



การเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย : ศึกษากรณี  
การจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยในกรุงเทพมหานคร

โดย

นางสาวรัชฎา เกษรางกูล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายอาญา

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย : ศึกษากรณี  
การจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยในกรุงเทพมหานคร

โดย

นางสาวรัชฎา เกษรางกุล



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายอาญา

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ENHANCING THE EFFICIENCY OF LAW ENFORCEMENT : STUDY OF  
REORGANIZING ILLEGAL HAWKERS AND STALLS IN BANGKOK

BY

MISS RATCHADA KESSARANGKUL



A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS FOR  
THE DEGREE OF MASTER OF LAWS

CRIMINAL LAW

FACULTY OF LAW

THAMMASAT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2016

COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นางสาวรัชฎา เกษรางกูล

เรื่อง

การเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย :  
ศึกษากรณีการจัดระเบียบท่าบ่อแร่-แฝงลอยในกรุงเทพมหานคร

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

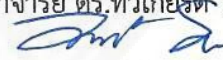
เมื่อ วันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2560

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



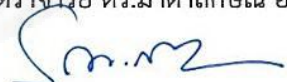
(ศาสตราจารย์ ดร.ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



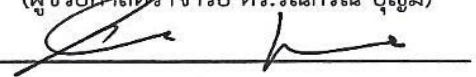
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มาตาลักษณ์ ออรุ่งโรจน์)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์



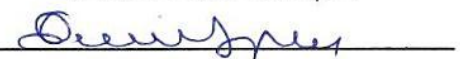
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รณกรณ์ บุญมี)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(อาจารย์ อำนาจ เนตยสุภา)

คณบดี



(ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย : ศึกษากรณี การจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยในกรุงเทพมหานคร
ชื่อผู้เขียน	นางสาวรัชฎา เกษรวงกุล
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	กฎหมายอาญา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. มาตาลักษณ์ ออรุ่งโรจน์
ปีการศึกษา	2559

### บทคัดย่อ

ในกรุงเทพมหานครมีการค้าหาบเร่-แผงลอยเป็นจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่ไม่สามารถควบคุมหรือจัดระเบียบให้เกิดประสิทธิภาพได้ จึงก่อให้เกิดปัญหาการกีดขวางทางเท้าหรือถนน ซึ่งเป็นที่หรือทางสาธารณะที่ประชาชนใช้สัญจรร่วมกัน เกิดปัญหาการจราจรติดขัด ปัญหาความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย และความสกปรกจากการทิ้งขยะไม่ว่าจะระหว่างดำเนินกิจการหรือภายหลังดำเนินกิจการและปัญหาอื่นๆตามมา แม้ว่าจะมีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับหาบเร่-แผงลอยหลายฉบับ แต่ก็ยังไม่สามารถจัดการปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้ศึกษาเกี่ยวกับการค้าหาบเร่-แผงลอย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งกฎหมายไทยและต่างประเทศ เพื่อนำมาเปรียบเทียบหรือทำการวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยในกรุงเทพมหานคร ซึ่งแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยนั้น ได้แก่ การจัดบริเวณและเวลาที่จำหน่าย การออกใบอนุญาต สร้างระบบการให้คะแนน การเพิ่มบทลงโทษและประสานงานหน่วยงานการบังคับใช้กฎหมาย โดยพิจารณาจากหลักที่ว่า “กฎหมายที่บัญญัติขึ้นต้องมีความชัดเจน ไม่ฝ่าฝืนธรรมชาติความรู้สึกของคนที่ถูกบังคับมากเกินไป ไม่ทำให้เสียประโยชน์แก่ผู้ถูกบังคับมากเกินไป มีกระบวนการ องค์กร หรือกลไกในการบังคับตามกฎหมายและมีบรรยากาศในสังคม ที่จะอำนวยความสะดวกในการเคารพกฎหมายและปฏิบัติตาม โดยอาศัยฝ่ายรัฐที่จะต้องปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ เคร่งครัด เป็นประจำ ควบคุมไปด้วย จนทำให้ประชาชนรู้สึกได้ว่าต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้น มิฉะนั้นแล้วกฎหมายก็จะมีผลบังคับใช้ไม่มีประสิทธิภาพ” ทั้งนี้เพื่อความสงบเรียบร้อยและความเป็นระเบียบของสังคมในการอยู่ร่วมกันในสังคมต่อไป

**คำสำคัญ :** หาบเร่, แผงลอย, จัดระเบียบ, กีดขวางทางสาธารณะ, ความเป็นระเบียบเรียบร้อย

Thesis Title	ENHANCING THE EFFICIENCY OF LAW ENFORCEMENT : STUDY OF REORGANIZING ILLEGAL HAWKERS AND STALLS IN BANGKOK
Author	Miss Ratchada Kessarangkul
Degree	Master of Laws
Department/Faculty/University	Criminal Law Faculty of Law Thammasat University
Thesis Advisor	Assistant Professor Matalak Orungrote, Ph.D.
Academic Years	2016

### ABSTRACT

In Bangkok, there have been a large number of hawkers and stalls. Most of them have been uncontrolled and disorganized, resulting in the obstruction on sidewalks and streets used by the public, the traffic congestion, the disorganization, the dirtiness from dumping of garbage and many problems followed. Though a great number of hawkers and stalls related laws have been enforced, they are still unable to deal with the problem of hawkers and stalls efficiently and sustainably.

This thesis studies both Thai and international laws concerning hawkers and stalls, and then compares and analyzes them in order to find solutions to enhance the efficiency of reorganizing hawkers and stalls in Bangkok. The way to improve the efficiency of reorganizing hawkers and stalls are zoning and limiting time, rating, increasing penalties and cooperating between law and enforcement agencies. These are based on the principle that "legal provisions shall be clear, consistent with human nature who are under the control of law, and supportive of benefits of people. They must consist of procedures, organizations, or mechanisms to enforce the laws. Also, there must be the good atmosphere encouraging the respect of the law in the society which will occur only when the state also respects the laws and enforce them so equally and consistently that people realize the necessity of legal compliance, otherwise laws will never be efficiently enforced"

**Keywords :** hawker, stall, kiosk , obstruction , public place

## กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. มาตาลักษณ์ ออรุ่งโรจน์ เป็นอย่างสูงที่ได้ให้ความกรุณารับเป็นกรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยสละเวลาอันมีค่า เพื่อให้คำปรึกษาให้คำแนะนำ และเป็นกำลังใจที่ดีเสมอมาตลอดการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ และขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รณกรณ์ บุญมี และ อาจารย์อำนาจ เนตยสุภา ที่ให้คำแนะนำ และให้ความกรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รวมถึง ศาสตราจารย์ ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ บุคคลสำคัญที่ให้แนวคิด แนวทาง คำแนะนำในการกำหนดกรอบความคิดในการทำวิทยานิพนธ์ อีกทั้งให้ความเมตตากรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์นี้ ซึ่งคำแนะนำต่างๆ ของท่าน อาจารย์ ท่านคณะกรรมการเป็นสิ่งสำคัญมีคุณค่ายิ่งต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผลให้การศึกษา ค้นคว้าในครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ขอขอบคุณครอบครัวของผู้เขียน ผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน และกัลยาณมิตร สำหรับกำลังใจ ความช่วยเหลือ และการสนับสนุนแก่ผู้เขียนตลอดมา ซึ่งสิ่งนี้ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลุล่วงได้ในที่สุด

วิทยานิพนธ์เล่มนี้เป็นเรื่องทางสังคมศาสตร์ที่มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายอาญาซึ่งเป็นปัญหาสังคมที่สำคัญประการหนึ่ง โดยผลการศึกษาในวิทยานิพนธ์เล่มนี้อาจเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ไขปัญหาสังคมได้ไม่มากนักน้อย หากมีข้อบกพร่องประการใดในงานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

นางสาวรัชฎา เกษรางกูล

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(2)
กิตติกรรมประกาศ	(3)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา	4
1.3 สมมติฐานการศึกษา	4
1.4 ขอบเขตวิธีการศึกษา	4
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 หลักกฎหมายอาญากับการค้าหาบเร่-แผงลอย	6
2.1 ความเป็นมา ความหมาย และประเภทของหาบเร่-แผงลอย	6
2.1.1 ความเป็นมาของหาบเร่-แผงลอย	6
2.1.2 ความหมายของหาบเร่-แผงลอย	13
2.1.3 ประเภทของหาบเร่-แผงลอย	17
2.2 แนวคิดพื้นฐานในการกำหนดความรับผิดทางอาญา กรณีหาบเร่-แผงลอย	20
2.2.1 การกำหนดความรับผิดทางอาญา	21
2.2.1.1 หลักในการบัญญัติกฎหมายอาญา	21
2.2.1.2 ทฤษฎีความรับผิดทางอาญาและการลงโทษผู้กระทำผิด	23
(1) ทฤษฎีความรับผิดทางอาญา	23
(2) ทฤษฎีการลงโทษผู้กระทำผิด	27

2.2.1.3 การทำกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ	30
(1) กฎหมายที่บัญญัติต้องมีความชัดเจนแน่นอน	31
(2) ข้อความของกฎหมายต้องไม่ฝ่าฝืนธรรมชาติความรู้สึกของ คนที่ถูกบังคับมากเกินไป	32
(3) ไม่ทำให้เสียผลประโยชน์แก่ผู้ถูกบังคับมากเกินไป	33
(4) มีกระบวนการ องค์กร หรือกลไกในการบังคับตามกฎหมาย	33
(5) บรรยากาศในสังคมอำนวยความสะดวกการปกครองกฎหมายและปฏิบัติตาม	34
2.2.2 แนวทางในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ปัญหาหยาบเร่ง-แฝงลอย	35
2.2.2.1 ประสิทธิภาพในกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย	35
(1) ประมวลกฎหมายอาญา	35
(2) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	38
(3) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535	42
(4) พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522	46
2.2.2.2 แนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการจัดระเบียบหยาบเร่ง-แฝงลอย	48
(1) นโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบหยาบเร่ง-แฝงลอย	49
(2) ตัวอย่างการจัดระเบียบหยาบเร่ง-แฝงลอย	53
บทที่ 3 บทบัญญัติกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการค้าหยาบเร่ง-แฝงลอย	60
3.1 ประเทศในระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี	61
3.1.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา	61
3.1.1.1 รูปแบบการค้าหยาบเร่ง-แฝงลอย	63
3.1.1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าหยาบเร่ง-แฝงลอย	64
3.1.1.3 การบังคับใช้กฎหมาย	75
3.1.2 กฎหมายประเทศสิงคโปร์	76
3.1.2.1 รูปแบบการค้าหยาบเร่ง-แฝงลอย	78
3.1.2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าหยาบเร่ง-แฝงลอย	80
3.1.2.3 การบังคับใช้กฎหมาย	85

3.2 ประเทศในระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร	87
3.2.1 ประเทศออสเตรเลีย	87
3.2.1.1 รูปแบบการค้ำหาบเร่ง-แผงลอย	88
3.2.1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ำหาบเร่ง-แผงลอย	89
3.2.1.3 การบังคับใช้กฎหมาย	92
3.2.2 ประเทศญี่ปุ่น	93
3.2.2.1 รูปแบบการค้ำหาบเร่ง-แผงลอย	95
3.2.2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ำหาบเร่ง-แผงลอย	96
3.2.2.3 การบังคับใช้กฎหมาย	98
บทที่ 4 วิเคราะห์การเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายกับการจัดระเบียบ หาบเร่ง-แผงลอย	101
4.1 วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากหาบเร่ง-แผงลอย	101
4.1.1 ปัญหาการตั้งวางกีดขวางที่หรือทางสาธารณะ	103
4.1.2 ปัญหาเรื่องการค้าโดยไม่มีใบอนุญาต	105
4.1.3 ปัญหาความสกปรกและความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย	106
4.1.4 ปัญหาเรื่องโทษและการบังคับใช้กฎหมาย	107
4.2 วิเคราะห์แนวทางในการจัดระเบียบหาบเร่ง-แผงลอยในต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย	109
4.2.1 วิเคราะห์แนวทางในการจัดระเบียบหาบเร่ง-แผงลอย	109
4.2.1.1 การจัดบริเวณที่จำหน่าย (Zoning) และเวลาที่จำหน่าย (Timings)	110
4.2.1.2 การออกใบอนุญาต (Permitting)	113
4.2.1.3 สร้างระบบการให้คะแนน (Rating)	115
4.2.1.4 เพิ่มโทษและการประสานงานหน่วยงานการบังคับใช้ กฎหมาย (Increasing penalties and Coordinating)	116
4.2.2 วิเคราะห์แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายตาม หลักประสิทธิภาพ 5 ประการ (Enhancing) กรณีหาบเร่ง-แผงลอย ในกรุงเทพมหานคร	120

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	125
5.1 บทสรุป	125
5.2 ข้อเสนอแนะ	133
บรรณานุกรม	136
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก ประมวลกฎหมายอาญา	143
ภาคผนวก ข พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	144
ภาคผนวก ค พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535	148
ภาคผนวก ง พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522	153
ภาคผนวก จ กฎหมายในประเทศสหรัฐอเมริกา	155
ภาคผนวก ฉ กฎหมายในประเทศสิงคโปร์	159
ภาคผนวก ช กฎหมายในประเทศออสเตรเลีย	161
ภาคผนวก ซ กฎหมายในประเทศญี่ปุ่น	162
ประวัติผู้เขียน	163

## บทที่ 1 บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันการค้าหาบเร่-แผงลอยมีจำนวนมากและสามารถพบเห็นได้ทั่วไปบริเวณริมทางเท้าที่ประชาชนใช้สัญจรไปมาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย จากสถิติสำนักเทศกิจ กรุงเทพมหานคร<sup>1</sup> พบว่ามีจำนวนผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยในกรุงเทพมหานครกว่า 20,000 ราย และจุดผ่อนผันกว่า 400 จุดใน 50 เขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร โดยเขตพื้นที่ที่มีจำนวนผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยมากที่สุด ได้แก่ เขตพระนคร เขตดุสิต เขตบางกอกน้อย เขตสาทร เขตคลองสาน เขตราชเทวี ตามลำดับ

จากจำนวนผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยในกรุงเทพมหานครที่มีเป็นจำนวนมากนั้น ทำให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่สามารถควบคุมหรือจัดระเบียบการค้าหาบเร่-แผงลอยได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมายตามมา เช่น ปัญหาการกีดขวางทางสาธารณะจากการตั้งวางขายสินค้า ซึ่งทางเท้าถือเป็นทางที่สาธารณะที่ประชาชนใช้สัญจรไปมาร่วมกัน ปัญหาการจราจรติดขัดสำหรับผู้ใช้รถใช้ถนน ปัญหาความปลอดภัยจากการไม่ได้ใช้ทางสาธารณะ ปัญหาความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และปัญหาความสกปรกจากการทิ้งขยะมูลฝอยบนทางสาธารณะ เป็นต้น

นโยบายการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอย ในกรุงเทพมหานครเพื่อควบคุมดูแลนั้นเริ่มมีขึ้นอย่างจริงจังในสมัยนายจำลอง ศรีเมือง เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นช่วงที่มีการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยในลักษณะควบคุมจำกัด โดยให้หยุดขายทุกวันพุธ ทำความสะอาดและคืนทางเท้าให้ประชาชน 1 วัน เครื่องจักรการจับปรับผู้ฝ่าฝืน โดยดำเนินการต่อเนื่องมาในสมัยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายพิจิตร รัตกุล ที่มีนโยบายคล้ายๆกัน ทำให้จำนวนผู้ค้ายังอยู่ในเกณฑ์ที่ควบคุมได้ในระดับหนึ่ง ต่อมาสมัยนายสมัคร สุนทรเวช เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายให้ผู้ค้าหาบเร่-แผงลอย ขายได้ทุกวัน เปิดรับฟังปัญหาจากแม่ค้า ผ่อนปรนการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอย แต่ผู้ค้าต้องขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องเพื่อแก้ปัญหาเทศกิจเรียกเก็บเงินจาก

---

<sup>1</sup> สำนักเทศกิจ กรุงเทพมหานคร, “จำนวนผู้ค้าหาบเร่ - แผงลอย ของ กรุงเทพมหานคร,” สืบค้นเมื่อวันที่ วันที่ 26 สิงหาคม 2559, <http://www.bangkok.go.th/>.

ผู้ค้าหาบเร่-แผงลอย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้จำนวนผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยเพิ่มขึ้น เมื่อถึงสมัย นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้ประกาศนโยบายจัดการปัญหา เช่น หยุดขายสินค้าในวันจันทร์เพื่อทำความสะอาดทางเท้า เว้นพื้นที่สัญจรไม่น้อยกว่า 1 เมตร บนแผงค้า ให้ใช้ร่มหรือผ้าใบกันแดดได้แต่ต้องสีเดียวกัน ห้ามล้ำผิวทางจราจรหลังแผงค้า หากฝ่าฝืนจะต้องเพิกถอนใบอนุญาต สำหรับผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยนอกจุดที่ไม่มีใบอนุญาตจะต้องถูกดำเนินคดีโดยการปรับไม่เกิน 2,000 บาท ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เพื่อหวังที่ลดจำนวนผู้ค้า แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากผู้ค้าออกมา ร้องเรียน จนต้องมีการอนุโลมให้ขายสินค้าต่อไปได้ จึงทำให้หาบเร่-แผงลอยเป็นสิ่งที่แก้ไขได้ยากใน กรุงเทพมหานคร ปัจจุบันคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้าดำเนินการโดยมีนโยบายเร่งรัด จัดระเบียบเมือง คืบทางเท้าให้กับประชาชน ได้ทยอยยกเลิกการค้าขายของผู้หาบเร่-แผงลอยตาม พื้นที่ทางสาธารณะให้ครอบคลุม ทั้ง 50 เขต ในกรุงเทพมหานคร โดยเน้นย้ำแก่ประชาชนเพื่อดำเนินการอย่างจริงจัง พร้อมทั้งจัดหาสถานที่ทำการค้าเพื่อรองรับผู้ค้าไว้ตามจุดต่างๆ จนได้เห็นการจัดระเบียบที่ได้ดำเนินการไปแล้วหลายพื้นที่ อาทิเช่น บริเวณถนนราชดำเนินกลาง เขตพระนคร ที่ส่วนใหญ่เป็นผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาล บริเวณริมคลองคูเมืองเดิมและรอบศาลฎีกา เขตพระนคร ที่เป็นแหล่งค้าขายในตำนานคลองหลอด บริเวณรอบอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ เขตราชเทวี บริเวณตลาดคลองถม ย่านสะพานเหล็ก บริเวณปากคลองตลาด บริเวณใต้สะพานพระพุทธยอดฟ้า รวมถึงการยกเลิกจุดผ่อนผัน ห้ามตั้งวางแผงค้าบนทางเท้าตลอด 24 ชั่วโมงในพื้นที่ 8 เขต ได้แก่ เขตบางแค บริเวณถนนเพชรเกษม เขตพญาไท บริเวณถนนพหลโยธิน เขตปทุมวันบริเวณสยามสแควร์และแยกราชประสงค์ เขตราชเทวี บริเวณย่านประตูน้ำ เขตบางรัก บริเวณถนนสีลม เขตวัฒนาบริเวณถนนสุขุมวิทตลอดสาย เขตราชบุรีบูรณะ และเขตหนองแขม เป็นต้น<sup>2</sup> และกรุงเทพมหานครได้จัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยคืบทางเท้าให้ประชาชนแล้ว 127 จุด ในพื้นที่ 35 เขต โดยเป็นการเจรจา และขอความร่วมมือจากผู้ค้าเป็นหลัก พร้อมกับช่วยจัดหาจุดขายใหม่ ทั้งนี้กรุงเทพมหานคร ตั้งเป้าการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยเพื่อคืบทางเท้าให้ประชาชนใน 48 เขต จาก 50 เขต บนถนน 73 สาย ระยะทาง 309 กิโลเมตร โดยกำหนดเสร็จสิ้นภายในสิ้นเดือนสิงหาคม 2560<sup>3</sup>

อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีแนวนโยบายเพื่อทำการแก้ไขปัญหาดังแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แต่การจัดระเบียบหรือการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ยังไม่สามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจาก

<sup>2</sup> สถานีวิทย์กระจายเสียงแห่งประเทศไทย, “รายงานพิเศษ การจัดระเบียบผู้ค้าพื้นที่กรุงเทพมหานคร,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2559, <http://nwnt.prd.go.th>.

<sup>3</sup> เพิ่งอ้าง.

การบังคับใช้กฎหมายยังขาดความสม่ำเสมอ เพราะมักเกี่ยวข้องกับการให้ความสำคัญของนโยบายทางฝ่ายบริหารที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดตามวาระของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น อีกทั้งประชาชนผู้อยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย มีความคุ้นชินกับการใช้บริการหาบเร่-แผงลอย จนกลายเป็นพฤติกรรมของคนชาติ ทำให้ยากต่อการสร้างจิตสำนึกในการเคารพต่อกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ยิ่งไปกว่านั้นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ปัจจุบันเกี่ยวกับหาบเร่-แผงลอยถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะหลายฉบับ จึงอาจก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชนผู้อยู่ภายใต้บังคับใช้กฎหมายและเกิดความทับซ้อนของความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ไม่ว่าจะเป็น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 รวมถึงกฎหมายลำดับรอง ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง หลักเกณฑ์เงื่อนไขการค้าในพื้นที่ผ่อนผัน และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ. 2545 ซึ่งการมีผู้บังคับใช้กฎหมายจากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาจเกิดความลักลั่นในการปฏิบัติหน้าที่ ในขณะที่โทษที่บัญญัติในกฎหมายแต่ละฉบับก็เป็นเพียงโทษปรับ ซึ่งไม่อาจยับยั้งการกระทำความผิดได้ ยิ่งไปกว่านั้นการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ยังไม่มีความเป็นเอกภาพทำให้อาจนำไปสู่ปัญหาในการเลือกปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายโดยเพียงแต่เน้นการเพิ่มฐานความผิด หรือเพิ่มอัตราโทษเพียงอย่างเดียว นั้น อาจไม่ใช่ทางแก้ปัญหาก็เหมาะสมและมีประสิทธิภาพที่สุด จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาทั้งปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการใช้มาตรการคู่ขนานประกอบกันไป

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียน จึงได้ศึกษาค้นคว้าที่มาของการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอย ลักษณะการกระทำความผิด การดำเนินการกับผู้กระทำความผิดและหลักกฎหมายต่างประเทศในเชิงเปรียบเทียบ เพื่อนำเสนอแนวทางในการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยให้เกิดประสิทธิภาพตาม แนวคิดของ ศ.ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ ซึ่งมีหลักว่า “กฎหมายที่บัญญัติขึ้นต้องมีความชัดเจน ไม่ฝ่าฝืนธรรมชาติความรู้สึกของคนที่ถูกบังคับมากเกินไป ไม่ทำให้เสียประโยชน์แก่ผู้ถูกบังคับมากเกินไป มีกระบวนการ องค์กร หรือกลไกในการบังคับตามกฎหมาย และมีบรรยากาศในสังคม ที่จะอำนวยความสะดวกให้มีการเคารพกฎหมายและปฏิบัติตาม อันจะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย โดยอาศัยฝ่ายรัฐที่จะต้องปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ เคร่งครัด เป็นประจำ ควบคู่ไปด้วย จนทำให้ประชาชนรู้สึกได้ว่าต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้น มิฉะนั้นแล้วกฎหมายก็จะมีผลบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ” โดยใช้วิธีการจัดระเบียบ เช่น การจัดบริเวณและเวลาที่จำหน่าย ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ค้า จัดระดับความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย และเพิ่มโทษกรณีการกระทำความผิดซ้ำ ทั้งนี้เพื่อความสงบเรียบร้อยและความเป็นระเบียบของสังคมในการอยู่ร่วมกันต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาที่มา ประเภท และลักษณะการค้าหาบเร่-แผงลอยใน กรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะการค้าหาบเร่-แผงลอยทางบก

1.2.2 เพื่อศึกษากฎหมายอาญาที่เกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายเพื่อกำหนดโทษ และ กระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการค้าหาบเร่-แผงลอย

1.2.3 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยในต่างประเทศ

1.2.4 เพื่อนำเสนอแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพสังคมไทยในปัจจุบัน

## 1.3 สมมติฐานการศึกษา

การจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอย ในกรุงเทพมหานครภายใต้แนวคิดเรื่องการเพิ่ม ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายนั้น จะทำให้สามารถแก้ปัญหาการขาดระเบียบของหาบเร่-แผง ลอยในกรุงเทพมหานคร ทำให้สังคมมีความระเบียบเรียบร้อย และการจัดการหรือการดำเนินการมี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและมีความยั่งยืน

## 1.4 ขอบเขตวิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยวิทยานิพนธ์เล่มนี้ เป็นการศึกษาจากเอกสาร ตำรากฎหมาย บทความ ทางวิชาการต่างๆ รวมทั้งบทบัญญัติกฎหมายต่างประเทศ โดยมุ่งเน้นที่กฎหมายและวิธีการที่ เกี่ยวข้องกับการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยในกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะ การค้าหาบเร่-แผงลอยทางบก เพื่อหาวิธีการแนวทางในการดำเนินการที่เหมาะสมสอดคล้องกับ วัฒนธรรมและสังคมไทยต่อไป

## 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทราบความเป็นมา ประเภท ของหาบเร่-แผงลอย ตลอดจนแนวนโยบายของ รัฐในการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอย รวมถึงผลกระทบของการมีจำนวนหาบเร่-แผงลอยใน กรุงเทพมหานครที่มากเกินไป และสามารถนำแนวนโยบายที่ประสบความสำเร็จในบางพื้นที่ของการ จัดระเบียบหาบเร่-แผงลอย มาเปรียบเทียบปรับใช้กับแนวนโยบายการจัดระเบียบในพื้นที่ที่ยัง ดำเนินการอยู่ หรือพื้นที่ที่ยังไม่ประสบความสำเร็จ

1.5.2 ทราบบทบัญญัติของกฎหมาย บทกำหนดโทษ ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอย ทั้งที่เป็นกฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศ เพื่อ พิจารณาหาจุดเด่น จุดบกพร่องในกฎหมายไทย และนำแนวทางแก้ไขปัญหาของต่างประเทศมาปรับ ใช้ ให้สอดคล้องกับวิถีชีวิต สังคมและวัฒนธรรมไทย

1.5.3 กำหนดหรือหาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยอย่างมี ประสิทธิภาพ โดยอาศัยหลักการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายอาญา รวมถึงมาตรการ คู่ขนานที่สามารถแก้ไขปัญหาได้ เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม และเพื่อการอยู่ร่วมกัน ของคนในสังคมอย่างมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี ไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่นที่อยู่ร่วมกัน

## บทที่ 2

### หลักกฎหมายอาญากับการค้าหาบเร่-แผงลอย

ปัจจุบันการค้าหาบเร่-แผงลอยมีจำนวนมากและสามารถพบเห็นได้ทั่วไปบริเวณริมทางเท้าที่ประชาชนใช้สัญจรไปมาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย และจากจำนวนผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยที่มีเป็นจำนวนมากนั้น ทำให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่สามารถควบคุมหรือจัดระเบียบการค้าหาบเร่-แผงลอยได้ดีเท่าที่ควร จึงก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา เช่น ปัญหาการกีดขวางทางสาธารณะจากการตั้งวางขายสินค้า ซึ่งทางเท้าถือเป็นทางที่สาธารณะที่ประชาชนใช้สัญจรไปมาด้วยกัน ปัญหาการจราจรติดขัดสำหรับผู้ใช้รถใช้ถนน ปัญหาความไม่ปลอดภัยจากการไม่ได้ใช้ทางสาธารณะ ปัญหาความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และปัญหาการทิ้งขยะมูลฝอยบนทางสาธารณะ เป็นต้น ดังนั้นการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยเพื่อให้มีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องทราบความเป็นมาและที่มาของหาบเร่-แผงลอยดังนี้

#### 2.1 ความเป็นมา ความหมาย และประเภทของหาบเร่-แผงลอย

หาบเร่-แผงลอยนั้นมีมาตั้งแต่อดีตและได้เปลี่ยนลักษณะรูปแบบการค้าจากอดีตมาเป็นการค้าหาบเร่-แผงลอยในลักษณะปัจจุบัน เมื่อสังคมมีการพัฒนา มีวิวัฒนาการ มีการเคลื่อนย้ายประชากร และมีการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทำให้การค้าหาบเร่-แผงลอยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นก่อให้เกิดปัญหาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และกฎหมาย การศึกษาความเป็นมาและความหมายของหาบเร่-แผงลอย จะทำให้สามารถเข้าใจที่มาและปัญหาของหาบเร่-แผงลอยได้ดียิ่งขึ้น

##### 2.1.1 ความเป็นมาของหาบเร่-แผงลอย

วิถีชีวิตของคนไทยในกรุงเทพมหานครสมัยก่อนไม่สับสนวุ่นวายเหมือนในปัจจุบัน ในสมัยก่อนกรุงเทพมหานครมีถนน ตรอก ซอย มากมาย ดังนั้นหาบเร่จึงเป็นอาชีพที่เหมาะสมที่สุดเนื่องจากชาวบ้านไม่ชอบออกจากบ้านไปไหนบ่อยครั้ง มักจะรอหาบเร่มาให้บริการถึงหน้าบ้านเรือน

เช่นการปั่นจักรยานมาขายขนมปังที่อบใหม่ มีการส่งนมสด หาบแข่งบรรจูปาท่องโก๋ หรือ หาบเสื่อ-สาด ขายผัก ผลไม้ ขนม เป็นต้น<sup>1</sup>

การค้าหาบเร่-แผงลอยเป็นอาชีพอิสระประเภทหนึ่งที่มีและคงอยู่มาช้านานในกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นธุรกิจขนาดเล็กๆ ที่ใช้พื้นที่ไม่มากในการค้าขาย เช่น ริมถนน ในตรอก ซอย บนทางเท้า บางกรณีกิจกรรมเหล่านี้เรียกว่า การค้าข้างทาง

ที่มาของการค้าหาบเร่-แผงลอย โดยอธิบายตามยุคสมัยกล่าวคือ สมัยสุโขทัย การค้าปรากฏทราบจากศิลาจารึกว่า ไทยมีตลาดเป็นสาธารณะสำหรับค้าขายโดยเฉพาะ เรียกว่า ปสาน ซึ่งนักปราชญ์คาดว่ามาจากคำว่า Bazaar (บาร์ซาร์) ในภาษาเปอร์เซีย ซึ่งมีลักษณะคล้ายตลาดสำเพ็งหรือตลาดสดหัวลำโพงในปัจจุบัน<sup>2</sup> เป็นตลาดประจำสำหรับให้ประชาชนซื้อขายสินค้ากัน มีที่ตั้งอยู่ทางทิศเหนือของอาณาจักรสุโขทัย ซึ่งเป็นบริเวณที่มีบ้านเรือนของราษฎรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น<sup>3</sup> ในสมัยกรุงศรีอยุธยา มีย่านการค้าเป็นตลาดในเมืองและนอกเมือง โดยตลาดในอยุธยา มีสองประเภทคือตลาดน้ำ และตลาดบก ซึ่งมีทั้งตลาดขายของสดเช้าเย็น ตลาดขายของจำเป็นสำหรับการดำรงชีวิต และมีสินค้าที่เป็นเอกลักษณ์ของแต่ละย่านที่ไม่เหมือนกับที่อื่น<sup>4</sup> การค้าหาบเร่-แผงลอยในสมัยรัตนโกสินทร์ผู้หญิงมีฐานันดรไพร่ประกอบอาชีพค้าขายเพื่อหารายได้ควบคู่ไปกับอาชีพทำนา โดยสถานที่ขายคือ ตลาดน้ำ หรือ ตลาดเรือ ลักษณะการค้ามีทั้งที่ขายอยู่กับที่และการพายเรือเร่ขายไปตามบ้านเรือนริมคลอง ผู้ค้าส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง เนื่องจากผู้ชายถูกเกณฑ์แรงงานในระบบศักดินา เศรษฐกิจในสมัยนั้นเป็นแบบยังชีพ ไม่เน้นการขยายการค้า โดยผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยสมัยรัตนโกสินทร์ มีทั้งชาวไทยและชาวจีน การค้าข้างทางของชาวไทยในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ต่างจากกรณีของผู้ค้าชาวจีน ซึ่งการค้าข้างทางนั้นเสมือนเป็น บันไดเพื่อให้ผู้ค้าก้าวไปสู่การเป็นชนชั้นนายทุน

<sup>1</sup> สรวุฒิ ไวยนพ, “อิทธิพลของผู้นำทางการเมืองที่มีผลต่อนโยบายหาบเร่ แผงลอยของกรุงเทพมหานคร ศึกษาเปรียบเทียบระหว่าง พ.ศ. 2528-2544,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), น.33.

<sup>2</sup> เจษฎาภรณ์ บัญพิราศ, “ประวัติการค้าไทย : การค้าสมัยกรุงศรีอยุธยา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2559, [www.sites.google.com](http://www.sites.google.com)

<sup>3</sup> ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, “เอกสารประกอบการสอนเศรษฐกิจไทย,” มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2555.

<sup>4</sup> ไม่ปรากฏชื่อ, “เศรษฐกิจและการค้าสมัยอยุธยา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2559, <http://www.thaigoodview.com>.

เส้นทางอาชีพของชาวจีนมักจะเริ่มต้นด้วยการเป็นแรงงานรับจ้าง เนื่องจากเป็นอาชีพที่ทำให้ได้ค่าจ้างเร็วเมื่อเทียบกับอาชีพในภาคเกษตรกรรม เนื่องจากชาวจีนต้องการส่งเงินกลับไปให้ครอบครัวในประเทศของตน จากการเป็นแรงงานรับจ้าง ชาวจีนจำนวนหนึ่งขยับขึ้นสู่การประกอบอาชีพค้าขายทางและสะสมทุนจนเป็นผู้ประกอบการขนาดใหญ่ขึ้น สำหรับชาวจีนเหล่านี้ การค้าอาหารข้างทางจึงเป็นเสมือนจุดเชื่อมต่อทางชนชั้นระหว่างการเป็นชนชั้นชาวนาในประเทศจีน สู่การเป็นชนชั้นแรงงานและชนชั้นนายทุนในประเทศไทย<sup>5</sup> ปัจจัยที่ทำให้ชาวไทยเข้ามาประกอบการค้าหาบเร่-แผงลอย มีอย่างน้อย 3 ประการ ประการแรก คือ การเลื่อนฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ค้าชาวจีนสู่การประกอบการขนาดใหญ่ขึ้น ประการที่สอง คือ การจำกัดการประกอบอาชีพของชาวจีนและสนับสนุนให้ชาวไทยประกอบอาชีพการค้าและอุตสาหกรรมมากขึ้น ตามนโยบายรัฐนิยมของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ประการที่สาม คือ ภาวะความเป็นอยู่ที่แร้นแค้นของชาวนาไทย อันเป็นผลจากการที่ราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำ และเศรษฐกิจที่ตกต่ำอย่างต่อเนื่อง ทำให้ชาวนาที่ทำนาอยู่ชายฝั่งเข้ามาเป็นแรงงานรับจ้างในกรุงเทพฯ เนื่องจากเริ่มมีการก่อตั้งโรงงานอุตสาหกรรมมากขึ้น<sup>6</sup>

จากเดิมที่มีตลาดน้ำสำหรับผู้คนใช้ติดต่อค้าขาย ต่อมาได้ย้ายการค้าขายขึ้นมาบนบกเมื่อผู้คนมากขึ้น การแข่งขันมากขึ้น ความต้องการซื้อขายสินค้ามากขึ้น ร้านค้าก็มากขึ้นตามไปด้วย ทำให้การตั้งร้านค้าเริ่มไม่มีระเบียบ จึงเกิดปัญหาต่างๆ ตามมา เช่น การกีดขวางทางสาธารณะ จากสถิติของของสำนักเทศกิจ ในปี พ.ศ. 2557 มีจำนวนจุดผ่อนผันจำนวน 665 จุด จำนวนผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยจำนวน 20,170 คน ในปี พ.ศ. 2558 มีจำนวนจุดผ่อนผันจำนวน 634 จุด จำนวนผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยจำนวน 19,717 คน และปัจจุบัน<sup>7</sup> ปีพ.ศ. 2559 มีจำนวนจุดผ่อนผันจำนวน 417 จุด จำนวนผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยจำนวน 15,769 คน ซึ่งการค้าหาบเร่-แผงลอย จัดเป็นธุรกิจต้นทุนต่ำ เนื่องจากไม่ต้องเสียค่าเช่าพื้นที่ ไม่ต้องเสียค่าเช่าร้าน ไม่ต้องเสียต้นทุนในการประกอบกิจการให้ได้ ตามมาตรฐานสุขอนามัย ไม่ต้องเสียภาษีให้รัฐ และยังไม่ต้องเสียค่าต้นทุนรักษาสิ่งแวดล้อม เช่น ค่าใช้จ่ายในการบำบัดน้ำเสีย ค่ากำจัดขยะอีกทางหนึ่งด้วย จึงเป็นการผลักรถส่วนหนึ่งในเรื่อง

<sup>5</sup> นฤมล นิราทร, “การจัดการการค้าหาบเร่-แผงลอยในกรุงเทพมหานคร : ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ,” วารสารสังคมวิทยามานุษยวิทยา, น.52-53 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2557).

<sup>6</sup> เพ็ญอ้าง, น.53

<sup>7</sup> สำนักเทศกิจ กรุงเทพมหานคร, “จำนวนผู้ค้าหาบเร่ - แผงลอย ของกรุงเทพมหานคร,” สืบค้นเมื่อวันที่ วันที่ 26 สิงหาคม 2559, <http://www.bangkok.go.th/>.

ต้นทุนให้กับสังคมเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งก็จะมีผู้ได้ประโยชน์หลายกลุ่ม<sup>8</sup> ทั้งกลุ่มผู้ค้าหาบเร่-แผงลอย จะได้รับกำไรจากการที่ไม่ต้องเสียค่าเช่าตึกอาคาร ไม่ต้องเสียภาษี กลุ่มที่สอง ผู้ซื้อได้รับประโยชน์จากการซื้อสินค้าที่ราคาถูกลงจากร้านค้าหรือห้างสรรพสินค้า กลุ่มที่สาม หัวคิวหรือตัวแทนผู้ค้า ได้รับประโยชน์จากเงินค่าคุ้มครองที่เรียกเก็บจากผู้ค้าเพื่อแลกเปลี่ยนกับการช่วยเจรจาต่อรองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปล่อยให้ผู้ค้าตั้งวางสิ่งของบนทางสาธารณะ กลุ่มที่สี่ เจ้าหน้าที่รัฐ (บางคน) ได้รับส่วนแบ่งจากเงินค่าปรับ และได้รับประโยชน์จากเงินค่าคุ้มครองที่แลกเปลี่ยนจากการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ และกลุ่มที่ห้า ประชาชนทั่วไปได้รับส่วนแบ่งจากเงินค่าปรับที่นำไปพัฒนาบ้านเมือง<sup>9</sup> จึงทำให้เกิดปัญหาจากการค้าหาบเร่-แผงลอยในหลายๆ ด้าน ทั้งปัญหาด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านกฎหมาย โดยปัญหาในแต่ละด้านปรากฏดังนี้

(1) ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ เกิดการเอาเปรียบทางการค้า เนื่องจากการค้าหาบเร่-แผงลอย เป็นการค้าที่ต้นทุนต่ำ ไม่ต้องเสียค่าเช่าพื้นที่ ไม่ต้องเสียค่าเช่าร้าน จึงทำให้สามารถขายสินค้าได้ในราคาที่ต่ำกว่าการจำหน่ายสินค้าในตึก ในอาคาร หรือในห้างสรรพสินค้า ที่ต้องเสียค่าเช่าอาคารสถานที่ ค่าน้ำค่าไฟต่างๆ จึงทำให้ราคาของสินค้าตามร้านค้าหาบเร่-แผงลอยนั้นมีราคาต่ำกว่าสินค้าในร้านหรือห้างสรรพสินค้า ทำให้ประชาชนสามารถเลือกซื้อสินค้าที่คุณภาพใกล้เคียงกันกับสินค้าในห้างสรรพสินค้าแต่ราคาต่ำกว่า เกิดการค้าที่เป็นเศรษฐกิจนอกระบบ กล่าวคือ แม้ว่าการค้าหาบเร่-แผงลอยจะทำให้มีเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดการจับจ่ายใช้สอย เป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ ทำให้ประชาชนผู้ค้ามีรายได้สามารถลืมตาอ้าปากได้จริง แต่การค้าลักษณะดังกล่าวเป็นการดำเนินเศรษฐกิจการค้านอกระบบ เนื่องจากมิได้มีการขึ้นทะเบียนไว้กับหน่วยงานราชการ แต่กลับใช้ทางสาธารณะหาประโยชน์ส่วนตน ต่างจากการค้าในร้านค้าที่ได้มีการขึ้นทะเบียน และเสียภาษีให้แก่รัฐอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งภาษีส่วนดังกล่าวจะนำมาใช้เพื่อพัฒนาชุมชนและสังคม การค้าหาบเร่-แผงลอยที่มีได้จดทะเบียน จึงเป็นการค้าเศรษฐกิจนอกระบบที่เงินหมุนเวียนเกิดแก่ผู้ประกอบการค้าเพียงอย่างเดียว มิได้มีการเสียภาษีในรัฐเพื่อนำพัฒนาชุมชนและสังคมได้

<sup>8</sup> รัชศักดิ์ ไตรภูวนาถ , “หาบเร่-แผงลอยในเขตสาทร,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), น.11.

<sup>9</sup> ปัทมา ศรีสำอองค์, “รายงานหาบเร่ – แผงลอย ในกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2555,” ในรายงานการศึกษาเรื่องหาบเร่-แผงลอยในกรุงเทพมหานคร, กองนโยบายและแผนงาน สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร, 2555, น.4.

(2) ปัญหาด้านสังคม เช่น เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2559 เพจเฟซบุ๊ก “กลุ่มคนไทย ไม่เอาหาบเร่แผงลอย” ซึ่งเป็นกลุ่มที่เคลื่อนไหวทางสื่อสังคมออนไลน์ ได้แสดงแคมเปญ “หยุด! วากรรมอ้างความจนปล้นทางเท้า” โดยนำเสนอว่า “เพราะความจนไม่ใช่ข้ออ้างในการทำผิดระเบียบบ้านเมือง นำพาความสกปรก สร้างทรศนะจุจาด และเบียดเบียนผู้อื่นที่ใช้ทางเท้าบนถนน คนเหล่าผู้ค้าบนทางเท้า จงหยุดเห็นแก่ตัวเสียที!!! ช่วยแชร์แคมเปญนี้ออกไปให้มากที่สุดด้วยนะครั้บ เพื่อให้คนที่ยังอุดหนุนสินค้าของผู้ค้าเหล่านี้ คุณกำลังสนับสนุนคนให้ทำผิดระเบียบบ้านเมือง เบียดเบียนการใช้ชีวิตผู้อื่น ไม่ต่างอะไรกับการซื้อของโจร” ซึ่งเหตุผลหลัก คือ ปัญหาการวางสิ่งของกีดขวางทางสาธารณะ ซึ่งจากการสำรวจแบบสอบถามกลุ่มตัวอย่างคนกรุงเทพฯ 1,111 คน พบว่า ปัญหาของการเดินเท้าในกรุงเทพมหานครอันดับหนึ่ง คือ มีสิ่งกีดขวาง เดินไปสะดุด<sup>10</sup> เนื่องจากมีจำนวนมาก ไม่ได้กระจายอยู่ทั่วไปอย่างสม่ำเสมอ แต่มีกรวมตัวอยู่ตามบริเวณศูนย์รวมกิจกรรม เช่น บริเวณใกล้เคียงศูนย์การค้า บริเวณสวนสาธารณะ บริเวณตลาดสด บริเวณที่มีผู้คนอาศัยอยู่มาก เช่น แหล่งชุมชน หมู่บ้าน มหาวิทยาลัย และบริเวณที่มีผู้คนสัญจรไปมา มาก โดยเฉพาะตามส่วนเชื่อมต่อการคมนาคมขนส่ง ก่อเกิดปัญหาการขัดขวางการสัญจรทั้งบนทางเท้า และกีดขวางการเดินรถ เป็นต้น โดยมีลักษณะเป็นการเข้าครอบครองพื้นที่บนทางเท้าและถนนสาธารณะเพื่อประกอบกิจกรรมการค้าของตน เป็นตัวอย่างทำให้ร้านค้าต่างๆ ริมทางเท้าที่ ประกอบการอย่างถูกกฎหมายพยายามวางสินค้าของตนบนทางเท้าบ้าง เพื่อเสนอขายสินค้าและกีดกันคู่แข่งที่เป็นหาบเร่-แผงลอย จึงทำให้เกิดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม ขัดต่อความเจริญด้านวัฒนธรรม เพราะส่วนใหญ่ประเทศที่พัฒนาแล้วจะไม่มีวางสินค้ากีดขวางทางเท้าและทางสาธารณะ นอกจากนี้ ยังพบปัญหาจากการรูก้าทางเท้าในกรุงเทพฯ ตั้งแต่ การรูก้าของหาบเร่-แผงลอย การขีจักรยานยนต์บนทางเท้า การจอดรถบนทางเท้า ฯลฯ ซึ่งปัญหาที่มีผลกระทบต่อทัศนียภาพในกรุงเทพมหานครมากที่สุด คือ ปัญหาหาบเร่-แผงลอย<sup>11</sup> เมื่อจำนวนผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยมีจำนวนมากขึ้นปัญหาสุขภาพอนามัยมลภาวะและสิ่งแวดล้อม ก็ตามมา โดยการค้าหาบเร่-แผงลอยบนทางสาธารณะมักจะก่อให้เกิดความสกปรกบนทางเท้าและถนนสาธารณะ เนื่องจากการค้าลักษณะดังกล่าวนี้ ไม่ได้มีร้านค้าที่แน่นอน ทำให้ไม่ต้องปฏิบัติให้ได้มาตรฐานด้านสุขอนามัยเหมือนร้านที่จดทะเบียนถูกต้อง อาจก่อให้เกิดโรคติดต่อ ประชาชนผู้ซื้อสินค้าไม่สามารถมั่นใจได้ว่าสิ่งที่ตนได้รับไปนั้นถูกสุขอนามัยหรือไม่

<sup>10</sup> ศูนย์ออกแบบและพัฒนาบ้านเมือง, “โครงการเมืองเดินได้-เมืองเดินดี,” สืบค้นเมื่อ วันที่ 7 ตุลาคม 2560, <http://www.uddc.net/th/>.

<sup>11</sup> ปรีชญา โรจน์ฤตการ, “ภูมิทัศน์ถนนกับวิถีชีวิตคนกรุงเทพมหานคร” *Executive Journal มหาวิทยาลัยกรุงเทพ*. น.145-151

นอกจากนี้ การค้าหาบเร่-แผงลอยบนทางเท้า แม้จะมีผู้ค้าที่ภายหลังทำความสะอาดและเก็บล้าง บริเวณทางเท้า จะยังคงเกิดปัญหาซึ่งเป็นปัญหาที่มีผู้เขียนไว้ในเว็บไซต์ไทยพับลิก้า<sup>12</sup> หัวข้อ “วันนี้คุณได้รับการใส่ใจจากเมืองหรือยัง” เป็นเรื่องเกี่ยวกับการประสบปัญหากระเบื้องทางเท้ามีน้ำขังและเมื่อเดินเหยียบก็ถูกน้ำที่ขังในกระเบื้องนั้นพุ่งใส่ขา เลอะรองเท้า ซึ่งเป็นปัญหาที่ผู้ใช้ทางสาธารณะพบเจอจากการที่มีการค้าหาบเร่-แผงลอยบนทางเท้าหรือทางสาธารณะ รวมถึงปัญหาผู้ค้าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่เข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายในประเทศไทย<sup>13</sup> เนื่องจากแรงงานต่างด้าวเป็นแรงงานที่ค่าจ้างแรงงานต่ำกว่าคนไทย ทำให้ผู้ประกอบการค้าหลายประเภทมักจะใช้แรงงานต่างด้าวทำงานเพื่อลดต้นทุนทางการค้า หรือช่วยค้าขายสินค้า หรือนายทุนจ้างเพื่อทำการค้าอีกทีหนึ่ง เช่น การให้แรงงานต่างด้าวขายหรือเสิร์ฟอาหาร การให้แรงงานต่างด้าวขายพวงมาลัยดอกไม้ตามทางแยก ซึ่งผู้ประกอบการค้าจำเป็นจะต้องจ้างแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย ต้องเป็นแรงงานที่มีการขึ้นทะเบียน เพราะแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายอาจก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมต่างๆ ตามมา เป็นผลให้ไม่สามารถติดตามหรือระบุพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ชัดเจนแน่นอนได้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมไทย อีกทั้งจากผลการศึกษาศึกษาพฤติกรรมการเดินทางของคนในกรุงเทพมหานคร เมื่อปี 2558 โครงการ “เมืองเดินได้-เดินดี” ของศูนย์ออกแบบและพัฒนาบ้านเมือง (Uddc) ยังได้ระบุปัญหาที่กระทบต่อการเดินเท้าของคนกรุงเทพฯ มีสิ่งกีดขวาง เดินไม่สะดวกคิดเป็น 44.5% ซึ่งผลชี้ให้เห็นว่าการมีแผงลอยทำให้ถนนมีชีวิตชีวา แต่ก็ทำให้ทางเท้าสกปรกและกีดขวางทางเดิน<sup>14</sup>

(3) ปัญหาด้านกฎหมาย ได้แก่ การที่ผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญและเป็นตัวอย่างในการปฏิบัติผิดกฎหมาย เนื่องจากผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยประกอบกิจกรรมการค้า โดยไม่มีใบอนุญาตๆ และการละเมิดสิทธิประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม โดยการเข้าครอบครองพื้นที่บนทางเท้า และถนนสาธารณะเพื่อประกอบกิจกรรมการค้าของตน<sup>15</sup> เช่น ตั้งวางแผงค้าล้ำแนวเส้นสีขาวที่กำหนด แผงค้ามีขนาดพื้นที่เกินกว่า 2 ตารางเมตร ตั้งวางก่อนเวลาอนุญาตเมื่อเลิกทำการค้าไม่เก็บอุปกรณ์ ตั้งวางในจุดกวดขันพิเศษ เช่น ผิวการจราจร ในเขตทางม้าลาย

<sup>12</sup> ญัฐเมธี สัยเวช, “วันนี้คุณได้รับการใส่ใจจากเมืองหรือยัง “กระเบื้องน้ำปรี๊ด””, สืบค้นเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2559, <http://thaipublica.org>.

<sup>13</sup> วันมอร์นิวส์, “ปัญหาหาบเร่-แผงลอย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2559, [www.1morenews.com](http://www.1morenews.com).

<sup>14</sup> วอยซ์ทีวี 21, “หาบเร่-แผงลอย เหยียด 2 ด้านที่รัฐต้องมองให้รอบ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2560, [www.news.voicetv.co.th](http://www.news.voicetv.co.th).

<sup>15</sup> ปัทมา ศรีสำอางค์, *อ้าวแล้ว เจริญธรรมที่ 9*, น.2.

ไม่รักษาความสะอาดเวลาค้า แต่จะทำความสะอาดหลักเลิกทำการค้า ผู้ค้าอาหารจะล้างอุปกรณ์ การค้าบริเวณที่ทำการค้า ไม่ค้าขายด้วยตนเอง แต่จะมีลูกจ้างมาค้าขายแทน ค้าขายเกินเวลาที่ กำหนด ไม่ให้ความร่วมมือในการล้างทำความสะอาดทางเท้าบริเวณที่ค้าขาย ผู้ค้าอาหารจัดเครื่องมือ ป้องกันฝุ่นไม่ดีพอ ผู้ค้าอาหารไม่ใส่หมวกคลุมผมและผ้ากันเปื้อน ค้าขายในพื้นที่ผ่อนผันโดยไม่ได้รับ อนุญาต ไม่ติดใบอนุญาตไว้ในที่เห็นเด่นชัด และไม่ติดบัตรประจำตัวผู้ค้าหรือผู้ช่วยค้า<sup>16</sup> นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่เป็นสิ่งที่สำคัญ หากแม้มีกฎหมายที่บัญญัติเนื้อหาสาระอันเป็นสิ่ง ที่ควรปฏิบัติ และสิ่งที่ห้ามปฏิบัติแล้ว แต่ถ้าไม่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างทั่วถึงและเคร่งครัดแล้ว กฎหมายนั้นย่อมไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมาย ดังนั้นกลไกที่เป็นเพียงในการขับเคลื่อน ให้กฎหมายสามารถบรรลุผลได้คือ ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ ที่จะเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย และ ก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน จากหนังสือพิมพ์ออนไลน์ คม ชัด ลึก ได้เขียนถึงปัญหาการจัด ระเบียบหาเร่-แผงลอยนั้น ปัจจัยหนึ่ง เกิดจาก เจ้าหน้าที่รัฐเอื้อประโยชน์ มีทั้งเทศกิจ ตำรวจ จึง เกิดปัญหา<sup>17</sup> จากหนังสือพิมพ์ออนไลน์ สนุก ได้ระบุว่า “เจ้าหน้าที่ ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการบังคับใช้ กฎหมาย ไม่ให้มีการตั้งหาเร่-แผงลอยตามทางเดินเท้าหรือจุดที่ไม่ใช่จุดผ่อนผัน แต่เท่าที่สังเกต เจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็ไปคุยกับพ่อค้าแม่ขายเหมือนราวกับว่า จะสั่งห้ามปรามไม่ให้มีการตั้งหาเร่-แผง ลอย แต่วันรุ่งขึ้นก็สามารถมาตั้งแผงได้เป็นปกติ”<sup>18</sup> ซึ่งเป็นปัญหาที่แม้แต่ระดับ ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร ยังแก้ไขปัญหาไม่ได้ จึงแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายของ เจ้าหน้าที่ว่ายังไม่สามารถแก้ปัญหาได้จากหนังสือพิมพ์ออนไลน์ประชาชาติธุรกิจ ระบุว่า “พล.อ. ประยุทธ์ ได้กล่าวถึงการจัดระเบียบ...การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่นี้ ยังก่อให้เกิดช่องทางใน การเรียกรับผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง เกิดความไม่เท่าเทียมกันในสังคม

<sup>16</sup> ศูนย์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร, “จุดผ่อนผัน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2559 [www.bangkok.go.th](http://www.bangkok.go.th).

<sup>17</sup> คม ชัด ลึก, “คืนทางเท้าคนกรุงอย่าให้เป็นไฟไหม้ฟาง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2559, <http://www.Komchadluek.net/news/>.

<sup>18</sup> พันธวิศย์ เทพจันทร์, “ปัญหา “ทางเท้า” แก้ง่ายแต่ผู้ว่าฯ กทม.แก้ไขไม่ได้,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2559, <http://news.sanook.com/1168124/>.

กับประชาชนกลุ่มอื่น ผู้ใช้เส้นทางสัญจรไม่ได้รับความสะดวก ถูกละเมิดสิทธิ โดยการกระทำที่ผิดกฎหมายถือว่าเป็นธรรม”<sup>19</sup>

โดยสรุป ที่มาของหาบเร่-แผงลอยนั้นมีมาตั้งแต่สมัยอดีตและมีการเปลี่ยนแปลงจนมีลักษณะดังเช่นปัจจุบัน ซึ่งเมื่อสังคมมีการขยายตัว ประชาชนมีจำนวนมากขึ้น ความต้องการซื้อความต้องการขายมีมากขึ้น ส่งผลให้จำนวนหาบเร่-แผงลอยมีมากขึ้นเช่นกัน จึงก่อให้เกิดปัญหาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และด้านกฎหมาย แต่สาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหามากที่สุดคือ การตั้งวางกีดขวางทางสาธารณะ

### 2.1.2 ความหมายของหาบเร่-แผงลอย

จากที่มาของหาบเร่-แผงลอย และปัญหาที่ตามมานั้น จำเป็นต้องทราบความหมายที่แท้จริง หรือ คำจำกัดความของ คำว่า “หาบเร่-แผงลอย” เพื่อที่จะสามารถกำหนด หรือระบุได้ว่าหาบเร่-แผงลอยในการศึกษานี้ ควรมีขอบเขตและคำจำกัดความอย่างไร ซึ่งผู้เขียนได้ทำการศึกษาเพื่อรวบรวมคำศัพท์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไว้ดังนี้

คำว่า “หาบเร่-แผงลอย” เกิดขึ้นจากการขยับการค้าทางน้ำมาเป็นการค้าทางบก โดยการค้าแบบไม่อยู่กับที่หรือหาบเร่ นั้น ปรากฏในรูปของการหาสินค้าเร่ขายตามถนน ส่วนการค้าแบบอยู่กับที่ มีปรากฏตามตลาดบก ซึ่งสินค้าที่ขายส่วนใหญ่คืออาหาร เมื่อการคมนาคมดีขึ้น มีการสร้างถนน ทำให้เปลี่ยนจากการคมนาคมทางน้ำมาเป็นการคมนาคมทางบก การค้าหาบเร่-แผงลอยบนบก จึงมีความสำคัญมากขึ้นทั้งรัฐบาลเองก็มีบทบาทสำคัญต่อการสนับสนุนการค้าหาบเร่-แผงลอยด้วยการส่งเสริมให้มีตลาดนัดเพื่อส่งเสริมอาชีพและรายได้ให้แก่เกษตรกร ซึ่งปัจจุบันชีวิตประจำวันของคนกรุงเทพฯ สามารถพบเห็นรถเข็นหาบเร่-แผงลอย วางขายของหลากหลายไม่ว่าจะเป็นประเภทของกิน ของใช้ หรือของใช้ฟุ่มเฟือย บริเวณริมถนนที่ผู้คนสัญจรผ่านไปมาโดยราคาสินค้าส่วนใหญ่ที่วางขายนั้นจะราคาไม่แพงมากเมื่อเทียบกับราคาของให้ห้างสรรพสินค้า จึงทำให้คนส่วนใหญ่สามารถจับจ่ายหาซื้อได้ง่าย

<sup>19</sup> ประชาชาติธุรกิจ, “'บิกตู' ซ้ำขายของบนทางเท้า ผิดกม.ไม่ใช่วิถีชีวิต ขออย่าอ้างเป็นผู้มีรายได้น้อย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2559, <http://www.prachachat.net/news>.

สำหรับคำว่า “หาบเร่” ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายของคำว่าหาบเร่ คือ ผู้ที่หาบของไปเร่ขาย<sup>20</sup> โดยคำว่า “หาบ” หมายถึง การเอาของห้อยปลายคานสองข้างแล้วแบกกลางคานพาไป<sup>21</sup> ซึ่งปัจจุบันการหาบนั้นไม่ค่อยปรากฏให้เห็นมากนัก เพราะได้มีการใช้เครื่องทุ่นแรงแทนการหาบ ได้แก่ รถเข็น รถจักรยาน รวมไปถึงการใช้ยานพาหนะ เช่น รถจักรยานยนต์ รถพ่วงข้าง รถกระบะ รถตู้เล็ก ในการเร่ขายสินค้า ซึ่งทุ่นแรงได้มากกว่าและบรรทุกสินค้าได้มากกว่าการหาบ แต่ยังคงเห็นได้ว่า กรุงเทพมหานครยังคงใช้ภาพสัญลักษณ์ซึ่งปรากฏตามป้ายเป็นภาพ “หาบ” แทนการค้าขายข้างทาง ซึ่งเป็นการแสดงถึงจุดอ่อนผันให้ค้าขายได้<sup>22</sup> ส่วนคำว่า “เร่” เป็นการเดินเร่ขายหันเหและเวียนเคลื่อนที่จากจุดหนึ่งไปสู่อีกจุดหนึ่ง<sup>23</sup>

“ผู้เร่ขาย” หมายถึง ผู้นำอาหาร น้ำแข็ง เร่ขายในที่ต่างๆ ไม่ว่าจะทางบกหรือทางน้ำ<sup>24</sup> ทั้งนี้ได้มีการให้คำนิยามไว้ใน ข้อ 4 ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมผู้เร่ขาย พ.ศ. 2519 ออกตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 (เดิม)

“แผงลอย” หมายถึง ที่ที่จัดไว้ในถนนสาธารณะหรือที่สาธารณะ รวมตลอดถึงอาคาร แคร่ แผ่น โต๊ะ แผง เสื่อ พื้นดิน เรือ หรือ แพ สำหรับขายอาหาร น้ำแข็ง หรือสิ่งของอย่างอื่น<sup>25</sup> ซึ่งมีความหมายเดียวกับพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 และข้อ 4 ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมแผงลอย พ.ศ. 2519 ที่ออกตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 (เดิม)

คำว่า หาบเร่-แผงลอย เป็นการรวมการค้าสองลักษณะเข้าไว้ด้วยกัน กล่าวคือการค้าแบบเร่ขาย คือ เคลื่อนที่ได้ และการค้าแบบเคลื่อนที่ไม่ได้ ซึ่งเป็นการค้าบนแผงตั้งอยู่กับที่

<sup>20</sup> พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน, 2556), น.1,334.

<sup>21</sup> เพ็ญอ้อ, น.1,334.

<sup>22</sup> ทิฐินันท์ พินิจสอน, “ความสัมพันธ์ของจริยธรรมกับความสำเร็จในการประกอบธุรกิจหาบเร่ แผงลอย ในเขตบางแค กรุงเทพมหานคร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการประกอบการ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2553).

<sup>23</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554.

<sup>24</sup> ปัทมา ศรีสำอางค์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 17*, น.3.

<sup>25</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554.

แม้ว่าการค้าทั้งสองประเภทจะมีความแตกต่างกัน แต่มักถูกเรียกรวมๆ ว่า “หาบเร่-แผงลอย” หาบเร่-แผงลอย เป็นอาชีพอิสระประเภทหนึ่งที่ดำเนินการได้ง่าย คงอยู่เป็นเวลานานในกรุงเทพมหานคร ทำให้เกิดการขยายตัวอย่างรวดเร็วในสังคมเมือง โดยสามารถดำเนินการเพียงไม่กี่อย่างเตรียมสินค้าเตรียมสถานที่ ก็สามารถวางขายสินค้าได้ โดยส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นพื้นที่สาธารณะ เช่น ริมนนตรอก ซอย ทางเท้า ในบางกรณีเรียกว่า “การค้าข้างทาง”

นอกจากคำนิยามดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีคำนิยามอื่นที่เกี่ยวข้องกับการค้าหาบเร่-แผงลอยที่สำคัญ ได้แก่

คำว่า “จุดผ่อนผัน” หมายถึง จุดที่ผู้ค้าทำการค้าและที่สำนักงานเขตขอให้เป็นจุดผ่อนผันโดยกองบัญชาการตำรวจนครบาลให้ความเห็นชอบ<sup>26</sup>

คำว่า “จุดทบทวน” หมายถึง จุดที่ผู้ค้าได้ทำการค้าและที่สำนักงานเขตขอให้เป็นจุดผ่อนผันแต่กองบัญชาการตำรวจนครบาลไม่ให้ความเห็นชอบ แต่สำนักงานเขตยังมีความต้องการขอให้ทบทวนเป็นจุดผ่อนผันใหม่

อนึ่งคำว่า การเร่ขาย ในภาษาต่างประเทศ สามารถพบได้จากคำศัพท์หลายคำ เช่น

คำว่า “Hawing”<sup>27</sup> หมายถึง การขายที่บุคคลใดขายหรือเสนอขายสินค้าหรือเร่ขายไปตามสถานที่ต่างๆตามที่สาธารณะ มากกว่าตั้งอยู่ถาวรในตลาด ร้าน หรือบ้านของตนเอง เช่น การขายแบบเคาะประตูถึงหน้าบ้าน การขายบนถนนโดยการตะโกนหรือสร้างความสนใจ โดยแสดงโชว์ แจกใบปลิว ป้าย หรือสัญลักษณ์ไปตามสถานที่สาธารณะ ซึ่งสินค้าที่เร่ขายนี้จะแตกต่างจากการขายของพ่อค้าแม่ค้าที่เป็นสินค้าที่ผลิตขึ้นเอง หรือทำเอง เช่นสินค้าเกษตร หรือเนื้อสัตว์ เป็นต้น

คำว่า “Peddle”<sup>28</sup> หมายถึง การเร่ขายของ โดยการไปหาลูกค้า ซึ่งสินค้าที่ขายมักเป็นสินค้าที่เล็กสามารถแบกหรือถือไปด้วยได้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะต้องมีใบอนุญาต

ส่วนคำว่า “แผงลอย” ในภาษาต่างประเทศ สามารถพบได้จากคำศัพท์หลายคำ เช่น

คำว่า “Stall” หมายความว่า แผงลอยขายของ ซึ่งเป็นที่สำหรับตั้งแสดงขายของ

<sup>26</sup> เห่งอ้าง, น.3.

<sup>27</sup> Henry Campbell Black, Black's law dictionary, sixth edition, USA : west publishing co., 1990), p.719.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p.1131.

คำว่า “Kiosk” หมายความว่า ร้านเล็กๆ หรือแผงลอยนำเสนอขายของหรือบริการ สำหรับ “การค้าบริเวณทางเท้า” หรือ “ขายสินค้าบนทางสาธารณะ” ในต่างประเทศมักใช้คำว่า “Street trading” หมายถึงการซื้อ การขาย สินค้าบนถนนริมทางโดยเฉพาะการค้าขายขนาดเล็ก หรือ “Street Vendor” ผู้ขายสินค้า ซึ่งหมายถึงผู้ที่ขายของเล็ก ๆ น้อยๆ บริเวณริมทาง

สำหรับกฎหมายในประเทศไทย มีคำศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติต่างๆ พอสรุปได้ดังนี้

“ทางสาธารณะ” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2(2) หมายความว่า ทางบก ทางน้ำ สำหรับประชาชนใช้ในการจราจร และให้ความหมายรวมถึง ทางรถไฟและทางรถรางที่มีรถเดินสำหรับประชาชนโดยสารด้วย

ส่วนในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ซึ่ง “ถนน” หมายถึง ทางเดินรถ ทางเท้า ขอบทางไหล่ทาง ทางข้าม ตรอก ซอย สะพาน หรือถนนส่วนบุคคลซึ่งเจ้าของยินยอมให้ประชาชนใช้สัญจร ส่วน “สถานสาธารณะ” หมายถึง สถานที่ที่จัดไว้เป็นสาธารณะสำหรับประชาชนใช้เพื่อการบันเทิง การพักผ่อน หย่อนใจ หรือการชุมนุม

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 4 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ข้อ 4 ได้ให้คำนิยาม “ที่หรือทางสาธารณะ” ไว้เหมือนกัน หมายความว่า สถานที่หรือทางซึ่งมิใช่เป็นของเอกชน และประชาชนสามารถใช้ประโยชน์หรือใช้สัญจรได้

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายของ ทาง หมายถึง ทางเดินรถ ช่องเดินรถ ช่องเดินรถประจำทาง ไหล่ทาง ทางเท้า ทางข้าม ทางร่วมทางแยก ทางลาด ทางโค้ง สะพาน และลานที่ประชาชนใช้ในการจราจร และให้หมายรวมถึงทางส่วนบุคคลที่เจ้าของยินยอมให้ประชาชนใช้ในการสัญจร หรือที่ได้ประกาศไว้ แต่ไม่รวมถึงทางรถไฟ ซึ่งนิยามของ ทางเท้า คือ พื้นที่ที่ทำไว้สำหรับคนเดินซึ่งอยู่ข้างใดข้างหนึ่งของทาง หรือทั้งสองข้างของทาง หรือส่วนที่อยู่ชิดขอบทางซึ่งใช้เป็นที่สำหรับคนเดิน

จากการศึกษาคำศัพท์ต่างๆ ทำให้ผู้เขียนมีข้อสรุปว่า “ที่หรือทางสาธารณะ” ใน การศึกษานี้ควรมีความหมายเฉพาะ “ที่หรือทางสาธารณะทางบก” เท่านั้น โดยไม่หมายความรวมถึงที่หรือทางสาธารณะทางน้ำ หรือทางรถราง หรือรถไฟ เนื่องจากปัญหาหาบเร่-แผงลอยส่วนใหญ่ที่พบ

มากที่สุดในประเทศไทยมักเป็นการสัญจรทางบกที่ประชาชนใช้สัญจรร่วมกัน ซึ่งได้แก่ ถนน ทางเท้า ไหล่ทาง สะพาน เท่านั้น

### 2.1.3 ประเภทของหาบเร่-แผงลอย

สาเหตุที่หาบเร่-แผงลอยที่มีจำนวนมาก ส่วนหนึ่งอาจเกิดจากพฤติกรรมนิสัยของคนไทย กล่าวคือ ชอบรับประทานอาหาร โดยสามารถรับประทานอาหารได้ตลอด 24 ชั่วโมงรับประทานได้ตลอดวัน โดยสังเกตได้จากโฆษณาการค้าของร้านค้าสะดวกซื้อ ที่ว่า หิวเมื่อไหร่ ก็แวะมา... หรือ การค้าขายเยาวราชที่ขายสินค้าและอาหารตลอดวัน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า คนไทยสามารถรับประทานอาหารได้ตลอดเวลา ซึ่งต่างจากพฤติกรรมมารับประทานของต่างชาติบางประเทศ ที่มีช่วงเวลาในการขายอาหาร ทำให้ช่วงเวลารับประทานมีลักษณะการจำกัดช่วง เช่น อาหารกลางวันในประเทศฝรั่งเศส จะขายในช่วงเวลา 11.00 น. -14.00 น. เท่านั้น หากเลยช่วงเวลาดังกล่าวจะทำให้การหาซื้ออาหารรับประทานทำได้ยาก เป็นต้น อีกทั้งพฤติกรรมการบอกรับหรือพฤติกรรมเลียนแบบ ที่เมื่อเห็นว่าการค้าหาบเร่-แผงลอยทำได้ง่าย ลงทุนน้อย ทำแล้วได้กำไร ก่อให้เกิดรายได้ จึงเกิดพฤติกรรมเลียนแบบ ทำตามขายตาม หรือบอกรับ เชิญชวนให้คนที่สนิทคนที่สนใจดำเนินกิจการนั้นด้วย ประกอบกับนิสัยคนไทยที่เป็นคนอะลุ่มอล่วย ให้อภัยกัน เมื่อเกิดการกระทำความผิด วางสินค้ากีดขวางทางสาธารณะ ก็ให้อภัย ไม่ดำเนินการการกฎหมาย จนทำให้เกิดเป็นความเคยชิน ทำให้การค้าในลักษณะดังกล่าวปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ และความไม่เคร่งครัดในสุลักษณะ จากพฤติกรรมนิสัยคนไทยเป็นคนรับประทานอาหารง่ายๆ ยืดความสะดวกเป็นหลัก จึงทำให้ไม่เคร่งครัดเรื่องความสะอาด และสุขอนามัยในการรับประทานอาหารมากนัก อีกทั้งร้านไม่ได้รักษาสุขอนามัย ไม่มีการตรวจสอบจากกระทรวงสาธารณสุข จึงทำให้ต้นทุนในการประกอบการต่ำ ทำให้ราคาสินค้าที่จำหน่ายถูกลงด้วย ซึ่งแตกต่างกับร้านที่ประกอบกิจการด้วยสุขอนามัยตามมาตรฐาน ส่งผลให้ราคาสินค้าที่จำหน่ายสูงขึ้น เนื่องจากมีต้นทุนการดำเนินการ

ด้วยพฤติกรรมนิสัยของคนไทยดังที่กล่าวมานี้ จึงทำให้การค้าหาบเร่-แผงลอยนั้นมีหลายรูปแบบ เช่น หากแบ่งประเภทจากสินค้าที่จำหน่าย ก็สามารถแบ่งได้เป็น การค้าหาบเร่-แผงลอย ที่ขายสินค้า เช่น อาหาร ได้แก่อาหารสด อาหารแห้ง อาหารสำเร็จรูป สิ่งของเครื่องใช้ ได้แก่ เสื้อผ้า รองเท้า ดอกไม้ เครื่องประดับ อุปกรณ์ตกแต่ง เป็นต้น และขายการบริการ เช่น การซ่อมรองเท้า ปัมมูกูญแจ นวดสปา บริการเติมเงินโทรศัพท์เคลื่อนที่ ขายสลากกินแบ่งรัฐบาล การดูหมอดู เป็นต้น ซึ่งในกรุงเทพมหานครมีสถานที่ขายสินค้าที่แบ่งเป็นประเภทของสินค้าที่ประชาชนต่างรู้จักกันดี เช่น พาหุรัดขายผ้า เชียงกงขายเครื่องยนต์เก่า ปากคลองตลาดขายดอกไม้ สำเพ็งขายอุปกรณ์ตกแต่งของสวยงาม บ้านหม้อขายเครื่องใช้ไฟฟ้า ท่าพระจันทร์เช่าพระหรือดูหมอดู เป็นต้น หรือแบ่งประเภทได้

จากมูลเหตุจูงใจทางการค้าหาบเร่-แผงลอย เช่น เพื่อประกอบอาชีพค้าขายเป็นอาชีพหลัก หรือเพื่อเป็นอาชีพเสริมหรือหาประสบการณ์ใหม่ หรือเพื่อการแข่งขันทางการค้า จากการมีแผงลอยมากขายบังหน้าร้านของตนจึงต้องสร้างแผงเพื่อแข่งขันขายสินค้าของตนบ้าง

อนึ่งมีข้อน่าสังเกตว่า แม้ว่าการค้าหาบเร่-แผงลอย อาจแบ่งได้หลายประเภท เช่น การพิจารณาจากสินค้าที่ขาย แบ่งเป็น การขายสินค้าทั่วไป เช่น อาหารหรือเครื่องอุปโภคบริโภค และการขายบริการ เช่น การทำซ่อมรองเท้า พวกกัญญาแจ บริการเติมเงิน บริการในลักษณะให้ข้อมูลข่าวสาร แจกใบปลิว โฆษณาแจกสินค้า เป็นต้น หรือการแบ่งประเภทจากสาเหตุแห่งการค้า เช่น การค้าเพื่อประกอบกิจการเป็นอาชีพหลัก หรือเพื่อประกอบกิจการเป็นอาชีพเสริม แต่การค้าหาบเร่-แผงลอยที่เกิดปัญหาอยู่บ่อยครั้ง มักจะเกิดจากการแบ่งประเภทจากการเคลื่อนที่ โดยสามารถแบ่งเป็น แบบเคลื่อนที่ได้ เช่น การเดินเร่ขาย หรือการใช้รถเข็น รถยนต์ เป็นต้น และแบบเคลื่อนที่ไม่ได้ เช่น การตั้งแผงลอย การตั้งซุ้มขายสินค้า เป็นต้น เนื่องจากปัญหาหลักที่เกิดจากการค้าหาบเร่-แผงลอย เป็นปัญหาการกีดขวางทางสาธารณะ เป็นอุปสรรคในการสัญจร ทำให้การจราจรบนทางเท้าเป็นไปอย่างยากลำบาก เกิดความไม่เป็นระเบียบของร้านค้าแผงลอย ในวิทยานิพนธ์นี้จึงแบ่งประเภทของการค้าหาบเร่-แผงลอย ออกเป็น 2 ลักษณะ คือ แบบที่เคลื่อนที่ได้ และแบบเคลื่อนที่ไม่ได้ โดยเป็นการแบ่งประเภทของหาบเร่-แผงลอยจากลักษณะทางกายภาพในการตั้งวาง การเคลื่อนย้ายสินค้าและอุปกรณ์ต่างๆ ซึ่งสามารถแยกอธิบายได้ดังนี้

### (1) แบบที่เคลื่อนที่ได้

การค้าหาบเร่-แผงลอย ในลักษณะที่เคลื่อนที่ได้ เป็นการค้าขายที่เคลื่อนที่ไปได้ด้วยตัวผู้ค้าเอง หรือมีวัสดุ อุปกรณ์ในการช่วยขนย้าย ช่วยอำนวยความสะดวก ช่วยผ่อนแรง เป็นต้น

การค้าแบบเคลื่อนที่ได้ด้วยตัวผู้ค้าเอง หมายถึง การที่ผู้ค้าเดินเร่ขายของ ซึ่งคำว่าเร่<sup>29</sup> เป็นการเดินเร่ขายหันเหและเวียนเคลื่อนที่จากจุดหนึ่งไปสู่อีกจุดหนึ่ง โดยจะเรียกพ่อค้าแม่ค้าที่หาบของขายไปเรื่อยๆ ไม่อยู่ประจำที่ว่า พ่อค้าหาบเร่ แม่ค้าหาบเร่ เรียกสั้นๆว่า หาบเร่ และนอกจากนี้ก็จะเรียกเรือที่ตระเวนขายของต่างๆ ไปตามแม่น้ำลำคลองว่า เรือเร่ ตัวอย่างการเร่ขายที่เห็นได้ในปัจจุบัน เช่น เร่ขายพวงกัญญาแจตามโต๊ะในร้านอาหาร ขายพวงมาลัยบริเวณทางแยก โดยส่วนใหญ่จะเป็นของที่มีน้ำหนักไม่มากทำให้สามารถแบก หาม หรือถือขายไปมาได้ และยังมีการค้าในลักษณะเดียวกัน ซึ่งเป็นการค้าที่ผู้ค้าขายสินค้าโดยอาศัยผ้าปูไว้บนพื้นแล้วนำสินค้ามาวางขาย โดยเฉพาะบริเวณสะพานลอย ซึ่งเป็นสถานที่คนต้องเดินผ่านไปมาแน่นอน ประกอบกับเป็นสถานที่ที่

<sup>29</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542

เจ้าหน้าที่พบเห็นการกระทำความผิดได้ยาก หากเป็นการตรวจการณ์โดยรถยนต์สายตรวจ เมื่อเจ้าหน้าที่เทศกิจจะตรวจสอบ ก็สามารถหลบหนีไปได้ง่ายโดยจะรวบผ้าพร้อมสินค้าวิ่งหนีไป

การค้าแบบเคลื่อนที่โดยอาศัยวัสดุ อุปกรณ์ หมายถึง การใช้รถเข็นหรือล้อเลื่อนซึ่งเป็นยานพาหนะที่เคลื่อนที่ได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่อำนวยความสะดวกช่วยในการขนย้ายสิ่งของ เนื่องจากต้นทุนต่ำ มีหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นรถเข็นขนาดเล็กที่ใช้แรงผลักหรือเข็น สามารถพบเห็นได้ทั่วไป เช่น รถเข็นขายผลไม้ รถเข็นขายอาหาร รถเข็นขายกาแฟ รถเข็นขายอุปกรณ์ปิดกวาดหยากไย่ หรือเป็นยานพาหนะขนาดใหญ่ เช่น รถยนต์ ซึ่งคำว่า “รถ” ตาม พ.ร.บ.การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 หมายความว่า ยานพาหนะทุกชนิดที่ใช้ในการขนส่งทางบก ซึ่งเดินด้วยกำลังเครื่องยนต์ กำลังไฟฟ้า หรือพลังงานอื่น และหมายความรวมถึง รถพ่วงของรถนั้นด้วย เช่น รถจักรยานยนต์ ที่บรรทุกสินค้าไว้ด้านหลังหรือต่อพ่วงด้านข้าง ขายกาแฟ ขายยาคุลท์ ขายไม้ปิดกวาดหยากไย่ เป็นต้น โดยรถยนต์นั้นสามารถช่วยในการเคลื่อนย้าย หรือเป็นสถานที่จำหน่ายสินค้าได้อีกด้วย สำหรับรถยนต์ที่เปิดท้ายขายของนั้นมีที่มาจากช่วงเศรษฐกิจฟองสบู่แตก โดยกลุ่มคนรวยที่มีรถยนต์จะนำของเก่ามาขาย โดยจะวางของขายกันที่ท้ายรถของตัวเอง หลังจากนั้นเป็นต้นมาการขายในลักษณะเปิดท้ายขายของแบบนี้มีเพิ่มมากขึ้น ไม่ได้จำกัดเฉพาะเพียงในหมู่คนรวยเท่านั้น คนทั่วไปก็สามารถขายได้ ซึ่งการเปิดท้ายขายของนี้อาจจะจัดขึ้นจากการรวมตัวกันที่ตลาดนัด หรือจากการที่ผู้ประกอบการซื้อรถที่ดัดแปลงเพื่อนำมาขายสินค้า เช่น รถเปิดท้ายขายกล้วยเดี่ยว รถเปิดท้ายขายนมขนมปัง เป็นต้น

## (2) แบบเคลื่อนที่ไม่ได้

การค้าขายแบบเคลื่อนที่ไม่ได้ หมายถึง การค้าที่ไม่สามารถเคลื่อนที่ไปได้ในทันที เป็นการใช้ แคร่ แท่น โต๊ะ แผง มาตั้งวางจำหน่ายสินค้าโดยต้องมีพื้นที่ในการวางจำหน่ายสินค้า โดยจะเรียกว่า แผงลอย ซึ่งการตั้งวางแผงลอย อาจเป็นการตั้งวางถาวรหรือตั้งวางแผงลอยเป็นการชั่วคราวก็ได้ แต่ไม่รวมถึงการปูผ้าวางสินค้าแบกกับพื้นเพื่อจำหน่าย เนื่องจากลักษณะการจำหน่ายดังกล่าว สามารถเคลื่อนที่ไปได้ทันทีโดยการรวบผ้าและวิ่งหนีไป ซึ่งปรากฏเห็นได้เมื่อเจ้าหน้าที่เทศกิจจะมาดำเนินคดี การตั้งวางแผงลอยนี้ส่วนใหญ่จะเป็นการตั้งวางตามทางสาธารณะบริเวณที่ประชาชนสัญจรไปมา บริเวณที่มีผู้คนพลุกพล่าน บริเวณที่เป็นแหล่งชุมชน หรือบริเวณตลาด ซึ่งตลาด หมายถึง สถานที่ที่ไม่ใช่ที่สาธารณะโดยปกติจัดไว้ให้ผู้ค้าใช้เป็นที่ชุมนุมเพื่อจำหน่ายสินค้าของสด ของปรุงแล้วหรือของที่เสี้ง่าย และหมายความรวมถึงบริเวณซึ่งจัดไว้สำหรับให้ผู้ค้าใช้เป็นที่

ชุมนุม เพื่อจำหน่ายสินค้าประเภทดังกล่าวเป็นประจำหรือเป็นครั้งคราว หรือตามวันที่กำหนด<sup>30</sup> หรือที่เรียกกันว่า ตลาดนัด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารูปแบบของการค้าหาบเร่-แผงลอยทั้งแบบที่เคลื่อนที่ได้และเคลื่อนที่ไม่ได้ จะแตกต่างกันในมิติของการเคลื่อนย้าย แต่ปรากฏว่ากิจกรรมทั้งสองต่างตั้งอยู่บนพื้นที่ที่เป็นทางเท้าหรือทางสาธารณะหากเป็นพื้นที่ที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ตั้งวางขายก็จะเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

## 2.2 แนวคิดพื้นฐานในการกำหนดความรับผิดชอบทางอาญา กรณีหาบเร่-แผงลอย

กฎหมายอาญา เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยความผิดและโทษ ซึ่งนอกจากประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ยังมีพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่กำหนดโทษทางอาญาไว้อีกด้วย ซึ่งทุกสังคมล้วนต้องมีกฎหมายข้อบังคับ เพื่อควบคุมความประพฤติของสมาชิกในสังคมนั้นๆ บุคคลใดที่กระทำการและมีผลกระทบต่อสังคมหรือคนส่วนใหญ่ในสังคม ย่อมเป็นการกระทำความผิดทางอาญา ซึ่งวัตถุประสงค์ของกฎหมายอาญา มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันสังคมเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย โดยกำหนดว่าการกระทำใดเป็นความผิดอาญาและกำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืนนั้นๆ ปัญหาเกี่ยวกับหาบเร่-แผงลอยที่มีผลกระทบต่อสังคม มีกฎหมายที่กำหนดความรับผิดชอบเป็นการทั่วไป อันได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายที่กำหนดความรับผิดชอบเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 รวมถึงข้อบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอีกด้วย ซึ่งกฎหมายหลายฉบับดังกล่าวมานี้ ถือเป็นเครื่องมือในการควบคุมสังคมอย่างหนึ่งซึ่งอาจบัญญัติความรับผิดชอบไม่เพียงพอหรือขาดรายละเอียดในบางเรื่อง และปัจจัยต่างๆ ที่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพของกฎหมายนั้น ก็เป็นสิ่งที่สำคัญเช่นกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการบัญญัติกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถจัดระเบียบการค้าหาบเร่-แผงลอยได้ โดยแนวคิดพื้นฐานต่างๆ มีรายละเอียดดังนี้

<sup>30</sup> มาตรา 4 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

## 2.2.1 การกำหนดความรับผิดชอบทางอาญา

การกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาสามารถศึกษาได้จาก นโยบายทางความผิดอาญา (criminal policy) อันเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาแขนงวิชาว่าด้วยความผิดทางอาญาซึ่งนโยบายทางความผิดอาญา (criminal policy) นั้นเป็นวิชาที่ศึกษาถึงวิธีการที่ป้องกันมิให้เกิดอาชญากรรมโดยศึกษาถึงวิธีการทางนิติบัญญัติ (legislation) นั่นคือการบัญญัติกฎหมายอาญา ที่ต้องศึกษาความคิดของสำนักต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น ความคิดสำนักธรรมชาติ สำนักประวัติศาสตร์ และสำนักกฎหมายบ้านเมือง ศึกษาถึงวิธีการบังคับ (sanction) จากทฤษฎีความรับผิดชอบทางอาญาและจุดประสงค์การลงโทษ และศึกษาถึงการประสานงานระหว่างสถาบันทั้งหลาย (co-ordination) ที่มีส่วนในนโยบายทางความผิดอาญา<sup>31</sup> เพื่อให้กฎหมายที่มีอยู่มีความสอดคล้องกับการดำเนินวิถีชีวิตของมนุษย์สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อดำเนินไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกัน

### 2.2.1.1 หลักในการบัญญัติกฎหมายอาญา

กฎหมาย เป็นกฎเกณฑ์ความประพฤติในสังคมมนุษย์หรือสังคมของสัตว์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติที่แตกต่างกันในสภาวะที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจจะบัญญัติขึ้นด้วยความตั้งใจเฉพาะตามขนบธรรมเนียมจารีตประเพณีที่เกิดจากความสะดวก หรือตามความสามารถรู้สึกผิดชอบชั่วดีจากเหตุผล หรืออีกด้านหนึ่งจากการปฏิบัติต่อกันในแบบเดียวกันซ้ำๆ หลายครั้งจนกลายเป็นอุปนิสัย ซึ่งการบัญญัติกฎหมายนั้นมีการบัญญัติกฎหมายตามแนวความคิดของสำนักกฎหมายต่างๆ ได้แก่ สำนักกฎหมายธรรมชาติ สำนักประวัติศาสตร์ และสำนักกฎหมายบ้านเมือง ดังนั้น จึงควรศึกษาที่มาและแนวคิดของการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับหาบเร่-แผงลอย ว่ามีที่มาจากสำนักกฎหมายใด

สำนักกฎหมายธรรมชาติมองว่า “กฎหมายที่แท้จริงคือเหตุผลที่ถูกต้อง สอดคล้องกับธรรมชาติ” โลกหรือจักรวาลเป็นสิ่งที่มิระบบระเบียบทางศีลธรรม ไม่ใช่สิ่งที่มีระบบระเบียบทางกายภาพล้วนๆ ตามเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ มีอยู่โดยภาวะวิสัยของมัน ไม่ขึ้นอยู่กับการเจตจำนงของ

<sup>31</sup> จิตติ ดิงศภัทย์, กฎหมายอาญา ภาค 1, พิมพ์ครั้งที่ 13, (กรุงเทพฯ : เนติบัณฑิตยสภา, 2555), น. 4-5.

มนุษย์<sup>32</sup> โลกเป็นศูนย์กลางของจักรวาล กฎหมายธรรมชาติ จึงเป็นกฎเกณฑ์ที่อยู่ในสิ่งที่พระเจ้าสร้าง เช่น ในจิตใจมนุษย์ ไม่สมบูรณ์ ตกต่ำเสื่อมลงได้<sup>33</sup>

สำนักประวัติศาสตร์ (Historical School) เกิดขึ้นจาก “จิตวิญญาณประชาชาติ” (Volkgeist) คือ ความรู้สึกผิดชอบชั่วดีที่มีอยู่ในชนชาติใดชาติหนึ่ง ซึ่งความรู้สึกผิดชอบชั่วดีของชนชาตินั้นเกิดจากเหตุผลประกอบกับความรู้สึกและอารมณ์ภายในจิตใจผสานเข้ากับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสังคม ทั้งทางประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ และชีววิทยา หล่อหลอมจนเกิดเป็นจิตวิญญาณประชาชาติที่เกิดขึ้นและมีวิวัฒนาการปรุงแต่งไปตามกาลเวลา ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามสภาพของแต่ละสังคม จึงทำให้กฎหมายแต่ละชาติแตกต่างกันไป ไม่สามารถที่จะเอากฎหมายของประเทศหนึ่งมาใช้เป็นกฎหมายของอีกประเทศหนึ่งได้และปฏิเสธอำนาจรัฐในการบังคับและบัญญัติกฎหมายตามอำเภอใจ<sup>34</sup> ดังนั้นการบัญญัติกฎหมายตามสำนักนี้ จึงเป็นการนำสิ่งที่คนปฏิบัติมาแล้วมาตราเป็นกฎหมาย

สำนักกฎหมายบ้านเมือง (Legal Positivism) มีแนวคิดที่ว่า “กฎหมายเป็นคำสั่งของรัฐาธิปัตย์” ในช่วงสมัยรัฐประชาชาติใหม่ที่แนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยกำลังได้รับความนิยม โดยเชื่อว่าการจัดการบ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรืองต้องกระทำโดยอำนาจสิทธิเด็ดขาดของรัฐ อันเป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบสังคม ซึ่งมีลักษณะที่เป็นสิทธิขาด และสมบูรณ์ในตัวของมันเอง โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของศีลธรรมหรือสิ่งอื่นใด<sup>35</sup> กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมืองเท่านั้น คือกฎหมายที่แท้จริง สิ่งที่เป็นวัตถุประสงค์แห่งการศึกษาคือกฎหมาย ส่วนศีลธรรมหรือความยุติธรรมแบบธรรมชาติอยู่นอกขอบเขต ดังนั้นการบัญญัติกฎหมายตามสำนักนี้ จึงเป็นการออกกฎหมายเพื่อให้คนปฏิบัติตามความมุ่งหมายบางประการ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับสาธารณสุข เกี่ยวกับจราจร เป็นการจัดระเบียบสังคมโดยอาศัยอำนาจของรัฐในการใช้สิทธิขาด เพื่อให้เกิดความมั่นคงต่อรัฐสมัยใหม่ที่ต้องอาศัยกฎหมายที่แน่นอนชัดเจน และใช้บังคับได้จริง ตลอดจนสามารถเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนพลเมืองได้ในระดับหนึ่ง แต่ผู้ออกกฎหมายก็ต้องเป็นผู้ที่มีเจตนาดีมีปัญญารู้ชัดว่าความจริงความถูกต้องคืออะไร<sup>36</sup> แต่เมื่อกฎหมายคือคำสั่ง ทำให้นักกฎหมายอาจต้องเดินตามผู้ที่ออก

<sup>32</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), น.329-330.

<sup>33</sup> ดิเรก ควรรสมาคม, นิติปรัชญา, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2557), น.83.

<sup>34</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 31, น.333.

<sup>35</sup> เพ็งอ้าง, น.327.

<sup>36</sup> ดิเรก ควรรสมาคม, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 32, น.100.

คำสั่ง โดยไม่ได้คำนึงหรือตระหนักถึงความถูกต้องชอบธรรม อีกทั้งบางที่ยังขัดแย้งกับความรู้สึกของ คนส่วนใหญ่ในสังคม เช่น กรณีการใช้มาตรา 44 ตามคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่จะออกประกาศห้ามนั่งกระบะหรือแค็บเพื่อป้องกันอุบัติเหตุ ซึ่งจากข่าวที่นำเสนอตามหน้า หนังสือพิมพ์เป็นที่แสดงให้เห็นได้ชัดว่ากฎหมายดังกล่าวขัดกับความรู้สึกของประชาชน เป็นต้น ซึ่ง อาจจะกลายเป็นการใช้กฎหมายตามอำเภอใจได้

ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยนั้น จะรอการก่อ ตัวของจารีตประเพณี ที่นำสิ่งที่คนปฏิบัติติดต่อกันมาจนได้รับการยอมรับมีลักษณะบังคับมาเป็น กฎหมายไม่ได้ ไม่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมในปัจจุบัน ไม่ทันสมัยจึงจำเป็นที่จะต้อง อาศัยอำนาจของรัฐอันเป็นสิทธิขาด กำหนดข้อกำหนดอันเป็นคำสั่งของรัฐให้คนปฏิบัติตาม เพื่อ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม

### 2.2.1.2 ทฤษฎีความรับผิดชอบทางอาญาและการลงโทษผู้กระทำผิด

ความผิดเกี่ยวกับการค้าหาบเร่-แผงลอยนั้น เป็นความผิดเกี่ยวกับความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งเป็นความผิดเล็กน้อย อันเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของชาวบ้าน ที่แต่เดิมในอดีต อาจไม่เกิดปัญหามากมายนัก เนื่องจากปัจจัยหลายด้าน เช่น จำนวนประชากร หรือความเจริญของ บ้านเมืองโดยเฉพาะในเมืองหลวงที่ปริมาณผู้คนมากหรือความซับซ้อนทางสังคมไม่เทียบเท่าปัจจุบัน การดำเนินวิถีชีวิตโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพมหานครจึงเริ่มเปลี่ยนไป มีการทำผิดกฎระเบียบมาก ขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของตนเองหรือเพื่อความสะดวกรวดเร็ว จนกระทั่งการใช้สิทธิของแต่ ละบุคคลนั้นกระทบสิทธิส่วนบุคคลของผู้อื่น หรือสิทธิส่วนรวมมากเกินไป จึงจำเป็นที่จะต้องจัด ระเบียบเกี่ยวกับการค้าหาบเร่-แผงลอย ซึ่งความรับผิดชอบทางอาญาและการลงโทษทางอาญาของ ความผิดเกี่ยวกับหาบเร่-แผงลอยที่เป็นความผิดเล็กน้อยนั้นแตกต่างจากความผิดอาญาโดยทั่วไป ดัง รายละเอียดต่อไปนี้

#### (1) ทฤษฎีความรับผิดชอบทางอาญา

ความผิดทางอาญา คือ การกระทำที่มีผลกระทบต่อสังคมหรือคนส่วนใหญ่ของ ประเทศ เมื่อบุคคลใดกระทำความผิดบุคคลนั้นต้องได้รับโทษตามกฎหมาย การรับโทษนั้นขึ้นอยู่กับ ความร้ายแรงของการกระทำ และความรู้สึกของสังคมต่อการกระทำนั้นว่าเป็นปัญหาที่สำคัญมากน้อย เพียงใด โดยอาจแบ่งความร้ายแรงของพฤติกรรมกระทำผิดเป็น ความผิดต่อแผ่นดิน และ ความผิดอันยอมความกันได้ โดยความผิดที่ร้ายแรงซึ่งเป็นความผิดต่อแผ่นดินนั้น ส่งผลต่อตัวผู้ได้รับ ผลร้ายและกระทบต่อสังคม รัฐจึงจำเป็นต้องป้องกันเข้าไปดำเนินคดีฟ้องร้องเอาตัวผู้กระทำความผิด

มาลงโทษ เช่น ความผิดฐานฆ่าผู้อื่น ความผิดฐานทำร้ายร่างกาย เป็นต้น ส่วนความผิดที่ไม่ร้ายแรงที่สามารถยอมความกันได้ นั้น เป็นความผิดที่ไม่ได้มีผลกระทบต่อสังคมโดยตรง หากตัวผู้ได้รับผลร้ายไม่ติดใจเอาความแล้ว รัฐก็ไม่สามารถเข้าไปดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้ หรือแม้ดำเนินคดีไปแล้ว หากผู้เสียหายพอใจ อาจยุติคดีความก็สามารถทำได้ ด้วยการถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้อง หรือยอมความได้ เช่น ความผิดฐานฐานหมิ่นประมาท ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพ เป็นต้น

การกำหนดเกณฑ์ความผิดอาญาทั่วไปมีอยู่หลายปัจจัยที่ต้องคำนึงถึง เช่น สภาพสังคม วัฒนธรรม แนวความคิด ปรัชญาในการลงโทษ ศาสนา รูปแบบการปกครอง การใช้อำนาจรัฐ และนโยบายของรัฐ และมุมมองในแง่วัตถุประสงค์การลงโทษในแต่ละสังคม ซึ่งปัจจัยที่เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดอาญา จะต้องเป็นการกระทำที่สมควรกำหนดให้เป็นความผิดอาญา ที่เป็นการกระทำที่ผู้กระทำได้กระทำด้วยจิตใจชั่วร้าย เป็นการกระทำที่น่าตำหนิในทางศีลธรรมอย่างรุนแรง มีความก้าวร้าว เป็นอันตรายต่อสังคม ซึ่งคนในสังคมมีความหวาดกลัวต่อการกระทำเช่นนั้น และหากไม่มีมาตรการอื่นที่ควบคุมได้อย่างเหมาะสมสำหรับการกระทำนั้นแล้วก็สามารถใช้กฎหมายอาญาในการบัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิด<sup>37</sup> ซึ่งหากการกระทำใดที่ไม่มีปัจจัยอย่างใดอย่างหนึ่งที่กล่าวมาก็ไม่สมควรที่จะกำหนดให้เป็นความผิดอาญาหรือเป็นอาชญากรรม ซึ่งการกระทำความผิดลหุโทษนั้น ตรงข้ามกับหลักเกณฑ์ดังกล่าว เพราะผู้กระทำความผิดลหุโทษมิได้กระทำลงด้วยจิตใจชั่วร้าย การกระทำมิได้มีข้อตำหนิทางศีลธรรม ไม่มีความรุนแรงก้าวร้าวเป็นอันตรายต่อสังคมหรือคนในสังคมมากนัก สังคมหรือคนในสังคมไม่มีปฏิกิริยาตอบสนองหรือหวาดกลัวต่อการกระทำนั้น เป็นแต่เพียงการรบกวนความสงบในที่สาธารณะ หรือความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม ความผิดลหุโทษจึงไม่ใช่อาชญากรรมที่รุนแรง

นอกจากนี้ความผิดอาญาสามารถแบ่งได้จากโทษ กล่าวคือ การพิจารณาจากอัตราโทษที่กฎหมายกำหนดไว้ ได้แก่ ความผิดทั่วไป และความผิดลหุโทษ โดยความผิดทั่วไป เป็นความผิดที่มีอัตราโทษสูงกว่าความผิดลหุโทษ เช่น ความผิดในฐานต่างๆ ในภาค 2 ประมวลกฎหมายอาญา และความผิดลหุโทษ เป็นความผิดที่มีระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน ปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ซึ่งความผิดลหุโทษเป็นความผิดเล็กน้อยๆ แตกต่างจากความผิดอาญาทั่วไป มักไม่มีลักษณะเป็นอาชญากรรม (crime) ที่รุนแรงหรือเป็นความผิดอาญาที่แท้จริง แต่มีลักษณะค่อนข้างไปในทางความผิด

<sup>37</sup> สุชากร วณิชย์สิริกุล, “ความผิดลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญา : ศึกษาความผิดที่ผู้กระทำได้ต้องมีเจตนา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2555) น.24.

ทางปกครอง (administrative offence) เสียมากกว่า<sup>38</sup> เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งเป็นลักษณะความผิดแบบ mala prohibita อันเป็นการกำหนดความรับผิดจากการกระทำโดยไม่จำเป็นต้องมีลักษณะผิดในตัวของมันเอง และปราศจากหลักเกณฑ์ในการพิจารณาถึงความผิดในแง่ของศีลธรรม แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นพฤติกรรมที่มีลักษณะที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความสงบและความมั่นคงของสังคมได้ กฎหมายจึงต้องบัญญัติห้ามการกระทำดังกล่าวไว้เสียก่อน แม้ว่าในสายตาของคนทั่วไปจะมองว่าสิ่งนั้นไม่น่าเป็นความผิดก็ตาม ดังจะเห็นได้จากความผิดเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ เช่น ความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก ความผิดเกี่ยวกับการครอบครองวัตถุที่เป็นอันตราย เช่น พระราชบัญญัติอาวุธปืน หรือเหตุผลในทางเศรษฐกิจ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช้ค เป็นต้น ทั้งนี้เป็นนโยบายทางอาญาที่จะกำหนดการกระทำที่ถือว่าเป็นความผิด เพื่อให้เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงของสังคม เพื่อให้สังคมดำเนินอยู่ได้และมีความสงบเรียบร้อย

คุณธรรมทางกฎหมายสำหรับความผิดเล็กน้อยนี้ ไม่รุนแรงถึงขนาดที่ทำให้สังคมอยู่ไม่ได้ เป็นเพียงส่วนประกอบในการจัดระเบียบการบริหารงานในสังคม และส่วนมากจะไม่มีตัวผู้เสียหายอื่นนอกจากรัฐ ดังนั้น สิ่งสำคัญในการดำเนินคดีสำหรับความผิดเล็กน้อยนี้ คือ การรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎระเบียบในทางบริหาร<sup>39</sup> และเมื่อพิจารณาในส่วนตัวผู้กระทำความผิดแล้ว ก็เป็นเพียงผู้ละเมิดข้อตกลง กฎระเบียบในการอยู่ร่วมกันบางข้อ ไม่ได้เป็นอาชญากร จึงไม่สมควรที่จะให้ผู้กระทำความผิดที่เล็กน้อยนี้เข้าไปอยู่ในกระบวนการทางอาญา รัฐจึงต้องหาวิธีการที่เหมาะสมในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเล็กน้อยนี้<sup>40</sup> โดยการตักเตือนหรือรับโทษปรับ เช่น ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดความรำคาญ การกีดขวางทางสาธารณะ เป็นต้น

ความผิดทั่วไปแตกต่างจากความผิดเล็กน้อย โดยความผิดทั่วไปกำหนดความรับผิดจากการกระทำหรือพฤติกรรมที่ลักษณะเป็นความผิดในตัวเองและนำดำเนิน โดยพิจารณาจากลักษณะของการกระทำนั้น (mala in se or criminal culpability) ซึ่งหลักนี้ เป็นการพิจารณาที่การกระทำความผิดที่โดยลักษณะธรรมชาติของมันอย่างแท้จริง และเป็นการกระทำที่ขัดต่อความรู้สึกทาง

<sup>38</sup> คณิต ฒ นคร , กฎหมายอาญา ภาคทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2531), น.138.

<sup>39</sup> อธิ มุสิกะพงษ์, “การดำเนินคดีความผิดเล็กน้อย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), น.21.

<sup>40</sup> เพ็งอั้ง, น.23

ศีลธรรมอันดี ตัวอย่างเช่น การฆ่าผู้อื่น การทำร้ายผู้อื่น หรือการลักทรัพย์ เป็นต้น ซึ่งการกระทำลักษณะเหล่านี้เป็นการกระทำที่น่าจะตำหนิผู้กระทำอันเป็นความรับผิดชอบในทางอาญาได้<sup>41</sup>

ปัจจุบันสภาพของสังคมได้มีการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น โดยเฉพาะความเจริญทางด้านวัตถุ ส่งผลต่อการใช้ชีวิตของสังคมของมนุษย์ ประกอบกับเศรษฐกิจและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป จึงส่งผลให้แนวความคิดในการกำหนดความรับผิดชอบ mala in se หรือ mala prohibita อาจเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมได้ เช่น ความผิดแบบ mala prohibita ที่กระทบต่อความเป็นอยู่ของสังคมตลอดเวลา อาจเปลี่ยนแปลงไปจนมีสภาพความผิดโดยตัวของมันเองที่ทุกคนในสังคมยอมรับให้เป็นความผิดแบบ mala in se ได้ในภายหลัง หรือ ความผิดแบบ mala in se แบบเดิมอาจเปลี่ยนแปลงไปจนการกระทำลักษณะดังกล่าวไม่มีความผิดทางอาญาอีกต่อไปก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสำนักทางศีลธรรมของแต่ละชุมชน ตามกาลเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป

สำหรับความผิดเกี่ยวกับการค้าหาบเร่-แผงลอย เป็นความผิดเกี่ยวกับความเป็นระเบียบเรียบร้อย (Public peace) กล่าวคือ นอกจากการกระทำอันเป็นการคุกคามต่อร่างกาย ทรัพย์สิน และความปลอดภัยของประชาชนแล้ว ในระบบกฎหมายใหม่ยังมีการจัดลำดับของอาชญากรรมที่เกี่ยวกับการละเมิดกฎต่างๆ ซึ่งทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยเรียกว่า Regulation offences ทำหน้าที่กำหนดโทษแก่บุคคลที่มีพฤติกรรมคุกคามต่อสิ่งที่มีคุณค่าของชุมชน เช่น การสาธารณสุข ความปลอดภัยบนท้องถนน สิ่งแวดล้อม การทำงานของศาลและสวัสดิการของลูกจ้าง เป็นต้น<sup>42</sup> ซึ่งเช่นนี้ก็ถือเป็นอาชญากรรมที่ไม่รุนแรง เช่น การค้าขายที่ไม่มีใบอนุญาต การขายอาหารที่บูดเน่า การทำให้เกิดมลพิษในแม่น้ำลำคลอง การพรรณนาขายสินค้าเกินจริง หรือการตีสอนบนของเจ้าพนักงาน

การกระทำเหล่านี้แม้จะไม่ได้เป็นการคุกคามความมั่นคงหรือปลอดภัยของเราโดยตรง แต่ก็จัดว่าเป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่ง เพื่อให้แน่ใจว่างานบริการต่างๆ ในสังคมจะดำเนินไปได้โดยราบรื่น ซึ่งบุคคลทั่วไปอาจไม่เห็นความสำคัญของกฎต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดขึ้น ดังนั้น รัฐจึงเข้ามาควบคุมดูแล ซึ่งความผิดต่อกฎระเบียบ (Regulation offences) หรือ ความผิดกึ่งอาญา เป็นความผิดอาญาประเภทหนึ่ง ที่แตกต่างจากความผิดอาญาโดยแท้ (crimes) ตรงที่การพิสูจน์ความผิดต่ำกว่าระดับ Mens rea หรือ เจตนาร้ายที่เป็นองค์ประกอบความผิดที่เป็นความผิดอาญาโดยแท้ ขณะที่ความผิดต่อ

<sup>41</sup> จีรวุฒิ เตชะพันธ์, “ความรับผิดชอบทางอาญาที่ไม่ต้องการเจตนา,” (วิทยานิพนธ์นิติ-ศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), น.6-7.

<sup>42</sup> ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, สังคมกับกฎหมาย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559), น.119.

กฎระเบียบไม่ถือว่าผู้กระทำผิดมีเจตนาร้าย ซึ่งความผิดลักษณะดังกล่าวนี้จะใช้เพื่อยับยั้งมากกว่าการลงโทษสำหรับความผิดที่เกิดขึ้นจากพฤติกรรมบางอย่างที่อาจทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสังคม<sup>43</sup>

## (2) ทฤษฎีการลงโทษผู้กระทำผิด

ทฤษฎีการลงโทษผู้กระทำผิด<sup>44</sup> มีสองแนวทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีเด็ดขาด (absolute theory) ถือว่าการลงโทษเป็นสิ่งที่มียุติธรรมชาติในทุกความผิด เป็นทฤษฎีที่ยืนยันตนเองว่าถูกต้อง ไม่ว่าจะนำไปใช้ในสถานที่ใดเมื่อใด หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นทฤษฎีที่ใช้ได้เสมอไป และใช้ได้ตลอดไป คือ จะต้องมี การลงโทษเพื่อให้มีการตอบแทนแก่คนที่ถูกต้องต่อผู้กระทำความผิดให้ได้ส่วนสัดส่วนกับผลร้ายที่เกิดจากการกระทำความผิด ผู้กระทำอาจได้รับโทษหนักหรือเบาแล้วแต่ผลแห่งการกระทำความผิด และทฤษฎีสัมพัทธ์ (relative theory) เป็นทฤษฎีที่ถือว่าทุกสิ่งทุกอย่างในโลกนี้ไม่เด็ดขาด ทฤษฎีนี้ย่อมถูกต้องต่อเมื่อได้คำนึงถึงกาลเทศะและพฤติการณ์แวดล้อม ทฤษฎีสัมพัทธ์นี้ไม่ได้พิจารณาในแง่ของการกระทำความผิด แต่ได้พิจารณาในแง่ที่ว่าควรลงโทษอย่างไรจึงจะเกิดประโยชน์และโดยเหตุนี้การลงโทษจึงต้องคำนึงถึงตัวผู้กระทำผิดกับเพื่อนมนุษย์อื่นๆ โดยโทษนั้นควรจะมีผลทำให้ผู้กระทำความผิดหวาดกลัว ทำให้ผู้กระทำผิดกลับตัวเป็นคนดี หรือทำให้สังคมปลอดภัยจากการกระทำความผิด เพื่อเป็นการป้องกันขัดขวางมิให้การกระทำความผิดเกิดขึ้นอีก ซึ่งเป็นการป้องกันในลักษณะทั่วไป และการป้องกันโดยเฉพาะ

จุดประสงค์การลงโทษจะใช้เพียงทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งคงไม่เพียงพอ จำเป็นต้องนำสองทฤษฎีนี้มาพิจารณารวมกันให้รอบด้านเพื่อเป็นดุลยพินิจในการกำหนดโทษได้อย่างเหมาะสมได้สัดส่วน ซึ่งจุดประสงค์ในการลงโทษนั้น มีความมุ่งหมายดังนี้ เป็นการกระทำเพื่อตอบแทนต่อการกระทำผิด กล่าวคือการแก้แค้นทดแทน เช่น เพื่อการแก้แค้นทดแทน ให้สาสมกับความผิด ที่ผู้กระทำผิดกระทำร้ายแรงเพียงใดก็ควรจะได้รับโทษตอบแทนการกระทำของตน<sup>45</sup> และการป้องกันสังคม ซึ่งอาจเป็นลักษณะของการป้องกันโดยทั่วไป ได้แก่ การปราบปราม ไม่ให้คิดทำผิดอีก โดยใช้โทษผู้กระทำความผิดให้กลัวเพื่อจะได้ไม่กระทำอีกเพื่อตัดผู้กระทำผิดออกไปจากสังคม โดยถือว่ามีพฤติกรรมที่เบนไปจากบรรทัดฐานของสังคมจึงถูกตัดออกจากสังคมไปชั่วคราว เช่น จำคุก กักขัง หรือ

<sup>43</sup> สุขากร วณิชย์สิริกุล, *อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 36*, น.30.

<sup>44</sup> หยุต แสงอุทัย, *กฎหมายอาญา ภาค 1*, พิมพ์ครั้งที่ 21, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 21, 2554). น.263-266.

<sup>45</sup> ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, *หลักกฎหมาย กฎหมายอาญา ภาคทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ 13, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2556). น. 92-93.

ตัดไปอย่างถาวรคือ ประหารชีวิต และเพื่อความมั่นคงของชุมชน ไม่ยอมให้มีการกระทำความผิดอีก หรือเป็นการป้องกันโดยเฉพาะ ได้แก่ การป้องกันไม่ทำผิดอีกตลอดไป และ เพื่อตัดนิสัย ซึ่งเป็นการลงโทษที่มองถึงอนาคตและหวังว่าผู้กระทำความผิดจะกลับใจเลิกกระทำ ปรับปรุงตัวเสียใหม่โดยอาศัยระยะเวลาที่ต้องรับโทษกลับตัวเป็นพลเมืองดี ความมุ่งหมายประการต่างๆ อาจมีน้ำหนักต่างกัน แล้วแต่กาลเทศะและเหตุการณ์ เช่น ความรู้สึกของชุมชน ซึ่งในขั้นแรกอาจจะต้องปราบปรามเพื่อแก้แค้นทดแทน ขึ้นต่อไปอาจคลายความรู้สึกเป็นในทางตัดนิสัยให้กลับตัว เป็นต้น<sup>46</sup>

การลงโทษทางอาญาเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่ายมากที่สุดเพื่อความเหมาะสม โดยจำเป็นต้องพิจารณาถึงสภาพจิตใจของผู้กระทำความผิดและความเสียหายที่เกิดขึ้นตามสัดส่วน ตามหลักสัดส่วนการลงโทษ (principle of proportionality) หากอาชญากรสร้างความเสียหายมาก ก็ควรลงโทษหนัก แต่หากอาชญากรสร้างความเสียหายไม่มาก ก็ควรลงโทษเบา<sup>47</sup> อีกทั้งยังต้องอาศัยสิ่งแวดล้อมของสังคม และกลไกของรัฐที่มีประสิทธิภาพประกอบด้วย สำหรับการลงโทษกรณีการฝ่าฝืนการจัตระเบียบหาบเร่-แผงลอยนั้น จะมีวัตถุประสงค์เพื่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอุปนิสัยใจคอ ปรับเพื่อแก้ไข ตัดนิสัยเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม เพื่อสร้างจิตสำนึกที่ดีให้แก่สังคม ดังนั้น การลงโทษปรับ แก่การค้าหาบเร่-แผงลอย จึงเป็นการลงโทษที่เหมาะสมแล้ว แต่อย่างไรก็ตามฐานความผิดที่กำหนดบทลงโทษที่เป็นเพียงโทษปรับเพียงอย่างเดียว อาจไม่เพียงพอเป็นเหตุให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายและคิดว่าโทษปรับที่ตนได้รับนั้นเบาเกินไป จึงได้ศึกษาเรื่องการกระทำความผิดซ้ำสำหรับกฎหมายที่มีโทษทางอาญา เรื่องการกระทำความผิดซ้ำ ดังนี้

การกระทำความผิดซ้ำ มิได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายอาญาโดยตรง มีเพียงการกล่าวถึงเรื่อง “การกระทำความผิดอีก” ซึ่งบัญญัติอยู่ในมาตรา 92-94 ซึ่งเป็นการบัญญัติถึงการเพิ่มโทษกรณีการกระทำความผิดอีก สำหรับผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุก ซึ่งหากเป็นเพียงโทษปรับ มิใช่โทษจำคุก และชำระค่าปรับเรียบร้อยแล้วไปกระทำความผิดอีก ไม่อยู่ในข่ายการเพิ่มโทษตามมาตรา 92 - 93<sup>48</sup> และมาตรา 94 ได้บัญญัติอีกว่า “ความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

<sup>46</sup> จิตติ ดิงศรัทธี, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 30*, น.11.

<sup>47</sup> ปกป้อง ศรีสนิท, *กฎหมายอาญาชั้นสูง*, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน , 2559). น.51.

<sup>48</sup> ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, *ประมวลกฎหมายอาญาฉบับอ้างอิง*, พิมพ์ครั้งที่ 37 (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2560) น. 287.

ความผิดลหุโทษ และความผิดซึ่งผู้กระทำความผิดได้กระทำในขณะที่อายุยังต่ำกว่าสิบแปดปีนั้น ไม่ว่าจะกระทำในครั้งก่อนหรือครั้งหลัง “ไม่ถือว่าเป็นความผิดเพื่อการเพิ่มโทษตามหมวดนี้”

ปัญหาเกี่ยวกับหาบเร่-แผงลอย ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติต่างๆ เป็นความผิดที่บทลงโทษปรับเพียงอย่างเดียว จึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์การเพิ่มโทษเนื่องจากการกระทำความผิดซ้ำตามประมวลกฎหมายอาญามาบังคับใช้แก่ผู้กระทำความผิดได้ เพราะประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติว่าการเพิ่มโทษนั้น ผู้กระทำความผิดต้องได้รับโทษจำคุกจริง อีกทั้งกฎหมายที่เกี่ยวกับหาบเร่-แผงลอย นั้นให้อำนาจเจ้าพนักงานทำการเปรียบเทียบปรับได้เลย จึงเป็นเหตุให้ผู้กระทำความผิดเพียงแค่เสียค่าปรับคดีก็เป็นอันเลิกกัน โดยที่มิต้องถูกฟ้องร้องดำเนินคดีรับโทษจำคุกแต่อย่างใด ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายและคิดว่าโทษปรับนั้นเบาเกินไป จนเป็นเหตุให้กลับมากระทำความผิดซ้ำอีก

อย่างไรก็ตาม มาตรา 17 แห่งประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า “บทบัญญัติแห่งภาค 1 แห่งประมวลกฎหมายนี้ ให้ใช้ในกรณีแห่งความผิดตามกฎหมายอื่นด้วย เว้นแต่กฎหมายนั้นๆ จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น” ดังนั้นกฎหมายที่บัญญัติที่เกี่ยวกับหาบเร่-แผงลอย ดังกล่าวนี้อาจควรบัญญัติการเพิ่มโทษสำหรับกรณีการกระทำความผิดซ้ำไว้โดยเฉพาะ โดยเป็นการเพิ่มโทษกรณีการกระทำความผิดซ้ำในกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญา ในต่างประเทศการเพิ่มโทษกรณีการกระทำความผิดซ้ำเพื่อเพิ่มความศักดิ์สิทธิ์ของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมักมีการกำหนดให้การกระทำความผิดครั้งแรกเป็นเรื่องของการฝ่าฝืนคำสั่งหรือการแจ้งเตือนของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก่อน หากเมื่อเจ้าหน้าที่เตือนหรือมีคำสั่งแล้วผู้กระทำความผิดยังคงกระทำความผิดต่อไป ก็จะเป็นเหตุเพิ่มโทษได้<sup>49</sup> เมื่อความผิดดังกล่าวมีพฤติการณ์ที่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกต่อการสัญจรของประชาชนและก่อให้เกิดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยอันกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนและสภาพแวดล้อม แม้การลงโทษจะเป็นเพียงโทษปรับที่เป็นเพียงความผิดลหุโทษ และเจ้าพนักงานสามารถเปรียบเทียบปรับได้แต่จำต้องลงโทษกรณีการกระทำความผิดซ้ำเพื่อให้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมหรือนิสัยที่ชอบความง่ายสบายๆ อะลุ่มอล่วย เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

อีกทั้งการกระทำความผิดซ้ำ เนื่องจากความไม่ชัดเจนหลาย กรณีเป็นความผิดต่อเนื่องสามารถเพิ่มโทษโดยอาศัยลักษณะการเพิ่มโทษปรับรายวัน โดยความผิดต่อเนื่อง เป็นความผิดที่เกิดจากการกระทำที่มีสภาพติดต่อกันเนื่องคงอยู่ชั่วระยะเวลาหนึ่ง โดยมีการกระทำและเจตนาประกอบกันอยู่ตลอดเวลาที่การกระทำนั้นยังคงปรากฏอยู่ กล่าวคือจะต้องประกอบด้วย การกระทำที่มีสภาพ

<sup>49</sup> ณิชากา จตุพัฒน์กุล, “การเพิ่มโทษกรณีการกระทำความผิดซ้ำในคดีสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555) น. 106-107.

ต่อเนื่อง และการกระทำนั้นครบองค์ประกอบความผิดนั้นๆ อยู่ตลอดเวลาที่ยังกระทำการนั้นอยู่<sup>50</sup> ตัวอย่างเช่น หากกฎหมายบัญญัติกรณีใดเป็นความผิดแล้ว ให้ปรับต่อเนื่องอีกวันละ 100 บาท จนกว่าจะได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว เช่นนี้ เป็นความผิดอยู่ทุกวันตลอดเวลาที่ยังไม่ยุติการกระทำความผิด และจะเป็นการกระทำในวันไหนย่อมเป็นความผิดเท่ากันทุกวันตลอดเวลา จะหยิบยกวันไหนมาฟ้องหรือลงโทษได้ มิใช่จะลงโทษได้เพียงวันแรกวันเดียว แต่จะลงโทษวันไหนก็ตาม ลงโทษในอัตรานั้นได้แต่ได้ครั้งเดียว เพราะเป็นกรรมเดียว ส่วนความผิดในวันต่อไป ถ้ากฎหมายไม่บัญญัติโทษรายวันไว้ จะลงโทษซ้ำในกรรมเดียวย่อมไม่ได้ ชัดกับมาตรา 90 ประมวลกฎหมายอาญา แต่เมื่อกฎหมายบัญญัติโทษรายวันก็เป็นข้อยกเว้น จึงลงโทษรายวันได้<sup>51</sup> ซึ่งการคำหาบเร่ง-แผงลอยนั้น มีความผิดในลักษณะดังกล่าว โดยเมื่อวางสินค้ากีดขวางทางสาธารณะ หรือไม่มีใบอนุญาต และกระทำอยู่ตลอด ก็เป็นความผิดต่อเนื่องซึ่งถือว่าเป็นความผิดเกิดขึ้นตลอดเวลาจนกว่าจะยุติการกระทำ<sup>52</sup> สามารถนำโทษปรับต่อเนื่องรายวันมาใช้สำหรับผู้ที่กระทำความผิดกรณีหาบเร่ง-แผงลอยที่ไม่เช็ดหลาบคงกระทำความผิดซ้ำ ซึ่งเป็นการลดผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับจากการกระทำความผิดด้วย อย่างไรก็ตามการเพิ่มโทษลักษณะดังกล่าวมิได้บัญญัติไว้สำหรับกรณีการคำหาบเร่ง-แผงลอย แต่ได้บัญญัติไว้ในเรื่องการจัดห้องสุขาไว้สำหรับร้านค้าหรือสถานบริการน้ำมันเท่านั้น

### 2.2.1.3 การทำกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ

เมื่อกฎหมายที่บัญญัติขึ้นนั้นเป็นกฎหมายเทคนิค เป็นกฎหมายตามแนวความคิดของสำนักบ้านเมือง Positivism School แล้ว เมื่อคนสร้างกฎหมายขึ้นมาจึงทำให้ไม่มีพลังทางศีลธรรม หรือขนบธรรมเนียมจารีตประเพณีหนุนหลัง ขาดพลังทางศีลธรรมกำกับที่คนในสังคมจะดำเนินหรือรังเกียจ ฉะนั้นพลังทางศีลธรรมจะคอยบังคับให้คนปฏิบัติ แม้ไม่ต้องมีตำรวจ ไม่มีศาล แต่จะมีการบังคับในเชิงสังคม ซึ่งปัจจุบันการรอฟพลังทางศีลธรรมตามขนบธรรมเนียมจารีตประเพณีของสังคมนั้นๆ ต้องอาศัยการปฏิบัติที่สม่ำเสมอ กับระยะเวลาที่นาน จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางสังคมบางอย่างที่เกิดขึ้นได้ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายที่บัญญัติขึ้นแท้ๆ เช่น กฎหมายจราจร ที่กำหนดว่าการ

<sup>50</sup> บริรักษ์ ศิริสวัสดิบุตร, “การกระทำความผิดต่อเนื่องในคดีสิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณีการรุกรานลำน้ำ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556) น. 32.

<sup>51</sup> จิตติ ดิงศภัทย์, กฎหมายอาญา ภาค 1, พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพฯ : เนติบัณฑิตยสภา, 2555), น. 882-883.

<sup>52</sup> เพ็ญอ่าง, น.881

ซัยรตทางซ้ายหรือทางขวาไม่ผิด กฎหมายภาษี ที่คนไม่เสียภาษีเป็นคนไม่ตี เช่นเดียวกัน การจะกำหนดว่าการค้าหาบเร่-แผงลอย ลักษณะใดเป็นความผิดนั้น ซึ่งการค้าถือเป็นเสรีภาพในการประกอบอาชีพอย่างหนึ่ง กฎหมายเหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยอำนาจของรัฐล้วนๆ ในการสร้างพลังเพื่อให้ปฏิบัติตาม เพื่อให้กฎหมายที่บัญญัติขึ้นนั้นมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีข้อเสนอ ตามแนวคิดของ ศ.ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์ ดังนี้<sup>53</sup>

### (1) กฎหมายที่บัญญัติต้องมีความชัดเจนแน่นอน

จากหลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษ ถ้าไม่มีกฎหมาย” (Nullum crimen, nullapoena, sine lege) ซึ่งการกำหนดความรับผิดชอบอันนั้น ต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งปราศจากความคลุมเครือ และแน่นอน ทั้งการกระทำที่กฎหมายถือว่าเป็นความผิดและทั้งโทษที่จะพึงมีสำหรับการกระทำความผิดต่อกฎหมายซึ่งในประมวลกฎหมายอาญาปรากฏอยู่ใน มาตรา 2 “บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้น บัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย” ดังนั้น กฎหมายจึงต้องเป็นกฎหมายที่บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร อันได้แก่ กฎหมายที่ตราขึ้นโดยอำนาจนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ เช่น ประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ เป็นต้น โดยลักษณะของกฎหมายที่มีความแน่นอนชัดเจน (Certainty) จะต้องบัญญัติกำหนดไว้ให้ชัดแจ้งว่าบังคับหรือห้ามบุคคลประเภทใดกระทำการอะไรในกรณีใดเพื่อประโยชน์อะไร กล่าวได้ว่ากฎหมายจะต้องระบุประเภทบุคคล ระบุประเภทการกระทำ ระบุขอบเขตข้อห้าม ข้อบังคับ ให้ชัดเจน กฎหมายฉบับใดเขียนเนื้อหากว้างๆ ไม่มีขอบเขตของการให้กระทำหรือข้อห้ามกระทำ ไม่ระบุประเภทบุคคล ประเภทการกระทำให้ชัดแจ้ง ถือว่า ขัดต่อรัฐธรรมนูญความแน่นอนชัดเจนของกฎหมายนี้จึงเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นและขาดมิได้ในการที่ประชาชนจะสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพกระทำการต่างๆ เนื่องจากบุคคลย่อมไม่กล้าตัดสินใจในการใช้สิทธิหรือเสรีภาพกระทำการใดๆ ลงไปถ้าหากไม่สามารถคาดคะเนได้ล่วงหน้าว่าการกระทำนั้นๆ ของตนจะมีผลทางกฎหมายอย่างไร และผลทางกฎหมายอันจะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้นๆ จะทำให้ตนได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์

<sup>53</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, *อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 31*, น.365-366.

## (2) ข้อความของกฎหมายต้องไม่ฝ่าฝืนธรรมชาติความรู้สึกของคนที่ถูกบังคับ มากเกินไป

การบัญญัติกฎหมาย ไม่สามารถที่จะบัญญัติได้ตามใจ เนื่องจากกฎหมายมักมีที่มาจากขนบธรรมเนียมจารีตประเพณีเป็นรากฐาน เช่น เรื่องลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ฆ่าคน ที่รากฐานมาจากศีลธรรม ส่วนในเรื่องทรัพย์สินนั้นก็มีที่มาจากขนบธรรมเนียมประเพณี มีที่มาจากการปรุงแต่งของนักกฎหมายที่ทำให้จารีตประเพณีมีความละเอียดชัดเจนขึ้น เช่น เรื่องครอบครองทรัพย์สิน และส่วนกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเป็นกฎหมายเทคนิค ก็จะต้องมีที่มาสอดคล้องกับจารีตประเพณีเช่นกัน ซึ่งจะบัญญัติกฎหมายให้ขัดกับจารีตประเพณีไม่ได้<sup>54</sup> อีกทั้งต้องสอดคล้องกับสามัญสำนึก ซึ่งเป็นธรรมชาติของสามัญชน และควรสอดคล้องกับความรู้สึกของคนทั่วไปด้วย<sup>55</sup>

การบัญญัติกฎหมายเป็นการนำเอาพฤติกรรมมากำหนดเป็นกฎหมาย หากการบัญญัตินั้นสอดคล้องกับวัฒนธรรม ประเพณีหรือความเชื่อของบุคคลในสังคมนั้นแล้วย่อมเกิดปัญหาในการบังคับใช้น้อย หรือแทบไม่เกิดปัญหาเลย แต่ถ้าหากกฎหมายต้องการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมหรือแนวปฏิบัติของชุมชนแล้ว ก็จะทำให้เกิดปัญหาการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายอยู่บ่อยครั้ง จึงจำเป็นต้องมีการบังคับใช้อย่างต่อเนื่อง และจริงจังจนเกิดเป็นนิสัยและปฏิบัติตามกฎหมายในที่สุด ซึ่งการบัญญัติกฎหมายให้มีประสิทธิภาพนั้น ต้องบัญญัติกฎหมายให้เข้าใจง่าย และปฏิบัติได้ง่าย อีกทั้งยังต้องสอดคล้องกับสิ่งที่ชุมชนนั้นปฏิบัติกันมา ประกอบกับภาษาที่ต้องเข้าใจง่าย และการนำกฎหมายจากต่างประเทศมาปรับใช้จึงต้องคำนึงถึงปัญหาทางวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ของกฎหมาย และพื้นเพของประเทศที่นำมาใช้เพื่อพิจารณาประกอบด้วย<sup>56</sup> เช่น การบัญญัติว่า การเป็นหนี้ไม่ต้องชำระ เช่นนี้ทำไม่ได้ หรือจะบัญญัติว่า ผู้หญิงข่มขืนผู้ชายเป็นความผิด ซึ่งแม้จะสามารถบัญญัติได้แต่ก็ยังฝ่าฝืนความรู้สึกของคนอยู่ดี จึงบัญญัติเป็นผู้ใด เป็นต้น รวมถึงการใช้กฎหมายในทางที่ผิดในระบบเผด็จการของฮิตเลอร์ซึ่งเป็นสิ่งที่ฝ่าฝืนความรู้สึกของประชาชน หรือการออกคำสั่งห้ามแต่งงาน

<sup>54</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 31*, น.365.

<sup>55</sup> ธาณินทร์ กรัยวิเชียร และวิชา มหาคุณ, *การตีความกฎหมาย*, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), น.341

<sup>56</sup> ทวีเกียรติ มินะกะนิษฐ, “ปัจจัยที่ทำให้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ,” (งานวิจัยหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 4 วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2542), น.2.

ระหว่างที่อยู่ในช่วงเกณฑ์ทหารไปทำสงครามในสมัยของนักบุญวาเลนตินุส ก็เป็นการบัญญัติที่ฝ่าฝืนความรู้สึกคนเช่นกัน

### (3) ไม่ทำให้เสียผลประโยชน์แก่ผู้ถูกบังคับมากเกินไป

การบัญญัติกฎหมายต้องไม่เป็นการบังคับมากเกินไป กฎหมายไม่ได้มีเพื่อการบังคับเพียงอย่างเดียว แต่ต้องมีเพื่อส่งเสริมกิจกรรมภายในสังคมด้วย เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน ที่ส่งเสริมการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรแก่ผู้ลงทุน ถ้าออกกฎหมายเป็นการบังคับเพียงอย่างเดียว ผู้คนก็ไม่กล้าที่จะทำอะไร แต่กฎหมายควรเป็นสิ่งที่ส่งเสริมด้วยเพื่อให้คนอยู่ได้อย่างมีระเบียบ ไม่รู้สึกว่าคุณบังคับมากเกินไป สำหรับการค้าหาบเร่-แผงลอย หากจะบัญญัติกฎหมายมิให้เป็นการบังคับมากเกินไป เช่น การลดจำนวนผู้ค้า การย้ายสถานที่จำหน่ายสินค้า ก็ควรจะต้องบัญญัติกฎหมายให้ส่งเสริมหรือให้ประโยชน์แก่ผู้ค้าโดยการ จัดหาสถานที่ให้ประชาชน ลดค่าเช่าแผงค้า เป็นต้น

### (4) มีกระบวนการ องค์กร หรือกลไกในการบังคับตามกฎหมาย

เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น จะต้องมีขั้นตอนหรือแนวทางในการปฏิบัติ เพื่อควบคุมหรือดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย และการกระทำนั้นต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง เกรงครัดปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้เกิดความเคยชินว่า สิ่งที่ทำกระทำนั้นไม่ถูกต้อง โดยจะต้องมีหน่วยงานเชี่ยวชาญดูแลเป็นการเฉพาะ เพื่อสามารถให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และรวดเร็ว ซึ่งการวางสิ่งของกีดขวางทางสาธารณะนั้นเป็นความผิดที่ชัดเจน มีพยานหลักฐานอันสามารถดำเนินคดีได้โดยง่าย เช่นเดียวกับคดีความผิดจราจร กรณีไม่คาดเข็มขัดนิรภัย เป็นความผิดที่เห็นได้ชัดเจน ซึ่งแต่เดิมผู้ขับขี่ไม่นิยมคาดเข็มขัดนิรภัย ต่อมาเมื่อมีนโยบายชัดเจนในการจับปรับดำเนินคดีผู้ฝ่าฝืนที่ไม่คาดเข็มขัดนิรภัย เมื่อดำเนินการจับปรับเป็นประจำ จึงเป็นสิ่งที่เกิดความเคยชินและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปเอง ซึ่งความผิดในลักษณะดังกล่าวเป็นความผิดที่เห็นได้ชัดเจน สามารถดำเนินคดีได้โดยง่าย แตกต่างกับความผิดที่มีความซับซ้อน เช่น ความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน ที่การดำเนินการกับคดีลักษณะดังกล่าวต้องอาศัยพยานหลักฐานที่ชัดเจน ประกอบกับการหาเจตนา ซึ่งยากกว่าความผิดที่เห็นได้ชัดเจนอย่างการค้าหาบเร่ แผงลอยกีดขวางทางสาธารณะ เมื่อเป็นความผิดที่โจ่งแจ้ง เห็นได้ชัดเจนแล้ว ก็สามารถลงโทษหรือดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้ เนื่องจากเป็นความผิดที่เห็นได้ชัด มีพยานหลักฐานชัดเจน สามารถถ่ายรูปไว้เพื่อเป็นหลักฐานในการดำเนินคดีได้ เช่นเดียวกับนโยบายของการจับปรับกรณีการจอดหรือขับซิ่งรถจักรยานยนต์บนทางเท้า ถ้าประชาชนผู้ใดพบเห็นการกระทำความผิด สามารถส่งเบาะแส เช่น รูปภาพ วิดีโอ ที่มองเห็นเลขทะเบียนรถชัดเจน ไปยัง

เจ้าหน้าที่เทคนิคในเขตท้องถิ่นๆ หรือผ่านทางศูนย์รับเรื่องร้องเรียนกรุงเทพมหานครได้ทันที เพื่อเป็นหลักฐานนำไปสู่การจับกุมเพื่อเปรียบเทียบปรับได้ หลังจากนั้นเขตจะทำหนังสือไปยังประชาชนผู้แจ้งข้อมูลเพื่อรับค่านำจับจำนวนครึ่งหนึ่งของค่าปรับต่อไป<sup>57</sup>

นอกจากนี้สามารถนำโทษปรับมาใช้แทนการจำคุกสำหรับกรณีการค้าหาเร่-แผงลอย กรณีกีดขวางทางสาธารณะ เนื่องจากเป็นคดีอาญาที่ไม่ร้ายแรง โดยโทษปรับนั้นเป็นเครื่องมือการลงโทษที่เป็นตัวเงิน จะต้องอยู่ในระดับที่เหมาะสม จนสามารถยับยั้งการกระทำความผิดได้อย่างแท้จริง

### (5) บรรยากาศในสังคมอำนวยให้มีการเคารพกฎหมายและปฏิบัติตาม

นโยบายของผู้นำเป็นสิ่งสำคัญ ทั้งผู้นำประเทศและผู้นำส่วนท้องถิ่น การดำเนินการโดยอ้อมล้วนมีแนวโน้มนโยบายมาจากผู้นำ ถ้าผู้นำเข้มแข็ง เครื่องครัดในการจัดการหรือดำเนินการก็จะทำให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม แต่ถ้าหากมีนโยบายแต่ไม่ได้มีการสร้างบรรยากาศ หรือการให้ความสำคัญกับนโยบายนั้น ก็จะไม่ก่อให้เกิดจิตสำนึกในการเคารพกฎหมายและปฏิบัติตาม ซึ่งการสร้างจิตสำนึกนั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับเพียงแต่ผู้นำเพียงอย่างเดียว จิตสำนึกควรเริ่มต้นจากที่ตัวเองครอบครัว สังคม และการพัฒนา เพื่อการเปลี่ยนแปลงของประเทศชาติ ซึ่งการสร้างบรรยากาศนี้ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกคนในสังคม หากมีเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเห็นด้วย และอีกกลุ่มหนึ่งไม่เห็นด้วยแล้ว การพัฒนาหรือการแก้ไขปัญหา หรือการเปลี่ยนนิสัยความเข้าใจผิดที่มีมานานนั้น อาจไม่ประสบผลสำเร็จ รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย จะเป็นแรงผลักดันอย่างดีที่ทำให้เห็นผลสัมฤทธิ์ เช่น เมื่อมีผู้กระทำผิดกฎหมาย และเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมายนั้นพบเห็นการกระทำ ก็จะต้องดำเนินการตามกฎหมายทันที ไม่ควรละเว้น หรือไม่ควรใช้ดุลพินิจ หากว่ากำลังของเจ้าหน้าที่ใดไม่เพียงพออาจต้องขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น หรือขอความร่วมมือจากประชาชน หรืออาสาสมัคร เพื่อร่วมกันบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพ ไม่เกิดความลักลั่นกัน เมื่อการบังคับใช้กฎหมายนั้น ดำเนินไปอย่างเคร่งครัด สม่าเสมอ เป็นประจำ ระยะเวลาติดต่อกัน ก็จะสร้างนิสัย หรือเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ทำให้การจัดระเบียบนั้น บรรลุผลได้

<sup>57</sup> กรุงเทพธุรกิจ, “ด่วน!! ส่งหลักฐานข้อชี้-จอตรถบนทางเท้าได้ส่งแบ่ง 50%” สืบค้นเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2560, [www.bangkokbiznews.com](http://www.bangkokbiznews.com).

## 2.2.2 แนวทางในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ปัญหาหาบเร่-แผงลอย

แนวทางการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการแก้ปัญหาหาบเร่-แผงลอยนี้ เป็นการศึกษา รายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายที่มีโทษทางอาญาเกี่ยวกับการค้าหาบเร่-แผงลอยที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ทั้งกฎหมายที่บัญญัติความผิดเป็นการทั่วไป เช่น ประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายที่บัญญัติความผิดไว้เป็นการเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติ ประกาศ และข้อบังคับต่างๆ เพื่อทราบถึง ลักษณะการกระทำที่เป็นความผิด ผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการดำเนินคดี และระงับคดี ตามกฎหมายเหล่านั้น ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลในช่วงต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณา ประสิทธิภาพของกฎหมายและการบังคับใช้ ดังกล่าวต่อไป

### 2.2.2.1 ประสิทธิภาพในกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย

กฎหมายที่มีโทษทางอาญาสำหรับความผิดเกี่ยวกับการค้าหาบเร่-แผงลอยปรากฏอยู่ในกฎหมายที่เป็นความผิดทั่วไปใน ประมวลกฎหมายอาญา และปรากฏอยู่ในกฎหมายที่เป็นความผิดเฉพาะ ได้แก่พระราชบัญญัติต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 รวมถึงข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ. 2545 แยกพิจารณา ดังนี้

#### (1) ประมวลกฎหมายอาญา

สำหรับประมวลกฎหมายอาญานั้น มิได้กำหนดความผิดเกี่ยวกับหาบเร่-แผงลอย ไว้โดยตรงแต่บัญญัติลักษณะของการกระทำที่เกี่ยวกับสาธารณะไว้ใน ภาค 3 ลหุโทษ ซึ่งความผิดลหุโทษนี้ กฎหมายถือเอาที่กำหนดโทษของความผิดเป็นเกณฑ์ กล่าวคือ ไม่ว่าจะ เป็นโทษตามประมวลกฎหมายอาญาหรือพระราชบัญญัติอื่น ๆ ก็คือ ความผิดที่ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งลักษณะสำคัญของความผิดลหุโทษ นั้น แม้ไม่มีเจตนา ก็เป็นความผิด<sup>58</sup> การพยายามกระทำความผิด<sup>59</sup> การสนับสนุนการกระทำความผิดลหุโทษ<sup>60</sup> ผู้กระทำไม่ต้องรับโทษ และผู้ที่ต้องโทษในความผิดลหุโทษมาแล้ว หากไปกระทำความผิดอื่นอีกและศาลจะลงโทษจำคุก ไม่ต้องห้ามตามมาตรา 23 ที่ศาลจะเปลี่ยนจากโทษจำคุกเป็นโทษกักขัง หรือการรับโทษ

<sup>58</sup> มาตรา 104 ประมวลกฎหมายอาญา

<sup>59</sup> มาตรา 105 ประมวลกฎหมายอาญา

<sup>60</sup> มาตรา 106 ประมวลกฎหมายอาญา

จำคุกในความผิดลหุโทษมาก่อน ไม่ต้องห้ามที่ศาลจะพิจารณารอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษ ตามมาตรา 56 ได้ และถ้าระหว่างนั้นมีผู้ไปกระทำผิดลหุโทษเข้าซึ่งศาลลงโทษจำคุก ไม่เป็นเหตุให้ ศาลกำหนดโทษที่รอไว้ หรือนำโทษที่รอไว้มาบวกกับโทษในคดีลหุโทษครั้งหลังนี้ตามมาตรา 58 ได้ อีกทั้งความผิดลหุโทษนี้ ไม่ถือเป็นความผิดในการเพิ่มโทษตามมาตรา 94 ด้วย<sup>61</sup>

ความผิดลหุโทษนั้นไม่ใช่ความผิดส่วนตัว แต่เป็นความผิดอาญาแผ่นดิน ที่พนักงาน อัยการสามารถฟ้องได้โดยผ่านการสอบสวนของพนักงานสอบสวนโดยชอบเสียก่อน แม้ความผิด ลหุโทษจะเป็นความผิดอาญาแผ่นดินเพราะถือว่าทำให้ส่วนรวมได้รับความเสียหาย แต่ก็สามารถ เปรียบเทียบปรับเพื่อระงับคดีได้<sup>62</sup> ถ้าผู้กระทำความผิดยอมเสียค่าปรับก็เหมือนกับเป็นการยอมความ กับเจ้าพนักงานซึ่งเป็นผู้เสนอคดีแทนแผ่นดินนั่นเอง

สำหรับความผิดที่เกี่ยวกับการค้าหาบเร่-แผงลอย นั้นเป็นความผิดอันเกี่ยวกับความ เรียบร้อยสาธารณะ (L'ordre public) ซึ่งโดยทั่วไปไม่ต้องการเจตนา ดูเพียงผลกระทบต่อระเบียบ และความปลอดภัยสาธารณะ มีบางมาตราเท่านั้นที่ต้องการเจตนา เช่น การวางสิ่งของกีดขวางทาง สาธารณะตามมาตรา 385 ที่ผู้กระทำต้องมีเจตนาวางหรือทอดทิ้งสิ่งของ แม้ไม่เจตนาให้เป็นอุปสรรค ต่อการจราจรก็ตาม เพราะการเป็นอุปสรรคหรือความไม่สะดวกเป็นเงื่อนไขการลงโทษทางภาวะวิสัย ที่กฎหมายบัญญัติองค์ประกอบความผิดโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากการกระทำ โดยที่เจตนาไม่ จำต้องคลุมถึง ซึ่งเป็นความผิดลหุโทษอย่างหนึ่ง ที่ส่วนใหญ่ไม่ต้องการเจตนา อันเป็นหลักความผิด เต็ดขาด (Strict Liability) ที่ยกเว้นจากหลักความรับผิดทางอาญาโดยทั่วไปที่ต้องการองค์ประกอบ ภายใน คือเจตนาหรือประมาทเป็นสำคัญ โดยกำหนดให้บุคคลผู้กระทำความผิดรับผลอันเกิดจากการ กระทำนั้น ทั้งๆ ที่ตนเองมิได้เจตนาที่จะกระทำการดังกล่าว หรือเป็นความรับผิดที่เกิดขึ้น ทั้งๆ ที่ ผู้กระทำมิได้นำตำหนิเลย โดยหลักความรับผิดเด็ดขาดนี้จะไม่พิจารณาถึงสภาพจิตใจ แต่จะพิจารณา ในแง่ของการกระทำและผลซึ่งจะนำมาใช้เกี่ยวกับหลักการคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชนและ ประโยชน์สาธารณะ เช่น ผู้ควบคุมสัตว์ร้ายปล่อยปละละเลยจนทำอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สิน เป็นต้น หรือบางกรณีอาจเป็นนโยบายทางอาญา เพราะฐานความผิดเกี่ยวกับความผิดลหุโทษนี้เป็น

<sup>61</sup> ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาคความผิดและลหุโทษ, พิมพ์ ครั้งที่ 13, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559), น.403.

<sup>62</sup> มาตรา 37 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

การทำให้เกิดความเป็นระเบียบ โดยถือเป็นเรื่องเล็กน้อย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการพกพาอาวุธไปในที่สาธารณะ การดูหมิ่น การทิ้งสิ่งโสโครกเปรอะเปื้อน การกีดขวางทางสาธารณะ เป็นต้น<sup>63</sup>

มาตรา 385<sup>64</sup> บัญญัติถึง การกีดขวางทางสาธารณะ โดยวางทอดทิ้งสิ่งของ เช่น จอรถยนต์ซ่อมข้างถนน เป็นต้น แต่เดิมนั้นบัญญัติเฉพาะ “ทอดทิ้ง” ศาลจึงวินิจฉัยว่าการปลูกข้าวหรือต้นยาสูบในทางหลวงไม่เป็นการทอดทิ้ง เมื่อมีการบัญญัติเพิ่มคำว่า “วาง” ขึ้น การปลูกข้าวก็น่าจะเป็นการวางอย่างหนึ่ง อีกทั้งยังมีการบัญญัติ “โดยประการอื่น” ด้วย เช่น การเดินขบวนเต็มถนน ซึ่งการกีดขวางทางสาธารณะนี้จะต้องมีลักษณะที่อาจเป็นอุปสรรคต่อความปลอดภัยในการจราจร หรือต่อความสะดวกในการจราจร นอกจากนี้ยังต้องเป็นการกระทำโดยไม่มีความจำเป็น แต่การที่รถถูกชนขับต่อไม่ได้ เช่นไม่ไหว ไม่ได้รวมอยู่ในลักษณะที่เป็นอุปสรรคกีดขวางการจราจร ซึ่งการกระทำดังกล่าวไม่ได้รับอนุญาตอันชอบด้วยกฎหมายจากเจ้าพนักงานที่มีอำนาจในการอนุญาต<sup>65</sup>

คำพิพากษาตามประมวลกฎหมายอาญาเกี่ยวกับการค้าหาบเร่-แผงลอย ปรากฏในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1626/2479 การวางของขายบนบันไดที่ล้ำบนทางเท้า แขนงตู้ที่ประตูเปิดล้ำเข้าไปในทางเท้า เป็นความผิดตามมาตรา 385<sup>66</sup> สำหรับที่สาธารณะ ที่มีผู้กีดขวางซึ่งเป็นความผิดตามมาตรา 385 หรือ 386 อยู่แล้ว จะไม่เป็นความผิดฐานขัดคำสั่งตามมาตรา 368 อีกเพราะมาตรา 385 386 กั้นความถึงคำสั่งไม่ให้ทำผิดกฎหมายหรือให้เลิกทำผิดกฎหมาย (ฎีกาที่ 104/2462 , 492/2474 , 723/2479) แต่ต่อมาศาลวินิจฉัยว่า ขัดขึ้นคำสั่งไม่ออกจากทางหลวงที่บุกรุกเป็นความผิดฐานขัดคำสั่ง (ฎีกาที่ 1265/2479 , 938-940/2482 , 451/2496)

มาตรา 387 บัญญัติเกี่ยวกับ การแขวน ติดตั้ง หรือวางสิ่งใด โดยอาจจะตกหรือพังลงมา จะเป็นเหตุให้อันตราย เปรอะเปื้อน เตือนรื้อนผู้สัญจรในทางสาธารณะ เช่น ตั้งวางสินค้าไว้เกะกะ ขวางทางจนทำให้ผู้สัญจรไปมาเดินชน หรือวางกระทะน้ำมัน บริเวณทางสาธารณะ แล้วน้ำมัน

<sup>63</sup> ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 60*, น.22.

<sup>64</sup> “ผู้ใดโดยไม่ได้รับอนุญาตอันชอบด้วยกฎหมายกีดขวางทางสาธารณะจนอาจเป็นอุปสรรคต่อความปลอดภัยหรือความสะดวกในการจราจร โดยวางหรือทอดทิ้งสิ่งของหรือกระทำด้วยประการอื่นใด ถ้าการกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยไม่จำเป็น ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท”

<sup>65</sup> จิตติ ดิงศภัทย์, *กฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 2 และภาค 3*, พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพฯ : เนติบัณฑิตยสภา, 2553) น. 1217.

<sup>66</sup> ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 47* , น.710.

กระเด็นใส่ ก็เป็นความผิดได้<sup>67</sup> หรือการทิ้งของลงไปอุดต้นทำให้ระบายน้ำขัดข้องหรือไม่สะดวก เป็นความผิดตามมาตรา 375 ทำให้ระบายน้ำไม่ได้เท่าเดิม หากกรณีหลายคนต่างคนต่างทิ้งของลงในท่อก็เป็นความผิดได้ เพราะแม้ว่าการกระทำของแต่ละคนถ้าหากไม่รวมเข้าด้วยกันก็จะไม่เกิดผล แต่การกระทำของแต่ละคนเมื่อรวมกันแล้วเกิดผลตั้งที่ระบุไว้ในมาตราดังกล่าว ต้องถือว่าผลนั้นเกิดจากการกระทำของทุกคนๆ แม้บางคนจะไม่ทิ้งผลก็ยังคงเกิดอยู่นั่นเองก็ยังคงถือว่าการกระทำของทุกๆ คนเป็นการกระทำที่เกิดผลเป็นความผิด

การดำเนินคดีลหุโทษ เจ้าพนักงานจะควบคุมตัวผู้กระทำความผิดเพื่อ ถามคำให้การ และรู้ตัวว่าเป็นบุคคลใด อยู่ที่ใดเท่านั้น และถ้าผู้กระทำความผิดยอมให้พนักงานสอบสวนเปรียบเทียบปรับ หรือว่ากล่าวตักเตือน คดีจะยุติลงโดยไม่ต้องไปศาลซึ่งโทษปรับตามมาตรา 385 มาตรา 387 หรือ มาตรา 375 มีโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท

ประสิทธิภาพการฟ้องร้องดำเนินคดีเกี่ยวกับความผิดหาบเร่-แผงลอย ตามประมวลกฎหมายอาญา มีไม่มากสักเท่าใด เนื่องจากเป็นความผิดเล็กน้อยที่ลงโทษเพียงการปรับเท่านั้นเพื่อให้คดียุติได้ในชั้นพนักงานสอบสวนโดยไม่ต้องไปศาล จึงมีค้อยมีคำพิพากษาศาลฎีกาปรากฏ

## **(2) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535**

สำหรับความผิดที่เกี่ยวกับการค้าหาบเร่-แผงลอยโดยตรงนั้น บัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอย บัญญัติอยู่ในหมวด 1 การรักษาความสะอาดในที่สาธารณะและสถานสาธารณะในมาตรา 20 เป็นการห้ามผู้ขาย จำหน่ายสินค้าหรือปรุงอาหารบนถนนหรือสถานสาธารณะ ซึ่ง “ถนน” หมายถึง ทางเดินรถ ทางเท้า ขอบทางไหล่ทาง ทางข้าม ตรอก ซอย สะพาน หรือถนนส่วนบุคคลซึ่งเจ้าของยินยอมให้ประชาชนใช้สัญจร ส่วน “สถานสาธารณะ” หมายถึง สถานที่ที่จัดไว้เป็นสาธารณะสำหรับประชาชนใช้เพื่อการบันเทิง การพักผ่อนหย่อนใจ หรือ

<sup>67</sup> “ มาตรา 387 ผู้ใดแขวน ติดตั้ง หรือวางสิ่งใดไว้โดยประการที่น่าจะตกหรือพังลง ซึ่งจะเป็นเหตุอันตราย เปรอะเปื้อนหรือเดือดร้อนแก่ผู้สัญจรในทางสาธารณะ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท”

การชุมนุม<sup>68</sup> โดยวิธีการบรรทุกทุกบนรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อน เว้นแต่จะจำหน่ายหรือขาย ในถนนส่วนบุคคลหรือในบริเวณที่ประกาศจุดผ่อนผันให้กระทำได้ในระหว่างวัน เวลาที่กำหนด<sup>69</sup> ซึ่ง “จุดผ่อนผัน” หมายถึง จุดที่ผู้ค้าทำการค้าและที่สำนักงานเขตขอให้เป็นจุดผ่อนผันโดยกองบัญชาการ ตำรวจนครบาลให้ความเห็นชอบ หากผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพัน บาท<sup>70</sup> นอกจากนี้ยังห้ามผู้ซื้อ ที่อยู่ในรถยนต์ หรือรถจักรยานยนต์ซื้อสินค้าที่ขายหรือจำหน่ายในสถาน สาธารณะหรือบนถนน<sup>71</sup> ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

ความผิดอื่นที่อาจเกิดขึ้นตามมาจากกิจกรรมการค้าหาบเร่แผงลอย เช่น การทิ้งสิ่ง ปฏิกูลหรือมูลฝอยลงบนที่สาธารณะ<sup>72</sup> การเท หรือทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครกหรือสิ่งอื่นใดลงบน ถนนหรือในทางน้ำ<sup>73</sup> การติดตั้ง ตาก วาง หรือแขวนสิ่งใดๆ ในที่สาธารณะ โดยมิได้รับหนังสืออนุญาต จากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่<sup>74</sup>

#### (2.1) ผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย

สำหรับกรุงเทพมหานคร ผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายนี้ คือผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้คำแนะนำในการ การพิจารณาแก้ไข

---

<sup>68</sup> มาตรา 4 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ. 2535

<sup>69</sup> มาตรา 20 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ. 2535

<sup>70</sup> มาตรา 54 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ. 2535

<sup>71</sup> มาตรา 21 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ. 2535

<sup>72</sup> มาตรา 32 (1) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

<sup>73</sup> มาตรา 33 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ. 2535

<sup>74</sup> มาตรา 39 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ. 2535

ข้อบกพร่องในการดูแลรักษาความสะอาดตามพระราชบัญญัตินี้<sup>75</sup> ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายนี้ และอาจมอบหมายให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือ ปลัดกรุงเทพมหานคร ปฏิบัติหน้าที่แทน โดยมีหน้าที่เช่นเดียวกับผู้มอบหมาย<sup>76</sup> ส่วนพนักงาน เจ้าหน้าที่ ได้แก่ ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขต และผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้ง ได้แก่ หัวหน้าฝ่ายเทคนิค ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ระดับปฏิบัติการขึ้นไป หรือลูกจ้างตำแหน่งพนักงานเทคนิคที่เป็นผู้ช่วยพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจตรา กับกุมดำเนินคดี โดยทั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ในการโฆษณาสอดส่องกวดขันตักเตือนหรือ สั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไข หรือจับกุมหากไม่เชื่อฟังคำตักเตือนและดำเนินคดีต่อไป<sup>77</sup> รวมทั้งมี อำนาจประกาศกำหนดจุดผ่อนผันในระหว่างวัน เวลา ที่กำหนด ด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงาน จราจร

## (2.2) การดำเนินคดี

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พบการกระทำความผิดซึ่งไม่อาจทราบตัวผู้กระทำให้เป็น หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทุกคนร่วมกันขจัดหรือแก้ไข โดยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดหาอุปกรณ์อำนวยความสะดวก<sup>78</sup>

หากจับกุมตัวผู้กระทำความผิดได้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้กระทำความผิด จัดการไม่ให้ปรากฏความผิดนั้นอีกภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้ายินยอมปฏิบัติตาม ให้คดีเป็นอันเลิก กัน ถ้าไม่ปฏิบัติตามพนักงานเจ้าหน้าที่มีมอบหมายให้ผู้อื่นให้จัดทำความสะอาดและความเป็น ระเบียบเรียบร้อยและให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าใช้จ่าย และดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดต่อไป<sup>79</sup>

<sup>75</sup> มาตรา 42 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

<sup>76</sup> มาตรา 43 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

<sup>77</sup> มาตรา 44 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ. 2535

<sup>78</sup> มาตรา 45 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ. 2535

<sup>79</sup> มาตรา 46 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ. 2535

เมื่อมีการกระทำความผิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดหรือผู้ที่ต้องสงสัย พร้อมด้วยยานพาหนะ เครื่องมือ และสิ่งของที่ใช้ในการกระทำความผิดเพื่อดำเนินการตามกฎหมายได้<sup>80</sup>

### (2.3) การระงับคดี

เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้ง อันได้แก่ ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต หัวหน้าฝ่ายเทศกิจ หัวหน้างานเทศกิจ ข้าราชการกรุงเทพมหานครตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไปที่ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานปกครอง และพนักงานสอบสวน มีอำนาจเปรียบเทียบได้ทุกฐานความผิดและเมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายในสิบห้าวัน ถือว่าคดีอาญาเลิกกัน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และสิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องระงับไป แต่ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลาสิทธินำคดีอาญามาฟ้องยังไม่ระงับ ให้ส่งพนักงานสอบสวนดำเนินคดีต่อไปโดยค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบนั้นให้แบ่งแก่ผู้แจ้งกึ่งหนึ่ง และพนักงานเจ้าหน้าที่เจ้าพนักงานจราจร หรือตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจร ผู้จับกุมอีกกึ่งหนึ่ง<sup>81</sup> ซึ่งค่าธรรมเนียมและค่าปรับที่เปรียบเทียบจะเป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่น<sup>82</sup>

### (2.4) กฎหมายลำดับรอง

ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไขการค้าขายในพื้นที่ผ่อนผันลงวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ตามความยินยอมของเจ้าพนักงานจราจร กำหนดหลักเกณฑ์แนวทางในการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอย ด้านหลักเกณฑ์ เงื่อนไขการขายสรุปได้ดังนี้ เช่น ให้จัดวางแผงค้าได้เพียงฝั่งเดียวคือด้านซิดถนน และจะต้องเหลือพื้นที่ว่างสำหรับสัญจร กว้างไม่น้อยกว่า 1.00 เมตร รวมทั้งต้องจัดให้มีที่ว่างใช้เป็นทางเข้า-ออก ตามความเหมาะสม ผู้ค้ามีพื้นที่ใช้ค้าขายจริงไม่เกิน 2 ตารางเมตรความสูงของพื้นที่แผงค้าประมาณ 0.80-0.90 เมตร และให้ตั้ง

<sup>80</sup> มาตรา 50 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

<sup>81</sup> มาตรา 48 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

<sup>82</sup> มาตรา 49 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

วางแขวนสินค้าที่ขายได้เฉพาะบนแผงค้าห้ามวางสินค้าแบไว้กับพื้นทางเท้า ให้มีหลังคาหรือร่มขนาดที่เหมาะสมได้ แต่ต้องโปร่งถ่ายเทอากาศได้ตีร่มหรือหลังคาต้องใช้วัสดุเดียวกันทั้งจุดและมีข้อห้ามที่จะต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดเช่น ห้ามแขวน ผูก ตอก เกี้ยวผ้าใบ หลอดไฟหรือสิ่งอื่นใดกับต้นไม้หรือเครื่องหมายจราจร ห้ามตั้งวางสะสมอุปกรณ์สินค้าเกินความจำเป็น ห้ามทำเพิงพักถาวรหรือกึ่งถาวรเพื่อทำการค้าหรือเก็บอุปกรณ์ ห้ามนำรถยนต์ รถจักรยานยนต์ รถเข็น กล่องใส่สินค้า จอดหรือวางบนทางเท้าหรือผิวจราจร หลังแผงค้า ต้องเก็บสินค้าและอุปกรณ์แผงค้าทันทีหลังจากสิ้นสุดระยะเวลาผ่อนผันหรือเลิกทำการค้า ห้ามมิให้บุคคลอื่นทำการค้าแทนโดยเด็ดขาด ไม่ว่ากรณีใด ๆ ทั้งสิ้น ยกเว้นผู้ช่วยผู้ค้าที่เป็น ทายาทโดยธรรมเฉพาะบิดา มารดา บุตรหรือภรรยาเท่านั้น หากตรวจสอบพบว่ามีการฝ่าฝืนจะยกเลิกการ อนุญาตให้ทำการค้าทันที

ประกาศดังกล่าว มีการกำหนดพื้นที่บริเวณกวดขันพิเศษ (Zone) ที่ห้ามตั้งวางแผงค้าโดยเด็ดขาด ได้แก่ป้ายและศาลาที่พักผู้โดยสารทางขึ้นลงสะพานลอย ทางเท้าบริเวณข้ามถนนที่มีทางม้าลายโดยรอบตู้โทรศัพท์ ตู้ไปรษณีย์ และห้องสุขาสาธารณะ ช่องทางเข้า-ออกของอาคารที่ประชาชนใช้สอยและกำหนดเวลา (Time) สำหรับผู้ประกอบอาหาร ปิ้ง หุง ต้ม แบ่งเป็น 2 กรณี คือ จำหน่ายช่วงกลางวัน และจำหน่ายช่วงกลางคืนโดยไม่อนุญาตให้ตั้งโต๊ะบริการลูกค้าในช่วงเวลากลางวัน เว้นแต่เป็น บริเวณที่จำหน่ายสินค้าประเภทอาหารด้วยกันทั้งหมดในช่วงเวลา 11.00-13.30 นาฬิกา โดยผู้ค้า 1 ราย จะตั้งโต๊ะ เก้าอี้ บริการลูกค้าไม่เกิน 2 ชุด ( 1 ชุด มีโต๊ะ 1 ตัว เก้าอี้ 4 ตัว) และเว้นช่องทางสัญจรบนทางเท้าไม่น้อยกว่า 1.00 เมตรส่วนในเวลากลางคืนตั้งโต๊ะบริการลูกค้าในช่วงเวลากลางคืนในจุดที่กำหนด ให้สามารถ กระทำได้ในระหว่างเวลา 19.00-02.00 น. โดยผู้ค้า 1 รายจะตั้งโต๊ะ เก้าอี้ได้จำนวนไม่เกินไม่เกิน 2 ชุด ( 1 ชุด มีโต๊ะ 1 ตัว เก้าอี้ 4 ตัว)

ประสิทธิภาพในการดำเนินการสำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม ซึ่งต้องโทษปรับและระวางโทษตามอัตราเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 จากตารางการเปรียบเทียบปรับอย่างต่ำ สำหรับความผิดดังกล่าว นั้นกำหนดไม่เกิน 1,000 บาท ทั้งที่การปรับสามารถปรับได้ไม่เกิน 2,000 บาท จึงทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความไม่เกรงกลัว ทำให้กฎหมายนั้น ไม่สามารถยับยั้งการกระทำความผิดได้

### (3) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นพระราชบัญญัติที่คุ้มครองประชาชนด้านสุขลักษณะ และการอนามัยสิ่งแวดล้อม หรือการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายถึงการจัดการและควบคุมปัจจัยหรือสภาวะแวดล้อมที่เป็นหรืออาจเป็นอันตรายสุขภาพและสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน ซึ่งการบังคับใช้มีลักษณะกระจายอำนาจไปสู่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ให้ราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจออก ข้อกำหนดของท้องถิ่น ซึ่งสามารถบังคับใช้ในเขตท้องถิ่นนั้นได้โดยการศึกษาบังคับศึกษาเฉพาะในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร เท่านั้น

พระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดเรื่องเกี่ยวกับการค้าหาบเร่-แผงลอย ไว้ในหมวดที่ 9 เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะซึ่งบัญญัติว่า ห้ามจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ไม่ว่าจะด้วยลักษณะวิธีการจัดวางสินค้าที่ใดเป็นปกติหรือการเร่ขาย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาต<sup>83</sup> ซึ่งใบอนุญาตจะระบุชนิดหรือประเภทของสินค้า ลักษณะวิธีการจำหน่ายสินค้า และสถานที่ที่จะจัดวางสินค้ารวมทั้งจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดตามที่เห็นสมควรไว้ในใบอนุญาตด้วยก็ได้ การเปลี่ยนแปลงชนิดหรือประเภทของสินค้า ลักษณะวิธีการจำหน่ายสินค้า หรือสถานที่จัดวางสินค้า ให้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น สำนักงานเขตพื้นที่นั้นๆ โดยการยื่นคำร้องจะต้องแนบเอกสารหลักฐานต่างๆ และระบุพื้นที่ที่จะตั้งแผงลอย ชนิดของอาหาร และกรรมวิธีในการขาย ลงในคำขอใบอนุญาต โดยผู้จำหน่ายอาหารจะต้องมีความรู้ด้านสุขาภิบาลที่ผ่านการอบรมหรือผ่านการทดสอบความรู้จากส่วนราชการท้องถิ่นตามเกณฑ์ของกรมอนามัย ซึ่งใบอนุญาตนี้จะมีอายุ 1 ปี นับจากวันที่ออกใบอนุญาต<sup>84</sup> และจะต้องแสดงใบอนุญาตไว้โดยเปิดเผยเห็นได้ง่าย ณ สถานที่ประกอบกิจการตลอดเวลาที่ประกอบกิจการ<sup>85</sup> การต่ออายุใบอนุญาตเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของคำขอ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนด<sup>86</sup> จะต้องขายตามวัน เวลา และพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเท่านั้นหากผู้จำหน่ายอาหารในที่หรือทางสาธารณะโดยไม่มีใบอนุญาต มีโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท ผู้ขายอาหารในที่หรือทางสาธารณะไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของส่วนราชการท้องถิ่น มีโทษปรับ 1,000 บาท<sup>87</sup>

### (3.1) ผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย

ผู้มีอำนาจในการรักษาการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นอำนาจของ เจ้าพนักงานท้องถิ่น (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) ในการควบคุมดูแล เช่น การออกคำสั่ง การอนุญาต

<sup>83</sup> มาตรา 41 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

<sup>84</sup> มาตรา 54 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

<sup>85</sup> มาตรา 57 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

<sup>86</sup> มาตรา 56 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

<sup>87</sup> มาตรา 77 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

การไม่อนุญาต การสั่งพักใช้ให้หยุดกิจการ หรือเพิกถอนใบอนุญาต การเข้าไปตรวจสอบ ยึดหรืออายัดสิ่งของใด รวมทั้งการเปรียบเทียบปรับ ด้วย เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้มี เจ้าพนักงานสาธารณสุข (เจ้าพนักงานสายวิชาการ) มีอำนาจตรวจตรา ให้คำแนะนำ ในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในแง่วิชาการแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นให้คำปรึกษาในการวินิจฉัย สั่งการ หรือออกคำสั่งและมีคณะกรรมการสาธารณสุข เพื่อการควบคุมกำกับดูแลให้การสนับสนุนการปฏิบัติราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

### (3.2) การดำเนินคดี

เมื่อการค้าหยาบเร็ว-แผงลอยมีลักษณะฝ่าฝืนต่อบทกฎหมาย กรณีไม่พบตัวผู้กระทำความผิดรวบรวมเอกสารหลักฐานเบื้องต้น เช่น ชื่อผู้กระทำความผิด แผนที่เกิดเหตุ ภาพถ่าย รายงานผู้อำนวยการเขต เพื่อสั่งการให้เทศกิจเรียกตัวผู้กระทำความผิดมาพบเพื่อดำเนินการตามกฎหมายแต่หากพบตัวผู้กระทำความผิด เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถสั่งให้แก้ไขปรับปรุง ถ้าไม่แก้ไขสั่งให้หยุดดำเนินการได้ หรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ครั้งละไม่เกิน 15 วัน หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาต หากเคยถูกสั่งพักใช้แล้ว 2 ครั้งและถูกพักใช้อีก หรือ ต้องคำพิพากษาว่าผิด หรือ เกิดอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพประชาชน และเมื่อถูกเพิกถอนแล้วห้ามทำกิจการนั้นจนกว่าจะพ้น 1 ปี สำหรับผู้ค้าในจุดผ่อนผันฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ. 2545 กรณีต้องระวางโทษปรับสถานเดียว ให้จับกุมตัวผู้กระทำความผิด พร้อมภาพถ่าย และบัญชีรายชื่อผู้อยู่ในจุดผ่อนผันตามประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดจุดผ่อนผันให้ทำการค้าหยาบเร็ว-แผงลอย หลังจากนั้นส่งให้ผู้รับผิดชอบดำเนินคดี

### (3.3) การระงับคดี

โดยทั่วไปการเปรียบเทียบคดีหรือเปรียบเทียบปรับนั้น มักจะให้เป็นการยอมของเจ้าพนักงานตำรวจ แต่ โดยที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ต้องการให้เกิดความสะดวกรวดเร็วขึ้น จึงได้กำหนดให้มี คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีขึ้นเป็นการเฉพาะ ตามบทบัญญัติมาตรา 85 โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการ เปรียบเทียบคดี ทั้งในเขตกรุงเทพมหานคร (ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนสำนักอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้แทนกรุงเทพมหานคร) ซึ่งหากผู้กระทำความผิดมาพบเจ้าพนักงานท้องถิ่น และรับสารภาพยินยอมให้เปรียบเทียบปรับ จะดำเนินการปรับ คืนของกลาง (ถ้ามี) และนำเงินค่าปรับส่งฝ่ายการคลัง ซึ่งการเปรียบเทียบคดีให้ค่านึงถึงพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิดตามความหนักเบา แต่ถ้าหากผู้กระทำความผิดปฏิเสธ หรือรับสารภาพแต่ไม่ยอมชำระค่าปรับ ให้แจ้งข้อหา แล้วปล่อยตัวผู้กระทำ

ผิดชั่วคราวโดยไม่มีหลักประกัน หลังจากนั้นทำหนังสือร้องทุกข์ เพื่อส่งให้พนักงานสอบสวนประจำท้องที่ดำเนินการตามประกฎหมายอาญาต่อไป

#### (3.4) กฎหมายลำดับรอง

เดิมมีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมผู้เร่ขาย พ.ศ. 2519 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมแผงลอย พ.ศ. 2519 ซึ่งตราโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2484 (เดิม) ซึ่งปัจจุบันได้ยกเลิก และบัญญัติข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ. 2545 ขึ้นมาใหม่ ตราโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดข้อห้ามในการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ หากไม่มีใบอนุญาต<sup>88</sup> กำหนดหลักเกณฑ์ในการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ<sup>89</sup> กำหนดข้อปฏิบัติในการจำหน่ายสินค้าประเภทอาหารในที่หรือทางสาธารณะ<sup>90</sup> เรื่องสุขลักษณะต่างๆ กำหนดเรื่องการเร่ขายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะว่า<sup>91</sup> ผู้เร่ขายต้องมีใบอนุญาต การแต่งกายต้องเรียบร้อย กำหนดข้อปฏิบัติในการเร่ขายสินค้าประเภทอาหาร<sup>92</sup> และข้อห้ามกรณีที่มีผู้จำหน่ายและผู้ช่วยจำหน่ายสินค้าเป็นโรคติดต่อ<sup>93</sup> เงื่อนไขการขอรับใบอนุญาตและผู้ช่วยจำหน่ายสินค้า การออกใบอนุญาต การแสดงใบอนุญาต ขอบเขตของใบอนุญาต การต่อใบอนุญาต การยกเลิกใบอนุญาต การจำหน่ายสินค้าตามเวลาในใบอนุญาต หากฝ่าฝืนจะมีโทษตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

<sup>88</sup> ข้อ 5 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ. 2545

<sup>89</sup> ข้อ 6 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ. 2545

<sup>90</sup> ข้อ 7 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ. 2545

<sup>91</sup> ข้อ 8 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ. 2545

<sup>92</sup> ข้อ 9 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ. 2545

<sup>93</sup> ข้อ 10 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ. 2545

ประสิทธิภาพในการดำเนินการ สำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ตราโดยกระทรวงสาธารณสุข แต่เรื่องออกข้อกำหนดการควบคุมการจำหน่ายสินค้าหรืออาหารในที่หรือทางสาธาณณะนั้น หรือการออกใบอนุญาตเป็นผู้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธาณณะนั้น ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยมีเจ้าพนักงานสาธาณณะสุขคอยให้คำแนะนำ มีคณะอนุกรรมสนับสนุนสอดส่องดูแล เมื่อประชาชนฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ต้องเปรียบเทียบปรับโดยคณะกรรมการเปรียบเทียบปรับ หรือจะดำเนินคดีทางศาล หากจะดำเนินการอุทธรณ์เรื่องการออกคำสั่งต่างๆ ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นประชาชนต้องร้องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเรื่องดังกล่าวมีหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องมากอาจก่อให้เกิดความสับสนระหว่งการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และประชาชน และเมื่อพบการฝ่าฝืนการกระทำความผิด เจ้าพนักงานท้องถิ่น และเจ้าพนักงานตำรวจ สามารถจับกุมได้ซึ่งอาจเกิดความลักลั่นจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือเกิดการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่งหน่วยงาน

#### (4) พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่มีหลักการและวัตถุประสงค์เพื่อการควบคุมการใช้ถนนหรือทางของผู้ขับขี่ คนเดินเท้า หรือคนที่จูง ชี่ หรือไล่ต้อนสัตว์ ให้ปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อสงวนไว้ซึ่งชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ของบุคคลที่ต้องเดินทาง ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญาอย่างหนึ่ง

สำหรับความผิดเกี่ยวกับการค้าหาบเร่-แผงลอยในทางสาธาณณะนั้นเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ในลักษณะ 13 เรื่อง คนเดินเท้า และลักษณะที่ 14 เรื่อง สัตว์และสิ่งของในทาง โดยบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดกระทำด้วยประการใดๆ บนทางเท้า หรือทางใดๆ ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินเท้าในลักษณะที่เป็นการกีดขวางผู้อื่นโดยไม่มีเหตุอันสมควร<sup>94</sup> “ทางเท้า” หมายความว่า พื้นที่ที่ทำไว้สำหรับคนเดินซึ่งอยู่ข้างใดข้างหนึ่งของทาง หรือทั้งสองข้างของทาง หรือส่วนที่อยู่ชิดขอบทางซึ่งใช้เป็นที่สำหรับคนเดินส่วนคำว่า “ทาง” หมายความว่า ทางเดินรถ ช่องเดินรถ ช่องเดินรถประจำทาง ไหล่ทาง ทางเท้า ทางข้าม ทางร่วมทางแยก ทางลาด ทางโค้ง สะพาน และลานที่ประชาชนใช้ในการจราจร และให้หมายความรวมถึงทางส่วนบุคคลที่เจ้าของยินยอมให้ประชาชนใช้ในการจราจร หรือที่เจ้าพนักงานจราจรได้ประกาศให้เป็นทางตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย แต่ไม่รวมไปถึงทางรถไฟ “คนเดินเท้า” หมายความว่า คนเดินและให้รวมถึงผู้ใช้เก้าอี้ล้อสำหรับคนพิการหรือรถสำหรับเด็กด้วย และความผิดที่ ห้ามมิให้ผู้ใดซื้อ ขาย แจกจ่าย หรือเรียไรในทางเดินรถ

<sup>94</sup> มาตรา 109 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522

หรือออกไปกลางทางโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือเป็นการกีดขวางการจราจร<sup>95</sup> และห้ามมิให้ผู้ใดวางตั้ง ยื่น หรือแขวนสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือกระทำด้วยประการใดๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานจราจร แต่เจ้าพนักงานจราจรจะอนุญาตได้ต่อเมื่อมีเหตุอันจำเป็นและเป็นการชั่วคราวเท่านั้น<sup>96</sup> ห้ามมิให้ผู้ใด แบก หาม ลาก หรือนำสิ่งของไปบนทางในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร<sup>97</sup> ซึ่งการกีดขวาง “การจราจร” หมายถึง การใช้ทางของผู้ขับขี่คนเดินเท้าหรือ คนที่จูง ชี หรือไล่ต้อนสัตว์

#### (4.1) ผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย

ผู้บังคับใช้กฎหมาย เจ้าพนักงานจราจร ได้แก่ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายถึง ตำรวจซึ่งปฏิบัติหน้าที่ควบคุมงานจราจรและมีอำนาจกล่าวตักเตือนได้<sup>98</sup> โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงอาสาจราจร ที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยอธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง และเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

#### (4.2) การดำเนินคดี

เมื่อพนักงานจราจรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่พบว่าผู้ใดฝ่าฝืนพระราชบัญญัติจราจรทางบก จะกล่าวตักเตือน สั่งให้ผู้ฝ่าฝืนรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายสิ่งกีดขวางดังกล่าวได้ ถ้าไม่ยอมรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายมีอำนาจรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายได้หรือออกไปสั่งให้ชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบได้ในกรณีที่ไม่พบตัวผู้ขับขี่ก็ให้ติดหรือผูกใบสั่งไว้ที่รถที่ผู้ขับขี่เห็นได้ง่าย ถ้าหากเป็นการจำหน่ายโดยใช้รถจักรยานยนต์ หรือรถยนต์แล้วฝ่าฝืนกฎหมายนี้ เจ้าพนักงานจราจรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะเรียกเก็บใบอนุญาตขับขี่ไว้เป็นการชั่วคราวก็ได้ แต่ต้องออกไปรับแทนใบอนุญาตขับขี่ให้แก่ผู้ขับขี่ไว้ และเจ้าพนักงานจราจรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องริบนำใบอนุญาตขับขี่ที่เรียกเก็บไว้ไปส่งมอบพนักงานสอบสวนภายในแปดชั่วโมง นับแต่เวลาที่ออกไปสั่ง

#### (4.3) การระงับคดี

<sup>95</sup> มาตรา 110 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522

<sup>96</sup> มาตรา 114 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522

<sup>97</sup> มาตรา 115 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522

<sup>98</sup> มาตรา 140 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522

ให้พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจทำการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีอำนาจเปรียบเทียบหรือว่ากล่าวตักเตือนได้ เมื่อเปรียบเทียบปรับแล้วให้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่ระบุไว้ในใบสั่งหรือตามจำนวนที่พนักงานสอบสวนแจ้งให้ทราบ ณ สถานที่ที่ระบุไว้ หรือโดยธนาคารหรือการส่งตัวแลกเงินของธนาคารโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียน เมื่อเปรียบเทียบปรับแล้วคดีอาญาเป็นอันเลิกกัน

ประสิทธิภาพในการดำเนินการสำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2522 นั้นต้องระวางโทษไม่เกิน 200 และ 500 บาท ตามมาตรา 147 และ 148 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นอัตราโทษที่ต่ำ ทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความไม่เกรงกลัวกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถยับยั้งการกระทำความผิดได้

### 2.2.2.2 แนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอย

การควบคุมจัดระเบียบผู้ค้าหาบเร่-แผงลอย และการบังคับตามให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 นั้น เป็นหน้าที่ของฝ่ายเทศกิจ ซึ่งเป็นส่วนราชการสังกัดของสำนักงานเขต โดยมีอำนาจจับกุมผู้ทิ้งขยะ ผู้จำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ เป็นต้น

ที่มาของสำนักเทศกิจเริ่มขึ้นในปี พ.ศ.2480 เทศบาลนครกรุงเทพ รับโอนกิจการจากหน่วยงานอื่น แบ่งเป็น 3 กอง ขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี โดยมี “กองตำรวจเทศบาล” แบ่งเป็นแผนกตำรวจดับเพลิง (ปลอกแขนเสื้อสีแดง) แผนกตำรวจจราจร (ปลอกแขนเสื้อสีขาว) และแผนกตำรวจสุขาภิบาล (ปลอกแขนเสื้อสีเขียว) ต่อมาในปี พ.ศ. 2484 ได้มีการโอนตำรวจจราจร กลับกรมตำรวจ ตำรวจดับเพลิงปรับปรุงเป็นกองดับเพลิง โอนกลับกรมตำรวจ ส่วนตำรวจสุขาภิบาลได้ยกเลิกไป และในปี 2515 ได้เปลี่ยนชื่อจาก เทศบาลนครกรุงเทพ เป็น กรุงเทพมหานคร และได้มีการจัดตั้ง “ฝ่ายเทศกิจ” ซึ่งประกอบด้วย กองตำรวจกรุงเทพมหานคร กองป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และปีถัดมา พ.ศ. 2516 ได้ยกเลิก “ฝ่ายกิจการตำรวจ” จัดตั้งเป็น “กองบังคับการตำรวจกรุงเทพมหานคร” แบ่งการกำกับออกเป็น 4 กอง ได้แก่ ฝ่ายเทศกิจ ฝ่ายจราจร ฝ่ายเด็กและเยาวชน และฝ่ายดับเพลิงและบรรเทาสาธารณภัย โดยใช้เจ้าหน้าที่จากกรมตำรวจทั้งหมด) ในปีถัดมา พ.ศ. 2517 ตั้ง “สำนักตำรวจเทศกิจ” และแก้ไขส่วนราชการเป็น “สำนักตำรวจกรุงเทพมหานคร” ในปี พ.ศ. 2518 แต่ผู้แทนกรมตำรวจ ได้แย้งว่า ตำรวจ ควรจะมีที่กรมตำรวจแห่งเดียว ซึ่งกรุงเทพมหานคร ยอมผ่อนปรนรับตำรวจในสังกัดกรมตำรวจมาปฏิบัติหน้าที่ราชการในกรุงเทพมหานคร และ ปี พ.ศ. 2521 แก้ไขชื่อกลับมาเป็น “สำนักตำรวจเทศกิจ” ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ กทม.เอง และเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ส่งมาช่วยปฏิบัติงานภาคสนาม ปี พ.ศ. 2525 ยุบเลิก ตำรวจ

กทม. ให้งานปกครองของเขตทำหน้าที่แทน และมีตำรวจช่วยราชการประจำเขต และปี พ.ศ. 2528 ได้ประกาศใช้ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จึงได้จัดตั้ง “สำนักเทศกิจ” ขึ้นจนถึงปัจจุบัน<sup>99</sup>

เจ้าหน้าที่เทศกิจ นั้น มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ ด้านต่างๆ ซึ่งเป็นฝ่ายปกครอง อย่างหนึ่งที่เป็นหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร ใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง ในการออก คำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิ เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ เป็นต้น ซึ่งผลของคำสั่งทางปกครองนั้น มีผลตั้งแต่ขณะได้รับแจ้ง ตราบเท่าที่ไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลโดยเงื่อนไข และปฏิบัติตามนโยบาย ของรับตามที่ได้รับมอบหมาย

### (1) นโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอย<sup>100</sup>

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ในช่วงปี 2515-2519 สนับสนุนให้ประชาชนมีงานทำ มีมาตรการที่เกี่ยวกับการค้าหาบเร่-แผงลอย ให้ผู้ค้าเข้าไปจำหน่าย สินค้าในตลาดสดของราชการ หรือเอกชน และผ่อนผันให้ขายในบางพื้นที่ได้แต่ในขณะเดียวกันก็มี มาตรการจับกุมผู้ฝ่าฝืนผู้กระทำความผิดโดยประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อกวาดล้างให้รักษา ความสะอาด รวมทั้งเชิญชวนดาราให้ร่วมรณรงค์การรักษา และใน ปีพ.ศ. 2519 มีการตราข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมผู้เร่ขาย และเทศบัญญัติควบคุมแผงลอย โดยให้คำจำกัดความของ “ผู้ เร่ขาย” และ “แผงลอย” ไว้และผู้ขายจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อมี การบังคับใช้อย่างเด็ดขาดและจริงจังจึงเกิดการเดินขบวนร้องเรียนเพื่อหาทางประนีประนอม แต่ มาตรการดังกล่าวก็สำเร็จได้ในบางจุด เช่น บริเวณถนนสีปายสามห้าง บางลำพู

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ในช่วงปี 2520-2524 สมัยนาย เชาว์วัศ สุตลาภา สนับสนุนให้มีการประกอบอาชีพอิสระ และแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 1 สนับสนุนให้ประกอบอาชีพอิสระขนาดเล็ก เพื่อลดความยากจน ในปี 2520-2522 ได้ขอความร่วมมือ จากตลาดสดของราชการ เอกชน ทุกแห่งให้ผู้ค้าเข้าไปจำหน่าย โดยไม่เก็บค่าเช่าในระยะแรก ต่อจากนั้นจึงเก็บในอัตราที่เป็นธรรม ผ่อนผันให้ขายในบางพื้นที่ และมีการจับกลุ่มบุคคลที่แสวงหา ประโยชน์จากผู้ค้า ซึ่งอ้างตัวว่าเป็นตัวแทนไปเจรจากับเจ้าหน้าที่ได้ และเรียกเก็บเงิน แต่ผู้ค้าก็ยังคง

<sup>99</sup> สมภาคย์ สุขอนันต์, “กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานเทศกิจ,” เอกสาร บรรยายของ สำนักเทศกิจ กรุงเทพมหานคร. 2557.

<sup>100</sup> นฤมล นิราทร, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8*, น.11-18.

สมัครใจวางสินค้าจำหน่ายบนทางเท้า จึงได้ใช้มาตรการเด็ดขาดเช่นเดียวกับสมัยก่อนหน้า เริ่มแก้ปัญหาการจัดระเบียบสนามหลวงโดยย้ายไปยังตลาดนัดจตุจักร แก้ปัญหากลุ่มหาบเร่-แผงลอย บริเวณคลองมหานาค ซึ่งยึดเป็นที่จอดเรือและจอดประจำตลอดปีกว่า 500 ลำ และแก้ปัญหาอุปสรรคความขัดแย้งกับกรมตำรวจ ด้วยการทดลองจัดตั้ง ตำรวจเทศกิจ เป็นอัตรากำลังของกรมตำรวจ โดยกรุงเทพมหานครรับผิดชอบเงินเดือนและงบประมาณค่าใช้จ่าย แต่ต่อมาในช่วงปี 2522-2524 มาตรการที่เคยใช้กลับอ่อนลง และมีการผ่อนผันมากขึ้น เนื่องจากวิกฤตการณ์น้ำมัน

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ในช่วงปี 2525-2529 สนับสนุนการประกอบอาชีพอิสระเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 2 สมัยพลเรือเอก เทียม มกรานนท์ และ นายอาษา เมฆสวรรค์เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ยังคงสนับสนุนการประกอบอาชีพอิสระขนาดเล็ก เพื่อลดปัญหาความยากจน โดยการให้ทุนสงเคราะห์เพื่อประกอบอาชีพ และกำหนดจุดจำหน่ายสินค้า 164 จุดเพื่อให้ขายได้แต่ก็ต้องยกเลิกไปเนื่องจากกรุงเทพมหานครยังไม่มีอำนาจในการกำหนดจุดเพื่อการจำหน่ายสินค้า และในปี 2525 ได้ยกเลิก สำนักตำรวจเทศกิจ เนื่องจากกรมตำรวจต้องการกำลังจากเจ้าหน้าที่กลับไปปฏิบัติงาน แต่ก็ยังคงมีการดำเนินการอย่างจริงจังกดดันให้ใช้ทางเท้าให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย (ตามมติ ครม. วันที่ 12 เม.ย. 2526 แม้ว่าจะมีผู้ค้าเดินขบวนร้องเรียนก็ตาม คณะรัฐมนตรีจึงมีมติ (วันที่ 18 ต.ค. 2526)) รับทราบเรื่องการดำเนินการจัดระเบียบหาบเร่และแผงลอย ให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติและประชาสัมพันธ์ ชี้แจง ให้ประชาชนทราบ สำหรับปัญหาการเดินขบวนหรือการชุมนุมของหาบเร่-แผงลอยนั้น ได้ขอความร่วมมือแต่ไม่ได้รับความร่วมมือมากนัก เนื่องจากมีบุคคลบางประเภทที่ได้พยายามเข้าไปก่อกวน หรือสร้างความเข้าใจผิดแก่กลุ่มผู้ค้า

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ในช่วงปี 2530-2534 และแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 3 สมัยพลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สนับสนุนการประกอบอาชีพอิสระขนาดเล็ก เพื่อลดปัญหาความยากจนประกาศนโยบายสนับสนุนการประกอบอาชีพอิสระ ส่งเสริมมาตรการฝึกอบรมอาชีพ การให้บริการด้านสวัสดิการสังคม ผ่อนผันให้ขายในบางพื้นที่โดยยึดหลัก 3 ประการคือ สะอาด ปลอดภัย และเป็นระเบียบเรียบร้อยกำหนดให้มีจุดจัดระเบียบ 500 จุด มีจำนวนผู้ค้า 23,594 ราย และกำหนดมาตรการบังคับในการทำการค้าในจุดจัดระเบียบ 16 ข้อ โดยมีเนื้อหาของมาตรการที่ให้ความสำคัญต่อขนาดของแผงค้า ความปลอดภัยของผู้สัญจรทั้งบนถนนและทางเท้า การรักษาความสะอาดทั้งระหว่างที่ทำการค้าและหลังเลิกทำการค้า ความปลอดภัยของต้นไม้ ห้ามใช้เครื่องขยายเสียง และต้องไม่มีข้อพิพาทกับประชาชนผู้ใช้ทาง

เท้าและเจ้าของร้านค้า ในปี 2529 จัดตั้ง “สำนักเทศกิจ” แทน “สำนักตำรวจเทศกิจ” เพื่อกวาดล้างความเป็นระเบียบ และมีได้ปล่อยให้มีการขายโดยเสรี เริ่มจับทั้งผู้ขายและผู้ซื้อที่ซื้อขายกีดขวางทางเท้าให้หยุดขายวันพุธเพื่อทำความสะอาดพื้นที่ขาย ผู้ค้าให้ความร่วมมือริเริ่มแก้กฎหมายเพื่อให้มีอำนาจกำหนดจุดผ่อนผันและจับปรับให้สำนักงานเขตสำรวจและแบ่งพื้นที่ควบคุมออกเป็น 2 ประเภท คือ จุดกวาดล้างพิเศษ ห้ามขายเด็ดขาด เพื่อความปลอดภัย และ จุดกวาดล้างทั่วไป ที่ต้องคอยควบคุมไม่ให้ตั้งวางขาย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ในช่วงปี 2535-2539 สนับสนุนชาวชุมชนแออัดและผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง ให้มีความสามารถในการเพิ่มรายได้ มีความมั่นคงในรายได้ที่ดีขึ้น โดยจัดตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองขึ้นเพื่อสนับสนุนนโยบายดังกล่าว และแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 สมัยร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงศ์ ณ อยุธยา เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีมาตรการแก้ไขความยากจนในเมือง โดยสนับสนุนการประกอบอาชีพหาบเร่-แผงลอยแต่ก็เน้นการแก้ไขปัญหาความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองอันเกิดจากการค้าหาบเร่-แผงลอย ซึ่งวางสิ่งของบนทางเท้าและทางสาธารณะตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่เพิ่งบัญญัติขึ้นใหม่ โดยตั้งเป้าหมาย “การจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยเพื่อควบคุมพื้นที่ทำการค้าและลดจำนวนหาบเร่-แผงลอยในพื้นที่ 36 เขต” ซึ่งจัดระเบียบโดยการกำหนดจุดผ่อนผันจำนวน 286 จุดวางขายได้ด้วยความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานจราจรติดป้ายกำหนดเขตจุดผ่อนผันและเวลาอนุญาตไว้อย่างชัดเจนผู้ค้าต้องทำความสะอาดพื้นที่ขายเมืองเล็กค้าขายและให้หยุดขายทุกวันพุธเพื่อทำความสะอาดพื้นที่ขายจัดทำบัญชีพร้อมทะเบียนประวัติผู้ค้าในจุดผ่อนผันและจับปรับผู้ที่ฝ่าฝืนมีการจับกุม 52,972 ครั้งเป็นเงิน 19.6 ล้านบาท

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ในช่วงปี 2540-2544 ให้ความสำคัญต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของครอบครัว และแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 5 สมัยนายพิจิตต์ รัตตกุล เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ให้ควบคุมผู้ค้าในจุดผ่อนผันให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยที่กรุงเทพมหานครกำหนด ไม่ให้มีจำนวนจุดผ่อนผันและผู้ค้าเพิ่มขึ้นและไม่ให้มีการประกอบอาหารบริเวณทางเท้าสำรวจจำนวนผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยในกรุงเทพมหานครทั้งหมด และจัดทำทะเบียนบัญชีทะเบียนผู้ค้าเพื่อเสนอขอจุดผ่อนผันเพิ่มเติมรณรงค์เรื่องสุขาภิบาลอาหาร กำหนดหลักสุขาภิบาลอาหารริมบาทวิถี 10 ประการ และมีโครงการอบรมผู้ค้าเกี่ยวกับความสะอาดของอาหารและมารยาทในการขายให้หยุดขายทุกวันพุธเพื่อทำความสะอาดพื้นที่ขายดำเนินการตามกฎหมายและนโยบายก่อนหน้า จับทั้งผู้ขายและผู้ซื้อที่ซื้อขายกีดขวางทางเท้าในปี

2543 ค่าปรับที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บจากผู้ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นเงิน 20.7 ล้านบาท มีการจับกุม 68,049 ครั้ง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ในช่วงปี 2545-2549 และ แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 6 สมัยนายสมัคร สุนทรเวช เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ให้ความสำคัญต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประชาชนฝีกทักษะอาชีพเพื่อสนับสนุนการพึ่งตนเอง และเสนอเพิ่มจุดผ่อนผัน 353 จุด จำนวนผู้ค้า 11,438 รายให้มีการตีเส้นกำหนดขอบเขตการค้า การทำทะเบียนผู้ค้า (เพื่อป้องกันการโอนสิทธิพื้นที่การค้า) ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามพระราชบัญญัติ สาธารณสุข พ.ศ. 2535 อนุญาตให้ขายวันพุธดำเนินการตามกฎหมาย จับทั้งผู้ขายและผู้ซื้อที่ซื้อขาย กีดขวางทางเท้าจัดเก็บค่าบริการรักษาความสะอาดตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการจัดเก็บ ค่าบริการรักษาความสะอาดบริเวณทางเท้าที่ใช้ตั้งวางแผงลอย พ.ศ. 2545 ในอัตรา 150 บาทต่อ พื้นที่ขาย 1 ตารางเมตรในปี 2543 ค่าปรับที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บจากผู้ผู้ฝ่าฝืน มาตรา 20 ของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นเงิน 66.7 ล้านบาท มีการจับกุม 211,308 ครั้ง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ในช่วงปี 2550-2554 สมัย นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ระยะเวลาแรกของแผน 12 ปี กรุงเทพมหานครให้ความสำคัญต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประชาชนฝีกทักษะอาชีพเพื่อสนับสนุนการพึ่งตนเอง กำหนดจุดผ่อนผันให้ทำการค้าให้หยุดขายทุกวันจันทร์เพื่อทำความสะอาดพื้นที่ขายเน้นเรื่องความสะอาดของสภาพแวดล้อมโดยลดค่ารักษาความสะอาดลงเหลือ 100 บาทต่อตารางเมตรเพิ่มจุดผ่อนผันจาก 494 จุดในปี 2547 เป็น 667 จุดในปี 2551 ดำเนินการตามกฎหมาย จับทั้งผู้ขายและผู้ซื้อที่ซื้อขายกีดขวางทางเท้าในปี 2551 ค่าปรับที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บจากผู้ผู้ฝ่าฝืน มาตรา 20 ของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นเงิน 71.5 ล้านบาท มีการจับกุม 187,154 ครั้ง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ในช่วงปี 2555-2559 : ระยะเวลาที่ 2 ของแผน 12 ปี กรุงเทพมหานคร ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร (2552- 2557) ตระหนักถึงความสำคัญของมิติทางวัฒนธรรมความสะอาดของสิ่งแวดล้อม และความปลอดภัยลดวันหยุดเพื่อทำความสะอาดพื้นที่การค้าเหลือเดือนละ 2 วัน โครงการ “หาบเร่ เสน่ห์เมือง” ใน 5 พื้นที่ ในปี 2554 แต่ดำเนินการได้ 3 พื้นที่คือ “หาบเร่ เสน่ห์ดอกไม้” เขตปทุมวัน “หาบเร่ เสน่ห์แพซัน” ย่านประตูน้ำ และ “หาบเร่ เสน่ห์กรุงเก่า” เขตบางกอกใหญ่มีเป้าหมายเพื่อสร้างความเป็นระเบียบ โดยการมีส่วนร่วมของผู้ค้า

และ ธุรกิจในพื้นที่ใกล้เคียงยอมรับว่าหาบเร่-แผงลอยไม่หมดไปจากกรุงเทพมหานครจุดผ่อนผันเพิ่ม จาก 667 จุดในปี 2551 เป็น 726 จุดในปี 2556 จำนวนผู้ค้า 21,065 คนดำเนินการตามกฎหมาย จับทั้งผู้ชายและผู้ซื้อที่ซื้อขายกีดขวางทางเท้า ในปี 2555 ค่าปรับที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บจากผู้ ผู้ฝ่าฝืน มาตรา 20 ของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นเงิน 87.8 ล้านบาท มีการจับกุม 202,372 ครั้ง

ในปี พ.ศ. 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีนโยบายปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจ และภาคสังคม โดยนโยบาย “จัดระเบียบ” ทั่วกรุงเทพฯ เป็นนโยบายด้านสังคมที่ คสช.ให้ ความสำคัญ ให้กรุงเทพมหานครให้ดำเนินการเปลี่ยนโฉมเมืองหลวงอย่างเร่งด่วนภายหลังจากรับ นโยบาย “คืนความสุขให้แก่คนกรุงเทพฯ” สู่การปฏิบัติผ่านไป 6 เดือนเต็ม ในการบูรณาการจัดระเบียบ ผู้ค้าหาบเร่ แผงลอยบนทางเท้าในหลายพื้นที่การค้า ซึ่งสำเร็จไปบ้างแล้วแต่ยังมีการร้องเรียนจากผู้ค้า ทางกทม.จึงได้ผ่อนปรนขยายเวลาการขายบางพื้นที่ พร้อมนำกฎหมายมาบังคับใช้เป็น “นโยบาย คู่ขนาน” ระหว่างนั้นได้ใช้ตลาด 4 แห่งเป็นพื้นที่รองรับผู้ค้าทั้งหมด ได้แก่ตลาดนัดธนบุรี (สนามหลวง 2) เขตทวีวัฒนา ตลาดรัชดาภิเษก(ตลาดพลู) เขตธนบุรี ตลาดเทวราช เขตดุสิต และ ตลาดราชบุรี บูรณะเขตราชบุรีบูรณะ เพื่อคืนทางเท้าให้เป็นพื้นที่สาธารณะของทุกคน ทำให้มีเสียงตอบรับด้านบวก จากคนกรุงได้พอสมควรว่า เป็นนโยบายที่เป็นรูปธรรมที่จับต้องได้มากที่สุดของ กทม.ในช่วงที่ผ่านมา<sup>101</sup> สถิติผลการจับกุมและดำเนินคดีผู้ค้าผู้กระทำผิด ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ประจำปี พ.ศ. 2559 เป็นเงิน 146.7 ล้านบาท มีการจับกุม 275,300 ครั้ง

## (2) ตัวอย่างการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอย

จากแนวนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องเมื่อนำมาศึกษาประกอบข้อเท็จจริงในปัจจุบัน สามารถเห็นได้จาก ตัวอย่างการจัดระเบียบใดที่ประสบความสำเร็จหรือไม่ประสบความสำเร็จ ดังนี้

### (2.1) ตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จ

#### - ตลาดนัดจตุจักร

การย้ายตลาดนัดสนามหลวงไปยังจตุจักร ประสบความสำเร็จได้อย่างไร สนามหลวง ที่มีพื้นที่กว่า 118,197 ตารางเมตรซึ่งตลาดแห่งนี้มีความเป็นมายาวนานกว่า 66 ปี เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2491 ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม อดีตนายกรัฐมนตรีนโยบายให้จัดตั้งตลาดนัดขึ้นในทุก

<sup>101</sup> คม ชัด ลึก, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 19.*

จังหวัด สำหรับกรุงเทพมหานครนั้นได้เลือกสนามหลวงเป็นสถานที่จัดตลาดนัด แต่เพียงไม่ถึงปีรัฐบาลก็ย้ายตลาดนัด ไปอยู่ในพระราชอุทยานสราญรมย์แล้วจึงย้ายออกไปตั้งอยู่บริเวณสนามไชย และย้ายตลาดนัดกลับไปอยู่ที่สนามหลวงในปี พ.ศ. 2501<sup>102</sup>

ต่อมาในปี พ.ศ. 2521 พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ อดีตนายกรัฐมนตรี ได้มีนโยบายใช้สนามหลวงเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ และจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงได้มอบที่ดินย่านพหลโยธิน โดยการดำเนินการโดยนายเชาวน์วัศ สุดลาภา อดีตรัฐมนตรีว่าการกรุงเทพมหานคร จึงจัดที่ดินสวนจตุจักรด้านทิศใต้ให้แก่ กรุงเทพมหานครเพื่อใช้ในกิจการสาธารณประโยชน์ และกรุงเทพมหานครได้ปรับพื้นที่เพื่อให้ผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยและขณะเดียวกันก็พยายามย้ายผู้ค้าจากสนามหลวงมาด้วย จนกระทั่งดำเนินการสำเร็จ เมื่อวันที่ 2 มกราคม 2525 โดยใช้ชื่อว่าตลาดนัดย่านพหลโยธิน ต่อมาเปลี่ยนชื่อใหม่เป็น “ตลาดนัดจตุจักร” ให้สอดคล้องกับสวนสาธารณะจตุจักรในบริเวณใกล้เคียง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 จนถึงปัจจุบัน<sup>103</sup>

ต่อจากนั้น พ.ศ. 2542 สมัยดร.พิจิตต รัตตกุล เป็นผู้ว่าฯ กทม.ได้ปรับปรุงสนามหลวงครั้งใหญ่ เพื่อให้สวยงาม มีการจัดสรรพื้นที่ให้เป็นสัดส่วน แบ่งโซนต่างๆ อย่างชัดเจน เช่น โซนพื้นที่สีเขียว พื้นที่ว่าง มีการเคลื่อนย้ายนกพิราบออกจากพื้นที่หลายพันตัว ซึ่งถูกต่อต้านจากผู้ค้าอาหารนกและประชาชนบางส่วนแต่ กทม.ได้ให้ชมรมผู้เลี้ยงนกพิราบเข้ามาจัดการแทนเรื่องจึงจบลงโดยใช้งบฯ 39 ล้านบาท พร้อมทั้งมีการออกกฎระเบียบใหม่โดยจำกัดการใช้พื้นที่เฉพาะงานรัฐพิธีและงานสาธารณประโยชน์เท่านั้น<sup>104</sup>

จากนั้นในปี พ.ศ. 2544 สมัยนายสมัคร สุนทรเวช เป็นผู้ว่าฯ กทม.มีการออกประกาศโดยสำนักงานเขตพระนคร ห้ามบุคคลเข้าไปใช้พื้นที่ตั้งแต่เวลา 23.00-05.00 น. และมีการตั้งเต็นท์ใกล้กับอนุสาวรีย์หุ้มช้างคลองหลอด เพื่อให้ผู้ที่เร่ร่อนหรือที่มาจากต่างจังหวัดใช้เป็นที่พักนอนชั่วคราว ซึ่งครั้งนั้นมีเสียงก่นด่า คัดค้านจากผู้ที่เคยใช้ประโยชน์จากพื้นที่สนามหลวงเช่นเคย ประกอบกับไทยรับเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสุดยอดผู้นำเอเชีย-แปซิฟิก(เอเปค) จึงทำให้กทม.ต้อง

<sup>102</sup> วิกิพีเดีย, “ตลาดนัดจตุจักร,” สืบค้นเมื่อ 27 ธันวาคม 2559, [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com).

<sup>103</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, กาลานุกรมสยามประเทศไทย 2485-2554, (กรุงเทพฯ : โปสต์ พับลิชชิง, 2555), น. 178.

<sup>104</sup> ผู้จัดการออนไลน์, “สนามหลวง” มหากาพย์ไล่รื้อที่ไม่จบสิ้น,” สืบค้นเมื่อเมื่อ 27 ธันวาคม 2559, <http://www2.manager.co.th/>.

ปรับปรุงพื้นที่สนามหลวงทั้งปลูกหญ้าใหม่ ปลูกหญ้าสีกเกี้ยนรอบต้นมะขาม ปรับปรุงระบบรดน้ำ ต้นไม้ ติดตั้งม้านั่งเพิ่มถึง 70 ตัว มีการตัดถนนผ่ากลางสนามหลวง ใช้งบประมาณจำนวน 15 ล้านบาท

ในปี พ.ศ. 2548 สมัยนายอภิรักษ์ โกษะโยธิน เป็นผู้ว่าฯ กทม. ได้ประกาศจัดระเบียบรอบใหม่ โดย“ห้ามนอน” 5 ทุ่มถึงตี 5 มีผลตั้งแต่วันที่ 1 ก.ย. 2548 เพื่อแก้ปัญหาการค้าประเวณี ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาคนเร่ร่อน-คนจรจัด และหาบเร่-แผงลอย 1 ปีต่อมาในยุคผู้ว่าฯ คนเดิม สำนักสิ่งแวดล้อมได้ปรับปรุงพื้นที่สนามหลวงด้วยการปลูกหญ้าซ่อมแซมซึ่งใช้งบประมาณถึง 7 ล้านบาท ขณะที่ในปี พ.ศ. 2550 ก็ได้มีการปลูกหญ้าเพิ่มเติมเพราะสนามหลวงถูกใช้จนทรุดโทรม ซึ่งใช้งบประมาณ 4-7 ล้านบาท

#### - สะพานเหล็ก<sup>105</sup>

พื้นที่ที่เรียกว่า “สะพานเหล็ก” และ “สะพานหิน” มีชื่ออย่างเป็นทางการว่า “สะพานดำรงสถิตย์” และ “สะพานพิทยเสถียร” โดยชาวบ้านจะเรียกกันติดปากว่า สะพานเหล็กบน และล่าง สร้างขึ้นเมื่อปี 2438 เพื่อรองรับการขยายถนนเจริญกรุงและรื้อสร้างสะพานเหล็กใหม่เป็นสะพานโครงเหล็กเปิดได้ ในยุคถัดมาสะพานเหล็กเป็นแหล่งการค้าที่คึกคักไปด้วยร้านเกมมากมาย ซึ่งคนวัย 30 ปีขึ้นไปจะคุ้นเคยกับการไปเลือกซื้อเกมที่นี่ รวมทั้งเป็นแหล่งอุปกรณ์ของกีฬา ปีนปีปีกัน และเครื่องใช้ไฟฟ้าเนื่องจากบริเวณดังกล่าวมีผู้ค้าตั้งแต่บริเวณสะพานดำรงสถิตย์ถึงสะพานบ พิตรพิมุข รวมกันทั้งสิ้นประมาณ 500 แผงค้า อยู่ในพื้นที่เขตพระนคร 375 ราย และเขตสัมพันธวงศ์ 125 ราย มีปัญหาความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยมาเป็นเวลานาน และถูกควบคุมด้วยกลุ่มผู้มีอิทธิพล อีกทั้งเป็นพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ จึงต้องเข้าไปจัดระเบียบเพื่อพัฒนาให้ย่านสะพานเหล็กเป็นพื้นที่สันตนาการสำหรับประชาชนทุกคน และมีจุดเป้าหมายพัฒนาจำลองให้กลับมาใสสะอาดเพื่อเป็นแหล่งท่องเที่ยวและสัญจรทางเรือด้วย

ทั้งนี้ การเข้าปฏิบัติการรื้อถอนของกทม. ฝ่ายเจ้าหน้าที่เทศกิจ ได้ประกาศแจ้งว่า วันที่ 20 ตุลาคม 2558 คือ “วันดีเดย์ในการรื้อถอน” หลังจากกทม.มีประกาศครั้งล่าสุดตั้งแต่วันที่ 28 กันยายน 2558 และจากนี้ไปในวันที่ 21-23 ตุลาคม 2558 จะเป็นการสำรวจทรัพย์สินของผู้ค้าที่อยู่ในบริเวณคำสั่งรื้อถอน ส่วนร้านไหนยังไม่ได้เคลื่อนย้ายข้าวของออกไป ก็อยู่ต่อไปพลางก่อนได้ จากนั้นวันที่ 24-27 ตุลาคม 2558 จะเป็นช่วงเวลาในการรื้อถอนแบบเต็มกำลัง ซึ่งยืนยันได้จากเครื่องจักรอุปกรณ์หนักที่ทางกทม.นำมาตั้งไว้ในบริเวณจุดอำนวยความสะดวกโดยระหว่างช่วงเวลาดังกล่าว มี

<sup>105</sup> คม ชัด ลึก, “ปิดตำนาน สะพานเหล็ก จัดระเบียบ-ปรับภูมิทัศน์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2560, <http://www.komchadluek.net/news/politic/>.

ผู้ค้าที่ได้รับความเดือดร้อนยื่นเรื่องขอผ่อนผันและขยายระยะเวลา แต่อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ก็มีได้ขยายระยะเวลาแต่อย่างใด ดำเนินการจัดระเบียบอย่างจริงจัง และได้ทำการรื้อถอนตามหน้าที่และเป้าหมาย โดยเฉพาะการบังคับใช้กฎหมาย นำสู่การปิดตำนาน “สะพานเหล็ก”

จากการวิเคราะห์ ตัวอย่างการจัดการหาบเร่-แผงลอย ที่ประสบความสำเร็จ ตัวอย่าง เช่น สนามหลวง นั้น สามารถสรุปได้ดังนี้

เนื่องจากมีนโยบายที่ชัดเจนของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสมัยนั้น นายเชาวน์วงศ์ สุตลาภา ประกาศว่า ต้องการให้สนามหลวงเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชน จัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี และจัดงานรัฐพิธีต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นต้องย้าย ประกอบกับมีการจัดเตรียมที่ดินย่านพลโยธินไว้รับรองผู้ค้า จึงทำให้ผู้ค้าไม่เสียประโยชน์จนเกินไปจากการย้าย โดยมีกระบวนการบังคับ คือ สร้างแรงจูงใจให้ผู้ค้าขายได้โดยไม่ต้องเสียค่าเช่าแผงเป็นเวลา 2 เดือน แต่ก็ยังคงไม่ประสบผลสำเร็จ ต่อมา ปี 2535 จัดตั้งกองอำนวยการตลาดนัดกรุงเทพฯ เป็นศูนย์การทำงานของคณะกรรมการบริหารงานตลาดนัด เพื่อให้ผู้ค้าสนใจที่จะเข้าร่วม โดยบริหารจัดการด้านสาธารณูปโภคให้เพียงพอพร้อมเพื่อรองรับกับการค้า<sup>106</sup> สร้างบรรยากาศให้มีการเคลื่อนย้าย มีการประชาสัมพันธ์จึงทำให้ตลาดนัดจตุจักรได้รับความนิยมมากขึ้น และสามารถย้ายได้สำเร็จจนตลาดนัดจตุจักรมีชื่อเสียงจนถึงปัจจุบัน

จากการวิเคราะห์ ตัวอย่างการจัดการหาบเร่-แผงลอย ที่ประสบความสำเร็จ ตัวอย่าง เช่น สะพานเหล็ก นั้น สามารถสรุปได้ดังนี้

มีการประกาศอย่างชัดเจนของเจ้าหน้าที่เทศกิจและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ตามนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร โดยให้ย้ายออกจากพื้นที่ที่รูก้าคลองโอง่าง โดยภายหลังจากประกาศเดือนแล้วจะดำเนินการตามกฎหมายทันที จัดระเบียบอย่างจริงจัง และได้เตรียมพื้นที่รองรับเอาไว้เอาไว้หลายแห่ง อาทิ หลังห้างพาด้าปิ่นเกล้า สายใต้เก่าตลิ่งชัน คลองถมเซ็นเตอร์ เป็นต้น ทำให้ไม่เสียผลประโยชน์แก่ผู้ถูกบังคับจนเกินไป มีกระบวนการที่จริงจัง ประกอบกับบรรยากาศตามนโยบายของ คสช. ในการจัดระเบียบสังคม คำนึงความสุขให้แก่ประชาชน ทำให้สามารถย้ายตลาดดังกล่าวได้สำเร็จ

<sup>106</sup> ธาณี กุลแพทย์, “บทบาทตลาดนัดจตุจักรที่มีต่อชุมชนกรุงเทพฯ และปริมณฑล พ.ศ.2525-2537”, สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), น. 44.

## (2.2) ตัวอย่างที่ยังไม่ประสบความสำเร็จ

### - ตลาดโบ้เบ้

ปัญหาของการจัดระเบียบบริเวณตลาดโบ้เบ้ คือ มีการตั้งวางสินค้าลูก้าฟุตบอลบาททำให้ไม่สามารถสัญจรได้กรุงเทพมหานครมีนโยบายจัดระเบียบทางเท้าตลาดโบ้เบ้ โดยจัดระเบียบทางเท้าและผิวจราจรทั้งหมด โดยจะห้ามขายบนผิวจราจร ซึ่งเจ้าหน้าที่จะปรับปรุงทางเท้าและให้ผู้ค้าที่ทำการค้าในช่วงกลางวันขายได้ฝั่งเดียวคือฝั่งริมคลองเพื่อเพิ่มพื้นที่ทางเดินให้ประชาชนจากเดิมที่ขายทั้งสองฝั่งเว้นเพียงช่องกลางไว้เป็นทางเดิน โดยให้พื้นที่ทำการค้าขายแก่ผู้ค้าที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานเขตไว้เดิมก่อน มีอยู่จำนวน 539 ราย ให้ตั้งแผงขายได้ตามที่เวลากำหนด ห้ามตั้งแผงถาวรต้องเก็บพื้นที่หลังหมดเวลาทำการค้า ส่วนผู้ค้าที่ยังไม่ขึ้นทะเบียนประมาณ 200 ราย จะให้จับสลากและสลับเวลาขายในช่วงกลางวันตั้งแต่เวลา 09.00 -15.00 น. และกลางคืนตั้งแต่เวลา 23.00 - 05.00 น. ในช่วงกลางวันกำหนดให้แผงค้าเป็นสีเขียว กลางคืนแผงค้าสีชมพู ส่วนผู้ค้ารายใหม่บริเวณถนนบำรุงเมืองประมาณ 36 ราย จะให้ยกเลิกขายพื้นที่ ส่วนกรณีหากมีมาเพียงเรียกเก็บเงินจากผู้ค้าจะประสานสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) เข้าทำการตรวจสอบเงินที่เก็บทั้งหมดเพื่อดำเนินการตามกฎหมายต่อไป อีกทั้งหากพบเจ้าหน้าที่ละเว้นไม่ปฏิบัติตามนโยบายก็จะดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ด้วยแต่ปัจจุบันยังคงมีการตั้งร้านค้าฝืนอยู่

### - ตลาดสยาม

เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2559 รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเรียกประชุมชี้แจงพ่อค้าแม่ค้าหาบเร่-แผงลอย และรถเข็น ในการจัดระเบียบทางเท้าย่านสยามสแควร์ เขตปทุมวัน ซึ่งได้ห้ามขายกลางวัน ไปนานแล้ว แต่ยังอนุญาตให้ผู้ค้ากลางคืน ตั้งแผงค้าได้ตั้งแต่ 19.00-23.00 น. ขายเสื้อผ้า รถเข็นอาหาร และสินค้าเบ็ดเตล็ด ยาวตลอดแนวทางเท้า ริมถนนพระราม 1 ตั้งแต่แยกปทุมวัน ถึงแยกเฉลิมเผ่า และถนนพญาไท ตั้งแต่แยกปทุมวัน ถึง สยามสแควร์ ซอย 7 รวมมีผู้ค้านอกจุดผ่อนผัน 554 รายหลังการหารือ กทม.ยื่นข้อเสนอ ขยายเวลาให้ผู้ค้า ถึงวันที่ 1 กันยายนนี้ เมื่อครบกำหนดให้ย้ายไปขายที่ตลาดคึกคักท่าดินแดง สายใต้ใหม่ ได้ทางด่วนอรุณพงษ์ และพงษ์พระราม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ผู้ค้า ยังขอขายต่อถึงสิ้นปี<sup>107</sup> จนเมื่อต้นปี พ.ศ. 2560 ได้มีการจัดระเบียบเอาจริงเอาจัง ทำให้ผู้ค้านั้นหยุดขายไปชั่วคราว แต่เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2560 ได้มีการนำเสนอเปิดไลน์ห้องลับ พ่อค้าทางเท้าสยาม เตรียมกลับมาอีตทางเท้าเดิมหน้าสยามสแควร์ โดยมีการสรุปว่า “จะ

<sup>107</sup> Ch7NEWS, “จัดระเบียบสยามสแควร์ยังค้าขายบนทางเท้าถึง 1 ก.ย. 59,” สืบค้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2559, <http://news.ch7.com/detail/181080>.

หลีกเลี่ยงการขายในวันจันทร์ เนื่องจากคู่เป็นการฝืนระเบียบเกินไป โดยมีการลงรายละเอียดและได้ข้อสรุปรวม 5 ข้อด้วยกัน ดังนี้แนวทางการต่อสู้ ตลาดสยาม วันอังคาร 4 ทุ่ม เริ่มลงได้ 1. เริ่มจากทางฝั่งจุกาก่อนเลย ขอความร่วมมือทุกท่านให้ใช้ผ้าปูก่อนนะครับ เพื่ออำนวยความสะดวก2. ในกรณีที่จุกา ออกมาไล่ ให้บอกมันว่า เราอยู่ข้างนอกไม่ได้อยู่ในที่จุกา 2.1 แต่ถ้าเป็นเทศกิจมาไล่ ให้รวบของเก็บก่อน แล้วถอยหลังเข้าไปทางพื้นที่ของจุกา วางของไว้ในพื้นที่ของจุกาก่อน (เพราะพวกจุกาจะไม่สามารถยึดของได้ ทำได้แค่ไล่ แล้วค่อยออกมาทะเลาะกับเทศกิจต่อ) และเตรียมหยิบโทรศัพท์มาถ่ายคลิป 3. ถึงตอนทะเลาะขอให้อ้างว่า เราขายอยู่ในฝั่งของจุกา และเมื่อวันจันทร์ที่ผ่านมา พวกเราไปร้องขอศาลให้คุ้มครอง เลย์รู้ว่า #พื้นที่ฟุตบอลโดยรอบสยามยังอยู่ในการต่อสู้ในชั้นศาลเป็นประปักษ์ ยังไม่มีคำสั่งชี้ชัดว่าใครครอบครองระหว่าง จุกา กับ กทม. ดังนั้น เทศกิจไม่สามารถยึดได้ เพราะถือว่ามีพื้นที่อยู่ในการดูแลของ กทม. ถ้ายึดของ พวกเราจะรวมตัวแจ้งความขอหา กรรโชกทรัพย์ หรือชิงทรัพย์ ลองเจอแบบนี้ เทศกิจก็หนาวแน่นอน คดีความอาญา ออกอย่างเดียวนะ มันไม่กล้าแลกหรือ 4.ถึงมันจะกล้ายก ก็ขอให้พี่น้องพ่อค้าแม่ค้าทุกคน วางของ เก็บของร้านตัวเองให้อยู่ในที่ปลอดภัยแล้วมาช่วยกัน ยื้อยุด อย่าให้มันเอาไปได้ ขอแม่ค้าที่เป็นผู้หญิง ภาพที่ออกมาจะดูว่าเจ้าหน้าที่รังแกแม่ค้าทันที 5. ถ้ามั่นยึดของร้านได้หลายร้าน เราต้องโวยให้ถึงที่สุด ยิ่งถ้าสมมติว่ามันยึดไปได้หลายแผง สิ่งที่เราจะต้องทำ คือ ขนกันไปที่โรงพักปทุมวัน ไปกันเยอะๆ ลงบันทึกแจ้งความเอาเรื่อง ขอหาทำร้ายร่างกาย ชิงทรัพย์ยามวิกาล ปล้นชิงทรัพย์ยามๆ ใช้กำลังประทุษร้ายเพื่อหวังทรัพย์ ช่มชู้ เอาให้เป็นเรื่องวุ่นวายให้มากที่สุด ถ้าสื่อมา เรามีสิทธิ์สู้ชนะแน่ๆ หรือถ้าเรื่องถึงขนาดแจ้งความกันเป็นสิบเป็นร้อยจับเทศกิจ ทางหัวหน้าเขตต้องออกมาเคลียร์แน่นอน ยิ่งตอนนี้ภาพลักษณ์หน่วยงานราชการยิ่งเสียๆ อยู่ ยิ่งไงก็จบสวยถ้าทำได้ตามนี้ ขายกันยาวๆ ชัดเจนนะครับ”<sup>108</sup>

นอกจากนี้ทางเจ้าหน้าที่ยังได้ออกมายืนยันว่า เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2560 มีกลุ่มผู้ค้านัดกันมายึดพื้นที่ แต่เจ้าหน้าที่ยังคงตรึงกำลังป้องกัน และยังไม่ให้มาจำหน่ายในพื้นที่ดังกล่าว<sup>109</sup> ซึ่งเป็นอีกสถานที่หนึ่งที่มีแนวโน้มไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากพื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่สามารถทำ

<sup>108</sup> ผู้จัดการออนไลน์, “เปิดลับ! ห้องไลน์ “พ่อค้าทางเท้าสยาม” สุมหัววางแผน comeback ยึดที่เก่า เต็มสร้างภาพ จนท.รังแกผู้หญิง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2560, <http://www.manager.co.th/QoL/ViewNews.aspx?NewsID=9600000062119>.

<sup>109</sup> ผู้จัดการออนไลน์, ““ผู้ค้าทางเท้าสยาม” มายึดพื้นที่คืนแล้วหนึ่งครั้ง แต่ กทม. กันไว้ได้ “ผู้ว่าฯ อัครวิน” ย้ำไปแล้วไปกลับ ไม่ให้กลับมาขาย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2560, <https://m.manager.co.th/QOL/detail/9600000063054>.

รายได้ให้แก่ผู้ค้าเป็นจำนวนมาก เพราะเป็นจุดศูนย์กลางในการเชื่อมโยงการเดินทาง และเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของวัยรุ่น

จากการวิเคราะห์ การจัดการที่ไม่ประสบผลสำเร็จ แม้ว่าจะมีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจน มีประกาศตีตราไว้ให้ทราบโดยทั่วกัน แม้จะมีเจ้าหน้าที่คอยจับตาดูแล แต่บริเวณดังกล่าวยังคงไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจาก การย้ายสถานที่ขายดังกล่าวประชาชนเสียผลประโยชน์มากกว่าจะได้ประโยชน์ เนื่องจากบริเวณสถานที่ยกตัวอย่างมานั้น เป็นสถานที่ที่มีผู้คนพลุกพล่าน ทำให้ยังคงมีการจับจ่ายใช้สอยอยู่ แม้จะมีนโยบายต่างๆ ประชาสัมพันธ์ แต่ถ้าผู้ซื้อ-ผู้ขาย ยังคงไม่ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการค้าก็ยังคงมีอยู่ต่อไป และสิ่งสำคัญที่สุดที่ทำให้การแก้ปัญหาไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ ไม่เคร่งครัด หรือมีผลประโยชน์เบื้องหลังแอบแฝงอยู่เพราะบริเวณดังกล่าวเป็นย่านการค้ารายได้สูง

### บทที่ 3

#### บทบัญญัติกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับหาบเร่-แผงลอย

ระบบกฎหมายทั่วโลกตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบกฎหมายที่สำคัญสองระบบ ได้แก่ ระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี และระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร โดยระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณีนั้น เป็นกฎหมายที่พัฒนาขึ้นโดยผู้พิพากษาผ่านการตัดสินใจคดีความของศาล ซึ่งให้น้ำหนักในการปฏิบัติตามคำพิพากษาที่มีมาก่อนเป็นอย่างมาก ส่วนระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร นั้น ถือเป็นระบบกฎหมายที่แพร่หลายที่สุดในโลกปัจจุบัน ที่รู้จักในชื่อ ระบบกฎหมายภาคพื้นยุโรป ซึ่งบ่งชี้ที่สำคัญของกฎหมายคือ ประมวลกฎหมายหมาย และบทบัญญัติที่ออกตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ ลักษณะสำคัญคือการบัญญัติกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษร<sup>1</sup>

วัฒนธรรมในการดำรงชีวิตนั้นมีทั้งวัฒนธรรมตะวันตก และวัฒนธรรมตะวันออก<sup>2</sup> ซึ่งวัฒนธรรมแบบตะวันตกและแบบตะวันออกนี้มีความแตกต่างกัน เช่น ในด้านการแสดงความคิดเห็น วัฒนธรรมฝั่งตะวันตกมักจะมีวัฒนธรรมที่ขึ้นกับการแสดงความคิดเห็นตรงไปตรงมา ไม่อ้อมค้อม แต่วัฒนธรรมฝั่งตะวันออก มักจะไม่ถนัดกับการพูดตรงไปตรงมาเพราะผู้คนอาจจะมองว่าเป็นคนก้าวร้าวได้ ด้านความตรงต่อเวลา ฝั่งตะวันตกจะบริหารจัดการเวลา เวลาทุกคนมีค่า และจะเคารพเวลาของกันและกัน ส่วนฝั่งตะวันออกมุ่งเน้นกับวัฒนธรรมมากกว่า ทำให้เวลาเป็นสิ่งสำคัญรองลงมา รวมถึงมื้ออาหารในการรับประทานอาหารวัฒนธรรมฝั่งตะวันตกจะรับประทานอาหารมื้อเช้าเล็กกว่ามื้อเย็นทานโยเกิร์ตผลไม้เป็นอาหารเช้า ส่วนวัฒนธรรมฝั่งตะวันออกมองว่าอาหารเต็มไปด้วยประโยชน์ เป็นสิ่งที่ทำให้ทุกคนกระปรี้กระเปร่าหลังจากตื่นนอน ดังนั้นมื้อเช้าจึงเป็นมื้อที่สำคัญที่สุดของวัน และมีอาหารเป็นตัวเชื่อมความสัมพันธ์ในสังคม จึงแสดงให้เห็นว่าการรับประทานอาหารของประเทศฝั่งตะวันออกในทุกๆ มื้อนั้น เป็นสิ่งสำคัญ

ดังนั้นการศึกษากฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับหาบเร่-แผงลอยนี้จึงแบ่งโดยอาศัยระบบกฎหมายเป็นหลักซึ่งได้แก่ประเทศในระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณีและประเทศ

<sup>1</sup> วิกิพีเดีย, “ระบบกฎหมาย,” สืบค้นเมื่อ 28 พฤศจิกายน 2559, [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com).

<sup>2</sup> BAB.LA MEMBER , “Europe meets Asia : 5 major cultural differences,” Accessed November 28, 2016, <http://www.lexiophiles.com>.

ในระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร และมีประเทศทั้งจากประเทศที่เป็นวัฒนธรรมตะวันตก และประเทศที่มีวัฒนธรรมตะวันออก โดยมีบทบัญญัติต่างประเทศในรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 3.1 ประเทศในระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี

เนื่องจากระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณีมีแนวคิดและทฤษฎีที่เป็นรากฐานเหมาะแก่การศึกษา อีกทั้งมีรายละเอียดในการดำเนินการที่ละเอียดและชัดเจน ซึ่งถึงแม้ว่าระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณีนี้ จะเกิดจากประเพณีในท้องถิ่น แต่เรื่องเกี่ยวกับหาบเร่-แผงลอยดังกล่าว มิได้ใช้จารีตประเพณีมาบัญญัติเป็นกฎหมาย แต่เป็นการบัญญัติกฎหมายมาเพื่อควบคุมเรื่องดังกล่าวโดยเฉพาะ จึงได้เลือกศึกษาประเทศตัวอย่างที่มีความน่าสนใจ จากทั้งวัฒนธรรมแบบตะวันตก และวัฒนธรรมแบบตะวันออก อันได้แก่ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเหตุผลที่เลือกประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากในเมืองนิวยอร์กเป็นเมืองใหญ่ที่สุดในสหรัฐอเมริกาเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ ที่การค้าหาบเร่-แผงลอยปรากฏให้เห็น และเลือกศึกษาประเทศสิงคโปร์ เนื่องจาก สิงคโปร์มีการค้าหาบเร่-แผงลอย คล้ายกับประเทศไทย แต่มีการจัดการและแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 3.1.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกา เมืองนิวยอร์กเป็นรัฐหนึ่งที่มีจำนวนผู้ค้าริมทางเท่ากับ 20,000 ราย ไม่ว่าจะเป็นการขายไส้กรอก ดอกไม้ เสื้อผ้า รถบรรทุกขายอาหาร และอื่นๆ อีกมากมาย ซึ่งธุรกิจขนาดเล็กนี้เป็นเครื่องมือสู้ชีวิตของชาวต่างชาติที่อพยพมาหรือคนผิวสี<sup>3</sup> การละเมิดกฎหมายอาญาที่เป็นคดีความในศาลแห่งเมืองนิวยอร์ก โดยส่วนใหญ่จะเป็นคดีที่เกี่ยวกับคดีอาญาอุกฉกรรจ์ คดีลหุโทษ และการละเมิดฝ่าฝืนกฎต่างๆ ซึ่งในนิวยอร์กนี้ความผิดต่อสังคม (quality-of-life crimes) มักจะพบได้ 5 ประเภทใหญ่ ได้แก่ โสเภณี ชิงค่าตัวรถไฟใต้ดิน คดียาเสพติดรายย่อย การลักเล็กขโมยน้อย และเร่ขายโดยไม่มีใบอนุญาต คดีส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นในนิวยอร์กร้อยละ 75 เป็นความผิดที่

<sup>3</sup> Street vendor project, “Street vendor in New York,” Accessed June 6, 2017, <http://streetvendor.org/>.

ไม่รุนแรง<sup>4</sup> สำหรับการค้าหาบเร่โดยไม่มีใบอนุญาตนั้นพบเห็นได้ทั่วไป เป็นความผิดต่อสังคมประเภทหนึ่งที่น่าจะมองว่าไม่ได้ก่อให้เกิดความรุนแรง แต่ก่อให้เกิดปัญหาแก่ประชาชนและสังคม ซึ่งผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยที่ไม่มีใบอนุญาตก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยทางสุขอนามัยและคุณภาพทางเศรษฐกิจต่อธุรกิจภาคเอกชน โดยเป็นผู้กระทำความผิดเฉพาะกลุ่ม และเป็นความผิดเล็กน้อย

ปัญหาต่างๆ แม้จะเป็นความผิดเล็กน้อย แต่เป็นปัญหาของคนเมืองที่ใช้ทางเท้าสัญจรไปมา กีดขวางทางสัญจร ก่อให้เกิดปัญหาจราจรติดขัด สินค้าต่างๆ เป็นสินค้าในลักษณะเศรษฐกิจใต้ดิน เกิดปัญหาทางด้านกาณ์จ่ายภาษี และสูญเสียทัศนียภาพของร้านค้าใกล้เคียง สินค้าที่ขายตามร้านหาบเร่-แผงลอยนั้นเป็นสินค้าที่ไม่ได้มาตรฐาน เนื่องจากกรมคุ้มครองผู้บริโภคของเมืองนิวยอร์ก (the New York City Department of Consumer Affairs) ได้ลองสุ่มซื้อสินค้าหาบเร่-แผงลอยจากริมทางเท้า ตัวอย่างเช่น ต่างหู ราคาในป้าย 15 ดอลลาร์ ฉลากสินค้าระบุเป็นทอง 14k แต่เมื่อตรวจสอบแล้ว ไม่มีส่วนผสมของทองปรากฏอยู่เลย และผ้าพันคอราคา 5 ดอลลาร์ ฉลากระบุเป็นขนสัตว์แคชเมียร์ เมื่อตรวจสอบแล้วเป็นเส้นใยสังเคราะห์โพลีเอสเตอร์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับสินค้าปลอมและสินค้าที่ไม่ได้คุณภาพไม่เป็นไปตามมาตรฐาน เช่น ตุ๊กตาที่นำมาขายอาจมีสารปลอมปน มีความคมเนื่องจากไม่ได้ลับขอบ หรือ น้ำหอมที่อาจมีสารที่ไม่ได้องค์ประกอบทางเคมีปลอมปนมา รวมถึงสินค้าที่ขายในต่างประเทศแต่ไม่ได้มาตรฐานก็ถูกนำมาขายด้วย ซึ่งโดยปกติสินค้าเหล่านี้จะถูกนำไปขายในตลาดมืด หรือ grey market ซึ่งสามารถขายในราคาที่ต่ำกว่าสินค้าชนิดเดียวกันที่ได้มาตรฐาน ประกอบกับความไม่รู้ของผู้บริโภคและการที่ผู้ค้าย้ายที่ขายไปมา ทำให้ไม่สามารถตระหนักถึงข้อเท็จจริงต่างๆ ได้<sup>5</sup>

การค้าหาบเร่-แผงลอยพบเห็นได้หลายเมืองในนิวยอร์ก โดยเฉพาะในเมืองแมนฮัตตัน ที่สามารถพบเห็นการค้าหาบเร่-แผงลอยได้เกือบทุกช่วงตึก ทั้งการตั้งโต๊ะวางขายสินค้าริมทางเท้าหรือใกล้ร้านค้าที่ขายของ และการเดินเร่ขายของไปตามโต๊ะต่างๆ ทำให้สามารถสรุป ลักษณะการค้าได้จาก รูปแบบการค้าหาบเร่-แผงลอย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

<sup>4</sup> Linda M. Ricci, “Hawking Neighborhood Justice : Unlicensed Vending in Midtown Community Court,” *Yale Law & Policy Review*. (Volume 12 ,1994): pp.233-234.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p.237.

### 3.1.1.1 รูปแบบการค้าหาบเร่-แผงลอย

การค้าหาบเร่-แผงลอยในเมืองนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา สามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่ ผู้ขายอาหาร(Food Vendor) ผู้ขายสินค้าทั่วไป(General vendor) ผู้ขายสิ่งพิมพ์ (First Amendment Vendor) และผู้ขายที่เป็นทหารผ่านศึก (Veteran Vendor) ซึ่งแต่ละประเภคนั้นจะมีความแตกต่างกันทางกายภาพและการบังคับใช้กฎหมายดังรายละเอียดต่อไปนี้

นิยามของการค้าหาบเร่-แผงลอย ในเมืองนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา ในแต่ละประเภทของผู้ค้า มีดังนี้

(1) ผู้ขายอาหาร (Food Vendor or Vendor) คือ ผู้ที่เร่ขาย หรือผู้ขายตรง ที่ขายหรือเสนอขายอาหารในพื้นที่สาธารณะใดๆ<sup>6</sup> โดยลักษณะการขาย จะเป็นการเดินเร่ขายไปตามท้องถนน หรือใช้ยานพาหนะ เช่น รถเข็น ล้อเลื่อน หรือ รถยนต์ ก็ได้ แต่จะต้องเป็นการขายเฉพาะอาหารเท่านั้น ซึ่งพื้นที่สาธารณะ (Public space) หมายถึง ทรัพย์สินทั้งหมดที่เป็นของสาธารณะที่ให้บริการ รวมตลอดถึงเส้นทางในท้องถนน สวนสาธารณะ ลาน ถนน ไหล่ถนน ต้นไม้ ทางเท้า หรือที่จอดรถว่างสองข้างทาง และทางสาธารณะที่รัฐเป็นเจ้าของหรือเช่าจากผู้อื่น เช่น ที่ดิน อาคาร ท่าเรือ สนามกีฬา อาคารผู้โดยสาร เป็นต้น

(2) ผู้ขายสินค้าทั่วไป (General vendor) คือ ผู้เร่ขาย ผู้ขายตรง ผู้ขายปลีก ทั้งสินค้าและบริการ ในที่สาธารณะ แต่ไม่รวมถึง ผู้ขายอาหารทั่วไปในที่สาธารณะ ผู้ขายสิ่งพิมพ์ และผู้ที่ให้บริการจัดรองเท้าที่ยืนหรือจัดบูทในที่สาธารณะ<sup>7</sup> โดยกิจกรรมของผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยทั่วไปนี้ จะเป็นการขายที่ไม่ใช่อาหาร<sup>8</sup> มีลักษณะการขาย เป็นการเดินเร่ขายไปตามท้องถนน หรือใช้ยานพาหนะ เช่น รถเข็น รถยนต์ หรือตั้งแผง โต๊ะ ก็ได้

(3) ผู้ขายสิ่งพิมพ์ตามสิทธิ (first amendment) ไม่จำเป็นต้องมีใบอนุญาต เนื่องจากเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพในการสื่อสารมวลชน ซึ่งการขายสินค้าสิ่งพิมพ์ถือเป็นการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ที่ได้รับการยอมรับจากรัฐธรรมนูญ ส่วนผู้ขายสิ่งพิมพ์ (Newsstand)

<sup>6</sup> § 17-306 New York City Administrative Code

<sup>7</sup> § 20-452 b. New York City Administrative Code

<sup>8</sup> § 20-452 c. New York City Administrative Code

คือ ผู้ขายสิ่งพิมพ์ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ นิตยสารในซุ้มหรือแผงที่ไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ง่าย บริเวณริมทางเท้า<sup>9</sup> จะต้องมีใบอนุญาต<sup>10</sup>

(4) ผู้ขายที่เป็นทหารผ่านศึก (Veteran) คือ ผู้ที่เคยอยู่ประจำการในกองกำลังติดอาวุธของสหรัฐอเมริกาและได้รับการปลดประจำการแล้ว แต่ถ้าหากเป็นทหารผ่านศึกที่ทุพพลภาพ (Disabled Veteran) จะต้องได้รับการรับรองจากกรมกิจการทหารผ่านศึกและแพทย์ หรือนักจิตวิทยาว่าเป็นผู้ทุพพลภาพไม่ว่าจะเป็นการด้อยสมรรถภาพทางด้านร่างกายหรือจิตใจก็ตาม

ผู้ค้าแต่ละประเภทนั้น จะมีกฎหมายบังคับไว้ในรายละเอียดที่แตกต่างกันไปในแต่ละกิจกรรมของผู้ค้า ในระหว่างผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยด้วยกัน ผู้ขายอาหารจะมีปัญหาเพียงเล็กน้อย เนื่องจากเป็นผู้ที่ได้รับใบอนุญาตแล้ว มีกรมสาธารณสุขคอยควบคุมดูแล ส่วนผู้ขายสินค้าสิ่งพิมพ์ เช่น หนังสือพิมพ์ วารสาร หนังสือ แผ่นพับ หรือสิ่งอื่นที่คล้ายกัน ไม่สามารถดำเนินคดีได้เนื่องจากเป็นสิทธิตาม First Amendment ที่รับรองอิสระเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพในการสื่อสารมวลชนและการขายสินค้าสิ่งพิมพ์ถือเป็นการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งได้รับการยอมรับจากรัฐธรรมนูญ อีกทั้งได้รับการยกเว้นในฐานะผู้จัดจำหน่ายหนังสือสิ่งพิมพ์ตามข้อกำหนดของรัฐนิวยอร์ก<sup>11</sup> (New York City Administrative Code) สำหรับผู้ขายที่เป็นทหารผ่านศึกนั้น แตกต่างจากผู้ค้าขายทั่วไป เนื่องจากเป็นผู้ทุพพลภาพ และยังเป็นผู้ได้รับอนุญาตเป็นพิเศษที่ไม่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมรายปี และไม่อยู่ภายใต้บังคับของผู้ค้าทั่วไปที่จะต้องบังคับใช้กฎหมายเดียวกันทั้งในเรื่องของข้อจำกัด เวลา และสถานที่ เนื่องจากผู้ที่เป็นทหารผ่านศึกนั้นเป็นผู้ทุพพลภาพส่วนผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยทั่วไป เป็นปัญหาร้ายแรงสุดในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยทั่วไปนี้ยังรวมถึง ผู้ขายสินค้าทางศาสนา และงานศิลปะด้วย ซึ่งไม่ได้มีกฎหมายพิเศษบัญญัติไว้ แต่ได้รับการยกเว้นตามนโยบายของกรมตำรวจนิวยอร์ก เนื่องจากเรื่องศาสนาและศิลปะเป็นเรื่องของธรรมชาติ

### 3.1.1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าหาบเร่-แผงลอย

ในสหรัฐอเมริกาได้จำแนกความผิดอาญาตามลำดับความหนักเบาของความผิดไว้เป็นประเภท Felonies และ Misdemeanors และยังมีความผิดบางอย่างที่ไม่เป็นความผิดอาญาที่แท้จริง จึงได้กำหนดเป็นประเภทขึ้นมาใหม่ที่ไม่ใช่ความผิดอาญาอันแท้จริง โดยมีชื่อเรียกที่ต่างกันไป เช่น การละเมิดสาธารณะ (Public Tort) ความผิดต่อข้อห้ามกฎหมาย (Prohibitory Law)

<sup>9</sup> § 20-228 New York City Administrative Code

<sup>10</sup> § 20-229 New York City Administrative Code

<sup>11</sup> § 20-453 New York City Administrative Code

ความผิดระเบียบ (Regulatory Offences) ความผิดต่อข้อบังคับตำรวจ (Police Regulations) ความผิดในทางปกครอง (Administrative Misdemeanors) เป็นต้น ซึ่งความผิดเหล่านี้โดยธรรมชาติของการกระทำไม่ใช่ความผิดที่แท้จริงและเป็นความผิดเล็กน้อย<sup>12</sup>

ในเมืองนิวยอร์กนั้น มีกฎหมายอาญานิวยอร์ก (the New York Penal Law Code) ซึ่งได้กำหนดความผิดไว้อย่างกว้างเป็นการทั่วไป เช่น บุคคลใดกระทำการที่ไม่เป็นระเบียบ มีเจตนาก่อให้เกิดความไม่สะดวกหรือแกล้งทำให้เกิดความไม่สงบในที่สาธารณะ หรือประมาทอาจทำให้เกิดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองมีความผิด เช่น การทำให้เสียงดังรบกวนผู้อื่น ชกต่อยในในที่สาธารณะ การกีดขวางการจราจรหรือทางเท้า เป็นต้น<sup>13</sup> ซึ่งบทลงโทษดังกล่าวคือปรับ 0 – 250 ดอลลาร์สหรัฐฯ หรือจำคุกไม่เกิน 15 วัน และนอกจากนี้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าขายเร่-แผงลอยในนิวยอร์ก ที่เป็นความผิดในทางปกครองตาม New York City Administrative Code 2006 โดยเป็นการบัญญัติข้อห้าม เช่น ห้ามจำหน่ายในพื้นที่ที่ไม่ได้รับอนุญาต การจำกัดพื้นที่ในการขาย ความกว้างความยาวของร้านค้า ซึ่งจะถูกควบคุมโดยกรมกิจการคุ้มครองผู้บริโภค (the Department of Consumer Affairs) นอกจากนี้ยังมีกฎของเมืองนิวยอร์ก (Rules of the City of New York) ระบุรายละเอียดลงไปอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้ขายแต่ละประเภทกำหนดรายละเอียด ดังนี้

1) ผู้ขายอาหารนั้น ได้บัญญัติไว้ใน New York City Administrative Code ลักษณะที่ 17 เรื่องสุขภาพ (Title 17 Health) หมวดที่ 3 เรื่อง ใบอนุญาต (Chapter 3 Licenses and Permits) หมวดย่อยที่ 2 เรื่อง ผู้ขายอาหาร (Subchap.2 Food Vendors) มาตรา 17-306 – 17-325 โดยในลักษณะนี้ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่สาธารณสุข และหากมีการละเมิดบทบัญญัติใดเกี่ยวกับเรื่องใบอนุญาตและการอนุญาต จะมีโทษปรับไม่น้อยกว่า 150 ดอลลาร์ แต่ไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์ หรือจำคุกเป็นเวลา 3 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>14</sup>

หมวดย่อยที่ 2 เรื่องผู้ขายอาหาร (Subchap.2 Food Vendors) ได้มีการให้คำนิยาม รายละเอียดของผู้ขาย การขาย การขอใบอนุญาต และข้อห้าม ดังนี้

<sup>12</sup> วิภาทร เนติจิโรชิตติ, “การบัญญัติความผิดลหุโทษให้เป็นความผิดอาญาทั่วไป : ศึกษาเฉพาะความผิดลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญา,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2548), น.78.

<sup>13</sup> NY PENAL § 240.20 Disorderly conduct

<sup>14</sup> § 17-325 New York City Administrative Code

อาหาร (Food) วัตถุประสงค์ไม่ว่าจะสุกหรือดิบ หรือปรุงแล้ว เครื่องดื่ม ส่วนผสมต่างๆ น้ำแข็ง หรือน้ำที่มีไว้สำหรับอุปโภคบริโภค โดยธุรกิจการขายอาหาร (Food vending business) จะเป็นธุรกิจที่ขายหรือให้บริการอาหารเพื่อการขายปลีกในพื้นที่สาธารณะ (Public space) ซึ่งวิธีการขาย (Vend) คือการเร่ หรือเสนอขายปลีกอาหาร ในที่สาธารณะ รวมถึงการจัดส่งทันทีตามคำสั่งซื้อของลูกค้า

ผู้ขายอาหาร (Food Vendor of Vendor) ได้แก่ บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล รวมถึงสมาคมอื่นๆที่เร่ขาย หรือขายตรง หรือเสนอขายอาหารในพื้นที่สาธารณะ โดยอาจเป็น ทหารผ่านศึก (Veteran) หรือเด็กที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ (Unemancipated child) ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ยังไม่สมรส และยังใช้ชีวิตอยู่ในครอบครัว หรือตัวแทนจำหน่ายพิเศษ (Exclusive distributor) ที่มีข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรกับผู้ผลิตเพื่อขายผลิตภัณฑ์นั้นก็ได้

การขายอาหารนั้นสามารถใช้นานพาหนะหรือรถเข็นก็ได้ โดยยานพาหนะ (Vehicle) คือ ยานยนต์หรือรถพ่วงตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจราจร ส่วนรถเข็น (Pushcart) คือรถที่มีล้อเลื่อนหรืออุปกรณ์ใด ที่ใช้เพื่อขายอาหาร นอกเหนือจาก รถยนต์ หรือ รถพ่วงที่อาจจะเคลื่อนที่โดยใช้เครื่องยนต์หรือไม่ก็ตาม โดยไม่จำเป็นต้องลงทะเบียนกับกรมการขนส่งซึ่งอาจจะมียกเว้น (commissary) ที่เป็นแหล่งบริการอาหาร เพื่อเตรียม จัดการ บรรจุ ถ่ายไอออน หรือจัดเก็บเกี่ยวกับอาหารที่เตรียมจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภค ในยานพาหนะ หรือโดยรถเข็นที่เสนอขายแก่ประชาชนหรือไม่ก็ได้<sup>15</sup>

ใบอนุญาตสำหรับการขายอาหารนั้นจะต้องมีใบอนุญาต<sup>16</sup> และการต่ออายุก็ต้องได้รับอนุญาตเช่นกัน การขายอาหารบนยานพาหนะหรือรถเข็นจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ควบคุมมาตรฐานเกี่ยวกับขนาดและการออกแบบยานพาหนะนั้น อีกทั้งมีการควบคุมจำนวนใบอนุญาตโดยกำหนดเขตพื้นที่ ในลักษณะการแบ่งเขตพื้นที่การจำหน่ายสินค้าออกเป็น ส่วน เอ บี ซี เช่น เมือง บรูคลิน ควีน บร็อก เป็นต้น มีการแบ่งประเภทของใบอนุญาต ออกเป็นใบอนุญาตเต็มเวลาหรือใบอนุญาตชั่วคราว โดยมีผลใช้บังคับ 2 ปี และค่าธรรมเนียมสำหรับรถเข็นขายอาหารหรือรถยนต์ที่ขายอาหารสำเร็จรูป ค่าธรรมเนียมปีละ 50 ดอลลาร์ ปีต่อไป 25 ดอลลาร์ ส่วนค่าธรรมเนียมรถเข็นขายอาหารหรือรถยนต์ที่ขายอาหารกึ่งสำเร็จรูป ที่ต้องมีการปรุงก่อน จะเสีย

<sup>15</sup> § 17-306 a. New York City Administrative Code

<sup>16</sup> § 17-307 New York City Administrative Code

ค่าธรรมเนียมปีละ 100 ดอลลาร์<sup>17</sup> ซึ่งหมายความว่า บุคคลที่ใดที่จะขายอาหารกึ่งสำเร็จรูปที่ต้องมีการปรุง หรือเตรียมก่อนจำหน่าย จะต้องเสียค่าธรรมเนียมที่มากกว่าปกติ

ข้อยกเว้นที่ไม่ต้องมีใบอนุญาต เจ้าหน้าที่อาจยกเว้นให้กับสมาคมที่ไม่หวังผลกำไร หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อการกุศล เพื่อการศึกษา เพื่อการศาสนา สามารถจำหน่ายอาหารได้เป็นการชั่วคราว ภายใต้เงื่อนไข<sup>18</sup>

การแสดงใบอนุญาต ผู้ขายอาหารจะต้องมีใบอนุญาตฉบับที่ และจะต้องแสดงเมื่อเจ้าหน้าที่ร้องขอ และใบอนุญาตสำหรับการขายอาหารจะต้องแสดงไว้ในที่เห็นได้ชัดแจ้งในขณะที่ขายหรือจำหน่ายอยู่<sup>19</sup> ใบอนุญาตไม่สามารถโอนสิทธิ์การขายได้ เว้นแต่จะโอนให้แก่ภรรยาหรือสามีหรือบุตรของผู้ตายโดยความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่<sup>20</sup> อีกทั้งต้องมีการทำบัญชีค่าใช้จ่ายโดยผู้ขายอาหาร แต่ละคนจะต้องบันทึกค่าใช้จ่าย ยอดขายรวมในแต่ละวัน ค่าใช้จ่ายต่างๆ และใบเสร็จรับเงิน เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบได้<sup>21</sup>

ข้อห้ามข้อจำกัด<sup>22</sup> การจำหน่ายจะสามารถจำหน่ายได้ในพื้นที่ที่กำหนดเท่านั้น ห้ามจำหน่ายบนทางเท้ากีดขวางทางเท้า เว้นแต่ที่มีพื้นที่อย่างน้อย 12 ฟุตจากทางสำหรับผู้พิการที่วัดจากเขตทรัพย์สินส่วนตัวจนถึงข้างทาง ห้ามติด ผูก หรือยึดสิ่งของไม่ว่าจะถาวรหรือชั่วคราว กับตึก หรือเสาไฟ กล่องจดหมาย สัญญาณจราจร ม้านั่ง ที่จอดรถ เป็นต้น รายการอาหารที่จะจำหน่ายจะต้องเก็บไว้ในรถยนต์หรือรถเข็น ห้ามนำออกมาวางด้านนอกเว้นแต่ถึงขยะที่สามารถวางได้แต่ต้องอยู่ติดกับรถยนต์หรือรถเข็น ห้ามตั้งรถยนต์หรือรถเข็นกีดขวางหน้าร้านที่แสดงสินค้า หรือทางเข้าอาคารร้านค้า ห้ามขายสินค้าใกล้กับป้ายรถเมล์ และห้ามตั้งวางใกล้กับถนน ทางเข้าออกรถไฟใต้ดิน ทางข้ามแยก ต้องปฏิบัติตามกฎจราจร ห้ามขายในสวนสาธารณะเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้ดูแลสวนสาธารณะนั้นและมีใบอนุญาตเฉพาะ ในกรณีฉุกเฉินเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นสามารถให้ผู้ขายออกจากสถานที่ขายได้เป็นการชั่วคราว และการขายอาหารจะห้ามจำหน่ายในวันและเวลาที่

<sup>17</sup> § 17-308 c.1.-2. New York City Administrative Code

<sup>18</sup> § 17-320 New York City Administrative Code

<sup>19</sup> § 17-311 New York City Administrative Code

<sup>20</sup> § 17-316 New York City Administrative Code

<sup>21</sup> § 17-313 New York City Administrative Code

<sup>22</sup> § 17-315 New York City Administrative Code

กำหนดไว้ และห้ามบุคคลใดจำหน่าย จ่าย โอน อาหารให้แก่ผู้ที่ไม่มีใบอนุญาตขายอาหารเพื่อขายต่อ<sup>23</sup>

การเพิกถอนใบอนุญาต อำนาจเพิกถอนใบอนุญาตเป็นของเจ้าหน้าที่สาธารณสุข สำหรับกรณีปกปิดหรือสำแดงเท็จเกี่ยวกับข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับใบคำร้องขออนุญาตจำหน่ายอาหาร หรือใบอนุญาตให้จำหน่ายอาหาร หรือการจำหน่ายอาหารใด กรณีละเมิดข้อบังคับตั้งแต่ 4 ครั้งขึ้นไปในระยะเวลา 2 ปี จะถูกเพิกถอนใบอนุญาต

หน่วยงานในการบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ เจ้าหน้าที่สาธารณสุข เจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ ถ้าฝ่าฝืนคำสั่ง เจ้าหน้าที่สามารถยึดรถยนต์หรือรถเข็นไปยังสถานที่ใดๆ ก็ได้ เพื่อความปลอดภัยและความเหมาะสม โดยเจ้าของรถจะต้องเป็นผู้จ่ายค่าใช้จ่าย อีกทั้งยังสามารถยึดหรืออายัดรถยนต์หรือรถเข็นได้ ในกรณีที่ไม่มีใบอนุญาต หรือยึดอาหารที่ขายหรือวางขายได้<sup>24</sup> และเจ้าหน้าที่สามารถเรียกเก็บค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นได้สำหรับการเก็บรักษาอาหารนั้นไว้ด้วย<sup>25</sup>

ผู้กระทำความผิดจะถูกยึดทรัพย์สินจนกว่าศาลจะตัดสิน และเจ้าหน้าที่ตำรวจมีสามารถยึดหรืออายัดทรัพย์สินหลังจากที่ศาลสั่งริบทรัพย์สิน และจะต้องประกาศขายทรัพย์สินอย่างน้อย 5 วันเพื่อขายทรัพย์สินดังกล่าว เงินที่ได้หลังจากหักค่าใช้จ่ายจะเข้าสู่กองทุนของเมืองนิวยอร์ก<sup>26</sup> และหากมีการจับกุม และอาหารนั้นอาจเน่าเสียได้ง่ายให้เจ้าหน้าที่สั่งให้จำหน่ายหรือทำลายอาหารนั้นและถือเงินแทนของ<sup>27</sup>

บทลงโทษ<sup>28</sup> ผู้ใดที่ไม่มีใบอนุญาต ฝ่าฝืนขายสินค้าในเขตการปกครอง เอ บี หรือ ซี ตามมาตรา 17-307 จะต้องโทษปรับไม่น้อยกว่า 150 ดอลลาร์ แต่ไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ หากยังฝ่าฝืนให้ลงโทษปรับวันละ 100 ดอลลาร์ต่อวันสำหรับผู้ไม่มีใบอนุญาตจำหน่าย ส่วนบุคคลที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดอื่นในกฎหมายจะใช้อัตราโทษดังนี้ สำหรับการฝ่าฝืนครั้งแรก ปรับไม่น้อยกว่า 25 ดอลลาร์ แต่ไม่เกิน 50 ดอลลาร์การฝ่าฝืนครั้งที่สอง (ภายใน 2 ปีนับแต่ละเมิดครั้งแรก) ปรับไม่น้อยกว่า 50 ดอลลาร์ ไม่เกิน 100 ดอลลาร์ฝ่าฝืนครั้งที่สาม (ภายใน 2 ปี

<sup>23</sup> § 17-316 New York City Administrative Code

<sup>24</sup> § 17-322 New York City Administrative Code

<sup>25</sup> § 17-321 New York City Administrative Code

<sup>26</sup> § 17-322 New York City Administrative Code

<sup>27</sup> § 17-323 New York City Administrative Code

<sup>28</sup> § 17-325 New York City Administrative Code

นับแต่ละเมิดครั้งแรก) ปรับไม่น้อยกว่า 100 ดอลลาร์ ไม่เกิน 250 ดอลลาร์ฝ่าฝืนติดต่อกันภายใน 2 ปี นับแต่ละเมิดครั้งแรก ปรับไม่น้อยกว่า 250 ดอลลาร์แต่ไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์นอกเหนือจากโทษดังกล่าวแล้ว หากฝ่าฝืนข้อบังคับนอกเหนือจาก มาตรา 17-307 ต้องระวางโทษทางแพ่งด้วยโดยปรับเหมือนกัน โดยจะต้องแจ้งการฝ่าฝืนต่อเจ้าหน้าที่ควบคุมสิ่งแวดล้อมและฝ่ายปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่และฝ่ายปกครองดังกล่าวสามารถกำหนดบทลงโทษทางแพ่งได้

ข้อสันนิษฐาน ในการดำเนินการทางแพ่งหรือทางอาญา หากผู้ค้าไม่สามารถแสดง หรือติดใบอนุญาตเป็นผู้จำหน่ายอาหารให้กับเจ้าหน้าที่ได้ ไม่ว่าจะป็นเจ้าหน้าที่สาธารณสุข เจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจ หรือลูกจ้างหรือตัวแทนของหน่วยงานนั้น สันนิษฐานว่าไม่มีใบอนุญาต<sup>29</sup>

2) ผู้ขายสินค้าทั่วไป ได้บัญญัติไว้ใน New York City Administrative Code ลักษณะที่ 20 เรื่องธุรกิจเกี่ยวกับผู้บริโภค (Title 20 Consumer Affairs) หมวดที่ 2 เรื่อง ใบอนุญาต (Chapter 2 Licenses) หมวดย่อยที่ 27 เรื่อง ผู้ขายสินค้าทั่วไป (Subchap.2 General Vendors) มาตรา 20-452-20-274.3 โดยในลักษณะนี้ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมคุ้มครองผู้บริโภคและในหมวดย่อยนี้ ได้มีการให้คำนิยามไว้คล้ายกับผู้ขายอาหารเพียงแต่สินค้านั้นไม่ใช่อาหาร เป็นสินค้าหรือการบริการทั่วไป

ธุรกิจการขายสินค้าทั่วไป (General vending business) จะเป็นธุรกิจที่ขาย ให้เช่า สินค้าเพื่อการขายปลีกหรือให้บริการ ที่ไม่ใช่อาหาร กล่าวคือ วัตถุใดไม่ว่าจะสุกหรือดิบ หรือปรุงแล้ว เครื่องดื่ม ส่วนผสมต่างๆ น้ำแข็ง หรือน้ำที่มีไว้สำหรับอุปโภคบริโภค ในพื้นที่สาธารณะ (Public space) ซึ่งวิธีการขาย (Vend) คือการเร่ ให้เช่าหรือเสนอขายปลีกสินค้าและบริการที่ไม่ใช่อาหารในที่สาธารณะ

ผู้ขายสินค้าทั่วไป<sup>30</sup> (General Vendor) ได้แก่ บุคคลทั่วไป และให้สิทธิพิเศษแก่คู่สมรสของทหารผ่านศึกที่ยังมีชีวิตอยู่<sup>31</sup> และผู้ขายสินค้าแบบบริการส่งด้วย<sup>32</sup> ในการเร่ขาย หรือขายตรง หรือตั้งวางขายสินค้าและบริการ รวมถึง หนังสือพิมพ์ นิตยสารหนังสือ แผ่นพับ ในพื้นที่สาธารณะ แต่ไม่รวมถึง ผู้จำหน่ายอาหารในข้อ 1) และ ผู้มีใบอนุญาตขายสิ่งพิมพ์ในข้อ 3) และไม่

<sup>29</sup> § 17-325.1 New York City Administrative Code

<sup>30</sup> § 20-452 New York City Administrative Code

<sup>31</sup> § 20-455.1 New York City Administrative Code

<sup>32</sup> § 20-474.1 New York City Administrative Code

รวมถึงบุคคลที่ตั้งแผงหรือซุ้มในพื้นที่สาธารณะที่ให้บริการชั่วคราวจะต้องมีใบอนุญาตขายสินค้าทั่วไป ในที่สาธารณะ โดยผู้ที่ไม่จำเป็นต้องขอใบอนุญาตประเภทนี้ได้แก่ ผู้ขายหนังสือพิมพ์ นิตยสารต่างๆ ผู้ขายงานศิลปะ เช่น ภาพวาด ภาพถ่าย รูปปั้น ผู้ขายสินค้าในโรงรถของตนเอง ส่วนผู้ขายอาหาร ไม่ต้องมีใบอนุญาตขายสินค้าทั่วไป แต่ต้องมีใบอนุญาตขายอาหาร ส่วนผู้ขายสินค้าตามงานเทศกาลต่างๆ จะต้องขายสินค้าภายในซุ้มหรือแผงในช่วงเทศกาลเท่านั้น โดยจะต้องขอใบอนุญาตขายสินค้าในงานเทศกาลชั่วคราว (Temporary Street Fair Vendor Permit)<sup>33</sup>

การขายอาหารนั้นสามารถใช้นานพาหนะหรือรถเข็นก็ได้ โดยยานพาหนะ (Vehicle) คือ ยานยนต์หรือรถพ่วงตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจราจร ส่วนรถเข็น (Pushcart) คือรถที่มีล้อเลื่อนหรืออุปกรณ์ใด ที่ใช้เพื่อขายอาหาร นอกเหนือจาก รถยนต์ หรือ รถพ่วงที่อาจจะเคลื่อนที่โดยใช้เครื่องยนต์หรือไม่ก็ตาม โดยไม่ต้องลงทะเบียนกับกรมการขนส่งและมีการนิยามคำว่า แผง (Stand) เพิ่มเติมนอกเหนือจากผู้ค้าอาหาร กล่าวคือ อุปกรณ์ หรือโครงสร้างใดที่สามารถเคลื่อนย้ายได้ พกพาหรือพับเก็บได้ หรืออุปกรณ์ใดที่ไม่ใช่รถยนต์หรือรถเข็น โดยผู้ค้าสามารถตั้งแสดงสินค้า เก็บสินค้าได้

ใบอนุญาตสำหรับการขายหรือให้บริการผู้ที่ขายหรือให้บริการนั้นจะต้องได้รับอนุญาตนั้นก่อน<sup>34</sup> โดยใบอนุญาตที่ออกตามหมวดข้อย่อยนี้จะมีอายุ 1 ปี นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ยังสามารถออกใบอนุญาตชั่วคราวได้ โดยใบอนุญาตชั่วคราวจะต้องชำระค่าธรรมเนียม 10 ดอลลาร์ ส่วนใบอนุญาตประจำปีจะต้องชำระค่าธรรมเนียม 200 ดอลลาร์ หากใบอนุญาตสูญหายหรือถูกทำลาย ค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาตใหม่ 10 ดอลลาร์<sup>35</sup> ซึ่งผู้สมัครจะต้องแสดงรายละเอียดต่างๆ เช่น ข้อมูลส่วนตัว ที่อยู่ สินค้าหรือบริการที่จะขายหรือให้บริการ รายละเอียดของรถเข็นหรือยานพาหนะหรือแผงที่จะใช้ขาย หลักฐานทางภาษี เป็นต้น<sup>36</sup> และการต่อใบอนุญาตจะต้องยื่นชำระค่าธรรมเนียมพร้อมด้วยใบรับรองการหักภาษีที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ภาษีของเมืองนิวยอร์กและใบเสร็จรับเงิน<sup>37</sup>

<sup>33</sup> NYC Consumer Affairs, “General Vendor,” Accessed January 15, 2017, <http://www1.nyc.gov>.

<sup>34</sup> § 20-453 New York City Administrative Code

<sup>35</sup> § 20-454 New York City Administrative Code

<sup>36</sup> § 20-455 New York City Administrative Code

<sup>37</sup> § 20-457 New York City Administrative Code

ช้อยกเว้นที่ไม่ต้องมีใบอนุญาต เจ้าหน้าที่อาจยกเว้นให้กับสมาคมที่ไม่หวังผลกำไร หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อการกุศล เพื่อการศึกษา เพื่อการศาสนา สามารถจำหน่ายอาหารได้เป็นการชั่วคราว ภายใต้เงื่อนไข<sup>38</sup>

การแสดงใบอนุญาต ผู้ขายสินค้าและบริการ จะต้องมีการแสดงและจัดแสดงต่อเมื่อเจ้าหน้าที่สอบถาม โดยบัตรประจำตัวจะต้องแสดงชื่อนามสกุล รูปถ่าย และต้องสวมใส่ตลอดการค้านั้น<sup>39</sup> อีกทั้งผู้ค้าจะต้องจัดทำบัญชีรายยอดขายทั้งรายได้และรายจ่ายในแต่ละวัน โดยพร้อมให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบบัญชีตรวจได้<sup>40</sup> ผู้ค้าจะต้องตรวจสอบสินค้า รถยนต์ รถเข็น หรือแผงของตนเองอยู่ตลอด และห้ามให้บุคคลอื่นใช้หรือเช่าโดยที่ไม่ได้รับอนุญาต และห้ามให้ยืมให้เช่าหรือโอนใบอนุญาตหรือผลประโยชน์ใดๆ ของตนไม่ว่าทางใด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่<sup>41</sup>

ข้อห้ามข้อจำกัดการขายสินค้าและบริการทั่วไปนั้น การจัดตั้งรถยนต์ รถเข็น หรือแผงลอย ในการจำหน่ายนั้น ห้ามจำหน่ายสินค้าบนทางเท้าใดเว้นแต่ทางเท้านั้นจะมีพื้นที่อย่างน้อย 12 ฟุตโดยวัดจากเขตทรัพย์สินของเอกชนหรือสิ่งกีดขวางที่ตั้งอยู่ และพื้นที่ที่ใช้ต้องยาวไม่เกิน 8 ฟุต และกว้างไม่เกิน 3 ฟุต และต้องเว้นระยะไว้ 18 นิ้วจากแนวขอบถนน ห้ามติดตั้งสิ่งใดกับตึก อาคาร เสาไฟ ที่จอดรถ กล้องจดหมาย ไม่ว่าจะชั่วคราวหรือถาวร ห้ามขายสินค้าในที่จอดรถ ห้ามผู้ค้าใช้อุปกรณ์ไฟฟ้า หรืออุปกรณ์ใด ที่ใช้น้ำมันเบนซิน ห้ามผู้ค้าขายสินค้าในระยะ 20 ฟุต จากทางเข้าร้านค้า ห้ามขายสินค้าในระยะ 5 ฟุต จากจุดขึ้นลงรถโดยสาร แผงขายหนังสือพิมพ์ โทรศัพท์ สาธารณะ หรือทางลาดขึ้นลงทางเท้า และห้ามขายสินค้าในระยะ 10 ฟุต ทางข้ามและจากทางเข้าออกอาคารที่มีแต่เฉพาะผู้พักอาศัย<sup>42</sup>

การเพิกถอนใบอนุญาต อำนาจเพิกถอนใบอนุญาตเป็นของเจ้าหน้าที่กรมคุ้มครองผู้บริโภค สำหรับกรณีปกปิดหรือสำแดงเท็จเกี่ยวกับข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับใบคำร้องขออนุญาตจำหน่ายอาหาร หรือใบอนุญาตให้จำหน่ายอาหาร หรือการจำหน่ายอาหารใด กรณีละเมิด

<sup>38</sup> § 20-458 New York City Administrative Code

<sup>39</sup> § 20-461 New York City Administrative Code

<sup>40</sup> § 20-463 New York City Administrative Code

<sup>41</sup> § 20-464 New York City Administrative Code

<sup>42</sup> § 20-465 New York City Administrative Code

ข้อบังคับตั้งแต่ 4 ครั้งขึ้นไปในระยะเวลา 2 ปี และขายสินค้าที่มาจากกระทำความผิด ตามกฎหมายอาญา จะถูกเพิกถอนใบอนุญาต<sup>43</sup>

หน่วยงานในการบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ เจ้าหน้าที่กรมคุ้มครองผู้บริโภค เจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ ถ้าฝ่าฝืนคำสั่ง เจ้าหน้าที่สามารถยึดรถยนต์ รถเข็น หรือแผงค้าไปยังสถานที่ใดๆ ก็ได้เพื่อความปลอดภัยและความเหมาะสม โดยเจ้าของรถจะต้องเป็นผู้จ่ายค่าใช้จ่าย อีกทั้งยังสามารถยึดหรืออายัดรถยนต์หรือรถเข็นได้ ในกรณีที่ขายโดยไม่มีใบอนุญาตและเจ้าหน้าที่สามารถเรียกเก็บค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นได้สำหรับการเก็บรักษายานพาหนะหรือสิ่งของนั้นไว้ด้วย<sup>44</sup> และทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดไว้จะดำเนินการเช่นเดียวกับหมวดผู้ค้าอาหาร

มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบตรวจสอบผู้ค้า ประกอบด้วย 4 คน ได้แก่ เจ้าหน้าที่จากการกรมคุ้มครองผู้บริโภค ส่วนบริการธุรกิจขนาดเล็ก เจ้าหน้าที่จากกรมการผังเมือง เจ้าหน้าที่จากกรมการคมนาคม และ เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้ง ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้จะได้รับการแต่งตั้งจากนายกเทศมนตรีผู้ดูแลเมือง โดยมีอำนาจในการออกกฎหรือแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวกับผู้ค้า ทั้งผู้ค้าสินค้าทั่วไป และผู้ค้าอาหารในหมวดที่ 17 โดยจะดูแลความสะอาด สุขอนามัย ไม่แออัดมากเกินไป ไม่กีดขวางทางเท้า ไม่ขัดขวางการจราจร อีกทั้งจะต้องจำหน่ายในวันและเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้<sup>45</sup>

บทลงโทษ<sup>46</sup> ผู้ใดที่จำหน่ายหรือให้บริการโดยไม่มีใบอนุญาต จะต้องโทษปรับไม่น้อยกว่า 250 ดอลลาร์ แต่ไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ และเจ้าหน้าที่สามารถยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ได้ใช้ในการกระทำความผิดและสินค้านั้นได้ ส่วนบุคคลที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดอื่นในหมวดย่อยนี้จะมีอัตราโทษดังนี้ สำหรับการฝ่าฝืนครั้งแรก และครั้งต่อไป เช่นเดียวกับบทลงโทษของผู้ขายอาหาร นอกเหนือจากโทษดังกล่าวแล้ว หากฝ่าฝืนการจำหน่ายโดยไม่มีใบอนุญาต ต้องระวางโทษทางแพ่งด้วยการปรับเหมือนกัน หากยังฝ่าฝืนให้ลงโทษปรับรายวัน วันละ 250 ดอลลาร์ต่อวัน และการจะลงโทษทางแพ่งได้นั้นจะต้องแจ้งการฝ่าฝืนต่อเจ้าหน้าที่ควบคุมสิ่งแวดล้อมและฝ่ายปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่และฝ่ายปกครองดังกล่าวสามารถกำหนดบทลงโทษทาง

<sup>43</sup> § 20-467 New York City Administrative Code

<sup>44</sup> § 20-468 New York City Administrative Code

<sup>45</sup> § 20-465.1 New York City Administrative Code

<sup>46</sup> § 20-472 New York City Administrative Code

แผงได้ และหากฝ่าฝืนตั้งวางขายสินค้าและบริการกีดขวางทางสาธารณะ ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายระบุไว้จะมีโทษปรับไม่เกิน 500 ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกิน 30 วัน หรือทั้งจำทั้งปรับ

3) ผู้ขายสิ่งพิมพ์หากเป็นผู้ขายสิ่งพิมพ์หรือสื่อต่างๆ ตามสิทธิ (first amendment) ไม่จำเป็นต้องมีใบอนุญาต แต่ถ้าผู้ขายสิ่งพิมพ์ลักษณะแผง (Newsstand) ได้บัญญัติไว้ใน New York City Administrative Code ลักษณะที่ 20 เรื่องธุรกิจเกี่ยวกับผู้บริโภค (Title 20 Consumer Affairs) หมวดที่ 2 เรื่อง ใบอนุญาต (Chapter 2 Licenses) หมวดย่อยที่ 20 เรื่อง แผงริมทาง (Subchap.7 Sidewalk Stands) มาตรา 20-228-20-241.1 โดยในลักษณะนี้ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมคุ้มครองผู้บริโภค และในหมวดย่อยนี้ ได้มีการให้คำนิยามเกี่ยวกับผู้ขายสิ่งพิมพ์ไว้ดังรายละเอียดต่อไปนี้

การจัดตั้งแผงสิ่งพิมพ์ (Newsstand) เป็นลักษณะของเจ้าของสิทธิ (Franchise) และตัวแทน (Franchisee) โดยผู้เป็นเจ้าของสิทธินั้นเกิดขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1982 คือผู้ที่ขายสิ่งใดก็ตามที่เป็นสื่อสิ่งพิมพ์ เช่น หนังสือ หนังสือพิมพ์ แผ่นซีดี แผ่นดีวีดี ภาพวาด ภาพถ่าย ของทำมือ เครื่องประดับ หรือสัญลักษณ์ทางการเมือง ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้รับการปกป้องตามสิทธิขั้นพื้นฐาน First Amendment กล่าวคือ สิทธิเสรีภาพทางด้านศาสนา การพูดการแสดงออกการชุมนุม เสรีภาพในการสมาคม ซึ่งไม่ต้องมีใบอนุญาต ซึ่งมีจำนวนผู้ค้ามากกว่า 1,000 คน แต่ถ้าหลังจากนั้นผู้เป็นเจ้าของสิทธิหนึ่งคนสามารถมีใบอนุญาตได้เพียงใบเดียว โดยการจัดตั้งแผงนั้นมีทั้งลักษณะการเปลี่ยนเจ้าของโดยใช้แผงเดิม และการตั้งแผงใหม่ที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานจราจรทางบกก่อน<sup>47</sup> โดยพิจารณาจากความสะดวกและการเป็นอุปสรรคต่อทางเท้า ลักษณะของแผงสิ่งพิมพ์ มีลักษณะเป็นแท่น โต๊ะ ชั้นแผง หรือซุ้มที่ไม่สามารถเคลื่อนที่ได้ โดยจัดตั้งบริเวณริมทางเท้า (Sidewalk) เพื่อขายหนังสือพิมพ์ นิตยสาร วารสารต่างๆ ทั้งนี้ในแผงหรือซุ้มขายสิ่งพิมพ์นั้นสามารถขายสิ่งอื่นได้ เช่น ผักผลไม้ น้ำอัดลม ขนมหวาน ไอศกรีม ที่พร้อมทาน บัตรเติมเงินโทรศัพท์ บัตรโดยสาร สลาก หรือบุหรี แต่ว่าราคาต้องไม่เกิน 10 ดอลลาร์ (ยังไม่รวมภาษี) สำหรับบุหรียาสูบจะต้องมีใบอนุญาตตัวแทนจำหน่ายบุหรีอีกใบหนึ่งด้วย แต่ห้ามขายเครื่องประดับ หมวก ผ้าพันคอ กีบติดผม หรือกระเป๋าถือ<sup>48</sup>

การขออนุญาตนั้นจะต้องขอจากกรมคุ้มครองผู้บริโภค (Department of Consumer Affairs : DCA) โดยใบอนุญาตมีกำหนดระยะเวลา 2 ปี โดยจะหมดอายุภายในวันที่ 31 มีนาคม และ 30 กันยายน ของทุกปี ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจะแตกต่างกันไปตามขึ้นอยู่กับวันที่

<sup>47</sup> § 20-228 New York City Administrative Code

<sup>48</sup> § 20-231 b. New York City Administrative Code

สมัคร แต่จะไม่เกิน 1,076 ดอลลาร์<sup>49</sup> ไม่เพียงแต่จะต้องขอจากหน่วยงานกรมกิจการคุ้มครองผู้บริโภค (DCA) แล้วยังจะต้องขอหนังสือยินยอมจากเจ้าของอาคารหรือเจ้าของสถานที่ใกล้เคียงที่ตนจะขาย เพื่อประกอบการให้ใบอนุญาตขายสิ่งพิมพ์นั้น

ขนาดของแผงขายหนังสือพิมพ์นั้นจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนด<sup>50</sup> (Newsstand Size and clearance Requirement) มีขนาดไม่เกิน 72 ตารางฟุต และมีความสูงไม่เกิน 9 ฟุต โดยมีขนาดให้เลือกตามความเหมาะสม ขนาดกว้างยาว ได้แก่ 4\*8 ฟุต 5\*10ฟุต 6\*12ฟุต และต้องเว้นระยะห่างจากสิ่งต่างตามที่กำหนด เช่น ห่างจากเสาไฟ 3 ฟุต จุذبน้ำดับเพลิง 10 ฟุต กล่องรับจดหมาย 2 ฟุต เป็นต้น ทั้งนี้แผงขายหนังสือพิมพ์ไม่สามารถตั้งในบริเวณทางหนีไฟ บริเวณรอรถแท็กซี่ รถประจำทาง หน้าศูนย์การค้าที่มีมากกว่า 3 ชั้นขึ้นไป การตั้งแผงสิ่งพิมพ์นี้ห้ามขายหรือตั้งแสดงบนที่สาธารณะรอบแผง แต่สามารถขายบนแผง ชั้นวาง โต๊ะ ประตู กล่องหรือลัง ที่ใดก็ได้ ที่ไม่ได้วางบนทางเท้า อีกทั้งตัวแทนจำหน่ายสามารถจ้างให้ทหารผ่านศึก ทหารผ่านศึกที่ทุพพลภาพ คนพิการ หรือคนชราที่มีอายุตั้งแต่ 62 ปีขึ้นไปเป็นผู้ขายได้อีกด้วย

บทลงโทษ หากนำตัวแทนให้บุคคลอื่นเช่าโดยไม่ได้รับการอนุญาต หรือให้บุคคลอื่นใช้พื้นที่ที่ติดกับร้านโดยไม่ได้รับอนุญาต จะมีโทษปรับวันละ 100 ดอลลาร์ต่อวัน<sup>51</sup> และห้ามนอนในแผงหรือซุ้มดังกล่าวที่ได้รับอนุญาตแล้วและหากกรณีมีสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่น เกิดอุบัติเหตุ ไฟไหม้ มีขบวนแห่ขนาดใหญ่ เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือผู้มีอำนาจอื่น สามารถรื้อถอน หรือย้ายออกสถานที่ดังกล่าวเป็นการชั่วคราวได้ และสามารถทำลายสินค้าที่เกิดขวางได้

4) ผู้ขายที่เป็นทหารผ่านศึก (Veteran) คือ ผู้ที่เคยอยู่ประจำการในกองกำลังติดอาวุธของสหรัฐอเมริกาและได้รับการปลดประจำการแล้วและถ้าหากเป็นทหารผ่านศึกที่ทุพพลภาพ (Disabled Veteran) จะต้องได้รับการรับรองจากกรมกิจการทหารผ่านศึก และแพทย์ หรือนักจิตวิทยาว่าเป็นผู้ทุพพลภาพ โดยลักษณะของผู้ที่ทุพพลภาพนี้ไม่ว่าจะเป็นการด้อยสมรรถภาพทางด้านร่างกายหรือจิตใจก็ตาม

สำหรับใบอนุญาตนั้น ผู้ที่เป็นทหารผ่านศึกที่ทุพพลภาพนั้น จะแยกประเภทใบอนุญาต โดยมีใบอนุญาตสิ้นน้ำเงินจำนวน 853 คน ที่ใช้สำหรับการเร่ขายในเมือง และใบอนุญาตสี่เหลี่ยมที่ห้ามจำหน่ายจำนวน 1,704 คน โดยสินค้าที่จำหน่ายส่วนมากเป็น ถู่มือ เนคไทด์

<sup>49</sup> § 20-230 New York City Administrative Code

<sup>50</sup> § 20-231 New York City Administrative Code

<sup>51</sup> § 20-237 c. New York City Administrative Code

โทรศัพท์เคลื่อนที่ ผ้าพันคอ เสื้อเชิ้ต กระเป๋าถือ นาฬิกา เข็มขัด น้ำหอม รม เป็นต้นซึ่งผู้เป็นผู้ได้รับอนุญาตเป็นพิเศษนี้ไม่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมรายปี และไม่อยู่ภายใต้บังคับของผู้ค้าทั่วไปที่จะต้องบังคับใช้กฎหมายเดียวกันทั้งในเรื่องของข้อจำกัด เวลา และสถานที่ เนื่องจากผู้ที่เป็นทหารผ่านศึกนั้นเป็นผู้ทุพพลภาพ

โดยสรุปแล้วความผิดสำหรับการจำหน่ายสินค้าในเมืองนิวยอร์กนั้น มักจะต้องโทษปรับตั้งแต่ 150 ดอลลาร์ แต่ไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์ โดยความผิดส่วนใหญ่มักจะเป็น การตั้งวาง จอดรถขึ้นเกินกว่า 18 นิ้ว (0.4 เมตร) จากไหล่ทาง การตั้งวางในถนนห้ามตั้งวาง การตั้งวาง จอดน้อยกว่า 20 ฟุต (6.1 เมตร) จากทางเข้าร้านค้า

### 3.1.1.3 การบังคับใช้กฎหมาย

เมื่อมีการจำหน่ายสินค้าตามถนน ตำรวจในเมืองนิวยอร์กมักจะขอใบอนุญาตของผู้จำหน่าย ถ้าผู้จำหน่ายไม่มีใบอนุญาต เจ้าหน้าที่ก็ทำการจับกุม จึงเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่นำตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา หากเจ้าหน้าที่ดำเนินการจับกุมผู้จำหน่ายสินค้า คดีการจำหน่ายสินค้าโดยไม่มีใบอนุญาตโดยเฉพาะนั้น จะต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทั้งหมด ถ้าเจ้าหน้าที่ดำเนินการจับกุม จะต้องนำตัวผู้กระทำความผิดไปยังสำนักงานเขตพื้นที่ เพื่อตรวจสอบรายชื่อผู้ที่ได้รับใบอนุญาต ซึ่งจะมีหน่วยงานตรวจสอบ (Desk Appearance Ticket : DAT) ภายใน 3 ชั่วโมง โดยจะทำการตรวจสอบ 3 ข้อ ได้แก่ เมื่อตรวจสอบประวัติแล้วจะต้องไม่เคยมีประวัติในการกระทำความผิดอาญา และจะต้องไม่มีหมายจากหน่วยงานตรวจสอบ (DAT) ค้างอยู่ และผู้กระทำความผิดต้องไปศาลเองภายในกำหนดเวลา ซึ่งโดยทั่วไปจะกำหนดภายใน 3 สัปดาห์ หลังจากที่ถูกจับกุม หน่วยงานตรวจสอบ DAT จะตรวจสอบการจำหน่ายสินค้าโดยไม่มีใบอนุญาต ซึ่งปัจจุบันคิดเป็น 81 เปอร์เซ็นต์ที่การจำหน่ายสินค้าโดยไม่มีใบอนุญาตจะถูกจับกุม

นอกจากนี้ยังมีหน่วยพิทักษ์ผู้เร่ขาย (Peddler Task Force) เป็นหน่วยที่สอดส่องดูแลให้มีผู้ค้าขายโดยไม่มีใบอนุญาต ซึ่งเป็นหน่วยที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในการแก้ไขปัญหาเร่ขาย ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ตำรวจ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเมืองนั้น นอกจากนี้ยังมีสมาคมต่อต้านผู้ค้าขายที่ไม่มีใบอนุญาต (the Fifth Avenue Association) ซึ่งเป็นสมาคมของนักธุรกิจและพ่อค้าต่าง ๆ เป็นเป็นหูเป็นตาและเป็นกระบอกเสียงในการแก้ไขปัญหาการค้าหาบเร่-แผงลอยที่ผิดกฎหมาย เข้าร่วมดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืน และเป็นแรงผลักดันในการแก้ไขหรือกำหนดบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าโดยผู้ค้าที่ไม่มีใบอนุญาต

ถ้าการจับกุมโดยไม่มีใบอนุญาต หรือมีหมายจับกุมค้างอยู่ จะถูกโอนคดีไปยังส่วนกลาง ซึ่งส่วนกลางจะมีเจ้าหน้าที่ทำการสอบสวนจำเลยแต่ละคนบันทึกไว้ใน บันทึกคำให้การเพื่อพิจารณาการประกันตัว หรือการปล่อยโดยมีเงื่อนไข ในรายงานจะต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับประวัติครอบครัว ที่พัก อาชีพ และประวัติการกระทำความผิด โดยศาลจะใช้ข้อมูลดังกล่าวในการพิจารณาการประกันตัว ถ้าไม่สามารถให้ประกันตัวได้ ก็จะทำให้วางเงินประกัน

บทลงโทษส่วนใหญ่ที่ลงแก่ผู้กระทำความผิด คือ ให้ผู้กระทำความผิดบริการสังคม โดยศาลจะกำหนดหน่วยงาน กรอบการทำงานให้แก่ผู้กระทำความผิด เพื่อความหลากหลายในการจัดทำบริการสังคม ซึ่งการบริการสังคมมีประโยชน์อย่างน้อย 3 ประการ เกิดประโยชน์แก่สังคม ประหยัดงบประมาณชุมชน ก่อให้เกิดความรักชุมชนเป็นการคืนกำไรให้กับสังคม ทำให้สังคมพึงพอใจ สังคมได้ตระหนักถึงการต้องรับผิดชอบต่อสังคม โดยการบริการสังคมนั้นแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ระดับสูง กลาง และต่ำ ขึ้นอยู่พฤติการณ์การกระทำความผิด นอกจากนี้ ในเมืองนิวยอร์ก ยังมีศูนย์การเรียนการสอนในเมือง (Center of Urban Pedagogy) ร่วมมือกับศิลปิน Candy Chang ในการจัดทำคู่มือผู้ค้าริมทางเท้า (Vendor Power) เป็นภาพการ์ตูนในหลายภาษา ประกอบกับประวัติศาสตร์ของการค้าริมทางเท้าและสรุปข้อกฎหมายให้เข้าใจได้ง่าย ทำให้คู่มือดังกล่าวเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการประกอบอาชีพของผู้ค้าริมทางเท้า

โดยสรุปในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการแบ่งประเภทและบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการค้าหาบเร่-แผงลอยไว้อย่างละเอียดและชัดเจน อีกทั้งยังมีหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่ประสานความร่วมมือกันเพื่อดำเนินการกับผู้กระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับบทลงโทษที่เหมาะสม ซึ่งเป็นโทษทางอาญาสำหรับการปรับแบบขั้นบันไดกรณีกระทำความผิดซ้ำ ประกอบกับโทษทางปกครองในการเพิกถอนใบอนุญาต

### 3.1.2 ประเทศสิงคโปร์<sup>52</sup>

จากผลสำรวจคุณภาพชีวิตประชากรใน 231 เมืองใหญ่ทั่วโลกโดยสำรวจโดย บริษัท

<sup>52</sup> Legislative Council Secretariat, “Hawker policy in Singapore,” Accessed November 15, 2016, <http://www.legco.gov.hk>.

ที่ปรึกษา เมอร์เซอร์ กรุ๊ป สิงคโปร์ถูกยกให้เป็นเมืองที่มีประชากรที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีที่สุดในเอเชีย และติดอันดับที่ 25 ของโลก<sup>53</sup>

ในประเทศสิงคโปร์ หาบเร่ แผงลอยสามารถพบเห็นได้ทั่วไป ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1950 และยิ่งในช่วงปี ค.ศ. 1960 เมื่อการว่างงานสูงขึ้น การค้าหาบเร่-แผงลอยจึงเป็นวิธีที่ง่ายที่สุดในการประกอบอาชีพ นอกจากนี้การค้าหาบเร่-แผงลอย เป็นการค้าขายที่ทำให้ผู้บริโภคเข้าถึงสินค้าราคาถูกและสะดวก ทั้งสินค้าและบริการ เช่น อาหารสำเร็จรูป ผักผลไม้สด ของใช้ในครัวเรือน หนังสือพิมพ์ ร้านซ่อมรองเท้า ซึ่งเป็นการบริการข้างทางอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตามการค้าหาบเร่ แผงลอยบริเวณข้างทางดังกล่าว ไม่ถูกสุขลักษณะ และอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดการอุดตันของท่อระบายน้ำ อีกทั้งทำให้การสัญจรทั้งทางเท้า และทางถนน ไม่สะดวก

นโยบายแรกในการแก้ไขปัญหาหาบเร่-แผงลอยของสิงคโปร์ คือ ประกาศนโยบาย “Green & Clean Singapore” เพื่อกำจัดแหล่งระบาดของโรคติดต่อ การทำให้พื้นที่สาธารณะสกปรก และการกีดขวางทางสาธารณะ โดยใช้วิธีไล่จับปรับ กล่าวคือเมื่อพบผู้กระทำความผิดก็ไล่จับและดำเนินคดี แต่ผู้ค้าก็ยังคงกลับมาตั้งขายสินค้าใหม่ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ นอกจากนี้ประชาชนยังเห็นใจผู้ค้า เพราะเป็นคนมีรายได้น้อยและที่สำคัญคนก็ยังต้องพึ่งพาอาหารที่ราคาไม่แพง<sup>54</sup>

ในช่วงปี ค.ศ. 1968-1969 การจะทำให้การค้าหาบเร่ แผงลอยถูกกฎหมาย รัฐบาลสิงคโปร์ได้เปิดรับลงทะเบียนผู้ค้าหาบเร่-แผงลอย โดยได้ออกใบอนุญาตชั่วคราวให้แก่ผู้ค้าข้างทางกว่า 18,000 ราย แต่ผู้ที่เร่ขายไอศกรีม หนังสือพิมพ์ ช่างซ่อมรองเท้า ช่างทำกุญแจ ไม่ได้รวมอยู่ด้วยในกรณีนี้ การลงทะเบียนผู้ค้าหาบเร่-แผงลอย จะต้องถูกย้ายเป็นการชั่วคราว ไปยังที่มีการจราจรซับซ้อนน้อย หลังถนน หรือ ลานจอดรถ เพื่อขายสินค้าระหว่างเวลาที่ได้กำหนดไว้ การตรวจตรา หรือการตรวจค้น จะดำเนินการไปจนกว่าจะไม่พบผู้ค้าหาบเร่ผิดกฎหมายที่ไม่ได้ลงทะเบียน

การบังคับใช้กฎหมาย รัฐบาลสิงคโปร์ เริ่มย้ายผู้ค้าหาบเร่ที่ได้รับใบอนุญาตจากบริเวณข้างทางไปยังสถานที่ที่เรียกว่า ศูนย์อาหาร (market and hawker centres) ในช่วงต้นปี

<sup>53</sup> News108, “เมืองที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีที่สุดในโลก,” นิตยสาร news108, ฉบับ 648 (มีนาคม 2560).

<sup>54</sup> วอยซ์ทีวี 21, “หาบเร่-แผงลอย เหยียด 2 ด้านที่รัฐต้องมองให้รอบ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2560, [www.news.voicetv.co.th](http://www.news.voicetv.co.th).

1970 ซึ่งคำว่า ฮอว์เกอร์<sup>55</sup> เป็นวัฒนธรรมการกินอาหารของชาวสิงคโปร์ที่มีมาแต่เก่าก่อน ที่เดิมเป็นร้านริมทางจำพวกร้านรถเข็น หาบเร่ ที่มารวมกลุ่มกันขายอาหารตามสถานที่ต่างๆ ซึ่งคล้ายกับการขายอาหารริมทางหรือตลาดโต้รุ่งของเมืองไทยมีโต๊ะเก้าอี้สำหรับใช้ร่วมกัน มีร้านขายของกระจุกกระจิก หลังจากนั้น ในช่วง 1971-1986 ได้มีการจัดเริ่มจัดตั้งโครงการสร้างศูนย์อาหาร โดยการอำนวยความสะดวกและสาธารณูปโภคต่างๆ เพื่อเปิดการค้าหาบเร่-แผงลอยให้สะอาดถูกสุขอนามัย ซึ่งแตกต่างจากศูนย์อาหารที่ตั้งอยู่ในห้างสรรพสินค้า เพียงแต่ศูนย์อาหารนี้ไม่ได้ติดเครื่องปรับอากาศและราคาของศูนย์อาหาร ยังย่อมเยากว่าศูนย์อาหารที่ตั้งอยู่ในห้างสรรพสินค้า

เป็นระยะเวลากว่า 10 ปี ที่รัฐบาลสิงคโปร์ได้พยายามที่จะเพิ่มประสิทธิภาพของศูนย์อาหาร เช่น การเริ่มการยกระดับโครงการศูนย์อาหาร ในปี 2001 โดยได้รับเงินลงทุนกว่า 420 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ กว่า 13 ปี ในการปรับปรุงโครงสร้างของ ศูนย์อาหาร 106 แห่ง มีการปรับปรุงระบบไฟฟ้า ระบบประปา ระบบท่อเชื้อเพลิง และระบบการระบายอากาศ เป็นต้น โดยศูนย์อาหารบางแห่ง จะดำเนินการปรับปรุงลักษณะโครงสร้างใหม่ หรือสร้างใหม่

หลายปีหลังจากที่พัฒนาปรับปรุงศูนย์อาหารทำให้ศูนย์ดังกล่าวกลายเป็นส่วนหนึ่งของทิวทัศน์ของสิงคโปร์ ปัจจุบัน มีศูนย์อาหารจำนวน 107 แห่ง ในประเทศซึ่งมีแผงลอยทั้งสิ้นประมาณ 15,000 แผง โดยพ่อค้าแม่ค้ามักจะตั้งร้านบริเวณแห่งชุมชนและศูนย์การขนส่งต่างๆ สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงการจัดการใบอนุญาตการค้าหาบเร่-แผงลอย ของศูนย์อาหารการให้เข้าพื้นที่ศูนย์อาหารการทำให้แผนพัฒนา และการออกกฎระเบียบเกี่ยวกับสุขลักษณะอาหารของผู้ประกอบอาหารสำเร็จรูปในศูนย์อาหาร ดังกล่าว โดยสามารถสรุป ลักษณะการค้าได้จาก รูปแบบการค้าหาบเร่-แผงลอย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

### 3.1.2.1 รูปแบบการค้าหาบเร่-แผงลอย

การค้าหาบเร่-แผงลอยของสิงคโปร์แต่เดิม มีลักษณะที่เป็นแบบเคลื่อนที่ได้ เช่น การใช้รถเข็น รถพ่วงขายอาหารและสินค้า และแบบเคลื่อนที่ไม่ได้ เช่น การจัดตั้งแผง ชุ้ม ร้านเล็กๆ ขายอาหารและสินค้าต่างๆ คล้ายกับประเทศไทย แต่ในปัจจุบันหลังจากที่มีการจัดตั้งศูนย์อาหารแล้ว สำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (The Nation Environment Agency (NEA)) ได้เข้ามาบริหารจัดการการครอบครองพื้นที่ของศูนย์อาหารโดยแบ่งการจัดการแผงเป็นดังนี้

<sup>55</sup> ผู้จัดการออนไลน์, “ฮอว์เกอร์สไตล์” อร่อยง่าย สไตล์ติดดิน ในถิ่นสิงคโปร์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2559, <http://www.manager.co.th>.

แผงลอยในศูนย์อาหารนั้นจะแบ่งเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ แผงลอยที่รัฐจัดทำให้ (subsidized stall) และแผงลอยที่รัฐไม่ได้จัดทำให้ (non-subsidized stall) และในแต่ละประเภทของแผงดังกล่าว ยังแบ่งย่อย เป็นอีก 2 ประเภท คือ แผงลอยทั่วไปที่ขายสินค้าจิปาถะทั่วไป และแผงลอยปรุงและประกอบอาหาร<sup>56</sup>

#### 1) แผงลอยที่รัฐจัดทำให้ (subsidized stall)

เป็นแผงลอยที่รัฐจัดทำให้แก่ผู้ถือครองเดิมที่ได้รับผลกระทบจากจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยโดยย้ายจากการขายริมทางเข้ามาอยู่ในศูนย์อาหารนี้<sup>57</sup> คิดเป็นปริมาณ 42% ของปริมาณแผงลอยในศูนย์อาหาร โดยดำเนินการจัดการโดยสำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (The National Environment Agency) เจ้าของแผงลอยที่รัฐจัดทำให้จะต้องดำเนินกิจการโดยตนเอง ไม่สามารถนำไปทำอาชีพอื่นได้ อีกทั้งไม่สามารถให้เช่าช่วงได้ อย่างไรก็ตามเมื่อเจ้าของแผงลอยมีอายุมากขึ้นหรือป่วยจนไม่สามารถประกอบกิจการได้จะต้องให้บุคคลใกล้ชิดในครอบครัวดำเนินกิจการต่อจากตน และจ่ายค่าเช่านั้นต่อไป โดยค่าธรรมเนียมรายเดือน สำหรับแผงลอยทั่วไป 56-184 ดอลลาร์สิงคโปร์ ส่วนแผงลอยปรุงและประกอบอาหาร 160-320 ดอลลาร์สิงคโปร์

#### 2) แผงลอยที่รัฐไม่ได้จัดทำให้ (non-subsidized stall)

เป็นแผงลอยที่รัฐไม่ได้จัดทำให้แก่ผู้เช่า แต่จะมีหน่วยงานที่เชี่ยวชาญทางด้านราคาและการประกวดราคา มาดำเนินการจัดการให้เช่าให้แก่ผู้ที่ต้องการจำหน่ายสินค้าในศูนย์อาหาร โดยมีจำนวน 58% ของปริมาณแผงลอยในศูนย์อาหาร บริหารจัดการโดยสำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (The National Environment Agency) เช่นกัน ซึ่งแผงประเภทนี้สามารถดำเนินการอย่างไรก็ได้ เป็นสิทธิของเอกชนผู้เช่าแผง

สำหรับแผงที่ยังคงว่างอยู่จะมีการประกวดราคาต่อสาธารณะในทุกๆ เดือน ซึ่งจะให้ผู้ที่ชนะการประมูลเป็นเจ้าของแผงลอย โดยมีระยะเวลาเช่า 3 ปี และไม่อนุญาตให้เช่าช่วงหรือมอบแผงลอยนี้ให้บุคคลอื่นเพราะจะเป็นการผลักราคาใช้จ่ายจากค่าเช่าที่เพิ่มขึ้นไปยังผู้บริโภค ดังนั้นผู้ที่ประมูลแผงลอยได้จึงต้องดำเนินการด้วยตนเอง

<sup>56</sup> Legislative Council Secretariat, *supra note 52*, p.4

<sup>57</sup> National Environment Agency, “Rental policy for stalls in hawker centres and wet markets,” Accessed November 20,2016, [www.nea.gov.sg](http://www.nea.gov.sg).

สำหรับเจ้าของแผงของรัฐที่จะเลิกกิจการสามารถมอบแผงลอยให้ผู้อื่นดำเนินการต่อได้ ภายใต้โครงการส่งมอบแผงลอยเพื่อทำการปรับปรุง (The Enhanced Stall Assignment Scheme) ซึ่งผู้รับมอบจะต้องจ่ายค่าเช่าในราคาสูงขึ้นหากเจ้าของเดิมครอบครองเกินกว่า 3 ปี โดยจะมีการประเมินราคาจากเจ้าหน้าที่สำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่บริหารจัดการศูนย์หาบเร่ นั้น และราคาเช่าจะขึ้นอยู่กับขนาดและที่ตั้งของแผงลอยนั้น อีกทั้งจะต้องขึ้นทะเบียน ต้องมีใบอนุญาตผู้ค้าแผงลอยเป็นของตนเอง โดยค่าธรรมเนียมรายเดือน สำหรับแผงลอยทั่วไป 85 - 3,600 ดอลลาร์สิงคโปร์ ส่วนแผงลอยปรุงและประกอบอาหาร 300 - 4,900 ดอลลาร์สิงคโปร์

โดยราคาอาหารที่จำหน่ายในศูนย์อาหารดังกล่าวจะมีผู้เชี่ยวชาญคอยประเมินราคา โดยราคาอาหารจากแผงที่รัฐมิได้จัดหาให้ นั้นราคาจะสูงกว่าแผงที่รัฐจัดหาให้เล็กน้อย แต่ราคาจะไม่สูงเท่าอาหารที่จำหน่ายในห้างสรรพสินค้า

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีศูนย์อาหาร มีการจัดตั้งแผงขายสินค้า แต่ก็ยังมีรูปแบบของการเดินเร่ขายสินค้าบนทางเท้าอยู่ การเดินเร่ขายนี้อาจเป็นการสินค้าเพียงเล็กน้อยเช่น กระจดาชทิชชู ลูกอม หรือหนังสือพิมพ์ เป็นต้น

### 3.1.2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าหาบเร่-แผงลอย

กฎหมายอาญาของประเทศสิงคโปร์ (Penal Code) มิได้บัญญัติการกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการค้าหาบเร่-แผงลอยในที่สาธารณะไว้โดยตรง แต่ได้บัญญัติเกี่ยวกับอันตรายหรือการกีดขวางทางสาธารณะหรือทางเดินรถ ไว้ในมาตรา 283 ว่า “ผู้ใดกระทำการหรือละเว้นกระทำการใดๆ เพื่อสั่งซื้อทรัพย์สินใดที่จะตกเป็นกรรมสิทธิ์หรือจะตกอยู่ในการครอบครองของตน แล้วทำให้เกิดอันตราย กีดขวาง หรือทำให้บุคคลอื่นได้รับบาดเจ็บ ในที่สาธารณะหรือทางเดินรถ จะต้องโทษปรับไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์สิงคโปร์”<sup>58</sup>

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการค้าหาบเร่-แผงลอยนี้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมสาธารณสุข (Environment Public Health Act) และข้อบัญญัติสิ่งแวดล้อมสาธารณสุขด้านสุขอนามัยอาหาร (Environmental Public Health (Food Hygiene)

<sup>58</sup> 283. Whoever, by doing any act, or by omitting to take order with any property in his possession or under his charge, causes danger, obstruction or injury to any person in any public way or public line of navigation, shall be punished with fine which may extend to \$1,000.

Regulations) โดยภาพรวมของพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมสาธารณสุข (Environment Public Health Act) เป็นเรื่องเกี่ยวกับสุขอนามัย ความสะอาด ในสถานที่ต่างๆ เช่น สถานที่สาธารณะ ตลาด และแผงลอย สิ่งสาธารณสุขโรค ระบายน้ำ สุสาน เป็นต้น ส่วนข้อบัญญัติสิ่งแวดล้อมสาธารณสุขด้านสุขอนามัยอาหาร (Environmental Public Health (Food Hygiene) Regulations) เป็นข้อบัญญัติที่ออกตามพระราชบัญญัติข้างต้น เกี่ยวกับใบอนุญาตต่างๆ สุขอนามัยอาหารในการเก็บรักษา บรรจุ หีบห่อ การขนส่ง เป็นต้น

### (1) พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมสาธารณสุข (Environment Public Health Act)

เรื่องการจัดการผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยวางขายของบนถนน หรือในทางสาธารณะ และการหาบของเร่ขายไปตามสถานที่ต่างๆ บัญญัติอยู่ในส่วนที่ 4 เกี่ยวกับสถานที่จำหน่ายอาหาร ตลาดและแผงลอย (Part IV FOOD ESTABLISHMENTS, MARKETS AND HAWKERS) ของพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมสาธารณสุข ตั้งแต่ มาตรา 32 ถึงมาตรา 42 โดยในส่วนดังกล่าวมีรายละเอียดเกี่ยวกับการขอใบอนุญาตต่างๆ ข้อห้ามข้อจำกัดในการจำหน่ายสินค้าและอาหาร และบทลงโทษ

กฎหมายดังกล่าวได้นิยามการขาย (sell) ในบทบัญญัตินี้ ว่าหมายถึง การขายที่รวมทั้งสินค้าและอาหาร โดยรูปแบบการขาย จะเป็นการแลกเปลี่ยน การนำเข้า การส่งออก การเสนอขาย การอนุญาตให้ขาย การแสดงเพื่อขาย การรับ-ส่งเพื่อขายสินค้าและอาหารนั้น โดยสามารถใช้วิธีเดินเร่ขาย ใช้รถเข็นหรือยานพาหนะก็ได้ โดยยานพาหนะนั้นไม่ว่าจะใช้เครื่องจักรกลหรือไม่ก็ตาม

สินค้าที่ขายนั้นจะเป็นสินค้าทั่วไปหรืออาหารก็ได้ เช่น หนังสือพิมพ์ ไอศกรีม ลูกโป่ง ส่วนคำว่าอาหาร (food) ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ให้รวมถึงน้ำดื่ม หมากฝรั่ง สิ่งที่ใช้ปรุงหรือเป็นส่วนประกอบในการเตรียมอาหาร หรือเครื่องดื่ม แต่ไม่รวมถึง สัตว์ที่มีชีวิต อาหารสัตว์ หรือ ยา<sup>59</sup>

ผู้ที่มีสิทธิได้รับใบอนุญาตขายสินค้าและอาหารได้แก่ บุคคลที่เป็นพลเมืองสิงคโปร์ หรือมีถิ่นที่อยู่ถาวร ที่อายุ 21 ปีหรือมากกว่า มีสิทธิที่จะได้รับใบอนุญาตการค้าหาบเร่-แผงลอย โดยผู้สมัครจะต้องเป็นเจ้าของเอง หรือ เป็นห้างหุ้นส่วน หรือ บริษัท ที่ยังไม่ได้รับการจัดตั้งให้เป็นนิติบุคคล เจ้าของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนั้นจะต้องขอใบอนุญาตในฐานะบุคคลธรรมดา อีกทั้งยังต้องไม่มีหนี้สินกับคณะกรรมการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพด้วย และผู้ที่ต้องการขายสินค้าบนทางเท้าสามารถขออนุญาต

<sup>59</sup> มาตรา 2 Environmental Public Health Act (Chapter 95)

จาก NEA ซึ่งใช้เวลาอย่างน้อย 5 วันเพื่อขอรับการอนุมัติซึ่งจะเสียค่าใบอนุญาตปีละ 13 ดอลลาร์สิงคโปร์<sup>60</sup> โดยในปี 2012 มีผู้ขออนุญาตหาบเร่-แผงลอยทั้งหมด 14,226 ราย โดย 95% หรือประมาณ 13,471 รายเป็นการขอใบอนุญาตการค้าในศูนย์อาหาร ส่วนอีก 5% เป็นหาบเร่เคลื่อนที่ขายทั่วไป เช่น การขายหนังสือพิมพ์ ไอศกรีม หรืออาหารที่ทานง่าย ที่ขายในที่สาธารณะ

ใบอนุญาตสำหรับการขายสินค้าและอาหารตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมสาธารณสุข (Environment Public Health Act) นั้นมีหลายประเภท ขึ้นอยู่กับสถานที่ที่นำไปใช้ เช่น ร้านอาหาร ตลาดเอกชน หรือตามงานเทศกาลแต่สำหรับการขายสินค้าและอาหารในแผงลอย บัญญัติให้ต้องมีใบอนุญาต ตามมาตรา 33 โดยห้ามบุคคลใดขาย หรือวางขายอาหารหรือสินค้าใด หรือตั้งแผงลอย โต๊ะ ตู้โชว์ ยานพาหนะ หรือสิ่งใด เพื่อเก็บหรือขายสินค้าหรืออาหารในที่สาธารณะ โดยไม่มีใบอนุญาต<sup>61</sup> และการค้าริมทางหรือการเดินทางเร่ขาย นั้น บัญญัติให้ต้องมีใบอนุญาต ตามมาตรา 34 โดยห้ามบุคคลใด กระทำการเร่ขายโดยไม่มีใบอนุญาต และการอนุญาตนั้นอธิบดีอาจมีเงื่อนไขเรื่องสถานที่ และเวลา ตามที่เห็นสมควร หรืออาจไม่ให้เร่ขายในสถานที่ใด เวลาใดก็ได้<sup>62</sup>

อนึ่งจะเห็นได้ว่าบทลงโทษสำหรับ ผู้ขายที่ไม่มีใบอนุญาตดังกล่าวแล้ว จะต้องโทษปรับไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ บุคคลใดที่กระทำความผิดซ้ำ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>63</sup> ซึ่งเป็นเป็นโทษปรับที่สูงกว่าการบัญญัติเป็นการทั่วไปเกี่ยวกับสิ่งกีดขวางในทางสาธารณะในกฎหมายอาญา

ข้อห้ามข้อจำกัด ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ขายสินค้านั้นรวมถึงผู้ช่วยหรือลูกจ้าง ต้องมีการตรวจสอบสุขภาพ หากพบว่าตนเองป่วย หรือสงสัยว่าจะเป็นโรคติดต่อ จะต้องหยุดการให้บริการ และหากฝ่าฝืน อธิบดีอาจสั่งเพิกถอนหรือระงับใบอนุญาต ได้ และอาจจะสั่งให้เข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลได้ตามที่เห็นสมควร<sup>64</sup> ผู้จำหน่ายสินค้าในแผงลอย หรือการเร่ขายจะต้องรักษาความสะอาดของแผง<sup>65</sup>

<sup>60</sup> Kyoko Kusakabe, "Street-vending policies and practices: A case study of Bangkok," Accessed February 8, 2017, <http://www.researchgate.net>.

<sup>61</sup> มาตรา 33 Environmental Public Health Act

<sup>62</sup> มาตรา 34 Environmental Public Health Act

<sup>63</sup> มาตรา 41A(1)(a) Environmental Public Health Act

<sup>64</sup> มาตรา 37 Environmental Public Health Act

<sup>65</sup> มาตรา 39 Environmental Public Health Act

และยานพาหนะที่ใช้สำหรับขนส่งหรือสัมผัสกับอาหาร<sup>66</sup> ให้ถูกสุขลักษณะอยู่เสมอ และอธิบดีอาจบอกกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษรกำหนดให้ผู้เป็นเจ้าของแผงหรือยานพาหนะให้กระทำการใดให้ถูกสุขลักษณะภายในระยะเวลาที่กำหนดได้หากฝ่าฝืนจะต้องโทษปรับไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ บุคคลใดที่กระทำความผิดซ้ำ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>67</sup>

นอกจากนี้ ยังห้ามต่อเติมหรือขยายแผงลอย หรือสถานที่จำหน่ายสินค้าโดยมิได้รับอนุญาต หากฝ่าฝืนก่อให้เกิดอุปสรรคกีดขวางทางเดินอธิบดีสามารถสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้รื้อถอนหรือย้ายสิ่งกีดขวางนั้นได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด<sup>68</sup> โดยผู้กระทำความผิดจะต้องโทษปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ บุคคลใดที่กระทำความผิดซ้ำ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>69</sup>

การขายอาหารนั้นห้ามขายอาหารที่ไม่เหมาะสมสำหรับการบริโภค หากพบว่าสถานที่ใดใช้หรือมีสินค้าหรืออาหารที่ไม่เหมาะสมต่อการบริโภค อธิบดีหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสามารถเข้าตรวจค้นรถเข็น ยานพาหนะ กระเช้า ถู หรือที่เก็บสินค้าใดที่ควรเชื่อได้ว่ามีสินค้าที่ไม่เหมาะสมนั้น หากพบว่าสินค้านั้นเป็นอันตรายไม่สมควรแก่การบริโภคสามารถยึดหรือทำลายได้<sup>70</sup>

## (2) ข้อบัญญัติสิ่งแวดล้อมสาธารณสุขด้านสุขอนามัยอาหาร (Environmental Public Health (Food Hygiene) Regulations)

ข้อบัญญัติสิ่งแวดล้อมสาธารณสุขด้านสุขอนามัยอาหาร ได้บัญญัติเนื้อหาเป็น 4 ส่วน ได้แก่บทบัญญัติเบื้องต้น ส่วนใบอนุญาต ส่วนสุขอนามัย และส่วนเบ็ดเตล็ดซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดปลีกย่อยจากพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมสาธารณสุข

โดยบทเบื้องต้นของข้อบัญญัตินี้ ได้ให้นิยามที่ชัดเจน สำหรับผู้ค้าริมทางเท้า (Street Vendor) เนื่องจากในพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมสาธารณสุขไม่ได้ให้นิยามของผู้ค้าริมทางเท้า

<sup>66</sup> มาตรา 41 Environmental Public Health Act

<sup>67</sup> มาตรา 41A(1)(a) Environmental Public Health Act

<sup>68</sup> มาตรา 38 Environmental Public Health Act

<sup>69</sup> มาตรา 41A(1)(b) Environmental Public Health Act

<sup>70</sup> มาตรา 40 Environmental Public Health Act

(Street Vendor) ไว้โดยตรง ซึ่ง หมายถึง บุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ขายหรือแสดงสินค้าหรืออาหารใน  
ตู้แสดงสินค้า หรือแผง ซึ่งตั้งอยู่ริมถนน ช่องทางจราจร ตรอกซอย หรือทางเท้า<sup>71</sup>

และได้บัญญัติรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับ ใบอนุญาต เช่นการขออนุญาต ข้อห้าม  
ข้อจำกัด การแสดงใบอนุญาต ผู้ช่วยหรือลูกจ้าง ข้อห้ามข้อจำกัดต่างๆ ไว้ในข้อบัญญัติโดยมี  
รายละเอียดดังนี้

การขอใบอนุญาตต่างๆ นั้น ต้องกรอกแบบฟอร์มและแนบแผนผังแสดงขอบเขตของ  
การจัดตั้ง ไม่ว่าจะเป็นร้านอาหาร ตลาดเอกชน หรือแผงลอย<sup>72</sup> โดยผู้ค้าจะต้องแสดงสถานที่ที่จะ  
ดำเนินการ พร้อมแบบเพื่อให้หน่วยงานเพื่อการพัฒนา (the Urban Redevelopment) และ  
หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง พิจารณาความเหมาะสมของแบบ และการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลใดต้อง  
แจ้งภายใน 7 วัน<sup>73</sup> ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตจะต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต  
เท่านั้น เช่น ผู้ได้รับใบอนุญาตแผงลอย ห้ามเตรียมอาหารนอกแผงนั้น เว้นแต่มีที่จัดเตรียมอาหาร  
หรือครัวที่ได้รับอนุญาตตามแผนผังแล้ว และห้ามเปลี่ยนแปลงแผนผังหลังจากที่ได้รับใบอนุญาตแล้ว  
เว้นแต่จะได้รับอนุญาต<sup>74</sup> และต้องแสดงใบอนุญาตในที่ที่เห็นได้ชัดเจน<sup>75</sup>

นอกจากนี้ผู้ที่ได้รับอนุญาตขายสินค้าหรืออาหารในแผงลอย จะมีผู้ช่วย หรือตัวแทน  
ในการช่วยเตรียมช่วยจำหน่ายได้นั้น จะต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากอธิบดีก่อน และผู้  
ที่เป็นผู้ช่วยหรือตัวแทนนั้นต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบเช่นเดียวกับผู้ที่ได้รับอนุญาตด้วย<sup>76</sup> และต้องทำ  
การขึ้นทะเบียนรายชื่อผู้ช่วยและลูกจ้างและห้ามห้ามผู้ได้รับใบอนุญาต ตัวแทน หรือผู้ช่วย ขายเนื้อ  
สดหรือปลาสด เว้นแต่เป็นเนื้อแช่เย็น แช่แข็ง<sup>77</sup>

ข้อบัญญัติดังกล่าว ยังมีหมวดว่าด้วยเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับอาหารที่ต้องปฏิบัติ  
ตาม เช่น ส่วนที่ 3 เรื่องสุขอนามัยอาหาร การเก็บรักษาและแช่แข็งอาหาร การบรรจุอาหาร การ  
ประทับตราอาหารที่ให้บริการ การขนส่งอาหาร อาหารที่ไม่เหมาะสมแก่การบริโภค การขายและการ

<sup>71</sup> มาตรา 2 Environmental Public Health (Food Hygiene) Regulations.

<sup>72</sup> มาตรา 3 Environmental Public Health (Food Hygiene) Regulations.

<sup>73</sup> มาตรา 8 Environmental Public Health (Food Hygiene) Regulations.

<sup>74</sup> มาตรา 5 Environmental Public Health (Food Hygiene) Regulations.

<sup>75</sup> มาตรา 6 Environmental Public Health (Food Hygiene) Regulations.

<sup>76</sup> มาตรา 7 Environmental Public Health (Food Hygiene) Regulations.

<sup>77</sup> มาตรา 11 Environmental Public Health (Food Hygiene) Regulations.

จัดเตรียมอาหารอย่างถูกสุขลักษณะ รวมถึงการดูแลรักษาความสะอาดของอุปกรณ์ และสถานที่ และความสะอาดของผู้จำหน่ายตามหลักสูตรสุขอนามัย รวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เช่นสถานที่ต้องรักษาความสะอาดบริเวณโดยรอบ ไม่มีสิ่งกีดขวางตลาด หรือทางเข้าออก ห้ามนำสัตว์เลี้ยงเข้ามาในสถานที่เพื่อป้องกันเชื้อโรคหรือพาหะนำโรคต่างๆ การจัดเตรียมห้องน้ำบริการสำหรับร้านอาหาร มีการกำจัดของเสีย ฯลฯ เป็นต้น

บทลงโทษสำหรับความผิดที่ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติสิ่งแวดล้อมด้านสุขอนามัยอาหาร จะต้องโทษปรับ 2,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ และหากยังคงทำความผิดต่อเนื่องให้ปรับวันละไม่เกิน 100 ดอลลาร์สิงคโปร์หรือถูกปรับตามส่วน ภายหลังจากที่ได้กระทำความผิดยังคงมีกระทำผิดต่อเนื่องอยู่<sup>78</sup> และกรณีผู้ช่วยหรือลูกจ้างกระทำความผิด นายจ้างก็ต้องร่วมรับผิดชอบตามหลักตัวการตัวแทน เว้นแต่จะพิสูจน์ต่อศาลว่ามีได้รู้เห็นหรือใช้มาตรการป้องกันอย่างเพียงพอแล้ว

หน่วยงานในที่ควบคุมการขายสินค้าและอาหาร เจ้าหน้าที่กระทรวงสาธารณสุข และเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ สามารถตรวจค้นได้ และมีอำนาจจับกุมบุคคลใดที่เห็น ว่าหรือเชื่อได้ว่ากระทำความผิด และมีสำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environment Agency) ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นภายใต้กระทรวงสิ่งแวดล้อมและแหล่งน้ำ (Environment and Water Resources) มีอำนาจบริหารจัดการแผงลอยและศูนย์อาหารที่รัฐเป็นผู้จัดตั้งขึ้น

### 3.1.2.3 การบังคับใช้กฎหมาย

การบริหารงานศูนย์อาหารนั้นมีหน่วยงาน 3 หน่วยงานในการจัดการดูแล ได้แก่ กระทรวงสิ่งแวดล้อมและแหล่งน้ำ (Environment and Water Resources) คณะกรรมการพัฒนาจัดการที่อยู่อาศัย (Housing and Development Board) และบริษัท JTD โดยคณะกรรมการพัฒนาจัดการที่อยู่อาศัย จะเป็นผู้จัดหาสถานที่ในการจัดตั้งศูนย์อาหาร และเป็นเจ้าของศูนย์อาหารกว่า 75% ในประเทศสิงคโปร์ และมีบริษัท JTD ช่วยดำเนินการจัดการศูนย์อาหารดังกล่าว โดยมีสำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (The National Environment Agency) ทำหน้าที่ควบคุมและจัดการศูนย์อาหารโดยมีกรมหาบเร่ (Hawker's Department) รับผิดชอบในการดำเนินการและการบริหารงานตามนโยบาย รวมถึงการจัดการการครอบครองและพัฒนาพื้นที่ศูนย์อาหารและมีชมรมผู้ประกอบการหาบเร่-แผงลอย (a hawker association comprising representatives of hawkers) ซึ่งสำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (The National Environment Agency) มักจะมีการเจรจาหรือเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับชมรมผู้ประกอบการหาบเร่-แผงลอยในศูนย์หาบเร่แห่งนี้อยู่เสมอๆ

<sup>78</sup> มาตรา 33 Environmental Public Health (Food Hygiene) Regulations.

รวมถึงเจ้าหน้าที่จากกระทรวงสาธารณสุข และเจ้าหน้าที่ตำรวจในการตรวจสอบใบอนุญาต และการปฏิบัติตามข้อบัญญัติ

ปัจจุบันแผงลอยอาหารปรุงสุกในประเทศสิงคโปร์ มีจำนวนครึ่งหนึ่งของแผงลอยทั้งแผงลอยที่รัฐสนับสนุนและแผงลอยเอกชนในศูนย์อาหาร ซึ่งสำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (The National Environment Agency) ได้มีการสร้างสุขอนามัยที่ดีในหลายๆ รูปแบบ ได้แก่<sup>79</sup>

1) การกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับสุขอนามัยกฎหมายเกี่ยวกับสุขอนามัยแผงลอยอาหารนั้นปรากฏใน พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมสาธารณสุข (Environmental Public Health Act) ข้อบัญญัติสิ่งแวดล้อมด้านสุขอนามัยอาหาร (Environmental Public Health (Food Hygiene) Regulation) และ พระราชบัญญัติการขายอาหาร (Sale of Food Act) ซึ่งสำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะดำเนินการสุ่มตรวจอยู่เป็นประจำเพื่อสร้างความมั่นใจในสุขลักษณะของอาหาร

2) การให้ความรู้แก่ประชาชนมีการให้ความรู้กับประชาชนโดยจัดทำคู่มือสำหรับผู้รับใบอนุญาตแผงลอยและผู้ผู้สัมผัสอาหาร หากผู้ได้รับใบอนุญาตมีผู้ช่วยจะต้องลงทะเบียนกับสำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้วย ซึ่งทั้งผู้ที่ได้รับใบอนุญาตแผงลอยและผู้ช่วยจะต้องผ่านการอบรมหลักสูตรพื้นฐานด้านสุขอนามัยอาหารจากกรมพัฒนาแรงงานสิงคโปร์ (Singapore Workforce Development) และทุกๆ 3 ปีจะมีการทบทวนหลักสูตรดังกล่าวเพื่อสร้างความตระหนักในสุขอนามัยอาหารที่ดี

3) การแบ่งระดับร้านอาหารการจัดระดับเพื่อการรับประทานอาหารและแบ่งระดับแผงลอยอาหาร เป็นการกระตุ้นให้ผู้ประกอบการปรับปรุงสุขอนามัยร้านและอาหารของตน โดยการวัดผลจะแบ่งระดับ A B C และ D ระดับที่สูงที่สุดคือ ระดับ A ที่ผ่านการประเมินที่ 85% ขึ้นไป ส่วนระดับที่แย่ที่สุดคือ ระดับ D คะแนนประเมินอยู่ในระดับ 40%– 49% โดยผู้ค้าแผงลอยจะต้องแสดงใบรับรองที่ระบุระดับคะแนนของตนไว้ที่แผงลอย เพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้บริโภค

4) การตัดคะแนนระบบการตัดคะแนนได้เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1987 เป็นระบบคะแนนที่ยุติธรรมสำหรับการลงโทษผู้ประกอบการที่ละเลย ไม่ใส่ใจในมาตรฐานสุขอนามัยอาหาร ซึ่งระบบการตัดคะแนนนี้เป็นสิ่งสำคัญเพราะนอกจากจะถูกตัดคะแนนแล้วยังเป็นความผิดด้วย ซึ่งความผิดจะแบ่งเป็น 2 ระดับ คือความผิดร้ายแรง ความผิดหลัก และความผิดเล็กน้อย ความผิดร้ายแรงได้แก่ การขายอาหารที่ไม่สะอาด ประกอบกิจการโดยไม่มีใบอนุญาต จะถูกหักคะแนน 6 คะแนน และถูกปรับ 400 ดอลลาร์สิงคโปร์ ความผิดหลัก เช่น การขายอาหารโดยไม่มีสิ่งปกปิด หรือไม่ใช้อุปกรณ์ใน

<sup>79</sup> Legislative Council Secretariat, *supra note 52*, p.7-8.

การหยิบอาหาร จะถูกตัดคะแนน 4 คะแนน และถูกปรับ 300 ดอลลาร์สิงคโปร์ ส่วนความผิดเล็กน้อย เช่น ไม่แสดงใบอนุญาต จะไม่ถูกหักคะแนนแต่จะถูกปรับ 200 ดอลลาร์สิงคโปร์ ถ้าผู้ได้รับอนุญาตถูกหักคะแนน 12 คะแนนหรือมากกว่านั้น ภายใน 12 เดือน จะถูกระงับใบอนุญาตเป็นเวลา 2 สัปดาห์ หรือ 4 สัปดาห์แล้วแต่กรณี หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาต

โดยสรุป ในประเทศสิงคโปร์ รัฐได้เข้ามาจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยการสนับสนุนสถานที่และดำเนินการออกใบอนุญาต ประกอบกับการบัญญัติกฎหมายที่บทลงโทษที่สูงเมื่อเทียบกับการกระทำความผิดทั่วไปและมีโทษปรับหนึ่งเท่าตัวสำหรับการกระทำความผิดซ้ำ และการปรับต่อเนื่องรายวัน จึงทำให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัวต่อกฎหมาย ประกอบกับมาตรการคู่ขนานต่างๆของรัฐ

### 3.2 ประเทศในระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร

เนื่องจากระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษรนี้เป็นต้นแบบของกฎหมายไทย ซึ่งเป็นระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เกือบทั่วโลกนำมาคัดลอก ปรับใช้กับแต่ละประเทศของตน การจะกำหนดให้สิ่งใดเป็นความผิดจะต้องบัญญัติเป็นกฎหมายขึ้น เช่นเดียวกับการแก้ปัญหาหาบเร่-แผงลอย ที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับระเบียบสังคมการออกกฎหมายจึงต้องบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ด้วยความชัดเจนและแน่นอน ซึ่งประเทศในระบบดังกล่าวที่ได้เลือกศึกษา มีต้นแบบมาจากวัฒนธรรมฝั่งตะวันตก กล่าวคือ ประเทศออสเตรเลีย ที่มีคุณภาพชีวิตดีเป็นอันดับ 1 ของโลก และวัฒนธรรมฝั่งตะวันออก กล่าวคือ ประเทศญี่ปุ่น ที่บ้านเมืองมีความสะอาดและเป็นระเบียบเรียบร้อย จึงเลือกศึกษาโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 3.2.1 ประเทศออสเตรเลีย<sup>80</sup>

จากผลสำรวจคุณภาพชีวิตประชากรใน 231 เมืองใหญ่ทั่วโลกโดยสำรวจโดย บริษัทที่ปรึกษา เมอร์เซอร์ กรุ๊ป เป็นข้อมูลที่บริษัทและองค์กรต่างๆ จะนำไปใช้พิจารณาจ่ายค่าชดเชย และค่าตอบแทนความยากลำบาก (hardship allowances) ให้แก่พนักงานต่างชาติจากการวิเคราะห์ข้อมูล เสถียรภาพทางการเมือง ระบบสาธารณสุข การศึกษา อาชญากรรม นันทนาการ และการ

<sup>80</sup> Vienna City Administration, “street stall,” Accessed November 19, 2016, <https://www.wien.gv.at>.

คมนาคมขนส่ง กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย เป็นเมืองที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีที่สุดในโลก เป็นปีที่ 8 ติดต่อกัน เหตุผลคือ ประชากรกว่า 1.8 ล้านคนในเวียนนาได้มีโอกาสดื่มด่ำกับวัฒนธรรม ร้านกาแฟ พิพิธภัณฑ์ โรงละคร และโอเปร่าเฮาส์ ขณะที่ค่าเช่าอาคารและค่าใช้จ่ายสำหรับการเดินทางภายในเมืองถือว่าถูกกว่าเมืองหลวงอื่นๆ ในโลกตะวันตก<sup>81</sup> จึงได้เลือกทำการศึกษาถึงการจัดระเบียบการค้า ลักษณะหาบเร่-แผงลอยของกรุงเวียน ประเทศออสเตรีย ว่ามีรูปแบบ วิธีการอย่างไร

ปัจจุบันในกรุงเวียนนามีตลาดทั้งหมด 21 แห่ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นตลาดขายเกี่ยวกับอาหาร โดย 5 ตลาดในจำนวนทั้งหมดเป็นตลาดชั่วคราวซึ่งจัดขึ้นเฉพาะวันอาทิตย์เท่านั้น และ 3 ตลาดจากจำนวนทั้งหมดจะจัดขึ้นในบางโอกาสเท่านั้น จะขายงานศิลปะ งานฝีมือ ของเก่า และมีขายอาหารบ้าง นอกจากนี้ยังมีตลาดแนชมาร์ก ที่เป็นตลาดชื่อดังที่เก่าแก่ที่สุดและยิ่งใหญ่ที่สุดในกรุงเวียนนา ถือเป็นเสมือนคลังอาหารแห่งกรุงเวียนนา ซึ่งเป็นศูนย์รวมของทุกสิ่ง และมีตลาดนัดที่เปิดเฉพาะวันเสาร์ถัดจากตลาดแนชมาร์กออกมาด้วย โดยสามารถสรุป ลักษณะการค้าได้จาก รูปแบบการค้าหาบเร่-แผงลอย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

### 3.2.1.1 รูปแบบการค้าหาบเร่-แผงลอย

ในสมัยศตวรรษที่ 19 แผงลอย (Kiosk) หรือซุ้มขายของนั้น ได้จัดตั้งอยู่ในพื้นที่สาธารณะโดยขายสินค้า เช่น ขนม ยาสูบ เครื่องดื่ม หนังสือพิมพ์ ซึ่งเป็นแผงขายที่สามารถเคลื่อนย้ายได้ ซึ่งในบางครั้งกระทบสิทธิของบุคคลอื่นจึงต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างสิทธิในการขาย และความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

โดยสถานที่ตั้งและขนาดของแผงนั้น ต้องมีใบอนุญาตก่อนและต้องได้รับการอนุมัติผ่านกฎหมายภาษีก่อน และต้องปฏิบัติตามเกณฑ์โดยจำต้องมีใบอนุญาตก่อสร้างอาคารในประเทศออสเตรีย มีการแบ่งประเภทรูปแบบของร้านค้าที่อยู่ภายใต้กฎหมายของหน่วยงานไว้ 3 ประเภทดังนี้

- (1) การตั้งร้านค้าประเภทแผงในตลาด (Market Stands)
- (2) การตั้งร้านค้าในตลาดสำหรับเทศกาลพิเศษต่างๆ (Special occasions markets) และ
- (3) การตั้งร้านค้าประเภทแผงลอยบนถนน (Street stalls) แบ่งประเภทย่อยได้แก่

<sup>81</sup> News108, *อ้างแล้ว เจริญรุดที่ 53.*

- แผงยื่นขายชั่วคราว (Temporäre Verkaufsstände) เป็นแผงที่ขายสินค้าทั่วไป แต่ส่วนใหญ่เป็นร้านเกาลัด ซึ่งเป็นที่รับรู้ของคนทั่วไปว่า ในช่วงฤดูหนาวทานเกาลัดจะช่วยให้อบอุ่น และยังเป็นจุดเด่นของเมืองเวียนนาด้วย ดังนั้นแผงลอยชนิดนี้จึงได้รับอนุญาตให้ขายเพียงชั่วคราว เฉพาะฤดูหนาวเท่านั้น

- ซุ้มเครื่องดื่มชั่วคราว (Punschstände) ในช่วงฤดูหนาวใกล้วันคริสต์มาส ตั้งแต่ช่วงเดือนพฤศจิกายน จะมีซุ้มไวน์ เครป หรือคอกเทลร้อน ตั้งไว้ เหมาะสำหรับผู้ที่มาพักให้ความอบอุ่นแก่ร่างกาย โดยจะมีลักษณะคล้ายบาร์เล็กๆ บริการเครื่องดื่ม และผู้ที่สนใจก็เลือกซื้อเครื่องดื่มและยื่นจิบในซุมนั้น ในบางครั้งอาจเรียกได้ว่าเป็นช่วงมหัศจรรย์ในฤดูหนาวก็เป็นได้ ด้วยบรรยากาศที่ผ่อนคลายในวันที่หนาวๆ และมีไวน์อุ่นๆ ซึ่งได้รับการอนุมัติให้ขายในช่วงคริสต์มาส วันที่ 15 พฤศจิกายน ถึง 6 มกราคม ของทุกปี

- ซุ้มเกาลัด (Maronistände) เป็นซุ้มที่มีขนาดเล็กสว่างและอบอุ่น เนื่องจากในฤดูหนาว เกาลัดจะทำให้อบอุ่น และจะมีอยู่ตลอดจนกว่าอากาศจะอบอุ่นขึ้นจะได้รับการอนุมัติให้ขายในช่วง 1 ตุลาคม จนถึง 31 มีนาคม

โดยร้านค้าทั้ง 3 ประเภทดังกล่าว จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานการจัดการตลาดและความปลอดภัยด้านอาหาร Municipal Department 59 – Food Inspection and Market Authority (MA59) และต้องได้รับอนุญาตการจัดตั้งจากหน่วยงานก่อนที่ดำเนินการจำหน่ายสินค้าต่างๆ ได้<sup>82</sup> สำหรับซุ้มหรือแผงที่ไม่แสวงหากำไร เพื่อการกุศล ขายหนังสือพิมพ์ สามารถติดต่อขออนุญาตจากหน่วยจัดการจราจรและการวางแผนจราจร (MA 46 - Transport organization and technical transport)

### 3.2.1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าหาบเร่-แผงลอย

ในประเทศออสเตรีย การกำหนดกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยนั้นปรากฏในรูปของกฎเกณฑ์ภายในของแต่ละเมืองหรือภูมิภาคเท่านั้น เช่น ในกรุงเวียนนา มีการกำหนดกฎหมายไว้ใน Gebrauchsabgabegesetz 1966 หรือเมืองกราซ มีการกำหนดไว้ใน Grazer Marktordnung 2013 เป็นต้น

การดำเนินการค้าร้านแผงลอยในกรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย จะดำเนินการโดยหน่วยงานการจัดการตลาดและความปลอดภัยด้านอาหาร Municipal Department 59 – Food

<sup>82</sup> Vienna City Administration, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 81.*

Inspection and Market Authority (MA59) ซึ่งการจัดตั้งร้านค้าประเภทต่างๆ ต้องได้รับอนุญาต การจัดตั้งจากหน่วยงานนี้ก่อนที่ดำเนินการจำหน่ายสินค้าต่างๆ ได้<sup>83</sup> ภายใต้การกำกับดูแลของผู้บริหารสภาเมืองด้านสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขปโภคแห่งกรุงเวียนนา ที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบอาหารและการจัดการตลาด และเป็นผู้ออกใบอนุญาตสำหรับการตั้งร้านค้าแผงลอยริมถนน<sup>84</sup> ซึ่งมีร้านแผงลอยจำนวนมากที่ตั้งอยู่บนพื้นที่สาธารณะและบนทางเท้าที่ไม่ใช่ตลาด เช่น ร้านขายไส้กรอก เป็นต้น โดยมีเขตเทศบาลท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการตรวจสอบอาหารและกฎระเบียบทางการค้า โดยมีกฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 1 การใช้ทรัพย์สินสาธารณะ ทางสาธารณะจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อน<sup>85</sup> ใบอนุญาตจะออกต่อเมื่อมี คำร้องขอ ซึ่งก่อนจะรับใบอนุญาตนี้จะต้องผ่านการรับรองจากหน่วยงาน สถาปัตยกรรมและการออกแบบ หรือ หน่วยควบคุมอาคาร ก่อน และสามารถปฏิเสธใบอนุญาตได้หาก กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ กีดขวางการจราจร หรือขัดต่อความสะอาดในการอยู่อาศัยของประชาชน นอกจากนี้สามารถกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตได้ เช่น เวลา พื้นที่ ขอบเขต เป็นต้น<sup>86</sup> หากฝ่าฝืนไม่มีใบอนุญาตการใช้พื้นที่สาธารณะ จะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 21,000 ยูโร<sup>87</sup> ซึ่งเป็นโทษทางปกครอง

กฎหมายจราจร (The Road Traffic Act 1960) การใช้ถนนรวมถึงกิจกรรมในเชิงพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องกับท้องถนนจะต้องได้รับใบอนุญาต การได้รับใบอนุญาตข้างต้นนั้นโดยหลักแล้ว ยานพาหนะต่างๆ รถยนต์ รถพ่วงจะต้องติดแผ่นป้ายทะเบียน แต่กิจกรรมบนทางเท้า หรือแผงลอยที่ไม่มีขาตั้งยึดอยู่กับที่ ไม่จำเป็นต้องมีใบอนุญาตตามกฎหมายจราจร<sup>88</sup>

สำหรับแผงลอย ลักษณะภายนอกนั้น จะต้องได้รับอนุมัติจากหน่วยงาน สถาปัตยกรรมและการออกแบบ (MA 19) โดยจะมีการประเมิน ว่าแผงลอยที่เคลื่อนที่ได้ั้นนั้นเป็นเช่นไร เมื่อตรวจสอบแล้วจะรายงานไปยังหน่วยงานการจัดการตลาดและความปลอดภัยด้านอาหาร (MA 59) หรือ หน่วยควบคุมอาคาร (MA 37) เพื่อตรวจสอบว่าการสร้างนั้นมีรูปลักษณะอย่างไรสอดคล้องกับสถาปัตยกรรมท้องถิ่นของเมืองเวียนนาหรือไม่ ตามกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร (Building

<sup>83</sup> เท็งอ้าง

<sup>84</sup> เท็งอ้าง.

<sup>85</sup> § 1 The Act on Direct User Charges (Gebrauchsabgabegesetz) 1966

<sup>86</sup> § 2 The Act on Direct User Charges (Gebrauchsabgabegesetz) 1966

<sup>87</sup> § 16 The Act on Direct User Charges (Gebrauchsabgabegesetz) 1966

<sup>88</sup> § 82 Road Traffic Act 1960

Code for Vienna)<sup>89</sup> เพื่อตรวจสอบความเรียบร้อยและความปลอดภัยจึงอนุมัติให้สร้างได้เนื่องจากส่งผลกระทบต่อภูมิทัศน์ของบ้านเมือง จึงต้องตรวจสอบคุณลักษณะด้านสถาปัตยกรรมว่ามีออกแบบร่วมสมัยกับเมืองนั้นหรือไม่ หรือ มีความสว่าง ความโปร่งหรือไม่ แต่แผงแบบเคลื่อนที่ได้ ที่มีพื้นที่ไม่เกิน 12 ตารางเมตร สูงไม่เกิน 2.8 เมตร และตั้งอยู่บนพื้นที่สาธารณะนั้นไม่จำเป็นต้องมีใบอนุญาตจากหน่วยควบคุมอาคาร<sup>90</sup>

หลักเกณฑ์ในการจัดร้านค้าแต่ละประเภท ประกอบด้วยรายละเอียดและหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน ดังนี้

1) หลักเกณฑ์การจัดประเภทร้านค้าประเภทที่ 1 แผงในตลาด จะต้องมียุทธศาสตร์ดังนี้

มีการก่อสร้างตั้งร้านในอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างมั่นคง มีการตัดแปลงเพื่อเป็นสิ่งปลูกสร้างที่มั่นคงในระยะยาว เช่น การสร้างใหม่ หรือการติดตั้ง มีการติดตั้งรถเข็นขายสินค้า มีการติดตั้งแผงขายสินค้า มีการตัดแปลงของรูปลักษณะภายนอกของสิ่งปลูกสร้างที่มั่นคง รถเข็นขายสินค้า หรือแผงขายสินค้า มีการติดตั้งระบบในพลังงาน เช่น ระบบแก๊ส ไฟฟ้า น้ำประปา หรือการกำจัดของเสีย

2) หลักเกณฑ์การจัดประเภทร้านค้าประเภทที่ 2 การตั้งร้านค้าในตลาดช่วงเทศกาลพิเศษ<sup>91</sup>

ร้านค้าประเภทดังกล่าวเป็นตลาดนัดที่จะจำหน่ายสินค้าเฉพาะในเทศกาลพิเศษต่างๆ เช่น เทศกาลอีสเตอร์ เทศกาลคริสต์มาส รวมถึงตลาดประเภท flea market ซึ่งเป็นตลาดนัดของมือสอง ของแฮนด์เมด หรือแบบเปิดท้ายขายของ โดยมีเงื่อนไขว่าตลาดประเภทนี้จะมีการจัดตั้งได้ต่อเมื่อมีร้านค้ารวมกันไม่ต่ำกว่า 10 ร้าน และร้านค้าประเภทอาหารและเครื่องดื่มไม่เกินจำนวน 1 ใน 3 ของร้านค้าที่จำหน่ายสินค้าประเภทอื่น โดยตลาดประเภทนี้อินุญาตให้ตั้งได้เพียง 6 ครั้งต่อ 1 ปีปฏิทิน

3) หลักเกณฑ์การจัดประเภทร้านค้าประเภทที่ 3 ร้านค้าประเภทแผงลอยบนถนน<sup>92</sup>

ร้านประเภทนี้อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่รับผิดชอบของ (Municipal Department 59 – Food Inspection and Market Authority (MA 59)) ต่อเมื่อเป็นร้านค้าที่มีเงื่อนไขดังนี้ ประการ

<sup>89</sup> § 85 building code for Vienna - Vienna BO

<sup>90</sup> § 62a (1) 5. building code for Vienna - Vienna BO

<sup>91</sup> Vienna City Administration, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 81.*

<sup>92</sup> *เพ็งอ้าง.*

แรก เป็นแผงลอยที่เคลื่อนที่ได้ กล่าวคือไม่ได้ก่อสร้างลงรากฐานอย่างถาวรและไม่ใช้ตึกหรืออาคาร ซึ่งร้านค้าแผงลอยนั้นจะต้องมีลักษณะ รูปลักษณะ แบบแปลนตามที่เขตพื้นที่ประสานงานไว้กับหน่วยงานสถาปัตยกรรมและออกแบบผังเมืองกล่าวคือ มีขนาดพื้นที่ไม่เกิน 12 ตารางเมตร และมีความสูงไม่เกิน 2.80 เมตร ประการที่สองคือบริเวณในการตั้งร้านค้าแผงลอยนั้น จะต้องอยู่ในบริเวณที่หรือทางสาธารณะที่กฎหมายกำหนด ตามกฎหมายจราจรของออสเตรีย (Road Traffic Act 1960) ถ้าหากไม่ใช่ที่หรือทางสาธารณะ ของเมืองเวียนนา แต่เป็นที่ดินมีเจ้าของ ผู้เป็นเจ้าของร้านค้าแผงลอย จะต้องขออนุญาตเจ้าของที่ดินนั้นก่อน โดยจะต้องมีเอกสารเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับการตั้งร้านค้าแผงลอย ต้องมีสัญญาให้ความยินยอม หรือ สัญญาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น

โดยหลักการพิจารณาอนุญาตการตั้งร้านค้าประเภทแผงลอย ผู้ขออนุญาตจะต้องส่งแผนของโครงการและหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดังกล่าวจะทำการตรวจสอบบนพื้นฐานของเอกสารที่ยื่นเข้ามาว่าหลักฐานมีความสอดคล้อง ไม่ขัดแย้ง กับกฎหมายที่มีอยู่หรือไม่ก่อนจะพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาต

โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตตั้งร้านค้าประเภทแผงลอย คือ กฎหมายการจัดเก็บภาษีสำหรับการใช้ประโยชน์สาธารณะของกรุงเวียนนา (หรือ Wiener Gebrauchsabgabegesetz) และพระราชบัญญัติจราจรทางบก (Austrian Federal Road Traffic Act 1960) สำหรับพระราชบัญญัติจราจรทางบก การอนุญาตจะเป็นไปภายใต้เงื่อนไขที่ว่า ระหว่าง การตั้งร้านค้าประเภทแผงลอยนั้น จะต้องไม่มีการละเมิดกฎเกณฑ์ด้านความปลอดภัย ความสะดวกและสภาพคล่องของการจราจรแต่อย่างใดก็ตามมีข้อยกเว้นสำหรับกิจกรรมทางการค้าพาณิชย์ซึ่งไม่ใช่ลักษณะของแผงตั้งถาวรบนทางเท่านั้น ไม่จำเป็นต้องขออนุญาตในการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก(Austrian Federal Road Traffic Act 1960) มาตรา 82 (3)(A)

### 3.2.1.3 การบังคับใช้กฎหมาย

การขอใบอนุญาตตั้งร้านค้าแผงลอยนั้น ผู้ขออนุญาตต้องขอจากหน่วยงานบริการตลาดและความปลอดภัยด้านอาหาร (Market Service and Food Safety) โดยกระบวนการดำเนินการขอใช้เวลาอย่างน้อย 1 วัน ถึง 2 สัปดาห์ โดยเอกสารในการขอตั้งร้านค้าแผงลอยได้แก่ ใบสมัคร รูปถ่าย แบบแปลนของร้านค้าแผงลอยและบริเวณโดยรอบ ภาพจำลองของร้านรายละเอียดการก่อสร้าง วัสดุที่ใช้ สีหรือรูปของแผงลอย หากจะตั้งบริเวณที่ของผู้อื่นต้องมีหนังสือหรือสัญญายินยอมให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น และถ้าหากเป็นร้านขายอาหารสะดวกซื้อ ไส้กรอก หรือ เคบับ จะต้องระบุสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสามารถตรวจสอบได้ทันที สิ่งสาธารณูปโภคอื่นในร้านแผงลอย เช่น เครื่องจักรอุปกรณ์ทั้งของแผงลอยและการประกอบอาหาร การระบายอากาศ

รวมถึงแผนจัดการของเสียด้วยซึ่งปัจจัยสำคัญในการประเมินตามคำขออนุญาตมีดังนี้ 1) ตำแหน่งที่ตั้งที่แน่นอนของที่ตั้งของร้านค้าประเภทแผงลอย 2) การตั้งร้านค้าประเภทแผงลอยจะต้องอยู่ในขอบเขตและแบบของถนน 3) สินค้าที่จะนำมาวางขายและกิจกรรมต้องเกี่ยวข้องกัน

เนื่องจากการจัดตั้งร้านแผงลอยดังกล่าวมีรายละเอียดมาก เอกสารประกอบหลายชนิด จึงทำให้ระยะเวลาในการขอใบอนุญาตนั้นใช้เวลานาน ดังนั้นเมื่อพิจารณาอนุญาตแล้ว กำหนดเวลาของใบอนุญาตดังกล่าวจึงไม่มีกำหนด

การตรวจสอบร้านค้าแผงลอยที่มีการจำหน่ายอาหารจะถูกตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่อาหารและตลาด (Market Service and Food Safety) โดยผู้ตรวจสอบอาหารที่อาจมีการปนเปื้อนแบคทีเรียหรือสารเคมี เช่น ตรวจสอบแผงสตอร์เบอร์รี่ที่ส่งให้ห้างสรรพสินค้าและพ่อค้าแม่ค้าทั้งหมด ตรวจสอบแผงไส้กรอกสำหรับร้านอาหารและครัวในโรงพยาบาลไปจนถึงร้านค้าปลีก ร้านค้าส่ง รวมถึงภัตตาคาร และโรงงานผลิต นอกจากนี้ยังมีมาตรฐานการตรวจสอบคุณภาพต่างๆ เพื่อการปกป้องผู้บริโภค โดยมุ่งเน้นสุขอนามัย ทั้งการตรวจสอบศัตรูพืช การตรวจสอบคุณภาพอาหาร การติดตามที่ถูกต้อง สุขอนามัยและความสะอาดของพนักงาน เป็นต้น และไม่เพียงแต่ดูแลอาหารและการจำหน่าย แต่ยังคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องราคา มาตรฐานชั่งตวงวัด การลงทะเบียนการค้า เป็นต้น เพื่อเป็นไปตามกฎหมายและกฎเกณฑ์ของสหภาพยุโรป อีกทั้งยังรักษามาตรฐานตามกลุ่มการทำงานในชุมชนสำหรับตรวจสอบคุณภาพอาหารและ การคุ้มครองผู้บริโภคแห่งสหภาพยุโรป (the European Working Community for Food Inspection and Consumer Protection (EWFC) ในฐานะสมาชิกของกลุ่มอีกด้วย

โดยสรุป ประเทศออสเตรเลีย โดยส่วนมากเป็นการค้าในรูปแบบตลาดต่างๆ มีการตั้งวางแผงค้าจำนวนไม่มาก และการออกใบอนุญาตในต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อน อีกทั้งคำนึงถึงภูมิทัศน์และความสวยงามของแผงค้า ส่วนโทษนั้นเป็นโทษปรับทางปกครองที่มีจำนวนมาก

### 3.2.2 ประเทศญี่ปุ่น<sup>93</sup>

ในประเทศญี่ปุ่นนั้นไม่มีกฎหมายที่เป็นกรอบแน่นอนเกี่ยวกับการจัดการหาเร่-แผงลอย เนื่องจากแต่เดิมนั้น มีกลุ่มผู้มีอิทธิพลหรือยาคุซ่า ซึ่งเป็นกลุ่มผู้ก่ออาชญากรรมที่ก่อตั้งขึ้นมา

<sup>93</sup> Legislative Council, “Management and Control of Hawkers in selected Jurisdictions,” LC Paper No.CB (4) 994/13-14(01), p.9-13.

ตั้งแต่สมัยโบราณในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งในบางครั้งจากเรียกกลุ่มยาคุซ่านี้ว่า “มาเฟียญี่ปุ่น” ทำหน้าที่การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมในสมัยนั้นโดยอ้างตัวว่าเป็นผู้รับใช้โชกุน ประกาศตัวเป็นผู้พิทักษ์รักษาระเบียบ คอยดูแลอยู่ในแต่ละเมือง ซึ่งกลุ่มของยาคุซ่า โดยทั่วไปมี 4 ประเภท<sup>94</sup> แบ่งได้จากแหล่งรายได้ ได้แก่ กลุ่ม Bakuto คือนักพนัน กลุ่ม Uyoku คือ กลุ่มนักการเมือง กลุ่ม Gurentai คือ กลุ่มนักเลง และกลุ่มที่เกี่ยวกับพ่อค้าแม่ค้าแผงลอยได้แก่ กลุ่ม Tekiya ที่คอยเก็บเงินจากพ่อค้าแม่ค้าที่ตั้งแผงขายตามงานเทศกาลต่างๆ ซึ่ง Tekiya yakuza ก็มาจากอดีตหัวหน้าพ่อค้าแม่ค้า หาเงินโดยการโดยการเรียกค่าคุ้มครองทำเลขายของเพื่อไม่ให้ใครมาล้ำเขต หรือแย่งที่ขายขาย โดยบางกลุ่มจะมีการจ้างคนเก็บกวาดร้านค้าให้พ่อค้าแม่ค้าหลังจากเลิกงานด้วยซึ่งในสมัยนั้นได้ปรากฏกลุ่มพ่อค้าเร่ ซึ่งเป็นชนชั้นต่ำสุดในระบบวรรณะในสมัยเอโดะ จัดตั้งกลุ่มขึ้นและจัดสรรพื้นที่ค้าขายในงานเทศกาลต่างๆ ทั้งงานวัด งานศาลเจ้า และคอยดูแลอำนวยความสะดวก โดยจะต้องจ่ายค่าเช่าและค่าคุ้มครอง ซึ่งหากไม่ยอมชำระหนี้ก็จะได้รับโทษโดยการตัดปลายนิ้วก้อยและเมื่อกลุ่มยาคุซ่านี้เริ่มหมดไปทำให้ไม่ปรากฏรูปแบบการค้าหาบเร่-แผงลอยในญี่ปุ่นให้เห็นยกเว้นแต่เมื่อฟุกุโอกะ เพียงเมืองเดียว ที่มีการค้าในลักษณะแผงลอย จัดตั้งซุ้มรถเข็นขายสินค้า ที่เรียกว่า Yata i “ยาไต” หรือ ร้านค้าอาหารแผงลอยริมถนน มีลักษณะเป็นรถเข็นที่เคลื่อนที่ได้<sup>95</sup> โดยขายอาหารที่ปรุงสุกแล้ว เช่น ยากิโทริ โอเด็ง ราเมน แอลกอฮอล์ ร้านโดยทั่วไปจะมีขนาด 3\*5 เมตร สามารถนั่งได้ประมาณ 7-8 คนแบบติดๆกัน ซึ่งทำให้อบอุ่น โดยหันหน้าให้กับเชฟผู้ปรุงอาหาร<sup>96</sup>

ในประเทศญี่ปุ่นการเร่ขายนั้นเป็นกลไกที่ทำให้การใช้ชีวิตสะดวกสบาย สำหรับคนที่มีข้อจำกัดในการเข้าถึงร้านค้า หรือห้างสรรพสินค้า นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งที่รวมกลุ่มคนชั้นล่าง เช่น คนสูงอายุที่ไม่สามารถเดินทางไปไหนได้ไกลแล้ว ยังเป็นที่ดำรงอยู่ของคนต่างจังหวัดที่ไม่สามารถเข้าถึงความสะดวกสบายตามห้างสรรพสินค้าได้ สำหรับแผงลอยชั่วคราวและผู้ค้าชั่วคราว สามารถดำเนินการได้ในช่วงเทศกาล หรือการจัดกรรมที่ส่งเสริมวัฒนธรรม อย่างไรก็ตามก็ยังคงให้ความสำคัญกับความสกปรกและเสียงรบกวน เป็นปัญหาที่สำคัญอย่างหนึ่ง โดยมีกรมตำรวจเมืองโตเกียว คอยเฝ้า

<sup>94</sup> Japankiku, “Yakuza,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2560, <http://www.japan.kiku.com>.

<sup>95</sup> รายการดูให้รู้, “ตอน ฟุกุโอกะ แผงลอยหนึ่งเดียวในญี่ปุ่น,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2560, <https://www.youtube.com/watch?v=OeYLq-FUil0>.

<sup>96</sup> Susumumu, “Tiny things in Japan – Learning a very local life of Japanese,” Accessed October 19, 2016, <http://jp-local-life.com/food-stalls-yatai/>

จับตาดิจิทัลการค้าหาบเร่-แผงลอยนี้ โดยสามารถสรุป ลักษณะการค้าได้จาก รูปแบบการค้าหาบเร่-แผงลอย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และ การบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

### 3.2.1.1 รูปแบบการค้าหาบเร่-แผงลอย

ในประเทศญี่ปุ่นไม่พบการค้าหาบเร่-แผงลอยริมทางเท้า เนื่องจากผลจากการมีมาเพียงในอดีต และวัฒนธรรมที่ให้ความสำคัญกับทางเท้า เพื่อความปลอดภัยและความสะอาดสบายของประชาชน โดยทางเท้านั้นจะต้องมีความกว้างมากกว่า 2 เมตรเพียงพอสำหรับรถเข็นคนพิการสองคนสวนกัน ซึ่งทำให้ผู้ใช้ทางเท้ามีความมั่นใจ รู้สึกปลอดภัย ปราศจากอุปสรรค หรือสิ่งกีดขวาง<sup>97</sup>

รูปแบบการค้าหาบเร่-แผงลอยในประเทศญี่ปุ่นนั้น อิงจากการออกใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาลอาหาร (Food Sanitation Act) โดยแบ่งตามกิจกรรมการค้าหาบเร่-แผงลอยดังนี้

1) การเร่ขาย (peddling) คือ การเคลื่อนย้ายขายไปเรื่อยโดยการเดินหรือจักรยานเพื่อขายอาหาร โดยไม่มีการปรุงหรือประกอบอาหาร เช่น ข้าวกล่อง โดยผู้ที่เร่ขายจะต้องสวมเสื้อผ้าที่สะอาดและได้รับการตรวจสอบสุขภาพประจำปีทุกปี และรับการตรวจสอบ

2) ร้านอาหารเคลื่อนที่ (Mobile food shop) เป็นการขายในรูปแบบรถเข็นเคลื่อนที่ได้ โดยขายอาหารที่ปรุงสุกแล้ว หรือเครื่องดื่มพร้อมขาย มักจะเป็นธุรกิจอาหารเคลื่อนที่หรือผลิตขนมเคลื่อนที่ โดยอาหารนั้นจะต้องปรุงสุกด้วยขั้นตอนง่ายๆ ไม่สามารถขายอาหารสดหรืออาหารดิบ เช่น ซาซิมิ หรือ ซูชิ

3) แผงลอยอาหารข้างทางชั่วคราว (Temporary street stall) เป็นการขายในรูปแบบแผงลอยที่สามารถเคลื่อนย้ายได้ โดยขายอาหารที่ปรุงสุกแล้ว หรือเครื่องดื่มพร้อมขาย เฉพาะในช่วงเทศกาล หรือช่วงจัดกิจกรรม มักจะเป็นธุรกิจอาหารเคลื่อนที่หรือผลิตขนมเคลื่อนที่ โดยอาหารจะต้องเตรียมพร้อม มีการปรุง และตัดเป็นชิ้นเล็กๆแล้ว หรือเป็นลักษณะการขายของชำเพียงอย่างเดียว

4) การขายชั่วคราว (Temporary Trader) เป็น การขายในรูปแบบแผงลอยที่สามารถเคลื่อนย้ายได้ โดยขายอาหารที่ปรุงสุกแล้ว หรือเครื่องดื่มพร้อมขาย เฉพาะในช่วงเทศกาลพิเศษ หรือที่จัดโดยรัฐให้ชาวบ้านท้องถิ่น(มีการกำหนดชนิดสินค้าไว้ ทั้งอาหาร และขนมหวาน) เป็น

<sup>97</sup> Bureau of Construction Tokyo Metropolitan Government, “street vendor,” Accessed 6 October, 2016, <http://www.kensetsu.metro.tokyo.jp>

ธุรกิจอาหารหรือผลิตขนมหวานชั่วคราว (ขนมอบ เค้กข้าว ขนมชุปเกล็ดขนมปัง ลูกอม ซอคโกแลต ผลไม้) โดยอาหารจะต้องเตรียมพร้อม มีการปรุง และตัดเป็นชิ้นเล็ก ๆ แล้ว

5) รถขายอาหารเคลื่อนที่ (Mobile catering) เป็นการขายในรูปแบบยานพาหนะที่สามารถเคลื่อนย้ายได้ โดยสามารถประกอบอาหาร บรรจุ และทานได้ มักเป็นธุรกิจอาหารเคลื่อนที่ (ขายนม เนื้อ ปลา ผัก) การผลิตขนมเคลื่อนที่หรือร้านชาคาเฟ่ โดยส่วนผสมจะต้องจัดอยู่ในกล่องบรรจุภัณฑ์เรียบร้อย พร้อมเสิร์ฟด้วยความร้อนสินค้าจะต้องจัดอยู่ในกล่องบรรจุภัณฑ์เรียบร้อยแล้ว ไม่มีการปรุงหรือดำเนินการใด

### 3.2.1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าหาบเร่-แผงลอย

ในประมวลกฎหมายอาญาญี่ปุ่น (Japan Penal Code 1907) บัญญัติเป็นการทั่วไปเกี่ยวกับเรื่อง ความผิดเกี่ยวกับการกีดขวางการจราจร (Crimes of Obstruction of Traffic) ไว้ในมาตรา 124 ซึ่งเป็นการกล่าวในภาพรวมกรณี บุคคลใดขัดขวางการจราจรโดยการทำลายหรือกีดขวางทางถนน ทางน้ำ หรือสะพาน จะต้องรับโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี ปรับไม่เกิน 20,000 เยน<sup>98</sup> มิได้มีการบัญญัติเรื่องเกี่ยวกับหาบเร่-แผงลอยไว้ในประมวลกฎหมายอาญาญี่ปุ่นโดยเฉพาะ

พระราชบัญญัติสุขาภิบาลอาหาร (Food Sanitation Act) โดยจุดมุ่งหมายของพระราชบัญญัตินี้ ป้องกันอันตรายจากอาหารและเครื่องดื่ม เพื่อความปลอดภัยของสุขอนามัยและปกป้องประชาชน โดยผู้ประกอบการอาหาร หมายถึงบุคคลหรือนิติบุคคลที่ประกอบกิจการเก็บรวบรวม ผลิต นำเข้า แปรรูป ปรุงอาหาร ขนส่ง หรือขายอาหารหรือเครื่องดื่ม ซึ่งจะเป็นการกล่าวในภาพรวมของสุขอนามัยและความปลอดภัยของอาหาร สิ่งเจือปน เครื่องมือบรรจุภัณฑ์ที่สัมผัสอาหาร การติดฉลากหรือการโฆษณา สิ่งเจือปนในอาหาร มีหลักเกณฑ์แผนการตรวจสอบ หน่วยประเมิน<sup>99</sup> เป็นต้น แต่จะไม่ได้บัญญัติถึงเรื่องหาบเร่-แผงลอยไว้เป็นการเฉพาะ เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นนั้นไม่ปรากฏกิจกรรมดังกล่าว

<sup>98</sup> Article 124 Japan Penal Code 1907.

<sup>99</sup> Ministry of justice japan, “Food Sanitation Act,” Accessed 5 May, 2017, [http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail\\_main?id=12&vm=2&re](http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail_main?id=12&vm=2&re).

กฎหมายจราจร (Road Traffic Act) มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันอันตรายจากการใช้ถนน และเพื่อความปลอดภัยในการสัญจรและเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาจากการใช้รถใช้ถนน<sup>100</sup> โดยถนนคือทางหลวงและเส้นทางที่ใช้สำหรับการจราจรสาธารณะ ส่วนทางเท้า หมายถึงส่วนของถนนที่มีเส้นแบ่งเขตแดนรั้วหรือโครงสร้างอื่นที่คล้ายคลึงกัน เพื่อให้ส่วนดังกล่าวมีไว้สำหรับการเดินเท้าของคนเดินเท้า จากพระราชบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากฎหมายจราจรของประเทศญี่ปุ่นนั้นให้ความสำคัญกับคนเดินเท้าโดยบัญญัติไว้ในหมวดที่ 2 เรื่องทางเดินเท้า ก่อนเรื่องอื่นและรถยนต์ที่ใช้สัญจรบนถนนจะต้องให้ความเคารพแก่คนเดินเท้าหรือผู้ที่ข้ามถนน และยานพาหนะหรือสิ่งอื่นจะต้องไม่ขัดขวางการเดินเท้าของ คนเดินถนน คนที่กำลังจะข้ามถนน หรือที่ใดๆ<sup>101</sup> ถ้าผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยฝ่าฝืนกฎหมายจราจร จะต้องถูกจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 เยน<sup>102</sup> และถ้าฝ่าฝืนกฎหมายอื่นอีกด้วยก็จะได้รับโทษด้วยเช่นกัน

กฎหมายสวนสาธารณะในเมือง (City Park Act) และกฎหมายสวนสาธารณะทั่วไป (Natural Park Act) ซึ่งผู้ที่ฝ่าฝืนจะต้องถูกปรับหรือถูกจำคุกตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การละเมิดข้อตกลงหรือเงื่อนไขใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับใบอนุญาต อาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวได้

สำหรับเมืองฟูกุโอกะ ที่มีการขายสินค้าในลักษณะ ร้านอาหารแผงลอยเคลื่อนที่นั้น ประเภทของร้านค้าจะเป็นแผงลอยรถเข็น ขนาด 3x5 เมตร โดยห้ามวางสิ่งของกีดขวางทางสาธารณะ ต้องรักษาความสะอาดพื้นที่ โดยเฉพาะเรื่องอาหาร จะต้องสะอาดและปรุงสุก จะไม่พบการขายอาหารสด เช่น ปลาดิบ เนื่องจากแผงลอยรถเข็นนี้จะไม่มื้ที่ล้างมือ ไม่มีตู้เย็น ไม่มีระบบรักษาความสะอาดเหมือนร้านอาหารทั่วไป ดังนั้นรัฐบาลจึงห้ามไว้ เพื่อประโยชน์ของผู้บริโภค การทานอาหารที่ร้านแผงลอยจึงต้องเป็นอาหารเฉพาะที่ปรุงสุกแล้วเท่านั้น และยังต้องมีการระบุราคาไว้อย่างชัดเจน และทางร้านจะต้องติดต่อขอใช้ห้องน้ำในบริเวณใกล้เคียงไว้ ถ้าลูกค้าถามหาจะต้องมีคำตอบให้ และในขณะเดียวกันต้องควบคุมไม่ให้ลูกค้าส่งเสียงรบกวน และน้ำประปา ผู้ค้าจะต้องเตรียมมาเอง หรือ

<sup>100</sup> Ministry of justice japan, “Road Traffic Act,” Accessed 8 May, 2017, [http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail\\_main?re=&vm=2&id=2724](http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail_main?re=&vm=2&id=2724)

<sup>101</sup> Article 38-2 Road Traffic Act (Tentative translation) Act No. 105 of June 25, 1960.

<sup>102</sup> Article 119 Road Traffic Act (Tentative translation) Act No. 105 of June 25, 1960.

ขอต่อท่อประปาจากบริเวณใกล้เคียง ส่วนไฟฟ้า จะมาจากการไฟฟ้าโดยตรง ไม่อนุญาตให้มีการปั่นไฟ เนื่องจากเคยมีเหตุการณ์ไฟไหม้ที่เกิดขึ้นจากการปั่นไฟ

การเป็นเจ้าของกิจการร้านแผงลอยรถเข็นในเมืองฟูกุโอกะนี้ เจ้าของกิจการต้องเป็นคนในครอบครัวที่ทำงานอยู่ในร้านด้วยกันเท่านั้น และจะต้องเป็นผู้ที่ทำงานกับพ่อแม่มาตั้งแต่ต้น ส่วนคนที่เปิดร้านแผงลอย แต่ถูกไปทำงานอื่นจะมารับช่วงไม่ได้แล้ว ซึ่งเป็นวิธีการควบคุมจำนวนในรูปแบบหนึ่ง

การตรวจมาตรฐานของร้านเป็นไปอย่างเข้มข้น หากผู้ขายละเมิดอย่างต่อเนื่อง ก็จะถูกปิดร้านอย่างถาวรโดยรัฐบาลจะมีการให้คะแนน โดยสุ่มประเมินให้คะแนน (200 คะแนน) และนำคะแนนนี้ไปแสดงผลที่หน้าเว็บไซต์

การค้าแผงลอยรถเข็นในเมืองฟูกุโอกะนี้เวลาเริ่ม เปิดขาย 18.00 -02.00 น. ยกเว้นในวันอากาศไม่ดีก็จะไม่เปิด และจะปิดร้าน 1 วันต่อสัปดาห์ซึ่งมักจะเป็นวันอาทิตย์ โดยวันที่คึกคักมากที่สุดจะเป็นวันศุกร์ และเสาร์ เจ้าของก็จะเข็นรถมาเตรียมร้านตั้งแต่เวลา 17.00 น. มาก่อนหน้านี้ไม่ได้ ขายไปจนถึง 04.00 น. กล่าวคือ เวลานี้ต้องเก็บร้านให้เรียบร้อยและออกไปจากพื้นที่แล้ว

### 3.2.1.3 การบังคับใช้กฎหมาย

การค้าหาบเร่-แผงลอยที่ผิดกฎหมาย สำนักสวัสดิการสังคมและสาธารณสุขของเมืองโตเกียว (The Bureau of Social Welfare and Public Health of Tokyo Metropolitan Government) เป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการค้าหาบเร่-แผงลอยนี้ และควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับการเตรียมอาหาร การประกอบอาหาร และการขายอาหาร ใบอนุญาตการค้า ใบอนุญาตเร่ขาย ที่ออกภายใต้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลอาหาร (Food Sanitation Act) ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวงสวัสดิการแรงงานและสาธารณสุข (Ministry of Health Labour and Welfare)

การดำเนินธุรกิจแผงลอยริมถนนนั้น ผู้ค้าจะต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการจากศูนย์สุขภาพ (The health care center) ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาลอาหาร<sup>103</sup> โดยเฉพาะรถขายอาหาร การขายชั่วคราว หรือรถเข็นต่างๆ ประเภทของใบอนุญาต ขายสินค้าแบบเร่ขาย หมายถึงการขายโดยใช้แรงของตนเอง แต่จำกัดรูปแบบไว้ คือการประกอบอาหารเช่น ขนมหวาน ไอศกรีม อาหารทะเล เต้าหู้ อาหารกล่อง การต้มหรือหั่นผัก

<sup>103</sup> Bureau of Social Welfare and Public Health, “Ya Tai,” Accessed October 9, 2016, <http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/shokuhin/kyoka/index.html>.

สำหรับรถเข็น แฝง หรือรถยนต์ที่เคลื่อนที่ได้ จะต้องมียี่ห้อเฉพาะต้องปฏิบัติตามกฏคือยานพาหนะต้องทำความสะอาดง่าย ปราศจากโรคติดต่อ มีที่เก็บอาหาร ที่เก็บน้ำที่สะอาดเหมาะสมกับพื้นที่ เหมาะกับผู้ที่หยิบจับอาหาร และต้องมีอ่างล้างจานขามที่ถูกล้างก่อนนำมาใช้

รถขายอาหาร คือ จะต้องเป็นรถยนต์ ที่ไม่ใช่รถสองล้อ ซึ่งสามารถขายสินค้าโดยการเคลื่อนที่ได้ โดยจะต้องได้รับใบอนุญาตจากกรมอุตสาหกรรม ห้ามขายสินค้าดิบหรือสด กิจกรรมการขายต้องเป็นกิจกรรมที่ง่ายในการบริการและปรุงสุก หรือรถขายกาแฟ รถขายขนม รถขายของชำ ของชำจะนำมาขายต้องบรรจุอยู่ในหีบห่อเรียบร้อยแล้ว จะไม่มีการปรุงบนรถอีก รถขายนม รถขายเนื้อ รถขายอาหารทะเล อาหารทะเลสดที่จะขายจะต้องอยู่ในบรรจุภัณฑ์พิเศษ และห้ามปรุงในรถยนต์ โดยสิ่งอำนวยความสะดวกที่จะต้องมี ได้แก่การบรรจุ การทำความสะอาด การฆ่าเชื้อ แหล่งน้ำ ถังน้ำ และการเก็บอาหารในตู้หรือกล่องต่าง

การเร่ขาย (peddling)<sup>104</sup> สินค้าตามบ้านนั้น ต้องมีใบอนุญาต เจ้าหน้าที่ตำรวจจะเป็นเป็นผู้ตรวจสอบ โดยจะต้องติดป้ายอนุญาต และสันนิษฐานไว้ก่อนว่ามีใบอนุญาต ตามกฎหมายจราจรแล้ว และขอทานก็ต้องมีใบอนุญาตด้วย

ขั้นตอนการขอใบอนุญาตสำหรับการขายชั่วคราว ต้องมีการปรึกษาล่วงหน้าก่อน เช่นมีการนำรูปวาด หรือแบบแปลนโครงสร้าง มาปรึกษาที่ศูนย์ให้คำปรึกษาของสำนักงานสุขาภิบาลอาหาร หลังจากนั้นส่งเอกสารใบสมัครไปที่ศูนย์ล่วงหน้า 10 วัน เมื่อตรวจสอบเอกสารแล้วเจ้าหน้าที่จะมีการประชุมตรวจสอบสถานที่ โดยจะต้องมีการยืนยันสถานที่เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบว่าเป็นไปตามมาตรฐานหรือไม่ ถ้าสถานที่นั้นไม่ได้มาตรฐานก็จะถูกปฏิเสธ แต่ถ้าเป็นไปตามมาตรฐานเจ้าหน้าที่จะแจ้งวันจัดส่งใบอนุญาตให้รับเอกสารได้ เมื่อถึงวันนัดให้นำเอกสารประกอบมายืนยันและเริ่มต้นทำธุรกิจได้โดยจะต้องมั่นใจตรวจสอบว่าได้มาตรฐานถูกสุขอนามัยหรือไม่ และหากมีการเปลี่ยนแปลงใดๆ จะต้องแจ้งต่อศูนย์ให้คำปรึกษาของสำนักงานสุขาภิบาลอาหาร อีกทั้งต้องแสดงใบอนุญาตในจุดที่เห็นได้ชัดเจน และจะประกอบกิจการนอกเหนือใบอนุญาตไม่ได้

ประการสำคัญคือ ประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับทางเท้าเป็นอย่างยิ่ง โดยมีแนวคิดถนนสมบูรณ์ (complete street) ที่เป็นการออกแบบเส้นทางสัญจรที่ทุกๆ คนมี “สิทธิ” ใช้ถนนได้เช่นกัน ซึ่งเป็นถนนเพื่อทุกคน โดยการทำให้ทางสัญจรให้รองรับคนหลากหลายรูปแบบ เช่น ทางเท้า เล่นจักรยาน เลนรถยนต์ เพื่อให้ให้ความสำคัญกับการเดินทางในรูปแบบต่างๆ นอกเหนือไปจาก

<sup>104</sup> English cheerup, “peddling in japan,” Accessed October 2, 2016, [http:// english.cheerup.jp/corpus/](http://english.cheerup.jp/corpus/).

รถยนต์ ซึ่งความกว้างของทางเท้าที่มีประสิทธิภาพ คือ ความกว้างที่เกินได้จริง ซึ่งความกว้างที่แต่ละคนต้องการไม่เหมือนกัน เช่น ผู้พิการทางสายตาพร้อมสุนัขนำทาง จะต้องใช้ความกว้าง 1.5 เมตร เก้าอี้รถเข็น คนขี่จักรยาน คนกางร่ม ใช้ความกว้าง 1 เมตร และคนเข็นรถเข็นเด็กหรือผู้ใหญ่ ใช้ความกว้าง 0.75 เมตร ซึ่งทางเท้าจะต้องมีความกว้างอย่างมีประสิทธิภาพอย่างต่ำ 2 เมตร เพื่อให้เก้าอี้รถเข็นสวนกันได้ หรือแนวคิดสวรรค์ของคนเดินในเมืองโตเกียว มีเขตห้ามรถยนต์และรถจักรยานยนต์ เข้าในวันหยุดหลายแห่ง เช่น ย่านกินซ่า นอกจากจะลดมลภาวะทางอากาศและมลภาวะทางเสียงแล้วยังห้ามขายและจัดการแสดงบนถนนอีกด้วย ทำให้ผู้คนได้เดินเลือกซื้อของได้อย่างสะดวกและปลอดภัย<sup>105</sup>

โดยสรุป ประเทศญี่ปุ่นสามารถพบเห็นการค้าแผงลอยได้เฉพาะเมืองเท่านั้นโดยจะต้องบัญญัติกฎหมายเป็นการเฉพาะสำหรับเมืองดังกล่าว โดยมีการแบ่งรูปแบบการค้าที่ชัดเจน ประกอบกับแนวความคิดของคนที่คำนึงถึงส่วนรวมก่อน

จากการศึกษารายละเอียดกฎหมายและกระบวนการบังคับใช้ของกฎหมายต่างประเทศทั้งประเทศฝั่งตะวันตกและประเทศฝั่งตะวันออก ตามระบบกฎหมายทั้งแบบจารีตประเพณีและแบบลายลักษณ์อักษรแล้ว สามารถนำไปประกอบการวิเคราะห์เปรียบเทียบทั้งกฎหมายของไทยและกฎหมายต่างประเทศ เพิ่มหาแนวทางจัดการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับหาบเร่-แผงลอยในบทรัดไป

<sup>105</sup> มองญี่ปุ่น, “ทางเท้าญี่ปุ่น,” สืบค้นเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2560, <https://japan1616.wordpress.com>.

## บทที่ 4

### วิเคราะห์การเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย กับการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอย

จากการศึกษาความเป็นมาและประสิทธิภาพในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับหาบเร่-แผงลอย ประกอบกับการศึกษากฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับหาบเร่-แผงลอย ทั้งในระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณีและระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร ทั้งจากประเทศที่มีวัฒนธรรมแบบตะวันตกและวัฒนธรรมแบบตะวันออก ทำให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวกับหาบเร่-แผงลอย ในกรุงเทพมหานคร และแนวทางดำเนินการหรือปรับปรุงรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 4.1 วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากหาบเร่-แผงลอย

การค้าหาบเร่-แผงลอย เป็นวิถีชีวิตที่พบให้ได้ในสมัยอดีต เป็นอาชีพหนึ่งของคนไทย จากที่ค้าขายในลักษณะตลาดน้ำ เมื่อบ้านเมืองและการคมนาคมมีการพัฒนาขึ้น จากตลาดน้ำจึงได้พัฒนามาเป็นตลาดบก และเมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้นจำนวนผู้ค้าก็เพิ่มขึ้นตามไปด้วย จึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการค้าหาบเร่-แผงลอย เนื่องจากการค้าหาบเร่-แผงลอยนั้น เป็นธุรกิจต้นทุนต่ำที่สามารถทำได้ง่าย จึงทำให้เกิดปัญหาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และกฎหมาย เช่น เกิดการเอาเปรียบทางการค้าระหว่างผู้ที่เช่าอาคารกับผู้ค้าหน้าอาคารนั้น หรือความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยจากการตั้งวางหาบเร่-แผงลอยกีดขวางทางเท้าซึ่งเป็นทางสาธารณะที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือเกิดความสกปรกทำให้การขายสินค้าบางอย่างไม่ถูกสุขลักษณะหรือประชาชนผู้ใช้ทางเท้าต้องเจอสิ่งสกปรกจากการค้าหาบเร่-แผงลอย หรือประชาชนผู้สัญจรต้องลงไปเดินบนถนนเพื่อหลบหลีกการตั้งร้านค้าที่กีดขวางทางเท้า ซึ่งปัญหาดังกล่าวล้วนเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ความเห็นแก่ตัวโดยไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม เช่น ไม่มีใบอนุญาตทำการค้า จัดตั้งร้านค้าหาบเร่-แผงลอยนอกเขตที่กำหนด ไม่รักษาความสะอาด เป็นต้น

จากการศึกษาในบทที่ผ่านมา จึงสามารถให้คำจำกัดความของ หาบเร่-แผงลอย ในกรุงเทพมหานคร ที่ใช้ในการศึกษาวิจัยนี้ว่า หมายถึง กิจกรรมการค้าที่มีรูปแบบในลักษณะ “หาบ” คือ การแบกสินค้าใส่บ่าแล้วเร่ขายไปตามสถานที่ต่างๆ และ “เร่” คือการเดินเร่ขายหันเหและเวียนเคลื่อนที่จากจุดหนึ่งไปสู่อีกจุดหนึ่ง ซึ่งปัจจุบันพบได้น้อย แต่จะพบเห็นในลักษณะที่ผู้ค้าใช้เครื่องทุ่นแรงในการหาบแทน เช่น รถเข็น รถจักรยาน รถพ่วงข้าง รถกระบะ รถตุ๊กเล็ก เป็นต้น โดยคำว่า “ผู้เร่

ขาย” นั้นหมายความว่า ผู้ที่นำอาหาร น้ำแข็ง เร่ขาย ไม่ว่าจะทางบกหรือทางน้ำ แต่ในการศึกษานี้จำกัดเพียงการเร่ขายเฉพาะทางบกเท่านั้น ไม่รวมถึงการเร่ขายทางน้ำ เนื่องจากการเร่ขายทางน้ำนั้นไม่ประสบปัญหาที่กระทบต่อส่วนรวมมากนัก สำหรับคำว่า “แผงลอย” หมายถึง ที่ที่จัดไว้ในถนนสาธารณะหรือที่สาธารณะ รวมตลอดถึงอาคาร แคร่ แท่น โต๊ะ แผง เสื่อ พื้นดิน เรือ หรือ แพ สำหรับขายอาหาร น้ำแข็ง หรือสิ่งของอย่างอื่น เช่นเดียวกันในการศึกษานี้จำกัดเพียงการตั้งแผงลอยขายเฉพาะทางบกเท่านั้น ไม่รวมถึงเรือ หรือแพ สำหรับทางน้ำ โดยการค้าหาบเร่-แผงลอยที่เห็นได้ปัจจุบันได้แก่ “การเร่” ขายพวงกุญแจ พวงมาลัย หนังสือพิมพ์ รถเข็นขายผลไม้ รถเข็นลูกชิ้น รถตู้เปิดท้ายขายของ รถกระบะเปิดท้าย หรือการตั้ง “แผงลอย” ขายเสื้อผ้า ขายน้ำ ขายอาหาร ก๋วยเตี๋ยว ขายของเครื่องใช้กระจุกกระจิก เช่น รองเท้า กระเป๋า แว่นตา กรอบโทรศัพท์มือถือ เป็นต้น

สำหรับต่างประเทศนั้น ไม่ว่าจะจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย สิงคโปร์ หรือ ญี่ปุ่น จะมีการเดินเร่ขายปรากฏบ้าง แต่มักจะเป็นส่วนน้อย และผู้ค้าจะต้องมีใบอนุญาต ส่วนใหญ่การขายสินค้าจะเป็นลักษณะแผงลอยจัดวางขายบริเวณทางสาธารณะนั้น เช่น ซุ้ม แผง โต๊ะ รถเข็น และรถยนต์ ซึ่งจะถูกจำกัดบริเวณในการจำหน่ายสินค้า และช่วงเวลาในการจำหน่าย โดยผู้ค้าทุกคนจะต้องมีใบอนุญาตก่อนจึงจะทำการค้าได้ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับไทย ลักษณะรูปร่างแผงหรือซุ้มในแต่ละประเทศจะแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรม เช่น การแบ่งประเภทแผงลอยของสหรัฐอเมริกา แบ่งตามประเภทสินค้าที่ขาย ได้แก่ สินค้าทั่วไป และอาหาร สำหรับประเทศออสเตรเลีย แบ่งรูปแบบการขายเป็นแผงที่ขายในตลาด และซุ้มริมถนน โดยจะต้องมีรูปลักษณะของแผงหรือซุ้มเหมาะสมกับบริเวณโดยรอบ อีกทั้งยังมีซุ้มตามเทศกาล เช่น ซุ้มจำหน่ายไวน์และเกาลัด ในฤดูหนาว ซึ่งสร้างบรรยากาศและความอบอุ่นได้ และซุ้มในฤดูหนาวก็จะเป็นซุ้มปิด แตกต่างจากซุ้มหรือแผงในประเทศไทยที่เป็นซุ้มเปิดโล่งเนื่องจากสภาพภูมิอากาศของไทยที่ร้อนลักษณะซุ้มหรือแผงต้องถ่ายเทอากาศได้ ส่วนรูปแบบซุ้มหรือแผงลอยในประเทศญี่ปุ่น มีแผงลอยรถเข็นไม้ในเมืองฟุกุโอกะที่ยังคงอนุรักษ์ไว้ จัดจำหน่ายสินค้ากึ่งปรุงสุกบริการแก่ประชาชนในซุ้มเล็กๆ มีผ้าใบกันรอบร้านรถเข็น มีที่นั่งซึ่งนั่งได้ประมาณ 6 คน ซึ่งเป็นเอกลักษณ์ของเมืองดังกล่าว

สำหรับประเทศที่มีลักษณะการค้าหาบเร่-แผงลอย ที่ใกล้เคียงกับประเทศไทยมากที่สุดคือ ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเดิมในประเทศสิงคโปร์ มีการค้าหาบเร่-แผงลอย ที่คล้ายกับลักษณะการค้าของไทยมาก มีการเดินเร่ขาย มีการขายสินค้าจากแผงลอยหรือรถเข็น แต่ปัจจุบันประเทศสิงคโปร์ได้มีการจัดระเบียบการค้าหาบเร่-แผงลอยแล้ว โดยรัฐทำการจัดตั้งศูนย์การค้าหาบเร่-แผงลอย (Hawker Centre) ขึ้น โดยทำการลงทะเบียนและให้อุญาตผู้ค้าที่อยู่ริมทางเท้าไปขายในแผงที่

ศูนย์การค้าที่รัฐจัดสร้างขึ้น และให้สิทธิแก่ผู้ค้าในการเสียค่าเช่าแผงในราคาถูก จึงสามารถจัดการปัญหาหาบเร่-แผงลอยในประเทศสิงคโปร์ได้

จากการแบ่งประเภทของการค้าหาบเร่-แผงลอยในกรุงเทพมหานครออกเป็นสองประเภท ได้แก่ แบบเคลื่อนที่ได้ และแบบเคลื่อนที่ไม่ได้นั้น ตามที่กล่าวไว้ในบทที่ 2 นั้น ทำให้พบว่าปัญหาสำคัญที่เกิดจากหาบเร่-แผงลอยทั้งสองประเภทนั้น สามารถแยกอธิบายเป็นปัญหาต่างๆ ได้ดังนี้

#### 4.1.1. ปัญหาการตั้งวางกีดขวางที่หรือทางสาธารณะ

การค้าหาบเร่-แผงลอยในกรุงเทพมหานครมีเป็นจำนวนมาก แต่มิได้กระจายทั่วไปอย่างสม่ำเสมอ แต่มักจะรวมตัวในบริเวณศูนย์รวมกิจกรรม ที่มีผู้คนอยู่หนาแน่น และบริเวณที่มีผู้คนสัญจรไปมาอย่างคับคั่ง เช่น ตามทางแยกสำคัญๆ บริเวณใกล้ตลาดสด สถานีขนส่งหรือป้ายจอดรถประจำทาง จึงก่อให้เกิดปัญหาการกีดขวางการสัญจรบนทางเท้าจึงจำเป็นต้องพิจารณาก่อนว่าลักษณะการกีดขวางทางสาธารณะมีลักษณะแบบใด

จากนิยามของทางสาธารณะ ที่ได้ศึกษามาในบทที่ 2 นั้นเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหาหาบเร่-แผงลอย จึงสรุปได้ว่า การค้าหาบเร่-แผงลอยกีดขวางทางสาธารณะนั้น หมายความว่า การตั้งวางสินค้าบน “ทาง” ที่ประชาชนใช้ในการสัญจรหรือที่ที่ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งในการศึกษานี้จะจำกัดขอบเขตของที่หรือทางสาธารณะไว้เฉพาะทางบก ไม่รวมถึงทางน้ำ และเฉพาะทางที่ประชาชนใช้เดินสัญจรไปมา นั่นคือ ทางเท้า ซึ่งมีขอบเขตเป็นพื้นที่ที่ทำไว้สำหรับคนเดินซึ่งอยู่ข้างใดข้างหนึ่งของทาง หรือทั้งสองข้างของทาง หรือส่วนที่อยู่ชิดขอบทางซึ่งใช้เป็นที่สำหรับคนเดิน รวมถึงสะพานลอยซึ่งเป็นทางข้ามเหนือพื้นดิน และถนนส่วนบุคคลที่เจ้าของยินยอมให้ประชาชนใช้เป็นทางสัญจร โดยการจำกัดขอบเขตนี้ มีวัตถุประสงค์ในการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการหาบเร่-แผงลอย ที่กีดขวางทางสาธารณะ ส่งผลให้ประชาชนที่สัญจรไปมาเดือดร้อนเกิดอุปสรรคในการสัญจร ไม่สามารถใช้ทางสาธารณะหรือทางเท้าได้อย่างสะดวก ดังนั้น หากเป็นกรณีที่ทางเท้ามีพื้นที่มากกว่าข้างวาง มีพื้นที่สำหรับประชาชนใช้สัญจรไปมามากพอ (มากกว่า 1 เมตร) การหาบเร่-แผงลอยในบริเวณดังกล่าว อาจไม่ก่อให้เกิดปัญหาการกีดขวางทางเท้าหรือทางสาธารณะสามารถให้ผู้ค้าจำหน่ายสินค้าในบริเวณดังกล่าวได้ เนื่องจากมีพื้นที่มากพอในการสัญจร ไม่เป็นอุปสรรคแก่การเดินเท้า แต่ทั้งนี้ต้องได้รับอนุญาต และอยู่ภายใต้เงื่อนไข โดยพิจารณาถึงปริมาณการใช้ทางหรือความหนาแน่นของการใช้ทางในที่หรือทางนั้นประกอบด้วย ซึ่งการพิจารณาอนุญาตให้ตั้งวางขายสินค้าได้หรือไม่นั้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานจราจรเสียก่อน โดย

มาตรฐานสากลระบุว่า ทางเดินเท้าในย่านการค้า ย่านธุรกิจ และย่านอุตสาหกรรมควรกว้าง 2.50-3.00 เมตรเป็นอย่างน้อย และย่านพักอาศัยทั่วไปใช้ขนาด 1.20-2.00 เมตรในถนนสายย่อย<sup>1</sup> เป็นต้น

จากประเภทการค้าหาบเร่-แผงลอย ที่แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือแบบเคลื่อนที่ได้ และแบบเคลื่อนที่ไม่ได้นั้น พบปัญหาการกีดขวางทางสาธารณะดังนี้

การเดินเร่ขาย ซึ่งเป็นการค้าแบบเคลื่อนที่ได้ โดยไม่ใช้อุปกรณ์ช่วยใดๆ นั้น มักไม่ก่อให้เกิดปัญหาการกีดขวางที่หรือทางสาธารณะ เพราะลักษณะการขายเป็นการเดินไปเรื่อยๆ จากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง จึงทำให้ไม่ก่อให้เกิดการกีดขวางการสัญจร แต่สำหรับรถเข็น หรือรถยนต์ ซึ่งเป็นการค้าแบบเคลื่อนที่ได้โดยใช้อุปกรณ์ช่วย มักทำให้เกิดปัญหาการกีดขวางทางสาธารณะ ด้วยขนาดและน้ำหนักที่มากของอุปกรณ์และสินค้าที่ขายเหล่านั้นทำให้การเคลื่อนที่นั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก ประกอบกับผู้ค้ามักจะเลือกสถานที่ขายเป็นจุดที่มีประชาชนสัญจร มีผู้คนหนาแน่น เพื่อหวังผลกำไรที่จะได้จากการขาย จึงทำให้ประชาชนที่สัญจรผ่านไปมา ไม่ได้รับความสะดวกในการใช้ทางสาธารณะนั้น จนทำให้ยังรู้สึกว่าการจำหน่ายสินค้าหาบเร่-แผงลอยกีดขวางทางสาธารณะ ซึ่งการกีดขวางทางสาธารณะนั้น มิเพียงแต่ เป็นทางเท้าเท่านั้น ยังรวมถึงไปถึงถนนหรือผิวจราจร ด้วย แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงถนนส่วนบุคคล

ส่วนแผงลอย ซึ่งเป็นการค้าแบบเคลื่อนที่ไม่ได้ โดยใช้ โต๊ะ แท่น แคร่ ตั้งวาง หากตั้งอยู่ในสถานที่ที่เจ้าหน้าที่อนุญาต เช่น จุดผ่อนผัน จะไม่เกิดปัญหาการกีดขวางทางสาธารณะ เนื่องจากการจะประกาศให้เป็นจุดผ่อนผันนั้นเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาก่อนว่าบริเวณนั้นมีพื้นที่เพียงพอไม่เป็นอุปสรรคแก่การสัญจร แต่หากแม้อยู่ในสถานที่ที่ตั้งวางได้แต่ได้ตั้งวางสินค้ารกกล้า ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด เช่น ขนาดแผงลอยเกินกำหนด หรือการจัดวางสินค้าหรืออุปกรณ์พาดพิงติดตั้ง ผูกเชือกกับต้นไม้ เสาไฟ ต่างๆ หรือการตั้ง แผงลอย ในบริเวณกวดขันพิเศษ เช่น จุดจอดรถประจำทาง ใกล้บริเวณทางข้ามทางม้าลาย จุดขึ้นลงสะพานลอย ก็ทำให้เกิดการกีดขวางทางสาธารณะได้เช่นกัน ส่วนการตั้งวางขายนอกจุดผ่อนผันนั้น เป็นการฝ่าฝืนการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ จะต้องถูกตักเตือน และถูกสั่งให้เคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งกรณีเหล่านี้ส่วนก่อให้เกิดปัญหาการกีดขวางทางสัญจร เนื่องจากบริเวณดังกล่าวเป็นที่สาธารณะที่ประชาชนมีสิทธิใช้สอยได้อย่างสะดวก มิควรให้มีสิ่งใดมากีดขวางหรือทำให้เกิดอุปสรรคแก่การสัญจร

<sup>1</sup> ปรีชญา โรจน์ฤตากร, “ภูมิทัศน์ถนนกับวิถีชีวิตคนกรุงเทพมหานคร”; วารสาร Executive Journal มหาวิทยาลัยกรุงเทพ. น.145-151.

บทลงโทษสำหรับการกระทำดังกล่าวในประเทศไทย ที่เกิดจากการตั้งวางรถเข็น รถยนต์ หรือแผงลอย เพื่อทำการจำหน่ายสินค้าหรือปรุงอาหาร บนถนนหรือทางสาธารณะนั้น มีความผิดเป็นกีดขวางทางสาธารณะตามมาตรา 20 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไข การค้าขายในพื้นที่ผ่อนผัน ซึ่งมีโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท

#### 4.1.2. ปัญหาเรื่องการค้าโดยไม่มีใบอนุญาต

จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศนั้นทุกประเทศที่มีการค้าหาบเร่-แผงลอย (รูปแบบการค้าจะแตกต่างกันไป) นั้นจะต้องมีใบอนุญาต เว้นแต่ผู้ค้าตามสิทธิ (First Amendment) ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่จำหน่ายสิ่งพิมพ์ตามเสรีภาพในการสื่อสาร เช่น หนังสือ บทความ ในที่สาธารณะได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต นอกนั้นในแต่ละประเทศจะมีใบอนุญาตตามประเภทและเงื่อนไขของผู้ค้า สำหรับประเทศไทยการค้าหาบเร่-แผงลอยจะต้องมีใบอนุญาตและจะต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ. 2545 ตราโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

การค้าหาบเร่-แผงลอยแบบเคลื่อนที่ได้ สามารถพบลักษณะการค้าได้ 2 ประเภท ได้แก่ การเดินเร่ขายเพียงอย่างเดียวโดยมิได้ใช้อุปกรณ์ใดๆ ในการช่วยขายสินค้า เช่น การเดินเร่ขาย พวงมาลัย การเดินเร่ขายพวงกุญแจ เป็นต้น กับประเภท ใช้อุปกรณ์ในการช่วยการค้า เช่น รถเข็น รถจักรยานยนต์พ่วง รถกระบะ รถตู้ขนาดเล็ก เป็นต้น

การเดินเร่ขายเนื่องจากจำนวนผู้ค้าแบบนี้มีจำนวนไม่มาก แต่ยังคงประสบปัญหาเนื่องจาก เป็นรูปแบบการค้าที่ไม่สามารถควบคุมได้ เนื่องจากผู้ค้านั้นเคลื่อนที่ไปยังสถานที่ต่างๆ อยู่ตลอดเวลา และเมื่อเจ้าหน้าที่พบว่าทำการค้าโดยไม่มีใบอนุญาตก็ไม่สามารถจับกุมได้ทันท่วงที ผู้ค้าจะวิ่งหนีไปเสียก่อนเช่น การวางสินค้าขายแบกกับพื้นดินบริเวณริมถนน หรือบนสะพานลอย เมื่อเจ้าหน้าที่พบเห็น ผู้ค้าจะรวบผ้า หรืออุปกรณ์พร้อมสินค้าวิ่งหนีไป

การใช้รถเข็น หรือ รถยนต์ เป็นการเร่ขายแบบเคลื่อนที่โดยใช้อุปกรณ์ช่วย ซึ่งอุปกรณ์นี้ยังสามารถแบ่งย่อยได้อีก เป็น 2 ประเภทอุปกรณ์ที่มีได้เดินด้วยกำลังเครื่องกล เช่น รถเข็นธรรมดา ขายผลไม้ รถเข็นขายลูกชิ้น กับอุปกรณ์ที่เดินด้วยกำลังเครื่องกล เช่น รถจักรยานยนต์พ่วงจำหน่ายอาหาร จำหน่ายไม้กวาดหยากไย่ หรือการเคลื่อนที่เร็วในลักษณะที่เป็นรถยนต์ รถตู้ ทำลักษณะเป็นซุ้มจำหน่ายสินค้าหรืออาหาร

แผงลอย เป็นการค้าแบบเคลื่อนที่ไม่ได้ มักใช้ โต๊ะ แคร่ แทน อาจมีลักษณะถาวรหรือกึ่งถาวรก็ได้ เช่น ลักษณะถาวร เช่น แผงที่ตั้งในตลาดแบบถาวร มีร้านหรือล็อกเป็นของตนเอง และแบบกึ่งถาวรเช่นการ การตั้งแผงในตลาดนัด เมื่อขายเสร็จก็รื้อถอนกลับ

จากประเภทการค้าหาบเร่-แผงลอย ที่แบ่งเป็นแบบเคลื่อนที่ได้ เคลื่อนที่ไม่ได้ นั้นสามารถแบ่งสรุปรูปแบบการค้าออกเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่ การเดินเร่ขาย การใช้รถเข็น การใช้รถยนต์ และแผงลอย ซึ่งการจำหน่ายสินค้าไม่ว่าจากการเดินเร่ขาย การใช้รถเข็น หรือการใช้รถยนต์ หรือการตั้งแผงลอย เมื่อไม่มีใบอนุญาต จึงทำให้ไม่สามารถตรวจสอบได้ ไม่สามารถควบคุม หรือกำหนดเงื่อนไขในการจำหน่ายได้ ทำให้ผู้ค้านั้นสามารถจำหน่ายได้ตามอำเภอใจโดยไม่เกรงกลัวต่อการลงโทษ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่สามารถติดตามได้ ทำให้ดำเนินคดีได้ยาก เว้นแต่จะเป็นการตรวจจับในขณะจำหน่าย เพื่อตรวจสอบว่ามีใบอนุญาตหรือไม่ ซึ่งกรณีเป็นการพบการกระทำความผิดซึ่งหน้า เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถจับกุมผู้กระทำความผิด พร้อมด้วยยานพาหนะ เครื่องมือ และสิ่งของที่ใช้ในการกระทำความผิดได้ และสามารถสั่งให้ผู้กระทำความผิดดำเนินการกับสิ่งที่มีความผิดมิให้ปรากฏอีกต่อไปได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ส่วนการค้ารูปแบบแผงลอยนั้นเป็นการค้าที่กึ่งถาวรอยู่กับที่เมื่อมีการตั้งวางขาย เจ้าหน้าที่จึงสามารถตรวจสอบได้

สำหรับการกระทำในลักษณะที่จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการจัดวางแบบใดหรือการเร่ขาย โดยไม่มีใบอนุญาตนั้น เป็นความผิดพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 41 ซึ่งมีโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท

#### 4.1.3. ปัญหาความสกปรกและความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย

สำหรับปัญหาความสกปรกและไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยนั้น ในรูปแบบการค้าหาบเร่-แผงลอยแบบเคลื่อนที่โดยการเดินเร่ขายนั้น มักจะไม่พบปัญหา แต่สามารถพบปัญหาความสกปรกและความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยได้จาก การใช้รถเข็น หรือรถยนต์ และพบปัญหาได้จากรูปแบบเคลื่อนที่ไม่ได้ คือการตั้งแผงลอย ดังนี้

ปัญหาความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย เป็นปัญหาที่เกิดจาก การติดตั้ง การวางหรือแขวน เกะเกี้ยว สิ่งใดๆ ในที่สาธารณะ กับเสาไฟ ป้ายแสดงสัญญาณจราจร เช่น การวางร่มกันแดด โดยแขวน หรือผูกเกะเกี้ยวผ้าใบกับเสาไฟ หรือการวางคว่ำตากถังน้ำไว้ที่จุดหัวรับจ่ายน้ำดับเพลิง เป็นต้น ซึ่งเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาทางทัศนียภาพ ทำให้บริเวณดังกล่าวเกิดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย

ปัญหาความสกปรกเมื่อมีการทำการค้าทั้งระหว่างและหลังทำการค้ามักเกิดปัญหาความสกปรกขึ้น ไม่ว่าจะจากการทิ้งขยะมูลฝอย หรือ การทิ้งสิ่งปฏิกูล น้ำโสโครก ลงบนถนนหรือทางน้ำ หรือปัญหาจากรอยน้ำมันที่ไฉ้แล้วกระเด็นเปรอะเปื้อน ซึ่งส่วนใหญ่มักมาจากการจำหน่ายอาหารที่ต้องมีการปรุง เช่น ร้านอาหารตามสั่ง ร้านขายก๋วยเตี๋ยว รถเข็นขายลูกชิ้นทอด รถเข็นขายผลไม้ สำหรับร้านจำหน่ายสินค้าทั่วไป มักทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอยลงบนที่สาธารณะ เช่น เศษพลาสติก เศษกระดาษ เป็นต้น

การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดตาม มาตรา 32(1) มาตรา 33 มาตรา 39 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไขการค้าขายในพื้นที่ผ่อนผัน ซึ่งมีโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท

#### 4.1.4. ปัญหาเรื่องโทษและการบังคับใช้กฎหมาย

การค้าหาบเร่-แผงลอย ทั้งรูปแบบที่เคลื่อนที่ได้ และเคลื่อนที่ไม่ได้ ส่วนตกอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีจุดประสงค์เพื่อการป้องกันยับยั้งการกระทำความผิด ต้องการให้ผู้กระทำความผิดปรับปรุงตัวเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเสียใหม่ เพื่อสร้างจิตสำนึกที่ดีให้แก่สังคม การลงโทษปรับสำหรับการค้าหาบเร่-แผงลอยโดยไม่มีใบอนุญาต หรือการค้าหาบเร่-แผงลอยกีดขวางทางสาธารณะ เหมาะสมตามหลักสัดส่วนการลงโทษ (principle of proportionality) หากอาชญากรสร้างความเสียหายมาก ก็ควรลงโทษหนัก แต่หากอาชญากรสร้างความเสียหายไม่มาก ก็ควรลงโทษเบา<sup>2</sup> อย่างไรก็ตามโทษปรับสำหรับการค้าหาบเร่-แผงลอยในกรุงเทพมหานครนั้น ยังไม่สามารถทำให้โทษปรับเกิดประสิทธิผลได้อย่างที่เท่าที่ควร เนื่องจากยังคงปรากฏการกระทำการค้าในบริเวณพื้นที่สาธารณะเกิดขึ้นอยู่ในหลายเขตพื้นที่ จำนวนค่าปรับดังกล่าวไม่สามารถยับยั้งการกระทำความผิดสำหรับผู้ค้าบางกลุ่มที่ได้รับกำไรหรือผลประโยชน์ตอบแทนจากการค้าเป็นจำนวนมากได้ ซึ่งค่าปรับเกี่ยวกับพฤติกรรมที่ไม่มีใบอนุญาตหรือกีดขวางทางสาธารณะนั้น มีจำนวนไม่เกิน 2,000 บาท ซึ่งเป็นโทษปรับเพียงอย่างเดียว ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์การเพิ่มโทษเนื่องจากการกระทำความผิดซ้ำตามมาตรา 92-94 ประมวลกฎหมายอาญามาบังคับใช้แก่ผู้กระทำความผิดได้ เพราะประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติว่าการเพิ่มโทษนั้น ผู้กระทำต้องได้รับ

<sup>2</sup> ปกป้อง ศรีสนิท, กฎหมายอาญาชั้นสูง, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน , 2559). น.51.

โทษจำคุกจริง อีกทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นั้นให้อำนาจเจ้าพนักงานทำการเปรียบเทียบปรับได้เลย จึงเป็นเหตุให้ผู้กระทำความผิดเพียงแค่เสียค่าปรับคดีก็เป็นอันเลิกกัน โดยที่มิต้องถูกฟ้องร้องดำเนินคดีรับโทษจำคุกแต่อย่างใด ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายและคิดว่าโทษปรับนั้นเบาเกินไป จนเป็นเหตุให้กลับมากระทำความผิดซ้ำอีก

ประกอบกับความผิดต่อเนื่องโดยอาศัยการเพิ่มโทษปรับรายวัน ซึ่งการคำนวณปรับ-แพ่งลายนั้นมีความผิดในสภาพต่อเนื่อง และการกระทำนั้นครบองค์ประกอบความผิดนั้นๆ อยู่ตลอดเวลาที่ยังกระทำการนั้นอยู่ โดยเมื่อวางสินค้ากีดขวางทางสาธารณะ หรือไม่มีใบอนุญาต และกระทำอยู่ตลอด ก็เป็นความผิดต่อเนื่องซึ่งถือว่าเป็นความผิดเกิดขึ้นตลอดเวลาจนกว่าจะยุติการกระทำ ซึ่งสามารถนำโทษปรับรายวันมาใช้สำหรับผู้กระทำความผิดต่อเนื่องกรณีหาบเร่-แผงลอย ซึ่งเป็นการลดผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับจากการกระทำความผิดด้วย แต่บทบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติไว้สำหรับกรณีการค้าหาบเร่-แผงลอย แต่บทบัญญัติไว้ในเรื่องการจัดห้องส้วมที่ต้องด้วยสุขลักษณะไว้สำหรับร้านจำหน่ายอาหารหรือสถานบริการน้ำมันในมาตรา 24 และมาตรา 25 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งมีโทษปรับรายวันอีกวันละ 100 บาทจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายที่กำหนดไว้ หรือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เรื่องเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารจัดให้มีคนอยู่มากเกินไป มาตรา 24 วรรคสอง โดยให้ปรับอีกวันละไม่เกิน 500 บาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืน ซึ่งควรมีการบัญญัติโทษปรับรายวันในกรณีเกี่ยวกับการค้าหาบเร่-แผงลอย เพิ่มเติม

สำหรับการบังคับใช้กฎหมายเรื่องหาบเร่-แผงลอย กฎหมายได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ไว้ ตามกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานจราจร เจ้าพนักงานสาธารณสุขผู้รับผิดชอบมีหลายหน่วยงาน เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่การบังคับใช้กฎหมายเกิดความลักลั่นกันระหว่างหน่วยงาน ไม่สอดคล้องกัน โดยเฉพาะปัญหาการตรวจตราจับกุมมักมีปัญหาระหว่างขอบเขตการทำงานของเจ้าหน้าที่เทศกิจ กับเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับหาบเร่-แผงลอยทั้งสองหน่วยงาน จึงเกิดการเกี่ยงกัน อีกทั้งขาดความเคร่งครัด ในการดำเนินการจับกุม เช่น เมื่อพบเห็นผู้กระทำความผิด แต่กลับปล่อยปละละเลย หรือใช้ดุลพินิจในการตรวจตราจับกุม หรือเมื่อผู้ค้าจ่ายค่าคุ้มครองหรือสินบนให้แก่ผู้มีอิทธิพลที่รู้จักกับเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ก็ไม่ดำเนินการจับกุม จึงทำให้ขาดความเคร่งครัด และปัญหาหาบเร่-แผงลอยยังคงมีอยู่ต่อไป และขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน เช่น เรื่องการขอใบอนุญาต จะต้องมีการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ระหว่างเจ้าพนักงานสาธารณสุขในการพิจารณาแบบและสินค้าที่ผู้ค้าจะจำหน่าย และเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องพิจารณาพื้นที่ที่จะจำหน่าย ในส่วนนี้ยังคงขาดความ

ร่วมมืออย่างเป็นทางการอันหนึ่งอันเดียวกัน จึงทำให้เกิดความล่าช้าและอาจไม่เข้มงวด ในการออกใบอนุญาต หรือขาดการประสานงานในการดำเนินคดี ตัวอย่างการจัดการของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น มีหน่วยงานในการตรวจสอบประสานงาน (Desk Appearance Ticket :DAT) เช่น ตรวจสอบประวัติ การกระทำความผิด และยังมีหน่วยพิทักษ์ผู้เร่ขาย (Peddler Task Force) ในการสอดส่องดูแล ผู้ค้า ที่ไม่มีใบอนุญาต ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับปัญหาหาบเร่-แผงลอย ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ตำรวจ และเจ้าพนักงานท้องถิ่น ร่วมมือกันสอดส่องดูแลเพื่อมิให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น

จากปัญหาทั้ง 4 ข้อนั้น กฎหมายไทยนั้นมีการบัญญัติไว้แต่ขาดเพียงรายละเอียดที่มีความชัดเจนและเฉพาะเจาะจง และจำเป็นต้องอาศัยการจัดการโดยใช้กระบวนการบังคับใช้กฎหมายจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหาบเร่-แผงลอยนั้น มีผู้บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานสาธารณสุข และเจ้าพนักงานจราจร ซึ่งจำเป็นต้องประสานงานกันและร่วมกันบังคับใช้กฎหมายให้เคร่งครัด จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายก็ยังคงขาดประสิทธิภาพ

## 4.2 วิเคราะห์แนวทางในการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยในต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย

จากปัญหาที่เกิดขึ้นข้างต้นนั้น การจัดการเพื่อที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการค้าหาบเร่-แผงลอยนั้น สามารถนำกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ประกอบกับแนวทางการจัดการตามกฎหมายของต่างประเทศที่สามารถนำมาปรับใช้ได้ เพื่อกำหนดแนวทางการจัดการการค้าหาบเร่-แผงลอยให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้เหมาะสมกับกรุงเทพมหานคร ดังนี้

### 4.2.1. วิเคราะห์แนวทางในการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอย

การจากศึกษาพบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นจากหาบเร่-แผงลอย เกิดจากการกีดขวางทางสาธารณะ การค้าโดยไม่มีใบอนุญาต ความสกปรกและความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย และโทษและการบังคับใช้กฎหมาย ตามปัญหาดังกล่าวจึงได้วิเคราะห์แนวทางการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอย และแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพ โดยวิธีการทางปกครองและช่องทางการบังคับใช้กฎหมาย ดังต่อไปนี้

#### 4.2.1.1 การจัดบริเวณที่จำหน่าย (Zoning) และเวลาที่จำหน่าย (Timings)

การจัดบริเวณสำหรับการจำหน่ายสินค้าและช่วงเวลาในการจำหน่ายสินค้านั้น เป็นสิ่งที่ทำให้สามารถจัดการหรือควบคุมการค้าหาบเร่-แผงลอยที่กีดขวางทางสาธารณะได้ โดยเมื่อกำหนดขอบเขตบริเวณและเวลาที่สามารถจำหน่ายได้อย่างชัดเจนแล้ว ก็จะทำให้สามารถควบคุมหรือจัดการการค้าที่ก่อให้เกิดปัญหาได้

ประเทศสหรัฐอเมริกา เมืองนิวยอร์ก ได้บัญญัติบริเวณการจำหน่ายสินค้าไว้ในกฎหมายของเมืองนิวยอร์ก โดยกำหนดว่า ถนนเส้นใดที่สามารถตั้งวางแผงจำหน่ายสินค้าได้บ้าง เช่น Manhattan 8<sup>th</sup> street Broadway to Sixth Ave. Everyday 24 hours หรือ 34<sup>th</sup> Street Park Ave. to Fifth Ave. Mon. through Sat. 8 a.m. to 7 p.m. เป็นต้น<sup>3</sup> ซึ่งเป็นการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่าบนถนนเส้นใดจากซอยใดถึงซอยใด จึงเป็นข้อดีที่สามารถนำมาปรับใช้กับการตราประกาศกำหนดบริเวณของไทย

ประเทศสิงคโปร์ได้จัดระเบียบการค้าที่มีความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยคล้ายกับกรุงเทพมหานคร โดยจัดตั้งศูนย์อาหารกว่า 107 แห่ง เพื่อแก้ไขปัญหาหาบเร่-แผงลอยที่จำหน่ายอยู่ริมถนน ซึ่งมีจำนวนมากและไม่ถูกสุขอนามัย ทางรัฐบาลจึงได้จัดตั้งศูนย์หาบเร่แผงลอยนี้ขึ้นมาเพื่อให้ผู้ที่ขายอยู่ตามริมทางเข้ามารวมกันจำหน่ายอยู่ในศูนย์แห่งนี้ โดยจัดให้มีขึ้นทะเบียนออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ค้า และสนับสนุนแผงลอยให้แก่ผู้ค้าที่ย้ายเข้ามาโดยให้ชำระค่าเช่าในราคาที่ถูกลง และมีการกำหนดสถานที่จำหน่าย บริเวณที่จำหน่าย วันเวลาที่จำหน่าย และวันหยุดทำความสะอาดโดยสำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (The Nation Environment Agency) เช่น Adam Road Food Centre บริเวณถนน 2Adam Rd. เปิดจำหน่าย 24 ชั่วโมง และปิดทำความสะอาดเริ่มวันที่ 6 มีนาคม 2017 และแล้วเสร็จวันที่ 7 มีนาคม 2017 จึงทำให้การจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยในประเทศสิงคโปร์ประสบความสำเร็จและยังเป็นจุดเด่น และแหล่งท่องเที่ยวที่น่าสนใจดึงดูดให้นักท่องเที่ยวมาลองชิมอาหารอร่อยในราคาถูกที่ศูนย์หาบเร่แผงลอยนี้

ประเทศออสเตรเลีย ได้กำหนดบริเวณในการจำหน่ายสินค้าไว้เช่นกัน โดยส่วนใหญ่ผู้ค้าจะต้องจำหน่ายสินค้าที่แผงในตลาด เช่น แผงผัก แผงผลไม้ ในตลาดแนชมาร์กเปิดจำหน่ายวันจันทร์ ถึงศุกร์ เวลา 06.00 -19.30 น. และวันเสาร์ เวลา 06.00 -18.00 น. และปิดวันอาทิตย์ หรือสถานที่ตามเทศกาลที่รัฐกำหนดไว้เช่นบริเวณโดยรอบสวนสาธารณะ เป็นต้น

<sup>3</sup> NYC Rules, “List of Street Restrictions” Accessed May 15, 2016, [http://urbanlex.unhabitat.org/sites/default/files/us\\_nyc\\_rules\\_2003\\_.pdf](http://urbanlex.unhabitat.org/sites/default/files/us_nyc_rules_2003_.pdf).

ประเทศญี่ปุ่นนั้น การค้าขายเร่-แผงลอยพบได้ไม่มาก แต่ยังคงอนุรักษ์ให้มี ตลาดแผงลอยรถเข็นในเมืองฟูกุโอกะ ซึ่งมีจำนวนกว่า 150 ร้าน โดยได้จัดสถานที่ตั้งขายไว้ที่ เกะะ Nakasu และย่าน Tenjin Nakasu ซึ่งจะเปิดในเวลา 18.00 จนถึง 02.00 นาฬิกาและหยุดขายวันอาทิตย์

สำหรับประเทศไทย มีการกำหนดสถานที่ในการจำหน่ายไว้ใน ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไขการค้าขายในพื้นที่ผ่อนผัน ซึ่งการกำหนดจุดผ่อนผันนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกองบัญชาการตำรวจนครบาลก่อน โดยจะต้องตั้งป้ายกำหนดขอบเขตและเวลาที่อนุญาตให้ชัดเจน การจำหน่ายสินค้าโดยห้ามวางแบกกับพื้น และกำหนดบริเวณที่ไม่อนุญาตให้ทำการค้า คือ บริเวณกวัดชั้นพิเศษ เช่น ป้ายจุดจอดรถประจำทาง ทางขึ้น - ลงสะพานลอยคนข้ามบนผิวการจราจร ซึ่งการกำหนดจุดผ่อนผันนี้มีลักษณะคล้ายกับการกำหนดสถานที่จำหน่ายของเมืองนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา

การกำหนดบริเวณที่จำหน่าย (Zoning) ในกรุงเทพมหานครนั้น เพื่อการแก้ปัญหาสำหรับประเภทการค้าทั้งประเภทเคลื่อนที่ได้และเคลื่อนที่ไม่ได้ ทั้งในรูปแบบรถเข็น รถยนต์ แผงลอย หรือซุ้ม สามารถกำหนดบริเวณจำหน่าย สามารถนำตัวอย่างของประเทศออสเตรเลียมาใช้ได้ เช่น กำหนดเป็นสถานที่สำหรับจำหน่ายไว้ เช่น ตลาด โดยการจัดสถานที่เพื่อจำหน่ายซึ่งสามารถแยกวิเคราะห์ได้ดังนี้

(1) สถานที่โล่งหรือลานกว้าง สามารถจัดรูปแบบการค้าแบบรวมกลุ่มได้ เช่น รถเข็น รถยนต์ หรือแผงลอยได้ โดยลักษณะจัดตลาดเพื่อจำหน่ายสินค้า โดยจะต้องมีสถานที่จอดรถบริการให้แก่ผู้ซื้อ หรือหากไม่มีบริเวณที่จอดรถเพียงพอสามารถจัดตลาดนัดได้บริเวณสถานีรถไฟฟ้า หรือแอร์พอร์ตลิงค์ โดยตลาดนัดที่มีชื่อเสียงในกรุงเทพฯที่เป็นสถานที่ยอดนิยม เช่น ตลาดนัดจตุจักรกรีน (JJ Green) เวลาเปิด-ปิด : พุธ-อาทิตย์-อาทิตย์ 10:00 – 21:00 น. ตลาดนัดเลียบด่วน รามอินทรา เวลาเปิด-ปิด : ทุกวัน 17.00 -02.00 น.ตลาดรถไฟ รัชดาเวลาเปิด-ปิด : วันพฤหัสบดี – วันอาทิตย์ เวลา 17.00-01.00น.

(2) สถานที่ที่เป็นอาคารหรือตึกเพื่อจำหน่าย สถานที่จำหน่ายลักษณะนี้ จะสามารถจำหน่ายได้เฉพาะรูปแบบ แผงหรือล้อค เท่านั้น เช่น ตึกพาราเดียม ประตูน้ำ ตึกยูเนียนมอลล์ ตลาดพร้าว หรือโบ้เบ้ทาวเวอร์ บริเวณคลองมหานาค เป็นต้นซึ่งการจัดสถานที่ในลักษณะตลาดนั้นจะมีรูปแบบคล้ายกับประเทศออสเตรเลีย และจัดตึกหรืออาคารเพื่อทำเป็นแหล่งศูนย์รวมขายสินค้า ก็จะคล้ายกับประเทศสิงคโปร์

(3) กำหนดสถานที่สำหรับประเภทสินค้าที่ขาย เช่น ตลาดขายต้นไม้ จะต้องไปตลาดต้นไม้กลางคืนสวนจตุจักร ตลาดนัดธนบุรีหรือสนามหลวง 2 หรือถนนกาญจนาภิเษก เป็นต้น ตลาด

ผ้า จะต้องไปโบ้เบ้ หรือพาหุรัด เป็นต้น ตลาดขายอุปกรณ์เครื่องมือ ตลาดคลองถม เป็นต้น ซึ่งการกำหนดประเภทการขายสินค้านี้คล้ายกับการจัดการของประเทศญี่ปุ่น ที่จัดสถานที่ให้เป็นเอกลักษณ์ เพื่อจำหน่ายสินค้า โดยเมืองฟูกุโอกะ เป็นสถานที่แห่งเดียวในประเทศญี่ปุ่นที่จัดให้จำหน่ายอาหารแบบแผงลอยรถเข็น ซึ่งเป็นเอกลักษณ์เฉพาะเมืองของประเทศญี่ปุ่น

อย่างไรก็ตาม การจัดสถานที่ดังกล่าวหากจะทำการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยที่กีดขวางทางสาธารณะและรัฐต้องการให้ย้ายให้หมดไป รัฐต้องเข้าไปส่งเสริมจัดหาสถานที่ที่ให้แก่ผู้ค้า โดยจะต้องไม่ทำให้ผู้ค้านั้นเดือดร้อนเกินสมควร แต่ไม่จำเป็นต้องจัดศูนย์หาบเร่แผงลอยเช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์เนื่องจากใช้งบประมาณสูง แต่อาจประสานความร่วมมือกับผู้จัดตลาดนัดเอกชน หรือเจ้าของตึกต่างๆ ให้รับผู้ค้าที่ได้รับผลกระทบจากการจัดระเบียบ และให้ประชาสัมพันธ์ ส่งเสริมสถานที่นั้นๆ โดยการจัดสรรพื้นที่ในการจำหน่ายในศูนย์หาบเร่แผงลอยในสิงคโปร์นั้น รัฐบาลได้ร่วมมือกับเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญในการจัดการและการพัฒนาสถานที่และเพื่อการจัดสถานที่ดังกล่าวให้มีความน่าสนใจ มีสิ่งดึงดูดหาก สามารถนำตัวอย่างการจัดการของประเทศออสเตรเลียมาใช้เป็นตัวอย่าง โดยการวางแผนร่วมกับสำนักสถาปัตยกรรมและการออกแบบและสำนักควบคุมอาคาร เพื่อทำการวางแผนออกแบบ สถานที่หรือซึ่งจะทำให้การจัดระเบียบให้มีความสวยงาม มีความเป็นเอกภาพ และเป็นระเบียบยิ่งขึ้น

การกำหนดช่วงเวลาในการจำหน่าย (Timing) ในกรุงเทพมหานครนั้น สำหรับผู้ประกอบหรือปรุงอาหาร ห้ามตั้งวางในเวลากลางวัน แต่สามารถตั้งวางในเวลากลางคืนได้ แต่ให้ตั้งวางโต๊ะได้ 4 ตัว และเก้าอี้ 24 ตัว และห้ามจำหน่ายเกินเวลา 02.00 น. หยุดการประกอบการค้าในวันจันทร์หรือวันอื่นๆ โดยผู้ค้าต้องมาทำความสะอาดบริเวณที่ค้าขายของตนเอง<sup>4</sup>

ตัวอย่างการจัดระเบียบการค้าหาบเร่-แผงลอยที่ประสบความสำเร็จในสมัยก่อน เช่น การย้ายตลาดจากสนามหลวงไปยังตลาดนัดจตุจักร ในระยะเริ่มต้นอาจไม่มีผู้คนสนใจ แต่เมื่อผ่านไปสักระยะหนึ่ง ผู้คนเริ่มรู้จัก เริ่มไปจับจ่ายกัน ตลาดนัดจตุจักรจึงเริ่มเป็นที่รู้จัก และประกอบกับมีสถานที่จำหน่ายที่มากมาย สามารถจำหน่ายสินค้าได้หลายประเภท สถานที่จอดรถ และการเดินทางสะดวก จึงทำให้ย้ายตลาดบริเวณสนามหลวงไปยังจตุจักรประสบความสำเร็จ หรือการจัดระเบียบการค้าหาบเร่-แผงลอยที่รัฐบาลในยุค คสช. ได้จัดระเบียบไปและประสบผลสำเร็จ ได้แก่ ตลาดนัด

<sup>4</sup> ปัทมา ศรีสาอังก์, “รายงานหาบเร่ – แผงลอย ในกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2555,” ในรายงานการศึกษาเรื่องหาบเร่-แผงลอยในกรุงเทพมหานคร, กองนโยบายและแผนงานสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร, 2555, น.5.

ธนบุรี (สนามหลวง2) เขตทวีวัฒนา ตลาดรัชดาภิเษก (ตลาดพลู) เขตธนบุรี ตลาดเทวราช เขตดุสิต และ ตลาดราชบุรีบูรณะ เขตราชบุรีบูรณะ แต่ตัวอย่างการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยที่ไม่ประสบความสำเร็จ ได้แก่บริเวณสยามไนท์ ที่เป็นสถานที่รองรับผู้ค้าจากบริเวณหน้าสยามสแควร์ แม้จะห้ามมิให้จำหน่ายในบริเวณสถานที่ดังกล่าวได้ แต่สถานที่ที่รัฐจัดหาให้เป็น สยามไนท์ คือบริเวณใต้ทางด่วน แยกพงษ์พระราม กลับไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากสถานที่ดังกล่าวเป็นสถานที่ที่ไม่ค่อยมีประชาชนผ่าน และสถานที่จอดรถน้อย และไม่มีจุดเชื่อมต่อการขนส่ง จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้การจัดสถานที่รองรับบริเวณแยกพงษ์พระรามนี้ไม่ประสบความสำเร็จ

ดังนั้นปัจจัยที่มีผลอย่างยิ่งในการจัดระเบียบการค้าหาบเร่-แผงลอยปัจจัยหนึ่งนั้นคือ บัญญัติกฎหมาย หรือออกประกาศเพื่อกำหนดบริเวณที่จำหน่าย และเวลาที่จำหน่ายโดยเฉพาะเจาะจง เมื่อมีสถานที่จำหน่ายที่แน่นอนแล้ว การควบคุมโดยการออกใบอนุญาตจึงทำได้ขึ้น โดยการกำหนดประเภทสินค้าที่ขาย ลักษณะที่ขาย สถานที่ที่ขาย เวลาที่ขาย หรือเงื่อนไขอื่น ๆ

#### 4.2.1.2 การออกใบอนุญาต (Permitting)

การออกใบอนุญาตเป็นการให้สิทธิแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งในการจำหน่ายสินค้าในที่หรือสถานสาธารณะ ซึ่งโดยปกติที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะย่อมเป็นที่ที่ทุกคนมีสิทธิใช้ร่วมกัน ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์หรือสัญจรได้ ซึ่งการจะใช้สิทธิในที่สาธารณะเพื่อประโยชน์ของตนเอง จึงควรต้องมีรัฐเป็นผู้ให้การอนุญาต และเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขเพื่อกำกัสิทธิ เพื่อการควบคุมและเพื่อความเรียบร้อยในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม

จากการศึกษาการจัดการการค้าหาบเร่-แผงลอยในต่างประเทศ ทุกประเทศมีการออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลที่จะจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ซึ่งมีรูปแบบและรายละเอียดที่แตกต่างกัน ทั้งการออกใบอนุญาตจากการแบ่งประเภทสินค้าที่จำหน่ายออกเป็น อาหารและสินค้าทั่วไป ในเมืองนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา หรือการออกใบอนุญาตตามประเภทการค้า เช่น ใบอนุญาตขายสินค้าในแผงตลาด ใบอนุญาตตามเทศกาล เช่นเมืองเวียนนา ประเทศออสเตรีย หรือการออกใบอนุญาตตามรูปแบบการขาย เช่น การเร่ขาย การใช้รถเคลื่อนที่ การตั้งแผงเคลื่อนที่ชั่วคราว การขายชั่วคราวตามเทศกาล หรือ รถขายอาหาร เช่นประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

การแสดงใบอนุญาต ในต่างประเทศทุกประเทศที่ได้ศึกษามาล้วนกำหนดให้ต้องแสดงใบอนุญาตในที่ที่สามารถเห็นได้ชัดเจน แต่สำหรับการเดินเร่ขายการแสดงใบอนุญาตให้ผู้คนได้รับทราบว่าเป็นผู้ค้าที่มีใบอนุญาตนั้นยากที่รับรู้ได้ แต่ประเทศญี่ปุ่นใช้วิธีการติดเข็มกลัด หรือติดป้าย เพื่อแสดงให้เห็นว่าผู้ค้านั้นได้รับอนุญาตแล้ว

สำหรับประเทศไทยนั้น การออกใบอนุญาตเพื่อการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ. 2545 ตราโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีการกำหนดข้อปฏิบัติ ข้อห้าม เรื่องสุขอนามัยต่างๆ การแต่งกาย และข้อห้ามเรื่องจำหน่ายสินค้าเมื่อเป็นโรคติดต่อ และมีเงื่อนไข การขอรับใบอนุญาต การแสดงใบอนุญาต ซึ่งข้อบัญญัติดังกล่าวนี้ เมื่อพิจารณาแล้วมีรายละเอียดในการพิจารณาการออกใบอนุญาตเพื่อการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะคล้ายกับการออกใบอนุญาตของเมืองนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสิงคโปร์ ซึ่งการบัญญัติดังกล่าวถือ ว่าเป็นการบัญญัติเพียงพอแล้ว ขาดแต่เพียงการจัดให้ผู้ค้าทุกรายมีใบอนุญาต และการจัดการให้ผู้ค้า ตระหนักถึงความสำคัญของการมีใบอนุญาต เพราะใบอนุญาตเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผูถือใบอนุญาต ไม่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนสิทธิไปให้แก่บุคคลอื่นใดได้ เว้นแต่จะเป็นผู้ช่วยค้าที่เป็นทายาทโดยธรรม เฉพาะบิดา มารดา บุตรหรือภรรยาเท่านั้น

แนวทางการสนับสนุนของรัฐเพื่อให้มีการขึ้นทะเบียนผู้จำหน่ายสินค้านั้น มีแนวทาง 2 ประการคือ

(1) การเข้มงวดโดยตรวจดูผู้ค้าว่ามีใบอนุญาตหรือไม่ หากไม่มีใบอนุญาต เจ้าหน้าที่ ผู้มีอำนาจก็ดำเนินการตามกฎหมายจับกุมตัวผู้กระทำความผิดและลงโทษปรับ

(2) การผ่อนปรน เพื่อการจัดระเบียบ ด้วยการสนับสนุนส่งเสริมให้มีการค้าจัด สถานที่ให้ และจัดให้มีการลงทะเบียน จัดให้มีการออกใบอนุญาต เพื่อการควบคุมและต่อไปหากจะให้ บุคคลใดจำหน่ายจำต้อง ให้มีใบอนุญาตทุกครั้ง โดยสามารถนำตัวอย่างการจัดการแก้ไขปัญหาของ ประเทศสิงคโปร์มาใช้ โดยการหาพื้นที่ให้แก่กลุ่มผู้ค้าที่ต้องการจัดระเบียบการค้า และให้กลุ่ม ผู้ค้าขึ้นทะเบียนออกใบอนุญาตทุกราย

อย่างไรก็ตามการออกใบอนุญาตให้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะในบาง ประเทศมีการบัญญัติเงื่อนไขที่แตกต่างที่ไม่พบในข้อบัญญัติของไทย เช่น การอนุญาตให้จำหน่าย อาหารหรือสินค้าโดยใช้ยานพาหนะ เมืองนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา หากเป็นอุปกรณ์ที่เคลื่อนที่ ได้โดยกำลังเครื่องกลจำต้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งเข้ามาตรวจสอบทั้งรูปแบบ ลักษณะ ความปลอดภัย มาตรฐานในการขับขี่ และการมีทะเบียนรถด้วย ส่วนประเทศญี่ปุ่นหากเป็นรถยนต์ ขยายอาหารจะต้องได้รับใบอนุญาตจากกรมอุตสาหกรรมด้วย หรือการออกใบอนุญาตให้จำหน่าย สินค้าโดยการจัดทำซุ้มหรือแผงลอยในเมืองเวียนนา ประเทศออสเตรีย จะต้องยื่นแบบแปลน โครงสร้างของซุ้มนั้นก่อนเพื่อตรวจสอบความเข้ากับเมืองที่ตั้ง และมาตรฐานความปลอดภัย ความ

โปร่ง ความสวยงามของร้าน เป็นต้น ซึ่งสำหรับเรื่องการใช้ยานพาหนะเป็นที่จำหน่ายสินค้าหรืออาหารประเทศไทยยังมีการบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้โดยตรง บัญญัติไว้เพียงแต่ว่าการตัดแปลงสภาพรถต้องขออนุญาตจากนายทะเบียน กรมการขนส่งทางบก หากฝ่าฝืนมีความผิดตามมาตรา 14 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 และสำหรับเรื่องสถาปัตยกรรมความสวยงามของซุ้มหรือแผงลอย จะต้องเหมาะสมกับสถานที่นั้นๆ โดยมีหน่วยงานตรวจสอบเช่นประเทศออสเตรียนั้น ประเทศไทยยังไม่มีลักษณะดังกล่าว

นอกจากนี้ มาตรการทางปกครองเป็นมาตรการทางบริหารอย่างหนึ่งที่น่ามาใช้เพื่อควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคมได้ โดยมีลักษณะใกล้เคียงกับการลงโทษทางอาญาแต่ไม่กระทบต่ออิสรภาพของผู้กระทำความผิด โดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่ง หากฝ่าฝืนเจ้าพนักงานของรัฐสามารถใช้อำนาจทางปกครองดำเนินการตามคำสั่งได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาของศาลแต่อย่างใด โดยมาตรการทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการการค้าหาบเร่-แผงลอยเป็นมาตรการเกี่ยวกับระบบอนุญาต โดยสามารถนำมาใช้กับผู้ฝ่าฝืนระบบอนุญาต เช่น ไม่ออกใบอนุญาตให้ การไม่ต่ออายุใบอนุญาต การพักใช้ใบอนุญาต หรือการเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น<sup>5</sup> ซึ่งหากว่าผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการขออนุญาต ก็จะไม่ออกใบอนุญาตให้ และถ้าหากออกใบอนุญาตไปแล้วหากมีการฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดก็จะมาตรการทางปกครองเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น

#### 4.2.1.3 สร้างระบบการให้คะแนน (Rating)

สำหรับปัญหาเรื่องความสกปรกและความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของหาบเร่-แผงลอย เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่มีการอนุญาตให้จำหน่ายสินค้า โดยประเทศสิงคโปร์ มีหน่วยงานในการสอดส่องดูแล ได้แก่ สำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แต่ไม่เพียงควบคุมดูแลเท่านั้นยังส่งเสริมให้ความรู้แก่ผู้ค้าโดยการเผยแพร่กฎหมายเกี่ยวกับสุขอนามัย การขายอาหารนั้น ให้ความรู้แก่ประชาชน แบ่งระดับร้านอาหารเพื่อกระตุ้นการปรับปรุงร้านของตนเอง รวมถึงระบบตัดคะแนนเมื่อไม่ใส่ใจกับสุขอนามัย โดยการแบ่งระดับร้านอาหาร เป็นการจัดระดับการรับประทานอาหารและแบ่งระดับแผงลอยอาหาร เพื่อให้ประชาชนได้สังเกตเห็นถึงระดับการให้คะแนนที่ภาครัฐจัดไว้ให้ อีกทั้งเป็นการกระตุ้นให้ผู้ประกอบการปรับปรุงสุขอนามัยร้านและอาหารของตน โดยการวัดผลจะแบ่งระดับ A B C และ D ระดับที่สูงสุดคือ ระดับ A ที่ผ่านการประเมินที่ 85% ขึ้นไป ส่วนระดับที่แย่มากคือ ระดับ

<sup>5</sup> ณิชานา จตุพัฒน์กุล, “การเพิ่มโทษกรณีการกระทำความผิดซ้ำในคดีสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555) น.25.

D คะแนนประเมินอยู่ในระดับ 40%– 49% โดยผู้ค้าแผงลอยจะต้องแสดงใบรับรองที่ระบุระดับคะแนนของตนไว้ที่แผงลอย เพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้บริโภค นอกจากนี้ยังมีการตัดคะแนนสำหรับลงทะเบียนผู้ประกอบการที่ละเอียด ไม่ใส่ใจในมาตรฐานสุขอนามัยอาหาร ซึ่งระบบการตัดคะแนนนี้เป็นสิ่งสำคัญเพราะนอกจากจะถูกตัดคะแนนแล้วยังเป็นความผิดด้วย ซึ่งความผิดจะแบ่งเป็น 2 ระดับ คือความผิดร้ายแรง ความผิดหลัก และความผิดเล็กน้อย ความผิดร้ายแรงได้แก่การขายอาหารที่ไม่สะอาด ประกอบกิจการโดยไม่มีใบอนุญาต จะถูกหักคะแนน 6 คะแนน และถูกปรับ 400 ดอลลาร์สิงคโปร์ สำหรับความผิดหลัก เช่น การขายอาหารโดยไม่มีสิ่งปกปิด หรือไม่ใช้อุปกรณ์ในการหยิบอาหาร จะถูกตัดคะแนน 4 คะแนน และถูกปรับ 300 ดอลลาร์สิงคโปร์ ส่วนความผิดเล็กน้อย เช่น ไม่แสดงใบอนุญาต จะไม่ถูกหักคะแนนแต่จะถูกปรับ 200 ดอลลาร์สิงคโปร์ ถ้าผู้ได้รับอนุญาตถูกหักคะแนน 12 คะแนนหรือมากกว่านั้น ภายใน 12 เดือน จะถูกระงับใบอนุญาตเป็นเวลา 2 สัปดาห์ หรือ 4 สัปดาห์แล้วแต่กรณี หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาต และมีหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญในการประเมินราคาสินค้าที่ขายในศูนย์หาบเร่ด้วย ว่าสินค้าที่ขายนั้นมีราคาแพงเกินควรหรือไม่ และสามารถประเมินรายได้ของผู้ค้าเพื่อเป็นฐานในการจัดเก็บภาษีได้<sup>6</sup> สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาการจัดทำคู่มือเพื่อให้ผู้ค้ามีความเข้าใจในการดำเนินกิจการค้าให้ถูกต้องตามกฎหมายในประเทศญี่ปุ่นก็มีการให้คะแนนความสะอาดเช่นกัน

เมื่อมีการให้ความรู้แก่ประชาชน และมีการนำระบบการให้คะแนนมาปรับใช้แล้วสามารถแก้ปัญหาความสกปรกและความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของร้านค้าแผงลอยได้ เมื่อผู้ค้าไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขความสะอาดหรือความเป็นระเบียบเรียบร้อยได้ สามารถนำมาตรการทางปกครองเกี่ยวกับระบบใบอนุญาตมาบังคับใช้ โดยการเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ค้ารายนั้นๆ ไป

#### 4.2.1.4 เพิ่มโทษและประสานงานหน่วยงานในการบังคับใช้กฎหมาย (Increasing penalties and Coordinating)

บทบัญญัติการกระทำความผิดหาบเร่-แผงลอยนั้น มีปรากฏอยู่ในหลายพระราชบัญญัติ โดยบทกำหนดโทษ เกี่ยวกับหาบเร่-แผงลอย เกี่ยวกับปัญหาการกีดขวางทางสาธารณะ และการจำหน่ายสินค้าโดยไม่มีใบอนุญาตนั้น ปรากฏในกฎหมายดังนี้

ในประมวลกฎหมายอาญา กำหนดว่าผู้ใดวางสิ่งของหรือทอดทิ้งสิ่งของโดยไม่จำเป็นซึ่งไม่ได้รับการอนุญาตจนเป็นอาจเป็นอุปสรรคต่อความสะดวกในการจราจร หรือแขวน ติดตั้ง วาง

<sup>6</sup> Legislative Council Secretariat, “Hawker policy in Singapore,” Accessed November 15, 2016, <http://www.legco.gov.hk>.

โดยน่าจะตกหรือพังลง เป็นเหตุให้เกิดอันตราย เปรอะเปื้อน เตือตร้อนแก่ผู้สัญจรในทางสาธารณะ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท (มาตรา 385 และมาตรา 387)

ในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 การปรุงอาหาร หรือจำหน่ายอาหารบนถนนหรือสถานที่สาธารณะ โดยใช้รถยนต์ ล้อเลื่อน หรือ ติดตั้ง วาง แขนงสิ่งใดๆ ในที่สาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท (มาตรา 20 มาตรา 39)

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 การกระทำในลักษณะที่จำหน่ายสินค้า ในที่หรือทางสาธารณะ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการจัดวางแบบใดหรือการเร่ขาย โดยไม่มีใบอนุญาตนั้น ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท (มาตรา 41)

ในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 การทำด้วยประการใดๆ ที่กีดขวางผู้อื่น โดยไม่มีเหตุอันควร บนทางเท้าหรือทางใดๆ หรือ การวาง ตั้ง ยื่น แขนงสิ่งใดๆ กีดขวางการจราจร โดยไม่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษปรับ 500 บาท หรือการแบก หามสิ่งของไปในลักษณะกีดขวาง การจราจรบนทาง ต้องระวางโทษปรับ 200 บาท (มาตรา 109 มาตรา 114 และมาตรา 115)

ปัญหาเกี่ยวกับหาบเร่-แผงลอย ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 นั้น เป็นความผิดที่บทลงโทษปรับเพียงอย่างเดียว จึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์การเพิ่มโทษเนื่องจากการกระทำความผิดซ้ำตาม มาตรา 92 - 94 ประมวลกฎหมายอาญามาบังคับใช้แก่ผู้กระทำความผิดได้ เพราะประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติว่าการเพิ่มโทษนั้น ผู้กระทำต้องได้รับโทษจำคุกจริง อีกทั้งกฎหมายเกี่ยวกับหาบเร่-แผงลอย เป็นความผิดลหุโทษ จึงมีอำนาจการเพิ่มโทษกรณีการกระทำความผิดอีกในประมวลกฎหมายอาญามาบังคับใช้ได้

แต่อย่างไรก็ตามมาตรา 17 แห่งประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า “บทบัญญัติแห่งภาค 1 แห่งประมวลกฎหมายนี้ ให้ใช้ในกรณีแห่งความผิดตามกฎหมายอื่นด้วย เว้นแต่กฎหมายนั้นๆ จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น” ดังนั้นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับหาบเร่-แผงลอย ดังกล่าวนี้นี้จึงควรบัญญัติการเพิ่มโทษสำหรับกรณีการกระทำความผิดซ้ำไว้โดยเฉพาะ ตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่กำหนดโทษปรับในรูปแบบขั้นบันได โดยการฝ่าฝืนครั้งแรก ปรับไม่น้อยกว่า 25 ดอลลาร์ แต่ไม่เกิน 50 ดอลลาร์ การฝ่าฝืนครั้งที่สอง (ภายใน 2 ปีนับแต่ละเมิดครั้งแรก) ปรับไม่น้อยกว่า 50 ดอลลาร์ ไม่เกิน 100 ดอลลาร์ ฝ่าฝืนครั้งที่สาม (ภายใน 2 ปีนับแต่ละเมิดครั้งแรก) ปรับไม่น้อยกว่า 100 ดอลลาร์ ไม่เกิน 250 ดอลลาร์ ฝ่าฝืนติดต่อกันภายใน 2 ปีนับแต่ละเมิดครั้งแรก ปรับ

ไม่น้อยกว่า 250 ดอลลาร์แต่ไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์<sup>7</sup> และเมื่อฝ่าฝืนครั้งที่ 4 จะมีมาตรการทางปกครองในการเพิกถอนใบอนุญาตนั้นๆ สำหรับประเทศสิงคโปร์ ผู้ขายที่ไม่มีใบอนุญาต จะต้องโทษปรับไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ บุคคลใดที่กระทำความผิดซ้ำ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์<sup>8</sup> ซึ่งรูปแบบโทษกรณีดังกล่าวเป็นการเพิ่มโทษปรับขึ้นเท่าตัว ดังนี้กฎหมายไทยจึงควรบัญญัติเพิ่มโทษกรณีกระทำความผิดซ้ำเพิ่มเติม เช่น “ผู้ใดปรุงอาหาร หรือจำหน่ายอาหารบนถนนหรือสถานที่สาธารณะ โดยใช้รถยนต์ ล้อเลื่อน หรือ ติดตั้ง วาง แขนงสิ่งใดๆ ในที่สาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ... บาท บุคคลใดที่กระทำความผิดซ้ำ ต้องระวางโทษ ...” เป็นต้น ประกอบกับความผิดต่อเนื่องโดยอาศัยการเพิ่มโทษปรับรายวัน โดยลักษณะความผิดต่อเนื่อง เป็นความผิดที่เกิดจากการกระทำที่มีสภาพติดต่อกันสืบเนื่องคงอยู่ชั่วระยะเวลาหนึ่ง โดยเมื่อวางสินค้ากีดขวางทางสาธารณะ หรือไม่มีใบอนุญาต และกระทำอยู่ตลอด ก็เป็นความผิดต่อเนื่องซึ่งถือว่าเป็นความผิดเกิดขึ้นตลอดเวลาจนกว่าจะยุติการกระทำ<sup>9</sup> ซึ่งสามารถนำโทษปรับรายวันมาใช้สำหรับผู้ที่กระทำความผิดต่อเนื่องกรณีหาบเร่-แผงลอย เช่นเดียวกันกับบทบัญญัติกรณีการจัดส้วมที่ต้องด้วยสุขลักษณะไว้สำหรับร้านจำหน่ายอาหารหรือสถานบริการน้ำมันเท่านั้น ตามมาตรา 24 และมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งหากฝ่าฝืนมีโทษปรับอีกวันละ 100 บาท เรียงวันจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือบทบัญญัติเกี่ยวกับการที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารจัดให้อาคารของตนมีคนอยู่มากเกินไป ตามมาตรา 24 วรรคสอง ซึ่งหากฝ่าฝืนมีโทษปรับอีกวันละ 500 บาท เป็นต้น สำหรับต่างประเทศก็มีโทษปรับกรณีต่อเนื่องเป็นรายวันเช่นกัน เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา หากนำตัวแทนให้บุคคลอื่นเช่าโดยไม่ได้รับการอนุญาต หรือให้บุคคลอื่นใช้พื้นที่ที่ติดกับร้านโดยไม่ได้รับอนุญาต จะมีโทษปรับวันละ 100 ดอลลาร์ต่อวัน<sup>10</sup> หรือประเทศสิงคโปร์ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติสิ่งแวดล้อมด้านสุขอนามัยอาหาร จะต้องโทษปรับ 2,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ และหากยังคงทำความผิดต่อเนื่องให้ปรับวันละไม่เกิน 100 ดอลลาร์สิงคโปร์<sup>11</sup> ดังนั้นจึงควรบัญญัติโทษปรับต่อเนื่องในบทกำหนดโทษของการค้าเกี่ยวกับหาบเร่-แผงลอยเพิ่มเติม เช่น “ผู้ใดฝ่าฝืนการกระทำในลักษณะที่จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการจัดวางแบบใด

<sup>7</sup> § 17-325 New York City Administrative Code

<sup>8</sup> มาตรา 41A(1)(a) Environmental Public Health Act

<sup>9</sup> จิตติ ดิงศภัทย์, กฎหมายอาญา ภาค 1, พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพฯ : เนติบัณฑิตยสภา, 2555), น.881

<sup>10</sup> § 20-237 c. New York City Administrative Code

<sup>11</sup> มาตรา 33 Environmental Public Health (Food Hygiene) Regulations.

หรือการเร่ขาย โดยไม่มีใบอนุญาตนั้น ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ... บาท และปรับอีกวันละไม่วันละ ....บาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืน” เป็นต้น

สำหรับการประสานงานหน่วยงานในการบังคับใช้กฎหมายนั้น การจัดระเบียบการค้าขายเร่-แผงลอยในที่สาธารณะของทุกประเทศ จะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหมือนกันทุกประเทศ แม้อาจจะเรียกชื่อแตกต่างกันไป แต่บทบาทหน้าที่ในการดำเนินการนั้นคล้ายกัน ได้แก่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสุข หน่วยเกี่ยวกับตำรวจจราจร และหน่วยงานที่คุ้มครองประชาชน ในท้องที่ โดยบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสุข จะเป็นผู้พิจารณาเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตในการจำหน่ายอาหารและสินค้า ส่วนหน่วยงานเกี่ยวกับตำรวจจราจร จะพิจารณาเกี่ยวกับการตั้งวางสินค้าไม่ให้กีดขวางการจราจรหรือทางสาธารณะ และหน่วยงานที่คุ้มครองประชาชนในท้องที่จะเป็นผู้พิจารณาในการจัดระเบียบ เพื่อให้เกิดความสงบสุข เรียบร้อยในสังคมชุมชนนั้น

ในประเทศไทยมีหน่วยงานในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการจัดระเบียบเรียบร้อยของการค้าขายเร่-แผงลอย ได้แก่ เจ้าพนักงานท้องถิ่น กล่าวคือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งมอบหมายให้เจ้าหน้าที่เทศกิจเป็นผู้ดูแล เจ้าพนักงานสาธารณสุข และเจ้าพนักงานจราจร โดยมีหน้าที่สอดส่องและกวดขัน ตักเตือนหรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไข หรือจับกุมหากไม่เชื่อฟังคำตักเตือนและดำเนินคดีต่อไปมาตรการบังคับของเจ้าหน้าที่เทศกิจ ซึ่งเป็นมาตรการทางปกครอง กล่าวคือ เมื่อพบผู้ค้าไม่ปฏิบัติตาม ครั้งแรกให้ตักเตือนครั้งที่สอง ให้สั่งพักหยุดทำการ 3 วันครั้งที่สาม ให้สั่งพักหยุดทำการ 7 วันครั้งที่สี่เป็นครั้งสุดท้ายให้สั่งยกเลิกการอนุญาตเมื่อสำนักงานเขตสั่งลงโทษผู้ค้ารายใดรายหนึ่งแล้วให้แจ้งสำนักงานเทศกิจเพื่อตรวจสอบ และดำเนินการต่อไปและรายงานให้ปลัดกรุงเทพมหานครทราบทุกครั้ง

ข้อแตกต่างในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ไทยกับต่างประเทศนั้น มีความเข้มงวดแตกต่างกัน เช่น เมืองนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา จะมีหน่วยงาน peddler task force เป็นหน่วยงานที่สอดส่องดูแลมิให้มีผู้ค้าที่ไม่มีใบอนุญาตประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งเอาผิดกับผู้ค้าอย่างจริงจัง เพียงการวางสินค้าห่างจากไหล่ถนนไม่ได้ตามระยะที่กฎหมายกำหนด ก็ดำเนินการกับผู้กระทำความผิดทันที การจับปรับนั้นมีมากจนถึงขนาดในคู่มือเกี่ยวกับการค้าขายเร่-แผงลอยในนิวยอร์ก (Vendor power) มีการนำเสนอข้อควรปฏิบัติเมื่อเจ้าหน้าที่เรียกตรวจสอบ โดยให้ผู้ค้าขอรูปร่างเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ดำเนินการไว้ เพื่อเป็นหลักฐานในการพิจารณาคดีต่อศาล

ดังนั้น ผู้บังคับใช้กฎหมายทุกฝ่ายนอกจากจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหาบเร่-แผงลอยแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต้องมีความเคร่งครัดต่อกฎหมาย เพื่อพบเห็นผู้กระทำความผิดก็ดำเนินคดีทันทีโดยไม่มีข้อยกเว้น และไม่มีการรับสินบน ก็สามารถช่วยแก้ปัญหาการกระทำความผิดดังกล่าวได้ เมื่อกระทำอย่างต่อเนื่อง เช่น ยืนเฝ้าจุดตลอดเวลา หรือเป่านกหวีดทันทีที่มีการตั้งวางนอกเขตพื้นที่อนุญาต หรือจับกุมทุกครั้งที่ผู้ค้ากระทำความผิดโดยไม่มีข้อยกเว้น ไม่อะลุ่มอล่วยแก่ผู้กระทำความผิด เมื่อกระทำเช่นนี้ต่อเนื่องเป็นประจำ ติดต่อกันเป็นระยะเวลาหนึ่ง ผู้ค้าก็จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรม รู้สึกว่าสิ่งใดเป็นสิ่งที่ต้องกระทำ ไม่ควรกระทำความผิดอีก เช่นเดียวกับเรื่องการจับเมื่อไม่คาดเข็มขัดนิรภัย เป็นต้น เช่นนี้แล้วก็จะสามารถแก้ปัญหาการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยได้

#### 4.2.2. วิเคราะห์แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายตามหลักประสิทธิภาพ 5 ประการ (Enhancing) กรณีหาบเร่-แผงลอยในกรุงเทพมหานคร

การจัดการการค้าหาบเร่-แผงลอยให้เกิดประสิทธิภาพตาม แนวคิดของ ศ.ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ ซึ่งมีหลักว่า “กฎหมายที่บัญญัติขึ้นต้องมีความชัดเจน ไม่ฝ่าฝืนธรรมชาติความรู้สึกของคนที่ถูกบังคับมากเกินไป ไม่ทำให้เสียประโยชน์แก่ผู้ถูกบังคับมากเกินไป มีกระบวนการ องค์การ หรือกลไกในการบังคับตามกฎหมาย และมีบรรยากาศในสังคม ที่จะอำนวยความสะดวกให้การเคารพกฎหมาย และปฏิบัติตาม อันจะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย โดยอาศัยฝ่ายรัฐที่จะต้องปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ เคร่งครัด เป็นประจำ ควบคู่ไปด้วย จนทำให้ประชาชนรู้สึกได้ว่าต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้น มิฉะนั้นแล้วกฎหมายก็จะมีผลบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ”<sup>12</sup> โดยมีแนวทางดังนี้

##### (1) กฎหมายที่บัญญัติต้องมีความชัดเจนแน่นอน

ด้วยหลักในการบัญญัติกฎหมายนั้นบางครั้งไม่สามารถก่อให้เกิดความรู้สึกผิดชอบชั่วดีของคนในชาติได้เนื่องจากต้องอาศัยระยะเวลาที่ยาวนานเกิดการปรุงแต่งและหล่อหลอมจนกลายเป็นกฎหมายตามทฤษฎีสำนักรประวัติศาสตร์ (Historical School) ได้ แต่ด้วยความเจริญของบ้านเมือง วิวัฒนาการของสังคมต่างๆ ทำให้พฤติกรรมบางอย่างของคนในสังคมเปลี่ยนแปลงไป การกระทำบางอย่างที่เคยไม่เป็นความผิด ต่อมาอาจกลับกลายเป็นความผิดได้ ด้วยการตรากฎหมายเพื่อบังคับการกระทำของคน ตามทฤษฎีสำนักรกฎหมายบ้านเมือง (Legal Positivism)

<sup>12</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), น.365-366.

กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยนั้น ได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในบทที่ 2 ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว ล้วนแต่มีความชัดเจนแน่นอนของกฎหมายทั้งในด้านการจำกัดสถานที่ในการจำหน่ายที่เป็นจุดผ่อนผัน และการกำหนดเวลาเพื่อจำหน่ายแล้ว ซึ่งในบางเรื่องมีความคล้ายกับกฎหมายต่างประเทศ แต่ก็ยังมีบางเรื่องที่ยังละเอียดเล็กน้อยสำหรับไทยยังไม่ได้บัญญัติไว้ เช่น การขออนุญาตจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น รถยนต์รถจักรยานยนต์พ่วง จากกรมการขนส่งทางบก หรือการขอความเห็นชอบจากหน่วยงานโยธาธิการและผังเมือง เป็นต้น และในปัจจุบันรูปแบบการขายในลักษณะรถยนต์ food truck เริ่มมีความนิยมมากขึ้น จึงควรมีการบัญญัติเพิ่มเติมในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

## **(2) ข้อความของกฎหมายต้องไม่ฝ่าฝืนธรรมชาติความรู้สึกของคนที่ถูกบังคับมากเกินไป**

หาบเร่-แผงลอยเป็นวิถีชีวิตหนึ่งที่เป็นสิ่งที่คุ้นชินมาตั้งแต่สมัยก่อน ประกอบกับพฤติกรรมของคนไทยรักความสะดวกสบาย ชอบทานอาหาร กฎหมายที่บัญญัติขึ้นเป็นกฎหมายเทคนิค จึงควรสอดคล้องกับจารีตประเพณีวิถีชีวิตของชนชาตินั้น ฉะนั้นการจะบัญญัติกฎหมายเพื่อยกเลิกหรือห้ามมิให้มีหาบเร่-แผงลอยในกรุงเทพมหานครเลยจึงเป็นสิ่งที่ฝ่าฝืนความรู้สึกของคนมากเกินไป ด้วยวิถีชีวิตคนในเมืองหลวงที่เร่งรีบ การรักความสะดวกสบาย นิัยการชอบทาน การซื้อสินค้าริมทางเท้าจึงเป็นสิ่งที่สะดวกและง่ายที่สุด

ดังนั้นจึงไม่ควรยกเลิกการมีหาบเร่-แผงลอย แต่ควรมีการนำเอาพฤติกรรมมากำหนดเป็นกฎหมาย ซึ่งหากบัญญัติให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมวิถีชีวิต การบังคับใช้แทบจะไม่เกิดปัญหาขึ้นเลย โดยการกำหนดบริเวณที่สามารถจำหน่ายสินค้าได้โดยคำนึงถึงความหนาแน่นของประชากร และความต้องการซื้อในบริเวณแต่ละเขตพื้นที่ เช่น หน้าตึกสำนักงาน หน้าโรงเรียน หน้ามหาวิทยาลัย แต่จำต้องกำหนดเงื่อนไขทั้งด้านบริเวณสถานที่ที่จำหน่าย และช่วงเวลาในการจำหน่าย เป็นต้น

## **(3) ไม่ทำให้เสียผลประโยชน์แก่ผู้ถูกบังคับมากจนเกินไป**

เมื่อจำนวนผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยในปัจจุบันมีมากจนเกินไป กระจุกตัวอยู่ในสถานที่ใดที่หนึ่งที่เป็นแหล่งชุมชนที่มีผู้คนอาศัยอยู่หนาแน่น การตั้งวางสินค้าเพื่อจำหน่ายของผู้ค้าบางคนจึงทำให้เกิดการกีดขวางทางสัญจร การลดจำนวนผู้ค้า หรือการจัดระเบียบ ด้วยการบังคับเพียงอย่างเดียวคงไม่เป็นผลดีเท่าที่ควร เนื่องจากผู้ค้าแต่ละคนต่างมีเหตุและปัจจัยในการดำเนินธุรกิจนี้แตกต่างกัน

ดังนั้นรัฐจึงไม่ควรจะบังคับการเพื่อให้เป็นไปเพียงอย่างเดียว แต่ควรส่งเสริมหรือให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ที่ถูกบังคับด้วย เพื่อให้คนการอยู่ร่วมกันเป็นไปอย่างมีระเบียบ ไม่ได้รู้สึกว่าการถูกบังคับจนเกินไป

ดังนั้นการควบคุมหรือลดจำนวนผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยหรือการบังคับให้ขึ้นทะเบียนบังคับให้ย้ายสถานที่ ผู้ค้าที่จะถูกยกเลิกเป็นฝ่ายเสียประโยชน์ไม่ให้ความร่วมมือ ขัดขวางการดำเนินการ จึงควรต้องให้ประโยชน์แก่ผู้ค้า เช่น จะให้ย้ายสถานที่ที่ขายควรจะต้องจัดหาสถานที่เตรียมไว้ให้ หรือลดค่าเช่าแผงหรือค่าเช่าสถานที่หากสถานที่นั้นเป็นของรัฐหรือ การบังคับให้ขึ้นทะเบียนก็ควรมีหน่วยงานช่วยให้ความรู้ในการจัดเตรียมเอกสาร และให้คำแนะนำ เป็นต้น

#### (4) มีกระบวนการ องค์กร หรือกลไกในการบังคับตามกฎหมาย

เพื่อการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยอย่างมีประสิทธิภาพ การมีกระบวนการ กลไก หรือองค์กรในการบังคับตามกฎหมายนั้นเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด เพราะการบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจน มีกระบวนการที่ดี และองค์กรที่เข้มแข็งเคร่งครัด ล้วนทำให้กฎหมายที่มีและเป็นอยู่นั้นเกิดประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล

มาตรการบังคับและการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดหรือผู้ฝ่าฝืนนั้นได้บัญญัติไว้ในกฎหมายชัดเจนแล้ว โดยเฉพาะการกระทำผิดเกี่ยวกับหาบเร่-แผงลอยนี้ เป็นการกระทำความผิดที่เห็นได้ชัดเจน เช่น จำหน่ายนอกจุดผ่อนผัน จำหน่ายในบริเวณกวดขันพิเศษ หรือจำหน่ายโดยไม่มีอนุญาต ซึ่งกรณีเช่นนี้เป็นความผิดที่เห็นได้อย่างชัดเจน ทำให้สามารถดำเนินคดีได้ง่าย เจ้าหน้าที่ผู้บังคับการตามกฎหมายสามารถจับหรือปรับได้อย่างชัดเจน ประกอบกับความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีเจ้าหน้าที่สามารถใช้กล้องบันทึกภาพได้ หรือจะติดตั้งกล้องวงจรปิดในบริเวณที่มีการฝ่าฝืนข้อห้ามอยู่บ่อยๆ เพื่อเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดี

มีหน่วยงานเฉพาะในการบังคับการกฎหมาย และกำกับดูแล มิให้มีการกระทำความผิด สำหรับกรุงเทพมหานครนั้นผู้บังคับการสำหรับหาบเร่-แผงลอยให้เป็นไปตามกฎหมาย คือเจ้าหน้าที่เทศกิจ ซึ่งควรมีจำนวนที่เพียงพอและความเคร่งครัด เข้มงวดต่อการปฏิบัติหน้าที่ เช่น หากพบผู้กระทำความผิดให้เข้าตักเตือนทันที และหากยังคงฝ่าฝืนก็ดำเนินการตามมาตรการจนกระทั่งเพิกถอนใบอนุญาต หากจำนวนผู้บังคับการตามกฎหมายมีไม่เพียงพอ ควรขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นเช่นเจ้าพนักงานจราจร หรือเจ้าพนักงานสาธารณสุข ที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลเช่นกันมาร่วมประสานงานกันเพื่อประสิทธิภาพอันสูงสุดในการบังคับใช้กฎหมาย

การดำเนินคดีโดยเฉพาะโทษปรับในปัจจุบันนั้นด้วยความผิดหาบเร่-แผงลอยซึ่งเป็นการผิดเล็กน้อยนั้น จำนวนค่าปรับจึงไม่มาก หากพิจารณาจากผู้ค้าที่มีฐานะร่ำรวยหรือได้ผลกำไร

จากการค้าขายเป็นจำนวนมากแล้วการจ่ายค่าปรับเพียงเล็กน้อยนี้ย่อมทำให้ไม่เกรงกลัวต่อการกระทำ โทษดังกล่าวจึงไม่สามารถยับยั้งการกระทำผิดได้ ดังนั้นจึงควรบัญญัติเพิ่มโทษกรณีการกระทำผิดซ้ำ หรือโทษปรับกรณีการกระทำผิดต่อเนื่อง ประกอบกับการเพิกถอนใบอนุญาตเพื่อเป็นการยับยั้งการกระทำผิด

### (5) มีบรรยากาศในสังคมอำนวยให้มีการเคารพกฎหมายและปฏิบัติตาม

นโยบายของผู้ใช้เป็นสิ่งสำคัญเกี่ยวกับการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอย โดยนโยบายแต่ละยุคสมัยนั้นต่างกัน บางสมัยจัดระเบียบให้มีการค้า บางสมัยส่งเสริมสนับสนุนให้มีการค้า ดังนั้นฝ่ายบริหารต้องกำหนดนโยบายสาธารณะ วางกรอบแนวทางการบริหารจัดการที่ชัดเจน ต้องไม่เปลี่ยนแปลงตามยุคสมัยสำหรับปัจจุบันมีนโยบายที่ชัดเจน เข้มงวด ก็อำนวยให้บรรยากาศในสังคมเกิดการเคารพกฎหมายและปฏิบัติตามมากขึ้น จึงทำให้จำนวนผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยลดลง และสามารถจัดระเบียบทางเท้า คืนความสุขให้แก่ประชาชนได้ เช่น บริเวณอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ บริเวณสยามสแควร์ หรือบริเวณท่าพระจันทร์เป็นต้นนอกจากนี้ควรมีมาตรการคู่ขนานในการประชาสัมพันธ์ รมรงค์ มีคู่มือ ผูกอบรม ให้แก่ผู้ค้า ประชาชน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน ประกอบกับคนในสังคมก็ต้องมีส่วนร่วมด้วยหากพบเห็นการกระทำผิดควรแจ้งให้มีการดำเนินคดีเพื่อทำการปรับ มิเพียงแต่รัฐจะนำค่าปรับมาบริเวณชุมชนแล้วผู้แจ้งยังได้รับส่วนแบ่งด้วย

เมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนหากมีการฝ่าฝืนการกระทำผิดจำหน่ายสินค้า โดยไม่มีใบอนุญาตหรือตั้งวางสินค้ากีดขวางทางสาธารณะสิ่งสำคัญที่สุดคือการบังคับใช้กฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่ต้องมีความเคร่งครัด เมื่อพบเห็นการกระทำผิดก็ต้องดำเนินการอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่องเป็นประจำ จนมีระยะเวลาติดต่อกัน ก็จะสามารถเปลี่ยนพฤติกรรมนั้นได้ ทำให้การจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยเกิดประสิทธิภาพ

โดยสรุป สำหรับมุมมองสื่อต่างประเทศแล้ว เว็บไซต์ท่องเที่ยวระดับโลก Lonely Planet ได้มีการเผยแพร่บทความ “Bangkok’s top street food” ที่แนะนำสุดยอดร้านอาหารข้างทาง ทั้งที่เป็นแผงลอย และร้านที่ต่อโต๊ะเก้าอี้ออกมาถนนเช่นเดียวกันสำนักข่าว CNN ของสหรัฐอเมริกา ได้นำเสนอ “World’s 23 best cities for street food” ระบุว่า กรุงเทพมหานคร เป็น 1 ใน 23 เมืองที่มีอาหารแผงลอยที่อร่อยที่สุดในโลก และสำนักข่าว BBC ของอังกฤษ ได้เสนอรายงานพิเศษ “Bangkok’s disappearing street food” โดยสะท้อนมุมมองว่าเป็นที่น่าเสียดายหากกรุงเทพมหานครจะไม่มีแผงลอยริมทางเท้าอีกต่อไป ซึ่งหาบเร่-แผงลอยในที่สาธารณะโดยไม่มีใบอนุญาตหรือกีดขวางทางสาธารณะแม้จะเป็นการกระทำผิดกฎหมาย แต่ไม่ใช่กิจกรรมที่ก่อให้เกิดความรุนแรงแก่ชีวิตหรือทรัพย์สินอย่างเช่นอาชญากรรมประเภทอื่น เพียงแต่ขาดการบริหารจัดการที่

ดีจึงส่งผลกระทบต่อผู้สัญจรไปมา ส่งผลให้ยังคงปรากฏปัญหาดังกล่าวที่มาอยู่ในปัจจุบันฉะนั้นหากกรุงเทพมหานครมีการบริหารจัดการหาบเร่-แผงลอยตามแนววิเคราะห์ต่างๆ ประกอบกับแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในด้านต่างๆ แล้ว ไม่เพียงแต่เกิดความเป็นระเบียบ แต่ยังเป็นเสน่ห์ให้แก่เมืองหลวงอย่างกรุงเทพมหานครเป็นที่รู้จักไปทั่วโลกอีกด้วย



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

หาบเร่-แผงลอยนั้นมีมาตั้งแต่อดีต เป็นวิถีชีวิตที่มีมาตั้งแต่ตั้งสมัยสุโขทัยมีทั้งตลาดน้ำ และตลาดบกมีทั้งที่ขายอยู่กับที่และการพายเรือเร่ขายไปตามบ้านเรือนริมคลองมีทั้งชาวไทยและชาวจีน จนได้เปลี่ยนลักษณะรูปแบบการค้าจากอดีตที่มีตลาดน้ำสำหรับผู้คนใช้ติดต่อค้าขาย มาเป็นการค้าขายบนบก เช่น หาบเร่-แผงลอยในลักษณะปัจจุบัน เมื่อสังคมมีการพัฒนา มีวิวัฒนาการ มีการเคลื่อนย้ายประชากร มีผู้คนมากขึ้น และมีการเปลี่ยนแปลงต่างๆ การแข่งขันมากขึ้น ความต้องการซื้อขายสินค้ามากขึ้น ร้านค้าก็มากขึ้นตามไปด้วย ทำให้การค้าหาบเร่-แผงลอยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น การตั้งร้านค้าเริ่มไม่มีระเบียบก่อให้เกิดปัญหาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการฝ่าฝืนกฎหมายเช่น การกีดขวางทางสาธารณะเป็นต้นจากสถิติของของสำนักเทศกิจ ปัจจุบัน ปี พ.ศ. 2559 มีจำนวนจุดผ่อนผันจำนวน 417 จุด จำนวนผู้ค้าหาบเร่แผงลอยจำนวน 15,769 คนซึ่งพฤติกรรมสัยของคนไทยก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้จำนวนหาบเร่-แผงลอยมีจำนวนมากไทย กล่าวคือ ชอบรับประทานอาหาร โดยสามารถรับประทานอาหารได้ตลอด 24 ชั่วโมงรับประทานได้ตลอด ซึ่งต่างจากพฤติกรรมการรับประทานของต่างชาติบางประเทศที่มีช่วงเวลาในการขายอาหาร ทำให้ช่วงเวลารับประทานมีลักษณะการจำกัดช่วงทั้งพฤติกรรมการบอกรับหรือพฤติกรรมเลียนแบบ ที่เมื่อเห็นว่าการค้าหาบเร่-แผงลอยทำได้ง่าย ลงทุนน้อย ทำแล้วได้กำไร ก่อให้เกิดรายได้ จึงเกิดพฤติกรรมเลียนแบบ ทำตามขายตามความไม่เคร่งครัดในสุขลักษณะรับประทานอาหารง่ายๆ ยึดความสะดวกเป็นหลัก จึงทำให้ไม่เคร่งครัดเรื่องความสะอาด ประกอบกับนิสัยคนไทยที่เป็นคนอะลุ่มอล่วย ให้อภัยกัน เมื่อเกิดการกระทำผิด วางสินค้ากีดขวางทางสาธารณะ ก็ให้อภัย ไม่ดำเนินการการกฎหมาย จนทำให้เกิดเป็นความเคยชิน ทำให้การค้าในลักษณะดังกล่าวปรากฏให้เห็นอยู่เสมอๆ

รูปแบบการค้าหาบเร่-แผงลอยนั้นมีหลายรูปแบบ เช่น หากแบ่งประเภทจากสินค้าที่จำหน่าย ก็สามารถแบ่งได้เป็น การค้าหาบเร่-แผงลอย จากการขายสินค้า เช่น อาหาร สิ่งของเครื่องใช้ และการให้บริการ เช่น การซ่อมรองเท้า บั้มกุญแจ การดูหมอดู เป็นต้นหรือแบ่งประเภทได้จากมูลเหตุจูงใจทางการค้าหาบเร่-แผงลอย เช่น เพื่อประกอบอาชีพค้าขายเป็นอาชีพหลัก หรือเพื่อเป็นอาชีพเสริมหรือหาประสบการณ์ใหม่ หรือเพื่อการแข่งขันทางการค้า จากการมีแผงลอยมากขาย บังหน้าร้านของตนจึงต้องสร้างแผงเพื่อแข่งขันขายสินค้าของตนบ้าง

ดังนั้นจึงแบ่งประเภทของการค้าหาบเร่-แผงลอยออกเป็น ประเภทที่เคลื่อนที่ได้และเคลื่อนที่ไม่ได้ เนื่องจากปัญหาหลักที่เกิดจากการค้าหาบเร่-แผงลอย เป็นปัญหาการกีดขวางทางสาธารณะ จึงได้พิจารณาจากมิติการเคลื่อนย้าย โดยแบบเคลื่อนที่ได้ ได้แก่ การเดินเร่ขาย หรือการใช้รถเข็น รถยนต์ เป็นต้น ส่วนแบบเคลื่อนที่ไม่ได้ ได้แก่ การตั้งแผงลอย การตั้งซุ้มขายสินค้า เป็นต้น เพื่อการจัดการความเป็นระเบียบเรียบร้อย จากการตั้งการค้ากีดขวางทางสาธารณะ กีดขวางทางสัญจร จึงสามารถสรุปการจัดระเบียบได้จากกฎหมายที่เกี่ยวข้องและแนวทางแก้ไขดังนี้

### 5.1.1. กฎหมายอาญาที่เกี่ยวกับหาบเร่-แผงลอย

กฎหมายที่บัญญัติขึ้นนั้นอาจจะบัญญัติขึ้นด้วยความจงใจเฉพาะ ตามขนบธรรมเนียมจารีตประเพณีที่เกิดจากความรู้สึกผิดชอบชั่วดีจากเหตุผล หรือจากการปฏิบัติซ้ำๆ หลายครั้งจนกลายเป็นอุปนิสัย ซึ่งการบัญญัติกฎหมายนั้นมีการบัญญัติกฎหมายตามแนวความคิดของสำนักกฎหมายต่างๆ ซึ่งการบัญญัติกฎหมายเพื่อควบคุมสังคม อันเกิดปัญหาหาบเร่-แผงลอย ก่อให้เกิดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม เป็นลักษณะการบัญญัติตามแนวคิดของสำนักกฎหมายบ้านเมือง (Legal Positivism) มีแนวคิดที่ว่า “กฎหมายเป็นคำสั่งของรัฐอธิปไตย” การจัดการบ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรืองต้องกระทำโดยอำนาจสิทธิเด็ดขาดของรัฐ อันเป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบสังคม ดังนั้นการบัญญัติกฎหมายตามแนวคิดสำนักกฎหมายนี้ จึงเป็นการออกกฎหมายเพื่อให้คนปฏิบัติตามความมุ่งหมายบางประการ โดยมีอรรถการก่อตัวของจารีตประเพณีได้ ไม่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมในปัจจุบัน จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยอำนาจของรัฐอันเป็นสิทธิขาดในการจัดระเบียบสังคม เช่น กฎหมายเกี่ยวกับสาธารณสุข กฎหมายเกี่ยวกับการจราจร เป็นต้น

บทบัญญัติการกระทำความผิดหาบเร่-แผงลอยนั้น เป็นการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาประเภท Mala Prohibita ซึ่งหมายถึง การกระทำความผิดที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิด โดยการกระทำนั้นๆ ไม่ได้เป็นความชั่วหรืออาชญากรรมด้วยตัวของมันเอง เช่น การที่ผู้ขับขี่รถยนต์จะเลี้ยวซ้าย หรือเลี้ยวขวาก็ย่อมสามารถกระทำได้โดยอิสระหากขับซึ่ในบ้านของตนเอง แต่หากขับซึ่ไปบนท้องถนนแล้วฝ่าฝืนเครื่องหมายจราจรบังคับห้ามเลี้ยวซ้ายเข้า ก็จะเป็นความผิดทันที ทั้ง ๆ ที่การเลี้ยวซ้ายหรือเลี้ยวขวาก็ไม่ได้เป็นความชั่วหรือเป็นอาชญากรรมแต่อย่างใด หรือการประกอบอาชีพเป็นเสรีภาพของประชาชนที่จะเลือกประกอบอาชีพใดและสถานที่ใดก็ได้ แต่หากการประกอบอาชีพหาบเร่-แผงลอยแล้ว ไปจำหน่ายในสถานที่ที่ไม่ได้รับอนุญาต หรือจำหน่ายโดยไม่มีใบอนุญาตแล้วก็จะ เป็นความผิดทันที ทั้ง ๆ ที่การตั้งวางหรือการจำหน่ายนั้นมิได้เป็นความชั่วหรือเป็นอาชญากรรมแต่อย่างใด ความผิดเกี่ยวกับหาบเร่-แผงลอยนั้น จึงมิได้เป็นความผิดอาญาทั่วไปที่มีลักษณะที่เป็นอาชญากรรม (crime) ที่รุนแรงอันเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือความปลอดภัยของ

ประชาชน แต่เป็นเพียงความผิดลหุโทษที่มีโทษไม่รุนแรง เป็นกฎหมายเทคนิคที่บัญญัติเพื่อความมุ่งหมายในทางปกครอง (administrative offence) ซึ่งเป็นเพียงการละเมิดกฎหมายเล็กๆ น้อย ๆ อันเป็นข้อตกลงระหว่างกันในสังคมเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างรุนแรง เพียงแต่เป็นพฤติกรรมดังกล่าวมีลักษณะที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความสงบและความมั่นคงของสังคม กฎหมายจึงต้องบัญญัติห้ามการกระทำความผิดดังกล่าวไว้เสียก่อน และสำหรับตัวผู้กระทำความผิดแล้ว เป็นเพียงผู้ละเมิดข้อตกลงในการจัดระเบียบการอยู่ร่วมกันในบางข้อ มิได้เป็นอาชญากร ไม่ได้กระทำความผิดด้วยจิตใจอันชั่วร้ายและไม่ได้กระทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลโดยตรง จึงไม่สมควรที่จะให้ผู้กระทำความผิดที่เล็กน้อยเข้าไปอยู่ในกระบวนการทางอาญา รัฐจึงต้องหาวิธีการที่เหมาะสมในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเล็กน้อยนี้ เช่น ตักเตือน ปรับ เป็นต้น

สำหรับการลงโทษปรับเพียงอย่างเดียว ตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการค้าหาบเร่-แผงลอย จำนวนค่าปรับอาจไม่สามารถยับยั้งการกระทำความผิดได้ และไม่อาจนำหลักเกณฑ์การเพิ่มโทษเนื่องจากการกระทำความผิดซ้ำตามมาตรา 92-94 ประมวลกฎหมายอาญามาบังคับใช้แก่ผู้กระทำความผิดได้ เพราะประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติว่าการเพิ่มโทษนั้น ผู้กระทำความผิดต้องได้รับโทษจำคุกจริง อีกทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นความผิดลหุโทษจึงมีอาจใช้มาตรา 92-94 ในการเพิ่มโทษกรณีกระทำความผิดซ้ำได้ แต่อย่างไรก็ตามสามารถบัญญัติเพิ่มโทษในกฎหมายที่มีโทษทางอาญา โดยการบัญญัติเป็นการเฉพาะได้ เช่น โทษปรับสำหรับการกระทำความผิดซ้ำ ประกอบกับโทษปรับความผิดต่อเนื่อง โดยการเพิ่มโทษปรับรายวัน ในพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะทำให้ผู้กระทำความผิดมีความเกรงกลัวต่อกฎหมายมากขึ้น ก่อให้เกิดการยับยั้งการกระทำความผิดและเกรงกลัวต่อกฎหมาย

กฎหมายที่มีโทษทางอาญาสำหรับความผิดเกี่ยวกับการค้าหาบเร่-แผงลอยนั้น ปรากฏอยู่ในกฎหมายที่เป็นความผิดทั่วไป ในประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติเป็นการทั่วไป เกี่ยวกับความผิดที่กีดขวางทางสาธารณะ ไว้ในมาตรา 385 และมาตรา 387 แต่มิได้ระบุชัดแจ้งว่าเป็นความผิดที่เกี่ยวกับหาบเร่-แผงลอย ส่วนกฎหมายที่เป็นความผิดเฉพาะ ได้แก่พระราชบัญญัติต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 รวมถึงข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ. 2545 ซึ่งจากกฎหมายดังกล่าวนี้ถือว่ามี การบัญญัติกฎหมายหลักไว้ใกล้เคียงกับต่างประเทศ แต่ยังคงขาดรายละเอียดที่เฉพาะเจาะจงต่างๆ ในบางเรื่อง ซึ่งกฎหมายที่แก้ไขปัญหาค้าขายหาบเร่-แผงลอยมิได้บัญญัติห้ามเป็นการเด็ดขาด เนื่องจากจะเป็นการฝ่าฝืนธรรมชาติและวิถีชีวิตของชาวไทย แต่

กฎหมายได้ผ่อนปรนโดยการให้สามารถขายได้ในจุดผ่อนผันต่างๆ หรือตามสถานที่ที่ได้มีการจัดหาไว้ให้

ความผิดที่เกี่ยวกับการค้าหยาบเร็ว-แผงลอย ปรากฏในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 20 เกี่ยวกับการห้ามผู้ขายจำหน่ายสินค้าหรือปรุงอาหาร บนถนนหรือสถานสาธารณะ ไม่ว่าจะบรรทุกทุกบนรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อน เว้นแต่จะจำหน่ายหรือขายในถนนส่วนบุคคลหรือในบริเวณที่ประกาศจุดผ่อนผันให้กระทำได้ในระหว่างวัน เวลาที่กำหนด และประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่องหลักเกณฑ์เงื่อนไขการค้าขายในพื้นที่ผ่อนผัน และผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท โดยมีเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือเทศกิจเป็นผู้ดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 41 ห้ามจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ไม่ว่าจะด้วยลักษณะวิธีการจัดวางสินค้าที่ใดเป็นปกติหรือการเร่ขาย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตซึ่งใบอนุญาตจะระบุชนิดหรือประเภทของสินค้า ลักษณะวิธีการจำหน่ายสินค้า และสถานที่ที่จะจัดวางสินค้า รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขอย่างใดตามที่เห็นสมควรไว้ในใบอนุญาต ซึ่งใบอนุญาตนี้จะมีอายุ 1 ปี นับจากวันที่ออกใบอนุญาตจะต้องขายตามวัน เวลา และพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น หลักเกณฑ์ในการจำหน่ายสินค้าข้อปฏิบัติในการจำหน่ายสินค้าสุขลักษณะต่างๆ ได้บัญญัติอยู่ใน ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ. 2545 หากผู้จำหน่ายอาหารในที่หรือทางสาธารณะโดยไม่มีใบอนุญาต มีโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท ผู้ขายอาหารในที่หรือทางสาธารณะไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของส่วนราชการท้องถิ่นมีโทษปรับ 1,000 บาท โดยมีเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือเทศกิจ และเจ้าพนักงานสาธารณสุข เป็นผู้ดำเนินการตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 109 มาตรา 110 และมาตรา 114 ห้ามมิให้ผู้ใดซื้อ ขาย แจกจ่าย หรือเรียไรในทางเดินรถหรือออกไปกลางทางโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือเป็นการกีดขวางการจราจรห้ามมิให้ผู้ใดวาง ตั้ง ยื่น หรือแขวนสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือกระทำด้วยประการใดๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานจราจร ห้ามมิให้ผู้ใด แยก หาม ลาก หรือนำสิ่งของไปบนทางในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับ 200 หรือ 500 บาท ผู้บังคับใช้ตามกฎหมายนี้ได้แก่ เจ้าพนักงานจราจร

ความผิดดังกล่าวมีลักษณะเป็นความผิดเด็ดขาด (Strict Liability) ที่ยกเว้นจากหลักความรับผิดทางอาญาโดยทั่วไปที่ต้องการองค์ประกอบภายใน คือเจตนาหรือประมาทเป็นสำคัญ โดยกำหนดให้บุคคลผู้กระทำความผิดรับผิดชอบอันเกิดจากการกระทำนั้น ทั้งๆ ที่ตนเองมิได้เจตนาที่จะ

กระทำการดังกล่าว หรือเป็นความรับผิดชอบที่เกิดขึ้น ทั้งๆที่ผู้กระทำมิได้นำดาหน้าเลย โดยหลักความรับผิดชอบเด็ดขาดนี้จะไม่พิจารณาถึงสภาพจิตใจ แต่จะพิจารณาในแง่ของการกระทำและผลซึ่งจะนำมาใช้เกี่ยวกับหลักการคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชนและประโยชน์สาธารณะ หรือบางกรณีอาจเป็นนโยบายทางอาญา เพราะฐานความผิดเกี่ยวกับการกีดขวางทางสาธารณะนั้นเป็นความผิดลหุโทษ ที่เป็นการทำให้เกิดความไม่เป็นระเบียบ ซึ่งถือเป็นเรื่องเล็กน้อย และประสิทธิภาพการฟ้องร้องคดี หรือการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในชั้นศาล เกี่ยวกับความผิดหาบเร่-แผงลอย ตามประมวลกฎหมายอาญามีไม่มากสักเท่าใด เนื่องจากเป็นความผิดเล็กน้อยที่ลหุโทษเพียงการปรับเท่านั้น เมื่อทำการเปรียบเทียบปรับ คดีอาญาก็จะเป็นอันระงับไป

นโยบายของรัฐบาลในช่วงแรก ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับ สนับสนุนให้ประชาชนมีงานทำ มีมาตรการสนับสนุนผู้ค้าหาบเร่-แผงลอย ต่อมา มีการควบคุมจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยในลักษณะควบคุมจำกัด ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เครื่องจักรการจับปรับผู้ฝ่าฝืน จนควบคุมได้ในระดับหนึ่ง แต่ในยุคต่อมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นนโยบายผ่อนปรน ให้ผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยขายได้ทุกวัน เปิดรับฟังปัญหาจากแม่ค้า แต่ผู้ค้าต้องขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องเพื่อแก้ปัญหาเทศกิจเรียกเก็บเงินจากผู้ค้าหาบเร่-แผงลอย จนกระทั่งปัจจุบัน คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้าดำเนินการโดยมีนโยบายเร่งรัดจัดระเบียบเมือง คืบหน้าให้กับประชาชน ได้ทยอยยกเลิกการค้าขายของผู้หาบเร่-แผงลอยตามพื้นที่ทางสาธารณะให้ครอบคลุมทั้ง 50 เขต โดยเน้นย้ำแก่ประชาชนเพื่อดำเนินการอย่างจริงจัง พร้อมทั้งจัดหาสถานที่ทำการค้าเพื่อรองรับผู้ค้าไว้ตามจุดต่างๆ จนได้เห็นการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยที่ได้ดำเนินการไปแล้วหลายพื้นที่

อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีแนวนโยบายเพื่อทำการแก้ไขปัญหาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แต่การจัดระเบียบหรือการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ยังไม่สามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายยังขาดความสม่ำเสมอ เพราะมักเกี่ยวข้องกับการให้ความสำคัญของนโยบายทางฝ่ายบริหารที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา วาระของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น อีกทั้งประชาชนผู้อยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย ก็มีความคุ้นชินกับการใช้บริการหาบเร่-แผงลอย จนกลายเป็นพฤติกรรมของคนชาติไทย ทำให้ยากต่อการสร้างจิตสำนึกในการเคารพต่อกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินคดียังไม่สอดรับการปัญหาที่เกิดขึ้น ยังคงปรากฏร้านค้าที่กีดขวางทางสาธารณะอยู่ แสดงให้เห็นว่ากฎหมายที่มีโทษทางอาญาเกี่ยวกับหาบเร่-แผงลอยซึ่งเป็นโทษปรับยังไม่สามารถยับยั้งการกระทำความผิดได้ ผู้กระทำความผิดไม่เกิดความเกรงกลัว เนื่องจากผลประโยชน์ที่จะได้รับมีมากกว่าโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิด ประสิทธิภาพในการดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายจากการจำหน่ายสินค้าหรืออาหารโดยไม่ได้รับอนุญาต ยังคงปรากฏให้เห็น บางร้าน

ไม่มีใบอนุญาตแต่ยังสามารถขายได้ แสดงว่าการออกใบอนุญาตเป็นผู้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะยังคงไม่มีความเข้มงวด การประสานงานระหว่างเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานจราจร และเจ้าพนักงานสาธารณสุข ยังเกิดความสับสนระหว่างหน่วยงาน และประสิทธิภาพที่สำคัญที่ยังคงก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวอยู่เรื่อยๆ คือการบังคับใช้กฎหมายที่ขาดประสิทธิภาพ ทำให้ผู้ค้ายังคงฝ่าฝืนดำเนินการขายอยู่ วิทยานิพนธ์เล่มนี้จึงได้เสนอแนวทางแก้ไขและข้อเสนอแนะ สรุปได้ดังนี้

### 5.1.2. การแก้ไขปัญหาที่เกิดจากหาบเร่-แผงลอย

จากปัญหาหาบเร่-แผงลอย สามารถสรุปปัญหาหลักๆได้ดังนี้ ปัญหาการตั้งวางกีดขวางทางสาธารณะ ปัญหาการค้าโดยไม่มีใบอนุญาต ปัญหาความสะอาดและความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่และการฝ่าฝืนการกระทำความผิดเนื่องจากโทษปรับน้อยเกินไปนั้น สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการทางปกครองและช่องทางการบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

(1) ปัญหาการตั้งวางกีดขวางทางสาธารณะ เป็นปัญหาที่พบได้ทั้งรูปแบบการค้าที่เคลื่อนที่ได้ เช่น รถยนต์ รถเข็น และเคลื่อนที่ไม่ได้ เช่น ร้านแผงลอย โดยตั้งวางสินค้านอกเขตพื้นที่ที่กำหนด กล่าวคือ จุดผ่อนผัน ซึ่งมีพื้นที่เฉพาะห้ามตั้งวางในบริเวณกวดขันพิเศษ เช่น จุดจอดรถประจำทาง ใกล้บริเวณทางข้ามทางม้าลาย จุดขึ้นลงสะพานลอย เป็นต้น ในต่างประเทศการแก้ปัญหาเรื่องการกีดขวางทางสาธารณะมักจะกำหนดจุดหรือกำหนดพื้นที่ในการขาย เช่น เมืองนิวยอร์ก ใช้การกำหนดเขตพื้นที่จากถนนตั้งแต่ซอยหนึ่งถึงอีกซอยหนึ่ง และให้ตั้งวางร้านห่างจากไหล่ทาง 0.4 เมตรเท่านั้น ห้ามน้อยกว่านั้น เป็นต้น ส่วนประเทศสิงคโปร์ใช้วิธีการกำหนดเขตพื้นที่โดยการจัดพื้นที่เป็นศูนย์อาหารเพื่อร้านแผงลอยโดยเฉพาะ จึงสามารถแก้ปัญหาคารกีดขวางทางสาธารณะได้ ส่วนประเทศออสเตรเลียได้กำหนดพื้นที่ให้ขายได้เฉพาะในตลาด และเฉพาะเทศกาลหรือฤดูกาลเท่านั้น ส่วนประเทศญี่ปุ่นให้จำหน่ายได้เฉพาะบางเมืองเท่านั้น

สำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยในกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับการจัดการกีดขวางทางสาธารณะ สามารถตรากฎหมายโดยกำหนดสถานที่และเวลา (Zoning and Timings) ตามความเหมาะสม โดยนำการบัญญัติในต่างประเทศมาปรับใช้ เช่น การกำหนดระยะห่างจากจุดตั้งร้าน การย้ายแผงลอยไปยังสถานที่อื่น หรือการกำหนดช่วงเฉพาะเป็นเทศกาล เป็นต้น

(2) ปัญหาการค้าโดยไม่มีใบอนุญาตนั้น ทุกประเทศที่ศึกษามีการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้จำหน่ายสินค้าหาบเร่-แผงลอย ตามเงื่อนไขและประเภทผู้ค้าในแต่ละประเทศ และกำหนดให้ต้องแสดงใบอนุญาตไว้ในสถานที่ที่เห็นได้ชัดเจน สำหรับประเทศไทยก็มีการกำหนดไว้เช่นกัน แต่

ประชาชนทั่วไปไม่สามารถตรวจสอบได้ เนื่องจากส่วนมากร้านแผงลอยไม่แสดงใบอนุญาตให้สามารถเห็นได้ชัดเจน ส่วนการเดินเร่ยังไม่พบเห็นใบอนุญาตได้ เนื่องจากอาจพกไว้ในกระเป๋า ซึ่งกรณีนี้ประเทศญี่ปุ่นแก้ปัญหาโดยการให้ผู้ค้าที่ได้รับอนุญาตแล้วติดเข็มกลัด ดังนั้นจึงแสดงให้เห็นว่าการออกใบอนุญาตจึงเป็นสิ่งสำคัญ เมื่อไม่พบใบอนุญาตจำเป็นต้องดำเนินการตามกฎหมาย ส่วนผู้ที่มีใบอนุญาตก็จำเป็นต้องแสดงไว้ให้เห็นได้ชัดเจน หากฝ่าฝืนเรื่องดังกล่าวก็就会有ความผิด

สำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยในกรุงเทพมหานคร สำหรับผู้ค้าที่ไม่มีใบอนุญาต สามารถดำเนินการได้ 2 แนวทาง ด้วยการสนับสนุนให้มีการขึ้นทะเบียนผู้จำหน่ายสินค้า โดยอาจใช้มาตรการเข้มงวดในการออกใบอนุญาต หรือการให้มาตรการผ่อนปรนในการออกใบอนุญาต (Permitting) โดยกำหนดเงื่อนไขสถานที่และเวลาในการจำหน่าย หรือเงื่อนไขอื่นๆที่เกี่ยวข้องลงในใบอนุญาตนั้น และเมื่อพบการฝ่าฝืนเกี่ยวกับใบอนุญาต สามารถใช้ มาตรการทางปกครอง โดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่ง โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาของศาลกับผู้ฝ่าฝืนระบบอนุญาต เช่น ไม่ออกใบอนุญาตให้ การไม่ต่ออายุใบอนุญาต การพักใช้ใบอนุญาต หรือการเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น ซึ่งหากว่าผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการขออนุญาต ก็จะไม่ออกใบอนุญาตให้ และถ้าหากออกใบอนุญาตไปแล้วหากมีการฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดก็จะ มาตรการทางปกครองเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น

(3) ปัญหาความไม่สะอาดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย เช่น การทิ้งขยะ ทิ้งสิ่งปฏิกูลลงในที่หรือทางสาธารณะ หรือการติดตั้ง เกะเกี่ยวแขวนสิ่งใดๆ ในที่สาธารณะ นั้นเป็นปัญหาที่ตามมาจกภายหลังการออกใบอนุญาตให้ทำการค้าแล้ว

สำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยในกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว สามารถทำได้โดยการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและสุขอนามัยให้แก่ประชาชน และนำการแบ่งระดับร้านอาหาร (Rating) เช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์มาใช้ เพื่อกระตุ้นการปรับปรุงร้านของตนเอง รวมถึงระบบตัดคะแนนเมื่อไม่ใส่ใจกับสุขอนามัย โดยการแบ่งระดับร้านอาหาร จากระดับที่สูงสุด จนถึงระดับที่แย่สุดเพื่อแบ่งระดับแผงลอยอาหารให้ประชาชนได้ เล็งเห็นถึงระดับการให้คะแนนที่ภาครัฐจัดไว้ให้ อีกทั้งเป็นการกระตุ้นให้ผู้ประกอบการปรับปรุงสุขอนามัยร้านและอาหารของตน การตัดคะแนนสำหรับลงทะเบียนผู้ประกอบการที่ละเลย ไม่ใส่ใจในมาตรฐานสุขอนามัยอาหาร ซึ่งระบบการตัดคะแนนนี้เป็นสิ่งที่สำคัญเพราะนอกจากจะถูกตัดคะแนนแล้วยังเป็นความผิดด้วย ทั้งนี้สามารถใช้การระงับใบอนุญาตหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตมาประกอบได้

#### (4) ปัญหาเรื่องโทษและการประสานหน่วยงานในการบังคับใช้กฎหมาย

ปัญหาเรื่องโทษ สามารถแก้ไขปัญหาโดยการนำช่องทางกฎหมายมาบังคับใช้ สำหรับการฝ่าฝืนการกระทำความผิดเนื่องจากโทษปรับน้อยเกินไปสำหรับกลุ่มผู้ค้าที่มีรายได้สูง จึงควรบัญญัติการเพิ่มโทษกรณีการกระทำความผิดซ้ำ ซึ่งเป็นโทษปรับต่อเมื่อมีการกระทำความผิดครั้งแรก และกระทำความผิดซ้ำครั้งหลัง และโทษปรับรายวันจากการกระทำความผิดต่อ โดยบัญญัติการฝ่าฝืนสำหรับการกีดขวางทางสาธารณะ ควรเป็นการบัญญัติการเพิ่มโทษกรณีการกระทำความผิดซ้ำ ส่วนการฝ่าฝืนกรณี ไม่มีใบอนุญาตควรบัญญัติเพิ่มโทษเป็นกรณีโทษปรับต่อเนื่องรายวัน เป็นต้น และนำมาตรึงการทางปกครองเกี่ยวกับระบบใบอนุญาตมาบังคับใช้ควบคู่ไปด้วย เช่น การตัดเตือน หรือเพิกถอนใบอนุญาต

การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่นั้นแม้กฎหมายให้อำนาจไว้แล้ว แต่ยังคงขาดความเคร่งครัด เข้มงวดกวดขันในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิด และมีการใช้ดุลยพินิจ ในการเลือกจับ เลือกปรับ จึงทำให้เกิดความไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการบังคับใช้กฎหมาย เช่น หากพบผู้กระทำความผิดให้เข้าตัดเตือนทันที และหากยังคงฝ่าฝืนก็ดำเนินการตามกฎหมาย จนกระทั่งเพิกถอนใบอนุญาต หากจำนวนผู้บังคับการตามกฎหมายมีไม่เพียงพอ ควรขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นเช่น เจ้าพนักงานจราจร หรือเจ้าพนักงานสาธารณสุข ที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลเช่นกันมาร่วมประสานงานกันเพื่อประสิทธิภาพอันสูงสุดในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดหาบเร่-แผงลอยนั้นเป็นสิ่งที่ฝ่าฝืนกฎหมายอย่างชัดเจน ปรากฏพยานหลักฐานได้ชัด สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้ง่าย โดยสามารถใช้เทคโนโลยี เช่น กล้องวงจรปิด เข้ามาเสริมเพื่อดำเนินการดังกล่าวได้

สิ่งสำคัญ คือ นโยบายทางบริหารของกรุงเทพมหานครจะต้องมีนโยบายที่ชัดเจน มีกรอบเป้าหมายและวิธีการอย่างชัดเจน ประกอบ โดยคำนึงถึงหลักการเพิ่มประสิทธิภาพ 5 ประการที่เมื่อมีการบัญญัติกฎหมายที่มีความชัดเจนแน่นอนขอความของกฎหมายต้องไม่ฝ่าฝืนธรรมชาติ ความรู้สึกของคนที่ถูกบังคับมากเกินไป และไม่ทำให้เสียผลประโยชน์แก่ผู้ถูกบังคับมากเกินไปแล้ว มีกระบวนการ องค์กร หรือกลไกในการบังคับตามกฎหมาย มีบรรยากาศในสังคมเพื่ออำนวยความสะดวกการพบกฎหมายและปฏิบัติตาม เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เคร่งครัด เป็นประจำ ต่อเนื่อง ก็จะสามารถเปลี่ยนพฤติกรรมที่เป็นสิ่งที่เคยชินมานาน ให้เป็นการเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย และประสิทธิภาพในการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอย ก็จะสามารถบรรลุผลได้ ทำให้อยู่ร่วมกันได้อย่างไม่ลิดรอนสิทธิผู้อื่น สร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้แก่สังคม

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากบทสรุปปัญหาและการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยเกี่ยว  
ปัญหาต่างๆ ดังกล่าวมานั้น สามารถสรุปข้อเสนอแนะได้ดังนี้

### (1) บัญญัติกฎหมายให้มีรายละเอียดชัดเจนมากยิ่งขึ้น

การแก้ปัญหาหาบเร่-แผงลอยกีดขวางทางสาธารณะ สามารถนำต้นแบบในการ  
เคลื่อนย้ายของประเทศสิงคโปร์มาเป็นต้นแบบ โดยหาสถานที่ในการจำหน่ายให้แก่ผู้ค้า เพื่อจัดตั้ง  
ร้านค้าจำหน่าย โดยกำหนดพื้นที่และวันเวลาให้ในลักษณะเหมือนตลาด เช่น ตลาดนัดจตุจักร ตลาด  
นัดนกฮูก ตลาดนัดรถไฟ เป็นต้น ส่วนพื้นที่ในจุดผ่อนผัน สามารถนำต้นแบบจากเมืองนิวยอร์ก  
ประเทศสหรัฐอเมริกา ในการตั้งวางร้านค้าหรือแผงมาปรับใช้ได้ เช่น กำหนดไว้ให้ชัดเจนว่าสามารถ  
ตั้งร้านในลักษณะใดได้บ้าง เช่น ห่างจากไหล่ทาง 0.4 เมตร เว้นระยะห่างจากทางม้าลาย 3.1 เมตร  
ตั้งวางห่างจากประตูร้านค้า 6.1 เมตร (วัดในแนวทแยง) เป็นต้น

### (2) การออกใบอนุญาต

การออกใบอนุญาตสามารถนำต้นแบบของประเทศออสเตรเลียมาใช้ โดยจะต้อง  
ให้หน่วยออกแบบและผังเมืองอนุมัติก่อนจึงจะสามารถออกใบอนุญาตได้ รูปแบบร้านจะต้องผ่าน  
หน่วยงานออกแบบและผังเมืองเพื่อตรวจสอบความปลอดภัยของร้านค้า และความเข้ากันของ  
ร้านค้ากับศิลปกรรมของเมืองนั้น เช่น ประเทศไทยมีหน่วยงานออกแบบ เช่น กรมศิลปากร อาจทำ  
ต้นแบบร้านค้าแผงลอยนำซื้อ โดยอาจออกแบบเป็นศาลาทรงไทย มีซุ้มมีจั่วร้านมีลายกนกไทย  
และใช้รูปแบบเดียวกันทั้งบริเวณนั้นแทนการใช้ร่มตั้งวาง หรือรถเข็นขายสินค้าอาจออกแบบเป็นราช  
รถในสมัยโบราณ ประยุกต์กับจิตรกรรมไทย ก็สามารถนำสิ่งเหล่านี้มาเป็นจุดดึงดูดนักท่องเที่ยว  
ชาวต่างชาติได้

นอกจากนี้การออกใบอนุญาตสำหรับการขายอาหารและสินค้านั้น อาจนำต้นแบบ  
ของประเทศญี่ปุ่นมาใช้ เช่น การแบ่งประเทศการค้า ออกเป็น 5 ประเภท เช่น การเร่ขาย(เดินหรือ  
จักรยาน) ร้านอาหารเคลื่อนที่(รถเข็น) แผงลอยอาหารข้างทางชั่วคราว (แผงลอยขายอาหารปรุงสุก  
แล้ว เฉพาะช่วงเทศกาล) การขายชั่วคราว (แผงลอยที่เคลื่อนที่ได้) และรถขายอาหารเคลื่อนที่  
(ยานพาหนะที่เคลื่อนที่ได้) เป็นต้น โดยการขายแต่ละประเภทจะกำหนดชนิดของสินค้าที่ขายไว้ เช่น  
ห้ามขายอาหารสด หรืออาหารดิบ ต้องเป็นอาหารปรุงสุกแล้ว หั่นเป็นชิ้นเล็กๆ เท่านั้น หรือขายขนม  
หรือเครื่องดื่มพร้อมทาน เป็นต้น

การออกใบอนุญาตสำหรับรถขายอาหาร สามารถนำรูปแบบการอนุมัติจากประเทศ  
สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น มาปรับใช้ได้ เช่น จะต้องผ่านการรับรองหรือผ่านมาตรฐานจากกรมการ

ขนส่งก่อน เนื่องจากรถยนต์ หรือรถจักรยานยนต์ที่จะนำมาจำหน่ายสินค้านั้น ต้องมีการตัดแปลงรูปร่างหรือโครงสร้างของรถเสียก่อน เพื่อนำมาขายหรือปรุงอาหารได้ ดังนั้นจึงควรมีหน่วยงานในการให้คำแนะนำ และตรวจสอบก่อนการอนุมัติให้ออกใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าหรืออาหารในที่หรือทางสาธารณะเสียก่อนหากฝ่าฝืนอาจไม่ออกใบอนุญาต หรือพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้

### (3) จัดลำดับคะแนน

การจัดลำดับคะแนนสามารถนำต้นแบบจากประเทศสิงคโปร์มาใช้ โดยกำหนดหน่วยงานที่เชี่ยวชาญเฉพาะทำการจัดลำดับคะแนนร้านค้าแต่ละประเภทและเผยแพร่แก่ประชาชนเพื่อเป็นทางเลือกให้แก่ผู้บริโภค ทั้งยังเป็นการกระตุ้นให้ผู้ค้าใส่ใจเกี่ยวกับสุขอนามัยต่างๆ เพื่อความสะดวกและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของร้านค้าหาบเร่-แผงลอย ทั้งนี้สามารถนำมาตรึงการกระงับใบอนุญาตหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตมาประกอบได้

### (4) เพิ่มโทษปรับให้เหมาะสม

บัญญัติโทษในรูปแบบการกระทำความผิดซ้ำ ดังเช่นเมืองนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา มาปรับใช้ เช่น “ผู้ใดปรุงอาหาร หรือจำหน่ายอาหารบนถนนหรือสถานที่สาธารณะ โดยใช้รถยนต์ ล้อเลื่อน หรือ ติดตั้ง วาง แขนงสิ่งใดๆ ในที่สาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ... บาท บุคคลใดที่กระทำความผิดซ้ำ ต้องระวางโทษ....” เป็นต้น หรือเพิ่มเติมโทษปรับเข้าไปในการฝ่าฝืนแต่ละครั้งด้วย “บุคคลใดที่กระทำความผิดซ้ำ ต้องระวางโทษครั้งแรก.... ครั้งที่สอง ...” เป็นต้น และนำมาตราการทางปกครองมาใช้ควบคู่ เช่น “บุคคลใดที่กระทำความผิดซ้ำ ต้องระวางโทษครั้งแรก.... ครั้งที่สอง ... ครั้งที่สาม นอกจากโทษปรับแล้วยังถูกเพิกถอนใบอนุญาตด้วย” เป็นต้น

บัญญัติการเพิ่มโทษกรณีความผิดต่อเนื่องโดยบัญญัติโทษปรับรายวัน ดังเช่นตัวอย่างของประเทศสิงคโปร์ ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว เช่น เช่น “ผู้ใดฝ่าฝืนการกระทำในลักษณะที่จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการจัดวางแบบใดหรือการเร่ขาย โดยไม่มีใบอนุญาตนั้น ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ... บาท และปรับอีกวันละไม่วันละ...บาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืน” เป็นต้น หรือหากจำหน่ายสินค้าไม่ถูกต้องตรงตามใบอนุญาต สามารถนำมาตราการทางปกครองมาบังคับใช้ด้วย เช่น “ผู้ใดจำหน่ายสินค้าไม่ถูกต้องตรงตามเงื่อนไขในใบอนุญาต ต้องระวางโทษปรับ....และถูกพักใช้ใบอนุญาต” เป็นต้น

### (5) เจ้าหน้าที่เคร่งครัดกับการบังคับใช้กฎหมาย

หน่วยงานในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการจัดระเบียบเรียบร้อยของการค้าหาบเร่-แผงลอย ได้แก่ เจ้าพนักงานเทศกิจ เจ้าพนักงานสาธารณสุข และเจ้าพนักงานจราจร โดยมีหน้าที่

สอดส่องและกวดขัน ตักเตือนหรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไข หรือจับกุมหากไม่เชื่อฟังคำตักเตือน และดำเนินคดีต่อไปผู้บังคับใช้กฎหมายทุกฝ่ายจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจในกฎหมายที่เกี่ยวกับหาบเร่-แผงลอย หากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีความเคร่งครัดต่อกฎหมาย เพื่อพบเห็นผู้กระทำความผิดก็ดำเนินคดีทันทีโดยไม่มีข้อยกเว้น และไม่มีการรับสินบน ก็สามารถช่วยแก้ปัญหาการกระทำความผิดดังกล่าวได้ เมื่อกระทำอย่างต่อเนื่อง เช่น ยืนเฝ้าจุดตลอดเวลา จับกุมทุกครั้งที่คุณค้ากระทำความผิดโดยไม่มีข้อยกเว้น ไม่อะลุ่มอล่วยแก่ผู้กระทำความผิด เมื่อกระทำเช่นนี้ต่อเนื่องเป็นประจำ ติดต่อกันเป็นระยะเวลาหนึ่ง ผู้ค้าก็จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรม รู้สึกว่าสิ่งใดเป็นสิ่งที่ต้องกระทำ ไม่ควรกระทำความผิดอีก จึงจะสามารถแก้ปัญหาการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยได้

#### (6) นำหลักประสิทธิภาพมาบังคับใช้ควบคู่

การเพิ่มประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับ หาบเร่-แผงลอยแนวคิดของ ศ.ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ ซึ่งมีหลักดังนี้ กฎหมายที่บัญญัติต้องมีความชัดเจน ข้อความของกฎหมายต้องไม่ฝ่าฝืนธรรมชาติความรู้สึกของคนที่ถูกบังคับมาก ไม่ทำให้เสียผลประโยชน์แก่ผู้ถูกบังคับมากเกินไป มีกระบวนการ องค์กร หรือกลไกในการบังคับตาม บรรยากาศในสังคมอำนวยให้มีการเคารพกฎหมายและปฏิบัติตาม ดังนี้เมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนหากมีการฝ่าฝืนการกระทำความผิดจำหน่ายสินค้าโดยไม่มีใบอนุญาตหรือตั้งวางสินค้ากีดขวางทางสาธารณะสิ่งสำคัญที่สุดคือการบังคับใช้กฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่ต้องมีความเคร่งครัด เมื่อพบเห็นการกระทำความผิดก็ต้องดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ ต่อเนื่องเป็นประจำ จนมีระยะเวลาติดต่อกัน ก็จะสามารถเปลี่ยนพฤติกรรมนั้นได้ ทำให้การจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยเกิดประสิทธิภาพได้

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

คณิต ฌ นคร. กฎหมายอาญาภาคทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชนจำกัด, 2551.

จิตติ ติงศภัทย์. กฎหมายอาญา ภาค 1. พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพฯ : เนติบัณฑิตยสภา, 2555.

\_\_\_\_\_. กฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 2 และภาค 3. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ : เนติบัณฑิตยสภา, 2553.

ชาลวิทย์ เกษตรศิริ. กาลานุกรมสยามประเทศไทย 2485-2554. กรุงเทพฯ : โปสต์ พับลิชชิง, 2555.

ดิเรก ควรสมาคม. นิติปรัชญา. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2557.

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. สังคมกับกฎหมาย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557.

\_\_\_\_\_. หลักกฎหมายอาญา ภาคทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2556.

\_\_\_\_\_. กฎหมายอาญา ภาค 1. พิมพ์ครั้งที่ 21. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

\_\_\_\_\_. ประมวลกฎหมายอาญา ฉบับอ้างอิง. พิมพ์ครั้งที่ 37. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560.

\_\_\_\_\_. คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาคทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 16. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558.

\_\_\_\_\_. หลักกฎหมายอาญา ภาคความผิด. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2556.

\_\_\_\_\_. คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาคความผิดและลหุโทษ. พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร และวิชา มหาคุณ. การตีความกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

ปรีดี เกษมทรัพย์. นิติปรัชญา. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

หยุด แสงอุทัย. กฎหมายอาญาภาค 1. พิมพ์ครั้งที่ 21 กรุงเทพมหานคร : บริษัทฐานการพิมพ์จำกัด, 2556.

อิสร์กุล อุณหเกตุ. ระบบค่าปรับทางอาญา. กรุงเทพฯ : เบนไท, 2556.

### บทความ

นฤมล นิราทร. “การจัดการการค้าหยาบเร่งแผงลอยในกรุงเทพมหานคร : ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ.” วารสารสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา (กรกฎาคม-ธันวาคม 2557) : 50.

ปัทมา ศรีสำอางค์. “รายงานหยาบเร่ง – แผงลอย ในกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2555.” กองนโยบายและแผนงาน สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร. (กันยายน 2555) : 2-3.

ปรีชญา โรจน์ฤตการ. “ภูมิทัศน์ถนนกับวิถีชีวิตคนกรุงเทพมหานคร” วารสาร Executive Journal มหาวิทยาลัยกรุงเทพ. : 145-151.

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. “ปัจจัยที่ทำให้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ.” งานวิจัย หลักสูตร บ.ย.ส. รุ่นที่ 4 (วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม 2542) : 14.

News108. “เมืองที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีที่สุดในโลก.” นิตยสาร news108. ฉบับ 648 (มีนาคม 2560).

### วิทยานิพนธ์

จิรวุฒิ เตชะพันธ์. “ความรับผิดชอบทางอาญาที่ไม่ต้องการเจตนา”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525.

ณิชามา จตุพัฒน์กุล. “การเพิ่มโทษกรณีการกระทำความผิดซ้ำในคดีสิ่งแวดล้อม”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

ทิวินทร์ พิณจสอน. “ความสัมพันธ์ของจริยธรรมกับความสำเร็จในการประกอบธุรกิจหยาบเร่ง แผงลอยในเขตบางแค กรุงเทพมหานคร”. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาการประกอบการ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2553.

ธานี กุลแพทย์. “บทบาทตลาดนัดจตุจักรที่มีต่อชุมชนกรุงเทพฯ และปริมณฑล พ.ศ.2525-2537”. สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.

บริรักษ์ ศิริสวัสดิบุตร. “การกระทำความผิดต่อเนื่องในคดีสิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณีการรุกรานน้ำ”.

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

รักษศักดิ์ ไตรภูวนาล . “หาบเร่-แผงลอยในเขตสาทร”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์

มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544.

วิภาพร เนติจิโรติ. “การบัญญัติความผิดลหุโทษให้เป็นความผิดอาญาทั่วไป : ศึกษาเฉพาะความผิด

ลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญา”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย  
ธุรกิจบัณฑิตย์, 2548.

สรารุณี ไวยนพ. “อิทธิพลของผู้นำทางการเมืองที่มีผลต่อนโยบายหาบเร่ แผงลอยของ

กรุงเทพมหานคร ศึกษาเปรียบเทียบระหว่าง พ.ศ.2528-2544”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

สุชากร วณิชยศิริกุล. “ความผิดลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญา : ศึกษาความผิดที่ผู้กระทำความผิดต้องมี

เจตนา”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจ  
บัณฑิตย์, 2555.

อิทธิ มุสิกพงษ์. “การดำเนินคดีความผิดเล็กน้อย”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

### เอกสารประกอบการสอน

ศุภรัตน์ เลิศพานิชย์กุล. “เอกสารประกอบการสอนเศรษฐกิจไทย.” มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

2555.

สมภาคย์ สุขอนันต์. “กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานเทศกิจ.” เอกสารบรรยายของ สำนัก

เทศกิจ กรุงเทพมหานคร. 2557.

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรุงเทพธุรกิจ. “ด่วน!! ส่งหลักฐานขับขี่-จอดรถบนทางเท้าได้ส่งแบ่ง 50%.” [www.bangkokbiz](http://www.bangkokbiznews.com)

[news.com](http://www.bangkokbiznews.com), 17 เมษายน 2560.

คม ชัด ลึก. “คืนทางเท้าคนกรุงอย่าให้เป็นไฟไหม้ฟาง.” [http://www.komchadluek.net/news/](http://www.komchadluek.net/news/detail/196975)

[detail/196975](http://www.komchadluek.net/news/detail/196975), 10 ตุลาคม 2559.

\_\_\_\_\_ . “ปิดตำนาน สะพานเหล็ก จัดระเบียบ-ปรับภูมิทัศน์,” <http://www.komchadluek.net/news/politic/>, 23 กุมภาพันธ์ 2560.

เจษฎาภรณ์ บุญพิรอด. “ประวัติการค้าไทย : การค้าสมัยกรุงศรีอยุธยา.” <http://www.sites.google.com>, 19 พฤศจิกายน 2559.

ณัฐเมธี สัยเวช. “วันนี้คุณได้รับการใส่ใจจากเมืองหรือยัง “กระเบื้องน้ำปรี๊ด””. <http://thaipublica.org>, 19 พฤศจิกายน 2559.

ทีมข่าวสิ่งแวดล้อม. “กทม.ลุยจัดระเบียบทางเท้า รื้อ 1.7 หมื่นแผงค้าภายในปี 60.” <http://www.thaicyclingclub.org/>, 29 ตุลาคม 2559.

ประชาชาติธุรกิจ. “"บีกตุ" ซ้ำขายของบนทางเท้า ผิดกม.ไม่ใช้วิถีชีวิต ขออย่าอ้างเป็นผู้มีรายได้น้อย.” [http://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1478924233/](http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1478924233/), 10 ตุลาคม 2559.

ผู้จัดการออนไลน์. “เปิดลับ! ห้องไลน์ “พ่อค้าทางเท้าสยาม” สวมหัววางแผน comeback ยึดที่เก่าเตรียมสร้างภาพ จนท.รังแกผู้หญิง.” <http://www.manager.co.th/Qol/ViewNews.aspx?NewsID=9600000062119>, 20 มิถุนายน 2560.

\_\_\_\_\_ . ““ผู้ค้าทางเท้าสยาม” มายึดพื้นที่คืนแล้วหนึ่งครั้ง แต่ กทม.กันไว้ได้ “ผู้ว่าฯ อัศวิน” ย้ำไปแล้วไปลับ ไม่ให้กลับมาขาย.” <https://m.manager.co.th/QOL/detail/9600000063054>, 20 มิถุนายน 2560,

\_\_\_\_\_ . ““ฮอว์เกอร์สไตล์” อร่อยง่าย สไตล์ติดดิน ในถิ่นสิงคโปร์,” <http://www.manager.co.th>, 7 กันยายน 2559.

พันธุวิทย์ เทพจันทร์. “ปัญหา “ทางเท้า” แก้ง่ายแต่ผู้ว่าฯ กทม.แก้ไขไม่ได้.” <http://news.sanook.com/1168124/>, 10 ตุลาคม 2559.

มองญี่ปุ่น, “ทางเท้าญี่ปุ่น.” <https://japan1616.wordpress.com>, 3 พฤษภาคม 2560.

รายการดูให้รู้. “ตอน ฟุกุโอกะ แผงลอยหนึ่งเดียวในญี่ปุ่น.” <https://www.youtube.com/watch?v=OeYLq-FUII0>, 10 มกราคม 2560.

วันมอร์นิวส์. “ปัญหาหาบเร่งแผงลอย.” <http://www.1morenews.com>, 11 พฤศจิกายน 2559.

วิกิพีเดีย. “ระบบกฎหมาย.” [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com), 28 พฤศจิกายน 2559.

ว้อยซ์ทีวี 21. “หาบเร่แผงลอย เหยี่ยง 2 ด้านที่รัฐต้องมองให้รอบ.” [www.news.voicetv.co.th](http://www.news.voicetv.co.th), 6 มิถุนายน 2560,

ศูนย์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร. “จุดผ่อนผัน.” [www.bangkok.go.th](http://www.bangkok.go.th), 11 พฤศจิกายน 2559.

ศูนย์ออกแบบและพัฒนาบ้านเมือง, “โครงการเมืองเดินได้-เมืองเดินดี.” <http://www.uddc.net/th/>, 7 ตุลาคม 2560.

สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย. “รายงานพิเศษ การจัดระเบียบผู้ค้าพื้นที่กรุงเทพมหานคร.” <http://nwnt.prd.go.th>, 11 พฤศจิกายน 2559.

สำนักเทศกิจ กรุงเทพมหานคร. “จำนวนผู้ค้าหาบเร่ - แผงลอย ของกรุงเทพมหานคร.” <http://www.bangkok.go.th/>, 26 สิงหาคม 2559.

ไม่ปรากฏชื่อ. “เศรษฐกิจและการค้าสมัยอยุธยา.” <http://www.thaigoodview.com>, 19 พฤศจิกายน 2559.

Ch7NEWS. “จัดระเบียบสยามสแควร์ยังค้าขายบนทางเท้าถึง 1 ก.ย. 59.” <http://news.ch7.com/detail/181080>, 8 สิงหาคม 2559.

## BOOKS

Henry Campbell Black. Black's law dictionary. sixth edition. USA : west publishing co. , 1990.

## ARTICLE

Legislative Council. “Management and Control of Hawkers in selected Jurisdictions.” LC Paper No.CB (4) 994/13-14(01) : 9-13.

Linda M. Ricci. “Hawking Neighborhood Justice : Unlicensed Vending in Midtown Community Court.” Yale Law & Policy Review. (Volume 12 ,1994) : 233-234.

## ELECTRONICS MEDIA

Japankiku. “Yakuza.” <http://www.japankiku.com>, February 20, 2560.

- BAB.LA MEMBER . “Europe meets Asia : 5 major cultural differences.” <http://www.lexiophiles.com>, November 28, 2016.
- Bureau of Construction Tokyo Metropolitan Government. “street vendor.” <http://www.kensetsu.metro.tokyo.jp>, October 6, 2016.
- Bureau of Social Welfare and Public Health.“Ya Tai.” <http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/shokuhin/kyoka/index.html>, October 9, 2016.
- English cheerup. “peddling in japan.” <http://english.cheerup.jp/corpus/>, October 2, 2016.
- Kyoko Kusakabe. “Street-vending policies and practices: A case study of Bangkok.” <http://www.researchgate.net>, February 8, 2017.
- Legislative Council Secretariat.“Hawker policy in Thailand.” <http://www.legco.gov.hk>, October 11, 2016.
- \_\_\_\_\_. “Hawker policy in Singapore.” <http://www.legco.gov.hk>, November 15, 2016.
- National Environment Agency. “Rental policy for stalls in hawker centres and wet markets.” [www.nea.gov.sg](http://www.nea.gov.sg), November 20, 2016.
- NYC Consumer Affairs. “General Vendor.” <http://www1.nyc.gov>, January 15, 2017.
- NYC Rules. “List of Street Restrictions.” [http://urbanlex.unhabitat.org/sites/default/files/us\\_nyc\\_rules\\_2003\\_.pdf](http://urbanlex.unhabitat.org/sites/default/files/us_nyc_rules_2003_.pdf), May 15, 2016.
- Street vendor project. “Street vendor in New York.” <http://streetvendor.org/>, June 6, 2017.
- Susumumu. “Tiny things in Japan – Learning a very local life of Japanese.” <http://jp-local-life.com/food-stalls-yatai/>, October 19, 2016.
- Vienna City Administration.“street stall.” <https://www.wien.gv.at>, November 19, 2016.

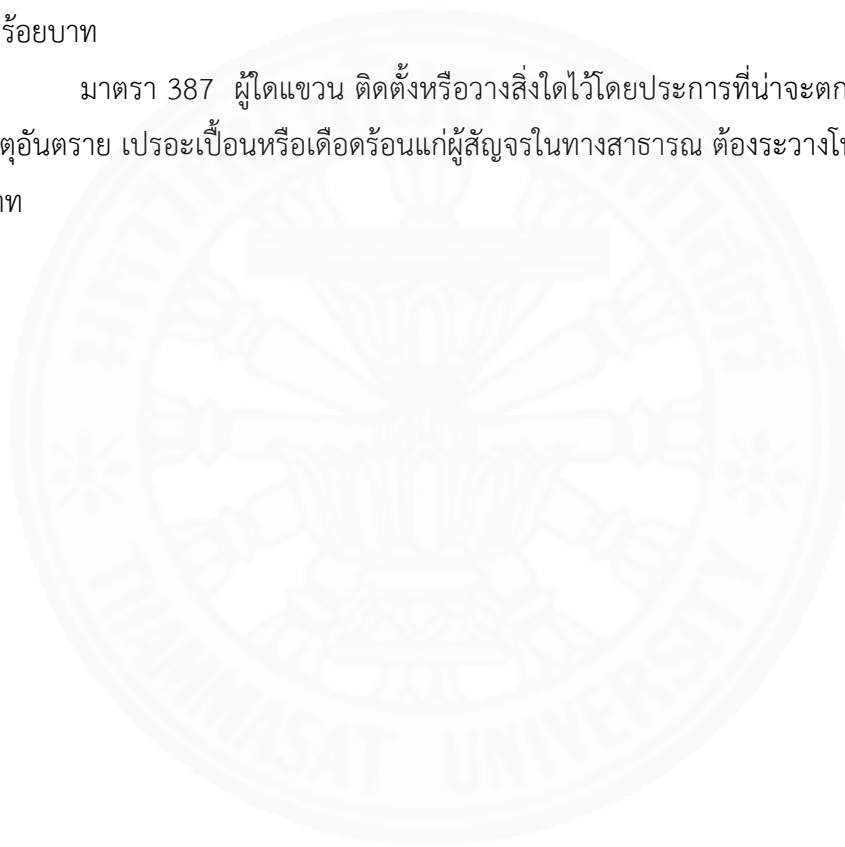
ภาคผนวก



**ภาคผนวก ก**  
**ประมวลกฎหมายอาญา**

มาตรา 385 ผู้ใดโดยไม่ได้รับอนุญาตอันชอบด้วยกฎหมายกีดขวางทางสาธารณะ จนอาจเป็นอุปสรรคต่อความปลอดภัยหรือความสะดวกในการจราจร โดยวาง หรือทอดทิ้งสิ่งของ หรือโดยกระทำด้วยประการอื่นใด ถ้าการกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยไม่จำเป็น ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

มาตรา 387 ผู้ใดแขวน ติดตั้งหรือวางสิ่งใดไว้โดยประการที่น่าจะตกหรือพังลง ซึ่งจะ เป็นเหตุอันตราย ประอะเปื้อนหรือเดือดร้อนแก่ผู้สัญจรในทางสาธารณะ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท



**ภาคผนวก ข**  
**พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย**  
**ของบ้านเมือง พ.ศ. 2535**

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

สถานสาธารณะ หมายความว่า สถานที่ที่จัดไว้เป็นสาธารณะสำหรับประชาชนใช้เพื่อการบันเทิง การพักผ่อนหย่อนใจ หรือการชุมนุม

ถนน หมายความว่า รวมถึง ทางเดินรถ ทางเท้า ขอบทาง ไหล่ทางทางข้ามตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก ตรอก ซอย สะพาน หรือถนนส่วนบุคคลซึ่งเจ้าของยินยอมให้ประชาชนใช้เป็นทางสัญจรได้

สิ่งปฏิกูล หมายความว่า อุจจาระ หรือปัสสาวะ รวมตลอดถึงวัตถุอื่นใดซึ่งเป็นของโสโครกหรือมีกลิ่นเหม็น

มูลฝอย หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร ถ้ำ มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น

เจ้าพนักงานท้องถิ่น หมายความว่า

(4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร

พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายความว่า

(4) ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขต และผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร

มาตรา 20 ห้ามมิให้ผู้ใด

(1) ปรงอาหาร ขยายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนน หรือในสถานที่สาธารณะ

(2) ใช้รถยนต์หรือล้อเลื่อนเป็นที่ปรงอาหารเพื่อขายหรือจำหน่ายให้แก่ประชาชนบนถนน หรือในสถานที่สาธารณะ

(3) ขยายหรือจำหน่ายสินค้าซึ่งบรรทุกบนรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อนบนถนน หรือในสถานที่สาธารณะ

ความในวรรคหนึ่งมิใช่ใช้บังคับแก่การปรุงอาหารหรือขายสินค้าตามข้อ (1) หรือ ข้อ (2) ในถนนส่วนบุคคลหรือในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำการจุดผ่อนผันให้กระทำได้ในระหว่างเวลาที่กำหนด ด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร

มาตรา 21 ห้ามมิให้ผู้อยู่ในรถยนต์ หรือผู้ขับขี่ หรือผู้นั่งซ้อนท้ายรถจักรยานยนต์ซื้อสินค้าที่ขายหรือจำหน่ายในสถานสาธารณะหรือบนถนน ยกเว้นถนนส่วนบุคคล

มาตรา 42 ในเขตกรุงเทพมหานครให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะให้คำแนะนำผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อพิจารณาแก้ไขข้อบกพร่องในการดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 43 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกรัฐมนตรี ประธานกรรมการสุขภาพ ปลัดเมืองพัทยา มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งอยู่ในการปกครองบังคับบัญชาของตน

ในกรณีที่มีการมอบหมายให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือปลัดกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศมนตรี หรือปลัดเทศบาล กรรมการสุขภาพ ปลัดสุขภาพ หรือผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นช่วยปฏิบัติหน้าที่ ให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายมีหน้าที่รับผิดชอบเช่นเดียวกับผู้มอบหมาย

มาตรา 44 นอกจากอำนาจหน้าที่ที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) โฆษณาให้ประชาชนได้ทราบถึงหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
- (2) สอดส่องและกวดขันไม่ให้เกิดการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้โดยเคร่งครัด
- (3) ตักเตือนผู้กระทำความผิดหรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขหรือขจัดความสกปรกหรือความไม่เป็นระเบียบหรือความไม่เรียบร้อยให้หมดไป
- (4) จับกุมผู้กระทำความผิดซึ่งไม่เชื่อฟังคำสั่งตักเตือนและดำเนินคดีตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 45 เมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เกิดขึ้นในท้องที่ใด และพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจทราบตัวผู้กระทำความผิด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั้นทุกคนร่วมกันขจัดหรือแก้ไขไม่ให้สิ่งที่ผิดกฎหมายปรากฏอยู่ในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะอีกต่อไป

ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดหาอุปกรณ์และอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการ และให้วางระเบียบการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง

มาตรา 46 ในกรณีที่ได้จับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งผู้กระทำความผิดจัดการลบ ล้าง กวาด เก็บ ตกแต่ง ปรับปรุงสิ่งที่เป็นความผิดไม่ให้นำออกอีกต่อไปภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้กระทำความผิดยินยอมปฏิบัติตาม ให้คดีเป็นอันเลิกกัน ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดทำหรือมอบหมายให้ผู้อื่นให้จัดทำให้เกิดความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย และให้ผู้กระทำความผิดใช้ค่าใช้จ่ายในการเข้าจัดทำความสะอาดหรือความเป็นระเบียบเรียบร้อยตามที่ได้นำไปจริงให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่การชดเชยค่าใช้จ่ายไม่ลบล้างการกระทำความผิดหรือระงับการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด

มาตรา 47 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจประกาศกำหนดเวลาห้าเข้าหรืออยู่ในสถานสาธารณะ ประกาศนั้นให้ติดตั้งหรือแขวนไว้ในบริเวณสถานสาธารณะที่ห้ามนั้นซึ่งเห็นได้ง่าย

มาตรา 48 บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งและพนักงานสอบสวน มีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายในสิบห้าวันแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบหรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ดำเนินคดีเพื่อฟ้องร้องต่อไป

ค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบตามวรรคหนึ่ง ให้แบ่งแก่ผู้แจ้งตามมาตรา 51 กึ่งหนึ่ง และพนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานจราจร หรือตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจร ผู้จับกุมอีกกึ่งหนึ่ง

มาตรา 49 ภายใต้บังคับมาตรา 48 วรรคสาม ค่าธรรมเนียมและค่าปรับที่เปรียบเทียบตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นรายได้ส่วนท้องถิ่น

มาตรา 50 ในกรณีที่มีการกระทำความผิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดหรือผู้ที่ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดนั้น พร้อมด้วยยานพาหนะ เครื่องมือ และสิ่งของที่ใช้ในการกระทำความผิดเพื่อดำเนินการตามกฎหมายได้

มาตรา 51 ในกรณีที่มีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ประชาชนผู้พบเห็นอาจแจ้งความต่อพนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้นัก

สอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ชักช้า และให้ถือว่าประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 52 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ได้ประกาศตามมาตรา 47 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

มาตรา 53 ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 6 มาตรา 21 หรือมาตรา 28 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

มาตรา 54 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง มาตรา 15 มาตรา 20 มาตรา 22 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 31 มาตรา 32 มาตรา 35 มาตรา 39 มาตรา 40 หรือมาตรา 41 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

มาตรา 57 ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 13 วรรคหนึ่ง มาตรา 19 มาตรา 23 มาตรา 30 มาตรา 33 วรรคหนึ่ง หรือมาตรา 34 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

มาตรา 59 พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่คนใด ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 51 ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดตามที่มีการแจ้งความนั้น

## ภาคผนวก ค

### พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ที่หรือทางสาธารณะ” หมายความว่า สถานที่หรือทางซึ่งมิใช่เป็นของเอกชนและประชาชนสามารถใช้ประโยชน์หรือใช้สัญจรได้

“ตลาด” หมายความว่า สถานที่ซึ่งปกติจัดไว้ให้ผู้ค้าใช้เป็นที่ชุมนุมเพื่อจำหน่ายสินค้าประเภทสัตว์ เนื้อสัตว์ ผัก ผลไม้ หรืออาหารอันมีสภาพเป็นของสด ประกอบหรือปรุงแล้วหรือของเสี้ยง่าย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีการจำหน่ายสินค้าประเภทอื่นด้วยหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึงบริเวณซึ่งจัดไว้สำหรับให้ผู้ค้าใช้เป็นที่ชุมนุมเพื่อจำหน่ายสินค้าประเภทดังกล่าวเป็นประจำหรือเป็นครั้งคราวหรือตามวันที่กำหนด

“ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น

“ข้อกำหนดของท้องถิ่น” หมายความว่า ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือข้อบังคับซึ่งตราขึ้นโดยราชการส่วนท้องถิ่น

“เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า

(4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร

“เจ้าพนักงานสาธารณสุข” หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสาธารณสุข

มาตรา 41 เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ควบคุมดูแลที่หรือทางสาธารณะเพื่อประโยชน์ใช้สอยของประชาชนทั่วไป

ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยลักษณะวิธีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งใดเป็นปกติหรือเร่ขาย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 56

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคสอง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระบุชนิด หรือประเภทของสินค้า ลักษณะวิธีการจำหน่ายสินค้า และสถานที่ที่จะจัดวางสินค้า เพื่อจำหน่ายในกรณีที่จะมีการจัด

วางสินค้าในที่หนึ่งทีใดเป็นปกติ รวมทั้งจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดตามที่เห็นสมควรไว้ในใบอนุญาตด้วยก็ได้

การเปลี่ยนแปลงชนิดหรือประเภทของสินค้า ลักษณะวิธีการจำหน่ายสินค้า หรือสถานที่จัดวางสินค้าให้แตกต่างไปจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาต จะกระทำได้อต่อเมื่อผู้รับใบอนุญาตได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้จัดแจ้งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไว้ในใบอนุญาตแล้ว

มาตรา 42 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจรรยาบรรณมีอำนาจออกประกาศดังต่อไปนี้

(1) กำหนดบริเวณที่หรือทางสาธารณะหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตห้ามจำหน่ายหรือซื้อสินค้าโดยเด็ดขาด

(2) กำหนดบริเวณที่หรือทางสาธารณะหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตที่ห้ามจำหน่ายสินค้าบางชนิดหรือบางประเภท หรือเป็นเขตห้ามจำหน่ายสินค้าตามกำหนดเวลา หรือเป็นเขตห้ามจำหน่ายสินค้าโดยวิธีการจำหน่ายในลักษณะใดลักษณะหนึ่งหรือกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการจำหน่ายสินค้าในบริเวณนั้น

ในการดำเนินการตาม (1) หรือ (2) ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สถานที่ทำการของราชการส่วนท้องถิ่นและบริเวณที่จะกำหนดเป็นเขตตาม (1) หรือ (2) แล้วแต่กรณี และต้องกำหนดวันที่จะบังคับตามประกาศนั้นมีให้น้อยกว่าสิบห้าวันนับแต่วันประกาศ

มาตรา 43 เพื่อประโยชน์ของประชาชนและการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะส่วนบุคคลของผู้จำหน่ายหรือผู้ช่วยจำหน่ายสินค้า

(2) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะในการใช้กรรมวิธีการจำหน่าย ทำ ประกอบปรุง เก็บหรือสะสมอาหารหรือสินค้าอื่น รวมทั้งการรักษาความสะอาดของภาชนะ น้ำใช้ และของใช้ต่าง ๆ

(3) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดวางสินค้าและการระบายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

(4) กำหนดเวลาสำหรับการจำหน่ายสินค้า

(5) กำหนดการอื่นที่จำเป็นเพื่อการรักษาความสะอาดและป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ รวมทั้งการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญและการป้องกันโรคติดต่อ

มาตรา 54 ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้การประกอบกิจการใดหรือการกระทำใดต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขอ และการออกใบอนุญาตในเรื่องนั้นได้

มาตรา 55 บรรดาใบอนุญาตที่ออกให้ตามพระราชบัญญัตินี้ให้มีอายุหนึ่งปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต และให้ใช้ได้เพียงในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ออกใบอนุญาตนั้น

การขอต่ออายุใบอนุญาตจะต้องยื่นคำขอก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ เมื่อได้ยื่นคำขอพร้อมกับเสียค่าธรรมเนียมแล้วให้ประกอบกิจการต่อไปได้จนกว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาต

หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขอต่ออายุใบอนุญาต และการอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อกำหนดของท้องถิ่น

มาตรา 56 เมื่อได้รับคำขอรับใบอนุญาตหรือคำขอต่ออายุใบอนุญาต ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ของคำขอ ถ้าปรากฏว่าคำขอดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ตามหลักเกณฑ์ วิธีการหรือเงื่อนไขที่กำหนดในข้อกำหนดของท้องถิ่น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นรวบรวมความไม่ถูกต้องหรือความไม่สมบูรณ์นั้นทั้งหมดและแจ้งให้ผู้ขออนุญาตแก้ไขให้ถูกต้องและสมบูรณ์ในคราวเดียวกัน และในกรณีจำเป็นที่จะต้องส่งคืนคำขอแก่ผู้ขออนุญาต ก็ให้ส่งคืนคำขอ พร้อมทั้งแจ้งความไม่ถูกต้องหรือความไม่สมบูรณ์ให้ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้รับคำขอ

เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องออกใบอนุญาตหรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ขออนุญาตทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับคำขอซึ่งมีรายละเอียดถูกต้องหรือครบถ้วนตามที่กำหนดในข้อกำหนดของท้องถิ่น

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่อาจออกใบอนุญาตหรือยังไม่อาจมีคำสั่งไม่อนุญาตได้ภายในกำหนดเวลาดตามวรรคสอง ให้ขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสิบห้าวัน แต่ต้องมีหนังสือแจ้งการขยายเวลาและเหตุจำเป็นแต่ละครั้งให้ผู้ขออนุญาตทราบก่อนสิ้นกำหนดเวลาดตามวรรคสองหรือตามที่ได้ขยายเวลาไว้แล้วนั้น แล้วแต่กรณี

มาตรา 57 ผู้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องแสดงใบอนุญาตไว้โดยเปิดเผย และเห็นได้ง่าย ณ สถานที่ประกอบกิจการตลอดเวลาที่ประกอบกิจการ

มาตรา 58 ในกรณีที่ใบอนุญาตสูญหาย ถูกทำลาย หรือชำรุดในสาระสำคัญ ให้ผู้รับใบอนุญาตยื่นคำขอรับใบแทนใบอนุญาตภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ทราบถึงการสูญหาย ถูกทำลาย หรือชำรุด

การขอรับใบแทนใบอนุญาตและการออกใบแทนใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในข้อกำหนดของท้องถิ่น

มาตรา 59 ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาตสำหรับกิจการใดไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงหรือข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาตในเรื่องที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการประกอบกิจการตามที่ได้รับใบอนุญาตนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ภายในเวลาที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่เกินสิบห้าวัน

มาตรา 60 เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเมื่อปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาต

- (1) ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งแต่สองครั้งขึ้นไปและมีเหตุที่จะต้องถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตอีก
- (2) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้
- (3) ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงหรือข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาตในเรื่องที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการประกอบกิจการตามที่ได้รับใบอนุญาต และการไม่ปฏิบัติหรือการปฏิบัติไม่ถูกต้องนั้น ก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน

มาตรา 61 คำสั่งพักใช้ใบอนุญาตและคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้ทำเป็นหนังสือแจ้งให้ผู้รับใบอนุญาตทราบ ในกรณีที่ไม่พบผู้รับใบอนุญาตหรือผู้รับใบอนุญาตไม่ยอมรับคำสั่งดังกล่าว ให้ส่งคำสั่งโดยทางไปรษณีย์ตอบรับหรือให้ปิดคำสั่งนั้นไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ณ ภูมิลำเนาหรือสำนักทำ

การงานของผู้รับใบอนุญาต และให้ถือว่าผู้รับใบอนุญาตนั้นได้ทราบคำสั่งแล้วตั้งแต่วันที่คำสั่งไปถึง หรือวันปิดคำสั่ง แล้วแต่กรณี

มาตรา 62 ผู้ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจะขอรับใบอนุญาตสำหรับการประกอบกิจการที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตอีกไม่ได้จนกว่าจะพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

มาตรา 77 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 41 วรรคสอง หรือฝ่าฝืนประกาศของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 42 (1) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท



## ภาคผนวก ง

### พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

(1) “การจราจร” หมายความว่า การใช้ทางของผู้ขับขี่ คนเดินเท้าหรือ คนที่จูง ชี่ หรือ ไล่ต้อนสัตว์

(2) “ทาง” หมายความว่า ทางเดินรถ ช่องเดินรถ ช่องเดินรถประจำทาง ไหล่ทาง ทางเท้า ทางข้าม ทางร่วมทางแยก ทางลาด ทางโค้ง สะพาน และลานที่ประชาชนใช้ในการจราจร และให้หมายความรวมถึงทางส่วนบุคคลที่เจ้าของยินยอมให้ประชาชนใช้ในการจราจรหรือที่เจ้าพนักงานจราจรได้ประกาศให้เป็นทางตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย แต่ไม่รวมไปถึงทางรถไฟ

(3) “ทางเดินรถ” หมายความว่า พื้นที่ที่ทำไว้สำหรับการเดินรถไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้หรือเหนือพื้นดิน

(11) “ทางเท้า” หมายความว่า พื้นที่ที่ทำไว้สำหรับคนเดินซึ่งอยู่ข้างใดข้างหนึ่งของทางหรือทั้งสองข้างของทาง หรือส่วนที่อยู่ชิดขอบทางซึ่งใช้เป็นที่สำหรับคนเดิน

(12) “ทางข้าม” หมายความว่า พื้นที่ที่ทำไว้สำหรับให้คนเดินเท้าข้ามทางโดยทำเครื่องหมายเป็นเส้นหรือแนวหรือตอกหมุดไว้บนทาง และให้หมายความรวมถึงพื้นที่ที่ทำให้คนเดินเท้าข้ามไม่ว่าในระดับใต้หรือเหนือพื้นดินด้วย

(29) “คนเดินเท้า” หมายความว่า คนเดินและให้รวมตลอดถึงผู้ใช้เก้าอี้ล้อสำหรับคนพิการหรือรถสำหรับเด็กด้วย

(36) “อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมตำรวจ

(37) “เจ้าพนักงานจราจร” หมายความว่า ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานจราจร

(38) “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ตำรวจซึ่งปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจร

(39) “อาสาจราจร” หมายความว่า ผู้ซึ่งผ่านการอบรมตามหลักสูตรอาสาจราจร และได้รับแต่งตั้งจากอธิบดีให้ช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 109 ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำด้วยประการใดๆ บนทางเท้าหรือทางใดๆ ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินเท้าในลักษณะที่เป็นการกีดขวางผู้อื่นโดยไม่มีเหตุอันสมควร

มาตรา 110 ห้ามมิให้ผู้ใดซื้อ ขาย แจกจ่าย หรือเรียไ้ในทางเดินรถหรือออกไปกลางทางโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือเป็นการกีดขวางการจราจร

มาตรา 114 ห้ามมิให้ผู้ใดวาง ตั้ง ยื่น หรือแขวนสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือกระทำด้วยประการใดๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจรเว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานจราจร แต่เจ้าพนักงานจราจรจะอนุญาตได้ต่อเมื่อมีเหตุอันจำเป็นและเป็นการชั่วคราวเท่านั้น

ผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติในวรรคหนึ่ง นอกจากจะมีความผิดตามมาตรา 148 แล้ว เจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายสิ่งกีดขวางดังกล่าวได้ ถ้าไม่ยอมรื้อถอนหรือเคลื่อนย้าย ให้เจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายได้

มาตรา 115 ห้ามมิให้ผู้ใดแบก หาม ลาก หรือนำสิ่งของไปบนทางในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร

**ภาคผนวก จ**  
**กฎหมายในประเทศสหรัฐอเมริกา**

**New York Penal Law**

Section 240.20 - Disorderly Conduct.

A person is guilty of disorderly conduct when, with intent to cause public inconvenience, annoyance or alarm, or recklessly creating a risk thereof:

1. He engages in fighting or in violent, tumultuous or threatening behavior; or
2. He makes unreasonable noise; or
3. In a public place, he uses abusive or obscene language, or makes an obscene gesture; or
4. Without lawful authority, he disturbs any lawful assembly or meeting of persons; or
5. He obstructs vehicular or pedestrian traffic; or
6. He congregates with other persons in a public place and refuses to comply with a lawful order of the police to disperse; or
7. He creates a hazardous or physically offensive condition by any act which serves no legitimate purpose.

Disorderly conduct is a violation.

**New York City Administrative Code**

Title 17 : Health

Chapter 3: Licenses and Permits

Subchapter 2: Food Vendors

17-306 - Definitions.

17-307 - Licenses, permits required; restrictions; term.

17-308 - Fees.

17-308.1 - Domestic Partners.

17-309 - Applications; hearings.

- 17-310 - Procedures for renewal of license or permit and finance rules.
- 17-311 - Display of license or plate.
- 17-312 - Notification of change.
- 17-313 - Bookkeeping requirements.
- 17-314 - Duties of licensees and permittees.
- 17-314.1 - Transferability.
- 17-315 - Restrictions on the placement of vehicles and pushcarts; vending in certain areas restricted or prohibited.
- 17-316 - Prohibitions.
- 17-317 - Issuance, renewal, suspension and revocation of licenses and permits.
- 17-318 - Notice; hearings.
- 17-320 - Exemptions.
- 17-321 - Enforcement.
- 17-322 - Forfeitures.
- 17-323 - Seizure of perishable food.
- 17-324 - Rules.
- 17-325 - Penalties.
- 17-325.1 - Failure to display and produce license or permit; presumptive evidence of unlicensed or unpermitted activity.

## Title 20 - CONSUMER AFFAIRS

### Chapter 2 – LICENSES

#### Subchap. 7 - SIDEWALK STANDS

- 20-228 - Definitions.
- 20-229 - License required.
- 20-230 - Preferences; employment; fee.
- 20-231 - Restrictions; size.
- 20-232 - Revocation.
- 20-233 - Stoopline stands; license required; permitted use.

- 20-234 - Stoop line stands on market streets.
- 20-235 - Stoop line stands; requirements.
- 20-236 - Stoop line stands; fees.
- 20-237 - Stoop line stands; restrictions.
- 20-238 - Stoop line stands; revocation of consent.
- 20-239 - Approval.
- 20-240 - Sleeping in stands prohibited.
- 20-240.1 - Enforcement.
- 20-241 - Licenses; number of licenses.
- 20-241.1 - Newsstands installed and maintained pursuant to a franchise.

#### Subchap. 27 - GENERAL VENDORS

- 20-452 - Definitions.
- 20-453 - License required.
- 20-454 - License term; fees.
- 20-455 - Applications.
- 20-455.1 - Domestic Partners.
- 20-456 - License approval or denial.
- 20-457 - License renewal.
- 20-458 - Exemptions.
- 20-459 - New licenses; existing licenses.
- 20-460 - Hearings.
- 20-461 - Display of license.
- 20-462 - Notification of change.
- 20-463 - Bookkeeping requirements.
- 20-464 - Duties of licensees.
- 20-465 - Restrictions on the placement of vehicles, pushcarts and stands;  
vending in certain areas prohibited.
- 20-465.1 - Street Vendor Review Panel.
- 20-466 - Prohibitions.

20-467 - Suspension and revocation of license.

20-468 - Enforcement.

20-469 - Forfeiture.

20-470 - Seizure of perishable goods.

20-471 - Regulations.

20-472 - Penalties.

20-473 - Exemptions for general vendors who exclusively vend written matter.

20-474 - Procedures for recovery of written matter that has been removed.

20-474.1 - Delivery to general vendors; distributor's license required.

20-474.2 - Delivery vehicle identification required.

20-474.3 - Failure to produce license; presumptive evidence of unlicensed activity.



**ภาคผนวก ฉ**  
**กฎหมายในประเทศสิงคโปร์**

**Penal Code (Amendment) Act 2007**

283. Whoever, by doing any act, or by omitting to take order with any property in his possession or under his charge, causes danger, obstruction or injury to any person in any public way or public line of navigation, shall be punished with fine which may extend to \$1,000.

**Environment Public Health Act**

**PART IV FOOD ESTABLISHMENTS, MARKETS AND HAWKERS**

- 32 Food establishments to be licensed
- 33 Licensing of hawkers operating from stalls, etc.
- 34 Licensing of itinerant hawkers
- 35 Director-General may issue temporary permits
- 36 Licences for private markets
- 37 Persons with infectious diseases not to carry on business
- 38 Unauthorised structures
- 39 Cleanliness of markets and stalls
- 40 Articles of food unfit for human consumption
- 41 Cleanliness of vehicles, equipment, etc.
- 41A Penalties for offences under this Part
- 42 Notice to attend Court

**Environmental Public Health (Food Hygiene) Regulations**

**Part I PRELIMINARY**

- 1 Citation
- 2 Definitions

**Part II LICENCES**

- 3 Application for licence

- 4 Form of licence
- 5 Restriction on use, etc., of licensed premises
- 6 Display of licence
- 7 Nominees and assistants
- 8 Change of address
- 9 Fees payable
- 10 Registration of foodhandlers
- 10A Appointment of food hygiene officer in licensed premises
- 11 Licensee not to sell raw meat or uncooked fish in certain conditions

### Part III FOOD HYGIENE

- 12 Storage and refrigeration of food
- 13 Packaging of food
- 13A Sale and supply of catered food
- 13B Time-stamping of catered food
- 14 Frozen meat to be thawed in approved manner
- 15 Storage of raw meat and uncooked fish
- 16 Transport of food
- 17 Food unfit for human consumption
- 18 Frozen food not to be thawed and re-frozen
- 19 Restriction on sale of food
- 20 Sale and preparation of food
- 21 Cleanliness of equipment, etc.
- 22 Upkeep of licensed premises
- 23 Personal cleanliness
- 24 (Deleted)
- 25 Food hygiene course

### Part IV MISCELLANEOUS

- 26 Maintenance of licensed premises
- 27 Cleanliness around stall or pitch
- 28 Obstruction in market

ภาคผนวก ช  
กฎหมายในประเทศออสเตรีย

The law on the issue of permits for use of public communal property and the levying of a tax such gaming (Gebrauchsabgabegesetz 1966)

SECTION I

§ 1 use permit

§ 2 issue of the use permit

§ 16 Penalties

**Road Traffic Act 1960**

Use of roads to traffic foreign purposes.

§ 82. authorization.

**Viennese urban development, urban planning and building code  
(building code for Vienna - Vienna BO)**

§ 62a Free permit construction projects

§ 85 Exterior design of buildings

**ภาคผนวก ช**  
**กฎหมายในประเทศไทย**

**PENAL CODE (Act No.45 of 1907)**

**Chapter XI. Crimes of Obstruction of Traffic**

Article 124. (Obstruction of Traffic and Causing Death or Injury Thereby)

(1) A person who obstructs the flow of traffic by damaging, or blocking a road, waterway or bridge shall be punished by imprisonment with work for not more than 2 years or a fine of not more than 200,000 yen.

(2) A person who commits a crime proscribed under the preceding paragraph, and thereby causes the death or injury to another person shall be dealt with by the punishment prescribed for the crimes of injury or the preceding paragraph whichever is greater.

**Road Traffic Act (Tentative translation)**

**Act No. 105 of June 25, 1960**

Article 38-2. A vehicle, etc. shall not obstruct the passage of pedestrians who are crossing a road at an intersection or any place in immediate proximity thereto where there is no pedestrian crossing.

(Penal Provisions: Article 119, paragraph (1), item (ii)-2 shall apply)

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางสาวรัชฎา เกษรางกูล
วันเดือนปีเกิด	28 สิงหาคม พ.ศ. 2531
ประวัติการศึกษา	ปีการศึกษา 2550 : นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2556 : บริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ตำแหน่ง	นักวิชาการศุลกากร กรมศุลกากร
ประสบการณ์ทำงาน	ปี พ.ศ. 2557 : ผู้ช่วยเลขานุการตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2556 : พนักงานคุมประพฤติ สำนักงานคุมประพฤติกรุงเทพมหานคร 5

