

บันทึก

เรื่อง ทหือปัญหาตามพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙
(เกษตรกรเป็น “ผู้ประกอบการวิสาหกิจ” โดยประกอบธุรกิจทางการค้าหรือไม่)

กรมการค้าภายในได้มีหนังสือ ที่ ๐๔๐๑/๑๒๒๙๐ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมการค้าภายในมีปัญหเกี่ยวกับการจดทะเบียนเป็นสมาคมการค้าตามพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ และสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนี้

พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๔ ได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “ผู้ประกอบการวิสาหกิจ” ไว้ว่า

“ผู้ประกอบการวิสาหกิจ” หมายความว่า บุคคลซึ่งประกอบธุรกิจทางการค้า อุตสาหกรรมหรือการเงิน และให้หมายความรวมถึงบุคคลซึ่งประกอบธุรกิจอื่นใดในทางเศรษฐกิจ ที่รัฐมนตรีจะได้กำหนดในกฎกระทรวง” จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ปรากฏว่ามีการรวมตัวของผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกร เช่น ชาวไร่ไ้ย ในรูปสมาคมโดยได้จดทะเบียนเป็นสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่การดำเนินงานไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ กล่าวคือ มีการต่อราคาจำหน่ายผลิตผลทางเกษตรกับบุคคลภายนอกเป็นหลักในการดำเนินการ กรณีเช่นนี้จะถือได้หรือไม่ว่า เกษตรกรเป็น “ผู้ประกอบการวิสาหกิจ” โดยประกอบธุรกิจทางการค้า ตามพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ กรมการค้าภายในจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวด้วย

โดยที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าปัญหาเรื่องนี้เป็นเรื่องที่สำคัญ เลขาธิการฯ จึงอาศัยอำนาจตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๒^๑ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาโดยการประชุมร่วมของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ กับกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๖ เป็นกรณีพิเศษ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกันของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงจาก

^๑ ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการร่างกฎหมายสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการร่างกฎหมายซึ่งมีอาวุโสที่สุดเป็นประธานในที่ประชุม และต้องมีกรรมการร่างกฎหมายมาประชุมไม่น้อยกว่าหกคนโดยต้องเป็นกรรมการร่างกฎหมายจากทุกคณะที่ได้เชิญประชุม จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในการวินิจฉัยประเด็นสำคัญ ประธานในที่ประชุมจะให้การวินิจฉัยประเด็นนั้นจนกว่าจะมีกรรมการร่างกฎหมายมาประชุมมากกว่าหกคนก็ได้

ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรมการค้าภายใน) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า สมาคมชาวไร่อ้อยที่จดทะเบียนเป็นสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบวิสาหกิจหรือดำเนินการทำนองเดียวกับสมาคมการค้าแต่ประการใด แต่ในทางปฏิบัติสมาคมดังกล่าวได้เข้ามามีบทบาทในทางการค้า กล่าวคือ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๔ สมาคมชาวไร่อ้อยได้เข้าร่วมกิจการในสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทราย และในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้เกิดวิกฤติการณ์ราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกลงมามาก สมาคมก็ได้เข้ามามีบทบาทในทางการค้ามากยิ่งขึ้นโดยเข้ามามีส่วนในการผลิตน้ำตาลทรายโดยตรง เพราะถ้าหากว่ารัฐบาลใช้วิธีการพยุงราคาน้ำตาลเพื่อช่วยชาวไร่อ้อย ดังที่ได้เคยกระทำมา โรงงานน้ำตาลก็จะต้องรับภาระอันเกิดจากวิกฤติการณ์นี้แต่ฝ่ายเดียว ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องใช้ระบบแบ่งสรรปันส่วนรายได้ (sharing system) โดยให้สมาคมชาวไร่อ้อยเข้ามาดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการผลิตและขายน้ำตาลทรายร่วมกับโรงงานน้ำตาลทราย และได้แบ่งรายได้ให้แก่ชาวไร่อ้อยร้อยละเจ็ดสิบ และแบ่งให้โรงงานน้ำตาลทรายร้อยละสามสิบ สำหรับการดำเนินธุรกิจร่วมกับโรงงานน้ำตาลทรายในระบบ sharing system นี้ กรรมการของสมาคมชาวไร่อ้อยบางคนได้รับแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้าโควตา เพื่อดำเนินธุรกิจนี้ แต่เงินรายได้ไม่ได้ผ่านหรือนำเข้าบัญชีของสมาคมชาวไร่อ้อย โดยหัวหน้าโควตานำไปแบ่งให้ชาวไร่อ้อยโดยตรง เว้นแต่รายได้บางส่วนซึ่งหัวหน้าโควตาของแบ่งมาให้สมาคมชาวไร่อ้อยเพื่อใช้เป็นเงินสวัสดิการร้อยละหกสิบ และให้ทำการสาธารณูปโภค (เช่น ทำถนน) ร้อยละสี่สิบของเงินที่ขอแบ่งมา ในการดำเนินธุรกิจดังกล่าว หัวหน้าโควตาได้ทำการต่อรองราคาจำหน่ายผลิตผลทางเกษตรกับบุคคลภายนอกเป็นหลักในการดำเนินการและดำเนินการทำนองเดียวกับสมาคมการค้าตามมาตรา ๒๑ (๒)^๒ แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ อีกด้วย นอกจากนี้ที่กล่าวมาแล้วนั้น ในปัจจุบันสมาคมชาวไร่อ้อยก็กำลังจะมีบทบาททางการค้ามากยิ่งขึ้นอีกชั้นหนึ่ง เนื่องจากประเทศไทยทำสัญญาขายน้ำตาลทรายดิบล่วงหน้าให้ผู้ประมูลได้ในต่างประเทศโดยมีกำหนดเวลา ๕ ปี จึงได้มีนโยบายที่จะให้ชาวไร่อ้อยหรือสมาคมชาวไร่อ้อยร่วมกับพ่อค้าจัดตั้งบริษัทเพื่อส่งน้ำตาลทรายออกไปนอกราชอาณาจักรอีกด้วย จากข้อเท็จจริงที่ได้รับฟังเพิ่มเติมมานี้ ทางฝ่ายกรมการค้าภายในเห็นว่าการดำเนินการกิจการของสมาคมชาวไร่อ้อยน่าจะมีลักษณะเป็นสมาคมการค้า

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกันของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) พิจารณาแล้ว เห็นว่า ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยนั้นมีอยู่ ๒

^๒ มาตรา ๒๑ สมาคมการค้าจะดำเนินการได้แต่เฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) สนับสนุนและช่วยเหลือสมาชิก แก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้องต่าง ๆ รวมทั้งเจรจาทำความตกลงกับบุคคลภายนอกเพื่อประโยชน์ร่วมกันในการประกอบวิสาหกิจประเภทที่อยู่ในวัตถุประสงค์ สอดส่องและติดตามความเคลื่อนไหวของตลาดการค้าทั้งภายในและภายนอกประเทศเกี่ยวกับสินค้าที่สมาชิกประกอบวิสาหกิจ เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่การค้าการเงิน เศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศ

๑.ล๑

๑.ล๑

ประการ คือ

(๑) เกษตรกร ซึ่งรวมตัวกันในรูปสมาคม เป็น “ผู้ประกอบวิสาหกิจ” โดยประกอบ “ธุรกิจทางการค้า” ตามพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ หรือไม่

(๒) สมาคมชาวไร่อ้อยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งแต่งตั้งกรรมการบางคนให้ไปประกอบวิสาหกิจร่วมกับโรงงานน้ำตาลทรายดังกล่าวแล้ว หรือต่อรองราคาจำหน่ายผลิตผลทางเกษตรของเกษตรกรชาวไร่อ้อยกับบุคคลภายนอกเป็นหลักในการดำเนินการหรือดำเนินการทำนองเดียวกับสมาคมการค้าตามมาตรา ๒๑ (๒)^๓ แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ จะถือว่าเป็นสมาคมการค้าได้หรือไม่

สำหรับปัญหาที่หนึ่ง นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมร่วมกันของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ มีความมุ่งประสงค์ที่จะควบคุมการตกลงเข้ากันของ”ผู้ประกอบวิสาหกิจ”เพื่อทำการส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจเท่านั้น มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงได้บัญญัติว่า”ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ห้ามมิให้ผู้ประกอบวิสาหกิจตกลงเข้ากันเพื่อทำการส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจในรูปอื่นใดนอกจากเป็นสมาคมการค้าตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น”

คำว่า “สมาคมการค้า” และคำว่า “ผู้ประกอบวิสาหกิจ” จะมีความหมายแคไหนเพียงใดนั้น มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ ก็ได้บัญญัติบทนิยามไว้ว่า

“สมาคมการค้า” หมายความว่า สถาบันที่บุคคลหลายคน ซึ่งเป็นผู้ประกอบวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นเพื่อทำการส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจอันมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้แบ่งปันกัน

“ผู้ประกอบวิสาหกิจ” หมายความว่า บุคคลซึ่งประกอบธุรกิจทางการค้า อุตสาหกรรมหรือการเงิน และให้หมายความรวมถึงบุคคลซึ่งประกอบธุรกิจอื่นใดในทางเศรษฐกิจที่รัฐมนตรีจะได้กำหนดในกฎกระทรวง”

สำหรับปัญหาที่ว่า เกษตรกรเป็น “ผู้ประกอบวิสาหกิจ” โดยประกอบ “ธุรกิจทางการค้า” ตามความหมายของบทนิยามคำว่า “ผู้ประกอบวิสาหกิจ” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ นั้น เนื่องจากคำว่า “ธุรกิจทางการค้า” ไม่มีบทนิยามบัญญัติไว้ จึงต้องถือตามความหมายทั่วไปของพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานว่า”การค้า”หมายถึงการขายปลีกหรือขายส่งซึ่งสินค้าโดยพ่อค้า แต่ไม่หมายความรวมถึงธุรกิจทางการเงิน และธุรกิจเกี่ยวกับการผลิตสินค้า เช่น ธุรกิจทางอุตสาหกรรม ซึ่งหมายถึงการทำหรือผลิตซึ่งของเพื่อให้เป็นการค้า โดยมีการซื้อขายสินค้าเป็นอุปกรณ์การผลิตหรือเนื่องกับการผลิต หรือธุรกิจทางเกษตรกรรม ซึ่งหมายถึงการเพาะปลูกและการเลี้ยงสัตว์ ฉะนั้น เมื่อพิเคราะห์บทนิยามคำว่า “ผู้ประกอบวิสาหกิจ” ในมาตรา ๔ โดยตลอดแล้ว จะเห็นได้ว่าบทนิยามดังกล่าวได้บัญญัติแยกคำว่า “ธุรกิจทางการค้า” ออกจาก “ธุรกิจทางอุตสาหกรรม” “ธุรกิจทางการเงิน” และ “ธุรกิจอื่นใดในทางเศรษฐกิจที่รัฐมนตรีจะได้กำหนดในกฎกระทรวง” เพื่อแสดงเจตนารมณ์โดยชัดแจ้งว่า

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

“ธุรกิจทางการค้า” ไม่หมายความว่ารวมถึงธุรกิจที่เกี่ยวกับการผลิตสินค้า และธุรกิจการเงินด้วย ดังนั้น จึงไม่ถือว่าเกษตรกรเป็น “ผู้ประกอบการวิสาหกิจ” โดยประกอบ “ธุรกิจทางการค้า” ตามพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙

สำหรับปัญหาที่สองนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมร่วมกันของกรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ และกรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นว่า การที่สมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่งตั้งกรรมการบางคนให้ไปประกอบวิสาหกิจร่วมกับโรงงานน้ำตาลทรายตามข้อเท็จจริงที่กล่าวมา หรือดำเนินการทำนองเดียวกับสมาคมการค้า ก็ไม่ได้ทำให้สมาคมดังกล่าวเป็นสมาคมการค้า และถ้าหากว่ากรรมการของสมาคมต่อรองราคาจำหน่ายผลิตผลทางเกษตรกับบุคคลภายนอก ก็เป็นการต่อรองราคาจำหน่ายผลิตผลทางเกษตรของเกษตรกรนั่นเอง จึงไม่ถือว่าเป็นสมาคมการค้า การที่จะถือว่าเป็นสมาคมการค้าหรือไม่นั้น สมาชิกของสมาคมจะต้องเป็นผู้ประกอบวิสาหกิจที่ตกลงกันเพื่อทำการส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจตามนัยบทนิยามคำว่า “สมาคมการค้า” ในมาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ แต่เกษตรกรที่เป็นสมาชิกของสมาคมดังกล่าวหาใช่ “ผู้ประกอบการวิสาหกิจ” ไม่

สรุปแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกันของกรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ และกรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นว่า เกษตรกรหรือผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรรม เช่น ชาวไร่ไถ่ ซึ่งเป็นผู้ผลิตผลทางเกษตร แม้ว่าการผลิตจะเกี่ยวเนื่องกับการขายผลิตผลต่าง ๆ ทางเกษตรด้วยก็ตาม จึงไม่ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็น “ผู้ประกอบการวิสาหกิจ” โดยประกอบธุรกิจทางการค้า ตามพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ ส่วนสมาคมของผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรรมที่จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น สมาคมชาวไร่ไถ่ ซึ่งเข้ามามีบทบาทในทางการค้า ตามข้อเท็จจริงที่กล่าวมาข้างต้นก็ไม่ถือว่าเป็น “สมาคมการค้า” เพราะไม่ใช่สถาบันที่บุคคลหลายคนซึ่งเป็น “ผู้ประกอบการวิสาหกิจ” จัดตั้งขึ้นเพื่อทำการส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจตามนัยบทนิยามคำว่า “สมาคมการค้า” ในมาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๒๕

^๔ อ้างถึงแล้ว หน้า ๓

^๕ อ้างถึงแล้ว หน้า ๓