

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

สืบเนื่องจากประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2560 ทำให้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ มีการปรับปรุงด้วยบทกฎหมายและหลักการหลายประการทำให้มีความชัดเจน และมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายมากขึ้น เช่น (1) แก้ไขเพิ่มเติมนิยามตามมาตรา 5 คำว่า “ตลาด” และคำว่า “ปัจจัยสภาพการแข่งขัน” ซึ่งมีความสำคัญประการหนึ่งในการพิจารณาว่าใครเป็นผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด (2) ตามมาตรา 26 มีการกำหนดเขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญา และคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ฉบับนี้ กำหนดให้ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศมีอำนาจพิจารณาและพิพากษาคดี (3) ตามมาตรา 29 ให้สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีอำนาจหน้าที่จัดทำฐานข้อมูลขนาดตลาดสินค้าหรือบริการที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดการผูกขาดตลาดและเผยแพร่ต่อสาธารณชน ซึ่งฐานข้อมูลดังกล่าวไม่มีการจัดทำก่อนตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าฉบับเดิม (4) มีการเพิ่มเติมบทลงโทษในหมวดที่ 6 ในส่วนโทษอาญาและโทษทางปกครอง ให้เหมาะสมกับความร้ายแรงของการกระทำความผิด โดยมีการแบ่งออกเป็นโทษทางอาญาและโทษทางปกครอง (ค่าปรับทางปกครอง) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับผู้ประกอบการซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ผู้เขียนพบว่าพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ยังมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดตัวผู้ประกอบการซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด ในประเด็นนี้จากการศึกษาพบว่า นิยามคำว่า ผู้ประกอบการซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด ตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ผู้ประกอบการซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดตามมาตรา 5 คือ ผู้ประกอบธุรกิจรายหนึ่งหรือหลายรายในตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่งหรือบริการใดบริการหนึ่ง ซึ่งมีส่วนแบ่งตลาดและยอดเงินขายเกินกว่าที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการ

แข่งขันทางการค้า เรื่อง หลักเกณฑ์การเป็นผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด โดยต้องเป็นผู้ประกอบธุรกิจที่มีส่วนแบ่งตลาดในปีที่ผ่านมาตั้งแต่ร้อยละห้าสิบขึ้นไป และมียอดเงินขายในปีที่ผ่านมาตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป หรือ เป็นผู้ประกอบธุรกิจสามรายแรก ในตลาดที่มีส่วนแบ่งตลาดในปีที่ผ่านมารวมกันตั้งแต่ร้อยละเจ็ดสิบห้าขึ้นไป และมียอดเงินขายในปีที่ผ่านมาตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบัน จึงส่งผลให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศพบว่า สหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา สหภาพยุโรป และสาธารณรัฐเกาหลี ไม่ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์การพิจารณากำหนดตัวผู้มีอำนาจเหนือตลาดไว้อย่างชัดเจน

2) ปัญหาเกี่ยวกับสถานะผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด ในประเด็นนี้ จากการศึกษาผู้เขียนพบว่า เมื่อผู้ประกอบธุรกิจรายหนึ่งรายใดมีส่วนแบ่งตลาดในปีที่ผ่านมาตั้งแต่ร้อยละห้าสิบขึ้นไป และมียอดเงินขายในปีที่ผ่านมาตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป หรือ เป็นผู้ประกอบธุรกิจสามรายแรก ในตลาดที่มีส่วนแบ่งตลาดในปีที่ผ่านมารวมกันตั้งแต่ร้อยละเจ็ดสิบห้าขึ้นไป และมียอดเงินขายในปีที่ผ่านมาตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ถือว่ามีสถานะเป็นผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด จึงต้องมีการควบคุมพฤติกรรมและตรวจสอบก่อนที่ผู้มีสถานะเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดจะได้กระทำการผูกขาดตลาดหรือจำกัดการแข่งขันอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศพบว่า สหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา สหภาพยุโรป และสาธารณรัฐเกาหลี ไม่ได้กำหนดถึงสถานะของผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดเอาไว้

3) ปัญหาการกำหนดบทลงโทษของผู้กระทำความผิดตามมาตรา 50 และมาตรา 54 ซึ่งมีการกำหนดอัตราโทษตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ในประเด็นนี้ จากการศึกษาผู้เขียนพบว่า การพิจารณาคดีอาญา ศาลต้องพิเคราะห์ถึงพยานหลักฐานให้สิ้นข้อสงสัยก่อนพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิด ซึ่งการพิจารณาคดีตามกระบวนการทางอาญาต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน จึงไม่อาจแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทันทั่วถึงที่ ส่งผลให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจในวงกว้าง เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศพบว่า สหรัฐอเมริกา กำหนดให้มีค่าปรับเป็น 3 เท่าของมูลค่าความเสียหายที่ผู้เสียหายมีสิทธิได้รับ (ค่าเสียหายเชิงลงโทษ) เมื่อมีการยอมรับผิดและให้ความร่วมมือกับทางภาครัฐ จะได้รับการลดหย่อนค่าปรับได้ ประเทศแคนาดา ได้มีการยกเลิกบทบังคับโทษทางอาญาและบังคับใช้เฉพาะบทบัญญัติทางแพ่งเท่านั้น สหภาพยุโรป มีมาตรการลงโทษจำคุก และโทษปรับ รวมถึงมีโทษปรับทางปกครองด้วย และสาธารณรัฐเกาหลี ไม่มีบทกำหนดโทษในทางอาญา

4) ปัญหาเกี่ยวกับการใช้พฤติกรรมอย่างไม่ธรรมของผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด ในประเด็นนี้ จากการศึกษาผู้เขียนพบว่า พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ได้กำหนดการห้ามผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดกำหนดหรือรักษาระดับราคาสินค้าหรือบริการ และกำหนดเงื่อนไขในลักษณะที่ไม่เป็นธรรม โดยให้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าที่จะพิจารณาถึงพฤติกรรมที่เป็นธรรมหรือไม่เป็นธรรม จะเห็นได้ว่าไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาถึงพฤติกรรมดังกล่าว ดังนั้นควรมีหลักเกณฑ์การพิจารณาว่าการกระทำอย่างไรเป็นธรรมหรือไม่เป็นธรรมเพื่อยึดถือหลักเกณฑ์นั้นเป็นแนวทางต่อไป เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศพบว่า สหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา สหภาพยุโรป และสาธารณรัฐเกาหลี ไม่ได้ระบุรายละเอียดว่าพฤติกรรมเช่นใดถือเป็นการใช้พฤติกรรมอย่างไม่ธรรมของผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด จึงเป็นหน้าที่ของศาลและคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าที่จะกำหนดว่าเช่นใดจึงจะถือว่าเป็นการใช้อำนาจเพื่อที่จะเข้าไปอยู่ในฐานะผู้มีอำนาจเหนือตลาดหรือในสถานะที่ได้เปรียบกว่าผู้ประกอบธุรกิจรายอื่น

5.2 ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ยังมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1) ให้แก้ไขประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเรื่องหลักเกณฑ์การเป็นผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด จากเดิมที่มีเกณฑ์พิจารณาส่วนแบ่งการตลาดสูงเกินควร ให้ปรับลดส่วนแบ่งตลาดลงมา โดยแก้ไขให้ผู้ประกอบธุรกิจรายใดที่มีส่วนแบ่งตลาดในปีที่ผ่านมาตั้งแต่ร้อยละสี่สิบขึ้นไป และมียอดเงินขายในปีที่ผ่านมาตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ส่วนที่กำหนดว่าเป็นผู้ประกอบธุรกิจสามรายแรกในตลาดที่มีส่วนแบ่งตลาดในปีที่ผ่านมา รวมทั้งตั้งแต่ร้อยละเจ็ดสิบห้าขึ้นไป และมียอดเงินขายในปีที่ผ่านมาตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปยังคงเดิม เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทย

2) ให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้มีสถานะของผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด เมื่อเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดแล้ว ให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าออกหนังสือเตือน ไปยังผู้ประกอบธุรกิจที่มีสถานะเป็นผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดได้ทราบถึงความมีสถานะดังกล่าว พร้อมทั้งให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีอำนาจตรวจสอบผู้ที่มีสถานะเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด เพื่อเป็นการป้องกันก่อนที่ผู้ที่มีสถานะเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดจะได้กระทำการผูกขาดตลาดหรือจำกัดการแข่งขันอันเป็นความผิด

3) ให้แก้ไขเพิ่มเติมบทลงโทษเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดตามมาตรา 50 และมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ซึ่งต้องรับโทษตามมาตรา 72 ให้ลงโทษทางอาญาเฉพาะคดีที่มีความผิดอย่างชัดเจนและร้ายแรงเท่านั้น ควรยกเลิกโทษปรับไม่เกินร้อยละ 10 ของรายได้ในปีที่กระทำความผิดตามความในมาตรา 72 และควรเพิ่มบทลงโทษเป็นค่าปรับทางปกครองโดยให้คณะกรรมการแข่งขันทางการค้าคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่ได้กระทำความผิดเช่นเดียวกับที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 80 ถึงมาตรา 85 ตามพระราชบัญญัตินี้

4) ให้แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในการพิจารณาพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดกระทำการกำหนดหรือรักษาระดับราคาสินค้าหรือบริการอย่างไม่เป็นธรรม รวมทั้งการกำหนดเงื่อนไขในลักษณะที่ไม่เป็นธรรมให้ผู้ประกอบธุรกิจอื่นซึ่งเป็นคู่ค้าของตนต้องจำกัดการบริการ การผลิต การซื้อ หรือการจำหน่ายสินค้า หรือต้องจำกัดโอกาสในการเลือกซื้อสินค้า การได้รับหรือให้บริการ หรือในการจัดหาสินค้าจากผู้ประกอบธุรกิจอื่น ให้ชัดเจนว่าพฤติกรรมอย่างไรเป็นการกระทำที่เป็นธรรมหรือไม่เป็นธรรม เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยออกเป็นประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเพื่อเป็นแนวทางในทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายต่อไป

จากข้อเสนอแนะดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 หากมีการกำหนดหลักเกณฑ์การเป็นผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดให้มีความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบัน และมีการกำหนดสถานะของผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด รวมทั้งมีบทลงโทษที่เหมาะสมกับการกระทำความผิด ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดว่าพฤติกรรมอย่างไรเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรม จะทำให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ประกอบธุรกิจทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็ก อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการผูกขาดตลาดที่จะส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคอีกด้วย