

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์ ตลอดถึงการให้อำนาจคณะกรรมการฯ ในการเรียกคืนสินค้าที่เป็นอันตราย โดยเฉพาะกรณีของเล่นเด็กในประเทศไทยยังมีปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และถ้อยคำของกฎหมายที่ยังมีความไม่ชัดเจน ซึ่งมีประเด็นปัญหาประกอบไปด้วยกรณี

1) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับคำนิยาม โดยเฉพาะคำว่า “สินค้าที่อาจเป็นอันตราย” ซึ่งกฎหมายกำหนดความหมายเพียงแต่ภาพกว้าง ๆ ว่าหมายถึง “สินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย หรือจิตใจของผู้บริโภค” การกำหนดความหมายในลักษณะดังกล่าวส่งผลให้ผู้ประกอบธุรกิจหรือหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายเกิดปัญหาในการตีความเพื่อที่จะดำเนินการตามกฎหมายเพื่อคุ้มครองสินค้าของเล่นเด็กที่เป็นอันตราย เนื่องจากสินค้าทุกประเภทก็มีความเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดอันตรายหรือความปลอดภัยไม่ได้ทั้งสิ้น ดังนั้น การป้องกันผลที่อาจเกิดอันตรายจากสินค้าของเล่นเด็กจำเป็นต้องกำหนดถึงมาตรฐานความปลอดภัยในระดับสากล และมาตรการที่จะดำเนินการให้กฎหมายสามารถบังคับใช้ได้จริง ซึ่งต้องมีกฎหมายที่มีมาตรการในเชิงป้องกันที่ชัดเจน อาทิ ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมสินค้าอันตราย รวมถึงการแจ้งเตือนอันตรายที่อาจเกิดจากสินค้า ประกอบกับพฤติกรรมที่เกิดขึ้น โดยความปลอดภัยของสินค้านำมาซึ่งอันตรายต่อผู้บริโภค โดยเฉพาะสินค้าของเล่นที่อาจเป็นอันตราย เป็นต้น

ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่าควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามของคำว่า “สินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค” ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในมาตรา 36 วรรคสี่ ให้ชัดเจนมากขึ้น โดยแก้ไขเป็นว่า “สินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค” ให้หมายความว่า สินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย หรือจิตใจของผู้บริโภค ทั้งนี้รวมถึงสินค้าที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานบังคับ หรือสินค้าที่อยู่ภายใต้คำสั่งตามมาตรา 36 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ด้วย

2) ประเด็นปัญหาเรื่องมาตรฐานและคุณภาพของผลิตภัณฑ์ของเล่นเด็ก สำนักมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม หรือ สมอ. จะมีมาตรฐานบังคับเกี่ยวกับของเล่นเด็ก แต่มาตรฐานดังกล่าวยังขาดมาตรฐานที่สำคัญ อาทิ มาตรฐานด้านรังสี ด้านกระแสไฟฟ้า หรือมาตรฐานด้านกลิ่น ที่ส่งผลกระทบต่อการเกิดภูมิแพ้แก่เด็ก สำหรับมาตรฐานบังคับของเล่นเด็กที่ประเทศไทยมี แต่ยังไม่ถึงมาตรฐานสากล อาทิ มาตรฐานด้านเคมี ก็ยังไม่ครอบคลุมถึงสารเคมีบางชนิดตามมาตรฐานสากลของสหภาพยุโรป ควรเสนอให้ปรับปรุงประกาศมาตรฐานอุตสาหกรรมโดยให้เพิ่มเติมประเภทของสารเคมีที่เป็นอันตรายเพิ่มเติมเข้าไป ได้แก่ อนุมิเนียม โคลบอล ทองแดง แมงกานีส โบรอน นิกเกิล เซเลเนียม สตรอนเทียม ดีบุก ดีบุกอินทรีย์ และสังกะสี ซึ่งสารเคมีต่าง ๆ เหล่านี้อยู่ในกลุ่มสารที่ก่อให้เกิดมะเร็งหรือก่อให้เกิดการกลายพันธุ์ หรือเป็นพิษต่อระบบการสืบพันธุ์ ดังนั้น สารเคมีเหล่านี้ต้องกำหนดมาตรฐานบังคับ โดยคำนึงถึงปริมาณ หรือวัสดุที่ใช้ในการผสมสารเคมีเหล่านี้ เพื่อคุ้มครองในด้านความปลอดภัยในด้านผลิตภัณฑ์ของเล่นเด็กและควรเพิ่มเติมมาตรฐานด้านรังสี มาตรฐานด้านกระแสไฟฟ้ามาตรฐานด้านกลิ่นที่ส่งผลให้เกิดภูมิแพ้ด้วย

3) ประเด็นปัญหาเรื่องอำนาจในการตรวจสอบสินค้าทั่วไปในท้องตลาด ซึ่งในทางปฏิบัติสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หรือ สคบ. ไม่มีบุคลากรหรืองบประมาณที่เพียงพอต่อการสำรวจสินค้าที่ไม่ปลอดภัยในท้องตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สินค้าที่เป็นของเล่นเด็กที่มีการลักลอบเข้ามาตามแนวชายแดน และมีการขายในตลาดนัดหรือห้างสรรพสินค้าบางแห่ง แต่อำนาจของ สคบ. จะเป็นอำนาจดำเนินการตามมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคได้ก็ต่อเมื่อเป็นสินค้าที่วางจำหน่ายอยู่ในตลาดและต้องมีการทดสอบแล้วว่าสินค้านั้นอาจเป็นอันตรายและไม่อาจป้องกันอันตรายที่จะเกิดจากสินค้านั้นได้โดยการกำหนดฉลากหรือตามกฎหมายอื่น ซึ่งเป็นการป้องกันที่ปลายเหตุ ดังนั้น หากใช้มาตรฐานของสหภาพยุโรป คือ สินค้าที่จะวางจำหน่ายได้ต้องมีการทดสอบผลในเรื่องความปลอดภัย หรือที่เรียกว่า “หลักความปลอดภัยไว้ก่อน” (Precautionary Principle) โดยควรให้หน่วยงานทั้งสองหน่วย คือ สมอ. และ สคบ. ทำงานในเชิงบูรณาการร่วมกัน

4) ประเด็นปัญหาเรื่องการเรียกคืน มีประเด็นปัญหาในเรื่องการทดสอบว่าสินค้าหรือของเล่นเด็กนั้นเกิดอันตรายกับเด็กหรือไม่ ซึ่งมาตรฐานการทดสอบของไทยก็ยังมีไม่ครอบคลุมมาตรฐานสากล ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาและงบประมาณที่สูงมาก รัฐไม่สามารถจะเข้าไปรับผิดชอบในเรื่องค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้อย่างทั่วถึง จำเป็นต้องกำหนดในกฎหมายให้ผู้ประกอบการธุรกิจเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการทดสอบทั้งก่อนวางขาย (Pre-market) หรือเมื่อมีการวางขายในตลาดแล้ว (Post market) ในกรณีหากมีความเสียหายเกิดขึ้นและมีการร้องเรียนจากบุคคลผู้ได้รับผลกระทบหรือได้รับความเสียหายและควรปรับปรุงกฎหมายให้มีการจัดทำฐานข้อมูลการร้องเรียนของผู้บริโภคและหลักเกณฑ์การแจ้งเตือนผู้บริโภคที่เป็นรูปธรรมโดยควรปรับปรุงเพิ่มเติมเข้าไป

ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการยกเว้นความรับผิดชอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ทั้งทางแพ่งและทางอาญา หากกระทำโดยสุจริต (Good faith/Bona fides) และตามหลักความรู้ทางวิชาการ (Knowledge base) เพื่อให้เกิดความชัดเจนและความมั่นใจกับผู้ปฏิบัติการตามกฎหมาย

ประเด็นเรื่องวิธีการเรียกคืนสินค้า มีประเด็นว่าจะควรดำเนินการอย่างไร ซึ่งเนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีข้อกำหนดวิธีการเรียกคืนสินค้าที่คณะกรรมการมีคำสั่งว่าเป็นสินค้าอันตราย ดังนั้นผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวทางคือ กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดทำแผนดำเนินการจัดเก็บสินค้าที่ยังไม่ได้จำหน่ายแก่ผู้บริโภคกลับคืนหรือเรียกคืนสินค้าจากผู้บริโภคที่คณะกรรมการมีคำสั่งห้ามขายตามข้อ 1 โดยให้มีรายการต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย

- (1) ชื่อและที่อยู่ผู้ประกอบธุรกิจ
- (2) ชื่อสินค้า ภาพถ่ายสินค้า จำนวนสินค้า แหล่งกำเนิด รายละเอียดของประเภทและชนิดสินค้าที่ผลิตหรือนำเข้า รุ่นเดียวกับสินค้านั้น
- (3) ชื่อและที่อยู่ของผู้จัดจำหน่าย หรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้านั้น จำนวนสินค้าที่จัดเก็บกักกันไว้
- (4) ลักษณะที่เป็นอันตรายต่อผู้บริโภค และข้อเสนอแนะให้หยุดการใช้
- (5) สถานที่จำหน่ายสินค้า
- (6) สถานที่และวิธีการจัดเก็บและรับคืนสินค้า ระยะเวลาในการจัดเก็บและรับคืนสินค้า

นอกจากนี้ รายละเอียดที่เกี่ยวกับวิธีการจัดการสินค้าควรกำหนดวิธีการ ดังนี้

(1) หากเป็นกรณีที่สินค้าสามารถดำเนินการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือปรับปรุงไม่ให้เป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค ให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเสนอข้อมูล เอกสาร หลักฐานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง และเปลี่ยนสินค้าให้มีความปลอดภัยต่อผู้บริโภคในการนำไปใช้งาน รวมถึงการกำหนดระยะเวลาในการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือปรับปรุงเพื่อไม่ให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภค

(2) หากเป็นกรณีที่สินค้าไม่สามารถดำเนินการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือปรับปรุงไม่ให้สินค้านั้นเกิดอันตรายแก่ผู้บริโภคได้ ให้ผู้ประกอบธุรกิจเสนอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับจำนวนเงินที่ชดเชย วิธีการ และระยะเวลาในการคืนเงินและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ให้แก่ผู้บริโภคต่อคณะกรรมการ

(3) หากเป็นกรณีที่ต้องทำลายสินค้าเนื่องจากเป็นสินค้าอันตรายหรือสินค้าไม่ปลอดภัยและไม่สามารถดำเนินการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือปรับปรุงสินค้านั้นดังกล่าวได้ ให้ผู้ประกอบการธุรกิจกำหนดวิธีการ ระยะเวลาและสถานที่ในการทำลายสินค้า และเสนอข้อมูล

เอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับวิธีการทำลายสินค้า โดยให้คำนึงถึงความปลอดภัยและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อคณะกรรมการ

(4) หากเป็นกรณีสินค้าที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรที่ต้องส่งสินค้าออกนอกราชอาณาจักร ให้ผู้ประกอบการธุรกิจกำหนดวิธีการ ระยะเวลา สถานที่ต้นทางและปลายทาง และรายละเอียดของผู้ขนส่งและผู้รับสินค้าในการส่งออกสินค้านั้นนอกราชอาณาจักรด้วย เพื่อให้ทราบถึงเส้นทางการลำเลียงสินค้าที่อาจเป็นอันตรายได้

นอกจากนี้ควรให้ผู้ประกอบการเสนอแผนดำเนินการตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นต่อคณะกรรมการภายใน 3 วัน โดยให้นับจากวันที่คำสั่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้คณะกรรมการพิจารณาว่าจะรับแผนดังกล่าวจากผู้ประกอบการหรือไม่ ภายใน 15 วัน

อย่างไรก็ดีหากผู้ประกอบการไม่ดำเนินการเสนอแผนดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้คณะกรรมการสั่งให้ผู้ประกอบการชี้แจงเหตุผล ความจำเป็น ปัญหาอุปสรรคโดยไม่สามารถขอขยายระยะเวลาได้ แต่ไม่ควรไม่เกินสิบวันนับแต่วันที่คำสั่งนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาแต่หากคณะกรรมการเห็นว่าไม่มีเหตุอันสมควรที่จะขยายระยะเวลาให้แจ้งให้ผู้ประกอบการทราบและให้คณะกรรมการมีคำสั่งให้ผู้ประกอบการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือปรับปรุงสินค้านั้นไม่ให้เป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค หรือเปลี่ยนสินค้าหรือชดใช้ราคาสินค้าให้แก่ผู้บริโภคหรือทำลายสินค้าหรือดำเนินการอย่างอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

นอกจากมาตรการดังกล่าวข้างต้น ให้คณะกรรมการมีปิดประกาศ แจ้ง หรือโฆษณา ข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการให้ผู้บริโภคทราบโดยพลัน โดยแจ้งผ่านหนังสือพิมพ์และเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หรือสื่อต่างๆ ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้ผู้บริโภคทราบและให้กระทำต่อเนื่องเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 7 วัน ทั้งนี้ให้ผู้ประกอบการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

นอกจากนี้ มาตรา 36 วรรคสอง (3) กฎหมายกำหนดให้ “ผู้ประกอบการธุรกิจทำการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือปรับปรุงสินค้านั้นไม่ให้เป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค หรือเปลี่ยนสินค้า หรือชดใช้ราคาสินค้าให้แก่ผู้บริโภค” ซึ่งก็เป็นเพียงมาตรการทั่วไปเช่นเดียวกับการรับผิดชอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวข้องความชำรุดบกพร่องของสินค้า ซึ่งหากแก้ไขไม่ได้ก็ต้องใช้ราคาคืนแก่ผู้ซื้อ ซึ่งมาตรการดังกล่าวกลับไม่ทำให้ผู้ประกอบการตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อความปลอดภัยที่ต้องมีต่อผู้บริโภคได้แต่อย่างใดไม่ ดังนั้น นอกจากการดำเนินคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย หรือการดำเนินคดีผ่านช่องของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคแล้ว ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับนี้จะมีการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษไว้แต่ในชั้นก่อนการฟ้องคดีผู้บริโภค ทาง สคบ. ก็ควรเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับค่าเสียหายเชิงลงโทษไว้ใน

มาตรา 36 ด้วย เพื่อให้ผู้ประกอบการได้เกิดความรู้สึกที่จะต้องระมัดระวังต่อสายพานในการผลิตสินค้าออกสู่ตลาดให้มากยิ่งขึ้น

5.2 ข้อเสนอแนะ

นอกจากแนวทางในการแก้ไขกฎหมาย โดยการปรับมาตรฐานความปลอดภัยเกี่ยวกับของเล่นเด็กให้สอดคล้องกับระดับสากลดังกล่าวข้างต้นแล้ว ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนควรมีมาตรการด้านอื่น ๆ เพิ่มเติมเพื่อพัฒนาให้เกิดระบบความปลอดภัยให้เพิ่มมากขึ้น ดังนี้

1) การสร้างจิตสำนึกของผู้ประกอบการ โดยให้คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคม หรือ CSR รวมถึงความห่วงใยต่อสังคม หรือ Social enterprise ด้วย

2) ควรให้มีการปฏิรูปหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้เป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระ และผลักดันให้มีการตรากฎหมายให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีความเป็นอิสระและสรรหาคณะกรรมการที่มีความรู้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ นักสิทธิมนุษยชน และภาคประชาสังคม เพื่อเข้ามาเป็นคณะกรรมการเพื่อแก้ปัญหาการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคทั้งระบบ

3) รัฐบาลต้องส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐจะต้องทำงานในเชิงบูรณาการร่วมกันเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในอำนาจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการตามกฎหมาย

4) ควรศึกษาดูงานของประเทศต่าง ๆ ที่มีความก้าวหน้าเกี่ยวกับระบบฐานข้อมูลและการแจ้งเตือนแก่ผู้บริโภค เช่นกรณีของประเทศญี่ปุ่นจะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น The Japan Consumer Information Center (JCIC) และ the National Consumer Affairs Center of Japan (NCAC)

5) ควรจัดอบรมการให้ความรู้กับผู้บริโภคและผู้ประกอบการให้รู้ถึงสิทธิและหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคและผู้ประกอบการเพื่อให้ปฏิบัติตามหน้าที่ของตนและรักษาสิทธิของแต่ละฝ่าย เพื่อลดปัญหาข้อพิพาทและจำนวนคดีที่จะขึ้นสู่ศาลต่อไปในอนาคต