



## ทฤษฎีควบคุมการเข้าซื้อสินค้า และขอบข่ายแห่งการควบคุม

ตามแนวนโยบายของ The Consumer Credit Act, 1974

### ๑. ทฤษฎีควบคุมการเข้าซื้อสินค้า

ก่อนปี ค.ศ. ๑๙๓๐ ศาลและนักปฏิรูปกฎหมายต้องการควบคุมการเข้าซื้อสินค้าโดยยึดหลักการที่สามัญที่สุด คือ "ยึดหลักความเป็นธรรม (The Principle of Fairness and Justice) เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเท่านั้น แต่ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๓๐ เกิดภาวะเงินเฟ้อและเศรษฐกิจตกต่ำ และต่อมาก็เป็นภาวะสงคราม จึงทำให้นโยบายคุ้มครองผู้เข้าซื้อกลายเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายทางเศรษฐกิจของชาติ (National Economic Policy) โดยเฉพาะในระหว่างสงครามรัฐบาล มีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมสินเชื่อเพื่อกันวิกฤติการณ์เงินเฟ้อ ตามหลักเศรษฐศาสตร์นั้น การควบคุมการเข้าซื้อสินค้ามีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ๓ ประการ คือ

- (๑) เพื่อป้องกันมิให้เกิดการผลิตมากเกินไปในวงการตลาด
- (๒) ตามหลักเศรษฐศาสตร์มหภาค (Macro-Economics) จำต้องป้องกันมิให้สินทรัพย์สภาพคล่องของธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนถูกปล่อยให้ผู้บริโภคจนเกิดภาวะเงินเฟ้อ
- (๓) ตามหลักเศรษฐศาสตร์จุลภาค (Micro-Economics) ต้องจัดให้มีการคุ้มครองไม่ให้ลูกหนี้เป็นจำนวนมากล้มเหลวทางการเงินจนไม่อาจชำระหนี้ได้ จึงจำเป็นที่จะต้องควบคุมเงื่อนไขต่าง ๆ ในสัญญาเข้าซื้อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เข้าซื้อด้วย

เพื่อเป็นการอนุวัติการให้เป็นไปตามนโยบายหรือวัตถุประสงค์ทั้งสามประการนี้ พระราชบัญญัติควบคุมการเข้าซื้อสินค้าควรจะต้องประกอบด้วยหลักการ

ที่สำคัญสามประการดังนี้ คือ

(๑) มีบทบาทยุติควบคุมการปล่อยสินเชื่อ (credit-controlling) การควบคุมนี้มุ่งที่จะควบคุมอัตราค่าเช่าซื้อ เงินชำระล่วงหน้า จำนวนงวดที่ลูกค้าผ่อนส่ง และระยะเวลาแต่ละงวด และการจำกัดปริมาณของสินเชื่อให้น้อยลงเพื่อรักษาสินทรัพย์ สภาพคล่องของธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนให้คงตัวตลอดเวลา

(๒) มีบทบาทยุติคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการโฆษณา รูปแบบและเงื่อนไข ในสัญญา และให้สิทธิบางประการแก่ผู้เช่าซื้อเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากที่สุด ซึ่งจะเป็นการป้องกันมิให้ลูกหนี้ล้มเหลวทางการเงินได้ง่าย

(๓) ควรจะมีบทบังคับให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอย่างมีประสิทธิภาพ ที่สุด ซึ่งต้องใช้มาตรการดังนี้

๓.๑ โฆษปรับทางอาญา ซึ่งต้องเป็นโทษที่หนักมากเช่นเดียวกับโทษ ตามกฎหมายอื่น ๆ ที่ตราขึ้นตามแนวความคิดว่าด้วยรัฐสวัสดิการ เช่นกฎหมายป้องกันการ ผูกขาด (Anti-Trust Law) กฎหมายสิ่งแวดลอม หรือกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ลักษณะอื่น ๆ โดยที่การลงโทษนั้นไม่ใช่เพื่อสร้างมลทินให้แก่จำเลยเท่านั้น แต่ต้องปรับ ให้ได้ผลขนาดที่จะทำให้เกิดผลในทางทำลายหรือกระทบกระทั่งเศรษฐกิจการค้าของ จำเลยดังนี้ คือ

(ก) ให้การค้าและธุรกิจของจำเลยเสื่อมเสียชื่อเสียงในทางการค้า และประชาชนเสื่อมศรัทธาโดยเร็ว

(ข) กระทบกระทั่งฐานะการเงินของจำเลย หรือตัดผลกำไรของ จำเลยอย่างมาก ทั้งนี้ เพราะการลงโทษให้เกิดมลทินแก่จำเลยแต่เพียงประการ เดียว นั้นย่อมไม่เกิดประโยชน์ทำให้จำเลยหรือพ่อค้าอื่นหลายจำตามหลัก Deterrent Theory of Criminal Law ความผิดดังกล่าวเป็นเพียงความผิดทางเศรษฐกิจ (Economic offence) ที่เกิดจาก "พฤติกรรมที่เอาเปรียบทางธุรกิจ" (aggressive economic behaviour) ซึ่งระบบเศรษฐกิจแบบเก่า คือ แบบ "เสรีนิยม" ถือว่าเป็นพฤติกรรมที่

ยอมรับได้ ดังนั้น แม้ว่าพฤติกรรมดังกล่าวจะถูกประนามในระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ที่  
ให้รัฐเข้าควบคุมจักระเบียบก็ตาม แต่พ่อค้าที่มีความเชื่อในระบบ "เสรีนิยมทางเศรษฐกิจ"  
ยังมีมากอยู่ จึงเกิด "ความไม่รู้สึกผิดชอบทางศีลธรรม" (Moral Neutrality)  
กล่าวคือ ไม่มีใครยอมรับว่าพฤติกรรมดังกล่าวเป็นความผิด ด้วยเหตุนี้การลงโทษปรับ  
จะต้องกำหนดโทษให้สูงมากและมุ่งที่จะให้กระทบกระทั่งชื่อเสียงและฐานะการเงินของ  
พ่อค้าโดยไม่คำนึงถึงเรื่อง "มลทิน"

๓.๒ การเผยแพร่พฤติกรรมอันเป็นความผิด (Publicity Sanctions)  
ในบางกรณีโดยเฉพาะในกรณีที่บริษัทอุตสาหกรรม หรือพวกบริษัทข้ามชาติ (Multi-  
national corporations ) เป็นจำเลย การลงโทษปรับที่หนักแล้วอาจจะยังไม่ได้  
ผลอีก จำต้องมีมาตรการที่มาเสริมโทษปรับอีก คือให้มีการเผยแพร่พฤติกรรมอันเป็นความ  
ผิด คือให้อำนาจศาลสั่งให้จำเลยทำการประกาศโฆษณาความผิดของตนให้ประชาชนทราบ  
โดยให้ปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานของบริษัทจำเลย กับทั้งให้ประกาศใน  
ราชกิจจานุเบกษา และในหนังสือพิมพ์รายวัน ๒ - ๓ ฉบับ เรื่องการเผยแพร่พฤติกรรม  
อันเป็นความผิดนี้ กฎหมายป้องกันการผูกขาด และกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้กำหนดไว้เป็น  
แบบแผนอยู่แล้ว

๓.๓ การกำหนดให้ผู้ให้เข้าซื้อต้องขออนุญาตประกอบกิจการ ( The  
licensing and supervision of the owners of goods and conditional  
sellers) เพื่อให้การบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ  
กฎหมายควรบัญญัติให้ผู้ประกอบธุรกิจให้เข้าซื้อต้องขอใบอนุญาตประกอบกิจการ  
และให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจต่อใบอนุญาต แก่ไขเงื่อนไขในใบอนุญาต สั่งพักใบ  
อนุญาตและเพิกถอนใบอนุญาตได้ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้  
ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า กฎหมายที่ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญทั้งสามประการ  
ดังกล่าวมาแล้วนี้มีลักษณะที่เด่นชัดอยู่ประการหนึ่ง คือ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่  
พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นอันมาก ทั้งนี้ เพราะการควบคุมการเข้าซื้อสินค้าตาม

ทฤษฎีเศรษฐกิจดังกล่าว โดยสาระสำคัญแล้วจะเขียนเป็นรายละเอียดคดี และกฎหมาย  
 ในลักษณะนี้อาจเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานะเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจ  
 คุุณพิณิจแก่ฝ่ายบริหารมากดังกล่าวมาแล้ว กฎหมายจัดระเบียบเศรษฐกิจเหล่านี้จึง  
 มักจะถูกกล่าวหาว่าเป็นกฎหมายที่ขัดต่อหลักนิติธรรม (The Rule of Law) และ  
 เหมาะสมกับสภาวะยามสงครามและสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ กฎหมายที่ให้อำนาจคุุณพิณิจ  
 แก่ฝ่ายบริหารมากเช่นนี้ถ้าจะนำมาใช้ในยามสงบจะต้องมีการควบคุมการใช้อำนาจให้  
 เหมาะสม มีการเขียนแนววิณิจัย (guidelines) ให้เจ้าหน้าที่สังเกตประกอบการ  
 ใช้อำนาจและมีกลไก (Mechanism) ให้การใช้อำนาจคุุณพิณิจราบเรียบเพื่อให้เกิด  
 ความเข้าใจอันดีงามระหว่างเจ้าหน้าที่และเอกชนผู้ลงทุน การใช้อำนาจนั้นต้องมี  
 มาตรการขั้นรุนแรงและขั้นไม่รุนแรง ทั้งนี้ เพื่อใช้ให้เหมาะสมกับโทษของผู้ประกอบ  
 ชุทธิจว่าเป็นโทษเบาหรือโทษหนัก และต้องใช้อำนาจตามครรลองแห่งหลักความยุติธรรม  
 ตามธรรมชาติ (The Rule of Natural Justice) หากไม่เช่นนั้นแล้วจะถูกโต้แย้ง  
 การใช้อำนาจโดยผู้ที่ยึดมั่นอยู่กับ "หลักนิติธรรม" ตามระบบเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ

ในอังกฤษตั้งแต่สมัยของไดซี (Dicey) เป็นต้นมา ไม่มีใครยอมรับวิธี  
 การเขียนกฎหมายที่ให้อำนาจคุุณพิณิจแก่เจ้าหน้าที่กว้างขวางเช่นนี้โดยไม่มีกลไกควบคุม  
 ทั้งนี้ เพราะอังกฤษยึดหลักนิติธรรมอย่างมั่นคงไม่แพ้ชาติอื่นในยุโรป และทฤษฎีการแยก  
 อำนาจหรือแยกหน้าที่ก็เป็นอุปสรรคต่อการใช้อำนาจคุุณพิณิจของฝ่ายบริหารมากเช่นกัน  
 แต่เมื่อประเทศชาติกำลังต้องการให้รัฐเข้าแทรกแซงจัดระเบียบทางเศรษฐกิจตามความ  
 คิดแบบรัฐสวัสดิการ (Welfare State) จึงจำเป็นต้องให้อำนาจเจ้าหน้าที่บ้างตาม  
 สมควร ในขณะที่เดียวกันผู้เขียนกฎหมายก็มีอุปสรรคอยู่ที่หลักนิติธรรมซึ่งมุ่งคุ้มครองระบบ  
 เสรีนิยมทางเศรษฐกิจอยู่ ทฤษฎีรัฐสวัสดิการจึงค้านกับทฤษฎีหลักนิติธรรมอยู่ในตัว มีนัก  
 เศรษฐศาสตร์แบบเสรีนิยมผู้หนึ่ง คือ เอฟ เอ ไฮเยค (F.A. Hayek) เขียนโจมตี  
 การให้อำนาจคุุณพิณิจแก่ฝ่ายบริหารในการควบคุมชุทธิจเอกชนว่า ไม่เหมาะสมและขัดต่อ  
 หลักนิติธรรมซึ่งเขาให้คำจำกัดความว่า

"หลักนิติธรรม" หมายความว่า รัฐบาลจะใช้อำนาจหรือปฏิบัติรัฐกิจต้อง อยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติเอาไว้ล่วงหน้าและประกาศใช้แล้ว และบท บัญญัติดังกล่าวจะต้องเขียนอย่างชัดเจนรัดกุมมิใช่เขียนไว้กว้าง ๆ และจะต้องทำให้ ประชาชนสามารถคาดหมายได้อย่างแน่ชัดว่า เจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจในสถานการณ์ใด และต้องเขียนให้ชัดว่าสิ่งใดบ้างที่ประชาชนสามารถทำได้หรือทำไม่ได้ เพื่อเอกชนจะได้ ลงทุนด้วยความมั่นใจและวางแผนธุรกิจของเขาโดยใช้ความแน่นอนนี้เป็นพื้นฐาน"<sup>(๑)</sup>

"หลักนิติธรรม" จึงเป็นทฤษฎีกฎหมายที่มีจุดประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและธุรกิจเอกชนโดยเฉพาะ ทฤษฎีนี้เหมาะสมกับระบบเศรษฐกิจที่เรียกว่า "ปัจเจกชนนิยม" หรือเสรีนิยมทางเศรษฐกิจซึ่งได้กล่าวมาแล้ว เราจะเห็นว่าในสมัย ของการปฏิวัติอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ ๑๘ นั้น หลักนิติธรรมถูกอ้างว่าเป็นรากฐานของ รัฐธรรมนูญ ในยุโรปและในสหรัฐอเมริกา เช่น รัฐธรรมนูญไวมาร์ของเยอรมัน (The Weimar Grundgesetz) และหนังสือกฎหมายรัฐธรรมนูญของไคซี (Dicey) ที่ เริ่มด้วย "ความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา" (The Supremacy of Parliament) และ "ความมีอำนาจสูงสุดของหลักนิติธรรม" (The Supremacy of the Rule of Law)

แม้ว่าประชาชนส่วนใหญ่จะยังคงยึดมั่นในหลักนิติธรรมก็ตาม แต่ความคิด ที่จะวางระบบควบคุมการเข้าซื้อโดยการให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหารมากเช่นนี้ ก็ทำให้ประชาชนเห็นความสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามสงครามและในสภาวะเศรษฐกิจ ตกต่ำทั่วโลก คังนั้น มาตรการที่ใช้ควบคุมการเข้าซื้อในยามสงครามนี้แม้ว่าจะขัดกับ หลักนิติธรรมก็มิได้สนับสนุนเห็นชอบด้วยในฐานะที่เป็นมาตรการที่จำเป็นในยามสงคราม ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๓๘ ถึงปี ค.ศ. ๑๙๖๗ ได้มีการตราพระราชบัญญัติขึ้นใช้บังคับเพื่อ ควบคุมการเข้าซื้อ รวม ๖ ฉบับ คือ

(๑) F.A. Hayek, The Road to Serfdom (London, Stevens, 1944) ch. VI, P. 1

(๑) The Defence (General) Regulations, (1939) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย The Emergency Laws (re-enactments and Repeals) Act, 1964 พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจ The Board of Trade ออกพระราชกำหนดและพระราชกฤษฎีกาเพื่อประโยชน์ในการควบคุมสินค้าและคุ้มครองสินค้าบางประเภท

(๒) The Merchandise Marks Act, 1887 - 1953

(๓) The Consumer Protection Act, 1961

(๔) The Hire-Purchase Act, 1964

(๕) The Hire-Purchase Act, 1965

(๖) The Advertisements (Hire-Purchase) Act, 1967

หลักการในพระราชบัญญัติเหล่านี้ยังมีข้อบกพร่องอยู่ ๓ ประการ ประการแรกคือ เรื่องอำนาจ ทั้งนี้ เพราะการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารมากนั้นในยามสงครามอาจไม่มีผู้ทักท้วง แต่ในยามสงบอำนาจนี้จะต้องมีมาตรการควบคุม และมีกลไกเพื่อช่วยในการใช้อำนาจมากกว่านี้ จริงอยู่ที่ว่าปัจจุบันในยุคของรัฐสวัสดิการประชาชนยอมรับคุณประโยชน์ของฝ่ายบริหารมากยิ่งขึ้นก็จริง แต่ก็ยอมรับในขอบเขตที่ว่าจะต้องมีกลไกควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวด้วย ปัจจุบันแม้ว่าหลักนิติธรรมจะหย่อนความเข้มงวดไปมากเพราะความจำเป็นของบ้านเมือง แต่คุณประโยชน์นั้นก็ยังมีหลักการและวิธีการที่เหมาะสมด้วย พระราชบัญญัติดังกล่าวยังขาดกลไกอีกมาก ประการที่สอง บทบัญญัติที่เขียนคุ้มครองผู้บริโภคนั้นยังเขียนไม่ละเอียดพอ การคุ้มครองน่าจะทำในรูปของการให้อำนาจรัฐมนตรีวางระเบียบหรือออกกฎกระทรวงมากกว่า ประการที่สาม บทบังคับให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินั้นใช้โทษอาญาอย่างใดอย่างหนึ่งไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นไปตามทฤษฎีเรื่องการบังคับการตามกฎหมาย ข้อบกพร่องทั้งสามนี้รัฐบาลได้นำไปพิจารณาและได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสองคณะ คือ The Crowther Committee ซึ่งเสนอ Report on Consumer Credit ในปี ค.ศ. ๑๙๖๑ และคณะกรรมการของรัฐบาลซึ่งส่งรายงาน คือ The White Paper on the Reform of the Law on Consumer Credit ในปี ค.ศ. ๑๙๖๒ รายงานทั้งสองนี้ทำให้มีการตราพระราชบัญญัติขึ้นฉบับ

หนึ่ง คือ The Consumer Credit Act, 1974 พระราชบัญญัตินี้ทำให้ปัญหาทางกฎหมายที่มีมาแต่ก่อนนั้นหมดสิ้นไป และ The Consumer Credit Act, 1974 นี้ เหมาะสมกับนโยบายเศรษฐกิจทุนนิยมแบบรัฐสวัสดิการที่ยอมให้รัฐเข้าแทรกแซงในธุรกิจเอกชนตามสมควรแก่การพาณิชย์กรรมและการค้าที่เป็นธรรม และหลักการทำนองเดียวกันนี้เป็นหลักการของกฎหมายเช่าซื้อในออสเตรเลีย สิงคโปร์ และญี่ปุ่น เช่นกัน<sup>(๒)</sup>

## ๒. ขอบข่ายแห่งการควบคุม

ในหนังสือ Hire-purchase and Conditional Sale นั้น ดร.รอย กูค (Dr. Roy Goode) ซึ่งเป็นผู้หนึ่งที่มีส่วนยกร่าง The Consumer Credit Act, 1974 ได้วางหลักการไว้ว่า พระราชบัญญัติควบคุมการเช่าซื้อสินค้านั้น ควรมีขอบข่ายดังนี้ คือ

(๑) ควรจะควบคุมทั้งสัญญาเช่าซื้อตามแบบฟอร์มในคดี Helby v. Matthews และสัญญาซื้อขายผ่อนส่ง (Conditional Sale) ตามแบบฟอร์มในคดี Lee v. Butler เพราะตามประวัติความเป็นมาซึ่งได้ได้เห็นข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่า สัญญาทั้งสองรูปแบบมีวัตถุประสงค์และมีลักษณะคล้ายกันมาก<sup>(๓)</sup>

---

(๒) ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเช่าซื้อสินค้า พ.ศ. .... ของกระทรวงพาณิชย์นี้ ก็มีแนวทางคล้ายกับ The Consumer Credit Act, 1974 แต่เรื่องอำนาจของเจ้าหน้าที่นั้นมิได้เขียนควบคุมหรือสร้างกลไกในการใช้อำนาจไว้เหมือนกับ The Consumer Credit Act, 1974 อำนาจตามร่างของกระทรวงพาณิชย์นั้นเป็นอำนาจต้องเขียนอีกแบบหนึ่งจึงจะเหมาะสม ดังรายละเอียดซึ่งจะได้กล่าวถึงในตอนต่อไป

(๓) หลักการอันนี้เป็นหลักการของร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเช่าซื้อสินค้าของกระทรวงพาณิชย์ซึ่งจะเห็นได้จากคำนิยามของ "เช่าซื้อ" ในมาตรา ๔

(๒) ควรจะควบคุมเฉพาะสินค้าบางประเภทที่อาจถือได้ว่าเป็น "สินค้าควบคุม" (Protected goods) สินค้าที่ควบคุมนี้อาจพิจารณาจากราคาว่าเกินราคาที่กำหนดไว้หรือไม่ (Financial Limits) หรือพิจารณาจากประเภทของสินค้าว่าเป็นสินค้าเพื่อการบริโภคจริงหรือไม่ และควรจะอยู่ในข่ายควบคุมหรือไม่<sup>(๔)</sup>

(๓) กฎหมายควบคุมการเข้าซื้อสินค้าคุ้มครองเฉพาะผู้บริโภคในประเทศ และจะไม่ควบคุมไปถึงการเข้าซื้อระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจที่ซื้อสินค้าควบคุมมาจำหน่าย และการซื้อขายสินค้าขนส่งเกี่ยวกับการส่งสินค้าควบคุมออกนอกราชอาณาจักร<sup>(๕)</sup>

---

(๔) หลักการนี้ก็หลักการของร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเข้าซื้อสินค้า พ.ศ. .... ของกระทรวงพาณิชย์ดังปรากฏในคำนิยามของ "สินค้าควบคุม" ในมาตรา ๔ และตามความในมาตรา ๑๗

(๕) หลักการนี้ก็หลักการของร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเข้าซื้อสินค้า พ.ศ. .... ของกระทรวงพาณิชย์ตามความในมาตรา ๕