เรื่องเสร็จที่ ๗๖๔/๒๕๖๓

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การออกประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ากำหนดมาตรการลดหย่อนโทษ

สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สขค ๐๖๐๑/๔๔๓ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าประสงค์จะออกประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เพื่อลดหย่อนโทษสำหรับการกระทำความผิดตามมาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นโทษอาญาและโทษทางปกครอง ตามลำดับ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ มิได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีอำนาจออกประกาศกำหนดมาตรการลดหย่อนโทษได้ คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าจึงมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าซึ่งรับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีหนังสือหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยอ้างอิงการพิจารณาในชั้นคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. .... ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้บังคับกฎหมาย รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายว่า คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีอำนาจในการออกประกาศกำหนดมาตรการลดหย่อนโทษ ทั้งกรณีความผิดตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นโทษทางอาญา และความผิดตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นโทษทางปกครอง หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า โดยมีผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับความมุ่งหมายในการออกประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าตามที่หารือว่า มาตรการลดหย่อนโทษ (leniency program) เป็นมาตรการที่หลายประเทศใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแสวงหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดและการดำเนินคดีการแข่งขันทางการค้า โดยผู้ให้ข้อมูลการกระทำความผิดจะได้รับการลดหย่อนโทษตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าจึงประสงค์ที่จะกำหนดหลักเกณฑ์การลดหย่อนโทษดังกล่าวแก่ผู้กระทำความผิดซึ่งได้ให้ข้อมูลการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยลดจำนวนเงินค่าปรับที่ผู้กระทำความผิดต้องชำระ แต่ในการประชุมคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ครั้งที่ ๒/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๓ คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าได้มีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย และไม่สามารถหาข้อยุติได้ โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่า คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีอำนาจออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การลดหย่อนโทษสำหรับความผิด

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๑๔๖ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ตามมาตรา ๕๔ ที่มีโทษทางอาญาและความผิดตามมาตรา ๕๕ ที่มีโทษทางปกครองได้ตามมาตรา ๑๗ ประกอบกับมาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ ให้อำนาจคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ากำหนดหลักเกณฑ์การลดหย่อนโทษแก่ผู้ให้ข้อมูลการกระทำความผิด คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าจึงไม่มีอำนาจออกประกาศในเรื่องดังกล่าวได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) พิจารณาแล้ว เห็นว่า ข้อหารือนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีอำนาจออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้ข้อมูลการกระทำความผิดเพื่อกำหนดจำนวนเงินค่าปรับอันมีลักษณะเป็นการลดหย่อนโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือไม่ และมีความเห็นว่ามาตรา ๕๔[๑] เป็นบทบัญญัติห้ามผู้ประกอบธุรกิจร่วมกันกระทำการอันเป็นการผูกขาด ลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในตลาดเดียวกันนั้น โดยผู้ฝ่าฝืนมีโทษทางอาญาตามมาตรา ๗๒[๒] ที่บัญญัติให้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินร้อยละสิบของรายได้ในปีที่กระทำความผิด หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนมาตรา ๕๕[๓] เป็นบทบัญญัติห้ามผู้ประกอบธุรกิจร่วมกัน

---

[๑] มาตรา ๕๔ ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจใดร่วมกับผู้ประกอบธุรกิจอื่นที่แข่งขันในตลาดเดียวกันกระทำการใด ๆ อันเป็นการผูกขาด หรือลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในตลาดนั้นในลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดราคาซื้อหรือราคาขายหรือเงื่อนไขทางการค้าใด ๆ ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมที่ส่งผลต่อราคาสินค้าหรือบริการ

(๒) จำกัดปริมาณของสินค้าหรือบริการที่ผู้ประกอบธุรกิจแต่ละรายจะผลิต ซื้อ จำหน่าย หรือบริการตามที่ตกลงกัน

(๓) กำหนดข้อตกลงหรือเงื่อนไขในลักษณะสมรู้กัน เพื่อให้ฝ่ายหนึ่งได้รับการประมูลหรือประกวดราคาสินค้าหรือบริการ หรือเพื่อมิให้ฝ่ายหนึ่งเข้าแข่งขันราคาในการประมูลหรือประกวดราคาสินค้าหรือบริการ

(๔) กำหนดแบ่งท้องที่ที่ผู้ประกอบธุรกิจแต่ละรายจะจำหน่าย หรือลดการจำหน่าย หรือซื้อสินค้าหรือบริการได้ในท้องที่นั้น หรือกำหนดผู้ซื้อหรือผู้ขายที่ผู้ประกอบธุรกิจแต่ละรายจะจำหน่ายหรือซื้อสินค้าหรือบริการได้ โดยผู้ประกอบธุรกิจอื่นจะไม่ซื้อหรือจำหน่ายหรือซื้อสินค้าหรือบริการนั้น

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง มิให้ใช้บังคับกับการกระทำระหว่างผู้ประกอบธุรกิจที่มีความสัมพันธ์กันทางนโยบายหรืออำนาจสั่งการตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

[๒] มาตรา ๗๒ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๕๐ หรือมาตรา ๕๔ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินร้อยละสิบของรายได้ในปีที่กระทำความผิด หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดในปีแรกของการประกอบธุรกิจ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

[๓] มาตรา ๕๕ ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจใดร่วมกับผู้ประกอบธุรกิจอื่นกระทำการใด ๆ อันเป็นการผูกขาด หรือลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในตลาดใดตลาดหนึ่งในลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดเงื่อนไขตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๔ (๑) (๒) หรือ (๔) ระหว่างผู้ประกอบธุรกิจที่มิใช่คู่แข่งขันในตลาดเดียวกัน

(๒) ลดคุณภาพของสินค้าหรือบริการให้ต่ำลงกว่าที่เคยผลิตจำหน่ายหรือให้บริการ

(๓) แต่งตั้งหรือมอบหมายให้บุคคลใดแต่ผู้เดียวเป็นผู้จำหน่ายสินค้าหรือให้บริการอย่างเดียวกันหรือประเภทเดียวกัน

(๔) กำหนดเงื่อนไขหรือวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการซื้อหรือการจำหน่ายสินค้าหรือการบริการเพื่อให้ปฏิบัติตามที่ตกลงกัน

(๕) ความตกลงร่วมกันในลักษณะอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

กระทำการอันเป็นการผูกขาด ลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในตลาดใดตลาดหนึ่ง โดยผู้ฝ่าฝืนมีโทษทางปกครองตามมาตรา ๘๒[๔] ที่บัญญัติให้ต้องชำระค่าปรับทางปกครองในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของรายได้ในปีที่กระทำความผิด

สำหรับการลงโทษผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๕๔ นั้น โดยที่มาตรา ๗๙[๕] แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าฯ บัญญัติให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีอำนาจเปรียบเทียบความผิดและให้คดีเลิกกันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในเวลาที่กำหนด และได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกำหนดจำนวนเงินค่าปรับที่จะเปรียบเทียบได้ตามมาตรา ๗๙ วรรคสาม เพื่อให้เหมาะสมกับการกระทำผิดแต่ละเรื่องที่กำหนดให้ต้องรับโทษทางอาญา ส่วนการลงโทษทางปกครองแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๕๕ นั้น มาตรา ๑๗ (๒) และ (๙)[๖] ประกอบกับมาตรา ๘๕[๗] บัญญัติให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีอำนาจพิจารณากำหนดโทษปรับทางปกครองในการกระทำที่ต้องรับโทษทางปกครองแต่ละเรื่องไว้เช่นเดียวกัน โดยในการกำหนดโทษปรับทางปกครองนี้กำหนดให้ต้องคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำความผิดนั้นประกอบด้วย จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการให้อำนาจ

---

[๔] มาตรา ๘๒ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๕๕ มาตรา ๕๗ หรือมาตรา ๕๘ ต้องชำระค่าปรับทางปกครองในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของรายได้ในปีที่กระทำความผิด

ในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดในปีแรกของการประกอบธุรกิจ ให้ชำระค่าปรับทางปกครองในอัตราไม่เกินหนึ่งล้านบาท

[๕] มาตรา ๗๙ บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจเปรียบเทียบได้ ในการใช้อำนาจดังกล่าวคณะกรรมการอาจมอบหมายให้เลขาธิการกระทำการแทนได้

เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

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 ให้คณะกรรมการคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด

ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครอง ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม และในกรณีที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับตามคำสั่ง หรือมีแต่ไม่สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับ ในการนี้ ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งให้ชำระค่าปรับนั้นชอบด้วยกฎหมาย ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา และบังคับให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าปรับได้

คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าในการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อใช้เป็นมาตรฐานในการพิจารณาว่าการกระทำความผิดตามข้อเท็จจริงนั้นสมควรกำหนดจำนวนเงินค่าปรับที่จะเปรียบเทียบหรือค่าปรับทางปกครองเพียงใดเท่านั้น แต่ไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ากำหนดหลักเกณฑ์การลดหย่อนโทษหรือกรณีอื่นใดนอกเหนือจากการกำหนดจำนวนค่าปรับดังกล่าวแต่อย่างใด

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

(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๖๓