

บันทึกองค์ความรู้

ชื่อเรื่อง	แนวทางการตรากฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า
ชื่อผู้บันทึก	นายชัยรินทร์ ธรรมอมรพงศ์ ตำแหน่ง นักวิชาการปฏิรูปกฎหมายอาวุโส
วันเดือนปี	๒๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘
แหล่งที่มาของความรู้	บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง แนวทางการตรากฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า
เนื้อหา	

นับแต่พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลบังคับใช้ในวันที่ ๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังไม่ปรากฏว่ามีคดีตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวขึ้นสู่ศาลในฐานะที่รัฐเป็นโจทก์ฟ้องคดี เป็นสิ่งที่สืบเนื่องมาจากปัญหาด้านการบริหารและโครงสร้างของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนถึงเรื่องบทบัญญัติของกฎหมายและบทกำหนดโทษ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงมีความจำเป็นต้องริบดำเนิการเสนอแนวทางการตรากฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า เพื่อคุ้มครองเศรษฐกิจในภาพรวมของรัฐ ตลอดจนถึงการส่งเสริมการประกอบธุรกิจให้เป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม โดยได้ยื่นเรื่องไปยังนายกรัฐมนตรี และประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗

ในช่วงก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๒ กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าถูกบัญญัติรวมไว้กับพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยมีวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้แยกออกเป็น ๒ ส่วน คือเรื่องกำหนดราคาสินค้าและการป้องกันการผูกขาด ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยได้ยกเลิกพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการแยกกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องกำหนดราคาสินค้าและบริการกับเรื่องป้องกันการผูกขาดออกเป็นสองฉบับ แต่การตีความและการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับนี้จะต้องมีความสอดคล้องและต้องไม่ทับซ้อนกัน ยกตัวอย่างเช่นในกรณีที่คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (กกร.) วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าและบริการในลักษณะที่ให้ประโยชน์ในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค แต่ในขณะเดียวกันก็จะส่งผลเป็นการลดการแข่งขันทางการค้าของตลาดสินค้าหรือบริการนั้นด้วย ดังนั้น การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงควรใช้อย่างเหมาะสมและเท่าที่จำเป็นในกรณีที่ตลาดมี

ความผันผวน หรือในสถานะที่กลไกตลาดไม่อาจทำหน้าที่ให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรี เช่น สถานะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (Great Depression) หรือสถานะสงคราม เป็นต้น

สำหรับสาระสำคัญของแนวทางการตรากฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเสนอ มีหลักการสำคัญอยู่หลายประการที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ สรุปพอสังเขปได้ดังนี้

๑) การแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรและโครงสร้างของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าให้มีการดำเนินการที่เป็นอิสระ

๒) เพิ่มขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายให้ครอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจที่มีการประกอบธุรกิจอันเป็นการแข่งขันกับภาคเอกชนโดยตรง

๓) เพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายโดยแก้ไขปัญหาในเรื่องความล่าช้าและความซ้ำซ้อนของกระบวนการทางกฎหมาย โดยจากเดิมคดีการแข่งขันทางการค้าอาจมีประเด็นที่นำไปสู่ศาลยุติธรรมและศาลปกครองได้ โดยเสนอแนวทางให้นำคดีการแข่งขันทางการค้าขึ้นสู่ศาลยุติธรรมเพียงศาลเดียว

๔) กำหนดนิยามศัพท์ให้ชัดเจนขึ้นเกี่ยวกับคำว่า “ตลาด” “อำนาจเหนือตลาด” และ “ผู้ประกอบการในเครือ” เพื่อให้สามารถจำแนกประเภทของผู้กระทำความผิดได้

๕) เพิ่มมาตรการในการผ่อนผันโทษ (leniency program) ซึ่งเป็นกรณีที่เปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิด ไม่ว่าจะเป็นผู้ซึ่งกระทำความผิดเอง หรือก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำความผิด หรือมีส่วนรู้เห็นหรือสนับสนุนการกระทำความผิด โดยให้ผู้นั้นสามารถให้ข้อมูล ให้การ หรือให้พยานหลักฐานอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินคดีสามารถที่อยู่หลักเกณฑ์ในการผ่อนผันโทษได้ ซึ่งอาจเป็นเรื่องการลดหรือยกเว้นโทษอาญาตามสัดส่วนความเป็นประโยชน์ของการให้ข้อมูล ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้ก็เพื่อให้ได้พยานหลักฐานในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้

แม้จะเห็นว่าทางคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีแนวทางในการตรากฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าโดยจะปรับปรุงและเพิ่มหลักการสำคัญหลายประการตามที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น แต่ปัญหาที่มีความสำคัญหลักคือเรื่องคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าที่จะต้องสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นอิสระ และต้องไม่ถูกแทรกแซงหรือถูกครอบงำจากกลุ่มธุรกิจที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับฝ่ายการเมือง และคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าจำเป็นต้องเป็นผู้ที่ทำงานให้กับองค์กรนี้อย่างเต็มที่ จึงจำเป็นต้องเป็นคณะกรรมการที่ต้องทำงานแบบเต็มเวลา (full time) อีกทั้งองค์ประกอบของคณะกรรมการการแข่งขันทาง

การค้าจะต้องมีความเป็นนักวิชาการค่อนข้างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่เกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันทางการค้าและการป้องกันการผูกขาดได้เป็นอย่างดีเยี่ยม

หากในอนาคตร่างพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ที่ต้องผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีการถกเถียงอภิปราย ตลอดถึงการนำมาตรากฎหมายที่มีความจำเป็นและสำคัญดังกล่าวข้างต้นมาบัญญัติไว้ในตัวบทกฎหมาย พร้อมทั้งมีการดำเนินการเพื่อให้กฎหมายนั้นสามารถทำงานตามกลไกที่วางไว้ได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ การแข่งขันทางการค้าในประเทศก็จะมีประสิทธิภาพและเกิดความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ซึ่งสุดท้ายประโยชน์ที่แท้จริงก็จะตกอยู่กับผู้บริโภคที่จะได้ใช้สินค้าที่มีประสิทธิภาพและมีราคาที่สมเหตุสมผล

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าในอนาคต หลังจากที่เปิด AEC อย่างเต็มรูปแบบกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน กฎหมายแข่งขันทางการค้าของไทยจะสามารถเป็นเครื่องมือหลักในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศให้เกิดความเจริญก้าวหน้าและมีความยั่งยืน อย่างไรก็ตาม กฎหมายแข่งขันทางการค้ายังคงเป็นกฎหมายที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของคำว่า “ประสิทธิภาพ” ดังนั้น การแข่งขันทางการค้าจึงจะทวีความรุนแรงขึ้นเป็นเงาตามตัว จึงมีความจำเป็นที่ผู้ประกอบการขนาดกลางหรือขนาดย่อม (SMEs) หรือแม้แต่ขนาดย่อยที่อาจเป็นผู้ประกอบการคนเดียว จะต้องวางแผนปรับตัวเพื่อเตรียมเผชิญกับกระแสการแข่งขันทางการค้าที่ดุเดือดดังกล่าว รัฐอาจต้องมีนโยบายเพื่อส่งเสริมให้ผู้ประกอบการขนาดกลางหรือขนาดย่อม สามารถที่จะมีโอกาสเข้ามาแข่งขันในตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย ไม่ว่าจะเป็นมาตรการเกี่ยวกับให้โอกาสผู้ประกอบการขนาดเล็กสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน (access to fund) ได้อย่างเป็นระบบ และการให้ผู้ประกอบการเข้าถึงข้อมูลพื้นฐานหรือองค์ความรู้เกี่ยวกับการค้าได้อย่างทั่วถึง สิ่งเหล่านี้ถือว่าเป็นความจำเป็นที่รัฐจะต้องให้ความสนใจและให้ความสำคัญ โดยจะต้องไม่ลืมนึกว่าในประเทศต่าง ๆ ที่พัฒนาแล้ว เริ่มมีพื้นฐานของผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็กเป็นฐานในการพัฒนาประเทศทั้งสิ้น จึงฝากประเด็นนี้ให้รัฐบาลจะต้องทบทวนและศึกษาวิจัยเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้ประเทศไทยสามารถยืนอยู่บนเวทีการค้าโลกได้
