

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขและการใช้ดุลพินิจของ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

การศึกษาศาสนาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขและการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ในบทที่ 1 มาแล้ว และได้ศึกษาข้อมูล แนวคิด ทฤษฎี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในบทที่ 2 และศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องในบทที่ 3 มาแล้วในส่วนของบทที่ 4 ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้ในแต่ละบทมาวิเคราะห์เพื่อให้ได้ข้อสรุปตามวัตถุประสงค์ในการศึกษา และได้นำผลการวิเคราะห์ไปเป็นแนวทางการแก้ไขการกำหนดเงื่อนไขและการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้มีบทบัญญัติที่เหมาะสม ชัดเจน และสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ต่อไป และจากการวิเคราะห์พบปัญหาดังนี้

#### 4.1 วิเคราะห์ปัญหาการกำหนดเงื่อนไขและการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่จะดำเนินการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection Board) ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจหน้าที่ พิจารณาร้องรื้อร้องทุกข์ (Complaint) จากผู้บริโภค (Consumer) ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ (Operator) ดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคตามมาตรา 36<sup>1</sup> แจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย หรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค ในกรณีนี้อาจระบุชื่อสินค้า<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> มาตรา 36 เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าสินค้าใด อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคคณะกรรมการอาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้านั้น ได้ ถ้าผู้ประกอบธุรกิจไม่ดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้าหรือดำเนินการล่าช้าโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร คณะกรรมการจะจัดให้มีการพิสูจน์โดยผู้ประกอบธุรกิจเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายก็ได้

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ “สินค้า” หมายความว่า สิ่งของที่ผลิตหรือมีไว้เพื่อขาย

หรือบริการ<sup>3</sup> หรือชื่อของผู้ประกอบธุรกิจด้วยก็ได้ ให้คำปรึกษา และแนะนำแก่คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และพิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่ง (Order Appeal) ของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และคณะอนุกรรมการ (Subcommittee) สอดส่องเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินคดีในความผิดเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคที่คณะกรรมการเห็นสมควร หรือผู้ร้องขอตามมาตรา 39<sup>4</sup> รับรองสมาคมตามมาตรา 40<sup>5</sup> เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค และพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย และปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการปฏิบัติหน้าที่นี้ คณะกรรมการอาจมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (The Office of the Consumer Protection Board) เป็นผู้ปฏิบัติหรือเตรียมข้อเสนอไปยังคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้<sup>6</sup> จะสังเกตเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ “บริการ” หมายความว่า การรับจัดทำ การงาน การให้สิทธิใด ๆ หรือการให้ใช้หรือให้ประโยชน์ในทรัพย์สินหรือกิจการใด ๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงิน หรือผลประโยชน์อื่น แต่ไม่รวมถึงการจ้างแรงงานตามกฎหมายแรงงาน

<sup>4</sup> มาตรา 39 ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หรือเมื่อได้รับคำร้องจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภค เป็นส่วนรวม คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการ โดยความเห็นชอบของอธิบดีกรมอัยการ หรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล และเมื่อคณะกรรมการได้แจ้งไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ศาลทราบแล้วให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

๑๑๑

๑๑๑

<sup>5</sup> มาตรา 40 สมาคมใดมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคหรือต่อต้านการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้า และข้อบังคับของสมาคมดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการ สมาชิก และวิธีการดำเนินการของสมาคม เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง สมาคมนั้นอาจยื่นคำขอให้คณะกรรมการรับรองเพื่อให้สมาคมนั้นมีสิทธิและอำนาจฟ้องตามมาตรา 41 ได้

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การรับรองสมาคมตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 10

คุ้มครองผู้บริโภครวมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรการในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคถือเป็นกลไกสำคัญทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีบทบัญญัติให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีแทนผู้บริโภค โดยรัฐได้กำหนดวิธีการเยียวยา (Remedies) แก่ผู้บริโภคที่สิทธิของผู้บริโภคถูกละเมิดไว้โดยการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร (Executive) เพื่อเข้าช่วยเหลือผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรม (Fairly) อันถือว่าเป็นช่องทางหนึ่งในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค<sup>7</sup> เมื่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เมื่อเห็นสมควร หรือได้รับคำร้องขอจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิมีสิทธิเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หากการร้องขอนั้นต้องเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคโดยรวม คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการ หรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่านิติศาสตร์บัณฑิต เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีแพ่ง และคดีอาญา แก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาลได้<sup>8</sup> เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องเรียกทรัพย์สินหรือค่าเสียหาย โดยได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มิได้จำกัดสิทธิในการที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหายนั้น ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติฯ ซึ่งบัญญัติคุ้มครองไว้เท่านั้น แม้ผู้บริโภคจะถูกละเมิดสิทธิตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคอื่น ก็ย่อมมีสิทธิจะได้รับการเยียวยาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้ด้วย<sup>9</sup> สมาคมใดที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคหรือต่อต้านการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้า สมาคมอาจยื่นคำขอให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองเมื่อได้รับการรับรองแล้ว สมาคมมีอำนาจดำเนินคดีแพ่ง และคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และมีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายแทนสมาชิกของสมาคมได้<sup>10</sup> ถ้ามีหนังสือจากสมาชิกมอบหมายให้เรียกค่าเสียหายแทน<sup>10</sup> ในการดำเนินคดีแทนสมาชิกไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญา กฎหมายหมายมิให้สมาคมถอนฟ้อง เว้นแต่ศาลจะอนุญาตเมื่อศาลเห็นว่าการถอนฟ้องนั้น ไม่เป็นผลเสียต่อการคุ้มครองผู้บริโภคส่วนรวมจะสังเกตเห็นว่า

<sup>7</sup> สุดา วิศรุตพิชญ์. (2543). การดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิผู้บริโภค. วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 30 (4). หน้า 589-590.

<sup>8</sup> ประทีป อ่าววิจิตรกุล. (2551). การดำเนินคดีตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคฉบับ Concise. กรุงเทพฯ: เอเชียคิท แอนด์พริ้นท์. หน้า 37.

<sup>9</sup> ชัยนันท์ งามขจรกุลกิจ. (2534). การฟ้องคดีแทนผู้บริโภค. วารสารอัยการ, 14 (156). หน้า 5.

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 41

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีแทนผู้บริโภคตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งผู้บริโภคไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ดำเนินคดีด้วยตนเอง แต่การดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551<sup>11</sup> จะมีเจ้าพนักงานคดีเป็นผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือศาลในการดำเนินคดีผู้บริโภค โดยการไต่ถามถ้อยคำคดีผู้บริโภค ตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐาน บันทึกคำพยาน ดำเนินการให้มีการคุ้มครองสิทธิของคู่ความทั้งก่อนและระหว่างการพิจารณา<sup>12</sup> ในการฟ้องคดีผู้บริโภคในศาลชั้นต้น (Court of First Instance) ในกรณีที่ผู้ประกอบการก็จะฟ้องผู้บริโภคเป็นคดีผู้บริโภคและผู้ประกอบการธุรกิจมีสิทธิเสนอคำฟ้องต่อศาลที่ผู้บริโภค มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลหรือต่อศาลอื่นได้ด้วยให้ผู้ประกอบการเสนอคำฟ้องต่อศาลที่ผู้บริโภค มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลได้เพียงแห่งเดียว ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือสมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรอง ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีผู้บริโภคแทนผู้บริโภคได้ จะสังเกตเห็นว่าการดำเนินคดีผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 เจ้าพนักงานคดีซึ่งศาลยุติธรรมแต่งตั้งเป็นผู้ทำหน้าที่แทนศาลยุติธรรมคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัตินี้<sup>13</sup> ที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีแทนผู้บริโภคจะต้องยื่นฟ้องต่อเจ้าพนักงานคดี ซึ่งผู้บริโภคไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ดำเนินคดีด้วยตนเอง

ในส่วนแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภค (Consumerism) ผู้วิจัยมีความเห็นว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) ของมนุษย์ บุคคลใดจะล่วงละเมิดสิทธิหาได้ไม่ และสิทธิซึ่งเกิดจากการรับรองของรัฐ หรือที่เรียกว่า “สิทธิของพลเมือง (Citizen’s Rights)” เช่น สิทธิของพลเมืองที่เป็นเด็กย่อมได้รับการศึกษาภาคบังคับจากรัฐ องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้จัดทำกรอบนโยบายแนวปฏิบัติว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคของสหประชาชาติ กำหนดกรอบให้ประเทศสมาชิกนำไปปฏิบัติ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ด้านการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเอาไว้ คือ สิทธิที่จะได้รับสินค้าและบริการที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากโฆษณาสินค้าหรือบริการที่เป็นอันตราย สิทธิที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริง และข้อมูลที่เป็นต่อการตัดสินใจอย่างชาญฉลาด สิทธิที่จะเลือกสินค้าและบริการที่พอใจในราคาที่แข่งขันและการประกันคุณภาพ สิทธิที่จะแสดงความคิดเห็น ในฐานะตัวแทนผู้บริโภคเพื่อได้รับผลประโยชน์ที่พึงได้ในการตั้งกฎเกณฑ์ และการบริการจัดการตามนโยบายของรัฐ สิทธิที่จะได้รับค่าชดเชย

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551. (2551, 25 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 125 (ตอนที่ 38 ก), หน้า 32-33.

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 4

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 3

ในกรณีที่ถูกหลอกลวงให้ได้รับสินค้าหรือบริการที่ไม่มีคุณภาพ สิทธิที่จะได้มาซึ่งความรู้และไปหาปรับอันจำเป็นต่อการเป็นผู้บริโภคที่รอบรู้ สิทธิที่จะดำรงชีวิตและดำเนินกิจกรรมอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปลอดภัย<sup>14</sup> จะสังเกตเห็นว่าประเทศไทยได้ตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีบทบัญญัติ และรับรองเรื่องผู้บริโภค มีสิทธิที่จะได้ข่าวสาร (Right to be Informed) รวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอสิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ(The Right to Choose) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ (The Right to Safety) สิทธิที่จะได้ความเป็นธรรมในการทำสัญญา (The Right to Fair Contract) และสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย<sup>15</sup> (The Right to Lead) ซึ่งได้นำเอาหลักการขององค์การสหประชาชาติมาเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมาย โดยเริ่มจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตราการในการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ผู้วิจัยได้ศึกษารัฐธรรมนูญ (Constitution) ซึ่งถือเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับต่อพลเมืองในสังคมเป็นการทั่วไป มีวัตถุประสงค์หลักก็เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่เป็นหลักในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ระบุสิทธิของผู้บริโภคไว้ใน มาตรา 57 สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง และบัญญัติให้มีองค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

สิทธิของผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองในการได้รับข้อมูลที่เป็นความจริง และมีสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขและเยียวยาความเสียหาย รวมทั้งมีสิทธิที่จะทำการรวมตัวเพื่อการพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค ให้มีองค์การเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ (Administrative Agency) ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐ ในการตราและการบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement) และกฎ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค อีกทั้งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องมีกฎหมายหลักของไทยในการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค คือพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งมีบทบัญญัติให้มีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ทำหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีผู้บริโภค โดยพิจารณาตามเงื่อนไขที่เข้าหลักเกณฑ์ในการดำเนินคดีได้

<sup>14</sup> สารี อ่องสมหวัง. (2539). การคุ้มครองผู้บริโภคในต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: พิมพ์ดี. หน้า 2.

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 มาตรา 4

สิทธิของผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>16</sup> ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากนี้ที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว สิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองบุคคลย่อมมีสิทธิรวมกันจัดตั้งองค์กรของผู้บริโภคเพื่อคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค องค์กรของผู้บริโภคตามวรรคสองมีสิทธิรวมกันจัดตั้งเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระเพื่อให้เกิดพลังในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งอำนาจในการเป็นตัวแทนของผู้บริโภค และการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>17</sup> และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 61 รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการรู้ข้อมูลที่เป็นจริงด้านความปลอดภัย ด้านความเป็นธรรมในการทำสัญญา หรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค ซึ่งแต่เดิมรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ. 2550 มิได้มีบัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่ของรัฐ การที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติเพื่อความดังกล่าวไว้ เพื่อให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่รัฐจะต้องจัดทำโดยบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายมีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวก และเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนนั่นเอง หลักความเสมอภาค (Equality) ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญเป็นหลักความเสมอภาคทั่วไป ซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคนที่กล่าวอ้างกับการกระทำใด ๆ ของรัฐได้ หากเรื่องนั้นมิได้มีการกำหนดไว้ในหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องและถือว่าเป็นสิทธิของประชาชนเพื่อเรียกร้องมิให้มีการใช้อำนาจอย่างอำเภอใจ แต่ก็มีได้เรียกร้องว่า จะต้องกระทำให้เท่าเทียมกันทุก ๆ ประการ เพราะหากปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่ได้พิจารณาจากข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญของเรื่องนั้น ๆ ก็อาจนำไปสู่การปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันได้ และในบางกรณีการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันก็อาจจะไม่เป็นธรรมต่อผลประโยชน์มหาชน อย่างไรก็ตาม สิทธิของผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ก็จะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งมีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ทำหน้าที่พิจารณากำหนดเงื่อนไขและการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการดำเนินคดีคุ้มครองผู้บริโภค

<sup>16</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 (ตอนที่ 40 ก), หน้า 1-3.

<sup>17</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 46

ในส่วน of เงื่อนไขที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection Board) จะใช้ดุลพินิจ (Exercise Discretion) ในการเข้าดำเนินคดีแทนผู้บริโภค (Consumer) ได้ ก็ต่อเมื่อมีผู้ร้องขอให้ดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 หรือผู้ประกอบการ (Operator) กระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และการดำเนินคดีจะต้องเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคเป็นส่วนร่วมถึงแม้ว่าผู้ประกอบการจะก่อให้เกิดความเสียหายเพียงรายเดียว แต่ถ้าหากมีพฤติการณ์ที่เห็นได้ว่าหากผู้ประกอบการยังประกอบธุรกิจนั้นต่อไป อาจทำให้ผู้บริโภค รายอื่น ๆ ได้รับความเสียหายด้วย ผู้วิจัยเห็นว่าการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวอาจทำให้ผู้บริโภคไม่ได้รับความเป็นธรรม<sup>18</sup> (Social Justice) จากการถูกละเมิดสิทธิซึ่งที่ผู้บริโภคอาจได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงจากการละเมิดสิทธิของผู้ประกอบการ การบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่กำหนดบทบาท และอำนาจหน้าที่ให้องค์กรของรัฐดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของผู้บริโภคที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้ประกอบธุรกิจ แต่ยังคงส่งผลให้ผู้บริโภคไม่ได้รับความเป็นธรรม ตลอดจนการร้องเรียน หรือเรียกร้องขอความเป็นธรรมจากหน่วยงานของรัฐ (Administrative agency) ที่เกี่ยวข้องคือ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ซึ่งมีขั้นตอน และต้องใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบดำเนินการที่ยาวนาน เนื่องจากกระบวนการในการพิจารณาคดี (Consideration) คุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะต้องเห็นสมควรให้มีการดำเนินคดี และการดำเนินคดีจำเป็นต้องเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม ซึ่งในการดำเนินการนั้นต้องเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดจากเงื่อนไขของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะใช้อำนาจตามเงื่อนไขหรือไม่นั้น กฎหมายได้บัญญัติไว้ในลักษณะของถ้อยคำที่เป็นนามธรรม (Abstract) และรูปธรรม (Concrete) ดังนั้น จะต้องพิจารณาจากการกระทำประกอบกับผลของการกระทำว่ากระทบต่อผู้บริโภคโดยส่วนรวมหรือไม่เพราะบางครั้งการกระทำที่เกิดจากข้อเท็จจริงของผู้บริโภครายเดียว แต่ส่งผลถ้าหากไม่มีการยับยั้งหรือป้องกันก็อาจจะเป็นการขยายความเสียหายต่อผู้บริโภคทั่วไปได้ ซึ่งการพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมาย โดยฝ่ายปกครองตามกฎหมายที่นิติบัญญัติกำหนดไว้ เรียกว่า “อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power)” เป็นอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ใช้อำนาจสามารถเลือกตัดสินใจกระทำการอย่างใดหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างอิสระ ซึ่งการใช้ดุลพินิจนั้นอาจผูกพันกับแนวปฏิบัติหรือกฎเกณฑ์ภายในของฝ่ายปกครอง (Administration) ที่ได้กำหนดขึ้นเอง ภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือผูกพันกับหลักการในการวินิจฉัย เหตุที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจ เพื่อเป็นการจำกัดของฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่อาจตรากฎหมายให้มีเนื้อหาสาระครอบคลุมข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ในทุกเรื่องทุกกรณี จึงจำเป็นต้องบัญญัติให้ฝ่ายปกครอง

<sup>18</sup> ความเป็นธรรม หมายถึง ความถูกต้องที่พึงปฏิบัติต่อผู้บริโภค

มีอำนาจดุลพินิจในการปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง และเจตนารมณ์ของกฎหมาย (Intention of Law)

อย่างไรก็ตาม ปัญหาหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่จะดำเนินการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ภาครัฐถือได้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านการเมือง (Politics) ด้านเศรษฐกิจ (Economy) และด้านสังคม (Social) และเนื่องจากประเทศไทยเริ่มมีการขยายตัวทางด้านระบบเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ระบบการจำหน่ายสินค้า (Goods) และการบริการ (Services) มีความสลับซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ประชาชนผู้บริโภคถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการเนื่องจากไม่สามารถทราบถึงสภาพความจริงที่เกี่ยวกับคุณภาพ และราคาสินค้าต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องทันทั่วทั้งที่ จึงก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหาย และไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค และเมื่อมีกรณีพิพาทกันระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภคขึ้นแล้ว ผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และจะมีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้ดำเนินคดีแทนผู้บริโภค โดยผู้บริโภคไม่สามารถใช้สิทธิในการฟ้องร้องผู้ประกอบการทางอาญาต่อศาลได้ จึงทำให้ผู้บริโภคไม่ได้รับความเป็นธรรม การร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งมีขั้นตอน และจะต้องใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบดำเนินการที่ยาวนาน ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการดำเนินคดีผู้บริโภคล่าช้า ดังกล่าวจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคเนื่องจากเกิดความล่าช้าในการได้รับการเยียวยา<sup>19</sup> (Redress) และผู้ประกอบการอาจแสวงหาประโยชน์จากสินค้าหรือบริการในระหว่างดำเนินการตรวจสอบได้

การกำหนดเงื่อนไขอาจทำให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคใช้ดุลพินิจที่จะดำเนินการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม (Unfairly) ถูกละเมิดสิทธิ (The Infringement of Rights) และยังก่อให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาว่ากรณีใดจึงเข้าเงื่อนไข ซึ่งการพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น ควรมีเงื่อนไขที่ชัดเจน ซึ่งถือว่าเป็นกรณีเข้าเงื่อนไขเพื่อการดำเนินคดีอันจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภค ทั้งนี้ การกำหนดเงื่อนไขอาจส่งผลให้ผู้บริโภคที่ไม่อยู่ในเงื่อนไขเช่นว่านั้น ไม่ได้รับการให้ความคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในการที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นควรดำเนินคดีละเมิดสิทธิจากที่ผู้บริโภคได้รับ ซึ่งแม้ผู้บริโภกดังกล่าวจะได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงจากการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคก็ตาม ดังกรณีนางเพ็ญศรี ใจบุญ ร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าตนถูก บริษัท อเมริกัน อินเตอร์

<sup>19</sup> การเยียวยา หมายถึง การบรรเทาความทุกข์ให้กับผู้บริโภคที่ประสบปัญหา หรือได้รับผลกระทบความเสียหายจากสินค้าและบริการให้ได้รับความช่วยเหลือ และฟื้นฟูผลกระทบดังกล่าวอย่างยุติธรรม



แนชชั่นแนล แอสซัวร์ันส์ จำกัด หรือ AIA ผู้รับประกันชีวิตปฏิเสธการจ่ายค่าสินไหมทดแทนตามกรมธรรม์ประกันชีวิต (Life Policy) ของจำสิทธิเอกปริชา ใจบุญ ผู้เป็นสามีซึ่งเป็นผู้เอาประกัน<sup>20</sup> คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่บริษัท AIA ปฏิเสธการใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ร้องเรียน ซึ่งเป็นผู้รับผลประโยชน์ตามสัญญาประกันชีวิต (Life Insurance Contract) เป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ร้องเรียนในฐานะผู้บริโภค และคาดว่ายังมีผู้ที่ประสบกับเหตุลักษณะทำนองเดียวกันนี้ (Similarly) ฉะนั้นเพื่อเป็นการป้องกันสิทธิของผู้บริโภคโดยรวมและเพื่อป้องกันผู้ประกอบธุรกิจประกันภัยทั้งหลายไม่ให้เอาเปรียบผู้บริโภคด้วยวิธีการที่ไม่เป็นธรรม คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จึงเข้าดำเนินคดีแทน ซึ่งถือว่าการดำเนินคดีแทนนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม<sup>21</sup> คดีดังกล่าวได้พิจารณาถึงศาลฎีกา (Supreme Court) โดยจำเลยได้ยกข้อต่อสู้อ้างว่า คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไม่มีอำนาจฟ้อง และกรณีที่คณะกรรมการฯ เห็นว่าคดีจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค โดยส่วนรวมนั้น ศาลฎีกาวินิจฉัยแล้วเห็นว่าเป็นการดำเนินคดีเพื่อเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคในส่วนรวม ชอบด้วยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

ในสหรัฐอเมริกา แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนค่อนข้างที่จะแตกต่างจากระบบการปกครอง (System of Government) แบบประชาธิปไตยในยุโรป หน้าทีของรัฐหรือรัฐบาลสหพันธรัฐ<sup>22</sup> (Federal) และรัฐบาลมลรัฐ (State) ตามความคิดความคาดหมายของประชาชน คือหน้าที่ควบคุมกำกับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายแต่สิทธิของพลเมืองจะถูกจำกัดได้เท่าที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนทั่วไปเท่านั้น รัฐมิได้เป็นทุกสิ่งทุกอย่างในความหมายของการปกป้องคุ้มครองสิทธิพลเมือง ในทางกลับกัน รัฐอาจถูกมองว่าเป็นผู้ลดทอนสิทธิ (Derogate the Right)

<sup>20</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2295/2545 จำเลยเป็นบริษัทรับประกันชีวิตแก่ประชาชนทั่วไปจึงมีผู้เอาประกันภัยกับจำเลยเป็นจำนวนมาก เมื่อมีประชาชนผู้บริโภคซึ่งเป็นผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับผลประโยชน์ตามกรมธรรม์ประกันภัยอีกจำนวนมากที่ประสบกับเหตุลักษณะทำนองเดียวกับ พ. ทั้งจำเลยไม่ได้กำหนดเป็นระเบียบไว้ว่าอาการน้ำตาลในเลือดต่ำเป็นโรคที่ต้องห้ามที่จำเลยจะไม่รับประกันภัย การที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นสมควรดำเนินคดีแทน พ. ผู้บริโภค จึงได้มอบหมายให้โจทก์ในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้ดำเนินคดีกับจำเลย จึงเป็นการดำเนินคดีเพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวมชอบด้วยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แล้ว โจทก์จึงมีอำนาจฟ้องจำเลย

<sup>21</sup> สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. (2536, 3 มีนาคม). รายงานการประชุมคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เรื่อง นางเพ็ญศรี ใจบุญ ขอให้ดำเนินคดีกับบริษัท อเมริกัน อินเตอร์แนชชั่นแนล แอสซัวร์ันส์ จำกัด เพื่อให้จ่ายค่าสินไหมทดแทนตามกรมธรรม์ประกันชีวิต. ครั้งที่ 5/2541.

<sup>22</sup> สหพันธรัฐ หมายถึง รัฐหลายรัฐที่รวมกันเป็นรัฐรวม โดยมีรัฐบาลกลางเป็นผู้ดำเนินกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ละรัฐมีอำนาจเฉพาะกิจการภายในรัฐของตนเท่านั้น

และไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น การรวมกลุ่มกันของประชาชนผู้บริโภคค่อนข้างที่จะได้ผลในการเรียกร้องให้มีการคุ้มครองสิทธิ ด้วยเหตุผลที่คนอเมริกันมีความเข้าใจในสิทธิของตนเอง จึงทำให้องค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภคในสหรัฐอเมริกาก่อตัวได้ไม่ยาก โดยมีการสนับสนุนจากรายได้ค่าสมาชิก (Member) เงินสนับสนุนจากรัฐบาลหรือมูลนิธิ (Foundation) เพื่อสาธารณประโยชน์ (Public Interest) ยิ่งไปกว่านั้นคือ ภาคเอกชนที่ประกอบธุรกิจให้ความสำคัญกับผู้บริโภค และความต้องการของผู้บริโภคเป็นอย่างมาก มีการจัดตั้งองค์การภาคธุรกิจทั่วประเทศที่ทำหน้าที่รับคำร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภคเรียกว่า “Better Business Bureau” ซึ่งมีสมาชิกเป็นผู้ประกอบธุรกิจทั่วประเทศ เหตุที่สหรัฐอเมริกาเมืองค์การภาคเอกชนที่เข้มแข็ง เนื่องจากการพัฒนาในด้านการตลาดที่แข่งขันอย่างสมบูรณ์และเป็นธรรม ทำให้ผู้ประกอบการจำเป็นต้องรักษาทั้งภาพพจน์ และส่วนแบ่งการตลาดตลอดจนความภักดีของผู้บริโภค<sup>23</sup> สหรัฐอเมริกามีกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลกิจการพาณิชย์ของประเทศเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม โดยมีชื่อว่า “รัฐบัญญัติการพาณิชย์การค้าของสหพันธรัฐ 1914 (The Federal Trade Commission Act 1914)” (Section 5<sup>24</sup>)

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในสหรัฐอเมริกายึดถือแนวคำพิพากษาของศาล (Judgments) เป็นหลักในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สหรัฐอเมริกา ศาลจะให้ความสำคัญแก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้าและบริการ ซึ่งศาลเองก็จะมีแนวคำพิพากษาที่พิพากษาคดีไว้เดิมมาเป็นแนวทางในการพิจารณา โดยไม่ต้องอาศัยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งต่างจากของประเทศไทยที่ต้องอาศัยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้ดำเนินคดีแทน ในส่วนของประเทศญี่ปุ่นมีแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่เน้นการใช้มาตรการด้านกฎหมายของรัฐเป็นหลัก กล่าวคือ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง (Federal Government) และรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) เป็นผู้ออกกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริโภคสินค้าและบริการของประชาชน ดังจะเห็นได้จากการที่มีกฎหมายพื้นฐานไว้เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค โดยมีชื่อว่า “พระราชบัญญัติพื้นฐานการให้

<sup>23</sup> สุขุม สุภนิษฐ์. (2544). *องค์การเอกชนเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 53-54.

<sup>24</sup> มาตรา 5 กำหนดว่าการกระทำทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมต่อการประกอบธุรกิจเป็นการต้องห้าม และให้เป็นอำนาจของ FTC สามารถสั่งห้ามการประกอบธุรกิจที่ FTC เห็นว่าอาจก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมทางการค้าทั้งต่อผู้ประกอบการและผู้บริโภค และ FTC ยังคงมีอำนาจควบคุมสินค้าชนิดอื่นที่อยู่ในการควบคุมของคณะกรรมการอาหารและยาของสหรัฐอเมริกา (FDA)

ความคุ้มครองผู้บริโภค ค.ศ. 1968<sup>25</sup> (The Consumer Protection Fundamental Law Act (Law No.78))” ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม ค.ศ. 1968 หรือ พ.ศ. 2511 ในกฎหมายฉบับนี้ กำหนดชัดเจนว่ารัฐมีหน้าที่หลักหลายประการในการคุ้มครองผู้บริโภคโดยไม่มีการระบุถึงสิทธิของผู้บริโภคแต่อย่างใด<sup>26</sup> และยังได้กำหนดวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อคงไว้ซึ่งเสถียรภาพ และการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของผู้บริโภค โดยการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคและการสร้างผลประโยชน์ของผู้บริโภคภายใต้การควบคุม และความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และผู้ประกอบการ<sup>27</sup> อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่นนั้น มีนายกรัฐมนตรีนับเป็นประธานตาม The Consumer Protection Fundamental Act, 1968 เหมือนของประเทศไทย แต่กระทรวงที่เกี่ยวข้องจะมีงานคุ้มครองผู้บริโภคในขอบเขตของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเชิงนโยบายอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะรัฐมนตรี และนอกจากนี้ The Consumer Protection Fundamental Act, 1968 มีลักษณะเป็นธรรมนูญแห่งการคุ้มครองผู้บริโภค ดังนั้น การคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยไม่อาจเลียนแบบญี่ปุ่นได้ในภาพรวม ทั้งนี้ เนื่องจากมีความเป็นมาทางสังคม เศรษฐกิจ และบรรยากาศการเมืองที่ต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพฤติกรรมของผู้บริโภคเอง

#### 4.2 วิเคราะห์ปัญหาหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ถือว่าเป็นกรณีการดำเนินคดีอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคส่วนรวม

แนวคิด (Regime) ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ผู้วิจัยจะได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคที่ให้ความคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภค ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค นอกจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แล้วยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่มีบทบัญญัติ

<sup>25</sup> ปนิธาน ช่อผูก. (2549). อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522: ศึกษากรณีการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 30-31.

<sup>26</sup> สุขุม สุกนิคย์. (2545). เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา เล่มที่ 7 เรื่อง ตั้งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. .... กรณีศึกษากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร อังกฤษ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา. หน้า 11.

<sup>27</sup> The Consumer Protection Fundamental Law Act No.78 (Enacted May 30, 1968). Section 1 General provisions, Article 1. (Jp).

ให้ความคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้บริโภคนั้น ถือเป็นกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection Act) ทั้งสิ้น และจากการที่สภาพสังคมที่เปลี่ยนไป กฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในแต่ละฉบับยังมีช่องว่าง และขาดความเหมาะสมเนื่องจากการบัญญัติกฎหมายแต่เดิมบัญญัติขึ้นมาเพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหาของสังคมเท่านั้น ในขณะที่การประกอบการค้าหรือบริการมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น รัฐ (State) มีความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ขึ้นมา เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความปลอดภัยจากผู้ประกอบการในการขายสินค้าหรือบริการ และผู้บริโภคก็จะได้รับความเป็นธรรมในด้านการเยียวยาผู้ใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการบริโภคให้มากขึ้น

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแนวคิดในการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย ซึ่งได้เริ่มต้นมาจากองค์การภาคเอกชน<sup>28</sup> ระหว่างประเทศ (International Non-Governmental Organization) โดยเจ้าหน้าที่ของสหพันธ์องค์การผู้บริโภคระหว่างประเทศ (International Organization of Consumer Union: IOCU<sup>29</sup>) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ<sup>30</sup> (Independent Entity) ที่มีวัตถุประสงค์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค องค์การเอกชนของประเทศไทยได้จัดตั้งคณะกรรมการศึกษาการส่งเสริมผู้บริโภค ทำหน้าที่ส่งเสริมผู้บริโภค และต่อมาได้จัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้น แต่ก็ต้องมีเหตุให้ล้มเลิกไปเพราะเหตุการณ์ทางการเมือง ต่อมาได้จัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอีกครั้ง เพื่อศึกษาหามาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคให้เหมาะสมกับประเทศไทยในเรื่องกฎหมายสารบัญญัติ และเรื่องการจัดตั้งองค์กรของรัฐเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค<sup>31</sup> ทำให้ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่ลักษณะเป็นกฎหมายกลาง ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ มีการตั้งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้น แต่กฎหมายดังกล่าวยังคงมีปัญหาในด้านการกำหนดเงื่อนไขและการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่อาจไม่เป็นธรรม (Unfair Trade Practices) ต่อผู้บริโภค ผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิสามารถร้องต่อ

<sup>28</sup> องค์กร หมายถึงศูนย์กลางของกิจการที่รวมประกอบกันขึ้นเป็นหน่วยหรือหมายถึงหลาย ๆ องค์กร รวมกันเข้ามา กลายเป็นองค์กร

<sup>29</sup> สำนักงานตั้งอยู่ที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ ใน ค.ศ. 1995 ได้เปลี่ยนชื่อเป็น Consumers International: CI ทำหน้าที่ส่งเสริมให้การคุ้มครองผู้บริโภคในนานาประเทศให้มีความเข้มแข็ง และครอบคลุมมากขึ้น. โปรตดู สุขุม สุภณิตย์. (2544). **องค์การเอกชนเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 57-58.

<sup>30</sup> องค์กร หมายถึงส่วนประกอบย่อยของหน่วยใหญ่ทำหน้าที่สัมพันธ์กันหรือขึ้นต่อกันและกัน

<sup>31</sup> สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. (2549). **สคบ.กับการคุ้มครองผู้บริโภค** (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์. หน้า 1.

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ ความเป็นมาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection Board) ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีรูปแบบองค์กรเป็นคณะกรรมการประกอบด้วย กรรมการที่มาจากส่วนราชการต่าง ๆ และผู้ทรงคุณวุฒิทั้งจากภาครัฐและเอกชน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งองค์ประกอบและอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น อาจถือได้ว่าเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม (Process of Judgement) โดยมีอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทอยู่สองลักษณะ ลักษณะแรก คือการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิผู้บริโภค และอีกลักษณะ คือการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่ง (Order Appeal) ของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง ตามที่กฎหมายกำหนด<sup>32</sup> ทั้งนี้ การที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐในรูปคณะกรรมการที่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ลักษณะเป็นองค์กรกลาง โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการทำให้สามารถที่จะกำหนดนโยบาย และแนวทางในการคุ้มครองผู้บริโภคแบบภาพรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และองค์กรดังกล่าวยังสามารถดำเนินการด้านการคุ้มครองผู้บริโภค กรณีมีปัญหาเกิดขึ้นกับผู้บริโภค ซึ่งเป็นกรณีที่ไม่มีหน่วยงานใดสามารถที่จะดำเนินการได้ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะใช้อำนาจตามกฎหมายในการให้ความช่วยเหลือหรือบรรเทาความเสียหายแก่ผู้บริโภค แต่อำนาจในการช่วยเหลือดังกล่าวตามกฎหมายที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไข และการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่อาจส่งผลต่อผู้บริโภคได้

อำนาจทางปกครองของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ยังมีอำนาจดำเนินการในลักษณะอื่นอีก โดยเป็นการใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง และกฎ อำนาจทางปกครองของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในลักษณะของการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง กรณีการรับรองสมาคมที่มีอำนาจฟ้องคดีแทนสมาชิกของสมาคมตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งได้พิจารณารับรองสมาคมให้มีอำนาจฟ้องคดีแทนสมาชิกของสมาคม เป็นการที่สมาคมใช้อำนาจของรัฐเพื่อบังคับกับกรณีหนึ่งกรณีใดหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใด โดยเฉพาะในรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง และในส่วนอำนาจทางปกครองของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในลักษณะของการพิจารณาออกกฎ ในกรณีการดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตราย เป็นมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีลักษณะทั้งมาตรการในเชิงป้องกัน (Preventive Measures) คือ การรักษา

<sup>32</sup> สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง. (2546). รายงานการวิจัยเรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: ขุมทองและอุตสาหกรรมการพิมพ์. หน้า 170.

ความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของประชาชน ถือเป็นภารกิจและหน้าที่หลักที่สำคัญของรัฐ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องกระทำและไม่สามารถเลือกที่จะไม่กระทำไม่ได้ และมาตรการในเชิงเยียวยาความเสียหาย (Remedial Measures) เป็นการเยียวยาให้กับผู้บริโภคโดยตรง จากการร้องขอจากผู้บริโภคหรือกรณีที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นสมควรเอง เป็นการดำเนินคดีแพ่ง (Civil Case) และคดีอาญา (Criminal Case) หรืออาจเป็นการเยียวยา (Treatment) สักคมซึ่งมาจากการร้องขอให้ตรวจสอบจากผู้บริโภคหรือเป็นกรณีที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นสมควร แต่กรณีความเสียหายต่อสักคมนั้น ผลกระทบในเบื้องต้นก่อนที่จะมีการเยียวยาความเสียหายบางครั้งไม่สามารถประเมินค่าในรูปของการชดเชยความเสียหายเป็นตัวเงินได้

กรณีที่ผู้บริโภคร้องขอให้ดำเนินคดีนั้น คณะกรรมการจะต้องพิจารณาเป็นเบื้องต้นว่าเข้าเงื่อนไข ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาในการเข้าดำเนินคดีแทนผู้บริโภค เมื่อมีผู้ร้องขอให้ดำเนินคดีแทนได้ดังนี้<sup>33</sup>

1. ผู้ที่ร้องขอให้ดำเนินคดีแทนต้องเป็นผู้บริโภคตามความหมายที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522<sup>34</sup>

2. มีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หมายถึง กรณีผู้ประกอบการเป็นฝ่ายผิดสัญญาเท่ากับการกระทำละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และรวมถึงกรณีผู้ประกอบการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค อย่างหนึ่งอย่างใด หรือหลายสิทธิก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค

3. การดำเนินคดีจะต้องเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคเป็นส่วนร่วม โดยพิจารณาจากลักษณะของการประกอบธุรกิจ ถึงแม้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายเพียงรายเดียว แต่ถ้าหากมีพฤติการณ์ที่เห็นได้ว่าหากผู้ประกอบการยังประกอบธุรกิจนั้นต่อไป อาจทำให้ผู้บริโภครายอื่น ๆ ได้รับความเสียหายด้วยได้ และผลของการดำเนินคดีแทนผู้บริโภครายใดนั้น เป็นประโยชน์ร่วมไปถึงผู้บริโภครายอื่น ๆ ด้วยที่ยังไม่ได้มาร้องขอตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งสามารถมายื่นคำร้องขอให้ดำเนินคดีภายหลังได้

การกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาในการเข้าดำเนินคดีแทนผู้บริโภคดังกล่าวข้างต้น ยังมีปัญหาทางกฎหมายว่าการพิจารณาดำเนินคดีแทนผู้บริโภคตามคำร้องขอนั้น จะต้องเข้าหลักเกณฑ์

<sup>33</sup> สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. (2546). **สคบ.กับการคุ้มครองผู้บริโภค** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. หน้า 39-40.

<sup>34</sup> ผู้บริโภค หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม

ตามกฎหมายจึงจะเป็นเหตุให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีแทนกรณีนี้ได้  
 อนึ่งหากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไม่ดำเนินคดีแทนไม่ว่าเหตุใด ๆ ก็ไม่ตัดสิทธิผู้บริโภค  
 ซึ่งได้รับความเสียหายที่จะดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจด้วยตนเอง แต่ทั้งนี้ การที่ผู้บริโภคจะ  
 ดำเนินคดีด้วยตนเอง ย่อมจะเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นการไม่คุ้มค่า และในบางกรณีก็ไม่อาจจะรับ  
 หรือยับยั้งการกระทำที่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้

การใช้อำนาจดุลพินิจ (Discretion) ของฝ่ายปกครอง<sup>35</sup> (Administration) เปรียบเทียบกับการ  
 คุ้มครองผู้บริโภคผู้วิจัยได้ทำการศึกษาการใช้อำนาจของดุลพินิจของฝ่ายปกครองแล้วมา  
 เปรียบเทียบกับการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีผู้บริโภค ซึ่งในการใช้อำนาจดุลพินิจของ  
 ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำตามที่กฎหมายกำหนด การตีความ การปรับกฎหมายเป็นขั้นตอน  
 ของการใช้กฎหมายจะกำหนดข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบ ซึ่งฝ่ายปกครองสามารถมีดุลพินิจได้  
 จากบทบัญญัตินั้น ผลของกฎหมายฝ่ายปกครองอาจใช้ความสามารถในการใช้ดุลพินิจในขอบเขต  
 ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ตามความเหมาะสม ซึ่งผู้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจจะต้องคำนึง และ  
 ใช้ความระมัดระวังเพื่อให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม<sup>36</sup> (Justice)

ด้าน กิจกรรมของฝ่ายปกครอง รัฐมีบทบาทเข้าไปแทรกแซงในความเป็นอยู่  
 ของประชาชนมากขึ้น ย่อมต้องมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในรัฐนั้น ๆ ด้วยและ  
 ในการใช้อำนาจของรัฐเพื่อแทรกแซงกิจกรรมต่าง ๆ ของเอกชนย่อมต้องมีการใช้อำนาจดุลพินิจ  
 ของฝ่ายปกครองในการปรับใช้กฎหมายในแต่ละกรณีอยู่เสมอ และการตัดสินใจกระทำสิ่งใด  
 สิ่งหนึ่งเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น การกระทำของฝ่ายปกครองจำเป็นต้องอยู่ภายใต้  
 หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality) แต่หลักดังกล่าวย่อมไม่เป็นการจำกัดอำนาจ  
 ในการพิจารณาดำเนินการกิจกรรมของฝ่ายปกครองเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการ  
 สาธารณะ<sup>37</sup> (Service Public) แต่ในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะเข้าไป

<sup>35</sup> ฝ่ายปกครอง หมายถึง หน่วยงานทางปกครอง (Administrative Agencies) และเจ้าหน้าที่ของรัฐ (State Official) โปรดดู  
 รายละเอียดใน อัญชริกา มุลมา. (2548). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีลักษณะ  
 ผิดพลาดอย่างชัดเจนและร้ายแรง. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 11-17.

<sup>36</sup> ชูดิษฐ์ ทวีโรจน์กุลศรี. (2543). การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยการจับจอง.  
 วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 68.

<sup>37</sup> บริการสาธารณะเป็นกิจการทางปกครอง (Activité Administrative) ที่ถือว่าฝ่ายปกครอง (Administration) มีหน้าที่  
 ในการจัดทำบริการดังกล่าวขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนอง  
 ความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ที่ถือเป็นประโยชน์ส่วนรวม การสร้างบริการสาธารณะขึ้นมาโดยกฎหมาย  
 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั้น ถือเป็นการรับรองว่าฝ่ายปกครองจะดำเนินการ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม โปรดดู  
 รายละเอียด พัทธมา จิตรมหีมา. (ม.ป.ป.). กระบวนการควบคุมและตรวจสอบคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเปรียบเทียบ

ดำเนินการได้จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ซึ่งต้องมีผู้ประกอบการ กระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และการดำเนินคดีจะต้องเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคเป็นส่วนร่วม

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเหตุผลในการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ดุลพินิจในการตัดสินใจ คือความสามารถในการตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งบรรดาคำสั่งหลาย ๆ อย่าง กฎหมายเปิดช่องให้ออกได้เพื่อดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ (Intendment) หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย หรืออีกนัยหนึ่งคือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรใดองค์กรหนึ่งนั้นตัดสินใจได้อย่างอิสระ เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ จนกระทั่งเห็นสมควรจะออกคำสั่งหรือไม่ หากสมควรจะออกคำสั่งแล้ว และการออกคำสั่ง ขอบเขตการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ต้องศึกษาจากถ้อยคำของบทบัญญัติกฎหมาย โดยพิจารณาจาก โครงสร้างบทบัญญัติของกฎหมายเป็นเกณฑ์ในการแยกพิจารณาถ้อยคำ ในกฎหมาย แต่ในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เงื่อนไขดังกล่าวอาจทำให้ผู้บริโภค ไม่ได้รับความเป็นธรรม (Unfairly) จากการถูกละเมิดสิทธิผู้บริโภคอาจได้รับความเสียหาย ที่เกิดขึ้นจากการละเมิดสิทธิของผู้ประกอบการ (Operator)

ด้านผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มีนักวิชาการวิจัยเอาไว้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขและการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ได้แก่ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในราชการส่วนภูมิภาค โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในราชการส่วนภูมิภาค เพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในราชการส่วนเพื่อให้ประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโภค ซึ่งมีภูมิลำเนา (Domicile) ในต่างจังหวัดได้รับความเป็นธรรม (Fairly) จากการใช้นโยบายหรือบริการและได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วมากขึ้นตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย ซึ่งมีผู้วิจัยสรุปเอาไว้คล้ายกันกับผู้วิจัยทำการศึกษายู่คือ ประเทศไทยมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ผู้ประกอบธุรกิจมักใช้วิธีการทางการตลาดรูปแบบใหม่ ๆ มีขั้นตอนการผลิตสินค้าที่มีความซับซ้อนหลากหลายมากขึ้น ผู้ประกอบธุรกิจได้มีการนำความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทันสมัยมาใช้ในการผลิตสินค้าและบริการมากขึ้นทำให้มีการผลิตสินค้าออกสู่ตลาดเป็นจำนวนมากโดยไม่คำนึงถึงความปลอดภัยและมาตรฐานของสินค้าหรือบริการ ทำให้ผู้บริโภค



เป็นฝ่ายที่เสียเปรียบมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยที่การละเมิดสิทธิจากการใช้สินค้าและบริการของผู้บริโภคนั้น<sup>38</sup>

การพิจารณาคดีคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีวิธีพิจารณาจากลักษณะสำคัญของการคุ้มครองผู้บริโภค เนื่องจากการเสนอสินค้าและบริการต่าง ๆ ต่อประชาชนนับวันแต่จะเพิ่มมากขึ้น ผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาได้นำวิชาการในทางการตลาดและทางการโฆษณามาใช้ในการส่งเสริมการขายสินค้าและบริการ ซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบเพราะผู้บริโภคไม่อยู่ในฐานะที่ทราบภาวะตลาด และความจริงที่เกี่ยวกับคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องทันทั่วทั้ง<sup>39</sup> นอกจากนั้น ในบางกรณีแม้จะมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค โดยการกำหนดคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการอยู่แล้วก็ตาม แต่การที่ผู้บริโภค แต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาเมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ย่อมจะเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นการไม่คุ้มค่า และในบางกรณีก็ไม่อาจจะยับยั้งหรือขยับยั้งการกระทำที่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้ทันทั่วทั้งที่จะสังเกตเห็นว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้มีข้อกำหนดหรือวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคเอาไว้ ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีได้แก่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

มาตรการในการคุ้มครองและบทบาทของรัฐ รัฐ (State) จึงต้องเข้าไปแทรกแซงกิจการของเอกชนเพื่อป้องกัน (Protect) และเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค แต่คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดไม่มีอำนาจในการออกกฎ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้มอบอำนาจให้กระทำได้ จึงทำให้มาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างเต็มที่ ผู้บริโภคไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้โดยเร็ว และได้เสนอแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยมีหลักการให้คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดสามารถออกกฎในลักษณะที่เป็นการระงับยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้น หรืออันตรายอันอาจจะเกิดขึ้นได้ จะเห็นว่าปัญหาดังกล่าวจะสอดคล้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขและการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคุ้มครอง

<sup>38</sup> เศรษฐภัก วนีสอน. (2554). ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในราชการส่วนภูมิภาค. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

<sup>39</sup> วีริยา นิล. (2544). มาตรการทางกฎหมายในการประกอบธุรกิจและการคุ้มครองผู้บริโภคที่ร่อนคลายแล้ว. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 161-162.

ผู้บริโภครวมกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ทำให้เกิดความล่าช้าไม่ทันต่อการที่ผู้บริโภค จะได้รับการเยียวยา

อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมเฉพาะกรณีเป็นสำคัญก็ตาม แต่องค์กรฝ่ายปกครองเองก็อาจจะกำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจในเรื่องนั้น ๆ ภายในองค์กรของตนได้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของตนใช้ดุลพินิจไปในทางเดียวกัน การกำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจ หรือเรียกว่า “ยี่ต็อก<sup>40</sup>” จะทำให้ปัจเจกชนได้รับการปฏิบัติจากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอย่างเสมอภาคกัน หากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแตกต่างจากข้อเท็จจริงอื่น ๆ ที่เจ้าหน้าที่เคยปฏิบัติตามยี่ต็อกในสาระสำคัญเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาใช้ดุลพินิจให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง มิฉะนั้นอาจถือว่าเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจผิดพลาดได้ บทบาทของดุลพินิจฝ่ายปกครองจึงปรากฏในการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง<sup>41</sup> การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค นั้น จะต้องใช้ดุลพินิจภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งในขณะเดียวกันกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองต้องมีข้อความที่ชัดเจนตามหลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprinzip) โดยมีหลักการดังนี้ รัฐและฝ่ายปกครองจะต้องใช้กฎหมายที่ประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนบัญญัติเป็นหลักในการปกครอง การดำเนินกิจการใด ๆ ก็ตามของรัฐและฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินไปตามกฎหมายให้อำนาจไว้และต้องเป็นไปตามหลักแห่งความยุติธรรมรัฐและฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องตรวจสอบและควบคุมได้ และหลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมจะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม และหลักนิติธรรมนี้จะถูกล่วงละเมิดไม่ได้” เพื่อให้ประชาชนสามารถคาดหมายได้ล่วงหน้าว่าถ้าตนใช้สิทธิกระทำการใดลงไปแล้ว ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจตามกฎหมายสนองตอบการกระทำนั้นของตนอย่างไร<sup>42</sup> โดยที่ภารกิจของฝ่ายปกครองมีความหลากหลาย และสลับซับซ้อนเป็นอย่างมาก ประกอบกับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีที่เกิดขึ้นมีความแตกต่างกันออกไปตามลักษณะของเรื่องต่าง ๆ และรวมถึงการที่สภาวะการณ์ทางสังคม

<sup>40</sup> ยี่ต็อก หมายความว่า หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราโทษของศาล ซึ่งมีหลักเพียงกว้าง ๆ เป็นการกำหนดขึ้นมาเพื่อไม่ให้ศาลลงโทษโดยไม่มีกฎหมายที่แน่นอน แม้ว่าศาลจะมีดุลพินิจในการลงโทษได้ตามกฎหมาย แต่การมีขอบเขตของแต่ละคดี ทำให้คำพิพากษาของศาลเป็นที่น่าเชื่อถือเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

<sup>41</sup> กมลชัย รัตนสภาววงศ์. (2537). *พื้นฐานความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 173-174.

<sup>42</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2532). *การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ*. วารสารกฎหมายปกครอง, 8. หน้า 47.

และเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมนี้ จึงถือว่าคนทุกคนมีความเท่าเทียมกัน และมีความเสมอภาคกัน ดังนั้น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะทำการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้นั้น จะต้องมิกฎหมายให้อำนาจและกำหนดหน้าที่ไว้ ซึ่งการกระทำดังกล่าว ผู้บริโภคจะต้องไม่ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยขาดความยุติธรรมไม่ว่าคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจการปกครองตามกฎหมายก็ตาม ซึ่งหากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคใช้อำนาจที่เกินเลยหรือเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ ฉะนั้นหลักนิติรัฐ ถือกำเนิดมาเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาคอนกรีตจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยขาดความเป็นธรรมเป็นสำคัญ

การดำเนินคดีจะต้องเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคเป็นส่วนร่วม คำว่า “ประโยชน์ส่วนรวม” (Public Interest) นั้น ย่อมมิได้หมายถึงประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่ย่อมหมายถึงประโยชน์ที่จะพึงมีต่อบุคคลกลุ่มใหญ่ ซึ่งถ้าพิจารณาโดยเคร่งครัดแล้ว ก็ย่อมหมายถึงประโยชน์ของคนทั้งหมด แต่หากจะพิจารณาจากแนวการปฏิบัติของรัฐบาลโดยทั่ว ๆ ไปแล้ว ก็ดูเหมือนว่าการดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรมนั้น หมายถึง การพยายามอำนวยประโยชน์สูงสุดให้แก่คนจำนวนมากที่สุด<sup>43</sup> (To do the greatest good for the greatest number) กล่าวคือ จะต้องเห็นว่าการเข้าดำเนินคดีแทนนั้น ต้องเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม โดยพิจารณาจากลักษณะของการประกอบธุรกิจ ถึงแม้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายเพียงรายเดียว แต่ถ้าหากมีเหตุการณ์ที่เห็นได้ว่าหากผู้ประกอบการยังประกอบธุรกิจนั้นต่อไป อาจทำให้ผู้บริโภครายอื่น ๆ ได้รับความเสียหายด้วยได้ และผลของการดำเนินคดีแทนผู้บริโภครายใดนั้น เป็นประโยชน์รวมไปถึงผู้บริโภครายอื่น ๆ ด้วยที่ยังไม่ได้มาร้องขอตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 การกำหนดหลักเกณฑ์ที่กล่าวมานี้ ควรมีการระบุให้ชัดเจนเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมาย โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้อย่างง่าย เพื่อจะได้ปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการพิจารณาดำเนินคดีของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ให้บัญญัติไว้ในกฎหมายให้มีความชัดเจนโดยรัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย ที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของ

<sup>43</sup> คำร่าง ลัทธพิพัฒน์ (บรรณาธิการ).

ผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสม กับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง<sup>44</sup>

ในสหรัฐอเมริกา การละเมิดสิทธิต่อผู้บริโภคจากผู้ประกอบการ ด้านการค้าหรือบริการ สหรัฐอเมริกามีความตื่นตัวในด้านสิทธิและเสรีภาพ (Rights and Liberties) ของตนเองอย่างมาก โดยผู้บริโภคมีสิทธิ คือ สิทธิในความปลอดภัย สิทธิในการรับข่าวสารข้อมูล สิทธิในการเลือกซื้อสินค้า และสิทธิในการร้องทุกข์ และเมื่อใดก็ตามที่เกิดการละเมิดสิทธิโดยเฉพาะสิทธิของผู้บริโภค ประชาชนชาวอเมริกันจะรวมตัวกันเพื่อเรียกร้อง (Active) หรือแสดงออกเพื่อให้ผู้ประกอบการรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น<sup>45</sup> จนได้รับการชดใช้ กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกายึดถือแนวคำพิพากษาของศาลเป็นหลักในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน<sup>46</sup> กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคพยายามจะขยายขอบเขตการคุ้มครองประชาชนให้ได้รับการปกป้องสิทธิของตนมากกว่าเดิม ทำให้เกิดหลักการรับผิดชอบของผู้ผลิตสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ที่มีความชำรุดบกพร่อง (Defect) และทำให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภคมากขึ้น โดยไม่จำเป็นที่จะต้องพิสูจน์ ศาลจะอาศัยข้อเท็จจริงที่ผู้บริโภคได้ฟ้องร้องต่อศาลมาช่วยทำให้เกิดหลักการใหม่ ๆ ประกอบกับการจัดตั้งองค์กรในการคุ้มครองผู้บริโภคโดยประชาชนรวมกลุ่มกัน เพื่อที่จะให้ความคุ้มครองสิทธิพลเมืองของตน ในส่วนของประเทศญี่ปุ่น การละเมิดสิทธิต่อผู้บริโภคจากผู้ประกอบการด้านการค้าหรือบริการ ภายหลังการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว และมีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคที่มาจากการเลือกตั้งได้แก่ อัยการของมลรัฐ (Attorney General) ซึ่งทำหน้าที่ฟ้องร้องดำเนินคดี

<sup>44</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77

<sup>45</sup> วีรศักดิ์ วรธิตานนท์. (2551). ปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคยานยนต์ใหม่ที่มีความชำรุดบกพร่อง: ศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 90.

<sup>46</sup> ฉันทนันท์ วงศ์ปัญญา. (2554). ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีผู้บริโภค. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 32.

ซึ่งผู้บริโภคได้รับความเสียหายจากการซื้อสินค้าหรือบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ มีอยู่ในทุกมตรัฐ เพราะตามกฎหมายของสหรัฐนั้น พนักงานอัยการจะต้องมีอำนาจในการดำเนินคดีเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคได้ก็ต่อเมื่อการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) เท่านั้น ซึ่งหมายถึง พนักงานอัยการมีอำนาจในคดีที่เกี่ยวกับการกระทำซึ่งกระทบต่อสาธารณะหรือประชาชน โดยส่วนรวม<sup>47</sup> แต่บางมตรัฐให้อัยการของรัฐ (State Attorney General) ใช้กฎหมายเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคร่วมกับหน่วยงานอื่น เพื่อทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เช่น ในรัฐเท็กซัส กฎหมายของรัฐกำหนดไว้ว่าอัยการของรัฐจะต้องดำเนินคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ จะให้ปรึกษาหรือดำเนินคดีให้แก่ผู้บริโภคอย่างทนายความส่วนตัวไม่ได้ การพิจารณาว่าการดำเนินคดีนั้น จะเป็น ไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือไม่พิจารณาจากปัจจัยหลายประการ เช่น สภาพความเสียหายหรือความรุนแรง ของการละเมิดกฎหมาย ความเป็นไปได้ในการหยุดการกระทำที่ฉ้อโกงหรือหลอกลวงโดยเร็ว ประโยชน์ที่ผู้บริโภคจะได้รับจากการบังคับกฎหมายโดยรัฐ ค่าใช้จ่ายในการบังคับใช้กฎหมายเปรียบเทียบกับประโยชน์สาธารณะ หรือความเป็นไปได้ในการเรียกค่าปรับ และการชดเชย จากผู้ประกอบธุรกิจ เป็นต้น ซึ่งเปรียบเทียบของไทยจะมีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้ดำเนินคดีระหว่างผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นเอกชนกับประชาชนโดยทั่วไปที่อยู่ในฐานะผู้บริโภคและการดำเนินคดีนั้น จะต้องเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมด้วย

ในส่วนของประเทศญี่ปุ่น กระบวนการผลิตในระบบเศรษฐกิจมีความซับซ้อนมากขึ้น ของผลิตภัณฑ์ตลอดจนเทคโนโลยีต่าง ๆ ได้ถูกพัฒนาขึ้น ตามกระบวนการผลิต (Production) ส่งผลให้การบริโภคเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ และผลิตภัณฑ์บางอย่างก่อให้เกิดปัญหาซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้บริโภค การบริโภคผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ยังขาดความปลอดภัย ส่งผลต่อระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน เมื่อมีการฟ้องร้องคดีผู้บริโภค ก็แพ้คดีเพราะไม่สามารถนำสืบหรือพิสูจน์ได้ว่าสินค้านั้น ไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค รัฐสภาประเทศญี่ปุ่น จึงได้ตรากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (The Consumer Protection Fundamental Act, 1968) ขึ้นบังคับใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ผู้บริโภค โดยได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น ผู้ประกอบธุรกิจ และบทบาทของผู้บริโภค ซึ่งตามพระราชบัญญัติพื้นฐานการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค ค.ศ. 1968 ในกฎหมายฉบับนี้กำหนดชัดเจนว่า รัฐมีหน้าที่หลักหลายประการในการคุ้มครองผู้บริโภคโดยไม่ระบุถึงสิทธิของผู้บริโภคมีแต่อย่างใด และยังสามารถกำหนดวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อคงไว้ซึ่งเสถียรภาพ และการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของผู้บริโภค

<sup>47</sup> พิพัฒน์ นรจักรนิยากร. (2541). การให้อำนาจพนักงานอัยการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนผู้เสียหายในคดีมลพิษ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 186.

โดยการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคและการสร้างผลประโยชน์ของผู้บริโภคภายใต้การควบคุมและความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และผู้ประกอบการกิจกรรมมาดังก่อเน้นถึงหน้าที่ร่วมกันในการคุ้มครองผู้บริโภค และเน้นการใช้มาตรการด้านกฎหมายมหาชนเป็นหลักที่ถือได้ว่า The Consumer Protection Fundamental Law Act เป็นกฎหมายพื้นฐานที่สำคัญด้านการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น ในประเทศญี่ปุ่นได้มีการจัดตั้งองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคเรียกว่า “The Japan Fair Trade Commission (JFTC)” เป็นองค์กรกลางภาครัฐที่มีความเป็นอิสระ ซึ่งจะเห็นได้ว่าต่างจากของประเทศไทยที่มีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่แต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ทำหน้าที่ดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ซึ่งผู้บริโภคตกเป็นผู้เสียหายจากสินค้าหรือบริการ