

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การลงมติของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สขค ๐๖๐๑/๒๑๔ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับ การลงมติของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า สรุปความได้ ดังนี้

๑. มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติให้มีคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ประกอบด้วย ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ หนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกห้าคนซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่ผ่านการคัดเลือกโดยความเห็นชอบ ของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ พิจารณาเรื่องร้องเรียนและสอบสวนการกระทำความผิด ตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าฯ รวมทั้งพิจารณากำหนดโทษปรับทางปกครอง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๗ (๔) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบกับข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง และข้อ ๒๑ แห่งระเบียบคณะกรรมการ การแข่งขันทางการค้า ว่าด้วยการประชุมคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้ การประชุมคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม โดยการวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุม ออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

๒. ในการประชุมคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเพื่อพิจารณาวาระเรื่องร้องเรียน การกระทำความผิดทางปกครองตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าฯ ที่ประชุมมีประเด็น การพิจารณาตามลำดับ ดังนี้

(๑) การพิจารณาความผิดของคู่กรณีที่กระทำความผิดและบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

(๒) กรณีที่คู่กรณีกระทำความผิด การพิจารณาโทษปรับทางปกครอง มีประเด็น

ที่ต้องพิจารณา คือ

(๒.๑) ปีที่กระทำความผิด เพื่อนำรายได้มาคำนวณกำหนดอัตราค่าปรับ ทางปกครองตามมาตรา ๘๒ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าฯ ซึ่งกำหนดให้คู่กรณี ที่กระทำความผิดต้องชำระค่าปรับทางปกครองไม่เกินอัตราร้อยละสิบของรายได้ในปีที่กระทำความผิด

(๒.๒) การพิจารณากำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองที่จะใช้ในการออกคำสั่ง ลงโทษปรับทางปกครองตามมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าฯ ซึ่งกำหนดให้ คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าพิจารณาตามความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำความผิด

๓. ต่อมา ในคราวประชุมคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ครั้งที่ ๔๘/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๖๔ ที่ประชุมได้พิจารณาวาระในประเด็น (๒.๑) ที่เกี่ยวกับการพิจารณา โทษปรับทางปกครองว่าคู่กรณีกระทำความผิดในปีใด มีกรรมการเข้าร่วมประชุมครบทุกคน รวม ๗ คน กรรมการเสียงข้างมาก จำนวน ๓ คน เห็นว่าปีที่กระทำความผิดคือปี พ.ศ. ๒๕๖๒ กรรมการเสียงข้างน้อย จำนวน ๒ คน เห็นว่าปีที่กระทำความผิดคือปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ส่วนกรรมการที่เหลืออีก ๒ คนงดออกเสียง ซึ่งแม้ว่าตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องจะกำหนดให้การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียง

ข้างมาก แต่ที่ประชุมมีประเด็นและข้อถกเถียงที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ว่ากรรมการเสียงข้างน้อย และกรรมการที่งดออกเสียงในการพิจารณาประเด็นข้างต้นมีหน้าที่ต้องร่วมพิจารณาวินิจฉัย ในประเด็นที่ (๒.๒) เรื่องการพิจารณากำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองที่จะใช้ในการออกคำสั่ง ลงโทษทางปกครองตามมติเสียงข้างมากของที่ประชุม คือพิจารณากำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครอง ในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของรายได้ในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงาน คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า โดยมีผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า กรณีตามข้อหารือนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแล้วว่า ในการประชุมคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ครั้งที่ ๔๘/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๖๔ วาระการพิจารณาโทษปรับทางปกครองว่าคู่กรณีกระทำความผิดในปีใด มีกรรมการเข้าร่วมประชุม จำนวน ๗ คน ซึ่งครบองค์ประชุม และมีกรรมการเห็นว่าปีที่กระทำความผิดคือปี พ.ศ. ๒๕๖๒ จำนวน ๓ เสียง และเห็นว่าปีที่กระทำความผิดคือปี พ.ศ. ๒๕๖๓ จำนวน ๒ เสียง งดออกเสียงจำนวน ๒ เสียง การออกเสียงลงคะแนนของกรรมการที่เห็นว่าปีที่กระทำความผิดคือปี พ.ศ. ๒๕๖๒ จำนวน ๓ เสียง จึงเป็นเสียงข้างมากในการออกเสียงลงคะแนนในเรื่องที่มีการประชุมนั้นตามมาตรา ๑๙^๑ วรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกอบกับข้อ ๒๑^๒ แห่งระเบียบ คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ว่าด้วยการประชุมคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ เนื่องจากกฎหมายและระเบียบดังกล่าวมิได้บัญญัติให้มีการนับคะแนนเสียงข้างมาก ไว้เป็นอย่างอื่น การนับคะแนนเสียงในกรณีนี้จึงต้องถือหลักการนับคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา ที่จะต้องนับคะแนนเสียงเฉพาะแต่กรรมการผู้ซึ่งออกเสียงลงคะแนนในเรื่องดังกล่าวเท่านั้น ส่วนกรรมการที่งดออกเสียงย่อมไม่อาจนำมานับเป็นคะแนนเสียงได้ ซึ่งเป็นไปตามแนวความเห็น ของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๖๖/๒๕๕๓^๓ และเรื่องเสร็จที่ ๑๑๗๘/๒๕๕๘^๔ ดังนั้น ปัญหาตามข้อหารือนี้จึงมีเพียงว่า กรรมการเสียงข้างน้อยและกรรมการ ที่งดออกเสียงในประเด็นการพิจารณาลงมติให้นำรายได้ในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ มากำหนดอัตราค่าปรับ ทางปกครอง มีหน้าที่ต้องร่วมพิจารณาในการกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองที่จะใช้ในการออกคำสั่ง ลงโทษปรับทางปกครองตามมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า ซึ่งเป็นประเด็น สืบเนื่องจากมติเสียงข้างมากที่ให้กำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองในอัตราไม่เกินร้อยละสิบ

^๑มาตรา ๑๙ การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน กรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุม หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้ารองประธานกรรมการไม่มาหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

^๒ข้อ ๒๑ การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่ง ในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

^๓บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนับคะแนนเสียงตามข้อบังคับ ก.ตร. ว่าด้วยการประชุมและการลงมติของ ก.ตร. และของคณะอนุกรรมการ ก.ตร. พ.ศ. ๒๕๔๗ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา ลับ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๔๒๕ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๓ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๔บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การทามติของ ก.อบต.จังหวัด กรณีกรรมการลงมติ เห็นชอบน้อยกว่าจำนวนกรรมการที่งดออกเสียง ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๔/๒๓๙ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ของรายได้ในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ด้วยหรือไม่ เห็นว่า คณะกรรมการเป็นองค์กรกลุ่ม ประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบและมีความรู้ความเชี่ยวชาญแตกต่างกัน การทำงานในรูปแบบของคณะกรรมการก็เพื่อให้มีองค์ประกอบที่มาจากบุคคลหลายฝ่ายร่วมกันปรึกษาหารือ ระดมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ซึ่งกันและกันเพื่อให้ได้ข้อยุติเป็นมติ ซึ่งเมื่อได้พิจารณาองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าฯ แล้ว เห็นว่า กฎหมายประสงค์ที่จะให้มีคณะกรรมการที่มีความคล่องตัวและเป็นอิสระ เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบธุรกิจให้มีการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรีและเป็นธรรม ประกอบกับมาตรา ๑๗^๕ (๙) และมาตรา ๘๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าฯ กำหนดให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีอำนาจหน้าที่พิจารณากำหนดโทษปรับทางปกครองตามมาตรา ๘๐ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๓ รวมทั้งฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด ดังนั้น กรรมการเสียงข้างน้อยและกรรมการที่งดออกเสียงจึงมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาลงมติในวาระพิจารณาการกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครอง

มาตรา ๑๗ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอแนะต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้
- (๒) ออกระเบียบหรือประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
- (๓) กำกับดูแลการประกอบธุรกิจและกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อให้มีการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรีและเป็นธรรม

อย่างเสรีและเป็นธรรม

- (๔) พิจารณาเรื่องร้องเรียนและสอบสวนการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้
- (๕) พิจารณาวินิจฉัยคำร้องขอตามมาตรา ๕๙
- (๖) วางระเบียบการสืบสวนและสอบสวนของคณะอนุกรรมการสอบสวน
- (๗) ประกาศแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
- (๘) ดำเนินคดีอาญาตามที่มีผู้เสียหายร้องทุกข์ตามมาตรา ๗๘
- (๙) พิจารณากำหนดโทษปรับทางปกครองตามมาตรา ๘๐ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๓

รวมทั้งฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

- (๑๐) เชิญบุคคลหนึ่งบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำหรือความเห็น
- (๑๑) เสนอความเห็นและเสนอแนะต่อรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายของรัฐ

ด้านการแข่งขันทางการค้า

(๑๒) ให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันทางการค้า ทำให้เกิดการกีดกัน จำกัดการแข่งขัน หรือลดการแข่งขันทางการค้า อันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการ

- (๑๓) กำหนดแผน กลยุทธ์ และแนวทางการบริหารงานของสำนักงาน

(๑๔) ออกระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กร การบริหารงานบุคคล การงบประมาณการเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินงานอื่นของสำนักงาน

- (๑๕) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

บรรดาระเบียบหรือประกาศที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๘๕ ในการพิจารณาออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง ให้คณะกรรมการคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด

ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครอง ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม และในกรณีที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับตามคำสั่ง หรือมีแต่ไม่สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับ ในกรณี ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งให้ชำระค่าปรับนั้นชอบด้วยกฎหมาย ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา และบังคับให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าปรับได้

ที่จะใช้ในการออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองตามมาตรา ๘๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าฯ อันเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเพื่อให้ได้ข้อยุติต่อไปด้วย



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕