

บันทึก

เรื่อง ทหหรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙
(กรณีชมรมสายการเดินเรือ)

กระทรวงพาณิชย์ได้มีหนังสือ ที่ พณ.๐๔๐๗/๔๒๕๐ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๐ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายว่า ชมรมหรือชมรมสายการเดินเรือจะเข้าลักษณะเป็นสมาคมการค้าตามพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ หรือไม่อย่างไร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงคมนาคมแล้ว

เรื่องนี้เจ้าหน้าที่กระทรวงพาณิชย์มีความเห็นเป็นสองฝ่ายและยังไม่อาจหาข้อยุติในเบื้องต้นได้ คือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า จะใช้พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ แก่เรื่องนี้ไม่ได้ อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าใช้ได้ ด้วยเหตุ ๒ ประการ คือ

ประการที่ ๑ ผู้ประกอบธุรกิจการเดินเรือรับส่งสินค้าทางทะเลจะถือว่าเป็นผู้ประกอบธุรกิจทางการค้าหรือไม่ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเป็นบริการทางธุรกิจ ไม่ใช่ธุรกิจทางการค้าอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า เป็นกิจการแสวงหาผลกำไร จึงเป็นธุรกิจทางการค้า

ในปัญหาข้อนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) เห็นว่าคำว่า "การประกอบธุรกิจทางการค้า" ไม่หมายความว่าเพียงเฉพาะกิริยาซื้อขาย แต่หมายความว่าตลอดถึงกิจการทั้งหมดในการประกอบธุรกิจทางการค้า อาทิเช่น ยังต้องมีการขนส่งรวมควบอยู่ด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การขนส่งสินค้าเป็นสาระสำคัญควบอยู่โดยสภาพ ซึ่งถ้าไม่มีแล้วธุรกิจนั้นก็จะเป็นอย่างไม่ได้ ดังนั้นคำว่า ผู้ประกอบธุรกิจทางการค้า จึงหมายความว่ารวมถึงผู้ประกอบธุรกิจขนส่งด้วยอนึ่ง การประกอบธุรกิจขนส่งเป็นอุตสาหกรรมอย่างหนึ่ง ดังคำที่ใช้ว่า อุตสาหกรรมขนส่ง (Transport industry) หรืออุตสาหกรรมขนส่งทางเรือ (Shipping industry) ทั้งนี้เพราะการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมเป็นวิสาหกิจผลิต (Productive enterprise) คือไม่ใช่เฉพาะการผลิตสิ่งของหรือวัสดุ (Material) เท่านั้น แต่รวมถึงการผลิตสิ่งที่ไม่ใช่สิ่งของหรือวัสดุ (Non-material) คือบริการ (Service) ด้วย หรือกล่าวรวมว่า ได้แก่การผลิตประโยชน์ คือ สิ่งที่ทำให้สำเร็จความต้องการ กล่าวโดยสรุปก็คือ การประกอบธุรกิจขนส่งทางเรื่อนั้นเป็นทั้งธุรกิจทางการค้าและธุรกิจทางอุตสาหกรรม และในทางปฏิบัติของนายทะเบียนสมาคมการค้ากระทรวงพาณิชย์ก็ได้อนุญาตและจดทะเบียนสมาคมการค้าซึ่งผู้ประกอบธุรกิจขนส่งจัดตั้ง เช่น สมาคมผู้ประกอบการขนส่งฯ เป็นต้น

ประการที่ ๒ คำว่า "ผู้ประกอบวิสาหกิจ" ตามพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ หมายความว่าเฉพาะแต่ผู้ประกอบธุรกิจในประเทศไทยเท่านั้นหรือไม่ ฝ่ายหนึ่งมี

ความเห็นว่าย หมายความว่าผู้ประกอบธุรกิจในประเทศไทยเท่านั้น อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าได้หมายความว่าผู้ประกอบธุรกิจในประเทศไทยเท่านั้น ถ้าหากการประกอบธุรกิจนั้นมีผลกระทบต่อถิ่นถึงประเทศไทย ก็ต้องคำนึงถึงหลักดินแดนและอธิปไตยของประเทศไทย

ในปัญหาข้อนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) เห็นว่า เนื่องจากหลักอธิปไตยของรัฐ "การใช้พระราชบัญญัติบังคับแก่กรณี พึงสันนิษฐานว่าพระราชบัญญัติใช้บังคับภายในประเทศ เว้นแต่ในพระราชบัญญัตินั้นจะได้แสดงไว้ชัดแจ้งหรือจำเป็นต้องเห็นเป็นปริยายว่าได้ขยายออกไปถึงภายนอกประเทศด้วย"

ส่วนปัญหาว่าชมรมหรือชมรมสายการเดินเรือจะเข้าลักษณะเป็นสมาคมการค้าตามพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ หรือไม่อย่างไร นั้น จะต้องอาศัยข้อเท็จจริงว่าชมรมหรือชมรมสายการเดินเรือดำเนินการอย่างไร

ข้อเท็จจริงได้ความตามที่อยู่แทนกระทรวงพาณิชย์และผู้แทนกระทรวงคมนาคมทราบและได้ชี้แจงว่า ชมรมได้เกิดขึ้นแพร่หลายเมื่อประมาณ ค.ศ. ๑๙๐๐ (พ.ศ. ๒๔๔๓) เนื่องจากการได้มีการแข่งขันในการขนส่งทางทะเลต่อสู้กันอย่างรุนแรง ทำให้เกิดวิธีการควบคุมเพื่อจะจำกัดหรือลดการแข่งขันในระหว่างบริษัทผู้ทำการขนส่งทางทะเลหรือสายการเดินเรือในเส้นทางเดียวกันมีวิธีหนึ่งเรียกว่า "ชมรม" (Conference) คือ ผู้ขนส่งทางทะเลหรือสายการเดินเรือในเส้นทางเดียวกันตกลงเข้ากันเป็นกลุ่ม (Group) หนึ่งในเส้นทางเดียวกัน โดยมีข้อตกลงวางระเบียบให้ใช้อัตราเป็นแบบเดียวกันหรือร่วมกันสำหรับค่าระวาง ค่าธรรมเนียม เงินเพิ่มพิเศษ (Surcharge) เงินส่วนลด (Rebate) การเพิ่มหรือลดค่าระวาง ซึ่งเรียกเก็บจากพ่อค้าผู้ส่งสินค้าทางเรือ ตลอดจนเงื่อนไขอื่นที่จะปฏิบัติหรือตกลงกับพ่อค้าผู้ส่งสินค้าทางเรือ ทั้งนี้สายการเดินเรือซึ่งเป็นสมาชิกของชมรมจะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับหรือข้อตกลงที่ชมรมมีมติและแจ้งให้ทราบ นอกจากนี้ชมรมได้จัดหน่วยกลางรวมสินค้าที่พ่อค้าจะส่งจากท่าเรือ ซึ่งเรียกว่าการรวมกอง (Pooling) โดยชมรมเป็นผู้กำหนดเที่ยวเรือ ทำจอต้อนรับขน จำนวนและประเภทสินค้าที่สายการเดินเรือผู้เป็นสมาชิกจะต้องปฏิบัติตาม ส่วนการแข่งขันต่อสู้กับเรือนอกชมรมคือสายการเดินเรือซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกของชมรม ชมรมอนุญาตให้เรือในชมรมคือสายการเดินเรือซึ่งเป็นสมาชิกของชมรม เรียกค่าระวางแก่ผู้ส่งสินค้าต่ำกว่าอัตราที่ชมรมกำหนด เรียกว่า "อัตราเปิด" (Open rate) และในบางที่ก็ให้สายการเดินเรือในชมรมส่งเรือเข้าแข่งรับขนส่งสินค้า (Fighting ship) ที่ท่าเรือซึ่งเรือนอกชมรมรับขนอยู่ โดยคิดค่าระวางในอัตราต่ำที่เรือนอกชมรมไม่อาจจะสู้ได้ อนึ่ง ปรากฏตามรายงานของคณะผู้แทนประเทศไทยในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยประมวลความประพฤติของชมรมสายการเดินเรือ ครั้งที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๑๗ ว่า "ความเดือนร้อนที่ประเทศไทยและพ่อค้าคนไทยได้รับตลอดมา เนื่องจากบริษัทสายการเดินเรือและชมรมสายการเดินเรือกำหนดอัตราค่าระวางบรรทุกค่าภาระอื่น ๆ เอาเองฝ่ายเดียว และเมื่อจะขึ้นค่าระวางหรือค่าภาระต่าง ๆ ก็กำหนดขึ้นเองโดยมิได้หารือผู้ใช้บริการหรือมิได้ให้ผู้ให้บริการมีส่วนในการกำหนดอัตราและค่าภาระดังกล่าว นั้น เป็นเหตุให้ราคาสินค้าของประเทศไทยที่ส่งไปขายยังต่างประเทศ หรือสินค้าที่ส่งจากต่างประเทศเข้ามามีราคาสูงขึ้น เนื่องจากต้องเสียค่าระวางบรรทุกในอัตราสูง อัตราค่าระวางและค่าภาระรวมทั้งเงินเพิ่มพิเศษต่าง ๆ นั้น บริษัทสายการเดินเรือและชมรมสายการเดินเรือ

กำหนดขึ้นโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเป็นสำคัญ และให้ตนได้ประโยชน์มากที่สุด”

ข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วนี้ ถ้าจะกล่าวโดยสังเขป ก็อาจกล่าวได้ตามคานียามในร่างพระราชบัญญัติสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือ พ.ศ. ว่า “ชมรม หมายความว่าผู้ขนส่งทางเรือตั้งแต่สองรายขึ้นไปรวมกันเป็นกลุ่ม เพื่อปฏิบัติให้เป็นแบบเดียวกันแก่ผู้ส่งสินค้าทางเรือในการจัดบริการการเก็บค่าระวาง หรือกำหนดเงินส่วนลด การเก็บค่าธรรมเนียมหรือวางเงื่อนไขอื่น ๆ” และตามคานียามในร่างพระราชบัญญัติประมวลความประพฤติชมรมสายการเดินเรือ พ.ศ. ซึ่งมีความทำนองเดียวกันว่า “ชมรมสายการเดินเรือ หมายถึง กลุ่มผู้ทำการรับขนส่งทางเรือซึ่งจัดบริการสายการเดินเรือระหว่างประเทศ เพื่อรับขนส่งสินค้าตามเส้นทางใดโดยเฉพาะหรือเส้นทางภายในเขตภูมิศาสตร์ที่ได้ระบุไว้ โดยมีความตกลงหรือข้อตกลงว่าจะดำเนินการโดยใช้อัตราค่าระวางร่วมกันหรือแบบเดียวกัน ตลอดจนเงื่อนไขอื่นใดตามที่ตกลงกันไว้เกี่ยวกับบริการสายการเดินเรือ”

อนึ่ง ตามข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วนี้ จะสังเกตเห็นได้ชัดว่า ตั้งแต่เดิมเริ่มแรกจนบัดนี้การตกลงปฏิบัติเป็นแบบเดียวกัน สำหรับอัตราและเงื่อนไขต่าง ๆ แก่พ่อค้าผู้ส่งสินค้านั้น รวมแล้วก็เป็นวิธีการเพื่อจำกัดหรือลดการแข่งขันในระหว่างผู้ขนส่งทางเรือในเส้นทางเดียวกัน หรือกล่าวโดยย่ออีกนัยหนึ่งว่า “วัตถุประสงค์ของชมรมสายการเดินเรือคือการจำกัดหรือลดการแข่งขันในระหว่างผู้ขนส่งทางเรือ”

ส่วนสมาคมการค้าตามพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ นั้น มาตรา ๔ ได้บัญญัติบทนิยามว่า “สมาคมการค้า หมายความว่า สถาบันที่บุคคลหลายคนซึ่งเป็นผู้ประกอบวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นเพื่อทำการส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจ อันมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้แบ่งปันกัน” ซึ่งจะเห็นได้ว่า “วัตถุประสงค์ของสมาคมการค้าคือทำการส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจ”

ชมรมและสมาคมการค้ามีลักษณะเหมือนกันในข้อที่ผู้ประกอบวิสาหกิจหลายคนตกลงเข้ากันทำกิจการอันหนึ่งร่วมกัน อันมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้แบ่งปันกัน แต่มีข้อสำคัญที่ทำให้ชมรมกับสมาคมการค้าผิดแผกแตกต่างกันแยกออกเป็นคนละอย่าง ก็คือชมรมมีวัตถุประสงค์เพื่อทำการจำกัดหรือลดการแข่งขันในระหว่างผู้ขนส่งทางเรือในเส้นทางเดียวกัน แต่สมาคมการค้ามีวัตถุประสงค์เพื่อทำการส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจประเภทที่อยู่ในวัตถุประสงค์ของสมาคม และจะกล่าวไม่ได้ว่าชมรมมีวัตถุประสงค์เพื่อทำการส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจประเภทที่อยู่ในวัตถุประสงค์ของสมาคม และจะกล่าวไม่ได้ว่าชมรมมีวัตถุประสงค์เพื่อทำการส่งเสริมวิสาหกิจการขนส่งทางเรือ เพราะวิสาหกิจการขนส่งทางเรื่อนั้นเป็นธุรกิจที่ต้องประกอบด้วยผู้ให้บริการคือผู้ขนส่งทางเรือกับผู้รับบริการคือผู้ส่งสินค้าทางเรือ รวมสองฝ่ายประกอบด้วยกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งจะต้องให้ประโยชน์เกี่ยวพันร่วมกันทั้งฝ่ายผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการโดยสมควร นั้นแหละจึงจะเป็นการส่งเสริม มิใช่ถือเอาแต่ประโยชน์ของผู้ขนส่งฝ่ายเดียว แต่พ่อค้าผู้ส่งสินค้าถูกกดเช่นต้องชำระค่าบริการสูงกว่าสมควรโดยไม่มีส่วนหรือหารอกัน ดังที่ชมรมได้ปฏิบัติตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นนั้น จริงอยู่ ชมรมได้จัดบริการให้ดีขึ้นในบางเรื่อง และนำเทคนิคใหม่ ๆ มาใช้ในการรับขนส่งสินค้า แต่ก็ เป็นวิธีการที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของฝ่าย

สมาชิกของชมรมในการแข่งขันกับเรือนอกชมรม มิฉะนั้นผู้ส่งสินค้าก็จะใช้บริการของเรือนอกชมรม

ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) จึงเห็นว่า ข้อเท็จจริงเพียงพอที่ปรากฏยังไม่อาจชี้ได้ว่า ชมรมสายการบินเรือดังกล่าวเป็นสมาคมการค้าตามพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๒๑