

บทที่ 5

บทสรุปและขอ เสนอแนะ

บทสรุป

การเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง เป็นต้นเหตุสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้เกิดการรวมอำนาจหรือการผูกขาดในทาง เศรษฐกิจและการรวมอำนาจหรือการผูกขาดทางการเมือง ลักษณะแห่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติในทุกสังคม แต่อย่างไรก็ดี วัฒนาการของการเปลี่ยนแปลง เช่นที่ว่านี้จะก่อให้เกิดการขัดแย้งในสังคมรุนแรงหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการกระจายอำนาจและผลประโยชน์ทาง เศรษฐกิจของสังคมนั้นเป็นสำคัญ กล่าวคือ ถ้าหากระบบการกระจายอำนาจและผลประโยชน์ทาง เศรษฐกิจในสังคมนั้น เป็นไปในทางที่ดีแล้ว ความขัดแย้งในสังคมก็จะมีน้อยแต่ในกรณีตรงกันข้าม ถ้าหากระบบการกระจายอำนาจและผลประโยชน์ทาง เศรษฐกิจภายในสังคมนั้น เป็นไปในลักษณะที่เลวขาดความยุติธรรมแล้ว ปัญหาการขัดแย้งภายในสังคมนั้นก็จะมีมาก ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวนี้ อาจจะเป็นสิ่งที่ทำลายเสถียรภาพของรัฐบาลได้ ถ้าหากรัฐบาลนั้นขาดความสามารถในการแก้ปัญหาของประเทศและในกรณีที่ปัญหาความขัดแย้งในสังคมมีความรุนแรงมากและไปกำลังเข้าต่อสู้ประหัตประหารกันแล้ว ความขัดแย้ง เช่นว่านี้จะ เป็นตัวสำคัญที่ทำลายความมั่นคงของชาติ หรือเสถียรภาพของระบบสังคมนั้นได้

โดยทั่วไปแล้ว เชื่อกันว่าระบบ เศรษฐกิจแบบแข่งขันที่สมบูรณ์ (Perfect Competition) หรือระบบการแข่งขันที่บริสุทธิ์ (Pure Competition) เป็นระบบเศรษฐกิจที่ดีที่สุดที่จะทำให้การจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมเป็นไปอย่างประสิทธิภาพ และทำให้การกำหนดอัตราผลตอบแทน หรือราคาของสินค้าและบริการต่าง ๆ เป็นไปอย่างยุติธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การยึดแนว เศรษฐกิจแบบเสรีจึงต้องปล่อยให้กลไกตลาดหรือกลไกราคา เขาทำหน้าที่จัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมอย่างเต็มที่ โดยปล่อยให้ทุกสิ่งทุกอย่าง เปลี่ยนแปลงไปตามธรรมชาติให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่อย่างไรก็ตามระบบเศรษฐกิจแบบเสรี เช่นว่านี้จะ เป็นประโยชน์

ต่อสังคมส่วนรวมอย่างแท้จริงก็ต่อ เมื่อภายในระบบ เศรษฐกิจนั้นประกอบด้วย เงื่อนไข
อย่างน้อยสามประการดังนี้

(1) ภายในระบบเศรษฐกิจนั้น มีการแข่งขันกันอย่าง
แท้จริง และสภาพของการแข่งขันนั้นยังคงมีอยู่ตลอดไป กล่าวคือ รัฐบาลจะต้องสำ-
มารุทธศาสตร์สภาพการแข่งขันในธุรกิจต่าง ๆ ใหม่อยู่ตลอดเวลา ถ้าหากว่ารัฐบาล
ไม่สามารถยุทธศาสตร์การแข่งขันใหม่อยู่ได้แล้ว การแข่งขันจะพัฒนาไปสู่การผูกขาด
ในที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากว่าในการแข่งขันทางธุรกิจนั้น ผู้ที่ขาดประสิทธิภาพหรือมีความ
อ่อนแอทาง เศรษฐกิจจะเป็นผู้แพ้ในการแข่งขันและจะต้องออกจากการแข่งขันไป ใน
ที่สุดก็จะ เหลือแต่เฉพาะผู้ที่มีกำลังแข็งแรง ในทาง เศรษฐกิจที่จะกลายเป็นผู้ผูกขาด
ไป

(2) ผู้ที่เข้าแข่งขันจะต้องมีอำนาจการต่อรองทาง
เศรษฐกิจที่ทัดเทียมกัน การแข่งขันไม่ว่าประเภทใดก็ตามระบบการแข่งขันจะให้
ความยุติธรรมก็ต่อ เมื่อ ผู้ที่เข้าแข่งขันทุกคนอยู่ในสภาพที่ทัดเทียมกัน การจัดระบบ
การแข่งขันในทาง เศรษฐกิจก็มีลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ รัฐบาลจะต้องพยายามช่วย
ให้กลุ่มธุรกิจหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มีอำนาจการต่อรองที่ทัดเทียมกัน ผู้ที่มี
ความอ่อนแอในการต่อรองจะต้องได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลให้สามารถอยู่ใน
ธุรกิจนั้นได้

(3) รัฐบาลจะต้องสามารถให้หลักประกันขั้นต่ำใน
การดำรงชีพแก่ประชาชน ในทางที่เป็นจริงแล้ว เราไม่สามารถจัดให้ระบบเศรษฐกิจ-
กิจมีการแข่งขันกันอย่างสมบูรณ์ การผูกขาดและการ เอารัดเอาเปรียบย่อมจะเกิด
ขึ้นเสมอ ดังนั้น เพื่อป้องกันผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ระบบสังคมโดยส่วนรวมรัฐจะ
ต้องมีหลักประกันขั้นต่ำแก่ประชาชนทุกคนที่จะช่วยให้เขาสามารถมีชีวิตอยู่ได้ซึ่งรัฐ-
บาลจะทำได้โดยไขมาตราการทางการคลัง เป็นเครื่องมือ เช่นการจัดระบบการ
เก็บภาษีที่เป็นธรรม และการจัดระบบสวัสดิการที่เหมาะสมเป็นต้น¹

อย่างไรก็ตาม ในทางที่เป็นจริงแล้ว ระบบเศรษฐกิจแบบแข่งขันในธุรกิจ

¹ เกริก เกียรติ พิพัฒนเสรีธรรม, วิเคราะห์ลักษณะการ เป็นเจ้าของธุรกิจ
ขนาดใหญ่ในประเทศไทย (รายงานการวิจัย เสนอต่อสถาบันไทยคดีศึกษาและคณะ
เศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2524) (ฉบับอัดสำเนา), หน้า 316-317.

ต่าง ๆ จะไม่สามารถดำรงสภาพการแข่งขันได้ตลอดไป ทั้งนี้เนื่องจากวิวัฒนาการในการผลิตและการจำหน่ายสินค้าหรือบริการต่าง ๆ จะนำไปสู่สภาพการผูกขาดได้เสมอ นอกจากนี้พฤติกรรมทางสังคมและเศรษฐกิจยังเป็นเหตุผลที่ก่อให้เกิดการรวมอำนาจทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ

(1) โดยสัญชาตญาณนั้นมนุษย์ทุกคนย่อมมีความเห็นแก่ตัว ดังนั้น ถ้าปราศจากศีลธรรมหรือมาตรการที่คอยป้องกันการเอารัดเอาเปรียบกันแล้ว ก็จะทำให้การเอารัดเอาเปรียบภายในสังคม นั้นมีมากขึ้น

(2) ความสัมพันธ์ทางสังคมและเศรษฐกิจที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลานั้น โดยปกติแล้วจะเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่ว่า ผู้ที่มีความได้เปรียบจะยิ่งได้เปรียบขึ้นเรื่อย ๆ จนพัฒนาทำให้เกิดชนชั้นภายในสังคม กล่าวคือ จะเกิดชนชั้นที่เป็นฝ่ายได้เปรียบกับชนชั้นที่เป็นฝ่ายเสียเปรียบนอกจากนี้ ความสัมพันธ์ทางครอบครัวและทางสังคมจะก่อให้เกิดลักษณะของการเกาะกลุ่มระหว่างชนชั้นมากขึ้น

(3) ลักษณะของการรวมกลุ่มในทางเศรษฐกิจ หรือการรวมอำนาจในทางเศรษฐกิจนั้นจะขยายขอบเขตกว้างขึ้นทุกที จนทำให้ฝ่ายที่กุมอำนาจทางเศรษฐกิจและฝ่ายที่กุมอำนาจทางการเมืองสามารถร่วมมือกันอย่างแน่นแฟ้น และต่างพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในการป้องกันผลประโยชน์ของพวกเขาเอารัดเอาเปรียบคนอื่น อันนำไปสู่การผูกขาดทางธุรกิจ¹

ตามแนวความคิดแบบดั้งเดิมนั้น กฎหมายจะต้องสร้างเงื่อนไขให้เอกชน (ปัจเจกชน) มีโอกาสใช้สิทธิและเสรีภาพพัฒนาตนเองให้เจริญรุ่งเรืองหรือสมบูรณ์พูนสุขมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ผลแห่งความจริงปรากฏว่าเอกชนกลับใช้ความสามารถของตนเองและอำนาจทางเศรษฐกิจอย่างไร้ความเป็นธรรม ตัวอย่างเช่นการปล่อยให้เอกชนทำสัญญากันโดยเสรียอมทำให้ผู้ได้เปรียบทางเศรษฐกิจกำหนดเงื่อนไขที่ไม่เป็นธรรมลงในสัญญาได้โดยอีกฝ่ายหนึ่งไม่ว่าจะหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธได้ กรณีเช่นเดียวกับเสรีภาพในทางธุรกิจ เอกชนผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าหรืออยู่ในฐานะทางสังคมที่ไต่เปรียบกว่า ย่อมสามารถกระทำการกีดกันผู้ประกอบการรายอื่นมิให้เขาสามารถตลาดได้โดยง่ายด้วยการสร้างระบบผูกขาดนี้ ผลสุดท้าย ความเสียหายก็ตกแก่ผู้บริโภคโดยทั่วไป

สำหรับผู้บริโภคในระบบเศรษฐกิจของไทยนับว่าเป็นผู้ที่ขอบข้ำมากที่สุด ในภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน เพราะเป็นผู้ที่ปราศจากอำนาจต่อรองใด ๆ ตลอดเวลาที่

¹. เกริกเกียรติ พิพัฒนเสรีธรรม "การเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจการเมือง กับ การรวมอำนาจทางเศรษฐกิจโดยเอกชนในประเทศไทย" เศรษฐศาสตร์ปริทัศน์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2524) หน้า 64.

ผ่านมา "การคุ้มครอง" ที่รัฐบาลให้ได้ก็คือ การควบคุมราคาสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพไม่กี่อย่าง โดยการส่งเจ้าหน้าที่ออกตรวจตราการปิดป้ายแสดงราคา และจับกุมผู้ขายรายย่อย ๆ ที่ขายสินค้าเกินกว่าราคาที่กำหนดซึ่งเป็นมาตรการที่ใช้แก้ปัญหาปลายเหตุ ซึ่งจะเห็นได้ว่าสินค้าหลายอย่างที่ยังเกินกว่าราคาเมื่อถูกทางการควบคุมหนัก ๆ เข้าก็โอนตลาดหายไปจากตลาด ทำให้ผู้บริโภคเดือดร้อนตาม ๆ กัน และในที่สุดรัฐบาลก็ต้องยอมเปลี่ยนแปลงราคาควบคุมให้สูงขึ้น "การคุ้มครอง" ของรัฐบาลจึงทำได้แต่การควบคุมให้มีสินค้าจำหน่ายในท้องตลาดในราคาควบคุมที่ "ตามใจ" ผู้ผลิต หรือผู้ขายส่งเท่านั้นเอง ด้วยเหตุนี้ กฎหมายจึงจำเป็นต้องถูกปรับปรุงพัฒนาให้มีคุณค่ายิ่งขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและที่จะเปลี่ยนแปลงไปในอนาคต

ข้อเสนอแนะ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทต้น ๆ หลักเกณฑ์ใน-ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมคือ ระบบการแข่งขัน (Competition) เพราะระบบการแข่งขันที่ดีจะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพอย่างสูงในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งจะเป็นผลให้ราคาสินค้าและบริการในตลาดต่ำลงโดยเป็นไปตามกลไกของตลาดและมีการค้นคิดวิทยาการที่ใหม่และสูงกว่าอย่างไม่หยุดยั้ง แต่ความเป็นจริงในทางปฏิบัติทางธุรกิจการค้ามักจะมีสิ่งแทรกแซงรบกวนขัดขวางการแข่งขันอย่างอิสระอยู่เสมอ ผู้ประกอบการที่ไร้อรรถาทางการค้ามักจะมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ด้านกำไรอย่างสูงสุดโดยไม่คำนึงถึงเหตุผลและความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับสาธารณะ ดังนั้นการจำกัดทางการค้า (Restraint of trade) หรือการแข่งขันที่ไม่ยุติธรรม (Unfair Competition) หรือการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่ยุติธรรม (Unfair Trade Practice) จึงมักจะถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการบรรลุถึงการผูกขาดเพื่อใช้อำนาจการผูกขาดเป็นอาวุธในการแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่ชอบธรรมและไม่สมเหตุสมผลอยู่เสมอ ๆ พฤติกรรมแห่งการผูกขาดที่ว่ามีไม่ว่าจะมีโครงสร้างแบบการผูกขาดรายเดี่ยว (Monopoly) หรือผูกขาดสองราย (Duopoly) หรือผูกขาดน้อยราย (Oligopoly) และไม่ว่าจะเป็นการรวมหัวกันเพื่อผูกขาดในแนวระดับ (Horizontal) หรือในแนวตั้ง (Vertical) หรือในรูปแบบการจัดการรวม (Coporate) ก็ตาม ล้วนแต่เป็นการสร้างความเสียหายให้เกิดแก่สาธารณะ และก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งของสังคมทั้งสิ้น การผูกขาดทางธุรกิจการค้าจึงเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาของสังคมเช่นเดียวกับการผูกขาดทางการเมือง

ด้วยเหตุนี้ แนวความคิดที่รัฐจะเข้าแทรกแซงเศรษฐกิจของเอกชนจึงก่อ
กำเนิดขึ้น และพัฒนาออกมาในรูปของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศและ
การกำหนดมาตรการทางกฎหมาย โดยบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมายพิเศษ เช่น กฎหมายควบ
คุมการค้าและการลงทุน กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายป้องกันการผูกขาด กฎ
หมายบริษัทมหาชน กฎหมายแรงงาน ตลอดจนการกำหนดมาตรการทางด้านภาษีใน
การป้องกันความเหลื่อมล้ำในการได้มาซึ่งสิทธิในทางทรัพย์สิน ฯลฯ

จึงเห็นได้ว่า กฎหมายป้องกันการผูกขาด (Antitrust Law) ได้กำเนิด
ขึ้นและพัฒนาเจริญเติบโตมาจากผลแห่งความไม่ซื่อตรงในการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจ
ของเอกชน และจากความเชื่อมั่นในหลักทฤษฎีที่ว่า การค้าขายอย่างอิสระ ถ้าใช้
อำนาจอย่างเหมาะสมแล้วยอมให้ออกาสแก่ปัจเจกชนมีความริเริ่มอย่างไม่หยุดยั้ง
ทำให้บรรลุถึงสมรรถภาพสูงส่งในการใช้ทรัพยากรตอบสนองต่อความต้องการของผู้
บริโภค และนำมาซึ่งความเจริญก้าวหน้าอย่างสูงส่งทางเทคโนโลยี นอกจากนี้หลัก
แห่งความจริงที่ว่า สาธารณะควรได้รับบริการที่ดีที่สุดจากแรงผลักดันของการแข่งขัน
ที่กระทำอย่างอิสระในตลาดเปิดเผย และผลประโยชน์ของสาธารณะเป็นสิ่งดีงามที่
สุดที่ควรได้รับการปกป้อง จากความชั่วร้ายของระบบการผูกขาดที่กระทำอย่างไร
เหตุผล การทำลายระบบการแข่งขันยอมเป็นสิ่งเลวร้ายเพื่อผดุงไว้ซึ่งหลักอิสระแห่ง
การแข่งขัน กฎหมายจึงจำต้องมีมาตรการจำกัดสิทธิบางอย่างในการทำธุรกิจการค้า
อย่างอิสระของเอกชน ทั้งนี้เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับผลประโยชน์ของ
มหาชนอันเนื่องมาจากการใช้สิทธิเกินขอบเขตและไร้อุทิศผลของเอกชน

ดังนั้นกฎหมายธุรกิจที่ดีจึงจำต้องพัฒนาการให้ออกมาในรูปของของการ
ป้องกันสังคมและมุ่งที่จะคุ้มครองผลประโยชน์ของสาธารณะเป็นเกณฑ์ วัตถุประสงค์
ของกฎหมายจึงต้องมีหน้าที่ในการถ่วงดุลผลประโยชน์ของสังคมกับผลประโยชน์ของ
เอกชน จัดระบบสังคมและแบ่งสรรปันส่วนผลประโยชน์ในสังคมโดยยึดถือผลประโยชน์
ของสาธารณะเป็นสิ่งสำคัญกว่าผลประโยชน์ของเอกชนและกำหนดคำตอบแทนแก่เอกชน
ในอัตราส่วนที่เป็นธรรม ทั้งนี้ด้วยการกำหนดมาตรการในการประกอบธุรกิจการค้า
ของเอกชน เพื่อให้เอกชนใช้สิทธิด้วยความเป็นธรรม มุ่งที่จะคุ้มครองให้ตลาดมีระบบ
การแข่งขันอย่างอิสระและสมบูรณ์ตามความเป็นจริงใหม่มากที่สุด เพื่อขจัดกลาโหมและ
สังคม

ในที่สุด กฎหมายป้องกันการผูกขาด จึงต้องตราขึ้นโดยมีเป้าหมายเพื่อเป็น
แนวทางแห่งการเสาะแสวงหาเพื่อดำรงไว้ซึ่งตลาดที่มีการแข่งขันอย่างบริสุทธิ์และ

การประพัตติทางการค้าที่เป็นธรรม แต่ระบบการแข่งขันที่กฎหมายป้องกันการผูกขาด จะคุ้มครองนั้นไม่ใช่แบบของการแข่งขัน หรือที่เรียกว่า "การแข่งขันอย่างสมบูรณ์แบบ" (Perfect Competition) เพราะการแข่งขันที่สมบูรณ์แบบนี้ยากที่จะคนพบได้ในตลาดที่แท้จริง ดังนั้นในโลกแห่งความเป็นจริง การแข่งขันที่เป็นไปได้สำหรับกฎหมายป้องกันการผูกขาด ก็คือ "การแข่งขันที่ใช้งานได้" (Workable Competition) ซึ่งหมายถึง การแข่งขันที่เป็นจริงระหว่างผู้ขายที่มีอิสระและเป็นส่วนใหญ่ของตลาดซึ่งจะไม่ขัดขวางผู้ขายใหม่ ในการที่จะเข้ามาสู่วงจรตลาด ซึ่งการแข่งขันที่เป็นจริงนั้นมุ่งที่จะรักษาต้นทุนและราคาต่ำกว่า ในขณะที่เดียวกันก็ให้ได้คุณภาพที่สูงกว่าระดับที่การผูกขาดจะกระทำได้นอกจากนี้ยังเป็น การเปิดช่องให้เกิด การกระตุ้นต่อผลผลิตที่มีประสิทธิภาพมากกว่า โดยให้ผู้แข่งขันมีความหวังต่อผลประโยชน์ที่ควรจะได้รับและเกรงกลัวต่อความเสียหายโดยการเทียบเคียงกัน ซึ่งจะเป็นการจูงใจให้ผู้แข่งขันแสวงหาการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ อันเป็นความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและยังรวมถึงความโน้มเอียงที่จะชักชวนให้มีการนำเอาทรัพยากรจากบริเวณที่ไม่จำเป็นต่อง่ายไปยังแหล่งอุตสาหกรรมที่มีความต้องการอีกด้วย นี่คือนโยบายที่แท้จริงของกฎหมายป้องกันการผูกขาด

สำหรับกฎหมายป้องกันการผูกขาดในประเทศไทยนั้น จะเห็นได้ว่ายังกพร่องในเนื้อหาสาระสำคัญของบทบัญญัติอยู่ จึงทำให้การบังคับใช้ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น เพื่อให้กฎหมายป้องกันการผูกขาดในประเทศไทยสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงขอเสนอแนะแนวทางปฏิรูปกฎหมายป้องกันการผูกขาดของประเทศไทยดังต่อไปนี้

ก. ขอบเขตอำนาจบังคับของกฎหมาย

กฎหมายป้องกันการผูกขาดจำเป็นต้องบัญญัติให้ครอบคลุมธุรกิจการค้า การพาณิชย์การ และอุตสาหกรรมทุกแขนงอย่างทั่วถึง เพื่อจัดระเบียบวินัยในการปฏิบัติทางการค้าของเอกชนและจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ปัจเจกชนด้วยความเป็นธรรม แต่อย่างไรก็ตามเพื่อรักษาผลประโยชน์ของมหาชนและเพื่อส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าทางวิชาการในบางสภาวะ การกฎหมายจำเป็นต้องมีข้อยกเว้น กล่าวคือ กฎหมายป้องกันการผูกขาดไม่เหมาะสมที่จะใช้บังคับกับภาพเศรษฐกิจหรือกิจกรรมดังกล่าวต่อไปนี้

1. ภาคแรงงานและภาคเกษตรกรรม

องค์กรของสหภาพแรงงาน หรือองค์กรของกลุ่มชาวไร่ชาวนา ที่จัดทะเบียน

ถูกต้องตามกฎหมายและได้ปฏิบัติภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ขององค์กรเพื่อรักษาผลประโยชน์และสวัสดิภาพของสมาชิกควรได้รับการยกเว้นจากกฎหมายป้องกันการผูกขาด ซึ่งหลักการเช่นนี้ได้รับการส่งเสริมและยอมรับโดย The Clayton Anti-Trust Act หรือที่เรียกว่า Labour Magnacata ทั้งนี้ ระบุว่าแรงงานไม่ใช่สินค้านั่นเอง

2. ภาคส่งสินค้าออก

เพื่อส่งเสริมการขยายธุรกิจในส่วนใหญ่ ด้านต่างประเทศ และเพื่อแก้ปัญหาดุลการชำระเงิน การรวมตัวกันของนักธุรกิจเพื่อส่งออกจำเป็นที่จะต้องได้รับการส่งเสริม แต่ทั้งนี้การรวมตัวกันจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า ต้องไม่เป็นการทำให้ขึ้นราคาสินค้า หรือจำกัดธุรกิจการค้าภายในประเทศ และทั้งนี้จะต้องไม่เป็นการก่อให้เกิดความเสียหายแก่พวกพ้องค้าผู้ส่งออกที่เป็นอิสระซึ่งไม่พึ่งประสงค์ที่จะเข้าร่วมกลุ่มด้วย ซึ่งหลักการนี้ประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้ว ยึดเป็นนโยบายสำหรับการส่งออกเท่านั้น

3. ภาคสาธารณประโยชน์

ในระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่นี้ การแข่งขันก็เชื่อว่าจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ดีเลิศเสมอไปไม่ว่าบางครั้งการผูกขาดอาจก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่ดีกว่าได้หากว่า กิจกรรมผูกขาดนั้นเป็นการปรับปรุงการผลิตการจำหน่าย หรือส่งเสริมวิทยาการทางเทคนิคหรือทางเศรษฐกิจเช่น ระบบลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า และการตกลงที่เป็นการแลกเปลี่ยนความรู้โดยผู้บริโภครูปโภค ผู้บริโภคได้รับผลประโยชน์จากการกระทำดังกล่าวอย่างยุติธรรม นอกจากนี้โดยเฉพาะกิจการเกี่ยวกับสาธารณูปโภค รัฐต้องตรากฎหมายพิเศษขึ้นมาบริหารการสาธารณูปโภคเหล่านี้ โดยรัฐเองซึ่งการผูกขาดเช่นนี้ถือว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมาย (Legal Monopoly)

ในที่สุด ในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ เช่น การผลิตอาวุธยุทโธปกรณ์ จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องรักษาไว้เพื่อสามารถป้องกันตัวเองได้อย่างเพียงพอในภาวะการคับขัน

ข. ความแนบชิดของบทบาทนิติกฎหมาย

การวางแผนนโยบายเศรษฐกิจล่วงหน้าอย่างมีแบบแผนแน่นอน ย่อมก่อให้เกิดความมั่นใจในการลงทุนทางอุตสาหกรรมและการประกอบธุรกิจของเอกชน ในทำนองเดียวกันความชัดเจนของบทบาทนิติแห่งกฎหมายย่อมนำมาซึ่งความเชื่อมั่นว่า

เอกชนจะได้รับความคุ้มครองด้านสิทธิและเสรีภาพในการแข่งขันทางการค้า ขณะเดียวกันก็จะได้รับความเสมอภาคในการประกอบธุรกิจซึ่งปราศจากการเอารัดเอาเปรียบหรือการกีดกันของอำนาจการผูกขาด

ความชัดเจนของบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น มักจะออกมาในรูปของ "ความแน่ชัด" (Certainty) ของภาษา "ความแน่ชัด" ของภาษานี้ไม่หมายความว่าภาษาที่ใช้ในนี้ต้องเข้มงวดจนไม่มีความยืดหยุ่น (rigidity) แต่ภาษาที่ยืดหยุ่นนี้ไม่หมายความว่าภาษาที่ใช้ในนี้ต้องเข้มงวดจนไม่มีความยืดหยุ่น (แต่ภาษาที่ยืดหยุ่นได้นั้นอาจเป็นภาษาที่แน่ชัดตามกฎหมายได้ ถ้าภาษานั้นทำให้ผู้อ่านคาดหมายได้อย่างแน่ชัดว่าศาลหรือผู้ใช้กฎหมายจะตีความอย่างไร ระบบกฎหมายที่ยอมรับการตีความกว้างและเป็นระบบกฎหมายที่วิวัฒนาการก็อาจจะเป็นระบบกฎหมายที่แน่ชัดได้ ถ้าแนวทางแห่งการวิวัฒนาการ เป็นที่คาดหมายแก่บุคคลทั่วไปได้อย่างชัดเจน

เหตุผลที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายต้องการความแน่ชัดก็คือ

1. กฎหมายที่ดีต้องสั่งสอนให้คนทั้งหลายเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของแต่ละบุคคลอย่างถ่องแท้
2. การประกอบธุรกิจการค้าในปัจจุบัน ย่อมทำไม่ได้ถ้ากฎหมายไม่ชัดเจนว่าสิ่งใดทำได้ สิ่งใดทำไม่ได้ การเขียนกฎหมายกว้างหรือให้อำนาจเจ้าหน้าที่มาก ทำให้เอกชนเกิดความไม่มั่นใจในการลงทุน ทำให้ขาดสิ่งจูงใจในการลงทุน
3. ในการพิจารณาวินิจฉัยอรรถคดีของศาล หรือการวินิจฉัยของกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายนั้น ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียย่อมขาดความมั่นใจ ถ้ากฎหมายก่อบัญหาในการตีความมาก
4. สิทธิและเสรีภาพของประชาชนย่อมถูกระทบกระเทือนเว้นแต่การเขียนกฎหมายจะเขียนด้วยถ้อยคำชัดเจนและประกาศใช้ไว้อย่างชัดแจ้ง¹

จึงเห็นได้ว่า ความชัดเจนของบทบัญญัติย่อมก่อให้เกิดคุณค่าทางกฎหมายดังนั้นก็บทกฎหมายที่ประกอบด้วยคำเฉพาะ (Specific words) หรือความเฉพาะ (Specific concept) ที่เรียกว่า "กฎ" (rule) นั้น เช่น คำว่า การผูกขาด (Monopoly) การจำกัดทางการค้า (Restraint of trade) การปฏิบัติทางการค้าที่ไม่ยุติธรรม (Restrictive Trade Practices) ฯลฯ เหล่านี้ การบัญญัติ

¹ รongพล เจริญพันธ์, นิติปรัชญา (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2523), หน้า 6.

ให้มีความชัดเจนหรือบัญญัติให้บุคคลทั่วไปสามารถคาดหมายได้อย่างแน่ชัดว่าศาลหรือผู้ไปกฎหมายจะตีความอย่างไร หรือแนวทางแห่งการวิวัฒนาการของบทบัญญัตินั้นต้องเป็นที่คาดหมายแก่บุคคลทั่วไปได้อย่างชัดเจน สิ่งเหล่านี้ยังขาดตกบกพร่องไปจากกฎหมายป้องกันการค้าผูกขาดของไทย จะนำมาซึ่งความไม่มั่นใจในสิทธิและหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจการค้าของเอกชน

ส่วนบทบัญญัติที่ประกอบด้วยความทั่วไป (general concept) เช่น "สัญญาใด ๆ" "การรวมตัวใด ๆ" "การแข่งขันใด ๆ" การกระทำการผูกขาด หรือการกระทำใด ๆ ในรูปแบบเดียวกัน" หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด" ซึ่งมักจะเรียกว่าหลักกฎหมาย (principle) หรือบทกฎหมายทั่วไป (general clause) เช่น "การกระทำที่ไม่สมเหตุผล (Unreasonable)" "สุจริต" "ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีงามของประชาชน" เป็นบทบัญญัติที่เป็นมาตรฐานแห่งความประพฤติ (standard) ของบุคคลจึงมีลักษณะทั่วไปและไม่มี ความแน่ชัด บทบัญญัติเหล่านี้ควรให้ดุล-พินิจแก่ศาลในการตีความเพื่อความเหมาะสม และสอดคล้องกับภาวะวิสัย (objective) ตามแต่สถานที่สภาพเศรษฐกิจและการเวลาที่พัฒนาเปลี่ยนแปลงไป จึงกล่าวได้ว่า บทบัญญัติกฎหมายในส่วนซึ่งเป็นคำนิยามเฉพาะ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องถูกบัญญัติลงในตัวบทแห่งกฎหมาย และต้องเขียนไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้เพราะตามหลักแห่งนิติธรรม (The Rule of law) นั้นถือว่าการบริหารรัฐกิจต้องเป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งมีลักษณะเป็นคำสั่ง (order) ของผู้มีอำนาจอธิปไตยกฎหมายจึงต้องมีถ้อยคำชัดเจนเพื่อให้บุคคลทั่วไปสามารถทราบและคาดการณ์ได้ล่วงหน้าว่าตนมีสิทธิและหน้าที่อย่างไร ในสังคมเพื่อประพฤติปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง และสามารถวางแผนธุรกิจได้โดยใช้ความแน่นอนเป็นพื้นฐาน

ค. มาตรการป้องกันการผูกขาดในสาระบัญญัติ

การปล่อยให้เอกชนมีเสรีภาพในการประกอบธุรกิจชอบ^{เกิน}เขตจนก่อให้เกิดการผูกขาดแล้วคอยคิดหามาตรการป้องกันนั้น เป็นการแก้ไขปัญหที่ปลายเหตุ และยากที่จะบรรลุผลสำเร็จได้ หากจะหวังผลในการป้องกันการผูกขาดอย่างจริงจังและให้มีประสิทธิภาพแล้ว นโยบายวางแผนทางเศรษฐกิจและมาตรการทางกฎหมายจำต้องกระทำอย่างรอบคอบ กล่าวคือ โดยเฉพาะสาระสำคัญของบทบัญญัติกฎหมายต้องบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้เกิดการผูกขาดขึ้น โดยหาวิธีห้ามปรามการกระทำหรือพฤติกรรมใด ๆ ที่มีลักษณะก่อให้เกิดการผูกขาดหรือมุ่งที่จะทำการผูกขาด

แม่สภาพการผูกขาดยังไม่กำเนิดขึ้น และเพื่อทำลายโครงสร้างการผูกขาดหรือยับยั้ง
การใช้อำนาจการผูกขาดเมื่อมีการผูกขาดเกิดขึ้นแล้ว

พฤติกรรมต่าง ๆ เหล่านี้แม่จะยังไม่เป็นการผูกขาด แต่ถ้าเป็นการทำให้
การแข่งขันลดน้อยลงหรือมุ่งที่จะก่อให้เกิดการผูกขาดไม่ว่าระดับใด ๆ ของการพาณิชย์
หรืออุตสาหกรรมไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมถือได้ว่าเป็นการกระทำเพื่อสร้างอำน
นาจการผูกขาดขึ้น จำเป็นอย่างยิ่งที่กฎหมายจะต้องหามาตรการห้ามปรามและยับยั้ง
มิให้ถูกนำมาใช้ในระบบเศรษฐกิจ กล่าวคือ

การกระทำใด ๆ อันอาจเป็นการทำลาย ทำให้เสียหาย ขัดขวาง กีดกัน
หรือจำกัดการประกอบธุรกิจของผู้อื่น เช่น การรวมกลุ่มคว่ำบาตร (Group Boy-
cott) การตกลงซื้อขายเฉพาะราย (Exclusive Dealing) การจำกัดลูกค้าและ
กำหนดอาณาเขตการค้า (Customer and eritorial restriction) การทำ
สัญญาผูกมัด (Tying Contract) การเข้าถือหุ้นหรือสินทรัพย์ส่วนใหญของคู่แข่ง
ด้วยกัน (Stocks and Asset acquisition of competitor) การเป็นกรรม-
การรวมหลายบริษัทในธุรกิจประเภทเดียวกัน (Interlocking Directarate)
การกำหนดราคาโดยเลือกปฏิบัติ (Price Discriminotion) การรวมบริษัท หรือ
ควบบริษัทเพื่อสร้างอำนาจผูกขาด (Consolidation and Merger) และการทุ่ม-
ตลาดเพื่อตัดราคา ทั้งนี้รวมถึงการกระทำใด ๆ ที่เป็นการพยายามก่อกหรือมุ่งให้เกิด
การผูกขาดด้วย

พฤติกรรมต่าง ๆ ดังต่อไปนี้เป็นการใช้อำนาจผูกขาดในทางเศรษฐกิจ
โดยไม่สมเหตุผล เช่น การกำหนดราคา (Price fixing) การแบ่งตลาดการค้า
(Division of market) การกักตุนสินค้าและการตัดราคาสินค้าให้ตกต่ำเกินสม-
ควร หรือทำให้สูงขึ้นเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้า ซึ่งการ
กระทำดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นผลจากโครงสร้างการผูกขาด ในรูป Pool; Cartel,
Syndicate, Trust หรือ Concern ก็ตาม ล้วนเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย
กฎหมายป้องกันการผูกขาดที่ดีจะต้องมีมาตรการ โคนลมระบบการผูกขาดตั้งแต่จุดเริ่ม
ต้น เมื่อมีการกระทำขึ้นในระยะเริ่มแรก และต่อต้านการผูกขาดหรือจากที่มันได้ก่อ
กำเนิดขึ้นเป็นรูปร่างแล้ว

ง. การให้อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) แก่ผู้ใช้กฎหมาย
หลักนิติธรรม (The Rule of law) นั้นโดยทั่วไปแล้วถือว่าเป็นแม่บท
ของการร่างกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล กล่าวคือ รัฐบาลผู้ใช้อำนาจ

อธิปไตยแทนปวงชนในการปฏิบัติรัฐกิจจะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนด และประกาศไว้ล่วงหน้า ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้จะต้องเขียนไว้อย่างชัดเจนและแน่นอนอันจะทำให้ประชาชนทั่วไปสามารถคาดหมายได้อย่างแน่ชัดว่ารัฐมีนโยบายอย่างไรและเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจในสถานการณ์ใด เพื่อประชาชนจะได้เกิดความมั่นใจในการดำเนินชีวิต โดยเฉพาะในแง่ของกฎหมายธุรกิจและพาณิชย์กรรมนอกจากนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจจะต้องแน่นอนแล้ว สาระบัญญัติแห่งกฎหมายจะต้องยึดหลักความแน่ชัดของภาษาอีกด้วย ทั้งนี้กฎหมายจะได้เป็นหลักประกันในเรื่องสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินและธุรกิจของเอกชน เพื่อเอกชนจะได้วางแผนธุรกิจโดยใช้ความแน่นอนเป็นพื้นฐาน

แต่เมื่อประเมินหลักนิติธรรมในแง่ของการพาณิชย์กรรมและการค้าในปัจจุบันแล้วจะพบว่าหลักนิติธรรมนี้ทำให้กฎหมายธุรกิจเกิดช่องว่างและเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าเอาเปรียบผู้ที่อ่อนแอกว่าในเชิงการค้าเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลดังกล่าวบางครั้งทำให้เอกชนใช้สิทธิและเสรีภาพมากเกินไปจนขอบเขตอย่างไม่เป็นธรรมจึงเอื้ออำนวยให้มีการจำกัดทางการค้าหรือใช้สิทธิเสรีภาพในการปฏิบัติทางการค้าอย่างไม่ยุติธรรม เช่น การรวมหัวกันคว่ำบาตร หรือการควบบริษัท ฯลฯ จนในที่สุดสร้างอำนาจการผูกขาดและเข้าครองตลาด (Market Domination) และใช้อำนาจการผูกขาดไปในทางเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคอย่างไม่เป็นธรรม ในสภาพเช่นนี้จะแก้ไขกฎหมายควบคุมธุรกิจด้วยการเขียนบทบัญญัติให้ละเอียดชัดเจนเพื่อควบคุมการปฏิบัติทางการค้าทุกแง่มุมโดยยึดหลักการความแน่ชัดแห่งภาษาตามหลักนิติธรรมยอมกระทำโดยยากในทางปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะธรรมชาติธุรกิจการค้าอันมีเนื้อหาสาระมากมายและมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ด้วยเหตุนี้ การเขียนกฎหมายควบคุมธุรกิจจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องบัญญัติในรูปของการให้อำนาจดุละพินิจแก่ผู้ใช้กฎหมายในบางสภาพ การณเพื่อผู้ใช้กฎหมายจะได้เข้าควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมการประกอบธุรกิจการค้าเอกชนในกรณีจำเป็น ซึ่งหมายถึงการให้อำนาจรัฐสามารถเข้าควบคุมการใช้เสรีภาพในการประกอบธุรกิจการค้าของเอกชนมากขึ้นตามสมควรแก่การพาณิชย์กรรมและการค้าที่เป็นธรรม (Fair Trade) แต่อย่างไรก็ตามการให้อำนาจดุละพินิจแก่ฝ่ายบริหารนี้จะกระทำได้ในกรณีทีผลประโยชน์ของเอกชนขัดกับผลประโยชน์ของมหาชน ซึ่งในกรณีเช่นนี้ กฎหมายยอมจะต้องคุ้มครองผลประโยชน์ของมหาชนมากกว่าที่จะคุ้มครองเสรีภาพส่วนบุคคล

การใช้อำนาจดุล-พินิจแก่ฝ่ายบริหารนี้ ด้านหนึ่งย่อมเป็นคุณ แต่อีกด้านหนึ่ง อาจก่อให้เกิดโทษได้ในกรณีที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม หรือไร้เหตุผล เพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในกรณีหลังจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างกลไกแห่งการใช้อำนาจ เพื่อควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะยังผลให้เกิดความชอบธรรม ในการใช้อำนาจและสร้างหลักประกันให้เอกชนเกิดความสับสนใจจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ในขณะที่เดียวกันก็สร้างความแน่นอนให้แก่ผู้ใช้กฎหมายจะตัดสินใจในการใช้อำนาจดุล-พินิจอย่างถูกต้อง เพื่อบรรลุเป้าหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า การที่รัฐเขาแทรกแซงธุรกิจของเอกชนตามสมควรและเหมาะสมนั้นเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการสร้างสวัสดิการให้แก่สมาชิกของสังคม การบัญญัติกฎหมายควบคุมธุรกิจการค้าจึงได้พัฒนาไปในรูปของการใช้อำนาจดุล-พินิจเพื่อกำหนดมาตรฐาน ความประพฤติของคนในสังคม (Broad standard of behaviour)

การใช้อำนาจดุล-พินิจนั้น สามารถบัญญัติได้หลายกรณี เช่น การให้อำนาจคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดประกาศว่าสินค้าใดเป็นสินค้าควบคุมหรือธุรกิจใดเป็นธุรกิจควบคุม หรือการให้อำนาจประกาศกำหนดเงื่อนไขมาตรการเพื่อป้องกันการกักตุนสินค้า การเขียนกฎหมายโดยบัญญัติให้อำนาจใช้ดุล-พินิจแก่ฝ่ายบริหาร เช่นนี้ บางครั้งย่อมก่อให้เกิดความไม่เข้าใจอันดีงามระหว่างธุรกิจของเอกชนกับฝ่ายผู้ใช้อำนาจดุล-พินิจ เพราะการใช้อำนาจนั้นแม้จะถูกต้องตามกฎหมายและหลักการก็ตาม แต่โดยพฤติกรรมแล้วอาจมีปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการคือ

1. อำนาจรวมอยู่ในองค์กรของรัฐมากเกินไป ไม่มีการกระจายอำนาจที่ทำให้รัฐมีอำนาจควบคุมความเป็นไปในสังคมมาก ในบางกรณีอาจใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนที่ประกอบธุรกิจการค้า หรือบางครั้งอาจจะไม่ยอมอำนาจดังกล่าว เพราะเหตุว่าตนมีส่วนได้เสียในธุรกิจนั้น ซึ่งทำให้ประชาชนเสียหาย
2. การใช้อำนาจของรัฐโดยไม่มีการควบคุมจะสร้างความไม่มั่นใจแก่เอกชนผู้ลงทุนว่ารัฐจะใช้อำนาจสถานใด เมื่อไร ซึ่งจะทำให้เกิดความไม่เข้าใจกันระหว่างธุรกิจภาคเอกชนกับเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจ
3. โดยทางเจ้าหน้าที่เองบางคนเกรงกลัวเรื่องต่างๆ ที่อาจเกิดผลร้ายกับตนโดยพฤติกรรมแล้วทำให้ไม่กล้าใช้อำนาจในภาวะที่จำเป็นต้องใช้

ปัญหาเหล่านี้ อาจแก้ไขได้โดยฝ่ายบริหารผู้มีอำนาจนั้นจะไม่ใช้อำนาจอย่าง

ไว้เหตุผล ขั้นตอนต่าง ๆ ตามหลักปฏิบัติอันดีนั้นมีดังนี้คือ

1. ฝ่ายบริหารจะต้องแถลงนโยบายเป็นแนวทางที่แน่นอนว่ากรณีใดอนุญาตให้ธุรกิจเอกชนทำได้ การแถลงนี้อาจกระทำได้ในรูปประกาศของคณะรัฐมนตรีหรือของคณะกรรมการการฯ นโยบายนี้อาจเปลี่ยนแปลงได้ตามความจำเป็นแต่ก็ต้องแจ้งให้ประชาชนทราบล่วงหน้าก่อนมีการเปลี่ยนแปลง

2. ในการยื่นขออนุญาตเพื่อประกอบธุรกิจนั้น ฝ่ายบริหารจะกำหนดให้ผู้ขอขึ้นพร้อมคำชี้แจงแสดงเหตุผล

3. การพิจารณาคำขออนั้น ฝ่ายบริหารจะต้องประกาศให้ทราบทั่วกันว่าหลักเกณฑ์ในการพิจารณาขอเท็จจริงนั้นมีประการใดบ้าง

4. ในกรณีไม่ออกใบอนุญาต ฝ่ายบริหารจะต้องเปิดโอกาสแก่ผู้ขอใบอนุญาต ยื่นหลักฐานเพิ่มเติมหรือมาใหม่ปากคำ

5. หากเกิดกรณีโต้แย้ง ควรเปิดการพิจารณาอย่างเปิดเผย (Public hearing)

6. คำวินิจฉัยของฝ่ายบริหาร จะต้องแถลงเหตุผลประกอบทุกครั้ง

7. เปิดโอกาสให้คู่กรณียื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยไปยังศาล ในกรณีที่ไม่เห็นพ้องด้วย เพื่อฝ่ายตุลาการจะได้ทบทวนคำวินิจฉัยนั้นอีกครั้งหนึ่ง

วิธีการปฏิบัติเช่นนี้ สัมควรอย่างยิ่งที่จะต้องนำมาบัญญัติลงในกฎหมายเพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจดุล-พินิจเพื่อปฏิบัติตาม แม้อาจจะทำให้เจ้าหน้าที่ถูกตัดทอนอำนาจลงไปบ้าง เพราะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ มากมาย แต่ผลดีมีมากกว่าผลเสียเพราะทำให้กลไกในการบริหารรัฐกิจราบเรียบและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อันเป็นการกระจายและถ่วงดุลยการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ทำให้เจ้าหน้าที่เคารพหลักปฏิบัติของสังคม

ดังนั้นเพื่อให้กฎหมายสามารถบังคับใช้กับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจดุล-พินิจเพื่อถือปฏิบัติกัน ดังนี้

1. เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจดุล-พินิจจะต้องวางนโยบายเป็นแนวสังเขปไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อใช้ในหลายกรณี มิใช่กำหนดนโยบายเฉพาะอย่าง แต่นโยบายนั้นจะต้องชัดเจน

2. นโยบายจะต้องโฆษณาแพร่หลาย เพื่อผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องจะได้ทราบล่วงหน้า

3. เจ้าหน้าที่จะต้องพยายามพัฒนาแนวทางที่เป็นกฎที่สอดคล้องกันและไม่

ขัดแย้งกัน เพื่อให้กรณีที่เหมาะสมได้ถูกวินิจฉัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์อันหนึ่งอันเดียว
กันภายใต้ขอบข่ายของอำนาจนั้น

4. เจาหน้าที่จะต้องกำหนดหลักการและนโยบายให้เป็นแบบฉบับและเป็นที่ยอมรับมากยิ่งขึ้น

5. ต้องเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมได้เสียมีโอกาสแถลงหรือชี้แจงเหตุผลในกรณีเกิดข้อพิพาท หรือเสนอข้อคิดเห็นตีขมตอนนโยบายหรือหลักเกณฑ์ที่เจ้าหน้าที่กำหนด

6. เจาหน้าที่ต้องให้เหตุผลว่าทำไมควรใช้นโยบายดังกล่าวกับกรณีนั้นโดยเฉพาะ

หลักเกณฑ์ดังกล่าวมาแล้วทั้งหมดนี้มีประโยชน์ดังนี้ คือ

1. สร้างความเป็นธรรม (Fairness) และทำให้คนทั่วไปทราบตัวบทกฎหมายล่วงหน้า (Predictability)

2. ทำให้การวินิจฉัยสืบต่อเนื่องกัน (The context of continuity)

3. คำวินิจฉัยจะเป็นแบบแผนที่กลมกลืนกัน (coherent pattern)

4. นโยบายที่วางไว้ไม่ใช่กฎตายตัว (Rule) แต่สามารถพัฒนาเปลี่ยนแปลงได้ตามเหตุการณ์ในกรณีเฉพาะเรื่อง¹

ดังนั้นกฎหมายควบคุมธุรกิจการค้าที่ต้นนี้จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจดุลพินิจว่ามีธรรมปฏิบัติอย่างไร เพื่อรัฐจะให้เขาควบคุมสถาบันธุรกิจแต่ละแห่งได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดปัญหาหรือข้อพิพาทในทางปฏิบัติน้อยที่สุด ธรรมนิยมแห่งการปฏิบัตินี้อาจศึกษาได้จากประเพณีซึ่งถือปฏิบัติกันในชีวิตประจำวัน และพฤติกรรมกรรมการดำเนินธุรกิจการค้าของแต่ละแขนง รวมถึงหลักเกณฑ์ถือปฏิบัติในแต่ละสถาบันซึ่งประชาชนยอมรับว่าถูกต้องและสอดคล้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน การบัญญัติกฎหมายด้วยการศึกษากฎพฤติกรรมแบบแผนแห่งความประพฤติ (Norm of Conduct) ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยประชาชนและเป็นกฎแห่งชีวิตเช่นนี้ ทำให้อำนาจรัฐถูกวางดุลโดยพฤติกรรมของประชาชน เพราะเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมายจะต้องปฏิบัติตามพฤติกรรมของสังคมและสอดคล้องกับกฎแห่งการดำเนินชีวิตของประชาชน อันเป็นการลดหรือกระจายอำนาจระหว่างองค์กรต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารทำให้องค์กรของรัฐสามารถใช้อำนาจในการจัดระเบียบ การประกอบธุรกิจและการดำเนินชีวิตประจำวันของเอกชนได้อย่างเหมาะสม การบัญญัติให้อำนาจดุลพินิจโดยกำหนดแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับพฤติกรรมของมนุษย์เช่นนี้ ทำให้อำนาจรัฐกลายเป็นเพียงปัจจัยอันหนึ่งที่จะคอยควบคุมความเป็นไปในสังคม แนวทางเช่นนี้ดูจะเหมาะสมสำหรับการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจมากที่สุดทีเดียว

¹ รุ่งพล เจริญพันธ์, นิติปรัชญา (กรุงเทพฯ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำ

จ. วิธีการเบื้องต้นก่อนดำเนินการค้า

เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายแห่งการป้องกันการผูกขาด นอกจากระบบกฎหมาย จะต้องประกอบด้วยสาระบัญญัติที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันการเกิดขึ้นของการผูกขาด และทำลายระบบผูกขาดแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องก่อตั้งองค์กรบริหารงานขึ้นเพื่อทำหน้าที่ป้องกันการผูกขาดอย่างมีแบบแผนและประสานงานกัน ทั้งนี้เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ มาตรการการปฏิบัติงานขององค์กรต่าง ๆ จะต้องสอดคล้องกับพฤติกรรมและสภาพทางเศรษฐกิจด้วยการบริหารงานขององค์กรฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจเป็นคณะกรรมการป้องกันการผูกขาด หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งที่ถูกก่อตั้งขึ้นมาโดยกฎหมายเพื่อทำหน้าที่ป้องกันการผูกขาด หน่วยงานนี้จะต้องประกอบด้วยบุคคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะต้องมีจิตสำนึกที่รับผิดชอบต่อส่วนรวมและมุ่งที่จะสร้างเสริมสังคมหน่วยงานนี้จะทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบและสอดส่องดูแลการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนให้อยู่ในระเบียบวินัยทางการค้า ด้วยการสืบสวนทำหน้าที่ร่วมปรึกษากับธุรกิจภาคเอกชนเพื่อวางกฎเกณฑ์และแนวทางสำหรับการดำเนินธุรกิจการค้ากำหนดมาตรการควบคุมราคาสินค้าทำการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชนทั่วไปเพื่อธุรกิจการค้าภาคเอกชน จะได้รับทราบข้อมูลล่วงหน้าก่อนตัดสินใจลงทุน นอกจากนี้ยังรวมถึงการทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของธุรกิจเอกชน ด้วยการมีอำนาจออกคำสั่งในการกำหนดกฎเกณฑ์เงื่อนไข มาตรการในการปฏิบัติทางการค้า หรือมีคำสั่งบังคับให้เอกชนยุติการกระทำที่เป็น การลดการแข่งขันหรือมุ่งที่จะส่งเสริมระบบการผูกขาด หรือมีคำสั่งให้ยกเลิกกิจกรรม ที่เป็น การกระทำ การผูกขาดเสีย ทั้งนี้กฎหมายจะต้องกำหนดบทลงโทษทางแพ่งแก่ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งนั้นด้วย แต่อย่างไรก็ตามคำสั่งของฝ่ายบริหาร **เช่นนี้ต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณี** อู้อรรถนไยยังศาลเพื่อทำการตรวจสอบทบทวนอีกครั้งหนึ่งได้ด้วย ในที่นี้ขอเสนอแนวทางและมาตรการสำหรับวิธีการเบื้องต้นก่อนดำเนินการค้าเพื่อป้องกันการผูกขาดดังนี้

1. การออกระเบียบข้อบังคับเพื่อควบคุมปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อ

การผูกขาด

เพื่อป้องกันกลุ่มผูกขาดรวมหัวกันกำหนดราคาสินค้าอันเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค และเพื่อให้อำนาจกำหนดราคาสินค้าเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไป ทั้งนี้โดยให้มีการกำหนดราคาสัมพันธ์กับต้นทุน สัมควรกำหนดแนวทางในการกำหนดราคาสินค้าดังนี้คือ

ก) ควบคุมปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อต้นทุนสินค้าและปริมาณสินค้าที่มีจำหน่ายเท่าที่สามารถทำได้ เช่น ควบคุมราคาพลังงาน ลดอัตราภาษีสินค้าบางประเภท หรือหาวัตถุดิบ หรือเคมีภัณฑ์จากแหล่งอื่นที่มีราคาถูก เพื่อใช้ในการผลิต

ข) ควบคุมปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความต้องการสินค้าสูงขึ้นรวดเร็ว อย่างไม่สัมพันธ์กับปริมาณสินค้าที่มีจำหน่าย

ค) ควบคุมวิธีการกำหนดราคาสินค้าให้สอดคล้องและสัมพันธ์กับต้นทุนการผลิต เช่น ให้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ในการจำหน่ายสินค้าโดยไม่ให้มีการรวมหัวกันกำหนดราคาสินค้า

ง) ควบคุมราคาโดยตรง เช่น กำหนดราคาขายส่งหรือราคาขาย

ปลีก

เพื่อให้วิธีการที่กล่าวมานี้บรรลุผล ควรกำหนดขั้นตอนดำเนินงานดังนี้

ก) กำหนดให้ผู้ประกอบการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณและสถานที่เก็บสินค้า ที่ผลิต นำเข้าและที่จำหน่าย รวมทั้งแจ้งชื่อตัวแทนและผู้จำหน่ายสินค้า นอกจากนี้ให้แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนการผลิต การนำเข้า ต้นทุน การขายจากราคาขายส่ง ณ โรงงานหรือคลังสินค้าของผู้ผลิต และราคาขายส่งทอดแรกรวมทั้งพิมพ์ราคาขายปลีกลงบนภาชนะบรรจุหรือหีบห่อสินค้านั้นด้วย

ซึ่งข้อมูลดังกล่าวนี้ สามารถนำมาวิเคราะห์และประมวลต้นทุน เพื่อสามารถติดตามการจำหน่ายสินค้าได้โดยใกล้ชิด ซึ่งจะช่วยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีข้อมูลเพียงพอสามารถตัดสินใจกำหนดนโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับราคาสินค้าได้ล่วงหน้าได้อย่างถูกต้องและทันต่อเหตุการณ์ รวมทั้งจะต้องมีการพิมพ์เผยแพร่ราคาสินค้าให้ประชาชนทราบด้วย

ข) ติดตามพฤติกรรมของผู้จำหน่ายสินค้า โดยตรวจสอบการซื้อขายเป็นประจำและตรวจสอบการกักตุนสินค้า หรือการกระทำให้เกิดการปั่นป่วนซึ่งราคา ตรวจสอบราคาและต้นทุนแจ้งไว้กับราชการและที่พิมพ์ลงบนภาชนะที่ใช้บรรจุหีบห่อว่าได้แจ้งถูกต้องหรือไม่

ค) กำหนดวิธีการรับเรื่องราวร้องทุกข์และทำการสอบสวนอย่างเปิดเผย (Public hearing) เพื่อหามาตรการการแก้ไขปัญหา และสร้างความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคและผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าหรือผู้จำหน่าย

ง) กำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ด้วยมาตรการอื่น ๆ นอกจากมาตรการตามกฎหมาย

1) ใช้มาตรการสร้างพลังผู้บริโภคขึ้นต่อรองกับผู้ประกอบธุรกิจ ด้วยการรณรงค์ให้ผู้บริโภคกระงับหรืองดการซื้อสินค้าหรือใช้บริการของผู้ประกอบธุรกิจที่เอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค

2) กำหนดอัตราค่าไถ่สูงสุดในเดือนหลังจากการสอบสวนปรากฏว่าผู้จำหน่ายคิดอัตราค่าไถ่เกินควร

3) กำหนดการตรึงราคาสินค้าไว้ชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งเพื่อไม่ให้เกิดภาวะเดือดร้อนกับประชาชนจนเกินไป เช่น การถือโอกาสขึ้นราคาสินค้าในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันเชื้อเพลิง หรือในกรณีมีการเปลี่ยนแปลงราคาเงินบาท

4) ส่งให้ผู้ประกอบธุรกิจปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตเพื่อลดต้นทุนหรือให้กระงับหรือลดค่าใช้จ่ายที่ทำให้ต้นทุนสินค้าสูงเกินความจำเป็น เช่น การโฆษณาของบริษัทน้ำมัน หรือผงซักฟอก

5) กำหนดให้ธุรกิจที่มีพฤติกรรม อันเป็นการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันทางการค้า เป็นธุรกิจควบคุมตามกฎหมายอย่างถูกต้องและจริงจัง¹

แนวทางและมาตรการการดำเนินงานต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ หากกระทำด้วยความจริงใจและอย่างต่อเนื่องและกระทำอย่างเปิดเผยแล้ว เชื่อว่าความเป็นธรรมในการกำหนดราคาสินค้าจะมีมากขึ้นและสามารถผ่อนคลายความเดือดร้อนของประชาชนอันเนื่องมาจากค่าครองชีพสูงขึ้นให้ทุเลาลงได้ อันเป็นหนทางหนึ่งในการสร้างระบบเศรษฐกิจเสรีที่เอื้อกันเป็นผู้ประกอบการตามแนวทางที่ควรจะเป็น

2. การเชิญผู้ประกอบการร่วมประชุมหรือเพื่อวางกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติทางธุรกิจการค้า

วิธีการเบื้องต้นในการแก้ปัญหาค่าครองชีพที่จะเกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติทางธุรกิจการค้าก็คือ การร่วมประชุมหารือเพื่อกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติทางธุรกิจการค้า โดยคณะกรรมการกลาง มีหนังสือเชิญไปยังผู้ประกอบการอุตสาหกรรมต่าง ๆ หรือสมาคมผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในอุตสาหกรรมแขนงใดแขนงหนึ่งให้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมปรึกษาหารือกับคณะกรรมการกลางฯ เพื่อศึกษาพฤติกรรมของตลาดเฉพาะอย่างของอุตสาหกรรมที่ดำเนินการอยู่ และวางระเบียบกฎเกณฑ์ข้อบังคับสำหรับการปฏิบัติทางการค้าในธุรกิจอุตสาหกรรมแขนงนั้น ๆ รวมทั้งการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องประกอบการตีความในดับทกกฎหมายด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ประกอบการอื่น ๆ

¹ มาตถกม (3 สิงหาคม 2524) : 12.

ในแขนงนั้น ๆ ได้ยึดถือ เป็นแนวทางในการปฏิบัติตามเพื่อสอดคล้องกับกฎหมาย และสภาพเศรษฐกิจ เฉพาะอย่าง เป็นราย ๆ ไป

วิธีการ เช่นนี้ จะทำให้ผู้ประกอบการหรือสมาคมอุตสาหกรรมต่าง ๆ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องได้มีสิทธิมีเสียงในการกำหนดระเบียบการปฏิบัติทางการค้าให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจที่เป็นจริงได้ เพื่อจะได้เกิดความมั่นใจในการดำเนินการ แต่ทั้งนี้ก็อยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานของรัฐควบคู่กันไป และเมื่อผู้ประกอบการปฏิบัติทางการค้าโดยดำเนินตามระเบียบกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้ว ก็จะสามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้าอย่างเชื่อมั่นว่า การดำเนินธุรกิจหรืออุตสาหกรรมที่ตนปฏิบัติอยู่นั้น เป็นการกระทำที่ถูกต้อง และจะไม่ถูกกล่าวหาว่าเป็นการกระทำที่ผิดในอนาคต

3. การให้คำปรึกษาหารือและการออกหนังสือรับรอง

ในการที่ผู้ประกอบการธุรกิจการค้าเกิดความไม่แน่ใจว่าการปฏิบัติทางการค้าที่ตนกำลังดำเนินการอยู่นั้นจะเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ หรือในกรณีที่ผู้ประกอบการ เชื่อว่าการปฏิบัติทางธุรกิจการค้าที่ตนดำเนินการอยู่นั้นแม้จะเป็นการกีดกันการแข่งขันหรือเป็นการผูกขาด แต่การกระทำดังกล่าวสมควรได้รับการยกเว้นจากกฎหมาย เพราะเหตุว่าเป็นการกระทำที่ช่วยปรับปรุงการผลิต การจำหน่าย หรือเป็นการช่วยปรับปรุงและพัฒนาทางวิทยาการด้านอุตสาหกรรม หรือเป็นการส่งเสริมวิทยาการทางด้านเทคนิคหรือทางเศรษฐกิจ โดยผู้บริโภคได้รับผลประโยชน์จากการกระทำดังกล่าวอย่างยุติธรรม ในกรณีเช่นนี้ กฎหมายควรเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการ เหล่านั้นสามารถที่จะทำหนังสือปรึกษาหารือมายังหน่วยงานของรัฐ เพื่อขอให้เจ้าพนักงานที่รับผิดชอบออกความคิดเห็นว่าการปฏิบัติดังกล่าวที่หารือมานั้นสมควรได้รับการยกเว้นจากกฎหมายหรือไม่ และถ้าหากสมควรได้รับการยกเว้นจากกฎหมาย เจ้าพนักงานก็จะได้ออกหนังสือรับรองให้

อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดว่าขอตกลง สัญญาหรือการปฏิบัติทางการค้าใดสมควรได้รับการยกเว้นจากกฎหมายหรือไม่ เห็นควร เป็นอำนาจเด็ดขาดของคณะกรรมการกลางๆ ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการกลางๆ เป็นหน่วยงานบริหารของรัฐที่ถูกก่อตั้งขึ้นมาใหม่หน้าที่รับผิดชอบในงานด้านนี้โดยเฉพาะซึ่งโครงสร้างของ

คณะกรรมการกลางฯ อันประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้แทนจากภาคเอกชน ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิมีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะยอมสามารถวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ได้ดี และทันต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่แปรเปลี่ยนไป อันจะเป็นการสร้างความยุติธรรมและความเข้าใจอันดีระหว่างหน่วยงานของรัฐกับผู้ประกอบธุรกิจภาคเอกชน

เรื่องราวที่ขอให้คณะกรรมการกลางฯ วินิจฉัยเพื่อออกหนังสือรับรองนั้น ผู้ยื่นจะต้องแสดงให้เห็นปรากฏชัดแจ้งในรายละเอียดแห่งการปฏิบัติหรือข้อตกลงในสัญญา หากเป็นสัญญาที่ต้องแจ้งชื่อและที่อยู่ของคู่สัญญา และในกรณีต่อมาหากมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในสาระสำคัญของสัญญา ผู้ยื่นก็ต้องทำหนังสือถึงคณะกรรมการกลางฯ เพื่อขอให้ออกหนังสือรับรองข้อความส่วนที่แก้ไขด้วยเช่นกัน เมื่อคณะกรรมการกลางฯ ได้ออกหนังสือรับรองแล้ว การปฏิบัติทางธุรกิจการค้าหรือข้อตกลงที่ได้รับหนังสือรับรองนั้นก็สามารถดำเนินการได้โดยจะไม่ถูกกล่าวหาว่าเป็นการกระทำความผิดอีกต่อไป เว้นแต่คณะกรรมการกลางฯ จะได้ยกเลิกหนังสือรับรองนั้นในกรณีที่ผู้ประกอบการมิได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ได้เสนอมาในคำขอ หรือในกรณีที่หนังสือนั้นออกเพราะผู้ขอได้เสนอข้อมูลที่ไม่ตรงต่อความเป็นจริง หรือในกรณีที่สภาพการณ์ทางธุรกิจได้มีการแปรเปลี่ยนไป คำสั่งที่วินิจฉัยให้ออกหนังสือรับรองหรือไม่ หรือคำสั่งให้ยกเลิกหนังสือรับรองของคณะกรรมการกลางฯ นี้เห็นสมควรให้เป็นคำสั่งที่ถึงที่สุด ทั้งนี้เพราะการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวเป็นคำสั่งที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบทางการค้า ซึ่งผู้วินิจฉัยประกอบไปด้วยผู้ที่ทำงานด้านนี้โดยเฉพาะ เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ทางด้านนี้โดยตรง จึงน่าเชื่อว่าจะสามารถวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ อย่างรอบคอบและด้วยความเป็นธรรม

วิธีการออกหนังสือโดยหน่วยงานของฝ่ายบริหาร เช่นนี้ สมควรนำมาปฏิบัติใช้ในประเทศไทย ทั้งนี้เพราะจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากต่อเศรษฐกิจและเป็นหนทางหนึ่งที่สร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ประกอบการธุรกิจภาคเอกชน และเมื่อต่อไปหากคณะกรรมการกลางฯ ได้มีการออกหนังสือรับรองมากขึ้นแล้ว ทว่าส่วนงานคณะกรรมการกลางฯ ก็สามารถตีพิมพ์แนวความผิดหรือข้อเสนอนี้ต่าง ๆ เหล่านี้ออกเผยแพร่ต่อสาธารณชนได้ สำหรับเป็นแนวทางที่ผู้ประกอบการ

ทั้งหลายจะได้อึดถือ เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติทางการค้าต่อไป

4. การอนุญาตให้ผู้ประกอบการมีส่วนในการกำหนดเงื่อนไขการค้า

เมื่อการปฏิบัติทางธุรกิจการค้าในแขนงใดของพาณิชย์กรรม หรืออุตสาหกรรมเป็นที่เชื่อว่ามีการเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค หรือมีการจำกัดการแข่งขันหรือมีแนวโน้มว่าจะนำไปสู่การผูกขาดและก่อความเสียหายให้แก่บุคคลอื่นแล้ว คณะกรรมการกลางฯ ก็จะมีหนังสือแจ้งให้ผู้ประกอบการแขนงนั้น ๆ ทราบว่าการปฏิบัติทางการค้าที่ดำเนินอยู่นั้น เป็นการละเมิดกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ประกอบการเหล่านั้นมาร่วมประชุมปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการกับคณะกรรมการกลางฯ ซึ่งการประชุมเช่นนี้จะทำให้ผู้ประกอบการมีโอกาส เข้า เสนอข้อเท็จจริงและความเห็นต่อคณะกรรมการกลางฯ เพื่อร่วมกำหนดเงื่อนไขสำหรับการปฏิบัติในอนาคต เงื่อนไขต่าง ๆ ที่ได้ตกลงกำหนดขึ้นนี้ผู้ประกอบการจะต้องยึดถือปฏิบัติตามซึ่ง เมื่อปฏิบัติตามแล้วก็จะได้รับการยกเว้นจากการดำเนินคดี

การเรียกให้ผู้ประกอบการมาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเช่นนี้ คณะกรรมการกลางฯ จะพิจารณา ยกขึ้นกระทำเมื่อไรก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควร ทั้งนี้โดยตรวจสอบพฤติกรรมของผู้ประกอบการว่า ได้มีการกระทำความผิดขึ้นแล้วหรือไม่โดยยึดถือผลประโยชน์ของประชาชนเป็นเกณฑ์ แต่การที่คณะกรรมการกลางฯ จะตัดสินใจอนุญาตให้ผู้ประกอบการได้มีส่วนในการกำหนดเงื่อนไขการปฏิบัตินั้น คณะกรรมการกลางฯ ควรจะศึกษาพิจารณาจากประวัติของผู้ประกอบการและข้อเท็จจริงอื่น ๆ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นว่าผู้ประกอบการนั้น ๆ จะไม่กระทำความผิดซ้ำอีกในการปฏิบัติตามข้อกำหนดของคณะกรรมการกลางฯ นี้ ผู้ประกอบการนั้นจะต้องทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการกลางฯ เป็นระยะ ๆ เพื่อแสดงให้เห็นต่อคณะกรรมการกลางฯ เห็นว่าตนได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดจนกว่าคณะกรรมการกลางฯ จะพอใจหากคณะกรรมการกลางฯ ไม่พอใจอาจยกเลิกข้อกำหนดและเรียกมาทำการสอบสวนได้

การกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ละเมิดกฎหมายปฏิบัติ เช่นคณะกรรมการกลางฯ ควรมีอำนาจวินิจฉัยได้เฉพาะกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายในส่วนแห่ง เท่านั้น

5. การประนีประนอมยอมความเพื่อสารภาพผิดในความผิดส่วนแห่ง

เมื่อมีผู้เสียหายร้องทุกข์ หรือสาธารณชนได้กล่าวโทษต่อคณะกรรมการ-

กลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดว่าได้มีการกระทำผิดต่อกฎหมายเกิดขึ้น
 อย่างเด่นชัด หรือเจ้าหน้าที่ตรวจสอบพบการกระทำผิดด้วยตนเอง คณะอนุกรรมการก็
 จะทำการสืบสวนหาข้อมูลหลักฐาน เพื่อทำการสอบสวนพิจารณาต่อไป แต่ก่อนที่คณะอนุ
 กรรมการจะทำการสอบสวนอย่างเปิดเผยนั้น สัมควรให้มีมาตรการประนีประนอมยอม
 ความกันเพื่อเปิดโอกาสให้มีการหารือในการระงับข้อพิพาทก่อนมีการสอบสวนอย่าง
 เปิดเผยได้โดยการระงับการสอบสวนข้อพิพาทไว้ก่อนแล้วมีหนังสือแจ้งขอหาให้ผู้ถูก
 กล่าวหาทราบในหนังสือแจ้งจะต้องระบุงการกระทำผิดพร้อมทั้งเงื่อนไขขอกำหนด
 ที่คณะกรรมการกลางฯ กำหนดให้ปฏิบัติและคำสั่งของคณะกรรมการกลางฯ เมื่อผู้ถูก
 กล่าวหาทราบว่าตนจะถูกสอบสวนแล้ว ก็สามารถที่ยื่นหนังสือรับสารภาพผิดได้ถ้า
 หากยอมรับว่าการกระทำของตนนั้นเป็นความผิด การยื่นหนังสือรับสารภาพผิดนี้จะต้อง
 กระทำและแจ้งให้คณะกรรมการกลางฯ ทราบภายใน 10 วัน นับแต่ที่ได้รับหนังสือ
 แจ้งและหากจะรับสารภาพผิดก็ต้องมาทำสัญญาประนีประนอมยอมความภายใน 30 วัน
 เว้นแต่คณะกรรมการกลางฯ จะขยายเวลาออกไปในกรณีที่มีเหตุจำเป็น การทำสัญญา
 ประนีประนอมยอมความนี้ ผู้รับสารภาพผิดจะต้องยอมรับปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กรรม
 การกลางกำหนดในคำสั่ง

เมื่อมีการประนีประนอมยอมความแล้ว คณะกรรมการกลางฯ ก็มีอำนาจ
 บังคับผู้ถูกกล่าวหาได้ตามคำสั่งหรืออาจกำหนดมาตรการอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควร หาก
 ไม่มีการประนีประนอมยอมรับสารภาพผิดแล้ว ก็จะมีการสอบสวนอย่างเปิดเผยเพื่อ
 ค้นหาข้อเท็จจริงกันต่อไป การเปิดโอกาสให้มีการยื่นหนังสือประนีประนอมสารภาพผิด
 นี้ ย่อมเป็นหนทางหนึ่งที่จะหลีกเลี่ยงปัญหายุ่งยากที่จะเกิดขึ้นแก่ผู้ถูกกล่าวหาในกรณีที่
 มีการสอบสวนอย่างเปิดเผย เพราะการถูกเปิดเผยข้อเท็จจริง หรือความลับทางการ
 ค้าในระหว่างการสอบสวนอย่างเปิดเผยย่อมกระทบกระเทือนต่อธุรกิจของผู้ถูกกล่าว
 หาอย่างแน่นอน

6. การสอบสวนโดยเปิดเผย (Public hearing)

เมื่อมีการร้องทุกข์ขึ้นก็ต้องมีการสืบสวนและสอบสวนหาข้อเท็จจริงเพื่อ
 กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาคัดแย้ง จึงสมควรสร้างระบบสอบสวนพฤติการณ์ของ
 ผู้ประกอบธุรกิจ ในลักษณะที่เปิดเผย (Public hearing) ขึ้นตามลักษณะ
 และเหตุผลดังนี้

ก) เหตุผลและความจำเป็น

การกำหนดราคาสินค้าอุปโภคบริโภคในปัจจุบันนี้ รัฐบาลได้ปล่อยให้ผู้ผลิตและผู้จำหน่ายกำหนดราคาสินค้าไปตามภาวะต้นทุนและกลไกตลาด แต่ประชาชนทั่วไปยังไม่ยอมรับระบบนี้และมีความเชื่อว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐบาลไม่รู้จักมูลค่าประโยชน์ของประชาชนผู้บริโภค จึงมีการวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อยู่ตลอดเวลา ในทางตรงกันข้ามผู้ผลิตและผู้จำหน่ายสินค้าก็เรียกร้องขอขึ้นราคาของตนอยู่ตลอดเวลาเช่นเดียวกัน ซึ่งในบางครั้งก็มีการฉวยโอกาสด้วย หากทางราชการจะกลับไปใช้ระบบการควบคุมราคาโดยกำหนดราคาสูงสุดสำหรับสินค้าชนิดต่าง ๆ อีก นอกจากจะทำได้ในขอบเขตจำกัดแล้ว ผู้ประกอบธุรกิจก็จะร้องว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมและสร้างปัญหาให้แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบอีก

ดังนั้นจึงสมควรสร้างระบบการพิจารณาการกำหนดราคาสินค้าในลักษณะที่เป็น การเปิดเผย (Public Hearing) ในระดับที่มีใช้เป็นการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือกลั่นกรองการกำหนดราคาสินค้าให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับต้นทุนที่เพิ่มขึ้น และเป็นที่ยอมรับกันทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายผู้ผลิตและผู้จำหน่ายและประชาชนผู้บริโภค โดยเฉพาะคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการค้าผูกขาดก็สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับของประชาชนยิ่งขึ้น

การสอบสวนอย่างเปิดเผยเช่นนี้ สามารถทำให้ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายสินค้าไม่อาจที่จะกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าโดยไม่มีเหตุผล หรือบ่อยครั้งเกินไป เพราะจะต้องเตรียมข้อมูลและข้อเท็จจริงไว้อย่างดีและมีเหตุผลเพียงพอเพื่อชี้แจงต่อคณะกรรมการ การสอบสวนโดยเปิดเผยนั้นย่อมเป็นหลักประกันว่าทุกฝ่ายจะทำงานด้วยความระมัดระวังรอบคอบและมีเหตุผลอย่างดี ซึ่งก็จะเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในสังคม

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้ ยังไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจัง ทั้ง ๆ ที่การกระทำการผูกขาด หรือจำกัดการแข่งขัน ตามมาตรา 29, 30, 35, 36, 37 และ 38 เป็นสาระสำคัญที่ทำให้ราคาสินค้าสูงกว่าปกติ หากมีการสอบสวนพฤติการณ์ของผู้ประกอบธุรกิจตามความมุ่งหมายของกฎหมายที่กำหนดไว้ในมาตราดังกล่าวแล้ว ก็จะเป็นผลดีแก่ผู้บริโภค เพราะเป็นการสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่จะป้องกันการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจซึ่งไม่เป็นไปตามปกติวิสัยในการประกอบธุรกิจ หรือการกระทำที่ไม่ชอบไม่ควรอันเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค

ข) หลักการ

โดยการแต่งตั้งให้มีอนุกรรมการสอบสวนการกำหนดราคาสินค้าและพฤติกรรมการของผู้ประกอบธุรกิจโดยเปิดเผย ทั้งนี้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522

อนุกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธานอนุกรรมการ ส่วนอนุกรรมการอื่น ๆ ประกอบด้วย เลขาธิการคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด หรือผู้แทน เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เลขาธิการกรมการอาหารและยา คณะบดีคณะเศรษฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ และนายกสมาคมอุตสาหกรรมไทย หรือผู้แทน

อำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการมีดังนี้

- 1) พิจารณาสอบสวนโดยเปิดเผยซึ่งการกำหนดหรือข้อกำหนดราคาสินค้า โดยให้ผู้ผลิตและผู้จำหน่ายสินค้าชี้แจงข้อเท็จจริงและเหตุผลในการกำหนดหรือข้อกำหนดราคาสินค้าต่ออนุกรรมการ พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานสนับสนุน
- 2) พิจารณาสอบสวนโดยเปิดเผยซึ่งพฤติกรรมการของผู้ประกอบธุรกิจที่กระทำการใด ๆ อันทำให้ราคาสินค้าสูงขึ้นเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้าหรือเป็นการกักตุนสินค้า
- 3) นอกจากการสอบสวนการกำหนดราคาสินค้าแล้ว ให้มีอำนาจสอบสวนพฤติกรรมการของผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งทำให้ราคาสินค้าสูงขึ้น เกินสมควรด้วย เช่น ลดหรือจำกัดปริมาณการผลิตหรือกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขัน ในการประกอบธุรกิจดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 อีกด้วย

ค) การดำเนินงาน

การสอบสวนโดยเปิดเผยนั้น ทำให้สาธารณชนมีโอกาสทราบและเข้าใจข้อเท็จจริงรวมทั้งเหตุผลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงและพฤติกรรมการของผู้ประกอบการที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้บริโภค นอกจากนี้ก็ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการได้ชี้แจงเหตุผลความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงราคา หรือพฤติกรรมที่เห็นว่าเป็นการเอาเปรียบ และยังเป็นการเปิดโอกาสให้หน่วยงานสถาบันอื่นนอกจากกระทรวงพาณิชย์มีส่วนร่วมในการพิจารณาแก้ปัญหาที่ขึ้นด้วย

สำหรับการดำเนินการนี้ คณะอนุกรรมการจะพิจารณาเรื่องที่สำนักงานคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดเสนอ โดยเป็นเรื่องที่

ยังไม่มี การกระทำผิดอย่างชัดเจนและเป็นเรื่องสำคัญที่ควรมีการสอบสวนข้อเท็จจริงอย่างเปิดเผย เช่น การตรวจสอบข้อชายและพฤติการณ์ของผู้ประกอบหรือสมาคมการค้าที่เจ้าหน้าที่เห็นว่ากรณีที่เกิดขึ้นควรมีการสอบสวน กรณีที่ผู้ร้องเรียนหรือได้รับการร้องทักท้วง การกระทำการของผู้ประกอบการนั้นเป็นการจำกัดหรือขัดขวางผู้ประกอบการอื่นอันจะนำไปสู่การผูกขาด

เมื่อมีการสอบสวนก็จะออกประกาศให้สาธารณะชนทราบว่า คณะอนุกรรมการจะพิจารณาสอบสวนใคร เรื่องอะไร และแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องส่งหลักฐานหรือให้ข้อเท็จจริงแก่ทางสำนักงานกลางฯ ทราบเพื่อประกอบการพิจารณา และต้องแจ้งให้ผู้ประกอบธุรกิจหรือสมาคมการค้าที่จะถูกสอบสวนทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 2 สัปดาห์ เพื่อเปิดโอกาสให้เตรียมข้อมูลและหลักฐาน

การสอบสวนจะเปิดโอกาสให้สาธารณะชนซึ่งรวมทั้งสื่อมวลชนเข้าฟังด้วย และเมื่อคณะอนุกรรมการพิจารณาเป็นประการใดแล้ว ก็นำเสนอต่อคณะกรรมการกลางฯ เพื่อพิจารณาชี้ขาดหรือกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขต่อไป คำสั่งหรือคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการกลางฯ นี้ให้ถือว่าเป็นที่สุด ใช้บังคับตามกฎหมายได้

จึงเห็นได้ว่า การสร้างระบบการสอบสวนการกำหนดราคาสินค้าและพฤติการณ์ของผู้ประกอบธุรกิจในลักษณะที่เป็นการเปิดเผยโดยคณะอนุกรรมการซึ่งประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่ายเช่นนี้ ย่อมเป็นผลดีแก่การบริหารงานของรัฐ ในการดูแลผลประโยชน์ของผู้บริโภคได้ดียิ่งขึ้นกว่าระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

จ. การฟ้องร้องคดีเรียกค่าเสียหายทางแพ่งโดยเอกชน

หลักการฟ้องร้องคดีเรียกค่าเสียหายทางแพ่งโดยเอกชนนี้มิได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ซึ่งถือได้ว่าเป็นช่องโหว่ของกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้เพราะวิธีการบังคับใช้กฎหมายโดยเอกชนนี้เป็นวิธีการหนึ่งที่มีสมรรถภาพที่สุดในการบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาด เหตุผลเพราะว่า การฝ่าฝืนกฎหมายมักจะถูกค้นพบและสืบทราบโดยเอกชนได้รับความเสียหายโดยตรง และการฟ้องร้องโดยเอกชนนี้กระทำได้ง่ายกว่า ทั้งนี้เพราะรัฐบาลมีปัญหาในเรื่องงบประมาณสำหรับการดำเนินคดีมาก นอกจากนั้นการที่กฎหมายอนุญาตให้เอกชนฟ้องเรียกค่าเสียหายได้นั้นย่อมเป็นสิ่งจูงใจและกระตุ้นให้มีการฟ้องร้องคดีมากขึ้น อันเป็นหนทางหนึ่งในการห้ามปรามการกระทำการผูกขาดอย่างได้ผล แต่อย่างไรก็ตามการฟ้องร้องโดยเอกชนนี้จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีการกระทำ ความผิด

ตามกฎหมายป้องกันการผูกขาดอย่างเห็นได้เด่นชัด และเป็นภัยต่อระบบการแข่งขันอย่างยิ่ง นอกจากนี้ผู้ที่ฟ้องร้องได้นั้นจะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำ ความผิดนั้นโดยตรงเท่านั้น

ส่วนปัญหาที่จะเกิดขึ้นเนื่องจากว่าอาจมีการแก่งแย่งฟ้องกันขึ้นไม่ว่าจะเป็นเรื่องใหญ่ ทั้งนี้ขอบเขตการฟ้องร้องโดยเอกชนจะถูกจำกัดให้แคบลงเพราะค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการป้องกันการผูกขาดต้องเสียค่าใช้จ่ายมากนั่นเอง

1. การฟ้องร้องคดี

เอกชนผู้ที่น่าจะคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลนั้นจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการฝ่าฝืนกฎหมายโดยตรงซึ่งจะต้องมีมูลความจริงและสามารถนำหลักฐานต่าง ๆ มาพิสูจน์ได้ว่าผลแห่งการฝ่าฝืนกฎหมายนั้นทำให้เกิดความเสียหายแก่ธุรกิจหรือทรัพย์สินของตนอย่างแท้จริง หลักเกณฑ์ในการฟ้องร้องควรกำหนดไว้อย่างเข้มงวด ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาที่บุคคลต่าง ๆ จะนำคดีมาฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายเพื่อเลี้ยงชีพ และกระทำกันอย่างแพร่หลายไม่มีที่สิ้นสุด

ในการฟ้องร้องควรเปิดโอกาสใหม่ทางดำเนินการไว้ 3 ทางคือ

ก) การรวมกลุ่มตั้งตัวแทนฟ้องร้อง (class action)

ในกรณีที่ผู้บริโภคได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายป้องกันการผูกขาด ถ้าหากว่าความเสียหายนั้นสืบเนื่องมาจากเหตุเดียวกัน ผู้บริโภคกลุ่มนั้นสามารถที่จะรวมตัวกันเพื่อแต่งตั้งตัวแทนทำหน้าที่ฟ้องร้องคดีแทนได้ โดยผู้บริโภคทั้งหมดช่วยกันออกค่าใช้จ่ายและได้รับชดเชยค่าเสียหายร่วมกัน

หลักเกณฑ์ในการฟ้องร้องควรกำหนดไว้ดังนี้

1) การรวมกลุ่มเพื่อฟ้องร้องคดีนั้น สมาชิกกลุ่มจะต้องจดทะเบียนเป็นสมาคมซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคหรือต่อต้านการผูกขาดหรือการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมทางการค้า สมาคมถือเป็นตัวแทนของสมาชิกมีสิทธิในการฟ้องร้องคดีแพ่งและคดีอาญา หรือดำเนินขบวนการพิจารณาใด ๆ ในคดีเพื่อคุ้มครองสมาชิกได้ และให้มีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายแทนสมาชิกของสมาคมได้

2) การรวมกลุ่มฟ้องร้องคดีจะต้องประกอบด้วยผู้เสียหายจำนวนมากและการที่จะฟ้องโดยลำพังเฉพาะคนยอมทำไต่യാက

3) ผู้เสียหายเหล่านั้นจะต้องเป็นผู้เสียหายในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายรวมประเด็นเดียวกัน

4) การฟ้องร้อง หรือต่อสู้คดีเพื่อป้องกันตัวเองของตัวแทนนั้น จะต้องเป็นการฟ้องร้องหรือต่อสู้คดีในประเด็นเดียวกันกับกลุ่มผู้เสียหายประสบบ่อย

5) การฟ้องร้องของตัวแทนจะต้องกระทำไปเพื่อป้องกันผลประโยชน์ของกลุ่มผู้เสียหายด้วยความยุติธรรมและมีประสิทธิภาพ

ในการพิจารณาคดีของศาลเกี่ยวกับคดีที่มีการรวมกลุ่มการฟ้องร้องนี้ ประเด็นแรกที่ศาลควรคำนึงถึงคือ การรวมกลุ่มฟ้องร้องกับการที่ผู้เสียหายแต่ละคนฟ้องร้องคดีโดยลำพังนั้นอย่างไรจะมีประสิทธิภาพมากกว่ากัน ประเด็นต่อไปที่ศาลจะต้องพิจารณาก็คือ จำนวนผู้เสียหายที่เป็นสมาชิกของสมาคมนี้มีทั้งสิ้นกี่คนและผู้เสียหายทั้งหมดได้รับความเสียหายเนื่องจากข้อเท็จจริงและหลักกฎหมายในประเด็นเดียวกันหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อศาลจะได้กำหนดขอบเขตและประเด็นในการพิจารณาคดีต่อไป ในกรณีเช่นนี้ ศาลอาจพิจารณาสั่งให้แยกคดีเพื่อทำการไต่สวนได้ หากศาลพบว่า การรวมคดีพิจารณาแล้ว จะเกิดปัญหายุ่งยากในเวลาต่อไป นอกจากนี้ ในการดำเนินคดีนั้น ห้ามมิให้สมาคมถอนฟ้อง เว้นแต่ศาลจะอนุญาต เมื่อศาลเห็นว่า การถอนฟ้องนั้นไม่เป็นผลเสียต่อการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนรวม สำหรับคดีแพ่งเกี่ยวกับการเรียกค่าเสียหายแทนสมาชิกของสมาคมนั้น การถอนฟ้องหรือการพิจารณาในกรณีที่มีความตกลงหรือประนีประนอมยอมความกัน ต้องมีหนังสือแสดงความยินยอมของสมาชิกมอบหมายให้เรียกค่าเสียหายแทนมาแสดงต่อศาลด้วย และคำสั่งให้ถอนฟ้องหรือคำพิพากษาตามยอมนั้นจะต้องโฆษณาประกาศทางหนังสือพิมพ์อย่างน้อย 15 วัน

ข) การฟ้องคดีโดยผู้ถือหุ้น

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายป้องกันการค้าและผู้ที่ได้รับความเสียหายเป็นนิติบุคคลแล้วผู้ถือหุ้นในนิติบุคคลนั้นย่อมได้รับผลกระทบกระเทือนจากการฝ่าฝืนกฎหมายนั้นด้วย ทั้งนี้เพราะว่าราคาหรือค่าของหุ้นที่เขาถืออยู่นั้นอาจตกต่ำกว่าราคาของตลาด เมื่อนิติบุคคลใดได้รับความเสียหายย่อมมีสิทธิ์ที่จะนำคดีขึ้นฟ้องร้องผู้ฝ่าฝืนกฎหมายเป็นจำต่อศาลและเรียกร้องให้ชดเชยค่าเสียหายได้ แต่ในบางกรณีแม้ที่ประชุมผู้ถือหุ้นจะได้ออกมติให้ดำเนินการฟ้องร้องผู้ฝ่าฝืนกฎหมายแล้ว แต่ผู้อำนวยการหรือกรรมการผู้จัดการ ผู้ซึ่งมีอำนาจจัดการของนิติบุคคลอาจไม่ยอมนำคดีขึ้นฟ้องร้องยังศาล ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า เขามีส่วนร่วมในผลประโยชน์ของบริษัทที่ทำการฝ่าฝืนกฎหมาย หรืออาจอยู่ภายใต้การควบคุมของบริษัทหรือบุคคลที่ทำการฝ่าฝืนกฎหมายไว้ ดังนั้นเมื่อเกิดสภาพเช่นนี้ขึ้น กฎหมายควรบัญญัติให้มีหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองผู้ถือหุ้นที่ได้รับความเสียหาย กล่าวคือ กฎหมายควรอนุญาตให้ผู้ถือหุ้นในนิติบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการฝ่าฝืนกฎหมาย มีสิทธิ์นำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลได้ด้วยตนเอง โดยผู้ถือหุ้นที่เป็น

โจทกนั้นต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า การฝ่าฝืนกฎหมายนั้นทำให้นิติบุคคลที่ตนถือหุ้นอยู่นั้นได้รับ ความเสียหายอันเป็นผลกระทบกระเทือนต่อหุ้นของเขาด้วย และเขาควรจะได้รับ การชดใช้ค่าเสียหายตามอัตราส่วนที่ตนถือหุ้นอยู่ หากกฎหมายป้องกันการผูกขาดไทย บัญญัติหลักเกณฑ์เช่นนี้ไว้ ย่อมเป็นวิธีหนึ่งที่จะคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของมหาชนได้อย่างทั่วถึง

2. ค่าเสียหาย

การฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันการผูกขาดนั้น กฎหมายสมควรกำหนดให้มูลค่าเสียหายสามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายได้เป็นจำนวนสามเท่าตัวของความเสียหายที่แท้จริงที่ตนได้รับ รวมทั้งค่าฤชาธรรมเนียมในการฟ้องคดีและค่าทนายความที่สมเหตุสมผลได้ด้วย เพราะสภาพการบังคับเช่นนี้ไม่เพียงแต่เป็นการชดใช้ความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับจากการละเมิดกฎหมายเท่านั้น แต่ยังเป็นแรงจูงใจให้เอกชนฟ้องคดีเพื่อทำลายการผูกขาดและการจำกัดการแข่งขันโดยมิชอบด้วย เนื่องจากจะได้อผลตอบแทนเป็นกำไรที่คุ้มค่ากับเวลาและค่าใช้จ่ายที่เสียไป ซึ่งเท่ากับเป็นการให้รางวัลแก่เอกชนผู้ช่วยรับปราบปรามการผูกขาดทั้งนี้เป็นที่ยอมรับกันว่า กลไกอำนาจของรัฐและเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอที่จะดำเนิน การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายได้ทุกกรณี การให้เอกชนที่มีส่วนได้เสียสามารถ เขารวมฟ้องร้องผู้กระทำความผิดยอมทำได้ "ราคาความเสี่ยง" ของการละเมิดกฎหมาย สูงมากขึ้น เพราะจะเป็นผลทำให้จำนวนผู้ละเมิดกฎหมายลดน้อยลง

3. ภาระการพิสูจน์

การที่เอกชนบุคคลใดบุคคลหนึ่งจะนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลเพื่อกล่าวหาว่า ได้มีการกระทำความผิดกฎหมายป้องกันการผูกขาดด้วยตนเองนั้น ย่อมเป็นสิ่งที่ทำได้ลำบากมาก เพราะปัญหาเกี่ยวกับภาระการพิสูจน์การกระทำความผิดกฎหมายป้องกันการผูกขาดไม่มีประจักษ์พยานต้องพิสูจน์จากพยานแวดล้อมกรณีทางเศรษฐกิจนั้นเอง อีกทั้งปัญหาค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีก็สูงมาก เนื่องจากจะต้องใช้เวลายาวนานในการดำเนินคดี ปัญหาเหล่านี้จึงเป็นอุปสรรคแก่การฟ้องร้องคดีโดยเอกชน

เพื่อบรรเทาปัญหาข้างดังกล่าว กฎหมายควรบัญญัติหลักเกณฑ์ภาระการพิสูจน์พยานหลักฐานในคดีเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันการผูกขาดให้รวดเร็วและเหมาะสมตามความเป็นจริงมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ กล่าวคือ ในกรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทกฟ้องผู้ฝ่าฝืนกฎหมายป้องกันการผูกขาดต่อศาล และพนักงานอัยการสามารถนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ต่อหน้าศาลว่าจำเลยมีความผิดตามฟ้องแล้ว คดีถึงที่สุดเมื่อเอกชนเป็นโจทกฟ้องจำเลยนั้นต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายแล้วกฎหมายควรบัญญัติ

ให้โจทก์ในคดีแพ่งนี้สามารถอ้างอิงพยานหลักฐานข้อเท็จจริงในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์มาใช้กับจำเลยในคดีของตนได้โดยไม่จำต้องพิสูจน์ซ้ำอีกว่าจำเลยได้กระทำความผิด ตามฟ้องเพียงแต่ว่าพิสูจน์เฉพาะจำนวนค่าเสียหายที่แท้จริงก็พอแล้ว แต่ในกรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดี ก่อนที่จะมีการสืบพยานขึ้นศาลจำเลยรับสำรภาพผิด (nolo contendere) ในคดีอาญาหรือจำเลยขอทำสัญญาประนีประนอมยอมความ (consent settlement) ในคดีแพ่ง และศาลพิพากษาตามยอมแล้วการสืบพยานขึ้นศาลยอมไม่มีเพราะถูกระงับไปโดยปริยาย ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ก็ไม่ถูกนำมาตีแผ่กลางศาล กรณีเช่นนี้ เอกชนผู้เป็นโจทก์ฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายต้องมีหน้าที่นำสืบพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ว่าจำเลยได้กระทำความผิดตามฟ้อง อย่างเช่นคดีทั่ว ๆ ไป (หลักการเช่นนี้อาจเป็นกรณีที่ยกเว้นกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 174)

ข. การฟ้องร้องดำเนินคดีโดยหน่วยงานของรัฐ

หน่วยงานของรัฐทำหน้าที่เป็นโจทก์ฟ้องผู้ประกอบการธุรกิจที่กระทำความผิดกฎหมายเป็นจำเลยต่อศาลไม่ว่าทั้งทางแพ่งหรืออาญา คือ พนักงานอัยการของกรมอัยการ ก่อนที่พนักงานอัยการจะนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาล คดีนั้นจะต้องมีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อนเสมอ เหตุที่จะกระทำการสอบสวนเกิดขึ้นหลายกรณี เช่น เมื่อผู้เสียหายร้องทุกข์ต่อสำนักงานคณะกรรมการกลางฯ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบพบว่า มีพฤติการณ์ที่เป็นการผูกขาดหรือจำกัดทางธุรกิจการค้าของตนเอง

1. การสืบสวน

คดีเกี่ยวกับความผิดตามกฎหมายป้องกันการค้าผูกขาดนั้น จะแสวงหาประจักษ์พยานยอมเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เพราะสภาพการทำผิดทางการค้ายอมต่างไปจากการกระทำผิดทางอาญา ดังนั้นการสืบสวนหาหลักฐานจึงจำต้องอาศัยพยานแวดล้อมกรณีเป็นเรื่อง ๆ ไป ซึ่งการสืบหาพยานแวดล้อมอาจค้นหาได้จากบันทึก, หนังสือ จดหมายโต้ตอบระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจหรืออุตสาหกรรมด้วยกัน

2. การสอบสวน

ในการสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้อุบายคำหรือแจ้งข้อเท็จจริงหรือคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือให้ส่งบัญชีทะเบียนเอกสารหรือหลักฐานได้เพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบพิจารณาได้ นอกจากนี้ยังมีอำนาจเข้าไปในสถานที่ทำการผลิต หรือที่เก็บสินค้าทำการกักอายุัด, หรือยึดสินค้าที่เชื่อว่าเป็นทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดได้ อำนาจเหล่านี้แม้เพียงพอต่อการตรวจสอบพฤติการณ์ของผู้ประกอบการธุรกิจ แต่หาได้มีการใช้อย่าง

มีประสิทธิภาพไม่ว่าทั้งบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนี้ไม่มากพอกับงานที่ต้องรับผิดชอบนั้นเอง ดังนั้นเพื่อให้การสอบสวนผู้กระทำผิดได้อย่างทั่วถึง พนักงานเจ้าหน้าที่ควรได้รับการแต่งตั้งเพิ่มขึ้นให้เพียงพอต่อความต้องการของสังคม การแต่งตั้งนี้อาจขอความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นได้ เช่นตำรวจกองปราบปรามฯ หรือตำรวจท้องที่ ทั้งนี้เมื่อเจ้าหน้าที่เหล่านี้ได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีแล้วให้ถือว่าเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ได้

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการกลางฯ ควรจะมีอำนาจและหน้าที่ในการประสานงานกับส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมส่งเสริมหรือกำหนดมาตรฐานของสินค้าหรือบริการด้วย

3. การเลือกเฟ้นคดีเพื่อฟ้องร้อง

ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นความผิดที่เกิดขึ้นเนื่องจากการประกอบธุรกิจ การสอบสวนเพื่อฟ้องร้องแต่ละคดีจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเลือกเฟ้น ทั้งนี้เพราะพฤติกรรมของนักธุรกิจนั้นย่อมต้องสัมพันธ์กับนโยบายเศรษฐกิจของประเทศและทรัพยากรธรรมชาติ ถ้าหากดำเนินคดีผิดพลาดก็จะก่อความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อระบบเศรษฐกิจได้ นอกจากนี้การเลือกที่จะฟ้องคดีทางแพ่งหรือทางอาญา ต้องคำนึงถึงผลสำเร็จที่จะได้รับในการยับยั้งหรือล้มเลิกการกระทำผิดนั้นด้วย กล่าวคือ เป้าหมายในการดำเนินคดีก็เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำผิดซ้ำและทำลายระบบการผูกขาดที่เกิดขึ้นแล้ว อีกทั้งหาทางป้องกันยับยั้งมิให้มีการกระทำความผิดนั้นขึ้นอีกในอนาคต ดังนั้น คณะกรรมการกลางฯ ควรแต่งตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจชั้นชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการชี้แนะปัญหาเบื้องต้นและวิกฤตการณ์ที่จะเกิดขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ อันเป็นข้อมูลด้านเศรษฐกิจศาสตร์ในการประกอบการวินิจฉัยเลือกคดีฟ้องร้องเพื่อรักษาผลประโยชน์ของมหาชน (public interest) ใหม่มากที่สุด

4. การฟ้องคดี

เมื่อพนักงานอัยการได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ทำการสอบสวนแล้ว ก็จะต้องดำเนินฟ้องร้องเป็นคดีทางศาลต่อไป ส่วนจะฟ้องร้องเป็นคดีอาญาหรือคดีแพ่งก็แล้วแต่สภาพของกัการกระทำผิดกฎหมายเป็นเรื่อง ๆ ไป

ก) การฟ้องร้องคดีอาญา จะกระทำก็เฉพาะแต่ในกรณีที่เป็นความผิดเห็นได้ชัด หรือเป็นการผูกขาดที่ทุกคนพบเห็นแล้วจะเข้าใจได้ทันทีและเป็นกรณีที่ทำลายทำลายไปโดยมีเจตนาพิเศษและไม่สมเหตุผล (The Rule of Reason) นอก

จากนี้การกระทำของจำเลยถ้าหากได้รู้ถึงข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบแห่งความผิดแล้ว เช่น จำเลยเคยทราบว่าการกระทำเช่นเดียวกับที่จำเลยกระทำนั้นเคยถูกฟ้องและศาลตัดสินลงโทษไปแล้ว ดังนั้นจำเลยจะมากล่าวอ้างว่าตนกระทำไปโดยบริสุทธิ์ใจไม่ได้ (per se rule) การกระทำของจำเลยเช่นนี้ก็สมควรถูกดำเนินคดีทางอาญา เมื่อมีการฟ้องร้องจำเลยในความผิดที่มีโทษทางอาญา หากจำเลยรับสารภาพผิดตามฟ้อง (nolo contendere) จำเลยก็ต้องรับโทษตามคำพิพากษาเช่นเดียวกับที่ผู้แพคดีโดยทั่วไป และหลุดพ้นจากหน่วยงานอื่น ๆ ที่จะมากล่าวหาได้อีก การที่จำเลยสารภาพผิดตามฟ้องโดยไม่ต่อสู้คดีนี้ ทำให้ไม่มีการสืบพยานขึ้นศาล ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่กล่าวหาว่าจำเลยกระทำผิดก็จะไม่ถูกตีแผ่ในชั้นศาลอันเป็นผลแก่จำเลยเอง เพราะหากกรณีกฎหมายเปิดช่องให้เอกชนฟ้องคดีทางแพ่งได้เองแล้ว เอกชนผู้เป็นโจทก์ก็ต้องพิสูจน์ว่าจำเลยกระทำผิดตามฟ้องซึ่งเป็นเรื่องยุ่งยากมาก หากจำเลยไม่ยอมสารภาพผิดตามฟ้องก็จะมี การพิสูจน์พยานหลักฐานขึ้นศาลข้อเท็จจริงในการกระทำผิดต่าง ๆ ก็จะถูกนำมาตีแผ่เปิดเผยให้สาธารณชนรู้และเมื่อศาลพิพากษาว่าจำเลยกระทำ ความผิดตามฟ้องแล้ว เอกชนผู้ได้รับความเสียหายก็จะมีสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายจากจำเลยในส่วนแพ่ง และสามารถอ้างข้อเท็จจริงในคดีอาญามาประกอบการพิจารณาในคดีแพ่งได้ เช่นเดียวกับการฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหายุ่งยากในการดำเนินคดีแพ่งและเป็นการลงโทษจำเลยในทางอ้อม

ข) สำหรับการฟ้องคดีในคดีแพ่งหากจำเลยยอมรับสารภาพก็ต้องทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน ก่อนที่ศาลพิพากษาตามยอม ต้องโฆษณาสัญญาประนีประนอมในหนังสือพิมพ์ไม่น้อยกว่า 7 วัน ทั้งนี้เพื่อผู้มีส่วนได้เสียจะได้รับรู้และแสดงความคิดเห็นข้อเสนอแนะซึ่งศาลจะได้ใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิพากษาตามยอมเพื่อรักษาผลประโยชน์ของมหาชนต่อไป

ค) การขอความคุ้มครองชั่วคราว

การดำเนินฟ้องร้องคดีป้องกันการค้าผูกขาดในชั้นศาลต้องใช้เวลายาวนานมากทั้งนี้เนื่องจากความยุ่งยากในการพิสูจน์พยานหลักฐานต่าง ๆ นั้นเอง จึงเห็นได้ว่าในระหว่างการเดินทางดำเนินคดีนั้น การกระทำผิดเกี่ยวกับการผูกขาดยังคงสามารถดำเนินต่อไปได้ การเอาผิดเอาเปรียบผู้บริโภคหรือคู่แข่งชั้นยังมีต่อไป บางครั้งกว่าคดีจะเสร็จก็ไมทันการเสียแล้ว จึงเห็นได้ว่าการป้องกันการผูกขาดนั้นหากจะได้ผลดีแล้ว ก็ต้องใช้วิธีการที่รวดเร็วและทันเหตุการณ์ ดังนั้นกฎหมายควรเปิดโอกาสให้โจทก์สามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลออกคำสั่งห้ามไม่ให้จำเลยปฏิบัติการณ์อันเป็น

การผิดกฎหมายไว้ชั่วคราวได้ทันทีที่ศาลเห็นว่า เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน แล้วศาลจึงจะพิจารณาวางค้ำให้มีคำสั่งนั้นต่อไปหรือจะเพิกถอนคำสั่งนั้นในภายหลัง

การยื่นคำร้องขอให้ศาลออกคำสั่งชั่วคราวนี้ โจทก์สามารถกระทำได้ฝ่ายเดียว เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ในการโต้สวนคำร้องภา-
ระการพิสูจนตกเป็นหน้าที่ของผูร้องแต่กฎหมายควรบัญญัติบทสันนิษฐานไว้ก่อนว่า คำขอ
ในคดีป้องกันการผูกขาดนั้นมีเหตุอันสมควร เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นใน
อนาคตแต่อย่างไรก็ตาม หากเกิดความเสียหายใด ๆ เนื่องจากการที่ได้ออกคำสั่ง
ชั่วคราวแล้ว ผูร้องขอจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น

แต่เนื่องจากพนักงานอัยการที่มีจำนวนน้อยอีกทั้งต้องรับภาระในการฟ้อง
คดีอื่น ๆ อีกมากมาย จึงอาจเกิดอุปสรรคในการฟ้องร้องได้ กฎหมายจึงสมควรแก-
ไขปัญหาดังกล่าวด้วย การมอบอำนาจให้คณะกรรมการกลางฯ สามารถแต่งตั้งข้าราชการ
การในส่วนงานคณะกรรมการกลางฯ ซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์
เป็นเจ้าหน้าที่ป้องกันการผูกขาดเพื่อทำหน้าที่ดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญาแก่
ผู้กระทำผิดกฎหมายป้องกันการผูกขาดในศาลได้ในการดำเนินคดีในศาล ควรให้เจ้า-
หน้าที่ป้องกันการผูกขาดมีอำนาจฟ้อง เรียกทรัพย์สินหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคหรือ
คู่แข่งขั้นที่ได้รับความเสียหายที่ร้องขอได้ด้วย และในการนี้สมควรให้ได้รับยกเว้นคา-
ถุชาธรรมเนียมทางปวง

ข. บทกำหนดโทษ

วัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อป้องกันภัยที่จะเกิดต่อสาธารณชนประโยชน์
นี้มีสองประการคือ

(1) เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer protection) ซึ่งถือเป็นวัตถุประสงค์หลักโดยกฎหมายจะต้องมุ่งสร้างหลักประกัน
แก่ผู้บริโภค เพื่อผู้บริโภค จะได้เกิดความสบายใจว่าตนจะไม่ประสบปัญหาความม-
เหลวทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ จะไม่ถูกผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าเอารัด-
เอาเปรียบอย่างไม่เป็นธรรม

(2) เพื่อป้องกันมิให้เกิดการแข่งขันทางการค้าที่ไม่
ยุติธรรม (Unfair Competition) ซึ่งถือเป็นวัตถุประสงค์รอง เพราะว่า
การปล่อยให้พ่อค้าได้รับผลประโยชน์ จากการใช้วิธีการที่ไม่ชอบธรรมในการประกอบ
ธุรกิจการค้า นั้น จะทำให้คู่แข่งที่สุจริตและมีมโนธรรมเสียเปรียบในเชิงการค้าและ
สิ้นหวังต่อระบบการแข่งขันอันจะยังผลให้สภาพะของตลาดเกิดความปั่นป่วนได้

เพื่อให้บรรลุผลถึงวัตถุประสงค์ทางกฎหมายดังกล่าวมานี้ ขอเสนอมาตรการพิจารณาโทษเพื่อเป็นแนวทางในการยังยั้งป้องกันมิให้เกิดการกระทำการผูกขาดและทำลายสภาพการผูกขาดที่เกิดขึ้นแล้วดังต่อไปนี้

1. การกำหนดโทษปรับอย่างรุนแรงและหลักเกณฑ์ในการคำนวณ

คำปรับ

จากการศึกษาพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการป้องกันการผูกขาดของไทยจะพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายส่วนใหญ่ เน้นการลงโทษปรับเพียงน้อยนิดและโทษจำคุกที่ไม่ได้สัดส่วนเหมาะสมกับสภาพของการกระทำผิดถึงแม้โทษจำคุกจะเป็นการทำลายความสุจริตของผูกระทำผิดและสร้างความสะดวกให้แก่ผู้ต้องโทษ อันจะทำให้ผู้กระทำผิดหลบจำเพราะเกิดมลทิน (Stigma) และทรมาร่างกายก็ตามแต่โทษจำคุกก็ไม่อาจเยียวยาความเสียหายที่เกิดแก่สาธารณชนได้ กล่าวคือ โทษจำคุกไม่อาจทำลายสภาพการผูกขาดหรือการจำกัดทางการค้าที่เกิดขึ้นแล้วให้หมดสิ้นไปได้เพราะโทษจำคุกลงโทษเฉพาะตัวบุคคลซึ่งเป็นกรรมการหรือผู้แทนของบริษัทเท่านั้นหาได้กระทบกระเทือนถึงพฤติการณ์การครองตลาดของบริษัทไม่ และถ้าหากว่าบริษัทนั้นไม่ยุติการกระทำที่ผิดกฎหมายและยังคงดำเนินธุรกิจที่เป็นการผูกขาดทางการค้านั้นต่อไปแล้วกฎหมายก็ไม่อาจดำเนินคดีกับทางบริษัทนั้นได้อีกทั้งนี้ เพราะการกระทำผิดความผิดนั้นเป็นความผิดต่อเนื่อง การกระทำผิดที่เกิดขึ้นทุก ๆ วันย่อมถือเป็นกรรมเดียว เมื่อถูกฟ้องลงโทษไปแล้วก็จะฟ้องใหม่อีกไม่ได้ ถือเป็น การฟ้องซ้ำตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า "การกระทำผิดกรรมเดียวจะต้องได้รับการพิจารณาคดีเพียงครั้งเดียว" ซึ่งก็เท่ากับกฎหมายอนุญาตให้บริษัทนั้นกระทำความผิดได้อีกต่อไปโดยชอบด้วยกฎหมายนั่นเอง

ส่วนการกำหนดโทษปรับเพียงน้อยนิดก็ไม่อาจยังยั้งหรือปรับปรุงแก้ไขการกระทำผิดได้เพราะโทษปรับเพียงน้อยนิดย่อมไม่กระทบกระเทือนฐานะทางบริษัทที่ใหญ่โตและมีอำนาจผูกขาดได้ซึ่งผลมักปรากฏออกมาเสมอว่าผู้กระทำผิดเมื่อถูกปรับแล้วก็ไม่หลบจำ เพราะจำเลยยินดีเสียค่าปรับเพียงน้อยนิดเพื่อแลกกับโอกาสที่จะได้กอบโกยกำไรอย่างมหาศาล ซึ่งเป็นการคุ้มค่ากว่าเมื่อเทียบกับจำนวนค่าปรับเพียงนิดเดียว

ดังนั้น เพื่อทำลายระบบการผูกขาดที่เกิดขึ้นแล้ว กฎหมายควรกำหนดโทษปรับขั้นสูงไว้อย่างรุนแรงและต้องกำหนดต่อไปอีกว่าหากมีการกระทำผิดนั้นต่อเนื่องไปอีกจะต้องถูกปรับเป็นรายวันจนกว่าจะได้มีการยุติการกระทำผิดนั้น ในการกำหนดโทษปรับอย่างรุนแรงนี้กฎหมายจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์การคำนวณค่าปรับ

ไว้ด้วยโดยกำหนดวิธีการคำนวณค่าปรับให้พิจารณาถึง

- ก) ผลกำไรที่จำเลยได้รับจากการกระทำผิด
- ข) ความเสียหายของจำเลยมีผลเสียหายต่อสังคมมากน้อยแค่ไหน

ไหน

- ค) การกระทำผิดนั้นไร้ศีลธรรมมากน้อยเพียงใด
- ง) ฐานะทางการเงินและการค้าของจำเลย

เหตุที่กฎหมายต้องพิจารณาโทษปรับไว้อย่างสูงมากและกำหนดวิธีการคำนวณค่าปรับไว้เพราะว่าความผิดส่วนใหญ่ที่เกี่ยวกับกฎหมายป้องกันการผูกขาดนั้นเป็นความผิดทางเศรษฐกิจที่เกิดจากพฤติกรรมทางธุรกิจที่เอารัดเอาเปรียบ (Agressive business behaviour) นั้นเอง

2. การพิจารณาค่าเสียหายทางแพ่งให้เหมาะสมกับความเสียหายที่เอกชนได้รับ

การพิจารณาโทษทางอาญานั้น แม้จะมีผลทำให้ผู้กระทำผิดหลบจำ แต่ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดกับเอกชนได้ นอกจากนี้การพิจารณาความผิดที่มีโทษทางอาญานั้น ยังเกิดปัญหายุ่งยากอยู่ไม่น้อย เพราะความผิดที่เกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายป้องกันการผูกขาดนั้นโดยมากเป็นความผิดทางเศรษฐกิจ (Economic Offence) ที่เกิดจากพฤติกรรมทางธุรกิจที่เอารัดเอาเปรียบการพิจารณาความผิดประเภทนี้มีองค์ประกอบความผิดทางอาญาที่สลับซับซ้อนมากต้องอาศัยความรู้และความเข้าใจทางเศรษฐกิจอย่างมาก จึงจะสามารถวินิจฉัยประเด็นต่างๆ ให้กระจ่างชัดได้ นอกจากนี้บทบัญญัติที่มีโทษทางอาญาจะต้องบัญญัติให้ชัดเจนและต้องมีความอย่างเคร่งครัด แต่ลักษณะของกฎหมายป้องกันการผูกขาดไม่ว่าจะบัญญัติในลักษณะแคบได้ เพราะจะครอบคลุมไม่ถึงพฤติกรรมใหม่ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้ ด้วยเหตุนี้การกำหนดโทษทางอาญาสำหรับกฎหมายที่ควบคุมระบบเศรษฐกิจจึงมีอุปสรรคในการพิจารณาอยู่ไม่น้อย

เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดจากการพิจารณาเอาโทษทางอาญาไม่ได้ผลและเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของเอกชนที่ได้รับ ความเสียหายเนื่องจากการกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย จึงสมควรบัญญัติให้เอกชนที่ได้รับ การเสียหายสามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายจำนวนสามเท่าของความเสียหายจริงจากผู้กระทำผิดได้ด้วย สภาพการบังคับเช่นนี้ไม่เพียงแต่เป็นการชดเชยความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับจากการละเมิดเท่านั้น แต่ยังเป็นแรงจูงใจให้เอกชนช่วยอีกแรงหนึ่งในการทำลายการผูกขาดและการจำกัดทางการค้าที่มีขอบได้ด้วย

ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการลงโทษผู้กระทำความผิดในการป้องกัน การผูกขาดแล้วกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการผูกขาดของไทยสมควรปรับปรุง บทกำหนดโทษให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการกระทำความผิด การกำหนดบทลงโทษ ต้องมุ่งให้เกิดผลดังนี้

ก) ต้องมีผลเป็นการห้ามมิให้มีการกระทำการ เพื่อสร้างอำนาจผูกขาดขึ้นจะนำไปสู่การผูกขาดในแขนงต่าง ๆ ของธุรกิจการค้า

ข) ต้องมีผลให้กาลาจรระบบการผูกขาดนี้เกิดขึ้นแล้ว

ค) ต้องมีผลยับยั้งมิให้ผู้กระทำการดังกล่าวซ้ำอีกและในขณะเดียวกันจะต้องมีผลให้บุคคลอื่นหวาดกลัวไม่กล้าที่จะกระทำความผิดในทำนองเดียวกันนี้ซ้ำอีก

ณ. มาตรการการป้องกันการเอารัดเอาเปรียบในการประกอบธุรกิจ เพื่อที่จะป้องกันหรือลดปัญหาความขัดแย้งของสังคมตามที่ ได้กล่าวมาแล้ว ระบบของสังคมจะต้องมีมาตรการบางอย่างที่ป้องกันการเอารัดเอาเปรียบโดยใช้วิธีการกระจายอำนาจทาง เศรษฐกิจและอำนาจทางการเมือง ในสังคม

เนื่องจากว่าการส่งเสริมการค้า เนินงานทาง เศรษฐกิจโดยเอกชนนั้น เป็นสิ่งที่ดี เพราะทำให้สามารถใช้ทรัพยากรของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามการปล่อยให้เอกชนดำเนินการโดยไม่มีขอบเขตจำกัดนั้นก็ก่อให้เกิดผลเสียที่สำคัญ คือ ทำให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบกันขึ้น และประชาชนโดยทั่วไปไม่ได้รับประโยชน์ของสังคมอย่างทั่วถึง ดังนั้นเพื่อที่จะป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น สังคมควรมีมาตรการ โดยย่อ ดังนี้

1. รัฐบาลจะต้องมีมาตรการที่ป้องกันการผูกขาดตัดตอนและการรวมอำนาจทาง เศรษฐกิจอย่างมากมายโดย เอกชน และในกรณีที่ เอกชน เป็นผู้ผูกขาด ในธุรกิจที่สำคัญแล้ว รัฐบาลจะต้องคอยสอดส่องดูแล หรือควบคุมกิจการนั้นอย่าง ใกล้ชิดและได้ผล

2. ในกิจการที่สำคัญซึ่งถือว่าเป็นประโยชน์ส่วนรวมของชาติแล้ว รัฐบาล ควรเป็นผู้ดำเนินการเอง เช่น กิจการน้ำมัน และธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น ในกรณีที่ รัฐบาลมีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงาน และมีความจำเป็นที่จะต้องให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแล้ว รัฐบาลจำเป็นต้องมีมาตรการที่จะคอยควบคุมการดำเนินงานของเอกชนนั้นให้อยู่ในกรอบที่เป็นผลประโยชน์ของชาติอย่างแท้จริง

3. รัฐบาลจะต้องพยายามส่งเสริมให้มีการวางดุลย์แห่งอำนาจระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในทางเศรษฐกิจ จะต้องพยายามช่วยเหลือผู้ฝายที่มีอำนาจการต่อรองต่ำในทางเศรษฐกิจ เช่น ส่งเสริมธุรกิจขนาดเล็ก ส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้บริโภคและส่งเสริมการรวมกลุ่มของชาวไร่ชาวนาหรือกรรมกร เป็นต้น

4. รัฐบาลจะต้องพยายามส่งเสริมและปลูกฝังให้ทุกคนมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น และใช้วิธีการประนีประนอมเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างกัน

๗. การทบทวนคำสั่งของฝ่ายบริหารและการวินิจฉัยคดีของศาล

กฎหมายป้องกันการผูกขาด เป็นกฎหมายที่มีปรัชญาพื้นฐานก่อกำเนิดและพัฒนาการมาจากแนวความคิดทาง เศรษฐกิจและสังคมแบบทุนนิยม การบัญญัติกฎหมายจึง เป็นการบัญญัติในรูปแบบของศัพท์ทาง เทคนิคและคำนิยามโดยทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้บังคับใช้กฎหมายสามารถอาศัยข้อเท็จจริงของสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปในการตีความตีความกฎหมาย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเหมาะสมกับภาวะการณ์ สำหรับพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ได้มอบอำนาจให้ดุลยพินิจให้คณะกรรมการกลางสามารถตีความบทบัญญัติได้ เช่น การให้อำนาจดุลยพินิจในการออกคำสั่งว่า สินค้าใดเป็นสินค้าควบคุม หรือธุรกิจใดเป็นธุรกิจควบคุมหรือในการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรการต่าง ๆ ให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามนั้น ด้านหนึ่งย่อมเป็นผลดีสำหรับความคล่องตัวในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพและทันต่อเหตุการณ์ แต่อีกด้านหนึ่งก็เป็นจุดอ่อนของขบวนการยุติธรรม ถ้าหากการใช้อำนาจดุลยพินิจดังกล่าวของคณะกรรมการกลางฯ ไม่มีองค์กรหรือระบบควบคุมการใช้อำนาจที่ดีพอ เพราะการใช้อำนาจแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจ ย่อมเป็นหนทางที่จะก่อให้เกิดการใช้อำนาจไปในทางที่ไม่เหมาะสมและสร้างความเสียหายให้แก่สังคมได้

แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้ กล่าวคือกรณีที่กฎหมายมอบอำนาจให้คณะกรรมการกลางสามารถใช้ดุลยพินิจในการออกคำสั่งกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการต่าง ๆ สำหรับผู้ประกอบการต่องนำไปปฏิบัติหรือในการออกหนังสือรับรองว่าปฏิบัติตามได้สมควรได้รับการยกเว้นจากกฎหมาย คำสั่ง

ของคณะกรรมการกลางฯ เช่นนี้เห็นสมควรให้เป็นคำสั่งถึงที่สุด คู่กรณีจะอุทธรณ์ไปยังศาลเพื่อขอให้ทบทวนคำสั่งไม่ได้ ทั้งนี้เพราะคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบทางการค้า มิใช่คำสั่งที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลหรือเป็นคำสั่งที่ให้บริษัทยุติหรือเป็นคำสั่งที่มีโทษทางอาญา จึงเป็นการ เหมาะสมที่จะให้ยุติแค่หน่วยงานของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ เพื่อความเป็นระเบียบและมีวินัยทางการค้า

แต่สำหรับคำสั่งของคณะกรรมการกลางฯ ที่กระทบกระเทือนเสรีภาพของบุคคลหรือ เป็นคำสั่งที่มีโทษทางอาญาหรือ เป็นคำสั่งที่หยุดกิจการกระทำบางอย่าง อันอาจ เป็นผลให้ต้อง เลิกกิจการทางการค้าแล้วก็สมควร เปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไปยังศาล เพื่อให้ฝ่ายตุลาการได้ทบทวนคำสั่งนั้นอีกครั้งหนึ่ง เพื่อฝ่ายตุลาการจะได้วินิจฉัยว่าการตีความกฎหมายในคำสั่งนั้น เป็นการถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและสอดคล้องกับนโยบายของฝ่ายนิติบัญญัติหรือไม่ และคู่กรณีได้รับความเป็นธรรมจากคำสั่งดังกล่าว เพียงใด อันเป็นหนทางหนึ่งในการเยียวยาแก่ความเสียหายที่อาจ เกิดขึ้นในขบวนการยุติธรรม แต่ปัญหาที่จะต้องคำนึงต่อไปก็คือ ฝ่ายตุลาการที่ทำหน้าที่ทบทวนคำสั่งของฝ่ายบริหารนั้น จะมีประสิทธิภาพและความรอบรู้ในปัญหา เศรษฐกิจ เฉพาะด้านเพียงใด ทั้งนี้เพราะปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยกันนั้น เป็นปัญหาที่สลับซับซ้อนและ เกี่ยวกับวิทยาการทางด้าน เศรษฐกิจการค้า การพาณิชย์อย่างลึกซึ้ง เพราะความไม่รอบรู้อาจตกเป็น เครื่องมือของผู้ประกอบการที่ไร้จรรยาทางการค้าในการแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่ชอบธรรมได้ แต่อย่างไรก็ตาม ฝ่ายตุลาการอาจสามารถขยายหน่วยงานหรือก่อตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมา เพื่อรับผิดชอบทำหน้าที่บริหารงานด้านนี้โดยเฉพาะได้ เช่น การจัดตั้งศาลพาณิชย์อันประกอบไปด้วยผู้พิพากษาจากฝ่ายตุลาการโดยตรงและผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถทางด้าน เศรษฐกิจโดยเฉพาะ รวมเป็นผู้พิพากษาสมทบ หรือการตั้งคณะอนุญาโตตุลาการ เฉพาะกิจขึ้น ซึ่งก็สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ได้

สำหรับการวินิจฉัยคดีของศาลนั้น หากเป็นคดีที่มีโทษทางอาญา หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคดีย่อมไม่แตกต่างไปจากการพิจารณาคดีอาญาโดยทั่วไป กล่าวคือ องค์ประกอบภายนอกของการกระทำผิดก็ต้องมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นซึ่งการกระทำนี้ให้หมายรวมถึงการให้เกิดผลอันหนึ่งอันใดขึ้นโดยจงใจ

การที่จะต้องกระทำเพื่อป้องกันผลนั้นด้วย ซึ่งการกระทำความผิดนั้นจะต้องมีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิดและต้องรับโทษทางอาญา ผลแห่งการกระทำที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องมีส่วนสัมพันธ์โดยตรงกับการกระทำด้วย สำหรับองค์ประกอบภายในเกี่ยวกับเจตนา นั้น จะต้องพิจารณาถึงเจตนาที่แท้จริงของผู้กระทำว่ามีเจตนาที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ เศรษฐกิจโดยส่วนรวมหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินหรือธุรกิจของผู้แข่งขันอื่น ๆ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคโดยทั่วไปหรือไม่ ในการพิจารณาผลจากการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนี้ สัมควรวินิจฉัยหลักแห่งเหตุผลประกอบการพิจารณา กล่าวคือจะต้องคำนึงถึงระยะเวลาและสถานที่ที่เกิดการกระทำความผิด และลักษณะธรรมชาติของธุรกิจการคาประเภทนั้นเป็นเกณฑ์ในการประกอบการพิจารณาว่าผลแห่งการกระทำนั้นเป็นการจำกัดทางการค้าเพียงใด ผู้กระทำมีเจตนาหรือประสงค์ร้ายที่จะขจัดระบบการแข่งขันทางการค้าเพียงใดหรือไม่ หรือมีเจตนาเพียง เพื่อจัดระเบียบทางการค้าเท่านั้น

ในการพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำความผิดกฎหมายป้องกันการผูกขาดนี้ค่อนข้างจะยุ่งยากและสลับซับซ้อนกว่าการพิจารณาคดีอาญาโดยทั่วไป ทั้งนี้เพราะการกระทำความผิด เช่นนี้มักจะค้นหาประจักษ์พยานได้ยาก พยานหลักฐานส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นเอกสารทางการค้าซึ่งเป็นพยานแวดล้อม และการกระทำความผิดมักจะเป็นการกระทำความผิดที่ต่อเนื่อง และเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ด้วยเหตุนี้ การตีความเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันการผูกขาดนั้น ข้อสำคัญคือ จะต้องค้นหาเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายและต้องคำนึงถึงคุณค่าแห่งคำพิพากษา กล่าวคือแม้ตัวบทกฎหมายจะมีถ้อยคำแบบเดิม แต่ผู้ใช้กฎหมายนั้นจะต้องรู้จักนำกฎหมายนั้นมาใช้ให้เหมาะสมกับความก้าวหน้าในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ทั้งนี้เพื่อรักษาผลประโยชน์ของสาธารณชนและสร้างความเป็นธรรมให้เกิดแก่สังคมส่วนรวมมากที่สุด อันเป็นการตีความตามหลักทฤษฎีอำเภอกาณ (Objective Theory) นั้นเอง ซึ่งการตีความตามทฤษฎีอำเภอกาณเช่นนี้ จะทำให้กฎหมายไม่อยู่กับที่ แต่กฎหมายจะถูกบังคับใช้ให้เกิดความก้าวหน้าไปเรื่อย ๆ และทำให้กฎหมายทันสมัยอยู่เสมอ

ความลงท้าย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการควบคุมหรือการกำกับการทำงานของธุรกิจที่มีอยู่ในปัจจุบันแล้ว ก็อาจจะกล่าวได้ว่ารัฐบาลมีอำนาจมากพอสมควรที่จะทำงานได้ แต่ปัญหาสำคัญมีอยู่ว่า รัฐบาลมีความตั้งใจจะบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่อย่างจริงจังมากน้อยแค่ไหน และพร้อมที่จะทำการปฏิรูประบบสังคมมากน้อยเพียงใด กล่าวคือ เรามีความตั้งใจที่จะแก้ปัญหากันจริงจังมากน้อยแค่ไหน การตัดสินใจและการแก้ปัญหานั้น ในที่สุดแล้วมักจะตัดสินกันด้วยอำนาจและจิตสำนึกทางการเมืองของรัฐบาลเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาปัญหาว่าใคร เป็นผู้ควบคุมกลไกอำนาจรัฐ และกลไกอำนาจรัฐทำงานเพื่อผลประโยชน์ของใคร

อย่างไรก็ตาม ในการแก้ปัญหาดังกล่าว ในโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องเป็นตัวนำที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองไปสู่เป้าหมายที่เราต้องการ กล่าวคือ ทำให้สังคมไทยสามารถเติบโตได้อย่างมีเสถียรภาพ และประชาชนทุกคนสามารถอยู่ร่วมกันด้วยความสงบสุขภายในระบบสังคม เช่นว่านั้นจึงต้องประกอบด้วยหลักการขั้นพื้นฐานอย่างสามประการ ดังนี้

ประการแรก เป้าหมายอันสูงสุดทางสังคมเศรษฐกิจที่เราจำเป็นต้องทำให้ได้ คือการปรับแนวทางการพัฒนาและการทำงานของกลไกในระบบเศรษฐกิจและกลไกบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้ประชาชนทุกคนอยู่ได้โดยปราศจากอำนาจบีบบังคับของกลุ่มผูกขาดได้ และมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน แนวพัฒนาทางเศรษฐกิจควรจะเน้นการพึ่งตนเองและพัฒนาความเจริญเติบโตควบคู่ไปกับการกระจายรายได้ ในขั้นแรกควรจะเน้นให้ทุกคนสามารถที่จะมีชีวิตอยู่ได้อย่างพอกพอกกิน มากกว่าที่จะเน้นการอยู่ดีกินดีซึ่งไม่มีทางทำได้ อย่างไรก็ดีตามระดับความพอกพอกกินของประชาชนจะ

สามารถยกระดับให้ดีขึ้นได้ เมื่อเราสามารถพัฒนาระบบการผลิตและการแจกจ่ายของ
เราได้ดีขึ้น เมื่อเราสามารถทำให้ประชาชนของเราพออยู่พอกิน ความปลอดภัยใน
ชีวิตและทรัพย์สินก็ย่อมจะเกิดขึ้น

ประการที่สอง การพัฒนาสังคมเศรษฐกิจ จำเป็นจะต้องคำนึงควบคู่กัน
ไปกับการพัฒนาทางการเมืองและระบบกฎหมายที่มีสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ความ
รับผิดชอบของประชาชนตามกฎหมายนั้น เป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับระบบสังคมที่มีเสรีภาพ
อย่างไรก็ตาม สิทธิเสรีภาพของประชาชนอาจจะต้องยอมถูกกฎหมายจำกัดในบางครั้ง
เพื่อผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม แต่มิได้จำกัดสิทธิเสรีภาพของคนส่วนรวมเพื่อผล-
ประโยชน์ของคนเพียงกลุ่มน้อย

ประการที่สาม การที่จะให้ระบบสังคมไทยสามารถเติบโตได้อย่างมีเสถียร-
ภาพนั้น เราจำเป็นต้องพัฒนากลไกของระบบทั้งในทางสังคมเศรษฐกิจและการเมือง
และระบบกฎหมายให้สามารถปรับตัวได้ตามปัจจัยทางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองที่
ได้เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา เช่น จำเป็นต้องมีกฎหมาย จัดระบบสังคมเพื่อ
ให้มีประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างแท้จริง

ถ้าเราต้องการให้ระบบสังคมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันสามารถเติบโตได้อย่าง
มีเสถียรภาพเราจำเป็นต้องสร้างหลักการขั้นพื้นฐานทั้งสามประการ ให้เกิดขึ้นใน
สังคมไทย ภายใต้ความอุดมสมบูรณ์ทางเศรษฐกิจ และความสามารถของคน
ไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เราสามารถที่จะสร้างระบบสังคมที่เราต้องการได้ ถ้าหาก
เรามีความตั้งใจจริงที่จะทำและกล้าเผชิญปัญหาที่จะเกิดขึ้น เราจำเป็นต้องยอม
รับว่าระบบสังคมเศรษฐกิจของเราที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีข้อบกพร่องเป็นอันมากที่จำ-
เป็นจะต้องได้รับการแก้ไขโดยมิชักช้า อย่างไรก็ตามถ้าหากเราไม่ยอมรับรู้ถึงความ
เป็นจริงของปัญหาที่เป็นอยู่ และก็ไม่กล้าที่ปฏิรูประบบสังคมและกฎหมายแล้ว แนวทาง
ของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจในลักษณะที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจะทำให้ปัญ-
หาการขัดแย้งต่าง ๆ ภายในสังคมมีมากขึ้น ซึ่งในที่สุดแล้วอาจทำลายระบบของสังคม
ได้.