

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคและการดำเนินคดี

จากที่ได้ทำการศึกษาข้อมูล เกี่ยวกับสภาพปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขและการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค จากสภาพปัญหาในบทที่ 1 และแนวคิด ทฤษฎี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในบทที่ 2 มาแล้ว สำหรับในบทที่ 3 เป็นการศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขและการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย โดยทำการศึกษาในส่วนของบทบัญญัติของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการนำมาวิเคราะห์รวมทั้งเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่อไป

3.1 มาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ (Constitution) ถือเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับต่อพลเมืองในสังคมเป็นการทั่วไป ซึ่งถือเป็นหลักประกัน (Guarantee) อันมีคุณค่ายิ่งที่ทุกองค์กรของรัฐต้องเคารพต่อหลักเกณฑ์ที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ โดยมีวัตถุประสงค์หลักก็เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่เป็นหลักสำคัญ เพราะหากปราศจากบทบัญญัตินี้แล้ว สิทธิและเสรีภาพของประชาชนย่อมถูกลิดรอนได้ เฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ใช้อำนาจปกครองของรัฐ¹ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่มนุษย์ใช้เพื่อกำหนดวิถีชีวิตของตน (Of Human Life)

กฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Law) ถือเป็นกฎหมายมหาชน (Public Law) ที่กำเนิดมาเพื่อผดุงและรักษาซึ่งสิทธิและเสรีภาพ (Rights and Liberties) ของบุคคลในสังคมแต่ ทั้งนี้ สิทธิและเสรีภาพนั้นมีความแตกต่างกันอย่างมาก ซึ่งความแตกต่างทั้งสองประเด็นนี้ ยังคงต้องมีไว้เพื่อรักษาความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม โดยความแตกต่างระหว่างสิทธิและเสรีภาพอยู่ที่ว่าสิทธิเป็นอำนาจของบุคคลที่มีอยู่เพื่อเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันใดอันหนึ่งด้วยเจตนาธรรมของตนภายใต้กฎหมาย ผู้ใดจะเข้ามามีอิทธิพลในการโน้มน้าวใจหรือบังคับบัญชาหาได้ไม่ ซึ่งในทางปรัชญากฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) มีแนวความคิดว่าสิทธิและเสรีภาพถือเป็นสิ่งที่ติดตัวมากับมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่เกิด²

¹ มานิตย์ จุมปา. (2541). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 32.

² เทพธน ทรัพย์พจน์. (2553). มาตรการทางกฎหมายของประชาชนในการชุมนุมในที่สาธารณะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 63. การศึกษาอิสระนิติศาสตร์มหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 8-11.

เมื่ออริสโตเติล³ (Aristotle) (เกิด 384 ก่อน ค.ศ. เสียชีวิต 322 ก่อน ค.ศ.) นักปราชญ์ชาวกรีกจะได้เคยกล่าวไว้ว่ามนุษย์เป็นสัตว์สังคม (Human beings are Social Animals) ที่ต้องการการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมก็ตามแต่มนุษย์ก็ต้องการความเป็นอิสระ (Freedom) และแสวงหาเสรีภาพ (Liberties) อยู่ตลอดเวลา⁴

หากมนุษย์ปราศจากสิทธิและเสรีภาพเสียแล้ว ก็ไม่อาจที่จะพ้นจากการที่ต้องถูกแทรกแซงจากผู้อื่นหรือองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการใช้อำนาจปกครองรัฐ

3.1.1 สิทธิของผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁵ ได้ระบุสิทธิของผู้บริโภคไว้เป็นสิทธิประการหนึ่งในหลาย ๆ ประการโดยบัญญัติถึงสิทธิของผู้บริโภคไว้ในมาตรา 57 ความเป็น “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มีองค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับและให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค”

เหตุที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงสิทธิของผู้บริโภคไว้ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ในฐานะผู้บริโภคไม่สามารถหลีกเลี่ยงผลกระทบอันเกิดจากการบริโภคได้เนื่องจากมีฐานะไม่เท่าเทียมกับผู้ผลิต ทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในสถานะที่เสียเปรียบ ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนในฐานะผู้บริโภคมีสิทธิได้รับการคุ้มครองสิทธิของตน รัฐธรรมนูญจึงจัดตั้งให้มีองค์การอิสระที่ประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคที่จะมาทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎ ข้อบังคับ และกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection) และมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและแนวทางเพื่อคุ้มครองสิทธิของตนเอง และเพื่อให้พ้นจากการโดนเอาเปรียบจากเอกชนผู้ประกอบการผลิต

³ อริสโตเติล เป็นนักปรัชญากรีกโบราณ ได้รับการยกย่องให้เป็นหนึ่งในนักปรัชญาที่มีอิทธิพลสูงที่สุดท่านหนึ่งในโลกตะวันตก ด้วยผลงานเขียนหนังสือเกี่ยวกับฟิสิกส์ กวีนิพนธ์ สัตววิทยา การเมือง การปกครอง จริยศาสตร์ และชีววิทยา ได้เขียนหนังสือไว้มากมาย ซึ่งผลงานที่เขียนขึ้นมีอิทธิพลต่อความเชื่อในศาสนาคริสต์จวบจนกระทั่งยุคกลางหรือยุคมืด และคำสอนที่น่าสนใจ คือ ความเชื่อที่ว่าโลกเรานี้ประกอบไปด้วยธาตุต่าง ๆ 4 ธาตุ ดิน น้ำ ลม ไฟ

⁴ ประวิทย์ กังวล, พันตำรวจโท. (2546). การกำหนดขอบเขตการฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหาย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 29-30.

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (2540, 11 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 114 (ตอนที่ 55 ก), หน้า 1-2.

หรือจำหน่ายสินค้าหรือบริการที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระบบการเมือง (Realpolitik) มากขึ้น⁶

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁷ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สอง ที่ให้ความสำคัญของการคุ้มครองผู้บริโภคมากขึ้นกว่าเดิม โดยบัญญัติถึงสิทธิของผู้บริโภคไว้ดังนี้

ประการแรก กฎหมายกำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมและอาจถูกจำกัดสิทธิได้ โดยอาศัยอำนาจบทบัญญัติตามกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์การรักษาความมั่นคงและเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจำกัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน⁸ ซึ่งมีลักษณะจำกัดสิทธิเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁹

ประการที่สอง กำหนดให้สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคได้รับความคุ้มครองในการได้รับข้อมูลที่เป็นความจริง และมีสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขและการเยียวยาความเสียหาย (Remedies of Damages) รวมทั้งสิทธิในการรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค โดยให้มีองค์การคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐในการตราและการบังคับใช้กฎหมายและกฎ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ ให้รัฐสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการขององค์การอิสระ (Independent Entity) ดังกล่าวด้วย¹⁰ จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดสิทธิการได้รับการชดเชยเยียวยาของผู้บริโภค

⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2546). ภาพรวมของรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 9.

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550, 24 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 124 (ตอนที่ 47 ก), หน้า 1-2.

⁸ กำหนดอยู่ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 6 สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ มาตรา 43 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

⁹ สุภัทร แสงประดับ. (2551). ปัญหากฎหมายในการพิจารณาคดีคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายธุรกิจ, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 33.

¹⁰ กำหนดอยู่ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 10 สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ มาตรา 61 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

การจัดตั้งองค์กรอิสระและมีสิทธิได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐ ซึ่งมีความชัดเจนกว่าที่ผ่านมา เนื่องจากเห็นปัญหาการขาดบทบาทภาคประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงให้ความสำคัญเรื่องดังกล่าวมานี้เป็นพิเศษ¹¹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights of Consumer) ของปวงชนชาวไทยไว้หลายประการ ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็นประเภทที่สำคัญ 3 ลักษณะดังนี้

1. สิทธิและเสรีภาพที่เป็นสิทธิบริบูรณ์ (Absolute Rights) หมายความว่า เป็นสิทธิเด็ดขาด ไม่อาจถูกจำกัดได้

2. สิทธิและเสรีภาพที่เป็นสิทธิสัมพัทธ์ (Relative Rights) หรือสิทธิที่มีเงื่อนไข ซึ่งสิทธิดังกล่าวไม่ใช่สิทธิเด็ดขาด แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขหรือข้อจำกัดบางประเภทที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเป็นกรอบไว้

3. สิทธิและเสรีภาพที่เป็นสิทธิอันจำกัด (Restricted Rights) หมายความว่า อาจถูกจำกัดได้เสมอ และค่อนข้างง่ายมาก การจำกัดสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ อาจทำได้โดยผลของกฎหมาย และเป็นกฎหมายประเภทใดก็ได้¹²

สิทธิผู้บริโภค (Consumerism) รัฐธรรมนูญกำหนดให้สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองในการได้รับข้อมูลที่เป็นความจริง และมีสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขและเยียวยาความเสียหาย รวมทั้งมีสิทธิที่จะทำการรวมตัวเพื่อการพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคให้มีองค์การเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐ ในการตราและการบังคับใช้กฎหมาย และกฎ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ ให้รัฐสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการองค์การอิสระดังกล่าวด้วย

รัฐธรรมนูญของไทยได้เพิ่มการคุ้มครองให้กับผู้บริโภคให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เช่น สิทธิในการได้รับข้อมูลที่เป็นจริง สิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย เป็นต้น เพื่อให้ผู้บริโภคตัดสินใจเลือกซื้อสินค้าบนพื้นฐานของข้อมูลที่ต้องการ และมีช่องว่างในการเรียกร้อง เพื่อให้ได้รับการเยียวยาความเสียหาย รวมทั้งกำหนดให้มีองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

¹¹ สุภัทร แสงประดับ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 9. หน้า 34.

¹² วิษณุ เครืองาม. (2530). กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ. หน้า 647-648.

แตกต่างหากจากการดำเนินการของรัฐ เพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็น และเสนอแนะต่อการดำเนินงานของรัฐ และการตรวจสอบการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค¹³

กฎหมายหลักของไทยคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค คือพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยในกฎหมายนี้ได้แบ่งสิทธิของผู้บริโภคออกเป็น 4 ประการดังนี้

1. สิทธิที่จะได้รับข่าวสาร (Right to be Informed) รวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้อง และเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าและบริการ
2. สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าและบริการ (The Right to Choose)
3. สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ (The Right to Safety)
4. สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย¹⁴

ตัวอย่างแนวคำวินิจฉัยที่เห็นว่ากฎหมายไม่ขัดหรือแย้งกับสิทธิของผู้บริโภค เช่น

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2545 ประเด็นที่พิจารณา คือ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 มาตรา 30 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (มาตรา 61 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550) หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 47 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และวรรคสอง บัญญัติไว้ว่า กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องบัญญัติให้มีองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 มาตรา 30 วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจกำหนดให้บริษัทเงินทุนปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) ดอกเบี้ย (Interest) หรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุนอาจจ่ายได้ในการกู้ยืมหรือรับเงินจากประชาชน
- (2) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุนอาจเรียกได้
- (3) ค่าบริการที่บริษัทเงินทุนอาจเรียกได้
- (4) ผลประโยชน์ที่บริษัทเงินทุนอาจเรียกได้จากการให้เช่าซื้อ
- (5) หลักประกันเป็นทรัพย์สินที่บริษัทเงินทุนต้องเรียก

¹³ คณะกรรมการการขกร่างรัฐธรรมนูญ. (ม.ป.ป.). สารบัญชัของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พร้อมตารางเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2540 ฉบับรับฟังความคิดเห็น. ม.ป.ท. หน้า 33.

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. (2534). คู่มือการคุ้มครองผู้บริโภค (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: รุ่งศิลป์การพิมพ์. หน้า 5-6.

วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า บรรดาเงิน ทรัพย์สิน (Propriety) หรือสิ่งอื่นใดที่อาจกำหนดเป็นเงินได้ที่บุคคลใดได้รับจากบริษัทเงินทุน หรือพนักงาน หรือลูกจ้าง หรือที่บริษัทเงินทุนนั้น เนื่องจากการที่บริษัทเงินทุนกู้ยืมเงิน หรือรับเงิน หรือที่บริษัทเงินทุน หรือพนักงาน หรือลูกจ้างของบริษัทเงินทุนนั้น ได้รับเนื่องจากการประกอบธุรกิจนั้นของบริษัทเงินทุน ให้ถือว่าเป็นดอกเบี้ย หรือส่วนลดค่าบริการ หรือผลประโยชน์ใน (1) (2) (3) หรือ (4) แล้วแต่กรณี เว้นแต่ค่าบริการตาม (3) ไม่ให้ถือว่าเป็นดอกเบี้ยหรือส่วนลด ที่บริษัทเงินทุนอาจเรียกได้ (2) และวรรคสาม บัญญัติว่า การกำหนดตามมาตรานี้ จะกำหนดตามประเภทธุรกิจเงินทุนหรือตามประเภทการกู้ยืมเงินหรือรับเงินจากประชาชนหรือประเภทกิจการที่บริษัทเงินทุนอาจจ่ายหรืออาจเรียก หรือกำหนดวิธีการคำนวณ และระยะเวลาการจ่ายหรือระยะเวลาเรียกเก็บได้¹⁵

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 57¹⁶ ซึ่งวางหลักทั่วไปเกี่ยวกับเรื่องการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในฐานะผู้บริโภคไว้ แต่จะมีหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างไร ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติโดยให้มีองค์กรอิสระ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทน ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย (Legislate) กฎ (Rule) และข้อบังคับ (Regulation) และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้ใช้บังคับมาก่อน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แม้ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ ภายหลัง คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 โดยไม่มีองค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของผู้บริโภคทำหน้าที่ในการให้ความเห็นในการตรากฎหมายดังกล่าว¹⁷ แต่ก็ เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไปอยู่แล้ว โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจการค้า และผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาต่อผู้บริโภค เพื่อให้ความเป็นธรรม (Fair Trial) ตามสมควรแก่ผู้บริโภคตลอดจนจัดให้มีองค์กรของรัฐ (Government Organization) ให้เหมาะสม เพื่อตรวจตรา ดูแล และประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค ส่วนพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 โดยเฉพาะมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทย ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กำหนดให้บริษัทเงินทุนปฏิบัติในเรื่องเกี่ยวกับดอกเบี้ยหรือส่วนลด ค่าบริการ ผลประโยชน์ และหลักประกันที่อาจจ่ายหรืออาจเรียกได้

¹⁵ มานิตย์ จุมปา. (2555). คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 เล่มที่ 1 (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 329-330.

¹⁶ มาตรา 57 สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 57

แม้ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้บริ โภคในฐานะผู้บริ โภค แต่ก็เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ และเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 มาตรา 30 จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 57 วรรคสอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560¹⁸ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยเอาไว้หลายประการด้วยกัน ผู้วิจัยจะได้นำมากล่าวอ้างเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขและการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นหัวข้อในการศึกษาดังนี้ คือ

สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำกรนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ (Rights and Liberties) ของบุคคลอื่น สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีมาตรการกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับบุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (Intention of Constitution) บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ¹⁹

การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและ

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 (ตอนที่ 40 ก), หน้า 1-3.

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 25

เสรีภาพไว้ด้วย กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง²⁰

บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคมความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการหรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสามบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง (Politics) สมรรถภาพ (Performance) วินัย หรือจริยธรรม

บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว (Right to Privacy) เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัวการกระทำอันเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ²¹ (Public Interest)

บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพการจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นการตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา²²

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ (Administrative Agency) ตามที่กฎหมายบัญญัติ เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ฟ้องหน่วยงานของรัฐ

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 32

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40

ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง
หน่วยงานของรัฐ²³

สิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง บุคคลย่อมมีสิทธิร่วมกันจัดตั้งองค์กร
ของผู้บริโภคเพื่อคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค องค์กรของผู้บริโภคตามวรรคสองมีสิทธิ
ร่วมกันจัดตั้งเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระเพื่อให้เกิดพลัง ในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ
ของผู้บริโภคโดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งอำนาจในการเป็น
ตัวแทนของผู้บริโภค และการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ²⁴

สิทธิของผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้ เริ่มตั้งแต่
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาแล้ว ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ให้
ความสำคัญของการคุ้มครองผู้บริโภค โดยบัญญัติถึงสิทธิของผู้บริโภคไว้ในมาตรา 57 ว่า “สิทธิ
ของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” หมายถึง
ให้องค์กรที่เกี่ยวข้องบัญญัติกฎหมายขึ้นมา คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522
ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541²⁵ ได้บัญญัติสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับความคุ้มครอง
ตามกฎหมาย 5 ประการ ดังนี้

1. สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้า
หรือบริการ ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับการโฆษณาหรือการแสดงฉลากตามความเป็นจริงและปราศจาก
พินัยย์ แก่ผู้บริโภคตลอดถึงสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการอย่างถูกต้อง
และเพียงพอที่จะไม่หลงผิดในการซื้อสินค้าหรือรับบริการโดยไม่เป็นธรรม

2. สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ ได้แก่ สิทธิที่จะเลือกซื้อสินค้าหรือ
รับบริการด้วยความสมัครใจของผู้บริโภค และปราศจากการชักจูงใจอันไม่เป็นธรรม

3. สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับสินค้า
หรือบริการที่ปลอดภัย มีสภาพและคุณภาพได้มาตรฐานเหมาะสมแก่การใช้ ไม่ก่อให้เกิดอันตราย
ต่อชีวิตร่างกายหรือทรัพย์สิน ในกรณีใช้ตามคำแนะนำหรือระมัดระวังตามสภาพของสินค้าหรือ
บริการนั้นแล้ว

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 41

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 46

²⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541. (2541, 24 มีนาคม).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 115 (ตอนที่ 15 ก), หน้า 1.

4. สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา²⁶ ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับข้อสัญญา โดยไม่ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ

5. สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครอง และชดเชยค่าเสียหาย เมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามข้อ 1, 2, 3 และ 4 ดังกล่าว

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้ขยายความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพ (Rights and Freedoms) อย่างเต็มที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (The Intent of the Constitution) ได้ครบเท่าที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ประชาชนก็ย่อมที่จะทำได้ อีกทั้งรัฐมีหน้าที่จัดให้มีการดำเนินการเพื่อให้สิทธิเสรีภาพนั้นเป็นจริงในทางปฏิบัติโดยที่ประชาชนไม่ต้องร้องขอ เพื่อประโยชน์ของประชาชน ตามมาตรา 61 รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านความรู้ข้อมูลที่เป็นจริงด้านความปลอดภัย ด้านความเป็นธรรม การทำสัญญา หรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค ซึ่งแต่เดิมรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้มิได้มีบัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติเพื่อความดังกล่าวไว้ เพื่อให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่รัฐจะต้องจัดทำโดยที่รัฐปฏิเสธไม่ได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนนั่นเอง

3.2 มาตรการทางกฎหมายในการพิจารณาสิทธิคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย

ในประเทศไทยได้มีการตระหนักถึงความสำคัญของการคุ้มครองผู้บริโภค ทำให้มีการรองรับสิทธิของผู้บริโภคมากขึ้น และเกิดการพัฒนากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นมาโดยตลอด ประเทศไทยจึงเล็งเห็นถึงความสำคัญ และเห็นว่าควรมีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการทั่วไป โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการค้าเพื่อให้ความเป็นธรรมต่อผู้บริโภค และควรจัดให้มีองค์กรของรัฐเพื่อตรวจตรา ดูแล และประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อสามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างเต็มที่ให้แก่ผู้บริโภค

3.2.1 มาตรการทางกฎหมายในการพิจารณาสิทธิคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

กฎหมายของประเทศไทยตั้งอยู่บนรากฐานของหลักการที่ว่า เป็นหน้าที่ของรัฐ (Duty of the State) หรือภารกิจที่สำคัญของรัฐที่จะต้องให้ความคุ้มครองป้องกันภัยอันตรายที่อาจเกิดขึ้น

²⁶ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 มาตรา 5 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (3ทวิ) ของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ความว่า (3ทวิ) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา

แก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ของประชาชน รัฐซึ่งอยู่ในฐานะผู้ปกครองไม่อาจที่จะปฏิเสธ ในความรับผิดชอบดังกล่าวได้ ดังปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดที่ว่าด้วย เรื่องเกี่ยวกับสิทธิในชีวิต ร่างกาย ย่อมได้รับการรับรอง²⁷ ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นหลักการ คล้าย ๆ กันกับหลาย ๆ ประเทศ คือ ทำให้ประชาชนมีความคิดมาตลอดว่า เป็นหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ปกครองต้องดูแลประชาชน โดยมีหน้าที่ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดูแลสังคม ดูแลประชาชนให้ ได้รับความปลอดภัยในการดำรงชีวิต และรวมถึงการประกอบอาชีพ ซึ่งเหมือนเป็นสิ่งที่ผูกพันกับ สังคมไทยมาโดยตลอด

ในสมัยก่อนเศรษฐกิจและการค้าในอดีตไม่มีความซับซ้อนมากนักโดยตั้งอยู่บนพื้นฐาน ที่มนุษย์ทุกคนมีอิสระในการเลือกบริโภคสินค้าและบริการอย่างเท่าเทียมกัน รัฐจึงไม่ได้เข้ามา ควบคุมเสรีภาพของเอกชนในการทำนิติกรรมต่าง ๆ แต่ในยุคต่อมาสังคมมีความสลับซับซ้อน มากขึ้น มีความเจริญมากขึ้น ทำให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจ ผู้ประกอบการธุรกิจ (Produce) ต่างมีการแข่งขันกัน รวมถึงการเร่งการผลิตในผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมต่าง ๆ จึงอาจส่งผลกระทบต่อ คุณภาพ และความปลอดภัยของวัตถุดิบที่นำมาใช้ผลิต ทำให้ผลิตภัณฑ์นั้น ไม่ได้มาตรฐาน และคุณภาพที่ไม่เพียงพอต่อผู้บริโภค และพยายามที่จะลดต้นทุนในการผลิตให้มากที่สุด เพื่อผลประโยชน์ที่ผู้บริโภครับได้มากขึ้น ทำให้ประเทศต่าง ๆ มีความสนใจเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคมากขึ้น เพราะในสังคมที่มีความเจริญ มีความจำเป็นที่รัฐต้องเข้ามาควบคุม การประกอบธุรกิจในภาคอุตสาหกรรมเพื่อควบคุม และรักษาสิทธิของผู้บริโภคแม้ว่าสิทธิ ในการบริโภคจะเป็นเรื่องของเอกชนก็ตาม แต่จะเห็นได้ว่าสิทธิระหว่างเอกชนด้วยกันนั้น เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบอยู่หลายประการ เช่น ไม่มีอำนาจต่อรองโดยความเหลื่อมล้ำกัน ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคมผู้บริโภคไม่สามารถต่อสู้กับผู้ประกอบการได้อย่างเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ เป็นเหตุผลที่รัฐควรเข้าไปควบคุมผู้ประกอบการ และดูแลสิทธิต่าง ๆ ของผู้บริโภค ในอดีตกาลนั้นได้ปรากฏกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเช่นกัน ซึ่งกฎหมายบางฉบับ

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 31 บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและ ร่างกาย

การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้แต่ การลงโทษประหารชีวิตตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม ตามความในวรรคนี้

การจับ คุมขัง ตรวจค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย

มีระยะเวลายาวนานนับพันปี เช่น กฎหมายชื่อว่า “The Old Testament”²⁸ หรือกฎหมายชื่อว่า “The Code of Hammurabi”²⁹ และประมวลกฎหมายของประเทศอินเดีย กฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายที่กำหนดถึงมาตรการควบคุมไม่ให้มีการปลอมแปลงอาหาร และการโกงมาตรฐาน ตวง วัด ส่วนในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาการคุ้มครองผู้บริโภคปรากฏในรัฐธรรมนูญ (Constitution) ที่ให้อำนาจรัฐสภากำหนดมาตรฐานการชั่ง ตวง วัด ส่วนในมลรัฐก็มีการออกกฎหมายให้อนุญาต ตรวจสอบสุรา ยาสูบ ไม้กระดาน ดินปืน หนังกวาง รวมทั้งอาหารในหลาย ๆ ประเภทด้วย ส่วนในทวีปยุโรปหลักในเรื่องกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเริ่มมีขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 15-16 เช่น ประเทศฝรั่งเศส กฎหมายได้กำหนดให้ผู้บริโภคสามารถขวางไข่นำใส่ผู้ที่นำมาขายได้ หรือประเทศออสเตรเลียมีกฎหมายบังคับให้ผู้ขายนมสดที่มีการเจือปนปลอมแปลงต้องตีมนมสดของตนเองจนหมดเป็นต้น³⁰

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคฉบับแรก โดยต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นฉบับที่ 2 ใน พ.ศ. 2541³¹ และมีการแก้ไขอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งใช้บังคับอยู่เป็นฉบับที่ 3 ใน พ.ศ. 2556³² โดยหลักการของผู้บริโภคมีดังนี้

ลักษณะสำคัญของการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พิเคราะห์ที่ได้จากเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ จากการเสนอสินค้าและบริการต่าง ๆ ต่อประชาชนนับวันแต่จะเพิ่มมากขึ้น ผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาได้นำวิชาการในทางการตลาดและทางการโฆษณามาใช้ในการส่งเสริมการขายสินค้าและบริการ ซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ เพราะผู้บริโภคไม่อยู่ในฐานะที่ทราบภาวะตลาด และความจริงที่เกี่ยวกับคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องทันทั่วทั้ง³³ นอกจากนี้ ในบางกรณีแม้จะมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของ

²⁸ The Old Testament เป็นกฎหมายที่พบในพระคัมภีร์เก่าของศาสนาคริสต์

²⁹ The Code of Hammurabi เป็นกฎหมายของพระเจ้าฮัมมูราบีหรือตัวบท

³⁰ ฉัตรสุมน พฤทธิภิญโญ. (2551). การคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ: นโยบาย หลักกฎหมาย และการบังคับใช้. กรุงเทพฯ: เจริญดีมั่นคงการพิมพ์. หน้า 2.

³¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541. (2541, 24 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 115 (ตอนที่ 15 ก), หน้า 1.

³² พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556. (2556, 18 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 130 (ตอนที่ 25 ก), หน้า 4.

³³ วิริยา ยามนิล. (2544). มาตรการทางกฎหมายในการประกอบธุรกิจและการคุ้มครองผู้บริโภคที่ควรคำนึงถึงแล้ว. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 161-162.

ผู้บริโภคโดยการกำหนดคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการอยู่แล้วก็ตาม แต่การที่ผู้บริโภคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือผู้ประกอบการโฆษณา เมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค (Rights Tort of Consumers) ย่อมจะเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นการไม่คุ้มค่าและผู้บริโภคจำนวนมากไม่อยู่ในฐานะที่จะเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี (Prosecution) ได้ และในบางกรณีก็ไม่อาจจะจับหรือยับยั้งการกระทำที่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้ทันทั่วทั้งที่สมควรมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจการค้า และผู้ประกอบการโฆษณาต่อผู้บริโภค เพื่อให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้บริโภคตลอดจนจัดให้มีองค์กรของรัฐที่เหมาะสมเพื่อตรวจตราดูแล และประสานงาน การปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น³⁴

กล่าวได้ว่า พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายปกครอง (Administrative Law) ซึ่งกำหนดให้รัฐโดยหน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และกำหนดโทษทางอาญา (Penal) ไว้ในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติในกฎหมาย

นอกจากนั้นกฎหมายฉบับนี้ยังเกิดขึ้นจากแนวความคิดว่า จำเป็นต้องมีกฎหมายกลางเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค เนื่องจากกฎหมายที่บัญญัติไว้เพื่อป้องกันความเสียหายอันเกิดแต่การบริโภค มีอยู่กระจัดกระจาย กฎหมายที่ว่านั้นจะแก้ปัญหาเมื่อมีกรณีที่ไม่มิบทบัญญัติเฉพาะในกฎหมายนั้นก็จะใช้กฎหมายกลางนี้บังคับได้ เพื่อให้องค์กรระดับสูงเพียงองค์กรเดียวคือ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection Board) ทำหน้าที่ควบคุมนโยบายด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ตามคำแนะนำของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และสอดคล้องให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องเฉพาะได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัด³⁵

ส่วนพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2541 (ฉบับที่ 2) มีการเปลี่ยนแปลงดั่งนี้ มาตรา 3 ให้ยกเลิกบทนิยามคำว่า ผู้บริโภคในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

³⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522. (2522, 4 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 96 (ตอนที่ 72 ฉบับพิเศษ), หน้า 20.

³⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2534). กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ในสรุปผลการสัมมนากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. กรุงเทพฯ: สภานายความ. หน้า 16.

ผู้บริโภค หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม

เห็นได้ว่าคำว่า การบริโภคและผู้บริโภคนั้น เป็นคำที่มีที่มาจากทางเศรษฐศาสตร์ แต่ได้ใช้เป็นถ้อยคำทางกฎหมายในสายตาของนักเศรษฐศาสตร์ การบริโภค หมายถึง ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการเศรษฐกิจ ซึ่งทรัพย์สินทางเศรษฐกิจได้ถูกนำมาใช้ตามความต้องการ ดังนั้น การบริโภคจึงแตกต่างจากการผลิต ซึ่งอยู่ในขั้นตอนก่อนหน้านี้ ได้แก่ การนำมาซึ่งวัตถุดิบ การแปรรูป วัตถุดิบ หรือขั้นตอนการผลิต ตลอดจนการจัดสรรแบ่งปันความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากร

การบริโภค (Consumption) หมายถึง การกระทำที่ก่อให้เกิดผลในทางกฎหมาย คือ การทำสัญญาเป็นส่วนใหญ่ และทำให้ได้รับสินค้าหรือบริการเพื่อสนองตอบต่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือสมาชิกในครอบครัว สำหรับนักกฎหมายนั้น ได้ให้ความสนใจในการกระทำทางกายภาพ (Physical Action) สำหรับการบริโภคน้อยกว่าการกระทำทางกฎหมาย (Legal Action) เพื่อให้ได้บริโภคสิ่งต่าง ๆ เหล่านั้น

ดังนั้น เห็นได้ว่าการบริโภคตามกฎหมายนั้นครอบคลุมถึงสิ่งต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ไม่จำกัดเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นสิ่งที่ใช้สิ้นเปลืองหรือสิ่งที่ใช้คงรูป อาจจะเป็นได้ทั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ อีกทั้งรวมถึงการให้บริการอาจจะเป็นโดยทางกายภาพหรือการใช้สติปัญญา รวมทั้งไม่จำกัดว่าจะเป็นเรื่องในของทางแพ่งเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการใช้บริการสาธารณะด้วย³⁶

คำว่า ผู้บริโภค ตามกฎหมายจึงแตกต่างจากผู้บริโภคตามความเป็นจริง ซึ่งดูจากเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมาย เห็นได้จากมาตรา 3 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ผู้บริโภค หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจและหมายความรวมถึง ผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการด้วยและพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2541 (ฉบับที่ 2) โดยมีการเปลี่ยนแปลงดังนี้ มาตรา 3 ให้ยกเลิกบทนิยามคำว่า ผู้บริโภคในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน ผู้บริโภค หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ

³⁶ ขวัญชัย สันตสว่าง. (2549). กฎหมายป้องกันการผูกขาดทางเศรษฐกิจ และการคุ้มครองผู้บริโภค (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 11-12.

และหมายความรวมถึงผู้เช่า สิ้นค้าหรือผู้ให้บริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทน (Compensation) ก็ตาม

จากบทนิยามดังกล่าวข้างต้นเห็นได้ว่ากฎหมายมิได้มุ่งคุ้มครองผู้บริโภคเพียงเฉพาะผู้ซื้อเท่านั้น แต่รวมไปตลอดถึงผู้รับบริการโดยเสียค่าตอบแทนในเรื่องอื่น ๆ เช่น เช่าซื้อ จ้างทำของ หรือเช่าด้วย ปัญหาในเรื่องของการนิยามว่าใครคือผู้บริโภคนั้น ตามร่างเดิมของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้ให้คำนิยามคำว่า คุ้มครองผู้บริโภคใช้คำว่า คือบุคคลธรรมดา ซึ่งซื้อ เช่า เช่าซื้อ หรือได้มาซึ่งสินค้าหรือได้รับการที่จัดหามาหรือทำขึ้นโดยผู้ประกอบธุรกิจ โดยมีการจ่ายค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น และให้หมายความรวมถึงผู้ซื้อได้รับการเสนอหรือชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจให้ซื้อ เช่า เช่าซื้อ หรือได้มาซึ่งสินค้าหรือได้รับการ โดยมีการจ่ายค่าตอบแทนด้วย เมื่อพิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายดูเหมือนว่าต้องการให้กฎหมายฉบับนี้ คุ้มครองเฉพาะบุคคลธรรมดา (Personal) แต่ละบุคคลเท่านั้น แต่เมื่อแปรบัญญัติในรัฐสภาแล้วปรากฏว่าในพระราชบัญญัติกลับใช้คำว่า ผู้บริโภค หมายความว่า “ผู้ซื้อหรือได้รับบริการ” แสดงให้เห็นว่าอาจจะแปลความหมายของคำว่า ผู้บริโภค ได้อย่างกว้างนอกจากหมายถึงบุคคลธรรมดาแล้วยังอาจหมายถึง นิติบุคคลที่มีการบริโภคสินค้าและบริการต่าง ๆ ด้วย³⁷

3.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ ซึ่งอาจแยกเป็น 2 ประเภท คือ อำนาจหน้าที่โดยทั่วไป และอำนาจหน้าที่พิเศษ³⁸

อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 10 ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ

³⁷ สุขุม สุกนิตย์. (2534). คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 112-113.

³⁸ นิรุตต์ ศรีไกรวิน. (2548). มาตรการและโทษทางปกครองกับการคุ้มครองผู้บริโภค: ศึกษาเฉพาะกรณีตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 52.

2. ดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคตามมาตรา 36³⁹
3. แจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค ในกรณีนี้อาจระบุชื่อสินค้าหรือบริการ หรือชื่อของผู้ประกอบธุรกิจด้วยก็ได้
4. ให้คำปรึกษา (Counsel) และแนะนำแก่คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และพิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง
5. วางระเบียบ (Regulate) เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเฉพาะเรื่องและคณะอนุกรรมการ
6. สอดส่องเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนราชการ (Administrative Agencies) หรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินคดีในความผิดเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค
7. ดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคที่คณะกรรมการเห็นสมควร หรือผู้ร้องขอตามมาตรา 39⁴⁰
8. รับรองสมาคมตามมาตรา 40⁴¹

³⁹ มาตรา 36 เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าสินค้าใด อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคคณะกรรมการอาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้านั้นได้ ถ้าผู้ประกอบธุรกิจไม่ดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้าหรือดำเนินการล่าช้าโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร คณะกรรมการจะจัดให้มีการพิสูจน์โดยผู้ประกอบธุรกิจเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายก็ได้

๑๓๑

๑๓๑

⁴⁰ มาตรา 39 ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หรือเมื่อได้รับคำร้องจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าควรดำเนินการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการ โดยความเห็นชอบของอธิบดีกรมอัยการ หรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล และเมื่อคณะกรรมการได้แจ้งไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ศาลทราบแล้วให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

๑๓๑

๑๓๑

⁴¹ มาตรา 40 สมาคมใดมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคหรือต่อต้านการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้า และข้อบังคับของสมาคมดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการ สมาชิก และวิธีการดำเนินการของสมาคมเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง สมาคมนั้นอาจยื่นคำขอให้คณะกรรมการรับรองเพื่อให้สมาคมนั้นมีสิทธิและอำนาจฟ้องตามมาตรา 41 ได้

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง
การรับรองสมาคมตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

9. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคและพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย

10. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการปฏิบัติหน้าที่นี้ คณะกรรมการอาจมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้ปฏิบัติหรือเตรียมข้อเสนอไปยังคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้⁴²

ส่วนอำนาจหน้าที่พิเศษของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค อำนาจในการสั่งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดส่งเอกสาร หรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีผู้ร้องทุกข์ (Complainant) หรือเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคมาพิจารณาได้ ในการนี้จะเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงด้วยก็ได้⁴³ ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการใดได้บัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้นำเอาบทบัญญัติในหมวดนี้ไปใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ซ้ำหรือขัดกับบทบัญญัติดังกล่าว เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวยังมีได้มีการดำเนินหรือดำเนินการยังไม่ครบขั้นตอนตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และมีได้ออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายดังกล่าวภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากคณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือคณะกรรมการ โดยให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง หรือคณะกรรมการเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรี พิจารณาออกคำสั่ง (Command) ตามกฎหมายได้ ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจปล่อยให้เนิ่นช้าต่อไปได้ ให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือคณะกรรมการเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาออกคำสั่งได้ โดยไม่ต้องมีหนังสือแจ้งหรือรอให้ครบกำหนดเก้าสิบวันตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดในกรณีที่กฎหมายที่กล่าวมานั้นมิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ตามกฎหมายออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่บัญญัติได้

⁴² สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. (2553). *สคบ.กับการคุ้มครองผู้บริโภค* (พิมพ์ครั้งที่ 14). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ. หน้า 10-11.

⁴³ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 18 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้คณะกรรมการหรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องต้องให้ออกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือสงสัยว่ากระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค เพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นตามสมควร เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นและเร่งด่วน

การกำหนดหรือการออกคำสั่งในเรื่องใดก็ตามพระราชบัญญัตินี้ให้คณะกรรมการหรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องคำนึงถึงความเสี่ยงภัยที่อาจเกิดขึ้นแก่ทั้งผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจ และในกรณีที่เห็นสมควรคณะกรรมการหรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องจะกำหนดเงื่อนไขหรือวิธีการชั่วคราวในการบังคับให้เป็นไปตามการกำหนดหรือการออกคำสั่งนั้นก็ได้

ในหมวดนี้ ให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องมีอำนาจออกคำสั่งตามความในหมวดนี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายอยู่แล้ว คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายด้วยกรณีอื่น ๆ ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้แทนคณะกรรมการเฉพาะเรื่องได้ การมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการอื่น ๆ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁴⁴

3.2.3 อำนาจทางปกครองของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

นอกจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะมีอำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ข้างต้นแล้ว คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคยังมีอำนาจดำเนินการในลักษณะอื่นอีก โดยเป็นการใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง (Administrative Authority) ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง และกฎหมายค้ำนิยามของคำว่า

คำสั่งทางปกครอง (Administrative Order) หมายความว่า

1. การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

2. การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง (Ministerial Regulation)

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา (Royal Decree) กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ⁴⁵

จากคำนิยามดังกล่าวข้างต้น สามารถแยกอำนาจทางปกครองของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในลักษณะของการพิจารณาออก คำสั่งทางปกครอง และกฎได้ดังนี้

1. อำนาจทางปกครองของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในลักษณะของการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง กรณีการรับรองสมาคมที่มีอำนาจฟ้องคดีแทนสมาชิกของสมาคม (Association) ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งได้พิจารณารับรองสมาคมให้มีความฟ้องคดีแทนสมาชิกของสมาคม เป็นการที่สมาคมใช้อำนาจของรัฐเพื่อบังคับกับกรณีหนึ่งกรณีใดหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะในรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง

⁴⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 21

⁴⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5

แม้ว่าตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จะบัญญัติให้มีองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคแก่ประชาชน อันได้แก่ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแล้วก็ตาม แต่การคุ้มครองผู้บริโภคที่อาศัยกลไกทางกฎหมายและอาศัยหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ (Executor) โดยใช้วิธีบังคับที่อาศัยโทษทางอาญาเป็นหลักเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายยังไม่สามารถทำให้ภาคธุรกิจ (Business) คำนึงถึงบทบาทของตนในฐานะที่จะต้องมีส่วนรับผิดชอบในการคุ้มครองผู้บริโภคด้วย เพราะการคุ้มครองผู้บริโภคที่จะประสบความสำเร็จได้นั้น ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของภาคธุรกิจและภาคประชาชนด้วย เพราะการคุ้มครองผู้บริโภคที่ดีนั้น จะต้องให้ความสำคัญกับภาคประชาชนด้วย หรือที่เรียกว่า “การคุ้มครองผู้บริโภคภาคประชาชน”⁴⁶ (People-based consumer protection)” และเพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคภาคประชาชนมีประสิทธิภาพและเป็นไปได้ในความเป็นจริง พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้เปิดโอกาสภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการป้องกัน (Self-Defence) และคุ้มครองตนในฐานะผู้บริโภค โดยส่งเสริมให้ประชาชนร่วมตัวกันในรูปแบบของกลุ่ม องค์กร มูลนิธิ สมาคม โดยเฉพาะการรวมเป็นสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคหรือต่อต้านการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้า กฎหมายระบุว่าสมาคมดังกล่าวอาจยื่นคำขอให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองเพื่อให้สมาคมมีสิทธิและอำนาจฟ้องคดีแทนสมาชิกของสมาคมได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ซึ่งสมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้การรับรองแล้วนั้น มีสิทธิในการดำเนินคดีแพ่ง (Civil Process) และการดำเนินคดีอาญา (Criminal Procedure) หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ในคดีเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคได้ รวมถึงมีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายแทนสมาชิกของสมาคมได้ ถ้าสมาชิกได้มอบหมายเป็นหนังสือให้กระทำการ อีกทั้งการดำเนินคดีดังกล่าว มิให้สมาคมถอนฟ้อง (Withdraw) เว้นแต่ศาลจะอนุญาต เมื่อศาลได้พิจารณาเห็นว่าการถอนฟ้องนั้นไม่เป็นผลเสียต่อการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนรวม ส่วนคดีแพ่งที่มีการฟ้องเรียกค่าเสียหายแทนสมาชิกของสมาคมการถอนฟ้องหรือการพิพากษาในกรณีที่คู่ความตกลงหรือประนีประนอมยอมความกัน จะต้องมีการยื่นฟ้องแสดงความยินยอมของสมาชิกผู้มอบหมายให้เรียกค่าเสียหายแทนมาแสดงต่อศาลด้วย⁴⁷

⁴⁶ วิทยา กุลสมบุญ, พรรณา ศรีวิวิธยานุภาพ และไพศาล ลิ้มสถิต. (2548). รายงานการวิจัยเรื่องแนวทางการจัดตั้งองค์กรอิสระคุ้มครองผู้บริโภค ตาม มาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540. กรุงเทพฯ: อยุธยาการพิมพ์. หน้า 7.

⁴⁷ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. (2546). สคบ.กับการคุ้มครองผู้บริโภค (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: ประชุมทอง พรินติ้ง กรุ๊ป. หน้า 28.

นอกจากอำนาจทางปกครองดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคยังมีหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งที่มีลักษณะ (Nature) ของการใช้อำนาจทางปกครองในรูปแบบของ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Consideration Law) คือการพิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งของ คณะกรรมการเฉพาะเรื่องเนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้มี คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง 3 คณะได้แก่

1. คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา
2. คณะกรรมการว่าด้วยฉลาก
3. คณะกรรมการว่าด้วยสัญญา

คณะกรรมการทั้ง 3 คณะมีอำนาจในการพิจารณาออกประกาศเพื่อบังคับใช้กับบุคคลทั่วไปในลักษณะของ กฎ ตามนิยามแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยฉลาก ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา และการใช้อำนาจ ในการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อใช้บังคับกับกรณีหนึ่งกรณีใดหรือแต่บุคคลหนึ่งบุคคลใด โดยเฉพาะ ในรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง เช่น กรณีของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา ที่มีหน้าที่โดยทั่วไปในการควบคุมดูแลการ โฆษณาสินค้าหรือบริการที่ยังมิได้ถูกควบคุม การโฆษณาโดยกฎหมายอื่น ไม่ให้เกิดการใช้ข้อความที่เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค หรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม ซึ่งเมื่อคณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภคได้พิจารณาข้อความโฆษณาใดแล้วเห็นว่าอาจเป็น โฆษณาที่เป็นการฝ่าฝืน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคก็จะให้ผู้กระทำการ โฆษณาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือนำพยานหลักฐานแสดงความจริงว่า ข้อความโฆษณาของตนนั้น มิได้ มีลักษณะอันเป็นการฝ่าฝืน (Infringe) ต่อกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคแต่อย่างใด ซึ่งเมื่อคณะกรรมการ พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อความ โฆษณานั้น มีลักษณะอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค แล้วนั้น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคก็จะมีอำนาจที่จะออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

1. ให้แก้ไขข้อความหรือวิธีการในการโฆษณา
2. ห้ามการใช้ข้อความบางอย่างที่ปรากฏในโฆษณา
3. ห้ามการโฆษณาหรือห้ามใช้วิธีการนั้นในการโฆษณา
4. ให้โฆษณาเพื่อแก้ไขความเข้าใจผิดของผู้บริโภคที่อาจเกิดขึ้นแล้วตามหลักเกณฑ์

(Principles) และวิธีการ (Guidelines) ที่คณะกรรมการว่าด้วยการ โฆษณากำหนด⁴⁸

⁴⁸ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 27

ซึ่งเมื่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้มีคำสั่ง (Order) อย่างใดอย่างหนึ่งข้างต้นแล้ว ผู้ที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีคำสั่งดังกล่าว ซึ่งหากไม่พอใจในการพิจารณาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 43 กำหนดว่าให้สิทธิบุคคลดังกล่าวอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ภายในระยะเวลา 10 วัน นับตั้งแต่ได้รับคำสั่งของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา⁴⁹ ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้มอบหมายให้คณะกรรมการตามกฎหมายเป็นผู้พิจารณาคำอุทธรณ์ (Declaration) รวมถึง (Includes) การให้โอกาสผู้ได้รับคำสั่งมาชี้แจงซึ่งการพิจารณาของคณะอนุกรรมการ (Subcommittee) กฎหมายเห็นเป็นประการใดก็จะนำเสนอคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาต่อไปซึ่งถ้ายังไม่พอใจผลของการพิจารณาดังกล่าวแล้วของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งถือเป็นที่สุด ฝ่ายปกครองก็สามารถร้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนมติดังกล่าวต่อไปได้

2. อำนาจทางปกครองของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในลักษณะของการพิจารณาออกกฎ ในกรณีการดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตราย

อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในรูปของการดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค เป็นมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีลักษณะทั้งมาตรการในเชิงป้องกัน (Preventive Measures) คือ การรักษาความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของประชาชน ถือเป็นภารกิจ และหน้าที่หลักที่สำคัญของรัฐ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องกระทำและไม่สามารถเลือกที่จะไม่กระทำไม่ได้ และมาตรการในเชิงเยียวยาความเสียหาย (Remedial Measures) เป็นการเยียวยาให้กับผู้บริโภคโดยตรงจากการร้องขอจากผู้บริโภคหรือกรณีที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นสมควรเอง เป็นการดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญา หรืออาจเป็นการเยียวยา (Treatment) สังคมซึ่งมาจากการร้องขอให้ตรวจสอบจากผู้บริโภคหรือเป็นกรณีที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นสมควร แต่กรณีความเสียหายต่อสังคมนั้น ผลกระทบในเบื้องต้นก่อนที่จะมีการเยียวยาความเสียหาย บางครั้งไม่สามารถประเมินค่าในรูปของการชดเชยความเสียหายเป็นตัวเงินได้ เช่น ความเสียหายที่เกิดจากการใช้ข้อความโฆษณาที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค นอกจากจะเกิดความเสียหายแก่ประชาชนแล้ว ในบางครั้งยังกระทบไปถึงความสงบเรียบร้อยของสังคมอีกด้วย ที่กล่าวมาเช่นนี้เพราะสินค้าบางชนิดนั้นไม่มีกฎหมายใด ๆ ที่จะให้อำนาจรัฐในการตรวจสอบคุณภาพ หรือมาตรฐานใด ๆ ก่อนที่ออกจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภคได้ ทั้งอันตรายที่มาจากวิธีการใช้หรือส่วนประกอบ ดังนั้น กฎหมายจึงมอบอำนาจให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถ

⁴⁹ มาตรา 44 การอุทธรณ์ตามมาตรา 43 ให้ยื่นต่อคณะกรรมการภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง

ดำเนินการกับสินค้าที่อาจมีอันตรายดังกล่าวได้โดยการออกคำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ห้ามขายสินค้านั้น ๆ ทั้งเป็นการสั่งเป็นการชั่วคราว (Temporary) หรือเป็นการสั่งเป็นการถาวร (Permanent) โดยมีวิธีการและขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่า สินค้าใดอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค คณะกรรมการอาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการทดสอบ (Test) หรือพิสูจน์สินค้า (Identify) นั้นได้ ถ้าหากผู้ประกอบธุรกิจไม่ดำเนินการตามที่คณะกรรมการสั่งหรือดำเนินการล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร คณะกรรมการ จะจัดให้มีการพิสูจน์โดยผู้ประกอบธุรกิจเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายก็ได้

2. ถ้าผลการทดสอบหรือพิสูจน์ปรากฏว่าสินค้านั้นเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค และกรณีไม่อาจป้องกันอันตราย (Duty to Act) ที่จะเกิดขึ้นจากสินค้านั้นได้ โดยการกำหนดผลลากตามมาตรา 30⁵⁰ แล้วนั้น หรือตามกฎหมายอื่น ให้คณะกรรมการผู้มีอำนาจสั่งห้ามขายสินค้านั้นและถ้าเห็นสมควรจะสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจเปลี่ยนแปลงสินค้านั้นภายใต้เงื่อนไขตามที่คณะกรรมการกำหนดก็ได้ ในกรณีที่สินค้านั้นไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้หรือเป็นที่สงสัยว่าผู้ประกอบธุรกิจจะเก็บสินค้านั้นไว้เพื่อขายต่อไปคณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจทำลายหรือจะจัดให้มีการทำลายโดยผู้ประกอบธุรกิจเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายก็ได้

3. ในกรณีที่จำเป็นเร่งด่วน ถ้าคณะกรรมการมีเหตุที่มาเชื่อว่าสินค้าใดอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งห้ามขายสินค้านั้นเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะได้มีการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้า

4. ถ้าผู้ประกอบธุรกิจขายสินค้าที่คณะกรรมการสั่งห้ามขายเพราะสินค้านั้นอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 36 นี้ ผู้ประกอบธุรกิจนั้นต้องระวางโทษตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 56 คือจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าผู้ประกอบธุรกิจนั้น

⁵⁰ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 3 ให้สินค้าที่ผลิตเพื่อขายโดยโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานและสินค้าที่ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขายเป็นสินค้าที่ควบคุมผลลาก

ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับสินค้าที่คณะกรรมการว่าด้วยผลลากกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่ปรากฏว่ามีสินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่สุขภาพ ร่างกาย หรือจิตใจ เนื่องในการใช้สินค้า หรือโดยสภาพของสินค้านั้น หรือมีสินค้าที่ประชาชนทั่วไปใช้เป็นประจำ ซึ่งการกำหนดผลลากของสินค้านั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคในการที่จะทราบข้อเท็จจริงในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้านั้นแต่สินค้านั้นไม่เป็นสินค้าที่ควบคุมผลลากตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการว่าด้วยผลลากมีอำนาจกำหนดให้สินค้านั้นเป็นสินค้าที่ควบคุมผลลากได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เป็นผู้ผลิตเพื่อขายหรือเป็นผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย ต้องระวางโทษหนักขึ้น คือ จำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินห้าแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ⁵¹

การดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภคของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง (Use of Administrative Power) รูปแบบหนึ่งจากคำนิยามดังกล่าวข้างต้น กฎ (Rule) จึงเป็นบทบัญญัติทางกฎหมาย ที่ปรากฏในรูปของพระราชกฤษฎีกา (Royal Decree) ฎีกกระทรวง (Ministerial Regulation) ประกาศกระทรวง (Ministry Notification) ข้อบังคับท้องถิ่น (Local Regulations) ระเบียบ ข้อบังคับ (Regulation) หรือบทบัญญัติ (Legislative Act) อื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งอาจเป็นการกำหนดให้บุคคลทั่วไปกระทำการใด หรือกระทำการใดเป็นการทั่วไป มิได้แก่กรณีใดกรณีหนึ่ง⁵² เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภคของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่เรียกชื่อว่า “คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค” แต่คำสั่งดังกล่าวไม่ได้กระทำต่อบุคคลใดหรือกรณีใดโดยเฉพาะจึงถือได้ว่ามีลักษณะและรูปแบบเป็นไปตามความหมายของคำว่า กฎ ตามพระบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องด้วยการประกาศให้สินค้าใดอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภคนั้น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะกระทำโดยประกาศเป็นการทั่วไปว่าสินค้าชนิดใด อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภค และห้ามขายสินค้านั้น ๆ โดยมีได้เฉพาะลงไปว่าเป็นสินค้าของผู้ประกอบธุรกิจรายใด จึงเป็นการใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับสินค้าของผู้ประกอบธุรกิจทุกราย จึงมีลักษณะเป็นกฎตามความหมายคำว่า กฎ ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่มุ่งผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

3.2.4 การดำเนินงานในการคุ้มครองผู้บริโภคของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

การให้ความคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติให้มีองค์กรของรัฐในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (The Office of the Consumer Protection Board) โดยมีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจและหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภค ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และยังมี

⁵¹ ปนิธาน ช่อผุก. (2549). อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522: ศึกษากรณีการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 60.

⁵² จีรพงษ์ เกียรติธำรงกุล. (2543). การแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 14.

คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง ได้แก่ คณะกรรมการด้านการโฆษณา คณะกรรมการด้านฉลาก คณะกรรมการด้านสัญญา ที่มีการดำเนินการในการคุ้มครองผู้บริโภคดังนี้

3.2.4.1 การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการโฆษณา (The Consumer Protection Related to Advertising)

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้มีการนิยามเพื่อให้ความหมายเกี่ยวกับการโฆษณาไว้ดังนี้

โฆษณา หมายความว่ารวมถึง การกระทำการไม่ว่าโดยวิธีการใด ๆ ให้ประชาชนเห็นหรือทราบข้อความเพื่อประโยชน์ในทางการค้า

สื่อโฆษณา หมายความว่า สิ่งที่ใช้เป็นสื่อในการโฆษณา เช่น หนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ ไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ หรือป้าย

การดำเนินงานให้การคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา เป็นมาตรการหนึ่งของการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีคณะกรรมการเฉพาะเรื่องคือคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาดำเนินการโดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. หน้าที่โดยทั่วไปในการควบคุมดูแลการโฆษณาสินค้าหรือบริการที่ยังมิได้ถูกควบคุมการโฆษณาโดยกฎหมายอื่น ซึ่งกฎหมายได้กำหนดลักษณะของข้อความที่จะใช้ในการโฆษณาไว้ดังนี้

การโฆษณาจะต้องไม่ใช่ข้อความที่เป็นการไม่เป็นธรรม (Unfair) ต่อผู้บริโภคหรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ไม่ว่าข้อความดังกล่าวนั้นจะเป็นข้อความที่เกี่ยวกับแหล่งกำเนิด (Source) สภาพ คุณภาพ หรือลักษณะของสินค้าหรือบริการ ตลอดจนการส่งมอบ (Consign) การจัดหา (Procurement) หรือการใช้สินค้าหรือบริการ

ข้อความดังต่อไปนี้ ถือว่าเป็นข้อความที่เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือเป็นข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม⁵³

(1) ข้อความที่เป็นเท็จหรือเกินความจริง

(2) ข้อความที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญ (Gravamen) เกี่ยวกับสินค้าหรือบริการไม่ว่าจะกระทำโดยใช้หรืออ้างอิงรายงานทางวิชาการ สถิติ หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งอันไม่เป็นความจริงหรือเกินความจริงหรือไม่ก็ตาม

(3) ข้อความที่เป็นการสนับสนุนโดยตรง (Directly) หรือโดยอ้อม (Indirect) ให้มีการกระทำผิดกฎหมาย (Offense) หรือศีลธรรม (Morals) หรือนำไปสู่ความเสื่อมเสียในวัฒนธรรมของชาติ

⁵³ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 22

(4) ข้อความที่จะทำให้เกิดความแตกแยกหรือเสื่อมเสียความสามัคคีในหมู่ประชาชน

(5) ข้อความอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทั้งนี้ หากข้อความที่ใช้ในการโฆษณาที่บุคคลโดยทั่วไปสามารถเข้าใจได้ว่า ข้อความโฆษณา ดังกล่าวไม่อาจเป็นความจริงได้อย่างแน่แท้ ก็ไม่ถือว่าเป็นข้อความที่ต้องห้ามในการโฆษณาตามข้อ (1) และได้กำหนดลักษณะเกี่ยวกับวิธีการที่ใช้ในการโฆษณาไว้ว่า การโฆษณาจะต้องไม่กระทำด้วยวิธีการอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกายหรือจิตใจ หรืออันอาจก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้บริโภค ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง⁵⁴

2. หน้าที่ในการป้องกันหรือระงับยับยั้ง (Cut Off) ความเสียหายหรืออันตรายอันจะเกิดขึ้นแก่ผู้บริโภค เนื่องจากการโฆษณาสินค้าหรือบริการบางประการเป็นการล่วงหน้า โดยกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการโฆษณาสินค้าและบริการนั้น

3. หน้าที่ในการตรวจสอบข้อความโฆษณาที่ผู้ประกอบการธุรกิจขอให้พิจารณาให้ความเห็นก่อนทำการโฆษณา

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยการ โฆษณาดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาข้อความใด แล้วสงสัยว่าข้อความโฆษณา ดังกล่าวจะเป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 คณะกรรมการฯ ต้องให้โอกาสแก่ผู้กระทำการโฆษณาได้ชี้แจงข้อเท็จจริง (Facts) หรือนำพินิจชี้แจงแสดงความจริงว่า ข้อความโฆษณาของตนมิได้มีลักษณะอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค แต่เมื่อคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อความโฆษณานั้น มีลักษณะอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณามีอำนาจที่จะออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลาย ๆ อย่างตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว

ผู้ประกอบการธุรกิจผู้ใดสงสัยว่าการโฆษณาของตนจะเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้ประกอบการธุรกิจผู้นั้นอาจขอให้คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องนั้นก่อนทำการโฆษณาได้ ในกรณีนี้คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาจะต้องให้ความเห็นและแจ้งให้ผู้ขอทราบภายใน 30 วันนับแต่วันที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาได้รับคำขอ ถ้าไม่แจ้งภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาให้ความเห็นชอบ (Consent) แล้ว

การขอความเห็นและค่าปฎิการ (Fees) ในการให้ความเห็นให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการว่าด้วยการ โฆษณากำหนด ค่าปฎิการที่ได้รับให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

⁵⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 23

การให้ความเห็นของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาตามวรรคหนึ่งไม่ถือว่าเป็นการตัดอำนาจของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาที่จะพิจารณาวินิจฉัยใหม่เป็นอย่างอื่นเมื่อมีเหตุอันสมควร

การใดที่ได้กระทำไปตามความเห็นของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาที่ให้ตามวรรคหนึ่ง มิให้ถือว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดทางอาญา⁵⁵

การดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณาดังกล่าว คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาได้ออกกฎกระทรวงเพื่อควบคุม (Control) การใช้ข้อความโฆษณา ได้แก่ กฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2526) ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2534) ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2538) ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2538) โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับข้อความโฆษณาสินค้า หรือบริการแยกออกต่างหากจากข้อความถวายพระพรการโฆษณาแถมพิก ซิงรางวัลด้วยการเสี่ยงโชค การประกวดชิงรางวัล การให้ของแถมให้สิทธิประโยชน์ โดยให้เปล่า ต้องระบุรายละเอียดต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ทั้งนี้ จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากผู้ประกอบการในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งย่อมก่อให้เกิดผลดีทั้งต่อผู้ประกอบการและผู้บริโภคเป็นส่วนร่วม⁵⁶

3.2.4.2 การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านฉลาก (The Consumer Protection Regarding Labeling)

การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านฉลากสินค้าเป็นเรื่องของรัฐออกกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค โดยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 กำหนดให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจที่จะต้องให้ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้า เพื่อเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้านั้น โดยผู้บริโภคสามารถใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเลือกซื้อหรือใช้สินค้าได้อย่างปลอดภัยเป็นธรรมและประหยัด ดังนั้น ข้อความที่ปรากฏในฉลากกฎหมายจึงกำหนดให้ใช้ข้อความ ที่ตรงต่อความเป็นจริง และไม่มีข้อความที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้า และให้ใช้ข้อความตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการว่าด้วยฉลากกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁵⁷ (Royal Gazette)

ความหมายของ ฉลาก ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 3 กำหนดให้หมายความถึง รูป รอยประดิษฐ์ กระจกาศหรือสิ่งอื่นใดที่ทำให้ปรากฏข้อความเกี่ยวกับสินค้า ซึ่งแสดงไว้ที่สินค้าหรือภาชนะบรรจุหรือหีบห่อบรรจุสินค้า หรือสอดแทรกหรือรวมไว้กับสินค้าหรือภาชนะ

⁵⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 29

⁵⁶ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 42. หน้า 20-22.

⁵⁷ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 30

บรรจุหรือหีบห่อบรรจุสินค้า และหมายความรวมถึงเอกสาร (Document) หรือคู่มือสำหรับใช้ประกอบกับสินค้า ป้ายที่ติดตั้ง หรือแสดงไว้ที่สินค้าหรือภาชนะบรรจุหรือหีบห่อบรรจุสินค้านั้น

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้สินค้าที่ผลิตเพื่อขายโดยโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน (Factory Law) และสินค้าที่ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขายเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยฉลาก

1. กำหนดสินค้านี้เป็นสินค้าที่ควบคุมฉลาก

1.1 สินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่สุขภาพร่างกายหรือจิตใจ เนื่องในการใช้สินค้าหรือโดยสภาพของสินค้านั้น

1.2 สินค้าที่ประชาชนทั่วไปใช้ประจำ ซึ่งการกำหนดฉลากของสินค้านั้น จะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคในการที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้านั้น

2. กำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไข การจัดทำฉลากสินค้าที่ควบคุมฉลาก โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งหลักเกณฑ์เงื่อนไขดังกล่าว ต้องใช้ข้อความที่ตรงต่อความเป็นจริงและไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้า ได้แก่ ชื่อและสถานที่ประกอบการของผู้ประกอบการธุรกิจ (Operator) หรือเครื่องหมายการค้า (Trademark) ของผู้ประกอบการที่จดทะเบียนแล้ว ในประเทศไทยชื่อสินค้า ประเทศที่ผลิต ราคา ปริมาณ วิธีใช้ คำแนะนำ คำเตือน วันเดือนปีที่ผลิต วันเดือนปีที่หมดอายุ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการว่าด้วยฉลากกำหนด

3. คณะกรรมการว่าด้วยฉลากมีอำนาจที่จะสั่งให้ผู้ประกอบการแก้ไขฉลากที่ไม่ถูกต้องหรือเลิกใช้ฉลากที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดนั้นได้ ในกรณีที่ผู้ประกอบการขายสินค้าที่ควบคุมฉลากโดยการฝ่าฝืน ในการนี้คณะกรรมการว่าด้วยฉลากยังมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขหรือวิธีการชั่วคราวในการบังคับให้เป็นไปตามข้อกำหนด หรือคำสั่งของคณะกรรมการว่าด้วยฉลากตามที่เห็นสมควร สำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดหรือคำสั่งของคณะกรรมการว่าด้วยฉลากจะต้องถูกลงโทษตามกฎหมาย ซึ่งมีโทษจำคุกและโทษปรับ

4. เพื่อเป็นการให้ความสะดวกแก่ผู้ประกอบการที่ประสงค์จะให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎหมาย คณะกรรมการว่าด้วยฉลากมีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นว่าฉลากของผู้ประกอบการมีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์เงื่อนไข หรือรายละเอียดที่คณะกรรมการว่าด้วยฉลากกำหนดหรือไม่ ในเมื่อผู้ประกอบการนั้นขอให้คณะกรรมการว่าด้วยฉลากพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการว่าด้วยฉลากจะต้องให้ความเห็นและแจ้งให้ผู้ขอทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการว่าด้วยฉลากได้รับคำขอ ถ้าไม่แจ้งภายในกำหนด

ระยะเวลาดังกล่าวให้ถือว่าคณะกรรมการว่าด้วยฉลากให้ความเห็นชอบแล้ว แต่การให้ความเห็นดังกล่าวไม่ตัดอำนาจคณะกรรมการว่าด้วยฉลากที่จะฉลากที่จะพิจารณาวินิจฉัยใหม่เป็นอย่างอื่น เมื่อมีเหตุอันสมควร (Reasonable Cause) สำหรับผู้ประกอบการที่ได้กระทำการไปตามความเห็นของคณะกรรมการว่าด้วยฉลากไม่ต้องรับโทษทางอาญา ถ้าภายหลังคณะกรรมการว่าด้วยฉลากเห็นว่าความเห็นเดิม ไม่ถูกต้องและได้วินิจฉัยใหม่เป็นอย่างอื่น

5. เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการว่าด้วยฉลากมีอำนาจที่จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการมอบหมายนอกจากนี้ คณะกรรมการว่าด้วยฉลาก ยังมีอำนาจที่จะสั่งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดส่งเอกสาร หรือข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่มีผู้ร้องทุกข์ (Petitioner) หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคมาพิจารณาได้ ในการนี้จะเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงด้วยก็ได้

6. นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว คณะกรรมการว่าด้วยฉลากยังมีอำนาจออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ในเมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ โดยเฉพาะเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ เนื่องจากมีกฎหมายหลายฉบับที่ควบคุมในเรื่องฉลาก เช่น กฎหมายว่าด้วยยา กฎหมายว่าด้วยเครื่องสำอาง เป็นต้น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยฉลากในข้อนี้จึงเป็นการอุดช่องว่างกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้⁵⁸

แนวทางในการดำเนินงานของคณะกรรมการว่าด้วยฉลาก

หลักเกณฑ์หรือแนวทางในการพิจารณากำหนดสินค้าที่ควบคุมฉลากของคณะกรรมการว่าด้วยฉลากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 มีดังนี้

1. เป็นสินค้าที่ผลิตเพื่อขายโดยโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน
2. เป็นสินค้าที่ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย
3. เป็นสินค้าที่ประชาชน (People) ทั่วไปใช้ประจำ หรือเป็นสินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพร่างกายหรือจิตใจเนื่องจากการใช้สินค้านั้นหรือโดยสภาพของสินค้า
4. เป็นสินค้าที่ยังไม่มีกฎหมายอื่นใดควบคุม
5. การจัดทำฉลากสินค้า ต้องใช้ข้อความเป็นภาษาไทย ติดหรือปิดไว้ที่ตัวสินค้า หรือภาชนะบรรจุหรือหีบห่อที่บรรจุสินค้าให้ผู้บริโภค (Consumer) เห็นและอ่านได้ชัดเจน และรวมถึงทำเป็นเอกสารหรือคู่มือสำหรับใช้ประกอบสินค้า ป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ที่สินค้าหรือภาชนะหรือหีบห่อบรรจุสินค้านั้น

⁵⁸ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 42. หน้า 23-25.

6. การระบุผลลากของสินค้าที่ควบคุมผลลาก ต้องใช้ข้อความที่ตรงกับข้อเท็จจริงของสินค้า และไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับแหล่งกำเนิด สภาพและคุณภาพของสินค้านั้น

(1) ชื่อประเภทหรือชนิดของสินค้าที่แสดงให้เห็นได้ว่าสินค้านั้นคืออะไร กรณีที่เป็นสินค้าที่ส่งหรือนำเข้ามาราชาอาณาจักร (Kingdom) เพื่อขาย ให้ระบุชื่อประเทศที่ผลิตด้วย

(2) ชื่อหรือเครื่องหมายการค้าที่จดทะเบียน (Register) ในประเทศไทยของผู้ผลิตเพื่อขายในประเทศไทย

(3) ชื่อหรือเครื่องหมายการค้าที่จดทะเบียนในประเทศไทยของผู้ส่งหรือนำเข้า (Import) มาในราชอาณาจักรเพื่อขาย

(4) สถานที่ตั้ง (Location) ของผู้ผลิตเพื่อขาย หรือของผู้ส่งหรือผู้นำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขายแล้วแต่กรณี

(5) ต้องแสดงปริมาณ หรือขนาด หรือปริมาตร หรือน้ำหนักของสินค้านั้น แล้วแต่กรณี

(6) ต้องแสดงวิธีใช้ เพื่อให้ผู้บริโภคเข้าใจว่าสินค้านั้นใช้เพื่อสิ่งใด เช่น ใช้ทำความสะอาดพื้นไม้หรือพื้นกระเบื้อง ภาชนะเคลือบใช้ตั้งบนเตาไฟ ใช้เข้าไมโครเวฟ ใช้เก็บอาหารในตู้เย็น เป็นต้น

(7) ข้อเสนอแนะในการใช้หรือห้ามใช้ เพื่อความถูกต้องในการใช้ที่ให้ประโยชน์แก่ผู้บริโภค เช่น ห้ามใช้ของมีคมกับการแช่น้ำแข็งในตู้เย็น

(8) คำเตือน (Warning) (ถ้ามี)

(9) วันเดือนปีที่ผลิต หรือวันเดือนปีที่หมดอายุใช้ หรือวันเดือนปีที่ควรใช้ก่อน วันเดือนปีที่ระบุนั้น เพื่อให้ความเข้าใจในประโยชน์ของคุณภาพหรือคุณสมบัติของสินค้านั้น (ถ้ามี)

(10) ราคา โดยระบุหน่วยเป็นบาท และจะระบุเป็นเงินสกุลอื่นด้วยก็ได้

7. สินค้าที่ควบคุมผลลากจากต่างประเทศที่นำเข้ามาในประเทศไทย ต้องจัดทำฉลากเป็นข้อความภาษาไทยให้มีความหมายตรงกับข้อความในภาษาต่างประเทศ โดยระบุชื่อพร้อมสถานที่ประกอบการของผู้ได้รับใบอนุญาต (Permit) ให้นำเข้าสินค้านั้น และต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับสินค้าตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการว่าด้วยฉลากกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

8. การจัดทำฉลาก ต้องไม่ใช่ข้อความ ดวงตา หรือเครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ที่ผู้ประกอบการไม่มีสิทธิใช้มาระบุที่ฉลากของสินค้า เนื่องจากอาจทำให้ผู้บริโภคเข้าใจผิดเกี่ยวกับสินค้า เช่น

(1) ชื่อหรือเครื่องหมายการค้าของผู้อื่น โดยที่ผู้ประกอบการไม่มีสิทธิใช้

(2) เครื่องหมายมาตรฐาน (Standard) ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (Industrial) ของต่างประเทศ ที่ผู้ประกอบการไม่มีสิทธิใช้

(3) ชงชาติ ดวงตา เครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ของต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ (International Non-governmental Organization) หรือเครื่องหมายอื่นใดที่มีลักษณะคล้ายกับเครื่องหมายดังกล่าว

(4) ข้อความอื่นใดที่อาจทำให้ผู้บริโภคเข้าใจผิดในแหล่งกำเนิดหรือคุณภาพของสินค้า

9. การจัดทำฉลากสินค้าที่ควบคุมฉลาก ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการว่าด้วยฉลากกำหนด หากผู้ประกอบการรายใดไม่สามารถจัดทำฉลากตามหลักเกณฑ์ สามารถยื่นขอผ่อนผันการจัดทำฉลากต่อคณะกรรมการว่าด้วยฉลากเพื่อพิจารณาได้ ซึ่งคณะกรรมการว่าด้วยฉลากจะพิจารณาผ่อนผันการจัดทำฉลากให้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการว่าด้วยฉลากได้วางแนวทางไว้

3.2.4.3 การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านสัญญา (The Consumer Protection in Term of Contract)

เนื่องจากมีผู้บริโภคเป็นจำนวนมากร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในด้านการทำสัญญา (Agreement) กับผู้ประกอบการกรณีการซื้อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างผู้ประกอบการส่วนใหญ่ได้จัดทำสัญญาสำเร็จรูป โดยการกำหนดข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Contract Terms) ต่อผู้บริโภค ทำให้ผู้บริโภคถูกเอารัดเอาเปรียบ (Take Advantage) ถึงแม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้จัดทำแบบสัญญาฉบับมาตรฐานขึ้น และได้แจ้งให้ผู้ประกอบการทราบแล้ว แต่ผู้ประกอบการไม่นำแบบสัญญาดังกล่าวมาใช้ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ก็ไม่อาจบังคับได้ เพราะเป็นเสรีภาพของบุคคลตามหลักแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (Civil and Commercial Code) ด้วยนิติกรรมสัญญา (Contract) ซึ่งยึดถือหลักแห่งความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา⁵⁹ (Autonomy of the Will) และหลักแห่งเสรีภาพในการทำสัญญา⁶⁰ (Freedom of contract) โดยเคร่งครัด (Serious) คือ เมื่อคู่กรณีได้แสดงเจตนา (Declaration of Intention) ทำนิติกรรมสัญญากันโดยชอบด้วย

⁵⁹ หลักแห่งความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา ถือเป็นหลักที่อาศัยความเป็นเหตุเป็นผลทางนิติปรัชญา ว่าด้วยนิติสัมพันธ์ทางหนึ่งว่าอยู่บนรากฐานของเจตนาของบุคคลโดยเจตนาเป็นแหล่งกำเนิด และเป็นมาตรการของสิทธิ โดยการแสดงเจตนาเป็นการกระทำซึ่งบุคคลแต่ละคนประสงค์ที่จะก่อให้เกิดผลทางกฎหมายบางประการ และได้มีการแสดงออกซึ่งความประสงค์นั้น

⁶⁰ หลักแห่งเสรีภาพในการทำสัญญา ถือเป็นหลักที่กล่าวถึงการเริ่มต้นและดำเนินการต่อไป หรือแม้แต่ระงับเสียก่อน มีสัญญาก็ได้ ซึ่งเป็นในส่วนที่อยู่ในระหว่างที่ก่อนสัญญานั้นจะมีผลบังคับ และในหลักนี้ ยังได้ให้ความอิสระแก่บุคคลที่จะเลือกคู่สัญญา และแม้แต่วิธีการทำสัญญาเองก็มีอิสระว่าจะเลือกทำโดยลักษณะไหนก็ตาม

กฎหมายและด้วยความสมัครใจแล้ว คู่กรณีจะต้องถูกผูกพันและต้องปฏิบัติตามข้อสัญญาที่ได้ตกลงกันได้อย่างเคร่งครัด แม้ว่าผลของสัญญานั้นจะทำให้ฝ่ายหนึ่งได้เปรียบอีกฝ่ายหนึ่งก็ตาม ในอดีตหลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับว่าถูกต้องเป็นธรรมแต่ก็ต้องอยู่ในภายใต้หลักแห่งความเสมอภาค⁶¹ (Equality Law) และเท่าเทียมกัน (Fairness) ของบุคคล

ในสภาพความเป็นจริงของสังคม เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่าบุคคลไม่มีความเสมอภาคกัน บุคคลไม่มีความเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นในด้านเศรษฐกิจ การศึกษา สติปัญญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่อยู่ในฐานะของผู้บริโภคย่อมไม่อยู่ในฐานะที่มีความเสมอภาคและเท่าเทียมกับผู้ประกอบการธุรกิจ ไม่มีอำนาจต่อรองกับผู้ประกอบการธุรกิจ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและป้องกันมิให้ผู้บริโภคถูกเอารัดเอาเปรียบ ในการทำสัญญากับผู้ประกอบการธุรกิจ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 กำหนดสิทธิของผู้บริโภคเพิ่มขึ้น คือ สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา และการกำหนดมาตรฐานคุ้มครองในด้านสัญญาขึ้น โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 34 จนถึงมาตรา 35 นวดังนี้

1. การประกอบธุรกิจ (Business) ขายสินค้าหรือให้บริการใด ถ้าสัญญาซื้อขาย (Sale Contract) หรือสัญญาให้บริการนั้น มีกฎหมายกำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือหรือที่ตามปกติประเพณีทำเป็นหนังสือคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา มีอำนาจกำหนดให้การประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการนั้น เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาได้

ในการประกอบธุรกิจที่ควบคุมสัญญาที่ผู้ประกอบการทำกับผู้บริโภคจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

1.1 ใช้ข้อสัญญาที่จำเป็น ซึ่งหากมิได้ใช้ข้อสัญญาเช่นนั้น จะทำให้ผู้บริโภคเสียเปรียบผู้ประกอบการเกินสมควร

⁶¹ หลักแห่งความเสมอภาค ถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมิต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจ โดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งรัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น โดยเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้น หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้

1.2 ห้ามใช้ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และรายละเอียดที่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญากำหนด และเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นส่วนรวม คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาจะให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดทำสัญญาตามแบบ (Standard form Contract) ที่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญากำหนดก็ได้

2. เมื่อคณะกรรมการว่าด้วยสัญญากำหนดให้สัญญาของการประกอบธุรกิจที่ควบคุมสัญญาต้องใช้ข้อสัญญาใดหรือต้องใช้ข้อสัญญาใดโดยมีเงื่อนไขในการใช้สัญญานั้นด้วยตามข้อ 1.1 แล้วถ้าสัญญานั้น ไม่ใช่ข้อสัญญาดังกล่าวหรือใช้ข้อสัญญาดังกล่าวแต่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขให้ถือว่าสัญญานั้นใช้ข้อสัญญาดังกล่าวหรือใช้ข้อสัญญาดังกล่าวตามเงื่อนไขนั้นแล้วแต่กรณี

3. เมื่อคณะกรรมการว่าด้วยสัญญากำหนดให้สัญญาของการประกอบธุรกิจที่ควบคุมสัญญาต้องไม่ใช่ข้อสัญญาใด ตามข้อ 1.2 แล้ว ถ้าสัญญานั้นใช้ข้อสัญญาดังกล่าว ให้ถือว่าสัญญานั้น ไม่มีข้อสัญญาเช่นนั้น

4. คณะกรรมการว่าด้วยสัญญามีอำนาจกำหนดให้การประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นธุรกิจที่ควบคุมรายการในหลักฐานการรับเงินได้

ในการประกอบธุรกิจที่ควบคุมรายการในหลักฐานการรับเงิน หลักฐานการรับเงินที่จะต้อง มีลักษณะดังต่อไปนี้

4.1 มีรายการและใช้ข้อความที่จำเป็น ซึ่งหากมิได้มีรายการหรือมิได้ใช้ข้อความเช่นนั้น จะทำให้ผู้บริโภคเสียเปรียบผู้ประกอบการเกินควร

4.2 ห้ามใช้ข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และรายละเอียดที่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญากำหนด

5. เมื่อคณะกรรมการว่าด้วยสัญญากำหนดให้หลักฐานการรับเงินของการประกอบธุรกิจที่ควบคุมรายการในหลักฐานการรับเงินต้องใช้ข้อความใด หรือต้องใช้ข้อความใด โดยมีเงื่อนไขในการใช้ข้อความนั้นด้วย หรือต้องไม่ใช่ข้อความใดตามข้อ 4 แล้ว ให้นำข้อ 2 และข้อ 3 มาใช้บังคับแก่หลักฐานการรับเงินดังกล่าวโดยอนุโลม (Mutatis mutandis)

6. ในกรณีที่ประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการ โดยให้คำมั่นว่าจะทำสัญญารับประกันให้ไว้แก่ผู้บริโภค สัญญาดังกล่าวต้องทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อ (Sign) ของผู้ประกอบการหรือผู้แทน (Representative) และต้องส่งมอบสัญญานั้นแก่ผู้บริโภคพร้อมกับการส่งมอบสินค้าหรือให้บริการ

ถ้าสัญญาทำเป็นภาษาต่างประเทศ ต้องมีคำแปลภาษาไทยกำกับไว้ด้วย

ถ้าผู้ประกอบการธุรกิจฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อ 6 ต้องระวางโทษจำคุก (Life sentence) ไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับ (Fine) ไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

7. ผู้ประกอบการธุรกิจมีหน้าที่ส่งมอบสัญญาที่มีข้อสัญญาหรือมีข้อสัญญาและแบบถูกต้องตามข้อ 1 หรือส่งมอบหลักฐานการรับเงินที่มีรายการและข้อความถูกต้องตามข้อ 4 ให้แก่ผู้บริโภคภายในระยะเวลาที่เป็นทางปฏิบัติตามปกติ สำหรับการประกอบธุรกิจประเภทนั้น ๆ หรือภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญากำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา สุดแต่ระยะเวลาใดจะถึงก่อน

ถ้าผู้ประกอบการธุรกิจไม่ส่งมอบสัญญาที่มีข้อสัญญาหรือมีข้อสัญญาและแบบถูกต้องหรือไม่ส่งมอบหลักฐานการรับเงินที่มีรายการและข้อความถูกต้องให้แก่ผู้บริโภคภายในระยะเวลาต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากนี้ หากผู้ประกอบการธุรกิจส่งมอบหลักฐานการรับเงิน โดยลงจำนวนเงินมากกว่าที่ผู้บริโภคจะต้องชำระและได้รับเงินจำนวนนั้นไปจากผู้บริโภคแล้ว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับตั้งแต่ห้าร้อยบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวัง (Precaution) ตามสมควรในการประกอบธุรกิจเช่นนั้นแล้ว

8. ผู้ประกอบการธุรกิจผู้ใดสงสัยว่าแบบสัญญา หรือแบบหลักฐานการรับเงินของตนจะเป็นการฝ่าฝืน หรือไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติ (Act) นี้ผู้ประกอบการธุรกิจผู้นั้น อาจขอให้คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาให้ความเห็นในแบบสัญญา หรือแบบหลักฐานการรับเงินนั้นก่อนก็ได้

9. ในการกำหนดให้การประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการใดเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา และการกำหนดลักษณะของสัญญา หรือในการกำหนดให้การประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการใดเป็นธุรกิจที่ควบคุมรายการในหลักฐานการรับเงิน และการกำหนดลักษณะของหลักฐานการรับเงิน ดังที่ได้กล่าวข้างต้น ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา⁶²

3.3 มาตรการในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคตามระบบกฎหมายประเทศไทย

จะเห็นได้ว่าด้วยเหตุที่ประเทศไทยมีกฎหมายที่มุ่งควบคุมด้านสวัสดิภาพของประชาชน โดยรัฐเป็นผู้ควบคุมอยู่มาหลายฉบับ แต่ในแต่ละฉบับมิได้มุ่งประสงค์จะให้

⁶² สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 42. หน้า 28-30.

กฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคโดยตรง ดังนั้น จึงไม่มีบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้อง⁶³ (Right of Claim) และมาตรการทางการดำเนินคดีไว้เป็นพิเศษ

ดังนั้น การดำเนินการตามกฎหมายที่มุ่งควบคุมด้านสวัสดิภาพ (Welfare) ความปลอดภัย (Safety) ในการบริโภคของประชาชนนั้น มักจะติดขัดเรื่องสภาพบังคับในทางแพ่ง กล่าวคือ การฟ้องเรียกค่าเสียหาย (Damage) และอำนาจในการดำเนินคดีของผู้เสียหาย และเจ้าพนักงาน ตามกฎหมายแต่ละฉบับนั้น ๆ เสมอ ทั้งนี้ เพราะวัตถุประสงค์ในการบัญญัติกฎหมายเหล่านี้มีเพียง เพื่อการบริหารงานของรัฐในฐานะผู้รับผิดชอบความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง และผู้เสียหายคือรัฐ โดยหน่วยงานของรัฐ (Administrative Agency) จะเป็นผู้ดำเนินคดีอาญาตามที่กฎหมายเหล่านั้นบัญญัติโทษไว้ ถ้าผู้เสียหายจะฟ้องคดีอาญาเองก็ต้องเป็นความผิด (Offence) ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา (Criminal Code) การดำเนินคดีแทนผู้บริโภคที่กระทำโดยอาศัยอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

3.3.1 การดำเนินคดีแทนผู้บริโภคของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคผู้มีอำนาจดำเนินคดีแทนผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเมื่อเห็นสมควร หรือได้รับคำร้องจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิมีสิทธิเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หากการร้องขอขึ้นต้องเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคโดยรวม คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการ (Public prosecutor) หรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่านิติศาสตร์บัณฑิต เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีแพ่ง (Civil suit) และคดีอาญา (Criminal case) แก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาลได้ตามมาตรา 39 วรรคแรก

เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องเรียกทรัพย์สินหรือค่าเสียหาย โดยได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง⁶⁴ (Costs)

สมาคมใดที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคหรือต่อต้านการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้า สมาคมอาจยื่นคำขอให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรอง เมื่อได้รับการรับรองแล้ว สมาคมมีอำนาจดำเนินคดีแพ่ง และคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิ

⁶³ สิทธิเรียกร้อง หมายความว่า สิทธิที่จะเรียกให้ชำระหนี้หรือเรียกทรัพย์สิน

⁶⁴ ประทีป อ่าววิจิตรกุล. (2551). การดำเนินคดีตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคฉบับ Concise. กรุงเทพฯ: เอเชียทิคแพ็คพริ้นท์. หน้า 37.

ของผู้บริโภค และมีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายแทนสมาชิกของสมาคมได้ ถ้ามีหนังสือจากสมาชิกรวมหมายให้เรียกค่าเสียหายแทน

ในการดำเนินคดีแทนสมาชิกไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญา กฎหมายหมายมิให้สมาคมถอนฟ้อง เว้นแต่ศาลจะอนุญาต เมื่อศาลเห็นว่าการถอนฟ้องนั้นไม่เป็นผลเสียต่อการคุ้มครองผู้บริโภคส่วนรวม

ในการฟ้องคดีแพ่งเรียกค่าเสียหายแทนสมาชิก การถอนฟ้องหรือทำประนีประนอมยอมความ (Compromise) ต้องมีหนังสือแสดงความยินยอมจากสมาชิกรวมมาแสดงต่อหน้าศาลด้วย⁶⁵

หากสมาคมไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคกำหนด หรือมีพฤติการณ์ (Circumstance) ปรากฏว่าสมาคมดำเนินการเพื่อฟ้องโดยสุจริต (Good faith) ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพิกถอนรับรองสมาคมนั้น และหากสมาคมที่ถูกเพิกถอนการรับรองได้ฟ้องคดีแพ่ง และคดีอาญาไว้ในศาลและคดีค้างพิจารณาอยู่ให้ศาลสั่งจำหน่ายคดี (Dispose of the Case) นั้นเสีย⁶⁶

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 11 เรื่องเสร็จที่ 338/2547 ได้เคยพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า อำนาจในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นั้น กฎหมายมีเจตนารมณ์ (Intendment of Law) ที่จะให้องค์กร (Organ) ซึ่งมีความรู้และความเชี่ยวชาญใช้อำนาจที่มีลักษณะพิเศษดังกล่าวและเป็นอำนาจเฉพาะตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น การที่จะให้องค์กรอื่นที่มีองค์ประกอบแตกต่างกันดำเนินการแทนย่อมไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

3.3.2 มาตรการในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ มีบทนิยามของคำว่า คดีผู้บริโภค หมายความว่า

(1) คดีแพ่งระหว่างผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคตามมาตรา 19 หรือตามกฎหมายอื่น กับผู้ประกอบการซึ่งพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ

(2) คดีแพ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

(3) คดีแพ่งที่เกี่ยวข้องพันกันกับคดีตาม (1) หรือ (2)

⁶⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 41

⁶⁶ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 42

(4) คดีแพ่งที่มีกฎหมายบัญญัติให้ใช้วิธีพิจารณาตามพระราชบัญญัติ⁶⁷

ผู้ทำหน้าที่พิจารณาคดีผู้บริ โภคเรียกว่า “เจ้าพนักงานคดี” เป็นบุคคลที่เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม (Office of the Judiciary) แต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่⁶⁸ โดยให้มีเจ้าพนักงานคดีทำหน้าที่ช่วยเหลือศาลในการดำเนินคดีผู้บริ โภคตามที่ศาลมอบหมาย คือ ไกล่เกลี่ยคดีผู้บริ โภค ตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐาน (Evidence) บันทึกคำพยาน ดำเนินการให้มีการคุ้มครองสิทธิของกลุ่มความ (Party) ทั้งก่อนและระหว่างการพิจารณา ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามข้อกำหนด (Clause) ของประธานศาลฎีกา (Chief Justice) ในการทำหน้าที่ช่วยเหลือนั้น และในการปฏิบัติหน้าที่ให้เจ้าพนักงานคดีเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและให้มีอำนาจมีหนังสือเรียกบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาให้ข้อมูล หรือให้จัดส่งเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามอำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานคดีให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา⁶⁹

การฟ้องคดีผู้บริ โภคในศาลชั้นต้น (Court of first instance) ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจจะฟ้องผู้บริ โภคเป็นคดีผู้บริ โภคและผู้ประกอบธุรกิจมีสิทธิเสนอคำฟ้องต่อศาลที่ผู้บริ โภคมีภูมิลำเนา (Domicile) อยู่ในเขตศาลหรือต่อศาลอื่นได้ด้วย ให้ผู้ประกอบธุรกิจเสนอคำฟ้องต่อศาลที่ผู้บริ โภคมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลได้เพียงแห่งเดียว⁷⁰

ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริ โภคหรือสมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริ โภครับรองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริ โภค มีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริ โภคได้ โดยให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีแทนตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับ (Applicable) โดยอนุโลม (Mutatis mutandis) การฟ้องคดีตามวรรคหนึ่งให้ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้บริ โภคให้ชัดเจน ในกรณีที่สมาคมเป็นผู้ฟ้องและมีการเรียกค่าเสียหาย ให้เรียกค่าเสียหายแทนได้เฉพาะแต่ผู้บริ โภคที่เป็นสมาชิกของสมาคมนั้น ในขณะยื่นฟ้องเท่านั้น การถอนฟ้องหรือการประนีประนอมยอมความ (Compromise) จะต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากผู้บริ โภคที่เกี่ยวข้องมาแสดงต่อศาล และในกรณีขอถอนฟ้องศาลจะมีคำสั่งอนุญาตได้ต่อเมื่อเห็นว่าการถอนฟ้องนั้น ไม่เป็นผลเสียต่อการคุ้มครองผู้บริ โภคเป็นส่วนรวม ถ้าภายหลังที่ได้มีการยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว สมาคมผู้ยื่นฟ้องถูกเพิกถอน (Revocation) การรับรองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง

⁶⁷ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริ โภค พ.ศ. 2551. (2551, 25 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 125 (ตอนที่ 38 ก), หน้า 32-33.

⁶⁸ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริ โภค พ.ศ. 2551 มาตรา 3

⁶⁹ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริ โภค พ.ศ. 2551 มาตรา 4

⁷⁰ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริ โภค พ.ศ. 2551 มาตรา 17

ผู้บริโภครู้ ให้ผู้บริโภครู้ที่เกี่ยวข้องเข้าดำเนินคดีต่อไป ถ้าศาลเห็นว่าผู้บริโภคนั้น อาจไม่ทราบถึง การถูกเพิกถอนการรับรองดังกล่าว ศาลจะมีคำสั่งให้แจ้งบุคคลดังกล่าวทราบ โดยกำหนดระยะเวลา ที่ต้องเข้ามาในคดีไปพร้อมด้วยก็ได้ บรรดากระบวนการพิจารณาที่ได้ทำไปก่อนเข้ามาในคดี ให้มี ผลผูกพันผู้บริโภคนั้นด้วย และหากบุคคลดังกล่าวไม่เข้ามาภายในเวลาที่กำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่ง จำหน่ายคดีส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลนั้น⁷¹

การพิจารณาคดี ถ้าบุคคลใดเกรงว่าพยานหลักฐานที่ตนอาจต้องอ้างอิงในภายหน้า จะสูญหาย (Lost) หรือยากแก่การนำมาเมื่อมีการฟ้องเป็นคดีผู้บริโภค หรือถ้าคู่ความฝ่ายใดในคดี ผู้บริโภคเกรงว่าพยานหลักฐานที่ตนจำนงจะอ้างอิงจะสูญหายก่อนที่จะนำมาสืบหรือเป็นการยาก ที่จะนำมาสืบในภายหลังก บุคคลนั้นหรือคู่ความนั้นอาจยื่นคำขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่ง ให้สืบพยานหลักฐานนั้นไว้ทันทีก็ได้เมื่อศาลได้รับคำขอเช่นนั้น ให้ศาลหมายเรียกผู้ขอและ คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งหรือบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องมาศาล และเมื่อได้ฟังบุคคลเหล่านั้นแล้ว ให้ศาลสั่งคำขอตามที่เห็นสมควร ถ้าศาลสั่งอนุญาตตามคำขอก็ให้สืบพยานหลักฐานไป ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ส่วนรายงานและเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนั้น ให้ศาลเก็บรักษาไว้ในกรณีที่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งหรือบุคคลภายนอก (Third Person) ที่เกี่ยวข้องไม่มี ภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักร และยังมีได้เข้ามาในคดีนั้น เมื่อศาลได้รับคำขอตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลสั่งคำขอนั้นอย่างคำขออันอาจทำได้แต่ฝ่ายเดียว และถ้าศาลสั่งอนุญาตตามคำขอแล้ว ให้สืบพยานไปฝ่ายเดียว⁷²

⁷¹ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 19

⁷² พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 22