

การถ่ายทอดความรู้ภายในหน่วยงาน

โดย นางสาววรรณ เชยชิต นิตกร

เรื่อง “พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ .. ทางรอดหรือกับดัก”

เนื่องจากพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน และมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่สอดคล้องกับรูปแบบและพฤติกรรมของการประกอบธุรกิจที่เปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าในปัจจุบันเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นภายในกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ ทำให้ขาดความคล่องตัวและความเป็นอิสระในการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้า และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร พระราชบัญญัติฉบับใหม่จึงได้ปรับปรุงมาตรการในการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อาจารย์ ดร.กัญจน์ศักดิ์ เพชรานนท์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ให้ความเห็นว่า ประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ นี้ คือเรื่องการควบคุมพฤติกรรมของผู้มีอำนาจเหนือตลาดตามกฎหมาย ซึ่งคำว่า “ตลาด” ตามพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว นอกจากจะหมายถึง “ตลาดที่เกี่ยวข้องในสินค้าหรือบริการชนิดเดียวกันหรือที่สามารถใช้ทดแทนกันได้” ตลาดในที่นี้ยังต้อง “พิจารณาด้านคุณลักษณะ ราคา หรือวัตถุประสงค์การใช้งานของสินค้าหรือบริการ รวมถึงพิจารณาด้านพื้นที่ในการจำหน่ายสินค้าหรือให้บริการ” ประกอบด้วย ทำให้ “ราคา” ไม่ใช่หลักเกณฑ์เพียงข้อเดียวที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาสถานะตลาดอีกต่อไป ซึ่งการพิจารณาว่าผู้ประกอบธุรกิจรายใดเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติฯ ที่ได้กำหนดเอาไว้ว่า อาจจะเป็น “ผู้ประกอบธุรกิจรายหนึ่งหรือหลายรายในตลาดสินค้าหรือบริการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งมีส่วนแบ่งตลาดและยอดเงินขายเกินกว่าที่คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ากำหนด โดยให้พิจารณาสภาพการแข่งขันของตลาดประกอบด้วย” ซึ่งเป็นการให้นิยามความหมายที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติฉบับเดิม ที่มีหลักเกณฑ์แยกจากกันโดยเด็ดขาดในการพิจารณาว่าผู้ประกอบธุรกิจเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดหรือไม่ ทั้งในกรณีของผู้ประกอบธุรกิจรายเดียวและผู้ประกอบธุรกิจหลายราย ซึ่งต้องมีส่วนแบ่งตลาดและมียอดเงินขายเป็นจำนวนมากน้อยแตกต่างกัน โดยในพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเป็นผู้กำหนด แต่ก็ยังไม่มียละเอียดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในปัจจุบัน อีกทั้ง การนำปัจจัยสภาพการแข่งขันของตลาดมาเป็นหลักเกณฑ์หนึ่งในการพิจารณา ก็ยังไม่สามารถหาข้อสรุปได้ว่าจะเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใด

อาจารย์ ดร.กมลวรรณ จิรวินิชย์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีความเห็นว่า พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติความไว้อย่างกว้าง ทำให้มีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาเรื่องการมีอำนาจเหนือตลาดในเรื่องการฮั้วหรือการตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มธุรกิจที่ก่อให้เกิดการจำกัดการแข่งขันทางการค้า ซึ่งถือว่าเป็นพฤติกรรมอันเป็นปฏิปักษ์ทางการค้าประการหนึ่งที่กฎหมายต้องเข้ามาควบคุม

ตามมาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้ “ผู้ประกอบธุรกิจร่วมกระทำการใดๆ อันเป็นการผูกขาด ลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขัน” โดยได้กำหนดบทลงโทษทั้งทางอาญาและโทษทางปกครองเอาไว้ ในกรณีที่เป็นบทลงโทษทางอาญา

บทบัญญัติดังกล่าวจะต้องมีการตีความอย่างเคร่งครัด แต่เมื่อมีการตีความอย่างเคร่งครัด ก็จำเป็นต้องพิจารณาต่อไปอีกว่า คำว่า “การกระทำใดๆ” ในบทบัญญัติดังกล่าวเป็นองค์ประกอบทางอาญาแบบใด เป็นองค์ประกอบภายในที่แสดงเจตนา หรือเป็นองค์ประกอบภายนอกที่แสดงถึงลักษณะของการกระทำ หรือผลของการกระทำ ซึ่งในปัจจุบัน ก็ยังไม่มีความเห็นเป็นที่ยุติแต่อย่างใด และในกรณีที่มีโทษทางปกครอง ก็มีประเด็นที่จำเป็นต้องพิจารณาต่อไปอีกว่า หากผู้กระทำความผิดได้รับโทษปรับ แต่ไม่มีเงินมาชำระค่าปรับ แล้วจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป รวมถึงกรณีที่มีการบัญญัติกฎหมายซ้ำซ้อนกันเอง ในมาตราเดียวกัน (ต่างอนุมาตรา) ตลอดจนการบัญญัติกฎหมายยังขาดความเป็นพลวัตอยู่มาก เนื่องจากการประกอบธุรกิจต่างๆ มีการพัฒนารูปแบบและพฤติกรรมในการประกอบธุรกิจอยู่ตลอดเวลา แต่พระราชบัญญัติฯ ฉบับดังกล่าวไม่ได้บัญญัติขึ้นโดยคำนึงถึงการพัฒนาทั้งหลายนั้นด้วย

อาจารย์ ดร.รุ่งแสง กฤตยพงษ์ อาจารย์พิเศษคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติฯ พ.ศ. ๒๕๖๐ นี้ เป็นกฎหมายสำคัญที่นำมาใช้กับธุรกิจทุนนิยม ซึ่งโดยหลักแล้วมีการแข่งขันสูง ทำให้ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า มีความสำคัญมาก โดยผู้ที่จะมาทำหน้าที่ดังกล่าว นอกจากจะต้องมีความรู้ความสามารถ และต้องทราบหลักการของกฎหมายฉบับนี้เป็นอย่างดีแล้ว ยังต้องมีประสบการณ์เป็นอย่างดีด้วย เนื่องจากต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนการสอบสวนการกระทำความผิด รวมถึงการวินิจฉัยคำร้องขอเกี่ยวกับการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจที่มีอำนาจเหนือตลาด และการตกลงร่วมกันในลักษณะที่เป็นการผูกขาด ลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันร่วมด้วย

นอกจากนี้ อาจารย์ยังเห็นว่า กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดกรอบในการสอบสวนเอาไว้ว่า จะต้องทำให้แล้วเสร็จภายในเวลา ๑๒ เดือน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นก็อาจขยายได้อีก ๖ เดือน ซึ่งพระราชบัญญัติฯ ฉบับเดิมไม่ได้กำหนดไว้ รวมถึงยังเห็นด้วยว่าการกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเป็นองค์กรอิสระจะทำให้มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และมีอิสระในการกำกับดูแลมากยิ่งขึ้น แต่อาจารย์เห็นว่าพระราชบัญญัติฯ ควรกำหนดเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการฯ ด้วย เพราะจะส่งผลต่อการพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นต่างๆ ที่มีการร้องเรียนหรือยื่นคำร้องขอต่อสำนักงานฯ ได้ อีกทั้งยังมีกรณีที่พระราชบัญญัติฯ พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติว่ากรรมการฯ จะต้องไม่ดำรงตำแหน่งในองค์กรธุรกิจใดๆ นั้น อาจารย์เห็นว่า หากกำหนดห้ามมิให้กรรมการฯ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีที่เป็นปัญหาเป็นผู้มีส่วนร่วมในการพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวก็น่าจะเพียงพอแล้ว เพราะหากคณะกรรมการฯ ไม่ได้ดำรงตำแหน่งในองค์กรธุรกิจใดๆ ก็อาจทำให้ขาดประสบการณ์ที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยตามอำนาจหน้าที่ได้

อาจารย์สรวิศ ลิ้มปริงซี่ ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดนครสวรรค์ และอาจารย์พิเศษคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ให้ความเห็นอย่างชัดเจนว่า พระราชบัญญัติฯ พ.ศ. ๒๕๖๐ นี้ เป็นทางรอดของการประกอบธุรกิจในปัจจุบัน เนื่องจากการบัญญัติถึงเรื่องใหม่อย่าง การควบรวมและการซื้อกิจการ และมีการเพิ่มเติมโทษทางปกครอง โดยให้อำนาจคณะกรรมการฯ ในการสั่งปรับธุรกิจที่มีความผิดได้ ต่างจากเดิมที่กำหนดเพียงโทษทางอาญา ซึ่งใช้ระยะเวลาในการดำเนินคดีเป็นเวลานาน รวมถึงมีการเพิ่มเกณฑ์การควบรวมกิจการให้สามารถดำเนินการได้ทันที เพียงแต่ต้องแจ้งสำนักงานฯ ภายใน ๗ วัน ภายหลังจากที่มีการดำเนินการควบรวมเสร็จสิ้นแล้ว เว้นแต่กรณีธุรกิจที่เข้าเกณฑ์เป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดหรือผูกขาดตลาด ที่จำเป็นต้องขออนุญาตในการควบรวมธุรกิจเสียก่อน และอาจารย์ยังเห็นด้วยกับอาจารย์ ดร.รุ่งแสง ว่า ผู้มีความสำคัญในการขับเคลื่อนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฯ ฉบับใหม่นี้ ก็คือคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้านั่นเอง