บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในการโฆษณาของกลุ่ม CLMVT

ในบทนี้จะได้ศึกษาและเปรียบเทียบในเรื่องของการคุ้มครองผู้บริโภคโดยเฉพาะการโฆษณา ในกลุ่มประเทศ CLMVT โดยได้ศึกษาหลักเกณฑ์ในระดับระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคในการโฆษณา ได้แก่ ข้อบังคับหรือข้อกำหนดต่าง ๆ ของสหภาพยุโรปตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 ตลอดจนบทบัญญัติกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคของสมาชิกกลุ่มประเทศ CLMVT ทั้งห้าประเทศนั้น พบว่าแม้ว่าทุกประเทศจะได้มีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของแต่ละประเทศแล้วก็ตาม หากแต่กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศต่าง ๆ ในสมาชิกกลุ่มประเทศ CLMVT ยังคงมีความแตกต่างกันทั้งในแง่ของระดับการพัฒนาของกฎหมายโดยที่บางประเทศมีการพัฒนาไปมาก ในขณะที่บางประเทศเพิ่งจะเริ่มมีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคโดยเฉพาะแล้วแต่ยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ และเนื้อหาสาระของกฎหมายซึ่งทำให้การดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคและระดับการคุ้มครองผู้บริโภคของกลุ่มประเทศ CLMVT ไม่เป็นไปตามระดับหรือมาตรฐานเดียวกัน

โดยเฉพาะในประเด็นของการ “โฆษณา” ภายในในสมาชิกกลุ่มประเทศ CLMVT เนื่องจากผู้บริโภคซึ่งรับข่าวสารจากโฆษณานั้นไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องของข้อความโฆษณาได้ก่อนตัดสินใจซื้อสินค้าว่าข้อความนั้นมีความเชื่อถือเพียงใด โดยหากข้อมูลของสินค้าหรือบริการที่ผู้บริโภคได้จากการโฆษณานั้นไม่เพียงพอ ไม่ตรงต่อความเป็นจริง ย่อมก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกาย จิตใจ หรือส่งผลเสียด้านสุขภาพอนามัยของผู้บริโภค ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงมีหน้าที่ต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อดูแลป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความเสียเปรียบความไม่รู้และความไม่เป็นธรรมที่ผู้บริโภคอาจได้รับจากการโฆษณา อีกทั้งกฎหมายของแต่ละประเทศบังคับใช้แค่เพียงภายในประเทศ ซึ่งให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้บริโภคในการโฆษณาภายในประเทศเท่านั้น หาได้ครอบคลุมไปถึงกลุ่มผู้บริโภคภายในกลุ่มประเทศ CLMVT แต่เกิดกรณีพิพาทหรือปัญหาในการคุ้มครองผู้บริโภค ต้องพิจารณากฎหมายแต่ละประเทศซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการใช้กฎหมาย ที่แต่ละประเทศมิได้ใช้มาตรฐานเดียวกัน

เมื่อพิจารณาหลักการของ EU Directive ในส่วนที่เกี่ยวข้องที่กำหนดแนวทางหลักในการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งนับว่าเป็นกฎหมายกลางในการออกข้อบังคับ ข้อกำหนดขึ้นมา เพื่อให้รัฐบาล

ของประเทศต่าง ๆ ที่เป็นประเทศสมาชิก ไปกำหนดเป็นกฎหมายภายในและหลักกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประชาคมยุโรปแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่ากลุ่มประเทศ CLMVT จึงสมควรหาแนวทางเพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศสมาชิก CLMVT เป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงนำมาสู่ปัญหาคือสิทธิผู้บริโภคในการโฆษณาที่จะได้รับการคุ้มครองยังไม่มีกฎหมายกลางในการบังคับใช้เป็นแนวทางในกลุ่ม CLMVT แต่อย่างใด โดยต้องเป็นกฎหมายกลางที่คำนึงถึงผู้บริโภคไม่ว่าจะเป็นประชาชนที่เป็นชนชาติใดในกลุ่ม CLMVT ย่อมจะต้องได้รับการคุ้มครองที่เหมือนกัน มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ดังนั้นในบทนี้ได้แบ่งประเด็นปัญหาวิเคราะห์ออกเป็น 4 ประเด็น ประกอบด้วย

1) ปัญหาเกี่ยวกับคำนิยามของการโฆษณา
2) ปัญหาทางกฎหมายของสิทธิในการโฆษณา
3) ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา
4) ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา

ซึ่งแต่ละส่วนมีรายละเอียด ดังนี้

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับคำนิยามของการโฆษณา

จากที่ได้มีการศึกษาคำนิยามของคำว่า โฆษณา ในกลุ่มประเทศ CLMVT จะเห็นได้ว่าเนื่องด้วยปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกลางในการคุ้มครองผู้บริโภคในกลุ่มประเทศ CLMVT เช่นนี้จึงยังไม่มีกฎหมายฉบับใดให้คำนิยามเกี่ยวกับผู้บริโภคในกลุ่มประเทศ CLMVT ไว้ จึงเป็นที่มาของประเด็นปัญหา ที่ควรมีกฎหมายกลางในการคุ้มครองผู้บริโภคภายในกลุ่มประเทศ CLMVT และเห็นควรให้ความสำคัญในประเด็นการโฆษณา

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง แม้ว่าผู้โฆษณา จะมีเสรีภาพในการโฆษณา ตามหลักทฤษฎีสิทธิของผู้บริโภค ซึ่งผู้บริโภคควรได้รับ สิทธิที่จะได้รับข่าวสาร (Right to be Informed) ซึ่งเป็นสิทธิที่จะได้รับการโฆษณาหรือการแสดงฉลากตามความเป็นจริงและในบางครั้งผู้ประกอบการนั้นใช้หลักการตลาดเอาเปรียบผู้บริโภคโดยการบอกข้อมูลหรือพรรณนาถึงคุณลักษณะของสินค้าหรือบริการของตนเองเกินความจริง ทำให้ผู้บริโภคถูกเอารัดเอาเปรียบเนื่องจากผู้บริโภคไม่สามารถรู้ถึงเท่าทันการตลาดได้เท่าผู้ประกอบการ ด้วยเหตุนี้ ผู้บริโภคจึงควรได้รับความคุ้มครองถึงสิทธิของตนในการบริโภคสินค้าต่าง ๆ ควรได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการนั้น ตลอดจนได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการอย่างถูกต้องและเพียงพอที่จะไม่หลงผิดในการซื้อสินค้าหรือรับบริการ โดยไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นที่มาของหลักคุ้มครองผู้บริโภคในการโฆษณา ที่สมาชิกภายในกลุ่มประเทศ

CLMVT ควรให้ความสำคัญในการมีกฎหมายกลางเข้ามาคุ้มครอง ผู้บริโภคภายในกลุ่มประเทศ CLMVT เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในการโฆษณาของกลุ่มประเทศ CLMVT

เมื่อศึกษาคำนิยามของคำว่า “โฆษณา” ของแต่ละประเทศภายในกลุ่มประเทศ CLMVT มีความไม่สอดคล้อง และต่างกัน บางประเทศมิได้มีการบัญญัตินิยามคำว่า “โฆษณา” แต่อย่างใด อีกทั้งเป็นเพียงคำนิยามคำว่า “โฆษณา” ซึ่งบังคับภายในประเทศเท่านั้น หาได้ครอบคลุมไปถึงกลุ่มผู้บริโภคภายในกลุ่มประเทศ CLMVT

หากพิจารณาเนื้อหาตามกฎหมายไทย บัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2556 และฉบับล่าสุดฉบับที่ 4 พ.ศ. 2562 พบว่า กฎหมายฉบับดังกล่าวได้บัญญัติความหมายของโฆษณา ไว้ในมาตรา 3

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศภายในกลุ่มประเทศ CLMVT สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มีการบังคับใช้ กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เลขที่ 02 (Consumer Protection Law (No. 02) หากแต่ไม่ได้นิยามว่าคำว่า “โฆษณา” ไว้โดยเฉพาะ โดยมีนิยามที่ใกล้เคียงคือ “การโฆษณาทางกว้าง” หมายถึง การโฆษณาผ่านป้ายโฆษณาประเภทต่าง ๆ ตามสถานที่สาธารณะ และการเปิดตัวสินค้า และการบริการใหม่ เช่นเดียวกับ กฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค เลขที่ 59/2010/QH12 (Law On Protection Of Consumers’ Rights No. 59/2010/QH12) ของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ซึ่งมิได้มีการให้คำนิยามคำว่า โฆษณาไว้แต่อย่างใด และมิได้มีคำนิยามอื่นที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณาเลย

หากแต่ อีกสองประเทศได้มีการนิยามคำว่า “โฆษณา” ไว้ ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2557 (The consumer Protection Law The Pyidaungsu Hluttaw NO. 10) ของสหภาพพม่า ได้นิยามว่าคำว่า “การโฆษณา” หมายถึง กิจกรรมที่จะประชาสัมพันธ์ให้สินค้าที่ผลิตและให้บริการ โดยบุคคลและองค์กรหรือธุรกิจใด ๆ ซึ่งรวมถึงการใช้สื่อประเภทต่าง ๆ” และ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค Law on Consumer Protection (No. NS/RKM/1119/016) ของราชอาณาจักรกัมพูชา ได้นิยามว่าคำว่า “การโฆษณา หมายถึง การเผยแพร่สู่สาธารณะหรือการเผยแพร่สู่สาธารณชน ส่วนใดส่วนหนึ่งไม่ว่าในรูปแบบใด ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการจัดหาสินค้าหรือบริการ การขายหรือการจัดหาอสังหาริมทรัพย์ในอสังหาริมทรัพย์”

จากบทบัญญัติเกี่ยวกับนิยามคำว่า “โฆษณา” ของทั้งห้าประเทศที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เห็นได้ว่าแต่ละประเทศมีการให้คำนิยามที่แตกต่างกัน มีความชัดเจนความละเอียดของเนื้องหาที่แตกต่างกัน บางประเทศมิได้ให้ความสำคัญในการกำหนดคำนิยามคำว่าคำว่า “โฆษณา” ไว้แต่อย่างใด

โดยกฎหมายของแต่ละประเทศเหมาะกับการคุ้มครองผู้บริโภคในกลุ่มคนชาติของตน การนำกฎหมายประเทศใดประเทศหนึ่งมาใช้กับคนชาติใดคนชาติหนึ่งย่อมเป็นการไม่เหมาะสม ขาดประสิทธิภาพในการคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับการโฆษณา จึงเห็นควรให้มีการกำหนดคำนิยามคำว่า “โฆษณา” เป็นกฎหมายกลางดังเช่นกลุ่มสหภาพยุโรป ตามหลักการรวมกลุ่มเศรษฐกิจ ซึ่งเมื่อการค้าขายมีการขยายตัวมากยิ่งขึ้นและผู้ซื้อหรือผู้ขายมิได้ถูกจำกัดอยู่แต่ภายในประเทศเท่านั้น เป็นผลให้มาตรการเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคมิได้จำกัดเป็นเรื่องภายในประเทศเช่นกัน การคุ้มครองผู้บริโภคมีความเชื่อมโยงกับการค้าระหว่างประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

กฎหมายกลางในกลุ่มสหภาพยุโรปได้กำหนดนิยามคำว่า “โฆษณา” ไว้ใน ข้อกำหนดฉบับสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสิทธิผู้บริโภคในการโฆษณา คือ Directive 2006/114/EC (Misleading and Comparative Advertising Directive) มาตรา 2 ความว่า “การโฆษณา” หมายความว่า การแสดงออกในรูปแบบใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้า ธุรกิจ งานฝีมือ หรือวิชาชีพ เพื่อส่งเสริมการจัดหาสินค้าหรือบริการ รวมทั้งอสังหาริมทรัพย์ สิทธิและภาระผูกพัน ซึ่งจะเห็นว่า คำนิยามคำว่า “การโฆษณา” ของ ข้อกำหนดได้ให้ความหมายอย่างกว้างและครอบคลุมเพื่อให้เข้ากับประเทศภายในกลุ่มสมาชิกสหภาพยุโรป เป็นแนวทางที่กลุ่มประเทศ CLMVT ควรกำหนด “การโฆษณา” อย่างเป็นกฎหมายกลางเพื่อบังคับให้เข้ากับสถานการณ์ของกลุ่มประเทศ CLMVT

ดังนั้น หากมีการกำหนด กฎหมายกลางรองรับการคุ้มครองผู้บริโภค กำหนดเกี่ยวกับคำนิยามของคำว่า “โฆษณา” ซึ่งใช้ภายในกลุ่มประเทศ CLMVT เพื่อสร้างให้เกิดความเข้าใจและการตีความที่มีความหมายเดียวกันในประเทศสมาชิก อีกทั้งย่อมส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพและความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคกลุ่ม CLMVT นอกจากนั้นยังเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจ และเกิดความร่วมมือในการพัฒนาสังคม และการปกครองแบบประชาธิปไตยของประเทศสมาชิกให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอีกด้วย

4.2 ปัญหาทางกฎหมายของสิทธิในการโฆษณา

จากที่ได้มีการศึกษาสิทธิในการโฆษณา ในกลุ่มประเทศ CLMVT จะเห็นได้ว่า เนื่องด้วยปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกลางในการคุ้มครองผู้บริโภคในกลุ่มประเทศ CLMVT เช่นนี้ จึงยังไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติ สิทธิในการโฆษณา ในกลุ่มประเทศ CLMVT ไว้ ส่งผลให้แต่ละประเทศย่อมต้องการที่จะให้การคุ้มครองสิทธิในการโฆษณาเฉพาะในกลุ่มของตน โดยมิได้คำนึงว่าคู่กรณีหรือคู่พิพาทจะเป็นบุคคลภายในกลุ่มประเทศ CLMVT แต่อย่างใดจึงเป็นที่มาของประเด็นปัญหาที่ควรมีกฎหมายกลางในการคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องสิทธิในการโฆษณา ภายในกลุ่มประเทศ CLMVT และเห็นควรให้ความสำคัญในประเด็นนี้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเห็นว่า ตามหลักความเป็นมาของการคุ้มครองผู้บริโภคในโฆษณา ผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจต่างมีฐานะทางเศรษฐกิจและอำนาจต่อรองที่ไม่เท่าเทียมกัน (Unequal Bargaining Power) ทำให้หลักผู้ซื้อต้องระวังไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้อีกต่อไป แนวความคิดเรื่องการซื้อขาย จึงได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นหลัก “ผู้ขายต้องระวัง” ซึ่งแต่เดิมความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบธุรกิจและผู้บริโภคเป็นไปตามหลักกฎหมายแพ่ง (Private Law) แต่ในการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นนอกจากจะมีการพัฒนาหลักในกฎหมายแพ่งให้เหมาะสมยิ่งขึ้นแล้ว ได้มีการนำกฎหมายมหาชน (Pubic Law) มาใช้ด้วย เช่น การควบคุมการผลิต ฉลาก โฆษณา เป็นต้น จึงต้องพิจารณาทฤษฎีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งทฤษฎีทางเอกชนและทฤษฎีทางมหาชน เพื่อเป็นการสร้างสมดุลทั้งหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา (Principle of Autonomy และหลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Principle of Freedom of Contract) แต่ต้องมีการถูกควบคุมโดยรัฐ ซึ่งก็คือการออกกฎหมาย เพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งสามารถใช้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และ หลักการเข้าแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยรัฐ และเมื่อเกิดการรวมกลุ่มเศรษฐกิจจึงต้องคำนึงถึง หลักรวมกลุ่มเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดการออกกฎหมายกลางในเรื่องสิทธิการโฆษณาให้สอดคล้องกับสภาพสังคมของกลุ่มประเทศ CLMVT

เมื่อศึกษาสิทธิในการโฆษณา ของแต่ละประเทศภายในกลุ่มประเทศ CLMVT มีความไม่สอดคล้อง และต่างกันเป็นอย่างมาก บางประเทศมิได้มีการบัญญัติสิทธิในการโฆษณา ไว้อย่างละเอียดแต่อย่างใด อีกทั้งเป็นเพียงสิทธิในการโฆษณาที่บังคับภายในประเทศเท่านั้น หาได้ครอบคลุมไปถึงกลุ่มผู้บริโภคภายในกลุ่มประเทศ CLMVT

หากพิจารณาเนื้อหาตามกฎหมายไทย บัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2556 และฉบับล่าสุดฉบับที่ 4 พ.ศ. 2562 พบว่า กฎหมายฉบับดังกล่าวได้บัญญัติสิทธิในการโฆษณา ไว้ในมาตรา 22

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศภายในกลุ่มประเทศ CLMVT กฎหมายไทยจะคล้ายกับ กฎหมายของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และสหภาพพม่า โดย กฎมายคุ้มครองผู้บริโภค เลขที่ 02 (Consumer Protection Law (No. 02) ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งได้กำหนดหลักการและรูปแบบของโฆษณา โดยต้องรับรองว่าเนื้อหาของโฆษณาถูกต้อง แสดงคุณลักษณะ ประเภทคุณภาพของสินค้าและเครื่องหมายการค้าของสินค้าหรือบริการที่ถูกต้อง รับรองว่าได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการกับลูกค้าอย่างเพียงพอ และรับรองว่าโฆษณานั้นไม่มีการเสียดสีหรือดูถูกสินค้าหรือบริการของผู้ประกอบการรายอื่น

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2557 (The consumer Protection Law The Pyidaungsu Hluttaw NO. 10) ของสหภาพพม่า กำหนดให้ผู้ประกอบการจะต้องไม่ใช้ข้อความต่อไปนี้ในการโฆษณา (1) การโฆษณาที่ใช้ข้อความที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง ทั้งในส่วนของคุณภาพ ปริมาณ จำนวน ส่วนผสม วิธีการใช้ ราคา ช่วงอายุในการใช้งานที่เหมาะสม (2) การโฆษณาที่ไม่บอกข้อมูลจริงในการรับประกันของสินค้าหรือบริการ (3) การโฆษณาที่ใช้ข้อมูลที่ผิดพลาดในส่วนของสินค้าหรือบริการ (4) การโฆษณาที่ไม่ได้ระบุให้ทราบความเสี่ยง อันตรายของการใช้สินค้าหรือบริการนั้น (5) การโฆษณาที่ใช้กับบุคคลใดหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง (6) การโฆษณาที่ละเมิดบทบัญญัติของกฎกระทรวง

หากแต่กฎหมายของ) สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และกัมพูชามีการบัญญัติที่แตกต่างออกไป โดยกฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค เลขที่ 59/2010/QH12 (Law on Protection of Consumers' Rights NO. 59/2010/QH12) ของ) สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม กำหนดพฤติกรรมต้องห้ามขององค์กรหรือบุคคลในการขายสินค้าหรือบริการด้วยหลอกลวงหรือชี้นำผู้บริโภคให้เข้าใจผิดผ่านการโฆษณา มีการปิดบัง หรือให้ข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ เป็นเท็จหรือไม่ถูกต้อง ซึ่งข้อมูลนั้นเกี่ยวข้องกับหนึ่งในรายละเอียด ดังนี้ 1) สินค้าหรือบริการที่องค์กรหรือบุคคลนั้นขายหรือให้บริการอยู่ 2) ชื่อเสียง ความสามารถทางธุรกิจ และความสามารถในการจัดหาสินค้าหรือบริการขององค์กรหรือบุคคลที่ขายหรือให้บริการสินค้านั้น 3) เนื้อหาและคุณลักษณะของการดำเนินการระหว่างผู้บริโภคกับองค์กรหรือบุคคลที่ขายสินค้าหรือให้บริการนั้น

กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค Law on Consumer Protection (No.NS/RKM/1119/016) ของราชอาณาจักรกัมพูชา กำหนดเฉพาะในส่วน การโฆษณาที่หลอกลวง มิได้กำหนดในส่วนสิทธิในการโฆษณาเหมือนประเทศอื่น ๆ กล่าวคือ 1) ห้ามมิให้บุคคลใดโฆษณาการจัดหาสินค้าหรือบริการในราคาใดราคาหนึ่งซึ่งบุคคลนั้นไม่ได้ตั้งใจที่จะจัดหาหรือไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นจะสามารถจัดหาในราคาที่โฆษณาได้ 2) บุคคลใดก็ตามที่โฆษณาการจัดหาสินค้าหรือบริการในราคาใดราคาหนึ่งจะต้องจัดหาสินค้าหรือบริการดังกล่าวในราคาที่โฆษณาภายในระยะเวลาที่กำหนดและในปริมาณที่เหมาะสม 3) ในกรณีที่มีการเรียกร้องหรือร้องเรียนต่อบุคคลใดที่ไม่จัดหาสินค้าหรือบริการให้กับผู้บริโภค

จากบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในโฆษณาของทั้งห้าประเทศที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เห็นได้ว่าแต่ละประเทศมีการกำหนดสิทธิในการโฆษณาที่แตกต่างกัน บางประเทศมิได้มีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ มีความชัดเจนความละเอียดของเนื้องหาที่แตกต่างกัน แต่ละประเทศบัญญัติ กฎหมายของแต่ละประเทศเหมาะกับการคุ้มครองผู้บริโภคในกลุ่มคนชาติของตน เนื่องด้วยการโฆษณาเป็นข้อความที่เกี่ยวกับแหล่งกำเนิด สภาพ คุณภาพ หรือลักษณะของสินค้าหรือบริการ ตลอดจน

การส่งมอบ การจัดหา หรือการใช้สินค้าหรือบริการ การนำกฎหมายประเทศใดประเทศหนึ่งมาใช้กับคนชาติใดคนชาติหนึ่งย่อมเป็นการไม่เหมาะสม แต่ละประเทศจะคำนึงถึงผู้บริโภคภายในชาติตนตลอดจนสินค้าหรือบริการที่มีการโฆษณา ส่งผลให้การนำกฎหมายของประเทศใดประเทศหนึ่งมาใช้กับการสิทธิในการโฆษณาสินค้าหรือบริการของคนชาติอื่น ย่อมเป็นการไม่เหมาะสมกับสินค้าหรือบริการนั้น และอาจกระทบสิทธิของผู้บริโภค ขาดประสิทธิภาพในการคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับการโฆษณา จึงเห็นควรให้มีการกำหนดสิทธิในการโฆษณาเป็นกฎหมายกลางดังเช่นกลุ่มสหภาพยุโรป ตามหลักการรวมกลุ่มเศรษฐกิจ

กฎหมายกลางในกลุ่มสหภาพยุโรปได้กำหนดสิทธิในการโฆษณาไว้ใน ข้อกำหนดสิทธิผู้บริโภคในการโฆษณา คือ Directive 2006/114/EC (Misleading and Comparative Advertising Directive) มาตรา 3 ซึ่งกำหนดว่าในการพิจารณาว่าการโฆษณาทำให้เข้าใจผิดหรือไม่ จะต้องคำนึงถึงคุณสมบัติทั้งหมด และโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ (a) ลักษณะของสินค้าหรือบริการ เช่น ความพร้อมในการมีของจำหน่าย, ธรรมชาติ, การดำเนินการ, องค์ประกอบ, วิธีการและวันที่ผลิตหรือเตรียมการ, ความเหมาะสมสำหรับวัตถุประสงค์ที่ใช้งาน, การใช้งาน, ปริมาณ, ข้อมูลจำเพาะ, แหล่งกำเนิดทางภูมิศาสตร์ หรือ แหล่งกำเนิดเชิงพาณิชย์ หรือผลลัพธ์ที่คาดหวังจากการใช้, ผลลัพธ์และคุณลักษณะที่เป็นสาระสำคัญของการทดสอบหรือการตรวจสอบที่ดำเนินการกับสินค้าหรือบริการ (b) ราคาหรือวิธีการคำนวณราคา และเงื่อนไขในการจัดหาสินค้าหรือการให้บริการ (c) ลักษณะ คุณลักษณะ และสิทธิของผู้โฆษณา เช่น ตัวตนและทรัพย์สินของเขา คุณสมบัติและความเป็นเจ้าของสิทธิ์ในทรัพย์สินทางอุตสาหกรรม, เชิงพาณิชย์, เชิงทรัพย์สินทางปัญญา หรือรางวัลและความมีชื่อเสียง

ข้อกำหนดนี้ได้กำหนดหลัก คุณสมบัติอย่างกว้าง เพื่อเป็นแนวทางให้ครอบคลุมและเข้ากับประเทศภายในกลุ่มสมาชิกสหภาพยุโรป เป็นแนวทางที่กลุ่มประเทศ CLMVT ควรกำหนดสิทธิในการโฆษณาอย่างเป็นกฎหมายกลางเพื่อบังคับให้เข้ากับสถานการณ์ของกลุ่มประเทศ CLMVT ดังนั้น หากมีการกำหนด กฎหมายกลางรองรับการคุ้มครองผู้บริโภค กำหนดเกี่ยวกับสิทธิในการโฆษณา ซึ่งใช้ภายในกลุ่มประเทศ CLMVT ย่อมส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพและความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคกลุ่ม CLMVT เพื่อให้แต่ละประเทศมีแนวทางเดียวกัน เพื่อไปปรับใช้ในประเทศของตนให้มีมาตรฐานและเป็นธรรมตามหลักสากลมากยิ่งขึ้น

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา

จากการศึกษาพบว่าคณะกรรมการ ในกลุ่มประเทศ CLMVT นั้นมีปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกลางในการคุ้มครองผู้บริโภคในกลุ่มประเทศ CLMVT เช่นนี้จึงยังไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในเรื่องคณะกรรมการโดยเฉพาะที่ดูแลในส่วนการโฆษณา ส่งผลให้แต่ละประเทศย่อมไม่มีหน่วยงานใดที่เข้ามาคุ้มครองสิทธิในการโฆษณาในกลุ่มประเทศ CLMVT เป็นการเฉพาะ เนื่องจากอาจมีปัญหาในการบัญญัติกฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย ในคู่กรณีหรือคู่พิพาทจะเป็นบุคคลภายในกลุ่มประเทศ CLMVT จึงเป็นที่มาของประเด็นปัญหา ที่ควรมีกฎหมายกลางในการคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา ภายในกลุ่มประเทศ CLMVT และเห็นควรให้ความสำคัญในประเด็นนี้

เนื่องจากเมื่อผู้บริโภคไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องการโฆษณา ทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ประกอบการหรือเมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง กฎหมายในกลุ่มประเทศ CLMVT แต่ละประเทศต่างก็ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีอำนาจในการดูแล ตรวจสอบหรือรับข้อร้องเรียนของผู้บริโภคซึ่งหลักเกณฑ์หรือขั้นตอนต่าง ๆ ตามกฎหมายของแต่ละประเทศสมาชิก ย่อมมีความแตกต่างกันซึ่งการมีข้อกำหนดที่แตกต่างกันนี้ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการคุ้มครองสิทธิให้มีประสิทธิภาพ รวมถึงทำให้ไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้น การมีหน่วยงานกลางของกลุ่มประเทศ CLMVT เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในการโฆษณา ซึ่งทำหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ จะทำให้ผู้บริโภคได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ จากการศึกษาวิวัฒนาการแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศที่มีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่องในหลาย ๆ ด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย ที่มีพัฒนาการเปลี่ยนแปลงจากยุคอดีตมีการพยายามให้มีกฎหมายรับรองคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเกิดขึ้นในแต่ละประเทศ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรม จึงเกิดเป็นแนวความคิดในการคุ้มครองผู้บริโภคที่ตั้งอยู่บนรากฐานของหลักการที่ว่า เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้ความคุ้มครอง ป้องกันภยันตรายที่จะเกิดขึ้นแก่ชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของประชาชน รัฐ ในฐานะผู้ปกครองจึงไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบดังกล่าวได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักการของหลายประเทศ ซึ่งประชาชนมีความคิดว่าเป็นหน้าที่ของรัฐหรือผู้ปกครองต้องดูแลประชาชนของตน โดยรัฐมี

หน้าที่ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดูแลสังคมและประชาชนให้ได้รับความปลอดภัยในการดำรงชีวิตในการประกอบอาชีพ ต่อมาเมื่อประชาชนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ไม่ว่าจะเป็นการพูด การโฆษณาหรือการสื่อสารใด ๆ โดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐ เว้นแต่จะเป็นไปเพื่อเหตุที่กฎหมายกำหนด รัฐจึงจะสามารถเข้ามาแทรกแซงได้และโดยที่สิทธิของผู้บริโภค การถูกควบคุมโดยรัฐ ซึ่งก็คือการออกกฎหมาย การกำหนดหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ ที่มีหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งใช้อำนาจเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่อย่างเคร่งครัดอย่างเป็นธรรม ซึ่งสามารถใช้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และหลักการเข้าแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยรัฐ และเมื่อขยายใหญ่ขึ้นมาเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคในกลุ่มประเทศ CLMVT เป็นการรวมกลุ่มเศรษฐกิจจึงต้องคำนึงถึง หลักรวมกลุ่มเศรษฐกิจเพื่อการออกกฎหมายกลางในเรื่องการตั้งคณะกรรมการที่เป็นคณะกรรมการกลาง ให้สอดคล้องกับสภาพสังคมของกลุ่มประเทศ CLMVT ซึ่งจะก่อให้เกิดความสะดวกแก่ผู้บริโภคที่ได้ฟ้องร้องหรือร้องเรียนไม่ต้องเป็นผู้ติดตามเอง เนื่องจากผู้บริโภคจะมีความสะดวกน้อยกว่าผู้ที่ทำหน้าที่ประสานงานเพราะผู้ประกอบการและผู้บริโภคอยู่กันคนละประเทศ

เมื่อศึกษาเกี่ยวกับคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคโดยเฉพาะในการดูแลเรื่องการโฆษณาของแต่ละประเทศภายในกลุ่มประเทศ CLMVT ต่างกำหนดชื่อคณะกรรมการ หน้าที่ของคณะกรรมการไว้แตกต่างกัน โดยมีผลเป็นการบังคับภายในประเทศเท่านั้น หาได้ครอบคลุมไปถึงกลุ่มผู้บริโภคภายในกลุ่มประเทศ CLMVT

โดยมีเฉพาะประเทศไทยเท่านั้นที่มีการกำหนดให้มี “คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา” เป็นการเฉพาะ ซึ่ง บัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2556 และฉบับล่าสุดฉบับที่ 4 พ.ศ. 2562 พบว่า กฎหมายฉบับดังกล่าวได้บัญญัติตั้งคณะกรรมการไว้ในมาตรา 14 ได้กำหนดสิทธิในการโฆษณาไว้ใน ให้มีคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง โดยให้มีคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศภายในกลุ่มประเทศ CLMVT แต่ละประเทศไม่ได้มีการกำหนดคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาไว้เป็นการเฉพาะอย่างประเทศไทยและ เป็นการกำหนดที่มีความแตกต่างกันเป็นอย่างมากในแต่ละประเทศ ดังนี้

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เลขที่ 02 (Consumer Protection Law (No. 02) ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ไม่มีการกำหนดคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาไว้โดยเฉพาะ มีการตั้ง องค์กรปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคของรัฐตั้งแต่ส่วนกลางจนถึงท้องถิ่น ได้แก่ อุตสาหกรรมและการค้า, สาธารณสุข, กสิกรรมและป่าไม้ และวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2557 (The consumer Protection Law The Pyidaungsu Hluttaw NO. 10) ของประเทศพม่า ไม่มีการกำหนดคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาไว้โดยเฉพาะ โดยมีการตั้งคณะกรรมการกลาง หรือ Central Committee เป็นคณะกรรมที่คุ้มครองผู้บริโภคภายใต้กฎหมาย

กฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค เลขที่ 59/2010/QH12 (Law on Protection of Consumers' Rights NO. 59/2010/QH12) ของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ไม่มีการกำหนดคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาไว้โดยเฉพาะ โดยกฎหมายให้ตั้งองค์กรทางสังคมเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภค ซึ่งดำเนินงานภายใต้กฎหมายมีสิทธิ์เพื่อร่วมกิจกรรมปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภค

กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค Law on Consumer Protection (No.NS/RKM/1119/016) ของราชอาณาจักรกัมพูชา ไม่มีการกำหนดคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาไว้โดยเฉพาะ โดยกฎหมายให้ตั้ง คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นคณะกรรมการซึ่งดูแลคุ้มครองผู้บริโภคภายใต้กฎหมาย

จากบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการของทั้งห้าประเทศที่กล่าวมาข้างต้นมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก มีเฉพาะประเทศไทยที่มีการกำหนด "คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา" ไว้เป็นการเฉพาะ โดยทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในส่วนการหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายภายในกลุ่มประเทศ CLMVT เนื่องจากปัจจุบันผู้ประกอบธุรกิจการค้าและโฆษณาใช้การส่งเสริมการขายสินค้าและบริการ ทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ แม้ว่าแต่ละประเทศจะมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคโดยการกำหนดคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการอยู่แล้วก็ตาม แต่การที่ผู้บริโภคจะฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบการ ย่อมต้องใช้สิทธิฟ้องตามกฎหมายของประเทศนั้น ๆ ซึ่งอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมและค่าใช้จ่ายที่สูงในการดำเนินคดี จึงเห็นควรให้มีการกำหนดคณะกรรมการกลางภายในกลุ่มประเทศ CLMVT เป็นกฎหมายกลางดังเช่นกลุ่มสหภาพยุโรป ตามหลักการรวมกลุ่มเศรษฐกิจ

กฎหมายกลางในกลุ่มสหภาพยุโรปได้กำหนดคณะกรรมการกลาง โดยในส่วนที่ดูแลกฎหมายกลางและบังคับใช้กฎหมายคือ "คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission)" โดยคณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ประกอบด้วยคณะผู้บริหารสูงสุดเรียกว่า College of Commissioners จำนวน 27 คน และข้าราชการประจำจำนวนประมาณ 25,000 คน คณะผู้บริหารฯ ประกอบด้วยประธานคณะกรรมาธิการ 1 คน และกรรมาธิการอีก 27 คน (ตามจำนวนรัฐสมาชิก 27 ประเทศ) มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และได้รับการแต่งตั้งโดยคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป โดยความเห็นชอบของสภายุโรปคณะกรรมาธิการยุโรปเป็นสถาบันหลักในด้านการบริหารของ EU มีหน้าที่ในการเสนอร่างกฎระเบียบของ EU ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก

คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปและสภายุโรป ก่อนที่รัฐสมาชิก EU และ/หรือสถาบันของ EU ที่เกี่ยวข้องจะนำไปปฏิบัตินอกจากนี้คณะกรรมาธิการยุโรปมีบทบาทสำคัญในการปกป้องผลประโยชน์ร่วมของ EU และทำหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติตามกฎระเบียบของ EU (Guardian of the Treaties) ของรัฐสมาชิก

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า คณะกรรมาธิการยุโรป เป็นหน่วยงานซึ่งมีการ กำหนดตั้งหน่วยงานนี้ขึ้นมา และ กำหนดกฎเกณฑ์ในการเลือกคณะกรรมาธิการซึ่งมาจากแต่ละประเทศ เพื่อให้ดำเนินการได้อย่างครอบคลุมและเข้ากับประเทศภายในกลุ่มสมาชิกสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นแนวทางที่กลุ่มประเทศ CLMVT ควรกำหนดคณะกรรมการกลาง เพื่อบังคับให้เข้ากับสถานการณ์ของกลุ่มประเทศ CLMVT จึงควรจัดให้มีคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาที่มีความเชี่ยวชาญและคุณสมบัติที่เหมาะสม ทำหน้าที่ตรวจสอบ ดูแล และช่วยเหลือผู้บริโภคในกลุ่ม CLMVT ตรวจตรา ดูแล และประสานงาน ระหว่างประเทศในกลุ่ม CLMVT ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้บริโภคในกลุ่ม CLMVT

4.4 ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา

จากการศึกษาในส่วนการตั้งคณะกรรมการในการคุ้มครองผู้บริโภคในแต่ละประเทศจากหัวข้อ 4.3 นั้น พบว่าแต่ละประเทศมีการตั้งคณะกรรมการที่แตกต่างกันออกไป ในหัวข้อนี้จะเป็นปัญหาในส่วนของบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการของแต่ละประเทศที่มีการกำหนดไว้แตกต่างกันเป็นอย่างมาก อีกทั้งเนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกลางในการคุ้มครองผู้บริโภคในกลุ่มประเทศ CLMVT เช่นนี้จึงยังไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในเรื่องบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการโดยเฉพาะที่ดูแลในส่วนการโฆษณา ส่งผลให้แต่ละประเทศย่อมไม่มีหน่วยงานใดที่มีบทบาทหน้าที่เข้ามาคุ้มครองสิทธิในการโฆษณาในกลุ่มประเทศ CLMVT เป็นการเฉพาะจึงเป็นที่มาของประเด็นปัญหา ที่ควรมีกฎหมายกลางในการคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการโดยเฉพาะที่ดูแลในส่วนการโฆษณา ภายในกลุ่มประเทศ CLMVT และเห็นควรให้ความสำคัญในประเด็นนี้

เนื่องจากเมื่อผู้บริโภคไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องการโฆษณา ทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ประกอบการหรือเมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง กฎหมายในกลุ่มประเทศ CLMVT แต่ละประเทศต่างก็ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีอำนาจในการดูแล ตรวจสอบหรือรับข้อร้องเรียนของผู้บริโภคซึ่งหลักเกณฑ์หรือขั้นตอนต่าง ๆ ตามกฎหมายของแต่ละประเทศสมาชิก ย่อมมีความแตกต่างกันซึ่งการมีข้อกำหนดในเรื่องบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการ

คุ้มครองสิทธิให้มีประสิทธิภาพ รวมถึงทำให้ไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้น มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการกลางของกลุ่มประเทศ CLMVT เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในการโฆษณา ซึ่งทำหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ โดยกำหนดไว้โดยละเอียดถึงบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการกลางจะทำให้ผู้บริโภคได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ การพยายามให้มีกฎหมายรับรองคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเกิดขึ้นในแต่ละประเทศ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรม จึงเกิดเป็นแนวความคิดในการคุ้มครองผู้บริโภคที่ตั้งอยู่บนรากฐานของหลักการที่ว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้ความคุ้มครอง ป้องกันภยันตรายที่จะเกิดขึ้นแก่ชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของประชาชน รัฐ ในฐานะผู้ปกครองจึงไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบดังกล่าวได้ เป็นที่มาของการที่ต้องกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่เข้ามาคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งต้องพิจารณาว่าด้วยทฤษฎีหลักการคุ้มครองผู้บริโภคในการโฆษณาโดยภาครัฐ ได้แก่ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและเฉพาะแต่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น โดยต้องแยกเป็นกฎหมายที่เป็น “แหล่งที่มา” (Source) ของอำนาจกระทำการของฝ่ายปกครอง และ กฎหมายที่เป็นข้อจำกัด (Limitation) อำนาจกระทำการของฝ่ายปกครอง โดยหากเป็นกรณีที่กระทบต่อประชาชน ต้องคำนึงถึงหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ที่ซึ่งเมื่อรัฐจะกระทำตามกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้นั้นจะต้องพิจารณาถึงหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) ซึ่งเป็นหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการนำมาใช้ควบคุมการใช้อำนาจของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยการที่รัฐจะเข้าแทรกแซงเสรีภาพของบุคคลได้ก็ต้องมีเหตุตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ต้องการพิจารณาตามหลักการเข้าแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยรัฐ ซึ่งเหตุที่ต้องมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพ เนื่องจากการดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมนั้นจำเป็นจะต้องมีระเบียบวินัย แต่ละคนจะใช้สิทธิเสรีหรือเสรีภาพกระทำการใด ๆ ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพอย่างใดอย่างหนึ่งของผู้อื่น หรือต่อประโยชน์ส่วนรวม (General Interest) หรือประโยชน์มหาชน (Public Interest) ไม่ได้นั่นเอง และเมื่อการดูแลของหน่วยงานรัฐไม่ได้จำกัดเพียงแต่ภายในประเทศ เกิดการรวมกลุ่มเศรษฐกิจขยายใหญ่ขึ้นมา จึงจำเป็นต้องมีการคุ้มครองผู้บริโภคในกลุ่มประเทศ CLMVT เป็นการรวมกลุ่มเศรษฐกิจจึงต้อง

คำนึงถึง หลักรวมกลุ่มเศรษฐกิจ เพื่อการออกกฎหมายกลางในเรื่องบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการที่เป็นคณะกรรมการกลาง ให้สอดคล้องกับสภาพสังคมของกลุ่มประเทศ CLMVT ซึ่งทำให้แต่ละประเทศในกลุ่มประเทศ CLMVT มีกรอบแนวปฏิบัติของคณะกรรมการเป็นอย่างเดียวกัน

เมื่อศึกษาเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคโดยเฉพาะในการดูแลเรื่องการโฆษณา ของแต่ละประเทศภายในกลุ่มประเทศ CLMVT ต่างกำหนดทั้งคณะกรรมการและบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการไว้แตกต่างกัน โดยมีผลการบังคับภายในประเทศเท่านั้น หาได้ครอบคลุมไปถึงกลุ่มผู้บริโภคภายในกลุ่มประเทศ CLMVT

โดยมีเฉพาะประเทศไทยเท่านั้นที่มีการกำหนดให้มีบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาเป็นการเฉพาะ ซึ่งบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2556 และฉบับล่าสุดฉบับที่ 4 พ.ศ. 2562 พบว่า กฎหมายฉบับดังกล่าวได้บัญญัติเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา ไว้โดยละเอียดหลายประการด้วยกัน ตามมาตรา 24 ถึง มาตรา 28

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศภายในกลุ่มประเทศ CLMVT แต่ละประเทศไม่ได้มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาไว้เป็นการเฉพาะอย่างประเทศไทย โดยมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการในการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศตน ที่มีความแตกต่างกันเป็นอย่างมากในแต่ละประเทศ ดังนี้

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เลขที่ 02 (Consumer Protection Law (No. 02) ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้มีการกำหนดสิทธิและหน้าที่องค์กรปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคของรัฐตั้งแต่ส่วนกลางจนถึงท้องถิ่น ทั้งหมด 4 หน่วยงานไว้ตาม มาตรา 27 ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ขององค์กรปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคองค์กรปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคมีสิทธิและหน้าที่หลัก ดังนี้ 1) ปฏิบัตินโยบายและระเบียบการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างถูกต้องและเคร่งครัด 2) แก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างผู้บริโภคและผู้จัดจำหน่าย ให้คำปรึกษาทางด้านระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค 3) ตรวจสอบรายละเอียดและรูปแบบการโฆษณา การติดฉลาก การห่อหุ้ม การวัดระดับ และราคาสินค้าที่ผลิตนำเข้า และการจำหน่ายตลาดเป็นหลัก 4) ตรวจสอบใบรับรองคุณภาพ มาตรฐานของสินค้าและการบริการ ใบทะเบียนวิสาหกิจและเอกสารอื่นๆ เกี่ยวกับสินค้าและการบริการ 5) เก็บตัวอย่างผลิตภัณฑ์หรือสินค้าหรือวัตถุที่ใช้ในการดำเนินธุรกิจการผลิต การค้า การบริการและวัตถุอื่น ๆ เพื่อตรวจสอบ 6) ยึดหรืออายัดสินค้า ภาชนะหรือหีบห่อบรรจุสินค้า ฉลากหรือเอกสารอื่น ๆ ที่ไม่

ถูกต้อง พร้อมทั้งทำบทบันทึกเพื่อเป็นหลักฐานในการดำเนินคดี 7) ตรวจสอบสถานที่ ตึก อาคาร ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการผลิต การปรุงแต่ง หรือการปรับปรุงผลิตภัณฑ์และสินค้า สถานที่จำหน่าย ร้านค้า คลังเก็บสินค้า และสถานที่บริการ 8) สอบถามบุคคล ผู้แทน นิติบุคคล หรือการจัดตั้ง เกี่ยวกับคุณภาพ มาตรฐานสินค้า การบริการและสิ่งแวดล้อม 9) เสนอถอนหรือถอนใบรับรอง ใบทะเบียนวิสาหกิจหรือเอกสารอื่น ๆ เกี่ยวกับสินค้าและการบริการ เมื่อเห็นว่ามีการละเมิด ระเบียบกฎหมายตามขอบเขตความรับผิดชอบของตน 10) ประสานงานกับองค์กรอื่น ๆ องค์กร ปกครองท้องถิ่นทุกระดับในการปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภค 11) สร้างความร่วมมือกับ ต่างประเทศเกี่ยวกับงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคตามการมอบหมายงานจากเบื้องบน 12) สรุป ประเมินผล และรายงานเกี่ยวกับการจัดตั้งปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคให้เบื้องบนอย่างเป็น ปกติ

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2557 (The consumer Protection Law The Pyidaungsu Hluttaw NO. 10) ของสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ได้มีการกำหนด บทบาทหน้าที่คณะกรรมการ กลางของสหภาพพม่า ตามมาตรา 5 ซึ่งกำหนดหน้าที่และหน้าที่ของคณะกรรมการกลาง มีดังนี้ (a) การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ให้ประสบผลสำเร็จ (b) ให้คำแนะนำ และความ ช่วยเหลือแก่สหภาพภาครัฐในการวางและดำเนินนโยบายคุ้มครองผู้บริโภค (c) สำรวจเพื่อความ ปลอดภัยของผู้บริโภคเกี่ยวกับสินค้าและบริการ (d) ช่วยให้สามารถจัดตั้งองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค ที่ไม่ใช่ภาครัฐและส่งเสริมให้มีการพัฒนาหน้าที่ดังกล่าว (e) การเผยแพร่ข้อมูลผ่านสื่อเพื่อ ประโยชน์ของผู้บริโภค (f) ระงับข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคจากผู้บริโภค องค์กรคุ้มครองผู้บริโภค และองค์กรอื่น ๆ (g) ดำเนินการสำรวจโดยรวบรวมสถิติที่เกี่ยวข้องกับ ผู้บริโภคธุรกิจคุ้มครองและทบทวนการสำรวจดังกล่าวและดำเนินการเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภค ตามความจำเป็น (h) สื่อสารกับองค์กรระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคองค์กร (i) แจ้งหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง องค์กร เพื่อบังคับใช้ข้อห้ามเกี่ยวกับสินค้าที่ไม่เหมาะสมกับการบริโภค (j) ประสานงาน กับกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อจัดทำข้อกำหนดหากจำเป็นให้เป็นมาตรฐาน กลุ่มผู้เชี่ยวชาญและห้องปฏิบัติการด้านสินค้าหรือบริการ (k) ให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการเพื่อ ปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภคและดำเนินกิจการของตนอย่างมีประสิทธิภาพ (l) วินิจฉัยคดี อุทธรณ์โทษปรับทางปกครองที่ผ่านหน่วยงานระงับข้อพิพาทผู้บริโภค (m) ร่วมมือกับสมาคม คุ้มครองผู้บริโภคที่ไม่ใช่ภาครัฐที่เกิดขึ้นตามกฎหมายที่มีอยู่

กฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค เลขที่ 59/2010/QH12 (Law on Protection of Consumers' Rights NO. 59/2010/QH12) ของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ได้มีการกำหนดหน้าที่ขององค์กร ทางสังคมไว้ตาม มาตรา 28 ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับสิ่งที่จะต้องดำเนินการเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของ

ผู้บริโภคโดยองค์กรทางสังคม 1. องค์กรทางสังคมต้องปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภคด้วยกิจกรรมดังต่อไปนี้ a) แนะนำและช่วยเหลือ ให้คำปรึกษาแก่ผู้บริโภคเมื่อมีการร้องขอ b) ดำเนินการทางกฎหมายในนามของผู้บริโภคหรือดำเนินการทางกฎหมายโดยอาศัยอำนาจประโยชน์สาธารณะ c) จัดให้มีหน่วยงานบริหารจัดการของรัฐเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภคด้วยข้อมูลเกี่ยวกับการละเมิดองค์กรหรือบุคคลที่ซื้อขายสินค้าและ/หรือบริการ d) ทำแบบสำรวจ การทดลองโดยอิสระประกาศผลการสำรวจและทดลองคุณภาพสินค้าและ/หรือบริการ ให้ข้อมูลและ/หรือคำเตือนแก่ผู้บริโภคเกี่ยวกับสินค้าและ/หรือบริการและความรับผิดตามกฎหมายสำหรับข้อมูลและ/หรือคำเตือนและกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจจัดการกับการละเมิดกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภค e) มีส่วนร่วมในการจัดทำกฎหมาย แนวปฏิบัติ นโยบาย ทิศทาง แผนงานและมาตรการในการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภค f) ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานของรัฐตามที่กำหนดไว้ g) มีส่วนร่วมในการโฆษณา การเผยแพร่ การศึกษาด้านกฎหมายและความรู้ด้านการบริโภค 2. รัฐบาลต้องกำหนดเงื่อนไขสำหรับองค์กรทางสังคมที่มีส่วนร่วมในการคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคในการใช้สิทธิฟ้องร้องโดยอาศัยประโยชน์สาธารณะ

กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค Law on Consumer Protection (No.NS/RKM/1119/016) ของราชอาณาจักรกัมพูชา โดยกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติในส่วนของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ไว้แต่อย่างใด ต้องดูกฤษฎีกาย่อยของกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งจะมีการระบุบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคไว้

จากบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของคณะกรรมการของทั้งห้าประเทศที่กล่าวมาข้างต้นนั้น แม้ว่าแต่ละประเทศจะมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคตามแต่ละประเทศมีการกำหนดให้มีบทบาทของแต่ละหน่วยงานที่เข้ามาช่วยเหลือผู้บริโภคที่แตกต่างกันไป เกิดความไม่ความสอดคล้องกันในการบังคับใช้กฎหมายในประเทศภาคี โดยทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในส่วนการหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายภายในกลุ่มประเทศ CLMVT และบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ ซึ่งควรการกำหนดกรอบบทบาทหน้าที่ที่เป็นกลาง และเป็นธรรม เพื่อคุ้มครองดูแลภายในกลุ่มประเทศ CLMVT จึงเห็นควรให้มีการกำหนดบทบาทของคณะกรรมการกลางภายในกลุ่มประเทศ CLMVT เป็นกฎหมายกลางดังเช่นกลุ่มสหภาพยุโรป ตามหลักการรวมกลุ่มเศรษฐกิจกฎหมายกลางในกลุ่มสหภาพยุโรปได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการกลาง ซึ่งกำหนดหน้าที่ไว้หลายประการด้วยกัน ซึ่งเป็นการกำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ไว้ในมาตราสำคัญคือ มาตรา 17 ข้อที่ 1 กล่าวคือ “คณะกรรมาธิการยุโรปจะส่งเสริมผลประโยชน์ทั่วไปของสหภาพและดำเนินการริเริ่มที่เหมาะสมเพื่อจุดประสงค์นั้น

ต้องประกันการใช้สนธิสัญญาและมาตรการที่สถาบันต่าง ๆ ปฏิบัติตามสนธิสัญญากำหนด และดูแลการใช้กฎหมายของสหภาพภายใต้การควบคุมของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป และดำเนินการงบประมาณและจัดการหน่วยงาน ต้องทำหน้าที่ประสานงาน บริหารและจัดการ ตามที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญา ยกเว้นนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงทั่วไป และกรณีอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญา ต้องรับประกันการเป็นตัวแทนภายนอกของสหภาพ จะต้องจัดทำแผนรายงานประจำปีและหลายปีของสหภาพโดยมีจุดประสงค์เพื่อให้บรรลุข้อตกลงระหว่างสถาบัน” โดยสรุปหน้าที่หลักของคณะกรรมาธิการยุโรป ได้ 4 ประการ กล่าวคือ 1) การทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารงบประมาณ 2) การใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยเสนอร่างกฎหมายของสหภาพยุโรป 3) การดูแลให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามสนธิสัญญาของสหภาพยุโรป 4) การเป็นตัวแทนของสหภาพยุโรปในเวทีระหว่างประเทศ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า คณะกรรมาธิการยุโรป เป็นหน่วยงานซึ่งมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้ดำเนินการได้อย่างครอบคลุมและเข้ากับประเทศภายในกลุ่มสมาชิกสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นแนวทางที่กลุ่มประเทศ CLMVT ควรกำหนดบทบาทหน้าที่ของ คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาที่เหมาะสม โดยมีการกำหนดหน้าที่อย่างชัดเจนเพื่อ คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาที่ของประเทศภาคีโดยเฉพาะ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบ ดูแล และช่วยเหลือผู้บริโภคในกลุ่ม CLMVT ตรวจตราดูแล และประสานงาน ระหว่างประเทศในกลุ่ม CLMVT ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้บริโภคในกลุ่ม CLMVT

สรุปจากการวิเคราะปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในการการ โฆษณาของกลุ่ม CLMVT ทั้ง 4 ประเด็น ได้แก่ 1) ปัญหาเกี่ยวกับคำนิยามของการโฆษณา 2) ปัญหาทางกฎหมายของสิทธิในการโฆษณา 3) ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา 4) ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา ผู้เขียนพบว่า ภายในกลุ่มกลุ่มประเทศ CLMVT ไม่ได้มีการกำหนดเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคโดยเฉพาะในส่วนการโฆษณาไว้โดยเฉพาะ อาจก่อให้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมายของแต่ละประเทศสมาชิก ที่กฎหมายมีความไม่สอดคล้องกันและแตกต่างกันเป็นอย่างมาก ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค โดยเห็นว่าควรศึกษากฎหมายของกลุ่มสหภาพยุโรปเป็นแนวทาง เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ได้มาตรฐานและเป็นที่ยอมรับในระดับสากล เพื่อก่อให้เกิดแนวทางในการกำหนดกฎหมายกลางภายในกลุ่มกลุ่มประเทศ CLMVT ที่เป็นธรรมสูงสุด