

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการที่ได้ทำการศึกษาสภาพปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขและการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค โดยได้ทำการศึกษาสภาพปัญหา แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในบทที่ 1 และ 2 ศึกษามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในบทที่ 3 และนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาวิเคราะห์ในบทที่ 4 ในส่วนของบทที่ 5 นี้ ผู้วิจัยได้สรุปผลจากการที่ได้ศึกษาพร้อมทั้งข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขและการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น ซึ่งจากการศึกษาและวิเคราะห์มาแล้วจึงสรุปผลและมีข้อเสนอแนะดังนี้

5.1 บทสรุป

ตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522¹ ฉบับที่ใช้อยู่ขณะนี้ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541² และแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556³ เป็นต้นมา อาจกล่าวได้ว่ารูปแบบการผลิตของผู้ประกอบการธุรกิจ และพฤติกรรมผู้บริโภคของผู้บริโภค (Consumer) รวมไปถึงระบบเศรษฐกิจ (Economic System) ของประเทศไทยและโลกมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญซึ่งเป็นมาจากความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี นวัตกรรม และความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศ จนไปถึงระดับภูมิภาค และระดับโลกทั้งในเรื่องของสินค้าและบริการ นอกจากนี้เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2558 ประเทศไทยได้

¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522. (2522, 4 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 96 (ตอนที่ 72 ฉบับพิเศษ), หน้า 20.

² พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541. (2541, 24 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 115 (ตอนที่ 15 ก), หน้า 1.

³ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556. (2556, 18 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 130 (ตอนที่ 25 ก), หน้า 4.

เข้าสู่การเป็นสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งอาจทำให้ระบบการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่นั้น มีบทบัญญัติที่ไม่ทันสมัยกับเหตุการณ์ที่สามารถเปลี่ยนแปลงไปประกอบกับมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคมากขึ้น เนื่องจากการผลิตสินค้าและบริการนั้นมีรูปแบบใหม่ ๆ เกิดขึ้นตลอด ทำให้สินค้าและบริการบางประเภทไม่ได้มาตรฐานเกิดการผูกขาดทางการค้า (Monopoly) ผู้ประกอบธุรกิจมีอำนาจต่อรองทางการตลาดเหนือกว่าผู้บริโภค และปัญหาอีกนัยหนึ่งการที่จะส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคไม่ได้รับความเป็นธรรม (Social Justice) รวมไปถึงการร้องเรียนและการเรียกร้องขอความเป็นธรรมจากหน่วยงานภาครัฐ (Government Agencies) ที่เกี่ยวข้องคือ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นหน่วยงานราชการมีระเบียบปฏิบัติ และขั้นตอนในการตรวจสอบและดำเนินการ นอกจากนี้ยังมีส่วนราชการและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องนำนโยบายด้านการคุ้มครองผู้บริโภคไปปฏิบัติ ทั้งนี้ แล้วแต่กรณีว่าสินค้าและบริการเหล่านั้น จะขึ้นตรงกับหน่วยงานใด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁴ ได้มีบทบัญญัติสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยไว้แล้ว⁵ นอกจากนี้ที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มิได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำกรนั้นได้ และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ (Rights and Liberties) ของบุคคลอื่น สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังมิมีการตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับบุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้น ได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (Intention of Constitution) บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ ซึ่งในส่วนของการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นจะมีบทบัญญัติไว้ในมาตรา 46 สิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง บุคคลย่อมมีสิทธิร่วมกันจัดตั้งองค์กรของผู้บริโภค เพื่อคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค องค์กรของผู้บริโภคตามวรรคสองมีสิทธิร่วมกันจัดตั้งเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระเพื่อให้เกิดพลัง ในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 (ตอนที่ 40 ก), หน้า 1-3.

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 (ตอนที่ 40 ก), หน้า 7-13.

ของผู้บริโภค โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐ (State) ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งอำนาจในการเป็นตัวแทนของผู้บริโภค และการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 61 รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการรู้ข้อมูลที่เป็นจริง ด้านความปลอดภัย ด้านความเป็นธรรมในการทำสัญญา หรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค บทบัญญัติที่กล่าวมานี้ได้ถูกบัญญัติไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐ มีสภาพบังคับกำหนดให้รัฐต้องทำตามหน้าที่รัฐที่จะต้องดำเนินการให้ครบถ้วน และเหมาะสม

ในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคอีกฉบับหนึ่งในบรรดากฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีอยู่หลายฉบับ โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีลักษณะของการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการทั่วไป มีหลักเกณฑ์ในการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจในด้านต่าง ๆ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณา ได้กำหนดว่าการโฆษณาสินค้าและบริการใด ๆ ก็ตาม จะต้องไม่ใช่ข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมเป็นส่วนรวม การคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลากเป็นการออกกฎหมายโดยรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องให้ข้อเท็จจริงของสินค้า ด้วยการกำหนดรายละเอียดลงในฉลากเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจเลือกซื้อสินค้าของผู้บริโภค และการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญาได้ให้อำนาจคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาพิจารณาการประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือบริการที่พบว่ามีการใส่ข้อสัญญาตามที่กฎหมายกำหนด และมีการกำหนดให้องค์กรที่สามารถฟ้องร้องดำเนินคดีแทนผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ คือ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค รัฐจึงได้บัญญัติ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย คือ สิทธิที่จะได้รับข่าวสาร (Right to be Informed) รวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับการโฆษณาหรือการแสดงฉลาก ตามความเป็นจริงและปราศจากพิษภัย แก่ผู้บริโภค รวมถึงสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการอย่างถูกต้องและเพียงพอที่จะไม่หลงผิดในการซื้อสินค้าหรือรับบริการ โดยไม่เป็นธรรม⁶ สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ (The Right to Choose) ได้แก่ สิทธิที่จะเลือกซื้อสินค้าหรือรับบริการ โดยความสมัครใจของผู้บริโภค และปราศจากการชักจูงใจ

⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2543). กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 19.

อันไม่เป็นธรรม สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ (The Right to Safety) ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับสินค้าหรือบริการที่ปลอดภัย มีสภาพและคุณภาพได้มาตรฐานเหมาะสมแก่การใช้ ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตร่างกายหรือทรัพย์สิน ในกรณีใช้ตามคำแนะนำหรือระมัดระวังตามสภาพของสินค้าหรือบริการนั้นแล้ว สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา (The Right to Fair Contract) ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับข้อสัญญาโดยไม่ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย⁷ (The Right to Lead, The Right to Heard) ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองและชดเชยค่าเสียหายเมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หมายความว่าถ้าหากผู้ประกอบการกระทำละเมิดต่อผู้บริโภคในด้านต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาจะต้องดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และมีองค์กรที่สามารถฟ้องร้องดำเนินคดีแทนผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิคือ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา 39

ผู้มีอำนาจดำเนินคดีคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้แก่ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับ ความเดือดร้อน หรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ ดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคตามมาตรา 36 แจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิด ความเสียหาย หรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค ในกรณีนี้อาจระบุชื่อสินค้าหรือบริการ หรือชื่อของ ผู้ประกอบธุรกิจด้วยก็ได้ ให้คำปรึกษา และแนะนำแก่คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และพิจารณาวินิจฉัย การอุทธรณ์ (Declaration) คำสั่งของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และคณะอนุกรรมการ (Subcommittee) สอดส่องเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนเร่งรัด พนักงานเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินคดีในความคิดเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ดำเนินคดีเกี่ยวกับการ ละเมิดสิทธิของผู้บริโภคที่คณะกรรมการเห็นสมควร หรือผู้ร้องขอตามมาตรา 39 รับรองสมาคมตาม มาตรา 40 เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค และพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี มอบหมายปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการปฏิบัติ

⁷ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 4

หน้าที่นี้ คณะกรรมการอาจมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้ปฏิบัติ หรือเตรียมข้อเสนอไปยังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้⁸

หลักเกณฑ์ในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เมื่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นสมควร หรือได้รับคำร้องขอ (Petition) จากผู้บริโภค ที่ถูกละเมิดสิทธิมีสิทธิเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หากการร้องขอนั้นต้องเป็น ประโยชน์แก่ผู้บริโภคโดยส่วนรวม หมายถึง มีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามที่พระราชบัญญัติ คุ้มครองผู้บริโภคฯ ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 4 อันเป็นสิทธิที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองผู้บริโภค โดยทั่วไปเป็นส่วนรวม การละเมิดสิทธิของผู้บริโภคนี้จึงถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย (Injured Person) ส่วนกรณีที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคดำเนินคดีตามที่ได้รับคำร้องขอจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิด สิทธิ หมายถึง มีผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิมาร้องขอให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคดำเนินคดี ซึ่งอาจเป็นสิทธิตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 หรือสิทธิ

⁸ มาตรา 10 คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของ ผู้ประกอบธุรกิจ
- (2) ดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคตามมาตรา 36
- (3) แจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสีย แก่สิทธิของผู้บริโภค ในการนี้จะระบุชื่อสินค้าหรือบริการ หรือชื่อของผู้ประกอบธุรกิจด้วยก็ได้
- (4) ให้คำปรึกษา และแนะนำแก่คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และพิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งของ คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง
- (5) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเฉพาะเรื่องและคณะอนุกรรมการ
- (6) สอดส่องเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้ปฏิบัติตามอำนาจและ หน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินคดีในความผิดเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค
- (7) ดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคที่คณะกรรมการเห็นสมควรหรือมีผู้ร้องขอตามมาตรา 39
- (8) รับรองสมาคมตามมาตรา 40
- (9) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค และพิจารณาให้ ความเห็นในเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย
- (10) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการในการปฏิบัติ หน้าที่ตามมาตรา 11 คณะกรรมการอาจมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้ปฏิบัติการหรือเตรียม ข้อเสนอไปยังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

ตามกฎหมายอื่น ทั้งนี้ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการ หรือข้าราชการ ในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่านิติศาสตร์บัณฑิต เป็นเจ้าหน้าที่ คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีแพ่ง และคดีอาญา แก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ในศาลได้ เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องเรียกทรัพย์สินหรือค่าเสียหาย โดยได้รับยกเว้น ค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง⁹ (Costs) สมาคมใดที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคหรือต่อต้าน การแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้า สมาคมอาจยื่นคำขอให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรอง เมื่อได้รับการรับรองแล้ว สมาคมมีอำนาจดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของ ผู้บริโภค และมีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายแทนสมาชิกของสมาคมได้ ถ้ามีหนังสือจากสมาชิก มอบหมายให้เรียกค่าเสียหายแทน ในการดำเนินคดีแทนสมาชิกไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญา กฎหมายหมายมิให้สมาคมถอนฟ้อง เว้นแต่ศาลจะอนุญาต เมื่อศาลเห็นว่าการถอนฟ้องนั้นไม่เป็น ผลเสียต่อการคุ้มครองผู้บริโภคส่วนรวม ในการฟ้องคดีแพ่ง เรียกค่าเสียหายแทนสมาชิก การถอนฟ้อง หรือทำประนีประนอมยอมความต้องมีหนังสือแสดงความยินยอมจากสมาชิกรายหนึ่งมาแสดงต่อหน้าศาลด้วย¹⁰ หากสมาคมไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคกำหนด หรือมีพฤติการณ์ปรากฏว่า สมาคมดำเนินการเพื่อฟ้องโดยสุจริตให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เพิกถอนรับรองสมาคมนั้น และหากสมาคมที่ถูกเพิกถอนการรับรองได้ฟ้องคดีแพ่ง และคดีอาญาไว้ในศาลและคดีค้างพิจารณาอยู่ ให้ศาลสั่งจำหน่ายคดีนั้นเสีย¹¹

วิธีการในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551¹² จะต้องเป็นคดีผู้บริโภค หมายความว่า เป็นคดีแพ่งระหว่างผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภค ตามมาตรา 19¹³ หรือตามกฎหมายอื่น กับผู้ประกอบการธุรกิจซึ่งพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่

⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39

¹⁰ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 41

¹¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 42

¹² พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551. (2551, 25 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 125 (ตอนที่ 38 ก), หน้า 1.

¹³ มาตรา 19 ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือสมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค รับรองตามกฎหมาย ว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีผู้บริโภคแทนผู้บริโภคได้ โดยให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีแทนตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับ โดยอนุโลม

ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ หรือคดีแพ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบ ต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

ผู้ทำหน้าที่พิจารณาคดีผู้บริโภครู้จักว่า เจ้าพนักงานคดี เป็นบุคคลที่เลขานุการสำนักงาน ศาลยุติธรรม (Court of Justice) แต่งตั้งโดยให้มีเจ้าพนักงานคดีทำหน้าที่ช่วยเหลือศาลในการดำเนินคดี ผู้บริโภค ตามที่ศาลมอบหมาย คือ ใกล้เคียงคดีผู้บริโภค ตรวจสอบ (Examination) และรวบรวม พยานหลักฐาน บันทึกคำพยาน ดำเนินการให้มีการคุ้มครองสิทธิของกลุ่มความทั้งก่อนและระหว่าง การพิจารณา ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา (Chief Justice) ในการทำหน้าที่ช่วยเหลืออื่น และในการปฏิบัติหน้าที่ให้เจ้าพนักงานคดีเป็นเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญาและให้มีอำนาจมีหนังสือเรียกบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาให้ข้อมูล หรือให้ จัดส่งเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามอำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติ หน้าที่ของเจ้าพนักงานคดีให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีผู้บริโภคแทนผู้บริโภคได้ โดยให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีแทนตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับ โดยอนุโลมการฟ้องคดีตามวรรคหนึ่งให้ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้บริโภคให้ชัดเจน ในกรณีที่สมาคมเป็นผู้ฟ้องและมีการเรียกค่าเสียหาย ให้เรียกค่าเสียหายแทนได้เฉพาะแต่ผู้บริโภคที่เป็นสมาชิกของสมาคม นั้นในขณะยื่นฟ้องเท่านั้น การถอนฟ้องหรือการประนีประนอมยอมความ (Compromise) จะต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องมาแสดงต่อศาล และในกรณีขอถอนฟ้องศาลจะมี คำสั่งอนุญาตได้ต่อเมื่อเห็นว่า การถอนฟ้องนั้นไม่เป็นผลเสียต่อการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนรวม

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกา มีลักษณะการปกครองแบบสหพันธรัฐ¹⁴ (Federal) ทำให้มีรัฐบาลที่เป็นรัฐบาลกลางที่มีอำนาจปกครองมลรัฐทุกรัฐ แต่จะไม่เข้าไปแทรกแซง กิจการภายในของแต่ละรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นหรือรัฐบาลมลรัฐ ซึ่งมีอำนาจบริหารจัดการกิจการภายใน รัฐนั้น ๆ รวมถึง (Includes) การออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับประชาชนภายในมลรัฐ ซึ่งกฎหมาย ดังกล่าวจะต้องไม่ขัดกับกฎหมายของสหพันธรัฐ ในสหรัฐอเมริกาจึงมีระบบกฎหมายในการคุ้มครอง ผู้บริโภคที่ใช้บังคับกับประชาชน 2 ระดับ คือ ระบบที่เป็นภาพรวมของประเทศ คือ “The Federal Trade Commission Act 1914” “The Consumer Product Safety Act” “The Federal Food, Drug and Cosmetic Act”

¹⁴ สหพันธรัฐ คือ รัฐหลายรัฐที่รวมกันเป็นรัฐรวม โดยมีรัฐบาลกลางเป็นผู้ดำเนินกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับประโยชน์ ส่วนรวมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ละรัฐมีอำนาจเฉพาะกิจการภายในรัฐของตนเท่านั้น

และระบบของมลรัฐแต่ละมลรัฐจะมีกฎหมายที่บังคับใช้ภายในรัฐ โดยจะกำหนดรายละเอียดในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ เช่นอาจมีหน่วยงานของรัฐดูแลรับเรื่องราวร้องทุกข์หรือฟ้องคดีให้อาจเป็นอัยการของมลรัฐ (State Attorney General)

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น มีลักษณะเป็นกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคกลางซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้เน้นถึงการมีหน้าที่ร่วมกันในการคุ้มครองผู้บริโภค และเน้นใช้มาตรการด้านกฎหมายมหาชนเป็นหลัก นโยบายด้านการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่นจึงถูกกำหนดให้รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทในการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่บัญญัติไว้ใน “พระราชบัญญัติพื้นฐานการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค ค.ศ. 1968¹⁵ The Consumer Protection Fundamental Law” และในประเทศญี่ปุ่นยังมีองค์กรภาครัฐที่ทำงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นอีกในชื่อว่า “The National Consumer Affairs Center (NCAC)” ทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค จัดสัมมนาเผยแพร่ความรู้ออกคำเตือนทำการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้า รับเรื่องราวเรียน ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ โดยผ่านเครือข่ายที่เรียกว่า “Practical living information online Network (Pio-net)” เครือข่ายดังกล่าวทำให้การคุ้มครองประสบผลสำเร็จเป็นอย่างยิ่งเพราะทำให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นเครือข่ายด้านการคุ้มครองผู้บริโภคมีข้อมูลที่จะใช้ในการเผยแพร่ออกไปสู่ชุมชนหรือกลุ่มของตน

การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่จะดำเนินการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จะมีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้ดำเนินการแทนผู้บริโภคที่ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ เนื่องจากไม่สามารถทราบถึงสภาพความจริงที่เกี่ยวกับคุณภาพ และราคาสินค้าต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องทันทั่วถึง จึงก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหาย และไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค และเมื่อมีกรณีพิพาทกัน ระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภคขึ้นแล้ว ผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แต่ผู้บริโภคไม่สามารถใช้สิทธิในการฟ้องร้องผู้ประกอบการทางอาญาต่อศาลได้ ต้องร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งต้องเป็นไปตามขั้นตอน และจะต้องใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบข้อร้องเรียนนั้นเป็นไปตามเงื่อนไขหรือไม่ เป็นการดำเนินการที่ยาวนาน ล่าช้า จะทำให้

¹⁵ ปนิธาน ช่อผูก. (2549). อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522: ศึกษากรณีการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 30-31.

เกิดความเสียหาย (Damages) แก่ผู้บริโภคนอกจากเกิดความล่าช้าในการได้รับการเยียวยา และผู้ประกอบการอาจแสวงหาประโยชน์จากสินค้าหรือบริการในระหว่างดำเนินการนั้น

การกำหนดเงื่อนไขและการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ในส่วนของเงื่อนไขที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะใช้ดุลพินิจในการเข้าดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้เมื่อมีผู้ร้องขอให้ดำเนินคดีแทนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เมื่อมีผู้ประกอบการ กระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และการดำเนินคดีจะต้องเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคเป็นส่วนร่วม ถึงแม้ว่าผู้ประกอบการจะก่อให้เกิดความเสียหายเพียงรายเดียว แต่ถ้าหากมีพฤติการณ์ที่เห็นได้ว่าหากผู้ประกอบการยังประกอบธุรกิจนั้นต่อไป อาจทำให้ผู้บริโภครายอื่น ๆ ได้รับความเสียหายด้วย การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวอาจทำให้ผู้บริโภคไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการถูกละเมิดสิทธิได้โดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค อาจชี้แจงว่าไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่จะดำเนินคดีได้ ทั้งที่ผู้บริโภคอาจได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงจากการละเมิดสิทธิของผู้ประกอบการ

ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และได้มาตรฐานภายในประเทศไทย ตลอดจนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการที่จะศึกษาเพื่อแสวงหาแนวทางการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย (Intention of Law) ดังกล่าวข้างต้น รวมถึง (Includes) การแสวงหาแนวทางแก้ไขกฎหมายโดยเฉพาะ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ให้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขและการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้เกิดความชัดเจน เหมาะสม และสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผลจากการดำเนินการเหล่านี้ล้วนก่อให้เกิดประโยชน์ทางตรงและทางอ้อมต่อผู้บริโภค ผู้ประกอบธุรกิจ และระบบเศรษฐกิจ ในภาพรวมได้เป็นอย่างดี

5.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อพิจารณาอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค เป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง และอาจถูกทบทวนได้จากองค์กรภายนอก หรือถูกทบทวนได้โดยศาลปกครอง (Administrative Court) ทำให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคต้องพิจารณาถึงประโยชน์ส่วนรวมที่ผู้บริโภคได้รับอย่างแท้จริง อีกทั้งการที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 บัญญัติว่า

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หรือเมื่อได้รับคำร้องขอจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนใหญ่ คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการโดยความเห็นชอบของอธิบดีกรมอัยการ (Attorney general) หรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล และเมื่อคณะกรรมการได้แจ้งไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ศาลทราบแล้ว ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

ในการดำเนินคดีในศาล ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องเรียกทรัพย์สิน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ร้องขอได้ด้วย และในการนี้ให้ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง (Costs)

จากบทบัญญัติดังกล่าว การดำเนินคดีแทนผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ จำเป็นต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน และก่อให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาว่ากรณีใดจึงเข้าเงื่อนไข ซึ่งการพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น ควรมีเงื่อนไขที่ชัดเจน ซึ่งถือว่าเป็นกรณีเข้าเงื่อนไขเพื่อการดำเนินคดีอันจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคโดยส่วนรวม ทั้งนี้ การกำหนดเงื่อนไข อาจจะส่งผลให้ผู้บริโภคที่ไม่อยู่ในเงื่อนไขเช่นว่านั้น ไม่ได้รับการให้ความคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในการที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นควรดำเนินคดีละเมิดสิทธิจากผู้บริโภคที่ได้รับ ซึ่งแม้ผู้บริโภคดังกล่าวจะได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงจากการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคก็ตาม

ผู้ทำการศึกษาจึงขอเสนอแนะซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ดังต่อไปนี้

(1) เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ให้กำหนดขอบเขตวิธีการ การใช้ดุลพินิจที่ชัดเจน โดยอาศัยหลักความได้สัดส่วน ประกอบกับเงื่อนไขอื่น ๆ ที่กฎหมายได้ให้อำนาจกระทำการไว้ ซึ่งการที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นควรเข้าดำเนินคดีแทนผู้บริโภค (Consumer) แล้วนั้น ถ้าหากการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการฯ เป็นการใช้อย่างไม่มีขอบเขตหรือใช้อย่างตามอำเภอใจ ย่อมต้องมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ผู้ซึ่งอยู่ในฐานะผู้บริโภค

อนึ่งการใช้หลักความได้สัดส่วนในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สุจริตหรือไม่ โดยการใช้ดุลพินิจจะต้องกระทำด้วยความจำเป็นและสมควร ไม่เป็นการจำกัดเสรีภาพประชาชนเกินสมควร และการใช้ดุลพินิจจะต้อง

เป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจใช้ดุลพินิจ และมาตรการที่กำหนดของการใช้ดุลพินิจจะต้องเป็นไปด้วยเหมาะสม

(2) เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 โดยการให้มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาสาเหตุในการดำเนินคดีคุ้มครองผู้บริโภค โดยสาเหตุที่ต้องมีการแก้ไขเนื่องจากต้องการให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหาย ได้รับการเยียวยา (Redress) ในเวลาอันรวดเร็วและเพื่อลดความสูญเสียโอกาสหรือสูญเสียจากการรอคอยที่ใช้เวลายาวนาน

(3) เห็นควรเพิ่มเติมบทนิยาม แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 คำว่า “ประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม” ซึ่งเป็นการใช้ถ้อยคำที่มีลักษณะเป็นนามธรรม (Abstract) หรือที่เรียกว่า ถ้อยคำที่ไม่อาจกำหนดความหมายแน่นอนตายตัวเป็นถ้อยคำที่กฎหมายไม่ได้ใช้จำกัดความและวิญญูชน อาจเข้าใจความหมายได้แตกต่างกัน ดังนั้น ควรจะบัญญัติให้มีลักษณะที่เป็นรูปธรรม (Concrete) มากขึ้น เพื่อเป็นการวางกรอบประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในการใช้ดุลพินิจเห็นควรเข้าดำเนินคดีแทนผู้บริโภค

“ประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม” หมายความว่า ประโยชน์อันเกิดแก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม หรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการให้ผู้บริโภคได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้นเป็นส่วนรวม ซึ่งมีใช้เพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภคเพียงรายเดียว และให้หมายความรวมถึง กรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นกับผู้บริโภครายเดียว โดยมีพฤติการณ์ว่า การประกอบธุรกิจนั้นต่อไป อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภครายอื่น ๆ ที่มีได้ร้องขอให้ดำเนินคดีแทนตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

ซึ่งข้อเสนอแนะทั้งหมดที่กล่าวมานี้ น่าจะช่วยลดปัญหาในส่วนที่ไม่มีการกำหนดเงื่อนไข และลดปัญหาอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ไม่มีขอบเขตแน่นอนตายตัว และเพื่อให้มีบทบัญญัติที่เหมาะสมมีความชัดเจน สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค