

สถานะทางกฎหมายของ Uber ในทัศนะของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป

เหมือนตะวัน จุลจักรวัฒน์*

ความเบื้องต้น

Uber เป็นหนึ่งในธุรกิจรูปแบบใหม่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบ่งปัน (Sharing Economy) ที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างมากในช่วงหลายปีที่ผ่านมา รูปแบบการดำเนินธุรกิจของ Uber คือการจับคู่เพื่อเชื่อมโยงระหว่าง “ผู้ขับขี่” ซึ่งใช้รถยนต์โดยสารส่วนตัวของตนเอง เข้ากับ “ผู้โดยสาร” ที่ต้องการเดินทางไปยังที่ต่าง ๆ โดยมีการคิดค่าบริการตามระยะทาง เวลา และปริมาณความต้องการ (demand) ของการใช้บริการ ณ ขณะนั้น ผ่านการใช้งานแอปพลิเคชัน ของ Uber บนโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบสมาร์ตโฟน ซึ่งที่ผ่านมา Uber ยืนยันเสมอว่าตนเป็นบริษัทเทคโนโลยี ไม่ใช่บริษัทแท็กซี่หรือผู้ให้บริการขนส่งสาธารณะแต่อย่างใด แต่จุดยืนนี้เริ่มสั่นคลอนเมื่อ Mr. Maciej Szpunar ตุลาการผู้แถลงคดีประจำศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (Advocate General) ได้ให้ความเห็นในคดี *Asociación Profesional Elite Taxi v. Uber Systems Spain SL*¹ เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม ค.ศ. 2017 จากนั้นศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (Court of Justice of the European Union: ECJ) ได้ตีความสถานะทางกฎหมายของ Uber ตามคำร้องขอให้ตีความเบื้องต้นออกมาเมื่อ 20 ธันวาคม ค.ศ. 2017²

ข้อเท็จจริงโดยสังเขป

วันที่ 29 ตุลาคม ค.ศ. 2014 Asociación Profesional Elite Taxi (นับจากนี้ขอเรียกว่า “Elite Taxi”) ได้นำคดีขึ้นสู่ศาลพาณิชย์หมายเลข 3 แห่งบาร์เซโลนา (Commercial Court no 3, Barcelona, Spain) เพื่อให้ศาลตีความว่า การดำเนินธุรกิจของ Uber ที่ประเทศสเปน (นับจากนี้ขอเรียกว่า “Uber Spain”) ดังที่กล่าวไปข้างต้นนั้น เป็นการดำเนินธุรกิจซึ่งมีพฤติกรรมที่อาจลวงให้ผู้ให้บริการเข้าใจผิด (misleading practice) อีกทั้งยังเป็นการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม (unfair competition) ตามกฎหมายว่าด้วยพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม (Law No.3/1991 on unfair competition) อีกด้วย เนื่องจาก Uber และผู้ขับขี่ของ Uber นั้นไม่ได้ดำเนินการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจตามกฎระเบียบว่าด้วยการประกอบธุรกิจขนส่งสาธารณะแห่งรัฐบาร์เซโลนา (Regulation on taxi services in the metropolitan area of Barcelona) ได้กำหนดไว้ นอกจากนี้ Elite Taxi ยังเรียกร้องว่าศาลควรสั่งให้ Uber Spain ยุติพฤติกรรมการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมจากการให้บริการจองรถโดยสารผ่านแอปพลิเคชันในโทรศัพท์เคลื่อนที่และอินเทอร์เน็ต สุดท้ายนี้ Elite Taxi ได้เรียกร้องให้ศาลสั่งห้าม Uber Spain กระทำพฤติกรรมอันเป็นการแทรกแซงนี้ อีกในอนาคต³

ศาลพาณิชย์หมายเลข 3 แห่งบาร์เซโลนามีความเห็นว่ แม้กรณีพิพาทดังกล่าวจะเกิดขึ้นระหว่างผู้ประกอบการในประเทศสเปน แต่รูปแบบการดำเนินธุรกิจของ Uber นั้นเชื่อมโยงกันในระดับสากล จึงควรที่จะต้องได้รับการพิจารณาในระดับสหภาพยุโรปทั้งภูมิภาค⁴ นอกจากนี้ ในการที่จะตีความว่าการดำเนินธุรกิจของ Uber นั้น เป็นการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมตามกฎหมายแข่งขันทางการค้าของสเปนจริงหรือไม่นั้น ศาลจำเป็นต้องทราบบว่าการประกอบกิจการของ Uber เป็นกิจการขนส่งสาธารณะ บริษัทเทคโนโลยีที่ผลิตแอปพลิเคชัน หรือการผสมผสาน

* นบ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

¹ C-434/15 - *Asociación Profesional Elite Taxi v Uber Systems Spain, SL*, Opinion of Advocate General Szpunar delivered on 11 May 2017.

² C-434/15 - *Asociación Profesional Elite Taxi v Uber Systems Spain, SL*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 20 December 2017.

³ Judgment of 20 december 2017, *Asociación Profesional Elite Taxi and Uber Systems Spain, SL*, C-434/15

ECLI:EU:C:2017:981, paragraph 13.

⁴ *Ibid.*, paragraph 14.

รูปแบบธุรกิจใหม่ขึ้น การจำแนกประเภทธุรกิจนี้เองที่จะเป็นข้อบ่งชี้ว่า Uber จำเป็นต้องได้รับการอนุญาตจากทางการเพื่อประกอบกิจการหรือไม่ ซึ่งนำมาสู่คำถามต่อมา คือ Uber จำเป็นต้องมีการขออนุญาตประกอบกิจการขนส่งสาธารณะจากทางการหรือไม่ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า Uber ถูกจัดอยู่ในหมวดหมู่ของการให้บริการแอปพลิเคชัน หรือพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ การกระทำของ Uber ย่อมไม่ถือเป็นการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม⁵ อย่างไรก็ตาม ศาลเห็นว่าการเชื่อมโยงผู้ขับขี่รถยนต์เข้ากับผู้ที่ต้องการโดยสารไปยังสถานที่ต่างๆ ผ่านแอปพลิเคชันที่ Uber ผลิตขึ้นนั้นเป็นไปเพื่อแสวงหากำไร⁶

ศาลพาณิชย์หมายเลข 3 แห่งบาร์เซโลนา จึงได้ส่งเรื่องต่อไปยังศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (Court of Justice of the European Union) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักทางตุลาการสำหรับสหภาพยุโรป เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการใช้และตีความกฎหมายสหภาพยุโรปให้เป็นไปโดยเอกภาพ โดยร่วมมือกับสถาบันตุลาการระดับชาติของรัฐสมาชิกต่างๆ เพื่อให้ตอบคำถาม 4 ข้อ ดังต่อไปนี้⁷

1. เนื่องจาก Article 2(2)(d) ของ The Service Directive⁸ นั้นเป็นข้อยกเว้นไม่ให้ใช้มาตรการนี้บังคับกับการบริการขนส่งรวมถึงไปรษณีย์ ดังนั้น การดำเนินธุรกิจของ Uber ที่เป็นไปเพื่อแสวงหากำไรนั้น จะถือว่าเป็นเพียงบริการขนส่ง (transport) หรือเป็นบริการสื่อกลางอิเล็กทรอนิกส์ (electronic intermediary service) หรือบริการสังคมสารสนเทศ (information society service) ตามที่กำหนดไว้ใน Article 1(2) ของ Directive 98/34⁹?

2. ลักษณะการดำเนินธุรกิจของ Uber สามารถจัดอยู่ภายใต้บริการสังคมสารสนเทศได้หรือไม่ และหากเป็นเช่นนั้น จะสามารถได้รับประโยชน์จากหลักเสรีภาพในการเข้าสู่ตลาด (Freedom of Establishment) ตาม Article 56 Treaty on the Functioning of European Union (TFEU)¹⁰ และ The Service Directive ประกอบ The EU Electronic Commerce Directive หรือไม่?

⁵ Ibid., paragraph 15.

⁶ Ibid., paragraph 16.

⁷ Ibid., paragraph 18.

⁸ Article 2 of Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market

“2. This Directive shall not apply to the following activities:

...

(d) services in the field of transport, including port services, falling within the scope of Title V of the Treaty;

...”

⁹ Article 1 of Directive 98/34/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 laying down a procedure for the provision of information in the field of technical standards and regulations

“For the purposes of this Directive, the following meanings shall apply:

...

2. ‘technical specification’, a specification contained in a document which lays down the characteristics required of a product such as levels of quality, performance, safety or dimensions, including the requirements applicable to the product as regards the name under which the product is sold, terminology, symbols, testing and test methods, packaging, marking or labelling and conformity assessment procedures.

...”

¹⁰ Article 56 of Treaty on the Functioning of European Union

“Within the framework of the provisions set out below, restrictions on freedom to provide services within the Union shall be prohibited in respect of nationals of Member States who are established in a Member State other than that of the person for whom the services are intended.

The European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, may extend the provisions of the Chapter to nationals of a third country who provide services and who are established within the Union.”

3. หากการดำเนินธุรกิจของ Uber นั้นไม่จัดว่าเป็นบริการด้านการขนส่ง ดังนั้น การขอรับใบอนุญาตเพื่อดำเนินธุรกิจขนส่งย่อมไม่จำเป็น และย่อมได้รับประโยชน์จากหลักเสรีภาพในการเข้าสู่ตลาดใช้หรือไม่?

4. หากแน่ใจว่าการดำเนินธุรกิจของ Uber อยู่ในการควบคุมของ The EU Electronic Commerce Directive แล้ว ดังนั้น การออกคำสั่งห้ามการให้บริการสื่ออิเล็กทรอนิกส์ในประเทศสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่งย่อมขัดต่อ Article 3(2) ประกอบ Article 3(4) The EU Electronic Commerce Directive¹¹ หรือไม่?

เหตุผลประกอบการพิจารณา

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปมีความเห็นว่าการให้บริการของ Uber สามารถแยกออกจากกันได้เป็นสองส่วน คือ การให้บริการแอปพลิเคชันที่เชื่อมโยงผู้ขับขี่เข้ากับผู้โดยสาร และส่วนที่สอง คือการให้บริการเคลื่อนย้ายบุคคลหรือสิ่งของจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง ซึ่งลักษณะของการให้บริการในส่วนนี้นั้นเชื่อมโยงเข้ากับ Directive ต่างฉบับกัน¹² ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปเห็นว่าในส่วนของการให้บริการแอปพลิเคชันที่เชื่อมโยงผู้ขับขี่เข้ากับผู้โดยสารนั้นเป็นบริการสังคมสารสนเทศ และตกอยู่ภายใต้ Article 1(2) ของ Directive 98/34 ประกอบ Article 2(a) ของ The EU Electronic Commerce Directive¹³ โดยมีคำจำกัดความคือ “การให้บริการแก่บุคคลทั่วไปซึ่งอยู่ระยะไกลผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อแลกเปลี่ยนกับค่าตอบแทน”¹⁴ และในส่วนการให้บริการเคลื่อนย้ายบุคคลหรือสิ่งของจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งนั้น เช่น บริการรถยนต์รับจ้างไม่ประจำทาง ย่อมต้องเป็น “การให้บริการขนส่ง” และตกอยู่ภายใต้ Article 2(2)(d) ของ The Service Directive นอกจากนี้แล้วยังเคยมีคำตัดสินวางบรรทัดฐานไว้ในคดี *Trijber v. Harmsen*¹⁵ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 2015 อีกด้วย¹⁶

อย่างไรก็ตาม ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปเห็นว่าการให้บริการของ Uber นั้นเป็นมากกว่าแค่บริการสังคมสารสนเทศ¹⁷ เนื่องจากการให้บริการแอปพลิเคชันที่เชื่อมโยงผู้ขับขี่และผู้โดยสารเข้าด้วยกันนั้นย่อมเป็นการเสนอการให้บริการขนส่งด้วยในตัว โดยมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรจากผู้ที่ต้องการสัญจรไปยังสถานที่ต่างๆ นั้นเอง¹⁸ นอกจากนี้ Uber ยังมีอำนาจเหนือการจับคู่ระหว่างผู้ขับขี่และผู้โดยสาร และมีอำนาจในการควบคุม

¹¹ Article 3 of Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market

“... ”

2. Member States may not, for reasons falling within the coordinated field, restrict the freedom to provide information society services from another Member State.

“... ”

4. Member States may take measures to derogate from paragraph 2 in respect of a given information society service if the following conditions are fulfilled:

“... ”

¹² Judgment of 20 december 2017, *supra* note 3, paragraph 34.

¹³ Article 2 of Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market

“For the purpose of this Directive, the following terms shall bear the following meanings:

(a) ‘information society services’: services within the meaning of Article 1(2) of Directive 98/34/EC as amended by (Directive 98/48/EC);

“... ”

¹⁴ Judgment of 20 december 2017, *supra* note 3, paragraph 35.

¹⁵ Joined Cases C-340/14 and C-341/14 - *R.L. Trijber v College van Burgemeester en Wethouders van Amsterdam and J. Harmsen v Burgemeester van Amsterdam*, Judgment of the Court (Third Chamber) of 1 October 2015

¹⁶ Judgment of 20 december 2017, *supra* note 3, paragraph 36.

¹⁷ *Ibid.*, paragraph 37.

¹⁸ *Ibid.*, paragraph 38.

คุณภาพของรถยนต์ ลักษณะการทำงานของผู้ขับขี่ และเป็นผู้รับค่าโดยสารโดยตรงจากผู้โดยสารก่อนจะชำระคืนให้ผู้ขับขี่ภายหลังหักค่าใช้จ่ายบริการแอปพลิเคชันส่วนหนึ่งออกไป¹⁹

ดังนั้น จากคำถามข้อ 1 และ 2 ที่ตั้งไว้ข้างต้น การให้บริการส่งคนโดยสารจึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการให้บริการขนส่งซึ่งถือเป็นหัวใจของกระบวนการทั้งหมด จึงกล่าวได้ว่าการให้บริการของ Uber นั้นโดยเนื้อแท้คือ "บริการในด้านการคมนาคมขนส่ง"²⁰ และตกอยู่ภายใต้ Article 2(2)(d) ของ The Service Directive และถูกควบคุมโดย Article 58(1) TFEU²¹ ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องตอบคำถามในข้อที่ 3 และ 4 อีก²²

คำตัดสิน

เมื่อพิจารณา Article 56 TFEU²³ ประกอบ Article 58(1) TFEU²⁴ และ Article 2(2)(d) ของ The Service Directive²⁵ และ Article 1(2) ของ Directive 98/34²⁶ ที่วางหลักเกณฑ์การจัดหาข้อมูลในด้านมาตรฐานและกฎระเบียบทางเทคนิคและกฎระเบียบเกี่ยวกับบริการส่งคนโดยสาร แก่ไขเพิ่มเติมจาก Directive 98/48²⁷ และพิจารณาประกอบกับ Article 2(a)²⁸ ของ The EU Electronic Commerce Directive แล้วนั้น จึงต้องตีความว่า การให้บริการแอปพลิเคชันที่เชื่อมโยงผู้ขับขี่เข้ากับผู้โดยสาร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรตามกรณีพิพาทในคดีก่อนนั้นต้องถือว่าเป็นการเชื่อมโยงกับบริการขนส่งอย่างชัดเจน และต้องถูกจัดเป็น "บริการในด้านการคมนาคมขนส่ง" ตามความหมายของ Article 58(1) TFEU ดังนั้นการให้บริการดังกล่าวต้องได้รับการยกเว้นจาก Article 56 TFEU, The Service Directive และ The EU Electronic Commerce Directive นั้นเอง

¹⁹ Ibid., paragraph 39.

²⁰ Ibid., paragraph 48.

²¹ Article 58 of Treaty on the Functioning of European Union

"Freedom to provide services in the field of transport shall be governed by the provisions of the Title relating to transport."

²² Judgment of 20 december 2017, *supra* note 3, paragraph 49.

²³ *Supra* note 10

²⁴ *Supra* note 21

²⁵ *Supra* note 8

²⁶ *Supra* note 9

²⁷ DIRECTIVE 98/48/EC of the European Parliament and of the Council of 20 July 1998 amending Directive 98/34/EC laying down a procedure for the provision of information in the field of technical standards and regulations.

²⁸ *Supra* note 13