

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และข้อบกพร่องที่เกิดจากมาตรการทางกฎหมาย เกี่ยวกับธุรกิจการขายตรงอาหารเสริมที่มีผลต่อผู้บริโภค

ปัจจุบันสภาพสังคมไทยมีความเปลี่ยนแปลงในอัตราค่อนข้างเร็ว ธุรกิจการขายตรงอาหารเสริมได้แพร่หลายอย่างกว้างขวางเข้าสู่ผู้บริโภคชาวไทยเป็นอย่างมาก แม้ในปัจจุบันจะมีมาตรการทางกฎหมายต่างๆ ที่ใช้ควบคุมธุรกิจดังกล่าวอยู่ แต่เนื่องจากสภาพสังคมไทยในปัจจุบันได้พัฒนาเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วตามต่างประเทศ ดังนั้นกฎหมายที่ใช้อยู่ซึ่งมีทั้งทางตรงและทางอ้อมคงจะไม่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพเพียงพอ ซึ่งอาจไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และอาจมีบทบัญญัติในการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้บริโภคไม่รัดกุมเพียงพอ อาจต้องปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อก้าวถึงกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจการขายตรงอาหารเสริมโดยตรง จะเห็นว่ากฎหมายที่เป็นปัญหาและมีผลบังคับใช้ตามมาตรานี้ คือ พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ.2545 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2541 ปัญหาที่จะนำมาวิเคราะห์นี้เป็นกรณี ที่พระราชบัญญัติเหล่านี้เหมาะสมหรือไม่กับธุรกิจในรูปแบบของการขายตรงอาหารเสริม

1. ปัญหาผู้จำหน่ายอิสระหรือตัวแทนขายตรง ใช้กลยุทธ์หรือวิธีการอันมิชอบในการขายสินค้าหรือบริการแก่ผู้บริโภค

ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ตามมาตรา 26 ที่กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า ในการเข้าไปติดต่อเพื่อเสนอขายสินค้าให้แก่ผู้บริโภคโดยตรง ณ ที่อยู่อาศัย หรือสถานที่ทำงานของผู้บริโภค หรือของผู้อื่น หรือสถานที่อื่นที่มีใช้สถานที่ประกอบการค้าอันเป็นปกติธุระ ผู้จำหน่ายอิสระหรือตัวแทนขายตรงจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้บริโภคหรือผู้ครอบครอง

สถานที่นั้นก่อน และต้องไม่กระทำการอันเป็นการรบกวนหรือก่อให้เกิดความรำคาญแก่บุคคลดังกล่าว ในกรณีนี้ผู้จำหน่ายอิสระหรือตัวแทนขายตรง ต้องแสดงบัตรประจำตัวประชาชน และบัตรประจำตัวผู้จำหน่ายอิสระหรือตัวแทนขายตรง ซึ่งออกโดยผู้ประกอบการขายตรงด้วย

แต่ในปัจจุบันผู้ขายตรงมักจะมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม บางครั้งผู้ขายตรงไม่เคารพสิทธิของผู้บริโภคและไม่มีมารยาทในการติดต่อ แนะนำ หรือสาธิตสินค้า ทั้งด้วยตนเองและทางโทรศัพท์ ซึ่งบางครั้งกระทำโดยไม่รู้กาลเทศะ และติดต่อในช่วงเวลาที่ไม่เหมาะสม ไม่รักษาสิทธิความเป็นส่วนตัวของผู้บริโภค แม้ผู้บริโภคได้แสดงท่าทีให้ทราบแล้วว่าไม่ประสงค์จะติดต่อแล้ว แต่ผู้ขายตรงก็ไม่หยุดแนะนำหรือสาธิตสินค้าโดยทันที ไม่ยอมออกจากบ้าน ซึ่งเป็นการรบกวนสร้างความรำคาญให้กับผู้บริโภคเป็นอย่างยิ่ง

นอกจากนั้นยังใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในความเป็นญาติพี่น้อง เพื่อน คนรู้จัก หรือคนที่เคารพนับถือกันในทาสวนตัวหรือสังคม เช่น แพทย์ผู้รักษากันไข้ เสนอขายอาหารเสริมให้แก่คนไข้ หรือเจ้านายเสนอขายให้ลูกน้อง เพื่อนร่วมชั้นเรียนหนังสือ หรือเครือข่าย เสนอขายให้กัน เป็นต้น ซึ่งอาจจะทำให้ผู้บริโภคเกิดความอึดอัด เกรงใจ อาจเป็นการบังคับจิตใจผู้บริโภค และจำใจต้องซื้อเป็นการบังคับจิตใจของผู้บริโภคทั้งทางตรงหรือทางอ้อม ได้ ซึ่งบทกำหนดโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หากผู้ขายตรงฝ่าฝืน ก็มีเพียงโทษปรับไม่เกินสามหมื่นบาท ทำให้ผู้ฝ่าฝืนอาจไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวได้เพราะบทลงโทษไม่รุนแรง แต่การที่ผู้ขายตรงใช้วิธีการต่างๆ เหล่านี้ในการขายสินค้าหรือบริการแก่ผู้บริโภค ย่อมถือได้ว่าเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค เพราะทำให้อิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการสูญสิ้นไป เป็นเหตุให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหาย

2. ปัญหาผู้จำหน่ายอิสระหรือตัวแทนขายตรงที่มุ่งแสวงหาประโยชน์จากค่าสมาชิก

โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจขายตรงนำแผนการขายตรงแบบพีรามิดมาใช้ โดยการกำหนดให้สิทธิแก่พนักงานขายที่จะแนะนำบุคคลอื่นมาเป็นสมาชิกใหม่ โดยผู้แนะนำได้รับผลตอบแทนจากการนั้นสูง ทำให้พนักงานขายหันมาให้ความสนใจกับการแนะนำบุคคลอื่นให้มาเป็นพนักงานขายแทนที่จะทำการขายสินค้าหรือบริหารแต่ในที่สุดก็ไม่ได้ผลตอบแทนตามแผนการดังกล่าว ซึ่งตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง ในปี พ.ศ. 2545 มาตรา 19 ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ประกอบการธุรกิจขายตรงและผู้ประกอบการธุรกิจตลาดแบบตรง ดำเนินกิจการในลักษณะที่เป็นการชักชวนให้บุคคลเข้าร่วมเป็นเครือข่าย ในการประกอบการธุรกิจขายตรงหรือในการประกอบการธุรกิจตลาดแบบตรง โดยตกลงว่าจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนจากการหาผู้เข้าร่วม

เครือข่ายดังกล่าว ซึ่งคำนวณจากจำนวนผู้เข้าร่วมเครือข่ายที่เพิ่มขึ้น ซึ่งหากผู้ใดฝ่าฝืนต้องรับโทษจำคุกไม่เกินห้าปีและปรับไม่เกินห้าแสนบาท ซึ่งการระบาดของแฮร์ลุคโซ่ ซึ่งดำเนินการในรูปแบบของธุรกิจขายตรง ซึ่งบริษัทที่เป็นเจ้าของธุรกิจจะสร้างสมาชิกในลักษณะเครือข่ายเพื่อหวังระดมเงินจากสมาชิก มากกว่าที่จะมุ่งขายสินค้า

สมาชิกจะนำเงินไปร่วมลงทุนโดยซื้อสินค้าจากทางบริษัทเพื่อสะสมคะแนน ซึ่งสินค้าดังกล่าว จะมีราคาสูงเกินจริง ที่สำคัญมีการตั้งรางวัลที่มีมูลค่าสูง เช่น รถยนต์ รถจักรยานยนต์ เงินโบนัสในอัตราสูงผิดปกติ เพื่อจูงใจให้สมาชิกซื้อสินค้าในปริมาณมากๆ สินค้าที่ซื้อจากบริษัทมักเกินความต้องการที่สมาชิกจะใช้เอง และอาจจะไม่ได้นำสินค้าไปจำหน่ายต่อ แต่ซื้อ囤ไว้เยอะๆ เพราะต้องการเร่งทำยอดเพื่อให้ได้รางวัลใหญ่

บริษัทจะใช้วิธีโฆษณาชักชวน ทำให้ผู้บริโภคหลงผิดและตกเป็นเหยื่อ ผู้ที่เป็นสมาชิกอันดับต้น ๆ ยังได้ประโยชน์ แต่ผู้สมัครสมาชิกอันดับท้ายๆ ในช่วงที่ธุรกิจอ้อมตัว เริ่มไม่มีคนมาสมัครสมาชิกต่อ ก็จะไม่ได้รับผลประโยชน์ตามที่ได้โฆษณาเอาไว้ ซึ่งรายได้ที่แต่ละบริษัทได้จากการทำธุรกิจในลักษณะนี้มีมูลค่านับร้อยล้าน

ธุรกิจขายตรงแอบแฝงแบบแฮร์ลุคโซ่ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการขายตรงสินค้าประเภทสมุนไพร ยารักษาโรค วิตามินหรืออาหารเสริมแนวธรรมชาติบำบัดเพื่อสุขภาพ กำลังระบาดอยู่ในบางจังหวัด เช่น นครสวรรค์ นครราชสีมา และกาฬสินธุ์ โดยบริษัทขายตรงแอบแฝงแบบแฮร์ลุคโซ่เหล่านั้นมีการดำเนินงานอย่างเป็นขบวนการ มีแม่ทีม มีสายงานการออกหาสมาชิกเพิ่ม หากสามารถหาสมาชิกได้มากจะได้รับผลตอบแทนสูง ซึ่งผลตอบแทนที่ได้รับนั้นมาจากเงินของสมาชิกใหม่ ไม่ได้เกิดจากการขายสินค้า

ลักษณะที่ทำการจะเป็นการนำสินค้าประเภทผลิตภัณฑ์อาหารเสริม สมุนไพร ซึ่งกำลังเป็นที่นิยมเข้าไปหลอกผู้หลงเชื่อเข้ามาหาสมาชิกเป็นทอดๆ ธุรกิจขายตรงแอบแฝงแบบแฮร์ลุคโซ่มีความแตกต่างจากธุรกิจขายตรง เนื่องจากธุรกิจขายตรงแอบแฝงแบบแฮร์ลุคโซ่จะมีการเก็บค่าสมาชิกและบังคับให้ซื้อสินค้าคุณภาพต่ำๆ ราคาสูง ไม่มุ่งเน้นการขายสินค้า แต่เน้นให้หาสมาชิกใหม่เพื่อรับผลตอบแทนจากการหาสมาชิกเพิ่ม แต่ธุรกิจขายตรงเน้นการขายสินค้าและสร้างองค์กร เพื่อให้เกิดการขยายมากขึ้น รายได้เกิดขึ้นจากยอดขายสินค้า

แฮร์ลุคโซ่ระบาดแอบแฝงขายตรงโดยเฉพาะอาหารเสริม ผู้บริโภคควรศึกษาข้อมูลก่อนตัดสินใจ ซึ่งแฮร์ลุคโซ่หรือม้านี้เกมส์ได้อาศัยธุรกิจการขายตรงบังหน้า ด้วยการให้ช่องโหว่ทางกฎหมายหาผลประโยชน์จากผู้ที่ไม่ถึงการณ์ ด้วยการให้สมัครเป็นสมาชิกจำหน่ายผลิตภัณฑ์อาหารเสริม แล้วให้หาสมาชิกเพิ่มเติมโดยให้ผลประโยชน์ หรือสิ่งของอื่นๆ ที่มีมูลค่าสูงเป็นตัวล่อ ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวเป็นการหลอกลวงต้มตุ๋นผู้อื่นผ่านกรรมวิธีที่อ้างว่าเป็นธุรกิจขายตรง

การจำหน่ายผลิตภัณฑ์ในลักษณะของแชร์ลูกโซ่ที่แอบแฝงมากับธุรกิจการขายตรงมักจะไม่นำมาคำนึงถึงคุณภาพ แต่กลับเน้นเรื่องราคาสินค้าและผลตอบแทนที่ได้รับจากการจำหน่ายที่ค่อนข้างสูง เพื่อชักจูงใจให้มีผู้หลงเชื่อเข้าร่วมธุรกิจ

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าจะมีทั้งโทษจำคุกและปรับ แต่ในปัจจุบันแชร์ลูกโซ่กลับยังมีการระบาดอย่างหนักทั่วประเทศในคราวของการขายตรง ด้วยการใช้ช่องโหว่ทางกฎหมายหาผลประโยชน์เป็นจำนวนเงินมหาศาล ที่จะได้รับตอบแทนจากการกระทำดังกล่าว

3. ปัญหาที่ผู้บริโภค ได้รับสินค้าหรือบริการไม่มีคุณภาพหรือไม่ตรงตามกำหนด โดยไม่สามารถใช้สิทธิคืนสินค้าได้

ซึ่งในปัจจุบันอาหารเสริมส่วนใหญ่มักพบในรูปแบบการโฆษณาขายตรงโดยทำการโฆษณาสรรพคุณของผลิตภัณฑ์ในลักษณะหลอกลวง เพื่อให้ผู้บริโภคเข้าใจว่าการรับประทานผลิตภัณฑ์เสริมอาหารนั้นทำให้สุขภาพร่างกายดีขึ้นได้ หรือทำการโฆษณาโดยกล่าวอ้างคุณค่าทางโภชนาการ เพียงเพื่อส่งเสริมการขาย และโฆษณาผลิตภัณฑ์อาหารเสริมโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งทำการโฆษณาสรรพคุณหรือคุณประโยชน์ของผลิตภัณฑ์ผ่านสื่อต่างๆ โดยยังไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 นอกจากนี้ ยังพบว่าผลิตภัณฑ์อาหารเสริมส่วนใหญ่จะมีรูปแบบและส่วนผสมที่ใกล้เคียงกับผลิตภัณฑ์ยา ทำให้ผู้บริโภคอาจเกิดความสับสน ด้วยเหตุนี้เองผู้ประกอบการบางรายใช้เป็นจุดขาย แสดงคุณสมบัติในการใช้ยาว่าช่วยรักษาโรคต่างๆ ได้ หรือใช้โฆษณาเป็นอาหารที่สามารถควบคุมน้ำหนักได้ ทำให้ผู้บริโภคบางคนหลงเชื่อและซื้อมารับประทานเป็นจำนวนมาก และตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 มาตรา 40 ที่ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาคุณภาพ หรือสรรพคุณของอาหารอันเป็นเท็จหรือเป็นการหลอกลวงให้เกิดความหลงเชื่อโดยไม่สมควร ซึ่งผู้ฝ่าฝืนมีโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ อยู่แล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีผู้ประกอบการโฆษณาคุณประโยชน์ คุณภาพหรือคุณภาพอาหารอันเป็นที่จอยู่เสมอ

4. ปัญหาข้อบกพร่องที่เกิดจากมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับธุรกิจการขายตรง อาหารเสริมที่มีผลต่อผู้บริโภค

4.1 มาตรการทางกฎหมายหรือบทบัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ของธุรกิจการขายตรงอาหารเสริม

(1) ปัญหาในเรื่องของมาตรการทางกฎหมายนั้นจะเห็นได้ว่าด้วยเหตุที่ประเทศไทยมีกฎหมายที่มุ่งควบคุมด้านสวัสดิภาพของประชาชน โดยรัฐเป็นผู้ควบคุมอยู่มากมายหลายฉบับ แต่ในแต่ละฉบับเหล่านั้นมิได้มุ่งประสงค์จะให้เป็นกฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคโดยตรง ดังนั้นจึงไม่มีบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องและมาตรการทางการดำเนินคดีไว้เป็นพิเศษ

ดังนั้น การดำเนินการตามกฎหมายที่มุ่งควบคุมด้านสวัสดิภาพความปลอดภัยในการบริโภคของประชาชนนั้นมักจะติดขัดเรื่องสภาพบังคับในทางแพ่ง คือการฟ้องเรียกค่าเสียหายและอำนาจในการดำเนินคดีของผู้เสียหาย และเจ้าพนักงานตามกฎหมายแต่ละฉบับนั้นๆ เสมอ ทั้งนี้เพราะวัตถุประสงค์ในการบัญญัติกฎหมายเหล่านี้มีเพียงเพื่อการบริหารงานของรัฐ ในฐานะผู้รับผิดชอบความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง และผู้เสียหายคือ รัฐ โดยหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ดำเนินคดีอาญาตามที่กฎหมายเหล่านั้นบัญญัติโทษไว้ ถ้าผู้เสียหายจะฟ้องคดีอาญาเองก็จะต้องเป็นความผิดที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา

(2) ปัญหาในส่วนที่เป็นมาตรการและบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 การบัญญัติพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ออกใช้บังคับเพื่อมุ่งหวังจะให้ เป็นกฎหมายกลางในการดำเนินคดีการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงการมองเห็น ปัญหาในการคุ้มครองผู้บริโภคโดยมาตรการทางกฎหมาย แม้ว่าต้นร่างเดิมของกฎหมายฉบับนี้จะ บัญญัติให้มีการคุ้มครองไว้ก่อนข้างจะสมบูรณ์ คือด้านโฆษณาฉลาก สินค้าอันตรายและนิติกรรม สัญญา แต่เมื่อพระราชบัญญัตินี้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและประกาศใช้บังคับปัญหา ในเรื่องการบังคับตามกฎหมายซึ่งเคยมีอยู่ก่อนก็ยังมีได้ถูกแก้ไขอย่างไร ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติ ฉบับนี้ยังขาดบทบัญญัติที่สำคัญในการคุ้มครองผู้บริโภคประการสำคัญหลายประการด้วยกัน นั่นคือ บทบัญญัตินิยามคำว่า “ผู้บริโภค” ยังคงจำกัดแคบเฉพาะคู่กรณีในสัญญาเท่านั้น ทำให้ ผู้เสียหายที่มีคู่กรณีในสัญญาไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ และไม่ได้ รับความคุ้มครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ และบทบัญญัติในการคุ้มครองด้านการ ทำนิติกรรมสัญญาที่ถูกตัดออก การเยียวยาความเสียหายโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเพื่อ คุ้มครองผู้บริโภคในพระราชบัญญัตินี้จึงขาดความสมบูรณ์อยู่ และต้องอาศัยบทบัญญัติในกฎหมาย

แพ่งหรือการลงโทษผู้กระทำความผิดตามกฎหมายอาญาเหมือนเมื่อยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค
นั่นเอง

4.2. สาเหตุจากตัวบทกฎหมาย

เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการขายตรงอาหารเสริม มีมากมายหลายฉบับมีทั้ง
ที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อม ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการขายตรงอาหารเสริม โดยตรง
คือ พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522
พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2541 ถึงแม้
พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ.2545 เพิ่งจะมีขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2545 แต่มาตรการ
กฎหมายที่จะบังคับใช้ ดูเหมือนจะไม่ค่อยได้ประสิทธิภาพคือ

(1) ในองค์การเสนอขายสินค้าโดยผู้จำหน่าย ณ ที่ทำงานของผู้บริโภคหรือของผู้อื่น
หรือสถานที่อื่น ที่ไม่ใช่สถานที่ประกอบการเป็นปกติธุระโดยการอธิบายหรือสาธิตสินค้าผ่านผู้
จำหน่ายอิสระหรือตัวแทนขายตรง การเสนอขายดังกล่าวทำให้ผู้บริโภคอยู่ในสภาวะการณ์ที่ไม่อาจ
ตัดสินใจซื้อสินค้าหรือบริการได้อย่างอิสระและรอบคอบ

(2) การประกอบธุรกิจจำหน่ายสินค้าหรือให้บริการในลักษณะทางการสื่อสารข้อมูลเพื่อ
เสนอขายสินค้าและบริการโดยอาศัยสื่อสิ่งพิมพ์หรืออิเล็กทรอนิกส์ การมีสินค้าหรือบริการอาจไม่
ตรงกับคำอ้างที่โฆษณาไว้

(3) การทำตลาดขายตรงและตลาดแบบตรงได้มีการใช้วิธีการชักชวนให้ประชาชนเข้า
ร่วมเป็นเครือข่าย อาจเป็นการหลอกลวงประชาชนหรือไม่ทำให้ประชาชนโดยทั่วไปเสียเปรียบ
และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ไม่สงบสุขในสังคม

ส่วนพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 บัญญัติให้สิทธิผู้บริโภคได้รับความ
คุ้มครอง แต่การที่ผู้บริโภคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบการหรือผู้ประกอบการ
โฆษณาย่อมจะเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นการไม่คุ้มค่า และผู้บริโภคจำนวนมากไม่อยู่ในสถานะที่
จะสละเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ทำให้ไม่อาจจะจับหรือยับยั้งการกระทำที่จะเกิดความ
เสียหายแก่ผู้บริโภคได้ทันทั่วถึงและแม้ในการดำเนินคดีในศาลจะให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมี
อำนาจฟ้องเรียกทรัพย์สินหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ร้องขอได้ แต่ในการปฏิบัติมักไม่ค่อย
ได้ผลเพราะถึงอย่างไรผู้บริโภคก็ต้องนำเสนอหลักฐานและเป็นพยานเกี่ยวข้อง ซึ่งบางครั้งเป็นการ
ยากที่ผู้บริโภคจะยอมสละเวลา และเสียค่าใช้จ่ายในการให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการ
ดำเนินคดี

กรณีที่ดินค้าเป็นอาหารหรือยา ส่วนมากผู้บริโภคมักเข้าใจสับสนแยกไม่ออกว่าชนิดใดเป็นอาหารหรือยา ผู้ขายตรงก็จำหน่ายยาในรูปของอาหาร ซึ่งอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคได้เพราะถึงแม้ผู้ขายตรงจะเป็นผู้เสนอขายไม่ได้เป็นผู้ผลิตก็ตาม การแนะนำต่างๆ ให้แก่ผู้บริโภคอาจผิดพลาดได้ เช่น กรณีการขายยาตามร้านขายยา ยังต้องมีเภสัชกรควบคุมในกรณีการขายตรงอาหารเสริมถ้าเสนอขายสินค้าที่ก้ำกึ่งระหว่างยากับอาหาร ผู้บริโภคอาจได้รับอันตรายแม้จะมีกฎหมายควบคุมอยู่แต่การขายตรงเป็นการขายสู่ผู้บริโภคโดยตรง บางครั้งไม่มีใครรู้เห็นกว่าจะรู้ว่าเป็นโทษก็อาจจะใช้เวลาซึ่งก็อาจจะแก้ไขไม่ได้แล้ว เป็นผลร้ายต่อผู้บริโภคโดยตรง นอกจากนี้การส่งมอบการเก็บรักษาสินค้าประเภทอาหารเสริมต่างๆ บางครั้งผู้บริโภคไม่อาจแน่ใจได้ว่าการเก็บรักษาจนถึงเวลาส่งมอบได้มาตรฐานความปลอดภัยจริงหรือไม่ อาจจะเก็บไว้ทำยารดซึ่งถูกความร้อนจากแสงแดดทำลาย เสื่อมประสิทธิภาพได้ ผู้บริโภคจะมั่นใจได้อย่างไรว่าได้คุณภาพ ดังเช่นที่โรงงานผลิตของมา สิ่งเหล่านี้ผู้บริโภคไม่อาจทราบได้ มีการโฆษณาอวดอ้างสรรพคุณต่างๆ ให้ผู้บริโภคเข้าใจว่ามีคุณสมบัติเช่นนั้น บางครั้งความหมายก็สับสนกับความหมายของอาหารที่ว่าป็นอาหารที่เสริมอาหารพิเศษกว่าปกติทั่วไป เช่น อาหารเสริมโปรตีน จึงเห็นได้ว่าผู้บริโภคยังไม่ได้รับความรู้และข้อมูลที่ต้องชัดเจนในเรื่องความหมายของคำว่าอาหารเสริม อาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดต่างๆ ได้ ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจ โฆษณาสินค้าได้อย่างอิสระ โดยพรรณนาสรรพคุณต่างๆ ซึ่งบางครั้งยังไม่ปรากฏแน่ชัดทางวิทยาศาสตร์ว่าอาหารนั้นๆ จะมีคุณสมบัติตามที่อ้างหรือไม่ ซึ่งต้องใช้เวลาในการพิสูจน์ แต่ผู้บริโภคก็บริโภคไปแล้ว นับว่าเสี่ยงต่ออันตรายอย่างยิ่ง ถ้าหากผลทางการพิสูจน์ไม่เป็นตามอ้างอาจเป็นโทษก็ได้ อย่างนี้จะถือว่าโฆษณาต่างๆ เป็นการชวนเชื่อหรือไม่ ซึ่งสินค้าโดยเฉพาะอาหารเสริมบางชนิดยังไม่ได้รับการพิสูจน์หรือรับรองเลยว่ามีคุณสมบัติเช่นนั้นจริง แต่การคาดการณ์หรือหวังว่าจะทำให้ผู้บริโภคมีสุขภาพแข็งแรงสมบูรณ์ซึ่งดูแล้วเป็นการโฆษณาจนทำให้ผู้บริโภคเชื่อว่าจะให้เกิดผลเช่นนั้นจริง ซึ่งก็ไม่มีใครรับประกัน รับรองว่าจะเห็นเป็นจริงดังอ้างสรรพคุณนั้นหรือไม่

4.2.1 การขัดแย้งกันทางกฎหมาย

เนื่องจากธุรกิจการขายตรงอาหารเสริมเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงยังไม่ชัดเจนต้องใช้กฎหมายหลายฉบับมาปรับใช้ เช่น พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ.2545 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติยา พ.ศ.2510 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ฉบับแรกและฉบับที่ 2 พ.ศ.2541 จึงเห็นได้ว่ามีกฎหมายเกี่ยวข้องอย่างน้อย 4-5 ฉบับ ดังนั้นการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอาจขาดการร่วมมือและประสานกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อมีปัญหาจากผู้บริโภค อาจจะทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายว่า พระราชบัญญัติฉบับหนึ่งขัดแย้งกับอีกพระราชบัญญัติ

ฉบับหนึ่ง ผลที่ได้รับคือผู้ที่ใช้กฎหมายนั้น ๆ เกิดปัญหาในการปฏิบัติ เมื่อต่างฝ่ายต่างอ้างอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับที่ตนใช้อยู่ ผลที่ได้รับคือความล่าช้า ขาดความร่วมมือและเป็นข้อพิพาทที่ยาวนานเมื่อมีการฟ้องร้องกันเกิดขึ้น จึงกล่าวได้ว่าการขัดแย้งกันทางกฎหมายเกิดจากหน่วยงานรัฐขาดการประสานกัน ในความสำเร็จของงานจนเกิดความเสียหายต่อผู้บริโภค รัฐบาลควรจะได้มีการแก้ไขกฎหมายที่ขัดแย้งกันอยู่ให้ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางเดียวกัน เพื่อปรับปรุงเป้าหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคต่อไป เช่น สินค้าบางอย่างเป็นทั้งอาหารและยา เช่น สมุนไพร จะใช้กฎหมายฉบับใดบังคับใช้ ดีความอย่างไรเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น จะใช้กฎหมายฉบับใดบังคับ เป็นต้น นอกจากนี้เรื่องบทกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนมาตรา 25 ที่ว่าด้วยเรื่องอาหารที่มีคุณประโยชน์ต่อร่างกายในระดับที่เหมาะสมตาม พ.ร.บ. อาหาร พ.ศ.2522 มีโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ในขณะที่ผู้จำหน่ายตามมาตรา 24 ของ พ.ร.บ. ขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ.2545 ผู้ฝ่าฝืนไม่มีบทลงโทษไว้ ดังนั้นหากผู้จำหน่ายอิสระขายสินค้าตามเงื่อนไขและแผนการขายที่ผู้ประกอบการขายตรงกำหนด หากมีความเสียหายเกิดขึ้นก็จะเอาผิดกับผู้ขายไม่ได้ ไม่มีบทกำหนดโทษไว้ กล่าวคือแม้ขายอาหารที่มีคุณประโยชน์ในระดับที่ไม่เหมาะสมให้ผู้บริโภค ก็ไม่มีความผิดหากได้ขายตามเงื่อนไขและแผนการขาย ที่ผู้ประกอบการขายตรงกำหนด แล้วการพิสูจน์ว่าอาหารเสริมมีประโยชน์ในระดับที่ไม่เหมาะสมผู้ใดจะพิสูจน์ ซึ่งถ้าพิสูจน์ผลออกมาแล้วไม่มีประโยชน์ในระดับที่ไม่เหมาะสมจริง ผู้ขายก็ไม่ต้องได้รับโทษดังกล่าว ผู้บริโภคต้องไปฟ้องร้องผู้ประกอบการเอง หรือร้องเรียนไปยังหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วเป็นเรื่องยุ่งยากสำหรับผู้บริโภคเป็นอย่างมากจึงเห็นได้ว่า พ.ร.บ. สองฉบับนี้ ยังขัดแย้งกันอยู่ กล่าวคือ พ.ร.บ. ฉบับหนึ่งกำหนดโทษผู้จำหน่ายที่ฝ่าฝืนไว้แต่อีก พ.ร.บ. กลับไม่มีกำหนดโทษผู้จำหน่าย เป็นต้น

4.2.2 ความไม่รัดกุมของกฎหมาย

หากมีการฝ่าฝืนกฎหมาย ผู้บริโภคสามารถจะฟ้องผู้ขายตรงได้หรือไม่ ในกรณีที่ผู้จำหน่ายตรงนำสินค้าไม่มีคุณภาพ หรือคุณประโยชน์มาขายให้ผู้บริโภค จะเห็นได้ว่าบทกำหนดโทษมุ่งเน้นจะให้ลงโทษผู้ประกอบการขายตรงเสียมากกว่าซึ่งหากพิจารณาแล้วดูจะไม่เหมาะสมเพราะการขายตรงเป็นการขายแบบโดยตรงตัวต่อตัวต่อผู้บริโภค ผู้บริโภคมักมีความเชื่อถือในตัวผู้จำหน่ายตรง แต่หากเกิดปัญหาขึ้นมาผู้จำหน่ายกลับไม่ต้องรับผิดชอบ ผู้บริโภคต้องไปฟ้องร้องผู้ประกอบการขายตรงเอง ซึ่งอาจยุ่งยากและไม่เป็นธรรมได้ นอกจากนี้บทกำหนดโทษสูงสุด ก็ยังไม่มาก ซึ่งถ้าหากพิสูจน์ได้ว่าอาหารเสริมที่ผู้บริโภคได้รับเข้าไปนั้นหากบริโภคนานไปในระยะยาวอาจทำให้เกิดโทษได้ อาจถือได้ว่ามีความผิดต่อชีวิตและร่างกาย ตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งมีโทษหนักกว่าหรือไม่อีกประการหนึ่ง ได้กล่าวถึงแต่เพียงหน้าที่ผู้จำหน่ายอิสระ

ในเรื่องส่งมอบเอกสารหรือบริการให้แก่ผู้บริโภค หรือให้ผู้จำหน่ายอิสระดำเนินการขายตามเงื่อนไขและแผนการขายของผู้ประกอบการขายตรงที่กำหนดไว้ซึ่งไม่ได้กล่าวถึงความรู้ ความเข้าใจในทางวิทยาศาสตร์ซึ่งผู้จำหน่ายควรจะต้องมีคุณสมบัติไว้ข้อขาย สาธิต หรือให้ความรู้แก่ผู้บริโภคเลย อาจทำให้ข้อมูลต่างๆ ที่ผู้บริโภคได้รับ ไม่ถูกต้อง ชัดเจน เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภคได้ นอกจากนี้ยังมีความไม่รัดกุมทางกฎหมายอีกหลายประการ กล่าวคือ การเสนอขายสินค้าโดยการสื่อสารข้อมูลเพื่อขายสินค้าและบริการโดยตรงต่อผู้บริโภค ถ้ามีการอวดอ้างโฆษณาต่างๆ เป็นตามจริงเช่นนั้นหรือไม่ ภาระการพิสูจน์ผู้ใดจะติดตามผลรับผิดชอบให้เห็นผลจริงในทางปฏิบัติการคือ หรือรับประกันสินค้า ถ้าเป็นอาหารเสริมจะมีมาตรการตามกฎหมายอย่างไร เพราะเป็นการกินเข้าไปผู้ใดจะรับผิดชอบเพราะบริโภคเข้าไปแล้ว และจะถือว่าเป็นการทดลองใช้ได้หรือไม่ แม้การบริโภคอาหารเสริมจะมีองค์การอาหารและยา กำกับควบคุมดูแลอยู่ก็จริง แต่ปริมาณและขนาดที่บริโภคเข้าไป จะเหมาะสมต่อแต่ละบุคคลหรือไม่ อาจจะมีคุณและโทษแต่ละบุคคลไม่เหมือนกัน การเสนอขายอาหารเสริมในเรื่องปริมาณ ระยะเวลาการกินจะตรวจสอบควบคุมอย่างไร การบริโภคเป็นระยะเวลานานๆ จะเป็นอันตรายอย่างไรหรือไม่ การชักชวนเข้าร่วมเครือข่ายการขายตรงแม้จะมีกฎหมายควบคุมอยู่ แต่ในปัจจุบันมีการพัฒนาและเทคนิคต่างๆ มากมาย กฎหมายสามารถควบคุมให้ได้ประสิทธิภาพจริงหรือไม่ และบทนิยามของคำว่า อาหารเสริม ก็ยังไม่ปรากฏแน่ชัดในการกฎหมายจะถือว่าอาหารเสริมมีคุณค่า หรือคุณประโยชน์ต่อร่างกายในระดับที่ไม่เหมาะสมหรือไม่ ความชัดเจนและบทสรุปดังกล่าวได้จากแหล่งใด เชื่อถือได้เพียงใด มีรายงานการรับรองทางวิทยาศาสตร์ยืนยันชัดเจนแล้วหรือยัง อีกทั้งยังไม่มีคำเตือนที่ฉลากในกรณีอาหารเสริม ซึ่งอาจทำให้ผู้บริโภคเข้าใจว่ามีแต่คุณประโยชน์ไม่มีโทษเลย ซึ่งบางครั้งก็ยังไม่ได้มีการพิสูจน์แน่ชัด นอกจากนี้เรื่องบทกำหนดโทษ เช่น ตามมาตรา 24 ตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ.2545 ดังกล่าว ซึ่งไม่มีบทกำหนดโทษเอาไว้กรณีฝ่าฝืน เป็นต้น

4.3 ปัญหาที่เกิดจากการบริหารกฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจ

การขายตรงอาหารเสริม

เนื่องจากมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมอยู่มากมายหลายฉบับ ดังนั้นการบริหารกฎหมายหรือการบังคับใช้ตามกฎหมายเหล่านั้น ย่อมมีหน่วยงานของรัฐ รับผิดชอบอยู่มากมาย หลายหน่วยงาน ทำให้เกิดปัญหาในการกำหนดนโยบายและการประสานงานร่วมกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน อาจสรุปปัญหาสำคัญๆ ได้แก่

การขาดนโยบายหลักเพื่อประสานความร่วมมือในภาครัฐ กำลังบุคลากรและงบประมาณในการดำเนินงานของรัฐ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการขายตรงอาหารเสริม มีมากมายหลายฉบับ ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบกฎหมายต่างๆ ปฏิบัติหน้าที่ไปตามอำนาจที่กฎหมายเหล่านั้นกำหนดไว้ ซึ่งในการปฏิบัติหน่วยงานของรัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค ยังมีได้เคยมีกำหนดนโยบายระยะยาวในการดำเนินงานอย่างจริงจัง มีแต่เพียงนโยบายและแผนปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณเท่านั้น ซึ่งผลงานของหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคจะออกมาในรูปของการป้องกันความเสียหายของผู้บริโภคมากกว่าการดำเนินคดีเพื่อให้ผู้บริโภคได้รับการชดเชยค่าเสียหาย กล่าวคือส่วนใหญ่มักจะเป็นการประกาศเตือนและแนะนำให้ประชาชนทราบถึงพิษหรือภัยในการบริโภคต่างๆ ซึ่งศึกษาและปฏิบัติหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายและเสนอแนะความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ส่วนในด้านทำให้ความรู้แก่ผู้บริโภคมีการเผยแพร่ความรู้ในด้านการบริโภคแก่ประชาชนบ้างพอสมควรในเรื่องการฟ้องคดีไม่ค่อยปรากฏ การฟ้องคดีเพื่อผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เหตุผลอาจมีอยู่เหมือนกันเป็นต้นว่าขาดบุคลากร หรือนโยบายของทางราชการบริหารซึ่งยังเห็นว่าการปราบปรามเป็นวิธีการสุดท้ายที่พึงกระทำ ประกอบกับบทบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้เองก็ยังคงอ้างบทกฎหมายอื่นๆ หากได้มีบทบัญญัติให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องชดเชยค่าเสียหายโดยตรงในความเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ตนผลิตหรือจำหน่าย ดังได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนั้นอาจเป็นไปได้อีกเหมือนกันว่า บทบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้มีข้อขัดข้องมิได้บัญญัติความไว้ชัดเจนเป็นปัญหาที่ต้องตีความ ตัวอย่างเช่น การฟ้องคดีเพื่อผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายนั้นจะต้องปรากฏว่าเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคเป็นส่วนรวมซึ่งเป็นเรื่องต้องตีความว่าจะมีความหมายอย่างไร และเมื่อต้องตีความผู้ตีความก็มีผู้ร่างกฎหมายเกิดปัญหาเรื่องการเข้าใจถึงปัญหาต่างกันเหล่านี้เป็นต้นเหตุให้การบริหารตามกฎหมายเป็นไปอย่างไม่ได้ผลเท่าที่ควร หรือในกรณีที่มีการบังคับใช้บทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ เจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ไม่เข้าใจถึงปัญหาเฉพาะในการประกอบธุรกิจบางประเภทหรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยไม่เข้าใจถึงข้อเท็จจริงของผู้ประกอบธุรกิจ ไม่เคยมีประสบการณ์ในเรื่องนั้น โดยตรง ก็เป็นต้นเหตุให้เกิดความบาดหมางและเห็นว่ากฎหมายเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจ

หลักกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงอย่างมากได้แก่ การไม่คำนึงถึงหลักความสัมพันธ์ในทางสัญญาระหว่างคู่กรณี ซึ่งหากยังคงใช้บังคับอยู่ จะทำให้การคุ้มครองผู้บริโภคประสบปัญหา เพราะผู้บริโภคที่แท้จริงอาจไม่ใช่คู่กรณีในสัญญาเสมอไป หรือหลักผู้ซื้อต้องระวังก็กลับกลายเป็นผู้ขายต้องเป็นฝ่ายใช้ความระมัดระวัง ตลอดจนภาระการพิสูจน์ความประมาทเลินเล่อในทางละเมิดของการผลิตแทนที่จะตกอยู่กับฝ่ายผู้เสียหายก็กลับให้เป็นภาระของผู้ผลิตหรือมีบทสันนิษฐานความรับผิดชอบในการผลิตขึ้นเหล่านี้ เป็นต้น (สุขุม สุภณิตย์, 2544, หน้า 8)

อันที่จริง ในแง่ของการคุ้มครองผู้บริโภคในความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือมุ่งให้เกิดความปลอดภัยและเป็นธรรมในสังคมนั้น มาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยได้มีการพัฒนาเรื่อยมา นับเนื่องแต่การพยายามร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา เพื่อให้ได้คืนมาซึ่งสิทธิสภาพนอกอาณาเขต จนถึงการออกกฎหมายเพื่อความปลอดภัยในการบริโภคของประชาชน หรือแม้กระทั่งการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐเพื่อทำหน้าที่สกัดกั้นปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในการที่จะทำการบริโภค เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย แต่อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตอย่างหนึ่งว่ามาตรการทางกฎหมายเหล่านี้จะมีขึ้นเพื่อป้องกันและปราบปรามผู้ที่ทำให้เกิดความเป็นอันตรายหรือความไม่เป็นธรรมในการบริโภคทั้งสิ้น มิได้มุ่งให้เกิดการชดเชยเยียวยาความเสียหาย อันเกิดจากการบริโภคแต่อย่างใด ผู้เสียหายที่ได้รับการชดเชยเยียวยาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ มีทางออกที่จะได้รับการเยียวยาชดเชยคือ ฟ้องคดีแพ่งต่อศาลที่มีอำนาจ และอาศัยกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิดเป็นเครื่องมือเรียกร้องให้ผู้กระทำชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยนับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินมาเป็นระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นมาตรการที่เน้นการป้องกันและปราบปราม โดยการออกกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐควบคุมกำกับ แต่มิได้เน้นวิธีการเยียวยาชดเชยความเสียหายเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายตามที่ได้มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งลักษณะสัญญาหรือลักษณะละเมิด (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, 2543, หน้า 97)

กฎหมายซึ่งผู้บริโภคเป็นผู้เสียหายอันอาจฟ้องคดีโดยตรง เช่น ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 236 ถึงมาตรา 239 ระบุถึงความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชนและมาตรา 270 ถึงมาตรา 275 ระบุถึงความผิดเกี่ยวกับการค้า เป็นมาตรการทางกฎหมายอีกทางหนึ่งซึ่งบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคไว้ในด้านอาหาร ยา เครื่องบริโภคอื่นๆ รวมตลอดถึงการคุ้มครองด้านการค้า เกี่ยวกับการชั่ง ตวง วัด ปริมาณสินค้า คุณภาพและที่มาของสินค้า ด้วยวิธีกำหนดโทษปรับ และจำคุกไว้ในกรกระทำผิดซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้

หากพิจารณาบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาที่กล่าวข้างต้นอย่างละเอียดแล้วจะพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายมุ่งหมายในการปลอมปน อาหาร ยา และเครื่องอุปโภคอื่นๆ น้ำดื่มที่จัดไว้ในประชาชนเท่านั้นที่เป็นความผิดและระบุโทษไว้ ไม่มีบทบัญญัติคุ้มครอง กรณีอาหารเกิดอันตรายต่อร่างกายหรือสุขภาพของประชาชนโดยไม่อาจคาดหมายได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งการกระทำจะเป็นผิดตามกฎหมายอาญา ต้องเป็นการกระทำที่มีเจตนาหรือกระทำโดยประมาทเท่านั้น กรณีเครื่องอุปโภคเกิดเป็นพิษหรือเป็นอันตรายโดยไม่อาจคาดหมายได้ ไม่อยู่ในความคุ้มครองตาม

กฎหมายอาญา มาตรา 236-239 เช่น อาหาร หรือยาเกิดเป็นพิษหรือมีผลข้างเคียงเมื่อบริโภคเป็นเวลานาน

ส่วนกรณีการคุ้มครองด้านการค้า นั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายมุ่งคุ้มครองเฉพาะเรื่อง การควบคุมการใช้เครื่องชั่ง ตวง วัด การขายของโดยหลอกลวง แห่่งกำเนิด สภาพ คุณภาพ หรือ ปริมาณ การปลอมเครื่องหมายการค้า การเลียนเครื่องหมายการค้า และการนำเข้ามาเพื่อจำหน่ายซึ่ง สินค้าอันเป็นสินค้าปลอม กฎหมายมิได้คุ้มครองในด้านการประกันคุณภาพ สินค้าอันตรายที่เกิด จากสินค้าปลอมที่มีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน หรือการกำหนดราคาสูงเกินความเป็นจริง

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาที่กล่าวทั้งหมดนี้ก็ยังมิมีประโยชน์ใน แก่การคุ้มครองผู้บริโภคในสภาวะการณ์ปัจจุบันอยู่ไม่น้อย และเป็นกฎหมายซึ่งคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ได้รับความเสียหายอย่างตรงที่สุด ในแง่สิทธิในการเป็นโจทก์ฟ้องคดีได้เอง แต่ในความเป็นจริง ผู้บริโภคที่เป็นประชาชนคนไทยจะใช้สิทธิดังกล่าวน้อย เนื่องจากไม่นิยมฟ้องร้องคดีในศาล

ทางแก้ปัญหาก็กล่าวมาแล้วนี้ต้องอาศัยระยะเวลาในการแก้ไขปรับปรุงทั้งตัวบทกฎหมาย และการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเอง นอกจากนี้สิ่งสำคัญยิ่งอีกประการ หนึ่งก็คือ การพยายามปลูกฝังความคิดและความรู้สึกในหมู่ผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจให้ ตระหนักถึงสิทธิความเป็นสังคมการบริโภคให้มากขึ้นก็เป็นอีกทางหนึ่ง ซึ่งจะทำให้การดำเนินการ คุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายเป็นจริงเป็นจังขึ้น ดังนั้นจึงเห็นว่าการเผยแพร่ความรู้แก่ผู้บริโภค เป็นงานที่มีความสำคัญมาก

ผู้บริโภคจะมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคอย่างยิ่งเพราะเหตุว่า แม้จะมี มาตรการทางปราบปรามมิให้ผู้กระทำความผิดในแง่ของการบริโภคอย่างพิเศษเท่าใดก็ตาม หาก ผู้บริโภคเองยินยอมที่จะเป็นฝ่ายด้อยกว่าไม่นำพาต่อการถูกละเมิดสิทธิของตนเสียแล้ว การ ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อปราบปรามผู้กระทำความผิดก็คงจะเป็นไปไม่ได้ เนื่องจากการ ปราบปรามเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความร่วมมือซึ่งกันและกันทั้งฝ่ายบริโภคและฝ่ายบ้านเมือง หรือแม้ ในประเด็นการป้องกันความเสียหายหากผู้บริโภคละเลยไม่นำพาต่อการหาความรู้เพื่อป้องกัน ตนเอง การใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามอย่างเดียวย่อมไม่บรรลุผล (ธงชัย สันติวงษ์, 2546, หน้า 14)

หน่วยงานภาครัฐซึ่งมีบทบาทอย่างมากในด้านความปลอดภัยในการบริโภค ได้แก่

1. สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

ซึ่งสังกัดอยู่ในกระทรวงสาธารณสุข มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ อาหาร พ.ศ.2522 เป็นไปโดยเรียบร้อย ทั้งนี้โดยประสานงานกับคณะกรรมการอาหารซึ่งจัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 และคณะกรรมการยาตามพระราชบัญญัติยา พ.ศ.2510 ในทาง ปฏิบัติแล้วสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคใน

ด้านอาหารและยา เช่น ขึ้นทะเบียนอาหาร ทะเบียนยา ตรวจสอบคุณภาพมาตรฐานอาหารและยา ออกประกาศให้ประชาชนได้ทราบภัยอันตรายจากสารมีพิษ ยาฆ่าแมลงจำกัดศัตรูพืชและตรวจ พิจารณาคำโฆษณาและอาหารก่อนอนุญาตให้ทำการโฆษณาหรือจำหน่ายได้ เป็นต้น

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สำนักงานดำเนินการป้องกันอันตรายและความเสียหายอันอาจ เกิดขึ้น ได้จากการบริโภคอาหารและยา ส่วนในด้านการปราบปรามนั้น ไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิดไว้อย่างแข็งขัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีเกิดอันตรายจากการบริโภคขึ้น ดังได้กล่าวแล้วว่ากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านต่างๆ นั้นเป็นกฎหมายควบคุมด้าน การปฏิบัติมากกว่ากฎหมายปราบปรามการกระทำผิด การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านความปลอดภัย ในการบริโภคย่อมจะเป็นหน้าที่โดยตรงของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค แม้ว่าคณะกรรมการ อาหารและคณะกรรมการยาจะไม่มีอำนาจดำเนินคดีเพื่อผู้เสียหายได้โดยตรงก็ตาม ผู้บริโภคอาจ ร้องขอให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคดำเนินการตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคได้ แต่เท่าที่ ปรากฏประชาชนจะมุ่งไปสู่หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องที่เป็นปัญหาเท่านั้น ดังนั้นการเผยแพร่ ทำความเข้าใจกับประชาชนถึงกระบวนการคุ้มครองผู้บริโภคจึงเป็นสิ่งจำเป็น

ในประเด็นปัญหาเรื่องงบประมาณ และบุคลากรในภาครัฐในการดำเนินงานด้านคุ้มครอง ผู้บริโภคนั้นเป็นเรื่องที่เห็นชัดเจนว่า งานด้านสาธารณสุขและบริการสาธารณสุขของรัฐนั้นได้รับการ จัดสรรงบประมาณให้น้อยกว่าด้านการป้องกันประเทศตลอดมา จำนวนบุคลากรภาครัฐซึ่งต้อง สัมพันธ์กันกับงบประมาณย่อมเป็นไปได้ในแนวเดียวกัน คือ มีบุคลากรน้อยกว่าภาระงานตาม กฎหมาย ปัญหานี้ยังคงมีอยู่ตลอดมาและอาจจะต่อเนื่องไปในอนาคต เว้นแต่รัฐบาลจะมีนโยบาย เพื่อความปลอดภัยในการดำรงชีวิตของประชาชนเป็นหลักไม่เน้นด้านการเจริญทางเศรษฐกิจ มากจนเกินไป

2. คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ประกอบด้วย

- นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ
- ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
- ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม
- ปลัดกระทรวงพาณิชย์
- ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา

และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินหกคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค

(3) แจ้งหรือโฆษณาสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค ในการนี้จะระบุชื่อสินค้าหรือบริการหรือชื่อของผู้ประกอบธุรกิจด้วยก็ได้

(4) ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และพิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง

(5) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของทางด้านคณะกรรมการเฉพาะเรื่องและคณะอนุกรรมการ

(6) สอดส่องเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ในส่วนราชการ หรือทางหน่วยงานอื่นของรัฐให้ปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินคดีในความผิดเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค

(7) ดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคที่คณะกรรมการเห็นสมควร หรือมีผู้ร้องขอตามมาตรา 39

(8) รับรองสมาคมตามมาตรา 40

(9) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค และพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย

(10) ปฏิบัติการอื่นใดก็ตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้ซึ่งให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของทางคณะกรรมการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา นี้ ทางด้านคณะกรรมการอาจมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้ปฏิบัติการหรือเตรียมข้อเสนอไปยังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

3. คณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรง

ตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ.2545 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรง” ประกอบด้วย

(1) ประชานกรรมการหนึ่งคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการขายตรงและการตลาดแบบตรง

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งได้แก่ อธิบดีกรมการค้าภายใน อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา

(3) กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนสมาคมที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับธุรกิจขายตรงจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนสมาคมที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับธุรกิจตลาดแบบตรงจำนวนหนึ่งคน และผู้แทนสมาคมหรือมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจำนวนสองคน

(4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการขายตรงหรือการตลาดแบบตรง ทั้งนี้ต้องแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

ให้เลขาธิการคณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นกรรมการและเลขานุการในการแต่งตั้งกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้บรรดาสมาคมที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับธุรกิจขายตรง สมาคมที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับธุรกิจตลาดแบบตรงหรือสมาคมหรือมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค แล้วแต่กรณี เสนอชื่อบุคคลที่เห็นสมควรต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาแต่งตั้งสำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอชื่อบุคคลให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

จากหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะเป็นประชานกรรมการ กรรมการจากผู้แทนสมาคมหรือมูลนิธิ หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะต้องให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งทั้งนั้น ยกเว้น กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิบดีกรมการค้าภายใน อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา นอกจากนี้จะเห็นว่า การถ่วงดุลกันระหว่างผู้แทนสมาคมที่เป็นฝ่ายผู้ประกอบการ คือ ผู้แทนสมาคมที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับธุรกิจขายตรงและผู้แทนสมาคมที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับธุรกิจตลาดแบบตรงรวมจำนวนสองคน กับผู้แทนสมาคมหรือมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจำนวนสองคน เท่ากัน โดยให้บรรดาสมาคมเสนอชื่อบุคคลที่เห็นสมควรต่อคณะรัฐมนตรี อีกทั้งในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คนก็บังคับว่าต้องแต่งตั้งจากภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการคานอำนาจกันเนื่องจากในภาคราชการมีกรรมการโดยตำแหน่งอยู่แล้วถึงสี่คน

เหตุผลในการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรงเพื่อให้ องค์ประกอบของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบ เพื่อให้ได้ผู้กำหนดนโยบายที่ถูกต้องเหมาะสมและได้ นโยบายที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ในสภาพตลาดที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องจากการกระทำของผู้จำหน่ายอิสระ ตัวแทนขายตรง ผู้ประกอบธุรกิจขายตรงหรือผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง

(2) แจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภคในการนี้ จะระบุชื่อสินค้าหรือบริการ หรือชื่อของผู้จำหน่ายอิสระ ตัวแทนขายตรงผู้ประกอบธุรกิจขายตรงหรือผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงด้วยก็ได้

(3) กำกับดูแลผู้ประกอบธุรกิจขายตรงและผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง รวมทั้งติดตามสอดส่องพฤติการณ์ในการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง

(4) วางระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

(5) พิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียน

(6) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการกำกับดูแลรวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง และพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรงตามที่คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีมอบหมาย

(7) สอดส่องเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนราชการหรือทางด้านหน่วยงานอื่นของรัฐให้ปฏิบัติการตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดตลอดจนเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินคดีในความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(8) เสนอแนะในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้

(9) เรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย

จากหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ 9 ประการ คือ (1) พิจารณาเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภค (2) แจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย หรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค (3) กำกับดูแลและติดตามสอดส่องพฤติการณ์ของผู้ประกอบธุรกิจ (4) วางระเบียบหรือประกาศ (5) พิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียน (6) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี (7) สอดส่องเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนราชการ (8) เสนอแนะในการออกกฎกระทรวงและ (9) เรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย ในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการอาจมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้ปฏิบัติการหรือเตรียมข้อเสนอมายังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

4. การเปรียบเทียบปรับในกรณีความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค

มาตรา 62 บัญญัติว่า บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้คณะกรรมการมีอำนาจเปรียบเทียบได้ และในการนี้ให้คณะกรรมการนี้อำนาจมอบหมายให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือคณะอนุกรรมการพนักงานสอบสวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ดำเนินการเปรียบเทียบได้โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการเปรียบเทียบหรือเงื่อนไขประการใดๆ ให้แก่ผู้ได้รับมอบหมายตามที่เห็นสมควรด้วยก็ได้

ภายใต้บังคับของบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ในการสอบสวนถ้าพนักงานสอบสวนพบว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้และบุคคลนั้นยินยอมให้เปรียบเทียบให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องมายังคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้มีอำนาจเปรียบเทียบตามวรรคหนึ่งภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ผู้นั้นแสดงความยินยอมให้เปรียบเทียบ

เมื่อผู้กระทำความผิดได้เสียค่าปรับตามที่เปรียบเทียบแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ดังได้กล่าวแล้วว่า บทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้มีได้กำหนดวิธีการเยียวยาชดใช้ความเสียหายอันเกิดจากการบริโภคในทางแพ่งไว้แต่กำหนดให้รัฐควบคุมกำกับพฤติกรรมทางธุรกิจในการโฆษณา การใช้ฉลากและสินค้าที่อาจเป็นอันตราย ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติในเรื่องเหล่านี้ต้องถูกลงโทษ และโทษนั้นอาจเป็นโทษที่ห้ามกระทำการหนึ่งอย่างตามมาตรา 27(1)-(4) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจสั่งการของฝ่ายบริหาร หรืออาจเป็นโทษทางอาญา คือ ปรับ จำคุก หรือทั้งจำและปรับ ในกรณีที่มีการขัดคำสั่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ หรือเจตนาทำผิดกฎหมาย วิธีดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัตินี้คงเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็คือ เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคจะต้องแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้ทำการสืบสวนสอบสวนและทำสำนวนส่งไปยังพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีต่อศาล แต่ถ้าหากผู้กระทำความผิดยินยอมที่จะให้เปรียบเทียบเพื่อคดีอาญาเลิกกันก่อนฟ้องคดีตามหลักในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37(4) ก็ย่อมกระทำได้โดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 62 ดังกล่าวข้างต้นนี้

ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบตามมาตรา 62 กำหนดไว้ ดังนี้

1. คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
2. คณะกรรมการเฉพาะเรื่องโฆษณาหรือฉลาก หรือคณะอนุกรรมการซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
3. พนักงานสอบสวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่

ปัจจุบันได้มีการกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติในการเปรียบเทียบตามมาตรา 62 ไว้ดังนี้

(1) ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522-2526

โดยที่มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ได้มีการบัญญัติให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจมอบหมายให้ทางด้านคณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือคณะอนุกรรมการพนักงานสอบสวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการเปรียบเทียบได้ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจึงเห็นเป็นการสมควรวางระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเปรียบเทียบสำหรับผู้ได้รับมอบหมายดังกล่าวเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติดังต่อไปนี้

ข้อ 1. ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522-2526

ข้อ 2. ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันนี้เป็นต้นไป

ข้อ 3. ในระเบียบนี้

“ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบ” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้ดำเนินการเปรียบเทียบบรรดาความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ได้

“ผู้ต้องหา” หมายความว่า ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522

ข้อ 4. บรรดาคดีที่ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบเห็นว่าอยู่ในอำนาจเปรียบเทียบให้ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปฏิบัติดังนี้

(1) บันทึกชื่อ อายุ ที่อยู่ของผู้กล่าวหาและผู้ต้องหา ชื่อหา วัน เวลา และสถานที่เกิด เหตุตลอดจนรายละเอียดอื่นๆ ในสมุดรับคำกล่าวโทษตามแบบ คคป.1 ท้ายระเบียบนี้

(2) ชี้แจงให้ผู้ต้องหาเข้าใจว่าความผิดที่ถูกกล่าวหาอันเป็นคดีที่เปรียบเทียบได้

ถ้าผู้ต้องหายินยอมให้เปรียบเทียบให้ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบบันทึกค่าให้การของผู้กล่าวหา และผู้ต้องหาตามแบบ คคป.2 ท้ายระเบียบนี้ แล้วจึงเปรียบเทียบ

บรรดาคดีที่ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบเห็นว่าไม่อาจเปรียบเทียบ หรือไม่สมควรเปรียบเทียบให้ส่งพนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 แล้วแต่กรณีดำเนินคดี

ข้อ 5. ในการเปรียบเทียบ ให้ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดเงินค่าปรับตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งความผิด

ถ้าการเปรียบเทียบนั้นมีปัญหาสำคัญซึ่งยากแก่การวินิจฉัย ให้หารือคณะกรรมการ
คุ้มครองผู้บริโภค

ข้อ 6. ถ้าคดีที่เปรียบเทียบมีของกลางที่จะต้องจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งให้ผู้มีอำนาจ
เปรียบเทียบบันทึกความยินยอมของเจ้าของสิ่งของนั้นๆ ว่ายินยอมมอบให้เป็นของแผ่นดินตาม
แบบ คคบ.3 ทำระเบียบนี้และจัดการแก่สิ่งของนั้นตามควรแก่กรณี ภายในขอบเขตของอำนาจ
หน้าที่ที่จะกระทำได้

ข้อ 7. เมื่อผู้ต้องหาชำระเงินค่าปรับแล้ว ให้ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบออกใบเสร็จรับเงิน
ให้แก่ผู้ต้องหา และให้ผู้ต้องหาลงลายมือชื่อรับทราบจำนวนเงินค่าปรับไว้ที่คู่มือใบเสร็จรับเงิน

ข้อ 8. เมื่อเปรียบเทียบเสร็จและได้รับชำระเงินค่าปรับแล้ว ให้ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบ
บันทึกการเปรียบเทียบบันทึกการเปรียบเทียบตามแบบ คคบ.4 ทำระเบียบนี้และทำงบเดือนคดี
ตลอดจนรวบรวมสำนวนการเปรียบเทียบที่เสร็จคดีแล้วเสนอคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
ภายในวันที่ 7 ของเดือนถัดไป

ข้อ 9. การเก็บรักษาเงินค่าปรับและการนำเงินค่าปรับส่งคลังให้เป็นไปตามระเบียบว่า
ด้วยการนั้น

ข้อ 10. ให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเก็บรักษาสำนวนการเปรียบเทียบที่
เสร็จคดีไว้ภายในกำหนดอายุความ เมื่อพ้นกำหนดอายุความ เมื่อพ้นกำหนดอายุความแล้ว ให้ขอ
อนุญาตทำลาย

ข้อ 11. ให้ประธานกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครักษาการตามระเบียบนี้

(2) แนวทางปฏิบัติสำหรับการกำหนดค่าปรับในการเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติ
คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522

ตามที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้วางระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่า
ด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522-
พ.ศ.2526 เพื่อให้ผู้ได้รับมอบหมายได้ดำเนินการเปรียบเทียบได้ถือปฏิบัติดังนี้

เพื่อให้การเปรียบเทียบเป็นมาตรฐานเดียวกัน คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจึง
เห็นสมควรกำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับการกำหนดค่าปรับในการเปรียบเทียบตาม
พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ดังต่อไปนี้

1. ความผิดในลักษณะรุนแรง ซึ่งได้แก่ความผิดตามมาตรา 47 มาตรา 49 มาตรา 53
มาตรา 56 มาตรา 60 และมาตรา 61 ให้เปรียบเทียบดังนี้

1.1 ในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดครั้งแรก ให้เปรียบเทียบปรับไม่ต่ำกว่าครึ่ง
หนึ่งของอัตราโทษปรับสูงสุดที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรานั้นๆ

1.2 ในกรณีที่เป็นกรกระทำคามผิดซ้ำเป็นครั้งที่สอง ให้เปรียบเทียบปรับไม่ต่ำกว่าสามในสี่ส่วนของอัตราโทษปรับสูงสุดที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรานั้นๆ

1.3 ในกรณีที่เป็นกรกระทำคามผิดซ้ำเป็นครั้งที่สาม ให้เปรียบเทียบปรับเต็มจำนวนของอัตราโทษปรับสูงสุดที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรานั้นๆ

1.4 ในกรณีที่เป็นกรกระทำคามผิดซ้ำเป็นครั้งที่สี่และครั้งต่อไป ไม่รับการเปรียบเทียบ และให้ดำเนินคดีต่อไป

2. ความผิดในลักษณะรุนแรงปานกลางซึ่งได้แก่ความผิดในมาตรา 45 มาตรา 46 มาตรา 48 มาตรา 52 วรรค 2 และมาตรา 57 วรรค 2 ให้เปรียบเทียบดังนี้

2.1 ในกรณีที่เป็นกรกระทำคามผิดครั้งแรก ให้เปรียบเทียบปรับไม่ต่ำกว่าหนึ่ง ในสามส่วนของอัตราโทษปรับสูงสุดที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรานั้นๆ

2.2 ในกรณีที่เป็นกรกระทำคามผิดซ้ำเป็นครั้งที่สอง ให้เปรียบเทียบปรับไม่ต่ำกว่าสองในสามส่วนของอัตราโทษปรับสูงสุดที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรานั้นๆ

2.3 ในกรณีที่เป็นกรกระทำคามผิดซ้ำเป็นครั้งที่สาม ให้เปรียบเทียบปรับเต็มจำนวนของอัตราโทษปรับสูงสุดที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรานั้นๆ

2.4 ในกรณีที่เป็นกรกระทำคามผิดซ้ำเป็นครั้งที่สี่ และครั้งต่อไป ไม่รับการเปรียบเทียบ และให้ดำเนินคดีต่อไป

3. ความผิดในลักษณะไม่รุนแรง ซึ่งได้แก่ความผิดตามมาตรา 52 วรรค 1 มาตรา 54 มาตรา 55 และมาตรา 57 วรรค 1 ให้เปรียบเทียบดังนี้

3.1 ในกรณีที่เป็นกรกระทำคามผิดครั้งแรก ให้เปรียบเทียบปรับไม่ต่ำกว่าหนึ่ง ในสี่ส่วนของอัตราโทษปรับสูงสุดที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรานั้นๆ

3.2 ในกรณีที่เป็นกรกระทำคามผิดซ้ำเป็นครั้งที่สอง ให้เปรียบเทียบปรับไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของอัตราโทษปรับสูงสุดที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรานั้นๆ

3.3 ในกรณีที่เป็นกรกระทำคามผิดซ้ำเป็นครั้งที่สาม ให้เปรียบเทียบปรับไม่ต่ำกว่าสามในสี่ส่วนของอัตราโทษปรับสูงสุดที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรานั้นๆ

3.4 ในกรณีที่เป็นกรกระทำคามผิดซ้ำเป็นครั้งที่สี่และครั้งต่อไป ให้เปรียบเทียบปรับเต็มจำนวนของอัตราโทษปรับสูงสุดที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรานั้นๆ

4. ผลการดำเนินคดีผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติอาหาร ปีงบประมาณ 2549

ความผิดฐาน โฆษณาคุณประโยชน์ คุณภาพ หรือสรรพคุณอาหาร โดยมิได้รับอนุญาต โดยเปรียบเทียบปรับ

เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2548	เป็นเงิน	4,000	บาท
เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2548	เป็นเงิน	2,000	บาท
เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2548	เป็นเงิน	5,000	บาท
เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2549	เป็นเงิน	10,000	บาท
เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2549	เป็นเงิน	10,000	บาท
เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2549	เป็นเงิน	5,000	บาท
เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2549	เป็นเงิน	2,000	บาท
เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2549	เป็นเงิน	1,000	บาท
เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2549	เป็นเงิน	1,000	บาท
เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2549	เป็นเงิน	2,000	บาท
เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2549	เป็นเงิน	2,000	บาท
เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2549	เป็นเงิน	8,000	บาท
เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2549	เป็นเงิน	10,000	บาท
เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 25489	เป็นเงิน	10,000	บาท

ซึ่งผลิตภัณฑ์อาหารเสริมที่ถูกดำเนินคดีจะเป็นผลิตภัณฑ์จำพวก สารสกัดดอกคำฝอย สารสกัดจากชาเขียว พวกสารร้าย โปรีติน ฯลฯ โดยข้อความที่ใช้ในการโฆษณาผลิตภัณฑ์ดังกล่าว ยังมีได้รับอนุญาตให้โฆษณาจากคณะกรรมการอาหารและยา

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้ดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 รวมทั้ง พระราชบัญญัติขายตรงและการตลาดแบบตรง พ.ศ.2545 และตามนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลด้านคุ้มครองผู้บริโภค โดยผลการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคประจำเดือน ตุลาคม 2548-กันยายน 2549 สรุปได้ดังนี้

เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการขายตรงและตลาดแบบตรง จำนวน 87 ราย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการขายตรง 85 ราย ปัญหาคือ ผู้ประกอบการไม่จ่ายผลประโยชน์ตามแผน ไม่รับคืนสินค้าจากสมาชิก เปลี่ยนแปลงผลประโยชน์โดยไม่บอกสมาชิก ล่วงหน้า ขอให้ตรวจสอบว่าบริษัททำถูกกฎหมายหรือไม่ นอกนั้นร้องเรียนเกี่ยวกับตลาดแบบตรง อีก 2 ราย และมีปัญหาเรื่องไม่รับคืนสินค้าจากสมาชิกด้วยโดยมีผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาคือ

เจรจาไกล่เกลี่ยยุติเรื่องร้องเรียน 8 ราย
 ค่าชดเชยความเสียหาย 293,500 บาท
 อยู่ระหว่างการเจรจากรุณการไกล่เกลี่ย รอผลการพิจารณาจากคู่กรณี 18 ราย
 ให้ผู้ประกอบการมีการชี้แจงข้อเท็จจริง 24 ราย
 ให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อ 3 ราย
 อยู่ระหว่างดำเนินการ 34 ราย
 ดำเนินการให้คำปรึกษา 681 ราย
 ตรวจสอบและรับจดทะเบียน การประกอบธุรกิจขายตรง 306 ราย

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้ดำเนินการเปรียบเทียบความผิด
 ผู้ประกอบธุรกิจที่ละเมิดสิทธิผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 และแก้ไข
 เพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 และพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ.2545 ซึ่งในเดือน
 ตุลาคม พ.ศ.2548-กันยายน พ.ศ.2549 ได้ดำเนินการเปรียบเทียบความผิดผู้ประกอบธุรกิจที่ละเมิด
 สิทธิผู้บริโภค รวมทั้งสิ้น 162 ราย เปรียบเทียบปรับเป็นเงิน รวมทั้งสิ้น 8,030,000 บาท ได้แก่
 ความผิดเกี่ยวกับโฆษณา 59 ราย เป็นเงิน 6,230,000 บาท
 ความผิดเกี่ยวกับสินค้าและบริการทั่วไป 13 ราย เป็นเงิน 900,000 บาท
 ความผิดจากการชักนำซื้อเรียก ไม่มาเจรจาไกล่เกลี่ยตามหนังสือเรียก 90 ราย
 เป็นเงิน 900,000 บาท

4.4 สาเหตุจากผู้ใช้กฎหมาย

ผู้ใช้กฎหมาย หมายถึง พนักงานเจ้าหน้าที่ ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
 ตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวอาจไม่เข้าใจในกฎหมาย
 หรือ พระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพียงพอ เพราะไม่ได้ศึกษาโดยตรง แต่อาศัยจากประสบการณ์
 ในการทำงาน ซึ่งในการปฏิบัติการต้องเกี่ยวข้องในการใช้กฎหมายเหล่านี้ ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหา
 กฎหมายขึ้นก็จะส่งเรื่องราวให้ฝ่ายนิติกร ทำให้งานช้าเพราะบุคลากรมีน้อย เกิดความเสียหายต่อ
 ผู้บริโภคได้และควรให้บุคลากรต่างๆ ศึกษาความรู้ที่เกี่ยวข้องเช่น วิทยาศาสตร์เกี่ยวกับอาหาร เรื่อง
 ยา ฯลฯ ควรจะให้มิติดิจิทัลประจำอยู่ตามหน่วยงานให้เพียงพอ และเผยแพร่กฎหมายให้ประชาชนได้
 ทราบ เข้าใจและมีสามัญสำนึกในการรักษาสิทธิของผู้บริโภคไม่ให้ถูกเอาเปรียบ สอดแทรกใน
 บทเรียนระหว่างการศึกษาตั้งแต่เยาว์วัยให้มากกว่าเดิม และเร่งประชาสัมพันธ์รณรงค์ท้อถิ่นเอกชน
 ให้ช่วยกันดูแล ถึงแม้จะมีกฎหมายรัดกุมและผู้ใช้กฎหมายรัดกุม กว้างขวางเพียงใดก็ตาม อาจไม่

เกิดความสอดคล้องกับการปฏิบัติของผู้ใช้กฎหมายได้ หากพื้นที่และอำนาจในการรับผิดชอบงานของเจ้าหน้าที่ที่มีมากเกินไปความสามารถในการดูแลรักษา คຸ້ມຄອງຜູ້ບຣິໂກດ ຍ້ອມກ່ອໃຫ້เกิดความเสียหายต่อผู้บริโກດได้นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐควรจะใช้กฎหมายเพื่อบังคับควบคุมและดำเนินคดีกับผู้ประกอบการธุรกิจการขายตรงอาหารเสริม และผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจังและเด็ดขาดอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อปกป้องคຸ້ມຄອງຜູ້ບຣິໂກດ ให้ได้รับประโยชน์อย่างสูงสุด

งานด้านการคຸ້ມຄອງຜູ້ບຣິໂກດมีหลายด้าน ด้านการป้องกัน ด้านการปราบปราม และด้านการเผยแพร่ความรู้แก่ผู้บริโກດ ในด้านการปราบปรามนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะถือเอาอำนาจหน้าที่ในเรื่องการควบคุมกำกับให้ผู้ประกอบการธุรกิจปฏิบัติตามกฎหมายเป็นหลัก โดยไม่ได้คำนึงถึงนโยบายที่มีได้ปรากฏอยู่ในตัวบทกฎหมายว่า การควบคุมกำกับ หรือ การปราบปรามนั้นเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ใช้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการอยู่ร่วมกันในสังคม โดยต้องแยกพิจารณาว่า กิจกรรมทางธุรกิจใดต้องควบคุมกำกับหรือปราบปรามเข้มงวดเพราะเป็นอันตรายต่อประชาชนส่วนใหญ่ กิจกรรมทางธุรกิจใดเป็นเรื่องต้องควบคุมกำกับหรือป้องปรามโดยเน้นการร่วมมือเพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชน การฝ่าฝืนกฎหมายในเรื่องนั้นๆ หากใช้การประกอบอาชญากรรมแต่อย่างใดไม่ เช่น การปฏิบัติตามกฎหมายที่ให้ขออนุญาตก่อนทำโฆษณา ไม่ใช่การก่ออาชญากรรม การใช้นโยบายขอความร่วมมือย่อมดีกว่าการลงโทษทางอาญาครั้งนี้ เป็นต้น

ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีแนวนโยบายในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเหมาะสม ทศนคติในการใช้อำนาจเหนือเอกชนก็จะเพิ่มขึ้นตลอดไป และการดำเนินงานเพื่อคຸ້ມຄອງຜູ້ບຣິໂກດ อันมีกลวิธีสำคัญอยู่ที่การสร้าง ความเข้าใจและการร่วมมือระหว่างรัฐผู้ประกอบการ ย่อมเป็นไปได้ยากลำบากขึ้นด้วย