



บทที่ 4

การบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดในประเทศไทย

วิวัฒนาการการผูกขาดทางเศรษฐกิจในประเทศไทย

หากพิจารณาจากวิวัฒนาการของระบบเศรษฐกิจไทยในทางประวัติศาสตร์ จะพบว่าระบบการผูกขาดทางการค้าได้เกิดขึ้นมาตั้งแต่อดีตสมัยที่ประเทศไทยเรามีระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชแล้ว กล่าวคือ ในยุคสมบูรณาญาสิทธิราช ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่ตกอยู่ภายใต้ระบอบศักดินา ผู้ที่ประกอบการค้าเป็นล่ำเป็นสันใหญ่โตก็มีแต่พระคลังสินค้า ขุนนาง และชาวต่างประเทศ การค้าระหว่างประเทศ เช่น สินค้าประเภท แร่ ข้าว หนังสัตว์ ฯลฯ ถูกผูกขาดโดยพระคลังสินค้า ส่วนชาวต่างชาติก็ขยับขยายกิจการด้านการผลิตขึ้นเรื่อย ๆ นายทุนพาณิชย์ก็ขยายตัวและขยายบทบาทเพิ่มขึ้นตามลำดับ บทบาทการผูกขาดการค้าโดยพระคลังสินค้าได้สิ้นสุดลงเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง การผลิตและการค้าในประเทศไทยโดยขยายตัวเพิ่มขึ้นตามลำดับ พ่อคาวานิชย์ได้เริ่มรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นได้มีการจัดตั้งสมาคมพ่อค้าขึ้นเพื่อทำการผูกขาดกิจการในแต่ละแขนง เช่น สมาคมพ่อค้าเพชรและทอง สมาคมพ่อค้าสุรา สมาคมพ่อค้าขายส่งน้ำแข็ง เมื่อการพาณิชย์ขยายตัว ความต้องการเงินทุนเพื่อการค้าก็เพิ่มขึ้นตามลำดับ ธนาคารพาณิชย์เริ่มเกิดขึ้นในช่วงนี้และขยายบทบาทมากขึ้นอย่างรวดเร็วจนเป็นตัวจักรกลที่สำคัญที่สุดของระบบเศรษฐกิจ เมื่อธนาคารระดมเงินทุนได้มากก็แตกกิจการสาขาและขยายกิจการในเครือเข้าไปครอบคลุมธุรกิจแขนงต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนการผลิตหรือการพาณิชย์ นอกจากนี้การรวมตัวกันเพื่อคุมตลาดยังได้เกิดขึ้นภายใต้ระบอบ สมาคมการค้าต่าง ๆ เช่น สมาคมผู้ส่งชาวออก สมาคมการค้ามันสำปะหลังไทย สมาคมผู้ค้าสัตว์น้ำไทย สมาคมโรงงานน้ำตาลไทย สมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย เป็นต้น นายทุนเหล่านี้จะใช้รูปแบบของสมาคมการค้าที่ถูกกฎหมายทำการตกลงรวมหัวกันในการกำหนดภาวะการผลิตและภาวะการค้า เช่น การกำหนดราคาอ้อย กำหนดราคาข้าวเปลือกหน้าโรงสี กำหนดราคาข้าวมันสำปะหลัง จากพฤติกรรมการผูกขาดของบรรดานายทุนเหล่านี้ จะพบว่า ถึงในแขนงการผลิตและการค้าที่มีผู้ประกอบการหลาย ๆ ราย ก็รวมตัวกันในรูปสมาคม และใช้ข้อตกลงอย่างไม่เปิดเผย (gentleman agreement) กำหนดราคา กำหนดภาวะการผลิตและการค้า แต่ถาในแขนงที่มีผู้ประกอบการน้อยราย สมาคมก็ไม่อาจจะตั้งขึ้นได้ แต่

การพบปะตกลงกันโดยตรงระหว่างผู้ประกอบการ โดยที่คนทั่วไปไม่สามารถรู้เห็นได้ ก็ไม่สามารถที่จะทำการกำหนดราคาแบ่งเขตควบคุมทางตลาดได้ ปรากฏการณ์อีกอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นในช่วงนี้ก็คือ การประสานอำนาจทางการเมืองกับอำนาจเงินทุนเข้าด้วยกัน อำนาจทางการเมืองสามารถให้ความคุ้มครองและให้อภิสิทธิ์แก่บริษัทต่าง ๆ ขณะเดียวกัน อำนาจทางการเงินก็เพิ่มฐานะเพิ่มความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้แก่ผู้มีอำนาจทางการเมืองเพื่อขยายบริวารมีมากยิ่งขึ้นเกื้อหนุนกันไป ต่อมาหลังจากปี พ.ศ. 2500 เงินทุนจากต่างประเทศได้ไหลเข้าสู่ประเทศไทยอย่างหนาแน่น รัฐบาลเริ่มดำเนินนโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศอย่างเต็มที่ ลอจิกนักลงทุนจากต่างประเทศด้วยการยกเว้นภาษีและจัดหาแรงงานที่ถูกให้ ในช่วงนี้รัฐได้ทำลายองค์กรของผู้ใช้แรงงานอย่างสิ้นเชิง การต่อสู้เรียกร้องสิทธิของคนงานถูกจำกัดออกไปจากระบบการผลิตในประเทศไทย การดำเนินงานของบรรดาพ่อค่านายทุนจึงพัฒนาขึ้นมาอีกก้าวหนึ่งโดยเฉพาะด้านอุตสาหกรรม ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว อุตสาหกรรมที่เติบโตรวดเร็วในช่วงนี้ก็คืออุตสาหกรรมก่อสร้าง อุตสาหกรรมวัสดุก่อสร้าง และอุตสาหกรรมสิ่งทอ และอุตสาหกรรมแปรรูป เมื่อกิจการด้านอุตสาหกรรมเจริญขึ้น ระบบเศรษฐกิจของไทยก็ก้าวสู่ระบบทุนนิยมอีกก้าวหนึ่ง การผลิตด้านอุตสาหกรรมนั้น ปัจจัยที่สำคัญที่สุดก็คือเงินทุน และตลาด เช่นนี้เมื่อกระทำการผลิตก็ต้องมีเงินและตลาด ในที่สุดก็มีการประสานการเงินการผลิตและการค้าเข้าด้วยกัน ตามกฎเกณฑ์ของเศรษฐกิจก้าวมาถึงขั้นนี้ ธุรกิจใดที่ไม่สามารถประสานระบบธุรกิจของตนขึ้นมาได้ อำนาจการต่อรองทางเศรษฐกิจก็อ่อนแอลงในที่สุด ธุรกิจนั้นก็จะถูกดูดกลืนเข้าไปในอาณาจักรของกลุ่มธุรกิจกลุ่มใหญ่อื่น ๆ ปรากฏการณ์เช่นนี้ได้เกิดมากขึ้นเรื่อย ๆ ในระบบเศรษฐกิจของไทยในปัจจุบัน

การผูกขาดที่โด่งดังมานี้ นอกจากจะพยายามผูกขาดการผลิตและการค้าในแต่ละแขนงแล้ว ยังพยายามขยายตัวเพื่อครอบงำเศรษฐกิจของประเทศด้วยการพยายามที่จะผูกขาด ปัจจัยการผลิตของประเทศนั่นเอง การผูกขาดในประเทศไทยได้วิวัฒนาการมาถึงขั้นขยายกลุ่มผูกขาดและคำสั่งเริ่มการรวมกันของกลุ่มผูกขาดเข้าด้วยกัน การผูกขาดนี้ด้านหนึ่งก็ได้รับความคุ้มครองจากผู้มีอำนาจรัฐ ในรูปแบบของกฎหมาย คือ การส่งเสริมการลงทุน และในรูปแบบของส่วนบุคคลคือผู้มีอำนาจเข้าไปเป็นประธานหรือกรรมการ อีกด้านหนึ่งก็เติบโตขึ้นมาเพราะอิทธิพลของต่างชาติ ภายใต้รูปแบบการปกครองและระบบเศรษฐกิจเช่นนี้ ระบบการผูกขาดจะต้องพัฒนาต่อไป เพราะผู้มีอำนาจปกครองกับผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจเป็นคนกลุ่มเดียว

กันพึงพาอาศัยซึ่งกันและกัน¹

เมื่อเกิดกลุ่มผูกขาดทางการค้าขึ้น ระบบการแข่งขันภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายและภายใต้กติกา-ทางการค้าที่ดีย่อมค่อย ๆ ถูกทำลายไป ทั้งนี้เพราะการผูกขาดเป็นการจำกัดเสรีภาพของผู้บริโภคในการเลือกซื้อสินค้าหรือบริการ และเป็นการใช้อิทธิพลทางเศรษฐกิจเหนือคู่แข่ง บีบบังคับ กีดกัน ทำลายคู่แข่ง และลดการแข่งขันในท้องตลาดลงไป ยังผลให้คุณภาพของสินค้าและบริการมีมาตรฐานต่ำลงไปในที่สุดก็จะเกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรใด เนื่องจากความต้องการกำไรมาก ผู้ผูกขาดซึ่งมีจำนวนน้อยจึงร่ำรวยเพียงหยิบมือเดียว ทำให้รายได้กระจายไปไม่ทั่วถึง อันเป็นการก่อให้เกิดช่องว่างของสังคม และปัญหาความขัดแย้งทางสังคมก็จะเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นี่คือเหตุผลจำเป็นที่รัฐบาลต้องตรากฎหมายออกมาควบคุมระบบเศรษฐกิจเพื่อวางมาตรการในการประกอบธุรกิจการค้าและตรวจสอบพฤติกรรมของนักธุรกิจการค้าให้อยู่ในวินัยทางการค้าที่ดี เพื่อเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจในประเทศไทยให้มีการพัฒนาในทางที่ก้าวหน้าต่อไป

วิวัฒนาการกฎหมายป้องกันการผูกขาดในประเทศไทย

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศไทย พ.ศ. 2475 ไม่นานสถานการณ์การเมืองของโลกเริ่มผันผวนความขัดแย้งระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้น จนในที่สุดก็ก่อตัวขึ้นเป็นสงครามโลก สภาพเศรษฐกิจทั้งโลกตกต่ำ และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในประเทศไทย ในสภาพเศรษฐกิจที่เสื่อมทรามเช่นกัน พ่อค้าเริ่มกักตุนสินค้าเพื่อเก็งกำไร และฉวยโอกาสตั้งราคาขึ้นเป็นลิ้งจ่าเป็นสำหรับอุปโภคบริโภคให้สูงกว่าราคาปกติที่ควรจะเป็นมาก บางครั้งสินค้าบางชนิดก็เกิดขาดแคลนหายไปจากตลาดและจะปรากฏอีกครั้งในราคาที่ไม่สมเหตุผล เป็นเหตุนำมาซึ่งความเดือดร้อนแก่ประชาชนทุกหย่อมหญ้า รัฐบาลในยุคนั้นตระหนักถึงปัญหาที่จะเกิดในขณะนั้นดี จึงได้หามาตรการการควบคุมพฤติกรรมทางการค้าของพวกเขาของพวกพ่อค่านายทุน นอกจากมาตรการทางเศรษฐกิจแล้ว มาตรการทางด้านกฎหมายก็ได้ถูกกำหนดขึ้นในเวลาไล่เลี่ยกัน นั่นก็คือรัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติการป้องกันการค้ำกำไรเกินควร พ.ศ. 2480 ขึ้น เพื่อขจัดการกักตุนสินค้าเก็งกำไรของผู้ประกอบธุรกิจต่าง ๆ ถือได้ว่า

เป็นกฎหมายป้องกันการผูกขาดฉบับแรกของประเทศไทย ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ถูกแก้ไขในกาลต่อมาสองครั้งคือ ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2483 และครั้งที่สอง พ.ศ. 2484 ต่อมาใน พ.ศ. 2490 รัฐบาลได้ยกเลิกพระราชบัญญัติการป้องกันการค้ำกำไรเกินควร พ.ศ. 2480 ทั้งสิ้นและได้ตราเป็นพระราชบัญญัติฉบับใหม่มา взаแทน คือพระราชบัญญัติป้องกันการค้ำกำไรเกินควร พ.ศ. 2490 และได้ใช้บังคับมาตลอด 27 ปี จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของมาตรา โดยพระราชบัญญัติป้องกันการค้ำกำไรเกินควร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2517 ในระหว่างการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อสนองนโยบายเศรษฐกิจที่แปรไปในยุคนั้น รัฐบาลได้ตรากฎหมายในแนวป้องกันการผูกขาดขึ้นอีกสองฉบับ คือ พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 และพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 เพื่อให้ควบคุมเกี่ยวกับพระราชบัญญัติป้องกันการค้ำกำไรเกินควร พ.ศ. 2490 และมาตรการทางด้านเศรษฐกิจ และภาษีอากร แต่อย่างไรก็ตามสภาพเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศได้แปรเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วมาก ความชราภาพของกฎหมายและอุปสรรคทางด้านบริการงานขององค์กรทำให้อกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ไม่อาจที่จะควบคุมพฤติกรรมของเหล่าพ่อค่านายทุนใหญ่ปฏิบัติอยู่ในขอบเขตแห่งวินัยทางการค้าได้ ในที่สุดพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 จึงได้ถูกตราขึ้นเพื่อสนองความต้องการของสังคม ดังที่เราจะได้ศึกษาในรายละเอียดต่อไป

ก. พระราชบัญญัติป้องกันการกมตลาด พ.ศ. 2507

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากปรากฏว่าได้มีการนำสินค้าเข้ามาจำหน่ายในประเทศในราคาที่ต่ำกว่าราคาขายตามปกติของสินค้าประเภทหรือชนิดเดียวกันที่ผลิตและจำหน่ายภายในประเทศ โดยตัดราคาจำหน่ายลง อันอาจยังความเสียหายแก่กิจการอุตสาหกรรมซึ่งผลิตสินค้าประเภทหรือชนิดเดียวกันภายในประเทศ ซึ่งการกระทำดังกล่าวถือว่าเป็นการใช้อำนาจทางการเงินที่เหนือกว่าและอิทธิพลทางเศรษฐกิจที่ได้เปรียบกว่าโดยไม่ชอบ อันเป็นการสร้างสถานการณ์ให้เกิดสภาพสงครามตัดราคา (price war) ซึ่งในที่สุดผู้ประกอบการที่อ่อนแอกว่าก็จะถูกทำลายหรือไม่ถูกกีดกันออกไปจากระบบตลาด คงเหลือแต่ผู้ประกอบการเพียงไม่กี่กลุ่มหรืออาจเหลือเพียงคนเดียว พฤติกรรมเช่นนี้ถือว่าเป็นหนทางสร้างวิถีแห่งการผูกขาดสินค้าเฉพาะอย่างขึ้น จึงเป็นการกระทำที่ไม่พึงให้เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขันอย่างอิสระ ดังนั้น จึงสมควรให้มีกฎหมายป้องกันการกมตลาดเพื่อความคุ้มครองและส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศให้เป็นปึกแผ่นมั่นคงอันจะเป็น

ผลดีแก่เศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ

1. สาระบัญญัติของกฎหมาย

เป็นที่น่าสังเกตว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติห้ามปรามการกระทำอันเป็นการทุ่มตลาดโดยตรง ดังนั้น จึงไม่มีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ทำการทุ่มตลาดแต่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีรูปแบบลักษณะเป็นการมอบอำนาจให้คณะรัฐมนตรีประกาศว่าสินค้าใดมีการทุ่มตลาดแล้วกำหนดมาตรการป้องกันการทุ่มตลาดด้วยการเรียกเก็บอากรจากสินค้านั้น ซึ่งการกำหนดมาตรการเช่นนี้เป็นผลทำให้พระราชบัญญัตินี้ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะป้องกันการทุ่มตลาดได้อย่างจริงจัง ดังที่จะได้ศึกษาในรายละเอียดต่อไป

ก) การทุ่มตลาด หมายถึงการนำสินค้าเข้ามาจำหน่ายในราชอาณาจักรในราคาต่ำกว่าราคาปกติของสินค้านั้น อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่กิจการอุตสาหกรรมภายในประเทศ (มาตรา 4)

ข) ราคาปกติของสินค้า หมายถึง

1) ราคาของสินค้าประเภทหรือชนิดเดียวกันหรือคล้ายกัน เพื่อจำหน่ายในทางการค้าตามปกติภายในประเทศที่ผลิตหรือส่งออก

2) ราคาสูงสุดของสินค้าประเภทหรือชนิดเดียวกันหรือคล้ายกันเพื่อส่งออกไปจำหน่ายในประเทศอื่นในทางการค้าตามปกติ หรือ

3) ราคาอันประกอบด้วยต้นทุนการผลิตของสินค้าประเภทหรือชนิดเดียวกัน หรือคล้ายกันในประเทศที่ผลิต ค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายและกำไรตามสมควร

ค) หลักในการพิจารณา เกี่ยวกับราคาปกติของสินค้าให้คำนึงถึงความแตกต่างในเงื่อนไขและข้อตกลงในการจำหน่าย ความแตกต่างในเรื่องภาษีอากร และความแตกต่างประการอื่นอันมีผลกระทบกระเทือนต่อการเปรียบเทียบราคาประกอบด้วย ถ้าไม่สามารถหาราคาดังกล่าวข้างต้นจนเป็นที่พอใจได้ราคาปกติของสินค้าแล้วให้เป็นไปตามรัฐมนตรีที่ประมาณ

2. องค์กรควบคุม

ก) คณะกรรมการป้องกันการค้าทุมนตลาด ประกอบด้วยปลัดกระทรวง การคลัง เป็นประธาน ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นรองประธาน อธิบดีกรมการค้า การคลัง อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมผู้แทนกระทรวงเศรษฐการ (กระทรวงพาณิชย์) ผู้แทน สำนักงานเศรษฐกิจและการคลัง ผู้แทนคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม และกรรมการอื่นไม่เกินสี่คนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง

กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคนละ 2 ปี กรรมการซึ่ง พ้นจากตำแหน่งตามวาระ คณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งเป็นกรรมการอีกได้ (มาตรา 5)

ข) การบริหารงาน การประชุมของคณะกรรมการจะต้องมีกรรมการ มาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนของกรรมการทั้งหมดจึง เป็นองค์ประชุมถ้าประธาน กรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้รองประธานทำหน้าที่แทน ถ้าประธานกรรมการและรองประธานไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกันเอง เป็นประธานสำหรับการประชุมคราวนั้น

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้ มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียง เพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่ง เป็นเสียงชี้ขาด (มาตรา 7)

ค) อำนาจและหน้าที่ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (มาตรา 2)

1) สืบสวนหาข้อเท็จจริงและพิจารณาว่ามีการทุมนตลาดหรือไม่ ในกรณีนี้ คณะกรรมการอาจเชิญบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้แจง แสดงความเห็นได้

2) รายงานผลของการพิจารณาและเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี เกี่ยวกับมาตรการที่พึงใช้

3) ปฏิบัติการอื่นตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

นอกจากนี้เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้ง ยังมีอำนาจดังต่อไปนี้

1) เข้าไปในสถานที่ใดๆในระหว่างเวลาทำการเพื่อสอบถามข้อเท็จจริงหรือตรวจสอบเอกสารหรือสิ่งของใดๆ

2) आयัดเอกสารหรือสิ่งของใดๆ

3) เรียกบุคคลใดๆมาไต่สวนคำให้การ เอกสารหรือสิ่งของมา

เพื่อประกอบการพิจารณา (มาตรา 12)

ในการปฏิบัติการตามอำนาจที่กล่าวมานี้ให้กรรมการและพนักงานเจ้าหน้าที่แสดงบัตรประจำตัว เมื่อผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับร้องขอ (มาตรา 13)

ผู้ใดไม่ให้ความสะดวกแก่กรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 15)

3. การบังคับใช้กฎหมาย

ก) การสืบสวนพิจารณาหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการจะทำการสืบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาการทุบตลาดได้โดย

1) มีผู้ร้องขอให้พิจารณา และ

2) คณะกรรมการเห็นสมควรจะสืบสวนหาข้อเท็จจริงและ

พิจารณา

ข) วิธีการ เมื่อจะทำการสืบสวนและพิจารณาคณะกรรมการต้องประกาศโฆษณาสาระสำคัญแห่งคำร้องขอนั้นตามวิธีการที่คณะกรรมการเห็นสมควร เพื่อให้โอกาสแก่ผู้มีส่วนที่จะยื่นคำชี้แจงแสดงข้อเท็จจริง และความเห็นสนับสนุนหรือคัดค้านคำร้องขอนั้นต่อคณะกรรมการ เพื่อประกอบการพิจารณา ในประกาศโฆษณานั้นให้คณะกรรมการกำหนดระยะเวลาที่ให้โอกาสยื่นคำชี้แจงต่อคณะกรรมการไว้ด้วย (มาตรา 9) ในการใช้อำนาจดังกล่าวนี้ คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดอันอยู่ในขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการได้ การประชุมของคณะอนุกรรมการ เหมือนกับการประชุมของคณะกรรมการ (มาตรา 10)

ค) บทบังคับ เมื่อคณะกรรมการสืบสวนและพิจารณาแล้วก็จะทำ
งานเสนอต่อรัฐมนตรี (รัฐมนตรีกระทรวงการคลัง) ถ้าวินิจฉัยเห็นว่าสินค้าใดนำ
เข้ามาเพื่อทุ่มตลาดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอำนาจประกาศกา-
หนดให้เรียกเก็บอากรป้องกันการค้าทุ่มตลาดแกสินค้านั้นในอัตราที่เห็นสมควร แต่อัตรา
ที่เรียกเก็บต้องไม่เกินหนึ่งเท่าของราคาปกติของสินค้านั้น ประกาศนี้ให้ใช้บังคับได้คราว
ละหนึ่งปี ในราคาตามที่ได้อำนาจประกาศกำหนดเรียกเก็บอากรนี้ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบ
ของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกประกาศดังกล่าวได้ อำนาจ
ประกาศกำหนดอากรนี้จะใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การจัดเก็บอากรป้องกันการค้าทุ่มตลาดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมศุลกากร
และให้ทบัตบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยศุลกากรมาใช้บังคับแก่อากรป้องกันการค้าทุ่มตลาด
โดยให้ถือเสมือนว่าอากรป้องกันการค้าทุ่มตลาดเป็นอากรขาเข้าตามกฎหมายว่าด้วยพิกัด
อัตราศุลกากร (มาตรา 11)

จึงพอจะเห็นได้ว่า มาตรการในการป้องกันการทุ่มตลาดตามพระราชบัญญัติ
นี้ใช้การควบคุมโดยระบบภาษีอากร ไม่มีบทบัญญัติใดที่เป็นการห้ามปรามการกระทำ
ที่เป็นการทุ่มตลาดและไม่มีบทบัญญัติใดที่ถือว่าพฤติการณ์ที่เป็นการทุ่มตลาดนั้นเป็นการ
กระทำที่ผิดกฎหมายจึงไม่มีทางกำหนดโทษทางอาญาใด ๆ สำหรับผู้กระทำการทุ่ม-
ตลาด ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัตินี้จึงไม่เป็นที่หวาดกลัวของพวกพ่อค่านายทุน การทุ่ม-
ตลาดยังคงมีต่อไปแม้พระราชบัญญัตินี้จะได้อำนาจใช้มาเป็นเวลาหลายสิบปีแล้วก็ตาม

ข. พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509

พระราชบัญญัติฉบับนี้ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ที่จะห้ามมิให้เกิดการรวมหัว
กันในการจำกัดทางการค้า กล่าวคือ ผู้ประกอบวิสาหกิจจะทำการรวมหัวกันเพื่อจัด
การธุรกิจในรูปแบบอื่นใดไม่ได้ เว้นแต่รูปแบบของการรวมตัวนั้นจะเป็นสมาคมที่ได้
จดทะเบียนและดำเนินกิจการภายใต้พระราชบัญญัตินี้ หรือภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย
ว่าด้วยสหกรณ์ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในทางปฏิบัติที่เป็นจริงแล้ว กลุ่มนายทุนพ่อค้า
เมื่อรวมตัวกันเป็นสมาคมแล้วมักจะทำการรวมหัวกันเพื่อควบคุมตลาดการค้าในนาม
ของสมาคมไม่ได้ แต่พวกนายทุนพ่อค้าเหล่านี้ก็จะอาศัยองค์กรที่ช่อบด้วยกฎหมายนี้เป็น
ที่ติดต่อกับปะตกลางกำหนดเงื่อนไขทางการค้าร่วมกันอย่างลับ ๆ ซึ่งวิธีที่จะเลี่ยงกฎ-
หมายนี้กระทำได้ไม่ยากเลยเพียงแต่เปลี่ยนจากสมาคมการค้าเป็นชมรมเท่านั้นเอง
ก็สามารถที่จะพ้นจากเงื้อมมือของกฎหมายอย่างง่ายดาย จึงเห็นได้ว่าขอหาตามพระ-
ราชบัญญัติห้ามเฉพาะสมาคมการค้าเท่านั้น แต่มิได้รวมไปถึงผู้ประกอบการวิสาหกิจ

อื่น ๆ ซึ่งอาจมีคนเดียว หรือสองคนหรือรวมกันเป็นชมรมเพื่อทำการผูกขาดธุรกิจต่างๆ อันเป็นการทำลายระบบการแข่งขันได้ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้ในความเป็นจริงแล้วมิได้มีผลในทางปฏิบัติเพื่อป้องกันการผูกขาด และกักตุนสินค้าเลย ทั้งนี้เป็นเพราะว่ากฎหมายมีช่องโหว่ในสาระบัญญัติและขาดสภาพคล่องตัวในการบังคับใช้ดังที่เราจะได้ศึกษาในรายละเอียดต่อไป

1. การจัดตั้งสมาคมการค้า

"สมาคมการค้า" ตามพระราชบัญญัตินี้หมายถึง สถาบันที่บุคคลหลายคนซึ่งเป็นผู้ประกอบวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นเพื่อทำการส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจอันมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้แบ่งปันกัน

"ผู้ประกอบวิสาหกิจ" หมายถึง บุคคลซึ่งผู้ประกอบธุรกิจทางการค้าอุตสาหกรรมหรือการเงิน และให้ความหมาย รวมถึง บุคคลซึ่งประกอบธุรกิจอื่นใดในทางเศรษฐกิจที่รัฐมนตรีจะได้อำนาจในกฎกระทรวง¹

การจัดตั้งสมาคมการค้า ผู้จัดตั้งจะต้องทำการขออนุญาตจากนายทะเบียนกลางสมาคมการค้า หรือนายทะเบียนสมาคมการค้าประจำจังหวัด เพื่อขุดจดทะเบียน การอนุญาตและการจดทะเบียนนั้นนายทะเบียนจะสอบสวนพิจารณาถึงข้อบังคับของสมาคมการค้า ซึ่งจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายไม่เป็นภัยต่อเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศหรือต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมทั้งคำนึงถึงผู้เริ่มก่อการจัดตั้งต้องมีฐานะและความประพฤติดี ในการพิจารณาเกี่ยวกับการขออนุญาตจัดตั้งสมาคมนี้ นายทะเบียนมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ มาสอบถามได้ หากนายทะเบียนพิจารณาแล้วมีคำสั่งไม่อนุญาตให้จดทะเบียน ผู้ขออนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นไปยังรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์โดยภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด (มาตรา 7, 8, 9, 10 และ 17) ผู้ใดจัดตั้งสมาคมการค้าโดยมิได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนมีความผิดตามกฎหมายต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 41) แต่จะเห็นว่าบทกำหนดโทษนี้ไม่มีสภาพบังคับแต่ประการใดแม้จะกำหนดโทษอาญาจำคุกไว้หนึ่งปี เพราะหากผู้ประกอบวิสาหกิจมีความประสงค์จะรวมหัวกันในการผูกขาดทางธุรกิจการค้าแล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นอันใดเลยที่จะตั้งชื่อเป็นสมาคมหรือจัดตั้งเป็นสมาคมการค้า

¹พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 มาตรา 4.

2. สาระสำคัญของบทบัญญัติเกี่ยวกับการผูกขาดและการกักตุนสินค้า

ก) สมาคมการค้าดำเนินกิจการได้แต่เฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้

(มาตรา 21)

- 1) ส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจประเภทที่อยู่ในวัตถุประสงค์
- 2) สนับสนุนและช่วยเหลือสมาชิก แก้อุปสรรคข้อขัดข้องต่าง ๆ รวมทั้งเจรจาทำความตกลงกับบุคคลภายนอกเพื่อประโยชน์ร่วมกันในการประกอบวิสาหกิจประเภทที่อยู่ในวัตถุประสงค์ สอดส่องและติดตามความเคลื่อนไหวของตลาดการค้าทั้งภายในและภายนอก ประเทศเกี่ยวกับสินค้าที่สมาชิกประกอบวิสาหกิจเพื่อให้เป็นประโยชน์แก่การค้า การเงิน เศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศ
- 3) ทำการวิจัยเกี่ยวกับการประกอบวิสาหกิจประเภทที่อยู่ในวัตถุประสงค์และเปลี่ยนแปลงและเผยแพร่ความรู้ ในทางวิชาการ ตลอดจนข่าวสารการค้ายอื่นเกี่ยวกับวิสาหกิจนั้น ๆ
- 4) ขอสิทธิหรือเอกสาร หรือขอทราบข้อความใด ๆ จากสมาชิกเกี่ยวกับการดำเนินวิสาหกิจประเภทที่อยู่ในวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ด้วยความยินยอมของสมาชิก
- 5) ส่งเสริมคุณภาพของสินค้าที่ผลิตหรือจำหน่ายโดยผู้ประกอบวิสาหกิจที่เป็นสมาชิกให้เข้ามาตรฐาน ตลอดจนวิจัยและปรับปรุงวิธีการผลิตและการค้าให้ได้ผลดียิ่งขึ้น
- 6) ร่วมมือกับรัฐบาลในการส่งเสริมการค้า อุตสาหกรรม การเงิน หรือธุรกิจอื่นใดในทางเศรษฐกิจอันอยู่ในวัตถุประสงค์
- 7) ส่งเสริมการผลิตเพื่อให้สินค้ามีปริมาณเพียงพอแก่ความต้องการของตลาดทั้งภายในและภายนอกประเทศ
- 8) ทำความตกลงหรือวางระเบียบให้สมาชิกปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติ เพื่อให้การประกอบวิสาหกิจประเภทที่อยู่ในวัตถุประสงค์ให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย
- 9) ประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างสมาชิกหรือระหว่างสมาชิกกับบุคคลภายนอกในการประกอบวิสาหกิจ

ข) สมาคมการค้าห้ามกระทำการใด ๆ ดังต่อไปนี้ (มาตรา 21)

- 1) ประกอบวิสาหกิจโดยสมาคมการค้ามันเอง หรือเข้าดำเนิน

การในการประกอบวิสาหกิจของสมาชิก หรือเข้ามีส่วน ถือหุ้น เป็นหุ้นส่วนหรือร่วมทุน ในการประกอบวิสาหกิจกับบุคคลใด ๆ

2) ดำเนินการด้วยประการใด ๆ ในอันที่จะกดราคาสินค้า หรือค่าบริการ ให้ตกต่ำเกินสมควรหรือทำให้สูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดปั่นป่วนเกี่ยวกับราคาสินค้าหรือค่าบริการ

3) ให้เงิน หรือให้ยืมเงินแก่สมาชิกหรือบุคคลใดวันแต่เป็นการให้เพื่อสาธารณกุศล หรือตามหน้าที่ศีลธรรม หรือตามควรแก่อัธยาศัยในสังคม

4) ดำเนินการด้วยประการใด ๆ เพื่อเพิ่ม ลด หรือจำกัด ปริมาณการผลิต ปริมาณสินค้าที่จำหน่ายหรือบริการอื่นและการดำเนินการดังกล่าวนั้น เป็นผลเสียหายแก่ตลาดการค้า การเงิน ภายในหรือภายนอกประเทศ หรือเศรษฐกิจ ของประเทศ

5) ดำเนินการด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายการแข่งขันอันพึงมีตามปกติวิสัยของการประกอบวิสาหกิจ เว้นแต่จะเป็นการปฏิบัติตามนโยบาย หรือระเบียบของทางราชการ

6) ดำเนินการด้วยประการใด ๆ อันอาจเป็นภัยต่อเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศ หรือต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

7) กีดกันหรือขัดขวางมิให้ผู้ใดซึ่งมีคุณสมบัติที่จะเป็นสมาชิก ได้ตามข้อบังคับของสมาคมการค้าเขาเป็นสมาชิกหรือบังคับด้วยประการใด ๆ ให้เขา เป็นสมาชิกโดยผู้นั้นไม่สมัครใจ หรือให้สมาชิกออกจากสมาคมการค้าโดยเจตนาอันไม่ สุจริต หรือขัดต่อข้อบังคับของสมาคมการค้า

8) เปิดเผยแพร่ เอกสาร หรือข้อความอันเกี่ยวกับประโยชน์ ส่วนได้เสียโดยเฉพาะของสมาชิกผู้ใด เว้นแต่จะได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากสมาชิกผู้นั้น

9) ให้ หรือยอมให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่กรรมการดำเนินการในหน้าที่ของกรรมการ

ห้ามมิให้สมาคมการค้าแบ่งปันผลกำไรหรือรายได้ให้แก่สมาชิก หรือดำเนินการในทางการเมือง (มาตรา 23)

การฝ่าฝืนตามมาตรา 22 และมาตรา 23 ดังที่กล่าวมานี้ กฎหมายกำหนด โทษไว้ให้ปรับผู้กระทำความผิดได้ไม่เกินห้าหมื่นบาท (มาตรา 48) ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นโทษ ที่เบาบางมากเมื่อเทียบกับความเสียหายที่จะได้ผลประโยชน์ทางธุรกิจ เป็นจำนวนมหาศาล

จากการละเมิดกฎหมาย นี้คือเหตุผลสำคัญที่ทำให้พระราชบัญญัตินี้ไม่มีผลบังคับใช้
ข้อสังเกต

1) บทบัญญัติในมาตรา 22(1) ที่ห้ามสมาคมการค้าประกอบ
วิสาหกิจโดยสมาคมการค้ามันเอง หรือเข้าดำเนินการในการประกอบวิสาหกิจของ
สมาชิกหรือเข้ามีส่วนถือหุ้นเป็นหุ้นส่วนหรือร่วมทุนในการประกอบวิสาหกิจกับบุคคลใด ๆ
นั้น ถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ห้ามการผูกขาดทางการค้าโดยตรง ทั้งนี้จะ
เห็นได้ว่า เมื่อผู้ประกอบการวิสาหกิจได้รวมตัวกันเข้าเป็นสมาคมแล้วยอมเป็นการรวม
พลังทางเศรษฐกิจอย่างสูง หากไม่มีการควบคุมป้องกันไว้แล้ว ผู้ประกอบวิสาหกิจ
เหล่านั้นอาจใช้สมาคมเป็นเครื่องมือในการดำเนินการผูกขาดทางการค้า เช่น เข้า
ไปถือหุ้นในบริษัทต่าง ๆ ที่ประกอบวิสาหกิจอย่างเดียวกันจนผลสุดท้ายกลายเป็นรูป
ของการผูกขาดในวิสาหกิจประเภทนี้ ดังนั้นกฎหมายจึงบัญญัติห้ามไว้เป็นการตัดไฟแต่
ต้นลม

แต่ในทางปฏิบัติที่เป็นจริงแล้ว รัฐสามารถควบคุมได้ดังเจตนารมณ์ของกฎ
หมายหรือไม่ เนื่องจากรัฐขาดองค์กรที่มีประสิทธิภาพในการควบคุม จากหลักเกณฑ์
ในการพิจารณาและมีข้อกำหนดมาตรการที่เด็ดขาดสำหรับการควบคุมไว้อย่างจริงจัง
จึงกลับกลายเป็นว่า ผู้ประกอบการทั้งหลายตั้งสมาคมการค้าขึ้นมาบ้างหนา แต่การรวม
หัวกันเพื่อการผูกขาดยังคงดำเนินต่อไปจนผลที่สุดเกิดการผูกขาดทางการค้าขึ้นแทบทุก
แขนงของธุรกิจ ซึ่งผลปรากฏออกมาเช่นนี้ คงเป็นหลักฐานเพียงพอที่รัฐจะต้องปรับ
ปรุงองค์กรและกำหนดมาตรการการที่เด่นชัดสำหรับให้เกิดผลในการปฏิบัติที่เป็นจริงต่อไป

2) บทบัญญัติในมาตรา 22(3) ที่บัญญัติว่า "ห้ามสมาคมการค้า
ค่าให้เงินหรือให้กู้ยืมเงินแก่สมาชิก หรือบุคคลอื่นใด เว้นแต่เป็นการให้เพื่อการกุศล
สาธารณะ หรือตามหน้าที่ศีลธรรมหรือตามความแก้อภัยในสังคม" นั้น เจตนารมณ์
ของกฎหมายเพื่อป้องกันการกักตุนสินค้าโดยห้ามมิให้สมาคมการค้าให้กู้ยืมเงินแก่สมา
ชิก ทั้งนี้เพราะสมาชิกอาจนำเงินดังกล่าวไปกักตุนสินค้าได้ ซึ่งในสภาพความเป็นจริง
แล้ว การกักตุนสินค้าของพ่อค้าเงินทุนส่วนใหญ่ได้มาจากธนาคารหรือบริษัทเงินทุนต่าง ๆ
และที่ปรากฏชัดกว่านี้ คือ ธนาคารและบริษัทเงินทุนส่งเสริมสนับสนุนให้บริษัทในเครือ
ของตนเองทำการกักตุนสินค้า เงินทุนที่ใช้ในการกักตุนก็มาจากการระดมเงินออมของ
ประชาชนนั่นเอง นอกจากนี้การให้กู้ยืมเงินเพื่อกักตุนสินค้ากระทำได้อย่างง่ายดาย
ในฐานะส่วนตัว โดยไม่จำเป็นต้องกระทำในนามของสมาคมการค้าเลย

3) บทบัญญัติในมาตรา 22(4), (5) นั้น เจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อส่งเสริมให้ระบบเศรษฐกิจมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม กฎหมายจึงห้ามสมาคมการค้าซึ่งเป็นกลุ่มที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจเข้าไปใช้อำนาจในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ อันจะเป็นผลทำให้การแข่งขันลดน้อยลง ปัญหาที่จะต้องคำนึงถึงก็คือ การใช้อำนาจทางเศรษฐกิจในการแทรกแซงทางการค้านั้น เราจะทราบและตรวจสอบได้อย่างไรว่า การใช้อำนาจแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยมิชอบนั้น เป็นการกระทำของสมาคม เพราะหากว่าผู้ใช้อำนาจดังกล่าวรวมกลุ่มเป็นชมรม เพียงเท่านั้นก็สามารถหลุดพ้นเงื้อมมือของกฎหมายแล้ว

ค) องค์กรควบคุมและการบังคับใช้

1) องค์กรควบคุม

องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้คือ สำนักงานกลางทะเบียนการค้าของกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ โดยมีอธิบดีกรมการค้าภายในในฐานะนายทะเบียนกลางสมาคมการค้าเป็นผู้ใช้อำนาจ

2) การบังคับใช้กฎหมาย นายทะเบียนมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้กรรมการหรือสมาชิกมาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสมาคมการค้า หรือให้ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงาน หรือรายงานการประชุมของสมาคมการค้าได้ (มาตรา 24) และมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบสำนักงานของสมาคมการค้าได้ในระหว่างการทำงาน (มาตรา 25) ซึ่งผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนหรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่า คณะกรรมการ กรรมการหรือสมาชิกของสมาคมกระทำการใด ๆ อันอาจเป็นภัยต่อเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศ หรือต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการหรือสมาชิกนั้นระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำนั้นภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนดได้ (มาตรา 32) ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท (มาตรา 52) การกำหนดอำนาจมากมายของนายทะเบียนเช่นนี้ ย่อมเป็นการดีต่อการบังคับใช้กฎหมาย หากว่าผู้ใช้อำนาจเอาใจใส่สอดส่องพฤติกรรมทางการค้าของผู้ประกอบการและกระทำด้วยความตั้งใจและจริงใจที่จะรักษาผลประโยชน์ของสาธารณชน ไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวหรือของพวกพ้อง และกระทำด้วยความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการทั้งหลายแล้ว กฎหมาย

ย่อมมีความ^{ศักดิ์}สิทธิ์และบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพสมเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่จุดอ่อนของบทบัญญัตินี้อยู่ที่การกำหนดโทษซึ่งกฎหมายกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้น้อยมาก ซึ่งเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้กฎหมายดีแต่ไม่มีอำนาจการบังคับ

เมื่อสมาคมการค้ากระทำกรณเป็นกาฝ่าฝืนสาระบัญญัติของกฎหมาย ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 22 แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มีอำนาจสั่งให้กรรมการทั้งคณะหรือเป็นรายบุคคลออกจากตำแหน่งได้ ในกรณีเช่นนี้ คณะกรรมการหรือกรรมการนั้นไม่มีสิทธิเป็นกรรมการสมาคมการค้าอีก เว้นแต่จะพบนกำหนดสามปี นับแต่วันที่ถูกรัฐมนตรีให้ออกจากตำแหน่ง (มาตรา 33) ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งของรัฐมนตรีตามมาตรา 22 นี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 52) บทกำหนดโทษในมาตรานี้ถือเป็นโทษที่หนักที่สุดในพระราชบัญญัตินี้ แต่โทษดังกล่าวนี้มีได้เป็นบทลงโทษที่จะห้ามปรามหรือทำลายการผูกขาดโดยตรง เพราะกฎหมายลงโทษเฉพาะผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งรัฐมนตรีที่ห้ามมิให้เป็นกรรมการของสมาคมการค้าอีกเท่านั้น เมื่อบุคคลนั้นมีได้เป็นกรรมการของสมาคมการค้าอีกก็หาใช่ว่ากิจกรรมทางการค้าที่เป็นกาฝ่าฝืนมาตรา 22 จะถูกทำลายไปด้วยไม่เพราะการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจในการผูกขาดมิได้จำกัดเฉพาะสมาคมการค้าเท่านั้น บุคคลที่มีได้เป็นกรรมการของสมาคมการค้า หากมีอิทธิพลเหนือตลาดก็สามารถใช้อิทธิพลนั้นไปในทางที่มีชอบได้ ดังนั้นการกำหนดโทษที่หนักหน่วงควรจะมีไว้สำหรับกาหราบผู้กระทำความผิดและต้องทำลายอำนาจที่ผิดกฎหมายนั้นให้สิ้นซากไปด้วย

เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าสมาคมการค้าใดจะดำเนินการไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรืออาจเป็นภัยต่อเศรษฐกิจความมั่นคงของประเทศหรือต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้สมาคมการค้านั้นแจ้งวันนัดประชุมทุกครั้งให้นายทะเบียนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน ซึ่งนายทะเบียนมีอำนาจที่จะเขารวมฟังการประชุมได้ คำสั่งเช่นนี้สามารถอุทธรณ์ไปยังรัฐมนตรีได้ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันรับคำสั่ง (มาตรา 34) ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท (มาตรา 51)

นอกจากนี้ รัฐมนตรียังมีอำนาจสั่งให้เลิกสมาคมการค้าได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(ก) เมื่อปรากฏว่าการกระทำของสมาคมการค้าผิดต่อกฎหมาย หรือเป็นภัยต่อเศรษฐกิจความมั่นคงของประเทศ หรือต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(ข) เมื่อสมาคมการค้าปฏิบัติการอันเป็นการฝ่าฝืน มาตรา 14 กล่าวคือ สมาชิกของสมาคมการค้ามิได้มีสัญชาติไทยเกินถึงจำนวนของสมาชิกทั้งหมด

(ค) เมื่อสมาคมการค้าปฏิบัติการอันเป็นการฝ่าฝืน มาตรา 22 และการกระทำนั้นเป็นการเสียหายอย่างร้ายแรง

จเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้เป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุ กล่าวคือ กฎหมายนี้มิได้กำหนดมาตรการในการป้องกันการกระทำผิดที่จะเกิดขึ้น มิหนำซ้ำ การกระทำ ความผิดที่เกิดขึ้นแล้ว กฎหมายก็ไม่มีบทลงโทษที่จะทำให้การกระทำผิดนั้นถูกยกเลิกหรือทำลายทิ้งไปแต่อย่างไร โทษที่กำหนดไว้สำหรับผู้กระทำความผิดในการผูกขาดทางการค้าก็มีเพียงเล็กน้อย แคปรับไม่เกิน 50,000 บาทเท่านั้น (มาตรา 22, 23 ประกอบมาตรา 48) ย่อมไม่เพียงพอต่อการที่จะยับยั้งมิให้เกิดการกีดกันทางการค้าและการผูกขาดได้ นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ก็ได้บัญญัติให้เอกชนฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายบังคับกันเองด้วย

ค. พระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509

ในทำนองเดียวกัน พระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 ซึ่งกำเนิดขึ้นพร้อมกันกับพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 ก็มีวัตถุประสงค์และสาระสำคัญของบทบัญญัติคล้ายคลึงกัน สภาพการบังคับใช้ของกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ นอกจากไม่สามารถป้องกันการผูกขาดแล้ว ยังตกเป็นเครื่องมือของพ่อค่านายทุนในการแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่สมเหตุผลได้โดยชอบธรรมอีกด้วย กล่าวคือ

โครงสร้างของการรวมกลุ่มทางธุรกิจอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมในประเทศไทยนั้น นักธุรกิจในประเทศจะมีการรวมตัวกันในระดับต่าง ๆ คือ รวมกันเป็นสมาคมการค้า (Trade Association) ในระหว่างนักธุรกิจซึ่งอยู่ในวิสาหกิจเดียวกัน และรวมกันเป็นหอการค้า (Chamber of Commerce) ซึ่งเป็นการรวมกันของนักธุรกิจต่างวิสาหกิจกัน

ลักษณะการค้าเนินงานของสมาคมการค้า และหอการค้าที่คล้ายคลึงกัน ต่างกันที่ขอบข่ายการค้าเนินงาน กล่าวคือ หอการค้ามีขอบข่ายกว้างขวางกว่าเพราะคลุมถึงสมาชิกซึ่งเป็นนักธุรกิจในสาขาต่างกัน ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้มีข้อห้ามไว้ชัดเจนเกี่ยวกับการกระทำใด ๆ ของสมาคมการค้าและหอการค้า อันมีลักษณะเป็นการใช้อิทธิพลในวงการการค้า ซึ่งจะก่อให้เกิดความปั่นป่วนต่อราคาและปริมาณของสินค้าหรือมีผลในทางทำลายการแข่งขัน หรืออาจเป็นภัยต่อเศรษฐกิจและความมั่นคง

ของประเทศไทย¹

แต่ในทางปฏิบัติ สหสมาคมการค้าและหอการค้าเป็นการรวมตัวกันของผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวของกัน วัตถุประสงค์ของสหสมาคมการค้ามีอยู่สองประการคือ ลดการแข่งขันกันเอง ในหมู่สมาชิกและสร้างอำนาจการต่อรองกับฝ่ายอื่น ในทางปฏิบัติจึงมีข้อตกลงกันภายในระหว่างสมาชิกในลักษณะที่เป็นสัญญาสภาพบุรุษ ซึ่งไม่เปิดเผยต่อสาธารณะในเรื่องเกี่ยวกับการป้องกัน หรือแสวงหาประโยชน์ให้แก่สมาชิก ซึ่งข้อตกลงเหล่านี้มีทั้งที่เป็นผลดีและผลเสียต่อเศรษฐกิจ ในด้านที่เป็นผลเสียที่จะกระทบกระเทือนผู้บริโภคโดยตรง ได้แก่ การที่สมาคมทำความตกลงในการกำหนดราคาขายขั้นต่ำ เพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขันแบบ "เขียดคอ" (Cut throat) กันเอง ในด้านการสร้างอำนาจต่อรองของกลุ่มกับฝ่ายอื่น มักเป็นไปในรูปของการต่อรองกับรัฐบาลเพื่อให้ยกเลิกราคาควบคุมหรือแสวงหาผลประโยชน์ด้านอื่น ๆ เช่นการขอให้ยกเลิกภาษีสินค้าขาเข้าของวัตถุดิบ การขอให้ห้ามสินค้าขาจากต่างประเทศที่เข้ามาแข่งกับผลผลิตภายใน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้มีผลทั้งทางตรงและทางอ้อมที่ทำให้ผู้บริโภคต้องซื้อสินค้าในราคาแพงขึ้นและมีโอกาสเลือกซื้อสินค้าได้น้อยลง

ลักษณะโครงสร้างของธุรกิจดังกล่าวนี้มีส่วนทำให้เกิดแนวโน้มที่จะทำการผูกขาดหรือรวมตัวกันได้ง่าย และยังทำให้โอกาสของผู้อื่นที่จะเข้าร่วมกลุ่มกระทำได้ยากยิ่งขึ้นด้วย การปล่อยให้มีการเจริญเติบโตของธุรกิจในลักษณะเช่นนี้ไปเรื่อย ๆ ย่อมก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี กล่าวคือ ระบบการแข่งขันทางเศรษฐกิจจะถูกทำลายลงไป

¹พระราชบัญญัติสหสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 มาตรา 22 และพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 มาตรา 29.

ง. พระราชบัญญัติป้องกันการค้ำไรรุ่งเกินควร

ประเทศไทยได้มีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการค้ำไรรุ่งเกินควรฉบับแรก เมื่อพ.ศ. 2480 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง เมื่อ พ.ศ. 2483 พ.ศ. 2484 และ ใต้ตราเป็นพระราชบัญญัติป้องกันการค้ำไรรุ่งเกินควร พ.ศ. 2490 ซึ่งเป็นผลให้ยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันการค้ำไรรุ่งเกินควร พ.ศ. 2480 ทั้งสิ้น พระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. 2490 ใช้บังคับนานถึง 27 ปี จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติป้องกันการค้ำไรรุ่งเกินควร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2517

1. เหตุผลและเจตนารมณ์ของกฎหมาย

เจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติป้องกันการค้ำไรรุ่งเกินควรก็เพราะแต่เดิมเมื่อมีเหตุการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น เช่น เกิดสงคราม เศรษฐกิจตกต่ำ มักมีผู้อพยพโอกาสขายสิ่งของที่จำเป็นแก่ประชาชนโดยการกักตุนสินค้า เก็งกำไร และตั้งราคาสูงกว่าเวลาปกติมาก เป็นเหตุให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อนทั้งประเทศ จึงเป็นการสมควรที่จะควบคุมการกระทำต่างๆ ของพ่อค้า มิให้เอาไรต์เอาเปรียบประชาชน เมื่อเกิดกรณีดังกล่าวขึ้น และอีกประการหนึ่ง การควบคุมการค้ำไรรุ่งเกินควรก็มีตัวอย่างที่ได้ผลดีอยู่แล้วในต่างประเทศ

การที่ผู้ประกอบการธุรกิจ เก็งกำไรหรือหวังผลกำไรเกินสมควร ย่อมมีผลก่อให้เกิดการกักตุนสินค้าซึ่งทำให้เกิดการขาดแคลนในสินค้านั้นขึ้นในท้องตลาด และผลสุดท้ายทำให้สินค้านั้นมีราคาสูงขึ้น ว่าเป็นที่เดือดร้อนแก่ประชาชนผู้บริโภคโดยทั่วไป ดังนั้น การที่ผู้ประกอบการธุรกิจหวังกำไรเกินควร จึงเป็นบ่อเกิดแห่งการกักตุนสินค้าโดยตรงประการหนึ่ง รัฐบาลจึงจำเป็นต้องหามาตรการมาควบคุมการกักตุนสินค้านี้ ดังนั้น รัฐสภาจึงได้ตราพระราชบัญญัติการป้องกันการค้ำไรรุ่งเกินควร พุทธศักราช 2480 ขึ้น เพื่อขจัดการกักตุนสินค้าเพื่อเก็งกำไรของผู้ประกอบการเสีย และได้มีการตราพระราชบัญญัติฉบับใหม่ขึ้นมายกเลิกและใช้บังคับพระราชบัญญัติฉบับใหม่แทน

2. สาระสำคัญของบทบัญญัติ

พระราชบัญญัติป้องกันการค้ำไวกินควร พ.ศ. 2490 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2517 ได้วางมาตรการที่จะควบคุมธุรกิจทางการค้าของเอกชนไว้ 2 ประการ คือ

ก) นโยบายการควบคุมการผลิตหรือการจำหน่าย

พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจควบคุมการผลิตหรือการจำหน่ายสิ่งของใดในเขตท้องที่ที่อยู่ในอำนาจท้องที่ใดท้องที่หนึ่งหรือทุกท้องที่ โดยประกาศระบุชื่อหรือประเภทสิ่งของที่ควบคุมนั้น และให้มีอำนาจสั่งการเกี่ยวกับสิ่งของที่ควบคุมได้ ดังนี้คือ

- 1) ให้ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายแจ้งราคาซื้อหรือขาย ขนาด คุณภาพ และลักษณะของสิ่งของตามที่เป็นอยู่ในที่กำหนด
- 2) ให้ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายแสดงราคาขายปลีกโดยชัดเจน
- 3) ให้แจ้งปริมาณ และสถานที่เก็บ
- 4) ให้แจ้งข้อความหรือรายละเอียด หรือส่งเอกสารใดๆ เพื่อทราบราคาต้นทุนและกำไร
- 5) ห้ามหรืออนุญาตการส่งออกนอกหรือนำเข้ามาในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง
- 6) เข้าควบคุมหรือสั่งให้ดำเนินการ เพื่อให้การผลิตหรือการจำหน่าย เป็นไปตามสมควรแก่สถานการณ์

เมื่อได้แจ้งราคาซื้อหรือราคาขายที่คณะกรรมการได้สั่งการตาม 1) แล้ว ห้ามมิให้ผู้แจ้งขายสิ่งของนั้นในราคาที่สูงกว่าที่แจ้งไว้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการแล้ว

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าสิ่งของที่ควบคุม หรือสิ่งของใดๆ สมควรห้ามมิให้ค้ำไวกินควร ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งห้ามมิให้ค้ำไวกินควร ซึ่งสิ่ง -

ของดังกล่าว ในเขตท้องที่ที่อยู่ในอำนาจท้องที่ใดท้องที่หนึ่งหรือทุกท้องที่ โดยระบะซื้อหรือประเภทสิ่งของและกำหนดราคาสูงสุดของการขายไว้ และเพื่อการนี้นอกจากมีอำนาจสั่งการดังกล่าวแล้ว ยังให้มีอำนาจสั่งการเกี่ยวกับสิ่งของที่ห้ามมิให้ค้ากำไรเกินควร ดังต่อไปนี้ได้อีกด้วย

- 1) จัดการปันส่วนในการซื้อหรือการขาย ตลอดจนการวางเงื่อนไขของการซื้อหรือการขาย
- 2) บังคับให้ขายตามปริมาณและราคาที่คณะกรรมการกำหนด และจะบังคับให้ขายแก่คณะกรรมการหรือผู้ใดผู้หนึ่งที่คณะกรรมการกำหนดก็ได้
- 3) ห้ามขาย ให้ ไซเอง ยักย้าย หรือเปลี่ยนแปลงภาพหรือครอบครองเกินปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด

4) เข้าดำเนินการอันเกี่ยวกับการผลิตหรือการจำหน่าย ในกรณีที่ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายร้องขอต่อคณะกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับคำสั่งของคณะกรรมการ คณะกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งผลการพิจารณาแก่ผู้ร้องขอภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับตั้งแต่วันได้รับคำร้องขอ (มาตรา 8)

ข) นโยบายการสั่งห้ามมิให้ค้ากำไรเกินควร

ในกรณีที่คณะกรรมการกลางป้องกันการค้ากำไรเกินควร หรือคณะกรรมการส่วนจังหวัดเห็นว่าการควบคุมการผลิตหรือการจำหน่ายตามที่กล่าวมาแล้วไม่เป็นเพียงพอที่จะป้องกันการค้ากำไรเกินควรได้ หรือในกรณีที่ยังไม่มี การดำเนินการดังกล่าว แต่คณะกรรมการเห็นว่าผู้ประกอบการธุรกิจจួយโอกาสขึ้นราคาสินค้า สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนหรือสินค้าบางอย่างมีแนวโน้มที่จะขาดแคลนหรือมีราคาสูงขึ้น คณะกรรมการมีอำนาจประกาศห้ามมิให้ค้ากำไรเกินควร ในสินค้าหรือสิ่งของนั้น ๆ และกำหนดราคาสูงสุดของสินค้านั้นได้ นอกจากนี้ คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ (มาตรา 8 ทวิ)

1) จัดการปันส่วนในการซื้อหรือการขายทอดตลาดจนการวางเงื่อนไขของการซื้อหรือการขาย วิธีนี้จะใช้ในกรณีที่สินค้าเกิดการขาดแคลน โดยป้องกันการซื้อสินค้าไปกักตุนเพื่ออุปโภคหรือบริโภคในอนาคต หรือเพื่อแสวงหากำไร

2) บังคับให้ขายตามปริมาณและราคาที่คณะกรรมการกำหนด และจะบังคับให้ขายแก่คณะกรรมการ หรือผู้ใดคนหนึ่งก็ตามที่กำหนดก็ได้ การดำเนินการนี้ใช้ในกรณีที่ผู้ขายกักตุนสินค้า หรือไม่นำสินค้าที่ห้ามค้ากำไร เกินควรรอกขายหรือขายตามปกติ หรือขายเกินราคาสูงสุดที่ทางราชการกำหนด

3) ห้ามขาย ใ้ ใ้เอง ยักยอก หรือเปลี่ยนแปลงภาพ หรือครอบครอง เกินปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด วิธีการนี้มักใช้ในกรณีที่ภาวะสินค้าขาดแคลนได้เกิดขึ้นอย่างรุนแรง และไม่อาจแก้ไขได้สำเร็จ ภายในเวลาอันสั้นเพื่อป้องกันมิให้มีการกักตุนสินค้าอันอาจทำให้สินค้าเกิดขาดแคลนมากยิ่งขึ้น

4) เข้ดำเนินการอันเกี่ยวกับการผลิต หรือการจำหน่าย เมื่อคณะกรรมการป้องกันการค้ากำไร เกินควรประกาศรายซื้อสินค้าที่ห้ามค้ากำไร เกินควรแล้ว ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายต้องปฏิบัติตามประกาศ หรือคำสั่งของคณะกรรมการ ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามตอระวางโทษปรับไว้ เกินสามหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินสามปี หรือทั้งปรับทั้งจำ

การออกประกาศตาม มาตรา 8 นี้ ต้องแจ้งวัตถุประสงค์ ของการประกาศด้วย เพื่อป้องกันการค้ากำไร เกินควร ค่าประกาศนั้นจึงจะชอบด้วยกฎหมาย ถ้าคณะกรรมการไม่แจ้งวัตถุประสงค์ของประกาศแล้ว ถือว่าเป็นค่าประกาศที่ไม่ชอบใช้บังคับไม่ได้ ผู้ใดฝ่าฝืนยอมไม่มีความผิด (คำพิพากษาฎีกาที่ 1110/2512) นอกจากนี้ในค่าประกาศยังต้องระบุว่าห้ามมิให้ค้ากำไร เกินควรในสิ่งของต่างๆ ดังที่ได้ระบุไว้ ในว่าประกาศด้วย จะถือว่าได้มีการประกาศห้ามแล้วก็เป็น การห้ามมิให้ค้ากำไร เกินควรในสินค้านั้นโดยปริยายไม่ได้ (คำพิพากษาฎีกาที่ 1724/2512)

การฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้จะต้อง เป็นความผิดสำเร็จแล้ว เท่านั้น ซึ่งมีโทษ การพยายามกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ไม่เป็นกรรมผิดแต่อย่างใด (คำพิพากษาฎีกาที่ 2067/2514)

สำหรับคดีที่จำเลยกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานอัยการ โจทก์ไม่มีอำนาจขอให้จ่ายเงินสินบนนำจับ เพราะพระราชบัญญัตินี้มิได้ระบุให้อำนาจไว้และการ กักขังไว้ เป็นพิเศษ จะอนุโลมนำมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติให้ บำเหน็จในการปราบปรามนั้นกระทำความผิดมาหาได้ไม่ (คำพิพากษาฎีกาที่ 2189/2517) ด้วยเหตุนี้จึงขาดสิ่งจูงใจที่จะให้เอกชนช่วยรัฐ ในการสอดส่องดูแลพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดกฎหมาย อันเป็นหนทางหนึ่งในการบังคับกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ดี นโยบายทั้งสองที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ไม่ใช่บังคับแก่ชาว- เปลือก ซึ่งกลืนกรผลิตได้จาก เนื้อที่ที่ตนทำและกลืนกรผู้ผลิตยังคงมีกรรมสิทธิ์ และยังคงครอบครองอยู่ (มาตรา 9) และสิ่งของของทางราชการก็ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัตินี้ด้วย (มาตรา 32)

3. องค์การควบคุม

ตามพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากาวโรเกินควร พ.ศ. 2490 มีคณะกรรมการป้องกันการค้ากาวโรเกินควร 2 ชุด ด้วยกันคือ

ก) คณะกรรมการกลาง ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธาน และกรรมการอื่นๆ อีกอย่างน้อยสี่นาย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จะได้แต่งตั้งขึ้น (มาตรา 5)

ข) คณะกรรมการส่วนจังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน และกรรมการอื่นอย่างน้อยอีกสี่นาย ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้แต่งตั้งขึ้น (มาตรา 6)

คณะกรรมการทั้งสองชุดนี้ต่างมีอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และ แยกอิสระจากกันเพียงแต่คณะกรรมการส่วนจังหวัดต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการกลางด้วย

4. การบังคับใช้

ก) พระราชบัญญัติป้องกันการค้ำกำไร เกินควรนี้ไม่ได้มุ่งที่จะให้การคุ้มครองผู้บริโภคในแง่ที่เกิดจากการผูกขาดโดยตรง แต่มุ่งที่จะควบคุมราคาสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในระยะเวลาที่มีวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามผู้บริโภคได้รับการคุ้มครองโดยทางอ้อมถ้าสินค้าที่ถูกควบคุมนั้นมีการผูกขาดโดยผู้ผลิตหรือผู้จำหน่าย

ข) จะเห็นได้ว่า มาตรา ที่ 2 ต่างจากมาตราการแรกมาก มาตราการที่สอง เป็นมาตรการที่รัฐ เข้าไปแทรกแซงธุรกิจของเอกชนอย่างเต็มที่ และถือได้ว่าเป็นการป้องกันการกักตุนสินค้ายิ่งกว่ามาตราการแรก

ค) การดำเนินงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้เท่าที่ผ่านมา ไม่ประสพผลสำเร็จเท่าที่ควรด้วย เหตุดังต่อไปนี้คือ

1) การดำเนินการของรัฐในเรื่องควบคุมราคาสินค้าตลอดจนห้ามมิให้ค้ำกำไร เกินควรไม่ต่อเนื่องกัน รัฐบาลดำเนินงานเป็นระยะๆ เมื่อใดมีข่าวคราวหรือแรงกระตุ้นจากสื่อมวลชนแล้วรัฐบาลจึงจะดำเนินการ ครั้นเมื่อสื่อมวลชนเลิกสนใจ รัฐบาลก็เลิกดำเนินการ ดังนั้น จึงทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจไม่เกรงกลัวต่อมาตรการดังกล่าว

2) รัฐมีเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการตรวจตราและปราบปรามการกระทำผิดไม่เพียงพอทำให้ควบคุมป้องกันการกระทำผิดได้ไม่ทั่วถึง

(4) ง) ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับพระราชบัญญัตินี้ก็คือ การที่กระทรวงพาณิชย์ไม่มีความรวดเร็วเพียงพอในการติดตามความเคลื่อนไหวของการเปลี่ยนแปลงต้นทุนการผลิต และเจ้าหน้าที่ประสพความยากลำบากในการสืบรูราคาต้นทุนที่แท้จริง ทำให้ราคาควบคุมที่กำหนดไว้ไม่เหมาะสม การเปลี่ยนแปลงราคาควบคุมล่าช้า ทำให้ผู้ผลิตหมดกำลังใจเลิกการผลิต สินค้าขาดตลาด ผู้บริโภคประสพความเดือดร้อนและราคาที่ปรับใหม่ในภายหลังก็สูงเกินไปเนื่องจากขาดข้อมูลที่แท้จริงเกี่ยวกับต้นทุน ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้บริโภค

จากความยุ่งยากในการควบคุมราคาสินค้าในอดีต กระทรวงพาณิชย์จึงต้องการเปลี่ยนแปลงนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมราคาสินค้าเสียใหม่ โดยเลิกการกำหนดราคาสูงสุด แต่ใช้วิธีควบคุมราคาสินค้าเหล่านั้นแทน

- 1) สินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพของประชาชนและเศรษฐกิจของประเทศ
- 2) สินค้าที่มีผู้ผลิตน้อยรายหรือที่รัฐให้ความคุ้มครอง ทำให้การผลิตและการจำหน่ายไม่เอื้ออำนวยให้มีการแข่งขันเสรี
- 3) สินค้าที่ระบบการจำหน่ายมีลักษณะผูกขาดตัดตอน หรือมีข้อมูลหรือเหตุอันควร เชื่อว่าการประกอบธุรกิจในสินค้านั้นมีผลตอบแทนจากการลงทุนเป็นอัตราที่สูงเกินกว่าปกติ

ตามนโยบายใหม่นี้ กระทรวงพาณิชย์จะใช้ "ผลตอบแทนที่กำหนด" มาเป็นแนวทางในการพิจารณาว่าสินค้าใด ๆ เป็นจะต้องมีการควบคุมโดยการกำหนดราคาสูงสุด อัตราผลตอบแทนดังกล่าว อาจเป็นผลกำไร (ก่อนหักภาษีเงินได้นิติบุคคล) หรือผลตอบแทน (ก่อนหักดอกเบี้ยเงินกู้และภาษีเงินได้นิติบุคคล) ถ้าสินค้าใดมีผลตอบแทนในอัตราที่สูงกว่าปกติ กระทรวงพาณิชย์ก็จะพิจารณาเข้าควบคุมสินค้านั้นๆ

การเปลี่ยนแปลงนโยบายควบคุมราคาใหม่นี้ มีผลต่อผู้ผลิตโดยตรง เพราะก่อให้เกิดความคล่องตัวในการปรับการผลิตให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของต้นทุนได้ดีขึ้นและมีผลดีต่อกระทรวงพาณิชย์ที่ไม่ต้องเสียน้ำในการที่ไม่สามารถบังคับให้มีการขายในราคาควบคุมที่กำหนดไว้ ส่วนผู้บริโภคไม่ได้รับการคุ้มครองเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด ถึงแม้ว่าภาวะสินค้าขาดตลาดอาจจะมีน้อยลงตามวิธีการใหม่นี้ แต่แนวโน้มที่ผู้บริโภคจะต้องจ่ายเงินเพิ่มขึ้นอยู่เรื่อยๆ ในลักษณะที่อาจจะไม่เป็นธรรมจะมีเพิ่มขึ้นมาก และถ้าหากว่ามีการรวมหัวกันระหว่างผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายในการตั้งราคาให้สูงขึ้นและสร้างภาวะสินค้า "ขาดตลาด" การที่กระทรวงพาณิชย์เข้าไปควบคุมสินค้านั้นๆ ด้วยวิธีตั้งราคาสูงสุด ก็จะไม่ประสพผลสำเร็จเช่นเดียวกับที่เคยพบมาในการใช้กฎ -

หมายป้องกันการค่าไถ่เกินควร ผลก็คือกระทรวงพาณิชย์จะต้องเสียหน้าอีกและ
 ผู้บริโภคจะต้องเสียเงินเพิ่มขึ้นอีก เช่นเคย

ในการแก้ปัญหาค่าเงินตราตรงจุด กระทรวงพาณิชย์ควรจะมุ่งที่จะแก้ไขตลาดสิน-
 คามีการแข่งขันอย่างเสรี การแข่งขันอย่างเสรีจะขจัดปัญหาการสร้างสถานการณ์
 และการกีดกันทางการค้าที่มีผลทำให้ปริมาณสินค้าลดลงและราคาเพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติ
 อันเป็นการป้องกันการผูกขาด ซึ่งกระทรวงพาณิชย์ได้ตระหนักถึงปัญหานี้ในเวลาต่อมา
 ทางกระทรวงพาณิชย์จึงได้เตรียมร่างพระราชบัญญัติป้องกันการผูกขาดและการกักตุน
 สินค้าขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2517 และในที่สุดกฎหมายดังกล่าวจึงได้ผ่านสภาออกมาเป็นพระ-
 ราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522

1. พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด

ก. เหตุผล เป้าหมาย และขอบเขตของกฎหมาย

โดยที่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการค้ำกำไรเกินควรที่ใช้บังคับอยู่นั้นมีบทบัญญัติที่ไม่รัดกุมเหมาะสมเพียงพอที่จะรักษาประโยชน์ของผู้บริโภคและป้องกันมิให้ราคาสินค้าและบริการต่างๆสูงขึ้นโดยรวดเร็วเกินควร ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจในการรวมหัวกันกำหนดราคาสินค้าและบริการ และไม่มีบทบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ รัฐบาลมีนโยบายที่แน่ชัดว่าจะวางมาตรการใหม่ในการกำหนดราคาสินค้าตามความเป็นธรรมและสมเหตุสมผล โดยให้คำนึงถึงต้นทุนในการผลิตและผลกำไรตอบแทนที่พึงจะได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค รัฐบาลจึงได้ยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันการค้ำกำไรเกินควร พ.ศ. 2490 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2517 พร้อมทั้งตรากฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดขึ้นมาใหม่ เพื่อควบคุมการกำหนดราคาสินค้าให้เป็นธรรมและป้องกันการผูกขาดและการจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ

เป้าหมายของพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ที่ตราขึ้นมาใหม่นี้มีสาระสำคัญในอันที่จะอำนวยความสะดวกต่อประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในขณะนี้ กล่าวคือกฎหมายนี้ได้ขยายขอบเขตอำนาจครอบคลุมธุรกิจทุกประเภท ทั้งด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ตลอดจนธุรกิจด้านบริการรวมทั้งควบคุมสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นแก่การครองชีพของประชาชนรวมทั้งสินค้าบริการโดยควบคุมผู้จำหน่าย ผู้ผลิต ผู้นำเข้า เพื่อให้ได้ราคาสินค้าที่สมเหตุสมผลและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย นอกจากนี้ยังได้เพิ่มบทบัญญัติในอันที่จะป้องกันมิให้ผู้ประกอบการธุรกิจกระทำการอันเป็นการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ จึงเห็นได้ว่าในแง่สาระบัญญัติแล้ว พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจในอันที่จะคุ้มครองประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรมมากขึ้นกว่าพระราชบัญญัติป้องกันการค้ำกำไรเกินควร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2517

ข. นโยบายและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติ

๑. นโยบายและสาระบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่ยุติธรรม (Unfair Trade Practices)

เนื่องจากว่ากฎหมายนี้มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิต ผู้จำหน่าย หรือผู้บริโภค ดังนั้น จึงได้มีการกำหนดนโยบายป้องกันการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่ยุติธรรมไว้ในหมวด 2 ว่าด้วยเรื่อง "การกำหนดราคาสินค้า" โดยวางมาตรการเพื่อป้องกันการกำหนดราคาซึ่งราคาขายหรือการกำหนดเงื่อนไขและวิธีปฏิบัติทางการค้าอันไม่เป็นธรรม กล่าวคือ ให้อำนาจคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ซึ่งเป็นองค์กรในการบังคับใช้กฎหมายนี้สามารถใช้ดุล-พินิจในการพิจารณาว่าสินค้าใดสมควรกำหนดเป็นสินค้าควบคุม โดยการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบในการประกาศกำหนดให้สินค้านี้เป็นสินค้าควบคุม (มาตรา 23) เจตนารมณ์ของกฎหมายในการประกาศให้เป็นสินค้าควบคุมก็เพื่อ คณะกรรมการกลางหรือคณะกรรมการส่วนจังหวัด จะได้อำนาจตามมาตรา 24 และ มาตรา 25 ควบคุมสินค้าใดต่อไปตามมาตรการที่เห็นว่าสมควรและเหมาะสม

ก) หลักเกณฑ์ในการประกาศเป็นสินค้าควบคุม

การที่จะกำหนดให้สินค้าใดเป็นสินค้าควบคุม (product under control) ต้องอาศัยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดังนี้

1) สินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพหรือมีความสัมพันธ์กับสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพและเศรษฐกิจของประเทศ

2) สินค้าที่มีการแข่งขันกันน้อยซึ่งมีลักษณะเป็นการผูกขาดหรือรวมตัวกันผูกขาด

3) สินค้าที่ราคาเคลื่อนไหวขึ้นลงผิดปกติ หรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายฉวยโอกาสเอาผลกำไรหรือผลตอบแทนในอัตราสูงเกินควร

4) สินค้าที่ผู้ผลิตได้รับผลตอบแทนต่ำ หรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ผลิตถูกกดราคาซื้อ

อำนาจในการประกาศให้สินค้าใดเป็นสินค้าควบคุม เป็นอำนาจของคณะกรรมการกลางโดยเฉพาะ คณะกรรมการส่วนจังหวัดมีอำนาจดังกล่าวไม่ ฉะนั้นในประกาศของคณะกรรมการส่วนจังหวัดจะมีข้อความกำหนดให้สินค้าใดเป็นสินค้าควบคุมย่อม

ไม่ได้ หากคณะกรรมการส่วนจังหวัดพิจารณาเห็นว่าสินค้าใดควร จะควบคุมก็อาจทำ เรื่องเสนอคณะกรรมการกลางพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีขอความเห็นชอบ ในการดำเนินการต่อไป

เมื่อคณะกรรมการกลางได้ประกาศให้สินค้าใดเป็นสินค้าควบคุมแล้วจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงมีผลใช้บังคับอย่างสมบูรณ์และผู้ใดที่กระทำการฝ่าฝืนจะกล่าวอ้างว่าไม่ทราบว่ามี การประกาศดังกล่าวหาได้ไม่

ข) สาระสำคัญของบทบัญญัติ

เพื่อสนองนโยบายป้องกันการปฏิบัติที่ไม่ยุติธรรม จึงได้กำหนดบทบัญญัติ ข้อยำห้ามไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังนี้

มาตรา 29 "ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจใด โดยลำพัง สวมคบ หรือร่วมกับ บุคคลอื่นดำเนินการใดๆ โดยจงใจที่จะกดราคาสินค้าให้ตกต่ำเกินสมควรหรือทำให้ สูงเกินสมควรหรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้า "

มาตรา 30 "ห้ามมิให้บุคคลใด กักตุนสินค้าควบคุม โดยมีสินค้าควบคุม ไว้ในครอบครองเกินปริมาณที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะกรรมการตามมาตรา 24 (1) หรือเก็บสินค้าควบคุมไว้ ณ สถานที่อื่น นอกจากที่เก็บตามที่แจ้งไว้ต่อพนักงาน เจาหน้าที่ตามมาตรา 24(6) หรือผู้ประกอบธุรกิจใดซึ่งมีสินค้าควบคุมไว้เพื่อจำ- หน่ายแล้วไม่นำออกจำหน่ายหรือเสนอขายตามปกติหรือปฏิเสธการจำหน่ายหรือประ- วัจการจำหน่าย หรือส่งมอบสินค้าควบคุมโดยไม่มีเหตุผลอันควร "

ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 29 หรือมาตรา 30 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ด ปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าผู้กระทำความผิดเป็นคน ต่างดาว ให้เนรเทศผู้นั้นออกนอกราชอาณาจักรด้วย (มาตรา 45)

1) หลักการพิจารณาความผิดตาม มาตรา 29

บทบัญญัติมาตรานี้มีเจตนารมณ์ในอันที่จะยับยั้งการกระทำของผู้ประกอบ ธุรกิจอย่างกว้างขวางเพื่อมิให้กระทำการเป็นการสร้างความเดือดร้อนหรือเอาเปรียบประชาชนผู้บริโภคและสร้างความปั่นป่วนในทางเศรษฐกิจ

ความผิดตามมาตรานี้มีองค์ประกอบดังนี้

(ก) องค์ประกอบภายนอก

- (1) ผู้ประกอบการใด หมายถึง ผู้ประกอบการ
ในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การบริการหรือกิจการอื่นที่มีลักษณะ
คล้ายคลึงกันและธุรกิจนั้นจะเป็นธุรกิจควบคุมหรือไม่ก็ตาม
- (2) โดยลำพัง สุ่มคบ หรือร่วมกับบุคคลอื่น ดำเนิน-

การใดๆ

การกระทำความผิดตามมาตรา นี้ ไม่ว่าจะกระทำเพียงคนเดียวหรือสุ่มคบ
รวมรู้เห็นกันตั้งแต่สองคนขึ้นไป ก็อาจเป็นความผิดตามมาตราที่ใด

"โดยลำพัง (alone) หมายถึง การกระทำของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง
เพียงคนเดียวซึ่งจะกระทำไดก็ตามเมื่อบุคคลนั้นอยู่ในฐานะที่มีอำนาจและอิทธิพลได้
เปรียบคนอื่นทางเศรษฐกิจหรืออยู่ในฐานะครอบงำทางเศรษฐกิจ (dominatee
position) ซึ่งหมายความว่าทั้งโครงสร้างการผลิตหรือการค้ำมีบุคคลนั้นเป็น
ผลิตหรือผลขายเพียงรายเดียว หรือในทางตรงกันข้าม ทั้งทางโครงสร้างตลาดมี
บุคคลนั้นเป็นผู้มีอำนาจซื้อเพียงรายเดียวซึ่งสามารถควบคุมอุปสงค์ (ความต้องการ)
ของสินค้าไว้ได้ ในภาวะเช่นนี้เรียกจาสภาวะที่มีการผูกขาดรายเดียว (Monopoly)

"สุ่มคบ" (conspiracy) หมายถึง การสมรู้ร่วมคิดกันในการกระทำ
ความผิด เช่น การประชุมตกลงหารือร่วมกันที่จะกระทำการกตราคาสินค้าให้ตกต่ำ
เกินสมควร หรือทำให้สูงเกินสมควร เป็นต้น การสุ่มคบกันเพื่อที่จะกระทำความผิด
แม้เพียงคบคิดรู้เห็นเป็นใจกันเพียงครั้งเดียว ก็เข้าองค์ประกอบนี้แล้ว การสุ่มคบ
กันอาจกระทำด้วยสัญญาปากเปล่า (GentleMan agreement) หรือในรูปสัญญา
ทั่วไป (contract) ก็ได้

"ร่วมกับบุคคลอื่น" หมายถึง การเข้าร่วมในการกระทำความผิด ถึงแม้
การเข้าร่วมนั้นจะไม่ได้รวมคบคิดกันมาแต่ต้นก็ตาม หากยอมเข้าไปร่วมกระทำภายหลัง
เพราะเห็นว่าเป็นประโยชน์ในธุรกิจของตนก็เข้าองค์ประกอบนี้เช่นกัน

"ดำเนินการใดๆ" (instigate any activity) หมายถึง การ
กระทำการใดๆ ที่ใช้อำนาจทางเศรษฐกิจที่ใดเปรียบคนอื่นในการควบคุมราคา หรือ
ในการกีดกันมิให้บุคคลอื่นมีโอกาสเข้าร่วมแข่งขันในระบบตลาดหรือการทำข้อตกลง
ร่วมกันในการสร้างอำนาจครอบงำตลาดควบคุมการผลิตหรือจำหน่ายผลผลิต หรือ
สินค้าที่จำเป็นทั้งหมด โดยมีเจตนาและวัตถุประสงค์ที่จะยึดครองตลาดเพื่อที่จะสามารถ

ควบคุมกลไกตลาดของสินค้าเฉพาะอย่างได้ รวมทั้งพฤติกรรมใด ๆ ที่เป็นการแทรกแซงหรือรบกวน หรือขัดขวาง (to interference) การแข่งขันโดยอิสระ (free competition) และพฤติกรรมใด ๆ ที่เป็นการเร่งเร้าวิธีการแข่งขัน หากแต่เป็นการแข่งขันที่เกินเลยขอบเขตและไม่ยุติธรรม อันเป็นการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่ยุติธรรม (Unfair Trade Practices)

(ข) เจตนาพิเศษ คือ

- หรือ
- (1) โดยจงใจที่จะกดราคาสินค้าให้ตกต่ำเกินสมควร
- หรือ
- (2) โดยจงใจที่จะทำให้ราคาสินค้าสูงเกินสมควร
- หรือ
- (3) โดยจงใจทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้า

"ราคา" หมายความว่า ราคาสินค้าและหมายความรวมถึงค่าบริการอันเป็นค่าตอบแทนสำหรับการใช้บริการด้วย

"เอกสารในสิ่งของ" (document evidencing the rights in goods) หมายความว่า เอกสารที่แสดงว่าเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในสินค้า นั้นๆ เพราะบางกรณีการซื้อขายอาจไม่มีการส่งมอบตัวสินค้า แต่อาจทำการซื้อขายโดยสลักหลังส่งมอบเอกสาร แสดงสิทธิในสิ่งของที่ซื้อขายแล้วให้ผู้นำไปรับของเอาเอง เช่นใบรับของคลังสินค้าในประทวนสินค้า ใบตราส่ง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

"บริการ" (service) หมายความว่า การอำนวยความสะดวกสบายและการขายบริการที่เป็นประเพณี ทางการค้า เช่น การบริการดานรถเมล์ รถไฟ เครื่องบิน เป็นต้น¹

"เกินสมควร" หมายความว่า ความไม่สมเหตุสมผล (unresonable) เมื่อคำนึงถึงประเภทชนิดของสินค้า โครงสร้างของตลาดสินค้าเฉพาะอย่าง เป็นรายไป และสภาพเศรษฐกิจในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเป็นเกณฑ์ และต้องพิจารณาจากลักษณะธรรมชาติของธุรกิจการค้าและตามสภาพแวดล้อมของพฤติกรรมเป็นกรณีไป

¹ เกษม พงษ์ประเสริฐ, คำอธิบายพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้า และป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 (กรุงเทพฯ: กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ 2522) หน้า 53.

ผู้ประกอบการธุรกิจที่จะกระทำอันเป็นความผิดตามมาตรา 30 นี้ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการธุรกิจควบคุมและสินค้านั้นจะเป็นสินค้าควบคุมหรือไม่ก็ตาม หากการกระทำครองประกอบดังกล่าวมาแล้วก็เป็นความผิดทั้งสิ้น

2) หลักการพิจารณาความผิดตามมาตรา 30

ความผิดตามมาตรา 30 มีแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่ 1 ห้ามมิให้บุคคลใดกักตุนสินค้าควบคุม และส่วนที่ 2 ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจใช้อำนาจในการจำหน่ายสินค้าควบคุมโดยไม่ชอบธรรม

(ก) สำหรับความผิดส่วนที่ 1 คือความผิดที่เกี่ยวกับการกักตุนสินค้า ซึ่งเดิมกฎหมายวางด้วยการป้องกันการค้ำกำไรเกินควรมิได้มีการกำหนดเรื่องการกักตุนสินค้าไว้ รัฐจึงไม่สามารถจะดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดในเรื่องนี้ได้ อันเป็นช่องทางให้มีการกักตุนสินค้ากันมาก เป็นผลนำมาซึ่งความเดือดร้อนแก่ประชาชนผู้บริโภค ดังนั้น เมื่อมีการร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงได้นำหลักการห้ามกักตุนสินค้ามาบัญญัติไว้

"การกักตุนสินค้า" (hoard the product) หมายความว่า การกระทำที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งใช้อำนาจทางการเงินที่เหนือกว่า ทำการกว้านซื้อสินค้าที่จำเป็นในท้องตลาดมาอยู่ในครอบครองของตน และจะนำออกจำหน่ายเมื่อตลาดขาดแคลนสินค้าดังกล่าว อันเป็นผลทำให้เจ้าของสินค้านั้นสามารถกำหนดราคาสินค้าได้เองตามใจชอบ ซึ่งการกักตุนสินค้านี้จะเป็นความผิดหรือไม่ต้องพิจารณาถึงพฤติการณ์และเจตนาของผู้กระทำโดยคำนึงถึงความจำเป็นและความเดือดร้อนของผู้บริโภคด้วย

"สินค้าควบคุม" (the product under control) หมายถึงสินค้าที่คณะกรรมการกลาง ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้ประกาศเป็นสินค้าควบคุมตามมาตรา 23 ซึ่งมักจะเป็นสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพหรือเป็นสินค้าที่มีการแข่งขันกัน หรือเป็นสินค้าที่ราคาขึ้นลงเร็วกว่าปกติ หรือเป็นสินค้าที่ผู้ผลิตถูกตรึงราคา

การกักตุนสินค้าที่จะเป็นความผิดตามมาตรา 30 นี้ ได้ถูกจำกัดให้แคบลงเฉพาะสองกรณีนี้คือ

(1) การกักตุนสินค้าควบคุมโดยมีสินค้าควบคุมไว้ในความครอบครองเกินปริมาณที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะกรรมการตามมาตรา 24(14)

ความผิดในกรณีนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อคณะกรรมการกลางได้ออกประกาศโดยใช้อำนาจตามมาตรา 24(14) ก่อน คือการประกาศกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการกักตุนสินค้าควบคุม หรือครอบครองสินค้าควบคุมเกินปริมาณที่กำหนด และได้มีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดในคำประกาศแล้ว

(2) การกักตุนสินค้าควบคุมโดยเก็บสินค้าควบคุมไว้ ณ สถานที่อื่น นอกจากที่เก็บตามที่ได้แจ้งไว้ต่อนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 24(6) ในทำนองเดียวกันความผิดตามกรณีนี้จะเกิดขึ้นต่อเมื่อคณะกรรมการได้ใช้อำนาจตามมาตรา 24(6) กำหนดให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งแจ้งปริมาณ สถานที่เก็บ ต้นทุน ค่าใช้จ่ายกระบวนการผลิตและวิธีการจำหน่ายสินค้าควบคุมต่อนักงานเจ้าหน้าที่และเมื่อบุคคลผู้นั้นแจ้งสถานที่เก็บสินค้าควบคุมให้นักงานเจ้าหน้าที่ทราบแล้วไม่ปฏิบัติตามที่ได้แจ้งไว้ ก็มีความผิดตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัตินี้ และยังมีความผิดฐานแจ้งความเท็จ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 137 อีกบทหนึ่งด้วย

(ข) สำหรับความผิดส่วนที่ 2 คือความผิดที่เกิดขึ้นจากผู้ประกอบธุรกิจใช้อำนาจในการจำหน่ายสินค้าควบคุมโดยไม่ชอบธรรม กล่าวคือผู้ที่จะกระทำผิดต้องเป็นผู้ประกอบธุรกิจ และมีสินค้าควบคุมไว้เพื่อจำหน่าย แล้วไม่นำออกจำหน่ายหรือเสนอขายตามปกติ หรือปฏิเสธการจำหน่ายหรือประวิงการจำหน่าย หรือการส่งมอบสินค้าควบคุมโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

เหตุผลจะสมควรหรือไม่ ให้พิจารณาจากประเพณีในทางการค้าขายของสินค้าควบคุมประเภทนี้โดยทั่วไป รวมถึงความต้องการของตลาดต่อสินค้าควบคุมนั้นเป็นรายกรณีไป

2. นโยบายและสาระบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการผูกขาด (Anti-

Monopoly)

ถ้าบุคคลใดยึดอำนาจการปกครองไว้แต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียวก็ดกั้นไม่ยอมให้บุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่น เขาร่วมหรือไม่ยอมให้ประชาชนมีอำนาจในการรวมปกครองตนเอง เรียกว่า " การผูกขาดอำนาจการปกครอง " หรือ " เผด็จการ "

ถ้าบุคคลใดหรือกลุ่มใดทำการผลิตหรือการค้าแต่เพียงผู้เดียวหรือเพียงกลุ่มเดียวก็ดกั้นไม่ยอมให้บุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่นทำการผลิตหรือทำการค้าด้วย เรียกว่า " การผูกขาดทางการผลิตหรือทางการค้า " การกีดกันนี้อาจกระทำได้ในทางตรงโดยกฎหมายรับรอง (legal monopoly) ได้แก่ กิจการที่เป็นรัฐวิสาหกิจบางอย่าง เช่น โรงงานยาสูบ การรถไฟ การไฟฟ้า การปะปา หรืออาจกีดกันในทางอ้อมโดยอาศัยอิทธิพลทางการเงิน ทางการเมือง เช่น กิจการน้ำมัน เชื้อเพลิง กิจการปูนซีเมนต์ กิจการรถสูงแรดบุก เป็นต้น การผูกขาดทำให้ผู้ผลิต ผู้ค้ามีน้อยราย จึงสามารถควบคุมให้ปริมาณสินค้ามากน้อยตามต้องการได้ แม้จะควบคุมปริมาณสินค้ามากหรือน้อยได้ ก็สามารถกำหนดราคาได้ เหตุที่สามารถกำหนดราคาสินค้าได้ก็เพราะความต้องการของผู้บริโภคมีมาก แต่ปริมาณการผลิตถูกจำกัดให้มีปริมาณน้อยกว่าความต้องการ ดังนั้นผู้บริโภคจึงต้องจ่ายยอมจ่าย เงินจำนวนสูงกว่าปกติเพื่อให้ได้สินค้านั้นมา นี่คือนิวเหตุผลที่ผู้ผูกขาดใช้อำนาจทางเศรษฐกิจจำกัดปริมาณการผลิตเพื่อให้ได้ผลกำไรรวม (total profit) สูงสุด การที่ผู้ผลิตลดปริมาณผลิตลง ซึ่งมีผลให้ราคาขายของสินค้าสูงขึ้นอาจจะไม่ทำให้กำไรรวมของเขาเพิ่มขึ้นเสมอไป เงื่อนไขที่จะทำให้กำไรรวมของเขาเพิ่มขึ้นก็คือ ราคาขายจะต้องสูงขึ้นในอัตราส่วนที่มากกว่าปริมาณขายที่ลดลง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือรายรับรวมที่ได้จากการขายในราคาใหม่จะต้องสูงกว่าต้นทุนรวมในปริมาณขายใหม่ ซึ่งเงื่อนไขข้อนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเส้นอุปสงค์ของผู้ซื้อมีความยืดหยุ่นน้อย (inelastic) ลักษณะของอุปสงค์ที่มีความยืดหยุ่นน้อยมัก เกิดแก่สินค้าที่มีความจำเป็นแก่ผู้บริโภคและหาสินค้าชนิดอื่นมา

ทดแทนได้ยาก¹

แม้การผูกขาดในบางครั้งบางโอกาสอาจก่อให้เกิดผลดีในด้านการผลิต เช่น สามารถหลีกเลี่ยงความเสี่ยงเงินเฟ้ออันเกิดจากการมีปัจจัยการผลิตหลายชุดสำหรับผลิตสินค้าอย่างเดียวกัน การผูกขาดทำให้ผลิตผลมีมาตรฐานเดียวกันและตัดแปลงได้ง่ายขึ้นค่าใช้จ่ายในการขายและโฆษณาจะถูกตัดให้เหลือน้อยที่สุด ผู้ผูกขาดสามารถรวบรวมข้อเท็จจริงที่สำคัญได้โดยสะดวก และตัดค่าใช้จ่ายในการเจรจาต่อรองได้ เทคนิคในการผลิตไม่จำเป็นต้องปิดเป็นความลับ ซึ่งการค้นพบใหม่อันเป็นผลจากการวิจัยสามารถนำมาใช้ในการผลิตได้ตลอดไป จะเห็นได้ว่าในทางทฤษฎีแล้ว ผู้ผูกขาดสามารถทำงานเพื่อผลประโยชน์แก่ส่วนรวมได้ถ้าเขาประสงค์เช่นนั้น แต่ในทางปฏิบัติที่เป็นจริงแล้ว สภาพสังคมและเศรษฐกิจ มิได้กำหนดบังคับกฎเกณฑ์ไว้เช่นนั้น ผู้ผูกขาดจึงไม่ถูกบังคับให้กระทำเช่นนั้นและนอกจากนี้ การผูกขาดให้หลักประกันที่มั่นคงและผลกำไรที่แน่นอนกว่าการแข่งขัน ด้วยเหตุนี้ ผู้ผูกขาดส่วนมากแล้วจึงเลือกเอาผลกำไรมากกว่าที่จะสรรสร้างประโยชน์แก่สังคม พฤติกรรมของผู้ผูกขาดที่มุ่งแสวงหาผลกำไร เป็นชีวิตจิตใจนี้ นำมาซึ่งผลเสียหายแก่สังคมส่วนรวมเป็นอย่างมาก การผูกขาดจึง เป็นสิ่งที่สังคมไม่ปรารถนา ทั้งนี้เพราะการผูกขาดก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าสร้างสรรค์ผลดี

ก) ผลเสียของการผูกขาดทางการค้า

1) การผูกขาดก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรการผลิตในทางที่ผิด ผู้ผูกขาดจะจำกัดจำนวนผลิตเท่าที่ตลาดต้องการตามราคาที่ถูกกำหนดไว้แล้ว ผู้บริโภคที่เต็มใจจะซื้อสินค้านั้น แต่ในราคาที่ต่ำกว่าต้องเปลี่ยนใจไปซื้อสินค้าอื่นที่ต้องการรองลงมา เป็นเหตุให้ทรัพยากรถูกใช้ในการผลิตสินค้าและบริการที่สังคมต้องการมากกว่าน้อยเกินไป และมากเกินไปในสิ่งที่สังคมต้องการรองลงมา ประสิทธิภาพในการผลิตของทรัพยากรจึงลดลง

¹ ลุกัญญา นิธังกร, "เหตุใดผู้ผลิตหรือผู้ขายจึงมีอิทธิพลในการกำหนดราคา", วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 10 (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2521) หน้า 230.

2) ภายใต้การผูกขาด ผู้บริโภคไม่ได้รับการคุ้มครองจากการถูกผูกขาดชนิดนี้ เพราะผู้บริโภคไม่สามารถหาซื้อสินค้าอย่างเดียวกันจากผู้ผลิตรายอื่นในตลาด ถ้าไรของผู้ผูกขาดจึงไม่ได้เกิดจากการรับใช้สังคม แต่เกิดจากการปฏิเสธที่จะรับใช้สังคม

3) การผูกขาดไม่ช่วยคุ้มครองกรรมกรจากการถูกผูกขาดเอารัดเอาเปรียบ บริษัทที่มีอำนาจผูกขาดขายสินค้า อาจจะมีอำนาจผูกขาดการจ้างงานด้วย ในกรณีเช่นนี้ คนงานหมดโอกาสเลือกทำงานกับนายจ้างที่จ่ายค่าจ้าง และผลประโยชน์ดีกว่าผู้ผูกขาดจึงสามารถกดค่าจ้างให้ต่ำ กำหนดชั่วโมงทำงานยาวนาน และปล่อยปละละเลยสภาพการทำงานของคนงาน เหล่านี้ล้วนเป็นการเอารัดเอาเปรียบคนงานทั้งสิ้น

4) ผู้ผูกขาดไม่ต้องได้รับโทษแต่ประการใดในกรณีที่ไร้ประสิทธิภาพเนื่องจากผู้ผูกขาดเป็นผู้ครองตลาดแต่ผู้เดียว จึงทำให้ขายสินค้าได้เสมอ

5) การผูกขาดไม่ช่วยให้เศรษฐกิจเจริญก้าวหน้า ผู้ผูกขาดอาจทำการค้นคว้าประดิษฐ์สิ่งใหม่ๆ วิธีการใหม่ๆ แต่อาจจะลังเลใจที่จะนำสิ่งเหล่านี้มาใช้ ถ้าต้องทิ้งของเก่าหรือไม่แน่ใจในผลกำไร หรือถ้าผู้ผูกขาดนำสิ่งประดิษฐ์ใหม่มาใช้ และลดต้นทุนการผลิตแต่แทนที่จะลดราคาสินค้า ผู้ผูกขาดกลับใช้จ่ายมากขึ้นเพื่อส่งเสริมการขาย การไม่ยอมลดราคาสินค้าทำให้สังคมขาดประโยชน์ที่ควรได้ ผู้ผูกขาดอาจจะปรับปรุงคุณภาพและลดราคาสินค้าด้วยความสมัครใจ แต่ก็ไม่มีอะไรบังคับให้ต้องทำเช่นนั้น เพราะขาดการแข่งขัน

6) การผูกขาดขัดขวางการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และดังนั้นจึงมีส่วนทำลายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เมื่อดีมานด์ลดลง ราคาสินค้าในตลาดแข่งขันจะลด เพื่อคงจำนวนผลิตไว้อย่างเดิม แต่ในตลาดผูกขาดจะลดการผลิตลงโดยไม่ยอมลดราคา การที่ผู้ผูกขาดไม่ยอมลดราคาทำให้โรงงานบางแห่งต้องปิด กรรมกรว่างงานรายได้ของผู้บริโภคลดลง กระทั่งกระทั่งเมื่อมันดีสำหรับสินค้าอื่น เศรษฐกิจต้องหดตัว เป็นการทำลายเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ เพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาสินค้าของผู้ผูกขาด

7) การผูกขาดไม่ช่วยให้เศรษฐกิจเจริญก้าวหน้า เนื่องจาก การผูกขาดไม่บังคับให้มีการลดราคาสินค้าและละ เลขที่จะลงโทษการผลิตที่ขาดประ- สติธิภาพ ทำให้กำลังการผลิตไม่ถูกใช้ เต็มกำลังความสามารถ อุตสาหกรรมขาดเสถียร- ภาพ ผลผลิตมวลรวมจึงน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

8) การผูกขาดมีส่วนทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได เพราะผู้ผูกขาดจะไม่แบ่งผลประโยชน์ที่เกิดจากความเจริญก้าวหน้าทาง เทคนิคให้แก่กรรมกรในรูปการขึ้นค่าแรงและแก่ผู้บริโภคใน - รูปการลดราคาสินค้า เพราะผู้ผูกขาดไม่ต้องแข่งขันกับผู้ผลิตอื่น ดังนั้นจึงสามารถแสวงหากำไรได้เกินความ จำเป็นที่จะชักจูงให้เขาดำเนินการผลิต การผูกขาดจึงก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคใน ทางเศรษฐกิจ กลไกที่จะทำให้คนจนยิ่งจนลงและคนรวยยิ่งรวยขึ้นได้สมบูรณ์กว่า

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการผูกขาดก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือน ต่อตลาดสินค้าดังนี้

ผลประการแรก ที่เกิดจากตลาดสินค้าผูกขาดก็คือ ปริมาณสินค้าที่ขายมี น้อยลงและราคาสินค้าสูงขึ้น เมื่อเทียบกับตลาดที่มีการแข่งขันกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นการโอนรายได้จาก - กระเป๋าผู้บริโภคมาสู่กระเป๋าผู้ผลิตนั่นเอง โดยที่ผู้บริโภค ส่วนใหญ่มีฐานะทาง เศรษฐกิจด้อยกว่าผู้ผลิต จึงเป็นการกระจายรายไดใหม่ที ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือเกิดช่องว่างระหว่างรายไดกว้างยิ่งขึ้น

ผลประการที่สอง มองจากระบบเศรษฐกิจโดยรวมแล้ว การผูกขาด ก่อให้เกิดการบิดเบือน (distortion) ของราคาให้ต่างไปจากต้นทุน ซึ่งจะ เป็นผลให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เพราะเมื่อสินค้าที่มีการผูกขาด ขายหน่วยละ 10 บาท ในขณะที่ต้นทุนการผลิตหน่วยละ 5 บาท ราคาสินค้าที่ทด- แทนนี้เพิ่มขึ้น ทำให้มีการโอนทรัพยากรมาผลิตสินค้านั้นมากขึ้น นับเป็นการใช้ทรัพยากร ที่ขาดประสิทธิภาพ เพราะนำไปใช้ผลิตสินค้าที่มีต้นทุนสูงกว่านับ เป็นการสูญเสียไปทาง เศรษฐกิจ (economic waste) ที่เกิดจากการที่ตลาดสินค้ามีการผูกขาด

ประการที่สาม คือผลทางด้านเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและการเมือง ในตลาดสินค้าที่มีการผูกขาดซึ่งประกอบด้วยผู้ผลิตรายใหญ่ เพียงไม่กี่ราย ถ้าเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ หรือมีการเปลี่ยนแปลงอื่นๆ ก็จะมีผลกระทบต่ออนุการผลิต ผู้ผลิตรายใหญ่จะมีความสามารถในการปรับตัวน้อยกว่าผู้ผลิตรายย่อยๆ ถ้าผู้ผลิตรายใหญ่ เล็กกิจการจะมีผลให้มีการว่างงานมาก ก่อให้เกิดความรุนแรงแก่ภาวะเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น ผู้ผลิตรายย่อยมักจะมีความคล่องตัว และสามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้ดีกว่า การที่ระบบเศรษฐกิจประกอบด้วยผู้ผลิตรายย่อยมาก จึงเปรียบเสมือนมี "กันชน" ที่อาจป้องกันความรุนแรงทางเศรษฐกิจได้ผลทางด้านเสถียรภาพทางการเมือง เกิดจากการที่ช่องว่างระหว่างรายได้ของผู้บริโภครวม ซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ กับรายได้ของผู้ผลิตซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อยกว้างมากขึ้นทุกทีถ้าปล่อยให้เรื้อรัง ภัยความไม่สงบจะเกิดขึ้นในที่สุด นอกจากนี้ ผู้ผลิตรายใหญ่ที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจ มักจะแสวงหาอิทธิพลทางการเมือง เพื่อค้ำประกันหรือเพิ่มพูนผลประโยชน์ใส่ตน รัฐบาลที่ ทำตัวขัดผลประโยชน์ของผู้ผลิตก็อาจจะถูกก่อกวนจนไม่อาจมีเสถียรภาพอยู่ได้¹

จากเหตุผลดังกล่าวมาแล้ว เพื่อลดภัยความขัดแย้งในสังคม ซึ่งนับวันแต่จะขยายเพิ่มมากขึ้น รัฐจึงได้ตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว แต่หาได้ประ-
 สดความสำเร็จไม่ กฎหมายแต่ละฉบับไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะยับยั้งอำนาจ การผูกขาดที่เข้าครองตลาดได้ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติป้องกันการทุ่มตลาด พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติล้มเลิกการค้า พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 หรือ พระราชบัญญัติป้องกันการค้ำกำไร เกินควรตั้งแต่ พ.ศ. 2480 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขมาจนถึง พ.ศ. 2517 กฎหมายต่างๆ ที่บังคับใช้ยังมีบทบัญญัติที่ไม่รัดกุม เหมาะสมและเพียงพอที่จะรักษาประโยชน์ของผู้บริโภคและป้องกันมิให้ราคาสินค้าและ ค่าบริการต่างๆ สูงขึ้นอย่างรวดเร็วเกินสมควร และไม่มีบทบัญญัติควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจในการรวมตัวกันกำหนดราคาสินค้า และค่าบริการ รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติป้องกันการทำอันเป็นการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจอีกด้วย อำนาจ-

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 230-232.

การผูกขาดจึงได้ขยายขอบเขตเข้าคุมตลาดเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ความขัดแย้งในสังคม ก็พอกพูนมาติดๆ รัฐบาลตระหนักถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันการค้ำกำไรเกินควร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2517 สำหรับในกฎหมายที่ประกาศใช้ฉบับใหม่นี้ ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการผูกขาดและการจำกัดการแข่งขันทางการค้าเขาไปด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับการควบคุมสภาพเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่ง ได้ศึกษาถึงสาระสำคัญของมาตรการต่างๆ ของบทบัญญัติดังกล่าวนี้ต่อไป

ข) สาระสำคัญของบทบัญญัติ

นโยบายเกี่ยวกับการป้องกันการผูกขาดนั้น ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 31 ความว่า " เมื่อปรากฏว่าการประกอบธุรกิจใดมีพฤติการณ์อันเป็นการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ คณะกรรมการกลางมีอำนาจประกาศกำหนดให้ธุรกิจนั้นเป็นธุรกิจควบคุม "

ส่วนสาระสำคัญของบทบัญญัติที่ห้ามการกระทำการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันทางการค้า ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 35-38 ความว่า

มาตรา 35 " ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจควบคุมกระทำการร่วมกับผู้ประกอบธุรกิจควบคุมอื่นใดโดยจงใจที่จะก่อให้เกิดการผูกขาด หรือจำกัดการแข่งขันโดยไม่ชอบธรรม ในการประกอบธุรกิจในลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) แต่งตั้งหรือมอบหมายให้บุคคลใดแต่ผู้เดียว เป็นผู้จำหน่ายสินค้าควบคุมอย่าง เดียวกันหรือประเภทเดียวกันที่ราชอาณาจักร

(2) กำหนดราคาขายสินค้าควบคุมเป็นราคาเดียวกัน หรือตามที่ตกลงกัน

(3) กำหนดแบ่งท้องที่ที่ผู้ประกอบธุรกิจควบคุมแต่ละรายจะจำหน่ายสินค้าควบคุมให้ได้ในท้องที่นั้น หรือกำหนดลูกค้าที่ผู้ประกอบธุรกิจควบคุมแต่ละรายจะจำหน่ายสินค้าควบคุมให้ได้โดยผู้ประกอบธุรกิจควบคุมอื่นๆ จะไม่จำหน่ายสินค้า

(4) กำหนดแบ่งท้องที่ผู้ประกอบธุรกิจควบคุมแต่ละรายจะซื้อสินค้าควบคุมได้หรือกำหนดบุคคลที่ผู้ประกอบสินค้าควบคุมจะซื้อสินค้าควบคุมได้

(5) กำหนดราคาซื้อสินค้าควบคุมเป็นราคาเดียวกันหรือลดราคาซื้อสินค้าควบคุมให้ต่ำลงหรือจำกัดปริมาณซื้อสินค้าควบคุม

(6) กำหนดปริมาณของสินค้าควบคุมที่ผู้ประกอบธุรกิจควบคุมแต่ละรายจะผลิต ซื้อหรือจำหน่าย เพื่อจำกัดปริมาณให้ต่ำกว่าความต้องการของตลาด

(7) กำหนดเงื่อนไขหรือรัฐปฏิบัติเกี่ยวกับการซื้อหรือการจำหน่ายสินค้าควบคุมเพื่อให้ปฏิบัติเป็นแบบเดียวกันหรือตามที่ตกลงกัน

(8) ลดคุณภาพของสินค้าควบคุมให้ต่ำกว่าที่เคยผลิตหรือจำหน่าย โดยจำหน่ายในราคาเดิมหรือสูงขึ้น

(9) รวมธุรกิจควบคุมเข้าด้วยกัน หรือรวมการอำนวยความสะดวกหรือการควบคุมนโยบายและการบริหารธุรกิจควบคุม

(10) ทำความตกลงรวมกันเพื่อเข้าครองตลาดหรือควบคุมตลาด

มาตรา 36 " ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจควบคุมระงับ ลด หรือจำกัดการผลิตหรือการซื้อ การจำหน่าย การส่งมอบ การนำเข้ามาในราชอาณาจักร ทำลายหรือทำให้เสียหายซึ่งสินค้าควบคุมเพื่อลดปริมาณให้ต่ำกว่าท้องตลาด "

มาตรา 37 " ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจควบคุมกระทำการใด ๆ อันอาจเป็นการทำลายทำให้เสียหาย ชัดขวาง กีดกัน หรือจำกัดการประกอบธุรกิจควบคุมของผู้อื่น หรือกระทำการใดๆ เพื่อมิให้ผู้ประกอบธุรกิจควบคุม หรือต้องล้มเลิกการประกอบธุรกิจควบคุม ทั้งนี้เพื่อจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ "

มาตรา 38 " ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจควบคุมกำหนดขอตกลงหรือเงื่อนไขฝ่าฝืนข้อห้ามตามที่คณะกรรมการกลางกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในลักษณะที่เป็นการบังคับให้ลูกค้าของตนต้องจำกัดการผลิต การซื้อหรือการจำหน่ายสินค้า หรือต้องจำกัดโอกาสในการเลือกซื้อสินค้าในการจัดหาสินค้าจากผู้ประกอบธุรกิจควบคุมอื่น "

บทกำหนดโทษ ผู้ใดฝ่าฝืน มาตรา 35 หรือ มาตรา 37 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นคนต่างดาวให้เนรเทศผู้นั้นออกนอกราชอาณาจักรตาย (มาตรา 45)

ผู้ประกอบธุรกิจควบคุมผู้ใดฝ่าฝืน มาตรา 36 หรือมาตรา 38 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 15 ปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 46)

ในกรณีที่ผู้กระทำการผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการ หรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้ สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่ากระทำความผิดนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย (มาตรา 47)

ค) หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเกี่ยวกับการผูกขาด หรือการจำกัดทางการค้า

1) พิจารณาตาม มาตรา 31

ปรากฏตาม นโยบายการป้องกันการผูกขาดที่บัญญัติไว้ในมาตรา 31 นั้น จะเห็นว่า กฎหมายนี้จะบังคับใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีพฤติกรรมอันเป็นการผูกขาด หรือ จำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจการค้า และ คณะกรรมการกลางได้ใช้อำนาจประกาศกำหนดให้ธุรกิจนั้นเป็นธุรกิจควบคุมก่อน จึงเห็นว่าธุรกิจที่ถูกกำหนดให้เป็นธุรกิจควบคุมเท่านั้น จึงอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายนี้ หากธุรกิจใดแม้จะมีสภาพการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันทางธุรกิจการค้า หากคณะกรรมการไม่ใช้อำนาจประกาศกำหนดเป็นธุรกิจควบคุมก็ยังคงสามารถดำเนินกรกอบโกย กดขี่ เอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค สร้างความปั่นป่วนแก่ตลาดและ เสริมสร้างความขัดแย้งทางสังคมให้มากยิ่งขึ้นได้ โดยที่กฎหมายไม่อาจที่จะเข้าไปบังคับได้แต่อย่างใด จุดนี้เป็นจุดหัวใจสำคัญที่จะชี้ขาดให้ประจักษ์ชัดว่ากฎหมายฉบับนี้มีประสิทธิภาพใช้บังคับได้ผลเพียงใดซึ่งขึ้นอยู่กับความจริงใจ ความบริสุทธิ์ใจในการใช้อำนาจของคณะกรรมการกลางในการประกาศกำหนดว่าธุรกิจใดเป็นธุรกิจควบคุม

(ก) ธุรกิจ (Business) หมายถึง กิจการในทาง
 เกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การบริการ หรือ กิจการอื่นที่มีลักษณะ
 คล้ายคลึงกัน แต่แรงงานของมนุษย์ไม่ใช่สินค้าหรือสิ่งของทางการพาณิชย์¹ ดังนั้น
 แรงงานของมนุษย์ซึ่งไม่ใช่ธุรกิจที่คณะกรรมการกลาง จะประกาศกำหนด เป็นธุรกิจ
 ควบคุมได้ กฎหมายนี้จึงไม่อาจกล่าวถึงเข้าไปควบคุมความประพฤติของสหภาพแรง
 งานที่ได้จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับหรือผลประโยชน์
 ของสมาชิกของสหภาพได้ ถึงแม้ว่าพฤติกรรมการดังกล่าวจะเป็นการทำลายการแข่งขัน
 หากพฤติกรรมนั้นเป็นการกระทำภายในวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรมและไม่เป็นการร่วม
 มือกับนายจ้างแล้ว กฎหมายนี้ไม่อาจนำมาบังคับใช้ได้ หลักเกณฑ์เช่นนี้ย่อมใช้ได้กับ
 องค์การแรงงานของ เกษตรกรรมที่องค์กรของชาวไร่ชาวนาด้วย เช่นกัน

(ข) การผูกขาด (Monopoly) หมายถึง การสร้าง
 อำนาจในการควบคุมราคา หรือในการกีดกันการแข่งขันในตลาดการค้าเฉพาะอย่าง
 พฤติกรรมของการผูกขาดแสดงออกโดยการกีดกันผู้อื่นด้วยกลวิธีต่างๆ ไม่ให้เข้ามา
 ประกอบการแข่งขันกับตน หรือใช้กลวิธีต่าง ๆ เข้ายึดครองตลาด ทำลายคู่แข่ง
 หรือใช้ขอตกลงต่าง ๆ ของกลุ่มไปจำกัดทางเลือก จำกัดการเลือกซื้อเลือกขายของ
 ผู้อื่น ซึ่งรวมถึงการ เข้ายึดครองทรัพย์สินหรือปัจจัยการผลิตไว้แต่เพียงกลุ่มเดียวกีด
 กันแย่งผู้อื่นจนหมดโอกาสที่จะ เข้ายึดครองปัจจัยการผลิตเหล่านี้

โครงสร้างการผูกขาดมีหลายลักษณะด้วยกัน เช่น การผูกขาดรายเดียว
 (Monopoly) การผูกขาดสองราย (Duopoly) และการผูกขาดน้อยราย
 (Oligopoly)

การผูกขาดมักจะมี เกิดจากการรวมหัวกันหรือเกิดจากข้อตกลงร่วมกัน เพื่อ
 ทำการอย่างพร้อมเพรียงกัน หรืออย่างประสานงานกันเกี่ยวกับการผลิตหรือการค้า
การผูกขาดอาจกระทำได้หลายรูปแบบด้วยกัน กล่าวคือ กระทำการผูกขาดในธุรกิจ
 หรืออุตสาหกรรม ประเภทเดียวกัน เช่น Pool, Cartel, Syndicate และ
 Trust หรือกระทำการผูกขาดในธุรกิจหรืออุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกัน เช่น

¹A.D. Neale The Antitrust Law of the U.S.A. p.5 (The
 Clayton Act of 1914. s. 6).

ปัญหาอยู่ที่ว่าจะพิจารณาอย่างไร จึงจะทราบว่าในตลาดเกิดพฤติกรรมอันเป็นการผูกขาด การที่จะสืบเสาะว่าตลาดใดมีการผูกขาดหรือไม่จะเป็นการยุ่งยาก แต่ข้อที่จะกระทำได้โดยอาศัยการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ เป็นแนวทางที่จะดูว่าอุตสาหกรรมใดมีความโน้มเอียงที่จะผูกขาดโดยดูจากลักษณะต่อไปนี้

(1) จำนวนผู้ผลิตหรือผู้ขายมีน้อยราย โอกาสที่ผู้ขายเหล่านี้จะทำความตกลงกันในเรื่องการกำหนดราคาจะมีมาก เพราะค่าใช้จ่ายในการประสานงานระหว่างผู้ผลิตในอุตสาหกรรมเดียวกันจะต่ำ

(2) สินค้ามีลักษณะคล้ายคลึงกันมาก (more homogeneous) ซึ่งจะทำให้การพยายามหลอกลวงผู้ซื้อว่ามีความแตกต่างระหว่างคุณภาพได้ยาก

(3) สินค้ามีความยืดหยุ่นต่อราคาของเส้นอุปสงค์ต่ำ (low price elasticity of demand) ซึ่งจะจูงใจให้ผู้ผลิตรวมตัวกันเปลี่ยนแปลงปริมาณผลิต เพื่อปรับให้ราคาสูงขึ้นได้ง่าย

(4) ความยากง่ายของการเข้าสู่ตลาดของผู้ผลิตรายใหญ่ ถ้าผู้ผลิตรายใหม่สามารถเข้ามาตั้งกิจการได้ง่าย เช่น ในกรณีที่ใช้ขายในการดำเนินการผลิตไม่สูง ไม่มีอุปสรรคทางธรรมชาติ (เช่น แหล่งวัตถุดิบ) หรือข้อกีดกันทางกฎหมายจะทำให้ความโน้มเอียงที่จะรวมตัวกันของผู้ผลิตต่ำ

นอกจากนี้เรายังอาจใช้พยานหลักฐานต่อไปนี้ เป็นเครื่องชี้ว่าตลาดสินค้า นั้น ๆ ประสบความสำเร็จในการรวมตัวกันหรือไม่

(1) ราคาขายของสินค้าชนิดเดียวกันมีความแตกต่างในระหว่างผู้ซื้อหรือไม่ (price discrimination practice) ถ้าผู้ซื้อต่างรายจ่ายราคาไม่เท่ากันสำหรับสินค้าชนิดเดียวกัน ก็เชื่อได้แนวว่าตลาดสินค้านั้นมีการแข่งขันไม่สมบูรณ์

(2) ส่วนแบ่งตลาด (market share) ของผู้ผลิตรายใหญ่มีแนวโน้มที่จะลดลงเรื่อยๆ ตามกาลเวลา ซึ่งชี้ให้เห็นว่าในตลาดสินค้านั้นมีการตั้งราคาผูกขาดไว้สูง จึงจูงใจให้มีผู้ผลิตรายใหม่เข้ามาทำการผลิตและแย่งลูกค้าไปได้ ทำให้ส่วนแบ่งตลาดของผู้ผลิตเดิมลดลงเรื่อยๆ

(3) ดูจากความพยายามรักษาระดับราคาขายปลีกของอุตสาหกรรมนี้ไว้ ซึ่งอาจทำเพื่อป้องกันการโง่งระหว่างผู้ผลิตด้วยกันในรูปของการขายลดราคาจากการเปลี่ยนแปลงในต้นทุนดำเนินการของผู้ขายปลีก หรือเกิดจากการแย่งกันตัดราคาของผู้ผลิต ดังนั้นการรักษาระดับราคาขายปลีกจึงขจัดปัญหาความไม่แน่นอนดังกล่าว

(4) ดูจากการที่ส่วนแบ่งตลาดระหว่างผู้ขายมีเสถียรภาพอย่างไม่น่าจะเป็นไปได้สำหรับสินค้าซึ่งปกติจะมีการแข่งขันกันมากในระหว่างผู้ขาย

(5) ราคาสินค้าชนิดเดียวกันมีความแตกต่างกันในระหว่างภูมิภาคต่างๆ ซึ่งแตกต่างกันนี้อาจจะอธิบายได้จากความแตกต่างของต้นทุนหรืออุปสงค์ของผู้ซื้อ / ความ

(6) การที่ราคาสินค้าสูงขึ้นพร้อม ๆ กับปริมาณผลิตลดลงซึ่งนี้อาจจะอธิบายได้ด้วยเหตุอื่นใด นอกจากจะตั้งสมมติฐานว่ามีการรวมตัวกันผูกขาดตลาดสินค้านั้น

(7) มีการปั่นตลาด กว้านซื้อสินค้ากักตุนสินค้าไว้จำนวนมาก เพื่อทำให้ตลาดปั่นป่วนเกิดสภาพสินค้าขาดแคลน หรือทำการทุ่มสินค้าออกสู่ตลาดจำนวนมากจนสินค้าล้นตลาด เพื่อทำลายผู้ประกอบการที่อ่อนแอกว่า

(8) มีการรวมหัวกันระหว่างบุคคลหรือนิติบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวมพลังเงินทุน สินค้า และบริการ เพื่อเข้าครองตลาด อันเป็นการก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อสาธารณชน

(ค) การจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจการค้า

(restrictive Trade Practices) หมายถึง

(1) การปฏิบัติทางธุรกิจการค้าหรือพฤติกรรมใด ๆ ที่มีแนวโน้มจะแทรกแซงหรือรบกวนหรือขัดขวางการแข่งขันทางการค้าอย่างอิสระ (restraint of trade) ซึ่งอาจกระทำในรูปแบบของการผูกขาดหรือการรวมตัวกันเพื่อผูกขาดก็ได้

(2) การปฏิบัติทางธุรกิจการค้า หรือพฤติกรรมใด ๆ ที่ก่อให้เกิดการแข่งขันอย่างรุนแรงถึงขั้นตัดราคากันอย่างเห็นแก่ตัว อันเป็นการใช้ระบบการแข่งขันทำลายผู้ประกอบการธุรกิจการค้าที่อ่อนแอกว่า ซึ่งเป็นการแข่งขันที่ไม่สมเหตุผล ไม่มีจรรยาทางการค้า และเกินเลยขอบเขตที่กฎหมายจำกัด อันเป็นการแข่งขันที่ไม่ยุติธรรม (unfair competition)

2) พิจารณาตามมาตรา 35

บทบัญญัตินี้ใช้บังคับเฉพาะผู้ประกอบการธุรกิจควบคุมร่วมกับผู้ประกอบการควบคุมด้วยกันเท่านั้น ถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ใช่ผู้ประกอบการควบคุม แม้จะทำการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันทางธุรกิจการค้า ย่อมไม่มีความผิดตามกฎหมายนี้ นอกจากนี้ หากเป็นผู้ประกอบการควบคุมกระทำร่วมกันแล้ว ยังต้องเป็นการกระทำต่อสินค้าควบคุม อีกด้วย หากไม่ใช่สินค้าควบคุมตามที่คณะกรรมการกลางได้ประกาศกำหนดไว้ก็ ย่อมไม่มีความผิดตามมาตรา 35(1)-(8) เว้นแต่มาตรา 35(9) และ (10) ซึ่งจุดนี้ถือว่าเป็นจุดอ่อน (weak point) ของพระราชบัญญัตินี้และเป็นช่องโหว่ของกฎหมายป้องกันการผูกขาดในประเทศไทย เสมอมา

(ก) องค์ประกอบภายใน ของการกระทำความผิดตามมาตรา นี้ เป็นเจตนาพิเศษ คือจงใจ (with the intention to) ที่จะก่อให้เกิดการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันโดยไม่ชอบธรรม (unfair) ซึ่งเดิมในต้นร่างพระราชบัญญัตินี้ซึ่งกระทรวงพาณิชย์ เสนอร่างสภานิติบัญญัติว่าการกระทำจะต้องมีเจตนาพิเศษ ซึ่งก็เหมือนกับกฎหมายป้องกันการผูกขาดในสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ในคดีอาญา

หากกระทำให้เกิดการผูกขาดหรือจำกัดทางการค้าแล้ว แม้กระทำด้วยเจตนาธรรมดา ก็ถือว่ามีความผิดตามกฎหมาย เพราะเป็นการบ่อนทำลาย เศรษฐกิจของประเทศและ ก่อความเสียหายแก่ประชาชนโดยทั่วไป ส่วนในคดีแพ่งถ้าหากพิสูจน์ได้ว่าผู้กระทำการ การผูกขาดไม่มีเจตนาหรือประสงค์ร้าย เช่นนี้ ศาล ยื่นขยายด้วยการกำหนดค่าเสียหาย จำนวนน้อยในการที่ถูก เอกชนฟ้อง เรียกร้องค่าเสียหายได้ทั้งนี้ เหตุผลเนื่องจากว่า การกระทำการผูกขาดจะต้องถูกลงโทษเพราะเป็นสิ่งไม่พึงปรารถนาของสังคม แต่ สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ของสภานิติบัญญัติ ได้ถูกแปรสัณฐานเพิ่มคำว่า โดยจงใจ และโดย ไม่ชอบธรรม เข้าไปในบทมาตรา 35 นี้ เป็นผลทำให้บทบัญญัติ นี้มีโอกาสที่จะบังคับใช้น้อยลงไป อันเป็นการ เบี่ยงเบนเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อ ป้องกันการผูกขาด

(1) การจงใจ หมายถึง การประสงค์ต่อผลในการกระทำ หรือการกระทำโดย เล็งเห็นผลแห่งการกระทำ

(2) ไม่ชอบธรรม หมายถึง การกระทำที่ไม่สุจริต ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนซึ่งประชาชนไม่มีอำนาจ เพียงพอที่จะป้องกัน แก้ไขได้

(ข) องค์ประกอบภายนอก การกระทำความผิดตามมาตรา นี้ คือ กระทำกรร่วมกัน (act jointly with) หมายถึง การสมรู้ร่วมคิดกัน (conspiracy) หรือการรวมหัวกัน (combination) ในการประกอบธุรกิจ ในลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามอนุ(1) ถึง (10) พฤติกรรมที่ถือว่าเป็นการกระทำ ร่วมกันคือ การรวมตัวเข้าด้วยกัน หรือร่วมมือกันหรือทำข้อตกลงร่วมกัน ในการสร้าง อำนาจครอบงำตลาด ควบคุมการผลิตหรือการจำหน่ายหรือการซื้อ เพื่อรักษาผลประโยชน์ในกลุ่มของตน ซึ่งกระทำได้หลายรูปแบบด้วยกันกล่าวคือ

(1) การกระทำร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจใน
สินค้าประเภทเดียวกัน ที่จะกระทำร่วมกันภายใต้การจัดการเดียวกัน (Horizontal combination) ซึ่งอาจกระทำได้หลายลักษณะ เช่น

- การตกลงร่วมกันในการกำหนดราคาจำหน่าย หรือซื้อ เป็นราคาเดียวกัน price fixing ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 35(2) และ (5)
 - การตกลงร่วมกันในการแบ่งเขตตลาดจำหน่าย หรือซื้อ (division of markets) ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 35(3) และ (4) ตอนต้น
 - การตกลงร่วมกันในการกำหนดลูกค้าที่จะจำหน่ายหรือซื้อ (division of customers) ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 35(3) และ (4) ตอนท้าย
 - การตกลงร่วมกันในการลดราคาซื้อสินค้าให้ต่ำลง (reduce the buying price) ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 35(5)
 - การตกลงร่วมกันในการจำกัดปริมาณการซื้อสินค้า (limit the quantity of products) ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 35(5)
 - การตกลงร่วมกันในการกำหนดปริมาณการผลิต, การซื้อ หรือการจำหน่าย เพื่อจำกัดปริมาณให้ต่ำกว่าความต้องการของตลาด (fix the quantity of products)
 - การตกลงร่วมกันในการกำหนดเงื่อนไขหรือวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการซื้อ หรือการจำหน่ายสินค้า เพื่อให้ปฏิบัติเป็นแบบเดียวกันหรือตามที่ตกลง (agreement to act in unison) ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 35(7)
 - การตกลงร่วมกันในการลดคุณภาพของสินค้าให้ตกแต่จำหน่ายในราคาเดิมหรือสูงขึ้น (reduce the quality) ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 35(8)
 - การตกลงร่วมกันในการเพื่อเข้าครองตลาดหรือควบคุมตลาด (manipulate or control the market) ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 35(10)
- ลักษณะการตกลงต่างๆ ดังที่กล่าวมานี้ อาจกระทำด้วยข้อตกลงสุภาพบุรุษ โดยไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือ (gentleman agreement) หรือมีหนังสือก็ได้ ซึ่งมักจะออกมาในรูปแบบของ pool, cartel, syndicate หรือ trust อย่างใดอย่างหนึ่ง

- (2) การกระทำร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจต่างระดับกัน (Vertical Combination) เช่น
- การแต่งตั้งหรือมอบหมายให้บุคคลใดแต่ผู้เดียว เป็นผู้จำหน่ายสินค้าอย่างเดียวกันหรือประเภทเดียวกันที่ราชอาณาจักร (customer and Teritorial restriction ดังบัญญัติในมาตรา 35(1)
 - การตกลงร่วมกันในการกำหนดราคาขายตามที่ตกลงกัน (price fixing) ดังบัญญัติในมาตรา 35(2)

(3) การรวมธุรกิจเข้าด้วยกัน หรือรวมการอำนาจการหรือการควบคุมนโยบายและการบริหารให้อยู่ในรูปแบบเดียวกันเพื่อจัดซื้อตกลงหรือจำกัดการแข่งขัน (Corporate type of combination) ซึ่งจะออกมาในลักษณะของการควบบริษัท (merger) การรวมบริษัท (consolidation) การเข้าถือหุ้นหรือทรัพย์สินในกิจการของผู้แข่งขัน (stocks and assets acquisition of competitor) , การเป็นกรรมการรวมในหลายบริษัท (interlocking directorate) หรือการทำสัญญาร่วมค้าเฉพาะกิจ เกี่ยวกับการผูกขาดชั่วคราว (joint venture) ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 35(9) การกระทำร่วมกันในลักษณะเหล่านี้บางครั้งอาจก่อให้เกิดการผูกขาดขั้นสูงสุดในรูปแบบของ Concern ซึ่งประกอบไปด้วยบริษัทแม่ (holding company) ที่ควบคุมนโยบายทั้งหมดของบริษัทในเครือ (subsidiary) และบริษัทร่วมเครือ (offiliate) ซึ่งระบบนี้เรียกว่าระบบยึดครอง (Holding system)

จะเห็นได้ว่า มาตรา 35 นี้ เป็นบทบัญญัติที่ห้ามการกระทำร่วมกันหรือการรวมตัวกันของธุรกิจในการจำกัดการแข่งขันเพื่อสร้างพลังอำนาจทางเศรษฐกิจในการเข้าครองตลาดหรือเพื่อก่อให้เกิดสภาพการผูกขาด แม้สภาพการผูกขาดยังไม่เกิดขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม การกระทำความผิดตามมาตรา 35 นี้ แม้จะเป็นแค่พยายามกระทำก็ถือว่า มีความผิดและต้องรับโทษเช่นเดียวกับการกระทำความสำเร็จ เพราะ บทบัญญัติในมาตรานี้ได้บัญญัติโดยใช้ข้อความว่า " โดยจงใจที่จะก่อให้เกิด..." (with the intention to create) ซึ่งตีความได้ว่า เพียงแต่จงใจ

ที่จะก่อให้เกิดการผูกขาดหรือการจำกัดการแข่งขัน แม้การผูกขาดหรือการจำกัดการแข่งขันจะยังไม่สำเร็จก็มีความผิดแล้ว การบัญญัติเช่นนี้ถือได้ว่าสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะกฎหมายมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันการผูกขาดมิให้เกิดขึ้นในตลาด มิใช่รอให้เกิดการผูกขาดขึ้นแล้ว กฎหมายถึงจะมาแก้ไขทีหลัง สำหรับประเด็นนี้ในกฎหมายต่างประเทศก็บัญญัติว่า การพยายามกระทำการผูกขาดก็เป็นความผิดเช่นกัน ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 2 ของ The Sherman Act อันเป็นกฎหมายป้องกันการผูกขาดฉบับแรกของสหรัฐอเมริกาและยังคงใช้บังคับอยู่ตราบเท่าทุกวันนี้

ข้อสังเกต

มาตรา 35(1) ใช้คำว่า "ผู้จำหน่ายสินค้าควบคุมอย่างเดียวกัน หรือ ประเภทเดียวกัน"

"ผู้จำหน่าย" หมายถึงผู้ขาย แลกเปลี่ยน หรือโอนสิทธิหรือการครอบครองสินค้าให้แก่บุคคลอื่น และหมายความรวมถึงผู้นำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร ผู้ส่งสินค้าออกนอกราชอาณาจักร ผู้ผลิตและผู้ซื้อสินค้า เพื่อผลิตหรือจำหน่ายด้วย (มาตรา 4)

"สินค้าควบคุมประเภทเดียวกัน" หมายถึง สินค้าที่ใช้แทนกันได้บางแม้จะไม่อาจแทนกันได้ถึงร้อยเปอร์เซ็นต์ก็ตาม เช่น น้ำตาลทรายขาวกับน้ำตาลทรายบริสุทธิ์ ไข่ไก่กับไข่เป็ด เป็นต้น

มาตรา 35(8) บัญญัติว่า ลดคุณภาพของสินค้าควบคุมให้ต่ำกว่าที่เคยผลิตหรือจำหน่าย โดยจำหน่ายในราคาเดิม หรือสูงขึ้น

ถ้าหากว่ากรณีเป็นการลดคุณภาพของสินค้าให้ต่ำกว่ามากแล้วก็ลดราคาลงบ้างนิดหน่อยซึ่งไม่ได้อัตราส่วนกันเช่นนี้ ก็ไม่น่าจะมีความผิดตามมาตรานี้

มาตรา 35(9) ถ้าหากเป็นการรวมตัวของผู้ประกอบการรายย่อยหลายรายเข้าด้วยกันเพื่อต่อรองกับผู้ประกอบการรายใหญ่ ซึ่งมีอำนาจทางเศรษฐกิจมากกว่าที่บีบบังคับพวกตนเพื่อความอยู่รอดในการประกอบธุรกิจ ย่อมไม่มีความผิดตามมาตรานี้ เพราะเป็นการรวมตัวกันที่ชอบด้วยกฎหมายและขาดเจตนาที่จงใจจะก่อให้เกิดการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขัน

3) พิจารณาตามมาตรา 36

บทบัญญัติในมาตรานี้เป็นบทห้ามปรามการใช้อำนาจโดยไม่ชอบของผู้ประกอบธุรกิจควบคุมที่มีอำนาจการผูกขาดแล้ว เพราะหากระบบตลาดมีการแข่งขันที่เพียงพอ ผู้ประกอบธุรกิจย่อมไม่สามารถใช้อำนาจกระทำการตามที่บทบัญญัตินี้ห้ามไว้ได้

(ก) องค์ประกอบภายนอก ผู้ที่จะมีความผิดตามมาตรา 36 นี้ได้ต้องเป็นผู้ประกอบธุรกิจควบคุมเท่านั้น และกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดต่อสินค้าควบคุมดังนี้

(1) ระงับ (suspend) ลด (reduce) หรือจำกัด (limit) การผลิต การซื้อ การจำหน่าย การส่งมอบ การนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าควบคุมหรือ

(2) ทำลาย (destroy) หรือทำให้เสียหาย (cause damage) ซึ่งสินค้าควบคุม

(ข) องค์ประกอบภายใน ต้องมีเจตนาพิเศษเพื่อลดปริมาณให้ต่ำกว่าความต้องการของตลาด นำสิ่งเกตุว่าถ้าวานักธุรกิจดำเนินกิจการขาดทุนจึงได้ลดปริมาณการผลิตต่ำกว่าความต้องการของตลาด ดังนี้ ไม่ถือว่ามีเจตนาพิเศษเพื่อลดปริมาณให้ต่ำกว่าความต้องการของตลาด เพราะเจตนาที่แท้จริงก็คือ ลดต้นทุนเพื่อความอยู่รอดของกิจการ หรือในกรณีที่วัตถุดิบในการผลิตมีราคาสูงขึ้น การจำหน่ายสิ่งทีผลิตในราคาเดิมกระทำโดยยาก จึงจำต้องขึ้นราคา แต่เมื่อขึ้นราคาแล้วจำนวนขายย่อมลดลง จึงจำเป็นต้องลดการผลิตลง ดังนี้ไม่ถือว่ามีเจตนาพิเศษเพื่อลดปริมาณให้ต่ำกว่าความต้องการของตลาด เรื่องเจตนาพิเศษนี้ทำการพิสูจน์ได้ยาก เช่น พฤติกรรมการประกอบการยอมเป็นหลักฐานเบื้องต้นที่จะชี้ให้เห็นถึงความบริสุทธิ์ใจของผู้ประกอบการ เช่น ถ้าวานักประกอบการนั้นมีกำไรมาตลอด เพียงแต่ขาดทุนในช่วงเท่านั้น หากกระทำการลดปริมาณการผลิตลง ย่อมแสดงให้เห็นว่ามีความประสงค์ที่จะสร้าง demand ให้มากกว่า supply เพื่อหวังผลกำไรที่ไม่สมเหตุผล ย่อมถือว่ามีเจตนาพิเศษเพื่อลดปริมาณลงให้ต่ำกว่าความต้องการของตลาด

ข้อสังเกต เดิมมาตรานี้ในฉบับร่างพระราชบัญญัติ ได้บัญญัติให้ครอบคลุมไปถึง การส่งออกนอกราชอาณาจักร ด้วย แต่ต่อมาในชั้นพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ ได้ถูกตัดข้อบังคับดังกล่าวออกโดยเหตุผลว่า เป็นการบัญญัติขัดกับข้อเท็จจริง และนอกจากนี้ก็มีกฎหมายควบคุมธุรกิจการส่งออกนอกราชอาณาจักรโดยเฉพาะอยู่แล้ว

4) พิจารณาตามมาตรา 37

มาตรานี้มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันผู้ประกอบการธุรกิจควบคุมที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจมากกว่าใช้อำนาจในการแทรกแซง, รบกวอน, ขัดขวาง หรือกีดกัน มิให้ตลาดมีการแข่งขันอย่างอิสระ

(1) ต้องเป็นการกระทำระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจควบคุม -
 คุม กระทำกับผู้ประกอบธุรกิจควบคุมเท่านั้น

(2) การกระทำใด ๆ อันอาจเป็นการทำลาย (destroy) ทำให้เสียหาย (damage) ขัดขวาง (impede) กีดกัน (preclude) หรือจำกัด (restrict) การประกอบธุรกิจควบคุมของผู้อื่น หรือการกระทำใด ๆ (carry out any act) เช่น

- การรวมกลุ่มกว่าชาติ (group boycott) หมายถึง การกระทำร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการโดยตกลงกันว่าจะไม่ค้าขายกับบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่ไม่ได้เข้าร่วมกลุ่มกับพวกของตน ซึ่งถือว่าเป็นการจำกัดการแข่งขันและใช้อำนาจทางเศรษฐกิจบังคับผู้ประกอบการรายอื่นทางอ้อม เป็นรูปแบบการจำกัดทางการค้าในแนวนระดับ (Horizontal restraint of trade) รูปแบบหนึ่ง

- การตกลงค้าขายเฉพาะราย (exclusive dealing) หมายถึง การกระทำของผู้ประกอบการ (พ่อค้าผลิต) ตกลงกับผู้ประกอบการอีกรายหนึ่ง (พ่อค้าขายปลีก) ว่าพ่อค้าผู้ผลิตจะขายผลิตภัณฑ์ของเขาให้แก่พ่อค้าขายปลีกเพียงคนเดียวโดยพ่อค้าขายปลีกต้องให้สัญญาว่าจะไม่ขายผลิตภัณฑ์ของพ่อค้าผู้ผลิตรายอื่นเป็นการตอบแทน การกระทำเช่นนี้เป็นการบีบบังคับและจำกัดการประกอบธุรกิจการค้าของพ่อค้าขายปลีก อันเป็นการจำกัดทางการค้าในแนวตั้ง (vertical restraint of trade)

การกระทำที่กล่าวมานี้ต่างกับการกระทำร่วมกันของผู้ประกอบธุรกิจในการตกลงกำหนดจำนวนลูกค้าแต่ละราย เป็นของตนโดยผู้ประกอบการอื่นจะไม่ทำการจำหน่ายสินค้าแข่งขันตาม มาตรา 35(3) ที่เรียกว่า division of customers อันเป็นรูปแบบการรวมตัวกันในแนวระดับ (horizontal combination)

- การกำหนดอาณาเขตการค้าและการจำกัดจำนวนลูกค้า (customer and territorial restriction) หมายถึงการผู้ประกอบธุรกิจ (พ่อค้าผู้ผลิต) กำหนดอาณาเขตการค้า หรือจำกัดจำนวนลูกค้าให้แก่พ่อค้าที่ซื้อผลิตภัณฑ์ของเขาทำการขายผลิตภัณฑ์ของเขาได้เฉพาะ ลูกค้าที่อาศัยอยู่ในเขตท้องที่ที่กำหนดแน่นอนแห่งใดแห่งหนึ่งเท่านั้น การกระทำเช่นนี้เป็นการจำกัดทางการค้าในแนวตั้ง (vertical restraint of trade) ซึ่งการกระทำที่กล่าวมานี้ ต่างกับการตกลงร่วมกันระหว่างผู้ประกอบธุรกิจในการกำหนดท้องที่สำหรับแต่ละรายจะทำการจำหน่าย (มาตรา 35(3)) หรือทำการซื้อ (มาตรา 35(4)) ที่เรียกว่า division of market อันเป็นรูปแบบหนึ่งของการจำกัดทางการค้าในแนวระดับ (horizontal restraint of trade)

- การทำสัญญาผูกมัด (Tying contract) หมายถึง การกระทำที่ผู้ขายตกลงกับผู้ซื้อว่า ผู้ขายจะขายผลิตภัณฑ์ของเขาให้แก่ผู้ซื้อต่อเมื่อผู้ซื้อให้สัญญาว่าจะซื้อชิ้นส่วนอะไหล่อุปกรณ์ของผลิตภัณฑ์นั้นจากผู้ขายด้วยเท่านั้น ซึ่งการกระทำเช่นนี้ถือว่าเป็นการจำกัดทางการค้าในแนวตั้ง (vertical restraint of trade)

- การกระทำใด ๆ เพื่อมิให้ผู้อื่นประกอบธุรกิจควบคุมหรือต้องล้มเลิกการประกอบธุรกิจควบคุม เช่น การกระทำของผู้ประกอบธุรกิจในการทุ่มตลาดเพื่อที่จะตัดราคาของผู้ประกอบธุรกิจรายอื่นอย่างเห็นผล (cut throat) เป็นการทำลายธุรกิจของคู่แข่งอื่น ถือเป็นการแข่งขันที่รุนแรงเกินเลยขอบเขตของกฎหมายและไม่สมเหตุผล เป็นการแข่งขันที่ไม่ยุติธรรม ผู้ประกอบธุรกิจที่ทำการทุ่มตลาดเช่นนี้ ย่อมมีความผิดตามมาตรานี้

-นอกจากนี้ การกระทำใด ๆ ยังหมายรวมถึง การที่ผู้ประกอบการธุรกิจทำการตกลงกับผู้ประกอบการธุรกิจอื่นใดที่จะไม่ดำเนินธุรกิจตามปกติหรือปฏิเสธที่จะเข้าไปในวงการธุรกิจใหม่อีกด้วย

(ข) องค์ประกอบภายใน ต้องมีเจตนาพิเศษคือ

เพื่อจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ (for the purpose of restricting the business competition)

กฎเกณฑ์ขั้นพื้นฐานอันหนึ่งของระบบ เศรษฐกิจแบบทุนนิยม คือ ระบบการแข่งขันเพราะในตลาดอิสระ (free market) นั้น ถ้าหากไม่มีสิ่งปลอมแปลงเข้าแทรกแซงหรือขัดขวางการแข่งขันแล้ว การแข่งขันจะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพอย่างสูงในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งจะเป็นผลให้ราคาสินค้าและค่าบริการในตลาดต่ำลงและการคัดค้านวิชาการที่สูงกว่า ในทำนองเดียวกัน ถ้าตลาดใดไม่มีการแข่งขัน ก็จะทำให้เกิดผลในทางตรงกันข้าม ด้วยเหตุนี้บทบัญญัตินี้จึงมีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมให้ตลาดมีระบบการแข่งขันที่อิสระและสมบูรณ์

5) พิจารณาตามมาตรา 38

มาตรานี้เป็นบทบัญญัติสำหรับอุดช่องว่างของกฎหมายกล่าวคือ หากสภาพเศรษฐกิจพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปและรูปแบบการประกอบธุรกิจสลับซับซ้อนยิ่งขึ้นในอนาคตซึ่งบางครั้งกฎหมายอาจปรับตัวรับสภาวะการณ์ไม่ทัน ทำให้เกิดปัญหากฎหมายชราภาพไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ บทบัญญัตินี้จึงได้มอบอำนาจให้คณะกรรมการกลางกำหนดข้อกำหนดสำหรับการประกอบธุรกิจโดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อคณะกรรมการกลางจะได้ใช้อำนาจดังกล่าวในการจัดระเบียบวินัยทางการค้าโดยคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจที่แปรเปลี่ยนไปตามความเหมาะสม

(ก) องค์ประกอบภายนอก

(1) ต้องเป็นผู้ประกอบธุรกิจควบคุม

(2) กำหนดข้อตกลง (specify any term) หรือ

เงื่อนไขฝ่าฝืน (condition in violation) ขอร้องตามที่คณะกรรมการกลางกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(3) การกำหนดข้อตกลงหรือเงื่อนไข ต้องกระทำ

ในลักษณะที่เป็นการบังคับให้ลูกค้าของตนต้องจำกัดการผลิต การซื้อหรือการจำหน่ายสินค้า หรือต้องจำกัดโอกาสในการเลือกซื้อสินค้า หรือในการจัดหาสินค้าจากผู้ประกอบธุรกิจควบคุมอื่น ซึ่งเป็นการจำกัดทางธุรกิจการค้าในแนวตั้ง (vertical restraint of trade) นั้นเอง

(ข) องค์ประกอบภายใน

การกระทำความผิดตามบทบัญญัตินี้ เพียงแต่มีเจตนาธรรมดาที่เข้าองค์ประกอบแล้ว

ข้อสังเกต

ขอตกลงหรือสัญญาใด ๆ ที่ฝ่าฝืน มาตรา 35 - 38 ดังที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ หากไม่มีเจตนาในการกระทำ การผูกขาดหรือจำกัดทางการค้าอันจะเป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายกำหนดแล้ว ขอตกลงหรือสัญญาดังกล่าวก็ตกเป็นโมฆะใช้บังคับตามกฎหมายไม่ได้ เพราะถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีงามของประชาชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 113 ส่วนบุคคลใดที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าว ย่อมฟ้องเรียกค่าเสียหายตามความเป็นจริงได้ จากผู้ทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420

ค. องค์กรควบคุมและอำนาจหน้าที่

1. คณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด หรือ
คณะกรรมการกลาง (Central committee on price fixing and anti-monopoly or " Central Committee ")

ก) โครงสร้าง : ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นรองประธานกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่าสี่คน แต่ไม่เกินแปดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ทั้งนี้จะต้องแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง กับอธิบดีกรมการค้าภายใน เป็นเลขาธิการ โดยให้เลขาธิการเป็น เลขาธิการคณะกรรมการกลาง (มาตรา 7)

ฉบับเสนอร่างเดิมไม่มีข้อความว่า ผู้ทรงคุณวุฒินั้นจะต้องแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ข้อความนี้ได้ถูกเพิ่มเติมเข้าไปในการแปรญัตติ

เหตุผลเพราะในการบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดในอดีตเช่น พระราชบัญญัติป้องกันการค้ำไรรเกินควร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2517 ในการกำหนดราคาสินค้าของทางราชการ หรือของทางรัฐบาลเอง บางครั้งเป็นการกำหนดราคาโดยปราศจากซึ่งความเป็นจริงหรือเป็นการกำหนดราคา ซึ่งบวกรวมความหวาดผวาลงเข้าไปในตัวเอง บางครั้งเป็นการกำหนดราคาเพื่อความอยู่รอดทางการเมือง แต่สิ่งนี้ถึงความอยู่รอดของบ้านเมือง และสิ่งที่ประสบปัญหาต่อมาก็คือ เกือบจะเป็นความหายนะของบ้านเมืองและการพังทลายของธุรกิจภาคเอกชน บางชนิด ทั้งนี้เพราะทางราชการนั้นอยู่ในฐานะที่กำหนดราคาสินค้าบางสิ่งบางประการโดยปราศจากหลักเกณฑ์อันควรจะมีตามความเหมาะสมของสภาพเศรษฐกิจ เพื่อความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพ การณ์ทางเศรษฐกิจ การตัดสินใจหรือการดำเนินการใด ๆ ของภาครัฐบาลจึงจำต้องได้ข้อมูลที่ดีและทันต่อเหตุการณ์และต้องยอมรับความคิดเห็นจากธุรกิจฝ่ายเอกชน ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันสำหรับการดำเนินธุรกิจของฝ่ายเอกชน จึงได้บัญญัติให้ชัดเจนว่า ต้องแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจากฝ่ายเอกชนเข้าไปเป็นกรรมการไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งและการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้แต่งตั้ง แทนที่จะเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้ใช้อำนาจแต่งตั้งเพียงผู้เดียวดังที่เคยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันการค้ำไรรเกินควร จึงเห็นได้ว่ากรรมการดังกล่าวแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) กรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งจะแต่งตั้งจากฝ่ายราชการและต้องระบุเฉพาะตำแหน่งโดยไม่ระบุชื่อตัว ทั้งนี้เนื่องจากการระบุตำแหน่งนั้นเป็นการถาวร เป็นผู้ดำรงตำแหน่งจะมีการสับเปลี่ยน โยกย้าย หรือโอนหรือตายไป ตำแหน่งดังกล่าวก็ยังคงเป็นกรรมการ เช่นเดิม ผู้ที่ดำรงตำแหน่งแทน หรือผู้ที่ปฏิบัติราชการแทน ก็มีสิทธิเป็นกรรมการได้โดยอัตโนมัติ นอกจากนี้ หากผู้ดำรงตำแหน่งไม่อยู่ หรือไม่อาจมาประชุมได้ ผู้ปฏิบัติราชการแทนก็สามารถที่จะเข้าประชุมแทนได้

2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ หากแต่งตั้งมาจากฝ่ายเอกชนนั้น จะต้องระบุชื่อตายตัวด้วย เหตุที่ผู้มาจากฝ่ายเอกชนนั้นไม่มีตำแหน่ง เป็นทางการตามกฎหมาย เหมือนกับฝ่ายราชการ และการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒินี้ไม่ว่าจะแต่งตั้งจากฝ่ายเอกชนหรือราชการก็ตามจะไม่มีคำว่า "ผู้แทน" เพราะเนื่องจากเป็นกรรมการ

แต่งตั้งโดยอาศัยความสามารถคุณสมบัติเฉพาะตัว จึงเป็นสิทธิเฉพาะตัวจะมอบหมายให้บุคคลใดมาประชุมแทนย่อมกระทำไม่ได้

ข) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ : คณะกรรมการกลางมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร และทำหน้าที่คณะกรรมการส่วนจังหวัดกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดสำหรับเขตกรุงเทพมหานครด้วย

อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ หมายถึง สามารถใช้อำนาจบังคับธุรกิจภาคเอกชนและหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรของรัฐ เช่น รัฐวิสาหกิจได้เท่าที่ห้ามใช้อำนาจบังคับใช้กับส่วนราชการการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นไม่ (มาตรา 6)

ฉบับร่าง เดิมได้บัญญัติห้ามมิให้พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับกับองค์กรของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐด้วย แต่ถูกคณะกรรมการปฏิรูปออกเหตุผลเพื่อเปิดโอกาสให้คณะกรรมการกลางสามารถกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดกับกิจการของรัฐที่ผลิตสินค้าออกขายแก่ประชาชนได้ เพราะการมุ่งกำหนดราคาแต่เฉพาะสินค้าของเอกชน แต่ไม่กำหนดราคาแก่สินค้าที่ผลิตโดยรัฐ ก็จะไม่เกิดความไม่เป็นธรรม

ส่วนเหตุผลที่กฎหมายบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับแก่ส่วนราชการต่าง ๆ เพราะ

ก. เพื่อมิให้มีการก้าวล่วงในหน้าที่การงานของส่วนราชการอื่นที่เป็นส่วนราชการด้วยกัน

ข. เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายของทางราชการที่ได้วางไว้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

2. คณะกรรมการส่วนจังหวัดกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด
หรือ คณะกรรมการส่วนจังหวัด (Changwat Committee on price fixing and anti-monopoly or " Changwat Committee ")

ก) โครงสร้าง : ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่าห้าคน แต่ไม่เกินเก้าคน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง กับพาณิชย์จังหวัดเป็นกรรมการ (มาตรา 9) จะเห็นได้ว่าผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการจังหวัดไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งมาจากฝ่ายเอกชน

ข) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ : คณะกรรมการส่วนจังหวัดมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ เฉพาะภายในจังหวัดของตนเท่านั้น

กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งโดยคณะกรรมการในคณะกรรมการกลาง หรือโดยผู้ว่าราชการจังหวัดในคณะกรรมการจังหวัด อยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี เมื่อพ้นตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกก็ได้ (มาตรา 11) นอกจากนี้กรรมการอาจพ้นจากตำแหน่งเมื่อ ตาย หรือลาออก หรือคณะกรรมการ หรือผู้ว่าราชการแล้วแต่กรณีให้ออก เพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือ เป็นบุคคลล้มละลาย หรือ เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ หรือได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ (มาตรา 11 และมาตรา 12)

การประชุมของคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน (ซึ่งกรรมการแต่ละคนมีหนึ่งเสียง) ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียง เป็นเสียงชี้ขาด (มาตรา 13)

นอกจากนี้คณะกรรมการอาจตั้งอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และรายงานต่อคณะกรรมการได้ (มาตรา 14) ทั้งนี้เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของคณะกรรมการและหน้าที่ช่วยกลั่นกรองข้อเท็จจริงให้กับคณะกรรมการอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งขณะนี้คณะกรรมการกลางได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นแล้ว 2 ชุด คือ คณะอนุกรรมการพิจารณาราคาสินค้า และคณะอนุกรรมการพิจารณาการนำปูนซีเมนต์เข้าและควบคุมการชดเชยภาวะการขาดแคลน¹ คณะอนุกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งขึ้นมา มีอำนาจหน้าที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด เรื่องหนึ่งซึ่งกำหนดไว้ในประกาศเท่านั้นไม่อาจที่จะใช้อำนาจของคณะกรรมการได้ ส่วนการประชุมวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องใด ๆ มีวิธีการเหมือนกับการประชุมของคณะกรรมการกลาง

"คณะกรรมการ" ในที่นี้หรือต่อจากนี้ไปให้หมายความถึง คณะกรรมการกลาง และคณะกรรมการส่วนจังหวัด

3. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ก) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลาง

1) ปฏิบัติตามนโยบายป้องกันการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่ยุติธรรม (Unfair Trade Practices) ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 23. โดยให้

¹ ประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับ

มีอำนาจตามที่กำหนดไว้ มาตรา 24, มาตรา 25, มาตรา 26 วรรคสอง และมาตรา 27

2) ปฏิบัติตามนโยบายป้องกันการค้าผูกขาด (Anti-Monopoly) และจำกัดทางธุรกิจการค้า (Restrictive Trade Practicis) ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 31. โดยให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 32, มาตรา 33, มาตรา 34, มาตรา 38 และมาตรา 40.

3) เข้าควบคุมหรือดำเนินการ เพื่อให้การผลิตหรือการจำหน่ายสินค้ามีเพียงพอแก่ความต้องการของประชาชน (มาตรา 8(2))

4) พิจารณาเรื่องราวที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดร้องว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจากการกระทำอันมีผลกระทบต่อราคาหรือเนื่องจากการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ (มาตรา 8(3))

5) เชิญบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำ หรือความเห็น (มาตรา 8(4))

6) มีอำนาจสั่งจ่าย เงินสินบนและเงินรางวัลจากจำนวนเงินสุทธิต่ำขายของกลางที่ตก - เป็นของแผ่นดินตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ในกรณีที่จับของกลางได้แต่ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด

ข) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่วนจังหวัด

1) ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ มาตราการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกลางได้ประกาศไว้ตามมาตรา 24, มาตรา 26 วรรคสอง, มาตรา 28 และมาตรา 40 (มาตรา 10 (1))

2) เข้าควบคุมหรือดำเนินการ เพื่อให้การผลิตหรือการจำหน่ายสินค้ามีเพียงพอแก่ความต้องการของประชาชน (มาตรา 10 (2))

3) พิจารณาเรื่องราวที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดร้องว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจากการกระทำอันมีผลกระทบต่อราคาหรือเนื่องจากการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ (มาตรา 10 (2))

4) เชิญบุคคลหนึ่งบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำ-

แนะนำ หรือความเห็น (มาตรา 10 (4))

5) ปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งของคณะกรรมการกลาง
(มาตรา 10 (5))

จ. หลักเกณฑ์และมาตรการในการปฏิบัติ

1. นโยบายป้องกันภาวะปฏิบัติทางการค้าที่ไม่ยุติธรรม (Unfair Trade Practices)

เพื่อป้องกันการกำหนดราคาซื้อ ราคาขาย หรือการกำหนดเงื่อนไข และวิธีปฏิบัติทางการค้า อันไม่เป็นธรรม คณะกรรมการกลางด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดให้สินค้าใด เป็นสินค้าควบคุมได้ ประกาศของคณะกรรมการกลางที่กำหนดว่าสินค้าใดเป็นสินค้าควบคุมให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 23) เจตนาารมณ์ในการประกาศให้เป็นสินค้าควบคุมก็เพื่อคณะกรรมการกลางหรือคณะกรรมการส่วนจังหวัดจะได้ใช้อำนาจตาม มาตรา 24 และมาตรา 25 ควบคุมสินค้าใดต่อไปตามมาตรการที่เห็นว่าสมควรและเหมาะสม

เมื่อได้มีการประกาศกำหนดสินค้าควบคุมแล้ว คณะกรรมการมีอำนาจที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการและเงื่อนไขต่าง ๆ ให้ผู้ประกอบการเกี่ยวกับสินค้าควบคุมต้องยึดถือปฏิบัติตามได้ การใช้อำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการต่าง ๆ นี้ ต้องทำเป็นประกาศโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 24) มาตรการที่คณะกรรมการ (คณะกรรมการกลางและคณะกรรมการส่วนจังหวัด) จะกำหนดเพื่อควบคุมกระทำใดสองทางคือ

ก) การกำหนดราคาสินค้า

1) กำหนดราคาซื้อหรือราคาขายสินค้าควบคุม ให้ผู้ซื้อ ซื้อในราคาไม่ต่ำกว่าราคาที่กำหนดหรือให้ผู้จำหน่าย จำหน่ายในราคาไม่สูงกว่าราคาที่กำหนด หรือ/หรือ ราคาไว้ในราคาใดราคาหนึ่ง (มาตรา 24 (1)) ผู้ใดฝ่าฝืนประกาศนี้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 43)

ความจำเป็นที่จะต้องกำหนดราคาซื้อ เพราะในบางสถาน การณ์ สินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งอาจมีการ แขนงขึ้นด้านการผลิตอย่างรุนแรงจนผลผลิตตลาดจนผู้ซื้อสามารถกำหนดราคาซื้อได้แต่ฝ่ายเดียว หรือในกรณีที่ผู้ซื้อไม่มีอิทธิพลเหนือตลาดจน

สามารถตั้งราคาซื้อได้ และราคาซื้อที่กำหนดหรือตั้งไว้นั้นต่ำเกินสมควรและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ขายหรือผู้ผลิต ซึ่งส่วนใหญ่แล้วมักจะเกิดขึ้นกับสินค้าตามเกษตรกรรม ในกรณีเช่นนี้ คณะกรรมการก็จะกำหนดราคาซื้อขั้นต่ำให้เป็นธรรม โดยกำหนดให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

ความจำเป็นที่จะต้องกำหนดราคาขาย เพราะในบางสถานการณ์ สินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งอาจเกิดความขาดแคลนไม่พอกับความต้องการของตลาด มักจะเกิดจากภาวะการผูกขาด ซึ่งผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายมีอำนาจในการกำหนดราคา และราคาที่กำหนดสำหรับจำหน่ายตั้งไว้สูงกว่าปกติที่ควรจะเป็นอันทำให้ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายได้รับผลตอบแทนกำไรในอัตราที่สูง เกินสมควร เป็นการเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค ในกรณีเช่นนี้ คณะกรรมการก็จะกำหนดราคาขายให้เป็นธรรมให้ผู้ผลิตหรือผู้บริโภคปฏิบัติตาม เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

2) กำหนดอัตรากำไรสูงสุดต่อหน่วยสินค้าควบคุมที่ผู้จำหน่ายจะได้รับจากการจำหน่ายสินค้าควบคุม หรือกำหนดอัตราส่วนแตกต่างระหว่างราคาซื้อกับราคาขายสินค้าควบคุมในแต่ละช่วงการคา (มาตรา 24 (1)) ผู้ใดฝ่าฝืนประกาศนี้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 43)

การที่ต้องกำหนดอัตรากำไรสูงสุดต่อหน่วยสินค้าก็เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้จำหน่ายกำหนดราคาสินค้าตามใจชอบแต่ใดกำไรเกินควร การกำหนดอัตราส่วนนี้ ต้องคำนึงถึงสถานการณ์ของสภาพเศรษฐกิจแต่ละราย เป็นเฉพาะกรณีไป

3) กำหนดให้ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายสินค้าควบคุมแสดงราคาสินค้าควบคุม (มาตรา 24 (3)) ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท (มาตรา 44)

การกำหนดมาตรการนี้เพื่อยืนยันว่าผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายได้ปฏิบัติตามมาตรการกำหนดราคาที่คณะกรรมการได้วางไว้จริง

มาตรการควบคุมราคาสินค้าตามมาตรา 24(1) นี้ใช้ควบคุมทั้งราคาขายส่งและราคาขายปลีก เป็นมาตรการที่ค่อนข้างจะรุนแรงและเด็ดขาด เกี่ยวกับมาตรการควบคุมราคานี้ กฎหมายยังได้บัญญัติให้เฉพาะคณะกรรมการกลาง มีอำนาจกำหนด

มาตรการ เฉพาะในกรณีควบคุมราคาขายส่งได้ ซึ่งเป็นมาตรการที่นุ่มนวลกว่าดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 25 และจะได้อีกกล่าวในรายละเอียดต่อไปนี้

4) การควบคุมราคาขายส่ง คณะกรรมการกลางมีอำนาจประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาให้ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายสินค้า-ควบคุมแจ้งราคาซื้อ ราคาขายสินค้าควบคุม ชื่อสินค้าควบคุม ชื่อและปริมาณวัตถุดิบเป็นส่วนประกอบ มาตรฐาน คุณภาพ ขนาด ปริมาณและน้ำหนักต่อหน่วยของสินค้าควบคุมตามที่เป็นอยู่ในวันที่คณะกรรมการกลางกำหนด และห้ามมิให้แปลงราคา เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเลขาธิการตามระเบียบที่คณะกรรมการกลางกำหนด ในกรณีนี้เลขาธิการจะกำหนดให้ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายสินค้าควบคุมแจ้งแผนการ เปลี่ยนแปลงราคาหลังส่วนลดในการจำหน่ายสินค้าควบคุมต่อ เลขาธิการด้วยก็ได้ (มาตรา 25)

การควบคุมราคาสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพเพื่อความ เป็นธรรมแก่ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย และผู้บริโภค ดังนั้นหากผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือตัวแทนจำหน่ายสินค้าควบคุมมีความประสงค์ที่จะขอปรับปรุงราคาสินค้า คณะกรรมการจะพิจารณาตามแนวทางและหลักเกณฑ์ดังนี้

5) หลักเกณฑ์ในการปรับปรุงราคาสินค้า¹

(ก) ราคาที่กำหนดต้องเป็นราคาที่ยุติธรรม สามารถทำให้การผลิตดำเนินไปได้โดยผู้บริโภคไม่เดือดร้อนโดยยึดหลัก 2 ประการ คือ

(1) การปรับราคาเพื่อช่วยผู้บริโภค เนื่องจากราคาสูงเกินไป

(2) การปรับราคาเพื่อช่วยผู้ผลิต เนื่องจากราคาต่ำเกินไป

(ข) การพิจารณาปรับปรุงราคาต้องให้มีเป็นรายละเอียดสอดคล้องกับสถานการณ์

(ค) การปรับปรุงราคาสินค้า ต้องคำนึงถึงสิ่งที่กำหนดราคาในต้นท่อน ดังนี้

(1) การแข่งขัน

(2) อุปสงค์และอุปทานของสินค้า

¹ ประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2522.

(3) ตัวแปรต่าง ๆ ในวิธีการตลาด ซึ่งประกอบด้วย

ต้นทุนทั้งหมด

ผลตอบแทนของผู้ผลิต ผู้จำหน่าย และประสิทธิภาพการดำเนินงานของ
ผู้ประกอบการ

(ง) การปรับปรุงราคาจะกระทำเมื่อ

(1) เมื่อมีผู้ยื่นคำขอ และราคาที่เป็นอยู่ขณะนั้นเป็น
อุปสรรคต่อการผลิตและการลงทุน

(2) ต้นทุนสินค้าเปลี่ยนแปลงสูงมาก

(3) ราคาที่เป็นอยู่ ทำให้ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย ได้ผล

ตอบแทนสูง หรือต่ำกว่าที่ควร

การควบคุมตามมาตรา 25 นี้ นับว่าเป็นการควบคุมที่มีประสิทธิภาพกรณี
หนึ่ง เพราะสามารถควบคุมจากแหล่งต้นตอได้เลยทีเดียว โดยให้แจ้งราคาซื้อ ราคา
ขาย หากเห็นว่าการแจ้งนั้นไม่ตรงต่อข้อเท็จจริง หรือเอาเปรียบผู้บริโภคมากเกินไป
พนักงานเจ้าหน้าที่ก็สามารถใช้อำนาจออกหนังสือเรียกให้มาให้ออกค่า แจ้งข้อเท็จ
จริงให้ส่ง เอกสารหรือหลักฐานใดมาประกอบการพิจารณาได้ (มาตรา 17(1))
เมื่อได้ตรวจพิจารณาแล้ว เห็นว่าราคาที่แจ้งมานั้นสูงเกินความจริง ไม่เป็นธรรมแก่
ผู้บริโภค ก็สั่งให้ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายลดราคาลงมาแล้วแจ้งมาใหม่ หากไม่ยอมปฏิบัติ
ตาม คณะกรรมการอาจใช้มาตรการรุนแรงตามมาตรา 24(1) ต่อไปได้

ข) การกำหนดเงื่อนไขและวิธีปฏิบัติทางการค้า

มาตรการนี้มักจะถูกนำมาใช้เมื่อสภาพเศรษฐกิจมีปัญหาในเรื่องสินค้า
อุปโภคบริโภคเกิดภาวะขาดแคลน หรือมีแนวโน้มที่จะเกิดการกักตุนสินค้าเพื่อเก็ง
กำไร หรือจะก่อให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประ
เทศ ซึ่งคณะกรรมการอาจใช้อำนาจกระทำการในลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้ได้

1) กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการและเงื่อนไขให้ผู้ผลิตหรือผู้
จำหน่ายสินค้าควบคุมปฏิบัติเกี่ยวกับการผลิต การจ่ายแจก การนำเข้ามาในราชอาณาจักร
จักร การส่งออกนอกราชอาณาจักร การซื้อการจำหน่าย หรือการเก็บรักษาสินค้าควบ -

คุม (มาตรา 24 (4)) ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 43)

2) กำหนดท้องที่ หรือกำหนดระยะเวลาในการใช้บังคับประกาศของคณะกรรมการ (มาตรา 24 (5)) บทบัญญัตินี้เป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการจึงไม่มีบทกำหนดโทษไว้

3) กำหนดให้แจ้งปริมาณหรือสถานที่เก็บ ต้นทุน ค่าใช้จ่าย กระบวนการผลิตและวิธีการจำหน่ายสินค้าควบคุมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา 24 (6)) ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 43) นอกจากนี้ผู้ที่ทำการเก็บสินค้าควบคุมไว้ ณ สถานที่อื่น นอกจากที่เก็บตามที่ใดแจ้งไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 24 (6) แล้ว ย่อมเป็นการกระทำความผิดอีกบทหนึ่ง คือฝ่าฝืนมาตรา 30 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 45)

4) กำหนดให้มีการ เก็บหรือเพิ่มปริมาณการ เก็บสำรองสินค้าควบคุม และกำหนดท้องที่และสถานที่ให้เก็บสำรองสินค้าควบคุม (มาตรา 24(7))

5) ห้ามหรืออนุญาตการส่งออกนอกหรือนำเข้ามาในท้องที่ใด ซึ่งสินค้าควบคุม (มาตรา 24 (8))

6) สั่งให้ผู้ประกอบการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต การซื้อ การจำหน่ายหรือการ เก็บรักษาสินค้าควบคุม รวมทั้งให้ระงับหรือลดค่าใช้จ่ายใด ๆ ที่กำหนดไว้เกินสมควร (มาตรา 24(9))

7) จัดให้มีการปันส่วนในการซื้อและการจำหน่ายสินค้าควบคุม หรือกำหนดเงื่อนไขในการซื้อและการจำหน่ายสินค้าควบคุม (มาตรา 24(10))

8) บังคับให้จำหน่ายสินค้าควบคุมตามปริมาณและราคาที่กำหนด ตลอดจนบังคับให้จำหน่ายแก่ส่วนราชการหรือบุคคลใด ซึ่งคณะกรรมการกำหนด (มาตรา 24(11))

9) ห้ามการจำหน่ายให้ใช้เอง ยักย้าย หรือ เปลี่ยนสภาพ ซึ่งสินค้าควบคุมเกินปริมาณที่กำหนด (มาตรา 24 (12))

10) กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการกักตุนสินค้าควบคุม หรือ ครอบครองสินค้าควบคุมเกินปริมาณที่กำหนด (มาตรา 24 (14))

ผู้ใดฝ่าฝืนตาม 4), 5), 6), 7), 8), 9) และ 10) มีความผิดต่อระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 43)

11) สั่งให้เลขาธิการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการเกี่ยวกับการผลิตการขนส่ง การซื้อ การจำหน่าย และการเก็บรักษาสินค้าควบคุม (มาตรา 24 (13)) ซึ่งผู้ใดขัดขวางการดำเนินการของ เลขาธิการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 43)

ค) แนวทางในการนำมาตรการต่าง ๆ มาปฏิบัติการดำเนินงาน

1) เมื่อมีการควบคุมสินค้าและประเภทหรือชนิดใดด้วยมาตรการใด หรือประกาศให้ธุรกิจใดเป็นธุรกิจควบคุมแล้ว คณะกรรมการจะสอดส่องดูแลและติดตามภาวะ การผลิตและการจำหน่ายสินค้าหรือธุรกิจนั้นอย่างใกล้ชิด ฤทธิ์ที่ได้ใช้ มาตรการใดสำหรับควบคุมสินค้าใดอยู่แล้ว แต่ปรากฏว่ายังมีช่องทางให้ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายกระทำการใดอันเป็นการ เอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค หรือเป็นผลให้ดานราคา และปริมาณไม่อาจคลี่คลายสู่ภาวะปกติได้ คณะกรรมการก็อาจพิจารณานำมาตรการอื่นมาใช้แทนตามความเหมาะสม

2) การกำหนดราคาสูงสุดและการควบคุมตามปริมาณของสินค้า จะนำมาใช้เฉพาะกรณีจำเป็นเท่านั้น และเมื่อเหตุการณ์คืนสู่สภาพปกติแล้ว ก็จะยกเลิกการกำหนดราคาสูงสุดและใช้การควบคุมราคาขายส่งแทน

3) การใช้อำนาจกำหนดมาตรการดังกล่าวมาทั้งหมดนี้ คณะกรรมการสามารถที่จะทำการพิจารณาทบทวนเป็นครั้งคราวให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจโดยคำนึงถึงต้นทุน ค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายและอัตรากำไรที่เหมาะสม รวมทั้งผลกระทบต่อการลงทุนในการขยายกำลังการผลิตในระยะต่อไปด้วย ทั้งนี้เนื่องจากการใช้มาตรการในการควบคุมอาจจำเป็นในบางขณะเท่านั้น มิใช่ว่าเมื่อใช้มาตรการใดควบคุมแล้ว ก็ให้คงอยู่อย่างนั้นตลอดไป เช่น มีการควบคุมสินค้าชนิดหนึ่งไว้

ในราคาหนึ่ง ต่อมาต้นทุนการผลิตสูงขึ้น ก็จำเป็นต้องปรับราคาให้ได้สัดส่วนกับความเป็นจริง หากไม่ปรับราคาก็อาจมีการหยุดการผลิตหรือจำหน่าย ทำให้สินค้าเกิดการขาดแคลนอันจะก่อความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน ซึ่งคณะกรรมการจำเป็นต้องปรับราคาให้ตามความเหมาะสม หรือในกรณีที่มีภาวะวิกฤติและสินค้านั้นมีจำนวนจำกัด คณะกรรมการได้จัดให้มีการปันส่วนในการซื้อและการจำหน่าย เป็นการชั่วคราว เมื่อเหตุการณ์เข้าสู่ภาวะปกติแล้ว มาตรการดังกล่าวก็อาจถูกยกเลิกได้ เพราะไม่มีความจำเป็นต้องใช้มาตรการดังกล่าวอีกต่อไป

๔) การใช้อำนาจตามมาตรา 24 ในกรณีจำเป็นและเร่งด่วน

เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันการค้ำกำไรเกินควรมิได้บัญญัติให้อำนาจประธานกรรมการ ที่จะใช้อำนาจในการออกประกาศในกรณีเร่งด่วน ฉะนั้น เมื่อมีกรณีฉุกเฉินจึงไม่อาจที่จะใช้กฎหมายเข้าไปคุ้มครองประชาชนผู้บริโภคได้ทันทีทั้งที่ดังนั้นพระราชบัญญัตินี้จึงได้นำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในมาตรา 26 เพื่อให้ความคุ้มครองประชาชนผู้บริโภคได้อย่างรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ การใช้อำนาจเร่งด่วนของประธานกรรมการนี้ถูกจำกัดให้ใช้อำนาจเฉพาะตามมาตรา 24 เท่านั้น จะก้าวไปใช้อำนาจตามมาตราอื่น ๆ ไม่ได้ซึ่งเป็นการใช้อำนาจเพียงชั่วคราวและต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังนี้คือ

1) มีความจำเป็นรีบด่วนและลับ

2) ไม่สามารถเรียกประชุมคณะกรรมการได้ทันทีทั้งที่

เมื่อประธานได้ประกาศใช้อำนาจเร่งด่วนนี้แล้ว จะต้องนำประกาศนั้นเสนอต่อคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาภายใน 3 วัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ถ้าคณะกรรมการอนุมัติตามประกาศนั้น ก็ให้คณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ประกาศนั้นมีผลใช้บังคับต่อไป ถ้าคณะกรรมการไม่อนุมัติให้คณะกรรมการออกประกาศยกเลิกประกาศนั้น แต่ทั้งนี้ไม่มีผลกระทบกระเทือนถึงการที่ได้กระทำไปแล้ว ในระหว่างที่ใช้ประกาศ (เร่งด่วน) นั้น

๕) การมอบอำนาจของคณะกรรมการ

เพื่อให้การปฏิบัติการตามประกาศของคณะกรรมการกลางที่ประกาศตามมาตรา 24 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น คณะกรรมการกลางมีมอบหมายให้

เลขาธิการกระทรวงการใด ๆ แทนก็ได้ (มาตรา 27) เพราะบางกรณีเป็นการเล็กน้อย และเลขาธิการเป็นผู้ขอเท็จจริงต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดีกว่าควรปฏิบัติประการใดจึงเหมาะสม เช่น การให้เลขาธิการเป็นผู้กำหนดระเบียบสำนักงานคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด เรื่องการปิดป้ายแสดงราคาสินค้าควบคุม เป็นต้น

ในทำนองเดียวกัน คณะกรรมการส่วนจังหวัดก็อาจมีมติมอบหมายให้ประธานคณะกรรมการส่วนจังหวัดกระทรวงการใด ๆ แทนก็ได้เช่นกัน (มาตรา 28)

2. นโยบายป้องกันการผูกขาดและการจำกัดทางธุรกิจการค้า (

เพื่อป้องกันการผูกขาดหรือการจำกัดการแข่งขันทางธุรกิจการค้าจึงได้บัญญัติมอบอำนาจให้คณะกรรมการมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายนี้ดังนี้

เมื่อปรากฏว่ามี การ ประกอบธุรกิจใดมีพฤติการณ์อันเป็นการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ คณะกรรมการกลางมีอำนาจประกาศกำหนดให้ธุรกิจนั้นเป็นธุรกิจควบคุมโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 31)

ก) การประกาศให้เป็น "ธุรกิจควบคุม"

"ธุรกิจควบคุม" การที่คณะกรรมการกลางจะประกาศให้ธุรกิจใดเป็นธุรกิจควบคุมนั้นจะต้องปรากฏว่าธุรกิจประเภทนั้นมีพฤติการณ์ที่เป็นการผูกขาดหรือเป็นการจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ พฤติการณ์ดังกล่าวนี้จะแสดงออกโดยการกระทำของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ประกอบธุรกิจนั้น ด้วยการสร้างอิทธิพลหรืออิทธิทธิในการประกอบธุรกิจนั้นแต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียวอันเป็นการตัดโอกาสและสิทธิ์ของผู้แข่งขันอื่น ๆ ที่จะเข้าประกอบธุรกิจประเภทเดียวกันนั้น ซึ่งถือว่าการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้เป็นการผิดทำนองคลองธรรมและไม่มีการรุกรานทางการค้า การใช้อำนาจที่ไม่ชอบธรรมนี้อาจกระทำในลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้

1) การรวมหัวกันของบุคคลหรือนิติบุคคลในธุรกิจเดียวกันหรือเกี่ยวเนื่องกัน โดยมีวัตถุประสงค์ในการรวมพลังทุน สินค้าและบริการ เพื่อผลประโยชน์แห่งผลกำไรที่มากขึ้นสำหรับกลุ่มของตน อันเกิดผลกระทบกระเทือนต่อวงการตลาดและผลประโยชน์ของสาธารณชน

2) การใช้อำนาจทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าเข้ายึดครองตลาด หรือใช้ข้อตกลงร่วมกันของกลุ่มไปจำกัดทางเลือกซื้อขาย หรือกีดกันการเข้าร่วมแข่งขันของผู้ประกอบธุรกิจอื่น

3) การใช้อำนาจเงินที่เหนือกว่าเข้ายึดครองควบคุมทรัพย์สินหรือปัจจัยการผลิตไว้แต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียว เพื่อกีดกันผู้อื่นจนหมดโอกาสที่จะเข้าถือครองปัจจัยการผลิตเหล่านั้น

4) การปั่นตลาด การกว้านซื้อสินค้า การกักตุนสินค้าหรือการกุ่มตลาด เพื่อให้ตลาดเกิดความปั่นป่วน ทำให้สินค้าในตลาดขาดแคลนหายากหรือทำให้สินค้านตลาด อันเป็นวิธีทำลายคู่แข่งขึ้นเป็นผลให้ผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าสามารถเข้าควบคุมธุรกิจนั้นแต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียว

5) การใช้อิทธิพลทางการค้ากำหนดใหญ่ประกอบธุรกิจอื่นๆ ต้องดำเนินธุรกิจการค้าภายใต้เงื่อนไขข้อบังคับตามที่ตนกำหนด ฯลฯ

ข) การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ

เมื่อคณะกรรมการกลางใช้อำนาจประกาศกำหนดให้ธุรกิจใดเป็นธุรกิจควบคุมแล้วคณะกรรมการกลางจะกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาให้ผู้ประกอบธุรกิจควบคุมปฏิบัติตามเสมอ ซึ่งการประกาศนี้จะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาเช่นกัน ในกรณีเช่นนี้ผู้ประกอบธุรกิจควบคุมมีหน้าที่ที่ต้องแจ้งราคาขายสินค้าที่ผู้ประกอบธุรกิจควบคุมนั้นเป็นผู้ผลิตหรือจำหน่ายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาที่คณะกรรมการกลางได้ประกาศกำหนดไว้ (มาตรา 32) ในทางปฏิบัติแล้วนับตั้งแต่กฎหมายนี้ใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน คณะกรรมการกลางเพิ่งจะใช้อำนาจตามมาตรา 31 และมาตรา 32 นี้เพียงครั้งเดียว โดยประกาศกำหนดให้ธุรกิจน้ำแข็งเป็นธุรกิจควบคุม เหตุผลเพราะปรากฏว่าขณะนี้การประกอบธุรกิจการผลิตน้ำแข็งในเขตกรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดปทุมธานี มีพฤติการณ์ร่วมกันกำหนดราคาร้าน้ำแข็ง อันเป็นการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ ฉะนั้นคณะกรรมการกลางฯ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 และมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 จึงได้ออกประกาศให้การประกอบธุรกิจการผลิตน้ำแข็งเป็นธุรกิจควบคุม และ

กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ประกอบธุรกิจนำแข็งในเขตกรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดปทุมธานี แจงราคาต้นทุนการผลิต และราคาจำหน่ายนำแข็งที่ผู้ประกอบธุรกิจนั้นเป็นผู้ผลิตและจำหน่ายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดตามแบบที่เลขาธิการกำหนด ภายในวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2523 ซึ่งการใช้อำนาจของคณะกรรมการกลางนี้ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2523¹ เหตุที่คณะกรรมการกลางประกาศให้ผู้ธุรกิจนำแข็งในเขตดังกล่าวเป็นธุรกิจควบคุม เพราะการประกอบธุรกิจนำแข็งดังกล่าวเป็นการผูกขาดตาม มาตรา 35(1) กล่าวคือ มีการกำหนดราคาสินค้าเป็นแนวเดียวกันหรือตามที่ตกลงกันดังนั้น เพื่อป้องกันการผูกขาดธุรกิจดังกล่าวคณะกรรมการจึงได้ประกาศให้การประกอบธุรกิจนำแข็งเป็นธุรกิจควบคุม ผู้ใดฝ่าฝืนประกาศของคณะกรรมการกลางตาม มาตรา 32 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท (มาตรา 44) จะเห็นได้ว่า การประกอบธุรกิจที่เป็นการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันนั้นเป็นสิ่งชั่วร้ายที่กฎหมายนี้มีเป้าหมายมุ่งที่จะห้ามปรามและขจัดให้สิ้นไปจากวงจรตลาดที่มีการแข่งขันอย่างอิสระ แต่ปรากฏว่ากฎหมายนี้มีบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนเพียงแค่ปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทเท่านั้น ซึ่งดูจะเป็นบทลงโทษที่เบาเกินไปสำหรับผู้กระทำความผิดอย่างมหันต์เช่นนี้ ผลก็คือกฎหมายนี้จะไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้เท่าที่ควรจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

เมื่อผู้ประกอบธุรกิจควบคุมได้แจ้งราคาขายสินค้าที่ผู้ประกอบธุรกิจควบคุมเป็นผู้ผลิตหรือจำหน่ายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ในกรณีที่คณะกรรมการกลางเห็นว่าราคาขายสินค้าที่แจ้งมานั้นไม่เหมาะสม โดยคำนึงถึงต้นทุน ค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายและอัตรากำไรที่เหมาะสมแล้ว คณะกรรมการกลางย่อมมีอำนาจกำหนดราคาตามที่เห็นสมควรได้ภายในสามสิบวัน นับแต่วันได้รับแจ้ง ถ้าคณะกรรมการกลางมิได้กำหนดราคาขายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าราคาของผู้ประกอบธุรกิจควบคุมแจ้งมานั้นเป็นราคาที่คณะกรรมการกลางกำหนด (มาตรา 33 วรรคหนึ่ง)

¹ ประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดฉบับที่ 14 พ.ศ. 2523 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 97 ตอนที่ 4 ลงวันที่ 11 มกราคม 2523.

แต่ถ้าในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจควบคุมไม่แจ้งราคาขายสินค้าตามมาตรา 32 คณะกรรมการกลางมีอำนาจกำหนดตามที่เห็นสมควร และให้ถือว่าราคากำหนดนี้เป็นราคาที่คณะกรรมการกลางกำหนด (มาตรา 33 วรรคท้าย)

เมื่อคณะกรรมการกลางได้กำหนดราคาสินค้าตามที่กล่าวมาแล้ว (มาตรา 33) กฎหมายห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจควบคุมจำหน่ายสินค้าเกินราคาที่คณะกรรมการกลางกำหนด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการกลางโดยกำหนดราคาขึ้นใหม่ (มาตรา 34) หากผู้ประกอบธุรกิจควบคุมผู้ใดฝ่าฝืน มีความผิดต่อระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

จ. การบังคับใช้กฎหมาย

1. หน่วยงานรับผิดชอบและดำเนินการ

เพื่อให้การบริหารและการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้ได้เป็นไปอย่างมีแบบแผนและมีประสิทธิภาพ กฎหมายจึงกำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดถูกจัดตั้งขึ้นในกรมการค้าภายในกระทรวงพาณิชย์ โดยอำนาจของพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีอธิบดีกรมการค้าภายในเป็นเลขาธิการโดยตำแหน่ง เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงาน และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (มาตรา 15)

ก) ดำเนินงานธุรการของคณะกรรมการกลางและทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางประสานงานกับคณะกรรมการส่วนจังหวัด

ข) ศึกษาวิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับสินค้า ราคา และการประกอบธุรกิจ รวมทั้งเสนอโครงการ แผนงานหรือมาตรการเกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด หรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจต่อคณะกรรมการกลาง

ค) ติดตามความเคลื่อนไหวของราคาสินค้าควบคุมและสอดคลองพฤติการณ์ของผู้ประกอบธุรกิจควบคุม แล้วรายงานต่อคณะกรรมการกลาง

ง) รับเรื่องราวที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ยื่นตามมาตรา 2 (2)

จ) ปฏิบัติการตามประกาศ ระเบียบ และมติ ของคณะกรรมการกลางและปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการกลางมอบหมาย

นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่วนจังหวัดกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดขึ้นในทุกจังหวัด โดยมีพาณิชย์จังหวัด เป็นหัวหน้าสำนักงาน โดยตำแหน่ง เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกัน ภายในขอบเขตของจังหวัดนั้น ๆ (มาตรา 16)

ในการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการอาจตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ แล้วยรายงานต่อคณะกรรมการได้ (มาตรา 14) นอกจากนี้รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ยังมีอำนาจที่แต่งตั้งข้าราชการบุคคลใด ๆ เป็น "พนักงานเจ้าหน้าที่" เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ได้ด้วย

2. อำนาจและหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่

ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้ (มาตรา 17)

- ก) มีหนังสือเรียก บุคคลใดมาให้ออคำหรือแจ้งข้อเท็จจริงหรือทำคำชี้แจง เป็นหนังสือ หรือให้ส่งบัญชี ทะเบียน เอกสารหรือหลักฐานใด เพื่อตรวจสอบหรือ เพื่อประกอบการพิจารณา
- ข) เขาไปในสถานที่ทำการ สถานที่ผลิตหรือสถานที่เก็บสินค้าของผู้ประกอบการธุรกิจ หรือของบุคคลใดหรือ เขาไปในยานพาหนะของบุคคลใด ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการ เพื่อตรวจคนสินค้าที่มีเหตุอันควร เชื่อว่าได้มีการฝ่าฝืนมาตรา 29 หรือเพื่อตรวจสอบให้การ เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือเรียกบัญชีทะเบียน เอกสารหรือหลักฐานอื่นจากผู้ประกอบการธุรกิจหรือจากบุคคลซึ่ง เกี่ยวข้อง
- ค) ในกรณีที่เห็นว่ามีการฝ่าฝืนมาตรา 30 ให้มีอำนาจกักอายัดหรือยึดสินค้านั้น แต่การยึดสินค้านั้นต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากประธานคณะกรรมการก่อน

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้บุคคลซึ่ง เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร (มาตรา 18)

3. การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่

ในการปฏิบัติหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับทุกครั้ง (มาตรา 18) ซึ่งต่างไปจากพระราชบัญญัติฉบับก่อน ๆ ที่มักจะบัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อ เมื่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับร้องขอ

ก) การส่งหนังสือเรียก (to issue a summons requiring the presence)

พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจส่งหนังสือเรียกให้บุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือแจ้งข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้ ถึงแม้ว่าบุคคลนั้นจะไม่ใช่ผู้ผลิต ผู้จำหน่ายหรือผู้ประกอบการธุรกิจก็ตาม ถ้าหากเห็นว่าถ้อยคำหรือเอกสารหลักฐานของบุคคลนั้น เป็นประโยชน์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ก็สามารถมีหนังสือเรียกให้บุคคลนั้นมาให้ถ้อยคำหรือแจ้งข้อเท็จจริงหรือทำคำชี้แจง เป็นหนังสือ หรือให้ส่งบัญชีทะเบียน เอกสารหรือหลักฐานใด เพื่อตรวจสอบหรือ เพื่อประกอบการพิจารณาแล้วแต่กรณี - การส่งหนังสือเรียกนี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำส่ง ณ ภูมิลำเนาหรือสถานที่ทำการของบุคคลซึ่งระบุไว้ในหนังสือ เรียกในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือจะส่งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับก็ได้และให้ถือว่าหนังสือเรียกที่ส่งโดย เจ้าพนักงานไปรษณีย์มีผล เสมือนพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นผู้ส่ง

ถ้าบุคคลซึ่งระบุไว้ในหนังสือ เรียกปฏิเสธไม่ยอมรับหนังสือ เรียกโดยปราศจากเหตุอันสมควร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ขอให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจไปเป็นพยานเพื่อวางหนังสือ เรียกไว้ ณ ที่นั้น

ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่พบบุคคลซึ่งระบุไว้ในหนังสือ เรียก ณ ภูมิลำเนาหรือสถานที่ทำการของบุคคลนั้น จะส่งให้แก่บุคคลใดซึ่งมีอายุเกิน 20 ปี ซึ่งอยู่หรือทำงานในบ้าน เรือนหรือสถานที่ทำการที่ปรากฏว่าเป็นของบุคคลซึ่งระบุไว้ในหนังสือ เรียกนั้นก็ได

ถ้าไม่พบบุคคลใดหรือพบแต่ไม่มีบุคคลใดยอมรับไว้แทนและมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลซึ่งระบุไว้ในหนังสือ เรียกมีเจตนาหลีกเลี่ยงไม่ยอมรับ ให้ปิดหนังสือเรียกไว้ในที่ที่เห็นได้ง่าย ณ ภูมิลำเนาหรือสถานที่ทำการนั้น

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติตามวิธีการดังกล่าวข้างต้นแล้วให้ถือว่าบุคคลซึ่งระบุไว้ในหนังสือเรียกได้รับหนังสือเรียกนั้นแล้ว (มาตรา 20) ซึ่งบุคคลนั้นจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในหนังสือเรียกหากบุคคลใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียกต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 41)

ข) การเข้าตรวจค้นสินค้า (to inspect or search for products)

การเข้าไปในสถานที่ทำการสถานที่ผลิต หรือสถานที่เก็บสินค้าของผู้ผลิต หรือของบุคคลใดหรือเข้าไปในยานพาหนะของบุคคลใดในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการซึ่งหมายถึงเวลาทำการของผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อจุดประสงค์ใดจุดประสงค์หนึ่ง ดังนี้

1) เพื่อตรวจสินค้าที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการฝ่าฝืน มาตรา 29 ในกรณีนี้แม้จะยังไม่ทราบแน่ชัดว่ามีการกระทำความผิด หากมีข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีการฝ่าฝืนตามมาตรา 29 พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจที่จะเข้าไปยังสถานที่ดังกล่าวได้

2) เพื่อตรวจสอบให้การ เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีนี้กฎหมายให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบไว้อย่างกว้างขวาง นอกเหนือไปจากการตรวจตาม ข้อ ก) ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามปกติ หรือเป็นการตรวจสอบเพื่อหาหลักฐานในการดำเนินคดีในกรณีที่มีการกระทำความผิดเป็นการฝ่าฝืนประกาศคณะกรรมการหรือฝ่าฝืนกฎหมายก็ตาม กล่าวโดยสรุปก็คือ หากการตรวจสอบนั้นอยู่ในขอบเขตของกฎหมายฉบับนี้แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจที่จะทำการตรวจสอบได้

เพื่อให้การตรวจสอบทั้งสองกรณีดังกล่าวข้างต้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายจึงให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่สอบถามข้อเท็จจริงหรือเรียกบัญชีทะเบียน

เอกสารหรือหลักฐานอื่นที่จำเป็น จากผู้ประกอบการธุรกิจหรือจากบุคคลที่เกี่ยวข้องมา เพื่อประกอบการตรวจสอบได้ทันทีในขณะนั้นโดยไม่จำเป็นต้องมีหนังสือ เรียกอย่างกรณี 1) แต่อย่างไร

ผู้ใดขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าตรวจค้นสินค้าที่มีความผิดต่อพระราชโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ค) การกัก อายัด ยึด สินค้า (to detain, attach or seize products)

การใช้อำนาจในการกักอายัด ยึด สินค้านี้ พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจดังกล่าวนี้ได้เฉพาะในกรณีที่มีการกระทำการฝ่าฝืนมาตรา 30 เท่านั้น เช่น กักตุนสินค้าควบคุม หรือมีสินค้าควบคุมไว้ เพื่อจำหน่ายแล้วไม่นำออกจำหน่ายหรือเสนอขายตามปกติ พนักงานเจ้าหน้าที่จะอาศัยอำนาจตามมาตรานี้ทำการกัก อายัด ยึดสินค้าที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดมาตรา อื่นๆ หาได้ไม่ นอกจากนี้ การยึดนั้น ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากประธานคณะกรรมการก่อนเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากการกักหรืออายัดที่พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถกระทำการดังกล่าวได้โดยลำพัง

"กัก" (to detain) หมายถึง ให้สินค้านั้นอยู่ในบริเวณที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้สั่งโดยห้ามมิให้ทำการเคลื่อนย้ายสินค้านั้นออกจากสถานที่นั้น เช่น พ่อค้าได้ทำการขนย้ายสินค้าจากท้องที่หนึ่ง เพื่อไปยังอีกที่หนึ่งโดยไม่มีใบอนุญาต ในระหว่างทางพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตรวจพบ จึงทำการกักสินค้านั้นดังกล่าวให้อยู่ในบริเวณนั้นและห้ามมิให้ขยับรถซึ่งบรรทุกสินค้าออกไปจากที่นั้น เป็นต้น

"อายัด" (to attach) หมายถึง ห้ามมิให้ทำการเคลื่อนย้ายหรือจำหน่ายจ่ายโอนสินค้า โดยอาจมอบหมายให้ผู้มีกรรมสิทธิ์ หรือผู้ครอบครองสินค้านั้นหรือบุคคลอื่นใดรักษาไว้ เช่น พนักงานเจ้าหน้าที่ออกไปปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ได้พบผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายหรือบุคคลอื่นกระทำการฝ่าฝืนโดยกักตุนสินค้าไว้ไม่ยอมจำหน่าย พนักงานเจ้าหน้าที่จึงห้ามมิให้บุคคลดังกล่าวจำหน่ายจ่ายโอนหรือทำการเคลื่อนย้ายสินค้านั้นโดยพลการได้ โดยให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือเจ้าของดูแลรักษาไว้ก็ได้

"ยึด" (to seize) หมายถึง การนำสินค้านั้นมาอยู่ในความครอบครองของเจ้าพนักงาน ซึ่งการยึดนี้จะเห็นได้ว่าแตกต่างจากการอายัด เพราะการอายัดสินค้านั้นยังอยู่ในความครอบครองของเจ้าของหรือผู้ครอบครองดั้งเดิม

หากผู้ใดขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจทำการกักอายัดหรือยึดสินค้าตามมาตรฐานนี้ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ง) การใช้อำนาจหน้าที่อย่างเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมาย

อาญา

เพื่อที่จะให้ความคุ้มครองและควบคุมพนักงานเจ้าหน้าที่ในการใช้อำนาจปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงได้บัญญัติให้กรรมการ อนุกรรมการ เลขานุการ และพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา (มาตรา 21)

1) เจ้าพนักงาน ตามความหมายในประมวลกฎหมายอาญา หมายถึงผู้มีตำแหน่งหน้าที่ทางฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นข้าราชการการเมือง เช่น รัฐมนตรี¹ หรือข้าราชการประจำ รวมตลอดทั้งฝ่ายตุลาการและรัฐสภา ด้วย แต่ไม่หมายความถึงผู้มีอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติ เช่นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาเทศบาล ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 143, 144, 146, 149 ซึ่งไม่เรียกสมาชิกเหล่านั้นว่าเจ้าพนักงานเลย² หน้าที่เพื่อเป็นหลักฐานในการยึดอายัด หรือรักษาสิ่งนั้น ๆ (ป.อ.มาตรา 141) การทำให้เสียหาย ทำลาย ซ่อนเร้น เอาไปเสียหรือทำให้สูญหาย หวังไว้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สินหรือเอกสารใด ๆ อันเจ้าพนักงานได้ยึดรักษาไว้ หรือสั่งให้ส่ง เพื่อเป็นพยานหลักฐาน หรือเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (ป.อ.มาตรา 142) การเรียกรับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นเป็นการตอบแทนในการที่จะจงใจให้เจ้าพนักงานโดยวิธีการอันทุจริต หรือผิดกฎหมาย หรือโดยอิทธิพลของตนให้กระทำ

¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 948/2510.

² จิตติ ดิงคำภีร์, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา (กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2523), หน้า 1189.

การหรือไม่ว่าการอันเป็นหน้าที่อันเป็นคุณหรือโทษแก่บุคคลใด (ป.อ.มาตรา 143) การให้ ขอให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงานเพื่อจูงใจให้กระทำการไม่ว่าการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ (ป.อ.มาตรา 144) การแสดงตนเป็นเจ้าพนักงานและกระทำการ เป็นเจ้าพนักงานโดยตนเอง มิได้เป็นเจ้าพนักงานที่มีอำนาจกระทำการนั้น (ป.อ.มาตรา 145) การสวมเครื่องแบบ หรือประทับเครื่องหมายของ เจ้าพนักงานโดยตนเองไม่มีสิทธิเพื่อให้บุคคลอื่น - เชื่อว่าตนมีสิทธิ (ป.อ.มาตรา 146) เหล่านี้เป็นต้น

นอกจากนี้ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ออกหนังสือเรียกให้บุคคลใดมาให้ออัย คำหรือชี้แจงข้อเท็จจริง ฯลฯ ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัตินี้ หากบุคคลนั้นให้ออัย คำหรือชี้แจงข้อเท็จจริงอันเป็นเท็จ ย่อมมีความผิด ย่อมมีความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อ เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 137 หรือมาตรา 267 แล้วแต่กรณี หรือในกรณีที่เจ้าพนักงานกำลังปฏิบัติหน้าที่มีการทำร้ายหรือฆ่าเจ้าพนักงาน ผู้กระทำผิด ย่อมถูกลงโทษหนักกว่าทำร้ายหรือฆ่าคนธรรมดาทั่วไป ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 289, 296 และ 298

2) บทกฎหมายที่ควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน

ดังได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 ถึง 166 ซึ่งเป็น ความผิดเฉพาะผู้ที่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานกระทำผิดในหน้าที่ราชการของตน หน้าที่ ราชการตาม มาตรา 147 ถึง 166 นี้ เป็นราชการทั่วไป ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้ มาตรา 147 ถึง 156 เป็นการกระทำโดยทุจริต มาตรา 158 ถึงมาตรา 166 เป็น การกระทำให้เกิดความเสียหายโดยไม่ต้องถึงกับทุจริต ส่วนมาตรา 157 เป็นบทบัญญัติ ทั่วไปทั้งกระทำโดยทุจริตและให้เกิดความเสียหายใช้บังคับต่อ เมื่อการกระทำไม่ตอง ด้วยบทบัญญัติมาตราอื่นโดยเฉพาะ หากเจ้าพนักงานใดกระทำผิดกฎหมายดังกล่าวนี้ ย่อมมีความผิด เช่น

การยกยอทรัพย์ของราชการที่ตนมีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษา (ป.อ. มาตรา 147) การเรียกลิขบวน (ป.อ.มาตรา 148) การรับสินบน (ป.อ.มาตรา 149) การเรียกหรือรับสินบนก่อนที่ตนจะเข้ารับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงาน (ป.อ.มาตรา 150) การใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต (ป.อ.มาตรา 151) การใช้อำนาจหน้าที่เข้า

ไปมีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น (ป.อ.มาตรา 152) การจ่ายทรัพย์สินเกินกว่าที่ควรจะจ่ายในหน้าที่ (ป.อ.มาตรา 153) การเรียกเก็บ และเว้นไม่เรียกเก็บ หรือตรวจสอบภาษีอากร ค่าธรรมเนียมเงินโดยทุจริต (ป.อ.มาตรา 154) การกำหนดราคาทรัพย์สิน หรือสินค้าใด ๆ เพื่อเรียกเก็บภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมโดยทุจริต (ป.อ.มาตรา 155) การตรวจสอบบัญชีตามกฎหมายโดยทุจริต (ป.อ. 156)

ดังนั้น เจ้าพนักงานหมายถึงผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นข้าราชการตามกฎหมาย แต่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการก็ไม่ใช่เจ้าพนักงาน เมื่อเป็นเจ้าพนักงานแล้ว บุคคลนั้นย่อมมีตำแหน่งหน้าที่ทางราชการและได้รับความคุ้มครองและถูกควบคุมในฐานะเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเขาเท่านั้น นอกเหนือจากหน้าที่ราชการที่เขาต้องปฏิบัติแล้ว บุคคลนั้นก็เป็นผู้บุคคลธรรมดา จะเห็นว่าบุคคลที่เป็นเจ้าพนักงานนั้นมีฐานะนอกเหนือไปจากบุคคลธรรมดาบางประการ เนื่องจากผลของอำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติซึ่งมีทั้งผลในทางคุ้มครองและควบคุมบุคคลผู้เป็นเจ้าพนักงานนั้น ผลทั้งปวงที่ว่านี้จะมีก็ต่อเมื่อเป็นกรณีเกี่ยวเนื่องอยู่ในหน้าที่การงานของผู้นั้น บทกฎหมายที่คุ้มครองหรือควบคุม เจ้าพนักงานจึงมีความหมายเฉพาะที่เกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่การงานเท่านั้น

3) บทกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่เจ้าพนักงาน

ดังได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาตั้งแต่มาตรา 136 ถึง 146 ซึ่งเป็นความผิดที่กระทำต่อเจ้าพนักงาน ผู้กระทำไม่จำเป็นต้องมีคุณสมบัติเฉพาะตัว แต่ประการใด ผู้กระทำคือบุคคลผู้มีคุณสมบัติเป็นเจ้าพนักงาน การกระทำความผิดนี้จึงเป็นความผิดต่อบุคคลและต่อรัฐในขณะเดียวกัน อาจมีผู้เสียหายเป็นเอกชน หรือบุคคลที่เป็นเจ้าพนักงานผู้ถูกกระทำต่อในกรณีนั้น เป็นผู้เสียหายได้ ทั้งนี้เพื่อให้ความคุ้มครองแก่เจ้าพนักงานที่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ใดขัดขวางหรือฝ่าฝืนย่อมมีความผิดและได้รับโทษตามกฎหมาย เช่น

การดูหมิ่นเจ้าพนักงานซึ่งกระทำการตามหน้าที่หรือเพราะได้กระทำการตามหน้าที่ (ป.อ.มาตรา 136) การแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงานซึ่งอาจทำ

ให้อำนาจหรือประชาชนเสียหาย (ป.อ.มาตรา 137) การต่อสู้หรือขัดขวางเจ้าพนักงาน หรือผู้ซึ่งต้องช่วยเจ้าพนักงานตามกฎหมายในการปฏิบัติการตามหน้าที่ (ป.อ.มาตรา 138) การข่มขืนใจเจ้าพนักงานให้ปฏิบัติการอันมิชอบด้วยหน้าที่ หรือให้ละเว้นการปฏิบัติการตามหน้าที่โดยไปก่้างประทุษร้าย หรือขู่เข็ญว่าจะไปก่้างประทุษร้าย (ป.อ.มาตรา 239) ถ้าต่อสู้ขัดขวางหรือข่มขืนใจโดยมีอาวุธหรือร่วมกันกระทำตั้งแต่สาม คนขึ้นไปยอมมีโทษหนักขึ้น (ป.อ.มาตรา 140) การลอบทำให้เสียหาย ทำลาย หรือทำให้ไร้ประโยชน์ ซึ่งตราหรือเครื่องหมายอันเจ้าพนักงานได้ประทับ หรือหมายไว้ที่สิ่งใดในการปฏิบัติการตาม

การทำให้เสียหาย ทำลาย ข่มขืนเอาไปเสีย หรือทำให้สูญหายหรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สินหรือเอกสารใดที่ตนมีหน้าที่ปกครองรักษา (ป.อ.มาตรา 158) การกระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่โดยลอบทำลาย หรือทำให้ไร้ประโยชน์ ซึ่งตราหรือเครื่องหมายที่เจ้าพนักงานประทับหรือหมายไว้ เพื่อเป็นหลักฐาน การยึด หรือรักษา ทรัพย์สิน (ป.อ.มาตรา 159) การใช้ดวงตราหรือรอยตราของราชการ หรือของผู้อื่น อันอาจทำให้อำนาจหรือประชาชนเสียหาย (ป.อ.มาตรา 160) การกระทำการปลอม เอกสาร (ป.อ.มาตรา 161) การรับรองเอกสารเท็จ หรือรับรองข้อความในเอกสารอันเป็นเท็จ หรือละเว้นการจดข้อความหรือเปลี่ยนแปลงข้อความในเอกสารอันเป็นเท็จ (ป.อ.มาตรา 163) การเปิดเผยความลับราชการ (ป.อ.มาตรา 164) การขัดขวางป้องกันมิให้มีการ เป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่ง (ป.อ.มาตรา 165) การรวมตัวกันละทิ้งงาน หยุดงาน (ป.อ.มาตรา 166)

การบัญญัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหาย แก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต (ป.อ.มาตรา 157) เป็นต้น

จ) การใช้อำนาจหน้าที่อย่างพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ

เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันการค้ำไรร เกินควรที่ถูกยกเลิกไปแล้วนั้น มิได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงทำให้การปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สะดวก และรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์สถานการณ์และคลองตัวเท่าที่ควร ดังนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้

จึงได้นำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในมาตรา 22 ความว่า เพื่อประโยชน์ในการ
จับกุม ปรามปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็น
 พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้
 เพื่อให้การปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

1) พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หมายถึง เจ้าพนักงาน
 ซึ่งกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ให้
 รวมหมายถึงพลตรี เจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงาน
 ตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าพนักงานอื่นๆ ในเมื่อทำการอันเกี่ยวกับการจับกุม ปราม -
 ปราม ผู้กระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปราม (ประมวลกฎหมายวิธี
 พิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16))

2) อำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ

เมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เกิดขึ้น กล่าวคือ มีการ
 ผ่าฝืนบทบัญญัติดังที่ได้อธิบายไว้ในบทกำหนดโทษตาม มาตรา 41-48 แล้ว ก็จะทำให้
 เกิดความเสียหายขึ้นต่อสาธารณะ หรือ เอกชนเป็นการส่วนตัว ผู้ที่ได้รับความเสียหาย
 ก็สามารถใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด
 ได้ เนื่องจากความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นความผิดอาญาแผ่นดิน ดังนั้น หากไม่
 มีการร้องทุกข์ พนักงานก็มีสิทธิที่จะทำการสอบสวนทำสำนวนส่งพนักงานอัยการ
 เพื่อฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาลได้ จึงเห็นได้ว่าการสอบสวนนี้เกิดขึ้นได้หลายกรณี เช่น
 มีผู้เสียหายร้องทุกข์ หรือ บุคคลอื่น ๆ ซึ่งไม่ใช่ผู้เสียหายกล่าวโทษ หรือเจ้าหน้าที่
 สืบสวนตรวจพบด้วยตนเอง

ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่าย
 ปกครองหรือตำรวจ อำนาจทั่วไป ของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในการที่
 จะปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย ต้องเป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับทั้งหลายอัน
 ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจนั้น ๆ (ป.วิอาญา มาตรา 16)
 นั่นก็คือ จะต้องมีความหมายหรือข้อบังคับ (ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมาย) กำหนด
 หนดอำนาจของพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจไว้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้

อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายหรือข้อบังคับกำหนด ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

(ก) สำหรับพนักงานฝ่ายปกครอง ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ พระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น

(ข) สำหรับตำรวจ ต้องเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมตำรวจซึ่งกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดหน่วยงาน และเขตอำนาจการรับผิดชอบและเขตพื้นที่การปกครอง

3) อำนาจการสืบสวนและสอบสวน

พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญาได้ (ป. วิชาญา มาตรา 17) สำหรับอำนาจการสืบสวนของตำรวจกระทำได้ไม่จำกัดท้องที่ทั่วราชอาณาจักร ทั้งนี้โดยไม่ต้องคำนึงถึงยศ หรือตำแหน่งของตำรวจนั้น ส่วนอำนาจการสืบสวนของพนักงานฝ่ายปกครองนั้น เขตอำนาจสืบสวนคดีอาญาย่อมมีจำกัดตามคำสั่งที่แต่งตั้ง เช่น ผู้ใหญ่บ้านก็มีเฉพาะหมู่บ้านที่เขาปกครองอยู่ กำนันก็มีอำนาจสืบสวนเฉพาะตำบลที่เขาปกครองอยู่ นายอำเภอเฉพาะภายในเขตอำเภอที่เขาได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายอำเภอ ฯลฯ

การสืบสวนเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐาน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด (ป. วิชาญา มาตรา 2 (10)) เมื่อสืบสวนได้พยานหลักฐานเพียงพอแล้ว พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ก็จะทำการสอบสวนอันเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องร้องดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป

ในการสอบสวนพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ มีอำนาจออกหมายเรียกให้บุคคลใดมาทำการสอบสวน หรือจะออกไปทำการสอบสวนด้วยตนเองได้ในกรณีออกไปสอบสวนด้วยตนเองย่อมมีอำนาจที่จะเรียกคู่ตองหาหรือพยานมาได้โดยไม่ต้องออกหมายเรียก (ป. วิชาญา มาตรา 52) หมายเรียกตามมาตรานี้กฎหมายบัญญัติไว้ เฉพาะหมายเรียกบุคคลเท่านั้น ไม่ได้บัญญัติหมายเรียกสิ่งของ ดังนั้นในเรื่องสิ่งของนั้น ถ้าเป็นเจ้าพนักงานจะต้องใช้อำนาจยึดเอามาตราตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 98 (1) หรือใช้อำนาจเรียก ก็ก อาศัยหรือยึด ตาม

พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดมาตรา 17 (2) (3)

นอกจากนี้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ยังมีอำนาจออกหมาย -
อาญา เพื่อทำการจับหรือคนในที่ - รโหรุานหาตัวคนหรือสิ่งของใด (ป. วิชาญา มาตรา
57) เว้นแต่จะเข้า ป. วิชาญา มาตรา 78, 79, 80, 92 และ 94 ที่จับได้โดยไม่ต้อง
มีหมายอาญา

4) อำนาจการจับกุมของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ

เจ้าพนักงานมีอำนาจออกหมายจับหรือหมายคนใดโดยผลการ หรือโดยมี
ผู้ร้องขอ ในกรณีที่มีคนร้องขอ เจ้าพนักงานผู้ออกหมายต้องสอบไต่ปราฎเหตุผลสม-
ควรที่จะออกหมายนั้นเสียก่อน เหตุผลนี้จะไดมาจากคำแจ้งความโดยสาขานตัวหรือ
จากพฤติการณ์อย่างอื่นก็ได้ (ป. วิชาญา มาตรา 59) อย่างไรก็ตาม เหตุที่จะออก
หมายจับได้มีดังนี้ (ป. วิชาญา มาตรา 66)

(ก) เมื่อผู้ต้องหาซึ่งถูกส่งลี้ยงโดยมีเหตุอันสมควร เป็นผู้
ไม่มีที่อยู่ เป็นหลักแหล่ง

(ข) เมื่อความผิดที่ผู้ต้องหาถูกส่งลี้ยงโดยมีเหตุอันสมควร
มีอัตราโทษอย่างสูงตั้งแต่สามปีขึ้นไป

(ค) เมื่อผู้ต้องหาซึ่งไม่ได้ถูกควบคุมไม่มาตามหมาย เรียก
หรือตามนัดโดยไม่มีข้อแก้ตัวอันควรก็ดี มีเหตุอันควรส่งลี้ยงว่าจะหลบหนีหรือจะไปยุ่ง
เหยิงกับพยานหลักฐานโดยตรงหรือทางอ้อมก็ดี

(ง) เมื่อผู้ต้องหาซึ่งถูกปล่อยชั่วคราว มิสามารถทำสัญญา
ประกันให้จำนวนเงินสูงกว่าเดิมหรือหาหลักประกันมาเพิ่มหรือให้ดีกว่าเดิมได้

การออกหมายจับบุคคลที่ยังไม่รู้จักชื่อกี้ได้ แต่ต้องบอกรูปพรรณของผู้
ให้ละเอียดเท่าที่จะทำได้ (ป. วิชาญา มาตรา 67) และหมายจับนั้นใช้ได้โดยผู้จนกว่า
จะจับได้ เว้นแต่ความผิดอาญาตามหมายนั้นขาดอายุความ หรือเจ้าพนักงานผู้ออกหมาย
นั้นได้ถอนหมายคืน (ป. วิชาญา มาตรา 68)

สำหรับวิธีปฏิบัติการจับนั้นได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ-
อาญา มาตรา 77 ถึงมาตรา 90 กล่าวคือ

หมายจับใช้โดยตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจะจับผู้ใด โดยไม่มีหมายจับนั้นไม่ได้ เว้นแต่กรณีต่อไปนี้

(ก) เมื่อบุคคลนั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้า อันได้แก่ ความผิดซึ่งเห็นกำลังกระทำ หรือพบในอาการใดซึ่งแทบจะไม่มีควมสงสัยเลยว่าเขาได้กระทำความผิดมาแล้วสุดๆ แต่อย่างไรก็ดีความผิดอาญาตั้งระบุไว้ในบัญชีท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้ถือว่าความผิดนั้นเป็นความผิดซึ่งหน้าในกรณีดังนี้ ก) เมื่อบุคคลหนึ่งถูกไล่จับตั้งผู้กระทำโดยมีเสียงร้องเอะอะ ข) เมื่อพบบุคคลหนึ่งแทบจะทันที่ทันใดหลังจากการกระทำผิดในถิ่นแถวใกล้เคียงกับที่เกิดเหตุขึ้น และมีสิ่งของที่ได้มาจากการกระทำความผิด หรือมีเครื่องมืออาวุธหรือวัตถุอย่างอื่นอันสนับสนุนว่าได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือมีร่องรอยพิรุณเห็นประจักษ์ที่เสื้อผ้าหรือเนื้อตัวของผู้นั้น

(ข) เมื่อพบบุคคลนั้นกำลังพยายามกระทำความผิด หรือพบโดยมีพฤติการณ์อันควรสงสัยว่าผู้นั้นจะกระทำความผิดโดยมีเครื่องมือ อาวุธหรือวัตถุอย่างอื่นอันสามารถอาจใช้ในการกระทำความผิด

(ค) เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดมาแล้วและจะหลบหนี

(ง) เมื่อมีผู้ขอให้จับโดยแจ้งว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิด และแจ้งด้วยว่าใคร่องทุกข้อไว้ตามระเบียบแล้ว

แต่เมื่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจับผู้ใหญ่จับด้วยตนเองไม่ต้องมีหมาย แต่ต้องเป็นกรณีที่สามารถออกหมายจับได้ หรือจับได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นหมายจับหรือไม่ กฎหมายห้ามมิให้จับในที่โหล่งาน เว้นแต่จะได้มีหมายค้นในที่โหล่งานด้วย และห้ามมิให้จับในพระราชวัง หรือในที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระมเหสี หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประทับอยู่นอกจากจะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน

ในการจับตามหมายแต่ละครั้ง เจ้าพนักงานจะขอความช่วยเหลือจากบุคคลใกล้เคียง เพื่อจัดการตามหมายนั้นก็ได้ แต่จะบังคับให้ผู้ใดช่วยโดยอาจเกิดอันตราย

แก่เขานั้นไม่ได้

ในการจับหนี้เจ้าพนักงานหรือราษฎรซึ่งทำการจับต้องแจ้งแก่ผู้ที่ถูกจับนั้น
ว่าเขาต้องถูกจับ แล้วส่ง - ผู้ถูกจับไปยังที่ทำการของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ
พร้อมด้วยผู้ - จับ แต่อาจำเป็นก็ให้จับตัวไป ถ้าบุคคลซึ่งถูกจับขัดขวางหรือจะขัดขวาง
การจับหรือหลบหนี หรือพยายาม จะหลบหนีผู้ทำการจับมีอำนาจใช้วิธีหรือ การป้องกัน
ทั้งหลาย เท่าที่ เหมาะสมแก่พฤติการณ์แห่ง เรื่อง ในการจับผู้นั้นได้ เมื่อจับตัวได้แล้ว
ต้องรีบส่งตัวผู้ถูกจับไปยังที่ทำการของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจโดยทันที ใน
กรณี เช่นนี้ เจ้าพนักงานผู้จับหรือรับตัวผู้ถูกจับไว้มีอำนาจค้นตัวผู้ต้องหาและยึดสิ่งของ
ต่างๆ ที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานใด การค้นนั้นจะต้องกระทำโดยสุภาพ

เพื่อป้องกันผู้ถูกจับหลบหนี เจ้าพนักงานสามารถควบคุมตัวไว้ได้ แต่ต้อง
ไม่เกินกว่าความจำเป็นตามพฤติการณ์แห่งคดี กล่าวคือ ในกรณีซึ่ง เป็นความผิดลหุ
โทษ หรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ เช่น กรณีกระทำความผิด
ตาม มาตรา 42 จะควบคุมผู้ถูกจับไว้ได้เท่าที่จะตามค่าไถ่การ และที่จจะรู้ตัวว่าเป็น
ใครและที่อยู่ของ เขาอยู่ที่ไหนเท่านั้น ซึ่งจะต้อง เป็นการควบคุมไว้ไม่เกินกว่า 48
ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับมาถึงที่ทำการของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ใน
กรณีที่มีเหตุจำเป็น เพื่อทำการสอบสวนหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นจะยื่นเวลาเกินกว่า
48 ชั่วโมง ก็ได้เท่าเหตุจำเป็น แต่มิให้เกิน 7 วัน ซึ่งในกรณีเช่นนี้ต้องขออนุญาต
จากศาลเพื่อฝากค้ำลขังต่อไป สำหรับในกรณีความผิดอาญาที่ใดกระทำความผิดมีอัตราโทษ
จำคุกอย่างสูงไม่เกินหก เดือนหรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ การขอ
ฝากค้ำลขังนั้น ศาลมีอำนาจสั่งขังได้ครั้ง เดียว มีกำหนดไม่เกิน 7 วัน ส่วนในกรณี
ความผิดอาญา มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินกว่า 6 เดือน แต่ไม่ถึง 10 ปี หรือ
ปรับไม่เกินกว่า 500 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เช่นการกระทำความผิดที่ต้องรับโทษตาม
มาตรา 41, 43, 45 และ 46 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการ
ผูกขาด พ.ศ. 2522 ในการฝากค้ำลขังต่อนั้น ศาลมีอำนาจสั่งขังหลายครั้งติดๆ กัน
ได้ แต่ครั้งหนึ่งต้องไม่เกิน 12 วัน และรวมกันทั้งหมดต้องไม่เกิน 48 วัน

๓) อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการขายทอดตลาดสินค้า

นอกจากการใช้อำนาจการจับกุมและปราบปรามตามอำนาจของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจดังที่กล่าวมาแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจดังต่อไปนี้ คือ สำหรับสินค้าที่ยึดไว้ตามมาตรา 17(3) ถ้าไม่ปรากฏเจ้าของหรือผู้ครอบครอง หรือพนักงานอัยการสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี หรือศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดไม่ไต่ถาม เจ้าของหรือผู้ครอบครองมิได้ร้องขอรับคืนภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ยึด หรือวันที่ทราบคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี หรือวันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดไม่ไต่ถาม แล้วแต่กรณี ให้ถือว่าเป็นสินค้าที่ไม่มีเจ้าของและให้ตกเป็นของแผ่นดิน ถ้าสินค้าที่ยึดไว้ในวันนั้นเป็นของเสียหาย หรือถ้าห่วงงาเข้าไว้จะเป็นการเสี่ยงความเสียหาย หรือจะเสียค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาเกินราคาตลาดของสินค้านั้น พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบจะจัดการขายทอดตลาดสินค้านั้น หรือจัดการโดยวิธีอื่นที่เห็นสมควรก่อนที่สินค้านั้นจะตกเป็นของแผ่นดิน หรือก่อนคดีถึงที่สุดก็ได้ เงินค่าขายสินค้านั้น เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายและภาระติดพันทั้งปวงออกแล้ว ให้ถือว่าแทนสินค้า (มาตรา 39)

๔) อำนาจเปรียบเทียบคดี

บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีโทษปรับสถานเดียว เช่น การฝ่าฝืนไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตาม มาตรา 18 หรือการฝ่าฝืนประกาศของคณะกรรมการตามมาตรา 24(3) หรือมาตรา 32 เป็นต้น เลขาธิการสำหรับกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้แก่อธิบดีกรมการค้าภายใน หรือประชาชน คณะกรรมการส่วนจังหวัด อันได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ๆ มีอำนาจเปรียบเทียบได้

หลักเกณฑ์และมาตรการในการ เปรียบเทียบปรับยอมเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 และเมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายใน 15 วัน คดีนั้นเป็นอันเลิกกัน

4 สินบนนำจับ

ในกรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิด เมื่อพนักงานอัยการร้องขอให้ศาลสั่งจ่ายเงินสินบนแก่ผู้นำจับ รอยละยี่สิบห้าและเงินรางวัลแก่ผู้จับ รอยละสามสิบของเงินจำนวนสุทธิค่าขายของกลางที่ศาลสั่งให้ริบ หรือในกรณีที่มิได้รับของกลางหรือ

ของกลางมีอาจขายได้ ให้หักจ่ายเงินค่าปรับที่ได้ชำระต่อศาล

ในกรณีที่ไม่มีผู้นำจับ ให้จ่ายเงินรางวัลแก่ผู้จับร้อยละสามสิบของจำนวนมูลค่าของกลางที่ศาลสั่งให้ริบ หรือในกรณีที่มิได้รับของกลางหรือของกลางมีอาจขายได้ ให้หักจ่ายเงินค่าปรับที่ได้ชำระต่อศาล

ในกรณีที่ผู้นำจับหรือผู้จับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีหลายคน ให้จ่ายเงินสินบนหรือเงินรางวัลแก่บุคคลในฝ่ายนั้นคนละเท่า ๆ กัน

ในกรณีที่จับของกลางได้ แต่ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลจากจำนวนมูลค่าขายของกลางที่ตกเป็นของแผ่นดินตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยไม่เกินอัตราที่กำหนดในมาตรา ๔๐)

5. ความรับผิดชอบของผู้แทนนิติบุคคล

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการหรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า การกระทำนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นยินยอมด้วย (มาตรา 47)

จ. วิเคราะห์ปัญหาของพระราชบัญญัติ

จากรายละเอียดที่เราศึกษามาแล้วในหัวข้อต่าง ๆ พอจะทำให้มองเห็นปัญหาว่า ทำไมพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับเท่าที่ควร ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้พอสรุปได้ดังนี้

1) พระราชบัญญัติฉบับนี้ขาดความแน่ชัดของบทบัญญัติ กล่าวคือ โดยปกติแล้ว บทบัญญัติที่เกี่ยวกับนโยบายหรือคำเฉพาะที่เป็นสาระสำคัญของกฎหมายจะต้องให้คำจำกัดความอย่างละเอียดชัดเจนและแน่นอน เพื่อเป็นแนวทางในการตีความของผู้ใช้กฎหมายและเป็นหลักประกันสำหรับผู้อยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมาย ดังเช่น ในมาตรา 31 ที่บัญญัติว่า "เมื่อปรากฏว่าการประกอบธุรกิจใดมีพฤติการณ์อันเป็นการผูกขาดหรือจำกัดในการประกอบธุรกิจ คณะกรรมการกลางมีอำนาจประกาศกำหนดให้ธุรกิจนั้นเป็นธุรกิจควบคุม" คำว่า การผูกขาด (Monopoly) เป็นศัพท์เทคนิคทางดานวิชาการเศรษฐศาสตร์ซึ่งเป็นคำเฉพาะและเป็นนโยบายหลักของพระราชบัญญัติ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้คำจำกัดความสำหรับคำนี้ แต่ในพระราชบัญญัตินี้หาได้บัญญัติความหมายหรือรูปแบบของการผูกขาดไว้ไม่

จึงทำให้ผู้ประกอบการโดยทั่วไปเกิดความไม่มั่นใจในการลงทุน เพราะไม่อาจทราบได้ว่ากิจการที่ตนดำเนินอยู่นั้นจะเป็นการผูกขาดที่ผิดกฎหมายหรือไม่ และผู้ใช้กฎหมายจะตีความว่าสภาพการดำเนินธุรกิจอย่างไรเป็นการผูกขาดหรือไม่ นอกจากนี้ในสภาพโครงสร้างเศรษฐกิจที่เป็นจริงในสังคมไทย มีธุรกิจหลายประเภทที่ดำเนินธุรกิจในรูปแบบการผูกขาด หากผู้ใช้กฎหมายไม่มีความจริงใจในการใช้กฎหมายหรือผู้ใช้กฎหมายมีผลประโยชน์ได้เสียในธุรกิจดังกล่าวก็อาจตีความกันว่า ธุรกิจดังกล่าวไม่มีพฤติการณ์การผูกขาดทั้ง ๆ ที่ในสภาพความเป็นจริงแล้วธุรกิจดังกล่าวมีสภาพการผูกขาด

2 มาตรการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ไม่สามารถ
สนองนโยบายป้องกันการผูกขาดได้ เพราะมาตรการในการป้องกันการผูกขาดที่ถูกต้องนั้น จะต้องครอบคลุมอย่างรอบด้าน กล่าวคือ กฎหมายจะต้องกำหนด มาตรการในการป้องกันการกระทำที่จะเป็นการผูกขาดขึ้น และกำหนดมาตรการในการทำลายระบบผูกขาดที่เกิดขึ้นแล้ว รวมทั้งการกำหนดมาตรการในการยับยั้งมิให้มีการกระทำความผิดที่จะเป็นการผูกขาดเกิดขึ้นซ้ำอีก แต่บทบัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดมาตรการในการทำลายระบบผูกขาดเพียงอย่างเดียว ซึ่งจะเห็นได้จากมาตรา 31 บัญญัติว่า "เมื่อปรากฏว่าการประกอบธุรกิจใดมีพฤติการณ์อันเป็นการผูกขาด... คณะกรรมการกลางมีอำนาจประกาศกำหนดให้ธุรกิจนั้นเป็นธุรกิจควบคุม" แสดงให้เห็นว่า กฎหมายเปิดโอกาสให้คณะกรรมการกลางมีอำนาจประกาศว่า ธุรกิจใดเป็นธุรกิจควบคุม เฉพาะกรณีที่ธุรกิจนั้นมีพฤติการณ์เป็นการผูกขาดขึ้นแล้วเท่านั้น หากพฤติการณ์ของธุรกิจนั้นแนวโน้มว่ากำลังพัฒนาไปสู่การผูกขาด หรือเป็นการพยายามกระทำการผูกขาด หรือมุ่งที่จะสร้างอำนาจผูกขาดขึ้นแล้ว ซึ่งสภาพเช่นนี้ยังไม่ถือว่าเป็นพฤติการณ์อันเป็นการผูกขาด และคณะกรรมการกลางย่อมไม่สามารถที่จะประกาศเป็นธุรกิจควบคุมได้ ทั้ง ๆ ที่พฤติการณ์ดังกล่าวแม้จะยังไม่เป็นการผูกขาดอย่างสมบูรณ์ แต่พฤติการณ์ดังกล่าวทำให้การแข่งขันลดน้อยลงและก่อให้เกิดผลเสียหายแก่เศรษฐกิจ จำเป็นอย่างยิ่งที่กฎหมายจะต้องห้ามปรามการกระทำดังกล่าว ซึ่งจะเห็นได้จากกฎหมายต่างประเทศ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบัญญัติ Sherman Act ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 2 ความว่า "บุคคลใดที่กระทำการผูกขาด หรือ พยายามที่จะกระทำการผูกขาด..... ถือว่ามีความผิด....." หรือในรัฐบัญญัติ Clayton Act ได้บัญญัติห้ามปรามการกระทำการใด ๆ ที่เป็นการทำให้การแข่งขันลดน้อยลงซึ่งเป็นการโค่นล้มระบบผูกขาด ตั้งแต่จุดเริ่มต้นหรือแม้แต่ในประเทศอังกฤษ กฎหมายบัญญัติไว้เลยว่า หาก

เกิดสภาพแห่งการผูกขาด (Condition of monopolies) ขึ้น แม้จะยังไม่เป็นการผูกขาดที่สมบูรณ์ กระทรวงการค้าย่อมมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการผูกขาดทำการตรวจสอบแล้วทำรายงานแจ้งให้ทราบเพื่อดำเนินการตามกฎหมายได้

สำหรับพระราชบัญญัติของไทยฉบับนี้ไม่เปิดโอกาสให้คณะกรรมการกลางเข้าไปควบคุมธุรกิจที่มีสภาพที่จะก่อให้เกิดการผูกขาด หรือธุรกิจที่ทำให้การแข่งขันลดน้อยลงได้เลย ทั้ง ๆ ที่มาตรา 35 บัญญัติว่า "ห้ามมิให้ผู้ประกอบการธุรกิจควบคุมกระทำการร่วมกับผู้ประกอบการธุรกิจควบคุมอื่นโดยจงใจที่จะก่อให้เกิดการผูกขาด" เป็นการกระทำที่มีความผิดตามกฎหมาย ซึ่งลักษณะต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 35 นั้น เป็นการกระทำที่ยังไม่มีพฤติการณ์เป็นการผูกขาด แต่เป็นการกระทำที่มุ่งจะสร้างอำนาจผูกขาดขึ้น กฎหมายก็ถือว่าเป็นการกระทำผิดแล้ว (มาตรา 35 ประกอบ มาตรา 45) แต่โดยสภาพความจริงแล้ว แม้ผู้ประกอบการธุรกิจจะกระทำผิดตามลักษณะต่างๆ ที่กำหนดไว้ในมาตรา 35 กฎหมายก็ไม่สามารถลงโทษได้ เพราะการกระทำตามลักษณะดังกล่าวยังไม่มีความผิดเป็นการผูกขาด เมื่อไม่มีพฤติการณ์อันเป็นการผูกขาด คณะกรรมการกลางก็ไม่สามารถประกาศเป็นธุรกิจควบคุมตาม มาตรา 31 ได้ เมื่อไม่เป็นธุรกิจควบคุมก็ไม่เข้าองค์ประกอบความผิดของมาตรา 35 เพราะมาตรา 35 บัญญัติไว้ชัดว่าต้องเป็นธุรกิจควบคุม จึงเห็นได้ชัดว่า พระราชบัญญัตินี้มีความขัดแย้งในตัวเอง ซึ่งความขัดแย้งนี้เป็นสาระสำคัญของการป้องกันการผูกขาดอีกด้วย

3 องค์ประกอบความผิดในบางมาตราที่กำหนดเงื่อนไข
ยุ่งยากเกินไปจนยากที่จะบังคับใช้ให้เป็นจริงได้ ดังจะเห็นได้จากมาตรา 35 ความว่า "ห้ามมิให้ผู้ประกอบการธุรกิจควบคุม กระทำการร่วมกับผู้ประกอบการธุรกิจควบคุม อื่นจงใจที่จะก่อให้เกิดการผูกขาด ในลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (1) แต่งตั้งหรือมอบหมายให้บุคคลใดแต่ผู้เดียว เป็นผู้จำหน่ายสินค้าควบคุม อย่างเดียวกัน
- (2) กำหนดราคาขายสินค้าควบคุม
- (3) กำหนดแบ่งท้องที่ผู้ประกอบการธุรกิจควบคุมแต่ละรายจำหน่ายสินค้าควบคุม

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบความผิดตามมาตรา ๒ แล้วจะเห็นว่า การที่จะมีความผิดตามมาตรา ๒ นั้น นอกจากจะเป็นไปได้ยากตามข้อ 2 ดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว ผู้ที่จะมีความผิดต้องเป็นผู้ประกอบธุรกิจควบคุมกระทรวกับผู้ประกอบธุรกิจควบคุมเท่านั้น ถ้าบุคคลธรรมดากระทรวกับบุคคลธรรมดา หรือ ผู้ประกอบธุรกิจควบคุมกระทรวกับบุคคลธรรมดาในการผูกขาด ย่อมไม่เข้าองค์ประกอบความผิดตามมาตรา ๒ เมื่อผู้ประกอบธุรกิจควบคุมสองฝ่ายกระทรวกันแล้ว สภาพการกระทรวต้องเกี่ยวกับสินค้าควบคุม เท่านั้น จึงจะเป็นความผิด

การที่คณะกรรมการกลางจะประกาศว่าธุรกิจใดเป็นธุรกิจควบคุม หรือ สินค้าใดเป็นสินค้าควบคุมนั้นย่อมกระทรวได้ยากทั้งขอกฎหมายและข้อเท็จจริง นอกจากนี้อำนาจการประกาศก็เป็นของคณะกรรมการกลางแต่ผู้เดียว การใช้อำนาจดังกล่าวนี้กฎหมายก็ทำไว้ค่อนข้างรัดกุมและควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวไว้ จึงไม่มีเหตุประจักษ์ว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้จะได้รับการบังคับใช้มีประสิทธิภาพ

4 องค์กรในการปฏิบัติตามกฎหมายยังเป็นหน่วยงานที่เล็ก
และมีกำลังเจ้าหน้าที่น้อยเกินไป ทั้งนี้เพราะปัญหาการผูกขาดนี้เป็นปัญหาระดับชาติที่ยิ่งใหญ่จริง ๆ ซึ่งผลแห่งการผูกขาดนี้ ถึงขั้นก่อให้เกิดความขัดแย้งทางสังคมจนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองได้ เมื่อปัญหาการป้องกันการผูกขาดเป็นเรื่องใหญ่ องค์กรควบคุมในการป้องกันการผูกขาดก็ต้องมีขนาดใหญ่ตามไปด้วย เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการบริหารงาน องค์กรนี้จะต้องประกอบไปด้วยหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยงาน ทำงานอย่างประสานงานกัน แต่องค์กรป้องกันการผูกขาดตามพระราชบัญญัตินี้ คือ คณะกรรมการกลางฯ นั้นยังเป็นหน่วยงานที่เล็ก และกำลังเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานยังมีจำนวนน้อย จึงก่อให้เกิดปัญหาว่า ผู้ปฏิบัติงานมีจำนวนน้อยไม่พอต่อการแก้ปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นในขณะนี้และกำลังจะเกิดขึ้นในอนาคต

5 การแก้ปัญหของพระราชบัญญัติเป็นการแก้ที่ปลายเหตุ
กล่าวคือ การป้องกันการผูกขาดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จะกระทรวได้ก็ต่อเมื่อธุรกิจนั้น ๆ มีพฤติการณ์อันเป็นการผูกขาดขึ้นแล้ว และคณะกรรมการกลางได้ประกาศให้ธุรกิจนั้นเป็นธุรกิจควบคุมแล้ว เท่านั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงจะสามารถบังคับใช้ได้ จึงเป็นการแก้ปัญหที่ปลายเหตุ ดังนั้นหากจะใหญ่ถูกต้องแล้วพระราชบัญญัตินี้ควรมีสภาพบังคับใช้กับธุรกิจทุกประเภทที่มีสภาพมุ่งที่จะก่อให้เกิดอำนาจผูกขาด หรือทำ-

ให้การแข่งขันลดน้อยลงหรือมีพฤติกรรมการผูกขาด โดยไม่ต่อกรขอให้คณะกรรมการกลางประจำค่า เป็นสินค้าควบคุมก่อน เพราะหากธุรกิจใดมีสภาพผูกขาดแล้ว แต่คณะกรรมการกลางไม่ประจำค่าให้ธุรกิจนั้น เป็นธุรกิจควบคุม พระราชบัญญัตินี้ก็ไม่อาจที่จะใช้บังคับ เพื่อป้องกันการผูกขาดธุรกิจนั้นได้

6. บทกำหนดโทษไม่เหมาะสมกับการป้องกันและยับยั้งมิให้เกิดการกระทำผิดขึ้น กล่าวคือ บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัตินี้มีโทษทางอาญา อันได้แก่โทษจำคุกและโทษปรับ สำหรับโทษจำคุกนั้น สามารถยับยั้งการกระทำผิดได้ในขอบเขตที่จำกัด เพราะโทษจำคุกลงได้เฉพาะบุคคล หากนิติบุคคลใดกระทำผิดกฎหมายด้วยการผูกขาดทางการค้าแล้ว ผู้ที่ต้องรับโทษจำคุกก็คือผู้แทนของนิติบุคคลนั้น เมื่อผู้แทนต้องโทษจำคุกไปแล้ว ธุรกิจอันเป็นการผูกขาดของนิติบุคคลนั้นก็ยังสามารถดำเนินกอบโกยหาผลประโยชน์ต่อไปได้โดยจะไม่ถูกดำเนินฟ้องร้องคดีทางอาญาอีก เพราะการกระทำผิดดังกล่าวได้ถูกลงโทษไปแล้ว ข้อจำกัดของโทษจำคุก เช่นนี้ อาจเปิดช่องให้นิติบุคคลที่หวังจะสร้างอำนาจผูกขาดขึ้นในตลาดทำการจูงบุคคลหนึ่งบุคคลใดขึ้นเป็นผู้แทนของตน เพื่อเป็นแพะรับบาปได้ เพราะเมื่อบุคคลที่ตนเข็ดเป็นตัวแทนถูกกฎหมายลงโทษจำคุกไปแล้ว ธุรกิจของพวกเขา ก็สามารถทำการผูกขาดและกอบโกยผลประโยชน์จากสังคมได้โดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับโทษปรับในพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ในอัตราเพียงน้อยนิด อย่างเช่น การทำความผิดตามมาตรา 29, 30, 35 และ 37 ซึ่งมีโทษปรับสูงที่สุดในพระราชบัญญัตินี้ บทบัญญัติกำหนดให้ปรับเพียงไม่เกินสองแสนบาท โทษปรับเพียงเท่านี้เมื่อเปรียบเทียบกับผลกำไรที่จะได้จากการกระทำการผูกขาดอย่างมหาศาล ย่อมทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจอยากที่จะเสี่ยงกับการกระทำผิดกฎหมายได้

นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังไม่เปิดโอกาสให้เอกชนฟ้อง เรียกค่าเสียหาย เนื่องจากการกระทำการผูกขาด อันเป็นการทำให้พระราชบัญญัตินี้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ลดน้อยลงไป ทั้งนี้เพราะการเปิดโอกาสให้เอกชนฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายได้นั้น เป็นวิธีการหนึ่งซึ่งเอกชนจะสามารถช่วยรัฐในการป้องกันมิให้เกิดการกระทำการผูกขาดขึ้น เพราะการผูกขาดมักจะถูกค้นพบโดยเอกชนผู้ได้รับความเสียหายโดยตรง การที่จะหวังพึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐในการตรวจสอบพฤติกรรมการผูกขาด ย่อมเป็นการยาก ทั้งนี้เพราะปัญหาเจ้าหน้าที่มีน้อยและงบประมาณมีจำกัดนั่นเอง

สิ่งเหล่านี้เป็นเพียงปัญหาหนึ่งที่เห็นได้ชัดจากพระราชบัญญัติฉบับนี้
อันเป็นการทำให้พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้เพื่อป้องกัน
การผูกขาดอย่างใด ผลเท่าที่ควร