

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช 2474 ถูกตราขึ้นเพื่อเป็นกฎหมายที่ควบคุมการประกอบอาชีพการขายทอดตลาดและการค้ำของเก่า มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2474 เป็นต้นมา เหตุผลสำคัญในการจัดทำพระราชบัญญัตินี้ เนื่องมาจากผู้ประกอบการที่เปิดร้านค้ำจำหน่ายสินค้าใช้แล้วมักจะนิยมซื้อสินค้าที่มีผู้ลักลอบนำมาขาย กระทรวงมหาดไทยจึงมีความจำเป็นต้องจัดทำกฎหมายฉบับนี้ขึ้นมาควบคุมเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการพิจารณาออกใบอนุญาตและควบคุมการประกอบอาชีพ เพื่อป้องกันไม่ให้ร้านค้ำที่ประกอบกิจการในลักษณะดังกล่าวเป็นแหล่งรับซื้อของโจร ป้องกันการโจรกรรมทรัพย์สินของผู้อื่นมาขายอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคและผู้ประกอบการที่อาจได้รับผลกระทบจากการซื้อทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด และเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แต่ด้วยความที่พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช 2474 ถูกใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานและไม่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงหลักการควบคุมการประกอบอาชีพขายทอดตลาดและค้ำของเก่าจากเดิมเลย จึงทำให้มีกระแสสังคมมองว่าพระราชบัญญัตินี้มีความล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายและไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน เพราะแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าของต่างประเทศนั้น มีการบัญญัติวางหลักในการควบคุมการประกอบกิจการที่มีความชัดเจน เช่น สาธารณรัฐสิงคโปร์ ที่มีการแยกการบัญญัติกฎหมายควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าออกจากกันเพราะเข้าใจในหลักการของการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าว่าเป็นกิจการที่มีลักษณะแตกต่างกัน การกำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมการดำเนินการทั้งสองลักษณะดังกล่าวจึงควรที่จะแตกต่างกัน อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติในลักษณะจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ และกำหนดประเภทของของเก่าที่รัฐมุ่งจะควบคุมไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งการบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้มากกว่า และส่งผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นอีกด้วย

แต่ในประเทศไทย กฎหมายควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช 2474 นั้น เป็นกฎหมายที่วางหลักการควบคุมการประกอบอาชีพขายทอดตลาดและค้ำของเก่ารวมไว้ในฉบับเดียวกัน อีกทั้งยัง

มีหลักการสำคัญว่า “ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต” และวางหลักให้สินค้าแทบจะทุกชนิดที่จำหน่ายอย่างทรัพย์สินแล้วเป็นของเก่า ซึ่งบุคคลที่จะจำหน่ายสินค้านั้นได้ต้องมาขอใบอนุญาตจากพนักงานผู้ออกใบอนุญาต การที่กฎหมายมีหลักการควบคุมการประกอบอาชีพขายทอดตลาดและค้าของเก่า เช่นนี้จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อทั้งหน่วยงานของรัฐและประชาชน โดยในการศึกษานี้จะขอเสนอปัญหาที่เกิดจากหลักการในพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 ใน 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 รวมหลักเกณฑ์สำหรับการควบคุม กำกับดูแล และจัดระเบียบเกี่ยวกับการขายทอดตลาดและการค้าของเก่าไว้ด้วยกันในกฎหมายฉบับเดียว ทั้งที่การขายทอดตลาดนั้น คือการที่ผู้ขายนำทรัพย์สินออกเสนอขายโดยให้ผู้ซื้อสู้ราคากัน เป็นการขายโดยเปิดเผย คนขายไม่ได้ติดต่อกับคนซื้อเป็นรายเฉพาะตัวเหมือนในสัญญาธรรมดา แต่ได้เปิดการขายโดยให้คนซื้อหลายคนแข่งขันประมูลราคา หากบุคคลใดให้ราคาสูงกว่าก็ขายให้บุคคลนั้น แต่การค้าของเก่า คือ การนำทรัพย์สินมาเสนอขายแลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายโดยประการอื่นอย่างทรัพย์สินที่ใช่แล้ว ซึ่งจากความหมายข้างต้นจะเห็นได้ว่าการขายทอดตลาดและการค้าของเก่าเป็นลักษณะการประกอบอาชีพที่แตกต่างกัน การรวมหลักเกณฑ์สำหรับการควบคุม กำกับดูแล และจัดระเบียบการขายทอดตลาดและการค้าของเก่าไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกันจึงส่งผลทำให้การใช้กฎหมายในการควบคุมกิจการดังกล่าวไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเป็นการเฉพาะหรือเหมาะสมสำหรับกิจการนั้น ๆ และส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายในการควบคุม ตรวจสอบกิจการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาตอนต้นของบทบัญญัติมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 ที่วางหลักว่า ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบการอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าโดยมิได้รับอนุญาตสำหรับกิจการนั้น ๆ จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต จะเห็นได้ว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวระบุว่า “ห้าม” แต่มาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วางหลักว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น การที่พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 มีบทบัญญัติ “ห้าม” ประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นการจำกัดเสรีภาพของประชาชนในการ

ประกอบอาชีพ จึงถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพของประชาชนและ ไม่สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

และประการสุดท้าย การที่พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช 2474 วางหลักว่า การค้าของเก่าทุกประเภทต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออก ใบอนุญาต ยกเว้นของเก่าบางประเภทที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศยกเว้นไม่ต้อง ขออนุญาต ซึ่งมีเพียงประเภทเดียว คือ กระจสบานเก่า โดยปัจจุบันได้มีการยกเลิกไปแล้ว และกำหนดนิยามคำว่า “ของเก่า” ว่าหมายถึง ทรัพย์สินที่เสนอขาย แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายโดย ประการอื่นอย่างทรัพย์สินที่ใช้แล้ว ทั้งนี้รวมถึงของโบราณด้วย ซึ่งต่อมาได้มีการกำหนดรายละเอียดและ แบ่งประเภทของของเก่าออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ 1.) ของเก่าประเภทโบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุ ตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ 2.) ของเก่า ประเภทเพชรพลอย ทอง นาก เงิน หรืออัญมณี 3.) ของเก่าประเภทรถยนต์ ตามกฎหมายว่าด้วย รถยนต์ และ 4.) ของเก่าประเภทอื่น ๆ เช่น โทรศัพท์เคลื่อนที่ กระจดาบ เศษเหล็ก สแตนเลส คอมพิวเตอร์ ขวด กิ่งถ่ายรูป เครื่องดนตรี เครื่องเสียง เครื่องใช้ไฟฟ้า ไม้เรือนเก่า เครื่องหนัง เครื่องใช้สำนักงาน นาฬิกา รถจักรยานยนต์ ชิ้นส่วนอะไหล่รถยนต์และรถจักรยานยนต์ ยางรถยนต์ กระจทะล้อรถยนต์ แสตมป์ เหรียญ ธนบัตร เฟอ์นิเจอร์ ของหตุคจำนำ จักรเย็บผ้า เครื่องจักรเก่า พระเครื่อง พลาสติก ถัง เป็นต้น จะเห็นได้ว่านิยามคำว่า “ของเก่า” ดังกล่าวเป็นการ กำหนดขอบเขตของคำว่าของเก่าที่กว้างมาก ครอบคลุมสิ่งของแทบจะทุกชนิด จึงทำให้เกิดเป็น ปัญหาว่ากฎหมายไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากประชาชนมีการ นำสิ่งของหรือสินค้าส่วนตัวมาจำหน่ายเป็นสินค้ามือสองกันมากขึ้นจนกลายเป็นเรื่องปกติธรรมดา ซึ่งหากพิจารณาการกระทำดังกล่าวของประชาชนปรับบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติควบคุมการ ขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช 2474 แล้ว จะมีผลเท่ากับว่าประชาชนที่นำสิ่งของหรือ สินค้าส่วนตัวมาจำหน่ายเป็นสินค้ามือสองโดยไม่มีใบอนุญาตนั้นกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติ ในพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช 2474 แต่หากจะให้ ประชาชนที่นำสิ่งของหรือสินค้าส่วนตัวมาจำหน่ายเป็นสินค้ามือสองมาดำเนินการขออนุญาต ดำเนินการค้าของเก่าก็จะเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนโดยไม่เป็นการสมควร เพราะตาม หลักกฎหมายแล้วเจ้าของทรัพย์สินย่อมมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนได้ ตามมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หลักการดังกล่าวในพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด และค่าของเก่า พุทธศักราช 2474 จึงไม่สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และทำให้ การบังคับใช้เป็นไปโดยไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

จากหลักการและประเด็นปัญหาดังที่ได้บรรยายมาในข้างต้น จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช 2474 เป็นกฎหมายที่ยังคงมีความล้าสมัยไม่สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมาย และไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันอยู่จริง ซึ่งส่งผลให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรเหมือนดังเช่นกฎหมายของต่างประเทศ ดังนั้นปัญหานี้จึงมีความสำคัญและจำเป็นที่จะต้องศึกษาเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้พระราชบัญญัตินี้สามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมาย และเหมาะสมกับสภาพการณ์ของสังคมในปัจจุบันต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด และหลักการของการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า และการควบคุมกิจการดังกล่าว
2. เพื่อศึกษาความหมาย ความเป็นมา และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าในประเทศไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า
5. เพื่อนำผลการวิเคราะห์มาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าในประเทศไทย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ประการแรก หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมการขายทอดตลาดและการค้ำของเก่าควรที่จะมีการบัญญัติหลักเกณฑ์แยกออกจากกัน โดยแยกเป็นกฎหมายคนละฉบับ เพราะลักษณะการประกอบกิจการทั้งสองประเภทนี้แตกต่างกัน การบัญญัติหลักเกณฑ์ในการควบคุมแยกกันจะทำให้การควบคุมกิจการทั้งสองประเภทมีความชัดเจน เหมาะสมสำหรับกิจการนั้น ๆ อย่างแท้จริง และทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพมากขึ้น ประการที่สอง ไม่ควรมีการบัญญัติ “ห้าม” การประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้ำของเก่าในพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช 2474 เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรองหลักการเรื่องเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชนไว้ ซึ่งรัฐควรควบคุมหรือจำกัดเสรีภาพของประชาชนเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น การจำกัดเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมายฉบับนี้จึงขัดต่อหลักการทางกฎหมายและควรที่จะได้รับการแก้ไข และประการสุดท้าย ควรมีการเปลี่ยนหลักการในการควบคุม

การค้าของเก่าเสียใหม่ จากเดิมที่การจะค้าของเก่าทุกประเภทต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ยกเว้นของเก่าบางประเภทที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศยกเว้นไม่ต้องขออนุญาต ไปเป็นการค้าของเก่าทุกประเภทไม่ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ยกเว้นของเก่าบางประเภทที่รัฐมนตรีมุ่งหมายจะควบคุมต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และกำหนดนิยามคำว่า “ของเก่า” ให้มีความชัดเจน เพื่อที่จะได้สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายและไม่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพของประชาชน โดยประชาชนยังคงมีสิทธิจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของตนได้โดยเสรี และรัฐยังคงบรรลุวัตถุประสงค์ในการควบคุมการค้าของเก่าบางประเภทที่รัฐมนตรีมุ่งหมายจะควบคุมเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยได้อยู่

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายของพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 จะดำเนินการศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิด และหลักการของกฎหมายในการควบคุมกิจการดังกล่าว ตลอดจนศึกษาหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับการขายทอดตลาดและค้าของเก่า รวมไปถึงทำการศึกษากฎหมายแนวคิด หรือหลักการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของกฎหมายภายในประเทศและในส่วนของกฎหมายต่างประเทศ โดยจะทำการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการขายทอดตลาดและค้าของเก่าของสหพันธรัฐมาเลเซีย สาธารณรัฐสิงคโปร์ และเครือรัฐออสเตรเลีย เพื่อนำข้อมูล แนวคิด และหลักการของแต่ละประเทศมาศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบกับกฎหมายไทยเพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรือเสนอแนวคิดที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าในประเทศไทย

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

งานศึกษาวิจัยฉบับนี้จะทำการศึกษาในรูปแบบของการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากตำรากฎหมายไทยและต่างประเทศ หนังสือ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ งานวิจัย วารสาร บทความ รวมทั้งเอกสารและฐานข้อมูลออนไลน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาวิเคราะห์หาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุง และเสนอแนะแนวทางเพื่อให้การควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าในประเทศไทยมีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เข้าใจแนวคิด และหลักการของการขายทอดตลาดและค้าของเก่า และการควบคุมกิจการดังกล่าว

2. ทราบความหมาย ความเป็นมา และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการขายทอดตลาดและ
ค้ำของเก่า
3. ทราบมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าในประเทศไทย
และต่างประเทศ
4. สามารถวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าได้
5. ได้องค์ความรู้หรือแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด
และค้ำของเก่า พุทธศักราช 2474 ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น