

ปัญหาการเปรียบเทียบคดีและการกำหนดค่าปรับ ตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560¹

วิชญ์ อยู่จำนงค์²

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 แก้ไขปรับปรุงจากพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้มาตั้งแต่วันที่ 5 ตุลาคม 2560 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการผูกขาดและการค้าที่ไม่เป็นธรรมไว้ในหมวด 3 โดยบัญญัติควบคุมการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดตามมาตรา 50 ควบคุมการควบรวมธุรกิจตามมาตรา 51 ควบคุมการตกลงร่วมกันระหว่างคู่แข่งในตลาดเดียวกันตามมาตรา 54 ควบคุมการตกลงร่วมกันระหว่างคู่ค้าในตลาดใดตลาดหนึ่งตามมาตรา 55 ควบคุมพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมอันเป็นผลให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ประกอบการธุรกิจอื่นตามมาตรา 57 และควบคุมการทำนิติกรรมสัญญากับผู้ประกอบธุรกิจในต่างประเทศอย่างไม่มีเหตุผลอันสมควรตามมาตรา 58 และบัญญัติกำหนดโทษของการฝ่าฝืนการป้องกันการกระทำอันเป็นการผูกขาดไว้ในหมวด 6 ซึ่งแบ่งเป็นสองส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 โทษอาญาและส่วนที่ 2 โทษทางปกครอง โดยโทษอาญานั้น กำหนดไว้สำหรับกรณีฝ่าฝืนการควบคุมการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดตามมาตรา 50 และกรณีฝ่าฝืนการควบคุมการตกลงร่วมกันในตลาดเดียวกันตามมาตรา 54 สำหรับโทษทางปกครอง กำหนดไว้สำหรับกรณีการฝ่าฝืนการควบคุมการควบรวมธุรกิจตามมาตรา 51 การฝ่าฝืนการควบคุมการตกลงร่วมกันระหว่างคู่ค้าในตลาดใดตลาดหนึ่งตามมาตรา 55 การฝ่าฝืนการควบคุมพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมอันเป็นผลให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ประกอบการธุรกิจอื่นตามมาตรา 57 และการฝ่าฝืนการควบคุมการทำนิติกรรมสัญญากับผู้ประกอบการธุรกิจในต่างประเทศอย่างไม่มีเหตุผลอันสมควรตามมาตรา 58

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ที่มีการแก้ไขปรับปรุงอีกประการหนึ่งก็คือ การเพิ่มเติมอำนาจของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าให้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีและการกำหนดค่าปรับในส่วนที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการป้องกันการผูกขาดและการค้าที่ไม่เป็นธรรมและความผิดอื่นที่มีโทษอาญา ซึ่งเดิมพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีอำนาจเปรียบเทียบคดีได้เฉพาะความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี ซึ่งไม่รวมถึง

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระเรื่อง ปัญหาการเปรียบเทียบคดีและการกำหนดค่าปรับตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ปรีดา โชติมานนท์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ปวีศร เลิศธรรมเทวี และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชมพูนุช สติตย์เสมอกุล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาเขตบางนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ความผิดเกี่ยวกับการผูกขาด พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ยังบัญญัติให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า มีอำนาจเปรียบเทียบคดีรวมถึงมีอำนาจกำหนดเงินค่าปรับที่จะเปรียบเทียบได้ทุกฐานความผิด รวมถึงความผิดเกี่ยวกับการป้องกันการผูกขาดและการค้าที่ไม่เป็นธรรม โดยพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 มาตรา 79 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีอำนาจเปรียบเทียบได้...” และมาตรา 79 วรรคสาม บัญญัติว่า “การกำหนดจำนวนเงินค่าปรับที่จะเปรียบเทียบให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ากำหนด” ทั้งนี้ ในปัจจุบันคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าได้มีประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเกี่ยวกับการกำหนดจำนวนเงินค่าปรับที่จะเปรียบเทียบคือ ประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกำหนดจำนวนเงินค่าปรับที่จะเปรียบเทียบ พ.ศ. 2562

จากการศึกษา พบว่า ประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกำหนดจำนวนเงินค่าปรับที่จะเปรียบเทียบ พ.ศ. 2562 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเปรียบเทียบคดีและกำหนดค่าปรับ คือ ให้ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมในการกระทำความผิดและผลกระทบต่อระบบการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรีและเป็นธรรม และกรณีที่ผู้กระทำความผิดกระทำความผิดซ้ำเกินกว่าสามครั้ง หรือมีผลกระทบให้การแข่งขันทางการค้าไม่เป็นไปอย่างเสรีหรือไม่เป็นธรรม ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบอาจไม่ดำเนินการเปรียบเทียบได้ ทั้งนี้ ภายหลังจากที่คณะกรรมการการแข่งขันมีประกาศหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเปรียบเทียบคดีและการกำหนดจำนวนเงินค่าปรับฉบับดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าได้มีการพิจารณาเปรียบเทียบคดีและกำหนดค่าปรับกับผู้กระทำ ความผิดอยู่ 2 คดี ปรากฏตามผลคำวินิจฉัยคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า กรณีโรงงานน้ำแข็งตกลงร่วมกันในการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำแข็ง³ ซึ่งคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2564 และผลคำวินิจฉัยคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า กรณีการตกลงร่วมกันกำหนดราคาจำหน่ายน้ำแข็งของโรงงานน้ำแข็งในพื้นที่จังหวัดชัยนาทและจังหวัดใกล้เคียง⁴ ซึ่งคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2565 ตามคำวินิจฉัยดังกล่าวทั้งสองกรณี ปรากฏว่า คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าได้นำข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินคดี คือ การรับสารภาพและการให้ความร่วมมือให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการสืบสวนสอบสวนของผู้กระทำความผิดมาเป็นปัจจัยในการพิจารณาเปรียบเทียบคดีและกำหนดค่าปรับแก่ผู้กระทำความผิด จึงเป็นที่น่าสนใจที่จะศึกษาว่า การนำข้อเท็จจริงในระหว่างการดำเนินคดีเรื่องการรับสารภาพและการให้ความร่วมมือและข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการสืบสวนสอบสวนมา

³ผลคำวินิจฉัยคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า กรณีโรงงานน้ำแข็งตกลงร่วมกันในการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำแข็ง.

⁴ผลคำวินิจฉัยคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า กรณีโรงงานน้ำแข็งตกลงร่วมกันในการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำแข็งของโรงงานน้ำแข็งในพื้นที่จังหวัดชัยนาทและจังหวัดใกล้เคียง

เป็นปัจจัยในการพิจารณาเปรียบเทียบคดีและกำหนดค่าปรับ รวมถึงการนำจำนวนค่าปรับของนิติบุคคลที่กระทำ ความผิดมาเป็นเกณฑ์ในการคำนวณค่าปรับนั้น สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติ การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 และประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขในการกำหนดจำนวนเงินค่าปรับที่จะเปรียบเทียบ พ.ศ. 2562 หรือไม่

ประเด็นที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ การดำเนินคดีแข่งขันทางการค้าในต่างประเทศนั้น มีการใช้ มาตรการลดหย่อนผ่อนโทษ (Leniency Program) ซึ่งเป็นมาตรการลดโทษทางกฎหมายให้แก่ผู้กระทำความผิดที่ สมัครใจเป็นเหยื่อข้อมูลการกระทำความผิดแก่ผู้บังคับใช้กฎหมายด้วยตนเอง⁵ ในการดำเนินคดีประเภทการตกลง ร่วมกัน เพื่อให้ผู้ที่ร่วมกันกระทำความผิดรับสารภาพ ให้เบาะแส หรือให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ ซึ่งการใช้ มาตรการดังกล่าวทำให้การดำเนินคดีเกิดประสิทธิภาพ คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าได้มีแนวคิดที่จะนำ มาตรการลดหย่อนผ่อนโทษมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเปรียบเทียบคดีและกำหนดค่าปรับเช่นกัน จึงได้มีข้อหารือเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) มีความเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 นั้น เป็นการให้อำนาจ คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าในการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อใช้เป็นมาตรฐานในการพิจารณาว่า การ กระทำความผิดตามข้อเท็จจริงนั้นสมควรกำหนดจำนวนเงินค่าปรับที่จะเปรียบเทียบเพียงใด แต่ไม่ได้ให้อำนาจ คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ากำหนดหลักเกณฑ์การลดหย่อนผ่อนโทษหรือกรณีอื่นในนอกเหนือจาก การกำหนดจำนวนค่าปรับ⁶

จากกรณีที่คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าได้นำข้อเท็จจริงในระหว่างการดำเนินคดี ได้แก่ การรับ สารภาพและการให้ความร่วมมือให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการสืบสวนสอบสวนของผู้กระทำความผิดมาเป็น ปัจจัยในการพิจารณาเปรียบเทียบคดีและกำหนดค่าปรับ รวมถึงกรณีที่คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามี แนวคิดที่จะนำมาตรการลดหย่อนผ่อนโทษ (Leniency Program) มาใช้ในการพิจารณาค่าปรับที่จะ เปรียบเทียบ นั้น นำมาสู่ปัญหาในการซึ่งผู้ศึกษาได้กำหนดเป็นประเด็น ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเปรียบเทียบคดี ซึ่งตามประกาศ คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการกำหนดจำนวนเงินค่าปรับที่จะ เปรียบเทียบ พ.ศ. 2562 ได้กำหนดเงื่อนไขที่คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าอาจไม่ทำการเปรียบเทียบคดีไว้ 2 กรณี ได้แก่ กรณีปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้กระทำความผิดกระทำความผิดซ้ำเกินกว่า 3 ครั้ง และกรณีการกระทำ

⁵ ศักดา ธนิตกุล และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายแข่งขันทางการค้าเกี่ยวกับ บทลงโทษและมาตรการลดหย่อนผ่อนโทษ (Leniency Program), กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ กันยายน 2556 หน้า 38

⁶ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 764/2563 เรื่อง การออกประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทาง การค้ากำหนดมาตรการลดหย่อนผ่อนโทษ

ความผิดมีผลกระทบให้การแข่งขันทางการค้าไม่เป็นไปอย่างเสรีหรือไม่เป็นธรรม โดยที่วัตถุประสงค์ของการลงโทษผู้กระทำความผิด ต้องเป็นไปเพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทน ป้องกันยับยั้งการกระทำความผิด ตัดความสามารถในการกระทำความผิด ฟ้นฟูแก้ไขผู้กระทำความผิด และเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดให้กลับสู่สังคม ซึ่งความผิดตามพระราชบัญญัติการแข่งขันท่างการค้า พ.ศ. 2560 นั้น เป็นความผิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจการค้า ซึ่งหากมีการกระทำความผิดขึ้นก็จะเกิดผลกระทบจะเกิดเป็นวงกว้าง เกิดความเสียหายต่อระบบตลาดนำมาซึ่งผลกระทบที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้คือประโยชน์และสวัสดิการของผู้บริโภค โทษที่จะใช้ต้องมีความรุนแรงและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะยับยั้งไม่ให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำ ดังนั้น การที่คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าประกาศกำหนดว่า ในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้กระทำความผิดกระทำความผิดซ้ำเกินกว่า 3 ครั้ง อาจไม่ทำการเปรียบเทียบคดีนั้น อาจกล่าวได้ว่าผู้กระทำความผิดต้องกระทำความผิดซ้ำเกินกว่า 3 ครั้งจึงจะสมควรได้รับโทษจำคุก ซึ่งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษ กล่าวคือ ความรุนแรงของโทษไม่เพียงพอที่จะป้องกันยับยั้งการกระทำความผิดได้ อีกทั้งการเปรียบเทียบคดีนั้นก็เปรียบเสมือนใบอนุญาตให้กระทำความผิด ซึ่งผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับจากการกระทำความผิดอาจมากกว่าเงินจำนวนที่ผู้กระทำความผิดจะต้องเสียไปจากการถูกดำเนินคดี

สำหรับปัญหาในกรณีการกระทำความผิดมีผลกระทบให้การแข่งขันทางการค้าไม่เป็นไปอย่างเสรีหรือไม่เป็นธรรมนั้น เมื่อพิจารณาความผิดฐานเป็นผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดกระทำการต้องห้ามตามมาตรา 50 และความผิดฐานกระทำการร่วมกันที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการแข่งขันอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 54 แล้วจะเห็นได้ว่า ความผิดทั้ง 2 กรณีนั้น ก่อให้เกิดผลกระทบให้การแข่งขันทางการค้าไม่เป็นไปอย่างเสรีและหรือไม่เป็นธรรมอยู่แล้วในตัว เมื่อพิจารณาข้อกำหนดตามประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า แล้ว หลักเกณฑ์ข้อนี้จึงไม่มีผลต่อการพิจารณาไม่เปรียบเทียบคดี ซึ่งปรากฏตามผลคำวินิจฉัยคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า กรณีโรงงานน้ำแข็งตกลงร่วมกันในการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำแข็งซึ่งคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2564 และผลคำวินิจฉัยคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า กรณีการตกลงร่วมกันกำหนดราคาจำหน่ายน้ำแข็งของโรงงานน้ำแข็งในพื้นที่จังหวัดชัยนาทและจังหวัดใกล้เคียง ซึ่งคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2565 โดยจากรายละเอียดของคำวินิจฉัยทั้งสองคดีนี้ คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าได้พิจารณาเปรียบเทียบคดีผู้กระทำความผิดฐานกระทำการร่วมกันที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการแข่งขันอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 54 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า แม้ว่าคดีดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบให้การแข่งขันทางการค้าไม่เป็นไปอย่างเสรีหรือไม่เป็นธรรม คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าก็อาจเปรียบเทียบคดีได้ การใช้อำนาจดังกล่าวอาจขัดต่อหลักนิติธรรมซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนเงินค่าปรับที่จะเปรียบเทียบจากกรณีที่คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าได้นำข้อเท็จจริงในระหว่างการดำเนินคดี ได้แก่ การรับสารภาพ และการให้ความร่วมมือให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการสืบสวนสอบสวนของผู้กระทำความผิดมาเป็นปัจจัยในการพิจารณาเปรียบเทียบคดีและกำหนดค่าปรับ ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวอยู่นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการกำหนดจำนวนเงินค่าปรับที่จะเปรียบเทียบ พ.ศ. 2562 ที่กำหนดไว้ว่า ในการพิจารณากำหนดค่าปรับที่จะเปรียบเทียบให้พิจารณาจากความร้ายแรงแห่งพฤติการณ์ในการกระทำความผิด และผลกระทบต่อระบบการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรีและเป็นธรรม ทั้งนี้ นอกจากหลักเกณฑ์ 2 ประการ ดังกล่าวแล้วไม่ปรากฏหลักเกณฑ์อื่นใดที่คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าจะในการพิจารณากำหนดค่าปรับที่จะเปรียบเทียบ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดอัตราค่าปรับขั้นต่ำหรือขั้นสูงก็ตาม เท่ากับว่าคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีอำนาจอย่างกว้างขวางที่จะใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับที่จะเปรียบเทียบแก่ผู้กระทำความผิดอย่างไรก็ได้ ซึ่งอาจทำให้เกิดข้อกังขาต่อสังคมว่า คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ากำหนดอัตราค่าปรับในอัตราที่ต่ำเกินสมควรเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้กระทำความผิดรายใดรายหนึ่ง หรืออาจกำหนดอัตราค่าปรับในอัตราที่สูงเกินสมควรเพื่อกดดันแก้มผู้กระทำความผิดรายใดรายหนึ่งก็ได้

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาการนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้ในการกำหนดค่าปรับ จากกรณีที่คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีแนวคิดที่จะนำมาตรการลดหย่อนผ่อนโทษ (Leniency Program) มาใช้ในการพิจารณากำหนดค่าปรับที่จะเปรียบเทียบ แต่จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ให้ความเห็นว่าพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ากำหนดหลักเกณฑ์การลดหย่อนผ่อนโทษหรือกรณีอื่นในนอกเหนือจากการกำหนดจำนวนค่าปรับ จึงเกิดปัญหาว่า หากจะแก้ไขกฎหมายเพื่อให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีอำนาจใช้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าว จะมีความเหมาะสมหรือไม่ โดยในปัจจุบันคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าใช้อำนาจเปรียบเทียบคดี เป็นเครื่องมือต่อรองกับผู้กระทำความผิดให้ยอมรับสารภาพเพื่อแลกกับการกำหนดค่าปรับที่ต่ำลงมา แต่ด้วยการเปรียบเทียบคดีเป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นภายหลังการแจ้งข้อกล่าวหา ซึ่งต้องมีการสืบสวนสอบสวนมาก่อนพอสมควรแล้ว ในมุมของการสืบสวนสอบสวนการเปรียบเทียบคดีไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในด้านการสืบสวนสอบสวนแต่อย่างใด การสอบสวนคดีตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ซึ่งในทางกฎหมายถือเป็นกฎหมายเทคนิค การดำเนินคดีมีข้อเท็จจริงจำนวนมากที่ต้องทำการค้นหาและพิสูจน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีความผิดฐานกระทำการร่วมกันที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการแข่งขัน (Cartel) ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วโลกว่า การที่ค้นพบหลักฐานที่แน่นอนและน่าเชื่อถือในคดีประเภทนี้นั้นเป็นไปได้ยาก เนื่องจากผู้สมรู้ร่วมคิดหรือผู้กระทำความผิดจะปกปิดพยานหลักฐานได้อย่างมิดชิด คงเหลือเพียงแต่พยานแวดล้อมเท่านั้นที่

ปรากฏ หากคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลก็จะเป็นปัญหาว่า ศาลจะเชื่อและยอมรับพยานแวดล้อมมากนักน้อยเพียงใด มาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพเท่านั้นที่จะสามารถช่วยให้การสอบสวนเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น มาตรการลดหย่อนผ่อนโทษ (Leniency Program) เป็นมาตรการทางกฎหมายที่หมายถึงการให้ความคุ้มกันผู้กระทำความผิดที่สมัครใจให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์กับการดำเนินคดีจากบทลงโทษ โดยการลดหย่อนโทษจากการฝ่าฝืนกฎหมายการแข่งขันทางการค้า เพื่อแลกกับความร่วมมือต่อเจ้าหน้าที่ในการสืบสวนค้นหาพยานหลักฐานในคดี

สำหรับมาตรการทางกฎหมายอีกมาตรการหนึ่งที่น่าสนใจคือ มาตรการระงับข้อพิพาทโดยความตกลงกัน (settlement) ซึ่งหมายถึง กระบวนการทำข้อตกลงระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้ากับผู้กระทำความผิดมาทำข้อตกลงกัน โดยผู้กระทำความผิดจะยอมรับในการกระทำความผิดและจะให้ความร่วมมือในการดำเนินคดีซึ่งมาตรการนี้สามารถใช้กับการสอบสวนความผิดทุกกรณี

ดังนั้น หากคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีอำนาจใช้มาตรการทางกฎหมายไม่ว่าจะเป็นมาตรการลดหย่อนผ่อนโทษ (Leniency Program) หรือการระงับข้อพิพาทโดยความตกลงกัน (settlement) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนการสอบสวนคดีและรวบรวมพยานหลักฐานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ก็จะเป็นประโยชน์ต่อการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าเป็นอย่างยิ่ง

ปัญหาประการสุดท้าย ปัญหาการตรวจสอบความชอบของการเปรียบเทียบคดี โดยที่การเปรียบเทียบคดีเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจในการพิจารณาความผิด และกำหนดโทษแก่ผู้กระทำความผิดเพื่อให้คดีอาญาเลิกกัน ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจถึงตุลาการ และการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองตามหลักแล้วต้องถูกตรวจสอบได้ ไม่ว่าจากภายในองค์กรเองหรือตรวจสอบโดยองค์กรอื่นภายนอก ทั้งนี้ โดยคดีอาญาทั่วไปที่มีการเปรียบเทียบคดีโดยพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 (2) และ (3) เมื่อพนักงานสอบสวนได้ทำการเปรียบเทียบคดีแล้วจะต้องส่งบันทึกการเปรียบเทียบคดีพร้อมด้วยสำนวนคดีไปยังพนักงานอัยการเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับสำนวนคดีเปรียบเทียบนั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 142 วรรคสาม ซึ่งระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 48 กำหนดให้พนักงานอัยการพึงระมัดระวังในเรื่องเงื่อนไขระงับคดี และตามระเบียบฯ ข้อ 79 เมื่อพนักงานอัยการเห็นว่าการเปรียบเทียบนั้นถูกต้องแล้ว จะสั่งว่า “การเปรียบเทียบชอบแล้ว” เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งดังกล่าว คดีอาญาจึงจะเลิกกัน โดยสมบูรณ์และสิทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไปเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่ง แต่ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการเปรียบเทียบไม่ถูกต้อง ก็จะสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการให้ถูกต้อง แต่ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า การเปรียบเทียบเกินอำนาจพนักงานสอบสวน หรือเป็นคดีที่ต้องฟ้องต่อศาลก็จะสั่งให้แจ้งข้อหาหรือสอบสวนเพิ่มเติมก่อนแล้วจึงพิจารณาสั่งคดีต่อไป

แต่ในการเปรียบเทียบคดีตามมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 เป็นกรณีการเปรียบเทียบคดีตามกฎหมายอื่นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 (4) พนักงานอัยการจะมีคำสั่งเกี่ยวกับการเปรียบเทียบคดีที่แตกต่างไป ซึ่งระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 48 วรรคสาม พนักงานอัยการจะสั่งคดีอาญาเล็กน้อยตามมาตรา 37 (4) ว่า “ยุติการดำเนินคดีเพราะ...(ระบุเงื่อนไขระงับคดีหรือเหตุตามกฎหมายอื่น)...” โดยไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และระเบียบฯ ข้อ 48 วรรคห้า กำหนดว่า การสั่งยุติการดำเนินคดีให้หัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณาออกคำสั่ง แล้วเสนอสำนวนให้ผู้บังคับบัญชาถัดขึ้นไปหนึ่งชั้นทราบโดยเร็ว

จากวิธีการสั่งคดีของพนักงานอัยการตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดดังกล่าว จะเห็นได้ว่า พนักงานอัยการจะไม่ตรวจสอบความชอบของการเปรียบเทียบคดีตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ซึ่งในคดีความผิดตามกฎหมายแข่งขันทางการค้านั้น มีผู้เกี่ยวข้องและมีส่วนได้เสียเป็นจำนวนมาก ไม่เฉพาะเพียงแค่เป็นเรื่องพิพาทระหว่างคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ากับผู้กระทำความผิดเท่านั้น ผู้เกี่ยวข้องและมีส่วนได้เสียยังรวมถึงผู้ประกอบการในตลาดที่มีการกระทำความผิดซึ่งถือว่าได้รับผลกระทบโดยตรง อีกทั้งผู้บริโภคที่อยู่ปลายทางของการประกอบธุรกิจที่จะได้รับผลกระทบด้วย ดังนั้น หากพนักงานอัยการไม่มีหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการเปรียบเทียบคดีตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 แล้ว ผู้เกี่ยวข้องที่กล่าวมาทั้งหมด ก็จะขาดหลักประกันสิทธิเสรีภาพว่า การใช้อำนาจเปรียบเทียบคดีของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าได้ดำเนินการถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย และหากพนักงานอัยการไม่ได้เป็นผู้ตรวจสอบความชอบแล้ว การเปรียบเทียบคดีของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ก็จะไม่มียอดการอื่นใดอีกที่จะเป็นผู้ตรวจสอบได้

เพื่อให้การพิจารณาเปรียบเทียบคดีและการกำหนดค่าปรับตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า มีหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการที่เหมาะสม มีกรอบการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าที่ชัดเจนและสามารถตรวจสอบได้ และเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้ามีประสิทธิภาพสูงสุด ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะโดยเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาในการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาเปรียบเทียบคดี ตามประกาศ คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการกำหนดจำนวนเงินค่าปรับที่จะเปรียบเทียบ พ.ศ. 2562 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 79 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ในข้อ 5 ที่กำหนดว่า

“ในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการกระทำความผิดนั้นผู้กระทำความผิด กระทำความผิดเกินกว่าสามครั้ง หรือมีผลกระทบให้การแข่งขันเป็นไปอย่างไม่เสรีหรือไม่เป็นธรรม ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบอาจไม่ดำเนินการเปรียบเทียบได้”

จากที่ได้ศึกษาปัญหา พบว่า โดยกำหนดให้ผู้กระทำความผิดมีโอกาสกระทำความผิดซ้ำถึง 3 ครั้ง ก่อนที่จะถูกพิจารณาไม่ดำเนินการเปรียบเทียบคดี จัดต่อหลักวัตถุประสงค์ของการลงโทษ และในส่วนของข้อความที่กล่าวว่า ในกรณีที่การกระทำความผิดนั้นมีผลกระทบให้การแข่งขันเป็นไปอย่างไม่เสรีหรือไม่เป็นธรรมนั้น ไม่สอดคล้องกับลักษณะของการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 จึงควรปรับแก้ประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าฯ ข้อดังกล่าวเป็น

“ในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดซ้ำ ให้ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดจำนวนค่าปรับที่ผู้กระทำความผิดจะต้องชำระไม่น้อยกว่าการกระทำความผิดในครั้งแรก หรือผู้มีอำนาจเปรียบเทียบอาจไม่ดำเนินการเปรียบเทียบได้”

2. ปัญหาหลักเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนเงินค่าปรับที่จะเปรียบเทียบตามประกาศ คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการกำหนดจำนวนเงินค่าปรับที่จะเปรียบเทียบ พ.ศ. 2562 ข้อ 3 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 79 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ได้กำหนดว่า

“ให้ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดจำนวนค่าปรับที่ผู้กระทำความผิดจะต้องชำระ และแจ้งให้ทราบพร้อมกำหนดเวลาที่ต้องชำระค่าปรับ ซึ่งต้องไม่เกินสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ทั้งนี้ การเปรียบเทียบและกำหนดค่าปรับ ให้ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมในการกระทำความผิดและผลกระทบต่อระบบการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรีและเป็นธรรม”

จากการศึกษาปัญหา พบว่า หลักเกณฑ์ที่กำหนดให้นำความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมในการกระทำความผิดและผลกระทบต่อระบบการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรีและเป็นธรรม มาใช้ในการกำหนดจำนวนเงินค่าปรับนั้น เป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่ชัดเจน ไม่สอดคล้องกับลักษณะของการกระทำความผิด และมีลักษณะที่เป็นการเปิดช่องการใช้ดุลพินิจมากเกินไป ดังนั้น จึงควรปรับแก้ประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าฯ ข้อดังกล่าวเป็น

“ให้ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดจำนวนค่าปรับที่ผู้กระทำความผิดจะต้องชำระ และแจ้งให้ทราบพร้อมกำหนดเวลาที่ต้องชำระค่าปรับ ซึ่งต้องไม่เกินสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ทั้งนี้ การเปรียบเทียบและกำหนดค่าปรับ ให้ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบพิจารณาจาก

- 1) ลักษณะและขอบเขตของการกระทำความผิด
- 2) พฤติกรรมในการกระทำความผิด
- 3) ประวัติในการกระทำความผิด
- 4) ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับตลาดจากผลของการกระทำความผิด
- 5) ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ประกอบธุรกิจรายอื่นหรือผู้บริโภค”

3. ปัญหาการใช้มาตรการทางกฎหมายมาใช้ในการกำหนดค่าปรับ

จากการศึกษา พบว่า การดำเนินคดีแข่งขันทางการค้าประสบปัญหาเกี่ยวกับการค้นหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์การกระทำของผู้กระทำความผิด ดังนั้น เห็นควรบัญญัติ กฎหมายเพิ่มเติมเพื่อให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีอำนาจ กำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการค้นหาพยานหลักฐานและการดำเนินคดี และให้มีอำนาจ กำหนดค่าปรับที่จะเปรียบเทียบโดยอาศัยปัจจัยจากมาตรการทางกฎหมายนั้น โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 เป็นมาตรา 69/1 ว่า

“ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดมาตรการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการสืบสวนและสอบสวนและทำให้การสืบสวนสอบสวน เป็นไปอย่างสะดวก และมีประสิทธิภาพมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

ผู้กระทำความผิดอาจได้รับการลดหย่อนโทษจากการนำเสนอข้อมูลเป็นประโยชน์กับการสืบสวนสอบสวน

มาตรการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการสืบสวนสอบสวน และการลดหย่อนโทษจากการนำเสนอข้อมูลแก่ผู้กระทำความผิด ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด”

4. ปัญหาการตรวจสอบความชอบของการเปรียบเทียบคดี

การเปรียบเทียบคดี ตามมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 เมื่อสำนวนคดีไปถึงยังพนักงานอัยการแล้ว พนักงานอัยการจะพิจารณาและมีคำสั่งว่ายุติการดำเนินคดี จึงเกิดปัญหาว่าการเปรียบเทียบคดีตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ไม่มีองค์กรอื่นทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบนั้น เห็นควรแก้ไขปัญหาโดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 โดยวรรคสองจากเดิม

“เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”

แก้ไขเป็น “เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ให้บันทึกการเปรียบเทียบนั้นไว้ แล้วส่งไปให้พนักงานอัยการมีคำสั่งเกี่ยวกับความชอบ เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งว่าการเปรียบเทียบชอบให้ถือว่าคดีเลิกกันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”

เอกสารอ้างอิง

ศักดิ์ดา ธนิตกุล และคณะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายแข่งขันทางการค้าเกี่ยวกับบทลงโทษและมาตรการลดหย่อนผ่อนโทษ (Leniency Program). กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์, 2556

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 764/2563 เรื่อง การออกประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ากำหนดมาตรการลดหย่อนผ่อนโทษ

ผลคำวินิจฉัยคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า กรณีโรงน้ำแข็งตกลงร่วมกันในการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำแข็ง.

ผลคำวินิจฉัยคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า กรณีโรงน้ำแข็งตกลงร่วมกันในการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำแข็งของโรงน้ำแข็งในเขตพื้นที่จังหวัดชัยนาทและจังหวัดใกล้เคียง