

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากสภาพสังคมในปัจจุบัน กระแสลัทธิบริโภคนิยมมีอิทธิพลและสร้างผลกระทบต่อผู้บริโภคอย่างรุนแรงเป็นอย่างมาก โดยระบบคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ได้ยึดถือแนวคิดที่ให้รัฐเป็นผู้มีบทบาทหลักในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค และจากการกำหนดบทบาทและหน้าที่ให้ภาครัฐเป็นผู้มีหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภคแต่เพียงลำพังนั้น ไม่อาจก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่ทวีความรุนแรง และสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคและมีส่วนกำหนดทิศทางและนโยบายของภาครัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนการออกข้อกำหนด กฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นในทางตรงหรือทางอ้อม ในขณะที่กลุ่มของผู้บริโภคที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ไม่อาจมีส่วนร่วมในการสร้างกลไกคุ้มครองผู้บริโภค จนเป็นเหตุทำให้ขาดความเชื่อมโยงระหว่างปัญหากับแนวทางในการแก้ไขปัญหา จนทำให้ไม่อาจแก้ไข ป้องกัน หรือเยียวยาปัญหาที่เกิดขึ้นและเกี่ยวข้องกับงานในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อเหตุการณ์

และถึงแม้ว่าในปัจจุบันประเทศไทย จะได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคอยู่หลายฉบับ แต่หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภคอยู่มากมายหลายแห่งนั้นต่างก็รับผิดชอบงานตามกรอบอำนาจและหน้าที่ของตนตามที่มีกฎหมายได้กำหนดไว้ กล่าวได้ว่า ในปัจจุบันยังไม่มียุทธศาสตร์ของรัฐบาลที่กำหนดเป็นหน่วยงานกลาง ที่กำหนดนโยบาย ทิศทาง และมีมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคภายในประเทศ และบุคคลทั่วไปมักมีความเข้าใจว่า คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หรือสำนักคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) เป็นหน่วยงานกลางที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย รวมถึงมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว บทบาทของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หรือสำนักคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ก็ถูกจำกัดอยู่เฉพาะตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522¹ โดยสำนักคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ต้องทำหน้าที่ดูแลงานคุ้มครองผู้บริโภคที่ไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรของ

¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522. ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ, เล่ม 96, ตอนที่ 72. วันที่ 4 พฤษภาคม 2522.

รัฐอื่นใดรับผิดชอบ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 21² วรรคแรก ที่บัญญัติให้ ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการใดได้บัญญัติแห่งกฎหมายว่า การนั้น และให้นำบทบัญญัติในหมวดนี้ไปใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ซ้ำหรือขัดกับบทบัญญัติดังกล่าว ฉะนั้น เนื้อหาของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จึงมีลักษณะเป็นการวางกรอบการคุ้มครองผู้บริโภคโดยทั่วไป ซึ่งเมื่อไม่มีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคใดบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ จึงจะนำบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาใช้บังคับเท่าที่ไม่ซ้ำหรือขัดกันกับกฎหมายนั้น และเมื่อมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 บทบัญญัติใน มาตรา 21 ได้กำหนด ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง สามารถเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้พิจารณาออกคำสั่งตามหมวด 2³ ได้ โดยกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติม คือ จะต้องเป็นกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นการส่วนร่วม ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคอื่นยังมิได้ดำเนินการหรือดำเนินการไม่ครบตามขั้นตอนกฎหมายดังกล่าว ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฉบับนั้น มีความพยายามที่จะทำหน้าที่เป็นกฎหมายกลางในด้านการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค แต่กระนั้นก็ยังมิมีข้อจำกัดในทางกฎหมายที่กำหนดไว้ตาม

² มาตรา 21 ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการใดได้บัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้นำบทบัญญัติในหมวดนี้ไปใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ซ้ำหรือขัดกับบทบัญญัติดังกล่าว เว้นแต่

(1) ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นการส่วนร่วม หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวยังมิได้มีการดำเนินการหรือดำเนินการยังไม่ครบขั้นตอนตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และมีได้ออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายดังกล่าวภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากคณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือคณะกรรมการเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาออกคำสั่งตามความในหมวดนี้ได้

(2) ในกรณีตาม (1) ถ้ามีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจปล่อยให้เนิ่นช้าต่อไปได้ ให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือคณะกรรมการเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาออกคำสั่งตามความในหมวดนี้ได้โดยไม่ต้องมีหนังสือแจ้งหรือขอให้ครบกำหนดเก้าสิบวันตามเงื่อนไขใน (1)

ในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวมิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่บัญญัติให้หมวดนี้ ให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องมีอำนาจออกคำสั่งตามความในหมวดนี้ เว้นแต่ในกรณีกฎหมายดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายอยู่แล้วคณะกรรมการอาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นๆ ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้แทนคณะกรรมการเฉพาะเรื่องได้

การมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นๆ ตามวรรคสอง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา.

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งไม่อาจแก้ไขปัญหา และกำหนดนโยบายในการคุ้มครองผู้บริโภคในหลายๆ เรื่องได้ และซึ่งหากมีการเปรียบเทียบในส่วนของผู้บริโภคแล้ว ผู้บริโภคก็เปรียบเสมือนประชาชนทุกคนภายในประเทศ และการที่ประชาชนขาดพลังในการริเริ่มสร้างสรรค์หรือผลักดันแนวความคิดในการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากลักษณะและอุปนิสัย โดยเฉพาะของคนไทย ที่การรวมตัวของประชาชนหรือกลุ่มของผู้บริโภคไม่มีพลังเพียงพอ และขาดความต่อเนื่องในการรวมตัวของประชาชนหรือกลุ่มผู้บริโภค นอกจากนี้เนื่องจากการดำเนินงานของภาครัฐในการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีลักษณะเป็นแบบรวมศูนย์นโยบายจากส่วนกลาง โดยเน้นการทำงานแบบบนลงล่าง (Top-Down) ทำให้การสนับสนุนจากรัฐในการคุ้มครองผู้บริโภคไม่ประสบผลสำเร็จจึงควรส่งเสริมให้ประชาชน หรือกลุ่มผู้บริโภคได้มีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็นต่อนโยบาย กฎเกณฑ์ หรือมาตรการทางกฎหมาย ต่อหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค หรือที่เรียกว่า การคุ้มครองผู้บริโภคภาคประชาชน (People-Based Consumer Protection) และจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 61 วรรคสองได้บัญญัติ ให้มีองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐในการตราและการบังคับใช้กฎหมายและกฎ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ให้รัฐสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการขององค์การอิสระดังกล่าวด้วย

ผู้เขียนจึงได้ศึกษาองค์ความรู้ เรื่ององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้ได้แนวทางในการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระและทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐในการตราและการบังคับใช้กฎหมาย พร้อมทั้งให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยในการศึกษานี้ ผู้เขียนได้ทบทวนถึงสถานการณ์ในการคุ้มครองผู้บริโภคภาคประชาชนภายในประเทศ ศึกษาเปรียบเทียบกับแนวคิดในระดับนานาชาติ อาทิเช่น องค์การสหประชาชาติ สหภาพยุโรป และศึกษาถึงการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะในประเทศอังกฤษและในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้เป็นแนวทางในการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย โดยในการศึกษาจะครอบคลุมถึงประเด็นกฎหมายอันเป็นปรัชญาพื้นฐานขององค์การอิสระ การตีความบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ และเจตนารมณ์การจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ควรเป็นองค์การอิสระอย่างแท้จริง ทั้งในรูปแบบของการบริหารจัดการ และบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคนี้ควรมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐในการตราและการบังคับใช้กฎหรือกฎหมาย และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ ในการคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งมีหน้าที่ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภค และทำหน้าที่ในการผลักดันให้เกิดกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม นักวิชาการ และสถาบันการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค และข้อสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือองค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภคควรอยู่ในรูปคณะกรรมการที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ไม่อยู่ภายใต้การกำกับบังคับบัญชาหรือการแทรกแซงของส่วนราชการ การเมือง และภาคธุรกิจ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายคุ้มครองผู้บริโภคในเชิงรุกและภาพรวม เนื่องจากภารกิจที่มีความสำคัญขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคนี้จึงจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยขึ้น โดยการตราเป็นกฎหมายใหม่ขึ้นมาบังคับใช้ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวความคิดการเสริมสร้างศักยภาพของผู้บริโภค และรูปแบบการรวมกลุ่มของผู้บริโภค เพื่อดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภค

1.2.2 เพื่อศึกษาแนวคิดความเป็นมาขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายประเทศไทยและต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

1.2.4 เพื่อศึกษาแนวทางในการออกกฎหมายจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เนื่องจากการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยรัฐมีบทบาทหลักในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคซึ่งการกำหนดบทบาท หน้าที่ ให้ภาครัฐเป็นผู้มีหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคแต่เพียงลำพังนั้น ไม่อาจก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลงนี้ที่ทวีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องออกกฎหมายจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้ภาคประชาชนซึ่งถือว่าเป็นผู้บริโภคโดยตรง

เข้ามามีส่วนร่วมการปกป้องตนเอง และมีส่วนในการกำหนดนโยบายในการคุ้มครองผู้บริโภคภายในประเทศ และทั้งนี้เพื่อให้มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 61 วรรคสองที่บัญญัติให้มีองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐในการตราและการบังคับใช้กฎหมายและกฎ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ให้รัฐสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการขององค์การอิสระดังกล่าวด้วย

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาองค์ความรู้ เรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การ หรือตัวแทนของผู้บริโภคที่มีความเป็นอิสระ และมีบทบาทรวมทั้งการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภค โดยการศึกษาแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายต่างๆ รวมทั้งแนวทางการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในต่างประเทศ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 61

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาแบบวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมเอกสาร (Documentary Research) ที่เกี่ยวข้อง โดยแหล่งข้อมูลต่างๆ ได้มาจากรัฐธรรมนูญ หนังสือ บทความในวารสารและจุลสารกฎหมาย รายงานการสัมมนา วิทยานิพนธ์ บทบัญญัติกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ข่าวหนังสือพิมพ์ และข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต รวมทั้งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์แล้ว นำข้อมูลต่างๆ ที่รวบรวมได้มาวิเคราะห์ เพื่อเชื่อมโยงปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อหาข้อสรุปเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงแนวความคิดการเสริมสร้างศักยภาพของผู้บริโภค และรูปแบบการรวมกลุ่มของผู้บริโภค เพื่อดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภค

1.6.2 ทำให้ทราบถึงแนวคิด ความเป็นมา การจัดตั้งองค์การอิสระคุ้มครองเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยและต่างประเทศ



1.6.3 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

1.6.4 เป็นแนวทางในการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550