

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้การประกอบธุรกิจเป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม และป้องกันหรือขจัดขวางมิให้เกิดการกระทำอันไม่เป็นธรรม การกระทำอันเป็นการผูกขาด ลด หรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าเป็นกลไกที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาพฤติกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรมและการเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค เป็นการกระตุ้นให้ผู้ประกอบการพัฒนาคุณภาพสินค้าหรือบริการ และมีแรงจูงใจที่จะทำการวิจัยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตให้สูงขึ้น รวมถึงการคิดค้นนวัตกรรมต่าง ๆ แต่โดยที่มาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดว่าผู้มีสิทธิวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณซึ่งในปัจจุบันนี้มีวิสาหกิจบางประเภทประกอบธุรกิจที่เป็นทางการค้าปกติแข่งขันกับเอกชนโดยตรง แต่ธุรกิจภาคเอกชนต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายอยู่บนพื้นฐานของความไม่เสมอภาค ประกอบกับวิสาหกิจยังมีสิทธิพิเศษอื่น ๆ เหนือภาคเอกชน เช่น การได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ การมีสิทธิผูกขาดในกิจการบางประเภทแต่ผู้เดียว การมีสิทธิเวนคืนทรัพย์สิน เป็นต้น ซึ่งสิทธิพิเศษเหล่านี้ส่งผลให้วิสาหกิจมีความได้เปรียบภาคเอกชน จึงทำให้การแข่งขันทางการค้าระหว่างวิสาหกิจกับภาคเอกชนมีความไม่เท่าเทียมกัน และขัดต่อหลักกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งมีหลักการว่าในการแข่งขันทางการค้านั้นจะต้องมีการแข่งขันกันอย่างเสรีและเป็นธรรม เพราะจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อทั้งผู้ประกอบการและผู้บริโภค

ต่อมา กระทรวงพาณิชย์ได้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 โดยมีหลักการเป็นการแก้ไขความในมาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เพื่อกำหนดให้วิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณซึ่งประกอบธุรกิจ

บางประเภทเป็นทางการค้าปกติแข่งขันกับเอกชนอยู่ภายใต้การใช้บังคับของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เช่นเดียวกับภาคเอกชน โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2550 อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงพาณิชย์ เสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป ซึ่งปัจจุบัน ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว เป็นเรื่องเสร็จที่ 342/2554

แต่อย่างไรก็ดี ร่างพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว นั้น มิได้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภาแต่อย่างใด เนื่องจากมาตรา 153 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติว่า ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี จะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบต่อไปได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปร้องขอภายในหกสิบวันนับแต่วันเรียก ประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป และรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย แต่ถ้าคณะรัฐมนตรี มิได้ร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นอันตกไป ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นร่างกฎหมายในสมัยรัฐบาล ของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ต่อมาได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร และภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป พรรคเพื่อไทยได้รับคะแนนสูงสุด จึงเป็นฝ่ายที่จัดตั้งรัฐบาลโดยมีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในขณะที่นั้นมิได้ร้องขอ ต่อรัฐสภาเพื่อให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไป จึงมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นอันตกไป

ผู้เขียนได้ตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติม พบว่า ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือ มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร นั้น ข้อ 7 (1) แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดทำแผน การบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่จะต้องแจ้ง ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบถึงความจำเป็นที่สมควรร้องขอให้รัฐสภาพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่อายุของสภา ผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ

ค่วนที่สุด ที่ นร 0901/ว1225 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2554 ถึงกระทรวงพาณิชย์ เพื่อขอความร่วมมือ ให้แจ้งข้อมูลรายชื่อร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงพาณิชย์ที่ค้าง การพิจารณาอยู่ในรัฐสภา ตลอดจนความจำเป็นและเหตุผลที่สมควรร้องขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อไป ต่อมากระทรวงพาณิชย์ได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ พณ 0201 ชช/2063 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2554 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับความจำเป็นที่สมควร ร้องขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบ ซึ่งปรากฏว่ากระทรวง พาณิชย์มิได้จัดส่งข้อมูล ความจำเป็น และเหตุผลที่สมควรร้องขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การแข่งขันทางการค้า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... แต่อย่างใด ประกอบกับกระทรวงพาณิชย์ได้เคยมีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ พณ 0402/377 ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2553 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อขอถอน ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยให้ เหตุผลปรากฏความตอนหนึ่งในหนังสือว่า “กระทรวงพาณิชย์ในฐานะองค์กรกำกับดูแลด้าน การแข่งขันมีนโยบายที่จะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายนี้ในเรื่องอื่นที่สำคัญอีก เช่น ความเป็นอิสระของ องค์กรบังคับใช้กฎหมาย ความเหมาะสมเกี่ยวกับโทษแต่ละระดับที่จะลงแก่ผู้กระทำผิด เป็นต้น ซึ่งทั้งหมดนั้นจะต้องจัดให้มีการรับฟังความเห็นของผู้ผู้ได้บังคับของกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้ การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ข้างต้น กระทรวงพาณิชย์จึงเห็นควรถอน ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว” แต่อย่างไรก็ดี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร 0503/3908 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2553 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แจ้งว่า ในคราวประชุม คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2553 คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว เห็นว่า ควรกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวใช้บังคับเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชนทั้งที่ได้จดทะเบียนและไม่ได้จดทะเบียน ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยที่ประกอบธุรกิจเป็นทางการค้าปกติแข่งขันกับเอกชน จึงมีมติให้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามแนวทางดังกล่าวต่อไป เมื่อพิจารณาหนังสือดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า กระทรวงพาณิชย์มีนโยบายที่จะแก้ไขปรับปรุง กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าในส่วนอื่น ๆ ด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หากมีการปรับปรุงกฎหมาย ในคราวเดียวกันจะเป็นการสะดวก และสามารถพิจารณาในภาพรวมของกฎหมายได้ทั้งหมด ดังนั้น จึงอาจเป็นเหตุผลหนึ่งที่กระทรวงพาณิชย์มิได้จัดส่งข้อมูล รวมทั้งความจำเป็นและเหตุผลที่สมควร ร้องขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ต่อไป

ถึงแม้ว่าร่างพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่ผ่านการตรวจ พิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวจะเป็นอันตกไปตามมาตรา 153 ของรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทยก็ตาม แต่ผู้เขียนเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีสาระสำคัญที่น่าสนใจ เนื่องจากเป็นการกำหนดให้รัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า เช่นเดียวกับผู้ประกอบการภาคเอกชน ซึ่งแต่เดิมกฎหมายได้บัญญัติยกเว้นมิให้ใช้บังคับแก่การกระทำของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการที่สำคัญ และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทยให้สอดคล้องกับกฎหมายสากล ประกอบกับรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการบริการสาธารณะ ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินภารกิจด้านการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม รวมถึงกิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่จำเป็นและสำคัญของประเทศ นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจยังมีโครงสร้างหรือกลไกในการดำเนินการที่ซับซ้อน มีการประกอบกิจการหลายรูปแบบทั้งที่เป็น การค้าปกติแข่งขันกับเอกชนและไม่เป็นการค้าปกติแข่งขันกับเอกชน กิจการบางประเภทมีบทบัญญัติของกฎหมายควบคุมหรือกำกับกับการประกอบกิจการไว้โดยเฉพาะแล้ว รวมทั้งรัฐวิสาหกิจยังต้อง ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ ส่วนรวม และการจัดให้มีการสาธารณูปโภค ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาความเหมาะสมของการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้ากับรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยตามร่างพระราชบัญญัติ การแข่งขันทางการค้า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดมิให้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ใช้บังคับแก่การกระทำของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เว้นแต่รัฐวิสาหกิจที่เป็น บริษัทมหาชนจำกัดซึ่งประกอบธุรกิจบางประเภทเป็นทางการค้าปกติแข่งขันกับเอกชน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎกระทรวงที่ออกตามคำแนะนำของคณะกรรมการ ว่ามีความเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันหรือไม่ และสามารถนำไปใช้ เป็นมาตรการควบคุมรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย เพื่อให้การประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจ มีการแข่งขันกับภาคเอกชนอย่างเสรีและเป็นธรรมได้เพียงใด รวมถึงศึกษาแนวความคิด กลไกของ กฎหมาย และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องทั้งกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดปัญหา หรืออุปสรรคในการดำเนินงานตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย และเพื่อให้ การประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจมีการแข่งขันกับภาคเอกชนบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน รวมทั้งเพื่อให้ นำข้อมูล แนวความคิด และข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าไปใช้เป็นแนวทางในการพิจารณา แก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวความคิด วิวัฒนาการ และหลักเกณฑ์การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทยและต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาแนวความคิด วิวัฒนาการ และหลักเกณฑ์การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้ากับรัฐวิสาหกิจของต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาความเหมาะสมของการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้ากับรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย
4. เพื่อนำข้อมูล แนวความคิด และข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าไปใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าต่อไป

## 1.3 สมมติฐานของการวิจัย

ร่างพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (เรื่องเสร็จที่ 342/2554) ที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้เฉพาะรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชนจำกัดที่ประกอบธุรกิจบางประเภทเป็นทางการค้าปกติแข่งขันกับเอกชนอยู่ภายใต้การใช้บังคับของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎกระทรวงที่ออกตามคำแนะนำของคณะกรรมการ นั้น เป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารในการใช้ดุลพินิจเพื่อออกกฎหมายลำดับรอง ซึ่งในการกำหนดประเภทธุรกิจหรือการกระทำของรัฐวิสาหกิจว่าเป็นการดำเนินงานที่มีลักษณะแข่งขันกับภาคเอกชนโดยตรงนั้น เป็นเรื่องที่พิจารณาได้ยาก และก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคระหว่างรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชนจำกัดกับรัฐวิสาหกิจอื่น รวมทั้งการกำหนดให้การกระทำของรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายกำกับดูแล โดยเฉพาะแล้ว ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ อีก อาจทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของกฎหมายและเกิดความไม่เป็นธรรมต่อรัฐวิสาหกิจดังกล่าวด้วย

## 1.4 ขอบเขตการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาความเหมาะสมของการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้ากับรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย โดยขอบเขตของการศึกษาจะเป็นการศึกษาจากพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย

และต่างประเทศ รวมถึงศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้ากับรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ และร่างพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (เรื่องเสรีที่ 342/2554) ที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทยต่อไป

## 1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากบทบัญญัติของกฎหมาย เอกสารทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย หนังสือและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การแข่งขันทางการค้า ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ โดยเปรียบเทียบแนวความคิดของ ต่างประเทศที่เกี่ยวข้องและนำข้อมูลที่ได้รับมาศึกษาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวความคิด วิวัฒนาการ และหลักเกณฑ์การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทยและต่างประเทศ
2. ทำให้ทราบถึงแนวความคิด วิวัฒนาการ และหลักเกณฑ์การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้ากับรัฐวิสาหกิจของต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงข้อจำกัดและสภาพปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้ากับรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย
4. ทำให้ทราบถึงผลการวิเคราะห์เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้ากับรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยและของต่างประเทศ เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวไปเป็นข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าต่อไป
5. ทำให้รัฐ และประชาชนได้รับข้อมูล ความรู้ และแนวความคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้ากับรัฐวิสาหกิจ เพื่อนำไปพิจารณาถึงผลดีและผลเสีย รวมถึงผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้