

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนั้นเป็นระบบเศรษฐกิจที่ประเทศต่าง ๆ ที่มีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจแล้วยอมรับว่าเป็นระบบที่จะช่วยส่งเสริมเศรษฐกิจให้คึกคักขึ้น และเป็นระบบที่ทำให้การจัดสรรทางทรัพยากรมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยสิ่งที่สำคัญที่สุดในระบบเศรษฐกิจการค้าเสรีคือการแข่งขันทางการค้า ซึ่งในระบบนี้จะถือว่าการผูกขาดทางการค้าเป็นสิ่งที่ไม่ควรเกิดขึ้นในตลาด แต่ในทางตรงข้ามความต้องการของผู้ประกอบธุรกิจแต่ละรายต่างก็ต้องการอำนาจผูกขาดเพื่อที่จะทำให้ธุรกิจของตนมีความมั่นคง และสามารถทำกำไรได้สูงสุด ดังนั้นผู้ประกอบการต่าง ๆ จึงพยายามดำเนินการใด ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจผูกขาด ดังนั้นพฤติกรรมการผูกขาด ลดการแข่งขัน และจำกัดการแข่งขันในตลาด จึงเป็นพฤติกรรมที่รัฐทุกรัฐรวมทั้งประเทศไทยต้องควบคุมไม่ให้มีพฤติกรรมดังกล่าว เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประเทศของตนมีระบบเศรษฐกิจการค้าเสรีที่แท้จริง

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการตรากฎหมาย พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมไม่ให้ผู้มีอำนาจผูกขาดหรือมีอำนาจเหนือตลาด ใช้อำนาจที่มีอยู่ไปในทางที่มิชอบ อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อตลาดสินค้าและบริการ ป้องกันไม่ให้มีการบิดเบือนสภาพของตลาดได้ เพื่อให้การประกอบธุรกิจมีการแข่งขันกันมากที่สุด เป็นธรรมต่อผู้ประกอบธุรกิจทุกราย ป้องกันไม่ให้เกิดการผูกขาดทางการค้า และเพื่อให้ภาคเอกชนรวมกลุ่มกันเพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ของตน ทั้งนี้โดยนำเอาระบบควบคุมพฤติกรรม (Conduct Control) มาเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมาย ซึ่งระบบดังกล่าวรัฐจะไม่มุ่งเน้นให้ตลาดมีการแข่งขันเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับเป็นสำคัญด้วย

โดยพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจที่รัฐจะเข้าไปกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 สามารถสรุปได้ดังนี้¹

1. การใช้อำนาจเหนือตลาด โดยการกำหนดระดับราคาสินค้า การลด การเพิ่มการผลิตที่ส่งผลต่อปริมาณสินค้า ซึ่งมีผลต่อการกำหนดราคา รวมทั้งการแทรกแซงกิจการของผู้อื่นและการสร้างเงื่อนไขแก่ลูกค้า (มาตรา 25)

¹ ัญญา สวัสดิ์ทุน. (2544). มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการแข่งขันทางการค้า : ศึกษาเฉพาะกรณีการบังคับใช้พฤติกรรมการผูกขาดและลดการแข่งขัน. หน้า 66.

2. การรวมธุรกิจไม่ว่าจะเป็น การรวมเพื่อผูกขาด หรือการเข้าซื้อหุ้นและสินทรัพย์อื่น จะก่อให้เกิดอำนาจเหนือผู้อื่นในตลาด (มาตรา 26)

3. การตกลงร่วมกัน ผูกขาด ลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในตลาด ไม่ว่าด้านการกำหนดราคา การกำหนดปริมาณ การแบ่งท้องที่ การลดคุณภาพ การแต่งตั้งผู้แทนจำหน่ายหรือให้บริการ การกำหนดข้อตกลงหรือเงื่อนไขใดที่จะส่งผลให้ไม่เกิดการแข่งขัน (มาตรา 27)

4. การร่วมกับผู้ประกอบธุรกิจนอกประเทศ เพื่อจำกัดโอกาสผู้อื่นในการเลือกซื้อสินค้าหรือบริการมาใช้เองจากผู้ประกอบธุรกิจซึ่งอยู่นอกราชอาณาจักรโดยตรง (มาตรา 28)

5. การทำลาย ทำให้เสียหาย ขัดขวาง กีดกัน หรือจำกัดการประกอบธุรกิจของผู้อื่น (มาตรา 29)

เป็นที่น่าสังเกตว่า มาตรา 27 และมาตรา 28 เป็นมาตรการในการควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจมิให้สมคบกันไม่ว่าวิธีการใดก็ตาม เพื่อให้ผู้ประกอบธุรกิจหยุดการแข่งขันกัน โดยกฎหมายมุ่งคุ้มครองประชาชนหรือ ผู้บริโภคนั่นเอง เพื่อให้ผู้บริโภคได้ซื้อสินค้าหรือบริการในราคาที่ถูกต้องจากราคาของตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ และเพื่อเป็นการกระตุ้นประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจมิให้หยุดยั้งที่หรือก้าวหน้าไปช้ากว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งทั้งสองมาตรการมีลักษณะคล้ายกันเนื่องจากมาตรา 27 ได้กำหนดห้ามผู้ประกอบธุรกิจใดร่วมกับผู้ประกอบธุรกิจอื่นกระทำการใด ๆ อันเป็นการผูกขาด ลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในตลาดสินค้า หรือบริการ และในขณะที่ยกเว้นมาตรา 28 ได้กำหนดห้ามผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับผู้ประกอบธุรกิจซึ่งอยู่นอกราชอาณาจักร ดำเนินการใด ๆ อันเป็นการจำกัดโอกาสในการเลือกซื้อมาใช้เองจากผู้ประกอบธุรกิจซึ่งอยู่นอกราชอาณาจักรโดยตรง ซึ่งเห็นได้ว่าการจำกัดโอกาสผู้อื่นในการเลือกซื้อสินค้าหรือบริการ ก็คือการกีดกันเสรีภาพทางการค้าของผู้อื่น โดยเป็นการบังคับผู้นั้นให้ทำการค้ากับตนเท่านั้น ซึ่งก็เป็นการร่วมกันของผู้ประกอบธุรกิจในประเทศกับผู้ประกอบธุรกิจซึ่งอยู่นอกราชอาณาจักร โดยมาตรการทั้งสองนี้ถือได้ว่าได้วางหลักเกณฑ์ได้ครอบคลุม และสามารถบังคับได้จริงในระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ตามสภาพสังคมและเศรษฐกิจในยุคปัจจุบันนี้การค้าและพาณิชยกรรมระหว่างประเทศนับว่ามีความสำคัญ และส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยมากยิ่งขึ้น ปัญหาของการผูกขาด การลดการแข่งขัน หรือการจำกัดการแข่งขันที่เกิดจากการร่วมกันระหว่างผู้ประกอบธุรกิจที่อย่างน้อยผู้ประกอบธุรกิจฝ่ายหนึ่งอยู่นอกราชอาณาจักรจึงมีเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย แต่ในขณะเดียวกันพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า มาตรา 27 และ 28 ไม่ได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนหรือชัดแจ้งถึงการร่วมกันระหว่างผู้ประกอบธุรกิจที่อย่างน้อยผู้ประกอบธุรกิจฝ่ายหนึ่งอยู่นอกราชอาณาจักรซึ่งกระทำการใด ๆ นอกราชอาณาจักร อันก่อให้เกิดการผูกขาด ลดการแข่งขัน

หรือจำกัดการแข่งขันในระบบตลาดหรือต่อผู้บริโภคโดยตรงในประเทศไทย ว่าจะมีความผิดตามมาตรา 27 ด้วยหรือไม่ และการกระทำผิดของผู้ประกอบธุรกิจที่อยู่นอกราชอาณาจักร ซึ่งร่วมกับผู้ประกอบธุรกิจในราชอาณาจักรกระทำความผิดตามมาตรา 28 ว่าสมควรกำหนดบทความผิดและกำหนดโทษด้วยหรือไม่

จึงทำให้เกิดคำถามตามมาว่ามาตรการตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ผู้ประกอบธุรกิจที่ร่วมกันหรือร่วมมือกันตามมาตรา 27 มีความหมายครอบคลุมถึงผู้ประกอบธุรกิจนอกราชอาณาจักรหรือไม่ และการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจนอกราชอาณาจักรที่ร่วมกับผู้ประกอบธุรกิจในราชอาณาจักรกระทำความผิดตามมาตรา 28 มีบทกฎหมายอย่างไร

และเมื่อมาตรการทางกฎหมายของมาตรา 27 และ 28 เป็นมาตรการสำหรับควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจมิให้สมคบกัน แต่เหตุใดการบัญญัติกฎหมายของทั้งสองมาตราจึงมีความแตกต่างกัน อันได้แก่เรื่อง ลักษณะของการกระทำที่เป็นองค์ประกอบความผิด และการขออนุญาตเป็นการชั่วคราว

โดยประเด็นปัญหาในการวิจัยมีดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 สามารถใช้อำนาจครอบคลุมถึงการกระทำที่เกิดขึ้นนอกดินแดน หรือสามารถใช้กฎหมายนอกดินแดนได้หรือไม่ และปัจจุบันสมควรให้กฎหมายฉบับนี้มีอำนาจนอกดินแดนหรือไม่ สำหรับในประเด็นความผิดของการร่วมกันหรือร่วมมือกันที่มีผู้ประกอบธุรกิจนอกราชอาณาจักรร่วมกระทำการ นอกราชอาณาจักร อันก่อให้เกิดการผูกขาด ลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในระบบตลาดหรือต่อผู้บริโภคโดยตรงในประเทศไทยตามมาตรา 27 และการกระทำผิดของผู้ประกอบธุรกิจที่อยู่นอกราชอาณาจักร ซึ่งร่วมกับผู้ประกอบธุรกิจในราชอาณาจักรกระทำความผิดตามมาตรา 28

2. เหตุใดตามมาตรา 27 จึงได้มีการกำหนดลักษณะของการกระทำที่เป็นองค์ประกอบความผิดโดยละเอียด พร้อมทั้งแบ่งเป็นพฤติกรรมที่กฎหมายห้ามกระทำโดยเด็ดขาด และพฤติกรรมที่กฎหมายห้าม แต่หากมีความจำเป็นทางธุรกิจก็สามารถขออนุญาตกระทำการเป็นการชั่วคราวได้ แต่ตามมาตรา 28 มิได้บรรยายลักษณะของการกระทำที่เป็นองค์ประกอบความผิดไว้ โดยกำหนดเพียงแต่หลักกว้าง ๆ ว่า ห้ามดำเนินการใด ๆ เพื่อจำกัดโอกาสในการเลือกซื้อมาใช้เองโดยตรง ทั้งยังไม่ได้กำหนดพฤติกรรมที่อาจขออนุญาตกระทำการเป็นการชั่วคราว

จากกรณีปัญหาข้างต้น จึงสมควรศึกษาวิจัยถึงหลักการและเหตุผลของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าฉบับนี้ ให้ทราบถึงขอบเขตและแนวทางการบังคับใช้ของกฎหมายดังกล่าวให้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมทั้งศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายป้องกันการผูกขาดหรือ

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของต่างประเทศ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการนำมาแก้ไขปรับปรุง ข้อบกพร่องของกฎหมายดังกล่าวในประเทศไทยให้มีความชัดเจน เป็นธรรม ครอบคลุมและเกิด ประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยให้มากที่สุด

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงขอบเขตและแนวทางในการบังคับใช้มาตรา 27 และมาตรา 28 ของ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

1.2.2 เพื่อเปรียบเทียบขอบเขตและแนวทางในการบังคับใช้ระหว่างมาตรา 27 และ มาตรา 28 ตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 กับกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับ เรื่องการใช้อำนาจนอกอาณาเขตในประเด็นการร่วมกันสมคบของผู้ประกอบธุรกิจ

1.2.3 เพื่อหาแนวทางที่จะนำมาแก้ไขปรับปรุง ข้อบกพร่อง หรือช่องว่างของกฎหมาย ในเรื่องการร่วมกันสมคบของผู้ประกอบธุรกิจ ให้มีความชัดเจน เป็นธรรม ครอบคลุมและเกิด ประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยให้มากที่สุด

1.3 สมมุติฐานของการวิจัย

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการควบคุมและเสริมสร้าง การแข่งขันอย่างเสรี ทั้งนี้เพราะการส่งเสริมให้เกิดระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม โดยการให้อิสระ ทางการค้าเป็นไปตามกลไกของตลาดแต่เพียงลำพังนั้น ไม่สามารถอำนวยความยุติธรรมที่แท้จริง ให้กับผู้ประกอบการและผู้บริโภคทุกฝ่ายได้ ดังนั้นประเทศต่าง ๆ จึงได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการ แข่งขันที่ไม่เป็นธรรม หรือการผูกขาดทางการค้า เพื่อใช้เป็นกฎเกณฑ์ในการควบคุมผู้ประกอบการ ธุรกิจมิให้กระทำการใด ๆ ที่เป็นการผูกขาด ลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขัน อันเป็นการ ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีที่แท้จริง ทั้งนี้การห้ามการร่วมกันสมคบของผู้ประกอบธุรกิจก็ เป็นมาตรการหนึ่ง ที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายของทุกประเทศ และในปัจจุบันนี้การค้าและ พาณิชยกรรมระหว่างประเทศนับว่ามีความสำคัญ และส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย มากยิ่งขึ้น แต่พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ของประเทศไทยยังไม่มี ความชัดเจน ในเรื่องการร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการที่มีผู้ประกอบการอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ประกอบ ธุรกิจซึ่งอยู่นอกราชอาณาจักรกระทำการใด ๆ นอกราชอาณาจักร อันก่อให้เกิดการผูกขาด ลดการ แข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในระบบตลาด หรือต่อผู้บริโภคโดยตรงในประเทศไทย และในเรื่อง การกระทำความผิดของผู้ประกอบธุรกิจที่อยู่นอกราชอาณาจักร ซึ่งร่วมกับผู้ประกอบการใน ราชอาณาจักรกระทำความผิดตามมาตรา 28

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยมุ่งเน้นที่ประเด็นการร่วมกันสมคบของผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อหาขอบเขตรวมถึงแนวทางในการบังคับใช้ตามกฎหมายไทย โดยศึกษาจากพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้า และป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522, พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้า พ.ศ.2542 เปรียบเทียบกับกฎหมายในเรื่องนี้ของประเทศสหรัฐอเมริกา และของสหภาพยุโรป ว่าบทบัญญัติตามกฎหมายของไทยมีความแตกต่างกับกฎหมายของต่างประเทศมากน้อยเพียงใด และสมควรที่จะกำหนดแนวทางแก้ไขกฎหมายไทยในเรื่องนี้อย่างไร ให้เอื้อประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยให้มากที่สุด

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยจะใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลักโดยศึกษาถึงกฎหมายของประเทศไทย กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา และกฎหมายของสหภาพยุโรป ในเชิงเปรียบเทียบ ในส่วนของกฎหมายการแข่งขันทางการค้า กฎหมายการป้องกันการผูกขาด และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า และคำพิพากษาของศาล รวมถึงเอกสารอื่น ๆ เช่น หนังสือ ตำรา งานวิจัย บันทึกรายงานการประชุมร่างกฎหมาย บทความที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ แล้วนำมาเปรียบเทียบประเมินค่าเอกสาร เพื่อนำมาศึกษา สรุปข้อมูล วิเคราะห์ วิจัย และหาข้อเสนอแนะ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 เพื่อทราบถึงขอบเขตและแนวทางในการบังคับใช้มาตรา 27 และมาตรา 28 ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายการแข่งขันทางการค้า

1.6.2 เพื่อทราบถึงความแตกต่างของขอบเขตและแนวทางในการบังคับใช้ระหว่างมาตรา 27 และมาตรา 28 ตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 กับกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องการใช้อำนาจนอกอาณาเขตในประเด็นการร่วมกันสมคบของผู้ประกอบธุรกิจ

1.6.3 เพื่อเป็นแนวทางที่จะนำมาแก้ไขปรับปรุง ข้อบกพร่อง หรือช่องว่างของกฎหมายในเรื่องการร่วมกันสมคบของผู้ประกอบธุรกิจ ให้มีความชัดเจน เป็นธรรม ครอบคลุมและเกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยให้มากที่สุด