

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการส่งผลให้เกิดการพัฒนาทั้งในด้านอุตสาหกรรมและเทคโนโลยี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีในการผลิตทำให้เกิดกระบวนการผลิตที่ทันสมัย เกิดเป็นผลิตภัณฑ์ในหลากหลายรูปแบบเข้าสู่ตลาดเป็นจำนวนมากจากข้อเท็จจริงพบว่ามีสินค้าในหลาย ๆ รายการที่มีปัญหา และส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคทั้งในด้านชีวิต สุขภาพ และจิตใจ<sup>1</sup> ประกอบกับกฎหมายในประเทศที่บังคับใช้ยังมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมสินค้าที่เข้าสู่ตลาดให้มีมาตรฐานและความปลอดภัยอย่างเพียงพอยกตัวอย่างผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับของเด็ก แม้ว่าในประเทศไทยจะมีมาตรฐานของสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเข้ามาควบคุม แต่มาตรฐานดังกล่าวยังขาดความเป็นสากลในบางประการในส่วนที่เกี่ยวกับความปลอดภัย ไม่ว่าจะเป็นมาตรฐานความปลอดภัยด้านของเด็กของสหภาพยุโรป<sup>2</sup> และมาตรการความปลอดภัยของสินค้าในประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>3</sup> เป็นต้น

ในอดีตที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2522 ซึ่งมีหลักการเบื้องต้นในการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นสากลและมีการปรับปรุงหลายครั้ง ครั้งสุดท้ายได้มีการปรับปรุงในปี พ.ศ. 2556<sup>4</sup> โดยเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “คณะกรรมการฯ”) มีอำนาจตามมาตรา 36 เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค ดังนี้<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> รัชดาพร สัจวร. (2555). “ปัญหาบางประการในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบในสินค้าที่ไม่ปลอดภัยในประเทศไทย”. *วารสารวิจัย มสค*, 8 (3), หน้า 189-198.

<sup>2</sup> Directive 2009/48/EC.

<sup>3</sup> The Consumer Product Safety Act of 1972 (CPSA) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย The Consumer Product Safety Improvement Act of 2008 (CPSIA).

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556.

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556. มาตรา 36 วรรคสอง.

1) ในกรณีที่คณะกรรมการฯ สงสัยว่าสินค้าใดอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค ให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้านั้น หรือจัดให้มีการทดสอบหรือพิสูจน์ ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจไม่ดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์ สินค้าหรือดำเนินการล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร

2) ในกรณีที่ผลการทดสอบหรือพิสูจน์ปรากฏว่าสินค้านั้นอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคและไม่อาจป้องกันอันตรายที่จะเกิดจากสินค้านั้นได้โดยการกำหนดฉลากตามมาตรา 30 หรือตามกฎหมายอื่น คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดแก่ผู้ประกอบธุรกิจ อาทิ ห้ามขายสินค้าหรือให้จัดเก็บสินค้าที่ยังไม่ได้จำหน่ายแก่ผู้บริโภคกลับคืนหรือเรียกคืนสินค้าจากผู้บริโภคหรือให้แก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงสินค้านั้นไม่ให้เป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคหรือเปลี่ยนสินค้าหรือชดใช้ราคาสินค้าให้แก่ผู้บริโภคหรือให้จัดส่งสินค้านั้นกลับคืนออกนอกราชอาณาจักร หรือให้ทำลายสินค้านั้น หรือให้ปิดประกาศ แจ้ง หรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับอันตรายของสินค้านั้นให้ผู้บริโภคทราบ

3) ในกรณีที่จำเป็นและเร่งด่วน ถ้าคณะกรรมการมีเหตุที่น่าเชื่อว่าสินค้าใดอาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งห้ามขายสินค้านั้นเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะทราบผลการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้า

อย่างไรก็ดี แม้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จะให้อำนาจคณะกรรมการดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตรายตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 36 หลายมาตรการ แต่ในข้อเท็จจริงกลับพบว่าคณะกรรมการฯ ไม่ได้นำมาตราการดังกล่าวมาบังคับใช้อย่างเพียงพอ<sup>6</sup> โดยมีการใช้ “มาตรการห้ามขายสินค้า” เพียงมาตรการเดียวซึ่งมาตรการดังกล่าวไม่เพียงพอที่จะคุ้มครองผู้บริโภคในกรณีที่ซื้อสินค้าไปแล้ว เพียงแต่สามารถป้องกันไม่ให้สินค้าอันตรายดังกล่าวเข้าสู่ตลาดเพิ่มเติมเท่านั้น เนื่องจากสินค้าอันตรายก็ยังอยู่ในมือของผู้บริโภคตลอดเวลา จึงอาจกล่าวได้ว่า คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ไม่เคยมีการนำมาตราการเรียกคืนสินค้า (Product Recall) ซึ่งเป็นมาตรการขั้นต้นที่จะป้องกันผู้บริโภคจากสินค้าที่เป็นอันตรายมาใช้บังคับซึ่งมีความแตกต่างกับกฎหมายของประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลียที่เล็งเห็นความสำคัญของการคุ้มครองผู้บริโภคสำหรับสินค้าที่อยู่ในมือของผู้บริโภคและอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือสุขภาพของผู้บริโภค โดยไม่ต้องรอให้เกิดอันตรายขึ้นมาก่อน ทั้งสองประเทศจึงมีการนำมาตราการในการคุ้มครองความปลอดภัยจากสินค้าซึ่งได้มีการตรวจสอบภายหลังจากที่ผู้บริโภคได้จัดหาไปเพื่อการบริโภคนั้นเป็นสินค้าที่ไม่ความปลอดภัยอันจะก่อให้เกิด

<sup>6</sup> สถิติการเรียกคืนสินค้า ในปี 2556 ถึงปี 2558 สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไม่เคยมีการใช้มาตรการดังกล่าว เพียงแต่มีการใช้มาตรการการห้ามขายสินค้าเป็นการชั่วคราวและการห้ามขายสินค้าเป็นการถาวร.

อันตรายแก่ผู้บริโภค ด้วยการเรียกเอาสินค้าที่อยู่ในมือของผู้บริโภคกลับคืนมาและกำจัดลักษณะอันตรายที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายให้หมดสิ้นไป เพื่อมิให้ผู้บริโภคอยู่ในฐานะของการเสี่ยงอันตรายที่เกิดจากการใช้สินค้านั้น โดยมาตรการดังกล่าวเรียกว่า “มาตรการเรียกคืนสินค้า (Product Recall)”<sup>7</sup> อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าสาเหตุประการหนึ่งที่คณะกรรมการไม่นำมาตรการเรียกคืนสินค้ามาใช้บังคับก็เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการเรียกคืนยังไม่มี ความชัดเจนและเพียงพอที่จะบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความเป็นธรรม กล่าวคือ ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มี การประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการเรียกคืนสินค้าไว้ชัดเจน ทำให้คณะกรรมการฯ อาจมีความกังวลในเรื่องความรับผิดชอบที่อาจเกิดขึ้นไม่ว่าความรับผิดชอบทางแพ่งหรือในทางอาญา เนื่องจากคำสั่งให้เรียกคืนสินค้าก็เป็นคำสั่งประเภทหนึ่งที่มีผลกระทบต่อผู้ประกอบการ ดังนั้นหากคำสั่งดังกล่าวไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการเรียกคืนสินค้าไว้ชัดเจน กรรมการฯ ก็อาจถูกผู้ประกอบการฟ้องร้องได้ มีผลทำให้คณะกรรมการฯ ไม่เคยใช้มาตรการดังกล่าว

นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ยังมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับคำนิยาม ของคำว่า “สินค้าที่อาจเป็นอันตราย” ในมาตรา 36 วรรคสี่ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ สินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคหมายความว่า สินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือจิตใจของผู้บริโภค ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ายังมีความหมายที่ไม่ชัดเจนและอาจก่อให้เกิดปัญหาต่อผู้ประกอบการหรือหน่วยงานที่ต้องบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้ยังมีการกำหนดถึงอันตรายที่เกิดต่อจิตใจ ซึ่งก็ยังไม่ มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน หรืออาจกล่าวได้ว่าสินค้าทุกประเภทมีความเสี่ยงหรือโอกาสที่อาจจะก่อให้เกิดอันตรายได้ทั้งสิ้น

ทั้งนี้ จากการศึกษาวิจัยในเบื้องต้นพบว่ากฎหมายของสหรัฐอเมริกา คือ The Consumer Product Safety Act of 1972 (CPSA) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย Consumer Product Safety Improvement Act of 2008 (CPSIA) และกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย คือ The Trade Practices Act 1974 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย The Trade Practices (Australian Consumer Law) Amendment Act (No.2) 2010 (The ACL) รวมถึงแนวทางกฎหมายของสหภาพยุโรปคือ Directive 2009/48/EC พบว่ามีแนวทางในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรฐานสินค้ามาตรการด้านความปลอดภัยของสินค้าเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ของเล่นเด็ก การกำหนดลักษณะของสินค้าอันตราย รวมถึงหลักเกณฑ์ในการเรียกคืนสินค้า ซึ่งหากนำมาศึกษาเปรียบเทียบและนำมาปรับใช้กับกฎหมายของประเทศไทยจะส่งผลให้มาตรฐานในการผลิตและมาตรฐานความปลอดภัยเกี่ยวกับสินค้าที่เป็นของเล่นเด็กมีมาตรฐานความปลอดภัยต่อ

<sup>7</sup> สุทธิณี บริสุทธิ์ธรรม. (2554). *มาตรการเรียกคืนสินค้าเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 2.

ผู้บริโภคเพิ่มมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่พ่อแม่ซื้อของเล่นให้ลูก หรือกรณีที่เด็กซื้อของเล่นมาเอง จึงเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยฉบับนี้

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมผลิตภัณฑ์ของเล่นเด็กในประเทศไทย ศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรการกฎหมายต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคในผลิตภัณฑ์ของเล่นเด็ก
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการเรียกคืนสินค้าจากผู้บริโภคในกรณีที่มีการออกคำสั่งว่าสินค้านั้นเป็นสินค้าอันตราย

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ปัจจุบันมีสินค้าที่เป็นของเล่นเด็กที่ยังไม่ได้มาตรฐานอยู่หลายรายการ เช่น ของเล่นชนิดพองตัวเมื่อแช่น้ำหรือ “ตัวคูดน้ำ” หรือลูกโป่งวิทยาศาสตร์หรือลูกโป่งพลาสติกหรือ Blowing Balloon หรือ เครื่องเล่นฉีดน้ำที่มีลักษณะเป็นกระบอกสูบและใช้แรงอัดกระแทกน้ำในกระบอกสูบโดยตรงหรืออุปกรณ์ไฟฟ้าช็อตสำหรับแกล้งคนซึ่งของเล่นดังกล่าวเป็นสินค้าที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค โดยเฉพาะผู้บริโภคซึ่งเป็นเด็ก คณะกรรมการฯ จึงมีการออกคำสั่งห้ามขายสินค้านี้เป็นการถาวร ซึ่งในข้อเท็จจริงคณะกรรมการฯ ไม่เคยมีการใช้มาตรการเรียกคืนสินค้า ซึ่งเป็นมาตรการขั้นต้นในการคุ้มครองผู้บริโภค อีกทั้งยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนหรือแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจเรียกคืนสินค้า ดังนั้น หากมีการศึกษาแนวทางที่เป็นมาตรฐานสากลเกี่ยวกับมาตรฐานในการควบคุมและการกำหนดมาตรฐานสินค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าที่เกี่ยวข้องของเล่นเด็กในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้แก่ สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และเครือรัฐออสเตรเลีย โดยนำมาตราการทางกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมาตรฐานความปลอดภัยของสินค้าและการใช้อำนาจของคณะกรรมการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคมาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในกรณีผลิตภัณฑ์ของเล่นเด็กที่ผลิตหรือนำเข้ามาในประเทศไทย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ซึ่งเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

งานวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษากฎหมายไทยที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และในส่วนที่มีการแก้ไข ซึ่งมีผลบังคับสำหรับสินค้าทั่วไปและกฎหมายของประเทศต่าง ๆ อาทิ The Consumer Product Safety Act of 1972 (CPSA) ของสหรัฐอเมริกา The Trade Practices Act 1974 ของเครือรัฐออสเตรเลีย และ Directive 2009/48/EC ของสหภาพยุโรป ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจากสินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกาย อนามัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของผลิตภัณฑ์ของเล่นเด็ก รวมทั้งศึกษาถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจ “การเรียกคืนสินค้า” ของต่างประเทศ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และเปรียบเทียบ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ต่อไป

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาข้อมูลจากบทบัญญัติกฎหมาย และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง บทความ ตำรา เอกสารทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ ตลอดจนข้อมูลสารสนเทศทั้งในประเทศและต่างประเทศ

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค
2. เพื่อทราบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมผลิตภัณฑ์ของเล่นเด็กในประเทศไทย ศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรการกฎหมายต่างประเทศ
3. เพื่อทราบปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคในผลิตภัณฑ์ของเล่นเด็ก
4. เพื่อนำข้อเสนอแนะไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511