่งก็คือขนาดของตลาดและปริมาณของทุน<sup>55</sup> ซึ่งก็ส่งผลต่อ

<sup>52</sup> ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง (กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), หน้า 21

<sup>53</sup> เฟ็งอั้ง, หน้าเดียวกัน,

<sup>54</sup> เฟ็งอั้ง, หน้า 34-35

<sup>55</sup> เฟ็งอั้ง, หน้า 36

การแข่งขันกันทำด้วยเช่นกัน เพราะถ้าตลาดมีขนาดเล็กผู้ผลิตก็จะไม่ยากที่จะผลิตสินค้าออกมาจำนวนมากเพราะสิ่งที่ตามมาคือเมื่อตลาดมีขนาดใหญ่ไม่พอกับกำลังการผลิตที่มีมากก็จะเกิดสิ่งที่เรียกว่าสินค้าล้นตลาด ดังนั้น การพัฒนาระบบขนส่งที่สะดวก การสร้างระบบการค้าเสรีก็จะส่งผลต่อขนาดของตลาดไปด้วยนั่นเอง การขยายตัวของตลาดนี้เองที่เป็นต้นกำเนิดของ “โลกาภิวัตน์” (Globalization)

ปัจจัยสำคัญอีกประการที่ได้กล่าวไปคือ “ทุน” ที่ส่งผลโดยตรงในการแข่งขันกันทำด้วยเช่นกัน เพราะในสังคมที่ไม่มีการแลกเปลี่ยนผู้คนต่างผลิตสิ่งของไว้ใช้กันเองก็ไม่จำเป็นต้องเก็บสะสมทุน เนื่องจากอยากจะใช้สิ่งของอะไรก็แค่ผลิตขึ้นมาเองได้ ต่างจากระบบที่มีการแลกเปลี่ยนที่จะต้องผลิตเพื่อนำสินค้าไปขายเป็นเงินมา ซึ่งเงินเป็นทุนแบบหนึ่งที่เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนแล้วนำเงินไปซื้อสินค้าอย่างอื่นที่ต้องการได้ ดังนั้น การสะสมทุนจึงเป็นสิ่งสำคัญในระบบที่มีการแข่งขันกันทำและการแลกเปลี่ยนกันอย่างเสรี จึงทำให้แนวคิดของ อัดัม สมิธ นี้เองที่เป็นพื้นฐานของระบบทุนนิยม

ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อแนวทางการดำเนินการของรัฐในบทบาททางเศรษฐกิจของ สมิธ นั่นก็คือตัวปัจเจกชนเป็นกลไกสำคัญในบทบาทหน้าที่ของการผลิตและการแลกเปลี่ยนโดยไม่จำเป็นต้องมีองค์กรใดเข้ามาทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางแต่อย่างใด ทำให้ สมิธ มองว่าบทบาทของรัฐจึงมีอย่างจำกัด เพราะหากรัฐเข้ามาแทรกแซงจะทำให้เป็นการทำลายกระบวนการแข่งขันกันทำและการแลกเปลี่ยนอย่างเสรี<sup>56</sup> บทบาทของรัฐจึงมีแค่เป็นหน่วยที่คอยกำหนดกฎเกณฑ์ของสังคมคุ้มครองความยุติธรรม และจัดทำบริการสาธารณะ เท่านั้น

<sup>56</sup> เห่งอ้าง, หน้า 43

## 2) แนวคิดแบบสังคมนิยม

แนวคิดแบบสังคมนิยมในกรณีนี้ขอยกตัวอย่างของแนวคิดแบบมาร์กซิสม์แนวคิดของคาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) เป็นแนวคิดเศรษฐกิจการเมืองที่เน้นวิพากษ์วิจารณ์ประวัติศาสตร์ของมนุษย์โดยเฉพาะการวิจารณ์ระบบนายทุนโดยพื้นฐานแห่งการวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวนี้ใช้พื้นฐานแนวคิดปรัชญา “วัตถุนิยมไดอาเล็กติก” ในเบื้องต้นการจะทำความเข้าใจแนวคิดวัตถุนิยมไดอาเล็กติกของมาร์กซ์จำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจ แนวคิดไดอาเล็กติก (Dialectic) ซึ่งเฮเกลได้ให้คำอธิบายแนวคิดนี้เอาไว้ว่า สิ่งของทุกสรรพสิ่งมีภาคปฏิเสธในตัวเอง ทุกสิ่งมีสภาพปฏิเสธหรือตรงข้าม (Negation) ซึ่งสิ่งที่ตรงข้ามกันนี้เป็นสิ่งที่ผลักดันหรือทำให้สิ่งนั้น ๆ เปลี่ยนไปจากเดิม<sup>57</sup> โดยมาร์กซ์วิเคราะห์ว่า การผลิตหรือพลังแห่งการผลิตของสังคมนุชนยุคแต่ละยุค จะเป็นเหตุให้มนุษย์เข้าสู่ความสัมพันธ์ที่ก่อให้เกิดสถานะบางอย่างที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยความสัมพันธ์นี้จะสอดคล้องกับพลังการผลิต โดยทั้งหมดนี้จะรวมกันเป็นโครงสร้างทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นพื้นฐานที่แท้จริงของสังคม โดยมีกฎหมาย และการเมืองเป็นโครงสร้างส่วนบนที่จะคอยส่งเสริมและปกป้องความสัมพันธ์ในการผลิตในแต่ละยุค ซึ่งมาร์กซ์เห็นว่าหากจะพิจารณาประวัติศาสตร์ของมนุษย์จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาปัจจัยหลัก ๆ ด้วยกัน 3 ส่วน <sup>58</sup> อันได้แก่

1. พลังการผลิต หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ หรือวิธีการที่มนุษย์จะเอาชนะธรรมชาติ อันได้แก่วิธีการผลิต และเทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิต ที่มนุษย์สามารถคิดค้นขึ้นในแต่ละยุคสมัย
2. ความสัมพันธ์ในการผลิต หมายถึง โครงสร้างในทางเศรษฐกิจ หรือที่เรียกว่าระบบกรรมสิทธิ์ อันจะเป็นตัวกำหนดว่าใครจะเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต

<sup>57</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 145 - 147

<sup>58</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 152

3. โครงสร้างส่วนบน หมายถึง ระบบการเมือง ระบบกฎหมาย อันเป็นสิ่งที่มิขึ้นเพื่อรักษาความสัมพันธ์ในการผลิตในแต่ละยุคสมัย

ลักษณะแนวคิดของมาร์กซ์นั้นมุ่งเน้นไปที่การทำลายชนชั้นเพื่อขจัดการขูดรีดของนายทุน ดังนั้น ทรัพยากรทั้งหมดจึงเป็นส่วนรวมผลที่ตามมาคืออำนาจในการครอบครองทรัพยากรจึงตกไปเป็นของส่วนรวมหรือกล่าวได้ว่าเป็นของรัฐนั่นเอง ทำให้รัฐจะเป็นผู้ที่กำหนดทิศทางและแผนในด้านของเศรษฐกิจและจะเป็นผู้ที่จัดสรรทรัพยากรให้แก่ผู้คนในสังคมเองระบบตลาดจึงไม่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจรูปแบบนี้ สิ่งนี้เองที่เป็นลักษณะพื้นฐานอย่างหนึ่งของรูปแบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมที่เน้นให้รัฐเข้าไปมีบทบาทในทางเศรษฐกิจแทบทั้งหมด

จากที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่า 2 แนวคิดดังกล่าวเป็นพื้นฐานที่ก่อให้เกิดระบบเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ อย่างน้อย 3 ระบบใหญ่ ๆ ได้แก่ ระบบทุนนิยม ระบบสังคมนิยม และระบบผสม โดยในระบบผสมนั้นเป็นระบบที่พยายามเข้ามาลบลบจุดอ่อนโดยการนำข้อดีของทั้งสองระบบมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศที่มีแนวต่างแตกต่างกันไป ทำให้บทบาทของรัฐที่จะเข้ามาแทรกแซงในทางเศรษฐกิจเองก็มีความแตกต่างกันไปตามโครงสร้างของแต่ละประเทศที่ได้มีการวางพื้นฐานทางเศรษฐกิจเอาไว้แตกต่างกันด้วยขึ้นอยู่กับว่าสัดส่วนของรูปแบบที่นำมาผสมนั้นเอนเอียงไปในระบบเศรษฐกิจรูปแบบใดมากกว่ากัน จึงอาจกล่าวได้ว่าข้อจำกัดสำคัญของการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐก็คือรูปแบบของระบบเศรษฐกิจของรัฐ

#### 2.2.4 ผลกระทบจากการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ

จากที่ได้ศึกษาลักษณะของการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐจะเห็นได้ว่าเมื่อรัฐเข้ามา มีบทบาทในทางเศรษฐกิจแล้วรัฐก็จะมีอิทธิพลต่อเอกชนในกิจการนั้น ๆ ที่รัฐเข้ามามีบทบาท โดยหากพิจารณาต่อมาจะเห็นว่า การเข้ามามีบทบาทของรัฐนั้นส่งผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิ

ของเอกชนไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ขึ้นอยู่กับวิธีการที่รัฐเข้ามามีบทบาท โดยเมื่อพิจารณาจากวิธีการที่รัฐเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจจะเห็นได้ว่าโดยหลักรัฐจะมี 2 วิธีการด้วยกัน<sup>59</sup> ได้แก่

1) กรณีที่รัฐเข้ามายุ่งเกี่ยวในทางเศรษฐกิจ

การที่รัฐเข้ามายุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมในทางเศรษฐกิจนั้น รัฐสามารถใช้วิธีการได้ อย่างหลากหลาย เช่น การออกคำสั่งหรือการวางกฎเกณฑ์ ซึ่งในวิธีการดังกล่าวนี้รัฐจะมีลักษณะ เป็นผู้ที่ใช้อำนาจฝ่ายเดียว ผลก็คือเอกชนมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามโดยถือเป็นหน้าที่และไม่จำเป็นต้อง ให้ความยินยอมแต่อย่างใด<sup>60</sup>

2) กรณีที่รัฐเข้าดำเนินการทางเศรษฐกิจเสียเอง

การเข้ามาดำเนินการทางเศรษฐกิจเสียเองของรัฐนั้นเป็นวิธีการที่เห็นได้อย่าง ชัดเจนถึงการมีบทบาทของรัฐเพราะเป็นการที่รัฐเข้ามามีบทบาทเป็นผู้ประกอบการเสียเอง โดยเป็น การที่รัฐเข้ามาดำเนินการผลิตหรือจัดทำบริการบางอย่าง ซึ่งเป็นรูปแบบของการแทรกแซงที่มีมา อย่างยาวนาน โดยการประกอบกิจการในลักษณะนี้ของรัฐเรียกว่า “วิสาหกิจมหาชน<sup>61</sup>” หรือที่เรียก กันอย่างคุ้นหูว่า “รัฐวิสาหกิจ” (Public enterprise) ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐเพื่อดำเนิน การกิจการในการจัดทำบริการสาธารณะ<sup>62</sup>

<sup>59</sup> อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 42 ,หน้า 272 -273

<sup>60</sup> เพิ่งอ้าง หน้าเดียวกัน

<sup>61</sup> เพิ่งอ้าง หน้าเดียวกัน

<sup>62</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 1986).



## 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับตลาดสินค้ามือสอง

### 2.3.1 ลักษณะของตลาดสินค้ามือสอง

ในปัจจุบันตลาดสินค้ามือสองกลายเป็นตลาดที่เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งค่อนข้างที่จะสวนทางกับภาวะทางเศรษฐกิจที่ถดถอยในช่วงการระบาดของโควิด 19 ที่ส่งผลให้เงินในมือของผู้บริโภคลดลง คำถามสำคัญคือเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น โดยเราสามารถอธิบายได้จากหากเราต้องการจะซื้อสินค้าอย่างใดอย่างหนึ่ง ปัจจัยสำคัญคือกำลังซื้อของผู้บริโภคว่ามีกำลังซื้อเพียงใด ซึ่งสำหรับกลุ่มคนที่มีกำลังซื้อไม่สูงมากการมองในตลาดสินค้ามือสองเป็นทางเลือกที่น่าสนใจอย่างมากในช่วงที่ได้รับผลกระทบจากภาวะทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ในแนวคิดของทางเศรษฐศาสตร์ มีหลักการสำคัญที่มักจะเคยได้ยินกันว่า ทรัพยากรนั้นมีจำกัดแต่ความต้องการของมนุษย์นั้นไม่จำกัด<sup>63</sup> เศรษฐศาสตร์จึงเป็นวิชาที่ศึกษาพฤติกรรมของมนุษย์ในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีเป้าหมายเพื่อจัดสรรทรัพยากรมาสนองความต้องการของมนุษย์ ดังนั้น ปัญหาพื้นฐานในทางเศรษฐศาสตร์ก็คือ จะผลิตอะไร ผลิตอย่างไร และผลิตให้ใคร<sup>64</sup> ทำให้ปัจจัยที่เป็นพื้นฐานที่เป็นประเด็นที่นักเศรษฐศาสตร์ให้ความสนใจคือเรื่องของทฤษฎีอุปสงค์และอุปทาน อย่างไรก็ตามรูปแบบที่กล่าวมาเป็นรูปแบบตลาดแบบปกติซึ่งมีผู้ผลิตและผู้บริโภคที่มีการเสนอขายและการซื้อสินค้าวนเวียนกันไป แต่ในตลาดสินค้ามือสองจะแตกต่างออกไป เนื่องจากในตลาดมือสองนั้นหากพิจารณาในลักษณะจะเห็นได้ว่า เป็นตลาดที่มีการเปลี่ยนมือของตัวสินค้าไปสู่ผู้บริโภครายต่อไป ซึ่งหากพิจารณาตัวสินค้ามือสองจะเห็นได้ว่าสินค้ามือสองเป็นสินค้าคงทนที่ด้อยคุณภาพลงหรือมีคุณภาพที่น้อยกว่าสินค้าใหม่ เนื่องจากครั้งหนึ่งเคยเป็นสินค้าที่ซื้อมาใหม่แต่เมื่อต้องผ่านการใช้งานจึงส่งผลให้

<sup>63</sup> ทรรศรรม ปิ่นโต, เศรษฐศาสตร์...เล่มเดียวอยู่ ฉบับปรับปรุงใหม่ (กรุงเทพฯ: ธนาการแห่งประเทศไทย, 2563). หน้า 16

<sup>64</sup> เฟิงอั่ง หน้า 22

เกิดกระบวนการเสื่อมสภาพและสึกหรอไปบ้างตามสภาพการใช้งาน<sup>65</sup> ซึ่งการที่มีสินค้าที่ผลิตออกมาใหม่เรื่อย ๆ นั้นก็จะทำให้เกิดสินค้ามือสองขึ้นเรื่อย ๆ เช่นกัน

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาว่าอะไรคือสิ่งที่ทำให้ผู้บริโภคตัดสินใจในทางเศรษฐกิจของตน ยกตัวอย่างในกรณีของการใช้รถยนต์หนึ่งคัน จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่ทำให้ผู้บริโภคตัดสินใจว่าจะใช้รถยนต์ในระยะเวลาที่ปีนั้นมีปัจจัยที่เข้ามาเป็นตัวแปรอยู่หลัก ๆ คือ ความเสื่อมสภาพของรถยนต์กับค่าซ่อมบำรุงซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็น “ต้นทุนในการถือครอง”<sup>66</sup> รถยนต์หนึ่งคัน เป็นที่แน่นอนว่าเมื่อมีการใช้รถยนต์ไปในระยะเวลาหนึ่งมูลค่าของรถยนต์จะลดลงตามค่าเสื่อมสภาพซึ่งต่างจากค่าซ่อมบำรุงที่มีแต่จะสูงขึ้น ทำให้เมื่อถึงจุดหนึ่งก็เจ้าของรถยนต์ก็จะพบกับระยะเวลาที่เหมาะสมในการทดแทน ทำให้เจ้าของรถยนต์จะต้องมีการเปลี่ยนรถยนต์คันใหม่ ทำให้รถยนต์คันเดิมที่เคยเป็นสินค้ามือหนึ่งจะกลายเป็นสินค้ามือสองไป ซึ่งแน่นอนว่าบุคคลที่มาซื้อรถยนต์มือสองคันดังกล่าวจะได้รถยนต์คันนั้นในมูลค่าที่ลดลงไปตามสภาพ ซึ่งเมื่อลองกลับไปพิจารณาถึงต้นทุนในการถือครองรถยนต์คันดังกล่าว ด้วยราคารถยนต์ที่ถูกกว่าการซื้อรถยนต์มือหนึ่งและหากมีการคำนวณค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุงแล้วทำให้เมื่อคำนวณแล้วเห็นว่าคุ้มค่าในระยะเวลาหนึ่งก่อนที่จะถึงเวลาที่เหมาะสมในการทดแทนต่อไป รถยนต์มือสองจึงถือเป็นตัวเลือกที่น่าสนใจอย่างมากสำหรับบุคคลที่อยากใช้รถยนต์แต่ไม่มีทุนมากพอที่จะไปซื้อรถยนต์มือหนึ่งได้ ซึ่งก็จะเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของตลาดมือสองได้เป็นอย่างดี และเป็นคำตอบว่าเหตุใดในช่วงหลายปีที่ผ่านมาตลาดสินค้ามือสองจึงเติบโตขึ้นได้อย่างรวดเร็วสวนทางกับภาวะทางเศรษฐกิจที่ไม่ค่อยดีนักในช่วงที่มีการแพร่ระบาดของโรค Covid-19 ที่ผ่านมา

<sup>65</sup>Arthur H. Fox, "A Theory of Second-Hand Markets," *Economica* 24, no. 94 (1957), <https://doi.org/10.2307/2551584>, <http://www.jstor.org/stable/2551584>, หน้า 99

<sup>66</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 102

ดังนั้น ภาพที่เกิดขึ้นจากการศึกษาสินค้าตลาดมือสองก็คือการส่งต่ออย่างต่อเนื่องของผู้บริโภคกลุ่มแรกอันเป็นกลุ่มคนที่ได้ให้ความสำคัญกับความน่าเชื่อถือ ความเป็นใหม่ หรือแนวคิดในการเข้าสู่ตลาดเป็นคนแรก<sup>67</sup> สินค้าคงทนอาจส่งต่อไปยังเจ้าของคนที่สองซึ่งมีความต้องการเพียงการได้ใช้สินค้าเป็นพื้นฐานเท่านั้น อีกทั้งอาจจะมีการส่งต่อไปยังผู้ที่สามารถซ่อมเองและหลีกเลี่ยงค่าซ่อมหนักหรือกลุ่มคนที่ไม่สามารถหาทุนมาซื้อสินค้าใหม่ได้<sup>68</sup> ถึงแม้ว่าการมีรายได้จะช่วยรักษาต้นทุนในการถือครองการเป็นเจ้าของไว้ แต่กิจกรรมที่เกิดขึ้นในตลาดลักษณะนี้ก็จะเกิดซ้ำไปเรื่อย ๆ จนกว่าสินค้าชิ้นนั้นไม่สามารถที่จะส่งต่อไปได้อีกต่อไป

### 2.3.2 ผลกระทบต่อระบบตลาดที่เกิดจากตลาดสินค้ามือสอง

จากที่ได้ศึกษาถึงลักษณะของตลาดสินค้ามือสองมาแล้วจะเห็นได้ว่าในมุมมองของผู้บริโภคนั้น สินค้ามือสองอาจจะเป็นทางเลือกที่คุ้มค่าในสภาวะทางเศรษฐกิจในยุคปัจจุบันอย่างไรก็ตาม ผลกระทบของการเติบโตของตลาดสินค้ามือสองส่งผลอย่างไรบ้างในภาพรวม จะเห็นได้ว่าตลาดสินค้ามือสองช่วยแก้ปัญหาความไม่ยืดหยุ่นและความไม่คล่องตัวของสินทรัพย์ โดยทำให้ผู้คนสามารถเป็นเจ้าของสินค้าได้ง่ายขึ้น เนื่องจากตลาดสินค้ามือสองเหล่านี้สามารถทำให้ผู้คนมีการเปลี่ยนสินค้าก่อนกำหนดได้ง่ายขึ้น เนื่องจากผู้คนสามารถขายสินค้าที่ซื้อมาแล้วของตนในราคาขายต่อและใช้เงินที่ได้มาเพื่อซื้อสินค้าใหม่ สิ่งนี้สร้างช่องทางสำหรับผู้คนในการเลื่อนระดับความเป็นเจ้าของซึ่งจะเพิ่มความต้องการสินค้าใหม่ ๆ ได้<sup>69</sup>

ผลกระทบอีกประการที่ตามมาคือตลาดมือสองทำให้สินค้าในตลาดมีการจำหน่ายในราคาที่ถูกลงซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค เนื่องจากความได้เปรียบของตลาดมือสองไม่จำเป็นต้องถูกวัดโดย

<sup>67</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 115

<sup>68</sup> เพิ่งอ้างหน้าเดียวกัน

<sup>69</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 114

การเปรียบเทียบต้นทุนของการเป็นเจ้าของสินค้าใช้แล้วกับต้นทุนของสินค้าใหม่ที่มีราคาต่ำที่สุด เนื่องจากกิจกรรมสินค้ามือสองอาจขัดขวางการตระหนักถึงศักยภาพสูงสุดของการประหยัดจากมาตรฐานและการผลิตใหม่ในปริมาณมาก<sup>70</sup>

ดังนั้น จึงสามารถกล่าวโดยสรุป ได้ว่าตลาดร่วมสำหรับสินค้าใหม่และสินค้ามือสองนั้น มีความหลากหลายของสินค้าในราคาที่ต่ำกว่าความพยายามที่จะสร้างความพึงพอใจผ่านการขายสินค้าใหม่เพียงอย่างเดียว เนื่องจากปริมาณการขายสินค้าใหม่ ๆ นั้นส่วนใหญ่ก็จะเกิดจากที่จะต้องมีการเปลี่ยนไปจากของเดิมที่มีอยู่ไปสู่ของชิ้นใหม่ ซึ่งตลาดมือสองเองก็มีส่วนสำคัญที่ทำให้ผู้คนที่สามารถเข้าถึงสินค้าใหม่ได้ง่ายขึ้น จึงไม่ควรมองข้ามความสำคัญของตลาดมือสองที่เป็นเหมือนตลาดที่คอยสนับสนุนตลาดของสินค้าใหม่เช่นกัน

### 2.3.3 มิติในด้านอาชญากรรมที่เกิดกับตลาดสินค้ามือสอง

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งซึ่งเป็นที่มาของการมีกฎหมายควบคุมร้านรับซื้อขายสินค้ามือสองในหลาย ๆ ประเทศซึ่งสามารถเห็นได้ในวัตถุประสงค์ของกฎหมายก็คือเพื่อป้องกันการลักขโมยสิ่งของและมาขายให้กับร้านรับซื้อสินค้ามือสอง และเพื่อป้องกันการฟอกเงินที่ได้มาจากการกระทำผิดกฎหมาย เพราะอย่างที่ได้อธิบายลักษณะของตลาดสินค้ามือสองไปแล้วว่าสินค้ามือสองนั้นเป็นที่ต้องการเนื่องจากด้วยราคาที่เข้าถึงได้ง่าย ดังนั้น จึงเป็นข้อสังเกตว่าความต้องการที่มีต่อสินค้ามือสองเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลให้เกิดการตัดสินใจที่จะลักขโมยสิ่งของหรือไม่ อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงในสังคมก็อาจจะส่งผลต่อความต้องการสินค้าบางอย่าง อันจะทำให้มีแนวโน้มที่จะเกิดการลักขโมยสิ่งของเพื่อนำไปขายให้กับผู้ที่ไม่สามารถที่จะซื้อสินค้านั้น ๆ ได้ หรือไม่ต้องการจ่ายในราคาที่สูงด้วยหรือไม่อย่างนั้น ในเบื้องต้นมีข้อสันนิษฐานหนึ่งที่สันนิษฐานว่าหากมีการขโมยสิ่งของมากขึ้น

<sup>70</sup> เติ้งอ่าง หน้า 114-115

แสดงว่ามีการซื้อสินค้าที่ถูกขโมยมากขึ้น<sup>71</sup> อย่างไรก็ตามต้องทำความเข้าใจในเบื้องต้นว่าตลาดสินค้ามือสองไม่ใช่ตลาดของสินค้าที่ถูกลักขโมยมาเสมอไป ตลาดของสินค้าที่ถูกลักขโมยมาเป็นเพียงแค่เซตย่อยหนึ่งของตลาดสินค้ามือสองเท่านั้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมองปัจจัยด้านอุปสงค์และอุปทานที่นำไปสู่การมีอยู่ของตลาดสำหรับสินค้าที่ถูกขโมยว่าสามารถมีอิทธิพลต่อระดับอาชญากรรมได้อย่างไร

ทั้งนี้ มีข้อเท็จจริงที่ว่าสินค้าที่ถูกขโมยสามารถแลกเปลี่ยนเป็นเงินสดได้ง่ายโดยไม่ต้องมีการรับประกันสินค้าแต่อย่างใด ซึ่งสำหรับผู้ที่กระทำการลักขโมยแล้วนั้นความต้องการเปลี่ยนทรัพย์สินที่ถูกขโมยให้เป็นเงินสดอย่างรวดเร็วนั้นถือเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากพวกเขามีความเสี่ยงต่อการถูกจับในขณะที่ครอบครองสิ่งของที่ถูกลักขโมย ดังนั้น หากมีตลาดที่สามารถขายสินค้าที่ถูกขโมยมาได้ง่ายและได้ราคาดีและกำจัดได้อย่างรวดเร็ว อาจเพิ่มจำนวนการขโมยและการย่องเบาได้ เนื่องจากจะทำให้หัวขโมยสามารถขายของที่ขโมยมาได้ง่ายขึ้นและมีเวลาก่ออาชญากรรมมากขึ้น<sup>72</sup> อย่างไรก็ตามหากมองในมุมของความต้องการต่อตัวสินค้าแล้วปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมเองก็อาจเป็นปัจจัยหนึ่งเช่นกันที่ก่อให้เกิดอุปสงค์ต่อสินค้าที่ถูกขโมยมาได้ ซึ่งเป็นไปได้ว่าเมื่อผู้ที่ไม่ได้มีฐานะร่ำรวยเริ่มต้องการสินค้าคุณภาพสูงเช่นเดียวกับผู้ที่มีฐานะร่ำรวย จึงทำให้เป็นที่มาของความต้องการเป็นเจ้าของสินค้ามือสองในราคาย่อมเยาเพิ่มขึ้น ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดการโจรกรรมได้<sup>73</sup>

<sup>71</sup> Mike Sutton, "Supply by Theft-Does the Market for Second-Hand Goods Play a Role in Keeping Crime Figures High," *Brit. J. Criminology* 35 (1995). 400-416.

<sup>72</sup> เฟ็งอั่ง หน้า 402-403

<sup>73</sup> เฟ็งอั่ง 404-405

## 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมาย

### 2.4.1 แนวคิด Regulatory Guillotine

ในปัจจุบันสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของโลกได้รับผลกระทบจากปัจจัยที่หลากหลายทั้งสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 หรือแม้แต่ปัญหาความตึงเครียดระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นจนเกิดบานปลายกลายเป็นความขัดแย้งและการสู้รบต่อกันอย่างเช่น ในรัสเซียและยูเครน ปัญหาเงินเฟ้อที่สูงขึ้น ซึ่งผลกระทบเหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยแทบทั้งสิ้น ผลกระทบทำให้เศรษฐกิจไทยในช่วงที่ผ่านมาหากเริ่มพิจารณาตั้งแต่ช่วงปี 2563 เศรษฐกิจของไทยเติบโตต่ำกว่าที่ควรจะเป็น<sup>74</sup> อันเป็นผลมาจากผลกระทบทั้งภายในและภายนอก จึงเป็นโจทย์ที่สำคัญว่าการจะกระตุ้นเศรษฐกิจจากภาวะซบเซาที่ผ่านมานอกจากการออกนโยบายในด้านต่าง ๆ แล้ว ยังมีวิธีการอื่นที่จะช่วยในการฟื้นฟูและส่งเสริมเศรษฐกิจในระยะยาวได้อีกหรือไม่ กรณีตัวอย่างสามารถดูได้จากกรณีศึกษาของประเทศญี่ปุ่นในช่วงปี 2555 ที่ ณ ขณะนั้นนายชินโซะ อาเบะ ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการดำเนินนโยบายยกเลิกและปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุน การประกอบอาชีพของภาคเอกชน<sup>75</sup> หรือที่เรียกกันว่าการทำกิโยตินกฎหมาย (Regulatory Guillotine) นั้นเอง

#### 2.4.1.1 ความหมายของ Regulatory Guillotine

การทำกิโยตินกฎหมาย หรือ Regulatory Guillotine เป็นการรวบรวมกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อตรวจสอบกฎระเบียบเหล่านั้น โดยหากกฎระเบียบเหล่านั้นขัดต่อเกณฑ์

<sup>74</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, "ทิศทางเศรษฐกิจไทยปี 2563 ชะลอตัวต่ำกว่าที่คาดและต่ำกว่าศักยภาพ," *BOT พระสยาม MAGAZINE* (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2563) 2563:หน้า 5-7.

<sup>75</sup> "เศรษฐกิจไทยฟื้นไม่ยาก หาก 'กิโยตินกฎหมาย'," *กรุงเทพธุรกิจ*, 2563, <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/651602>.

ความชัดเจนของกฎระเบียบที่ดี ก็ต้องมีการกำจัดกฎระเบียบที่ไม่มีความจำเป็นเหล่านั้นออกไป  
อันจะส่งผลให้เป็นการลดต้นทุนจากกฎระเบียบที่ส่งผลกระทบต่ออันสำคัญทางเศรษฐกิจและธุรกิจ<sup>76</sup>

#### 2.4.1.2 หลักการสำคัญของ Regulatory Guillotine

หลักการที่สำคัญอย่างมากของ Regulatory Guillotine คือกฎระเบียบใด ๆ  
ที่ไม่สมเหตุสมผลตามกฎหมาย หรือไม่มีความจำเป็นสำหรับนโยบายของรัฐบาลในระบบเศรษฐกิจ  
แบบตลาดก็จะต้องถูกยกเลิกไป และอีกนัยหนึ่งกฎระเบียบใด ๆ ที่สมเหตุสมผลตามกฎหมาย  
หรือยังมีความจำเป็น แต่สร้างภาระต่อการประกอบธุรกิจก็จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อลดขั้นตอน  
เท่าที่จะเป็นไปได้<sup>77</sup> โดยกระบวนการปฏิรูปมีขั้นตอนคือ ทำการรวบรวมกฎระเบียบหรือ  
วิธีปฏิบัติต่าง ๆ และทำการตรวจสอบ โดยการตรวจสอบควรมีการตรวจสอบจากทั้งเจ้าหน้าที่รัฐ  
ในแต่ละกระทรวง ผู้มีส่วนได้เสียทางธุรกิจ และจากหน่วยงานกลาง โดยประเด็นที่จะต้องมีการ  
พิจารณาสำหรับแต่ละกฎระเบียบนั้น จะต้องมีตรวจสอบว่า เป็นกฎระเบียบที่สอดคล้องกฎหมาย  
หรือไม่ มีความจำเป็นหรือไม่ สร้างภาระต่อการประกอบธุรกิจหรือไม่ ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ  
สมเหตุสมผลหรือไม่ เมื่อได้ดำเนินการตรวจสอบแล้วก็จะต้องมีการจัดประเภทว่ากฎเกณฑ์ใด  
ที่ควรยกเลิก หรือควรปรับปรุง หรือคงไว้แบบเดิม<sup>78</sup> ซึ่งการทบทวนในลักษณะนี้ก็จะต้องมีการทบทวน  
เป็นประจำอยู่เสมอเนื่องจากกฎเกณฑ์ต่าง ๆ สามารถเปลี่ยนแปลงไปด้วยการออกกฎเกณฑ์หรือ  
ระเบียบใหม่ ๆ ได้เสมอ แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลก็ยังสามารถดำเนินการตรวจสอบความจำเป็นของ  
กฎเกณฑ์และระเบียบได้โดยการประเมินผลกระทบจากกฎระเบียบ (Regulatory Impact  
Assessment (RIA)) และเครื่องมือควบคุมอื่น ๆ ได้<sup>79</sup>

<sup>76</sup> "What Is the Regulatory Guillotine," <https://regulatoryreform.com/regulatory-guillotine/>.

<sup>77</sup> เฟ็งอ้าง

<sup>78</sup> เฟ็งอ้าง

<sup>79</sup> เฟ็งอ้าง

## 2.4.2 แนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis: RIA)

การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย หรือที่เรียกกันว่าการทำ RIA นั้นเป็นกระบวนการวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการออกกฎหมาย ผลของของการทำ RIA ไม่จำเป็นว่าจะจะเป็นข้อสรุปเพื่อที่จะออกหรือไม่ออกกฎหมายโดยตรง แต่เป็นเพียงเครื่องมือในการตัดสินใจว่าจะออกหรือไม่ออกกฎหมายเท่านั้น<sup>80</sup> หลักการนี้มีการนำมาปรับใช้กับประเทศไทย เนื่องจากที่ผ่านมามีปัญหาในเรื่องของกระบวนการออกกฎหมายที่ยังทำให้มีคำถามถึงคุณภาพของกฎหมาย เพราะสิ่งสำคัญคือขาดการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและการประเมินความจำเป็นและความคุ้มค่าของการออกกฎหมาย<sup>81</sup> ซึ่งแต่เดิมการทำ RIA นั้นถูกใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ต้นทุนที่จะส่งผลกระทบต่อเอกชนอันเป็นผลที่เกิดจากกฎหมาย การทำ RIA จึงเป็นส่วนหนึ่งในการที่จะต้องการลดจำนวนกฎหมายที่สร้างภาระต่อเอกชน แต่เมื่อเวลาผ่านไปการทำ RIA นั้นก็มีการพัฒนาไปเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ถึงผลที่ได้รับด้วย<sup>82</sup> จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าวัตถุประสงค์สำคัญของการทำ RIA ก็เพื่อประเมินผลกระทบจากกฎหมาย เพื่อการพัฒนาทั้ง ด้านเศรษฐกิจ สังคม และด้านอื่น ๆ ทำให้เห็นว่าการทำ RIA นอกจาก

<sup>80</sup> สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, องค์ความรู้และเครื่องมือสำหรับการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (กรุงเทพฯ: สำนักนวัตกรรมการเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า., 2563). หน้า 25-26

<sup>81</sup> สุรพล ศรีวิทยา, บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2563). หน้า 6

<sup>82</sup> เพ็งอั้ง หน้า 6-7



มีวัตถุประสงค์ในการลดจำนวนกฎหมายแล้วก็ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะทำให้กฎหมายที่มีอยู่นั้นดีขึ้นกว่าเดิมด้วย<sup>83</sup>

#### 2.4.2.1 ความสำคัญของการทำ RIA

จากที่ได้กล่าวไปแล้วว่า RIA เป็นกระบวนการสำคัญเพื่อประเมินผลกระทบของการออกกฎหมาย สิ่งที่เป็นผลลัพธ์ของการทำ RIA ก็คือผลการประเมินซึ่งเป็นข้อมูลสำคัญที่เกิดจากการวิเคราะห์โดยเปรียบเทียบจากปัจจัยและผลกระทบในด้านต่าง ๆ แล้ว โดยข้อมูลชุดดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือสำคัญไว้ประกอบการพิจารณา เพื่อตัดสินใจว่าทางเลือกดำเนินการใดที่มีประสิทธิภาพสูงสุด และกฎหมายสามารถดำเนินการได้ตามเจตนารมณ์อย่างแท้จริงเมื่อมีการนำไปใช้ปฏิบัติ<sup>84</sup>

อย่างไรก็ตามแม้ว่าผลของ RIA จะมีความสำคัญแต่ก็ไม่ได้เป็นข้อมูลทั้งหมดที่ใช้ในการตัดสินใจแต่อย่างใดเนื่องจากผลของ RIA เป็นเพียงข้อมูลชุดหนึ่งซึ่งช่วยให้การตัดสินใจเลือกแนวทางใดแนวทางหนึ่งเพื่อให้กฎหมายนั้นมีคุณภาพที่มากขึ้น<sup>85</sup> เนื่องจากมีข้อมูลที่ใช้เพื่อประกอบการตัดสินใจที่ได้มาอย่างเป็นระบบมากขึ้น มีความโปร่งใสในการออกกฎหมายมากขึ้น เพิ่มบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมากขึ้น แม้ว่าจะไม่ได้มีวิธีการที่ตายตัวซึ่งในแต่ละประเทศอาจจะมีการดำเนินการที่ต่างกัน แต่ความสำคัญของ RIA ในภาพรวมก็ยังคงมีความสากลในหลักการที่ต้องการให้มีเครื่องมือที่ดีเพื่อใช้ในการพัฒนาคุณภาพของกฎหมาย ไม่ใช่เป็นเพียงแค่ขั้นตอนที่ต้องทำอันเกิดจากการที่กฎหมายกำหนดว่าต้องทำเพียงเท่านั้น<sup>86</sup>

<sup>83</sup> เฟ็งอ้าง หน้า 7

<sup>84</sup> วีรวัลย์ ไพบูลย์จิตต์อารี, การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2015). หน้า 2

<sup>85</sup> เฟ็งอ้าง หน้า 1

<sup>86</sup> เฟ็งอ้าง หน้า 2

#### 2.4.2.2 การทบทวนความจำเป็นในการมีกฎหมาย (ex post evaluation of legislation)

ในปัจจุบันความสำคัญของการประเมินกฎหมายหลังการออกกฎหมาย หรือการตรวจสอบข้อเท็จจริงหลังการออกกฎหมาย ซึ่งได้มีการประเมินประสิทธิภาพของกฎหมาย หลังจากที่ได้มีการนำไปใช้แล้วเพื่อดูว่ากฎหมายมีประสิทธิภาพเพียงใดและผลกระทบที่เกิดจาก กฎหมายเป็นอย่างไร การประเมินเหล่านี้สามารถทำได้ทั้งแบบมีโครงสร้างหรือแบบเฉพาะกิจ สิ่งเหล่านี้มีความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากมีกฎหมายมากมายที่บังคับใช้ และสิ่งสำคัญคือ ต้องพิจารณาว่ากฎหมายเหล่านี้ใช้งานได้จริงหรือไม่<sup>87</sup> ทั้งนี้ ผลของการประเมินกฎหมายอาจมี ผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อนโยบายของรัฐ การถกเถียงทางกฎหมาย และสังคม ซึ่งในปัจจุบัน จำนวนของกฎหมายมีการเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้การประเมินกฎหมายหลังการออก กฎหมายถือเป็นส่วนที่มีความสำคัญ จึงทำให้ในหลายประเทศอย่างเช่น สหภาพยุโรป (EU) ได้มีการ จัดตั้งสถาบันเพื่อดำเนินการประเมินกฎหมายหลังจากที่มีการบังคับใช้ไปแล้ว<sup>88</sup> การทบทวนความ จำเป็นในการมีกฎหมายจึงเป็นกระบวนการหนึ่งที่เข้ามามีบทบาทอย่างมากในฐานะของกระบวนการ ในการประเมินกฎระเบียบเพื่อให้แน่ใจว่ากฎหมายมีความเกี่ยวข้องและเหมาะสมกับวัตถุประสงค์ หลังจากมีการดำเนินการตามกฎหมายไปแล้ว ซึ่งจะทำให้สามารถประเมินผลกระทบของกฎหมาย และกฎระเบียบได้อย่างเต็มที่ รวมถึงผลกระทบทั้งทางตรงหรือทางอ้อม รวมถึงผลที่ไม่ได้ตั้งใจด้วย

ทั้งนี้ สาเหตุที่ทำให้กฎหมายหรือกฎระเบียบล้ำสมัยสามารถเกิดจาก การเปลี่ยนแปลง เช่น ทิศทางของสังคมหรือความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี หากไม่มีกระบวนการ ตรวจสอบหรือประเมินผล จะทำให้กฎหมายหรือกฎระเบียบที่เป็นภาระและค่าใช้จ่ายด้านกฎระเบียบ

<sup>87</sup> Linda J Knap et al., "The impact of ex-post legislative evaluations: a scoping review," *The Journal of Legislative Studies* (2023). 1-3.

<sup>88</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 2

จะเพิ่มขึ้นตลอดเวลา<sup>89</sup> สิ่งนี้จะส่งผลทำให้ชีวิตประจำวันของประชาชนซับซ้อนและเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพของธุรกิจ ดังนั้น การทบทวนกฎหมายจึงไม่ควรที่จะถูกมองว่าเป็นจุดสิ้นสุดของกระบวนการในการพิจารณาถึงความจำเป็นของกฎหมายหรือกฎระเบียบนั้น ๆ แต่ควรมองว่ากระบวนการนี้เป็นส่วนสำคัญของการพิจารณาถึงความจำเป็นของกฎหมายหรือกฎระเบียบอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการวางแผนและการปรับปรุง และใช้ข้อมูลเหล่านี้เพื่อการตัดสินใจด้านกฎระเบียบในอนาคต ซึ่งจำเป็นต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อให้มั่นใจว่ากฎหมายหรือกฎระเบียบยังสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์และความต้องการที่เปลี่ยนแปลง และสามารถช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพโดยรวมของระบบการกำกับดูแลกิจการต่าง ๆ ของเอกชนโดยหน่วยงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น<sup>90</sup> ดังนั้น การทบทวนความจำเป็นในการมีกฎหมายจึงเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการวางแผนและปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบ

### 2.4.2.3 แนวคิด Better Regulation

แนวคิดสมัยใหม่ในการปรับปรุงกฎหมายนั้นจะเห็นได้ว่ามีทั้งการดำเนินการในหลายรูปแบบทั้งยกเลิกกฎหมายล้าสมัย หรือปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยมากขึ้น โดยในประเด็นนี้จะขอยกแนวคิดที่เป็นไปในแนวทางการปรับปรุงกฎหมายให้ดียิ่งขึ้น เนื่องจากแม้ว่าจะมีความพยายามในการที่จะยกเลิกกฎหมายให้ได้มากที่สุดเพื่อต้องการลดข้อจำกัดของภาคเอกชนลงแต่หากมองในอีกมิติในแง่ของภาครัฐก็จะต้องมีการควบคุมการดำเนินกิจการในบางประการอยู่ด้วย ทั้งนี้ เป็นผลมาจากว่าหากไม่มีมาตรการในการควบคุมการดำเนินการใด ๆ ก็อาจจะส่งผลกระทบต่อประชาชนในภาพรวมได้เช่นกัน อย่างเช่น การผูกขาด การกำหนดราคาที่ไม่เป็นธรรม ดังนั้น จะเห็น

<sup>89</sup> “Ex post evaluation of regulation.” Government at a Glance (2019)

<sup>90</sup> เพ็งอ้อ

ได้ว่าในอีกแห่งหนึ่งกฎหมายหรือกฎระเบียบบางฉบับจึงยังมีความจำเป็นที่จะต้องใช้บังคับเพียงแต่ต้องมีการปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้น โดยแนวคิด Better Regulation เป็นกลยุทธ์การจัดการระเบียบใหม่ที่เกิดขึ้นและถูกนำมาใช้ในสหราชอาณาจักรในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โดยมุ่งเน้นไปที่การปรับปรุงประสิทธิภาพของกฎหมายและกฎระเบียบในด้านต่าง ๆ<sup>91</sup> ทั้งนี้ ในสหภาพยุโรปได้มีการศึกษาความขัดแย้งและถกเถียงเกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบาย Better Regulation ด้วยเช่นกัน โดยที่แนวคิดนี้เป็นชุดความคิดริเริ่มที่มุ่งปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายของสหภาพยุโรปและลดภาระการบริหารของธุรกิจและประชาชน<sup>92</sup> อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าในแง่มุมเหล่านี้กิจการของเอกชนยังคงถูกควบคุมโดยกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ถึงแม้ว่าอาจจะมีความเข้มข้นที่ลดลงหรือเป็นภาระที่ลดลงแต่ในมุมมองของผู้ประกอบการโดยเฉพาะในสหภาพยุโรปมีงานวิจัยที่บ่งบอกว่ากลุ่มของผู้ประกอบการยังคงสนับสนุนแนวทางการลดหรือยกเลิกกฎเกณฑ์และการปฏิรูปเทคโนโลยีมากกว่าแนวทางการคงไว้ซึ่งกฎเกณฑ์ที่มีการปฏิรูปให้ดียิ่งขึ้น<sup>93</sup>

ทั้งนี้ ในแง่ของวิธีการหรือแนวคิด Better Regulation นั้นไม่ได้มีเนื้อหาหรือวิธีการที่ชัดเจนมากนักเนื่องจากยังคงมีข้อถกเถียงทั้งในแง่ของการคงไว้หรือการยกเลิกกฎเกณฑ์หรือข้อโต้แย้งในเชิงเนื้อหาของการควบคุมที่ยังไม่แน่นอนถึงผลกระทบที่ตามมาว่าจะดีขึ้นไปจากเดิมจริงหรือไม่ แต่ก็เป็นพื้นฐานความคิดหนึ่งที่มีการมองในอีกมุมของการปฏิรูปกฎหมายและกฎเกณฑ์ในอีกแนวทางนอกจากการที่มุ่งเน้นที่จะยกเลิกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์เพียงอย่างเดียว ซึ่งก็อาจจะก่อให้เกิดปัญหาในแง่ของประสิทธิภาพในการกำกับดูแลกิจการของเอกชนจากภาครัฐได้เช่นกันแนวคิด Better Regulation นี้จึงเป็นตั้งอีกมุมมองของแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเช่นกันนั่นเอง

<sup>91</sup> Steve Tombs, "Making better regulation, making regulation better?," *Policy Studies* 37, no. 4 (2016). 332 - 349.

<sup>92</sup> Adriana Bunea and Raimondas Ibenskas, "Unveiling patterns of contestation over Better Regulation reforms in the European Union," *Public Administration* 95, no. 3 (2017). 589-604.

<sup>93</sup> เฟื่องอ้าง

### บทที่ 3

## การประกอบกิจการค้าของเก่าของประเทศไทยและต่างประเทศ

### 3.1 การประกอบกิจการค้าของเก่าของประเทศไทย

#### 3.1.1 ความเป็นมาของการประกอบกิจการค้าของเก่า

ความเป็นมาของการประกอบอาชีพค้าของเก่าในประเทศไทยนั้น พบว่าที่มาในเบื้องต้น มาจากการที่กระทรวงมหาดไทยต้องการที่จะควบคุมกิจการขายทอดตลาดและของที่ใช้แล้ว<sup>94</sup> โดยในช่วงก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 ในช่วงเวลาดังกล่าวมีปัญหาที่ว่า การขายของใช้แล้วที่ในสมัยนั้นเรียกว่า “ของปอเก” หรือ “ของโปเก” ซึ่งมักจะเป็นการซื้อขายของที่ถูกขโมยมา<sup>95</sup> โดยที่มาของชื่อโปเกนั้นมาจากร้านค้าร้านหนึ่งซึ่งตั้งร้านขึ้นโดยมีชื่อยี่ห้อว่า “ปอเก” อยู่ที่ตรอกวัดโคกโดยรับซื้อสิ่งของต่าง ๆ ทำให้ร้านที่ขายของเก่าจึงถูกเรียกว่า “ร้านปอเก” ไปด้วย<sup>96</sup> ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันการซื้อขายสิ่งของที่ถูกขโมยมาและป้องกันการฟอกเงิน จึงเป็นที่มาและวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการตราพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 เพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการออกใบอนุญาตและกำหนดหลักเกณฑ์ควบคุมการประกอบกิจการค้าของเก่าได้นั่นเอง โดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด และค้าของเก่า พ.ศ. 2474 ถูกตราขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 7 เนื่องจากมีพระราชดำริให้มีการควบคุมกิจการค้าของเก่ารวมถึงกิจการขายทอดตลาดให้ดียิ่งขึ้น<sup>97</sup> และยังได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมมาจนถึงฉบับล่าสุดก็คือการแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 ใน ปี พ.ศ. 2535 ที่ได้มีการเปลี่ยนโทษ

<sup>94</sup> ปกรณ์ นิลประพันธ์, "ยกเครื่องกฎหมาย," วารสารกฎหมาย 7, no. 3 (2555): หน้า 4.

<sup>95</sup> เพิ่งอ้าง, หน้าเดียวกัน

<sup>96</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 5.

<sup>97</sup> คู่มือการปฏิบัติงานการตรวจในอำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครอง ตามกฎหมาย 6 ฉบับ ส่วนกำกับและตรวจสอบ สำนักงานการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง, กันยายน 2555

ของการประกอบกิจการค้าของเก่าโดยไม่มีใบอนุญาต จากโทษปรับเป็นโทษจำคุก โดยสาเหตุก็มาจากการที่มีการลักขโมยทรัพย์สินของผู้อื่นมาขายให้ร้านค้าของเก่า เป็นจำนวนมากนั่นเอง<sup>98</sup>

### 3.1.2 การประกอบกิจการค้าของเก่าในประเทศไทย

#### 3.1.2.1 การขออนุญาตค้าของเก่า

อย่างที่ได้อธิบายไปแล้วว่าพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 เป็นกฎหมายที่ต้องการควบคุมกิจการขายทอดตลาดและกิจการค้าของเก่า ซึ่งกระบวนการสำคัญคือการที่ผู้ประกอบการต้องมาขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้น ผู้ที่ต้องการจะประกอบกิจการค้าของเก่าได้นั้นจะต้องยื่นขอใบอนุญาตประกอบกิจการค้าของเก่าจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเสียก่อน<sup>99</sup> โดยในเขตกรุงเทพมหานครสามารถยื่นขอใบอนุญาตได้ที่ สำนักงานสอบสวน และนิติการ กรมการปกครอง (วังไชยา) กระทรวงมหาดไทย ส่วนในเขตจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร สามารถยื่นขอใบอนุญาตได้ ณ ที่ว่าการอำเภอท้องที่ ที่ประสงค์จะประกอบกิจการ โดยผู้ที่ต้องการจะประกอบกิจการค้าของเก่า นั้นจะต้องยื่นเรื่องด้วยตัวเองไม่สามารถมอบให้ผู้อื่นทำการแทนได้<sup>100</sup>

ทั้งนี้ ของเก่าตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 ได้ให้นิยามไว้ว่าเป็น ทรัพย์สินที่เสนอขาย แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายโดยประการอื่นอย่างทรัพย์สินที่ใช้แล้ว รวมถึงของโบราณด้วย<sup>101</sup> เมื่อพิจารณาถึงหลักการตามมาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติควบคุมการ

<sup>98</sup> เพิ่งอ้าง, หน้าเดียวกัน

<sup>99</sup> มาตรา 4(2) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474

ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบการอาชีพ ดังต่อไปนี้ โดยมิได้รับอนุญาตสำหรับกิจการนั้น ๆ จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต  
(2) การค้าของเก่า นอกจากการค้าของเก่าบางประเภทหรือบางชนิดซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเว้นในราชกิจจานุเบกษา

<sup>100</sup> ระเบียบระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3 ข้อ 6 วรรคสอง

“ผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเก่า ให้ยื่นคำร้องขอใบอนุญาตขายทอดตลาดและค้าของเก่า ต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ตามแบบที่กำหนดไว้ท้ายระเบียบนี้

การยื่นคำร้องขอใบอนุญาต ผู้ขอต้องยื่นคำขอใบอนุญาตด้วยตนเอง จะมอบให้ผู้อื่นทำการแทนไม่ได้”

<sup>101</sup> มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474

ขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พ.ศ. 2474 ที่กำหนดห้ามประกอบกิจการค้ำของเก่าเว้นแต่จะได้รับอนุญาต เว้นแต่จะเป็นทรัพย์สินที่รัฐมนตรีประกาศยกเว้นไว้ ซึ่งสินค้าที่เคยได้รับการยกเว้น ก็คือ กระจสบาน<sup>102</sup> แต่ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้ยกเลิกประกาศดังกล่าวไปแล้ว<sup>103</sup> ทำให้ในปัจจุบันหากมีการประกอบกิจการซื้อขายสินค้าที่มีลักษณะเป็นการขายของที่ “ใช้แล้ว” ก็จะต้องขออนุญาตก่อนเสมอ โดยในประเด็นนี้จะได้กล่าวถึงปัญหาโดยละเอียดในการวิเคราะห์ปัญหาต่อไป

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสนใจว่าเมื่อกำหนดให้สินค้าทุกชนิดต้องขออนุญาตประกอบกิจการค้ำของเก่าแล้วนั้น อัตราค่าธรรมเนียมของใบอนุญาตของแต่ละชนิดสินค้าจะกำหนดไว้อย่างไร ทำให้ในเรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยจึงมีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมโดยแยกตามลักษณะของประเภทสินค้าไว้ โดยอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตค้ำของเก่าของแต่ละประเภทของสินค้าจะถูกกำหนดไว้ ดังนี้<sup>104</sup>

1. สินค้าประเภทโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุ ตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ สินค้าเหล่านี้จะมีค่าธรรมเนียมใบอนุญาตปีละ 12,500 บาท
2. สินค้าประเภท เพชร พลอย ทอง นาก เงิน อัญมณี สินค้าเหล่านี้จะมีค่าธรรมเนียมใบอนุญาตปีละ 10,000 บาท
3. สินค้าประเภทรถยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ สินค้าเหล่านี้จะมีค่าธรรมเนียมใบอนุญาตปีละ 7,500 บาท

<sup>102</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ยกเว้นการค้าของเก่าบางชนิดไม่ต้องรับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2482

<sup>103</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ยกเลิกประกาศยกเว้นการค้ากระจสบานของเก่าโดยไม่ต้องรับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน ลงวันที่ 22 มกราคม 2503

<sup>104</sup> กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช 2474 (ฉบับที่ 2) ข้อ 8 (2)

#### 4. สินค้าประเภทอื่น ๆ จะมีค่าธรรมเนียมใบอนุญาตปีละ 5,000 บาท

โดยหากมีการค้าของเก่าหลายประเภทจะคิดค่าธรรมเนียมจากประเภทสินค้าที่ใบอนุญาตมีค่าธรรมเนียมสูงสุดแค่ประเภทเดียว โดยใบอนุญาตประกอบกิจการค้าของเก่าจะเป็นใบอนุญาตที่มีลักษณะเป็นใบอนุญาตเฉพาะตัวบุคคลไม่สามารถที่จะโอนให้แก่กันได้ และใบอนุญาตจะมีอายุเพียงแค่วันที่ 31 ธันวาคมของทุกปีเท่านั้น ซึ่งหมายความว่าไม่ว่าผู้รับใบอนุญาตจะได้รับอนุญาตในช่วงใดของปีก็ตามใบอนุญาตก็จะสิ้นสุดลง ณ วันที่ 31 ธันวาคมของปีนั้นพร้อมกันทั้งหมด<sup>105</sup> โดยหากผู้รับใบอนุญาตต้องการจะต่ออายุใบอนุญาตจะต้องยื่นคำขอก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ 90 วัน<sup>106</sup>

ทั้งนี้ เรื่องสำคัญอีกประการก็คือคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต โดยผู้ที่มีคุณสมบัติจะสามารถขออนุญาตประกอบกิจการค้าของเก่าได้จะต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้<sup>107</sup>

1. มีอายุ ๒๐ ปีบริบูรณ์ขึ้นไป
2. มีความรู้หนังสือไทยพออ่านออกเขียนได้
3. เป็นผู้ที่ไม่เคยต้องโทษจำคุกตามกฎหมายลักษณะอาญา ภาค ๒ ในความผิดเกี่ยวกับเงินตรา ความผิดเกี่ยวกับดวงตราแสตมป์และตัว ความผิดเกี่ยวกับเอกสาร ความผิดเกี่ยวกับ

<sup>105</sup> มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474

“ท่านว่าใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้เป็นใบอนุญาตเฉพาะตัว โอนกันไม่ได้ และสมบูรณ์เพียงวันที่ 31 ธันวาคมทุกปี”

<sup>106</sup> ข้อ 14 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3

“ใบอนุญาตขายทอดตลาดและค้าของเก่า ให้ใช้ได้จนถึงวันที่ 31 ธันวาคมของปีที่ออกใบอนุญาต ผู้รับใบอนุญาตที่ประสงค์จะขอต่ออายุใบอนุญาต ต้องยื่นคำขออนุญาตก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุเก้าสิบวัน”

<sup>107</sup> มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474

“ห้ามมิให้ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ร้องขอตามความในมาตรา 5 เว้นแต่ผู้นั้นจะมีคุณสมบัติและพื้นความรู้ ดังต่อไปนี้

(๑) มีอายุ 20 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป

(๒) มีความรู้หนังสือไทยพออ่านออกเขียนได้

(๓) เป็นผู้ที่ไม่เคยต้องโทษจำคุกตามกฎหมายลักษณะอาญา ภาค 2 ส่วนที่ 5 หมวดที่ 5 หมวดที่ 6 หมวดที่ 7 หมวดที่ 8 และส่วนที่ 3 หมวดที่ 1 หมวดที่ 2 หมวดที่ 3 หมวดที่ 4 หมวดที่ 5 และหมวดที่ 6”



การค้า ความผิดฐานลักทรัพย์ วิวังทรัพย์ กระโชกทรัพย์ รีดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง ยักยอกทรัพย์ และรับของโจร

### 3.1.2.2 หน้าที่ของผู้รับใบอนุญาต

เมื่อผู้ขอรับใบอนุญาตได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการค้าของเก่าเรียบร้อยแล้วผู้นั้นจะมีสถานะเป็นผู้รับใบอนุญาต ซึ่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 จะกำหนดหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตไว้ โดยผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่โดยสรุป ดังนี้

1. ต้องแสดงชื่อ และต้องมีคำว่าผู้ค้าของเก่าไว้ที่ทำการค้า อีกทั้ง ต้องแสดงใบอนุญาตให้เห็นได้อย่างชัดเจนอีกด้วย
2. ต้องทำสมุดบัญชีแสดงรายการทำการค้า ซึ่งจะต้องทำตามแบบที่กำหนด ซึ่งสมุดบัญชีรายการนี้ต้องมีการให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตลงนามและประทับตราก่อนเสมอ
3. เมื่อมีเหตุที่ต้องสงสัยว่าทรัพย์สินที่มีผู้นำมาขายอาจเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยทุจริต ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือนายตรวจ
4. ทำเลขลำดับไว้ที่สินค้าให้ตรงกับเลขลำดับในสมุดบัญชีรายการทำการค้า เพื่ออำนวยความสะดวกในการตรวจสอบของนายตรวจ
5. แจ้งนายตรวจกรณีย้ายที่ทำการจากที่ซึ่งแจ้งในใบอนุญาต
6. นำใบอนุญาต สมุด บัญชี และทรัพย์สินของตามที่เรียกตรวจ ออกให้แสดงให้นายตรวจ ตรวจโดยทันที

### 3.1.2.3 อำนาจของเจ้าหน้าที่

ก่อนจะกล่าวถึงอำนาจจะต้องพิจารณาก่อนว่าใครคือผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และกฎหมายกำหนดหน้าที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ในฐานะใดบ้าง ซึ่งตามพระราชบัญญัติควบคุมการ

ขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายและกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ไว้ ดังต่อไปนี้

1. เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตในเขตกรุงเทพมหานครเป็นอำนาจของอธิบดีกรมการปกครองในการออกใบอนุญาต ส่วนในเขตจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร จะเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด

โดยอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตนั้น พอจะกล่าวโดยสรุปได้คือเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาออกใบอนุญาตแก่ผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการค้าของเก่า และสามารถเพิกถอนใบอนุญาตได้<sup>108</sup> หากพิจารณาแล้วว่าผู้ยื่นคำขอไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายหรือต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตามความผิดซึ่งได้ระบุไว้ตามมาตรา ๖ (๓) หรือต้องคำพิพากษาในฐานทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ถึงสองครั้งในปีเดียวกัน หรือไม่สามารถแสดงเอกสารตามที่ได้กำหนดไว้ในคู่มือประชาชน ตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ อีกทั้ง เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตมีอำนาจในการออกใบแทนใบอนุญาตในกรณีที่ใบอนุญาตสูญหาย<sup>109</sup> และพิจารณาคำร้องขอย้ายสถานที่ประกอบกิจการค้าของเก่าอีกด้วย

2. นายตรวจ ในเขตกรุงเทพมหานคร อธิบดีกรมการปกครอง และข้าราชการพลเรือนสามัญ สังกัดกรมการปกครองในกรุงเทพมหานครจะเป็นนายตรวจ ส่วนในเขตจังหวัดอื่น ปลัดจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ<sup>110</sup> และปลัดอำเภอในท้องที่จะเป็นนายตรวจ

<sup>108</sup> มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474

<sup>109</sup> มาตรา 6 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474

<sup>110</sup> ปัจจุบันไม่มีตำแหน่งปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภออีกต่อไปเนื่องจากได้มีการยกระดับกิ่งอำเภอให้กลายเป็นอำเภอทั้งหมดแล้ว

โดยอำนาจของของนายตรวจนั้น มีหน้าที่สำคัญคือการออกตรวจตรา ผู้ประกอบกิจการค้าของเก่าให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายเป็นสำคัญ โดยกฎหมายให้อำนาจนายตรวจ ในการที่จะเข้าไปในสถานที่ประกอบกิจการค้าของเก่าได้ในระหว่างตั้งแต่พระอาทิตย์ขึ้นจนถึง พระอาทิตย์ตก เพื่อที่จะเข้าไปตรวจใบอนุญาต สมุดบัญชี และทรัพย์สินของในร้านค้าได้ ซึ่งผู้รับ ใบอนุญาตมีหน้าที่จะต้องนำใบอนุญาต สมุด บัญชี และทรัพย์สินของตามที่เรียกตรวจ เพื่อให้ผู้ประกอบ กิจการค้าของเก่านำสิ่งที่ยนายตรวจเรียกตรวจออกมาให้ตรวจโดยทันที<sup>111</sup> เพื่อเป็นการตรวจสอบว่า ผู้ประกอบกิจการค้าของเก่าได้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่นั่นเอง

#### 3.1.2.4 โทษตามกฎหมาย

อย่างที่ได้อธิบายไปแล้วในส่วนของประวัติและความเป็นมาของพระราชบัญญัติ ควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 นั้นเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจที่หากไม่ดำเนินการ ตามที่กฎหมายกำหนดก็จะมีโทษตามมา โดยมีการกำหนดความผิดที่เกิดขึ้นตามกฎหมายฉบับนี้ คือ

1. ความผิดฐานประกอบกิจการค้าของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาต<sup>112</sup> โดยที่กฎหมายได้ กำหนดโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่หากเป็นการค้าของ เก่าประเภทโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2. ความผิดฐานค้าของเก่าโดยใบอนุญาตขาดอายุ หรือค้าของเก่าโดยไม่ปฏิบัติตาม มาตรา ๖ ทวิ กรณีใบอนุญาตหายสาบสูญแล้วไม่ได้ดำเนินการขอใบแทนใบอนุญาตภายในเจ็ดวัน

<sup>111</sup> มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474

<sup>112</sup> มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474

หรือ ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๘ (ก) (ข) (ฅ) หรือไม่นำใบอนุญาต สมุดบัญชี และทรัพย์สินของตามที่นายตรวจเรียกตรวจ ออกให้ตรวจโดยทันทีตามมาตรา ๑๓ หรือฝ่าฝืน กฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท<sup>113</sup>

3. ความผิดฐานไม่แจ้งแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือนายตรวจ ทันทีเมื่อมีเหตุอันควร สงสัยว่าทรัพย์สินที่มีผู้มาเสนอหรือโอนให้ตนนั้นเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่หนึ่งปีถึงสามปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงสามหมื่นบาท แต่ถ้าเป็นกรณีเกี่ยวกับทรัพย์สิน ที่เป็นโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบห้าปี หรือปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาท ถึงหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท<sup>114</sup>

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 ได้กำหนดให้โทษตามกฎหมายมีสภาพเป็นโทษในทางอาญา โดยที่หากมองในภาพจาก อดีตก็อาจจะสมเหตุสมผล เพราะความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายฉบับนี้ก็เพื่อป้องกันการลักขโมย สิ่งของมาขายให้แก่ร้านค้าของเก่า แต่หากมองในมิติในปัจจุบันร้านค้าของเก่าก็เป็นการประกอบ กิจการอย่างหนึ่งซึ่งมีมิติในแง่ของเศรษฐกิจเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้เกิดเป็นคำถามว่าสำหรับในปัจจุบัน การกำหนดโทษอาญาตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 นั้น ยังเหมาะสมอยู่หรือไม่ ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดในบทวิเคราะห์ปัญหาต่อไป

<sup>113</sup> มาตรา 12 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474

<sup>114</sup> มาตรา 12 ตรี แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474

### 3.2 การประกอบกิจการค้าของเก่าของประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีการปกครองแบบสหพันธรัฐที่มีมลรัฐที่รวมกันอยู่ 6 มลรัฐกับอีก 2 ดินแดน ทั้งนี้ ในแต่ละมลรัฐก็จะมีรัฐบาลของตนเองแยกต่างหากจากรัฐบาลกลางที่สามารถออกกฎหมายมาบังคับใช้ได้ภายในรัฐของตนเองได้ แต่กฎหมายที่รัฐบาลมลรัฐสามารถบัญญัติออกมาบังคับใช้ได้ต้องไม่เป็นอำนาจในการออกกฎหมายของรัฐบาลกลางตามมาตรา 51 แห่งรัฐธรรมนูญออสเตรเลีย<sup>115</sup> ทำในแต่ละมลรัฐก็จะมีข้อกำหนดมาตรการในแต่ละเรื่องนอกเหนือจากเรื่องที่เป็นอำนาจของรัฐบาลกลางของตัวเองซึ่งอาจจะมี ความแตกต่างกันได้ในแต่ละมลรัฐ การประกอบกิจการค้าของเก่าก็เป็นกิจการหนึ่งที่แต่ละมลรัฐจะมีกฎหมายของตนเองใช้บังคับภายในมลรัฐของตน โดยในประเด็นนี้จะขอยกตัวอย่างกฎหมายของมลรัฐควีนแลนด์ (Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003)

#### 3.2.1 ข้อความคิดเบื้องต้นในการประกอบกิจการค้าของเก่า

แนวคิดในการประกอบอาชีพค้าของเก่าของออสเตรเลียนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า มีถ้อยคำที่อาจจะพิจารณาถึงสาระสำคัญที่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในส่วนของนิยามที่สามารถนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทยได้ ซึ่งก็คือคำว่า “ของเก่า” เพราะในกฎหมายของออสเตรเลียจะใช้คำว่า “Second-hand property” หรือ “Second-hand goods” ซึ่งหากแปลตรงตัวจะแปลได้ว่า “ทรัพย์สินมือสอง” หรือ “สินค้ามือสอง” แต่ของประเทศไทยนั้นใช้คำว่า “ของเก่า” ซึ่งหากไปพิจารณา พระราชบัญญัติควบคุมขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 ที่เป็นฉบับภาษาอังกฤษซึ่งได้มีการจัดทำไว้คือ CONTROL OF SALE BY AUCTION AND TRADE OF ANTIQUES ACT, B.E. 2474 (1931) จะเห็นได้ว่ากฎหมายของประเทศไทยจะใช้คำว่า “Antiques”

<sup>115</sup> Australia's Constitution, Part V – Powers of the Parliament, Sec. 51

ซึ่งแปลรวมไปถึงของโบราณได้อีกด้วยซึ่งในรายละเอียดจะได้กล่าวในบทวิเคราะห์ต่อไป โดยในส่วนนี้ ผู้เขียนจะขอใช้คำว่าค้ำของเก่าไปก่อนเพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ

เมื่อพิจารณาถึงแนวคิดและวัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมกิจการค้ำของเก่าของ ออสเตรเลียแล้วจะพบว่ามียุทธประสงค์ที่มีลักษณะร่วมกันของแต่ละมลรัฐคือความต้องการควบคุม กิจการค้ำของเก่าเพื่อป้องกันการกระทำความผิดในตลาดสินค้ามือสองและเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค จากการซื้อขายสินค้าที่ถูกลักขโมยมา ซึ่งกฎหมายของมลรัฐควีนแลนด์จะเขียนวัตถุประสงค์ได้ชัดเจน ในมาตรา 3<sup>116</sup> ของ Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 ดังนั้น ลักษณะสำคัญของกฎหมายในเรื่องนี้ก็คือวัตถุประสงค์ที่ต้องการป้องกันเรื่องของสิ่งของที่อาจโดนขโมยมาขายในร้าน ค้ำของเก่าได้ จึงต้องมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบการ หน้าที่ และกำหนดบทลงโทษไว้ จะ เห็นได้ว่าหากพิจารณากฎหมายในเรื่องนี้จะมีอีกแง่มุมนอกจากมิติในด้านการรักษาความสงบ เรียบร้อย ซึ่งได้แก่มิติในแง่ของเศรษฐกิจ เพราะในอีกแง่หนึ่งการประกอบกิจการค้ำขายเป็นหนึ่งใน ช่องทางการประกอบอาชีพของเอกชน ดังนั้น การที่จะพิจารณากฎหมายในแง่ของความสงบเรียบร้อย เพียงอย่างเดียวก็อาจจะเป็นมุมที่แคบเกินไป เนื่องจากการค้ำขายโดยหลักเป็นสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนทางเศรษฐกิจการจะเข้ามาจำกัดสิทธิในด้านนี้จะต้องมีเหตุผลและความจำเป็นที่ได้สัดส่วน ต่อกันด้วย ซึ่งจากที่ได้ศึกษาในเบื้องต้นจะพบว่าเหตุที่จะต้องมีการควบคุมกิจการในลักษณะนี้ เนื่องจากเหตุผลในทางสังคมที่ต้องการป้องกันไม่ให้ร้านค้ำของเก่ากลายเป็นสถานที่ขายสินค้าที่ถูกลัก ขโมยมา แต่จะมีมาตรการมากน้อยเพียงใดจะได้อธิบายในส่วนของการมาตรการทางกฎหมายต่อไป

<sup>116</sup> Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 Part 1 section 3 Objectives of Act

The main objectives of this Act are to—

- (a) regulate the activities of second-hand dealers and pawnbrokers; and
- (b) deter crime in the second-hand property market; and
- (c) help protect consumers from purchasing stolen property.

### 3.2.2 มาตรการทางกฎหมาย

#### 3.2.2.1 มาตรการทางกฎหมายในการประกอบกิจการค้าของเก่าของมลรัฐควีนแลนด์

กฎหมายของมลรัฐควีนแลนด์ที่ถูกตราขึ้นมาเพื่อควบคุมกิจการค้าของเก่าก็คือ Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 โดยกฎหมายฉบับนี้มีส่วนที่สำคัญได้แก่

1. ความในเบื้องต้น (Preliminary) ซึ่งมีส่วนที่สำคัญก็คือในมาตราที่ 3 ซึ่งเป็นส่วนที่ได้บัญญัติถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ไว้<sup>117</sup> ประการคือ เพื่อกำกับดูแลกิจกรรมของผู้ประกอบกิจการค้าของเก่าและโรงรับจำนำ เพื่อยับยั้งอาชญากรรมในตลาดสินค้ามือสอง และเพื่อช่วยปกป้องผู้บริโภคจากการซื้อทรัพย์สินที่ถูกขโมย

ทั้งนี้ นิยามของผู้ค้าของเก่า (second-hand dealer) ตามกฎหมายฉบับนี้หมายถึง ผู้ที่ประกอบกิจการซื้อขายทรัพย์สินมือสอง หรือเป็นผู้ทำการตลาด และต้องมีใบอนุญาต

2. ใบอนุญาต (Licences) ถูกบัญญัติไว้ในตอนที่ 3 ซึ่งเป็นจุดที่มีเนื้อหาที่มีความสำคัญอย่างมากเนื่องจากเป็นส่วนที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ในรายละเอียดตั้งแต่ต้นของการขอใบอนุญาตโดยในส่วนนี้จะประกอบไปด้วย 5 ส่วนย่อย ดังนี้

##### 2.1 ข้อกำหนดในการได้รับใบอนุญาต (Requirement to be licensed)

ข้อกำหนดในส่วนนี้มีหลักที่สำคัญคือการกำหนดว่าผู้ที่ประกอบกิจการตามกฎหมายฉบับนี้ได้คือบุคคลใดบ้าง ซึ่งในส่วนนี้มีมาตรา 6<sup>118</sup> เป็นมาตราหลักและมาตราเดียวของส่วนนี้ โดยมาตรา 6 (1) วางหลักไว้ว่า บุคคลไม่สามารถประกอบกิจการค้าขายในทรัพย์สิน

<sup>117</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 116

<sup>118</sup> Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 Part 3, Licences, Division 1 Requirement to be licensed “6 Acting as licensee

(1) A person must not carry on a business of dealing in second-hand property or act as a market operator unless the person is a second-hand dealer.

Maximum penalty—200 penalty units.”

มือสองหรือทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการตลาดได้เว้นแต่จะเป็นผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาต โดยในบทบัญญัติของ Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 นั้นจะมีการกำหนด นิยามและยกเว้นชนิดของประเภทสินค้าไว้ชัดเจนในบทนิยามของทรัพย์สินมือสอง<sup>119</sup> (second-hand property) คือ ทรัพย์สินส่วนบุคคลซึ่งเคยถูกใช้งาน ยกเว้น สิ่งพิมพ์ แสตมป์หรือเหรียญกษาปณ์ ทรัพย์สินที่ส่งคืนเพื่อขอคืนเงินหรือแลกเปลี่ยนโดยบุคคลที่ซื้อเป็นทรัพย์สินใหม่ แบตเตอรี่รถยนต์ ยางที่ใช้แล้วที่ถอดออกจากรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือรถพ่วงตามความหมายของ Transport Operations (Road Use Management) Act 1995 และสุดท้ายคือทรัพย์สินอื่นตามที่กำหนดใน ข้อบังคับ ซึ่งจะทำให้ประเภทของสินค้าที่ได้รับการยกเว้นไม่ถูกควบคุมตามกฎหมายจะมีความชัดเจน เป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม มาตรา 6 ยังได้กำหนดข้อยกเว้นไว้สำหรับกลุ่มบุคคล ตาม (1) โดยหากมีการเข้าเงื่อนไขตามที่กำหนดในมาตรา 6 (2)<sup>120</sup> ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มบุคคล ที่ได้มีการขอใบอนุญาตในเรื่องนั้น ๆ เป็นการเฉพาะตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>119</sup> Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 1996 Part 3, Schedule 3 Dictionary,

second-hand property means personal property that has been used, other than the following types of property—

- (a) newspapers, books, pamphlets, periodicals or other printed publications; or
- (b) stamps or coins; or
- (c) property returned for refund or exchange by a person who purchased it as new property; or
- (d) motor vehicle batteries; or
- (e) used tyres removed from a car, motorbike or trailer within the meaning of the Transport Operations (Road Use Management) Act 1995; or
- (f) other property prescribed under a regulation.

<sup>120</sup> Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 1996 Part 3, Licences, Division 1 Requirement to be licensed “6 (2) However, the following persons do not contravene subsection (1)—

- (a) a pawnbroker to the extent the person may lawfully deal with second-hand property under the person’s licence under this Act;



## 2.2 คุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอและผู้รับใบอนุญาต (Suitability of applicants and licensees)

ในส่วนนี้มีความสำคัญเนื่องจากการกำหนดคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอและผู้รับใบอนุญาตถือเป็นจุดที่จะกำหนดว่าบุคคลหรือนิติบุคคลใดที่จะสามารถประกอบกิจการค้าของเก่าได้ ทั้งนี้ มีประเด็นที่น่าสนใจคือกฎหมายไม่ได้คุ้มครองแค่ตัวบุคคลที่จะขออนุญาตเท่านั้นแต่ควบคุมไปถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการของผู้ขออนุญาตด้วย (an associate of the person) ทั้งนี้ คุณสมบัติดังกล่าวถูกกำหนดไว้ในมาตรา 7 (1)<sup>121</sup> แห่ง Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 โดยในส่วนแรกจะเป็นการกำหนดว่าบุคคลที่ไม่สมควรเป็นผู้ได้รับใบอนุญาต หากบุคคลหรือผู้มีส่วน

---

(b) a chattel auctioneer, motor dealer or motor salesperson under the Motor Dealers and Chattel Auctioneers Act 2014 to the extent the person may lawfully deal with second-hand property under the person's licence or registration certificate under that Act;

(c) a dealer under the Weapons Act 1990 to the extent the person may lawfully deal with second-hand property under the person's licence under that Act;

(d) a person dealing in second-hand property to the extent the dealing is part of a business that involves acquiring property and hiring the property to others;

(e) a person dealing in second-hand property for a charity registered under the Collections Act 1966;

(f) a charity, religious denomination, or an organization formed for a community purpose, within the meaning of the Collections Act 1966;

(g) a local government;

(h) an authorised deposit-taking institution under the Banking Act 1959 (Cwlth);”

(i) a company registered under the Life Insurance Act 1995 (Cwlth);

(j) a trustee company under the Trustee Companies Act 1968.

<sup>121</sup> Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 ,Part 3 , Licences, Division 2 Suitability of applicants and licensees

### 7 Suitability of applicants and licensees

(1) A person is not a suitable person to hold a licence if the person, or an associate of the person—

(a) is an individual under 18 years; or

(b) is an insolvent under administration; or

(c) has been convicted of a disqualifying offence within the last 5 years; or

(d) is a corporation that is a Chapter 5 body corporate under the Corporations Act; or

(e) is subject to a relevant control order.

เกี่ยวข้องกับกิจการของผู้ขออนุญาตนั้น เป็นบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี หรือเป็นบุคคลล้มละลาย หรือถูกตัดสินว่ากระทำความผิดที่ทำให้ขาดคุณสมบัติภายใน 5 ปีที่ผ่านมา หรือเป็นนิติบุคคลที่อยู่ใน หมวด 5 นิติบุคคลภายใต้ Corporations Act หรืออยู่ภายใต้คำสั่งควบคุมที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตามยังมีคุณสมบัติเพิ่มเติมตามมาตรา 7 (2)<sup>122</sup> ที่กฎหมายให้อำนาจนายทะเบียนในการพิจารณาในกรณีที่เมื่อพิจารณาแล้วว่ามีลักษณะตาม (1) แต่นายทะเบียนเห็นว่าบุคคลหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการของผู้ขออนุญาตนั้น ยังไม่มีความเหมาะสมเนื่องจากอยู่ภายใต้คำสั่งควบคุมหรือคำสั่งควบคุมที่จดทะเบียนไว้ นอกเหนือจากคำสั่งควบคุมที่เกี่ยวข้อง หรือถูกตัดสินว่ามีความผิดต่อ the Peace and Good Behaviour Act 1982 ในมาตรา 32, 54 or 75 หรือ the Penalties and Sentences Act 1992 มาตรา 161ZI.

โดยคุณสมบัติทั้งหมดที่ได้กล่าวมานั้นส่งผลให้ผู้ที่ไม่มีความเหมาะสมตามที่กฎหมายกำหนดจะไม่สามารถที่จะถือใบอนุญาตได้ซึ่งกล่าวอีกนัยก็คือไม่สามารถที่จะประกอบกิจการค้าของเก่าได้นั่นเอง ดังนั้น ประเด็นต่อมาที่จำเป็นต้องทำก็คือการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตและผู้รับใบอนุญาตโดยที่มาตรา 8<sup>123</sup> ของ Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 ก็ได้กำหนดให้นายทะเบียนสามารถที่จะทำการสอบสวนได้ทั้งผู้ขอรับ

<sup>122</sup> Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 ,Part 3, Licences, Division 2 Suitability of applicants and licensees

7 Suitability of applicants and licensees

(2) Without limiting subsection (1), a person is not a suitable person to hold a licence if the chief executive decides the person is not suitable because the person, or an associate of the person—

(a) is subject to a control order or registered corresponding control order, other than a relevant control order; or

(b) has been convicted of an offence against—

(i) the Peace and Good Behaviour Act 1982, section 32, 54 or 75; or

(ii) the Penalties and Sentences Act 1992, section 161ZI.

<sup>123</sup> Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 ,Part 3, Licences, Division 2 Suitability of applicants and licensees 8 Investigations about suitability of applicants and licensees

ใบอนุญาตและผู้รับใบอนุญาตเอง หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการของผู้ขออนุญาตหรือผู้รับใบอนุญาต ก็ได้แล้วแต่กรณีเพื่อให้เป็นข้อมูลที่จะช่วยในการใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนได้ อีกทั้ง หากนายทะเบียน ต้องการสอบสวนบุคคลดังกล่าวแล้วยังสามารถที่จะขอให้ผู้บัญชาการตำรวจรายงานเกี่ยวกับประวัติ อาชญากรรมของบุคคลใดบุคคลหนึ่งตามที่ได้กล่าวไปแล้วได้อีกด้วย ซึ่งผู้บัญชาการตำรวจจะต้อง มีหน้าที่ส่งรายงานประวัติอาชญากรรมให้แก่นายทะเบียนซึ่งหากในข้อมูลดังกล่าวมีคำพิพากษาหรือมี ข้อมูลว่าบุคคลนั้นอยู่ภายใต้หรือเคยอยู่ภายใต้คำสั่งควบคุมหรือคำสั่งควบคุมที่จดทะเบียนไว้ก็จะต้องมี การบันทึกไว้ในรายงานที่จะต้องส่งให้นายทะเบียนด้วยเช่นกัน โดยในส่วนนี้มีประเด็นที่น่าสนใจคือใน เรื่องของค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบประวัติอาชญากรรม<sup>124</sup> ซึ่งนายทะเบียนสามารถที่จะกำหนดให้ ผู้ยื่นคำขอหรือผู้รับใบอนุญาต หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการของผู้ขออนุญาตหรือผู้รับใบอนุญาตชำระ เงินได้ตามสมควรแต่ต้องไม่เกินไปกว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง แต่กฎหมายยังกำหนดให้นายทะเบียนต้อง คืนเงินหากนายทะเบียนปฏิเสธคำร้องขอมีใบอนุญาตโดยที่นายทะเบียนไม่ขอสอบสวนตามมาตรา 7 (2) หรือในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอนั้นถอนคำร้องไปก่อนที่นายทะเบียนจะมีการขอรายงานประวัติอาชญากรรม

2.3 การต่ออายุใบอนุญาต (Applying for, renewing or restoring a licence)

ในส่วนของการขอใบอนุญาตนั้น นอกเหนือจากการขอใบอนุญาตใหม่แล้ว ลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งของ Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 คือลักษณะการต่ออายุที่ถูกกำหนดไว้ใน 2 กรณี คือการขอต่ออายุก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ (renewing) และการต่ออายุ หลังจากใบอนุญาตหมดอายุไปแล้ว (restoring) ทั้งนี้ มาตรา 10<sup>125</sup> ได้กำหนดให้สามารถไปยื่นคำขอ

<sup>124</sup> Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 ,Part 3, Licences, Division 2 Suitability of applicants and licensees,8A Costs of criminal history report

<sup>125</sup> Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 ,Part 3, Licences, Division 3 Applying for, renewing or restoring a licence,10 Application for licence

ต่อนายทะเบียนได้ โดยจะต้องใช้แบบฟอร์มตามที่กำหนดซึ่งต้องมีข้อมูลสถานที่ที่จะประกอบกิจการ ระยะเวลาของใบอนุญาตว่าจะให้มีอายุ 1 หรือ 3 ปี และชื่อของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการของผู้ขอใบอนุญาต รวมถึงต้องจ่ายค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดหรือในกรณีที่จะต้องมีการขอรายงานประวัติ อาชญากรรมก็จะต้องมีการชำระเงินในส่วนนี้ด้วย จะเห็นได้ว่าใบอนุญาตมีลักษณะที่พิเศษแบบหนึ่งก็คือ ผู้ขอสามารถที่จะเลือกได้ว่าจะให้ใบอนุญาตมีอายุ 1 หรือ 3 ปี ซึ่งจุดแตกต่างก็คือระยะเวลาและ ค่าธรรมเนียม ซึ่งในจุดนี้ไม่ค่อยจะพบเห็นในการบัญญัติกฎหมายของประเทศไทย

ในส่วนนี้มีอีกประเด็นที่น่าสนใจเป็นอย่างมากและเป็นประเด็นที่เป็น ปัญหาในกฎหมายของประเทศไทยพอสมควรก็คือเรื่องของสถานที่ประกอบกิจการในกรณีที่มีสถาน ประกอบการมากกว่า 1 แห่ง โดยมาตรา 11<sup>126</sup> ได้กำหนดในเรื่องของสถานที่หลักในการประกอบกิจการ โดยหากผู้ยื่นคำขอประสงค์จะประกอบธุรกิจมากกว่า 1 แห่ง ผู้ยื่นคำขอต้องระบุสถานที่ที่ผู้สมัครประสงค์ จะใช้เป็นสถานประกอบการหลักของผู้ยื่นคำขอในคำขอด้วย ซึ่งหากผู้ยื่นคำขอต้องการที่จะประกอบ กิจการ ณ สถานที่หลัก สถานที่ดังกล่าวจะต้องเป็นสถานที่อยู่สำหรับจดทะเบียนธุรกรรมของผู้ยื่นคำขอ และสถานที่ดังกล่าวต้องสามารถได้รับการตรวจสอบได้ อีกทั้ง สถานที่ประกอบการตามมาตรานี้หมายถึง สถานที่ที่สามารถส่งเอกสารไปยังบุคคลโดยตรงได้อีกด้วย

ในการพิจารณาคำขออนุญาตของนายทะเบียนนั้น เมื่อนายทะเบียน ได้รับคำขออนุญาตนายทะเบียนจะต้องพิจารณาคำขอ โดยสามารถที่จะพิจารณาให้ใบอนุญาตโดยมีหรือไม่มี เงื่อนไขก็ได้และสามารถที่จะปฏิเสธไม่อนุญาตก็ได้เช่นกัน<sup>127</sup> อย่างไรก็ตามกฎหมายมีบทบังคับที่

<sup>126</sup> Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 ,Part 3, Licences, Division 3 Applying for, renewing or restoring a licence,11 Principal place of business

<sup>127</sup> Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 ,Part 3, Licences, Division 3 Applying for, renewing or restoring a licence,12 Decision on application for a licence

(1) The chief executive must consider an application for a licence and—

(a) grant the licence, with or without conditions; or

กำหนดให้นายทะเบียนจะต้องปฏิเสธคำขอหากเห็นว่าผู้ยื่นคำขอไม่มีคุณสมบัติ<sup>128</sup> แต่หากนายทะเบียนเห็นว่าสามารถอนุญาตได้นายทะเบียนจะต้องออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ยื่นคำขอและให้ใบอนุญาตตามระยะเวลาที่ระบุไว้ในคำขอนั้น<sup>129</sup> ทั้งนี้ หากนายทะเบียนตัดสินใจที่จะอนุญาตโดยมีเงื่อนไขหรือปฏิเสธที่จะให้ใบอนุญาต นายทะเบียนจะต้องแจ้งข้อมูลที่ต้องแจ้งให้ทราบให้แก่ผู้ยื่นคำขอตาม QCAT Act<sup>130</sup> ภายใน 14 วันนับแต่วันที่ได้มีคำวินิจฉัย<sup>131</sup>

ในส่วนของวิธีการต่ออายุใบอนุญาตอย่างที่ได้กล่าวไปแล้วว่าการต่ออายุใบอนุญาตตามกฎหมายฉบับนี้ มีอยู่ 2 แบบ

แบบแรก คือ การต่ออายุใบอนุญาตก่อนใบอนุญาตหมดอายุ<sup>132</sup> (Renew) เป็นลักษณะที่พบเห็นได้ทั่วไป แม้กระทั่งในกฎหมายของไทยหลายฉบับก็มักจะกำหนดให้ขอต่ออายุใบอนุญาตก่อนใบเดิมสิ้นอายุ ซึ่งผู้ประกอบการจะต้องยื่นคำขอต่อนายทะเบียนก่อนใบอนุญาต

---

(b) refuse to grant the licence.

<sup>128</sup> Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 ,Part 3, Licences, Division 3 Applying for, renewing or restoring a licence,12 Decision on application for a licence

(2) However, the chief executive must refuse to grant the licence if the chief executive is not satisfied the applicant is a suitable person to hold the licence.

<sup>129</sup> Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 ,Part 3, Licences, Division 3 Applying for, renewing or restoring a licence,12 Decision on application for a licence

(3) If the chief executive decides to grant the licence, the chief executive must—

(a) grant the licence for the term stated in the application for the licence; and

(b) give the applicant the licence.

<sup>130</sup> QCAT information notice means a notice complying with the QCAT Act, section 157(2). (Queensland Civil and Administrative Tribunal) เทียบเคียงได้กับเรื่องการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ตาม พระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

<sup>131</sup> Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 ,Part 3, Licences, Division 3 Applying for, renewing or restoring a licence,12 Decision on application for a licence

(4) If the chief executive decides to grant the licence with a condition or to refuse to grant the licence, the chief executive must give the applicant a QCAT information notice for the decision within 14 days after the decision is made.

<sup>132</sup> Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 ,Part 3, Licences, Division 3 Applying for, renewing or restoring a licence, 13 Renewal of licence

เดิมสิ้นอายุ ทั้งนี้ กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดระยะเวลาว่าจะต้องยื่นคำขอก่อนใบอนุญาตเดิมสิ้นอายุ ภายในกี่วัน ในส่วนนี้จะค่อนข้างต่างกับกฎหมายไทยที่มักจะกำหนดระยะเวลาไว้ด้วย โดยวิธีการที่จะคล้ายกับการขอใบอนุญาตคือ ต้องใช้แบบฟอร์มตามที่กำหนด และสามารถเลือกได้ว่าจะต่ออายุเป็นแบบ 1 ปีหรือ 3 ปี โดยหากมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการ ก็ต้องระบุไว้ด้วย และต้องมีการชำระค่าธรรมเนียมซึ่งจะมีความแตกต่างกันระหว่างใบอนุญาตที่มีอายุ 1 ปี กับ 3 ปี หรือหากนายทะเบียนมีความต้องการขอรายงานประวัติอาชญากรรมตามมาตรา 8A (1) ก็จะต้องชำระเงินในส่วนนี้ด้วย

แบบที่สอง คือ การต่ออายุใบอนุญาตหลังจากที่ใบอนุญาตสิ้นอายุไปแล้ว<sup>133</sup> (Restore) ในกรณีการต่ออายุลักษณะนี้จะค่อนข้างพบเห็นได้น้อยเนื่องจากโดยหลักเมื่อใบอนุญาตสิ้นอายุจะทำให้ใบอนุญาตสิ้นผลไป ดังนั้น การที่จะขออายุในครั้งถัดไปมักจะเป็นการขออายุใหม่ ซึ่งมีข้อเสียมากกว่าการขอต่ออายุก็คือต้องมีการดำเนินการขั้นตอนใหม่ตั้งแต่ต้น ซึ่งต่างจากการขอต่ออายุที่มีกระบวนการที่น้อยกว่า ซึ่งในกฎหมายไทยสามารถพบเห็นได้ในกรณีของพระราชบัญญัติ โรงแรม 2547 ที่สามารถต่อใบอนุญาตได้หลังจากที่ใบอนุญาตสิ้นอายุได้ภายใน 60 วันโดยที่ไม่ต้องดำเนินการเสมือนขอตั้งโรงแรมใหม่ โดยในกรณีของ Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 นั้น ก็ได้มีการกำหนดการต่ออายุใบอนุญาตหลังจากที่ใบอนุญาตสิ้นอายุไปแล้วไว้เช่นกัน โดยหากใบอนุญาตสิ้นอายุ บุคคลซึ่งเป็นผู้ถือใบอนุญาตอาจยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนเพื่อคืนสภาพใบอนุญาตได้ภายใน 14 วันหลังจากใบอนุญาตสิ้นอายุ และจะมีขั้นตอนดำเนินการเหมือนการต่ออายุแบบก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุเช่นกัน ต่างกันตรงที่แบบแรกยื่นคำขอก่อนใบอนุญาตหมดอายุ ส่วนแบบที่สองยื่นหลังจากใบอนุญาตหมดอายุ

<sup>133</sup> Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 ,Part 3, Licences, Division 3 Applying for, renewing or restoring a licence, 14 Restoration of licence

## 2.4 การระงับ เพิกถอน ปฏิเสธที่จะต่ออายุ หรือกำหนดเงื่อนไขของใบอนุญาต

(Suspending, cancelling, refusing to renew or restore, or imposing conditions on a licence)

ในการที่จะระงับ เพิกถอน ปฏิเสธที่จะต่ออายุ หรือกำหนดเงื่อนไขของใบอนุญาตได้นั้น หากนายทะเบียนพบว่ามิเหตุที่จะดำเนินการในข้างต้นนายทะเบียนจะต้องแจ้งแก่ผู้รับใบอนุญาต โดยต้องแจ้งข้อมูลสำคัญตามกรณี เช่นหากเป็นการระงับใบอนุญาต ก็จะต้องแจ้งระยะเวลา หรือหากเป็นการกำหนดเงื่อนไข ก็จะต้องแจ้งเงื่อนไขที่กำหนดด้วย อีกทั้งต้องมีการระบุเหตุผลในการดำเนินการและข้อเท็จจริงอันเป็นที่มาของเหตุที่นายทะเบียนจะดำเนินการด้วย และยังต้องมีการแจ้งแก่ผู้รับใบอนุญาตเพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตทำหนังสืออุทธรณ์ต่อนายทะเบียนภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 28 วัน<sup>134</sup> ทั้งนี้ หากนายทะเบียนพิจารณาอุทธรณ์แล้วยังเห็นว่าควรที่จะมีการดำเนินการข้างต้นอยู่ หากเป็นกรณีการระงับใบอนุญาตตามระยะเวลาที่กำหนดก็ให้ระงับใบอนุญาตเป็นระยะเวลาไม่เกินระยะเวลาที่ระบุไว้ หากเป็นกรณีการยกเลิกใบอนุญาต นายทะเบียนสามารถที่จะยกเลิกใบอนุญาตหรือจะสั่งระงับใบอนุญาตในระยะเวลาหนึ่ง หากเป็นกรณีมีต่ออายุหรือเรียกคืนใบอนุญาตนายทะเบียนสามารถที่จะปฏิเสธที่จะต่ออายุหรือเรียกคืนใบอนุญาต หรือปฏิเสธที่จะต่ออายุหรือเรียกคืนใบอนุญาตเป็นระยะเวลาหนึ่งได้ และกรณีสุดท้ายหากเป็นการกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตนายทะเบียนสามารถกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตหรือกำหนดเงื่อนไขอื่นในใบอนุญาตที่ผู้รับอนุญาตยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษร<sup>135</sup>

## 2.5 ข้อกำหนดอื่น ๆ เกี่ยวกับใบอนุญาต (Other provisions about licences)

<sup>134</sup> Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 ,Part 3, Licences, Division 4 Suspending, cancelling, refusing to renew or restore, or imposing conditions on a licence, 19 (1) Grounds for suspending, cancelling, refusing to renew or restore, or imposing conditions on a licence

<sup>135</sup> Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 ,Part 3, Licences, Division 4 Suspending, cancelling, refusing to renew or restore, or imposing conditions on a licence, 19 (2) Grounds for suspending, cancelling, refusing to renew or restore, or imposing conditions on a licence

การกำหนดข้อกำหนดอื่นของใบอนุญาตนั้นเป็นโดยหลักจะเป็นรายละเอียด หรือขั้นตอนบางอย่างที่จะถูกระบุไว้ในใบอนุญาต โดยมีข้อกำหนดที่สำคัญ คือ ในเรื่องของสถานที่ประกอบกิจการ โดยกำหนดว่าสถานที่ที่ได้รับอนุญาตจะต้องเป็นสถานที่ที่ได้รับระบุไว้ในคำขอรับใบอนุญาต และจะต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน<sup>136</sup> หากผู้รับใบอนุญาตต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงสถานที่ ดังกล่าวสามารถทำได้โดยผู้รับใบอนุญาตอาจยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนเพื่ออนุมัติสถานที่ให้เป็นสถานที่ที่ได้รับอนุญาตตามใบอนุญาตของผู้รับใบอนุญาตได้ ทั้งนี้ผู้รับใบอนุญาตจะต้องระบุว่าสถานที่ดังกล่าวเป็นสถานที่หลักที่ใช้ประกอบกิจการด้วยหรือไม่ และต้องการที่จะประกอบกิจการในสถานที่อื่นที่ได้รับอนุญาตก่อนแล้วตามใบอนุญาตอีกหรือไม่<sup>137</sup>

ในส่วน of ข้อกำหนดของข้อมูลในใบอนุญาต โดยหลักในใบอนุญาตจะต้องมีข้อมูล ได้แก่ สถานที่แต่ละแห่งที่ได้รับอนุญาต เงื่อนไขที่นายทะเบียนกำหนด และจะต้องระบุที่อยู่ที่มีการเก็บรักษาทะเบียนธุรกรรมของผู้รับใบอนุญาตและต้องสามารถถูกตรวจสอบได้<sup>138</sup>

นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดในส่วนของผู้รับใบอนุญาตที่มีหน้าที่จะต้องแจ้งหากใบอนุญาตสูญหาย ถูกขโมย ถูกทำลายหรือเสีย โดยหากใบอนุญาตของผู้รับใบอนุญาตสูญหาย ถูกขโมย ถูกทำลายหรือเสียหายในลักษณะที่ต้องเปลี่ยนใหม่ ผู้รับใบอนุญาตจะต้องแจ้งต่อนายทะเบียนทราบทันทีที่ได้หลังจากทราบว่าใบอนุญาตสูญหาย ถูกขโมย ถูกทำลายหรือเสียหาย ในลักษณะที่ ต้องมีการเปลี่ยนใบอนุญาตใหม่<sup>139</sup> ทั้งนี้ ผู้รับใบอนุญาตสามารถยื่นคำขอต่อนาย

<sup>136</sup> Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 ,Part 3, Licences, Division 5 Other provisions about licences, 24 Authorised place

<sup>137</sup> Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 ,Part 3, Licences, Division 5 Other provisions about licences, 25 Change of authorised place

<sup>138</sup> Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 ,Part 3, Licences, Division 5 Other provisions about licences, 26 Licence to include particular information

<sup>139</sup> Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 ,Part 3, Licences, Division 5 Other provisions about licences, 30 Licensee must give notice if licence lost, stolen, destroyed or damaged



ทะเบียนเพื่อเปลี่ยนใบอนุญาตที่สูญหาย ถูกขโมย ทำลาย หรือเสียหายในลักษณะที่ต้องเปลี่ยนใบอนุญาตได้<sup>140</sup>

3. การดำเนินธุรกิจ ( Conduct of business) การดำเนินกิจการค้าของเก้านั้น Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 ได้กำหนดรายละเอียดของกิจการว่าจะต้องมี การดำเนินการหรือห้ามดำเนินการอย่างไรบ้าง โดยสามารถจัดประเด็นสำคัญได้ ดังนี้

3.1 สถานที่ ผู้รับใบอนุญาตจะต้องประกอบกิจการในสถานที่ที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น<sup>141</sup> และสถานที่ประกอบกิจการจะต้องสามารถระบุสถานที่ที่ใช้ในการประกอบธุรกิจได้ ซึ่งต้องแสดงรายละเอียดต่อไปนี้ไว้อย่างชัดเจน ณ สถานที่ประกอบกิจการ ได้แก่ ชื่อของร้าน และต้องมีข้อความว่า “ตัวแทนจำหน่ายที่ได้รับอนุญาตค้าทรัพย์สินมือสอง” ใกล้กับชื่อของร้าน และหากมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการของผู้ขออนุญาตก็จะต้องมีการแสดงชื่อของบุคคลดังกล่าว และต้องมีคำว่า “ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการ” ใกล้กับชื่อของผู้นั้นด้วย<sup>142</sup>

3.2 ทะเบียนธุรกรรม ร้านค้าของเก่าจะต้องมีการเก็บรักษาทะเบียนธุรกรรมของร้านไว้ โดยสามารถจัดเก็บเป็นเอกสารหรือจัดเก็บทางอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ และจะต้องมีการบันทึกรายการธุรกรรมในทะเบียนธุรกรรมซึ่งจะต้องมีการบันทึกก่อนหรือทันทีหลังจากมีการทำธุรกรรมในทรัพย์สินมือสองในสถานที่ที่ได้รับอนุญาต อีกทั้ง ต้องไม่มีการแบ่งส่วนของทรัพย์สินมือสองเพื่อเลี่ยงการลงบันทึกรายการซื้อขายในทะเบียนธุรกรรม ทั้งนี้ หากการทำธุรกรรมเกิดขึ้นนอกสถานที่ที่ได้รับอนุญาต ก็ให้ลงบันทึกรายการดังกล่าวในสถานที่หลักในการประกอบกิจการซึ่งต้อง

<sup>140</sup> Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 ,Part 3, Licences, Division 5 Other provisions about licences, 31 Replacement of lost, stolen, destroyed or damaged licence

<sup>141</sup> Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 , Part 4 Conduct of business, Division 1 Second-hand dealers, 35 Where business may be carried on

<sup>142</sup> Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 , Part 4 Conduct of business, Division 1 Second-hand dealers, 36 Second-hand dealer must identify place of business

เป็นไปตามข้อบังคับของการทำธุรกรรมด้วย<sup>143</sup> โดยธุรกรรมของทรัพย์สินมือสองที่จะถูกบังคับตามกฎหมายฉบับนี้นั้นหมายถึงธุรกรรมสำหรับการได้มา ขาย หรือจัดการทรัพย์สินมือสอง ในกรณีนี้กรณีแรกจะต้องเป็นทรัพย์สินมือสองที่ต้องมีมูลค่าขายต่ออย่างน้อย 55 เหยียดอลลาร์ออสเตรเลียหรือกรณีที่สองคือทรัพย์สินมือสองที่เป็นเครื่องประดับ โลหะมีค่า หรือเป็นทรัพย์สินที่สามารถระบุได้โดยยี่ห้อ รุ่น หรือหมายเลขประจำตัวของทรัพย์สิน หรือสลักข้อความ<sup>144</sup>

3.3 ข้อจำกัดของผู้ประกอบกิจการในส่วนนี้จะมีข้อห้ามไม่ให้ผู้ประกอบกิจการค้าของเก่าดำเนินการในกรณี ดังนี้

(1) จ้างลูกจ้างที่มีอายุต่ำกว่า 17 ปี เพื่อมาดำเนินการให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินมือสอง<sup>145</sup>

(2) การได้มาซึ่งทรัพย์สินมือสองต้องไม่ได้รับมาจากบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 17 ปี ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม หรือจากคนเมาสุราหรือยาเสพติด<sup>146</sup>

(3) ในการได้มาซึ่งทรัพย์สินมือสองจากบุคคลที่บ้านของบุคคลนั้น จะไม่สามารถทำได้ ในวันอาทิตย์หรือวันหยุดนักขัตฤกษ์ หรือวันอื่น ๆ ในช่วงเวลา 18.00 น. ถึง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>143</sup> Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 , Part 4 Conduct of business, Division 1 Second-hand dealers, 37 Second-hand dealer must keep a transactions register

<sup>144</sup> Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 , Part 4 Conduct of business, Division 1 Second-hand dealers, 37 (5) Second-hand dealer must keep a transactions register

<sup>145</sup> Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 , Part 4 Conduct of business, Division 1 Second-hand dealers, 42 Employees must not be under 17,

A second-hand dealer must not employ a person under 17 years to acquire second-hand property.

<sup>146</sup> Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 , Part 4 Conduct of business, Division 1 Second-hand dealers, 45 Second-hand dealer must not acquire property from particular persons

(1) A second-hand dealer must not directly or indirectly acquire second-hand property from a person under 17 years, or who is under the influence of alcohol or a drug.

07.00 น. แต่ก็มีข้อยกเว้นในกรณีนี้หากได้รับความยินยอมจากบุคคลที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินก่อนล่วงหน้าอย่างน้อย 1 วันก่อนที่จะมีการรับทรัพย์สินนั้นมา<sup>147</sup>

3.4 การขอข้อมูล ก่อนที่จะมีการได้มาซึ่งทรัพย์สินมือสองผู้ประกอบการค้าของเก่าจะต้องเก็บข้อมูลของบุคคลที่นำทรัพย์สินมาทำธุรกรรม ต่อไปนี้<sup>148</sup>

- (1) ชื่อและที่อยู่ของบุคคล
- (2) การยืนยันตัวตนของชื่อบุคคลและที่อยู่ของบุคคลนั้น
- (3) บุคคลนั้นเป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือไม่ หากไม่ใช่เจ้าของจะต้องขอ

ชื่อและที่อยู่ของเจ้าของทรัพย์สิน และวิธีการที่บุคคลนั้นได้ทรัพย์สินมาด้วย

3.5 หน้าที่ในการแจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ถูกลักขโมย<sup>149</sup> โดยผู้ประกอบการค้าของเก่าต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับทรัพย์สินทันทีที่สามารถทำได้ หลังจากทราบว่าทรัพย์สินนั้นอาจถูกลักขโมยหรือได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งข้อมูลดังกล่าวอาจได้รับมาโดยผ่านการเขียน พิมพ์ ทางวาจา จากตำรวจหรือคนอื่น ก็ได้

### 3.3 การประกอบกิจการค้าของเก่าของประเทศแอฟริกาใต้

#### 3.3.1 ข้อความคิดเบื้องต้นในการประกอบกิจการค้าของเก่า

ในเบื้องต้นเมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างของการปกครองของประเทศแอฟริกาใต้แล้ว จะพบว่ามีลักษณะที่คล้ายประเทศไทยอยู่บางประการ ได้แก่ มีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็น

<sup>147</sup> Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 , Part 4 Conduct of business, Division 1 Second-hand dealers, 46 When a second-hand dealer may acquire property

<sup>148</sup> Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 , Part 4 Conduct of business, Division 1 Second-hand dealers, 47 Second-hand dealer must ask for information

<sup>149</sup> Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 , Part 4 Conduct of business, Division 1 Second-hand dealers, 48 Second-hand dealer to inform police about stolen property

9 จังหวัด ซึ่งการแบ่งลักษณะดังกล่าวนี้จะมีลักษณะคล้ายกับจังหวัดของประเทศไทย โดยจะมีการปกครองใน 3 ระดับ ได้แก่ ระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น โดยทั้ง 9 จังหวัด สามารถแบ่งย่อยออกได้เป็นอีก 52 อำเภอ 8 มหานคร และ 44 เทศบาล<sup>150</sup> แต่จะมีความต่างกัน ตรงที่ระบบในการเลือกตั้งเนื่องจากของประเทศแอฟริกาใต้จะมีการเลือกตั้งผู้แทนทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น โดยที่ในระดับจังหวัดและท้องถิ่นจะมีอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจ บริหารทั้งหมดภายในขอบเขตการดำเนินการของตนเอง และถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของ แอฟริกาใต้ว่า “มีความโดดเด่น พึ่งพาอาศัยกัน และสัมพันธ์กัน”<sup>151</sup> แต่อย่างไรก็ตามในการออก กฎหมายรัฐสภาก็ยังสามารถที่จะผ่านกฎหมายในเรื่องใด ๆ ได้ โดยรวมถึงพื้นที่การทำงานของอำนาจ นิติบัญญัติระดับชาติและระดับจังหวัดพร้อมกัน<sup>152</sup>

ทั้งนี้ ในการควบคุมกิจกรรมค้าของเก่าของแอฟริกาใต้มีกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ ในปัจจุบันซึ่งออกโดยรัฐสภา คือ Second-Hand Goods Act 2009 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้เขียน วัตถุประสงค์ในส่วนของวัตถุประสงค์ของกฎหมายไว้อย่างชัดเจน โดยวัตถุประสงค์หลักของกฎหมาย ฉบับนี้ก็เพื่อควบคุมธุรกิจของผู้ค้าสินค้ามือสองและโรงรับจำนำเพื่อต่อต้านการค้าสินค้าที่ถูกขโมย และเพื่อส่งเสริมมาตรฐานทางจริยธรรมในการค้าสินค้ามือสอง และจัดให้มีเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน จะเห็น ได้ว่าวัตถุประสงค์และหลักการของกฎหมายในเรื่องนี้จะมีความคล้ายกับของมลรัฐควีนแลนด์ ประเทศออสเตรเลียด้วย ที่เห็นได้ชัดคือการรวมการควบคุมกิจการร้านค้าสินค้ามือสองกับโรงรับจำนำ ไว้ในกฎหมายฉบับเดียว แต่มีรายละเอียดในวิธีการควบคุมที่แตกต่างกันในสาระสำคัญ เนื่องจาก

<sup>150</sup> Petronela Scutariu and Liviu Otniel Fedur, "Comparative Concerns Regarding The Organization Of The Administrative Systems In New Zealand And South Africa," *The USV Annals of Economics and Public Administration* 20, no. 1 (31) (2020). 229.

<sup>151</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 231

<sup>152</sup> CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF SOUTH AFRICA CHAPTER 4 PARLIAMENT 44. National legislative authority

ในการควบคุมกิจการของประเทศแอฟริกาได้นั้น ไม่ใช้ระบบใบอนุญาตแต่ใช้ระบบการจดทะเบียน และออกใบรับรองให้แทน ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงมาจากกฎหมายฉบับเดิม<sup>153</sup>ที่เคยมีการใช้ระบบใบอนุญาตมาก่อน แต่ก็มีลักษณะที่คล้ายกันในด้านของการกำหนดประเภทสินค้าที่จะกำหนดประเภทสินค้าที่จะควบคุมไว้ชัดเจนโดยจะกำหนดไว้ในตารางท้ายของกฎหมาย โดย Second-Hand Goods Act 2009 กำหนดให้ สินค้า (goods) หมายถึง สิ่งของใด ๆ ที่ถูกกำหนดไว้ในตารางที่ 1 แต่ไม่รวมถึงอาวุธปืนหรือเครื่องกระสุน หรือเสื้อผ้า<sup>154</sup>

ทั้งนี้ สิ่งสำคัญที่ถือเป็นสาระสำคัญของกฎหมายในเรื่องนี้ออกเหนือจากการกำหนดประเภทของสินค้าแล้วก็คือการที่จะต้องให้นิยามว่าสินค้าที่จะถือเป็นสินค้ามือสองหรือของเก่า นั้นต้องมีลักษณะอย่างไรด้วย ซึ่งประเด็นที่น่าสนใจของ Second-Hand Goods Act 2009 นั้น มีการกำหนดลักษณะของสินค้าไว้ในบทนิยามของคำว่า “second-hand goods” ซึ่งคำว่า “second-hand goods” ตามความหมายของ Second-Hand Goods Act 2009 ได้ให้ความหมายไว้ว่า สิ่งของซึ่งถูกใช้โดยบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่เจ้าของโรงงานหรือผู้ผลิตสิ่งของนั้น หรือบุคคลที่ซื้อขายกับเจ้าของโรงงานหรือผู้ผลิตสิ่งของนั้นเพื่อใช้ในการดำเนินธุรกิจ แต่ไม่รวมถึงสินค้าที่มีมูลค่าต่ำกว่า 100 แรนด์แอฟริกาใต้

ดังนั้น จึงสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า Second-Hand Goods Act 2009 นั้นวางรูปแบบในเบื้องต้นไว้สองเงื่อนไขคือกำหนดเงื่อนไขก่อนว่าสิ่งของใดบ้างที่จะถูกควบคุมตามกฎหมายฉบับนี้ โดยได้กำหนดชนิดสิ่งของไว้ในตารางท้ายกฎหมาย และเงื่อนไขต่อมาคือจะกำหนดลักษณะว่าสิ่งของตามตารางนั้นต้องเข้าลักษณะที่ต้องมีการใช้โดยบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้ผลิตด้วยจึงจะถูกควบคุม โดยจะกล่าวในรายละเอียดในส่วนต่อไป

<sup>153</sup> SECOND-HAND GOODS ACT, 1995

<sup>154</sup> Second-Hand Goods Act 2009 CHAPTER 1 INTERPRETATION AND APPLICATION OF ACT Definitions “goods” means any of the goods specified in Schedule 1, but does not include firearms or ammunition as defined in the Firearms Control Act, 2000 (Act No. 60 of 2000) or clothing;

### 3.3.2 มาตรการทางกฎหมาย

#### 3.3.2.1 มาตรการทางกฎหมายในการการประกอบกิจการค้าของเก่าของประเทศแอฟริกาใต้

อย่างที่ได้อธิบายไปแล้วในส่วนข้อความคิดและหลักการในเบื้องต้นของ Second-Hand Goods Act 2009 ทั้งนี้ กฎหมายฉบับนี้มีประเด็นสำคัญในการกำหนดมาตรการโดยแบ่งหมวดของกฎหมาย โดยจะอธิบายแบ่งตามประเด็นสำคัญได้ ดังนี้

1. การตีความ ในส่วนนี้จะเป็นการกำหนดนิยามของคำต่าง ๆ ที่จะปรากฏในกฎหมาย โดยจะในส่วนนี้จะคัดเลือกเฉพาะนิยามสำคัญซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสนใจโดยเฉพาะ ได้แก่

1.1 คำว่า “goods” เป็นการกำหนดให้นิยามของสินค้าไว้โดยที่ Second-Hand Goods Act 2009 จะกำหนดประเภทของสินค้าไว้ตามบัญชีท้ายของกฎหมายซึ่งจะเป็นรูปธรรมได้ว่ากฎหมายต้องการที่จะควบคุมสินค้าประเภทใดบ้าง ซึ่งจะต่างกับกฎหมายของประเทศไทยที่ไม่มีการกำหนดประเภทของสินค้าที่ชัดเจน

1.2 คำว่า “second-hand goods” นอกจากจะกำหนดประเภทของสินค้าในส่วนก่อนหน้าแล้ว สิ่งสำคัญอีกประการที่จะกำหนดว่าสินค้าตามตารางที่จะถูกควบคุมต้องมีลักษณะอย่างไรด้วย ซึ่งลักษณะดังกล่าวคือคำว่า “second-hand” ทั้งนี้ ลักษณะอย่างไรที่จะถือว่าเป็นเข้าลักษณะดังกล่าว Second-Hand Goods Act 2009 ได้กำหนดว่าต้องเป็นสิ่งของซึ่งถูกใช้โดยบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่เจ้าของโรงงานหรือผู้ผลิตสิ่งของนั้น หรือบุคคลที่ซื้อขายกับเจ้าของโรงงานหรือผู้ผลิตสิ่งของนั้นเพื่อใช้ในการดำเนินธุรกิจ แต่ไม่รวมถึงสินค้าที่มีมูลค่าต่ำกว่า 100 แรนด์แอฟริกาใต้ ซึ่งเป็นการอธิบายถึงลักษณะของคำว่า “second-hand” ให้สามารถเข้าใจได้ว่าสินค้าตามบัญชีท้ายของกฎหมายจะต้องมีลักษณะเหล่านี้จึงจะถูกควบคุมตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งจะต่างกับกฎหมายของ

ประเทศไทยที่มีการนิยามไว้แค่ “ของเก่า” ที่กำหนดถึงลักษณะว่าต้องเป็นทรัพย์สินที่ใช้แล้วแต่ไม่ได้ อธิบายว่าอย่างไรจึงจะถือว่าทรัพย์สินนั้นได้มีการใช้แล้ว

1.3 คำว่า “antique” ซึ่งหากแปลตรงตัวจะแปลได้ว่าวัตถุโบราณ แต่ตาม Second-Hand Goods Act 2009 ได้กำหนดลักษณะให้มีความชัดเจนมากขึ้นโดยได้ให้นิยามว่า “สิ่งของที่แสดงถึงสังคมของมนุษย์ในยุคก่อนซึ่งถูกเก็บสะสมหรือเป็นที่ต้องการเนื่องจากอายุ ความหายาก สภาพ ประโยชน์ใช้สอย หรือคุณลักษณะเฉพาะอื่น ๆ” ทั้งนี้ กฎหมายฉบับนี้ได้ กำหนดให้สินค้าที่เป็นวัตถุโบราณก็จะถูกกำหนดไว้เป็นสินค้าที่จะถูกควบคุมตามบัญชีท้ายของ กฎหมายฉบับนี้เช่นกัน ซึ่งจะคล้ายกับกฎหมายของประเทศไทยที่กำหนดควบคุมวัตถุโบราณด้วย เพียงแต่ตามกฎหมายของประเทศไทยจะกำหนดวัตถุโบราณเป็นส่วนหนึ่งในนิยามคำว่า “ของเก่า” อันจะเห็นได้ว่า คำว่า “antique” หรือหากดูในบัญชีท้ายกฎหมายจะเขียนว่า “antique goods” ตามกฎหมายฉบับนี้เป็นการกำหนดลักษณะของสินค้าแบบหนึ่งที่คล้ายกับของประเทศไทยตรงที่ถูก กำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งของนิยามคำว่า “goods” แต่ไม่ได้บัญญัติไว้ในนิยามโดยตรงแต่ใช้วิธีบัญญัติไว้ในบัญชีประเภทสินค้าของ Second-Hand Goods Act 2009 แทน

1.4 คำว่า “dealer” หากแปลตรงตัวจะมีความหมายว่าตัวแทนจำหน่าย แต่ตาม Second-Hand Goods Act 2009 นั้นกำหนดนิยามไว้ว่าบุคคลที่ประกอบธุรกิจซื้อขายสินค้า มือสองและหมายความรวมถึงผู้ค้าเศษเหล็กและโรงรับจำนำ โดยในเบื้องต้นจะเห็นได้ว่านอกจาก กฎหมายฉบับนี้จะกำหนดลักษณะพฤติกรรมที่จะต้องมีการซื้อขายแล้วยังกำหนดประเภทของธุรกิจ ไว้ด้วยอันจะเห็นได้จากการนิยามให้รวมไปถึงโรงรับจำนำกับร้านค้าเศษเหล็ก โดยเมื่อพิจารณา ลักษณะบางประการเทียบกับกฎหมายของประเทศไทยจะเห็นได้ว่ากฎหมายของไทยไม่ได้กำหนด นิยามลักษณะนี้ไว้ซึ่งทำให้เกิดเป็นปัญหาต่อเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายและผู้ประกอบการในเรื่อง ของความชัดเจนในการปฏิบัติตามกฎหมายอันจะได้กล่าวต่อไปในส่วนของกรณีวิเคราะห์ปัญหา

2. การจดทะเบียน อย่างที่ได้กล่าวไปแล้วว่าตาม Second-Hand Goods Act 2009 นั้นไม่ได้นำระบบใบอนุญาตมาใช้แต่ใช้การจดทะเบียนแทนทำให้จะมีรายละเอียดในวิธีการที่ต่างจากการขอใบอนุญาตจากนายทะเบียนอย่างไรนั้นสามารถพิจารณาได้จากรายละเอียดขั้นตอนดังต่อไปนี้

2.1 หน้าที่ในการจดทะเบียน (Obligation to register)<sup>155</sup> หลักการใหญ่ของเรื่องนี้คือการกำหนดให้บุคคลที่จะประกอบธุรกิจจะมีหน้าที่ต้องจดทะเบียน ในกรณีบุคคลที่ไม่ใช่บุคคลธรรมดาจะจดทะเบียนได้ก็ต่อเมื่อให้บุคคลธรรมดาที่ไม่ขาดคุณสมบัติตามกฎหมายที่ได้รับการแต่งตั้งให้จัดการหรือรับผิดชอบกิจการเป็นผู้ดำเนินการจดทะเบียน

2.2 ใบคำขอจดทะเบียน (Application for registration)<sup>156</sup> ในการยื่นเอกสารสำหรับการจดทะเบียนนั้นจะต้องยื่นคำขอต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติของแอฟริกาใต้ ในฐานะผู้พิจารณาคำขอตามกฎหมาย พร้อมทั้งแนบเอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ

(1) กรณีบุคคลธรรมดา ต้องมีรูปถ่ายของผู้ยื่นคำขอ พร้อมทั้งมีเอกสารที่แสดงชื่อ ที่อยู่และเลขประจำตัวประชาชน ชื่อที่จะใช้ในการประกอบธุรกิจ ที่อยู่ของสถานที่ทั้งหมดที่จะใช้หรือใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางธุรกิจ ที่อยู่ทางไปรษณีย์ และข้อมูลอื่น ๆ ถ้ามี

(2) กรณีบุคคลอื่นที่ไม่ใช่บุคคลธรรมดา ในกรณีนี้บุคคลข้างต้นไม่ได้หมายความถึงแค่ นิติบุคคล แต่รวมไปถึง ทรัสต์ หรือทรัสต์ที่ตั้งขึ้นเพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจด้วย โดยเอกสารที่จะต้องใช้ในการยื่นพร้อมคำขอได้แก่ ชื่อผู้ยื่นคำขอ หมายเลขจดทะเบียนบริษัท หรือทรัสต์ ที่อยู่ของผู้ยื่นคำขอ ที่อยู่ของสถานที่ทั้งหมดที่ผู้ยื่นคำขอตั้งใจที่จะใช้หรือใช้เพื่อ

<sup>155</sup> Second-Hand Goods Act 2009, CHAPTER 2 REGISTRATION, Obligation to register

<sup>156</sup> Second-Hand Goods Act 2009, CHAPTER 2 REGISTRATION, Application for registration



วัตถุประสงค์ทางธุรกิจ ชื่อหมายเลขประจำตัวประชาชนของทุกคนที่เกี่ยวข้องในการจัดการของผู้ยื่นคำขอ และในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอยื่นขอจดทะเบียนสถานที่มากกว่าหนึ่งแห่งให้ระบุชื่อเต็มและหมายเลขประจำตัวประชาชนของแต่ละบุคคลคนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของผู้ยื่นคำร้อง ณ สถานที่แต่ละแห่งนั้นด้วย รวมถึง ชื่อและหมายเลขประจำตัวประชาชนของหุ้นส่วนทุกคนในกรณีที่เป็นห้างหุ้นส่วน

ทั้งนี้ หากผู้ยื่นคำขอต้องการที่จะประกอบกิจการที่มีสถานที่มากกว่าหนึ่งแห่งหรืออาจมีสถานที่ที่ใช้ในการเก็บสินค้าเพิ่มเติม ผู้ยื่นคำขอจะต้องยื่นขอจดทะเบียนสำหรับสถานที่นั้น ๆ ด้วย และในการที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะพิจารณาคำขอก็ต่อเมื่อผู้ยื่นคำขอได้ดำเนินการตามที่ได้กำหนดไว้ทั้งหมดแล้ว

2.3 การปฏิเสธการจดทะเบียน (Refusal to register)<sup>157</sup> ในกระบวนการนี้จะคล้ายกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หลักการคือหากผู้ยื่นคำขอไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะต้องปฏิเสธคำขอนั้นและต้องแจ้งข้อเท็จจริงให้ผู้ยื่นคำขอทราบด้วย ทั้งนี้ มีเงื่อนไขในการปฏิเสธอยู่ก็คือ ก่อนที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะปฏิเสธคำขอจะต้องแจ้งให้ผู้ประกอบการทราบเป็นลายลักษณ์อักษร และต้องให้สิทธิในการโต้แย้งภายใน 30 วัน ในการที่จะโต้แย้งเป็นลายลักษณ์อักษรถึงเหตุที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติไม่ควรปฏิเสธคำขอ โดยหน้าที่พิจารณาข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องจะต้องทำอย่างถูกต้อง โดยการตัดสินใจใดๆ ของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในเรื่องนี้จะต้องแจ้งให้ผู้ประกอบการทราบเป็นลายลักษณ์อักษรก่อน ซึ่งต้องมีการระบุเหตุผลและวันที่มีการตัดสินใจและมีผลในการแจ้งนั้นเสมอ

2.4 ผลของการจดทะเบียน (Effect of registration)<sup>158</sup> เมื่อผู้ค้าได้จดทะเบียนเรียบร้อยแล้วผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะออกใบรับรองให้แก่ผู้ประกอบการ โดยใบรับรอง

<sup>157</sup> Second-Hand Goods Act 2009, CHAPTER 2 REGISTRATION, Refusal to register

<sup>158</sup> Second-Hand Goods Act 2009, CHAPTER 2 REGISTRATION, Effect of registration

ต้องระบุรายละเอียด ได้แก่ ประเภทของสินค้า สถานที่ประกอบกิจการ เงื่อนไขใด ๆ ตามที่ผู้  
 บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนด ทั้งนี้ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติต้องออกใบรับรองสำหรับแต่ละ  
 สถานที่ที่ผู้ประกอบการใช้ในการประกอบธุรกิจด้วย และการจดทะเบียนไม่ได้เป็นเหตุให้  
 ผู้ประกอบการไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่น และที่สำคัญคือใบรับรองมีอายุ 5 ปีนับแต่วันที่ออก  
 ใบรับรอง

#### 2.5 การแก้ไขใบรับรอง (Application for amendment of certificate)<sup>159</sup>

ในการขอแก้ไขใบรับรองผู้รับใบรับรองจะแจ้งเป็นหนังสือแก่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติทราบภายใน  
 30 วัน หากมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของข้อมูลใด ๆ ที่ได้ขอจดทะเบียน หรือมีความเปลี่ยนแปลงใน  
 การควบคุมกิจการหรือความเป็นเจ้าของ หรือการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่อความสามารถของ  
 ผู้ประกอบการในการปฏิบัติตามข้อกำหนดทั้งหมดหรือบางส่วนในการปฏิบัติตามกฎหมาย และเมื่อผู้  
 บัญชาการตำรวจแห่งชาติพิจารณาตาม que ผู้ประกอบการแจ้งจนเป็นที่พอใจแล้วว่าผู้รับใบรับรองยัง  
 สามารถที่จะปฏิบัติตามข้อกำหนดตามกฎหมายได้ ก็ให้แก้ไขใบรับรองการขึ้นทะเบียน โดยต้องออก  
 ใบรับรองฉบับแก้ไขซึ่งแสดงถึงการแก้ไขทั้งหมดให้แก่ผู้ประกอบการ และเมื่อผู้ประกอบการได้รับ  
 ใบรับรองที่ได้รับการแก้ไขแล้วก็ต้องส่งมอบใบรับรองฉบับเดิมทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการจด  
 ทะเบียนแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ได้มอบใบรับรองที่ได้รับการแก้ไขให้

2.6 ข้อจำกัดหรือการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขโดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ  
 (Limitation or variation of conditions by National Commissioner)<sup>160</sup> ในเรื่องนี้เป็นอำนาจ  
 ของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่จะสามารถกำหนดเงื่อนไขใด ๆ หรือทั้งหมดของการจดทะเบียน

<sup>159</sup> Second-Hand Goods Act 2009, CHAPTER 2 REGISTRATION, Application for amendment of certificate

<sup>160</sup> Second-Hand Goods Act 2009, CHAPTER 2 REGISTRATION, Limitation or variation of conditions by National Commissioner

หากมีการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ของผู้ประกอบการที่ได้จดทะเบียนซึ่งมีความจำเป็นต้องมีการกำหนดข้อจำกัดหรือการเปลี่ยนแปลง ซึ่งก่อนที่จะมีการจำกัดหรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขใด ๆ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะต้องมีการแจ้งแก่ผู้ประกอบการเป็นลายลักษณ์อักษร และให้เวลาผู้ประกอบการ 30 วัน ในการโต้แย้งเป็นลายลักษณ์อักษรถึงเหตุที่ไม่ควรจำกัดหรือเปลี่ยนแปลงดังกล่าวและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติต้องพิจารณาข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าวอย่างถูกต้อง โดยหากมีการตัดสินใจใด ๆ ในส่วนนี้ก็จะต้องมีการแจ้งผู้ประกอบการเป็นลายลักษณ์อักษรพร้อมระบุเหตุผลและวันที่คำวินิจฉัยจะมีผลนั้นด้วย

2.7 การสิ้นสุดอายุของใบรับรองและการเพิกถอนการจดทะเบียน (Termination and cancellation of registration)<sup>161</sup> ในกรณีนี้จะมีกรณีที่ใบรับรองจะสิ้นสุดลงไปด้วยกัน 3 กรณี ได้แก่การสิ้นสุดอายุของใบรับรองเมื่อครบกำหนด 5 ปี หรือการที่ผู้ประกอบการหยุดทำการค้าหรือไม่สามารถประกอบธุรกิจตาม Second-Hand Goods Act 2009 หรือกฎหมายอื่นได้ และกรณีสุดท้ายคือการถูกเพิกถอนใบรับรองโดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรณีของใบรับรองที่มีกำหนดอายุครบ 5 ปีนั้น หากยังต้องการจะประกอบธุรกิจต่อก็สามารถต่ออายุของใบรับรองได้ แต่หากเป็นกรณีผู้ประกอบการหยุดทำการค้าหรือไม่สามารถประกอบธุรกิจต่อได้ผู้ประกอบการต้องแจ้งให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติทราบทันที แต่หากเป็นกรณีผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติก็สามารถที่จะเพิกถอนใบรับรองได้

ทั้งนี้ เมื่อใบรับรองสิ้นสุดลงไม่ว่าตามกรณีใดก็ตาม ผู้ประกอบการจะต้องส่งมอบหนังสือรับรองทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการขึ้นทะเบียนให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ และรวมถึงต้องส่งคืนใบรับรองด้วย

<sup>161</sup> Second-Hand Goods Act 2009, CHAPTER 2 REGISTRATION, Termination and cancellation of registration

2.8 การต่ออายุการจดทะเบียน (Renewal of registration)<sup>162</sup> ในการต่ออายุการจดทะเบียนผู้ประกอบการที่ได้จดทะเบียนแล้วซึ่งประสงค์จะต่ออายุการขึ้นทะเบียนจะต้องยื่นขอต่ออายุไม่เกิน 180 วัน และอย่างน้อย 90 วันก่อนวันที่สิ้นสุดการจดทะเบียน ทั้งนี้ การขอต่ออายุการขึ้นทะเบียนจะกระทำได้อต่อเมื่อผู้ประกอบการได้แสดงว่าตนนั้นได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดในการขึ้นทะเบียนตามกฎหมายต่อไปและหากเมื่อได้มีการยื่นคำขอต่ออายุการจดทะเบียนภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ข้างต้นจะทำให้การจดทะเบียนยังคงมีผลจนกว่าจะมีการพิจารณาคำขอว่าจะให้ต่ออายุหรือปฏิเสธการต่ออายุออกไป

2.9 การโอนใบรับรอง (Transfer of certificate)<sup>163</sup> หลักใหญ่ของการโอนใบรับรองตามกฎหมายฉบับนี้ คือ ใบรับรองไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ อย่างไรก็ตามมีข้อยกเว้นให้โดยที่ผู้ประกอบการที่จดทะเบียนแล้วซึ่งประสงค์จะโอนธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนจะสามารถโอนธุรกิจดังกล่าวไปยังผู้ประกอบการอื่นที่จดทะเบียนแล้วเท่านั้น และใบรับรองที่โอนกิจการต้องมอบให้แก่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเมื่อมีการออกหนังสือรับรองฉบับใหม่

อย่างไรก็ตามหากผู้ประกอบการนั้น ตาย หรือศาลประกาศว่าไม่สามารถจัดการกิจการอีกต่อไปได้ หรือวิกลจริต หรือถูกยึดทรัพย์ หรือถูกชำระบัญชีก็ดี ผู้จัดการมรดก ผู้ดูแล ผู้บริหาร กรรมการบริษัททรัสต์ หรือผู้ชำระบัญชีของบุคคลนั้นแล้วแต่กรณี สามารถดำเนินการธุรกิจต่อในระหว่างที่การจดทะเบียนยังมีผลโดยไม่ต้องทำเรื่องโอนใบรับรอง ในระหว่างที่รอการแต่งตั้งผู้จัดการมรดก ผู้ดูแล ผู้บริหาร กรรมการบริษัททรัสต์ หรือผู้ชำระบัญชี ให้ถือว่าบุคคลที่ทำหน้าที่จัดการกิจการของผู้ประกอบการนั้นเป็นผู้จัดการมรดก ผู้ดูแล ผู้บริหาร กรรมการบริษัททรัสต์ หรือผู้ชำระบัญชีไปก่อน

<sup>162</sup> Second-Hand Goods Act 2009, CHAPTER 2 REGISTRATION, Renewal of registration

<sup>163</sup> Second-Hand Goods Act 2009, CHAPTER 2 REGISTRATION, Transfer of certificate

2.10 การตัดสิทธิ (Disqualification)<sup>164</sup> การขาดคุณสมบัติในการที่จะเป็น  
ผู้ประกอบการตามกฎหมายฉบับนี้ สามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณี ได้แก่

(1) กรณีบุคคลธรรมดา เหตุที่จะทำให้บุคคลถูกตัดสิทธิได้ มีดังนี้

(ก.) ภายในช่วงระยะเวลา 5 ปี ถูกศาลตัดสินให้จำคุกในฐานความผิด  
ฉ้อโกง การโจรกรรม หรือการทุจริตตาม Prevention and Combating of Corrupt Activities Act  
2004 หรือฝ่าฝืน the Corruption Act 1992 หรือกระทำความผิดอื่นซึ่งมีความไม่ซื่อสัตย์เป็น  
องค์ประกอบความผิด

(ข.) ภายในระยะเวลา 10 ปี ถูกศาลตัดสินว่ามีความผิดตาม Second-  
Hand Goods Act 2009 และภายใน 5 ปีนับแต่วันที่ถูกพิพากษาได้กระทำความผิดตามกฎหมายอีกครั้ง  
โดยไม่ว่าจะกระทำความผิดฐานใดก็ตาม และถูกศาลพิพากษาปรับเกิน 1,000 แรนด์

(ค.) เป็นบุคคลล้มละลาย

(ง.) เป็นบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี

(จ.) ไม่ได้มีถิ่นที่อยู่ถาวรภายในสาธารณรัฐ

(ฉ.) ถูกตัดสิทธิตามกฎหมายอื่นในการประกอบธุรกิจ

(2) กรณีบุคคลอื่นที่ไม่ใช่บุคคลธรรมดา ซึ่งอาจจะเป็น บริษัท ห้างหุ้นส่วน  
หรือทรัสต์ เหล่านี้จะไม่สามารถจดทะเบียนได้หากบุคคลที่ขาดคุณสมบัติในกรณีแรก ยกเว้น (จ.)  
เป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียในบริษัทหรือทรัสต์ หรือเป็นหุ้นส่วนของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วน หรือเป็นผู้รับ  
ผลประโยชน์ของทรัสต์

<sup>164</sup> Second-Hand Goods Act 2009, CHAPTER 2 REGISTRATION, Disqualification

2.11 การแสดงและการรักษาใบรับรอง (Display and maintenance of certificates)<sup>165</sup> เมื่อผู้ประกอบการได้รับใบรับรองแล้วจะต้องแสดงใบรับรองไว้ในที่ที่เห็นได้ชัดเจนต่อสาธารณะ ณ สถานที่ซึ่งได้ออกหนังสือรับรองดังกล่าว และผู้ประกอบการต้องดูแลรักษาใบรับรองให้อยู่ในสภาพดีสามารถอ่านได้ง่าย

3. ผู้ประกอบการ (dealers) ในส่วนนี้โดยหลักจะเป็นการกำหนดหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับการประกอบกิจการ การจัดทำข้อมูลหรือข้อจำกัดของผู้ประกอบการ ที่จะกำหนดเป็นหน้าที่โดยภาพรวมที่ผู้ประกอบการทุกประเภทจะต้องปฏิบัติตาม อีกทั้ง จะมีการกำหนดหน้าที่โดยเฉพาะแยกออกไปอีก 3 ลักษณะของการประกอบการหากเป็นการทำธุรกิจเกี่ยวกับ รถยนต์ โลหะที่ถูกควบคุม หรืออุปกรณ์สื่อสาร โดยมีเนื้อหา ดังนี้

3.1 การจัดทำระเบียบของผู้ประกอบการ (Records by dealers) หน้าที่ประการหนึ่งที่จะทำให้สามารถที่จะตรวจสอบรายการหรือการประกอบการของผู้ประกอบการได้เอกสารที่สำคัญอย่างมากก็คือบันทึกรายการ ซึ่งผู้ประกอบการจะต้องมีการจัดทำบันทึกเป็นระเบียบตามแบบที่กำหนดเกี่ยวกับการได้มาหรือจำหน่ายสินค้าทุกครั้งในระเบียบ โดยในระเบียนดังกล่าวจะต้องมีเนื้อหาอย่างน้อยคือ

(1) รายละเอียดเกี่ยวกับตัวบุคคล ได้แก่ ชื่อ ที่อยู่ เบอร์โทรศัพท์ ลักษณะที่สามารถยืนยันตัวบุคคลได้ และหมายเลขประจำตัวประชาชน

(2) รายละเอียดของสินค้า หมายเลข serial number หรือเครื่องหมายที่แสดงให้เห็นถึงความต่าง หรือคุณลักษณะของตัวสินค้า

(3) ราคาที่ทำการซื้อขาย

<sup>165</sup> Second-Hand Goods Act 2009, CHAPTER 2 REGISTRATION, Display and maintenance of certificates

- (4) หมายเลขของตัวสินค้าที่กำหนดโดยผู้ประกอบการ
- (5) ชื่อและลายเซ็นของบุคคลที่ทำธุรกรรมในนามของตัวแทนจำหน่าย
- (6) วันที่และเวลาของการทำธุรกรรม

ทั้งนี้ หากใบรับรองการลงทะเบียนถูกกำหนดเงื่อนไขให้มีการแยกทะเบียน

ออกมาตามประเภทของสินค้า ให้เก็บทะเบียนแยกไว้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการได้มาและจำหน่ายสินค้าประเภทต่าง ๆ อีกทั้ง บุคคลที่ได้มาซึ่งสินค้าจากผู้ประกอบการหรือจำหน่ายสินค้าให้กับผู้ประกอบการเองก็จะต้องมีการเตรียมเอกสารชื่อนามสกุล ที่อยู่จริง และเอกสารแสดงตนหรือหนังสือเดินทางตัวจริงให้แก่ตัวแทนจำหน่ายดังกล่าวเพื่อเป็นหลักฐานยืนยันตัวตน ซึ่งผู้ประกอบการจะต้องจัดเก็บเอกสารข้างต้นด้วย และผู้ประกอบการมีหน้าที่ต้องจัดเก็บเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในการทำธุรกรรมเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี โดยนับจากวันที่ทำธุรกรรม

### 3.2 ข้อมูลเท็จและสินค้าที่ถูกขโมย (False information and stolen goods)

หากผู้ประกอบการมีเหตุอันควรสงสัยว่าข้อมูลที่ได้รับมาได้แก่ ชื่อ ที่อยู่ หรือเอกสารใดๆ ที่มอบให้กับผู้ประกอบการเป็นข้อมูลเท็จ หรือสินค้าหรือสินค้าที่เสนอให้ผู้ประกอบการนั้นเป็นของที่ขโมยมา หรือมีลักษณะที่ปรากฏหรือลักษณะของรายการที่เสนอให้ผู้ประกอบการนั้นถูกดัดแปลงหรือมีความพยายามในการเปลี่ยนแปลงลักษณะหรือลักษณะของรายการดังกล่าวเพื่อปกปิดตัวตนของรายการ ในกรณีดังกล่าวผู้ประกอบการมีหน้าที่ต้องรายงานเรื่องนี้ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ในสถานีดำรวจในพื้นที่ที่ผู้ประกอบการประกอบธุรกิจอยู่โดยทันที และเมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับรายงานแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องจัดบันทึกตามแบบที่กำหนดและให้การรับทราบแก่ผู้รายงานด้วย ทั้งนี้ ผู้ที่มีหน้าที่รายงานถึงเหตุต้องสงสัยในกรณีนี้จะไม่สามารถดำเนินการต่อและดำเนินธุรกรรมใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมที่ข้อสงสัยดังกล่าวได้

3.3 ข้อจำกัด (Restrictions on dealers) โดยหลักผู้ประกอบการจะมีข้อจำกัดบางประการในการประกอบธุรกิจ ซึ่งอาจมองได้ว่าเป็นหน้าที่ประการหนึ่งของผู้ประกอบการได้เช่นกัน ได้แก่

- (1) ห้ามรับหรือการได้มาซึ่งสินค้าจากบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี
- (2) ห้ามจัดเก็บสินค้าในสถานที่นอกเหนือจากที่มีการออกใบรับรองไว้
- (3) ห้ามเข้าครอบครองสินค้า เว้นแต่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ขายสินค้านั้นเป็นเจ้าของหรือผู้ถือกรรมสิทธิ์ของสินค้านั้น หรือได้รับอนุญาตให้จำหน่ายโดยชอบด้วยกฎหมาย
- (4) ห้ามส่งมอบสินค้าที่ได้รับมาให้แก่บุคคลหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบหรือเปลี่ยนแปลงรูปลักษณ์ของสินค้าดังกล่าว จนกว่าจะพ้นกำหนดระยะเวลา 7 วันนับแต่วันที่ได้อำนาจโดยสินค้าในกรณีนี้จะต้องแยกจากสินค้าอื่น ๆ ทั้งหมดที่มีลักษณะเดียวกันหรือคล้ายกันด้วย

ทั้งนี้ ข้อจำกัดที่ได้กล่าวมาข้างต้นเป็นข้อจำกัดทั่วไปที่ใช้กับผู้ประกอบการทุกประเภท แต่กฎหมายฉบับนี้ยังมีการกำหนดหน้าที่โดยเฉพาะของผู้ประกอบการบางประเภท ดังนี้

- (1) ประเภทรถยนต์มือสอง โดยหากผู้ประกอบการเป็นผู้ที่ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับรถยนต์มือสองจะมีหน้าที่ต้องบันทึกรายการเกี่ยวกับการได้มาหรือจำหน่ายยานยนต์ไว้เป็นรายการหนึ่งในระเบียบด้วย โดยรายการที่ต้องบันทึกได้แก่ หมายเลขประจำตัวรถ หมายเลขแชสซี หมายเลขเครื่องยนต์ เลขไมล์ของรถ สีตัวรถ และลักษณะเฉพาะของตัวรถ ทั้งนี้ ผู้ที่ทำธุรกรรมไม่ว่าจะซื้อหรือขายรถให้แก่ผู้ประกอบการจะต้องให้ข้อมูลต่อไปนี้แก่ผู้ประกอบการ ได้แก่ ชื่อ ที่อยู่ เอกสารแสดงตัวตน หลักฐานการขึ้นทะเบียนหรือเพิกถอนทะเบียนของรถยนต์ โดยผู้ประกอบการจะต้องจัดเก็บข้อมูลและเอกสารดังกล่าวไว้เป็นระยะเวลาอย่างน้อย 5 ปี



(2) ประเภทโลหะที่ถูกควบคุม ในกรณีที่จะประกอบการเกี่ยวกับโลหะควบคุม ผู้ประกอบการนอกจากจะต้องจดทะเบียนในส่วนแรกแล้ว ยังต้องจดทะเบียนเป็นผู้รีไซเคิลด้วย เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีข้อห้ามไม่ให้บุคคลดำเนินการต่อไปนี้

(2.1) ห้ามมีเครื่องมือใด ๆ อยู่ในความครอบครองของตนซึ่งสามารถนำไปใช้สำหรับการรีไซเคิลโลหะควบคุมหรือสิ่งของหรือสารใด ๆ ที่มีโลหะควบคุมใด ๆ เว้นแต่จะได้จดทะเบียนเป็นผู้รีไซเคิล หรือในกรณีของโลหะมีค่าผู้ประกอบการก็จะต้องได้รับอนุญาตให้ครอบครองและรีไซเคิลโลหะมีค่าภายใต้ the Precious Metals Act, 2005 หรือกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(2.2) ห้ามมิให้ผู้ใดได้มาหรือจำหน่ายสายเคเบิลใด ๆ ที่ประกอบด้วยโลหะควบคุมซึ่งเปลือกนอกถูกเผา เว้นแต่ผู้ขายจะสามารถให้คำอธิบายที่สมเหตุสมผลสำหรับเปลือกนอกที่ถูกไฟไหม้ได้ และหลังจากได้รายงานเรื่องนี้ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจแล้วเท่านั้น

(2.3) ห้ามเป็นเจ้าของสายเคเบิลใด ๆ ที่ประกอบด้วยโลหะควบคุมซึ่งเปลือกนอกถูกเผา เว้นแต่จะสามารถให้คำอธิบายที่สมเหตุสมผลสำหรับฝาครอบที่ถูกไฟไหม้ได้

ทั้งนี้ หากผู้รีไซเคิลมีเหตุสงสัยหรือด้วยเหตุผลอันควรสงสัยว่าลักษณะของเศษโลหะที่เสนอให้แก่ผู้ประกอบการนั้นถูกดัดแปลงหรือมีความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงลักษณะของสิ่งนั้นเพื่อปกปิดเอกลักษณ์ของเศษโลหะ ผู้รีไซเคิลต้องจัดทำรายงานตามที่กำหนดไว้ในเรื่องของข้อมูลที่ไม่ถูกต้องหรือสินค้าที่ถูกขโมยด้วย

(3) ประเภทอุปกรณ์สื่อสาร ในส่วนของอุปกรณ์สื่อสารนี้จะคล้ายกับกรณีผู้ประกอบการธุรกิจรถยนต์มือสอง คือผู้ประกอบการจะมีหน้าที่จะต้องจัดทำบันทึกรายการเกี่ยวกับอุปกรณ์สื่อสารนั้น ๆ ในระเบียบด้วย โดยรายการข้อมูลที่ต้องบันทึก ได้แก่ รายละเอียดของอุปกรณ์รวมถึงยี่ห้อ

และรุ่นของอุปกรณ์ หมายเลข IMEI<sup>166</sup> ของอุปกรณ์สื่อสารถ้ามี และลักษณะเฉพาะของอุปกรณ์รวมถึง หมายเลขประจำเครื่อง ทั้งนี้ ผู้ที่ได้รับหรือจำหน่ายอุปกรณ์สื่อสารแก่ผู้ประกอบการก็จะมีหน้าที่คล้าย กับกรณีผู้ประกอบการธุรกิจรถยนต์มือสองคือ ต้องมีการให้ข้อมูลแก่ผู้ประกอบการ ได้แก่ ชื่อ ที่อยู่ และเอกสารแสดงตัวตน เพื่อให้ผู้ประกอบการเก็บข้อมูลและเอกสารดังกล่าวโดยต้องเก็บไว้เป็น ระยะเวลาอย่างน้อย 5 ปี

4. อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ การที่จะควบคุมกิจการหรือตรวจสอบการ ดำเนินการใด ๆ ของผู้ประกอบการได้นั้น กฎหมายจะต้องให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่เพื่อให้เจ้าหน้าที่ สามารถดำเนินการต่าง ๆ โดยชอบด้วยกฎหมายได้อีกทั้งเพื่อป้องกันการแอบอ้างเจ้าหน้าที่เองก็มี หน้าที่จะต้องแสดงตนแก่ผู้ประกอบการด้วยเช่นกัน ซึ่งอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้อง ผู้ประกอบการจะมีอยู่ ดังนี้

4.1 บัตรประจำตัว ในส่วนนี้ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะสามารถใช้อำนาจได้ เจ้าหน้าที่ จะต้องแสดงตนต่อผู้ประกอบการ โดยอาจจะเป็นเจ้าของ ลูกจ้าง หรือบุคคลที่รับผิดชอบสถานที่ ดังกล่าว และต้องแสดงหนังสือรับรองการแต่งตั้งที่ออกให้โดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

4.2 การตรวจสอบ ในช่วงเวลาที่มีการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับสินค้ามือสอง เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถเข้าไปในสถานที่ของผู้ค้าที่ได้จดทะเบียนเพื่อสอบสวนการปฏิบัติตาม กฎหมาย และกำหนดให้ผู้ค้า เจ้าของ ลูกจ้าง หรือ ผู้ควบคุมสถานที่จัดทำใบสำคัญการขึ้นทะเบียน เกี่ยวกับสถานที่นั้นเพื่อตรวจสอบ หรือจัดทำทะเบียน บันทึก สมุดหรือเอกสารอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับ สินค้าในสถานที่เพื่อตรวจสอบ อีกทั้ง หากในการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจพบว่าวิธีการใด ๆ ในการจัดการบันทึกการทำธุรกรรมในทะเบียนหรือการจัดเก็บที่ใช้ขึ้นขัดต่อกฎหมาย เจ้าหน้าที่

<sup>166</sup> IMEI หรือ International Mobile Equipment Identity จะประกอบไปด้วยตัวเลขรวมทั้งหมด 15 หลักซึ่งเปรียบเสมือนเป็น หมายเลขบัตรประชาชนของโทรศัพท์รุ่นนั้น ๆ ที่แสดงหรือบ่งบอกตัวตนของตัวเครื่องโทรศัพท์

ตำรวจอาจสั่งให้หยุดดำเนินการและให้เวลาไม่เกิน 7 วันในการแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยในกระบวนการตรวจสอบนี้ผู้ประกอบการมีหน้าที่ต้องช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่ในส่วนนี้ โดยในการตรวจสอบผู้ประกอบการเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องดำเนินการตรวจสอบสถานที่ที่จดทะเบียนแต่ละแห่งอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

4.3 การออกหมาย การที่จะเข้า คั่น ยึด และปิดสถานที่ของเจ้าหน้าที่ที่จะทำได้ ก็ต่อเมื่อมีหมายที่ออกโดยผู้พิพากษาของศาลหรือตุลาการศาลสูงที่มีเขตอำนาจ โดยต้องมีเหตุอันควร เชื่อได้ว่าการฝ่าฝืนการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งหมายจะต้องระบุข้อมูลสถานที่ที่สามารถเข้าไปได้ การกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจใดที่สามารถทำได้ ระยะเวลาที่อาจปิดสถานที่แต่ไม่เกิน 7 วัน และ สุดท้ายคือสามารถดำเนินการในเวลากลางคืนได้หรือไม่

การมีผลของหมายจะมีผลจนกว่าเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตามหมายเรียบร้อยแล้ว หรือถูกยกเลิกโดยผู้ออกหมายแต่หากบุคคลดังกล่าวไม่สามารถทำหน้าที่ได้ก็อาจถูกยกเลิกโดย บุคคลอื่นที่มีอำนาจคล้ายคลึงกัน หรือเมื่อหนึ่งเดือนนับจากวันที่ออกหมาย หรือวัตถุประสงค์ในการ ออกหมายนั้นไม่มีอยู่อีกต่อไป ซึ่งหมายจะสิ้นผลขึ้นอยู่กับว่าเหตุอย่างใดข้างต้นได้เกิดขึ้นก่อน

4.4 อำนาจในการการเข้าไปในสถานที่ คั่น ยึด และประทับตรา เมื่อได้มีการ ออกหมายแล้วเจ้าหน้าที่ตำรวจจะสามารถเข้าไปในสถานที่ใด ๆ ที่ระบุไว้ในหมายนั้น เพื่อที่จะสั่ง ให้บุคคลที่ดำเนินการในสถานที่นั้นเปิดเผยทะเบียน บันทึกรายชื่อ หนังสือ เอกสารอื่น ๆ หรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนและอยู่ในความครอบครองหรืออยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ประกอบการ และให้ความช่วยเหลือตามที่เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องการเพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย

อีกทั้ง เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถตรวจสอบทะเบียน บันทึกรายชื่อ หนังสือหรือเอกสาร อื่น ๆ และทำสำเนาเอกสารนั้น ๆ หรือตรวจสอบสินค้าหรือสิ่งของอื่นใดที่พบในสถานที่ประกอบการ หรือยึดออกไปเสริมรับเงินเป็นลายลักษณ์อักษร บันทึกรายชื่อ หนังสือ เอกสาร หรืออุปกรณ์จัดเก็บข้อมูล

อิเล็กทรอนิกส์ที่อาจใช้เป็นหลักฐานการฝ่าฝืนบทบัญญัติใด ๆ ตามกฎหมายได้ และสุดท้ายคือสามารถประทับตราหรือปิดสถานที่เพื่อป้องกันมิให้มีการดำเนินกิจการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

ทั้งนี้ มีประเด็นในเรื่องของการเข้าไปในสถานที่นั้นเจ้าหน้าที่ไม่อาจเข้าไปหรือเข้าค้นสถานที่ได้ หากไม่ได้แจ้งให้รับรู่ว่าจะเข้าไปรวมถึงต้องแจ้งวัตถุประสงค์ของการเข้าป่านั้น เว้นแต่เจ้าหน้าที่ตำรวจมีเหตุอันสมควรที่เห็นว่าการแจ้งให้รับรู่ว่าจะเข้าไปและแจ้งวัตถุประสงค์ของการเข้าไปดังกล่าวจะทำให้ไม่เป็นไปบรรลุวัตถุประสงค์ในการค้น โดยหากมีการขัดขืนหรือต่อต้านการเข้าค้นเจ้าหน้าที่สามารถใช้กำลังตามสมควรได้ และการเข้าไปค้นในสถานที่ต้องกระทำในเวลากลางวันเท่านั้น เว้นแต่จะมีเหตุอันสมเหตุสมผลที่จะทำการค้นในเวลากลางคืนได้ ในกรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปในสถานที่ใด ๆ โดยไม่มีหมายค้น ยึด และเคลื่อนย้ายสิ่งใด ๆ ได้หากบุคคลที่สามารถให้ความยินยอมให้ทำเช่นนั้นได้ให้ยินยอมเจ้าหน้าที่ตำรวจก็สามารถเข้าไปในสถานที่ ค้น ยึด และทำการเคลื่อนย้ายใด ๆ ได้ หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการจะออกหมายให้เจ้าหน้าที่ตำรวจกรณีหากมีการขอลาย ซึ่งความล่าช้าในการที่ได้รับหมายดังกล่าวจะขัดต่อวัตถุประสงค์ของการค้นหา ซึ่งกรณีทั้งสองนี้เท่านั้นที่จะเป็นเหตุยกเว้นให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถเข้าไปในสถานประกอบการได้โดยไม่จำเป็นต้องมีหมาย

### 3.4 การประกอบกิจการค้าของเก่าของประเทศสิงคโปร์

#### 3.4.1 แนวคิดในการประกอบกิจการค้าของเก่า

ในการควบคุมกิจการของประเทศสิงคโปร์นั้น กฎหมายที่ใช้บังคับในเรื่องนี้คือ Secondhand Goods Dealers Act 2007 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดวัตถุประสงค์สำหรับควบคุมผู้ประกอบการในแง่ที่คล้ายกันกับกฎหมายของทั้งออสเตรเลีย และแอฟริกาใต้ที่มีความต้องการที่จะป้องกันการซื้อขายสินค้าที่อาจถูกขโมยมา และที่น่าสนใจคือกฎหมายฉบับนี้จะควบคุมเรื่องซึ่ง

เกี่ยวโยงกันด้วย ทั้งนี้ กฎหมายในเรื่องนี้จะมีลักษณะโดยภาพรวมที่มีความคล้ายกันกับออสเตรเลีย และแอฟริกาใต้ คือโดยหลักกฎหมายจะกำหนดว่าต้องการจะควบคุมสินค้าอะไร ลักษณะเช่นใด จึงจะถือว่าเป็นของใช้แล้ว และจะกำหนดหลักการว่าจะต้องมีการขออนุญาตหรือไม่ แต่ลักษณะเด่นอย่างหนึ่งของสิงคโปร์คือจะกำหนดลักษณะของร้านด้วยว่าร้านค้ารูปแบบใดบ้างที่จะต้องถูกควบคุม และที่สำคัญมีการกำหนดควบคุมไปถึงการซื้อขายผ่านระบบอินเทอร์เน็ตด้วย ซึ่งจะแตกต่างจากสองประเทศก่อนหน้านี้ไม่ได้กำหนดไว้ อันจะได้กล่าวโดยละเอียดในส่วนต่อไป

### 3.4.2 มาตรการทางกฎหมาย

ในส่วนของมาตรการทางกฎหมาย Secondhand Goods Dealers Act 2007 นั้นเป็นกฎหมายที่มีจำนวนมาตราเพียง 22 มาตรา ซึ่งหากจะให้ง่ายต่อการที่จะมองภาพรวมของกฎหมายฉบับนี้ สามารถทำได้โดยการจัดกลุ่มของเรื่องที่กำหนดออกมาโดยจะแบ่งลักษณะตามเรื่องได้ ดังนี้

#### 3.4.2.1. คำนิยามและการตีความ

ในการกำหนดนิยามเป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งเนื่องจากจะเป็นเนื้อหาส่วนแรกที่มีความจำเป็นเพื่อใช้ในการตีความในการบังคับใช้กฎหมาย โดยตามกฎหมายฉบับนี้มีนิยามที่สำคัญได้แก่

1. สินค้า (Goods)<sup>167</sup> สำหรับประเทศสิงคโปร์จะไม่ได้นิยามลักษณะว่าสินค้านือสองมือประกอบที่เป็นสาระสำคัญอย่างไร เพียงแค่กำหนดชนิดของสินค้าไว้เท่านั้น ซึ่งจะต่างกับ The Second-Hand Goods Act 2009 ของแอฟริกาใต้ที่จะกำหนดลักษณะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญว่าความเป็นสินค้านือสองนั้นต้องมือประกอบอย่างไร ซึ่งลักษณะที่เหมือนกันของกฎหมาย

<sup>167</sup> goods in the expression **secondhand goods** means any of the goods specified in the Schedule.

ในเรื่องนี้ซึ่งสิงคโปร์ก็กำหนดในลักษณะเดียวกันกับทั้งออสเตรเลียและแอฟริกาใต้ คือ จะกำหนดชนิดของสินค้าไว้ในตารางท้ายกฎหมาย ซึ่งจะทำให้ง่ายต่อการที่จะรับรู้ที่สินค้าชนิดใดบ้างที่จะถูกควบคุมตามกฎหมายฉบับนี้

2. ผู้ประกอบกิจการค้าสินค้ามือสอง (secondhand goods dealer)<sup>168</sup>

ผู้ประกอบกิจการกฎหมายฉบับนี้นั้นจะเป็นกลุ่มบุคคลที่จะถูกกฎหมายเข้าไปควบคุมและกำหนดหน้าที่ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดนิยามให้มีลักษณะพิเศษ เพียงแค่กำหนดว่าเป็นผู้ที่ประกอบกิจการค้าขายสินค้ามือสอง เท่านั้น

3. ร้านค้า (Shop)<sup>169</sup> ในส่วนนี้เป็นลักษณะเฉพาะที่สำคัญอย่างมากของกฎหมาย

ฉบับนี้เนื่องจากกฎหมายของอีก 2 ประเทศ ทั้งออสเตรเลียและแอฟริกาใต้ไม่มีการกำหนดในส่วนนี้รวมถึงประเทศไทยก็ไม่ได้มีการกำหนดไว้เช่นกัน โดยจะเป็นการกำหนดถึงลักษณะหรือรูปแบบของร้านค้าไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งอาจจะมี ความแตกต่างกันในเรื่องของสถานที่ โดยกฎหมายกำหนดให้ “ร้านค้า” หมายรวมไปถึง แผงลอย บ้าน แพลต สถานที่ประกอบธุรกิจ สถานที่จัดเก็บสินค้ามือสอง สำนักงานธุรกิจหรือสถานที่อื่นใดที่ประกอบธุรกิจผู้ค้าสินค้ามือสอง ไม่ว่าจะทางอิเล็กทรอนิกส์หรือทางอื่น จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้กำหนดไปถึงตัวรูปแบบของอาคารและสถานที่ และยังขยายขอบเขตไปถึงวิธีการอย่างการประกอบกิจการทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วย ซึ่งเป็นสิ่งที่นิยมทำกันอย่างมากในปัจจุบัน อันเป็นผลมาจากเทคโนโลยีที่พัฒนาก้าวหน้าออกไป

<sup>168</sup> **secondhand goods dealer** means any person who deals in secondhand goods.

<sup>169</sup> **shop** includes a stall, house, flat, place of business, place of storage of secondhand goods, an administrative office or any other premises from which the business of a secondhand goods dealer is being carried out, whether electronically or otherwise

4. ทรัพย์สินที่ถูกขโมย (stolen property)<sup>170</sup> ในการกำหนดนิยามของสินค้าที่ถูกขโมยก็เป็นหนึ่งในลักษณะที่ต่างจากกฎหมายของออสเตรเลียและแอฟริกาใต้ของกฎหมายสิงคโปร์ เนื่องจากกฎหมายของสองประเทศข้างต้นไม่ได้มีการกำหนดนิยามในส่วนนี้ โดยกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้สินค้าที่ถูกขโมยหมายถึง ทรัพย์สินซึ่งได้โอนการครอบครองโดยการลักทรัพย์ กรรโชก หรือการชิงทรัพย์ ยักยอก หรือในส่วนที่กระทำความผิดทางอาญาต่อความไว้วางใจหรือฉ้อโกง โดยไม่ว่าจะมีการการทำให้เกิดขึ้นภายในหรือนอกสิงคโปร์ก็ตาม แต่ไม่รวมถึงทรัพย์สินดังกล่าวซึ่งต่อมาได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้มีสิทธิในครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

ทั้งนี้ นอกจากการกำหนดนิยามแล้วกฎหมายยังได้กำหนดลักษณะสำหรับการตีความเพิ่มเติมไว้อีก 2 ลักษณะ โดยลักษณะแรกเป็นการกำหนดให้บุคคลที่ประกอบกิจการตามกฎหมายฉบับนี้จะหมายถึงบุคคลที่ทำการซื้อขายสินค้ามือสองผ่านระบบอินเทอร์เน็ตด้วย<sup>171</sup> และลักษณะที่สองเป็นบทสันนิษฐานในกรณีที่หากมีการพบว่าร้านค้ามีสินค้ามือสองที่มีไว้เพื่อขาย หรือถูกพบว่ามี การครอบครองสินค้ามือสองไว้ในปริมาณที่ผิดปรกติกฎหมายจะถือว่าผู้นั้นเป็นผู้จำหน่ายสินค้ามือสอง จนกว่าจะได้รับการพิสูจน์

#### 3.4.2.2. ลักษณะของการควบคุมกิจการ

เป็นหัวใจหลักประการสำคัญเนื่องจากการกำหนดว่าจะควบคุมกิจการอย่างไร และผู้ประกอบการมีหน้าที่อย่างไรบ้าง ซึ่ง Secondhand Goods Dealers Act 2007

<sup>170</sup> **stolen property** means property, the possession of which has been transferred by theft, extortion or robbery, which has been criminally misappropriated or in respect of which criminal breach of trust or cheating has been committed, whether the transfer has been made or the misappropriation or breach of trust or cheating has been committed within or out of Singapore; but does not include such property which subsequently comes into the possession of a person legally entitled to the possession of the property.

<sup>171</sup> Secondhand Goods Dealers Act 2007, Interpretation Section 2 (2)

For the purposes of this Act, a reference to a person who deals in secondhand goods includes a reference to a person in Singapore who deals in secondhand goods through the Internet.

วางหลักห้ามการประกอบกิจการค้าสินค้ามือสอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตก่อน<sup>172</sup> หากฝ่าฝืนจะมีการกำหนดโทษไว้ จะเห็นว่าลักษณะในการกำหนดหลักการเช่นนี้จะคล้ายกับกฎหมายของประเทศไทย ที่วางหลักการไว้เช่นเดียวกัน แต่เนื่องจากกฎหมายของสิงคโปร์ได้กำหนดชนิดและประเภทของสินค้า และกำหนดนิยามรูปแบบของกิจการที่ต้องการจะควบคุมไว้อย่างชัดเจนอย่างที่ได้อ้างไปแล้วในประเด็นก่อนหน้า ทำให้ผลลัพธ์ที่ได้จึงแตกต่างกับกฎหมายของประเทศไทยอย่างมากอันจะได้อ้างต่อไปในส่วนของการวิเคราะห์ปัญหา

การควบคุมกิจการที่สำคัญในประเด็นต่อมาคือ การกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบกิจการซึ่งมีหน้าที่สำคัญอยู่ 2 ประการ ได้แก่

1. การจัดทำบันทึกรายการสินค้า<sup>173</sup> ในการจัดทำบันทึกรายการของกฎหมายสิงคโปร์นั้นจะไม่ได้มีการกำหนดประเภทร้านค้าย่อยออกมาเหมือนกฎหมายของแอฟริกาใต้ ที่จะ

<sup>172</sup> Secondhand Goods Dealers Act 2007, Dealing in secondhand goods Section 4

<sup>173</sup> Secondhand Goods Dealers Act 2007, Keeping proper records Section 10

(1) Every secondhand goods dealer must keep in the dealer's shop —

(a) records of the particulars of all goods bought by the dealer, including the dates of purchase, the names and addresses of the persons from whom the dealer bought the goods and such other particulars

as may be prescribed; and

(b) records of the particulars of all goods sold by the dealer, including the dates of sale, the names and addresses of the persons to whom the dealer sold the goods and any other prescribed particulars.

(2) Every secondhand goods dealer must submit to the Licensing Officer the records referred to in subsection (1) at such time and in such format and through such medium (whether electronic or otherwise) as the Licensing Officer may require.

(3) Every secondhand goods dealer must retain the records mentioned in subsection (1) for a period of not less than 5 years from the end of the financial year in which the transactions or operations to which those records relate are completed.

(4) Every secondhand goods dealer must produce the records mentioned in subsection (1) for examination at any time on demand by any Magistrate, Justice of the Peace, the Licensing Officer or a police officer.

(5) Any person who —



กำหนดให้ร้านค้ารถยนต์มือสอง เหล็กควมคม หรืออุปกรณ์สื่อสารที่จะมีหน้าที่แยกออกมาเป็นการเฉพาะ แต่กฎหมายสิ่งโคปร้จะกำหนดเป็นภาพรวมที่ทุกร้านจะต้องจัดทำ โดยผู้ประกอบการจะต้องจัดทำบันทึกรายละเอียดของสินค้าทั้งหมดที่ได้มีการซื้อขาย รวมทั้งวันที่ซื้อขาย ชื่อและที่อยู่ของบุคคลที่ซื้อหรือขายสินค้าให้และรายละเอียดอื่น ๆ ที่อาจกำหนด โดยบันทึกนี้จะเป็นเอกสารสำคัญที่ผู้ประกอบการจะต้องมีการจัดเก็บไว้อย่างน้อย 5 ปี ซึ่งเอกสารบันทึกดังกล่าวสามารถทำในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ เพื่อที่จะสามารถให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ ผู้พิพากษา หรือนายทะเบียนตรวจสอบได้หากเจ้าหน้าที่มีความต้องการ โดยหน้าที่ตามที่ได้กล่าวไปนั้นเป็นหน้าที่ที่ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติหากไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดก็จะมีคามผิดตามกฎหมายฉบับนี้

2. หน้าที่เกี่ยวกับข้อมูลของทรัพย์สินที่ถูกลักขโมยและสูญหาย<sup>174</sup> หน้าที่ในส่วนนี้จะเป็นการจัดการกับทรัพย์สินที่ต้องสงสัยว่าถูกลักขโมย ซึ่งผู้ประกอบการมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการ

(a) contravenes subsection (2), (3) or (4); or

(b) in compliance or purported compliance with subsection (2), (3) or (4), fabricates, keeps, submits or produces to the Licensing Officer or to a Magistrate, Justice of the Peace or police officer, any record which the person knows is false or misleading,

shall be guilty of an offence.

<sup>174</sup> Secondhand Goods Dealers Act 2007, Information of stolen and lost property to be given to secondhand goods dealers Section 11.

(1) Where a police officer has received any information as to any stolen property or as to any property which has been lost, he or she may, if he or she thinks it necessary or expedient to assist in the recovery of the property, disseminate the information to all secondhand goods dealers, with lists and descriptions of the stolen or lost property.

(2) If any secondhand goods dealer possesses any property fitting such lists and descriptions mentioned in subsection (1) or such property is thereafter offered to or shown to any secondhand goods dealer, the secondhand goods dealer —

(a) must, without unnecessary delay, make a report to any police officer, with the name and address of the person in whose possession the property was seen; and

(b) may detain the person offering or showing the secondhand goods dealer such property until the arrival of a police officer.

(3) Any person who contravenes subsection (2)(a) shall be guilty of an offence.

ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับข้อมูลใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินที่ขโมยมาหรือทรัพย์สินใด ๆ ที่สูญหาย หากเห็นว่าจำเป็นหรือสมควรที่จะช่วยตามทรัพย์สินเหล่านั้นคืนมา โดยอาจเผยแพร่ข้อมูลไปยังผู้ประกอบการทั้งหมด พร้อมรายการและรายละเอียดของทรัพย์สินที่ถูกขโมยหรือสูญหาย ซึ่งหากผู้ประกอบการรายใดมีทรัพย์สินที่ตรงกับรายการและรายละเอียดที่ได้รับแจ้ง หรือหากมีการเสนอหรือแสดงทรัพย์สินที่มีลักษณะตามรายละเอียดดังกล่าวแก่ผู้ประกอบการหลังจากนั้น ผู้ประกอบการจะต้องรายงานต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยไม่ชักช้าพร้อมชื่อและที่อยู่ของบุคคลซึ่งเห็นทรัพย์สินอยู่ในความครอบครอง และอาจกักขังผู้เสนอหรือแสดงทรัพย์สินนั้นแก่ผู้ประกอบการได้จนกว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจจะมาถึง ทั้งนี้หากผู้ประกอบการฝ่าฝืนจะต้องมีความผิดตามกฎหมายฉบับนี้

### 3.4.2.3. ใบอนุญาต

เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีการกำหนดให้ผู้ประกอบการจะต้องมีการขออนุญาตก่อนจึงจะสามารถประกอบกิจการได้ ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับใบอนุญาตไว้เพื่อเป็นขั้นตอนการดำเนินการแก่ผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่ผู้ออกใบอนุญาตได้ โดยรายละเอียดในส่วนที่เกี่ยวกับใบอนุญาตนั้น มีดังนี้

#### 1. การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต และการกำหนดเงื่อนไขของ

ใบอนุญาต ในการขออนุญาตออกใบอนุญาตนั้นจะต้องดำเนินการขอต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตามรูปแบบหรือลักษณะที่เจ้าพนักงานอนุญาตกำหนด และจะต้องแนบข้อมูลรายละเอียด ข้อมูลและเอกสารตามที่เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตต้องการ พร้อมด้วย ค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดและค่าใช้จ่ายอื่นใดที่กำหนดด้วย ทั้งนี้ เมื่อได้รับคำขอแล้วเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตอาจออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ยื่นคำขอได้ภายใต้เงื่อนไขที่เจ้าพนักงานอนุญาตกำหนด โดยเงื่อนไขดังกล่าวเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตอาจเพิ่ม เปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนเงื่อนไขใด ๆ ของใบอนุญาตที่กำหนดไว้ได้ตลอดเวลา แต่เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตต้องมีหนังสือแจ้งความประสงค์ของเจ้าหน้าที่อนุญาต

เป็นลายลักษณ์อักษร และโอกาสในการรับฟังข้อเท็จจริงภายในเวลาที่อาจจะระบุไว้ในหนังสือแจ้งเกี่ยวกับสาเหตุที่ไม่ควรเพิ่มเงื่อนไข เปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนให้ผู้รับใบอนุญาตก่อนที่จะดำเนินการเพิ่มเติม เปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนเงื่อนไขใด ๆ ของใบอนุญาตเสมอ ทั้งนี้ หากผู้ยื่นคำขอไม่พอใจ คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ก็อาจอุทธรณ์เป็นหนังสือไปยังรัฐมนตรีซึ่งคำวินิจฉัยจะเป็นที่สิ้นสุดได้ภายใน 14 วันหลังจากได้รับแจ้งคำวินิจฉัย

ในส่วนของการต่ออายุใบอนุญาตนั้นสามารถต่ออายุได้เมื่อใบอนุญาตเดิมสิ้นอายุ ทั้งนี้ กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้มีการกำหนดรายละเอียดไว้ว่าจะต้องมายื่นขอต่ออายุภายในกี่วัน หรือต้องมาขอก่อนหรือหลังใบอนุญาตสิ้นอายุไปแล้วอย่างน้อยกี่วัน ซึ่งจะต่างกับกฎหมายของแอฟริกาใต้หรือแม้แต่ประเทศไทยด้วยที่กำหนดรายละเอียดไว้ ซึ่งสิ่งที่น่าสนใจคือกฎหมายของสิงคโปร์ไม่ได้กำหนดว่าใบอนุญาตนั้นจะมีอายุกี่ปี แต่ให้เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตในการกำหนดตามแบบของใบอนุญาต ทั้งนี้ ในการขอใบอนุญาตนั้นหากบุคคลใดแถลงหรือให้รายละเอียด ข้อมูล หรือเอกสารใด ๆ ที่บุคคลนั้นรู้ว่าเป็นเท็จหรือไม่เชื่อว่าเป็นความจริง หรือจงใจระงับข้อเท็จจริงที่สำคัญใด ๆ ให้ข้อมูลใด ๆ ที่ทำให้เข้าใจผิด การกระทำนั้นย่อมมีความผิดด้วย

2. แบบและอายุของใบอนุญาต อย่างที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดอายุและแบบฟอร์มที่ชัดเจนซึ่งตัวกฎหมายกำหนดแค่ มีรูปแบบตามที่เจ้าหน้าที่กำหนด มีเงื่อนไขตามที่เจ้าหน้าที่กำหนด และมีอายุตามที่กำหนดในใบอนุญาต โดยจากการศึกษาพบว่าหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการออกใบอนุญาตของสิงคโปร์คือ Singapore Police Force ซึ่งรับผิดชอบในการออกใบอนุญาตอีกหลายชนิด โดยหน่วยงานตำรวจสิงคโปร์ได้กำหนดว่าหากต้องการที่จะประกอบธุรกิจค้าสินค้ามือสอง จะต้องมีการลงทะเบียนกับ Accounting and

Corporate Regulatory Authority (ACRA)<sup>175</sup> โดยต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียทางธุรกิจ<sup>176</sup> เช่น กรรมการบริษัท หุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนหรือห้างหุ้นส่วนจำกัด เจ้าของคนเดียวในกิจการเจ้าของคนเดียว ซึ่งใบอนุญาตนั้นหน่วยงานตำรวจสิงคโปร์ได้กำหนดไว้ 2 ประเภท<sup>177</sup> คือ ประเภทอายุ 1 ปี มีค่าธรรมเนียม 165 ดอลลาร์สิงคโปร์ และอีกประเภทคือใบอนุญาตชั่วคราว สำหรับการแสดง Road shows แผงลอยชั่วคราว หรือ pasar malams<sup>178</sup> ใบอนุญาตประเภทนี้จะมีอายุ 30 วัน ในสถานที่เฉพาะเจาะจง มีค่าธรรมเนียม 40 ดอลลาร์สิงคโปร์

ทั้งนี้ ผู้ที่ต้องการประกอบธุรกิจค้าสินค้ามือสองจะต้องมีเอกสาร ได้แก่

(1) บันทึกรายการจาก ACRA ในกรณีนิติบุคคลที่ดำเนินธุรกิจภายใต้ Business Registration Act

(2) ใบอนุญาตที่ได้รับการอนุมัติจาก IMDA<sup>179</sup> กรณีการประกอบกิจการค้าอุปกรณ์โทรคมนาคมมือสอง

(3) หลักฐานการอนุมัติสถานที่ กรณีการประกอบกิจการพิเศษหลัก

(4) สำเนาใบอนุญาตเดิม กรณีต่ออายุ โดยมีหมายเหตุให้ควรรยื่นต่ออายุ ใบอนุญาตเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 1 เดือนก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ

<sup>175</sup> Accounting and Corporate Regulatory Authority (ACRA) เป็นหน่วยงานกำกับดูแลการจดทะเบียนธุรกิจ การรายงานทางการเงิน นักบัญชีสาธารณะ และบริษัทผู้ให้บริการช่วยธุรกิจในการยื่นเอกสารกับ ACRA

<sup>176</sup> Criteria for Grant of Licence ที่มา. <https://www.police.gov.sg/e-Services/Police-Licences/Secondhand-Goods-Dealers-Licence> ค้นหามีเมื่อวันที่ 5 กันยายน 2565

<sup>177</sup> Types of Secondhand Goods Dealers Licence ที่มา <https://www.police.gov.sg/e-Services/Police-Licences/Secondhand-Goods-Dealers-Licence> ค้นหามีเมื่อวันที่ 5 กันยายน 2565

<sup>178</sup> pasar malams เป็นตลาดนัดหรือตลาดคนเดินกลางคืนแบบหนึ่ง ซึ่งพบได้ในอินโดนีเซีย มาเลเซีย บรูไน และสิงคโปร์

<sup>179</sup> IMDA (Infocomm Media Development Authority) เป็นองค์กรภาครัฐของสิงคโปร์ที่รับผิดชอบด้านการพัฒนาและกำกับดูแลสื่อสารสนเทศต่างๆ ภายในประเทศ รวมถึง การสร้างโอกาสในการเจริญเติบโต คิดค้นนวัตกรรมใหม่ที่สามารถเป็นประโยชน์ต่อภาคธุรกิจได้

3. การโอนใบอนุญาต ในกรณีของสิ่งโคปรการโอนใบอนุญาตให้บุคคลอื่นสามารถทำได้หากได้รับความยินยอมจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต<sup>180</sup> ซึ่งจะมีความแตกต่างในกรณีของประเทศไทยที่ใบอนุญาตเป็นสิทธิเฉพาะตัวไม่สามารถโอนให้แก่กันได้

4. การเพิกถอน หรือระงับใบอนุญาต เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ซึ่งเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตสามารถเพิกถอนหรือระงับใบอนุญาตตามระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ในกรณีดังนี้<sup>181</sup>

<sup>180</sup> Secondhand Goods Dealers Act 2007, Transfer of licence Section 7

(1) A person must not transfer the person's licence to another person except with the Licensing Officer's consent and upon payment of the prescribed fee.

(2) Any person who contravenes subsection (1) shall be guilty of an offence.

<sup>181</sup> Secondhand Goods Dealers Act 2007, Revocation or suspension of licence Section 8

(1) The Licensing Officer may revoke a licence or suspend a licence for such period as he or she thinks fit —

(a) if the Licensing Officer is satisfied that the licensee —

(i) has ceased to carry on the business for which the licensee has been licensed or, if the licensee being a company, has gone into liquidation or is wound up or otherwise dissolved;

(ii) has improperly obtained the licence contrary to the provisions of this Act;

(iii) is no longer a fit and proper person to continue to hold a licence;

(iv) has been convicted of any offence involving dishonesty or, if the licensee is a company, any of its officers holding a managerial or an executive position has been convicted of any offence involving dishonesty;

(v) is carrying on or has carried on the business of a secondhand goods dealer in such a manner as to render the licensee unfit to continue to hold a licence;

(vi) has failed to comply with any condition of the licence;

(vii) is contravening or has contravened any of the provisions of this Act; or

(viii) has been convicted of any offence under this Act or, if the licensee is a company, any of its officers holding a managerial or an executive position has been convicted of any offence under this Act; or

(b) if the Licensing Officer considers it in the public interest to do so.

(2) The Licensing Officer must, before revoking or suspending any licence under subsection (1), give the licensee written notice of the Licensing Officer's intention to do so, specifying a date, not less than 14 days after the date of the notice, upon which the revocation or suspension takes effect and calling upon the licensee to show cause to the Licensing Officer why the licence should not be revoked or suspended.

(1) หากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้รับใบอนุญาตนั้นได้หยุดประกอบธุรกิจที่ผู้รับใบอนุญาตได้รับใบอนุญาตแล้ว หรือหากผู้รับใบอนุญาตเป็นบริษัท และได้เข้าสู่กระบวนการชำระบัญชี หรือเลิกกิจการ หรือได้รับใบอนุญาตอย่างไม่ถูกต้องซึ่งขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ หรือเป็นบุคคลที่ขาดคุณสมบัติที่จะถือใบอนุญาตต่อไป หรือถูกตัดสินว่ามีความผิดเกี่ยวกับความไม่ซื่อสัตย์ หรือหากผู้รับใบอนุญาตเป็นบริษัท เจ้าหน้าที่คนใดของบริษัทที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารหรือผู้บริหารได้รับการตัดสินว่ามีความผิดเกี่ยวกับความไม่ซื่อสัตย์ หรือผู้รับใบอนุญาตได้ประกอบกิจการในลักษณะที่ทำให้ผู้รับใบอนุญาตไม่เหมาะสมที่จะถือใบอนุญาตต่อไป หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขใดๆ ของใบอนุญาต หรือฝ่าฝืนบทบัญญัติใด ๆ ของกฎหมายฉบับนี้ หรือถูกตัดสินว่ามีความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ หรือหากผู้รับใบอนุญาตเป็นบริษัท เจ้าหน้าที่คนใดของบริษัทที่ดำรงตำแหน่งระดับบริหารหรือผู้บริหารได้รับการตัดสินว่ามีความผิดตามกฎหมายฉบับนี้

(2) เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นว่าการเพิกถอนหรือระงับใบอนุญาตจะเป็นประโยชน์สาธารณะ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

(3) When the Licensing Officer has revoked or suspended a licence under subsection (1), he or she must immediately inform the licensee by notice in writing of the revocation or suspension.

(4) Any person whose licence has been revoked or suspended under subsection (1) may, within 14 days of the receipt of the notice mentioned in subsection (3) or such extended period of time as the Minister may allow, appeal in writing against the revocation or suspension to the Minister whose decision is final.

(5) Any revocation or suspension of a licence does not take effect until the expiration of a period of 14 days after the Licensing Officer has informed the licensee of the revocation or suspension in accordance with subsection (3), and if within that period, the licensee gives due notice that an appeal has been made to the Minister, the revocation or suspension order does not take effect unless the revocation or suspension order is confirmed by the Minister or the appeal is for any reason dismissed by the Minister.

(6) Where any licence has been suspended under subsection (1), the Licensing Officer may, at any time and subject to such conditions as he or she may think fit to impose, lift the suspension if he or she considers it appropriate to do so.

ทั้งนี้ ก่อนเพิกถอนหรือระงับใบอนุญาตใด ๆ เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้รับใบอนุญาตทราบถึงเจตนาของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต โดยระบุวันที่ ไม่น้อยกว่า 14 วันหลังจากวันที่ได้แจ้ง โดยก่อนที่การเพิกถอนหรือระงับใบอนุญาตมีผลจะต้องให้ผู้รับใบอนุญาตได้ชี้แจงต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตว่าเหตุใดจึงไม่ควรเพิกถอนหรือระงับใบอนุญาต และเมื่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตได้ดำเนินการเพิกถอนหรือระงับใบอนุญาตแล้ว ก็จะต้องมีการแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้รับใบอนุญาตทราบอีกครั้ง โดยผู้รับใบอนุญาตที่ถูกเพิกถอนหรือระงับใบอนุญาตสามารถยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือได้ภายใน 14 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และสามารถ ขยายระยะเวลาได้ตามที่รัฐมนตรีจะพิจารณา ซึ่งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีจะถือเป็นที่สุด

ทั้งนี้ เมื่อผู้รับใบอนุญาตถูกระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาตผู้รับใบอนุญาตจะต้อง เลิกประกอบกิจการ ซึ่งการถูกระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาตจะไม่กระทบกระเทือนต่อการบังคับ โดยบุคคลที่มีสิทธิเรียกร้องต่อผู้รับใบอนุญาต หรือสิทธิเรียกร้องใด ๆ ต่อบุคคลใด ๆ ที่เกิดขึ้นหรือ เกี่ยวข้อง หรือสิ่งใด ๆ ที่ทำขึ้นก่อนการเพิกถอนหรือการระงับใบอนุญาตแต่อย่างใด<sup>182</sup> และในกรณีที่ เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นว่าผู้รับใบอนุญาตใดที่ถูกระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาตสมควรที่จะ ได้รับเพิกถอนการระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาตนั้น ก็สามารถทำได้ภายใต้เงื่อนไขที่เจ้าพนักงานผู้ออก ใบอนุญาตกำหนด

<sup>182</sup> Secondhand Goods Dealers Act 2007, Effect of revocation or suspension of licence Section 9

(1) Where any revocation or suspension of a licence becomes effective under section 8(5), the licensee must cease to carry on the business of a secondhand goods dealer.

(2) Subsection (1) does not prejudice the enforcement by any person of any right or claim against the licensee or by the licensee of any right or claim against any person arising out of or concerning any matter or thing done prior to the revocation or suspension of the licence.

### 3.4.2.4. อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

อย่างที่ทราบแล้วว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจจะเป็นหน่วยที่เป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต อย่างไรก็ตามนอกจากจะมีหน้าที่ออกใบอนุญาตแล้วเจ้าหน้าที่ตำรวจยังมีหน้าที่ในการตรวจสอบผู้ประกอบการด้วยกัน ดังนั้น อำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกประการคือ อำนาจหน้าที่ในการเข้าไปในสถานประกอบการ อำนาจในการค้น และอำนาจในการจับกุม โดยสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. อำนาจในการเข้าไปและค้นสถานประกอบการ<sup>183</sup> กฎหมายฉบับนี้ ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถที่จะเข้าไปและค้นผู้ประกอบการได้ตลอดเวลา และอาจเข้าค้นร้านค้าโดยไม่จำเป็นต้องมีหมายได้เพื่อหาทรัพย์สินใด ๆ อันมีเหตุอันสมควรเชื่อว่าจะอยู่ในร้านค้าและทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินที่ถูกขโมยหรือสูญหาย และเจ้าหน้าที่ตำรวจยังสามารถที่จะเข้าไปตรวจค้นร้านในเวลาใด ๆ ก็ได้ โดยไม่ต้องมีหมาย หากมีเหตุต้องสงสัยว่าบุคคลใดประกอบกิจการโดยไม่มีใบอนุญาต

ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการเข้าไปค้นหาทรัพย์สินที่ต้องสงสัยว่าเป็นทรัพย์สินที่ถูกขโมยหรือเป็นทรัพย์สินสูญหาย เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถที่จะฟัง ประตุนหน้าต่าง ตัวล็อก ตัวยึดต่าง ๆ พื้น ผนัง หรือเพดาน ช่อง กล่อง หรือภาชนะอื่นใดได้ และเมื่อพบทรัพย์สินที่ต้องสงสัยแล้วก็สามารถที่จะยึดทรัพย์สินนั้นไว้ได้

<sup>183</sup> Secondhand Goods Dealers Act 2007, Power to enter and search secondhand goods dealer's shop, etc. Section 12

(1) Any police officer may enter the shop of any secondhand goods dealer at any time and may, without a warrant, search the shop for any property which he or she has reason to suspect to be in the shop and to be stolen property or property that has been lost.

(2) Any police officer may at any time enter and search without a warrant any shop where he or she has reason to suspect that any person is dealing in secondhand goods without a licence issued under this Act.

(3) For the purposes of exercising his or her powers under this section, a police officer may, with such assistance as he or she considers necessary, break open any door, window, lock, fastener, floor, wall, ceiling, compartment, box, container or any other thing.

(4) Any police officer may seize any secondhand goods found in any shop mentioned in subsection (1) or (2).



2. อำนาจในการจับกุม<sup>184</sup> ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจพบว่ามีบุคคลต้องสงสัยอยู่ในร้านขายสินค้ามือสองหรือเดินเตร็ดเตร่อยู่บริเวณร้านขายสินค้ามือสอง และมีเหตุอันน่าเชื่อว่าบุคคลนั้นมีพฤติการณ์ที่น่าสงสัยว่าบุคคลนั้นมีทรัพย์สินที่ถูกขโมยไปอยู่กับบุคคลนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถที่จะจับกุมบุคคลนั้นได้ และกำหนดให้บุคคลนั้นแสดงทรัพย์สินใด ๆ ที่บุคคลนั้นมีอยู่ได้ โดยหากเจ้าหน้าที่ตำรวจมีเหตุอันควรสงสัยว่าทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินที่ถูกขโมยไป เจ้าหน้าที่ตำรวจอาจนำตัวบุคคลและทรัพย์สินนั้นไปส่งโรงพักเพื่อดำเนินการตามกฎหมายได้

### 3.5 สรุปภาพรวมมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ

อย่างที่ได้อธิบายมาแล้วของกฎหมายทั้ง 3 ประเทศนั้น จะเห็นได้ว่ามีลักษณะที่เหมือนกันในบางประเด็นและมีรายละเอียดย่อยที่แตกต่างกันไปตามบริบทของประเทศนั้น ๆ แต่โดยภาพรวมกฎหมายของทุกประเทศที่ได้กล่าวมามีวัตถุประสงค์ที่เหมือนกันคือ ต้องการที่จะเข้ามาควบคุมร้านขายของมือสองเพื่อป้องกันการซื้อขายทรัพย์สินที่ถูกลักขโมยมา ดังนั้น มาตรการที่ถูกกำหนดจะอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายที่ควบคุมความสงบเรียบร้อยของสังคม ทำให้มีการนำระบบใบอนุญาต หรือการลงทะเบียนมาใช้เพื่อมุ่งควบคุมร้านค้า และประเภทสินค้า ทั้งนี้ จะขอสรุปภาพรวมมาตรการทางกฎหมายของทั้ง 3 ประเทศโดยจัดทำในรูปแบบตารางเปรียบเทียบ ดังนี้

<sup>184</sup> Secondhand Goods Dealers Act 2007, Power to arrest persons loitering suspiciously about secondhand goods dealer's shop Section 13

(1) Any police officer, having reason to believe that a person in or loitering about the shop of any secondhand goods dealer under suspicious circumstances has any stolen property with him or her, may arrest that person and require that person to produce any property which that person has with him or her.

(2) Where any property is produced by any person under subsection (1) and if the police officer has reason to suspect that property to be stolen property, the police officer may take the person and the property, or cause the person and property to be taken, to a police station to be dealt with according to law.

ตารางที่ 1 ตารางเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศ

มาตรการ	ประเทศออสเตรเลีย มลรัฐควีนแลนด์	ประเทศ แอฟริกาใต้	ประเทศสิงคโปร์	ประเทศไทย
1. การควบคุม กิจการ	ใช้ระบบอนุญาต และกำหนดสินค้าที่ ได้รับการยกเว้น	ใช้การจดทะเบียน และกำหนด ประเภทสินค้าที่ จะถูกควบคุม	ใช้ระบบอนุญาต และกำหนด ประเภทสินค้าที่ จะถูกควบคุม	ใช้ระบบ อนุญาต และกำหนด สินค้าที่ได้รับ การยกเว้น
2. นิยามสินค้า มือสอง	ใช้เกณฑ์การใช้งาน	ใช้เกณฑ์การ เปลี่ยนมือ	-	ใช้เกณฑ์การ ใช้งาน
3. ข้อกำหนด เกี่ยวกับสถานที่ ประกอบกิจการ	ต้องแจ้งสถานที่หลักที่ ใช้ในการประกอบ กิจการ	ต้องยื่นเอกสาร ที่อยู่ของสถานที่ ทั้งหมดที่จะใช้ หรือใช้เพื่อ วัตถุประสงค์ทาง ธุรกิจ	ในแต่ละสถานที่ ต้องมีใบอนุญาต แยกต่างหากจาก กัน	ในแต่ละ สถานที่ต้องมี ใบอนุญาต แยกต่างหาก จากกัน
4. ข้อกำหนด เกี่ยวกับรูปแบบ วิธีการ	-	-	มีการกำหนด นิยามของร้านค้า	-
5. การกำหนด ประเภทของ ใบอนุญาต	ใช้เกณฑ์ประเภทของ กิจการ	ใช้เกณฑ์ประเภท ของสินค้า	ใช้เกณฑ์อายุของ ใบอนุญาต	ใช้เกณฑ์ ประเภทของ สินค้า
6. การกำหนด ค่าธรรมเนียม	ใช้เกณฑ์อายุของ ใบอนุญาต	-	ใช้เกณฑ์อายุของ ใบอนุญาต	ใช้เกณฑ์ ประเภทของ สินค้า

## บทที่ 4

### บทวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการประกอบกิจการค้าของเก่าของประเทศไทย

หลังจากที่ได้ศึกษาถึงแนวคิดต่าง ๆ และกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย แอฟริกาใต้ และสิงคโปร์ แล้วนั้นเมื่อกลับมาพิจารณาในบริบทของกฎหมายไทยจะเห็นได้ว่ากฎหมายของประเทศไทยมีการใช้บังคับมาอย่างยาวนานโดยที่ไม่ได้มีการปรับปรุงมาเป็นระยะเวลานาน ดังนั้น ในส่วนของบทวิเคราะห์นี้จะพูดถึงทั้งในแง่ของความเป็นมา หลักการและแนวคิดเบื้องต้นของกฎหมาย และปัญหาต่าง ๆ รวมไปถึงจะกล่าวถึงกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกัน ซึ่งจะวิเคราะห์เพื่อที่จะชี้ให้เห็นถึงปัญหาว่าพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 นั้นมีความไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบันและอนาคตต่อไปอย่างไร รวมไปถึงจะได้กล่าวถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายอย่างไร โดยจะวิเคราะห์โดยนำเอาปัญหาที่เกิดขึ้นมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวคิดและกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อที่จะวิเคราะห์ว่าพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 ควรต้องมีการปรับปรุงในลักษณะใด จะต้องมีการวางหลักการอย่างไร และจะควบคุมกิจการลักษณะใดบ้างและควบคุมเพียงใด เพื่อให้รองรับกับความเปลี่ยนแปลงของลักษณะกิจการ รวมไปถึงรูปแบบของเทคโนโลยีที่ส่งผลต่อวิธีการโดยรวมของการประกอบกิจการในปัจจุบันและอนาคตได้ โดยมีเนื้อหาดังต่อไปนี้

#### 4.1 ปัญหาของหลักการและกรอบความคิดเบื้องต้นของกฎหมาย

##### 4.1.1 ปัญหาการวางหลักการเบื้องต้นของกฎหมาย

###### 4.1.1.1 การควบคุมกิจการ

เมื่อพิจารณาจากความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 แล้วจะพบว่ากฎหมายฉบับนี้ต้องการที่จะควบคุม

กิจการค้าของเก่าด้วยเหตุที่มีปัญหาการลักขโมยสิ่งของมาขายให้แก่ร้านรับซื้อของเก่าทำให้กฎหมายฉบับนี้จึงมีการวางหลักการใหญ่ของผู้ที่จะประกอบกิจการประเภทนี้จะต้องมาขออนุญาตจากหน่วยงานรัฐเสียก่อน ซึ่งหากพิจารณาในยุคนั้นในยุคนั้น พ.ศ. 2474 ยังเป็นยุคที่สังคมไทยไม่ได้มีความซับซ้อนอย่างที่เป็นอย่างในปัจจุบันจะเห็นได้จากประวัติความเป็นมาของการออกกฎหมายที่แต่ตั้งแต่เดิมก็เพื่อต้องการควบคุมร้านค้าของเก่าที่คนในยุคนั้นเรียกว่า “ร้านปอแก” ของเก่าหรือของใช้แล้วในยุคนั้นก็เรียกว่า “ของปอแก” ซึ่งก็มักจะเป็นการซื้อขายของที่ลักขโมยมา อย่างไรก็ตามจากรายงานการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมกิจการขายทอดตลาดและของใช้แล้ว พุทธศักราช 2472 ข้อ 5. ได้มีการให้ข้อสังเกตในเรื่องของรายละเอียดว่าควรที่จะกำหนดให้ชัดเจนว่าต้องการควบคุมอะไร และยอมให้ยกเว้นอะไร<sup>185</sup> จะเห็นได้ว่าเมื่อกฎหมายกำหนดว่าการจะประกอบกิจการต้องมีการขออนุญาตแต่กฎหมายกลับไม่กำหนดว่าสินค้าใดบ้างที่กฎหมายต้องการควบคุมจึงทำให้เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของกระทรวงมหาดไทยที่ต้องการให้มีกฎหมายฉบับนี้แล้วจะพบว่าแท้ที่จริงแล้วสิ่งที่กระทรวงมหาดไทยต้องการควบคุมคือ “ตัวกิจการ” ไม่ใช่ “ตัวสินค้า” ซึ่งสะท้อนออกมาได้ชัดผ่านการนิยามคำว่า “ของเก่า” ที่กำหนดนิยามไว้กว้าง ๆ ที่สรุปสาระสำคัญได้ว่าเป็นทรัพย์สินที่มีการซื้อขาย แลกเปลี่ยนทรัพย์สินที่มีการใช้แล้ว หมายความว่าไม่ว่าผู้ประกอบการจะซื้อขายสินค้าอะไรก็ตามแต่ถ้าของที่ซื้อขายนั้นเป็นของที่ใช้แล้วก็จะต้องมีการขออนุญาตเสมอ การกำหนดประเภทสินค้าตามกฎหมายกระทรวงมหาดไทยออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 เป็นไปเพียงเพื่อเก็บค่าธรรมเนียมเท่านั้น<sup>186</sup>

<sup>185</sup> นิลประพันธ์, "ยกเครื่องกฎหมาย." หน้า 6.

<sup>186</sup> กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 (ฉบับที่ ๒)

“ข้อ 8 ค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาตประกอบการอาชีพขายทอดตลาดและค้าของเก่า ให้เรียกเก็บดังนี้

(๒) การค้าของเก่า

(ก) ประเภทโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุ ตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถานโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ปีละ ๑๒,๕๐๐ บาท

แต่ในชั้นของการพิจารณากฎหมายของหน่วยงานที่รับผิดชอบการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย ในขณะนั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายได้มีข้อสังเกตว่าควรที่จะมีการควบคุม “ประเภทสินค้า” ให้ชัดเจนด้วย ซึ่งในท้ายที่สุดเมื่อมีการออกกฎหมายมาบังคับใช้จึงได้มีการวางหลักการไว้โดยให้ผู้ที่ต้องการประกอบกิจการค้าของเก่าต้องขออนุญาตก่อน และได้วางข้อยกเว้นไว้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวงยกเว้นประเภทสินค้าที่ไม่จำเป็นต้องขออนุญาตได้ สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือสินค้าทุกรายการจะเข้านิยามตามกฎหมายฉบับนี้ทั้งหมด หมายความว่าผู้ประกอบกิจการขายสิ่งของใช้แล้วจะถูกตีความเป็นของเก่าทั้งหมด ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันคือกฎหมายกลายเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพโดยไม่มีความจำเป็น เนื่องจากเมื่อทุกอย่างกลายเป็นของเก่าได้ทั้งหมด โดยที่เคยมีการประกาศยกเว้นสินค้าบางประเภทที่ไม่ต้องขออนุญาตไว้เพียงอย่างเดียวคือกระสอบป่าน แต่ในปัจจุบันก็ได้มีการยกเลิกการยกเว้นกระสอบป่านไปแล้วเช่นกันเท่ากับว่าไม่มีสินค้าใดที่จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาต อย่างไรก็ตามแม้จะมีสินค้าบางรายการได้รับการยกเว้นแต่หากในกิจการร้านค้านั้น ๆ มีการซื้อขายสินค้ามากกว่าหนึ่งชนิดก็ยังคงต้องมีการขออนุญาตเช่นเดิมเพราะยังมีสินค้าที่ไม่ได้รับการยกเว้นอยู่ทำให้หลักการเช่นนี้จึงไม่เหมาะสมเป็นอย่างยิ่งในปัจจุบัน ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเทียบกับกฎหมายต่างประเทศจะพบว่าวัตถุประสงค์ในการที่รัฐเข้ามาควบคุมกิจการประเภทนี้ก็ล้วนแล้วแต่ด้วยเหตุผลเดียวกันคือต้องการที่จะป้องกันอาชญากรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินแล้วนำมาขายให้กับร้านรับซื้อของเก่า และอีกเหตุผลคือ ต้องการควบคุมร้านเหล่านี้เพื่อไม่ให้กลายเป็นแหล่งฟอกเงิน โดยในกรณีของประเทศออสเตรเลีย

(ข) ประเภท เพชร พลอย ทอง นาก เงินหรืออัญมณี

ปีละ ๑๐,๐๐๐ บาท

(ค) ประเภทรถยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์

ปีละ ๗,๕๐๐ บาท

(ง) ประเภทอื่น ๆ

ปีละ ๕,๐๐๐ บาท

การค้าของเก่าหลายประเภท ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมในประเภทที่สูงกว่าประเภทเดียว”

มลรัฐควีนแลนด์ Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 จะมีการวางหลักการ คล้ายกับกฎหมายของประเทศไทยคือการกำหนดห้ามประกอบกิจการเว้นแต่จะได้รับอนุญาตและมีการกำหนดยกเว้นประเภทของสินค้าไว้ แต่ก็มีส่วนที่แตกต่างคือ Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 นั้นได้มีข้อยกเว้นให้กับกิจการบางกลุ่มที่มีการขออนุญาตตามกฎหมาย เฉพาะนั้น ๆ อยู่แล้วด้วยซึ่งช่วยให้สามารถลดความซ้ำซ้อนของการขออนุญาตลงได้ ซึ่งต่างจากกฎหมายของประเทศไทยที่ไม่มีการกำหนดยกเว้นกิจการบางกลุ่มให้ทำการขออนุญาตยังมีปัญหา เรื่องของการขออนุญาตซ้ำซ้อนในการประกอบกิจการอยู่

ในกรณีต่อมาเมื่อเทียบกับ Second-Hand Goods Act 2009 ของประเทศ แอฟริกาใต้ จะพบว่ามีความแตกต่างกันอยู่พอสมควรเนื่องจากระบบของประเทศแอฟริกาใต้ใช้ระบบการขออนุญาตแต่ใช้ระบบการจดทะเบียน ซึ่ง Second-Hand Goods Act 2009 กำหนดให้ ผู้ที่จะประกอบกิจการตามกฎหมายฉบับนี้จะต้องดำเนินการจดทะเบียนหากไม่ดำเนินการจดทะเบียน ก็จะมีโทษอาญาซึ่งคล้ายกับกฎหมายของประเทศไทย อย่างไรก็ตามกฎหมายของประเทศแอฟริกาใต้นั้นมีหลักที่ต่างจากกฎหมายของประเทศไทยอย่างชัดเจนคือ Second-Hand Goods Act 2009 จะกำหนดชัดเจนว่าสินค้าใดบ้างที่จะถูกควบคุมตามกฎหมาย และสินค้าบางประเภทก็จะมี การถูกควบคุมหรือกำหนดหน้าที่เป็นการเฉพาะของผู้ประกอบการในการประกอบกิจการซื้อขายสินค้า ชนิดนั้น ๆ ด้วย ทำให้ภาพรวมของหลักการที่ Second-Hand Goods Act 2009 วางไว้ก็คือสินค้าที่ กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้สามารถซื้อขายกันได้อย่างเสรีโดยผู้ประกอบการไม่จำเป็นต้องดำเนินการ จดทะเบียน ซึ่งเท่ากับว่ากฎหมายเปิดช่องให้ผู้ประกอบการสามารถซื้อขายของเก่ากันได้เว้นแต่เป็น สินค้าที่ถูกกำหนดในกฎหมายผู้ประกอบการก็จะต้องมีการจดทะเบียนกับหน่วยงานรัฐเสียก่อน จึงจะสามารถประกอบกิจการได้ ข้อดีหลัก ๆ ของการวางหลักการแบบนี้คือจะทำให้ประชาชน

สามารถเข้าใจได้ง่ายว่าอะไรบ้างที่จะต้องดำเนินการจดทะเบียนก่อนหรือไม่ต้องมีการจดทะเบียน ซึ่งช่วยลดข้อจำกัดในการประกอบอาชีพของประชาชนได้เป็นอย่างดี

อีกประเทศที่สำคัญที่จะนำมาเปรียบเทียบคือประเทศสิงคโปร์ซึ่งเป็นหนึ่งในชาติสมาชิกอาเซียน โดยกฎหมายของสิงคโปร์ Secondhand Goods Dealers Act 2007 นั้นได้มีการวางหลักการคล้ายกับประเทศแอฟริกาใต้แต่ต่างกันตรงที่สิงคโปร์มีการใช้ระบบอนุญาต ทั้งนี้ Secondhand Goods Dealers Act 2007 วางหลักห้ามการประกอบกิจการค้าสินค้ามือสอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาต เช่นเดียวกับประเทศไทย แต่ Secondhand Goods Dealers Act 2007 มีการกำหนดประเภทของสินค้าไว้ในบัญชีท้ายกฎหมาย

จะเห็นได้ว่าในแต่ละประเทศก็มีความต้องการเข้ามาควบคุมกิจการค้าของเก่า เนื่องจากปัญหาหลัก ๆ ก็คืออาชญากรรมที่เกิดขึ้นโดยมีร้านค้าของเก่าเป็นเป้าหมายสำคัญในฐานตลาดปล่อยขายสินค้าที่ได้มาจากการลักขโมย แต่อย่างไรก็ตามไม่ใช่สินค้าทุกประเภทจะเป็นเป้าหมายของการลักขโมยเพื่อมาปล่อยขายให้กับร้านค้าของเก่าเสมอไป อย่างที่ได้ศึกษามาจากแนวคิดในมิติด้านอาชญากรรมในตลาดสินค้ามือสองจะเห็นว่าสิ่งของที่เป็นที่ต้องการของตลาดมากเท่าไรก็อาจจะมียผลที่จะก่อให้เกิดการลักขโมยสินค้าประเภทนั้น ๆ มากขึ้น ดังนั้น สิ่งสำคัญก็คือก่อนที่จะรัฐจะเข้ามาแทรกแซงการดำเนินกิจการเหล่านี้โดยการเข้ามากำหนดควบคุมกิจการหรือสินค้าประเภทใด ก็ควรจะต้องมีการศึกษาก่อนว่ากิจการหรือสินค้านั้น ๆ มีความต้องการในตลาดจนอาจก่อให้เกิดการลักขโมยอย่างมีนัยสำคัญจริงหรือไม่ หรือในอีกกรณีในแง่ของตัวกิจการคือกิจการนั้น ๆ มีผลกระทบต่อสังคมอย่างไร เช่น ร้านรับซื้อขยะรีไซเคิล หรือร้านรับซื้อเศษโลหะ เป็นต้น เนื่องจากกิจการเหล่านี้หากไม่ได้มีการควบคุมให้ดีก็อาจจะส่งผลกระทบต่อทั้งในแง่ของอาชญากรรมและในแง่ของผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในชุมชนได้เช่นกัน อย่างในกรณีที่มีบุคคลนำโคบอลต์ 60 หรือซีเซียม 137 ไปขายให้กับร้านรับซื้อของเก่าเป็นต้น ปัญหาที่เกิดจากการวางหลักการเองก็ควรที่จะทำ

ให้แก่กฎหมายมีความชัดเจนมากขึ้น ลดข้อจำกัดในการประกอบอาชีพลง ซึ่งไม่สามารถทำได้หากมีการวางหลักการของกฎหมายอย่างที่พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นการหว่านแหให้ครอบคลุมให้มากที่สุดซึ่งในบางครั้งก็จะคลุมไปจนถึงสิ่งที่ไม่ได้ต้องการจะควบคุมก็ได้ ดังนั้น ในแง่ของการเข้ามามีบทบาทของรัฐต่อกิจการเหล่านี้จึงต้องมีการเข้ามาวางกฎเกณฑ์ในการควบคุมกำกับให้มีความเหมาะสมเพื่อให้สามารถที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะและส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชนไปด้วยกันได้

ในอีกประเด็นที่ต้องพิจารณาคือในเรื่องของมาตรการในการแทรกแซงการดำเนินกิจการที่รัฐนำมาใช้เพื่อควบคุมการประกอบกิจการ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม<sup>187</sup> ได้แก่ มาตรการควบคุมก่อน และมาตรการควบคุมภายหลัง โดยในเรื่องของการประกอบกิจการค้าของเก่านั้นโดยหลักจะใช้มาตรการควบคุมก่อนเป็นหลัก อันจะเห็นได้จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศในเรื่องนี้ จะมีมาตรการควบคุมก่อนโดยการใช้ระบบอนุญาต และระบบการจดทะเบียนเป็นหลัก โดยประเทศที่ใช้ระบบอนุญาตได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย กับประเทศสิงคโปร์ รวมถึงประเทศไทย และประเทศที่ใช้ระบบจดทะเบียน ได้แก่ ประเทศแอฟริกาใต้ ซึ่งหากพิจารณาในแง่ของความแตกต่างระหว่างระบบอนุญาตและระบบการจดทะเบียน จะพบว่าระบบการอนุญาตเป็นมาตรการที่รัฐจะต้องมีหน้าที่เข้าไปตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามก่อนเสมอ ซึ่งหมายความว่าเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาออกใบอนุญาตสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตก็ได้<sup>188</sup> ซึ่งในปัจจุบันมีแนวความคิดที่ต้องการลดจำนวนการใช้ระบบอนุญาตลงเนื่องจากมองว่าระบบอนุญาตเป็นการสร้างภาระ ขั้นตอน และต้นทุนให้ประชาชน รวมไปถึงแนวคิดในรูปแบบของเสรีนิยมที่มองว่ารัฐควรที่จะ

<sup>187</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หลักเกณฑ์การพิจารณาการกำหนดระบบอนุญาตในกฎหมาย, (ออนไลน์), 2561, <https://www.krisdika.go.th/data/article77/filenew/03-2-2.pdf>, หน้า 1.

<sup>188</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 1.



เข้าแทรกแซงกิจการทางเศรษฐกิจเท่าที่จำเป็น จึงควรที่จะมีการพิจารณาใช้ระบบอนุญาตเท่าที่จำเป็นด้วย

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงระบบการจดทะเบียน จะพบว่า การจดทะเบียนก็อาจมีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเหมือนการอนุญาตได้แต่จะแตกต่างกับระบบอนุญาตตรงที่หากผู้ขอจดทะเบียนมีคุณสมบัติครบและไม่มีลักษณะต้องห้ามแล้วรัฐจะไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการในการปรับจดทะเบียนต่อบุคคลนั้นได้<sup>189</sup> หมายความว่าถ้าคุณสมบัติครบและไม่มีลักษณะต้องห้ามรัฐจะต้องจดทะเบียนให้เท่านั้น ไม่สามารถที่จะใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้ การใช้ระบบจดทะเบียนจึงเหมาะที่จะนำมาใช้กับกิจการประเภทที่มีผลกระทบต่อสาธารณะที่ไม่ได้รุนแรงมาก

ดังนั้น ในกรณีของกิจการค้าของเก่าของไทยเองก็มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาดูด้วยเช่นกันว่ากรณีของกิจการเหล่านี้มีความจำเป็นมากพอหรือไม่ที่จะใช้ระบบอนุญาต ซึ่งหากพิจารณาเหตุผลในการมีกฎหมายในการควบคุมกิจการเหล่านี้จะเห็นว่าเป็นเรื่องของการควบคุมความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นหลัก และในเรื่องของการส่งเสริมกิจการเป็นประเด็นที่รองลงมา ทำให้การที่รัฐจะต้องเข้ามาแทรกแซงโดยการควบคุมกิจการเหล่านี้ก็เพื่อป้องกันการก่ออาชญากรรมทั้งในเรื่องของการฟอกเงิน การลักขโมยสิ่งของเพื่อนำมาขายให้กับร้านรับซื้อของเก่า เป็นหลักกิจการเหล่านี้รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าแทรกแซงการดำเนินกิจการโดยการเข้ามาควบคุมกำกับดูแล ซึ่งด้วยเหตุผลเหล่านี้เองจึงทำให้ระบบการอนุญาตจึงยังมีความเหมาะสมในการควบคุมกิจการประเภทนี้

<sup>189</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 13.

#### 4.1.1.2 หลักการเลือกใช้คำของกฎหมาย

การใช้คำของกฎหมายนั้นจะเห็นได้ว่าตั้งแต่ดั้งเดิมการออกกฎหมายฉบับนี้ก็มีปัญหาเรื่องของการใช้คำเรียกแทนสินค้าที่มีการใช้แล้วมาตั้งแต่ในอดีต อย่างที่ได้กล่าวไปแล้วในเรื่องความเป็นมาว่าก่อนจะมีการใช้คำว่า “ของเก่า” นั้น ในอดีตผู้คนในยุคสมัยช่วงปี พ.ศ. 2474 และก่อนหน้านั้นมักจะเรียกสินค้าประเภทนี้ว่าของ “ปอแก” ซึ่งมีการใช้เรียกสินค้าเหล่านี้กันจนกลายเป็นคำสามัญทั่วไป แต่ในชั้นของการออกกฎหมายไม่ได้นำคำว่า “ปอแก” มาใช้ในกฎหมายแต่อย่างใด โดยในชั้นการพิจารณาร่างกฎหมายในขณะนั้นกลับใช้คำว่า “ของใช้แล้ว”<sup>190</sup> แทน และในท้ายที่สุดเมื่อมีการออกกฎหมายก็เปลี่ยนเป็นคำว่า “ของเก่า” และใช้มาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งในประเด็นนี้เมื่อมองผิวเผินอาจจะมองว่าไม่ได้มีความสำคัญมาก แต่หากพิจารณาให้ลึกลงไปจะพบว่าคำที่ใช้ส่งผลอย่างมากต่อการบังคับใช้กฎหมาย เหตุผลอย่างหนึ่งที่มีการถกเถียงถึงเรื่องของการใช้คำเพราะต้องการให้คำที่ใช้สามารถสื่อให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริงที่กฎหมายต้องการที่จะเข้ามาควบคุม<sup>191</sup> โดยในส่วนของประเด็นนี้จะกล่าวถึงคำในภาพรวม 3 คำ ได้แก่ “ของเก่า” “ของใช้แล้ว” และ “สินค้ามือสอง” ซึ่งหากพิจารณากว้าง ๆ ก็จะมองได้ว่าทั้ง 3 คำนี้มีความคล้ายกันอยู่ในระดับหนึ่ง แต่ก็มีความแตกต่างกันที่ค่อนข้างชัด คำถามก็คือแล้วทั้ง 3 คำนี้มีความแตกต่างกันอย่างไร

อย่างแรกคือคำว่า “ของเก่า” คำนี้หากลองค้นหาความหมายตามพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถานแล้วจะพบว่าความหมายคือ ของโบราณ หรือ ของใช้แล้ว และหากลองแปลคำว่าของเก่าเป็นภาษาอังกฤษก็จะใช้คำว่า “antiques” ที่หมายถึงโบราณวัตถุ ประเด็นที่น่าสนใจคือหากลองพิจารณาถึงความเป็นวัตถุโบราณ ตามนิยามของพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 จะหมายความว่า “สังหาริมทรัพย์ที่เป็นของ

<sup>190</sup> นิลประพันธ์, "ยกเครื่องกฎหมาย." หน้า 6.

<sup>191</sup> เพิ่งอ้าง หน้าเดียวกัน

โบราณไม่ว่าจะเป็นสิ่งประดิษฐ์หรือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ หรือที่เป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของโบราณสถาน ซากมนุษย์หรือซากสัตว์ ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการประดิษฐ์หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของสิ่งทวยุคหนึ่งนั้น เป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี” ซึ่งหากพิจารณาตามนิยามดังกล่าวจะพบว่าสิ่งของที่เป็นโบราณวัตถุ นั้น จะมีการถูกใช้งานแล้วหรืออาจจะไม่ถูกใช้งานก็ได้ การใช้แล้วหรือไม่จึงไม่ใช่สาระสำคัญของโบราณวัตถุ แต่ลักษณะที่เป็นสาระสำคัญอย่างหนึ่งก็คืออายุของสิ่งของนั้น ๆ ต้องเป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดีด้วย จึงทำให้มองได้ว่าการใช้คำว่าของเก่า แม้โดยคนทั่วไปจะเข้าใจกันเป็นสามัญอยู่แล้ว แต่ในการนำมาใช้ก็อาจจะไม่สะท้อนให้เห็นถึงสาระสำคัญของกฎหมายก็ได้เนื่องจากอาจจะมีการนำของที่ยังใหม่อยู่มาขายต่อไปก็ได้ “ความเก่าความใหม่” ของสิ่งของจึงอาจจะไม่ใช่สาระสำคัญที่จะนำมาใช้เป็นคำที่จะสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างเหมาะสม

ต่อมาคือคำว่า “ของใช้แล้ว” (used goods) เป็นคำที่แต่เดิมเคยมีการนำมาใช้ในช่วงที่กฎหมายว่าด้วยการขายทอดตลาดและค้าของเก่ายังอยู่ในขั้นของการยกร่าง แต่ในท้ายที่สุดก็ไม่ได้มีการนำมาใช้ ซึ่งคำ ๆ นี้มีลักษณะเด่นที่สะท้อนภายในตัวเองอยู่แล้วว่า สาระสำคัญของสิ่งของประเภทนี้คือต้องเป็นของที่ “ผ่านการใช้งาน” มาแล้ว ซึ่งหากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายในภาพรวมก็อาจมองได้ว่าการผ่านการใช้หรือไม่ใช้งานอาจจะยังมีปัญหาในกรณีของสิ่งของบางประการที่ถูกนำมาขายต่อโดยที่ยังไม่ถูกใช้งานก็ได้เช่นกัน จึงทำให้คำว่าของใช้แล้วยังถือว่าเป็นคำที่ยังไม่ครอบคลุมเนื่องจากของใช้แล้วมีลักษณะที่เป็นสาระสำคัญคือต้องผ่านการใช้งานไปแล้วซึ่งสิ่งของบางประการที่ถูกควบคุมอยู่บางอย่างอาจจะมีปัญหาได้ในแง่ของลักษณะการใช้งานได้ เช่น ทองคำแท่ง ซึ่งโดยส่วนมากมักจะเป็นการซื้อขายเพื่อเก็งกำไรในมูลค่าของตัวมันเองทำให้อาจจะทำให้มีคำถามว่าลักษณะเช่นนี้ถือว่ามีการใช้สิ่งของเหล่านั้นไปแล้วหรือไม่ หรือในแง่ของสิ่งของที่ยังไม่ถูกใช้งานและต่อมามีการนำมาซื้อขายกัน ซึ่งจะทำให้ขาดลักษณะสำคัญ

ของคำ ๆ นี้ไปอย่างสิ้นเชิง ดังนั้น คำว่าของใช้แล้วจึงยังเป็นคำที่ยังไม่ครอบคลุมถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างครบถ้วนได้

ในส่วนของการสุดท้ายคือคำว่า “สินค้ามือสอง” (Second-Hand Goods) คำว่าสินค้ามือสองเป็นคำที่มีลักษณะคล้ายกับคำว่า “ของใช้แล้ว” แต่มีความหมายที่กว้างกว่าซึ่งก็เป็นคำสามัญที่คนทั่วไปใช้จนเป็นที่เข้าใจต่อกัน โดยที่ลักษณะสำคัญของ “สินค้ามือสอง” คือเป็นของที่มีการ “เปลี่ยนมือ” จากผู้ที่ถือครองคนหนึ่งไปยังอีกคนหนึ่ง ซึ่งสินค้ามือสองนี้ไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าเป็นของเก่าหรือของใหม่ จะถูกใช้งานหรือยังไม่ถูกใช้งานไปแล้วหรือไม่ หากมีการเปลี่ยนมือสิ่งของกันไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนมือมาแล้วกี่ครั้งก็เป็นที่ยอมรับว่าเป็นสินค้ามือสองทั้งหมด ซึ่งเมื่อเทียบกับหลักในเรื่องของแนวคิดเกี่ยวกับตลาดมือสองแล้วก็จะเห็นว่าหลักสำคัญของตลาดมือสองคือการถือครองและการเปลี่ยนมือของสินค้าซึ่งมีความสอดคล้องกัน ทำให้เห็นภาพได้ว่าคำว่าสินค้ามือสองนี้ไม่ได้ผูกติดกับความเก่าหรือใหม่ จะถูกใช้งานมาแล้วหรือไม่ก็ตาม การมีหรือไม่มีลักษณะเหล่านี้สามารถเป็นสินค้ามือสองได้ทั้งหมด คำว่าสินค้ามือสองจึงเป็นคำที่ค่อนข้างที่จะให้ความหมายในตัวเองที่ครอบคลุมลักษณะในภาพรวมของสินค้าได้เหมาะสมมากกว่าคำอื่น ๆ ที่ได้ยกมาวิเคราะห์ก่อนหน้า

โดยเมื่อเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศจะพบว่าโดยส่วนใหญ่ชื่อของกฎหมายจะใช้คำว่า Second hand goods หรือ Second hand dealers ในส่วนของการกำหนดนิยามสำหรับกฎหมายของประเทศสิงคโปร์ ไม่ได้มีการกำหนดลักษณะเฉพาะไว้แต่กำหนดเป็นชนิดของสินค้าไว้แทน ในส่วนของประเทศออสเตรเลีย มลรัฐควีนแลนด์ มีการกำหนดนิยามไว้ว่าต้องเป็นของที่ใช้แล้ว และกำหนดสินค้าที่ได้รับการยกเว้นไว้ ส่วนของประเทศแอฟริกาใต้ นั้นจะมีการกำหนดลักษณะของสินค้ามือสองไว้ในนิยามอย่างชัดเจนว่า “สิ่งของซึ่งถูกใช้โดยบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่เจ้าของโรงงานหรือผู้ผลิตสิ่งของนั้น หรือบุคคลที่ซื้อขายกับเจ้าของโรงงานหรือผู้ผลิตสิ่งของนั้นเพื่อใช้ในการ

ดำเนินธุรกิจ แต่ไม่รวมถึงสินค้าที่มีมูลค่าต่ำกว่า 100 แรนด์แอฟริกาใต้” จะเห็นได้ว่านิยามของสินค้ามือสองของประเทศแอฟริกาใต้จะมีการกำหนดลักษณะไว้โดยยึดจากหลักของการถือครองสินค้าคือต้องเป็นสิ่งของที่ถูกรับใช้โดยบุคคลที่ไม่ใช่ผู้ผลิตหรือดีลเลอร์ หมายความว่า จะเริ่มนับมือที่หนึ่งคือผู้ใช้งานคนแรกที่ซื้อของมาจากผู้ผลิตโดยตรงหรือผ่านดีลเลอร์ ซึ่งหากหลังจากนั้นมีการเปลี่ยนมือสินค้าเกิดขึ้นสินค้าชิ้นนั้นก็จะเป็นสินค้ามือสอง

จากทั้งหมดที่วิเคราะห์มานี้จะเห็นได้ว่าการใช้คำของกฎหมายนั้นถือเป็นส่วนสำคัญอย่างหนึ่งที่จะสะท้อนภาพรวมของกฎหมายได้ การเลือกใช้คำที่ครอบคลุมได้มากเพียงพอและสอดคล้องกับลักษณะของกิจกรรมที่เกิดขึ้นจะทำให้การมองภาพรวมของกฎหมายสามารถทำได้ง่ายยิ่งขึ้น ดังนั้น ประเด็นของการใช้คำของกฎหมายนี้จึงถือว่าเป็นจุดหนึ่งที่เหมาะสมที่จะให้ความสำคัญโดยจากที่ได้วิเคราะห์ถึงลักษณะของคำต่าง ๆ ที่ได้ยกมาวิเคราะห์ในส่วนก่อนหน้าจะเห็นว่าคำว่าสินค้ามือสองเป็นคำที่มีความเหมาะสมกับภาพรวมมากกว่าคำว่าของเก่าที่ใช้อยู่ในปัจจุบันซึ่งยังไม่สามารถที่จะสะท้อนและครอบคลุมถึงภาพรวมของตลาดสินค้ามือสองได้ เนื่องจากตามแนวคิดในเรื่องของตลาดสินค้ามือสองมีหลักสำคัญในเรื่องของการเปลี่ยนมือสินค้าจึงทำให้คำว่าสินค้ามือสองจึงมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับแนวคิดข้างต้นมากที่สุด

#### 4.1.2 ปัญหาคำนิยาม

สำหรับกฎหมายแล้วกรอบที่จะเป็นตัวกำหนดขอบเขตของกฎหมายที่สำคัญอย่างหนึ่งก็คือ “บทนิยาม” จะเห็นได้ว่าแม้จะมีการวางหลักการในกฎหมายแล้วก็ตาม แต่สิ่งที่จะเป็นกรอบใหญ่ที่จะเป็นตัวแปรสำคัญที่จะกำหนดทิศทางในการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ได้ บทนิยามจะเป็นตัวกำหนด โดยหากจะยกตัวอย่างให้เห็นสภาพปัญหาในปัจจุบันก็จะมีร้านซื้อขายสินค้าบางอย่างที่มีลักษณะที่เป็นและไม่เป็นโบราณวัตถุ เช่น พระเครื่อง ของบูชาหรือเหรียญสะสมต่าง ๆ ซึ่งจะขอยกกรณีของพระเครื่องเป็นกรณีศึกษา ซึ่งในปัจจุบันนั้นพระเครื่องถือว่าเป็นสินค้าประเภท

โบราณวัตถุ ดังนั้น ในการประกอบกิจการเช่าเพราะเครื่องก็จะต้องขอใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และต้องขอใบอนุญาตค้าของเก่าด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตามมีแนวความเห็นที่ไม่เห็นด้วยกับแนวทางข้างต้นโดยมีข้อโต้แย้งในแง่ของคำนิยามว่าพระเครื่องนั้นไม่ควรตีความให้เข้าตามนิยามของเก่าซึ่งเป็นความเห็นของสมาคมผู้นิยมพระเครื่องพระบูชาไทย โดยสืบเนื่องจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้เคยมีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 ผ่านระบบสารสนเทศของกรมการปกครองในช่วงก่อนมีการใช้ระบบกลางทางกฎหมายโดยได้มีความเห็นของสมาคมผู้นิยมพระเครื่องพระบูชาไทย ได้ให้ความเห็นไว้ว่า “ตามแนวทางของสมาคมจัดว่าพระเครื่อง เครื่องรางของขลังประเภทต่าง ๆ เป็นวัตถุมงคลที่พระสงฆ์ คณาจารย์ผู้สร้างได้จัดสร้างขึ้นเพื่อแจกจ่าย หรือจำหน่ายให้แก่พุทธศาสนิกชนทั่วไป นำติดตัวไปสักการะบูชา เพื่อเป็นสิริมงคล ป้องกันภัยอันตราย และเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจของตน และการจำหน่ายวัตถุมงคลเงินที่ได้จากการนั้นก็เพื่อบำรุงวัด ศาสนสถานต่าง ๆ และเพื่อบำรุงพุทธศาสนา มิใช่เพื่อการค้าพระราชบัญญัติ ควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 มาตรา 3 ได้บัญญัติความหมายของคำว่า “ของเก่า” หมายความว่า ทรัพย์สินที่เสนอขาย แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายโดยประการอื่นอย่างทรัพย์สินที่ใช้แล้ว ทั้งนี้ รวมถึงของโบราณด้วย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัตินี้ คือ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 4 ได้บัญญัติความหมายของคำว่า “โบราณวัตถุ” หมายความว่า สंहारิมทรัพย์ที่เป็นของโบราณ ไม่ว่าจะเป็สิ่งประดิษฐ์ หรือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ หรือเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของโบราณสถาน ซากมนุษย์หรือซากสัตว์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการประดิษฐ์ หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี “ศิลปวัตถุ” หมายความว่า สิ่งที่ทำด้วยฝีมืออย่างประณีตและมีคุณค่า

สูงในทางศิลปะ พระเครื่อง เครื่องรางประเภทต่าง ๆ ไม่ใช่ของเก่า แต่เป็นทรัพย์สินที่มีสถานภาพเป็น  
 วัตถุมงคล ที่ผู้คนให้ความเคารพบูชา และวัตถุประสงคในการซื้อขาย ไม่ต้องกับความหมายว่า  
 คือทรัพย์สินที่เสนอขาย แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายโดยประการอื่นอย่างทรัพย์สินที่ใช่แล้ว เพราะผู้ซื้อและ  
 ผู้ขายไม่ได้มุ่งหวังหรือมีความประสงค์ในการซื้อขายแบบของที่ใช่แล้ว แต่เป็นเพราะความศรัทธาของ  
 ประชาชนต่อคณาจารย์ผู้สร้าง และเชื่อว่าเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ควรค่าแก่การสักการะบูชา เป็นเครื่องยึด  
 เหนี่ยวจิตใจ มีไว้เพื่อป้องกันภัยอันตราย รวมทั้งเป็นความเชื่อทางด้านโชคลาภ และเพื่อรำลึกถึงคุณ  
 ของพระพุทธเจ้า อีกทั้งราคาในการซื้อขายวัตถุมงคลมิได้ลดน้อยลงตามสภาพของที่ผ่านการใช้งาน  
 ดังเช่นของเก่า แต่กลับจะมีราคาสูงขึ้นเรื่อย ๆ ตามความเชื่อและความศรัทธาของประชาชนและนิยม  
 เข้าหาเพื่อให้ได้มาครอบครอง จึงไม่อาจถือได้ว่าการค้าขายพระเครื่องและเครื่องรางประเภทต่าง ๆ  
 เป็นการค้าของเก่า หรือนำไปจำหน่ายแบบทรัพย์สินที่ใช่แล้ว ที่จะต้องยื่นคำขออนุญาตค้าของเก่าตาม  
 พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474”<sup>192</sup>

จากความคิดเห็นในข้างต้นจะเห็นได้ถึงลักษณะของพระเครื่องยังคงเป็นปัญหาว่าแท้จริง  
 แล้วพระเครื่องนั้นอาจจะไม่ใช่สิ่งของที่เข้าข่ายเป็นของเก่า หรือเป็นโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุตาม  
 กฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติไปเสียทั้งหมดก็ได้  
 เนื่องด้วยสาระสำคัญในด้านของอายุก็ดีหรือประโยชน์ในทางศิลป ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี  
 เองก็ตาม อย่างที่ความเห็นของสมาคมผู้นิยมพระเครื่องพระบูชาไทยได้อธิบายว่าโดยลักษณะของพระ  
 เครื่องวัตถุประสงคในการซื้อขายไม่ได้มุ่งหวังหรือมีความประสงค์ในการซื้อขายในแบบของสิ่งของ  
 ที่ใช่แล้ว แต่เป็นเพราะความเชื่อ ความศรัทธาของประชาชนต่อคณาจารย์ผู้สร้าง อันจะเห็นได้ว่า  
 พระเครื่องนั้นสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของนิยามคำว่าของเก่าได้อย่างดีเนื่องจากพระเครื่องมีลักษณะ

<sup>192</sup> ความเห็นของสมาคมผู้นิยมพระเครื่องพระบูชาไทย สืบค้นเมื่อ 26 เม.ย. 2566 ผ่านเว็บไซต์ของกรมการปกครอง  
[http://dopacr.dopa.go.th/draft\\_law/app/people/](http://dopacr.dopa.go.th/draft_law/app/people/)

เป็นเหมือนกับของสะสมที่มีมูลค่าขึ้นอยู่กับความเชื่อและความศรัทธาส่วนบุคคล และที่สำคัญก็คือไม่ได้มีลักษณะของการใช้งานที่ชัดเจน ซึ่งนิยามของคำว่าของเก่ามีประเด็นที่เป็นสาระสำคัญก็คือ ต้องเป็นการเสนอขาย แลกเปลี่ยน หรือจำหน่าย “ทรัพย์สินที่ใช้แล้ว” ทำให้เกิดคำถามว่าในเมื่อไม่สามารถบอกลักษณะของการใช้งานได้จะถือว่าเป็นของเก่าตามนิยามได้อย่างไร ซึ่งไม่เพียงแต่พระเครื่องเท่านั้น ยังมีของในลักษณะนี้อยู่อีกหลายประเภท อันจะเห็นได้ว่านิยามคำว่าของเก่าในข้างต้นไม่ได้สะท้อนให้เห็นว่าของเก่าคืออะไร แต่กลับกันนิยามดังกล่าวเหมือนจะนิยามถึง “พฤติกรรมหรือลักษณะ” ของการประกอบกิจการขายของเก่าเสียมากกว่า อีกทั้ง พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด และคำของเก่า พ.ศ. 2474 ไม่ได้มีการกำหนดนิยามอย่างอื่น เช่น นิยามของร้านค้าของเก่า หรือ กำหนดลักษณะว่าอย่างไรที่จะถือว่ามีพฤติกรรมในการค้าของเก่าไว้ ซึ่งผลที่ตามมาคือการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาว่าในกรณีใดบ้างที่จะต้องมีการขออนุญาตที่มีกรอบใหญ่ ๆ คือนิยามของคำว่าของเก่า ซึ่งทำให้ยากต่อการพิจารณาเนื่องจากในความเป็นจริงไม่เพียงแต่สินค้า แต่ต้องพิจารณาถึงพฤติกรรมของผู้ประกอบการด้วย ทำให้ในปัจจุบันจึงเกิดปัญหาในกรณีของลักษณะของกิจการในรูปแบบใหม่ ๆ ซึ่งทำให้เกิดคำถามสำคัญคือต้องมีการขออนุญาตหรือไม่ เนื่องจากตัวสินค้าสามารถถูกตีความเข้านิยามได้ แต่พฤติกรรมยังคงเป็นปัญหาที่แค่การนิยามคำว่าของเก่าเพียงอย่างเดียวไม่สามารถที่จะพิจารณาได้อย่างเป็นระบบ ซึ่งเมื่อดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ยังไม่มีความชัดเจน จึงอาจส่งผลกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชนได้

ทั้งนี้ เมื่อนำคำนิยามของเก่าในกฎหมายต่างประเทศมาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทยจะเห็นข้อเหมือนและแตกต่างกัน ดังนี้

1. ประเทศออสเตรเลีย มลรัฐควีนแลนด์ กำหนดนิยามของของเก่าโดยใช้คำว่า second-hand property ซึ่งหมายถึง ทรัพย์สินส่วนบุคคลซึ่งเคยถูกใช้งาน ยกเว้น สิ่งพิมพ์ แสตมป์หรือเหรียญกษาปณ์ ทรัพย์สินที่ส่งคืนเพื่อขอคืนเงินหรือแลกเปลี่ยนโดยบุคคลที่ซื้อเป็นทรัพย์สินใหม่



แบตเตอรี่รถยนต์ Yangที่ใช้แล้วที่ถอดออกจากรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือรถพ่วงตามความหมายของ Transport Operations (Road Use Management) Act 1995 จะเห็นได้ว่าการวางนิยามของประเทศออสเตรเลีย มลรัฐควีนแลนด์ คล้ายกับของประเทศไทยมากที่สุดคือกำหนดนิยามว่าของเก่าคืออะไร และมีระบบยกเว้นชนิดสินค้าไว้ แต่มีจุดที่แตกต่างกันคือกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย มลรัฐควีนแลนด์ มีข้อยกเว้นของการบังคับใช้ที่ลดข้อจำกัดของการขออนุญาตไว้ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผู้ประกอบการที่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น ๆ อยู่แล้วแม้ว่าสินค้าภายในร้านจะเป็นสิ่งของที่เข้านิยามของ second-hand property ตาม Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 1996 ก็ตามหากเข้าข้อยกเว้นก็ไม่ต้องขออนุญาตตาม Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 1996 มาตรา 6(2) อีก เช่น โรงรับจำนำ ผู้ให้บริการประมวลตัวแทนจำหน่ายรถยนต์ ร้านค้าอาวุธปืน เป็นต้น ระบบนี้ทำให้มีข้อดีก็คือการลดความซ้ำซ้อนของการขออนุญาตลงได้

2. ประเทศแอฟริกาใต้ ใช้ระบบการกำหนดประเภทของสินค้าและกำหนดนิยามว่าความเป็นมือสองของสินค้านั้นคืออะไร โดยกฎหมายจะกำหนดประเภทของสินค้าไว้ในตารางท้ายกฎหมาย โดยประเทศแอฟริกาใต้มีการกำหนดนิยามของ second-hand goods ว่า “สิ่งของซึ่งถูกใช้โดยบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่เจ้าของโรงงานหรือผู้ผลิตสิ่งของนั้น หรือบุคคลที่ซื้อขายกับเจ้าของโรงงานหรือผู้ผลิตสิ่งของนั้นเพื่อใช้ในการดำเนินธุรกิจ แต่ไม่รวมถึงสินค้าที่มีมูลค่าต่ำกว่า 100 แรนด์แอฟริกาใต้” จะเห็นได้ว่านิยามดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานของ “การเปลี่ยนมือ” ซึ่งจะแบ่งว่าสิ่งใดเป็นสินค้านมือสองจะมีจุดตัดอยู่ตรงที่ผู้ครอบครองหรือผู้ใช้จะต้องไม่ใช่ผู้ผลิตหรือดีลเลอร์ที่ซื้อของมาจากโรงงานเพื่อมาขายให้กับผู้บริโภคอีกต่อหนึ่ง ซึ่งหลักการดังกล่าวต่างกับหลักการของกฎหมายไทยอย่างชัดเจน

3. ประเทศสิงคโปร์ ในส่วนของนิยามไม่ได้มีการกำหนดว่าลักษณะของสินค้ามือสองเป็นอย่างไร กฎหมายกำหนดไว้เพียงแค่นิตของสินค้าที่ต้องการจะควบคุมไว้ในตารางท้ายกฎหมายเท่านั้น ซึ่งมีข้อดีคือมีความชัดเจนว่าสินค้าใดบ้างที่จะถูกกฎหมายเข้าไปควบคุม

#### 4.1.3 ปัญหาขอบเขตของกฎหมาย

อย่างที่ได้อธิบายไปแล้วในส่วนของปัญหาคำนิยามว่าการกำหนดไว้เพียงนิยามไม่สามารถที่จะพิจารณาถึงลักษณะของกิจการได้อย่างเป็นระบบ เพราะนอกจากที่จะต้องกำหนดว่าสินค้าที่ต้องการควบคุมคืออะไร คำถามที่สำคัญไม่แพ้กันก็คือ อย่งไรจึงจะถือว่าเป็นการค้าของเก่า ซึ่งในความเป็นจริงในปัจจุบันในการร่างกฎหมายเพื่อควบคุมอะไรบางสิ่งแรกที่จะต้องมีการตกลงกันได้ก่อนก็คืออะไรคือสิ่งที่จะให้กฎหมายเข้าไปควบคุม อย่างเช่นในกรณีของการค้าของเก่า สิ่งทีกระทบมหาดไทยจะต้องการจะควบคุมคืออะไรระหว่างตัวสินค้าหรือผู้ประกอบการหรือทั้งสองอย่าง เพราะหากตกลงในสิ่งเหล่านี้ได้จะทำให้การวางขอบเขตของกฎหมายทำได้ชัดเจนและง่ายยิ่งขึ้น เช่น กรณีของการตั้งโรงงาน กฎหมายจะกำหนดนิยามไว้<sup>193</sup> เช่น โรงงานคืออะไร การตั้งโรงงานคืออะไร และการประกอบกิจการโรงงานคืออะไร อันจะเห็นขอบเขตของกฎหมายได้ว่ากฎหมายมุ่งควบคุมเพียงมาตรฐานของโรงงานโดยที่ไม่ได้ลงลึกไปถึงว่าโรงงานนั้นจะดำเนินการผลิตหรือประกอบอะไร หากมีพฤติการณ์ในการประกอบกิจการโรงงานก็จะต้องขออนุญาตก่อนเสมอ กรณีของการค้าของเก่าก็คล้ายกันกับกฎหมายของโรงงานแต่เนื่องจากกฎหมายในเรื่องการค้าของเก่ากำหนดไว้เพียงนิยามของตัวสินค้า แต่ไม่กำหนดไว้ด้วยว่าร้านค้าของเก่าคืออะไร และพฤติการณ์ในการประกอบกิจการค้าของเก่าคืออะไร จึงทำให้ขอบเขตของกฎหมายจึงยังไม่ชัดเจนอันจะทำให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ก็เป็นไปได้ยากในการพิจารณารูปแบบใหม่ ๆ

<sup>193</sup> พระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 5

ของกิจการในปัจจุบันได้ว่าต้องมีการขออนุญาตหรือไม่ ซึ่งก็เป็นผลเสียที่ทำให้ผู้ประกอบการเอง เพราะโดยส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่ก็จะพิจารณาได้จากแค่นิยามของเก่าเท่านั้นทำให้ผู้ประกอบการ ก็จะต้องขออนุญาตเสมอ ไม่เพียงเท่านั้นคำถามที่เกิดขึ้นในบางกรณี เช่น รถรับซื้อของเก่า ที่โดยปกติ พฤติกรรมของรถรับซื้อของเก่าจะเข้าไปรับซื้อของตามบ้านเรือนต่าง ๆ หรือเก็บขยะที่สามารถ รีไซเคิลได้ แล้วจะนำไปขายให้กับร้านรับซื้อของเก่าอีกทอดหนึ่ง อันจะเห็นได้ว่าหากพิจารณาจาก นิยามของเก่า รถรับซื้อของเก่าเหล่านี้ก็ต้องขออนุญาตด้วยเนื่องจากถือว่าเป็นบุคคลที่ประกอบ อาชีพค้าของเก่า ซึ่งมาตรา 4 (2) ของพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 กำหนดว่า “ห้ามบุคคลใดประกอบอาชีพค้าของเก่าเว้นแต่จะได้รับอนุญาต” ซึ่งในความเป็นจริงหากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการป้องกันการลักขโมยสินค้า มาขายให้แก่ร้านรับซื้อของเก่า ก็จะทำให้เห็นว่าแท้จริงแล้วกฎหมายต้องการที่จะควบคุมร้านที่รับซื้อ ไม่ได้ต้องการควบคุมคนที่เอาสินค้ามาขายให้แก่ร้าน<sup>194</sup> ซึ่งในความเป็นจริงรถรับซื้อของเก่าไม่ควร ที่จะถูกควบคุมตั้งแต่แรก เนื่องจากหากต้องควบคุมตามระบบก็จะมีหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น ต้องจัดทำบัญชีรายการสินค้า ต้องมีป้ายชื่อร้าน ซึ่งเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ประกอบการอาชีพส่วนนี้ อย่างมาก แต่ในปัจจุบันเนื่องจากมีแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1614/2509 ได้ตีความเจตนารมณ์ ของกฎหมายไว้แล้วว่ากฎหมายไม่การควบคุมคนที่เอาสินค้ามาขายให้แก่ร้านรับซื้อของเก่า จึงเป็นแนวปฏิบัติที่กรมการปกครองได้มีการวางนโยบายไว้ว่ารถรับซื้อของเก่าไม่ต้องขออนุญาต ซึ่งก็เป็นการแก้ปัญหาทางนโยบายเพราะมีคำพิพากษาศาลฎีกาได้วางบรรทัดฐานไว้เท่านั้น ไม่ได้เกิดจาก ความชัดเจนของตัวกฎหมายแต่อย่างใด

---

<sup>194</sup> คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 1614/2509

ทั้งนี้ เมื่อมีการเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศจะพบลักษณะในการวางขอบเขตที่เหมือนกันของทั้งประเทศออสเตรเลีย มลรัฐควีนแลนด์ ประเทศแอฟริกาใต้ และประเทศสิงคโปร์ คือ กำหนดนิยามผู้ขายสินค้ามือสอง นิยามของสินค้า และนิยามของร้านค้า แต่จะมีกฎหมายของประเทศสิงคโปร์ที่มีความแตกต่างจากสองประเทศแรก โดยจะมีการนิยามเพิ่มในส่วนของคำว่า ร้านค้า (Shop) โดยจะเป็นการกำหนดถึงลักษณะหรือรูปแบบของร้านค้าหรือสถานที่ประกอบกิจการไว้เป็นการเฉพาะเข้าไปเพิ่มเติมด้วย จากที่ได้กล่าวมาจึงพอจะสรุปได้ว่าการวางของเขตของกฎหมายไม่สามารถที่จะทำได้ด้วยการกำหนดเพียงแค่นิยามของเก่าเพียงอย่างเดียวได้ แต่จะต้องมีการวางนิยามไว้ทั้งระบบเพื่อให้กฎหมายมีขอบเขตที่ชัดเจนง่ายต่อการบังคับใช้ของเจ้าหน้าที่ที่จะเข้าไปควบคุมกำกับกิจการเหล่านี้ และไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนอันเป็นการกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชน

#### 4.2 ปัญหาของวิธีการประกอบกิจการค้าของเก่า

ในปัจจุบันเทคโนโลยีมีการพัฒนาขึ้นอย่างก้าวกระโดดส่งผลให้เทคโนโลยีในด้านต่าง ๆ มีความทันสมัยมากขึ้น รวดเร็วยิ่งขึ้น และสร้างสะดวกในชีวิตประจำวันมากขึ้น ทำให้ผู้ประกอบการเองก็มีการปรับตัวไปตามเทคโนโลยีเพื่อให้กิจการของตนเองสามารถที่จะดำเนินกิจการได้ดียิ่งขึ้น มีต้นทุนลดลง และมีกำไรมากยิ่งขึ้น จึงทำให้เกิดการประกอบกิจการรูปแบบใหม่ ๆ มากขึ้น มีการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาปรับใช้ทั้งทางตรงและทางอ้อม รูปแบบจึงมีความหลากหลายเป็นอย่างมากในปัจจุบัน ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายที่ใช้บังคับที่ไม่ค่อยได้ปรับเปลี่ยนตามสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยปัญหาหลัก ๆ ที่เกิดขึ้นในส่วนองวิธีการคือความไม่ชัดเจนของสถานที่ ซึ่งเป็นผลให้เกิดความสับสนในการใช้บังคับของพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 มาโดยตลอดเพราะอย่างที่ได้กล่าวไปแล้วในส่วนก่อนหน้านี้นี้ว่ากฎหมายฉบับนี้มีกรอบในการพิจารณาแค่นิยามคำว่าของเก่าเท่านั้น แต่กฎหมายฉบับนี้จะมีการกำหนดเงื่อนไขอื่น ๆ

ไว้ในกฎหมายลำดับรองเป็นส่วนใหญ่ซึ่งส่งผลให้เกิดช่องโหว่ในการดำเนินการมาโดยตลอดเนื่องจากการยื่นขอใบอนุญาต ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3 ข้อ 7 (5) กำหนดให้ต้องมีการยื่นเอกสารหนังสือยินยอมให้ใช้สถานที่ทำการค้า หรือหลักฐานการเป็นเจ้าของสถานที่ทำการค้าหรือสัญญาเช่า ทำให้หากไม่สามารถยื่นเอกสารดังกล่าวได้ เจ้าหน้าที่ก็จะไม่สามารถออกใบอนุญาตให้ได้นั่นเอง โดยปัญหาดังกล่าวนี้จะส่งผลกระทบต่อตรงกับการประกอบกิจการดังต่อไปนี้

#### 4.2.1 ปัญหาการประกอบกิจการในรูปแบบออนไลน์

ในความเป็นจริงหากจะกล่าวให้ครอบคลุมยิ่งขึ้นกิจการในลักษณะนี้อาจจะครอบคลุมไปถึงกิจการประเภทที่ไม่มีหน้าร้าน หรือสถานที่ประกอบกิจการที่ชัดเจนในรูปแบบอื่น ๆ เช่น กิจการที่มีลักษณะเป็นผู้รับจัดหาสินค้าเพื่อส่งต่อให้กับผู้ซื้อ หรือในบางกิจการก็มีการนำเข้าสินค้าเข้ามาโดยสินค้าจะถูกเก็บไว้ที่โกดังสินค้าที่ได้ทำการเช่าไว้เป็นครั้งคราว กิจการรูปแบบเหล่านี้จะมีปัญหาที่คล้ายกันคือ สถานที่ที่ใช้ประกอบกิจการที่เป็นหน้าร้านที่ไม่ชัดเจนหรือไม่มีหน้าร้านทำให้ในหลายกรณีเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอจะให้ผู้ประกอบการต้องไปดำเนินการหาเอกสารหนังสือยินยอมให้ใช้สถานที่ทำการค้า หรือหลักฐานการเป็นเจ้าของสถานที่ทำการค้าหรือสัญญาเช่ามาแสดงให้ได้ก่อน ในบางกรณีก็จะใช้สถานที่ของสำนักงานมายื่นขออนุญาต แต่ก็จะมีปัญหาเมื่อสถานที่ที่ใช้จัดเก็บสินค้า หรือหน้าร้านไม่ใช่สถานที่เดียวกันกับสถานที่ที่ใช้เป็นสำนักงานเพราะจะมีปัญหาที่ตามมาคือมีการกำหนดให้ต้องขออนุญาตสถานที่ที่ใช้ประกอบกิจการทุกแห่ง ซึ่งคำว่าทุกแห่งหมายความว่ารวมถึงสถานที่ที่เกี่ยวข้องในการใช้ประกอบกิจการทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นสำนักงาน หน้าร้านที่เป็นจุดวางสินค้า หรือแม้แต่สถานที่จัดเก็บสินค้า ผู้ประกอบการมีหน้าที่ต้องขออนุญาตค้าของเก่าทั้งสิ้นเพราะพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 มาตรา 8 (ก) กำหนดให้ผู้ค้าของเก่าต้องแสดงนามของตนและคำว่า ผู้ค้าของเก่าไว้ ณ ที่ทำการค้า

ของตน พร้อมทั้งใบอนุญาตในที่อันเห็นได้แจ้ง โดยใบอนุญาตค้าของเก่าจะเป็นใบอนุญาตที่ผูกติดกับสถานที่ทำให้เมื่อมีสถานที่หลายแห่งก็ต้องขออนุญาตทุกแห่งด้วยมิฉะนั้นก็จะมีคามผิดเนื่องจากฝ่าฝืนมาตรา 8 ที่ไม่มีการแสดงใบอนุญาตที่สถานที่ประกอบกิจการ

ทั้งนี้ หากเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศแล้วจะพบว่า ในกรณีของร้านค้าออนไลน์จะมีเพียงประเทศสิงคโปร์ เท่านั้นที่กำหนดให้ร้านค้าออนไลน์ถือเป็นร้านค้าตามนิยามของคำว่า Shop ในกฎหมายที่เป็นการวางลักษณะของรูปแบบสถานที่ของร้านค้าไว้ไม่ว่าจะเป็นแผงลอย บ้าน แฟลต สถานที่ประกอบธุรกิจ สถานที่จัดเก็บสินค้า สำนักงานธุรกิจหรือสถานที่อื่นใดที่ประกอบธุรกิจผู้ค้าสินค้ามือสอง ไม่ว่าจะทางอิเล็กทรอนิกส์หรือทางอื่น อันจะเห็นได้ว่าการกำหนดที่เปิดกว้างในรูปแบบของสถานที่ที่ใช้ประกอบกิจการ อย่งไรก็ดีในส่วนของประเทศออสเตรเลีย มลรัฐควีนแลนด์ และประเทศแอฟริกาใต้ก็ยังไม่ได้มีการกำหนดเรื่องรูปแบบของสถานที่ในลักษณะเดียวกันกับประเทศสิงคโปร์

#### 4.2.2 ปัญหาการรับซื้อของเก่า

ในกรณีของการรับซื้อของเก่านั้นมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในด้านความจำเป็นในการเข้าไปควบคุมอีกเช่นกัน อย่างที่กล่าวไปแล้วในส่วนก่อนหน้านี้ว่าแท้จริงแล้วกฎหมายฉบับนี้มุ่งควบคุมตัวกิจการเป็นหลัก ซึ่งหากกลับมามองที่การรับซื้อของเก่าแล้วจะพบว่าโดยทั่วไปการรับซื้อของเก่าเหล่านี้จะเป็นประชาชนทั่วไปที่มีลักษณะเหมือนพ่อค้าคนกลางที่จะเข้าไปรับซื้อของเก่าตามบ้านเรือนต่าง ๆ แล้วนำไปขายที่ร้านรับซื้อของเก่า<sup>195</sup> เพื่อเก็บส่วนต่างในราคาสินค้าอีกครั้งหนึ่ง หรือจะเป็นบุคคลทั่วไปที่เก็บขยะที่สามารถนำไปรีไซเคิลเพื่อไปขายให้แก่ร้านรับซื้อของเก่าอีกทอดหนึ่งก็ได้เช่นกัน ทำให้เมื่อพิจารณาในแง่มุมดังกล่าวจะเห็นได้ว่าแม้จะมีลักษณะเป็นการซื้อขายของ

<sup>195</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1614/2509

เก่าก็ตาม แต่ก็สามารถมองในมิติของปัจเจกชนที่ประกอบอาชีพทั่วไปก็ได้ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงเจตนาารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งควบคุมการนำสินค้าที่ถูกขโมยมาเพื่อขายแก่ร้านรับซื้อของเก่าแล้ว จะเห็นว่ากฎหมายมุ่งควบคุมแหล่งที่จะเป็นที่ปล่อยสินค้าเป็นหลักซึ่งก็คือร้านที่รับซื้อ ทำให้เมื่อมองถึงอาชีพรับซื้อของเก่าก็เป็นเพียงผู้ที่นำสินค้ามาขายให้แก่ร้านรับซื้อของเก่าเท่านั้น ซึ่งบุคคลเหล่านี้ก็ยังมีควมผิดหากวิธีการที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินเป็นวิธีที่ไม่ถูกต้อง เช่น ไปลักขโมย หรือยักยอกมา ก็ตามคนกลุ่มนี้ก็มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาอยู่แล้ว การที่จะกำหนดให้การประกอบอาชีพในลักษณะนี้ต้องมีการขออนุญาตจึงอาจสร้างภาระ และกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพมากเกินไปจนความจำเป็นได้เพราะหากต้องมีการขออนุญาตคนกลุ่มนี้ก็จะมีความจำเป็นที่ตามมาอีกมากมาย อย่างการทำบัญชีสินค้า การต้องแสดงใบอนุญาต และการที่จะต้องต่ออายุใบอนุญาตที่ต้องทำทุกสิ้นปีอีกด้วย ทำให้เมื่อพิจารณาในแง่ของความเหมาะสมในการควบคุมรวมไปถึงภาระที่ประชาชนจะต้องแบกรับก็อาจจะยังพิจารณาได้ว่ากิจการในรูปแบบนี้อาจจะไม่มีควมจำเป็นถึงขนาดที่รัฐจะต้องเข้าไปกำหนดให้ต้องมีการขอใบอนุญาตก็ได้เช่นกัน

ปัญหาของรกรับซื้อของเก่า นั้นแม้โดยหลักจะเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของสถานที่เช่นกัน แต่ในกรณีของรกรับซื้อของเก่า นั้นมีลักษณะที่แตกต่างออกไปอย่างหนึ่งก็คือการที่ร้านลักษณะนี้จะไม่หยุดอยู่กับที่ และจะตระเวนไปในสถานที่ต่าง ๆ จึงเป็นลักษณะของร้านที่สามารถเคลื่อนที่ได้ อันจะทำให้เกิดความไม่แน่นอนในหลายด้านทั้งในแง่ของการขออนุญาต และการตรวจสอบควบคุมซึ่งทำได้ยาก เพราะหากพิจารณาในด้านสถานที่ก็เป็นที่ชัดเจนว่าลักษณะของรถเองไม่ใช่สถานที่ ทำให้ในการยื่นขอใบอนุญาตจึงไม่สามารถที่จะทำได้อย่างแน่แท้ อีกทั้งในแง่ของสถานที่ที่จะต้องขอใบอนุญาตก็ไม่ชัดเจนเนื่องจากรถสามารถจะเคลื่อนที่ไปที่ใดก็ได้ ทำให้เขตอำนาจที่จะต้องไปขอใบอนุญาตและเขตอำนาจในการควบคุมจึงไม่ชัดเจนไปด้วย หรือหากต้องขอหากมีการข้ามเขตอำนาจในการขอใบอนุญาตก็จะต้องมีการขอใบอนุญาตเพิ่มขึ้น แต่ก็ก็จะเกิดปัญหาที่ว่าเขตใด

ที่จะต้องเข้าไปควบคุมเพราะอาจมีการข้ามเขตไปมากันได้ ซึ่งอย่างที่ได้อธิบายไปแล้วในการวิเคราะห์ ปัญหาขอบเขตของกฎหมายว่าในปัจจุบันรื้อรับซื้อของเก่าไม่ต้องขออนุญาตเนื่องจากได้มีคำพิพากษา ที่ 1614/2509 ซึ่งเป็นการวางแนวบรรทัดฐานไว้ว่ากิจการรูปแบบนี้กฎหมายไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะต้องการเข้ามาควบคุม ซึ่งเป็นผลตามคำพิพากษานั้น ไม่ได้เกิดจากความชัดเจนของกฎหมาย ที่หากพิจารณาแก่นิยามของของเก่าตามกฎหมายก็ยังมีพฤติการณ์ที่เข้าข่ายเป็นการค้าของเก่าอยู่ โดยเมื่อพิจารณาในแง่ของกฎหมายต่างประเทศเองก็ไม่มีประเทศใดที่พูดถึงกิจการในรูปแบบนี้ไว้ด้วย

#### 4.2.3 ปัญหาหาบเร่แผงลอย

ในส่วนของรูปแบบกิจการแบบหาบเร่แผงลอยนั้น หากพิจารณาลักษณะแล้วจะพบว่ามี กิจกรรมอยู่ 2 ลักษณะคือ หาบเร่ และแผงลอย ซึ่งมีความแตกต่างกันตรงที่หาบเร่จะเป็นรูปแบบ การค้าที่สามารถเคลื่อนที่ได้ซึ่งในความเป็นจริงจะคล้ายกับรื้อรับซื้อของเก่าแต่จะต่างกันตรงที่หาบเร่ นั้นแต่เดิมจะเป็นการที่ผู้ประกอบการหาบสินค้าไปเร่ขายไม่ได้มีลักษณะเป็นพ่อค้าคนกลาง หรือหาสินค้าไปขายให้กับร้านที่รับซื้อแต่มุ่งขายให้กับผู้บริโภคโดยตรง ซึ่งคำว่าหาบก็คือการที่เอาของ ห้อยปลายคานสองข้างแล้วแบกกลางคานพาไป<sup>196</sup> ซึ่งเป็นวิถีดั้งเดิมในสมัยก่อนส่วนในปัจจุบันก็มี พัฒนาการที่เปลี่ยนไปโดยนอกจากมีการหาบของห้อยใส่ปลายคานแล้วก็มีให้นำเอาพาหนะมาใช้เพื่อ เร่ขายของก็ได้ ส่วนแผงลอยจะเป็นการค้าอยู่กับที่แต่มีลักษณะเป็นที่ที่จัดไว้สำหรับขายอาหาร หรือสิ่งของอย่างอื่น ๆ โดยที่ที่นี้อาจจะเป็นอาคาร แคร่ แท่น โต๊ะ แผง เสื่อ พื้นดิน เรือ หรือแพ และอาจหมายรวมถึงการค้าในลักษณะวางแผง หรือตั้งแผงในพื้นที่ต่าง ๆ ที่อาจอยู่บนถนน

<sup>196</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ความหมายคำว่า “หาบ” ไว้ว่า “เอาของห้อยปลายคานสองข้างแล้วแบก กลางคานพาไป”



สาธารณะหรือที่สาธารณะก็ได้<sup>197</sup> แผลงลอยจึงเป็นรูปแบบของกิจการที่อยู่กับที่แต่ก็อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงสถานที่ได้แต่ก็จะได้ไม่มีการเคลื่อนไปไปเรื่อย ๆ ตามรายทางเหมือนกับกรณีของหาบเร่ อย่างไรก็ตามแม้ลักษณะของกิจการทั้งสองลักษณะจะมีความต่างกันแต่ก็มักจะถูกเรียกรวมกันไปจนบางครั้งก็อาจทำให้เข้าใจไปว่าเป็นอย่างเดียวกัน ซึ่งสาเหตุที่สันนิษฐานว่ามาจากการใช้คำว่า “หาบเร่แผลงลอย” เป็นตัวแทนการค้าข้างทาง<sup>198</sup>

ปัญหาที่เกิดจากรูปแบบในการดำเนินกิจการลักษณะนี้ ก็จะคล้ายกันกับกรณีก่อนหน้า คือสถานที่ที่ใช้ในการประกอบกิจการที่ไม่แน่นอนเช่นเดียวกัน กรณีของหาบเร่จะมีลักษณะที่เหมือนกับกรณีของรถรับซื้อของเก่าแต่จะต่างกันตรงที่รูปแบบการประกอบกิจการเท่านั้น แต่กรณีของแผลงลอยนั้นจะต่างออกไปตรงที่ส่วนใหญ่มักจะเจอปัญหาที่สถานที่ที่มีการไปวางแผงสินค้านั้น มักจะเป็นริมทาง ริมถนน หรือในที่สาธารณะอื่น ๆ ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือที่สาธารณะไม่สามารถมีกรรมสิทธิหรือเอกสารที่แสดงสิทธิการเช่าได้ จึงไม่สามารถที่จะออกใบอนุญาตให้ได้ ในกรณีกลับกัน ถ้าแผลงลอยนั้นอยู่ในที่ ๆ สามารถแสดงเอกสารที่กล่าวมาอย่างใดอย่างหนึ่งได้ เช่น เอกสารการเช่าแผงในตลาด หรือเช่าที่ในบูธงานต่าง ๆ ที่จัดขึ้นเป็นการชั่วคราวในความเป็นจริงก็อาจจะออกใบอนุญาตให้ได้ แต่จะเกิดปัญหาที่ส่วนมากระยะเวลาของสัญญาเช่า จะมีอายุที่น้อยกว่าใบอนุญาต ทำให้เมื่อคิดถึงในส่วนของการธรรมเนียมที่จะต้องขอใบอนุญาตในบางกรณีก็อาจจะมีภาระต้นทุนที่เพิ่มเข้ามาซึ่งอาจจะไม่คุ้มค่าเมื่อเทียบกับรายได้ของการทำกิจการในระยะเวลาของสัญญาเช่าที่นั้น ๆ เนื่องจากจะเห็นได้ว่าการขออนุญาตจะครอบคลุมระยะเวลาทั้งปี แต่ระยะเวลาที่ประกอบกิจการของ

<sup>197</sup> คณะกรรมการวิสามัญศึกษาแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดระเบียบหาบเร่แผลงลอยในทางเท้าและที่สาธารณะ, รายงานผลการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดระเบียบหาบเร่แผลงลอยในทางเท้าและที่สาธารณะ (กรุงเทพฯ, 2561). หน้า 4

<sup>198</sup> เพิ่งอ้างหน้าเดียวกัน

แผงลอยอาจจะสามารถดำเนินกิจการจริงเพียงแค่ 1 เดือนหรือมากกว่านั้นเพียงเล็กน้อย ซึ่งหากเทียบกับค่าธรรมเนียมแล้วก็เป็น การสร้างภาระให้แก่ประชาชนมากเกินไป

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเทียบกับกฎหมายต่างประเทศจะพบว่า มีเพียงประเทศสิงคโปร์เท่านั้น ที่มีการกำหนดแผงลอยเป็นรูปแบบหนึ่งของร้าน แต่ก็ไม่มี การกำหนดถึงรูปแบบหาบเร่ ซึ่งในกรณีของแผงลอยนั้นประเทศสิงคโปร์มีการกำหนดรูปแบบของใบอนุญาตออกมาเพื่อรองรับกิจการที่มีรูปแบบของร้านในลักษณะดังกล่าว ซึ่งเป็นการกำหนดโดยหน่วยงานผู้ออกใบอนุญาต โดยกำหนดรูปแบบใบอนุญาตแบบชั่วคราวขึ้นมา หรือหากเป็นแผงลอยที่มีที่ตั้งเป็นหลักแหล่งอยู่แล้วก็สามารถที่จะขอใบอนุญาตในรูปแบบปกติก็ได้

### 4.3 ปัญหาของใบอนุญาต

#### 4.3.1 ปัญหาของสถานที่ประกอบกิจการ

จากที่ได้กล่าวไปแล้วในประเด็นรูปแบบการประกอบกิจการว่าสถานที่เป็นหนึ่งในปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อการออกใบอนุญาต อย่างไรก็ตามปัญหาของสถานที่ที่ส่งผลโดยตรงกับการออกใบอนุญาตก็คือการที่พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าขอเก่า พ.ศ. 2474 มาตรา 8 (ก) กำหนดให้ผู้ค้าของเก่าต้องแสดงนามของตนและคำว่า ผู้ค้าของเก่าไว้ ณ ที่ทำการค้าของตน พร้อมทั้งใบอนุญาตในที่อันเห็นได้แจ้ง ซึ่งได้กล่าวไปแล้วว่ามาตราดังกล่าวทำให้เกิดการตีความว่าต้องมีการขอใบอนุญาตสำหรับสถานที่ทุกแห่งที่ใช้เพื่อการประกอบกิจการ เท่ากับว่าใบอนุญาตใบหนึ่งจะผูกติดอยู่กับสถานที่ที่ใช้ประกอบกิจการแต่ละที่เป็นแห่ง ๆ ไป ซึ่งหากพิจารณาในแง่ของการประกอบธุรกิจ ในหนึ่งกิจการ อาจมีสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการนั้นได้มากกว่าหนึ่งแห่ง เช่น สำนักงาน สถานที่เก็บสินค้า หน้าร้าน สาขาต่าง ๆ หรือสถานที่อื่น ๆ ทำให้ยังมีสถานที่หลายแห่งมากเท่าไรก็จะต้องขอออกใบอนุญาตมากขึ้นเท่านั้น อย่างไรก็ตามในการกำหนดเรื่องของ

สถานที่นั้นถูกกำหนดไว้เพื่อประโยชน์ในเรื่องความสะดวกในการออกตรวจตราผู้ประกอบการค้าของเก่าให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายเป็นสำคัญ โดยที่นายตรวจเข้าไปในสถานที่ประกอบการค้าของเก่าเพื่อที่จะเข้าไปตรวจใบอนุญาต สมุดบัญชี และทรัพย์สินของในร้านค้าได้ ทั้งนี้ หากพิจารณาเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศแล้วจะพบการวางแนวทางที่คล้ายและต่างกันของทั้งประเทศออสเตรเลีย มลรัฐควีนแลนด์ ประเทศแอฟริกา และประเทศสิงคโปร์ ดังนี้

ประเทศออสเตรเลีย มลรัฐควีนแลนด์ Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 มาตรา 11 ได้กำหนดในเรื่องของสถานที่หลักในการประกอบการโดยหากผู้ยื่นคำขอประสงค์จะประกอบธุรกิจมากกว่า 1 แห่ง ผู้ยื่นคำขอต้องระบุสถานที่ที่ผู้ยื่นคำขอประสงค์จะใช้เป็นสถานประกอบการหลักของผู้ยื่นคำขอในคำขอด้วย ซึ่งสถานที่ประกอบธุรกิจหลัก หมายถึงสถานที่หลักที่ผู้ยื่นคำขอต้องการที่จะใช้ดำเนินธุรกิจ หากผู้สมัครต้องการมีสถานที่หลายแห่ง จะต้องระบุว่าสถานที่ใดที่ถือว่าเป็นสถานที่ประกอบธุรกิจหลักของตนในใบคำขอ สำหรับสถานที่ประกอบธุรกิจหลักต้องเป็นไปตามข้อกำหนดเฉพาะด้วยโดยตาม Second-hand Dealers and Pawnbrokers Act 2003 ใบอนุญาตตัวแทนจำหน่ายสินค้ามือสองสถานที่หลักควรเป็นที่อยู่ที่สามารถเก็บและเข้าถึงทะเบียนธุรกรรมของผู้ยื่นคำขอเพื่อตรวจสอบได้ จะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดให้สามารถประกอบกิจการหลายแห่งได้ แต่ในตอนยื่นคำขอจะต้องบอกว่าที่ใดเป็นสถานที่หลัก

ประเทศแอฟริกาใต้ เนื่องจากประเทศแอฟริกาใต้ไม่ได้ใช้ระบบอนุญาต แต่ใช้การจดทะเบียน โดยไม่ว่าผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือไม่ใช่บุคคลธรรมดาในเรื่องของสถานที่ Second-Hand Goods Act 2009 กำหนดให้ต้องยื่นเอกสารที่อยู่ของสถานที่ทั้งหมดที่จะใช้หรือใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางธุรกิจ โดยหากเป็นเป็นกรณีของผู้ยื่นคำขอไม่ใช่บุคคลธรรมดาจะต้องมีการระบุชื่อเต็มและหมายเลขประจำตัวประชาชนของแต่ละบุคคลคนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของผู้ยื่นคำร้อง ณ สถานที่แต่ละแห่งนั้นด้วย รวมถึง ชื่อและหมายเลขประจำตัวประชาชนของหุ้นส่วน

ทุกคนในกรณีที่เป็นห้างหุ้นส่วนเพิ่มเติมอีกด้วย ซึ่งเป็นการให้แสดงสถานที่ทั้งหมดในการขอยื่นจดทะเบียนในคราวเดียวกัน

ประเทศสิงคโปร์ ในการประกอบกิจการต้องมีการขอใบอนุญาตก่อนซึ่งในเรื่องสถานที่ประกอบกิจการ Secondhand Goods Dealers Act 2007 ไม่ได้กำหนดไว้โดยตรงแต่ให้อำนาจหน่วยงานผู้รับผิดชอบเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และรูปแบบได้เองซึ่งหน่วยงานผู้รับผิดชอบคือ Singapore Police Force ได้กำหนดในเรื่องสถานที่ประกอบกิจการไว้ว่าหากธุรกิจดำเนินการจากหลายสาขา ในแต่ละสาขาต้องมีใบอนุญาตแยกต่างหากจากกัน ซึ่งหมายความว่าสถานที่ตั้งแต่แต่ละแห่งที่ดำเนินธุรกิจจำเป็นต้องมีใบอนุญาตของตนเอง ซึ่งอย่างที่ได้อธิบายไปแล้วว่าประเทศสิงคโปร์มีการรองรับการประกอบกิจการบนอินเทอร์เน็ตด้วย ดังนั้น ธุรกิจที่ดำเนินการทางออนไลน์เป็นหลักโดยมีเว็บไซต์หรือ URL ที่แตกต่างกันแต่ละเว็บไซต์เหล่านี้จำเป็นต้องมีใบอนุญาตเป็นของตนเอง เพื่อให้มั่นใจว่าแม้ว่าธุรกิจจะดำเนินกิจการแบบเสมือนจริง แต่ก็ยังคงเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทำให้เห็นว่ากฎหมายเน้นย้ำถึงความสำคัญของการได้รับใบอนุญาตแยกต่างหากสำหรับสถานที่ประกอบกิจการ หรือ URL หรือจุดติดต่อซื้อขายที่แตกต่างกันแต่ละแห่ง แนวปฏิบัตินี้เป็นการทำให้มั่นใจได้ว่าผู้ประกอบการจะปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับ และข้อกำหนดด้านใบอนุญาตที่เกี่ยวข้อง ณ สถานที่ดำเนินการเฉพาะแต่ละแห่ง หรือเพื่อการแสดงตนทางออนไลน์ด้วย ซึ่งการกำหนดของประเทศสิงคโปร์ในลักษณะนี้จะทำให้สถานที่ประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องทั้งหมดก็ต้องขออนุญาตด้วยเช่นกัน เพราะ สถานที่ประกอบธุรกิจ สถานที่จัดเก็บสินค้ามือสอง สำนักงานธุรกิจหรือสถานที่อื่นใดที่ประกอบธุรกิจผู้ค้าสินค้ามือสองจะถูกตีเข้านิยามคำว่า Shop ของ Secondhand Goods Dealers Act 2007 ทั้งหมด ลักษณะจึงคล้ายกับของประเทศไทยมากที่สุด

จากที่ได้ศึกษามาจะเห็นได้ว่ากฎหมายของทั้ง 3 ประเทศมีการกำหนดหลักในเรื่องของสถานที่ที่ใช้ประกอบกิจการคือโดยหลักแล้วสถานที่ทุกแห่งต้องได้รับการอนุญาตหรือจดทะเบียนจาก

เจ้าหน้าที่เหมือนกัน แต่ก็มีลักษณะแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญโดยสรุป 2 รูปแบบ แบบแรกคือ ประเทศออสเตรเลีย มลรัฐควีนแลนด์และประเทศแอฟริกาใต้ ที่สามารถให้ผู้ประกอบการสามารถที่จะแสดงสถานที่ทุกแห่งในการขออนุญาตได้โดยแนบข้อมูลประกอบมาในคำขอและให้เจ้าหน้าที่อนุญาตพร้อมกันในคราวเดียว ส่วนแบบที่สองคือ ประเทศสิงคโปร์ที่กำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตแยกตามสถานที่แต่ละแห่งหรือแต่ละ URL ของเว็บไซต์ ซึ่งเมื่อพิจารณาใน 2 รูปแบบแล้วจะพบว่าแบบแรกใบอนุญาตจะเสมือนว่าผูกติดกับตัวบุคคลผู้ขอใบอนุญาต ส่วนแบบที่สองใบอนุญาตจะผูกติดกับตัวสถานที่แต่ละแห่งเป็นของสถานที่นั้น ๆ ไป ซึ่งในส่วนนี้จะต้องมีการศึกษาถึงผลกระทบต่อประชาชนในด้านมิติของการประกอบอาชีพด้วยเช่นกันเนื่องจากการใช้ระบบอนุญาตเป็นมาตรการในการควบคุมที่ค่อนข้างเข้มงวดและส่งผลกระทบต่ออาชีพของประชาชนค่อนข้างมาก ดังนั้น แม้จะเห็นว่าในเรื่องของการประกอบกิจการเหล่านี้มีความจำเป็นต้องใช้ระบบอนุญาตก็ตาม แต่ข้อกำหนดในการขออนุญาตเองก็ต้องไม่กระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชนเกินความจำเป็นด้วยเช่นกัน

#### 4.3.2 ปัญหาการกำหนดอายุและประเภทของใบอนุญาต

ในส่วนของอายุและประเภทของใบอนุญาตนั้นโดยหลักจะมีประเด็นหลักอยู่ 2 ประเด็นคือ อายุ และประเภทของใบอนุญาต ซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องซึ่งกันและกันโดยตรง โดยหลักในปัจจุบันในเรื่องอายุของใบอนุญาตประกอบกิจการค้าของเก่าเป็นใบอนุญาตที่กำหนดอายุของใบอนุญาตให้ใช้ได้จนถึงวันที่ 31 ธันวาคมของปีที่ออกใบอนุญาต<sup>199</sup> ซึ่งการกำหนดอายุของใบอนุญาตในลักษณะนี้ในปัจจุบันไม่ค่อยมีการบัญญัติกำหนดในลักษณะนี้ในกฎหมายสมัยใหม่แล้ว เพราะกฎหมายสมัยใหม่จะกำหนดอายุใบอนุญาตให้เป็นแบบปีชนปี คือกำหนดให้ชัดเจนอย่างเช่น กำหนดอายุ 1 ปี 2 ปี แล้วแต่เจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ ซึ่งส่งผลดีกว่าการกำหนดแบบให้ใช้ได้

<sup>199</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3  
ข้อ 14

จนถึงสิ้นปีเนื่องจากหากกำหนดให้สิ้นผลในวันสิ้นปีจะเกิดความแตกต่างกันของอายุใบอนุญาตระหว่างผู้ที่ขออนุญาตตั้งแต่ช่วงต้นปีกับผู้ที่ขออนุญาตในช่วงระหว่างปีเพราะใบอนุญาตในเรื่องเดียวกัน ค่าธรรมเนียมเท่ากัน แต่กลับมีอายุการใช้งานที่ไม่เท่ากัน โดยเมื่อเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศแล้วจะพบว่า โดยหลักทั้งประเทศออสเตรเลีย มลรัฐควีนแลนด์ ประเทศแอฟริกาใต้ และประเทศสิงคโปร์ จะกำหนดอายุของใบอนุญาตไว้อย่างชัดเจนเหมือนกัน โดยอาจมีระยะเวลาและตัวเลือกที่อาจจะแตกต่างกันได้ เช่น ประเทศออสเตรเลีย มลรัฐควีนแลนด์ กำหนดอายุใบอนุญาตไว้ 2 แบบโดยผู้ขออนุญาตสามารถที่จะเลือกได้ว่าจะให้ใบอนุญาตมีอายุ 1 ปี หรือ 3 ปี ส่วนประเทศแอฟริกาใต้เนื่องจากไม่ได้ใช้ระบบอนุญาตแต่ใช้การจดทะเบียนก็จะมีการออกเป็นใบรับรองให้ซึ่งกำหนดอายุใบรับรองไว้ 5 ปี และในส่วนของประเทศสิงคโปร์จะกำหนดอายุใบอนุญาต 2 แบบ เช่นเดียวกับประเทศออสเตรเลีย มลรัฐควีนแลนด์ แต่ต่างกันตรงที่ของสิงคโปร์จะให้เลือกได้เป็นแบบอายุ 1 ปีในแบบทั่วไป และแบบชั่วคราวสำหรับการแสดง Road shows แผงลอยชั่วคราว หรือ pasar malams ซึ่งโดยลักษณะแล้วจะเป็นการประกอบกิจการในสถานที่เฉพาะเจาะจงในช่วงเวลาสั้น ๆ ซึ่งใบอนุญาตแบบนี้จะมีอายุเพียง 30 วัน

ในส่วนของประเทศใบอนุญาตหากพิจารณาในลักษณะของพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 จะพบว่ากฎหมายกฎหมายไม่ได้มีการกำหนดประเภทของใบอนุญาตไว้เพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งประเภทของกิจการเพื่อออกใบอนุญาตไว้โดยตรง แต่มีการแบ่งประเภทของกิจการไว้เพื่อกำหนดค่าธรรมเนียมเท่านั้น ในส่วนของการออกใบอนุญาตกิจการทุกแบบก็จะมีการใช้หลักเกณฑ์ที่เหมือนกันในการออกใบอนุญาต โดยการแบ่งประเภทกิจการนั้นกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าพุทธศักราช 2474 (ฉบับที่ 2) ได้แบ่งประเภทของกิจการไว้ 2 ประเภท คือ

ประเภทกิจการขายทอดตลาด และประเภทกิจการค้าของเก่า ซึ่งในส่วนของใบอนุญาตค้าของเก่าก็จะแบ่งประเภทของกิจการย่อยลงอีก 4 ประเภท ได้แก่

1. ประเภทโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถานโบราณวัตถุศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

2. ประเภท เพชร พลอย ทอง นาก เงิน หรืออัญมณี

3. ประเภทรถยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์

4. ประเภทอื่น ๆ

ซึ่งการกำหนดที่ได้กล่าวมานั้นเป็นการกำหนดเพื่อการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมไม่ใช่เพื่อการกำหนดหลักเกณฑ์ของแต่ละกิจการแต่อย่างใด ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงประเภทของกิจการในรูปแบบต่าง ๆ จะพบว่าโดยหลักกิจการแต่ละประเภทก็จะมีหน้าที่ในการที่จะต้องดำเนินการที่เหมือนกัน เช่น การจัดทำบัญชีรายการสินค้า การที่ต้องแจ้งเจ้าหน้าที่กรณีมีการนำสินค้าที่ต้องสงสัยว่าจะได้จาก การถูกขโมยมา อย่างไรก็ตามก็จะมีหน้าที่บางประการที่แต่ละกิจการอาจจะต้องมีการดำเนินการ หรือมีข้อห้ามที่เพิ่มขึ้นมาตามแต่ประเภทของกิจการ จึงทำให้ในการขออนุญาตในแต่ละประเภทผู้ประกอบการก็ต้องมีหน้าที่เพิ่มขึ้นตามแต่ประเภทของกิจการนั้นไปด้วยทำให้การกำหนดประเภทของใบอนุญาตจึงไม่ควรมีการกำหนดเพื่อเพียงแต่การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเพียงเท่านั้น แต่การกำหนดประเภทใบอนุญาตของแต่ละกิจการต้องคำนึงถึงรายละเอียดและหน้าที่เฉพาะที่ผู้ประกอบการจะต้องมีหน้าที่เพิ่มขึ้นในบางกรณีตามประเภทของกิจการและใบอนุญาตนั้นเป็นการเฉพาะด้วย รวมไปถึงหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ออกใบอนุญาตที่จะต้องมีหน้าที่ในการดำเนินการตรวจสอบและวางหลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาตเพื่อควบคุมกิจการบางกิจการเป็นการเฉพาะ โดยหากพิจารณาในส่วนของกฎหมายต่างประเทศจะพบว่า

ประเทศออสเตรเลีย มลรัฐควีนแลนด์ จะแบ่งประเภทของใบอนุญาตตามกฎหมาย ออกเป็น 2 ประเภทคือ กิจการร้านขายสินค้ามือสอง และกิจการโรงรับจำนำ ซึ่งในส่วนของกิจการร้านขายสินค้ามือสองก็ไม่ได้มีการกำหนดรายละเอียดประเภทของกิจการเพิ่มเติมอีกเนื่องจากตามระบบของประเทศออสเตรเลีย มลรัฐควีนแลนด์ จะมีการวางนิยามของร้านขายสินค้ามือสองและยกเว้นชนิดของประเภทสินค้า และในการเก็บค่าธรรมเนียมก็ไม่ได้ยึดอยู่กับประเภทของสินค้าหรือกิจการแต่จะจัดเก็บค่าธรรมเนียมโดยอิงตามอายุของใบอนุญาตเท่านั้น จึงไม่มีการกำหนดประเภทของกิจการย่อยออกมาอีก ซึ่งต่างจากพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 ที่การกำหนดค่าธรรมเนียมจะอิงกับประเภทของกิจการ จึงพอสรุปได้ว่าการแบ่งประเภทใบอนุญาตกิจการของประเทศออสเตรเลีย มลรัฐควีนแลนด์ มีไว้เพื่อเป็นการแบ่งให้ชัดเจนระหว่างใบอนุญาตกิจการร้านขายสินค้ามือสองกับกิจการโรงรับจำนำเท่านั้น เพื่อให้มีการวางหลักเกณฑ์และหน้าที่เฉพาะในการดำเนินการที่แตกต่างกันของแต่ละกิจการ

ประเทศแอฟริกาใต้ เนื่องจากระบบของประเทศแอฟริกาใต้นั้นจะใช้ระบบการจดทะเบียนโดยกฎหมายมีการกำหนดไว้ว่าในการขอจดทะเบียนผู้ยื่นคำขอจะต้องระบุรายละเอียดในเรื่องประเภทของสินค้าไว้ด้วย ซึ่งกฎหมายได้มีการระบุไว้แล้วในบัญชีท้ายว่าสินค้านั้นมีประเภทอะไรบ้าง ทั้งนี้ จะมีความพิเศษในกรณีหนึ่งก็คือผู้ประกอบการที่ทำธุรกิจเกี่ยวกับการรีไซเคิลโลหะควบคุมจะต้องมีการจดทะเบียนในส่วนของการร้านรีไซเคิลเพิ่มเติมด้วย ดังนั้น โดยหลักแล้วการกำหนดประเภทกิจการของประเทศแอฟริกาใต้นั้นจะอิงอยู่กับสินค้าของร้านนั้น ๆ ที่จะต้องมีการระบุไว้ในใบคำขอ และจะปรากฏอยู่ในใบรับรองการจดทะเบียนด้วย ซึ่งก็เพื่อเป็นการกำหนดหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับการประกอบกิจการ การจัดทำข้อมูลหรือข้อจำกัดของผู้ประกอบการ ที่จะกำหนดเป็นหน้าที่โดยภาพรวมที่ผู้ประกอบการทุกประเภทจะต้องปฏิบัติตาม และจะมีการกำหนดหน้าที่โดยเฉพาะแยกออกไปอีก 3 ลักษณะหากเป็นการทำธุรกิจเกี่ยวกับ รถยนต์



โลหะที่ถูกควบคุม หรืออุปกรณ์สื่อสาร จึงอาจสรุปได้ว่าประเทศแอฟริกาได้นั้นจะมีการแบ่งประเภทของใบรับรองโดยอิงตามประเภทของสินค้าโดยประเภทใบรับรองนี้จะเป็นสิ่งที่กำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ประกอบการไปด้วย

ประเทศสิงคโปร์ กฎหมายของประเทศสิงคโปร์ไม่ได้มีการกำหนดรายละเอียดในเรื่องของประเภทใบอนุญาตไว้ชัดเจนโดยส่วนใหญ่กฎหมายจะให้อำนาจหน่วยงานผู้ออกใบอนุญาตเป็นผู้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับใบอนุญาตได้ทั้งหมด ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ Singapore Police Force ก็ไม่ได้กำหนดประเภทของใบอนุญาตตามประเภทของสินค้าในแต่ละกิจการกิจการ แต่กำหนดประเภทโดยอิงตามอายุของใบอนุญาตแทนก็คือใบอนุญาตประเภท 1 ปี และใบอนุญาตประเภทชั่วคราวที่มีอายุ 30 วัน

โดยสรุปแล้วจะพบว่าประเทศออสเตรเลีย มลรัฐควีนแลนด์ และประเทศสิงคโปร์จะมีวิธีการแบ่งประเภทของใบอนุญาตโดยใช้อายุของใบอนุญาตเป็นเกณฑ์เหมือนกัน ส่วนประเทศแอฟริกาได้จะแตกต่างตรงที่ประเภทของสินค้าจะเป็นตัวกำหนดในใบรับรองร้านค้า นั่น ๆ ว่ามีการดำเนินกิจการเกี่ยวกับสินค้าประเภทใด ซึ่งจะส่งผลไปถึงหน้าที่เฉพาะของกิจการนั้น ๆ ด้วย หรืออาจจะต้องมีการจดทะเบียนเพิ่มเติมหากเป็นกิจการรีไซเคิลโลหะควบคุม จึงอาจมองได้ว่าประเภทของใบอนุญาตจะใช้ตัวสินค้าเป็นเกณฑ์ในการแบ่งไปด้วยก็ได้

#### 4.3.3 ปัญหาการกำหนดค่าธรรมเนียมของใบอนุญาต

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 จะมีการแบ่งประเภทของกิจการไว้เพื่อกำหนดค่าธรรมเนียมเท่านั้น จะเห็นได้ว่ากิจการแต่ละประเภทจะมีการกำหนดค่าธรรมเนียมที่ไม่เท่ากัน โดยมีการเก็บอัตราค่าธรรมเนียม ดังนี้

1. ประเภทโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถานโบราณวัตถุศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ค่าธรรมเนียมปีละ 12,500 บาท

2. ประเภท เพชร พลอย ทอง นาก เงิน หรืออัญมณี ค่าธรรมเนียมปีละ 10,000 บาท

3. ประเภทรถยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ค่าธรรมเนียมปีละ 7,500 บาท

4. ประเภทอื่น ๆ ค่าธรรมเนียมปีละ 5,000 บาท

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากอัตราดังกล่าวจะเห็นว่า อัตราค่าธรรมเนียมจะคิดเป็นรายปีแต่อย่างทีทราบก็คืออายุของใบอนุญาตทุกใบจะสิ้นสุดลง ณ วันที่ 31 ธันวาคม ของทุกปีเหมือนกัน ปัญหาของเรื่องนี้ในประเด็นแรกจึงเป็นเรื่องการเก็บค่าธรรมเนียมที่ในปีแรกของการขออนุญาตที่ผู้ขอใบอนุญาตแต่ละรายจะมีความเหลื่อมล้ำกันไปตามช่วงระยะเวลาที่มาขอออกใบอนุญาตซึ่งจะเห็นได้ว่าหากมีการขออนุญาตในช่วงใกล้วันที่ 31 ธันวาคมมากเท่าไรก็จะเท่ากับว่าค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในปีแรกของผู้นั้นก็จะมีมูลค่าสูงขึ้นโดยเฉลี่ยตามระยะเวลาของใบอนุญาตที่เหลื่อมอยู่ก่อนที่จะต้องดำเนินการต่ออายุใบอนุญาตในรอบปีถัดไปซึ่งผู้ประกอบการทุกรายจะต้องยื่นคำขออนุญาตก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุเก้าสิบวันเหมือนกัน

ประเด็นต่อมาคือเกณฑ์ในการจัดเก็บจะเห็นได้ว่าในการกำหนดค่าธรรมเนียมนั้นมีแนวทางในการจัดเก็บได้ 2 ลักษณะ ได้แก่กำหนดค่าธรรมเนียมตามอายุของใบอนุญาต และกำหนดค่าธรรมเนียมตามประเภทของกิจการ โดยส่วนใหญ่ในการกำหนดอายุใบอนุญาตของระบบกฎหมายไทยมักจะเป็นการกำหนดโดยอิงประเภทของกิจการเป็นส่วนใหญ่ จะเห็นได้จากในหลาย ๆ กฎหมาย เช่น กฎหมายโรงแรม กฎหมายสถานบริการ กฎหมายโรงงาน เป็นต้น ทั้งนี้ หากพิจารณาในความหมายของค่าธรรมเนียมแล้ว ลักษณะของค่าธรรมเนียมนั้นจะเป็นค่าใช้จ่ายที่รัฐจะใช้อำนาจทางปกครองฝ่ายเดียวในการรักษาความสงบเรียบร้อยเพื่อควบคุมหรือกำกับดูแลในเรื่องต่าง ๆ ให้เป็นไปด้วยดี (police administrative) โดยกำหนดให้ประชาชนจะต้องได้รับอนุมัติ อนุญาตจากรัฐก่อนที่จะดำเนินการบางอย่างได้ เช่น การประกอบกิจการค้าของเก่า ซึ่งในการนี้รัฐอาจ

กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินตามอัตราที่กฎหมายกำหนดต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจ แต่ผู้เดียวในการดำเนินการให้บุคคลนั้น หากไม่จ่าย หน่วยงานจะไม่ดำเนินการให้<sup>200</sup> ซึ่งในปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2564 ลงมติเห็นชอบหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้วางหลักเกณฑ์ในส่วนของหลักเกณฑ์ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมไว้อันเป็นสาระสำคัญที่หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบกฎหมายจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ ดังนี้

1. การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต้องมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้และต้องกำหนดอัตราขั้นสูงไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้ ในการกำหนดค่าธรรมเนียมและอัตราค่าธรรมเนียม หน่วยงานของรัฐจะต้องมีหน้าที่ในการพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ต้นทุนในการควบคุมหรือกำกับดูแลของรัฐ นโยบายของรัฐในเรื่องนั้นว่าต้องการส่งเสริมหรือควบคุม ภาระและความยุ่งยากที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชน ต้นทุนทางธุรกิจที่จะเกิดขึ้นแก่ผู้ประกอบการ และความคุ้มค่าประกอบกันด้วย โดยเฉพาะในกรณี queเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเพียงเล็กน้อย ควรพิจารณาว่าค่าธรรมเนียมที่ได้รับจะคุ้มกับค่าใช้จ่ายในการเรียกเก็บหรือไม่<sup>201</sup>

2. หน่วยงานของรัฐไม่พึงเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากประชาชนในการที่ประชาชนต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อให้ภาครัฐได้ข้อมูล หรือค่าธรรมเนียมที่มีจำนวนเพียงเล็กน้อย และรัฐไม่พึงเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการขอรับสิทธิประโยชน์ที่รัฐให้ความช่วยเหลือแก่บุคคล อันเนื่องมาจากสภาพร่างกาย ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือข้อบกพร่องอื่นของผู้ขอ<sup>202</sup>

<sup>200</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1275/2564 เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการ หน้า 1

<sup>201</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1275/2564 เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการ ข้อ 1

<sup>202</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1275/2564 เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการ ข้อ 2

3. ปัจจัยในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่หน่วยงานของรัฐจะต้องคำนึงถึง ประกอบไป

ด้วย<sup>203</sup>

(1) ปัจจัยในเรื่องค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ

(2) ประโยชน์ที่บุคคลจะได้รับ หรือผลกระทบในทางลบที่บุคคลก่อให้เกิดขึ้น

(3) ความสามารถของประชาชนในการจ่ายค่าธรรมเนียม

(4) การเทียบเคียงกับอัตราเดิมที่เคยเรียกเก็บ อัตราค่าธรรมเนียมอื่นในลักษณะเดียวกัน หรืออัตราของต่างประเทศที่มีการเรียกเก็บ

(5) การได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขันทางธุรกิจ และความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการ

(6) อัตราเงินเฟ้อที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

4. ในเรื่องของการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐในการกำหนดค่าธรรมเนียม หน่วยงานต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม โดยหากมีการให้บริการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ก็อาจพิจารณายกเลิกการเก็บค่าธรรมเนียมที่เคยเรียกเก็บเนื่องจากมีค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการให้บริการเช่นว่านั้น เนื่องจากเมื่อมีการให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์แล้วก็ไม่มีความจำเป็นต้องเก็บค่าธรรมเนียมในส่วนนั้นอีกหรือหากมีก็เพียงเล็กน้อย ทั้งนี้ หน่วยงานจะต้องมีการทบทวนความเหมาะสมของอัตราค่าธรรมเนียม โดยสามารถดำเนินการทบทวนพร้อมกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้<sup>204</sup>

<sup>203</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสริมที่ 1275/2564 เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการ ข้อ 3

<sup>204</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสริมที่ 1275/2564 เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการ ข้อ 4

จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันแนวคิดในเรื่อง Regulatory Guillotine และ Better Regulation ซึ่งสะท้อนอยู่บนพื้นฐานของมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ต้องการให้มีการทบทวนความจำเป็นของกฎหมาย ยกเลิกกฎหมายที่หมดความจำเป็น และการปรับปรุงกฎหมายให้ดียิ่งขึ้น เมื่อพิจารณาการกำหนดค่าธรรมเนียมตามหลักเกณฑ์กลางของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายก็มีฐานคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายข้างต้นเช่นกัน โดยเมื่อกลับมาพิจารณาในการกำหนดค่าธรรมเนียมของพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด และคำของเก่า พ.ศ. 2474 แล้วจะพบว่าในการกำหนดค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาตยังไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ข้างต้นซึ่งหาพิจารณาในแง่วัตถุประสงค์ของกฎหมายแล้วโดยหลักคือการป้องกันการลักขโมยทรัพย์สินไปขายให้แก่ร้านรับซื้อของเก่า และเพื่อป้องกันการฟอกเงิน จะเห็นได้ว่าในทางนโยบายของรัฐที่เข้ามาแทรกแซงในกิจการประเภทนี้ก็ด้วยเหตุผลในการเข้ามาควบคุมกำกับดูแลเป็นหลัก อย่างไรก็ตามหากพิจารณาปัจจัยในมิติอื่น ทั้งในด้านต้นทุนการดำเนินการของรัฐ เทียบกับต้นทุนในการดำเนินการของเอกชน หรือในแง่มิติของความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการทั้งผู้ประกอบการขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่แล้วต้นทุนที่เพิ่มเข้ามาล้วนแล้วแต่เป็นภาระของกิจการทั้งสิ้น ซึ่งหากพิจารณาในภาพกว้างจะเห็นว่าแม้รัฐจะมีมติในแง่ของการเข้ามาแทรกแซงเพื่อควบคุมกำกับอยู่ แต่รัฐเองก็ต้องมีการส่งเสริมการประกอบกิจการให้มีประสิทธิภาพเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเช่นกัน ดังนั้น จึงต้องมีการทบทวนใหม่ถึงวิธีการกำหนดค่าธรรมเนียมซึ่งอย่างไรก็ได้กล่าวไปแล้วว่า โดยส่วนใหญ่จะมีวิธีการกำหนดอยู่ 2 ลักษณะคือ กำหนดโดยใช้ลักษณะของกิจการหรือตัวสินค้าเป็นตัวกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม เช่น ประเทศไทย กับอีกลักษณะก็คือกำหนดโดยอิงกับอายุของใบอนุญาต เช่น ประเทศออสเตรเลีย มลรัฐควีนแลนด์ กับประเทศสิงคโปร์ ซึ่งทั้ง 2 ลักษณะนี้เองก็ต้องกลับมาพิจารณาข้อดีและข้อเสียว่าการกำหนด

ลักษณะใดที่ไม่เป็นการสร้างภาระต้นทุนกับผู้ประกอบการมากเกินไปและยังคงประสิทธิภาพในการควบคุมกิจการเหล่านี้ต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยการกำหนดค่าธรรมเนียมโดยใช้ลักษณะของกิจการหรือตัวสินค้าเป็นตัวกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมมีข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

1. ข้อดีคือ มีความชัดเจนและสามารถกำหนดค่าธรรมเนียมได้อย่างเหมาะสมตามแต่ละกิจการ เพราะกิจการแต่ละประเภทก็มีความยากง่ายหรือความยุ่งยากในการควบคุมตรวจสอบก่อนที่จะมีการออกใบอนุญาตที่แตกต่างกัน ทำให้การกำหนดในลักษณะนี้จะสามารถกำหนดค่าธรรมเนียมให้มีความเหมาะสมได้ดี

2. ข้อเสียคือ เนื่องจากแม้จะมีความเหมาะสมในแง่ของการกำหนดค่าธรรมเนียมของกิจการแต่ละประเภทก็ตามอย่างไรก็ตามมีปัจจัยในด้านของขนาดกิจการเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งกิจการขนาดเล็กมีต้นทุนที่น้อยกว่ากิจการขนาดใหญ่ค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นก็เป็นความเหลื่อมล้ำของการประกอบกิจการได้หากมีการกำหนดอัตราที่ไม่เหมาะสม

ในลักษณะต่อมาคือการกำหนดโดยอิงกับอายุของใบอนุญาตเป็นตัวกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมมีข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

1. ข้อดีคือ ความเท่าเทียมกันของผู้ประกอบการทุกประเภท เพราะใบอนุญาตมีอายุที่เหมือนกันทุกกิจการ การใช้เกณฑ์อายุจึงเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นปัจจัยร่วมกันอยู่แล้วและสามารถกำหนดให้มีความยืดหยุ่นและมีความคุ้มค่าได้ ตามการแบ่งอายุของใบอนุญาต เช่น ใบอนุญาตที่มีอายุ 1 ปี ก็ให้กำหนดค่าธรรมเนียมในราคาหนึ่ง โดยหากต้องการประกอบกิจการมากกว่า 1 ปี ก็อาจกำหนดให้มีอายุของใบอนุญาต 3 หรือ 5 ปี เป็นอีกตัวเลือกโดยอาจเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราเฉลี่ยต่อปีที่ถูกลงก็สามารถกำหนดได้

2. ข้อเสียคือ การกำหนดในลักษณะนี้โดยหลักมักจะกระทบกับรัฐเป็นหลักเนื่องจากหากพิจารณาบนพื้นฐานของรายจ่ายของรัฐในการดำเนินการออกใบอนุญาตแล้ว รัฐมีหน้าที่ในการดำเนินการตรวจสอบกิจการเพื่อให้การควบคุมเป็นไปตามกฎหมายได้โดยอาจมีภาระในการออกไปดำเนินการตรวจสอบสถานที่ก่อนการออกใบอนุญาตหรือการตรวจสอบภายหลังจากที่มีการออกใบอนุญาตไปแล้วก็ตาม รัฐย่อมมีภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นซึ่งการกำหนดในลักษณะนี้อาจจะไม่สามารถกำหนดค่าธรรมเนียมได้อย่างเหมาะสมตามแต่ละกิจการเหมือนอย่างลักษณะแรก จึงอาจจะมีการกระทบต่องบประมาณในการดำเนินการตรงนี้ได้เช่นกัน

#### 4.4 กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการค้าของเก่า

ในปัจจุบันจะพบว่าวิธีการประกอบธุรกิจมีความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปตามเทคโนโลยีอันจะเห็นได้จากวิธีการและรูปแบบใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบันซึ่งจะพบว่าในหลาย ๆ ธุรกิจมักจะมีกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งอาจมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและโดยอ้อมมากกว่าหนึ่งฉบับ โดยในส่วนของกิจการค้าของเก่าเองก็เช่นกัน โดยจะหยิบยกกฎหมายที่มีประเด็นปัญหาและกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

##### 4.4.1 กฎหมายว่าด้วยของโบราณ

ตามนิยามของคำว่าของเก่าตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 จะกำหนดไว้ชัดว่าของเก่าให้รวมถึงของโบราณด้วย ถึงแม้จะไม่ได้นิยามไว้ว่าของโบราณคืออะไร แต่ก็สามารถพิจารณาจากการแบ่งประเภทของกิจการเพื่อเก็บค่าธรรมเนียมได้ ซึ่งได้มีการจัดแบ่งประเภทของกิจการไว้ โดยของโบราณนี้หมายถึงสินค้าประเภทโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ซึ่งการที่จะซื้อขายโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุได้นั้นนอกจากต้องมีการขอใบอนุญาตค้าของเก่าแล้ว

จะต้องมีการขอใบอนุญาตตาม พระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติพ.ศ. 2504 อีกหนึ่งใบด้วย ปัญหาในส่วนนี้จึงเป็นการขอใบอนุญาตที่ซ้ำซ้อน เนื่องจากเมื่อมีกฎหมายที่กำหนดเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะแล้วจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการขอใบอนุญาตซ้ำของเก่าอีก และควรให้หน่วยงานที่ดูแลในเรื่องของโบราณเป็นการเฉพาะอยู่แล้วเป็นผู้กำกับดูแลในส่วนนี้เนื่องจากมีความเป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องของโบราณอยู่แล้วทำให้การใช้ดุลพินิจในการตรวจสอบดูแลจะมีความเหมาะสมมากกว่า

ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันที่เป็นรูปธรรมที่สุดของกฎหมายฉบับนี้ก็คือกรณีของ พระเครื่อง เพราะพระเครื่องเองก็เป็นสิ่งของที่มีปัญหาในแง่ของความเป็น “ของเก่า” และ “ของโบราณ” ในตัวเอง เพราะมีทั้งพระเครื่องที่มีความเก่าแก่และเป็นศิลปวัตถุที่มีค่าของชาติ ด้วยซึ่งในส่วนนี้จะถูกควบคุมและขึ้นทะเบียนโดยกรมศิลปากรอยู่แล้ว ในส่วนพระเครื่องที่มีการจัดทำขึ้นใหม่มีแค่ประเด็นปัญหาตามที่เคยได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อของปัญหานิยามของเก่า ดังนั้น เมื่อมีการกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการเกี่ยวกับของโบราณมาอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายซ้ำของเก่าด้วย ทำให้ในปัจจุบันการที่จะประกอบอาชีพค้าของเก่าประเภทของโบราณจะต้องขอใบอนุญาตจากกรมศิลปากรก่อนจึงจะสามารถขอใบอนุญาตซ้ำของเก่าได้<sup>205</sup> ซึ่งเป็นการขออนุญาตที่ซ้ำซ้อนเกินความจำเป็นและสร้างภาระให้แก่ประชาชน

#### 4.4.2 กฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนพาณิชย์

<sup>205</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 และ ฉบับที่ 3 ข้อ 7 (6)

“ข้อ 7 ให้หน่วยงานรับเรื่องราวคำร้องขออนุญาต เป็นผู้รับเรื่องราวคำร้องขออนุญาตขายทอดตลาดและค้าของเก่า จากผู้ขอใบอนุญาต พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานประกอบการขอใบอนุญาต ดังนี้

(6) ใบอนุญาตจากกรมศิลปากร และสำเนา กรณีประกอบอาชีพขายทอดตลาด หรือค้าของเก่า ประเภท โบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุ ตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ”



ทะเบียนพาณิชย์ตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์อยู่ 3 ประการด้วยกัน<sup>206</sup> คือ

1. เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมสถิติและทราบหลักฐานของผู้ประกอบการพาณิชย์กิจการที่ต้องเชื่อถือได้

2. เพื่อประโยชน์ในการควบคุมหรือส่งเสริมด้านการพาณิชย์และการอุตสาหกรรมรวมทั้งเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจของประเทศให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น

3. ผู้ประกอบการพาณิชย์สามารถใช้เป็นหลักฐานทางการค้าได้

กฎหมายว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์จึงเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการประกอบกิจการโดยกฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มีอำนาจกำหนดว่าการประกอบพาณิชย์กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 ในท้องที่ใด ผู้ประกอบการพาณิชย์จะต้องจดทะเบียนพาณิชย์ โดยผู้ประกอบการพาณิชย์สามารถยื่นคำขอจดทะเบียนพาณิชย์ ณ สำนักงานทะเบียนพาณิชย์แห่งท้องที่<sup>207</sup> ทั้งนี้ มาตรา 6 ได้กำหนดให้ถือว่า การซื้อ การขาย การขายทอดตลาด การแลกเปลี่ยน กิจการเหล่านี้เป็นพาณิชย์กิจการตามความหมายแห่งพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499<sup>208</sup> ดังนั้น กิจการค้าของเก่าก็ถือว่าเป็นกิจการที่เป็นการซื้อขายสินค้าประเภทของเก่าจึงถูกจัดให้เป็นพาณิชย์กิจการตามความหมายของพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 ด้วย อย่างไรก็ตามการจดทะเบียนพาณิชย์นี้จะไม่ใช้กรณีการขออนุญาตค้าซื้องานเหมือนอย่างกรณีการขออนุญาตซื้อขายของโบราณ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายทะเบียนพาณิชย์นั้น เป็นไปเพื่อข้อมูลในเชิงสถิติ ควบคุมส่งเสริม และเป็นหลักฐานทาง

<sup>206</sup> คู่มือสำหรับนายทะเบียนพาณิชย์และพนักงานเจ้าหน้าที่ กรมธุรกิจการค้า, 2553

<sup>207</sup> มาตรา 11 พระราชบัญญัติ ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499

<sup>208</sup> มาตรา 6 (1) พระราชบัญญัติ ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499

การค้าเป็นหลัก กล่าวคือเป็นลักษณะของการนำร้านค้าเข้าสู่ระบบเพื่อยืนยันตัวตนสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งในแง่มุมหนึ่งก็เป็นการคุ้มครองและสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนผู้ที่จะซื้อขายสิ่งของกับร้านค้าไปด้วยในตัว จากที่ได้ศึกษาพบว่า โดยหลักการจดทะเบียนพาณิชย์นั้นเพียงแค่ต้องการประกอบกิจการก็สามารถไปขอจดทะเบียนพาณิชย์ได้ ไม่จำเป็นต้องไปขออนุญาตตามกฎหมายอื่นก่อน เช่น หากต้องการประกอบกิจการค้าของเก่าก็สามารถไปดำเนินการขอจดทะเบียนพาณิชย์โดยจะแนบใบอนุญาตการประกอบกิจการค้าของเก่าหรือไม่ก็ได้<sup>209</sup> จะเห็นได้ว่ากฎหมายทะเบียนพาณิชย์จึงเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์คนละอย่างกับกฎหมายที่ควบคุมกิจการแต่ละกิจการเป็นการเฉพาะ จึงไม่เป็นการขออนุญาตซ้ำซ้อนกันแต่อย่างใด

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตคือ การค้าเสรี การค้าแฝงลอยไม่อยู่ภายใต้การบังคับของพระราชบัญญัติ ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499<sup>210</sup> ซึ่งสอดคล้องกับการที่ได้วิเคราะห์ในส่วนก่อนหน้าว่าการค้าทั้ง 2 ลักษณะนี้ก็ไม่ควรที่จะถูกนำเข้ามาควบคุมตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 ด้วยเช่นกัน และอีกประการคือการประกอบกิจการออนไลน์ซึ่งเป็นรูปแบบการประกอบกิจการที่กำลังเป็นที่นิยม โดยหากเป็นกรณีขายของออนไลน์ผ่านทาง Social media ที่ไม่สามารถชำระเงินได้บนแพลตฟอร์มนั้น ๆ ได้ ร้านค้าออนไลน์สามารถทำการจดทะเบียนพาณิชย์แบบธรรมดาและยื่นภาษีตามปกติได้เลย แต่ถ้าหากร้านค้าออนไลน์มีหน้าร้านที่เป็นเว็บไซต์ด้วยก็จะต้องจดทะเบียนพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์พร้อมขอเครื่องหมาย DBD Registered เพิ่มเติมด้วย ซึ่งในประเด็นนี้กิจการค้าของเก่าเองก็ควรมีมาตรการดำเนินการควบคุมเช่นเดียวกันกับ

<sup>209</sup> กระทรวงพาณิชย์,คำถาม-คำตอบเกี่ยวกับงานจดทะเบียนพาณิชย์ (ออนไลน์). 2019 , แหล่งที่มา : [Q\\_A1.pdf \(dbd.go.th\)](#), [สืบค้นเมื่อ 2 ก.ย. 2566]

<sup>210</sup> มาตรา 7 (1) พระราชบัญญัติ ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499

กฎหมายทะเบียนพาณิชย์ด้วยในเรื่องของร้านค้าออนไลน์เพื่อให้กฎหมายในเรื่องค้าของเก่ามีความสอดคล้องกับบริบทของกฎหมายอื่น ๆ ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน

#### 4.4.3 กฎหมายว่าด้วยการขายตรงและตลาดแบบตรง

ในปัจจุบันรูปแบบของการตลาดมีในหลากหลายรูปแบบซึ่งในประเด็นนี้จะกล่าวถึงการตลาดในรูปแบบการขายตรงและตลาดแบบตรง โดยจะพิจารณาความเกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการค้าของเก่า โดยที่กฎหมายที่เข้ามาเกี่ยวข้องได้แก่ พระราชบัญญัติ ขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ซึ่งมีหลักการและเหตุผลคือ “การประกอบธุรกิจจำหน่ายสินค้าหรือบริการในปัจจุบันได้ใช้วิธีการทำตลาดในลักษณะที่เข้าถึงผู้บริโภค โดยการเสนอขายสินค้าหรือบริการแก่ผู้บริโภคโดยตรง ณ ที่อยู่อาศัย หรือสถานที่ทำงานของผู้บริโภคหรือของบุคคลอื่น หรือสถานที่อื่นที่ไม่ใช่สถานที่ประกอบการค้าเป็นปกติธุระโดยการอธิบายหรือการสาธิตสินค้าผ่านผู้จำหน่ายอิสระหรือตัวแทนขายตรง การเสนอขายสินค้าหรือบริการในลักษณะดังกล่าวทำให้ผู้บริโภคอยู่ในสภาวะการณ์ที่ไม่อาจตัดสินใจตกลงซื้อสินค้าหรือรับบริการได้อย่างอิสระและรอบคอบนอกจากนี้ ยังมีการประกอบธุรกิจจำหน่ายสินค้าหรือบริการในลักษณะของการสื่อสารข้อมูลเพื่อเสนอขายสินค้าหรือบริการโดยตรงต่อผู้บริโภค เช่น โดยอาศัยสื่อสิ่งพิมพ์และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ โดยมุ่งหวังให้ผู้บริโภคซึ่งอยู่ห่างโดยระยะทางแสดงเจตนาตอบกลับเพื่อซื้อสินค้าหรือบริการดังกล่าว นั้น ซึ่งในกรณีนี้สินค้าหรือบริการดังกล่าวอาจไม่ตรงกับคำกล่าวอ้างตามที่ได้โฆษณาไว้ อีกทั้งการทำตลาดขายตรงและตลาดแบบตรงในปัจจุบันได้มีการใช้วิธีการชักชวนและจัดให้ประชาชนทั่วไปเข้าร่วมเป็นเครือข่ายในธุรกิจดังกล่าว โดยตกลงจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนจากการหาผู้เข้าร่วมเครือข่ายดังกล่าว ซึ่งคำนวณจากจำนวนผู้เข้าร่วมเครือข่ายที่เพิ่มขึ้นอันมีลักษณะเป็นการหลอกลวงประชาชน การทำตลาดสินค้าหรือบริการในลักษณะของการขายแบบเชิงรุกดังกล่าว ทำให้ประชาชนโดยทั่วไปในฐานะผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและไม่สงบสุขในสังคม ประกอบกับบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่

ในปัจจุบันยังไม่สามารถให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคได้อย่างเพียงพอ”<sup>211</sup> ทั้งนี้ ก่อนที่จะกล่าวในรายละเอียดต้องทำความเข้าใจถึงลักษณะของรูปแบบการตลาดทั้ง 2 แบบดังนี้

1. การขายตรง ตามนิยามในมาตรา 3 แห่ง พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 การขายตรงหมายถึง “การทำตลาดสินค้าหรือบริการในลักษณะของการนำเสนอขายต่อผู้บริโภคโดยตรง ณ ที่อยู่อาศัยหรือสถานที่ทำงานของผู้บริโภคหรือของผู้อื่น หรือสถานที่อื่นที่ไม่ใช่สถานที่ประกอบการค้าเป็นปกติธุระ โดยผ่านตัวแทนขายตรงหรือผู้จำหน่ายอิสระชั้นเดียวหรือหลายชั้นแต่ไม่รวมถึงนิติกรรมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”<sup>212</sup> จะเห็นได้ว่าการขายตรงจะมีลักษณะสำคัญเป็นการนำเอาสินค้าไปนำเสนอขายให้แก่ผู้บริโภคโดยตรงนอกสถานที่ประกอบการโดยไม่ได้มีการขอให้ผู้บริโภคเลือกเดินเข้ามาซื้ออย่างเช่นตามร้านค้าทั่วไป ซึ่งโดยส่วนมากการขายตรงมักจะมีรูปแบบในการขายอยู่ 2 รูปแบบด้วยกัน คือแบบชั้นเดียว (Single level marketing (SLM)) และแบบหลายชั้น (Multi-Level Marketing (MLM)) โดยที่ลักษณะที่เข้าใจได้ไม่ยากแบบชั้นเดียวคือตัวแทนบริษัทไปนำเสนอสินค้าให้แก่ลูกค้าโดยตรง ส่วนแบบหลายชั้นก็จะพบเจอได้ง่ายในกลุ่มที่มีการวางระบบแบบไม่ได้มีเป้าหมายเพียงต้องทำยอดขายให้ได้สูงแต่ต้องสร้างเครือข่ายธุรกิจ หรือก็คือการชักชวนคนให้มาร่วมธุรกิจโดยการเป็นตัวแทนจำหน่ายด้วย<sup>213</sup>

2. ตลาดแบบตรง ตามนิยามในมาตรา 3 แห่ง พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 การตลาดแบบตรงหมายถึง “การทำตลาดสินค้าหรือบริการในลักษณะของการสื่อสารข้อมูลเพื่อเสนอขายสินค้าหรือบริการโดยตรงต่อผู้บริโภคซึ่งอยู่ห่างโดยระยะทางและมุ่งหวังให้ผู้บริโภคแต่ละรายตอบกลับเพื่อซื้อสินค้าหรือบริการจากผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงนั้น ส่วนการ

<sup>211</sup> หลักการและเหตุผลของ พระราชบัญญัติ ขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545

<sup>212</sup> มาตรา 3 พระราชบัญญัติ ขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545

<sup>213</sup> Finance-R,ธุรกิจขายตรง ธุรกิจเครือข่าย คืออะไร? (ออนไลน์).2020,

แหล่งที่มา : <https://www.finance-rumour.com/investment/what-is-direct-sales/> ,[2 กันยายน 2565]

ซื้อขายสินค้าหรือบริการโดยวิธีการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ที่ไม่ถือว่าเป็นตลาดแบบตรง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”<sup>214</sup> จะเห็นได้ว่าตลาดแบบตรง คือ การทำการตลาดเพื่อเสนอขายสินค้าหรือบริการโดยตรงต่อผู้บริโภคผ่านช่องทางต่าง ๆ ต่อผู้บริโภคที่ไม่ได้อยู่ต่อหน้าผู้ขายโดยอาจใช้วิธีการผ่านสื่อสิ่งพิมพ์ โทรศัพท์หรือระบบออนไลน์ แต่ก็มีข้อยกเว้นในกรณีการตลาดแบบตรงทางอิเล็กทรอนิกส์จะมีอยู่ 4 กรณีด้วยกัน<sup>215</sup> คือ

1. การขายสินค้าหรือบริการ ของบุคคลธรรมดา และมีรายได้ผ่านวิธีการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ไม่เกิน 1.8 ล้านบาทต่อปี
2. การขายสินค้าหรือบริการของวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อมที่ได้ขึ้นทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อม
3. การขายสินค้าหรือบริการของวิสาหกิจชุมชน และเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนที่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน
4. การขายสินค้าหรือบริการของสหกรณ์ และกลุ่มเกษตรกรที่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

เมื่อพิจารณาจากการตลาดทั้ง 2 ลักษณะแล้วจะเห็นว่าการตลาด 2 ลักษณะนี้เป็นคนละเรื่องกันโดยสิ้นเชิง การตลาดแบบตรงไม่ใช่ธุรกิจขายตรงและไม่เกี่ยวข้องกับการการทำธุรกิจแบบเครือข่าย ทั้งนี้ เมื่อกลับมาพิจารณาในประเด็นของการค้าของเก่า โดยหลักอาจจะไม่ค่อยพบเห็นการขายตรงมากนักเพราะโดยส่วนใหญ่การขายตรงมักจะเกิดกับสินค้าประเภทสินค้าใหม่เสียมากกว่า แต่เมื่อกลับมาพิจารณาในส่วนของการตลาดแบบตรงจะพบว่ารูปแบบนี้จะมีความเกี่ยวข้องกับกิจการค้าของเก่าได้ชัดเจนกว่าซึ่งจะพบเห็นได้ในหลายธุรกิจ เช่น ธุรกิจรถยนต์มือสอง อะไหล่รถยนต์

<sup>214</sup> มาตรา 3 พระราชบัญญัติ ขายตรงและตลาดแบบตรงพ.ศ. 2545

<sup>215</sup> กฎกระทรวงกำหนดการซื้อขายสินค้าหรือบริการโดยวิธีการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ที่ไม่ถือว่าเป็นตลาดแบบตรง พ.ศ. 2561

ร้านอัญมณีหรือร้านทอง ที่มักจะมีการทำการตลาดผ่านสื่อสิ่งพิมพ์ หรือทางอิเล็กทรอนิกส์ กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นกฎหมายอีกฉบับที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหากเป็นร้านที่มีการขายสินค้าบนเว็บไซต์ด้วย แต่ก็มีข้อสังเกตว่าการซื้อขายบนเว็บไซต์เฉพาะที่มีระบบตะกร้าเท่านั้นที่ต้องจดทะเบียนรวมไปถึงร้านที่ใช้ระบบตะกร้าจากผู้ให้บริการแพลตฟอร์มที่สามารถคลิกสั่งซื้อในเว็บไซต์ได้ก็จะต้องจดทะเบียนก่อนขาย ส่วนขายผ่าน Social Media เช่น Facebook IG Twitter Line หรือสื่ออื่นใด หากเป็นการที่ที่ต้องมีการพูดคุยไม่สามารถปิดการขายได้ทันที สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้เคยมีแนวความเห็นกรณีการขายของผ่าน Facebook หรือ Instagram เมื่อปี 2016 สาระสำคัญว่า “กฎหมายมีเจตนาต้องการที่จะกำกับดูแล ส่งเสริม กอบกู้บุคคลหรือใครก็ตามที่ต้องการจะทำในลักษณะที่เป็นการประกอบธุรกิจอย่างจริงจัง ไม่ใช่มีเจตนาที่จะกำกับให้บุคคลที่ทำบางเป็นบางครั้งคราวแค่เพียงระยะเวลาสั้น ๆ เป็นการเฉพาะกิจ ดังนั้น ร้านค้าใดที่เข้าขายนิยามต้องพิจารณาดูรายละเอียดถึงพฤติกรรมด้วยว่าการที่โพสต์เป็นเพียงแค่การโฆษณาประชาสัมพันธ์ในตัวสินค้าเท่านั้น ไม่มีช่องทางให้คนทั่วไปซื้อสินค้าผ่าน Facebook ได้ หรือผู้โพสต์ไม่ได้บอกรายละเอียดอย่างเพียงพอที่ทำให้ผู้บริโภคตัดสินใจซื้อสินค้าได้ หรือหากผู้บริโภคต้องการซื้อสินค้าต้องไปตกลงกันอีกที ถ้าข้อเท็จจริงเป็นเช่นนี้ก็ไม่ใช่เข้าข่ายเป็นการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง ตาม พรบ.ขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ 2545 ทั้งนี้ การขายแบบตลาดแบบตรงผู้ขายต้องให้ข้อมูลผู้บริโภค หรือคนที่เห็นสื่อเหล่านั้น สามารถตัดสินใจสั่งซื้อได้เลยโดยไม่ต้องไปหาข้อมูลอื่น ๆ อีกเพื่อประกอบการตัดสินใจในการที่จะซื้อหรือไม่ซื้อ ถ้าหากผู้ขายให้ข้อมูลผู้บริโภคไม่ครบถ้วนและทำให้ไม่สามารถตัดสินใจซื้อได้หรือทั้งสองฝ่ายยังคงต้องไปตกลงเกี่ยวกับเงื่อนไขการซื้อขาย ถือว่าสัญญายังไม่เกิดบนสื่อ ณ ขณะนั้น สัญญาไปเกิดขึ้นหลังจากไปที่ตกลงกันอีกที แบบนี้ก็ไม่ถือว่าเป็นการตลาดแบบตรงตาม พรบ.ขายตรง

และตลาดแบบตรง พ.ศ 2545<sup>216</sup>” โดยสรุปคือในกรณีการขายของออนไลน์ผู้ซื้อต้องสามารถตัดสินใจซื้อได้โดยทันทีไม่ต้องมีการตกลงใด ๆ กันอีกจึงจะเข้าลักษณะของการตลาดแบบตรงซึ่งในปัจจุบันเองบรรดาแพลตฟอร์มต่าง ๆ ก็มีการพัฒนาระบบร้านค้าเข้ามามากขึ้นร้านค้าของตัวเองก็มีการทำการตลาดในรูปแบบนี้มากขึ้นเช่นกัน แต่ก็ยังเป็นปัญหาอย่างที่เคยได้กล่าวไปแล้วในประเด็นการออกใบอนุญาตว่ามีปัญหาในเรื่องของสถานที่ทำให้งยังมีปัญหาที่เกี่ยวข้องกันในส่วนนี้ทำให้ร้านค้าของตัวเองโดยส่วนใหญ่ก็ต้องมีสถานที่ที่เป็นที่วางสินค้าเป็นสาระสำคัญด้วยจึงยังมีปัญหาที่ไม่ค่อยสอดคล้องกับสภาพกิจการหรือรูปแบบของกิจการในปัจจุบันเท่าที่ควรซึ่งส่งผลกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชน



<sup>216</sup> กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, "สรุปข้อเท็จจริงกรณีการโพสต์ขายข้าวสารผ่านเฟซบุ๊ก (การขายแบบออนไลน์)", 2016. [สืบค้นเมื่อ 2 กันยายน 2565]

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากสมมติฐานว่า “พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับมาอย่างยาวนานทำให้มีความไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน จึงเห็นว่า กฎหมายในเรื่องการค้าของเก่าตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 เป็นกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ และเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน ดังนั้น จึงสมควรที่จะยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 และให้มีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการค้าสินค้ามือสอง โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบประชาชน” เมื่อได้มีการวิจัยเสร็จสิ้นแล้วพบว่า สมมติฐานที่ตั้งไว้ถูกต้อง โดยมีบทสรุปและข้อเสนอแนะเพื่อยกเลิกกฎหมายพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 และให้มีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการค้าสินค้ามือสอง ดังต่อไปนี้

#### 5.1 บทสรุป

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 เป็นกฎหมายที่มีการใช้บังคับมาอย่างยาวนานอย่างมากฉบับหนึ่ง ซึ่งยังคงไว้ในหลักการเดิมตั้งแต่มีการใช้บังคับจนมาถึงในปัจจุบัน ทำให้กฎหมายฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายที่ล้าสมัยอย่างมากเมื่อเทียบกับยุคสมัยที่มีการพัฒนาทางเทคโนโลยีที่ทำให้รูปแบบของกิจการค้าของเก่ามีรูปแบบการดำเนินกิจการใหม่ ๆ เกิดขึ้นและพัฒนาต่อยอดออกไปเรื่อย ๆ แต่จากการศึกษาจะพบได้ว่าพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 ยังมีข้อจำกัดในการประกอบกิจการที่เป็นภาระ



แก่ประชาชน รวมไปถึงเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐด้วยเช่นกัน โดยสามารถสรุปได้ว่าปัญหาหลัก ๆ ของกฎหมายฉบับนี้คือ

1) หลักการและกรอบความคิดของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับยุคสมัย

เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีการใช้บังคับตั้งแต่ในยุคก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองซึ่งรูปแบบของสังคมยังไม่ได้มีความซับซ้อนอย่างในปัจจุบันทำให้เมื่อมีการนำกฎหมายที่มีการวางหลักการและกรอบความคิดในอดีตมาใช้ในปัจจุบันจึงทำให้เกิดความไม่สอดคล้องกับยุคสมัยใหม่ ทั้งในแง่ของการวางหลักในการควบคุมกิจการ การวางนิยาม การเลือกใช้คำในกฎหมาย และขอบเขตของกฎหมายที่ยังมีความล้ากันในตัวเอง เนื่องจากกฎหมายกำหนดหลักการไว้ว่าห้ามประกอบกิจการค้าของเก่าเว้นแต่จะได้รับอนุญาตก่อน แต่กรอบในการพิจารณาของหน่วยงานทางปกครองกลับมีเพียงนิยามของ “ของเก่า” เท่านั้น กฎหมายไม่ได้มีการวางนิยามอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องเช่น นิยามร้านค้าของเก่า หรือพฤติการณ์ในการค้าของเก่า และที่สำคัญก็คือขอบเขตของการบังคับใช้ที่ไม่ชัดเจนว่าจะใช้บังคับกับกิจการหรือสินค้าประเภทใดบ้างผลก็คือสินค้าทุกประเภทจะถูกจัดว่าเป็นของเก่าได้ทั้งหมดตามนิยาม รวมถึงการเลือกใช้คำว่าของเก่าที่ยังไม่มีความเหมาะสมเนื่องจากแนวคิดในเรื่องนี้คือเรื่องของตลาดมือสอง ที่มีหลักสำคัญคือการ “เปลี่ยนมือ” ของสินค้า ซึ่งคำว่า “ของเก่า” โดยตัวเองไม่สามารถสื่อถึงพฤติกรรมดังกล่าวได้ตามความหมายของตัวมันเอง ทำให้เมื่อหลักการและกรอบความคิดของกฎหมายที่มีการวางไว้ไม่มีความชัดเจนและไม่เหมาะสม จึงทำให้เกิดภาระทั้งต่อประชาชน และต่อเจ้าหน้าที่ผู้ใช้กฎหมายในการพิจารณาทางปกครองด้วยเช่นกัน ดังนั้นเมื่อกฎหมายยังวางหลักการของกฎหมายทั้งระบบได้ไม่ดีพอจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการรื้อและวางหลักการใหม่ทั้งระบบเพื่อให้กฎหมายมีความชัดเจนง่ายต่อการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่และไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชน

## 2) ข้อกำหนดที่ไม่สอดคล้องกับรูปแบบและวิธีการในการประกอบกิจการ

ปัญหาที่พบเจอซึ่งเป็นปัญหาสำคัญก็คือข้อกำหนดในด้านสถานที่ซึ่งก่อปัญหาเป็นอย่างมาก การกำหนดให้ต้องยื่นแสดงเอกสารเกี่ยวกับสถานที่ประกอบกิจการกลายเป็นความล้าสมัยที่เกิดขึ้นในการพิจารณาออกใบอนุญาตอยู่เสมอ เนื่องจากรูปแบบในการประกอบกิจการมีความหลากหลายเป็นอย่างมากในปัจจุบัน ต่างจากกฎหมายที่ไม่ได้พัฒนาตามไปด้วย ผลที่เกิดขึ้นคือความล้าสมัยเนื่องจากการยื่นขอใบอนุญาต ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3 ข้อ 7 (5) กำหนดให้ต้องมีการยื่นเอกสารหนังสือยินยอมให้ใช้สถานที่ทำการค้า หรือหลักฐานการเป็นเจ้าของสถานที่ทำการค้าหรือสัญญาเช่า ทำให้หากไม่สามารถยื่นเอกสารดังกล่าวได้ เจ้าหน้าที่ก็จะไม่สามารถออกใบอนุญาตให้ได้ นั่นเองทำให้ยิ่งหากเป็นรูปแบบของกิจการในรูปแบบสมัยใหม่ที่หน้าร้านอาจจะไม่มีความจำเป็นอีกต่อไปเนื่องจากมีปัจจัยด้านเทคโนโลยีเข้ามาทำให้การติดต่อสื่อสารทำได้ง่ายยิ่งขึ้นส่งผลให้ผู้ซื้อผู้ขายเองก็ไม่จำเป็นต้องซื้อขายสินค้าผ่านหน้าร้านเพียงอย่างเดียวก็ได้ จะเห็นได้จากรูปแบบของกิจการ เช่น กิจการค้าขายแบบออนไลน์ หรือรูปแบบอื่น ๆ ที่ไม่มีหน้าร้านชัดเจน จะไม่สามารถที่จะขออนุญาตได้เลยเพราะไม่มีหน้าร้าน ทำให้โดยส่วนมากก็จะมี การนำเอาบ้านของเจ้าของร้านหรือถ้ามีโกดังเก็บสินค้าก็มักจะมี การนำสถานที่ดังกล่าวมาแสดงเพื่อขอใบอนุญาตแทนซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดในเรื่องของสถานที่ที่เป็นตัว “หน้าร้าน” เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถเข้าไปตรวจร้านได้ ข้อกำหนดในด้านสถานที่จึงกลายเป็นข้อจำกัดที่สำคัญอย่างหนึ่งที่เป็นภาระในการขอใบอนุญาตค้าของเก่า

### 3) ปัญหาที่เกิดจากใบอนุญาต

ปัญหาหลัก ๆ ที่เกี่ยวกับใบอนุญาตในภาพรวมก็จะมาจากปัญหาในเรื่องของสถานที่ การกำหนดอายุและประเภทของใบอนุญาต และการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม โดยในแง่ของสถานที่ ปัญหาคือ หากมีสถานที่ที่เกี่ยวข้องในการประกอบกิจการมากกว่าหนึ่งแห่งที่ไม่ได้อยู่ในที่เดียวกัน เช่น มีหน้าร้าน สำนักงาน โกดังเก็บสินค้า ก็จะต้องขอใบอนุญาตค่าของเช่าทุกแห่งทั้ง ๆ ที่นั่นคือส่วนหนึ่งของกิจการเดียวกันที่อาจจะอยู่กับคนละสถานที่ก็ได้ ผลพวงก็เพราะลักษณะของใบอนุญาตค่าของเช่า นั้น เป็นใบอนุญาตที่ยึดติดกับสถานที่ไม่ใช่ตัวบุคคล

ในส่วนของการกำหนดอายุและประเภทของใบอนุญาตนั้น อายุ และประเภทของใบอนุญาต เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องซึ่งกันและกันโดยตรง ซึ่งจากการศึกษาลักษณะของต่างประเทศพบว่าจะมีเกณฑ์ในการกำหนดประเภทของใบอนุญาตอยู่ 2 แบบ ได้แก่

1. ใช้อายุเป็นเกณฑ์ในการกำหนด คือแบ่งประเภทของใบอนุญาตตามอายุของตัวใบอนุญาต โดยที่ทุกกิจการก็จะมีค่าธรรมเนียมเหมือนกันตามอายุของใบอนุญาต
2. ใช้ประเภทของกิจการเป็นเกณฑ์ในการกำหนด คือจะมีการแบ่งเป็นใบอนุญาตตามประเภทของกิจการหรือตัวสินค้า ซึ่งอาจทำให้บางกิจการจะมีหลักเกณฑ์บางอย่างในการขออนุญาตหรืออัตราค่าธรรมเนียมที่สามารถกำหนดให้แตกต่างกันได้

ซึ่งในกรณีของประเทศไทยจะพบว่ามีกำหนดแบ่งประเภทของกิจการแต่ไม่ได้มีไว้เพื่อแบ่งประเภทของใบอนุญาต แต่กำหนดไว้เพื่อกำหนดค่าธรรมเนียมเท่านั้น อีกทั้งยังกำหนดอายุของใบอนุญาตเป็นแบบหมดอายุทุกสิ้นปีเหมือนกันทั้งหมด ทั้งนี้ การกำหนดประเภทของใบอนุญาตไม่ควรมีการกำหนดเพื่อเพียงแค่การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเพียงเท่านั้น แต่การกำหนดประเภทใบอนุญาตของแต่ละกิจการต้องคำนึงถึงรายละเอียดและหน้าที่เฉพาะที่ผู้ประกอบการจะต้องมีหน้าที่เพิ่มขึ้นในบางกรณีตามประเภทของกิจการและใบอนุญาตนั้นเป็นการเฉพาะด้วย การกำหนด

ในลักษณะดังกล่าวจึงยังเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ยังไม่เป็นระบบและส่งผลให้เป็นการก่อภาระให้แก่ประชาชนมากเกินไป

ปัญหาประเด็นสุดท้ายของใบอนุญาตคือการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมซึ่งมีความเกี่ยวเนื่องกันกับประเด็นก่อนหน้า โดยที่ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พ.ศ. 2474 จะมีการแบ่งประเภทของกิจการไว้เพื่อกำหนดค่าธรรมเนียม จะเห็นได้ว่ากิจการแต่ละประเภทจะมีการกำหนดค่าธรรมเนียมที่ไม่เท่ากัน ปัญหาหลัก ๆ ที่เกิดขึ้นจึงมีอยู่ 2 ปัญหาคือ ความเหลื่อมล้ำกันของค่าธรรมเนียมในปีแรกจะมีความเหลื่อมล้ำกันไปตามช่วงระยะเวลาที่มาขอออกใบอนุญาต และปัญหาอีกประการคือการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการที่กำหนดโดยคณะรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับเหตุผลในทางนโยบายของรัฐที่เข้ามาแทรกแซงในกิจการประเภทนี้ในการเข้ามาควบคุมกำกับดูแล และเหตุผลในมิติของการส่งเสริมการประกอบกิจการให้มีประสิทธิภาพเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเช่นกัน จึงต้องมีการทบทวนใหม่ถึงวิธีการกำหนดค่าธรรมเนียม

#### 4) ความไม่สอดคล้องกับกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกัน

ในการประกอบกิจการค้าของเก่านั้น มีกฎหมายที่เข้ามาเกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับด้วยกัน อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พ.ศ. 2474 เป็นกฎหมายที่เก่าซึ่งเมื่อในปัจจุบันมีกฎหมายสมัยใหม่ที่เกี่ยวข้องกับกิจการค้าของเก่าออกมาใช้บังคับจึงทำให้เกิดความไม่สอดคล้องกัน รวมไปถึงกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตเข้าซื้อ

กรณีของกฎหมายที่ยังไม่สอดคล้องกัน เช่น กฎหมายว่าด้วยการขายตรงและตลาดแบบตรง ซึ่งในส่วนของการตลาดแบบตรงมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบในการประกอบกิจการในปัจจุบันอย่างมีนัยสำคัญอันเป็นผลมาจากการติดต่อสื่อสารที่ทันสมัยมากขึ้นและมีตัวช่วยในการประกอบกิจการที่ทำให้สามารถติดต่อซื้อขายโดยที่ไม่จำเป็นต้องมีหน้าร้านได้ทำให้พระราชบัญญัติควบคุมการขาย

ทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 ซึ่งสถานที่ที่เป็นหน้าร้านยังเป็นสาระสำคัญในการขออนุญาตจึงทำให้กฎหมายฉบับนี้ไม่สอดคล้องกัน

ส่วนกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตเข้าซ้ เช่น กฎหมายว่าด้วยของโบราณ ซึ่งมีหน่วยงานที่มีความเป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องของโบราณเป็นการเฉพาะอยู่แล้วที่ผู้กำกับดูแลจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการขอใบอนุญาตค้าของเก่าให้มีความซ้ำซ้อนกันอีกเพราะเป็นการขออนุญาตในตัวสินค้าที่มีสาระสำคัญหรือลักษณะที่เหมือนกัน ซึ่งต่างจากการขออนุญาตอื่นที่จำเป็นเพื่อการตรวจสอบเป็นเรื่อง ๆ เช่น การขออนุญาตตั้งโรงงาน หรือขออนุญาตใช้งานปืนจั้น เป็นต้น

ในส่วนสุดท้ายอาจจะสรุปได้ว่าเป็นกฎหมายที่อาจจะไม่ได้ซ้ำซ้อนหรือไม่สอดคล้องโดยตรง ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนพาณิชย์ แต่กฎหมายฉบับนี้มีแนวทางที่สอดคล้องกับที่ได้มีการวิเคราะห์ปัญหาในเรื่องของการค้าเร่ และการค้าแผงลอยที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับของพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 ซึ่งก็ไม่ควรต้องถูกควบคุมโดยกฎหมายว่าด้วยการค้าของเก่าเช่นกัน รวมไปถึงมาตรการดำเนินการควบคุมในเรื่องของรูปแบบร้านค้าออนไลน์มีหน้าร้านที่เป็นเว็บไซต์ด้วยในเรื่องการจดทะเบียนพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์และการขอเครื่องหมาย DBD Registered ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการค้าของเก่าควรมีมาตรการที่สอดคล้องกับเรื่องนี้ด้วย

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงแนวคิดต่าง ๆ การวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากการใช้บังคับ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พ.ศ. 2474 รวมถึงศึกษากฎหมายต่างประเทศในเรื่องการประกอบกิจการค้าของเก่าแล้ว เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการค้าสินค้ามือสองขึ้นใหม่ จึงมีประเด็นที่เป็นข้อเสนอแนะ ดังนี้

### 1. ข้อเสนอแนะในประเด็นหลักการและกรอบความคิดเบื้องต้นของกฎหมาย

ในการวางหลักการและกรอบความคิดเบื้องต้นของกฎหมายจากเดิมที่มีการวางหลักการห้ามประกอบกิจการเว้นแต่จะได้รับอนุญาต ซึ่งโดยภาพรวมตามที่ได้วิเคราะห์ไปแล้วว่าการวางหลักการเช่นนี้หากมีการกำหนดขอบเขตของกฎหมายโดยการวางนิยามไว้ไม่รัดกุมพอจะทำให้ขอบเขตของกฎหมายกว้างเกินไปจนไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน ปัญหาจึงไม่ได้อยู่ที่การเขียนหลักการดังกล่าวแต่เป็นการกำหนดขอบเขตที่ไม่ชัดเจนเพียงพอ จึงควรมีการวางขอบเขตของกฎหมายให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม ดังนี้

#### 1.1 ข้อเสนอแนะในการวางหลักการเบื้องต้นของกฎหมาย

##### 1) กำหนดหลักการในการควบคุมกิจการให้ชัดเจน

หลักการของการควบคุมกิจการ โดยหลักที่กำหนดห้ามประกอบกิจการเว้นแต่จะได้รับอนุญาตกฎหมายนั้น เห็นว่าไม่ได้มีปัญหาหากมีการกำหนดประเภทของกิจการหรือประเภทสินค้าควบคุมไปด้วย ซึ่งจากที่ได้ศึกษากฎหมายของต่างประเทศทั้ง 3 ประเทศแล้วพบว่าส่วนใหญ่จะมีการวางหลักการคล้ายกับกฎหมายของประเทศไทย แต่จะมีการกำหนดประเภทสินค้าที่ต้องการควบคุมหรือสินค้าที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาต ข้อเสนอในประเด็นนี้จึงควรมีการกำหนดประเภทของสินค้าและกิจการที่รัฐต้องการเข้าไปควบคุมให้ชัดเจน และไม่ควรใช้วิธีการให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดประเภทของสินค้าเพื่อยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตอย่างในปัจจุบันเพราะทำให้ขอบเขตของสินค้ามี

ความกว้างมากเกินไป จึงควรใช้วิธีการประกาศกำหนดชนิดสินค้าหรือกิจการให้มีความชัดเจน จะสอดคล้องกับหลักการไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชนมากเกินไปและสะดวกต่อการควบคุมของ หน่วยงานรัฐด้วย โดยสามารถอ้างอิงจากประเภทของกิจการที่กำหนดไว้ในการเก็บค่าธรรมเนียม ในปัจจุบันได้ การกำหนดประเภทกิจการไม่ควรกำหนดไว้เพื่อการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเพียงอย่างเดียว เท่านั้น การกำหนดประเภทสินค้าและประเภทกิจการสามารถที่จะมีไว้เพื่อประโยชน์ในกำหนด มาตรการเฉพาะของการขอใบอนุญาตของสินค้าหรือกิจการประเภทนั้น ๆ ได้เพื่อที่รัฐจะได้วาง หลักเกณฑ์วิธีการ หรือเงื่อนไขในการควบคุมกิจการแต่ละประเภทหรือแม้แต่กำหนดค่าธรรมเนียมให้ มีความเหมาะสมได้ โดยจุดหนึ่งที่ไม่ควรมีการกำหนดไว้ก็คือการกำหนดประเภทกิจการ “อื่น ๆ”<sup>217</sup> เพราะการกำหนดแบบนี้จะกลับไปทำให้ขัดกับหลักการที่จะสร้างความชัดเจนในการระบุ ตัวสินค้าหรือกิจการ ซึ่งหากต้องการเพิ่มประเภทสินค้าก็ควรมีการให้อำนาจรัฐมนตรีสามารถประกาศ ระบุให้ชัดเจนจะส่งผลดีกว่าการระบุประเภทไว้กว้าง ๆ ดังกล่าว ซึ่งในประเด็นนี้จึงเห็นกำหนด หลักการใหม่ ดังนี้ “การประกอบกิจการค้าสินค้ามือสอง ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออก ใบอนุญาต” ทั้งนี้ ในการกำหนดประเภทของกิจการโดยหลักแล้วกิจการก็ขึ้นอยู่กับความเหมาะสม ที่รัฐเห็นว่ากิจการเหล่านั้นสมควรที่จะถูกควบคุมโดยอ้างอิงกับฐานข้อมูลของร้านที่เคยมีการขอ ใบอนุญาตอยู่แล้วและนำมาจัดประเภท เช่น ร้านขายรถยนต์หรืออะไหล่รถยนต์มือสอง ร้านอัญมณี ร้านขายโทรศัพท์หรือเครื่องมือสื่อสารมือสอง ร้านรับซื้อของรีไซเคิล เป็นต้น

## 2) การเลือกใช้คำของกฎหมายให้เหมาะสมกับลักษณะของกิจการ

คำที่ใช้ส่งผลอย่างมากต่อการบังคับใช้กฎหมาย การใช้คำที่สามารถสื่อให้เห็นถึง วัตถุประสงค์ที่แท้จริงที่กฎหมายต้องการที่จะเข้ามาควบคุมเป็นสิ่งจำเป็น ในประเด็นนี้จึงเห็นว่าควร

<sup>217</sup> กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 (ฉบับที่ ๒) ข้อ 8 (2) ง

มีการแก้ไขจากการใช้คำว่า “ของเก่า” ควรเปลี่ยนไปใช้คำว่า “สินค้ามือสอง” ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องของตลาดมือสองที่มีสาระสำคัญอยู่ที่การเปลี่ยนมือของสินค้าได้ และยังสามารถที่จะสื่อความหมายได้ครอบคลุมโดยไม่ได้ผูกติดกับความเก่าหรือใหม่ จะถูกใช้งานมาแล้วหรือไม่ การมีหรือไม่มีลักษณะเหล่านี้สามารถเป็นสินค้ามือสองได้ทั้งหมด คำว่าสินค้ามือสองจึงเป็นคำที่ให้ความหมายในตัวเองที่ครอบคลุมลักษณะในภาพรวมของกฎหมายในเรื่องนี้ได้อย่างดีที่สุด

### 1.2 ข้อเสนอแนะในประเด็นคำนิยามของเก่า

บทนิยามจะเป็นตัวแปรสำคัญที่จะกำหนดทิศทางในการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ได้ ซึ่งตามข้อเสนอในประเด็นการเลือกใช้คำของกฎหมายได้เสนอให้มีการใช้คำว่า “สินค้ามือสอง” นั้น จึงต้องมีการวางนิยามของคำดังกล่าวไว้เพื่อให้สอดคล้องกันกับหลักการด้วย โดยมีข้อเสนอแนะให้มีการวางนิยามในลักษณะเดียวกันกับกฎหมายของประเทศแอฟริกาใต้ โดยนำเอาหลักในแง่ของการเปลี่ยนมือที่มีจุดตัดในการเป็นสินค้ามือสองคือต้องแบ่งระหว่างผู้ผลิตหรือดีลเลอร์ กับผู้บริโภค โดยให้กำหนดนิยามสินค้ามือสอง ดังนี้ “สิ่งของซึ่งถูกใช้โดยบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่เจ้าของโรงงานหรือผู้ผลิตสิ่งของนั้น หรือบุคคลที่ซื้อขายกับเจ้าของโรงงานหรือผู้ผลิตสิ่งของนั้นเพื่อใช้ในการดำเนินธุรกิจ”

### 1.3 ข้อเสนอแนะในประเด็นขอบเขตของกฎหมาย

หลักสำคัญในการวางขอบเขตของกฎหมายในเรื่องนี้คือต้องมีหลักก่อนว่ากฎหมายต้องการที่จะควบคุมอะไร ลักษณะของการประกอบกิจการเป็นอย่างไร ตัวร้านมีรูปแบบใด ดังนั้นในประเด็นนี้จึงมีข้อเสนอแนะในการกำหนดนิยามเพิ่มเติมนอกเหนือจากนิยาม “สินค้ามือสอง” ดังนี้

1) กิจการค้าสินค้ามือสอง ในจุดนี้คือการกำหนดว่ากิจการใดบ้างที่จะต้องถูกควบคุมตามกฎหมายที่ได้กล่าวไปแล้วในประเด็นการควบคุมกิจการ ซึ่งเพื่อให้รองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ได้จึงควรวางนิยาม ดังนี้ “กิจการค้าสินค้ามือสอง หมายถึง กิจการตามที่รัฐมนตรีกำหนดใน



กฎหมาย” เพื่อให้ง่ายต่อการเพิ่มหรือลดประเภทของกิจการได้โดยไม่ต้องมาแก้ไขพระราชบัญญัติที่มีขั้นตอนที่ยุ่งยากมากกว่าการแก้ไขกฎหมายลำดับรอง

2) การค้าสินค้ามือสอง ในส่วนนี้คือการกำหนดพฤติการณ์ในการประกอบกิจการให้ชัดเจนเพื่อที่จะได้เป็นกรอบในการพิจารณาได้ว่าอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นการค้าสินค้ามือสอง โดยควรวางนิยาม ดังนี้ “การค้าสินค้ามือสอง หมายถึง การประกอบธุรกิจซื้อ ขาย แลกเปลี่ยนสินค้ามือสอง เป็นปกติธุระ หมายความว่า การซื้อขายสินค้ามือสองผ่านระบบอินเทอร์เน็ตด้วย ทั้งนี้ หากมีการพบว่าร้านค้ามีสินค้ามือสองที่มีไว้เพื่อขายหรือถูกพบว่ามี การครอบครองสินค้ามือสองไว้ในปริมาณที่ผิดปกติให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้จำหน่ายสินค้ามือสอง จนกว่าจะได้รับการพิสูจน์”

## 2. ข้อเสนอแนะในประเด็นวิธีการประกอบกิจการค้าสินค้ามือสอง

ในประเด็นของวิธีการประกอบกิจการจะเห็นได้ว่าปัญหาเกิดจากข้อกำหนดในด้านสถานที่เป็นสำคัญที่ทำให้กลายเป็นข้อจำกัดใหญ่อันส่งผลให้ใบอนุญาตค้าของเก่าเป็นใบอนุญาตที่ยึดติดกับสถานที่ แทนที่จะเป็นตัวบุคคลผู้ขอใบอนุญาต รวมไปถึงลักษณะของรูปแบบกิจการในปัจจุบันมีลักษณะที่ไม่มีหน้าร้านมากขึ้นอันทำให้เรื่องสถานที่ไม่ใช่สาระสำคัญอีกต่อไปในกิจการบางรูปแบบ ดังนั้น จากที่ได้มีการศึกษารูปแบบของกฎหมายต่างประเทศจึงมีข้อเสนอ ดังนี้ ควรมีการเพิ่มนิยามของ “ร้านค้า” ไว้เพื่อให้สามารถรองรับรูปแบบการประกอบกิจการในอนาคตได้โดยเฉพาะกรณีร้านค้าออนไลน์ และควรมีการกำหนดให้ยกเว้นรูปแบบของหาบเร่และแผงลอยไว้ด้วยเพื่อความชัดเจน อันจะทำให้การออกใบอนุญาตปัญหาในมิติในแง่ของสถานที่จะได้ไม่ส่งผลกระทบต่อวิธีการประกอบกิจการอีกต่อไป โดยให้นิยามร้านค้า ดังนี้ “ร้านค้า หมายถึง สถานที่ที่ใช้ในการประกอบธุรกิจ สถานที่จัดเก็บสินค้า อาคารสำนักงาน และให้หมายความรวมถึงร้านค้าทางอิเล็กทรอนิกส์หรือทางอื่น ทั้งนี้ ให้ยกเว้นหาบเร่ แผงลอย และรถรับซื้อสินค้ามือสอง”

### 3. ข้อเสนอแนะในประเด็นของใบอนุญาต

ในข้อเสนอเกี่ยวกับใบอนุญาตประเด็นหลักที่จะเสนอให้ควรมีการปรับปรุงแก้ไขนั้น จะมีอยู่ด้วยกัน 3 เรื่อง ดังนี้

#### 3.1 ข้อเสนอในด้านสถานที่ของใบอนุญาต

ในปัญหาประเด็นนี้แต่เดิมาก็คือการที่ใบอนุญาตค้าของเก่าเป็นใบอนุญาตที่ยึดติดกับสถานที่ ทำให้ในปัจจุบันในทุกสถานที่จะต้องมีการขอใบอนุญาต 1 ใบต่อสถานที่ 1 แห่ง ในส่วนนี้ จึงควรมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในด้านของวิธีการยื่นขอใบอนุญาตเสียใหม่โดยสามารถให้ผู้ประกอบการแจ้งสถานที่ต่าง ๆ ที่ใช้ในการประกอบกิจการทั้งหมดในการยื่นขอใบอนุญาตตั้งแต่แรกได้ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการตรวจสอบสถานที่ที่ใช้ในการประกอบกิจการทุกแห่งก่อนการออกใบอนุญาต รวมไปถึงสามารถแจ้งเพิ่มเติมในภายหลังได้ โดยใบอนุญาตจะมีผลในเขตอำนาจของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตที่ได้ขออนุญาตในเขตจังหวัดนั้น ๆ หากมีการไปประกอบกิจการในเขตจังหวัดอื่น ๆ ก็จะต้องมีการขอใบอนุญาตใหม่ในเขตจังหวัดนั้นด้วย เนื่องจากในบริบทของประเทศไทยเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตคือผู้ว่าราชการจังหวัด และใบอนุญาตไม่ควรจะมีใบอนุญาตแบบทั่วราชอาณาจักรเพราะจะทำให้อาจมีปัญหาในแง่ของการตรวจสอบและกำกับดูแลจากภาครัฐได้ จึงควรมีการขอใบอนุญาตในเขตของจังหวัดนั้น ๆ ด้วยเพื่อการควบคุมกำกับดูแลได้อย่างเหมาะสม

#### 3.2 ข้อเสนอในการกำหนดอายุและประเภทของใบอนุญาต

ในส่วนนี้จากการที่ได้มีการศึกษาปัญหาและแนวทางของกฎหมายในต่างประเทศแล้วจะเห็นว่าทั้งอายุและประเภทของใบอนุญาตเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องและสอดคล้องกันเนื่องจากสามารถนำเอาอายุของใบอนุญาตมากำหนดเป็นประเภทของใบอนุญาตก็ได้ หรือจะกำหนดประเภทของกิจการมาเป็นประเภทของใบอนุญาตก็ได้โดยมีกำหนดอายุที่แน่นอน ดังนั้น ข้อเสนอในส่วนนี้จึงเห็น

ว่าแนวทางทั้งสองแนวนั้นสามารถที่จะนำมาปรับใช้เพื่อให้เกิดแนวทางลูกผสมที่ทำให้เกิดทางเลือกใหม่ ๆ ได้ โดยการกำหนดให้มีการวางเกณฑ์หลักที่ใช้คือประเภทของกิจการในการกำหนดประเภทของใบอนุญาต และนำในเรื่องของอายุมาเป็นทางเลือกเสริมให้แก่ผู้ประกอบการสามารถที่จะเลือกได้ว่า จะเลือกให้ใบอนุญาตมีอายุกี่ปีตามที่หน่วยงานผู้กำกับดูแลกำหนดไว้ได้ เช่น กำหนดประเภทใบอนุญาต คือ ใบอนุญาตร้านขายรถยนต์มือสอง และผู้ประกอบการสามารถเลือกต่อได้ว่าจะให้ใบอนุญาตมีอายุ 1 ปี หรือ 3 ปี และควรมีอายุแบบชั่วคราวไว้สำหรับกิจการบางประเภทในบางโอกาสหรือเพื่อการออกงานนอกสถานที่ก็ได้ ซึ่งประเภทและอายุก็จะส่งผลต่ออัตราค่าธรรมเนียมต่อไป รวมไปถึงหากมีกิจการประเภทใดที่ควรมีหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข เพิ่มเติมในการขอใบอนุญาตให้แตกต่างจากกิจการอื่น ๆ หรือควรต้องมีการควบคุมเป็นพิเศษ เช่น ร้านรับซื้อขยะ หรือของรีไซเคิล ร้านรับซื้อขายโทรศัพท์ ก็ให้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข เพิ่มเติมไว้เป็นการเฉพาะด้วย

### 3.3 ข้อเสนอแนะในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมของใบอนุญาต

ในประเด็นนี้จะเป็นประเด็นที่ต่อยอดมาจากประเด็นก่อนหน้าโดยอย่างไรก็ได้ศึกษาแล้วว่าในปัจจุบันมีการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการไว้ด้วย จึงต้องมีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมให้สอดคล้องกับแนวทางดังกล่าวเช่นกัน ดังนั้น เพื่อให้การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมสอดคล้องกับทั้งหลักเกณฑ์ฯ และข้อเสนอในส่วนก่อนหน้าด้วยแล้ว จึงมีข้อเสนอให้ต้องมีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมขั้นสูงเป็นอัตราสูงสุดไว้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ฯ และกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมของกิจการแต่ละประเภทให้มีความเหมาะสมตามแต่ละประเภทของกิจการนั้น โดยให้มีการกำหนดอัตราทางเลือกให้สอดคล้องกับอายุของใบอนุญาตอย่างที่ได้กล่าวไว้แล้วในประเด็นก่อนหน้าโดยใช้แนวทางให้ความคุ้มค่าแก่ผู้ประกอบการด้วย เช่น ใบอนุญาตที่มี

อายุ 1 ปี กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม 1,000 บาท ถ้าอายุ 3 ปีจะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม 2,500 บาท เป็นต้น

#### 4. ข้อเสนอแนะในประเด็นกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการค้าของเก่า

ในส่วนนี้โดยหลักจะเป็นในเรื่องของกฎหมายที่มีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกันเป็นหลัก จึงมีข้อเสนอ ดังนี้

ให้หลักในการพิจารณาคือ กฎหมายที่กำหนดให้ต้องขออนุญาตในสาระสำคัญเดียวกัน เช่น สินค้าเดียวกันต้องขออนุญาตสองอย่าง เช่นนี้ไม่ควรมีการกำหนดให้ต้องขออนุญาตซ้ำซ้อน แต่ควรให้ “หน่วยงานหลัก” ที่มีความเชี่ยวชาญในด้านนั้น ๆ เป็นคนควบคุมกำกับดูแลเป็นการเฉพาะ เช่น ของโบราณหรือวัตถุโบราณ ที่ไม่ควรรวมเป็นของเก่าตั้งแต่แรกแม้จะมีลักษณะเป็นของเก่าก็ตาม ซึ่งจะต่างกับการขออนุญาตที่เป็นส่วนประกอบอื่น ๆ ในเรื่องนั้น ๆ อย่างในกรณีร้านค้าของเก่า อาจจะต้องมีการขอใบอนุญาตอื่น ๆ ประกอบด้วย เช่น ใบอนุญาตโรงงาน หรือขอใบอนุญาตปั้นฉันทเหล่านี้เป็นองค์ประกอบของการประกอบกิจการแต่ไม่ใช่สาระสำคัญของกฎหมายเรื่องค้าของเก่า ซึ่งมุ่งควบคุมสินค้าของเก่าเป็นหลัก

ในส่วนของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกันนั้น มีข้อเสนอให้ควรมีการวางมาตรการและระบบเพื่อรองรับรูปแบบการประกอบกิจการรูปแบบออนไลน์เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายเรื่องการตลาดแบบตรง ซึ่งสามารถใช้แนวทางจดทะเบียนพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ของกฎหมายว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์ เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดรูปแบบในการรับรองร้านค้าสินค้ามือสองออนไลน์ได้

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 มีประเด็นที่ต้องปรับปรุงจำนวนมากจึงสมควรที่จะยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 และมีการยกร่างกฎหมายว่าด้วยสินค้ามือสองฉบับใหม่ขึ้นมาใช้บังคับแทนโดยแยกประเด็นเรื่องขายทอดตลาดออกจากกัน ทั้งนี้ ในส่วนของ

การศึกษาในงานวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาแนวคิดหลักของกิจการค้าของเก่าในปัจจุบันของประเทศไทยซึ่งเป็นการศึกษาในภาพรวมของกฎหมาย ซึ่งยังมีประเด็นที่สามารถนำไปต่อยอดเพิ่มเติม เช่น กรณีการขายสินค้ามือสองออนไลน์ที่สามารถตั้งประเด็นในการศึกษาเพิ่มเติมต่อยอดในเชิงลึกได้



## บรรณานุกรม

- Bunea, Adriana, and Raimondas Ibenskas. "Unveiling Patterns of Contestation over Better Regulation Reforms in the European Union." *Public Administration* 95, no. 3 (2017): 589-604.
- Fox, Arthur H. "A Theory of Second-Hand Markets." *Economica* 24, no. 94 (1957): 99-115. <https://doi.org/10.2307/2551584>. <http://www.jstor.org/stable/2551584>.
- "What Is the Regulatory Guillotine." <https://regulatoryreform.com/regulatory-guillotine/>.
- Knap, Linda J, Rob van Gameren, Valérie DV Sankatsing, Johan Legemaate, Roland D Friele, and Nivel. "The Impact of Ex-Post Legislative Evaluations: A Scoping Review." *The Journal of Legislative Studies* (2023): 1-24.
- Scutariu, Petronela, and Liviu Otniel Fedur. "Comparative Concerns Regarding the Organization of the Administrative Systems in New Zealand and South Africa." *The USV Annals of Economics and Public Administration* 20, no. 1 (31) (2020): 225-34.
- Sutton, Mike. "Supply by Theft-Does the Market for Second-Hand Goods Play a Role in Keeping Crime Figures High." *Brit. J. Criminology* 35 (1995): 400.
- Tombs, Steve. "Making Better Regulation, Making Regulation Better?". *Policy Studies* 37, no. 4 (2016): 332-49.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. Vol. 6, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2563.
- . หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย. Vol. พิมพ์ครั้งที่ 10, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2563.
- เอี่ยมมยุรา, จันทจิรา. วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 1986.
- ไพบุลย์จิตต์อารี, วีรวัลย์. การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2015.
- กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. คู่มือศึกษาพื้นฐานวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ. Vol. พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมอธรรม, 2554.
- คณะกรรมการวิสามัญศึกษาแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดระเบียบหยาบเร่งแผงลอยในทางเท้าและที่สาธารณะ. รายงานผลการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพใน

- การจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยในทางเท้าและที่สาธารณะ. (กรุงเทพฯ: 2561).
- จงอนุรักษ์, ปรากฏ. "ปัญหาการคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพในระบบกฎหมายไทย." มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2016.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง. กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. "ทิศทางเศรษฐกิจไทยปี 2563 ชะลอตัวต่ำกว่าที่คาดและต่ำกว่าศักยภาพ." *BOT พระสยาม MAGAZINE* (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2563) 2563.
- นิลประพันธ์, ปรกรณ์. "ยกเครื่องกฎหมาย." วารสารกฎหมาย 7, no. 3 (2555).
- บุญศรี มีวงศ์ไชย. กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562.
- . กฎหมายรัฐธรรมนูญ. Vol. 8, กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- ปิ่นโต, ทรงธรรม. เศรษฐศาสตร์...เล่มเดียวอยู่ ฉบับปรับปรุงใหม่. กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2563.
- "เศรษฐกิจไทยฟื้นไม่ยาก หาก 'กียอดินกฎหมาย'." กรุงเทพฯธุรกิจ, 2563, <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/651602>.
- มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550). Vol. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. Vol. 2, กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- วิชญ์ เครื่องงาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. Vol. พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ: ซีรานุสรณ์การพิมพ์, 2521.
- ศรีวิทยา, สุรพล. บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2563).
- สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง. "สรุปข้อเท็จจริงกรณีการโพสต์ขายข้าวสารผ่านเฟซบุ๊ก (การขายแบบออนไลน์)", 2016.
- สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. องค์ความรู้และเครื่องมือสำหรับการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย. (กรุงเทพฯ: สำนักนวัตกรรมเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า., 2563).
- สิงคะเนติ, บรรณเจต. หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. Vol. พิมพ์ครั้งที่ 6, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562.
- สุรพล นิติไกรพจน์. "ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ." วารสารนิติศาสตร์ปีที่

21 ฉบับที่ 3 21, no. 3 (2534): 371-85.

อุวรรณโณ, บวรศักดิ์. กฎหมายมหาชน เล่ม 4 : รัฐ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560.



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**





จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	ณัฐพร เสวตะตุล
วัน เดือน ปี เกิด	23 มิถุนายน 2537
วุฒิการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ที่อยู่ปัจจุบัน	2/472 คอนโดลุมพินีพาร์ค วิภาวดี-จตุจักร ซ.ร่วมศิริมิตร ขว.จอมพล ข. จตุจักร กทม. 10900



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY