

บันทึก

เรื่อง ทหือปัญหาตามพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙
(การออกกฎกระทรวงกำหนดให้ “เกษตรกร” เป็น “ผู้ประกอบการวิสาหกิจ”
ตามนัยบทนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า)

กรมการค้าภายในได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พณ.๐๔๐๑/๑๕๑๔๐ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่กรมการค้าภายในได้เคยมีหนังสือ^๑ ทหือปัญหา ๒ ประการ คือ (๑) เกษตรกรซึ่งรวมตัวกันในรูปแบบสมาคม เป็น “ผู้ประกอบการวิสาหกิจ” โดยประกอบธุรกิจทางการค้าตามพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ หรือไม และ (๒) สมาคมชาวไร่ไ้อยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งแต่งตั้งกรรมการบางคนให้ไปประกอบวิสาหกิจร่วมกับโรงงานน้ำตาลทรายดังกล่าวแล้ว หรือต่อรองราคาจำหน่ายผลิตผลทางเกษตรของเกษตรกรชาวไร่ไ้อยกับบุคคลภายนอกเป็นหลักในการดำเนินการ หรือดำเนินการทำนองเดียวกับสมาคมการค้าตามมาตรา ๒๑ (๒)^๒ แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ จะถือว่าเป็นสมาคมการค้าหรือไม่ นั้น กรมการค้าภายในได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกันของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ในปัญหาทั้ง ๒ ประการว่า^๓

(๑) เกษตรกรซึ่งรวมตัวกันในรูปแบบสมาคมไม่ถือว่าเป็น “ผู้ประกอบการวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙

(๒) สมาคมชาวไร่ไ้อย ซึ่งเข้ามามีบทบาทในการค้าในลักษณะดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นสมาคมการค้า เพราะไม่ใช่เป็นสถาบันที่บุคคลหลายคนซึ่งเป็น “ผู้ประกอบการวิสาหกิจ” จัดตั้งขึ้นเพื่อทำการส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจตามนัยบทนิยามคำว่า “สมาคมการค้า” ในมาตรา ๔^๔

^๑ หนังสือกรมการค้าภายใน ที่ ๐๔๐๑/๑๒๒๙๐ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๕

^๒ มาตรา ๒๑ ๑ล๑ ๑ล๑
๑ล๑ ๑ล๑

(๒) สนับสนุนและช่วยเหลือสมาชิก แก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้องต่าง ๆ รวมทั้งเจรจาทำความตกลงกับบุคคลภายนอกเพื่อประโยชน์ร่วมกันในการประกอบวิสาหกิจประเภทที่อยู่ในวัตถุประสงค์ สอดส่องและติดตามความเคลื่อนไหวของตลาดการค้าทั้งภายในและภายนอกประเทศเกี่ยวกับสินค้าที่สมาชิกประกอบวิสาหกิจ เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่การค้า การเงิน เศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศ

๑ล๑ ๑ล๑

^๓ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.๐๖๐๑/๒๔๓๗ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๕

^๔ “สมาคมการค้า” หมายความว่า สถาบันที่บุคคลหลายคนซึ่งเป็นผู้ประกอบการวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นเพื่อทำการส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจอันมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้แบ่งปันกัน

แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙

กรมการค้าภายในจึงขอหารือปัญหาเพิ่มเติมอีก ๒ ประการ ว่า

๑. หากจะดำเนินการออกกฎกระทรวงกำหนดให้ “เกษตรกร” ผู้ประกอบธุรกิจทางเกษตรกรรมซึ่งรวมถึงการประมงและปศุสัตว์ เป็นบุคคลซึ่งประกอบธุรกิจอื่นใดในทางเศรษฐกิจตามนัยบทนิยามในมาตรา ๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ จะกระทำได้อหรือไม่

๒. หากไม่สามารถดำเนินการออกกฎกระทรวงได้ตามข้อ ๑. ขอทราบผลในทางกฎหมายสำหรับกรณีที่ได้มีการอนุญาตให้เกษตรกรจัดตั้งเป็นสมาคมการค้าไปแล้วและแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้

โดยที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าปัญหาเรื่องนี้เป็นปัญหาสำคัญซึ่งสืบเนื่องมาจากผลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกันของกรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ และกรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ที่อ้างถึง เลขาธิการฯ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาโดยการประชุมร่วมของกรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ กับกรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ อีกครั้งหนึ่งเป็นกรณีพิเศษ ตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมกรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๑๒^๖

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกันของกรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ และกรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรมการค้าภายใน) ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมส่งเสริมสหกรณ์) แล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า สำนักงานทะเบียนสมาคมการค้าประจำจังหวัดใน ๑๐ จังหวัด ได้รายงานให้กรมการค้าภายในทราบว่าในขณะนี้ได้มีทั้งเกษตรกรและกลุ่มเกษตรกรยื่นคำขอจัดตั้งสมาคมการค้าต่อผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นนายทะเบียนสมาคมการค้าประจำจังหวัด โดยใช้ชื่อต่างๆ กัน เช่น สมาคมผู้ปลูกฝ้ายจังหวัดเพชรบุรี สมาคมผู้ทำไร่อ้อยจังหวัดสุโขทัย และสมาคมกลุ่มเกษตรกรจังหวัดปราจีนบุรี เป็นต้น ในจำนวน ๑๐ จังหวัดนี้ นายทะเบียนแต่ละจังหวัดได้ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอจัดตั้งสมาคมการค้าและจดทะเบียนสมาคมการค้าไปแล้ว ๔ จังหวัดส่วนที่เหลืออีก ๖ จังหวัดนั้น นายทะเบียนได้ระงับการดำเนินการไว้ชั่วคราวก่อนเพราะได้รับแจ้งความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกันของกรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒

^๕ “ผู้ประกอบวิสาหกิจ” หมายความว่า บุคคลซึ่งประกอบธุรกิจทางค้าอุตสาหกรรมหรือการเงิน และให้หมายความรวมถึงบุคคลซึ่งประกอบธุรกิจอื่นใดในทางเศรษฐกิจที่รัฐมนตรีจะได้กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรมการร่างกฎหมายสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ว่าเกษตรกรไม่ใช่ “ผู้ประกอบการวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ ฉะนั้น การรวมตัวของเกษตรกรในรูปของสมาคมจึงไม่ถือว่าเป็น “สมาคมการค้า” ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

เมื่อเกิดปัญหาเช่นนี้ กรมการค้าภายในจึงต้องหาทางแก้ไข ในการนี้กรมการค้าภายในไม่ได้แยกพิจารณาว่าเกษตรกรกับกลุ่มเกษตรกรเป็นบุคคลซึ่งประกอบธุรกิจประเภทเดียวกันหรือไม่ โดยเข้าใจว่าทั้งเกษตรกรและกลุ่มเกษตรกรเป็นบุคคลซึ่งประกอบธุรกิจทางเกษตรกรรมเช่นเดียวกัน ฉะนั้น กรมการค้าภายในจึงเห็นว่าทางแก้ไขในเรื่องนี้ ก็คือจะต้องดำเนินการออกกฎกระทรวงตามนโยบายที่เรียกว่า “ผู้ประกอบการวิสาหกิจ” ในมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ กำหนดให้บุคคลซึ่งประกอบธุรกิจทางเกษตรกรรมหรือการประมงเป็นผู้ประกอบการวิสาหกิจตามบทนิยามดังกล่าวเพื่อจะได้จัดตั้งเป็นสมาคมการค้าได้ จึงได้หาข้อปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มีอำนาจออกกฎหมายกำหนดตามนัยดังกล่าวข้างต้นหรือไม่ประการใด หากไม่มีอำนาจออกกฎกระทรวง ก็ขอทราบผลทางกฎหมายกรณีที่ได้มีการอนุญาตให้โดยการจัดตั้งเป็นสมาคมการค้าไปแล้ว และแนวทางในการแก้ไขปัญหาเรื่องนี้ด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกันของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายทั้ง ๒ ประการตามที่หาหรือมาแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

๑. สำหรับปัญหาประการแรกที่ว่า หากจะดำเนินการออกกฎกระทรวงกำหนดให้ “เกษตรกร” ผู้ประกอบธุรกิจทางเกษตรกรรมซึ่งรวมถึงการประมงและปศุสัตว์เป็นบุคคลซึ่งประกอบธุรกิจอื่นใดในทางเศรษฐกิจตามนโยบายที่เรียกว่า “ผู้ประกอบการวิสาหกิจ” ในมาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ จะกระทำได้หรือไม่ นั้น เมื่อได้พิจารณาบทนิยามดังกล่าวที่บัญญัติว่า “ผู้ประกอบการวิสาหกิจ” หมายความว่า บุคคลซึ่งประกอบธุรกิจทางการค้า อุตสาหกรรมหรือการเงิน และให้หมายความรวมถึงบุคคลซึ่งประกอบธุรกิจอื่นใดในทางเศรษฐกิจที่รัฐมนตรีจะได้กำหนดในกฎกระทรวง” แล้ว เห็นว่า รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้บุคคลซึ่งประกอบธุรกิจอื่นใดในทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีใช้ธุรกิจทางการค้า อุตสาหกรรมหรือการเงิน เป็นผู้ประกอบการวิสาหกิจตามความหมายของบทนิยามดังกล่าวได้ คำว่า “ธุรกิจทางเศรษฐกิจ” นั้น ไม่มีบทนิยามกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ จึงต้องถือว่ามีความหมายธรรมดาทั่วไปดังเช่นถ้อยคำอื่นๆ ในบทนิยามคำว่า “ผู้ประกอบการวิสาหกิจ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานนั้น คำว่า “เศรษฐกิจ” หมายถึง “งานอันเกี่ยวกับการผลิต การจำหน่ายจ่ายแจกและการบริโภคใช้สอยสิ่งต่างๆ ของชุมชน” ฉะนั้นคำว่า “ธุรกิจทางเศรษฐกิจ” จึงหมายความว่า การประกอบธุรกิจทางเกษตรกรรมซึ่งได้แก่การเพาะปลูกและการเลี้ยงสัตว์ (ปศุสัตว์) ตลอดจนการผลิตจากที่ดิน (เช่น การป่าไม้) และการประกอบธุรกิจทางการ

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕

ประมง” ด้วย ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จึงมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้บุคคลซึ่งประกอบธุรกิจทางเกษตรกรรมหรือการประมง เป็นผู้ประกอบวิชาชีพตามความหมายของบทนิยามคำว่า “ผู้ประกอบวิชาชีพ” ในมาตรา ๕^{๙๐} แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ ได้

๒. สำหรับปัญหาประการที่สองที่ว่า หากไม่สามารถดำเนินการออกกฎกระทรวงได้ตามปัญหาข้อแรก ขอรบผลในทางกฎหมายสำหรับกรณีที่ได้มีการอนุญาตให้เกษตรกรจัดตั้งเป็นสมาคมการค้าไปแล้ว และแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้ นั้น เห็นว่า แม้ว่าจะได้วินิจฉัยปัญหาข้อแรกว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มีอำนาจออกกฎกระทรวงได้ก็ตาม แต่การอนุญาตให้เกษตรกรจัดตั้งสมาคมการค้าไปก่อนออกกฎกระทรวงดังกล่าวย่อมไม่มีผลทางกฎหมาย เพราะในขณะที่อนุญาตนั้นนายทะเบียนไม่มีอำนาจสั่งอนุญาตตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง^{๙๑} แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ และแม้จะได้มีการออกกฎกระทรวงตามปัญหาข้อแรกในภายหลัง ก็ไม่มีผลย้อนหลังเป็นการรับรองการจดทะเบียนดังกล่าวได้ ดังนั้น จึงต้องดำเนินการขออนุญาตจัดตั้งและจดทะเบียนสมาคมการค้าใหม่

(ลงชื่อ) อมร จันทรสุมบุรณ์

(นายอมร จันทรสุมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖

^{๙๐} ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานนั้น “การประมง” ไม่ถือเป็น “เกษตรกรรม” แต่วิทยาสารานุกรมของพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์อธิบายว่า ในความหมายอย่างกว้าง “เกษตรกรรม” หมายความว่า “การประมง” ด้วย

^{๙๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕

^{๙๒} มาตรา ๑๐ เมื่อนายทะเบียนได้รับคำขออนุญาต และได้สอบสวนพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อบังคับไม่ขัดต่อกฎหมาย ไม่เป็นภัยต่อเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศหรือต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และผู้เริ่มก่อการจัดตั้งเป็นผู้ซึ่งมีฐานะและความประพฤติดี ก็ให้นายทะเบียนสั่งอนุญาตและออกใบอนุญาตสมาคมการค้าให้แก่ผู้ขอ แล้วจดทะเบียนสมาคมการค้าให้ด้วย