

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การออกประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ากำหนดมาตรการลดหย่อนโทษ

สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สขค ๐๖๐๑/๔๔๓ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าประสงค์จะออกประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เพื่อลดหย่อนโทษสำหรับการกระทำความผิดตามมาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติ การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นโทษอาญาและโทษทางปกครอง ตามลำดับ แต่เนื่องจาก พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ มีได้บัญญัติไว้ชัดเจนให้คณะกรรมการการแข่งขัน ทางการค้ามีอำนาจออกประกาศกำหนดมาตรการลดหย่อนโทษได้ คณะกรรมการการแข่งขัน ทางการค้าจึงมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าซึ่งรับผิดชอบงานธุรการ ของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีหนังสือหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยอ้างอิงการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการแข่งขัน ทางการค้า พ.ศ. ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้บังคับกฎหมาย รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ การแข่งขันทางการค้าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายว่า คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีอำนาจ ในการออกประกาศกำหนดมาตรการลดหย่อนโทษ ทั้งกรณีความผิดตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติ การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นโทษทางอาญา และความผิดตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นโทษทางปกครอง หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงาน คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า โดยมีผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับความมุ่งหมายในการออกประกาศ คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าตามที่หารือว่า มาตรการลดหย่อนโทษ (leniency program) เป็นมาตรการที่หลายประเทศใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแสวงหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ ความผิดและการดำเนินคดีการแข่งขันทางการค้า โดยผู้ให้ข้อมูลการกระทำความผิด จะได้รับการลดหย่อนโทษตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า จึงประสงค์ที่จะกำหนดหลักเกณฑ์การลดหย่อนโทษดังกล่าวแก่ผู้กระทำความผิดซึ่งได้ให้ข้อมูล การกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยลดจำนวนเงินค่าปรับที่ผู้กระทำความผิดต้องชำระ แต่ในการประชุมคณะกรรมการ การแข่งขันทางการค้า ครั้งที่ ๒/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๓ คณะกรรมการการแข่งขัน ทางการค้าได้มีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย และไม่สามารถหาข้อยุติได้ โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่า คณะกรรมการ การแข่งขันทางการค้ามีอำนาจออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การลดหย่อนโทษสำหรับความผิด

ตามมาตรา ๕๔ ที่มีโทษทางอาญาและความผิดตามมาตรา ๕๕ ที่มีโทษทางปกครองได้ตามมาตรา ๑๗ ประกอบกับมาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ ส่วนอีกฝ่ายหนึ่ง เห็นว่า ไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ ให้อำนาจ คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ากำหนดหลักเกณฑ์การลดหย่อนโทษแก่ผู้ให้ข้อมูลการกระทำ ความผิด คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าจึงไม่มีอำนาจออกประกาศในเรื่องดังกล่าวได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) พิจารณาแล้ว เห็นว่า ข้อหาเรื่องนี้ มีประเด็น ที่ต้องพิจารณาว่า คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีอำนาจออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการให้ข้อมูลการกระทำ ความผิดเพื่อกำหนดจำนวนเงินค่าปรับอันมีลักษณะเป็นการลดหย่อนโทษ สำหรับผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือไม่ และมีความเห็นว่า มาตรา ๕๔^๑ เป็นบทบัญญัติห้ามผู้ประกอบการธุรกิจร่วมกันกระทำการอันเป็น การผูกขาด ลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในตลาดเดียวกันนั้น โดยผู้ฝ่าฝืนมีโทษทางอาญา ตามมาตรา ๗๒^๒ ที่บัญญัติให้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินร้อยละสิบของรายได้ ในปีที่กระทำความผิด หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนมาตรา ๕๕^๓ เป็นบทบัญญัติห้ามผู้ประกอบการธุรกิจร่วมกัน

^๑ มาตรา ๕๔ ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจใดร่วมกับผู้ประกอบธุรกิจอื่นที่แข่งขันในตลาดเดียวกัน กระทำการใด ๆ อันเป็นการผูกขาด หรือลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในตลาดนั้นในลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดราคาซื้อหรือราคาขายหรือเงื่อนไขทางการค้าใด ๆ ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ที่ส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าหรือบริการ

(๒) จำกัดปริมาณของสินค้าหรือบริการที่ผู้ประกอบการธุรกิจแต่ละรายจะผลิต ซื้อ จำหน่าย หรือ บริการตามที่ตกลงกัน

(๓) กำหนดข้อตกลงหรือเงื่อนไขในลักษณะสมรู้กัน เพื่อให้ฝ่ายหนึ่งได้รับการประมูล หรือประกวดราคาสินค้าหรือบริการ หรือเพื่อให้ฝ่ายหนึ่งเข้าแข่งขันราคาในการประมูลหรือประกวดราคาสินค้า หรือบริการ

(๔) กำหนดแบ่งท้องที่ที่ผู้ประกอบการธุรกิจแต่ละรายจะจำหน่าย หรือลดการจำหน่าย หรือ ซื้อสินค้าหรือบริการได้ในท้องที่นั้น หรือกำหนดผู้ซื้อหรือผู้ขายที่ผู้ประกอบการธุรกิจแต่ละรายจะจำหน่ายหรือซื้อสินค้า หรือบริการได้ โดยผู้ประกอบการธุรกิจอื่นจะไม่ซื้อหรือจำหน่ายหรือซื้อสินค้าหรือบริการนั้น

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง มิให้ใช้บังคับกับการกระทำระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจที่มีความสัมพันธ์ กันทางนโยบายหรืออำนาจสั่งการตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

^๒ มาตรา ๗๒ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๕๐ หรือมาตรา ๕๔ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับ ไม่เกินร้อยละสิบของรายได้ในปีที่กระทำความผิด หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดในปีแรกของการประกอบธุรกิจ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน สองปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

^๓ มาตรา ๕๕ ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจใดร่วมกับผู้ประกอบธุรกิจอื่นกระทำการใด ๆ อันเป็น การผูกขาด หรือลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในตลาดใดตลาดหนึ่งในลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดเงื่อนไขตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๔ (๑) (๒) หรือ (๔) ระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจ ที่มีคู่แข่งกันในตลาดเดียวกัน

(๒) ลดคุณภาพของสินค้าหรือบริการให้ต่ำกว่าที่เคยผลิตจำหน่ายหรือให้บริการ

(๓) แต่งตั้งหรือมอบหมายให้บุคคลใดแต่ผู้เดียวเป็นผู้จำหน่ายสินค้าหรือให้บริการ อย่างเดียวกันหรือประเภทเดียวกัน

(๔) กำหนดเงื่อนไขหรือวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการซื้อหรือการจำหน่ายสินค้าหรือการบริการเพื่อให้ ปฏิบัติตามที่ตกลงกัน

(๕) ความตกลงร่วมกันในลักษณะอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

กระทำการอันเป็นการผูกขาด ลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในตลาดใดตลาดหนึ่ง โดยผู้ฝ่าฝืนมีโทษทางปกครองตามมาตรา ๘๒^๔ ที่บัญญัติให้ต้องชำระค่าปรับทางปกครองในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของรายได้ในปีที่กระทำความผิด

สำหรับการลงโทษผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๕๔ นั้น โดยที่มาตรา ๗๙^๕ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า บัญญัติให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีอำนาจเปรียบเทียบความผิดและให้คดีเล็กน้อยตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในเวลาที่กำหนด และได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกำหนดจำนวนเงินค่าปรับที่จะเปรียบเทียบได้ตามมาตรา ๗๙ วรรคสาม เพื่อให้เหมาะสมกับการกระทำผิดแต่ละเรื่องที่กำหนดให้ต้องรับโทษทางอาญา ส่วนการลงโทษทางปกครองแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๕๕ นั้น มาตรา ๑๗ (๒) และ (๙)^๖ ประกอบกับมาตรา ๘๕^๗ บัญญัติให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีอำนาจพิจารณากำหนดโทษปรับทางปกครองในการกระทำที่ต้องรับโทษทางปกครองแต่ละเรื่องไว้เช่นเดียวกัน โดยในการกำหนดโทษปรับทางปกครองนี้กำหนดให้ต้องคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำความผิดนั้นประกอบด้วย จะเห็นได้ว่า บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการให้อำนาจ

^๔ มาตรา ๘๒ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๕๕ มาตรา ๕๗ หรือมาตรา ๕๘ ต้องชำระค่าปรับทางปกครองในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของรายได้ในปีที่กระทำความผิด

ในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดในปีแรกของการประกอบธุรกิจ ให้ชำระค่าปรับทางปกครองในอัตราไม่เกินหนึ่งล้านบาท

^๕ มาตรา ๗๙ บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจเปรียบเทียบได้ในการใช้อำนาจดังกล่าวคณะกรรมการอาจมอบหมายให้เลขาธิการกระทำการแทนได้

เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้วให้ถือว่าคดีเล็กน้อยตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

การกำหนดจำนวนเงินค่าปรับที่จะเปรียบเทียบให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

^๖ มาตรา ๑๗ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) ออกระเบียบหรือประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๙) พิจารณากำหนดโทษปรับทางปกครองตามมาตรา ๘๐ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๓ รวมทั้งฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ฯลฯ

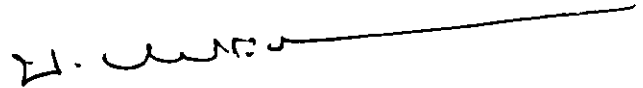
ฯลฯ

^๗ มาตรา ๘๕ ในการพิจารณาออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง ให้คณะกรรมการคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำความผิด

ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครองให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม และในกรณีที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับตามคำสั่ง หรือมีแต่ไม่สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับ ในการนี้ ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งให้ชำระค่าปรับนั้นชอบด้วยกฎหมาย ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา และบังคับให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าปรับได้

คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าในการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อใช้เป็นมาตรฐานในการพิจารณาว่าการกระทำความผิดตามข้อเท็จจริงนั้นสมควรกำหนดจำนวนเงินค่าปรับที่จะเปรียบเทียบหรือค่าปรับทางปกครองเพียงใดเท่านั้น แต่ไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ากำหนดหลักเกณฑ์การลดหย่อนโทษหรือกรณีอื่นใดนอกเหนือจากการกำหนดจำนวนค่าปรับดังกล่าวแต่อย่างใด

จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าจึงไม่มีอำนาจออกประกาศกำหนดมาตรการลดหย่อนโทษแก่ผู้กระทำความผิดซึ่งให้ข้อมูลการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๖๓