

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สิ่งที่ได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนวิเคราะห์ปัญหาของพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช 2474 ในบทก่อนหน้านี้นี้มาแล้วนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการศึกษาและจัดทำสารนิพนธ์ฉบับนี้ ในบทนี้ ผู้เขียนจะขอเสนอแนะบทสรุปและข้อเสนอแนะสำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นและแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รายละเอียดเป็นไปดังต่อไปนี้

#### 5.1 บทสรุป

ในประเด็นปัญหาเรื่องพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช 2474 รวมถึงหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกันนั้น จากการศึกษาจะพบว่า ลักษณะการประกอบอาชีพของการขายทอดตลาดและการค้ำของเก่าแตกต่างกัน โดยการขายทอดตลาด คือการขายทรัพย์สินที่กระทำโดยเปิดเผยแก่บุคคลทั่วไปด้วยวิธีเปิดโอกาสให้ผู้ซื้อสู้ราคากัน ผู้ใดให้ราคาสูงสุดและผู้ทอดตลาดแสดงความตกลงด้วยลายมือหรือด้วยกิริยาอย่างอื่นตามจารีตประเพณีในการขายทอดตลาดผู้นั้นก็เป็นผู้ได้สิทธิในทรัพย์สินนั้น ส่วนการค้ำของเก่า คือการซื้อขายทรัพย์สินที่เป็นทรัพย์สินในลักษณะที่ใช้แล้วรวมถึงของโบราณ ลักษณะการดำเนินการ บุคคลที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการ และคุณสมบัติของบุคคลที่มีเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการ จึงมีความแตกต่างกัน โดยการขายทอดตลาดนั้นมีขั้นตอนหรือแบบพิธี รวมทั้งหน้าที่ของบุคคลที่มีเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการที่ต้องมีการปฏิบัติมากกว่าการค้ำของเก่า เพราะการค้ำของเก่านั้นเป็นการซื้อขายในลักษณะปกติอย่างหนึ่งไม่จำเป็นต้องอาศัยความรู้หรือความเชี่ยวชาญใด ซึ่งจากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า ในต่างประเทศ ก็พบว่าในสหพันธรัฐมาเลเซีย สาธารณรัฐสิงคโปร์ และเครือรัฐออสเตรเลีย มีการแยกกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าออกจากกันเป็นกฎหมายคนละฉบับ ไม่ได้รวมไว้เป็นฉบับเดียวกันดังเช่นของประเทศไทย ซึ่งการแยกกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าออกจากกันเป็นกฎหมายคนละฉบับของต่างประเทศนั้นทำให้กฎหมายแต่ละฉบับมีความชัดเจน สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ที่จำเป็นในการควบคุมการประกอบการขายทอดตลาดหรือค้ำของเก่าในกฎหมายแต่ละฉบับได้เป็นการเฉพาะเจาะจง มีความ

เหมาะสมกับการประกอบกิจการนั้น ๆ มากขึ้น อีกทั้งยังทำให้บุคคลที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ต้องการจะประกอบกิจการขายทอดตลาดหรือค้าของเก่า หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมการประกอบกิจการสามารถนำกฎหมายดังกล่าวไปใช้ได้ง่ายขึ้น ส่งผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การที่ประเทศไทยบัญญัติรวมหลักเกณฑ์สำหรับการควบคุม กำกับดูแล และจัดระเบียบการขายทอดตลาดและการค้าของเก่าไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกันจึงทำให้กฎหมายที่ใช้ในการควบคุมกิจการดังกล่าวไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเป็นการเฉพาะหรือเหมาะสมสำหรับกิจการนั้น ๆ อย่างแท้จริง และส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายในการควบคุม หรือตรวจสอบกิจการเป็นไปโดยไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ส่วนประเด็นปัญหาเรื่องการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 นั้น จากการศึกษาแนวคิดและหลักการของหลักนิติรัฐจะพบว่า ประเทศที่เป็นนิติรัฐจะให้ความสำคัญกับสิทธิ เสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก โดยมีการรับรองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนไว้ในกฎหมายลำดับสูงสุดของประเทศนั้นคือ รัฐธรรมนูญ และจากทฤษฎีว่าด้วยลำดับชั้นแห่งกฎหมายที่ว่ารัฐธรรมนูญคือกฎหมายในลำดับชั้นสูงสุดของประเทศก็ทำให้เกิดหลักการทางกฎหมายที่สำคัญเกิดขึ้น คือหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐบัญญัติ หรือหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางนิติบัญญัติที่มีหลักการว่า ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตราและออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนได้ เว้นแต่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายลำดับสูงสุดได้บัญญัติให้อำนาจไว้ให้สามารถกระทำได้ และจะกระทำได้ในขอบเขตอำนาจนั้นเท่านั้น ซึ่งกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัตินั้นจะต้องเคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของรัฐธรรมนูญด้วย เพราะฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่ได้รับแต่งตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติจึงจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ และโดยหลักการของมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น วางหลักให้ประชาชนมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพเป็นหลัก การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพเป็นข้อยกเว้น กล่าวคือ ความมุ่งหมายของมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต้องการคุ้มครองประชาชนให้สามารถประกอบอาชีพได้โดยเสรีเป็นหลัก การจำกัดเสรีภาพเป็นข้อยกเว้นในบางกรณีเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะซึ่งควรมีขอบเขตจำกัดและระบุไว้อย่างชัดเจนว่ากรณีใดบ้างที่อาจถูกจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพได้ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยวางหลักให้ประชาชนมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพเป็นหลัก การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพเป็นข้อยกเว้น การที่พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 มีบทบัญญัติ “ห้าม” ประกอบอาชีพ อันเป็นการวางหลักว่าจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพเป็นหลักโดยไม่มีขอบเขตหรือข้อจำกัด และให้สามารถประกอบ

อาชีพได้เป็นข้อยกเว้น จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และจากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าในต่างประเทศ ก็พบว่า กฎหมายของสหพันธรัฐมาเลเซีย สาธารณรัฐสิงคโปร์ และเครือรัฐออสเตรเลีย แม้จะมีการบัญญัติในลักษณะที่มีในการจำกัดเสรีภาพประกอบอาชีพอยู่บ้าง แต่การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพดังกล่าวนั้นเป็นไปในลักษณะที่จำกัดและมีขอบเขต แสดงให้เห็นว่ากฎหมายของต่างประเทศนั้นเคารพหลักการของหลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ แตกต่างจากกฎหมายการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าของประเทศไทยที่มีการบัญญัติจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพเป็นหลักและไม่มีขอบเขตข้อจำกัดของการจำกัดเสรีภาพ ซึ่งประเทศที่เป็นนิติรัฐไม่ควรที่จะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะขัดต่อหลักการสำคัญเช่นนี้ ดังนั้น ปัญหาในประเด็นนี้จึงควรที่จะได้รับการแก้ไขปรับปรุง

และสำหรับประเด็นปัญหาเรื่องลักษณะและประเภทของสินค้าที่กฎหมายมุ่งจะควบคุมในการค้ำของเก่า นั้น จากการศึกษพบว่าพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช 2474 วางหลักว่า การค้ำของเก่าทุกประเภทต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และมีการกำหนดนิยามคำว่า “ของเก่า” ไว้กว้างมาก ครอบคลุมสิ่งของแทบจะทุกชนิด ซึ่งปัจจุบันด้วยสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ประชาชนนำสิ่งของส่วนตัวมาจำหน่ายเป็นสินค้ามือสองและยึดถือเป็นอาชีพกันมากขึ้น ซึ่งหากพิจารณาการกระทำดังกล่าวของประชาชนปรับบทกับบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช 2474 แล้ว จะมีผลเท่ากับว่าประชาชนซึ่งนำสิ่งของส่วนตัวมาจำหน่ายเป็นสินค้ามือสองนั้นกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าว แต่หากจะให้ประชาชนที่นำสิ่งของส่วนตัวมาจำหน่ายเป็นสินค้ามือสองมาดำเนินการขออนุญาตดำเนินการค้ำของเก่าก็จะเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนโดยไม่เป็นการสมควร เพราะตามหลักกฎหมายแล้วเจ้าของทรัพย์สินย่อมมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนได้ ตามมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อีกทั้งเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช 2474 คือต้องการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม ป้องกันไม่ให้ร้านค้าที่ประกอบกิจการค้ำของเก่าเป็นแหล่งรับซื้อของโจรเท่านั้น การที่กฎหมายวางกรอบนิยามความหมายของคำว่าของเก่าไว้กว้างจึงไม่ทำให้กฎหมายบรรลุเจตนารมณ์ที่แท้จริง นอกจากนี้ เมื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ำของเก่าของต่างประเทศแล้ว ก็พบว่า สหพันธรัฐมาเลเซียและสาธารณรัฐสิงคโปร์มีการกำหนดรายการสินค้ามือสองที่จะมีการควบคุมตามกฎหมายโดยกำหนดเป็นรายการสินค้าที่รัฐมุ่งจะควบคุมไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อทั้งรัฐและประชาชน เพราะทำให้กฎหมายมีความชัดเจนง่ายต่อการนำไปใช้ สามารถลดกลุ่มเป้าหมายที่จะมาขอใบอนุญาตประกอบกิจการได้ และส่งผลให้

การควบคุมการประกอบอาชีพดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะรัฐก็ยังคงบรรลุวัตถุประสงค์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมได้อยู่ และประชาชนก็มีเสรีภาพในการประกอบอาชีพไม่ถูกจำกัดเสรีภาพโดยไร้ขอบเขต หลักการที่ใช้ในการควบคุมการค้าของเก่าในประเทศไทยจึงยังคงเป็นปัญหา เพราะทำให้ประชาชนที่ยึดถือการค้าขายสินค้ามือสองหรือของเก่าเป็นอาชีพ และต้องการที่จะจำหน่ายสินค้ามือสองซึ่งเป็นสิ่งของส่วนตัวถูกจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ อีกทั้งหลักการดังกล่าวก็ไม่ได้ทำให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่แท้จริง

จากประเด็นปัญหาที่ได้กล่าวถึงในข้างต้น จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 ยังคงมีปัญหาที่ไม่สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายและไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันอยู่บางประการ ดังนั้น เพื่อให้พระราชบัญญัตินี้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้มากขึ้นจึงจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องดังกล่าว

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 นั้น ควรจะมีการปรับปรุงแก้ไขในประเด็นดังต่อไปนี้

1) สำหรับประเด็นปัญหาเรื่องพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 บัญญัติรวมหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกันนั้น เห็นควรที่จะทำการแยกกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าออกจากกันดังเช่นของสหพันธรัฐมาเลเซีย สาธารณรัฐสิงคโปร์ และเครือรัฐออสเตรเลีย เพราะจะทำให้สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมการค้าในแต่ละลักษณะได้อย่างชัดเจนเป็นการเฉพาะ เหมาะสมสำหรับกิจการนั้น ๆ อย่างแท้จริง สามารถนำไปใช้ได้ง่าย และจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2) สำหรับประเด็นปัญหาเรื่องการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 นั้น ควรปรับปรุงแก้ไขหลักการของบัญญัติจากเดิมที่บัญญัติวางหลักว่า “ห้าม” มิให้บุคคลใดประกอบการอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าโดยมิได้รับอนุญาตสำหรับกิจการนั้น ๆ จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต เป็น ให้ประชาชนมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพเป็นหลัก แต่มีข้อยกเว้นว่าหากบุคคลใดจะประกอบการอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าในลักษณะหรือประเภทที่กฎหมายมุ่งจะควบคุม บุคคลนั้นต้องได้รับอนุญาตสำหรับกิจการนั้น ๆ จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต โดยกฎหมายต้องมีการวางกรอบหรือขอบเขตในการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพที่ชัดเจนด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรอง และทำให้การบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ

สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นหลักการสำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติวางหลักให้ประชาชนมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพเป็นหลัก การจำกัดเสรีภาพเป็นข้อยกเว้นเพื่อประโยชน์ในการรักษาประโยชน์สาธารณะบางประการ

3) สำหรับประเด็นปัญหาเรื่องลักษณะและประเภทของสินค้าที่กฎหมายมุ่งจะควบคุมในการค้าของเก่านั้น ควรปรับปรุงแก้ไขหลักการที่กำหนดนิยามคำว่า “ของเก่า” ไว้กว้างมาก ครอบคลุมถึงของแทบจะทุกชนิด เป็น กำหนดประเภทของทรัพย์สินที่รัฐมุ่งหมายจะควบคุมไว้เป็นการเฉพาะ ให้มีความชัดเจน โดยอาศัยศึกษารูปแบบจากกฎหมายควบคุมการค้าสินค้านำเข้ามือสองของสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่มีการกำหนดบัญชีรายการสินค้านำเข้ามือสองที่จะควบคุมตามกฎหมายฉบับนี้ไว้ ซึ่งการปรับปรุงหลักการนี้จะทำให้เป็นประโยชน์ต่อทั้งรัฐและประชาชนมากกว่า เพราะรัฐก็ยังคงบรรลุวัตถุประสงค์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยอยู่ และประชาชนก็ไม่ถูกจำกัดเสรีภาพในการจำหน่าย จ่าย โอนทรัพย์สินของตนเอง