

## บทที่ 2

### ความหมาย แนวความคิด ความเป็นมา และทฤษฎีในการคุ้มครอง

### ผู้บริโภคโดยองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

ระบบเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ทั่วโลกจะมีความแตกต่างกันซึ่งขึ้นอยู่กับรูปแบบการปกครอง ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม ตลอดจนแนวคิดในการบริหารเศรษฐกิจของผู้บริหารในแต่ละประเทศ และระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมหรือทุนนิยม (Laissez-Faire or Capitalism) ได้ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางในหลายประเทศ ซึ่งระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมหรือทุนนิยมนี้ ถือว่าเป็นระบบเศรษฐกิจที่ให้เสรีภาพแก่เอกชนในการเลือกดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของตนเอง สามารถมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และทรัพย์สินต่างๆ ที่ตนหามาได้ มีเสรีภาพในการประกอบธุรกิจ รวมทั้งการเลือกอุปโภคบริโภคสินค้าและบริการต่างๆ โดยรัฐบาลจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องในกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้น ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำอันเนื่องจากความสามารถที่แตกต่างกันในแต่ละบุคคล ทำให้ผู้บริโภคที่ถือว่าเป็นผู้อ่อนแอในทางเศรษฐกิจถูกเอารัดเอาเปรียบ ซึ่งในหลายๆกรณี ราคาสินค้าหรือกลไกตลาดไม่ใช่เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพเพียงพอสำหรับการให้ความเป็นธรรมและให้ความเท่าเทียมกันระหว่างผู้บริโภคและผู้ผลิต ประกอบกับการที่ผู้ผลิตมีการรวมกลุ่มกันมากขึ้น ไม่ว่าจะการดำเนินการในรูปของการก่อตั้งบริษัท ห้างหุ้นส่วน หรือนิติบุคคลในรูปแบบต่างๆ ทำให้ในสภาวะการณ์ปัจจุบันผู้บริโภคไม่อยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกับผู้ผลิตและผู้ประกอบธุรกิจอีกต่อไป การที่รัฐเข้าไปคุ้มครองผู้บริโภคยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ผู้บริโภคไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ผลิตหรือผู้ประกอบธุรกิจได้ ผู้บริโภคจึงจำเป็นต้องมีส่วนร่วมในการคุ้มครองตนเอง โดยการรวมกลุ่มกันหรือรวมตัวกันของผู้บริโภคเอง เพื่อให้ผู้บริโภคเองมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายคุ้มครองตนเองและมีอำนาจต่อรองกับผู้ผลิต หรือผู้ประกอบธุรกิจ

ดังนั้น ในบทนี้ผู้เขียนจึงได้ศึกษาความหมาย แนวความคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค และการเสริมสร้างศักยภาพของผู้บริโภค รวมถึงดังต่อไปนี้

## 2.1 ความหมายขององค์การอิสระ

องค์การอิสระ ตามความหมายในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542<sup>1</sup> นั้น ได้มีการให้ความหมายของคำว่า องค์การอิสระ โดยให้ความหมายคำไว้ว่า องค์การ<sup>2</sup> หมายถึง ศูนย์รวมกลุ่มบุคคล หรือกิจการที่ประกอบกันขึ้นเป็นหน่วยงานเดียวกัน เพื่อดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือในการตราสารจัดตั้งซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐ เช่น องค์การของรัฐบาล หน่วยงานเอกชน เช่น บริษัทจำกัด สมาคม หรือหน่วยงานระหว่างประเทศ เช่น องค์การสหประชาชาติ ส่วนคำว่า อิสระ<sup>3</sup> หมายถึง เป็นใหญ่ เป็นไทแก่ตัว เช่น อิสระชน ที่ปกครองตนเอง เช่น รัฐอิสระ ไม่ขึ้นแก่ใคร ไม่สังกัดใคร เช่น อาชีพอิสระนักเขียนอิสระ

ดังนั้น องค์การอิสระ ตามความหมายในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 จึงหมายถึง ศูนย์รวมกิจการที่ประกอบกันขึ้นเป็นหน่วยงานเดียวกัน โดยมีการปกครองตนเอง ไม่ขึ้นแก่ใคร ไม่สังกัดใคร หรือการรวมกันของหลายองค์กรที่มีความเกี่ยวข้องกัน

ส่วนองค์การอิสระ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้นนาย อัคร จารุจินดา กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความหมายคำว่า องค์การ ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 60 หมายความว่า เป็นศูนย์รวมใหญ่ๆ ดังนั้น องค์การอิสระ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงหมายถึง ศูนย์รวมของทุกองค์กรที่เกี่ยวข้องกันแล้วก็อาจจะมาอยู่รวมกัน<sup>4</sup>

ส่วนในด้านการบริหารและการจัดการ ได้มีการให้ความหมายคำว่า องค์การ หมายถึง เป็นงานสร้างสรรค์ขึ้นเชื่อมของมนุษยชาติ ที่สร้างระบบและกลไกในการทำงานสำหรับกลุ่มมนุษย์ ซึ่งมีความแตกต่างกันให้สามารถร่วมกันทำงานได้ หรือให้สามารถทำงานร่วมกัน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การ<sup>5</sup>

ส่วนในด้านสังคม องค์การ เป็นหน่วยทางสังคมอย่างหนึ่ง เป็นที่รวมตัวของสมาชิกจำนวนหนึ่ง มาร่วมกันทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกันและสัมพันธ์กันเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย หรือ

<sup>1</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. ราชกิจจานุเบกษา. (2545, 17 กรกฎาคม). ฉบับประกาศทั่วไป, เล่มที่ 119 ตอนพิเศษ 66ว. วันที่ 17 กรกฎาคม 2545.

<sup>2</sup> ราชบัณฑิตยสถาน. (2545). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. หน้า 1321.

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. หน้า 1376.

<sup>4</sup> สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2550). รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 26/2550 เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ 15 เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2550. หน้า 73.

<sup>5</sup> อุทัย บุญประเสริฐ. (2545). องค์การ (ORGANIZATION). หน้า 1.

วัตถุประสงค์ ตามที่ได้กำหนดไว้ครั้งการนั้น เป็นความร่วมมือของมนุษย์เพื่อดำเนินงาน ที่มนุษย์คนเดียวไม่สามารถจะกระทำได้ หรือ ไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นผลได้สมบูรณ์<sup>6</sup>

## 2.2 ความหมายของผู้บริโภค

ในการคุ้มครองผู้บริโภค ปัญหาประการสำคัญที่ต้องพิจารณาถึง คือ บุคคลที่กฎหมายประสงค์จะให้ความคุ้มครอง ปัญหาเบื้องต้นที่สำคัญยิ่งที่ควรพิจารณา คือ กฎหมายให้คำจำกัดความผู้บริโภค (Definition) คำว่า “ผู้บริโภค” นี้ มีบุคคลที่ให้คำจำกัดความหลายความหมาย เช่น

ธงชัย สันติวงศ์ และฉายศิลป์ เชี่ยวชาญพิพัฒน์ ได้แสดงทัศนะว่า “ตราบไคที่คนเราทุกคนต้องใช้สิ้นเปลืองหรือบริโภคสิ่งใดสิ่งหนึ่งเสมอ เมื่อนั้นคนเราก็จะมีฐานะเป็นผู้บริโภคด้วย ผู้บริโภคจึงหมายถึง ใครก็ตามที่ใช้จ่ายเพื่อซื้อสินค้าและบริการมาเพื่ออุปโภคบริโภคตอบสนองความต้องการของตน ทั้งนี้เป็นความต้องการทางร่างกายและเพื่อความพึงพอใจ”

วิวัฒน์ โชติเลอศักดิ์ และสุริยะ เจียมประชนารากร ได้ให้ความหมายของบริโภคว่า หมายถึง ใครก็ตามที่มีความต้องการที่จะกินหรือใช้สินค้าหรือบริการมาตอบสนองความต้องการของตนไม่ว่าจะเป็นความต้องการทางร่างกาย เช่น การกินอาหาร การรักษาโรคภัยไข้เจ็บ ความต้องการทางด้านจิตใจ เช่น การพักผ่อนหย่อนใจ การใช้สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ก็ตาม ฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่า คนทุกคน ทุกอาชีพ ทุกเพศทุกวัย เป็นผู้บริโภคทั้งนั้น เพราะตราบไคก็ตามที่มนุษย์มีชีวิตอยู่ย่อมต้องกินหรือต้องใช้สินค้าและบริการ

ยุทธนา ธรรมเจริญ ได้ให้ความหมายของผู้บริโภคว่า หมายถึง บุคคลหนึ่งหรือหลายคน ที่แสดงออกซึ่งสิทธิที่จะต้องการและใช้สินค้าหรือบริการที่ถูกเสนอขายในตลาด

อดุลย์ จาตุรงค์กุล ได้ให้ความหมายของผู้บริโภคว่า คือ บุคคลต่างๆ ที่มีความสามารถในการซื้อ หรืออีกนัยหนึ่งถ้ามองในแง่เศรษฐกิจ คือ ใช้เงินเป็นสื่อกลางก็คือ ทุกคนที่มีเงินนอกจากนั้นผู้บริโภคจะต้องมีความเต็มใจในการซื้อ (Willingness to Buy) สินค้าหรือบริการ<sup>7</sup>

สารี อ่องสมหวัง ได้ให้ความหมายของผู้บริโภคว่า ผู้บริโภคคือพลเมือง ซึ่งทุกคนเป็นผู้บริโภคตั้งแต่เกิดจนตาย<sup>8</sup>

<sup>6</sup> แหล่งเดิม, หน้า 6.

<sup>7</sup> ศรีณย์ ศรีณยศสุนทร. (2549). วิธีพิจารณาคดีคุ้มครองผู้บริโภคทางแพ่งในชั้นศาล. หน้า 18-19.

<sup>8</sup> สารี อ่องสมหวัง. (2552). ข้อเสนอต่อนโยบาย กฎหมายและมาตรการปฏิบัติระบบคุ้มครองผู้บริโภค ศูนย์พิทักษ์สิทธิผู้บริโภค มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค สหพันธ์องค์กรผู้บริโภค และศูนย์คุ้มครองผู้บริโภค 42 จังหวัด. สืบค้นเมื่อ 13 สิงหาคม 2552, จาก <http://old.consumerthai.org/data/customer01.pdf>

ชาลส์ เกลน วอลเตอร์ส ได้ให้ความหมายของผู้บริโภค คือ บุคคลที่ซื้อ หรือมีความสามารถในการซื้อสินค้าและบริการที่ตลาดเสนอขาย เพื่อตอบสนองความต้องการของตนเอง ผู้บริโภคอาจจะเป็นบุคคลที่กำลังซื้อสินค้าและบริการในปัจจุบันหรือตัดสินใจจะซื้อในอนาคตก็ได้ เป็นต้น

Ralph Nader ซึ่งเป็นพวกลัทธิผู้บริโภคนิยม (Consumerism) กล่าวว่า ผู้บริโภคควรเท่ากับคำว่า พลเมือง (Cityzen) และกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคควรถือว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิของพลเมือง

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อมาคือ ผู้บริโภคจะมีขอบเขตเพียงบุคคลธรรมดาหรือรวมไปถึงนิติบุคคลด้วยหรือไม่เพียงใด ปัญหานี้หากพิจารณาโดยกว้างและพิจารณาถึงเจตนาของการคุ้มครองผู้ที่มีอำนาจการต่อรองน้อยกว่าแล้ว จะได้คำตอบว่า ขอบเขตของผู้บริโภคที่กฎหมายควรคุ้มครอง ได้แก่ บุคคลธรรมดาเท่านั้น

แต่ในอีกมุมมองหนึ่ง นิติบุคคล เช่น บริษัทก็อาจเป็นผู้บริโภคในการซื้อสินค้าได้ เมื่อการซื้อขายนั้นไม่ได้ทำเพื่อวัตถุประสงค์บางประการในการประกอบธุรกิจและไม่ได้กระทำการอย่างสม่ำเสมอในการประกอบธุรกิจนั้น ในคดี R&B Customs Brokers Co. Ltd. V United Dominions Trust Ltd.<sup>10</sup> โจทก์ประกอบธุรกิจตัวแทนขนส่งได้ซื้อรถมาเพื่อใช้ประโยชน์ทั้งในทางธุรกิจและใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวของประธานบริษัท โจทก์ฟ้องว่ารถมีรอยร้าว จำเลยผิดสัญญาโดยละเมิดข้อตกลงโดยปริยายตาม The Sale of Goods Act, 1979 s. 14(3) เนื่องจากรถต้องมีความเหมาะสมกับวัตถุประสงค์ในการใช้งานตามสภาพอากาศในอังกฤษ จำเลยอ้างข้อยกเว้นตามข้อสัญญาที่คุ้มครองเฉพาะผู้ซื้อที่เป็นผู้บริโภคเท่านั้น เนื่องจากความรับผิดชอบจากการละเมิดข้อตกลงโดยปริยายตาม Section 14 ไม่สามารถนำมาใช้แก่กรณีที่ไม่ใช่ผู้บริโภคได้ ศาลอุทธรณ์ตัดสินว่า เมื่อการซื้อรถคันดังกล่าวเป็นปกติในการประกอบธุรกิจตัวแทนขนส่งโดยเฉพาะธุรกรรมนี้ไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการซื้อโดยแบ่งแยกไม่ได้จากธุรกิจของโจทก์และไม่มีเรื่องของความสม่ำเสมอในชนิดของการซื้อเข้ามาเกี่ยวข้อง ดังนั้น การที่บริษัทซื้อรถดังกล่าวจึงเป็นการซื้อในฐานะผู้บริโภคและได้รับความคุ้มครองตาม The Unfair Contract Act, 1977 Section 6(2) และข้อสัญญาข้อยกเว้นดังกล่าว

คำพิพากษาของศาลอังกฤษในคดี R&B Customs Brokers Co. Ltd. V United, Dominions Trust Ltd. V United Dominions Trust Ltd. ดังกล่าวข้างต้น สามารถอธิบายได้ว่า ศาลได้

<sup>9</sup> ทศนิยม วีระกันต์. (2541). การดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภค: ศึกษาเฉพาะกรณีศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค. หน้า 8-9.

<sup>10</sup> David Oughton and John Lowry. (2000). *Textbook on Consumer Law*. p.3.



ขยายขอบเขตของผู้บริโภคที่กฎหมายต้องการคุ้มครองกว้างกว่าบุคคลธรรมดา โดยนิติบุคคล เช่น บริษัทก็สามารถเป็นผู้บริโภคที่กฎหมายต้องการคุ้มครองได้แต่มีเงื่อนไขว่าการซื้อขายนั้นไม่ได้ทำเพื่อวัตถุประสงค์บางประการในการประกอบธุรกิจ และไม่ได้กระทำอย่างสม่ำเสมอในการประกอบธุรกิจนั้น

ในประเทศไทยได้มีการให้ความหมายของผู้บริโภคไว้ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ได้ให้ความหมายของผู้บริโภค ไว้ในมาตรา 3 ว่าผู้บริโภค หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ หรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอ หรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้า หรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม จากคำนิยามดังกล่าว ผู้บริโภครวมถึง นิติบุคคลที่บริโภคสินค้าหรือบริการต่างๆ ด้วย ไม่ได้หมายเฉพาะบุคคลธรรมดาที่บริโภคสินค้าหรือบริการเท่านั้น และยังหมายความถึงผู้ผลิตสินค้าเพื่อเอามาประกอบเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่ออกขายในท้องตลาดด้วย<sup>11</sup>

ส่วนตามพระราชบัญญัติสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551<sup>12</sup> ได้ให้ความหมายของผู้บริโภค ไว้โดยมิได้ให้คำนิยาม คำว่าผู้บริโภคไว้โดยตรงแต่มีการบัญญัติคำว่า ผู้เสียหาย ไว้ในมาตรา 4 ว่าผู้เสียหาย หมายความว่า ผู้ได้รับความเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย และคำว่า สินค้าไม่ปลอดภัย นั้นหมายความว่า สินค้าที่ก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ไม่ว่าจะเป็นเพราะเหตุจากความบกพร่องในการผลิต หรือออกแบบ หรือไม่ได้กำหนดวิธีใช้ วิธีเก็บรักษา คำเตือน หรือข้อมูลเกี่ยวกับสินค้า หรือกำหนดไว้แต่ไม่ถูกต้องหรือไม่ชัดเจนตามสมควรทั้งนี้ โดยคำนึงถึงสภาพของสินค้า รวมทั้งลักษณะการใช้งานและการเก็บรักษาตามปกติธรรมดาของสินค้า อันพึงคาดหมาย

นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551<sup>13</sup> ยังได้ให้ความหมายของผู้บริโภค ไว้ในมาตรา 3 ว่าผู้บริโภค หมายความว่า ผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคและให้หมายความรวมถึงผู้เสียหายตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

<sup>11</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2522). สรุปผลสัมมนากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด. หน้า 34.

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551. ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับประกาศทั่วไป เล่มที่ 125, ตอนที่ 36 ก. วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2551.

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551. ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับประกาศทั่วไป เล่มที่ 125, ตอนที่ 38 ก วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2551.

และในส่วนกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคสมัยใหม่นั้น ผู้บริโภคยังได้มีความหมายรวมไปถึงบุคคลซึ่งได้รับประโยชน์ในการบริการที่มีการดำเนินการด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้ว ความหมายของผู้บริโภคของแต่ละประเทศส่วนใหญ่จะมีความหมายไปในทำนองเดียวกัน ซึ่งมีความหมายที่ไม่ได้กำหนดไว้โดยตรงว่า ผู้บริโภคคือใคร มีความหมายเพียงใด แต่จะกำหนดไปในแนวของลักษณะการทำการใด ๆ ในการประกอบธุรกิจ หรือ “การค้าขายกับผู้บริโภค” ซึ่งผลคำนิยามดังกล่าวทำให้ความหมายของผู้บริโภคขึ้นอยู่กับลักษณะของการประกอบธุรกิจอันมีผลกระทบต่อผู้บริโภคเป็นส่วนใหญ่ แต่อาจพิจารณาลักษณะของผู้บริโภคมีลักษณะดังนี้

1) ปัจเจกชนทั่วไป ซึ่งไม่ได้ซื้อสินค้าหรือบริการไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจ

2) ผู้ที่จัดจำหน่ายสินค้าหรือบริการได้กระทำในลักษณะของการประกอบธุรกิจ ซึ่งการพิจารณาว่า บุคคลดังกล่าวกระทำการอันเป็นการประกอบธุรกิจหรือไม่นั้น ได้แก่ บุคคลที่เรียกว่า ผู้ขาย ได้ขายสินค้าหรือให้บริการโดยมีวัตถุประสงค์ในลักษณะของการแสวงหากำไร อันเป็นการประกอบธุรกิจ

3) ซื้อมาเพื่อใช้หรือบริโภคส่วนตัวมิใช่มุ่งทางธุรกิจ<sup>14</sup>

### 2.3 แนวความคิดในการคุ้มครองผู้บริโภค

การบริโภคเป็นเรื่องปกติในชีวิตประจำวันของมนุษย์ที่เกิดควบคู่กันมาตั้งแต่โบราณ ในสมัยที่สังคมมนุษย์ยังไม่เจริญเติบโตและมีความทันสมัยดังเช่นปัจจุบัน การดำรงชีวิตของมนุษย์มักเป็นสังคมกลุ่มเล็กๆ การผลิตในสมัยนั้นมีลักษณะเป็นการผลิตจำนวนน้อยเพื่อใช้ในครอบครัว และมีขอบเขตจำกัดแคบๆ อยู่เพียงในท้องถิ่นนั้นๆ สภาพของสินค้าหรือบริการไม่มีความสลับซับซ้อนมากนัก เพราะกระบวนการผลิตยังเป็นการผลิตแบบง่าย ตลาดจึงยังเป็นลักษณะแลกเปลี่ยนสินค้าซึ่งกันและกัน (Barter)

ต่อมาเมื่อมนุษย์รู้จักติดต่อไปมาหาสู่กันระหว่างกลุ่ม จึงเริ่มมีการแลกเปลี่ยนสิ่งของอุปโภคบริโภคกันมากขึ้น และค่อยๆ พัฒนาเป็นการซื้อขายระหว่างกัน แต่อย่างไรก็ตามการค้าในระยะเริ่มแรกนั้นการผลิตสินค้าและบริการส่วนใหญ่ยังไม่ได้ใช้เทคโนโลยีมากเหมือนปัจจุบัน ที่มี การพัฒนาการผลิตสินค้าและบริการที่มากขึ้นกว่าแต่ก่อน

<sup>14</sup> ศรัณย์ ศรัณยสุนทร. เล่มเดิม. หน้า 22.



จนต่อมาเมื่อศตวรรษที่ 18-19 เป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก โดยมีการปฏิวัติอุตสาหกรรม (ตั้งแต่ ค.ศ. 1760 เป็นต้นมา) ซึ่งการประกาศอิสรภาพในสหรัฐอเมริกา (ค.ศ. 1760) และการปฏิวัติในฝรั่งเศส (ค.ศ. 1789-1799) ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในระบบการปกครอง และมีระบบการปกครองแบบสาธารณรัฐ (Republic) ขึ้น โดยประชาชนทุกคนมีสิทธิมีเสียงในกาปกครองตนเองอย่างที่เราเรียกว่า สังคมอิสระ (Free Society) ลัทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) อันเป็นแก่นของระบบการปกครองที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลาย<sup>15</sup>

ลัทธิปัจเจกชนนิยม และการเปลี่ยนแปลงการปกครองดังกล่าวได้ขยายไปสู่แนวคิดทางสังคมด้านอื่นด้วย ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้นำไปสู่การปฏิวัติอุตสาหกรรมที่ได้นำวิทยาการต่างๆ มาใช้ในขบวนการผลิตภายในครัวเรือนได้เปลี่ยนแปลงเป็นการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการผลิต จนทำให้ระบบเศรษฐกิจมีความก้าวหน้าและเจริญขึ้นอย่างมาก จนเกิดแนวความคิดพาณิชย์นิยม (Mercantilism) แต่แนวความคิดนี้ทำให้เศรษฐกิจของสังคมไม่อาจเจริญงอกงามเท่าที่ควร เนื่องจากรัฐมีหน้าที่ที่สำคัญประการอื่นอีกหลายประการ จึงควรให้เอกชนสามารถประกอบธุรกิจของตนได้อย่างอิสระ รัฐไม่ควรออกข้อกำหนดต่างๆ มาจำกัดการประกอบอาชีพของประชาชน รัฐควรมีหน้าที่ในการส่งเสริมมากกว่า ประชาชนควรมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกัน มีอิสระในการประกอบอาชีพและทำสัญญาต่างๆ ซึ่งแนวความคิดนี้เป็นต้นกำเนิดของระบบการค้าเสรีในเวลาต่อมา

ระบบการค้าเสรี (Laissez Faire) ตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่า มนุษย์ทุกคนมีความสามารถในการตัดสินใจในการเลือกบริโภคสินค้าหรือบริการเท่ากัน รัฐไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการค้า โดยถือว่ารัฐควรมีหน้าที่ในด้านการต่างประเทศ และรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนเท่านั้น ระบบการค้าเสรีได้สร้างแนวคิดอันเป็นพื้นฐานทำให้เกิดหลักกฎหมายใหม่ๆ เช่น หลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract) ทฤษฎีความรับผิดชอบคู่สัญญา (Privity of Contract) หรือในการซื้อขายสินค้า ถ้ามีข้อบกพร่องในสินค้าอย่างไรก็เป็นเรื่องที่ผู้ซื้อจะต้องรับภาระในความเสียหายนั้น หรือที่เรียกว่าหลัก “ผู้ซื้อต้องระวัง” กล่าวคือ หากมีความเสียหายใดๆ ในทรัพย์สินที่ซื้อขายนั้น ความเสียหายตกเป็นของผู้ซื้อ หลักนี้เรียกกันตามภาษาโรมันว่า Caveat Emptor หรือ Let the Buyer Beware<sup>16</sup>



<sup>15</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2521, 10 ตุลาคม). การควบคุมโฆษณาเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค. วารสารนิติศาสตร์. หน้า 244.

<sup>16</sup> สุขุม ศุภนิคย์. (2540). คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (พิมพ์ครั้งที่ 3). หน้า 2.

หลักกฎหมายผู้ซื้อต้องระวัง (Caveat Emptor) ผู้ซื้อจะต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะตัวในการที่จะตรวจสอบสินค้าที่ตนจะซื้อจากลักษณะภายนอกของสินค้าเป็นสำคัญ เช่น ถ้าผู้ซื้อเกิดความเจ็บป่วยจากการรับประทานอาหารที่บกพร่องที่เขาซื้อไป เขาก็ไม่มีสิทธิที่จะรับชดเชยค่าเสียหายจากผู้ขาย แม้ว่ารัฐจะได้มีการกำหนดคุณภาพของสินค้าในระดับต่ำสุดสำหรับเครื่องอุปโภคบริโภคนั้น และอาจลงโทษผู้ขายสินค้าที่ผลิตสินค้านั้นต่ำกว่ามาตรฐานก็ตาม แต่ลักษณะกฎเกณฑ์อย่างหยายนี้อาจจะให้ผลดีเฉพาะการผลิตแบบง่ายๆ และสภาพทางการค้าแบบปิดในระหว่างท้องถิ่นเท่านั้น ผู้ซื้อสินค้าจึงต้องใช้ความระมัดระวังตามความรู้ความเชี่ยวชาญของตนเป็นสำคัญ<sup>17</sup> เป็นที่น่าสังเกตว่าหลักกฎหมายดังกล่าวมีขึ้นเพราะมีแนวความคิดที่ว่า คนทุกคนมีความรู้และความสามารถเท่าเทียมกัน คนทุกคนจึงมีอิสระเท่าเทียมกันที่จะตกลงให้มีนิติสัมพันธ์กันเช่นใดก็ได้

ต่อมาเมื่อโลกเจริญขึ้นมากทั้งในด้านวิทยาศาสตร์และอุตสาหกรรม ทำให้ระบบเศรษฐกิจการค้าและบริการต่างๆ เปลี่ยนแปลงไปโดยมีกระบวนการผลิตที่สลับซับซ้อนมากขึ้น การผลิตสินค้าใช้วัตถุดิบในการผลิตที่มันสมัยเกินกว่าความรู้ธรรมดาของผู้ซื้อหรือผู้บริโภคจะตามได้ทัน และในการแข่งขันทางการค้าภายใต้ระบบการค้าเสรี ผู้ผลิตต่างพยายามหาวิธีการที่สามารถแข่งขันกับผู้ผลิตรายอื่น โดยการใช้เทคโนโลยีการผลิตที่สลับซับซ้อนใช้วัตถุดิบที่มีราคาต่ำและผลิตได้ในปริมาณมากๆ เพื่อลดต้นทุนการผลิตและพยายามกระจายสินค้าให้สามารถจำหน่ายได้มากที่สุดจนบางครั้งทำให้เกิดความบกพร่องหรือขาดความละเอียดรอบคอบและคุณภาพของสินค้านั้นลดลง ส่งผลให้ผู้บริโภคที่ซื้อสินค้าไปบริโภคได้รับอันตรายจากสินค้าที่ไม่มีคุณภาพ

เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นแก่ผู้บริโภค การเรียกร้องค่าชดเชยจากความเสียหายผู้บริโภคสามารถกระทำได้โดยอาศัยหลักกฎหมายสัญญาหรือละเมิดซึ่งการเรียกร้องค่าเสียหายตามหลักกฎหมายดังกล่าวเป็นเรื่องยาก เนื่องจากกระบวนการผลิตสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ที่มีความสลับซับซ้อนไม่สามารถทำให้ผู้บริโภคใช้ความรู้ความสามารถทำให้ผู้บริโภคใช้ความรู้ธรรมดาเข้าใจได้ว่าสินค้านั้นความบกพร่องในการผลิตช่วงใด หรือความบกพร่องเกิดจากสาเหตุใด จากข้อบกพร่องนี้เริ่มพิสูจน์ให้เห็นว่า ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีดั้งเดิม (Classic Capitalism) นั้นไม่ได้ถูกต้องทั้งหมดเพราะการปล่อยให้มีการแข่งขันเต็มที่กลับทำให้ต้องมีการรวมตัวกันเพื่อแข่งขันกันขึ้น ฝ่ายที่มีพลังทางเศรษฐกิจและการเมืองสูงกว่าจะชนะและล้มคู่แข่งรายย่อยไปตามลำดับ แนวโน้มที่จะเกิดภาวะในตลาดแบบผูกขาด (Monopoly) เริ่มปรากฏเด่นชัดขึ้นทุกที จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1930 ประเทศในโลกละวันตกเริ่มตระหนักถึงผลร้ายอันนี้ ประกอบกับแนวความคิดทางด้านสวัสดิการสังคม (Social Welfare) เริ่มได้รับความนิยมนำขึ้น เพราะจะเป็นการสมควรและมี

<sup>17</sup> ธนาวัฒน์ สังข์ทอง. (2542). การเรียกคืนสินค้าที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค. หน้า 17.

ความเป็นธรรมมากกว่าประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรป สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลียเองก็ยอมรับว่าการแข่งขันอย่างเสรีโดยไม่มีการควบคุมนั้นไม่ถูกต้อง และเห็นว่ารัฐมีหน้าที่ต้องคุ้มครองประชาชน (Paternalism) จึงเริ่มมีการออกกฎหมายมาบังคับการประกอบธุรกิจต่างๆ มากขึ้น เช่น กฎหมายควบคุมกิจการธนาคาร กิจการประกันภัย และกิจการอื่นๆ ที่กระทบถึงความปลอดภัยและผาสุกแห่งสาธารณชน ซึ่งเท่ากับถือว่าในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีสมัยใหม่ (Modern Capitalism) นั้น รัฐมีอำนาจเข้ามาแทรกแซงการประกอบธุรกิจของเอกชนได้ตามสมควร เพื่อพิทักษ์ให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและเพื่อประโยชน์แห่งสาธารณะ รวมทั้งประเทศเหล่านั้นได้หันมาพิจารณาถึงสิทธิของผู้บริโภคที่ควรให้ความคุ้มครองนอกเหนือจากสิทธิที่จะได้รับค่าเสียหายตามสัญญา หรือสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายในทางละเมิดตามกฎหมายเดิม โดยมีการเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายให้เป็นประโยชน์ต่อการใช้ความเสียหายที่เกิดจากการบริโภคสินค้าหรือบริการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น หลักการเดิมที่อาศัยความรู้ความสามารถเฉพาะตัวของผู้ซื้อที่จะตรวจสอบระมัดระวังในการซื้อสินค้า (Caveat Emptor) จึงไม่อาจให้ความเป็นธรรมต่อผู้บริโภคได้ เนื่องจากไม่อาจปรับตัวให้ทันกับสภาพความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต่างๆ ในกระบวนการผลิตได้ ทำให้ความระมัดระวังในระดับธรรมดาไม่อาจที่จะช่วยให้ผู้ซื้อหรือผู้บริโภคได้รับผลตอบแทนคุ้มค่ากับเงินหรือทรัพย์สินที่เสียไป รวมทั้งอาจทำให้เกิดอันตรายจากการบริโภคสินค้าที่ไม่ปลอดภัยที่ซื้อสินค้าโดยไม่สามารถใช้ความระมัดระวังที่มีอยู่ตรวจสอบหรือสังเกตเห็นได้

หลักในเรื่องผู้ซื้อต้องระวังในการซื้อสินค้าควรเปลี่ยนไปโดยน่าจะให้ผู้ขายเป็นฝ่ายต้องระวัง (Let the Seller Beware) เพราะในสภาพสังคม ประชาชนผู้บริโภคมียอำนาจในการต่อรองน้อยกว่าผู้ประกอบการ<sup>18</sup> ยิ่งกว่านั้นฝ่ายผู้ผลิตและพ่อค้ามีการรวมตัวกันในการประกอบการค้ามากขึ้น เริ่มมีการรวมตัวกันก่อตั้งเป็นบริษัท ห้างหุ้นส่วน และนิติบุคคลในรูปแบบต่างๆ จนถึงการรวมกันเป็นสมาคมการค้า (Trade Association) ประชาชนจึงอยู่ในฐานะที่ถูกแสวงหาประโยชน์แต่ฝ่ายเดียว ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่รัฐต้องหามาตรการเข้าไปดูแลช่วยเหลือประชาชนผู้บริโภคมากขึ้นกว่าเดิม

แม้ว่าจะเป็นที่ยอมรับว่า สังคมปัจจุบันมีความจำเป็นที่รัฐต้องเข้ามาควบคุมการประกอบธุรกิจและคุ้มครองผู้บริโภค แต่ปัญหาในเบื้องต้นซึ่งถกเถียงกันตั้งแต่ในอดีตถึงเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคก็คือ ควรมีการคุ้มครองผู้บริโภคหรือไม่ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการให้ความคุ้มครอง

<sup>18</sup> แหล่งเดิม.

ผู้บริโภคโดยรัฐไม่ใช่สิ่งถูกต้อง เพราะถือว่าสิทธิในการบริโภคเป็นเรื่องของเอกชนทั่วไปซึ่งรัฐเองไม่ควรเข้าแทรกแซง ดังนั้น หากความเสียหายเกิดขึ้น (ไม่ว่าทางชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน) เกิดขึ้นแก่ผู้ใด ย่อมสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้นั้นควรต้องเสี่ยงภัยเอาเอง และอาจใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายแพ่งได้ตามปกติ ทั้งนี้ เพราะมีหลายกรณีที่ยากแก่การกำหนดมาตรการป้องกันความเสียหาย เช่น การผลิตยารักษาโรค เป็นต้น

ส่วนอีกฝ่ายหนึ่ง อ้างว่าหากพิจารณาจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในโลกปัจจุบันแล้ว จะพบว่า เศรษฐกิจแบบเสรี (Laissez Faire) ซึ่งเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันเต็มที่โดยรัฐจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องในการจัดการธุรกิจ (เว้นแต่การวางกฎ หรือระเบียบเพื่อประโยชน์ในการดำรงไว้ซึ่งความปลอดภัยแห่งรัฐ) นั้น มิได้เอื้ออำนวยความยุติธรรมให้เกิดขึ้นระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภคเท่าที่ควร ด้วยเหตุที่ผู้ผลิตไม่มีอำนาจต่อรอง (Inequality of Bargaining Power) ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมก็ต่อเมื่อผู้ผลิตและผู้บริโภคร่างต่างมีอำนาจและความเข้มแข็งเท่ากัน เมื่อผู้ผลิตพยายามทุกวิถีทางที่จะทำให้ได้มาซึ่งกำไรในการจำหน่ายไม่ว่าจะเป็นการรวมตัวกันขึ้นราคา กักตุนสินค้า หรือลดจำนวนการผลิตลง เพื่อให้เกิดความต้องการในตลาดสูงขึ้น และหวังกำไรจากการขึ้นราคา ตลอดจนผลเสียอันเกิดแก่ผู้บริโภคซึ่งสืบเนื่องมาจากการปล่อยปละละเลยขาดความรับผิดชอบในการควบคุมการผลิตและคุณภาพที่ไม่ได้มาตรฐาน เพราะใช้วัตถุดิบที่มีคุณภาพต่ำเพื่อลดต้นทุนการผลิตสิ่งเหล่านี้ผู้บริโภคเองไม่อาจจะรวมตัวกันต่อสู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภาวะความไม่เสมอภาคในทางเศรษฐกิจภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมนี้เอง ทำให้รัฐจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือผู้บริโภคมากยิ่งขึ้น ทำให้เกิดคำถามว่าหลักเรื่องผู้ซื้อต้องระวังนั้นยังเหมาะสมกับสภาพปัจจุบันหรือไม่ กฎหมายต่างๆ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเอื้ออำนวยมากพอหรือไม่ต่อการคุ้มครองผู้บริโภค ในด้านความปลอดภัยในการบริโภค ความยุติธรรมในราคาและสิทธิที่จะได้รับค่าเสียหายเมื่อเกิดความเสียหายอันสืบเนื่องมาจากการบริโภค<sup>19</sup>

หากพิจารณาอย่างถ่องแท้แล้วจะพบว่า เมื่ออำนาจต่อรองอยู่ในมือผู้ผลิต อีกทั้งกระบวนการผลิตก็สลับซับซ้อนเกินกว่าความสามารถที่ผู้บริโภคจะใช้ความรู้ความสามารถยังทราบถึงคุณภาพของสินค้าได้ หลักกฎหมายที่ว่าผู้ซื้อต้องระวัง (Caveat Emptor) จึงไม่เหมาะสมต่อสถานการณ์ปัจจุบันอย่างเห็นได้ชัด ฉะนั้น ความจำเป็นที่จะต้องมีการมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจึงเป็นสิ่งที่พึงกระทำและหลีกเลี่ยงไม่ได้

นอกจากบทบาทของรัฐในการคุ้มครองประชาชนผู้บริโภคและปรับเปลี่ยนหลักกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อการเรียกร้องค่าเสียหาย จากการใช้สินค้าดังกล่าวแล้วบทบาทของ

<sup>19</sup> แหล่งเดิม.

เอกชนก็เริ่มมีการรวมตัวกันเพื่อประโยชน์ของตนเอง โดยหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ผู้จำหน่ายสินค้าบางชนิดได้ฉวยโอกาสกักตุนสินค้า เพื่อปั่นราคาให้สูงเกินสมควร เช่น เนื้อ ซึ่งเป็นสินค้าจำเป็นของผู้บริโภคในยุโรปและอเมริกา ทำให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนเกิดการต่อต้าน โดยการรวมตัวกันตั้งเป็นสมาคมผู้บริโภคขึ้นในประเทศต่างๆ กว่า 60 สมาคม ต่อมาสมาคมทั้งหลายได้รวมตัวกันเป็น สมาพันธ์สมาคมผู้บริโภคระหว่างประเทศ (International Organization of Consumer Unions) เรียกย่อว่า IOCU ตั้งอยู่ ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ เมื่อปี ค.ศ. 1960 มีลักษณะเป็นองค์กรอิสระ ไม่แสวงหาผลประโยชน์ไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองต่อมา IOCU ได้เปลี่ยนเป็นสหพันธ์ผู้บริโภคระหว่างประเทศ (Consumers International : CI) เมื่อปี ค.ศ. 1994 มีสมาชิก 200 กว่าองค์กร จาก 80 ประเทศ<sup>20</sup>

### 2.3.1 แนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิผู้บริโภค<sup>21</sup>

ปรัชญาสิทธิผู้บริโภค เป็นการศึกษาที่ว่าด้วยแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับสิทธิของบุคคล ซึ่งเป็นผู้ซื้อสินค้า หรือผลิตภัณฑ์ ผู้รับบริการ หรือผู้ได้รับการเสนอ หรือชักชวนให้ซื้อสินค้า ผลิตภัณฑ์ และรับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจการค้า ปรัชญาสิทธิผู้บริโภคมีวิวัฒนาการมาจากปรัชญาสิทธิมนุษยชน (Human Rights) และสิทธิผู้บริโภคเป็นสิทธิของมนุษยชนอย่างหนึ่ง (Soft Human Rights)<sup>22</sup> คำว่า “สิทธิมนุษยชน” เป็นคำที่เกิดขึ้นใหม่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง และเป็นแนวความคิดที่มีวิวัฒนาการมาจากอุดมคติเก่าแก่ของชาวตะวันตก แต่แนวคิดสิทธิมนุษยชนนั้นมีมานานตั้งแต่สมัย กรีก โดยแต่ละยุคแต่ละสมัยมีการใช้คำอื่นที่มีความหมายใกล้เคียงกับคำว่าสิทธิมนุษยชนแตกต่างกันออกไป คำเหล่านั้นขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางความคิดที่ใช้ในการสนับสนุนความชอบธรรมในการกล่าวอ้างหรือเรียกร้องสิทธิ ได้แก่ กฎหมายตามธรรมชาติ (Natural Law) สิทธิธรรมชาติ (Natural Rights) สิทธิของมนุษย์ และหลักนิติธรรม แม้จะมีพื้นฐานการเรียกร้องที่ต่างกัน แต่เนื้อหาไม่ได้ต่างกัน จากความคิดในเรื่องกฎหมายธรรมชาติและสิทธิธรรมชาติได้วิวัฒนาการมาสู่การจัดทำ “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ” (Universal

<sup>20</sup> ฉลาดบริโภค. (2539, มกราคม-ธันวาคม). ประวัติของการคุ้มครองผู้บริโภค. หน้า 21-22.

<sup>21</sup> ศุภสิทธิ์ พรรณารุโณทัย, ประสิทธิ์ อ่อนดี, สารี อ่องสมหวัง และอรพิน กฤษณเกรียงไกร. (2549). การพัฒนาการคุ้มครองผู้บริโภค ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (รายงานวิจัยเบื้องต้น). หน้า 11-13.

<sup>22</sup> Deutch, S. (1995). “Are consumer rights human rights?” *Osgoode Hall Law Journal*, 32(3), pp. 538-578.

Declaration of Human Rights of the United Nations)<sup>23</sup> ในปี ค.ศ. 1948 ซึ่งได้อธิบายแนวคิดเกี่ยวกับการปกป้องสิทธิของผู้บริโภคไว้ดังนี้

ข้อ 23(3) มีสิทธิที่จะทำงาน และเลือกงานอย่างเสรี และมีสภาวะการทำงานที่ยุติธรรมและพอใจ ที่จะได้รับการคุ้มครองจากการว่างงาน บุคคลมีสิทธิที่จะรับค่าตอบแทนเท่ากันสำหรับการทำงานที่เท่ากัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติใดๆ บุคคลที่ทำงานมีสิทธิในรายได้ซึ่งยุติธรรมและเอื้อประโยชน์เพื่อเป็นประกันสำหรับตนเอง และครอบครัวให้การดำรงมีค่าควรแก่ศักดิ์ศรีของมนุษย์ และถ้าจำเป็นก็ชอบที่จะได้รับการคุ้มครองทางสังคมอื่นๆ เพิ่มเติม<sup>24</sup>

ข้อ 25(1) มีสิทธิมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีสำหรับตนเองครอบครัว รวมทั้งอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาลและบริการทางสังคมที่จำเป็น และสิทธิในความมั่นคงในกรณีว่างงาน เจ็บป่วย ทูพพลภาพ เป็นหม้ายชราภาพ หรือการขาดปัจจัยในการเลี้ยงชีพอื่นใดในพฤติการณ์อันเกิดจากที่ตนควบคุมได้<sup>25</sup>

ปฏิญญาสากลในข้อ 23(3) และข้อ 25(1) นี้ มีเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภค ต่อมาสหประชาชาติได้ออกกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights : ICESCR) ในปี ค.ศ. 1966 ซึ่งได้ถูกพัฒนามาจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และวางรากฐานที่มั่นคงสำหรับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอนาคต และ

<sup>23</sup> ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Universal Declaration of Human Rights of the United Nations). สืบค้นเมื่อ 8 สิงหาคม 2552, จาก <http://www.un.org/en/documents/udhr/>

<sup>24</sup> Article 23. (1) Everyone has the right to work, to free choice of employment, to just and favourable conditions of work and to protection against unemployment.

(2) Everyone, without any discrimination, has the right to equal pay for equal work.

(3) Everyone who works has the right to just and favourable remuneration ensuring for himself and his family an existence worthy of human dignity, and supplemented, if necessary, by other means of social protection.

(4) Everyone has the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.

<sup>25</sup> Article 25.(1) Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.

(2) Motherhood and childhood are entitled to special care and assistance. All children, whether born in or out of wedlock, shall enjoy the same social protection.

กฎบัตรระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights : ICESCR) ในข้อ 11 ได้เรียกร้องให้มีการปรับปรุงวิธีการผลิตอาหาร และวิธีการจัดจำหน่ายอาหารและผลิตภัณฑ์อาหาร อย่างถูกสุขลักษณะ รวมทั้งปรับปรุงวิธีการอื่นๆ เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค และกฎบัตรระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights : ICESCR) ในข้อ 12 ได้อธิบายถึงสิทธิต่อสุขภาพไว้ว่า สิทธิผู้บริโภคขั้นพื้นฐาน คือ การป้องกันอันตรายที่มีต่อความปลอดภัยและสุขภาพของผู้บริโภค โดยการจัดการสุขลักษณะทางสิ่งแวดล้อมเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ

ประเทศทั่วโลกได้อ้างอิงหลักการของปฏิญญาสากลดังกล่าวและพัฒนาแนวความคิดไปสู่หลักการสิทธิมนุษยชนด้านต่างๆ ที่ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายของประเทศ รวมทั้งประเทศไทย ที่ได้เข้าร่วมลงมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาตั้งแต่เริ่มแรก และได้บัญญัติหลักการสิทธิมนุษยชนด้านต่างๆ ไว้ในกฎหมาย ประเทศไทยได้เริ่มคำนึงถึงสิทธิของผู้บริโภคเป็นครั้งแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) โดยการใช้มาตรการทางกฎหมาย เพื่อป้องกันความเสียหายที่เกิดจากการบริโภคทางนมในปี พ.ศ. 2470 และการให้ความสำคัญต่อเรื่องสิทธิของผู้บริโภคได้เริ่มเด่นชัดขึ้น เมื่อมีการจัดตั้ง “กรรมการศึกษาและส่งเสริมผู้บริโภค” ขึ้น เพื่อศึกษาปัญหาต่างๆ ของผู้บริโภคในปี พ.ศ. 2514 และยกร่างกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคขึ้น จนกระทั่งตราเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคพร้อมได้ให้ความสำคัญต่อผู้บริโภคมามากขึ้น โดยได้บัญญัติถึงสิทธิของผู้บริโภคไว้ใน มาตรา 57 ว่า “สิทธิของบุคคล ซึ่งเป็นผู้บริโภคมย่อมได้รับความคุ้มครองทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” นอกจากนี้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2541) ได้บัญญัติถึงสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายไว้ อีกด้วย จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีการบัญญัติสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคมย่อมได้รับความคุ้มครองในการได้รับข้อมูลที่เป็นความจริง และมีสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย รวมทั้งมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค ดังนั้น จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิทธิของผู้บริโภคได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมโดยได้รับความคุ้มครองในการได้รับข้อมูลที่เป็นความจริง และมีสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย รวมทั้งมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค สิทธิของผู้บริโภค



ส่วนสหพันธ์ผู้บริโภคระหว่างประเทศ (Consumer International : CI)<sup>26</sup> ได้กำหนดหลักการของสิทธิผู้บริโภคไว้ 8 ประการ ได้แก่

- ข้อที่ 1 สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัย
- ข้อที่ 2 สิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสาร
- ข้อที่ 3 สิทธิที่จะซื้อเครื่องอุปโภคบริโภคในราคายุติธรรม
- ข้อที่ 4 สิทธิที่จะร้องเรียนเพื่อความเป็นธรรม
- ข้อที่ 5 สิทธิที่จะได้รับค่าชดเชยในความเสียหาย
- ข้อที่ 6 สิทธิที่จะได้รับบริโภคศึกษา
- ข้อที่ 7 สิทธิที่จะได้รับความจำเป็นขั้นพื้นฐาน และ
- ข้อที่ 8 สิทธิที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สะอาด

ซึ่งในข้อที่ 1, 2, 4 และข้อที่ 5 สอดคล้องกับหลักการสิทธิผู้บริโภคของประเทศไทย โดยหลักการสิทธิผู้บริโภคของประเทศไทยนั้น ได้ถูกบัญญัติไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังที่กล่าวข้างต้น และในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ประกอบด้วย 5 ประการ ได้แก่

1) สิทธิที่จะได้รับข่าวสาร รวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ (The Rights to be Informed) ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับรู้ รับประทาน คำโฆษณาหรือการแสดงฉลากกำกับสินค้าที่ถูกต้องตรงตามความเป็นจริง เพื่อให้ผู้บริโภคจะได้ใช้ดุลยพินิจและตัดสินใจเลือกบริโภคสินค้าหรือบริการนั้นๆ ได้อย่างถูกต้องตรงตามความต้องการของตน รวมถึงสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการอย่างถูกต้องและเพียงพอที่จะไม่หลงผิด ในการซื้อสินค้าหรือรับบริการโดยไม่เป็นธรรม

2) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ (The Rights to Freedom of Choice) ได้แก่ สิทธิที่จะเลือกซื้อสินค้าหรือรับบริการด้วยความสมัครใจของผู้บริโภค และปราศจากการชักจูงใจอันไม่เป็นธรรม

3) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ (The Rights to Safety) หลักการสิทธิของผู้บริโภคในประเด็นนี้ นับได้ว่าเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญอย่างมากของการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคและประชาชนในอันที่จะได้รับสินค้าและบริการที่มีความปลอดภัย มี

---

<sup>26</sup> ศุทสิทธิ์ พรธรรมาวุฒิชัย, ประสิทธิ์ อ่อนดี, สารี อ่องสมหวัง และอรพิน กฤษณเกียรติกร. เล่มเดิม. หน้า 13-15.

คุณภาพ และได้มาตรฐานตรงตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการใช้หรือบริโภค อีกทั้งเมื่อนำไปใช้หรือบริโภคแล้ว จะต้องไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ และทรัพย์สินทั้งตนเองและผู้อื่น เช่น ถ้าสินค้าเป็นผลิตภัณฑ์อาหารแปรรูปจากพืชที่มีการตัดต่อยีนส์พันธุกรรม (GMOs) หรือมีส่วนผสมและปรุงแต่งด้วยสารเคมีบางชนิดที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ก็ต้องมีฉลากหรือการแจ้งเตือนให้เห็นอย่างชัดเจน สิทธิของผู้บริโภคในประเด็นนี้ หน่วยงานของรัฐ ได้แก่ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น จะต้องให้ความคุ้มครองความปลอดภัยด้านอาหารและบริการแก่ผู้บริโภคและประชาชนจากการบริโภคสินค้าองค์กรเอกชนต่างๆ อาจเข้าไปมีบทบาทในการส่งเสริมในสิทธิดังกล่าว เช่น การจัดการด้านมาตรฐานของสินค้า การแข่งขันการตลาด โดยเน้นความปลอดภัยจากการบริโภคสินค้า รวมทั้งการจัดอันดับหรือระดับของสินค้าและบริการ เช่น การจัดอันดับความปลอดภัยด้านอาหารของภัตตาคารในโรงแรมต่างๆ ตั้งแต่ระดับครึ่งดาวไปจนถึงระดับห้าดาว เพื่อให้ผู้บริโภคและผู้ให้บริการสามารถพิจารณาและตัดสินใจต่อสินค้าหรือบริการที่จะได้รับแม้ไม่เคยใช้บริการมาก่อน การให้ประกาศนียบัตรหรือรับรองความสะอาดของภัตตาคารและร้านอาหารต่างๆ รวมทั้งผลิตภัณฑ์อาหารและเครื่องดื่มสำเร็จรูปทั้งหลาย ทั้งนี้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจะดูแลและควบคุมมาตรฐานด้านสุขอนามัยของสินค้าแล้ว แต่ยังมีการร้องเรียนจากผู้บริโภคในจำนวนมากมายต่อการได้รับอันตรายจากการใช้สินค้าหรือบริการที่ไม่ปลอดภัย

4) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา (The Rights to be Equity) ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับข้อสัญญาโดยไม่ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคที่มักจะเป็นผู้ด้อยโอกาสทางการต่อรอง หรือผู้ด้อยโอกาสทางความรู้ที่ไม่อาจรู้เท่าทันผู้ประกอบการหรือเจ้าของสินค้าหรือบริการ โดยเฉพาะในเรื่องของการทำสัญญา ผู้ประกอบการหรือเจ้าของสินค้าหรือบริการจะเป็นผู้กำหนดและร่างข้อตกลงขึ้นมาเอง หลังจากนั้นจะให้ผู้บริโภคเพียงกรอกลายมือชื่อเข้าเป็นคู่สัญญา โดยปราศจากการต่อรองหรือแทบจะไม่มีโอกาสแสดงความคิดเห็นต่อข้อสัญญาที่เสนอมานั้นได้เลย

5) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย (The Rights to Redress for Damages) เป็นสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองและชดเชยค่าเสียหาย เมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามประเด็นต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น เช่น ได้รับอันตรายจากคำโฆษณาที่ไม่เป็นความจริงแก่สุขภาพชีวิต และทรัพย์สิน ผู้บริโภคก็สามารถเรียกร้องค่าเสียหายตามกฎหมายแพ่งได้ ทั้งนี้รวมถึงผู้บริโภคจะได้รับการคุ้มครองจากการบริการด้วย ซึ่งผู้ขายหรือผู้ผลิตอาหารต้องรับผิดชอบต่อผู้บริโภค หากการบริการที่ให้ไปด้อยคุณภาพ จนทำให้ผู้บริโภคต้องได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากการบริการ

### 2.3.2 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างศักยภาพผู้บริโภคร

การเสริมสร้างศักยภาพให้กับประชาชนซึ่งถือว่าเป็นผู้บริโภคภายในประเทศนั้น มีส่วนสำคัญในการบริหารประเทศเป็นอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ซึ่งให้ความสำคัญและเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้บริโภคทุกคน มีเสรีภาพโดยการเสริมสร้างและมุ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพของ “คน” ในทุกกลุ่มทุกภาคส่วนของสังคม<sup>27</sup> ดังนั้น ในส่วนนี้จะกล่าวถึงแนวคิด ความสำคัญของสร้างเสริมศักยภาพผู้บริโภค ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกลไกการคุ้มครองผู้บริโภค รวมถึงทฤษฎีหลักกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภค

#### 2.3.2.1 แนวคิดและนิยามการเสริมสร้างศักยภาพผู้บริโภค<sup>28</sup>

การพัฒนาคน (Human Development) ในปัจจุบัน มีความหมายมากกว่าเรื่องรายได้ กล่าวคือ ครอบคลุมถึงการทำให้ประชาชนทุกคนมีทางเลือกที่จะใช้ชีวิตอย่างมีคุณค่าตามที่เขาต้องการ การพัฒนาคนในภาพกว้างยังหมายถึง การมีสุขภาพดี มีชีวิตที่ยืนยาว และสามารถใช้ชีวิตได้อย่างสร้างสรรค์ มีความรู้ เข้าถึงถึงทรัพยากรที่จำเป็นและพอเพียง มีมาตรฐานการครองชีพที่เหมาะสม สามารถใช้ชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรีและความเชื่อมั่น เคารพตนเอง และได้รับการยอมรับนับถือจากผู้อื่น ซึ่งแนวทางการพัฒนาคนที่สำคัญ คือ การเสริมสร้างศักยภาพของคน (Empowerment)

โดยจากการศึกษา ความหมายของคำว่า พลัง (Power) ในภาษาอังกฤษมีสองความหมาย ความหมายแรก คือ พลังภายในที่มีอยู่ในสิ่งนั้นๆ เช่น พลังของเชื้อเพลิงที่จะลุกไหม้ และความหมายที่สอง คือ อำนาจที่จะสั่งการผู้อื่น เช่น อำนาจของหน่วยงานรัฐบาล หรืออำนาจของกฎหมาย ความคลุมเครือและสับสนระหว่างสองนัยนี้ปรากฏในภาษาต่างๆ รวมทั้งภาษาไทยด้วย ความหมายแรกในภาษาไทยใช้คำว่าพลัง เช่น ไฟฟ้าพลังน้ำ ความหมายที่สอง คือ อำนาจซึ่งใช้ในอีกบริบทหนึ่ง เช่น การยึดอำนาจแต่บางครั้งทั้งสองคำอาจใช้ร่วมกัน คือ พลังอำนาจ ซึ่งหมายความว่า การเสริมสร้างพลังอำนาจ มิใช่เป็นเพียงการระดมพลังจากภายในเท่านั้น แต่เป็นการเผชิญหน้ากับความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับภายนอกด้วย

<sup>27</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก. (2550). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554). หน้า 118.

<sup>28</sup> สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. (2546). เอกสารวิชาการโครงการวิจัยสังเคราะห์ระบบการเสริมสร้างศักยภาพผู้บริโภค.

และคำว่า Empowerment ในภาษาอังกฤษมีความหมายว่า มีผู้กระทำการที่อาจเป็นรัฐบาลหรือผู้เชี่ยวชาญในด้านการพัฒนา ซึ่งได้กระทำการบางอย่างที่มีผลทำให้ชุมชนเกิดมีพลังขึ้นมา แต่ความหมายนี้แสดงถึงการใช้อำนาจของผู้กระทำ ทำให้ภาคประชาชนปฏิเสธคำแปลตามนัยความหมายนี้ โดยภาคประชาชนต้องการจะใช้คำว่า “การฟื้นคืนอำนาจของชุมชน” มากกว่า ซึ่งคำนิยามตามนัยความหมายนี้ ให้สิทธิในการสร้างพลังอำนาจ จะถูกโยกย้ายเปลี่ยนมือจากผู้กระทำที่อยู่นอกชุมชน มาอยู่ในตัวชุมชนหรือภาคประชาชนเอง และการนำมาใช้ในบริบทของสังคมไทยก็ยังมีเรียกชื่อต่างๆ กันไปตามประเด็นถูกที่นำไปใช้ เช่น สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ได้ให้ความหมาย Empowerment ว่าหมายถึง การเสริมสร้างพลังอำนาจชุมชน ดังนั้น คำว่า Empowerment จึงหมายถึง การเสริมสร้างศักยภาพของคน (Empowerment) และเมื่อนำมาใช้ในมิติของ ผู้บริโภค (Consumer) จึงมีความหมายว่า การเสริมสร้างศักยภาพผู้บริโภค (Consumer Empowerment) โดยการเสริมสร้างศักยภาพผู้บริโภคมี่พื้นฐานปรัชญาในการคุ้มครองผู้บริโภคที่ให้ประชาชนหรือผู้บริโภคมีศักดิ์ศรี มีสิทธิที่จะเลือกใช้สินค้า หรือบริการมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากการเลือกใช้สินค้า หรือบริการ และมีศักยภาพในการดูแลปกป้องสิทธิของตนเองได้

### 2.3.2.2 ความสำคัญของการเสริมสร้างศักยภาพผู้บริโภค<sup>29</sup>

ในปัจจุบัน กระแสโลกาภิวัตน์ได้ส่งเสริมการค้าเสรี (Laissez-Faire) อย่างไรก็ดี ขอบเขตและพรมแดน ทำให้มีการส่งเสริมการขายและการบริโภคอย่างไร้ขีดจำกัด ก่อให้เกิดการโฆษณาที่เกินจริงหลอกลวง และดึงดูดผู้บริโภคให้หลงเชื่อได้อย่างแยบยล การโฆษณาและการขายผ่านทางอินเทอร์เน็ต การโฆษณาที่แอบแฝงโดยใช้ความน่าเชื่อถือทางวิชาการและทางการแพทย์ กระแสเหล่านี้ทำให้เกิดวัฒนธรรมการบริโภคอย่างไม่หยุดยั้ง และได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนชุมชนท้องถิ่นและประชาชนภายในประเทศ โดยรวมก่อให้เกิดช่องว่างมากขึ้นระหว่างรายได้ และมีคนจนเพิ่มมากขึ้นด้วย ส่วนผู้ประกอบการยังอยู่ในภาวะที่ต้องแข่งขันกันมากขึ้นในปัจจุบัน ทำให้ผู้ประกอบการบางรายขาดจรรยาบรรณและความรับผิดชอบที่มีต่อผลิตภัณฑ์และสินค้าที่ตนเองผลิตหรือจัดจำหน่าย มีการใช้ช่องว่างของกฎหมายให้เป็นประโยชน์โดยคำนึงถึงเฉพาะกำไรมากกว่าผลกระทบต่อสังคมในขณะที่ผู้ประกอบการบางส่วนขาดความรู้ ความเข้าใจทางวิชาการและเทคโนโลยีการผลิต ทำให้ไม่เท่าทันถึงอันตรายที่จะเกิดแก่ผู้บริโภค นอกจากนี้ การรวมตัวของกลุ่มผู้ประกอบการเป็นการรวมตัวเพื่อต่อรองผลประโยชน์ส่วนตัวเท่านั้น ไม่มีบทบาทในการกำหนดกฎเกณฑ์ในการควบคุมผู้ประกอบการด้วยกันเอง ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังมี

<sup>29</sup> แหล่งเดิม.

ช่องว่างของกฎหมายที่มอบภาระให้กับผู้บริโภคให้เป็นผู้เรียกร้องพิสูจน์ และตรวจสอบความผิดพลาด นอกจากนี้ กฎหมายยังไม่เปิดโอกาสให้ผู้บริโภคเข้ามีส่วนร่วมอย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญต่อสิทธิของผู้บริโภคและการมีส่วนร่วมในด้านต่างๆ มากขึ้น

สถานการณ์ความเคลื่อนไหวด้านการบริโภคพบว่า สถานการณ์ผู้บริโภคนั้นมีการพัฒนาในทางที่ดีขึ้น ทั้งฝ่ายผู้บริโภคและหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภค กล่าวคือ ในปัจจุบันผู้บริโภคมีความรู้มากขึ้น หรือมีการใช้สิทธิของตนกับหน่วยงานต่างๆ มากขึ้น เนื่องจากมีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และมีการติดต่อสื่อสารที่รวดเร็วขึ้น และเกิดเครือข่ายผู้บริโภคและการดำเนินงานในระดับชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น โดยหลายแห่งประสบความสำเร็จในการทำงาน ทั้งการใช้สิทธิในการตรวจสอบและการร้องเรียนรวมทั้งการได้รับการแก้ไขและชดเชยเป็นต้น นอกจากนี้ยังพบว่าผู้บริโภคได้เข้ามาส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหามากขึ้น และประเด็นปัญหาสาธารณะได้รับความสนใจจากผู้บริโภคมากขึ้น และองค์กรด้านผู้บริโภคมีสมาชิกหรืออาสาสมัครผู้บริโภคเข้ามาสนับสนุนและร่วมทำงานมากขึ้น ส่วนหน่วยงานที่มีหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ทั้งภาครัฐและองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง มีการปรับเปลี่ยนและพัฒนาแนวทางในการดำเนินงาน ได้ครอบคลุมมากขึ้น โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐนั้นมีการเปลี่ยนแปลงทั้งในระดับนโยบายและการปฏิบัติ กล่าวคือ มีหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระมากขึ้น มีอำนาจในการจัดการและการใช้กฎหมาย มีทรัพยากรในการดำเนินงาน และมีโครงสร้างและกลไกในการทำงานที่ชัดเจน ถือเป็นจุดแข็งของหน่วยงานภาครัฐด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งจากปัจจัยของกระแสโลกและปัจจัยแวดล้อม เช่น กระแสโลกาภิวัตน์ การให้ความสำคัญของรัฐธรรมนูญในด้านสิทธิต่างๆ ของประชาชนผู้บริโภค การเปลี่ยนแปลงบทบาทของหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภค ความเคลื่อนไหวขององค์กรและผู้บริโภค ได้เป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบทบาทของผู้บริโภคจาก “ผู้ที่ได้รับการคุ้มครอง” มาสู่การเป็น “ผู้พิทักษ์สิทธิผู้บริโภคของตนเอง” (Self Advocacy) เป็นผู้ที่เท่าทันและฉลาดต่อกระแสการบริโภคมากขึ้น อย่างไรก็ตามทิศทางการเคลื่อนไหวและความตื่นตัวของผู้บริโภคจะมีมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา แต่เมื่อพิจารณาประชาชนส่วนมากในสังคมไทยยังมีบทบาทและเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานน้อยมาก คงเป็นแต่ผู้ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากกว่า บทบาทในการดำเนินการด้วยตนเองจากประเด็นปัญหาดังกล่าว จึงนำมาสู่การให้ความสำคัญต่อการสร้างศักยภาพของประชาชนผู้บริโภค (Consumer Empowerment) ควบคู่ไปกับการทำงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection) ภายใต้กลไกการคุ้มครองผู้บริโภคที่เน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนผู้บริโภคองค์กรภาครัฐ และกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) เป้าหมายของกระบวนการสร้างศักยภาพผู้บริโภคจะนำไปสู่สำนักในการพิทักษ์สิทธิของประชาชน

เอง โดยทำให้ผู้บริโภคในสังคมสามารถเข้าใจและตระหนักว่ากระบวนการพิทักษ์สิทธิของตนเอง เป็นสิ่งปกติที่ทุกคนต้องปฏิบัติ (Normalization) แนวคิดและเป้าหมายดังกล่าวข้างต้น คือ ฐานแนวคิดใหม่สำหรับกระบวนการสร้างศักยภาพผู้บริโภค ซึ่งจะก่อให้เกิดกระบวนการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างแท้จริง

ผู้บริโภคมีศักยภาพในการดูแลและปกป้องสิทธิของตนเองได้ ถ้าได้รับการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ การปลูกฝังจิตสำนึก (Consciousness) โดยเฉพาะได้รับโอกาสให้เข้าไปมีส่วนร่วม (Participation) ในกระบวนการกำหนดนโยบายการคุ้มครองผู้บริโภค และได้รับการส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มกันเป็นองค์กรและเครือข่าย (Networks) ที่ทำงานร่วมกันกับองค์กรภาคส่วนต่างๆ ในลักษณะหุ้นส่วน (Partnership) ซึ่งจะส่งผลทำให้กลุ่มผู้บริโภคสามารถเสนอความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ กำกับดูแล คัดค้าน และจัดการเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของผู้บริโภคส่วนรวมได้ด้วยกลุ่มภาคประชาชนเอง

### 2.3.2.3 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกลไกการคุ้มครองผู้บริโภค<sup>30</sup>

ระบบคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection System) เป็นระบบการดำเนินงานนโยบายที่จะมุ่งควบคุม หรือให้มีการควบคุม วิธีการ กระบวนการ และมาตรฐานของผู้ผลิต ผู้ขาย และผู้โฆษณา เพื่อความมั่นใจในคุณภาพของสินค้า หรือบริการ การป้องกันอันตราย และพิทักษ์ประโยชน์ของผู้บริโภค โดยบทบาท (Function) ของระบบคุ้มครองผู้บริโภค ได้แก่ ผู้บริโภคได้รับความปลอดภัยต่อสุขภาพจากการบริโภคสินค้าและผลิตภัณฑ์ ซึ่งระบบคุ้มครองผู้บริโภคมีองค์ประกอบหรือกลไกที่สำคัญอยู่ 5 องค์ประกอบ ดังนี้

1) การควบคุม กำกับ และดูแลก่อนที่ผลิตภัณฑ์ออกสู่ท้องตลาด (Pre-Marketing Control) เป็นการดำเนินงาน ควบคุม กำกับ และดูแลการผลิตผลิตภัณฑ์ ยา เครื่องสำอาง วัตถุอันตราย วัตถุเสพติด และเครื่องมือทางการแพทย์ให้มีคุณภาพมาตรฐาน และมีความปลอดภัยในการบริโภค โดยผู้ประกอบการจะต้องดำเนินการขออนุญาตเกี่ยวกับสถานที่ผลิตผลิตภัณฑ์ และข้อมูลข่าวสารที่จะโฆษณา หรือเผยแพร่ให้กับผู้บริโภค และสาธารณชนตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งสินค้า หรือผลิตภัณฑ์จะได้รับการพิจารณา ทั้งด้านคุณภาพ ประสิทธิภาพ และความปลอดภัยต่อประชาชนผู้บริโภค

2) การติดตามตรวจสอบเมื่อผลิตภัณฑ์ออกสู่ท้องตลาดแล้ว (Post-Marketing Control) เป็นการดำเนินงานการติดตามตรวจสอบ (Monitoring Control) เพื่อให้ผู้ประกอบการ

<sup>30</sup> สุทธิรักษ์ พรธรรมา โนนทัย, ประสิทธิ์ อ่อนดี, สารี อ่องสมหวัง และอรพิน กฤษณเกรียงไกร. เล่มเดิม. หน้า 18-19.



อาหาร เช่น ระเบียบปฏิบัติที่ดีในการเกษตร (Good Agricultural Practice : GAP) สำหรับฟาร์มเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืด ฟาร์มเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำทะเล ฟาร์มเพาะเลี้ยงสัตว์บก และไร่นาสวนป่า หลักเกณฑ์วิธีการที่ดีในการผลิต (Good Manufacturing Practice : GMP) และระบบการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุม (Hazard Analysis and Critical Control Points : HACCP) สำหรับโรงงานผลิตอาหารแปรรูป โรงฆ่าสัตว์และสถานที่ปรุง ประกอบ และจำหน่ายอาหาร เป็นต้น การส่งเสริมให้มีการนำความรู้และเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในอุตสาหกรรมภายในประเทศ การส่งเสริมให้มีการพัฒนาองค์ความรู้ให้แก่บุคลากรในองค์การคุ้มครองผู้บริโภค และการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ เช่น การจัดประชุม อบรม สัมมนาวิชาการ รวมทั้งสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อร่วมกันพิจารณาข้อกำหนด กฎระเบียบ และมาตรฐานความปลอดภัยของอาหาร ยา และเครื่องสำอาง

#### 2.3.2.4 ทฤษฎีหลักกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภค

ในระบบการค้าแบบเสรี (Laissez Faire) เป็นที่แพร่หลาย ก่อให้เกิดการแข่งขันในทางการค้ากับผู้ผลิตคนอื่น โดยใช้เทคโนโลยีในการผลิตที่สลับซับซ้อนใช้วัตถุดิบที่มีราคาต่ำและผลิตในปริมาณมากๆ เพื่อลดต้นทุนในการผลิต และพยายามกระจายสินค้าของตนเองให้มากที่สุด ทำให้คุณภาพของสินค้าหรือบริการลดลง และปัจเจกชนเหล่านั้นย่อมแสวงหาผลประโยชน์เพื่อให้ตนเองเกิดความมั่นคงมากที่สุด การที่บุคคลมีทรัพย์สินมากก่อให้เกิดอำนาจทางเศรษฐกิจ ในแง่ทฤษฎีความศักดิ์สิทธิ์ของทรัพย์สินส่วนบุคคลนักนิติศาสตร์บางท่านได้มีความเห็นว่า หากบุคคลมีทรัพย์สินมากเกินไปอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อื่นสังคมได้ เช่น การเก็งกำไร หรือการจำกัดการแข่งขันในทางการค้า ซึ่งบริษัทใหญ่ๆ มีแนวโน้มที่จะเอาเปรียบบริษัทเล็กๆ ได้เป็นต้น

จนกระทั่งประมาณปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 นักนิติศาสตร์เริ่มมีความเห็นว่าระบบเศรษฐกิจแบบเสรีดังกล่าวมีข้อบกพร่อง จึงมีความเห็นว่า น่าจะมีการจำกัดสิทธิในการใช้ทรัพย์สินของบุคคล เพื่อประโยชน์ขอส่วนรวม โดยบัญญัติกฎหมายมิให้ผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจดำเนินกรรมวิธีทางการค้าที่จะใช้ทรัพย์สินของตนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ประกอบการรายอื่นหรือผู้บริโภคและหันมาพิจารณาถึงแนวความคิดที่ยอมรับกันในขณะนั้นว่าทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน ยังมีความเหมาะสมอยู่หรือไม่ รัฐจึงควรมีมาตรการอย่างไร เพื่อคุ้มครองป้องกันและชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ถูกเอาเปรียบ และเสียหายจากการบริโภคสินค้าหรือบริการที่ไม่มีคุณภาพ เนื่องจากเล็งเห็นว่า แม้จะยอมรับกันในทางทฤษฎีว่า “ผู้ซื้อต้องระวัง” ในการซื้อสินค้า แต่โดยสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในโลกปัจจุบัน มิได้เอื้ออำนวยความยุติธรรมแก่ผู้บริโภคเท่าที่ควร ด้วยเหตุที่ผู้บริโภคมีอำนาจต่อรองน้อยกว่าจึงมีความจำเป็นที่รัฐต้องเข้ามามีส่วนดูแลช่วยเหลือผู้บริโภค

ดังนั้น แนวความคิดในการคุ้มครองผู้บริโภคจึงได้ก่อตั้งขึ้นโดยมีลักษณะเป็นการพัฒนาในทิศทางตรงกันข้ามกับแนวความคิดและทฤษฎีกฎหมายของระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ทฤษฎีกฎหมายที่ใช้เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ไม่อาจนำหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนามาใช้ได้ กฎหมายเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคจำเป็นต้องละเอียด หรือไม่ให้ความสำคัญต่อหลักกฎหมายดังกล่าวและในประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรป อเมริกาและออสเตรเลียได้หันมาพิจารณาสิทธิของผู้บริโภคที่ควรได้รับการคุ้มครองนอกเหนือจากสิทธิที่จะได้รับค่าเสียหายตามสัญญา หรือสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายในการละเมิดตามกฎหมายเดิม โดยเปลี่ยนหลักกฎหมายเดิมให้เป็นประโยชน์ต่อการชดใช้ความเสียหายที่เกิดจากการบริโภคสินค้ามากขึ้น<sup>31</sup>

### 2.3.3 แนวคิดการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคภาคประชาชนในระดับสากล<sup>32</sup>

แนวคิดเรื่องการส่งเสริมการคุ้มครองผู้บริโภคภาคประชาชน ซึ่งเป็นที่ยอมรับในนานาประเทศ ย่อมช่วยทำความเข้าใจถึงความเป็นมา แนวคิด และความสำคัญของเรื่องนี้ได้ง่ายขึ้น แม้ว่าในประเทศไทยจะมีองค์กร เครือข่ายภาคประชาชนที่ทำกิจกรรมด้านคุ้มครองผู้บริโภคอยู่แล้ว แต่สิ่งที่น่าพิจารณาคือภาครัฐจะให้การสนับสนุนองค์กร เครือข่ายเหล่านี้อย่างไร เพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรมตามเป้าหมาย วัตถุประสงค์ขององค์กร ในสภาพการณ์ปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลในอดีตที่ผ่านมายังไม่มีแนวทางส่งเสริมการคุ้มครองผู้บริโภคภาคประชาชนที่ชัดเจน ทั้งๆ ที่หากได้ศึกษาวิวัฒนาการหรือความเคลื่อนไหวในระดับภูมิภาคแล้วจะพบว่า เป็นเรื่องที่สำคัญที่ภาครัฐจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมผลักดันให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม มิใช่เพียงการประกาศเป็นนโยบายของรัฐบาลหรือบัญญัติไว้เป็นกฎหมายอย่างกว้างๆ โดยไม่มีแผนงานต่อเนื่อง ในรายงานการศึกษานี้จะกล่าวถึงการเริ่มขององค์การสหประชาชาติต้องการเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาระหว่างประเทศและสหภาพยุโรป

#### 2.3.3.1 ความเป็นมาของการคุ้มครองผู้บริโภคโดยองค์การสหประชาชาติ

องค์การสหประชาชาติ โดยคณะมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (Economic and Social Council) เห็นถึงความสำคัญของการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จึงร้องขอให้เลขาธิการองค์การสหประชาชาติรวบรวมข้อมูลกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคทั่วโลกและจัดทำเป็นรายงานข้อเสนอแนะแล้วเสร็จในปี ค.ศ. 1979 ต่อมาในปี ค.ศ. 1981 ได้ริเริ่มจัดทำกรอบนโยบายระหว่าง

<sup>31</sup> ศรัณย์ ศรีณยศสุนทร. เล่มเดิม. หน้า 17-18.

<sup>32</sup> วิทยา กุลสมบุญ, วรณา ศรีวิริยานุภาพ, ไพศาล ลิ้มสถิต และอรพิน กฤษณเกียรติกร. แนวทางการจัดตั้งองค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภค ตาม มาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540. (รายงานวิจัย). หน้า 13-17.



ประเทศในเรื่องนี้ จนกระทั่งเมื่อวันที่ 9 เมษายน 1985 ที่ประชุมใหญ่แห่งสหประชาชาติมีมติ (Resolution 39/85) ต่อ “แนวปฏิบัติว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคของสหประชาชาติ” (The United Nations Guidelines for Consumer Protection) และมีการปรับปรุงครั้งล่าสุดเมื่อปี ค.ศ. 1995 โดยบรรจุเรื่องการบริโภคที่ยั่งยืน (Sustainable Consumption) (E/1995/32) ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการนำสาระสำคัญเรื่องการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริโภคใน “วาระที่ 21” (Agenda 21) มาผนวกไว้เพิ่มเติมแนวปฏิบัติว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคของสหประชาชาติฉบับปรับปรุง และได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของสหประชาชาติในปี ค.ศ. 1999

แนวปฏิบัติว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคของสหประชาชาติ (The United Nations Guidelines for Consumer Protection) นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐบาลของประเทศสมาชิก โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนานำแนวปฏิบัตินี้ไปปรับปรุงนโยบายและกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของตน แม้ว่าแนวปฏิบัติดังกล่าวจะไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเสมือนกรอบแนวทางที่ประเทศสมาชิกเห็นชอบร่วมกัน ที่ประชุมตระหนักดีว่าผู้บริโภคมักเป็นผู้เสียเปรียบในทางเศรษฐกิจ การศึกษาและอำนาจต่อรอง วัตถุประสงค์เฉพาะข้อหนึ่งได้ระบุเรื่องการส่งเสริมให้มีกลุ่มหรือตัวแทนของผู้บริโภคที่เป็นอิสระ โดยเนื้อหาของแนวปฏิบัติว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคของสหประชาชาติประกอบด้วยหลักการ 8 ประการดังนี้ คือ

- 1) หลักความจำเป็นพื้นฐาน
- 2) ความปลอดภัย
- 3) ข้อมูล
- 4) การมีทางเลือก
- 5) การมีตัวแทนของผู้บริโภค
- 6) การเยียวยาความเสียหาย
- 7) การให้การศึกษาแก่ผู้บริโภค
- 8) การรักษาสภาพแวดล้อม

โดยแนวปฏิบัติว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคของสหประชาชาติ มีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคโดยภาคประชาชน ดังนี้

1) รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญแก่การคุ้มครองผู้บริโภคตามลำดับความสำคัญอันได้แก่ การให้เสรีภาพในการจัดตั้งกลุ่ม องค์กรผู้บริโภค และให้โอกาสแก่กลุ่มหรือองค์กรเหล่านั้นในการแสดงความคิดเห็นในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลที่มีผลกระทบต่อผู้บริโภค เหตุที่รัฐบาลต้องให้ความสำคัญในเรื่องนี้ เพราะความเห็น คำแนะนำของกลุ่มหรือองค์กรผู้บริโภค ย่อมเป็นเสมือนสิ่งสะท้อนปัญหาหรือความต้องการของผู้บริโภคมายังภาครัฐ โดยตรง น่าจะเป็นวิธีการ

แก้ไขปัญหานั้นที่ตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการมองปัญหาจากรัฐที่เป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจไม่ได้ประสบปัญหาจริงๆ หรือไม่ได้รับทราบข้อมูลที่ครบถ้วน ถูกต้อง

2) รัฐบาลต้องสนับสนุนการบริโภคที่ยั่งยืน (Promotion of Sustainable Consumption) ซึ่งหมายถึง การบริโภคสินค้าและบริการที่คำนึงถึงความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบันและอนาคต และก่อให้เกิดความยั่งยืนแก่เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของสมาชิกและองค์กรต่างๆ ในสังคม คือ ผู้บริโภคที่ได้รับข้อมูลข่าวสาร รัฐบาล ภาคธุรกิจ องค์กรแรงงาน องค์กรผู้บริโภค และองค์กรสิ่งแวดล้อม ฉะนั้น การจัดทำนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวกับการบริโภคที่ยั่งยืน จะต้องขอรับคำปรึกษาจากภาคธุรกิจ องค์กรผู้บริโภค และองค์กรสิ่งแวดล้อม รวมถึงกลุ่มที่เกี่ยวข้อง สำหรับความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องการบริโภคที่ยั่งยืน รัฐบาลโดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา จะต้องส่งเสริมความร่วมมือของกลุ่มผู้บริโภคและองค์กรประชาสังคม ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็ง

### 2.3.3.1 การคุ้มครองผู้บริโภคโดยสหภาพยุโรป

สนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมยุโรป (Treaty Establishing the European Community) ตามมาตรา 153 (การคุ้มครองผู้บริโภค) และตามมาตรา 195 มีเนื้อหากว่าถึงการสร้างเสริมประโยชน์ สุขภาพ ความปลอดภัยของผู้บริโภค ซึ่งประเทศสมาชิกมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองผู้บริโภคในขั้นสูง สิ่งนี้ถือเป็น “นโยบายผู้บริโภค” (Consumer Policy) ที่มีเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตของพลเมืองในสหภาพยุโรป นโยบายผู้บริโภคประกอบด้วย การปรับปรุงกฎหมาย และมาตรการที่เกี่ยวข้อง การกำหนดค่านโยบายด้านผู้บริโภคของประเทศสมาชิก ให้มีมาตรฐานทัดเทียมกัน และให้ความสำคัญต่อกลุ่มผู้บริโภค ด้วยการสนับสนุนองค์กรผู้บริโภค รวมถึงการมีส่วนร่วมของผู้บริโภค กลุ่มผู้แทนหรือองค์กรผู้บริโภคในกระบวนการจัดทำแผนนโยบายคุ้มครองผู้บริโภค

โดยนโยบายในการคุ้มครองผู้บริโภคของสหภาพยุโรปนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อผลักดันให้นโยบายในการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผลในทางปฏิบัติ จึงมีการกำหนด “ยุทธศาสตร์นโยบายผู้บริโภค” (Consumer Policy Strategy) ที่เน้นความสำคัญแตกต่างกันไปในช่วงเวลาต่างๆ โดยเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 จนถึงยุทธศาสตร์ปัจจุบันที่ได้ประชาคมยุโรปให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2002 มีช่วงเวลา 5 ปี ระหว่างปี ค.ศ. 2002–2006 (พ.ศ. 2545-2549) ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลัก 3 เรื่อง โดยในที่นี้จะกล่าวถึงเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของกลุ่มองค์กรผู้บริโภค โดยเฉพาะวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ดังนี้

1) มาตรฐานการคุ้มครองผู้บริโภคขั้นสูงร่วมกัน โดยกฎ ระเบียบต่างๆ ของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปในเรื่องความปลอดภัยในการบริโภคสินค้า บริการ แนวปฏิบัติทาง

ธุรกิจ การจัดทำข้อตกลงหรือสัญญาที่ทำกับผู้บริโภค การพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคต่างๆ ยังมีความแตกต่างกันในบางเรื่อง จึงต้องกำหนดมาตรฐานร่วมกันขึ้นมา

2) การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งแม้จะมีกฎเกณฑ์ที่ดีต่างหาก การบังคับใช้กฎหมายนั้นไม่มีประสิทธิภาพ ก็จะได้ประโยชน์น้อยกว่าที่ควรจะเป็น ในสมมุติปกขาวกล่าวถึงการบังคับใช้กฎหมายที่ดี ซึ่งจะไม่เน้นเพียงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ หากต้องสนับสนุนกลุ่ม สมาชิกผู้บริโภค โดยมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังและบังคับใช้กฎหมาย เช่น การให้ข้อมูลหรือคำแนะนำแก่ผู้บริโภคที่ประสบปัญหา รวมถึงการให้ความช่วยเหลือผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหาย การฟ้องเรียกค่าเสียหาย เป็นต้น งานคุ้มครองผู้บริโภคบางด้านจำเป็นต้องใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านขององค์กรผู้บริโภคเหล่านี้ ความร่วมมือของหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบตามกฎหมายกับองค์กรผู้บริโภคจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นยิ่ง

3) การมีส่วนร่วมที่เหมาะสมขององค์กรผู้บริโภคในการกำหนดนโยบาย มูลเหตุที่สหภาพยุโรปให้ความสำคัญในเรื่องการมีส่วนร่วมขององค์กรผู้บริโภคก็ด้วยเชื่อว่า นโยบายคุ้มครองผู้บริโภคที่มีประสิทธิภาพนั้น จะต้องเกิดจากตัวผู้บริโภคเอง กล่าวคือผู้บริโภคต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่มีผลกระทบต่อผู้บริโภคทั้งในด้านเนื้อหาและกระบวนการตัดสินใจ ฉะนั้น กลุ่มผู้บริโภคหรือองค์กรผู้บริโภคจะต้องมีความสามารถและทรัพยากร เพื่อสามารถดูแลผลประโยชน์ของตนเองอย่างเท่าเทียมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น<sup>33</sup> (เช่น ผู้ประกอบธุรกิจ) รายละเอียดของแผนปฏิบัติการเรื่องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์กรผู้บริโภคแบ่งออกเป็น 3 ประการ<sup>34</sup> โดยประเทศสมาชิกอาจปรับปรุงรายละเอียดให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม ดังนี้

ประการแรก การทบทวนกลไกการมีส่วนร่วมขององค์กรผู้บริโภคในการกำหนดนโยบายผู้บริโภค แผนงานเรื่องนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากรายงานสมมุติปกขาวชื่อ “Governance” ซึ่งเสนอว่ากระบวนการให้คำปรึกษา (Consultation Process) ควรดำเนินการในแนวทางที่เห็นชอบร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยความร่วมมือจากประชาสังคมต่างๆ ทั้งนี้ มีเป้าหมายเพื่อให้องค์กรผู้บริโภคมีเวทีแสดงความเห็น และเป็นตัวหลักในการเสนอแนะนโยบายแก่สหภาพยุโรปและในประเทศสหภาพยุโรปและในประเทศสมาชิกอื่นๆ แผนงานที่น่าสนใจ คือ การให้ผู้บริโภคมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐาน (Standardisation Work) ของผลิตภัณฑ์ที่จำหน่ายให้แก่ผู้บริโภคเข้ามามีส่วนร่วมคือ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในขั้นตอนการกำหนดมาตรฐาน และการคุ้มครองผู้บริโภค ดังจะเห็นได้จากบทบาทของกลุ่มผู้บริโภค ประชาสังคมองค์กรพัฒนาเอกชน

<sup>33</sup> European Commission. (2002). *Consumer Policy Strategy 2002-2006*. pp.7-15.

<sup>34</sup> *Ibid.* pp.26-29.

ในยุโรป ที่ผลักดันมาตรฐานเกี่ยวกับสินค้าที่จำหน่ายแก่ผู้บริโภคขึ้นมา และได้รับการเห็นชอบจากภาครัฐในเวลาต่อมา คณะกรรมาธิการยุโรปได้เสนอให้สถาบัน องค์กรต่างๆ ของสหภาพยุโรป ดำเนินการปรับปรุงเรื่องการมีส่วนร่วมของผู้บริโภคในการจัดทำนโยบายต่างๆ

ประการที่ 2 เผยแพร่ข้อมูลความรู้ให้ผู้บริโภค องค์กรของสหภาพยุโรป ยึดถือหลักเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (Openness) และหลักความรับผิดชอบ (Accountability) ฉะนั้น จึงเน้นให้ทราบถึงสิทธิของผู้บริโภค โดยเฉพาะสิทธิเข้าถึงข้อมูล ความรู้ที่ถูกต้อง นำเชื่อดี ท้นต่อเหตุการณ์ผ่านสื่อต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสิ่งพิมพ์เว็บไซต์และการรณรงค์ต่างๆ เมื่อผู้บริโภคได้รับการศึกษาการบริโภคสินค้าและบริการก็จะมีเชื่อมั่นมากขึ้น

ประการที่ 3 สนับสนุนและพัฒนาความสามารถขององค์กรผู้บริโภค ด้วยการจัดอบรมให้แก่บุคลากรขององค์กรผู้บริโภค เช่น การบริหารจัดการ กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค หรือการผลักดันข้อเสนอให้เกิดผลสัมฤทธิ์ สำหรับการสนับสนุนกิจกรรมขององค์กรผู้บริโภคร้าน การเงินนั้น

อาจสรุปได้ว่า สหภาพยุโรปให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมของกลุ่มหรือ องค์กรผู้บริโภค เพราะเห็นว่าองค์กร เครือข่าย ประชาสังคมด้านคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศ เหล่านี้ สามารถดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบ ได้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพ ภาครัฐ จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้เข้าบริโภคเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย การให้คำปรึกษา พร้อมกันนั้นจะต้องให้การสนับสนุนในด้านต่างๆ ตามที่กล่าวมาแล้ว ตัวอย่างของความร่วมมือในระดับภูมิภาคของหน่วยงานรัฐกับองค์กรผู้บริโภค ที่เป็นภาคประชาชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชนคือ European Consumers' Organisation (Bureau Européen des Unions de Consommateurs : BEUC) เป็นสหพันธ์องค์กรผู้บริโภคระดับประเทศของยุโรป รวม 38 องค์กร ประกอบด้วยองค์กรภาครัฐ และภาคประชาชน โดยมีพันธกิจหลัก 2 ข้อ คือ

ข้อหนึ่ง การพัฒนานโยบายด้านผู้บริโภคของยุโรป ผ่านองค์ความรู้ งาน ศึกษาวิจัย และประสบการณ์ และ

ข้อสอง รักษา ส่งเสริมประโยชน์ของผู้บริโภคในด้านต่างๆ โดยเฉพาะผู้ที่ด้อย โอกาส ยากจน รวมทั้งเด็กและผู้สูงอายุ

### 2.3.3.1 การคุ้มครองผู้บริโภคโดยองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา ระหว่างประเทศ (OECD)

การคุ้มครองผู้บริโภคโดยองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา ระหว่างประเทศ (OECD) หรือโออีซีดีนี้ เปรียบเสมือนเป็นเวทีหารือที่เน้นเรื่องการค้า การพัฒนา ที่ สืบเนื่องมาจากงานบูรณะประเทศในยุโรปที่ได้รับผลกระทบจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ตามแผน

มาร์แชล (Marshall Plan) ปัจจุบันมีประเทศสมาชิกทั้งหมด 30 ประเทศ ส่วนใหญ่ประกอบด้วยประเทศพัฒนาแล้ว<sup>35</sup>

### 2.3.4 รูปแบบการรวมตัวของผู้บริโภครวม<sup>36</sup>

การรวมกลุ่มของผู้บริโภครวมมีที่มาแตกต่างกันไปตามแนวคิดทางปรัชญา บางกลุ่มมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภครวมเป็นรายๆ ไปเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต บางกลุ่มมีวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมที่กว้างออกไป เช่น กลุ่มที่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภครวมในระดับครอบครัวหรือคุ้มครองสตรีในสังคม เป็นต้น

การรวมตัวของผู้บริโภครวมแบ่งได้ 2 ลักษณะ คือ การรวมตัวที่มีเป้าหมายในการคุ้มครองผู้บริโภครวมโดยตรง และการรวมตัวที่ไม่มีเป้าหมายในการคุ้มครองผู้บริโภครวมโดยตรง

#### 2.3.4.1' การรวมตัวของผู้บริโภครวมที่มีเป้าหมายในการคุ้มครองผู้บริโภครวมโดยตรง

##### 1) การรวมกลุ่มในรูปแบบระบบสหกรณ์

ระบบสหกรณ์เป็นการรวมกลุ่มของผู้บริโภครวม ซึ่งตั้งร้านค้าขึ้นมาเพื่อขายสินค้าให้แก่สมาชิกในราคาถูก และมีคุณภาพดี เป็นการป้องกันการค้ากำไรเกินควรจากผู้ประกอบการ เกณฑ์ความคิดหรืออุดมการณ์ของสหกรณ์ คือ การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยผ่านการรวมกันเป็นคณะบุคคล (Mutual Assistance Through Association)<sup>37</sup> โดยแนวความคิดนี้มาจากแนวคิดในทางการเมืองระบบสังคมนิยม เพื่อช่วยเหลือคนมีรายได้น้อยโดยไม่หวังผลกำไร

ในปี ค.ศ. 1840 ประเทศอังกฤษ ได้มีการรวมกลุ่มกันของกรรมกรประมาณ 30 คน ก่อตั้งสหกรณ์ขึ้นที่เมืองแมนเชสเตอร์ ซึ่งนับว่าเป็นสหกรณ์แห่งแรกของโลก

ปี ค.ศ. 1912 ในประเทศฝรั่งเศสได้มีการก่อตั้งสหภาพสหกรณ์ผู้บริโภครวม (FNCC) ขึ้นระยะแรกสหกรณ์แห่งนี้มีวัตถุประสงค์ขายสินค้าให้แก่สมาชิกเพื่อใช้ส่วนตัวและครอบครัว ไม่ให้สมาชิกซื้อไปขายต่อ โดยสหภาพสหกรณ์ผู้บริโภครวม (FNCC) มีข้อบังคับว่าเป้าหมายของสหกรณ์เพื่อเข้าไปทดแทนระบบที่มีการแข่งขันของทุนนิยม และก่อให้เกิดระบบที่มีการผลิตสินค้าเพื่อผู้บริโภครวมที่เป็นกลุ่มก้อน โดยไม่หวังผลกำไรอย่างไรก็ตามต่อมา แนวคิดนี้ได้มีการวิวัฒนาการมาเป็นหวังผลกำไรบ้างแต่มีน้อย และมีการจำหน่ายสินค้าให้กับบุคคลภายนอก รวมทั้งมีการก่อตั้งโรงงานผลิตสินค้าเองด้วย

<sup>35</sup> วิทยา กุลสมบุญ, วรรณมา ศรีวิริยานภาพ และไพศาล ลิ้มสถิตย์. เล่มเดิม. หน้า 17.

<sup>36</sup> ขวัญชัย สันตสว่าง. (2540). คำบรรยายวิชากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภครวม. หน้า 67-68.

<sup>37</sup> วราชัย เกษเมธีการุณ. (2541). มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมให้องค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภครวม. หน้า 11.

ในปัจจุบันสหภาพสหกรณ์ผู้บริโภค (FNCC) มีสมาชิกถึง 3 ล้านคน กิจกรรมของสหภาพสหกรณ์ผู้บริโภค (FNCC) คือ การพิมพ์เอกสารเผยแพร่เดือนละ 2 ครั้ง ครั้งละประมาณ 4 แสนฉบับ นอกจากนี้สหภาพสหกรณ์ผู้บริโภค (FNCC) ยังมีโรงพิมพ์เป็นของตัวเอง มีสื่อต่างๆ มากมาย มีศูนย์เอกสารให้บริการสำหรับครอบครัวของสมาชิก มีศูนย์ตอบคำถามให้กับสมาชิก มีการฝึกอบรมสัมมนาให้กับผู้บริโภคทั่วไป สิ่งที่สหภาพสหกรณ์ผู้บริโภค (FNCC) ให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคอย่างได้ผลคือ การมีห้องทดลองในการตรวจสอบคุณภาพของสินค้าอาหารและยาต่างๆ ผลการวิจัยจะถูกตีพิมพ์เผยแพร่ให้กับผู้บริโภคโดยทั่วไป เอกสารดังกล่าวออกเป็นรายเดือนๆ ละ 2 ครั้ง นอกจากนี้สหภาพสหกรณ์ผู้บริโภค (FNCC) ยังมีกิจกรรมคุ้มครองผู้บริโภคในลักษณะป้องกันคือทำให้การศึกษาแก่นักเรียนตาม โรงเรียนให้รู้ถึงการคุ้มครองผู้บริโภค

## 2) แนวความคิดด้านการพิทักษ์ผลประโยชน์ผู้บริโภคนิยม (Consumerism)

การรวมกลุ่มผู้บริโภคอยู่ในการจับตามองของฝ่ายผู้ผลิตสินค้าตลอดเวลา โดยฝ่ายผู้ผลิตสินค้าถือว่าขบวนการดังกล่าวมีอุดมการณ์ที่รวมตัวกันเพื่อก่อให้เกิดความแตกแยกเป็นการทำลายระบบเศรษฐกิจ ทำให้อิสรระของผู้บริโภคเสียไปและบ่อนทำลายการปกครอง

คำว่า Consumerism ผู้ที่นำมาใช้ก่อนคือกลุ่มผู้ที่มีความคิดเห็นต่อต้านขบวนการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งมีความประสงค์จะนำคำนี้ไปเชื่อมโยงกับคำที่น่าขยายคำอื่นๆ เช่น ลัทธิคอมมิวนิสต์ (Communism) และลัทธิฟาสซิสต์ (Fascism) เช่น ธุรกิจในสหรัฐอเมริกาบางกลุ่มได้ขนานนามผู้ทำงานด้านพิทักษ์ผลประโยชน์ผู้บริโภคว่าเป็นผู้ตั้งตนเป็นเสมือนพี่เลี้ยงคนทั่วประเทศที่ตั้งแต่จะบังคับให้ผู้อื่นจำต้องคล้อยตามค่านิยมของตนเอง

ปีเตอร์ ดรัคเคอร์ เรียกแนวคิดด้านพิทักษ์ประโยชน์ผู้บริโภคว่าเป็นเรื่องที่น่าจะทำให้ผู้อยู่ในวงการตลาดเกิดความละอายแก่ใจตนเอง ซึ่งหมายถึง การที่ยังคงต้องมีขบวนการนี้อยู่แสดงให้เห็นว่าบริษัทต่างๆ ยังไม่สามารถดำเนินงานของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพในการกำหนดราคา และสนองตอบความปรารถนาของผู้บริโภคเสมอไป

Carvana และ Hills ให้ความหมาย Consumerism ว่าพลังทางสังคมในสภาพแวดล้อมที่ได้กำหนดขึ้นเพื่อช่วยเหลือให้ความคุ้มครองในการเผชิญกับฝ่ายผู้ประกอบการธุรกิจตามวิถีทางแห่งกฎหมายศีลธรรมและพลังทางเศรษฐกิจ<sup>38</sup>

<sup>38</sup> David Cravana and Gerald E. Hills. (1973). *Consumerism : A Perspective for Business*. pp. 233-237.



Buskirk และ Rothe ให้ความหมาย Consumerism ว่าการรวมพลังงานผู้บริโภคในการให้ได้มาซึ่งมาตรฐานในการดำรงชีพ เพื่อให้มีการแก้ไขข้อใช้ และเยียวยาสภาพที่ไม่พึงพอใจที่บรรดาผู้บริโภคได้รับ<sup>39</sup>

นักสังคมศาสตร์ที่ศึกษาในด้านนี้ ตีความคำว่า Consumerism แตกต่างกันไป แต่ส่วนมากจะมีความคิดตรงกันว่า ความเคลื่อนไหวหรือขบวนการนี้ประกอบไปด้วยกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครอง และเสริมสร้างให้ผู้บริโภคมีสิทธิมีเสียงมากขึ้นนอกจากนี้ ขบวนการคุ้มครองผู้บริโภคยังทำหน้าที่เป็นสื่อให้ผู้บริโภครู้จักรับผิดชอบต่อการตัดสินใจและการกระทำของตนมากขึ้นด้วย ความรับผิดชอบดังกล่าวรวมถึงการที่ผู้บริโภคต้องศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ให้ดีก่อนจะตัดสินใจเลือกซื้อสินค้าและบริการ ตลอดจนการแสดงความคิดเห็นผ่านร่างกฎหมายที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้บริโภคโดยผ่านทางสมาชิกรัฐสภา

แนวคิดในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคมีลักษณะเป็นขบวนการทางสังคม ซึ่งมีลักษณะหลากหลายและมีวิวัฒนาการอยู่เรื่อยๆ ที่มีจุดหมายเพื่อเสริมสร้างความเป็นดีอยู่ดีทางเศรษฐกิจและพลังทางการเมืองของประชาชนผู้อุปโภคบริโภค คำจำกัดความนี้ทำให้สามารถใช้คำว่าแนวความคิดในทางการรักษาผลประโยชน์ผู้บริโภค (Consumerism) และคำว่าขบวนการพิทักษ์คุ้มครองผลประโยชน์ผู้บริโภค (Consumerism Movement) สลับกันในความหมายเดียวกัน ได้นอกจากนั้นการกล่าวถึงแนวความคิดและขบวนการผู้บริโภคว่าเป็นการทำงานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทำให้เห็นได้ว่ากิจกรรมในทางคุ้มครองผลประโยชน์ผู้บริโภคมีลักษณะร่วมสืบเนื่องติดต่อกันมาเรื่อยไม่ขาดสาย ไม่ว่าจะการดำเนินงานนั้นจะเกิดขึ้นที่ใด หรือในช่วงเวลายุคสมัยที่แตกต่างกันออกไปเพียงใดก็ตาม

ดังนั้น คำว่า Consumerism น่าจะแปลว่า “ลัทธิผู้บริโภคนิยม” ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกับ Nationalism คือ คำนี้ถึงกลุ่มของตนเป็นหลัก โดย Consumerism มีจุดมุ่งหมายที่จะให้เกิดความเข้าใจกันระหว่างฝ่ายผู้ประกอบการธุรกิจและฝ่ายผู้บริโภค โดยมีกลุ่มผู้บริโภคเป็นตัวกลางในการติดต่อเพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างกัน

ลัทธิผู้บริโภคนิยม ได้เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 20 ในประเทศที่เจริญแล้ว โดยเฉพาะประเทศในทวีปยุโรป และสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีแนวความคิดว่าการรวมตัวกันจะต้องเป็นการรวมตัวกันอย่างมีระบบ เพื่อเผชิญหน้ากับผู้อำนาจในทางเศรษฐกิจหรือในทางการเมือง ซึ่งการรวมตัวกันเท่านั้นที่จะทำให้มีพลังในการต่อสู้กับอำนาจเหล่านั้นได้ แนวคิดนี้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยในปี ค.ศ. 1982 Haslinek ได้ก่อตั้งศูนย์วิจัยเพื่อผู้บริโภค

<sup>39</sup> Richard H. Buskirk and Jamers T. Rothe. (1973). **Consumerism : Interpretation.** p.31.

เรียกว่า “Consumer Research” ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ทดสอบคุณภาพของสินค้าต่างๆ และได้จัดพิมพ์เอกสารเผยแพร่รายละเอียดเกี่ยวกับสินค้าและบริการให้ผู้บริโภคได้ทราบ โดยในปี ค.ศ. 1931 ได้พิมพ์เอกสารชื่อ Consumer Plumbic ออกเผยแพร่แก่ผู้บริโภค<sup>40</sup>

ในปี ค.ศ. 1936 ได้มีการจัดตั้งสมาพันธ์ผู้บริโภค (Consumer Union) ขึ้นมาอีก เพื่อช่วยให้ข่าวสารแก่ผู้บริโภคได้รู้ถึงคุณภาพของสินค้าต่างๆ และครั้งนี้เป็นครั้งแรกที่ประชาชนได้รับข่าวสารที่ถูกต้องจากการทดสอบคุณภาพของสินค้า แล้วจริงๆ ก่อนที่ตกลงใจซื้อสินค้า โดยพิมพ์วารสารเรียกว่า รายงานการคุ้มครองผู้บริโภค “Consumer Report” เผยแพร่แก่ประชาชนเป็นรายเดือนถึง 2 ล้านฉบับ นอกจากนี้ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับผู้บริโภคชื่อว่า “Consumer Advisory Board” ขึ้นอยู่กับ National Recovery Administration เพื่อเป็นตัวแทนของผู้บริโภคในคณะรัฐบาล

#### 2.3.4.2 การรวมตัวของผู้บริโภคที่ไม่มีเป้าหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรง

กลุ่มเหล่านี้ได้แก่ กลุ่มสตรี กลุ่มแม่บ้าน สมาคมแม่บ้าน กลุ่มเหล่านี้จะมีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการบริโภคการตัดสินใจซื้อสินค้าของสมาชิกในครอบครัว กลุ่มนี้จึงมีหน้าที่โดยธรรมชาติที่เกี่ยวกับปัญหาการบริโภค นอกจากนี้กลุ่มสหภาพแรงงานเกี่ยวกับการบริโภคในเชิงเศรษฐศาสตร์ คือ อำนาจซื้อของกลุ่มนี้ต่ำ จึงทำการต่อต้านสินค้าที่มีราคาแพง

#### 2.3.4.3 การรวมตัวการรวมตัวของผู้บริโภคในระดับนานาชาติ

ใน ค.ศ. 1960 (พ.ศ. 2503) สมาคมผู้บริโภคของประเทศต่างๆ ได้ร่วมมือกันก่อตั้งสมาพันธ์สมาคมผู้บริโภคระหว่างประเทศขึ้นเรียกว่า “International Organization of Consumers Unions” ชื่อย่อว่า IOCU โดยมีสำนักงานแห่งใหญ่ ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้เป็นศูนย์รวม (Clearing House) ของการแก้ไขปัญหาของผู้บริโภค สมาคมผู้ก่อตั้งสมาพันธ์สมาคมผู้บริโภคระหว่างประเทศ (IOCU) ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย เนเธอร์แลนด์ และเบลเยียม ปัจจุบันนี้ สมาพันธ์สมาคมผู้บริโภคระหว่างประเทศ (IOCU) มีสมาชิกกว่า 100 สมาคมในกว่า 45 ประเทศ สำหรับประเทศไทยนั้นสภาสตรีแห่งชาติ ได้เข้าเป็นสมาชิกสมาพันธ์สมาคมผู้บริโภคระหว่างประเทศ (IOCU) เมื่อ พ.ศ. 2517 และมีการจัดตั้งสภาสตรีส่งเสริมผู้บริโภค (สสب.) ในเวลาต่อมา

องค์การสมาพันธ์สมาคมผู้บริโภคระหว่างประเทศ (IOCU) มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและเผยแพร่ข่าวสารและให้ความรู้แก่ผู้บริโภค โดยองค์การสหประชาชาติได้มอบให้ ดร. กานจิ (Ganji) แห่งคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และนางเปอร์เซีย แคปเปล ช่วยกัน

<sup>40</sup> ขวัญชัย สันตสว่าง. เล่มเดิม. หน้า 10.

ศึกษาและค้นคว้าเรื่องสิทธิผู้บริโภค บุคคลทั้งสองได้นำถ้อยแถลงของประธานาธิบดี จอห์น เอฟ. เคนเนดี แห่งสหรัฐอเมริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาเป็นบรรทัดฐาน 4 ประการ ในที่สุดองค์การสหประชาชาติก็ได้อนุมัติให้ใช้ได้ แล้วต่อมาได้เพิ่มเติมขึ้นอีก 3 ประการรวมเป็น 7 ประการ คือ

- 1) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัย
- 2) สิทธิที่จะได้รับความรู้
- 3) สิทธิที่จะซื้อเครื่องอุปโภคบริโภคและบริการที่ราคายุติธรรม
- 4) สิทธิที่จะร้องเรียนและใช้เสียงในนโยบายของรัฐ
- 5) สิทธิที่จะได้รับค่าชดเชยความเสียหาย
- 6) สิทธิที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สะอาด
- 7) สิทธิที่จะได้รับบริโภคศึกษา

สิทธิ 7 ประการของผู้บริโภคนี้ สมาชิกของสมาพันธ์สมาคมผู้บริโภคระหว่างประเทศ (IOCU) ได้นำมาใช้เป็นหลักในการเผยแพร่ข่าวสารและให้ความรู้แก่องค์กรสมาชิกเพื่อเร่งรัดให้สมาชิกต้นตอที่จะใช้สิทธิในการรักษาผลประโยชน์ของตน

และใน พ.ศ. 2517 สมาพันธ์สมาคมผู้บริโภคระหว่างประเทศ (IOCU) ได้ขยายงานให้กว้างขวางออกไปโดยตั้งสำนักงานสาขาในระดับภูมิภาคขึ้นเป็นสาขาแรกในตะวันออกไกล ประเทศสิงคโปร์ ต่อมาสำนักงานนี้ได้ย้ายไปตั้ง ณ นครปีนัง ประเทศมาเลเซีย การตั้งสาขาสมาพันธ์สมาคมผู้บริโภคระหว่างประเทศ (IOCU) ขึ้นในตะวันออกไกลก็เพื่อให้บริการแก่ประเทศที่กำลังพัฒนาในซีกโลกนี้ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

สมาพันธ์สมาคมผู้บริโภคระหว่างประเทศ (IOCU) ปฏิบัติงานสำคัญทางด้านการทดสอบเปรียบเทียบผลิตภัณฑ์ที่สงสัยว่าจะเป็นพิษเป็นภัยแล้วเผยแพร่ความรู้ไปยังสมาชิกทั่วโลก ตลอดจนเป็นตัวแทนรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภคในองค์การระหว่างประเทศ และองค์กรต่างๆ ขององค์การสหประชาชาติ<sup>41</sup>

## 2.4 แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ หรือการที่ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางในการบริหารประเทศ หรือการดูแล รักษาผลประโยชน์ของตนเองหรือของประเทศชาตินั้น ถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญและมีความจำเป็นเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านการ

<sup>41</sup> สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีและสภาสตรีในพระบรมราชินูปถัมภ์. (2525). คู่มือผู้บริโภค. หน้า 143-144.

บริหารประเทศ หรือการบริหารจัดการด้านอื่นๆ โดยจะเห็นได้ว่าไม่ว่าเรื่องใดที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการนั้นจะก่อให้เกิดความเข้มแข็งและก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนดังนั้น ในส่วนนี้จะได้กล่าวถึง แนวคิดในการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนหรือของสาธารณชน รวมถึงกฎหมายที่เข้ามารองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน

#### 2.4.1 แนวคิดการมีส่วนร่วมของสาธารณชน

แนวความคิดการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation) หรือประชาชนนี้ เป็นแนวความคิดทางรัฐศาสตร์ในเรื่องการปกครองตนเอง (Self Government) โดยเป็นการปกครองที่ ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมด้วย<sup>42</sup> เริ่มจากการใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎร กระบวนการออกกฎหมายโดยผ่านตัวแทนของประชาชน เป็นต้น ต่อมาได้ขยายครอบคลุมถึงการมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ การจัดการ การปกครองท้องถิ่น และกิจกรรมต่างๆ มากมาย

“การพัฒนาและการบริหารประเทศ” เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้รัฐต้องยื่นมือเข้ามาใช้อำนาจดำเนินการในกิจกรรมต่างๆ มากมายภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งรัฐสามารถใช้เป็นเครื่องมือกำหนดแนวทางว่าพัฒนาประเทศและการบริหารประเทศควรจะมุ่งไปสู่ทิศทางใดเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อสังคมส่วนรวมได้สูงสุด หรือสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด ดังนั้น นโยบายดังกล่าวจึงควรตั้งอยู่บนรากฐานของการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนนี้ไม่เฉพาะแต่ที่จะเป็นพลังสนับสนุนการพัฒนาเท่านั้น หากยังมีส่วนช่วยให้การกำหนดแนวทางการพัฒนาของรัฐ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และยังเป็นการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาไปสู่ทุกพื้นที่อย่างทั่วถึง และเป็นธรรมอีกด้วย ซึ่งเป็นลักษณะของการพัฒนาที่ไม่ใช่เป็นการเน้นเฉพาะส่วนของการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) เท่านั้น หากจะเป็นการกระจายความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ (Distribution of Economic Wealth) และทรัพยากรทางสังคมที่มีค่าอื่นๆ อีกด้วย เช่น การสาธารณสุข การศึกษา อันเป็นบริการพื้นฐานของรัฐออกไปถึงประชาชนในท้องถิ่นที่ขาดโอกาสให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้ศักยภาพของตนเองอย่างเต็มที่และเต็มความสามารถภายใต้กฎเกณฑ์ หรือกติกาของสังคมด้วยจิตสำนึก ในทางสร้างสรรค์ระหว่างรัฐกับสังคมเป็นอย่างดี

<sup>42</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, อมราวดี อังคสุวรรณ และวีณา เรืองกุล. (2528). เรื่องตุลาการหมู่บ้าน. (รายงานผลการวิจัย). หน้า 53-55.

การยกร่างนโยบายการพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงต้องคำนึงถึงมติมหาชนที่เป็นเครื่องสะท้อนถึงความรู้สึกและความต้องการของประชาชน และเป็นเครื่องมือชี้้นำให้รัฐสามารถประเมินถึงประสิทธิภาพของนโยบายที่จะถูกนำออกมาใช้ในการบริหารประเทศ โดยรัฐอาจจะนำมาใช้ในการพิจารณาตั้งแต่ขั้นยกร่างนโยบาย หรืออาจจะนำมาใช้เป็นเครื่องตรวจสอบผลย้อนกลับของประชาชน (Feedback) ที่มีต่อนโยบายที่ร่างขึ้นแล้วได้นำมาทดลองปฏิบัติและการที่รัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย หรือเพื่อทราบความต้องการของประชาชนนั้น รัฐย่อมกระทำได้หลายรูปแบบ ได้แก่ รูปแบบการลงประชามติ (Referendum) การจัดประชุมตัวแทนของกลุ่มประชาชนต่างๆ เพื่อขอความเห็นชอบและคำแนะนำหรือจะเป็นด้วยวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นต้น

แต่ผู้กำหนดนโยบายจะยอมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ปรากฏผลออกมาในรูปของมติมหาชนนั้นเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของผู้กำหนดนโยบายแต่ละยุคสมัย กล่าวคือ ผู้กำหนดนโยบายบางยุคบางสมัยอาจจะพิจารณายอมรับอิทธิพลของมติมหาชนเพียงเล็กน้อย เท่าที่มติมหาชนนั้นบีบบังคับโดยตรงต่อตนและไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ แต่บางยุคสมัยก็อาจจะยอมรับได้มากขึ้น และผู้กำหนดนโยบายนั้นก็จะเป็นผู้ที่เข้าไปแสวงหาหรือก่อให้เกิดวิธีการเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยการแสดงมติมหาชนขึ้นเอง แทนที่จะเป็นฝ่ายถูกบีบบังคับจากมติมหาชนเพียงฝ่ายเดียว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางปรัชญาหรือแนวความคิดในเรื่องการบริหารการปกครองของผู้กำหนดนโยบายแต่ละคน ว่ามีทัศนคติต่อหลักการในเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบใด กล่าวคือ<sup>43</sup>

ประการแรก เป็นทัศนคติที่พิจารณาว่า ควรจะมีมติมหาชนอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นเพื่อเป็นการให้ความสนับสนุน หรือยอมรับว่าการกระทำต่างๆ ของรัฐบาลรวมทั้งการกำหนดนโยบายเป็นสิ่งที่มีความชอบธรรม

ประการที่สอง เป็นแนวทัศนคติที่พิจารณาว่า ควรจะมีมติมหาชนเป็นปัจจัยประเภทหนึ่งที่ต้องนำมาพิจารณาในกระบวนการตัดสินใจหรือวินิจฉัยเกี่ยวกับนโยบาย ซึ่งผลของการตัดสินใจวินิจฉัยนั้นไม่จำเป็นจะต้องเป็นอย่างเดียวกับมติชนทุกประการและทุกกรณี ดังนั้นการพิจารณาในแนวทางเช่นนี้ จึงเป็นการพิจารณามติมหาชนอย่างกว้างๆ ในแง่ที่เป็นข้อมูลข่าวสารอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งเช่นเดียวกับข้อมูลข่าวสารอื่น

ประการที่สาม เป็นแนวทัศนคติที่มองว่า มติมหาชนเป็นเสมือนสิ่งที่คอยถ่วงน้ำหนักของกลุ่มอิทธิพลอื่นๆ เอาไว้ ซึ่งโดยแนวทางนี้จะเห็นได้ว่า จากการหยั่งเสียงมหาชนเป็นส่วนใหญ่ มี

<sup>43</sup> กุลชน ธนาพงศธร. (2520). หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ. หน้า 282-283 และหน้า 326-327.

ความคิดเห็นแตกแยกกระจายกันไปตามแรงผลักดันและผลประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพลต่างๆ ทำให้ผู้กำหนดนโยบายหรือรัฐบาลสามารถนำเอาผลของการหยั่งเสียงนี้ ไปใช้เป็นเครื่องต่อรองกับกลุ่มอิทธิพลเหล่านั้น

จากแนวทัศนะของผู้บริหารประเทศที่มีต่อแนวความคิดการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่มีความหลากหลายดังกล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นผลให้โอกาสการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายนี้มีได้หลายระดับ ดังต่อไปนี้<sup>44</sup>

- 1) ร่วมรับรู้ (รู้ประโยชน์บริการ)
- 2) ร่วมให้รู้ (ความต้องการ)
- 3) ร่วมปรึกษา (แต่ไม่ตัดสินใจ)
- 4) ร่วมแรงร่วมใจ และร่วมเงิน
- 5) ร่วมเลือก
- 6) ร่วมตัดสินใจ
- 7) กำหนดเองแต่ฝ่ายเดียวโดยรัฐรับรู้และร่วมกับราษฎร

การเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ นับตั้งแต่การเรียนรู้ (รู้ประโยชน์บริการ) จนถึงขั้นตอนการร่วมแรงร่วมใจและร่วมเงินนั้น จัดว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ เนื่องจากแนวความคิดริเริ่ม หรือความพึงพอใจที่จะร่วมในกิจกรรมต่างๆ ตามแผนนโยบายนั้น จะต้องเกิดจากการสั่งการ การชักชวน ตลอดจนการขอความร่วมมือจากฝ่ายรัฐ ภายใต้อิทธิพลของอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และสถานภาพทางสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปลักษณะนี้ กิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จะมีรัฐบาลเป็นผู้นำ เป็นผู้ผลักดัน เป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์ ตลอดจนยุทธวิธีการจัดการ ควบคุมการใช้ทรัพยากรและสิ่งต่างๆ นั้นเอง (Top-down Approach) ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) รัฐบาลได้ออกกฎระเบียบการวางแผนพัฒนาของจังหวัด พ.ศ. 2520 ขึ้นโดยจัดองค์กรบริหารงานพัฒนาออกเป็น 6 ระดับ คือ องค์กรในส่วนกลาง องค์กรระดับจังหวัด องค์กรระดับอำเภอ องค์กรหน่วยการปกครองท้องถิ่น องค์กรระดับตำบล และองค์กรระดับหมู่บ้าน ซึ่งกรมต่างๆ ในส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนดประเภทกิจกรรมการพัฒนาในแต่ละปี แล้วจึงสั่งการลงสู่หน่วยงานในสังกัดในภูมิภาค ซึ่งเป็นระดับล่างเป็นผู้ดำเนินการ จึงทำให้องค์กรในระดับล่างและประชาชนจะคอยเป็นผู้รับคำสั่ง หรือนโยบายจากส่วนกลางแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น แม้จะเข้าสู่ในช่วงเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2524-2529) ซึ่งเน้นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรม

<sup>44</sup> ชันอนันต์ สมุทรวณิช. (2533). รัฐกับสังคม : ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม. หน้า 210.

ต่างๆ มากขึ้นก็ตาม แต่การจัดองค์กรบริหารงานการพัฒนาต่างๆ ก็ยังคงมีจุดเริ่มต้นอยู่ที่คณะกรรมการการพัฒนาชนแห่งชาติ และกรมต่างๆ ในส่วนกลางแล้วจึงสั่งการลงสู่ระดับจังหวัด อำเภอ หมู่บ้าน และประชาชนในลักษณะบนลงล่าง (Top-down Approach) อยู่นั่นเอง<sup>45</sup> จนถึงกระทั่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการเสริมสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในการบริหารจัดการประเทศอย่างแท้จริง เพราะธรรมาภิบาลเป็นปัจจัยเสริมให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยมีลักษณะเปิดให้ประชาชนมีเสรีภาพ โดยการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศและมุ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพของ “คน” หรือประชาชนในทุกกลุ่มทุกภาคส่วนของสังคม<sup>46</sup>

แต่ถ้าหากเมื่อใดที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในนโยบาย ตั้งแต่ขั้นตอนการร่วมเลือกแนวทางต่างๆ หรือร่วมตัดสินใจในนโยบาย ตลอดจนประชาชนสามารถกำหนดนโยบายได้เองแต่ฝ่ายเดียว โดยรัฐเข้ามามีบทบาทแค่เพียงการรับรู้และร่วมกับราษฎรเพื่อคอยให้ความช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวก ถือว่าประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในนโยบายของรัฐในระดับสูง (Bottom-up Approach) เนื่องจากกิจกรรมต่างๆ นั้นเกิดจากความต้องการของประชาชนเอง และประชาชนสมัครใจที่จะดำเนินกิจกรรมโดยมีรัฐคอยช่วยเหลือเท่านั้น

เราจะเห็นว่ากิจกรรมต่างๆ ตามแนวนโยบายของรัฐ จะเป็นตัวบ่งชี้ว่าประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดตัดสินใจมากน้อยเพียงใด อีกทั้งยังเป็นตัวประสานระหว่างการกระจายอำนาจของรัฐ (Decentralization) ในส่วนกลางไปยังองค์กรต่างๆ ในระดับล่าง กับการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือ ถ้าหากอำนาจในส่วนกลางถูกกระจายออกไปสู่องค์กรในระดับล่างมากเท่าใด ก็จะส่งผลให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในนโยบายต่างๆ ของรัฐได้มากขึ้น ทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้กับการปกครองตนเอง ทำให้เกิดการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนได้ดีกว่าที่รัฐจะมุ่งใช้อำนาจที่ตนเองมีอยู่เข้าครอบงำในกิจกรรมต่างๆ เสียเองทั้งหมด โดยประชาชนเป็นเพียงผู้รับคำสั่งและมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามคำสั่งหรือนโยบายที่กำหนดขึ้นดังเช่นเหตุการณ์ที่ผ่านมาในอดีตกาล

การพัฒนาหรือการบริหารประเทศในทศวรรษหน้า จึงควรที่จะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบจากการที่เคยมีการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่บุคคลบางกลุ่มในระบบราชการไปสู่การกระจายอำนาจให้มากขึ้น เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดการตัดสินใจในนโยบายของ

<sup>45</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ข. (2530). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2524-2529). หน้า 397.

<sup>46</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก. เล่มเดิม. หน้า 118

รัฐได้กว้างขวางขึ้น นับตั้งแต่ร่วมรู้-ร่วมรับ-ร่วมคิด-ร่วมทำในนโยบายและแผนงานบางประเภท เพื่อให้เกิดจิตสำนึกแก่ประชาชนว่า ตนได้มีส่วนร่วมในนโยบายนั้น และพร้อมที่จะปฏิบัติตามข้อกำหนดของนโยบายเหล่านั้นอย่างจริงจังซึ่งในระบบประชาธิปไตย ถือเป็นวิธีการหนึ่งที่จะลดความเสี่ยงต่อการใช้อำนาจอย่างไม่ชอบธรรมของรัฐได้

มิติของการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation) จึงเป็นส่วนสำคัญที่จะประสานและสร้างความต่อเนื่องให้กับการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะทางด้านอุตสาหกรรมที่เป็นความสำคัญของการลงทุน แรงงาน และเทคโนโลยี เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นในสังคม การมีส่วนร่วมจึงเป็นทั้งอุดมการณ์ ความเชื่อ เป้าหมาย นโยบาย กระบวนการ และวิธีการที่ซึ่งเราไม่หยุดอยู่แค่เพียงการพูดถึง การมีส่วนร่วมว่าเป็นเป้าหมายหรือนโยบาย โดยไม่ระบุให้ชัดเจนว่า จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมได้อย่างไร แต่ในทำนองเดียวกันการที่จะให้ประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ และวิธีการของทุกเรื่องในนโยบายนั้น ย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ การที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือแสดงมติเพื่อนำมาใช้ในการพิจารณาตั้งแต่ในชั้นยกร่างนโยบายก็ดี หรือจะนำมาใช้เป็นเครื่องสะท้อน (Feedback) ถึงความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อนโยบายที่ได้ร่างขึ้นและได้นำออกมาบังคับใช้แล้วก็ดี ผู้กำหนดนโยบายควรจะได้พิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ ทางสังคมประกอบด้วย อาทิ<sup>47</sup>

- 1) ลักษณะของการรวมกลุ่มของประชาชน ที่ก่อให้เกิดมติอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น เพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านในโครงการหรือแผนงานนั้นๆ
- 2) ความยากง่ายหรือความกระจ่างชัด ของประเด็นปัญหาที่มีต่อความคิดเห็นหรือมติดีขัดแย้งกันของแต่ละฝ่าย
- 3) ลักษณะโครงสร้างของหน่วยงานหรือองค์การบริหารงานของรัฐ
- 4) ปฏิกริยาของชนชั้นผู้นำในภาครัฐกิจและภาคธุรกิจเอกชน
- 5) ช่วงเวลาที่อำนวยให้ในการเสนอความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องรานั้นๆ
- 6) ความลำเอียงของสื่อมวลชน

กล่าวโดยเฉพาะ ในการกำหนดนโยบายบางประเภทที่มีเป้าหมายในการปกครองประเภทนั้น ผู้กำหนดนโยบายควรที่จะได้คำนึงถึงลักษณะและสภาพของสังคมและกลั่นกรองภาวการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างรอบคอบ ก่อนที่จะดำเนินการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทั้งนี้เนื่องจาก

<sup>47</sup> กุลชน ธนาพงศธร. เล่มเดิม. หน้า 326-329.



ประการแรก เป็นเหตุผลในเรื่องหลักการของความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐบาล ตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยนั้น เราควรจะต้องเข้าใจเสียก่อนว่าประชาชนมิใช่เป็นสิ่งเดียวกับรัฐบาล ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนก็ตาม เพราะการที่ประชาชนไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งก็ดี หรือเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองอื่นก็ดี มิได้หมายความว่าสถานภาพของประชาชนจะถูกปรับเปลี่ยนมาเป็นรัฐบาลแต่อย่างใด และถ้าหากได้มีการนำเอามติมหาชนมาเป็นเครื่องกำหนดเป้าหมายของรัฐเสียทั้งหมดแล้ว ก็เท่ากับเป็นการยอมรับว่าประชาชนเป็นรัฐบาลเสียเอง ซึ่งเป็นการนำเอาหลักการความรับผิดชอบในการบริหารประเทศไปปะปนกับหลักความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประชาชน อันจะส่งผลให้เกิดความยุ่งเหยิงในการปกครองประเทศ เพราะรัฐบาลมีหน้าที่แต่เพียงจะรับนโยบายจากประชาชนมาร่างขึ้นให้เป็นแบบฉบับเท่านั้น อันเป็นการผิดหลักการและอุดมการณ์ของระบอบประชาธิปไตยอย่างสิ้นเชิง

ประการที่สอง เหตุผลในเรื่องคุณภาพของประชาชน กล่าวคือ ในช่วงระยะเวลาของรัฐบาลสมัยหนึ่งๆ นั้น ย่อมมีความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย ทำให้มติมหาชนที่ออกมาเกิดหลากหลาย ซึ่งอาจจะเป็นมติที่มีคุณภาพและมีประโยชน์ต่อการบริหารประเทศอย่างแท้จริง และมติมหาชนที่ขาดคุณภาพอันมีสาเหตุที่เกิดจากภาวะแรงกดดันทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ จนกลายเป็นเรื่องของการมีผลประโยชน์อยู่เบื้องหลังของมติหรือความเห็นนั้นๆ ดังนั้นการยอมรับเอามติมหาชนมาใช้เป็นเครื่องกำหนดเป้าหมายในการบริการหรือปกครองประเทศนั้น จึงเป็นเรื่องที่เสี่ยงต่อการที่ประเทศชาติต้องเผชิญกับความเสียหายได้

ประการที่สาม เหตุผลที่เกี่ยวกับลักษณะและวิธีการวัดมติมหาชน อาจกล่าวได้ว่าการวัดมติมหาชนไม่ว่าจะกระทำโดยวิธีการแบบใดก็ตาม มิได้หมายความว่า ผลที่ได้ในรูปของมติมหาชนจะสามารถใช้เป็นดัชนี (Index) ได้อย่างเที่ยงตรงว่า ความคิดเห็นของประชาชน โดยแท้จริงในประเทศนั้นเป็นอย่างไร ตลอดจนวิธีการต่างๆ ในการวัดมติมหาชนแต่ละวิธี ไม่ว่าจะได้มาโดยการลงประชามติ (Referendum) วิธีการเลือกตั้ง การประมวลความคิดเห็นจากสื่อมวลชนต่างๆ การสอบถามความคิดเห็นโดยประชาชนทั่วไป หรือการรวบรวมจากคำร้อง หรือจดหมายของประชาชนก็ตาม ไม่อาจใช้เป็นเครื่องแสดงมติของประชาชนได้อย่างถูกต้อง และเหมาะสมในทุกกรณี เราทุกฝ่ายโดยเฉพาะผู้ที่มิบทบาทในการกำหนดการตัดสินใจหรือร่างนโยบายนั้นควรจะพึงตระหนักไว้ว่า “การวัดมติมหาชนนั้นมิใช่เพื่อนำมาเป็นเครื่องกำหนดรัฐประศาสนโยบาย แต่เพื่อนำมาใช้ประกอบการวางรัฐประศาสนโยบายเท่านั้น”<sup>48</sup>

<sup>48</sup> สวัสดิ์ สุคนทรังสี. (2522). รัฐประศาสนโยบายกับมติมหาชน. หน้า 278.



#### 2.4.2 กฎหมายกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

กฎหมายเป็นเครื่องมือของผู้กำหนดนโยบาย กล่าวคือ ถ้ามีความต้องการจะดำเนินนโยบายอย่างใด ก็ออกกฎหมายให้ดำเนินการเช่นนั้น และเป็นกรอบควบคุมผู้กำหนดนโยบายหรือการใช้นโยบายต่างๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย<sup>49</sup>

การพัฒนาประเทศจะมุ่งไปในทิศทางใด ผู้ปกครองจะเป็นผู้กำหนดนโยบายของรัฐเป็นกรอบในการบริหารประเทศ โดยมีกฎหมายเป็นเครื่องมือ ดังนั้นกฎหมายเพื่อการพัฒนา<sup>50</sup> จะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นประการสำคัญที่สุดประการหนึ่ง เพราะการพัฒนาที่ยั่งยืนต้องเป็นการพัฒนาที่วางอยู่บนรากฐานของความต้องการของประชาชน เป็นการพัฒนาที่มาจากประชาชนไม่ใช่จากความเห็นของผู้ปกครองแต่เพียงฝ่ายเดียวว่าประชาชนควรจะต้องการอะไร สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดและดำเนินการตามนโยบายการพัฒนา นอกจากนี้การพัฒนายังต้องมีความหมายลึกถึงการพัฒนาตัวคนหรือคุณภาพของคนด้วยการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในระดับต่างๆ และในการดำเนินตามนโยบายนั้น ย่อมเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจในแต่ละเรื่องไปด้วย ความรู้ความเข้าใจเช่นนี้จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมที่ลึกซึ้งและมีคุณภาพมากขึ้น การพัฒนาในลักษณะเช่นนี้ จะเป็นการกระตุ้นให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ในหลายๆ ระดับ โดยเฉพาะผู้บริโภครวมตัวยังอยู่ในระดับที่อ่อน การมีส่วนร่วมจะก่อให้เกิดการพบปะ ก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์และเข้าใจต่อเรื่องต่างๆ ดีขึ้น ซึ่งจะเกื้อหนุนในการรวมตัวกันเพื่อปกป้องและส่งเสริมผลประโยชน์ที่ชอบธรรมของตน อันจะนำไปสู่การเป็นตัวของตัวเอง ไม่ต้องขึ้นต่อหรือพึ่งพากับกลุ่มอำนาจที่มีอยู่แล้วเสมอไป

การมีส่วนร่วมนี้ จะต้องมิทั้งในฐานะที่เป็นตัวแทนและตัวแทนของประชาชน ผู้แทนนั้นหมายถึง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้ง กลุ่มนี้จะเป็นผู้แทนของประชาชนในการตรากฎหมายที่ต้องผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนความเป็นตัวแทนนั้น ทั้งซ้อนกันอยู่และแยกจากความเป็นผู้แทนในขณะที่ผู้แทนเป็นตัวแทนพรรคการเมืองและกลุ่มอิทธิพล หรือกลุ่มผลประโยชน์ด้วยก็ตาม แต่ยังมีความเป็นตัวแทนของกลุ่มยุทธศาสตร์ กลุ่มผลประโยชน์และประชาชนอีก ดังนั้นกฎหมายจะเน้นที่ความเป็นผู้แทนราษฎรแต่เพียงอย่างเดียวว่า เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้วย่อมไม่เป็นการเพียงพอ หากแต่ต้องคำนึงถึงกลไกที่จะให้ตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่ม

<sup>49</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ก (2536). รายงานประกอบการประชุมกฎหมายและการพัฒนาสังคมไทย ใครได้อะไรอย่างไร. หน้า 16.

<sup>50</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ข (2531). แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายเพื่อการพัฒนา. หน้า 33-34.

ยุทธศาสตร์ และประชาชนโดยตรงเข้ามามีส่วนร่วมในระดับและขั้นตอนต่างๆ ของการบริหารประเทศด้วย<sup>51</sup>

อย่างไรก็ดี กฎหมายต้องมีกลไกวงรอบของการมีส่วนร่วมต่างๆ ไม่ให้ถูกนำไปใช้ในทางที่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากเกินไป เช่น มีการกำหนดว่าในบางเรื่องการมีส่วนร่วมต้องถูกจำกัดเพราะให้ผลประโยชน์ในระยะสั้นอย่างไม่เป็นธรรมต่อกลุ่มบุคคลหนึ่งบุคคลใดมากเกินไป เช่น เรื่องภาษีอากรบางประเภท อาจต้องจำกัดการมีส่วนร่วม ทั้งในระดับนิติบัญญัติ และระดับการตราระเบียบปฏิบัติของฝ่ายบริหารหรือการลดค่าเงิน เป็นต้น นอกจากนี้ บางเรื่องอาจต้องบังคับให้มีการเสนอข้อมูลอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ มีการรับฟังความคิดเห็นของสาธารณชน (Public Hearing) ไม่ใช่เป็นเพียงการใช้โวหารวาทศิลป์แต่เพียงอย่างเดียว เช่น การขึ้นค่าไฟฟ้า ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายย่อมมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็น หากแต่ต้องเป็นการแสดงความคิดเห็นที่มีข้อมูลข้อวิเคราะห์ประกอบด้วย โดยต้องพิจารณาทั้งภาพรวมและภาพเฉพาะ

แนวความคิดของการมีส่วนร่วมของกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องนี้ ได้มีการสนับสนุน โดยการจัดตั้งระบบกรรมการขึ้นทั้งในระดับพระราชบัญญัติ และระดับอนุบัญญัติ นอกเหนือจากการมองระบบคณะกรรมการเป็นการแก้ไขปัญหาในด้านประสานงานแล้ว ในความเป็นจริงระบบกรรมการยังเป็นการแบ่งปันผลประโยชน์กันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องผลประโยชน์ในที่นี้ไม่ได้หมายถึงผลประโยชน์เป็นเงินเป็นทอง หากแต่หมายถึงความเป็น “ตลาด” ของระบบราชการที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนอยู่ด้วย ซึ่งอาจเป็นผลประโยชน์ในแง่การรับรู้ความสำคัญของผู้เข้าร่วมการให้โอกาสบุคคล หรือหน่วยงานเข้ามาปกป้อง หรือค้าผลประโยชน์ของแต่ละหน่วยงานไปด้วยพร้อมๆ กัน การดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการนั้น ๆ การมีส่วนร่วมในระบบคณะกรรมการนี้ยังมีข้อที่น่าสังเกตต่อไปด้วยว่า เป็นระบบที่ยังอยู่กับแนวคิดของความรับผิดชอบร่วมกัน ในอีกนัยหนึ่งคือ การที่ไม่ต้องรับผิดชอบโดยส่วนบุคคล เพราะมักจะไม่มีมารับผิดชอบต่อสาธารณะเป็นรายบุคคลแต่อย่างใด

ลักษณะของระบบคณะกรรมการ ดูเพียงผิวเผินเป็นการสอดคล้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือตัวแทนกลุ่มชนต่างๆ แต่ตามความเป็นจริงแล้วคณะกรรมการจำนวนไม่น้อยที่ชักนำไปให้เป็นระบบปิด เป็นระบบที่กีดกันทั้งผู้แทนและตัวแทนของประชาชน กล่าวคือ เป็นระบบที่กีดกันนักการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากการวางนโยบาย และดำเนินตามนโยบายที่ได้วางไว้ และอาจมีตัวแทนของกลุ่มต่างๆ ที่มีผลประโยชน์ร่วมอยู่ในคณะกรรมการชุดนั้นด้วย ที่สำคัญระบบกรรมการมักจะประกอบด้วยตัวแทนของคนกลุ่มเดียว คือ กลุ่มข้าราชการ ซึ่งแยกแยะ

<sup>51</sup> แหล่งเดิม.

ออกเป็นกลุ่มย่อยๆ ตามสายงานความรับผิดชอบ และเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามที่ คณะกรรมการชุดนั้นๆ ต้องกระทำ เมื่อภาพส่วนหนึ่งของคณะกรรมการเป็นเช่นนี้ ทำให้เห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของบุคคลต่างๆ ในระบบกรรมการที่กฎหมายจัดตั้งขึ้นกลับเป็นการกีดกันการมีส่วนร่วมที่ชอบที่กว้างและครบถ้วน จึงเป็นการมีส่วนร่วมที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาช่องทางของความเข้าใจและความคิดระหว่างกลุ่มข้าราชการและนักการเมือง ที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่ม ยุทธศาสตร์ต่างๆ ย่อมกว้างขึ้นเป็นลำดับในหลายๆ ครั้ง ที่ปัญหาบ้านเมืองเกิดขึ้นเพราะกลุ่มต่างๆ ไม่ได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเรื่องที่ควรจะมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันมาตั้งแต่ต้น จะทราบกันก็ต่อเมื่อคณะกรรมการได้ตัดสินใจมาแล้ว

มีระบบคณะกรรมการอีกไม่น้อยที่วางอยู่บนแนวคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง แต่กฎหมายยังไม่มีโครงสร้างที่แน่นอนและจริงจังกับการส่งเสริมให้ แนวความคิดนี้เป็นจริงขึ้นมาได้ คณะกรรมการเป็นจำนวนร้อยละ คณะที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติ และอนุบัญญัติต่างๆ เป็นคณะกรรมการที่รับผิดชอบต่อกิจการที่สำคัญของประเทศแต่ยังขาดการมีส่วนร่วมที่แท้จริง คณะกรรมการต่างๆ ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล นับเป็นระบบ คณะกรรมการที่น่าจะถือเป็นตัวอย่างที่ดีของการมีตัวแทนของผู้มีผลประโยชน์ได้เสียอย่างเต็มที่ แต่ น่าสังเกตว่าผู้บริหาร โภคซึ่งเป็นกลุ่มสำคัญยิ่งที่ ได้รับผลกระทบจากนโยบายการแบ่งผลประโยชน์ ระหว่างกลุ่มต่างๆ ในการค้าอ้อยและน้ำตาลนั้น ไม่ได้มีส่วนร่วมอยู่ในคณะกรรมการเหล่านั้นเลย

### 2.4.3 แนวความคิดเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

แนวความคิดเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชนเกิดขึ้นมาจาก แนวความคิดที่ภาครัฐส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีบทบาทมากขึ้นในทางเศรษฐกิจ แต่จากการ เปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจที่ผ่านมา และจากการที่ได้ศึกษาประสบการณ์ของประเทศต่างๆ พบว่าประเทศที่ประสบความสำเร็จในการจัดการเศรษฐกิจ สามารถแข่งขันเอาชนะในเวทีเศรษฐกิจ ระหว่างประเทศได้ ต้องเป็นประเทศที่สามารถสร้างความเข้าใจในระบบความร่วมมือระหว่าง ภาครัฐ และภาคเอกชนสำเร็จเท่านั้น<sup>52</sup> จนเกินแนวความคิดว่า ไม่ใช่รัฐบาลเพียงฝ่ายเดียวที่จะ แก้ปัญหาได้ ต้องได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชนด้วย ทำให้ความสัมพันธ์ของภาครัฐ และ ภาคเอกชนได้มีการปรับตัวเข้าหากันเกิดแนวความคิดที่ว่า การพัฒนาประเทศจะก้าวหน้าต่อไป อย่างมีประสิทธิภาพ ก็ต่อเมื่อภาครัฐและภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมกันในการพัฒนาประเทศ

<sup>52</sup> จักรมณฑ์ ผาสุกวนิชและสิริอร วสุประสาท. (2534). ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและเอกชน.

แนวความคิดนี้ได้ปรากฏให้เห็นตั้งแต่ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 และต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 ก็ได้กำหนดนโยบายและมาตรการในการพัฒนาและจัดระบบความสัมพันธ์ร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ไว้อย่างชัดเจนหลายประการ เช่น สนับสนุนการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐบาล และภาคเอกชนสาขาสำคัญ และมอบหมายให้คณะกรรมการร่วมมีบทบาทในการประสานการดำเนินงานระหว่างรัฐบาลกับเอกชนให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น และมีการปรับปรุงการบริหารงานของส่วนราชการต่างๆ ให้สามารถแก้ไขอุปสรรคในการดำเนินงานของภาคเอกชนให้รวดเร็ว และทันเหตุการณ์ แต่ขณะนั้นการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ยังไม่ประสบความสำเร็จมีเพียงการประสานกันอย่างผิวเผิน และเป็นความสัมพันธ์กันในระดับบุคคลมากกว่าระดับสถาบัน

ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 บทบาทของสถาบันภาคเอกชนได้ขยายตัวมากขึ้น โดยเฉพาะความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ความร่วมมือของภาคเอกชนในหมู่ประเทศสมาชิกสมาคมอาเซียน เป็นปัจจัยที่กระตุ้นให้การพัฒนาสถาบันภาคเอกชนรุดหน้าไปมาก สถาบันธุรกิจเอกชนที่สำคัญ 3 หน่วยคือ หอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทย ได้จัดตั้งองค์กรร่วมเป็นการถาวรในรูปคณะกรรมการร่วมทำหน้าที่ประสานความช่วยเหลือกับภาคเอกชนต่างประเทศและรัฐบาล ซึ่งคณะกรรมการร่วมดังกล่าวได้มีบทบาทในการเสนอให้รัฐบาลจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างรัฐบาลกับสถาบันธุรกิจเอกชนในระดับสูง เพื่อร่วมกันพิจารณาหาทางแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น แต่ลักษณะการดำเนินงานของคณะกรรมการร่วมนี้ ยังมีลักษณะแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้าและขาดความต่อเนื่องในแต่ละช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ผลการดำเนินงานจึงยังไม่ปรากฏขึ้นอย่างเด่นชัด

แนวความคิดเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ได้ปรากฏอย่างชัดเจนตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 และฉบับที่ 6 และนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันทำให้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนได้รับการพัฒนาเรื่อยมา กลายเป็นความสัมพันธ์ที่ขยายขอบเขตมากขึ้นเรื่อยๆ ในปัจจุบัน

## 2.5 ความเป็นมา และความจำเป็น ในการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ตาม

### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายในประเทศไทย

หากกล่าวถึงจุดเริ่มต้นของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญข้างต้น ก็จะต้องพิจารณาถึงแนวคิดความเป็นมา และผลสัมฤทธิ์ในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคของภาครัฐในอดีตจนถึงปัจจุบัน การเข้ามามีบทบาทของรัฐในเรื่องนี้มีมาก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2522 โดยสามารถนับย้อนไปถึงการออกกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภครายสำคัญที่บังคับใช้ตั้งแต่ช่วงปี 2490 หรือนานกว่านั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติการขายยา พ.ศ. 2493 ซึ่งได้ถูกยกเลิกไปและตราเป็นพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหาร พ.ศ. 2507 ซึ่งถูกยกเลิกไปและตราเป็นพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 เป็นต้น หรือการออกนโยบายและมาตรการของรัฐในแต่ละยุคแต่ละสมัยนั้น การคุ้มครองผู้บริโภคที่ดำเนินการโดยฝ่ายรัฐดังที่กล่าวมานี้มีลักษณะร่วมกันคือ ไม่เปิดโอกาสให้ผู้บริโภคหรือองค์กรผู้แทน เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความเห็นต่อการออกกฎระเบียบ กฎหมาย หรือมาตรการต่างๆ

เมื่อกลุ่ม องค์กร เครือข่ายที่ดำเนินกิจกรรมด้านการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเริ่มมีการรวมกลุ่มกันอย่างเป็นรูปธรรมเข้มแข็งกว่าในอดีต โดยเฉพาะในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา องค์กรที่เป็นตัวแทนผู้บริโภคทั้งที่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่ายภาคประชาสังคม ได้มีบทบาทช่วยเหลือผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อน หรือเสนอแนะความเห็นต่อหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบด้านคุ้มครองผู้บริโภค ในช่วงปฏิรูปการเมืองที่แทบทุกส่วนของสังคมได้ขับเคลื่อนให้เกิดการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 องค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่ายภาคประชาสังคม หรือตัวแทนของผู้บริโภคมีส่วนสำคัญอย่างมากในการผลักดันให้เกิดแนวคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งปรากฏการณ์เหล่านี้ก็เกิดขึ้นแล้วในหลายประเทศ

สำหรับขั้นตอนยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ที่ประชุมคณะกรรมการสภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สภาผู้แทนราษฎร ได้มีมติให้เสนอบัญญัติมาตรา 57 (หรือมาตรา 57 ทวิในขณะนั้น) โดยระบุเป็นสิทธิของผู้บริโภคไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมถึงการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการออกกฎหมาย มาตรการต่างๆ ด้านคุ้มครองผู้บริโภค ประกอบกับในขณะนั้นองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรเครือข่ายประชาชนด้านสิทธิของผู้บริโภคได้ผลักดันเรียกร้องให้พิจารณาเรื่ององค์การอิสระเป็นประเด็นสำคัญ จึงทำให้เกิดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 57 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเมื่อมีการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศไทย ที่ประชุมคณะกรรมการสภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (สสร.) ได้มีมติให้เสนอร่างมาตรา 60 ซึ่งบัญญัติว่า สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการได้รับข้อมูลที่เป็นความจริง และมีสิทธิเรียกร้อง เพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายรวมทั้งมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค และในวรรคสองของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (สสร.) มาตรา 60

นั้นก็ได้รับบัญญัติว่า ให้มีองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐในการตราและการบังคับใช้กฎหมายและกฎ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตราต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภครวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ ให้รัฐสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการขององค์การอิสระดังกล่าวด้วย<sup>53</sup> และเมื่อมีการบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้มีการบัญญัติบทบัญญัติมาตราดังกล่าวไว้ใน มาตรา 61 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เหตุผลความจำเป็นในการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ กำหนดให้ต้องมีการจัดตั้งองค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภคไว้นั้นย่อมถือว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมิกฎหมายนี้ เหตุผลประการอื่นที่สำคัญ ดังนี้

1) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนโดยตรง นอกเหนือจากการใช้ระบบผู้แทนผ่านกระบวนการใช้สิทธิเลือกตั้ง และเป็นการเสนอแนวคิดใหม่เรื่อง “การคุ้มครองผู้บริโภคภาคประชาชน” (People-based Consumer Protection) ตาม “แผนพัฒนางานคุ้มครองผู้บริโภคของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)” พ.ศ.2546-2548<sup>54</sup> เดิมนั้นการคุ้มครองผู้บริโภคมักถือเป็นเรื่องที่ภาครัฐเป็นเจ้าภาพแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทำให้การพิจารณาสภาพปัญหาในหลายเรื่องไม่ตรงกับความเป็นจริง หรือไม่สามารถหาแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมได้ ประกอบกับระบบราชการที่ไม่คล่องตัว ขาดการริเริ่มสร้างสรรค์

2) กระแสลัทธิบริโภคนิยมมีอิทธิพลและสร้างผลกระทบต่อผู้บริโภคอย่างสูง เป็นผลให้ปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น ระบบคุ้มครองผู้บริโภคในปัจจุบันที่ภาครัฐมีบทบาทนำ ไม่สามารถรับมือกับความเปลี่ยนแปลงอย่างเหมาะสม กลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจเข้ามามีส่วนกำหนดทิศทางนโยบายของรัฐ รวมทั้งกฎเกณฑ์ทางกฎหมายไม่ทางตรงก็ทางอ้อม

3) ภาคประชาชน กลุ่ม องค์กรผู้บริโภคขาดพลังผลักดันแนวคิดในการคุ้มครองผู้บริโภคด้วยตนเองให้เป็นรูปธรรม เพราะระบบคุ้มครองผู้บริโภคในปัจจุบันยังไม่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนอย่างเต็มที่ และขาดการสนับสนุนจากภาครัฐ อีกทั้งยังเป็นวัฒนธรรมของคนไทยที่ทำให้การรวมตัวของกลุ่มผู้บริโภคไม่มีพลังเพียงพอขาดความต่อเนื่อง มูลเหตุสำคัญประการหนึ่งคือ ความรู้สึกเป็นปรีดิ์ของภาครัฐที่มีต่อองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งสืบเนื่องมาจากอุดมการณ์ที่

<sup>53</sup> สำนักกรรมการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เล่มเดิม. หน้า 70-86.

<sup>54</sup> สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. (2546). แผนพัฒนางานคุ้มครองผู้บริโภค.

ต่างกัน ดังจะเห็นได้จากการคัดค้านโครงการบางโครงการของภาครัฐ ทำให้องค์การพัฒนาเอกชนได้รับความสนับสนุนจากรัฐบาลอย่างจำกัดไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับรัฐบาลในขณะนั้น รวมทั้งความเชื่อดั้งเดิมที่ว่า องค์การพัฒนาเอกชนอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ ดังนั้น องค์การพัฒนาเอกชนจำนวนมาก จึงยังต้องอาศัยการสนับสนุนทางการเงินจากต่างประเทศ<sup>55</sup> จึงควรมีองค์การอิสระเข้ามาเป็นผู้สนับสนุนกิจกรรมของภาคประชาชนและเป็นผู้ประสานงานกับภาคฝ่ายต่างๆ พร้อมทั้งมีระบบประเมินการดำเนินงานที่ชัดเจน<sup>56</sup>

### 2.5.1 ที่มาและเหตุผล ในการบัญญัติ มาตรา 57 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<sup>57</sup>

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การคุ้มครองผู้บริโภคนั้นไม่ว่าจะเป็นกฎหมาย หรือวิธีการได้ถูกทำให้เกิดความเข้าใจจนเคยชินว่าเป็นหน้าที่ของรัฐ แต่เพียงลำพังจนในที่สุด การคุ้มครองผู้บริโภคนั้นไม่ว่าจะในด้านการกำหนดนโยบาย การป้องกันและการปราบปรามผู้ละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ก็ดำเนินการไปท่ามกลางปัญหาและอุปสรรคทั้งในด้านนโยบายที่ไม่เหมาะสม เพราะมุ่งจัดการ โดยรัฐแต่เพียงลำพัง ผู้บริโภคขาดพลังในการต่อสู้ ป้องกันสิทธิของตนเอง จนกระทั่งผู้บริโภครู้สึกถึงความจำเป็นในการรวมตัวกันเพื่อเรียกร้อง ป้องกันสิทธิ และเพื่อร้องขอการมีส่วนร่วมในการดำเนินการในการคุ้มครองผู้บริโภคของรัฐมากขึ้น

ในด้านของกฎหมายประเทศไทยได้มีการบัญญัติถึงสิทธิของผู้บริโภคไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และที่มาของแนวคิดใน มาตรา 57 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้บริโภคนั้น น่าจะเกิดขึ้นเนื่องจากบทบัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคไม่มีแนวนโยบายที่จะให้ผู้บริโภคมีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภคนักก่อน และกลายเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้บทบาทของผู้บริโภคถูกกลืนไปอย่างสิ้นเชิงการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีอยู่มากมายเกินกว่า 60 ฉบับ โดยเพิ่มเติมบทบาทของผู้บริโภคในการกำหนดนโยบายที่ดี การบังคับใช้กฎหมาย หรือการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของภาครัฐในระดับต่างๆ ก็ดี ไม่อาจกระทำโดยง่ายและรวดเร็วทันกาล จึงมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 57 ว่า “สิทธิของบุคคล

<sup>55</sup> สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ และสุรพล มุละดา. (2544). จากรากหญ้าถึงขอบฟ้า : อดีต ปัจจุบัน และอนาคตขององค์การพัฒนาเอกชนไทย. หน้า 128.

<sup>56</sup> วิทยา กุลสมบูรณ์, วรณา ศรีวิริยานุภาพ และไพศาล ลิ้มสถิตย์. เล่มเดิม. หน้า 42-43.

<sup>57</sup> สุพัตรา ปราปราม. (2546). ปัญหาการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคตาม มาตรา 57 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. หน้า 47-61.

ซึ่งเป็นผู้บริโภคมุ่งคุ้มครองได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดในมาตรา 57 วรรคสองว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มีองค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคนำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค”<sup>58</sup>

## 2.5.2 ความหมายของ องค์การอิสระ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 57

คำว่าองค์การอิสระ (Organization Independent) ตามมาตรา 57 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้นมิได้เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ หากแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้นมาโดยองค์กรดังกล่าวนั้นคือ องค์การอิสระด้านการคุ้มครองผู้บริโภค โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระด้านการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ให้มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งองค์การอิสระ ตามมาตรา 57 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมายความว่า องค์การที่มีสถานภาพอิสระไม่ขึ้นต่อหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐ มีระบบ ระเบียบ และวัตถุประสงค์ในการจัดการที่ขบด้วยกฎหมาย และอยู่ภายใต้กฎหมายบ้านเมือง ไม่มีวัตถุประสงค์แสวงหากำไรแต่สามารถมีรายได้จากการประกอบกิจการแทนที่ไม่เป็นธุรกิจและหรือจากแหล่งเงินทุนสนับสนุนต่างๆ ทั้งจากภาครัฐและเอกชน องค์การดังกล่าวจำเป็นต้องมีสถานภาพและการดำเนินการที่ชัดเจนต่างหากจากสถานภาพการเป็นสมาคม มูลนิธิ หรือกลุ่ม ผู้สนใจร่วมกันควรมีการกำหนดให้มีสถานภาพที่สามารถทำหน้าที่ให้ความเห็นได้อย่างเป็นระบบเป็นระเบียบที่ชัดเจน และมีผู้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความหมายขององค์การอิสระ<sup>59</sup> ไว้ดังนี้

องค์การอิสระ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 57 หมายความว่า เป็นองค์การอิสระภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย มีความเป็นอิสระในการให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการตรากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค โดยองค์การอิสระนี้เป็นองค์กรที่มีบทบาทในการสนับสนุนให้ผู้บริโภคมมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นและเสนอความเห็นต่อนโยบาย กฎหมายระเบียบและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค

<sup>58</sup> แหล่งเดิม.

<sup>59</sup> แหล่งเดิม.

ดังนั้น องค์การอิสระ (Independent Organization) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 57 จึงหมายถึง องค์การอิสระที่ไม่ใช่ภาครัฐ แต่มีกฎหมายจัดตั้ง โดยมีความเป็นอิสระในการให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการตรากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งมีบทบาทในการสนับสนุนให้ผู้บริโภคมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นและเสนอความเห็นในมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค

### 2.5.3 ปัญหาการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<sup>60</sup>

การคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยในปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐ ที่ทำหน้าที่เพียงฝ่ายเดียว โดยประชาชนและองค์กรภาคเอกชนไม่มีบทบาทเท่าที่ควร และแม้ว่าจะได้มีการบัญญัติการคุ้มครองสิทธิในฐานะผู้บริโภคไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่การเข้าร่วมของประชาชนก็ไม่ได้เป็นไปอย่างเป็นทางการที่ชัดเจน ด้วยปัจจัยหลายอย่างที่ก่อปัญหาจนไม่สามารถจะดำเนินการได้ และจากการศึกษาพบว่า ปัญหาการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค โดยภาพรวมของประเทศแล้วนั้น ไม่ค่อยได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการคุ้มครองตนเองในฐานะผู้บริโภคมากนัก ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับเรื่องของการทำมาหากินกับระบบเศรษฐกิจมากกว่า เรื่องของสิทธิผู้บริโภคประชาชนมองว่าเป็นเรื่องที่ไกลตัว มีปัญหาเกิดขึ้นก่อนแล้วค่อยแก้ไขทีหลัง ทั้งที่ความจริงนั้นไม่ใช่เลย เพราะเรื่องของการบริโภคเป็นเรื่องที่ใกล้ตัวมากและมีอยู่ในชีวิตประจำวัน ที่อาจถูกละเมิดสิทธิได้ตลอดเวลา และทั้งนโยบายภาครัฐที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการแก้ปัญหาทางสังคมและปัญหาทางเศรษฐกิจมากกว่า การดำเนินนโยบายหลักอย่างชาติมหาอำนาจที่พัฒนาแล้วอย่างชาติตะวันตก ที่การฟ้องผู้ประกอบการธุรกิจดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิผู้บริโภคมีอยู่บ่อยครั้ง และมาตรการลงโทษที่ให้ผู้เสียหายแก่ผู้เสียหายในอัตราสูงอันเป็นการชดเชยค่าเสียหายในเชิงลงโทษที่ผู้เสียหายได้รับเป็นแรงจูงใจให้ประชาชนตระหนักในสิทธิของตนมากขึ้น และก็เป็นการเตือนให้ผู้ประกอบการธุรกิจได้ระมัดระวังการกระทำของตนและตระหนักถึงความปลอดภัยแก่ผู้บริโภค ซึ่งการดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคที่จะให้มีการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค จึงเป็นนิมิตหมายอันดี ที่การเริ่มต้นการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศได้มีการเริ่มต้นขึ้นแล้ว แม้ว่า จะเป็นเพียงการเริ่มต้นที่ไม่ยิ่งใหญ่สักเท่าไหร่ ประชาชนอาจไม่รับรู้ทั่วประเทศ แต่อากาศเมื่อองค์การมีการพัฒนาขึ้นก็คาดว่าองค์การจะมีประโยชน์กับประชาชนในภายภาคหน้า ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ปัญหาในการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ได้แก่

<sup>60</sup> แหล่งเดิม.

### 2.5.3.1 ปัญหาการตีความมาตรา 57 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

จากหลักที่ว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัด หรือ แย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ซึ่งในประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร โดยทั่วไปแล้วนั้นรัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายลำดับชั้นที่สูงที่สุด สูงกว่ากฎหมายอื่นๆ ที่บังคับใช้ในรัฐ เพื่อประโยชน์ต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงการคุ้มครองระบบการปกครองของประเทศให้มีความมั่นคง

ดังนั้น แล้วรัฐธรรมนูญจึงมีสถานะที่มีอำนาจสูงสุดกว่ากฎหมายอื่นใดโดยมีลักษณะพิเศษที่การแก้ไขเพิ่มเติมทำได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดา การพิจารณาแก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญจะต้องมีกระบวนการที่พิเศษและยากกว่าธรรมดา และด้วยฐานะของรัฐธรรมนูญที่ผู้ใดจะละเมิดมิได้ รวมทั้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่อยู่ในฐานะที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญที่ขัด หรือ แย้งต่อรัฐธรรมนูญย่อมใช้บังคับมิได้นั้นทำให้การตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงต้องใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างมาก ซึ่งการตีความรัฐธรรมนูญนั้นต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์อันแท้จริงของรัฐธรรมนูญที่มุ่งที่จะเอื้อประโยชน์และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในรัฐเป็นสำคัญ

ทั้งนี้ปัญหาของการตีความตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 57 ที่บัญญัติว่า

“สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มีองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และ ข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค” นั้น

มีการตีความหมายที่แตกต่างกันระหว่างองค์กรของภาครัฐและองค์กรภาคประชาชน หรือเครือข่ายประชาชน ซึ่งการตีความหมายที่ต่างกันนี้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ไม่สามารถจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคได้สำเร็จ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) ปัญหาการตีความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 57 วรรคหนึ่ง

มาตรา 57 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคซึ่งเป็นประชาชนที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยรัฐธรรมนูญ แต่ด้วยระบบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

ในลักษณะระบบการปกครองซึ่งป้องกันที่ฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจรัฐต้องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง

อาจกล่าวได้ว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ที่ได้กล่าวสิทธิผู้บริโภค ที่จะได้รับการคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ และด้วยความไม่เคยมีทำให้หลายฝ่ายต่างตีความของมาตรา 57 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในประเด็นที่สำคัญ อันได้แก่

การตีความ มาตรา 57 วรรคหนึ่ง “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภค ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ...”

ซึ่งประเด็นที่จะต้องพิจารณาคือ คำว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” กฎหมายตามวรรคหนึ่งนี้ คือ กฎหมายใด ซึ่งองค์กรของรัฐ ซึ่งได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกา ให้ความเห็น ว่า กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ดังกล่าวหมายถึงกฎหมายที่ให้การคุ้มครองผู้บริโภค และสมควรเป็นกฎหมายกลางในการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

ส่วนองค์กรภาคเอกชน หรือเครือข่ายภาคประชาชน อันได้แก่ สหพันธ์องค์กรผู้บริโภค สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน คณะอนุกรรมการด้านคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สภาพทนายความ ได้ให้ความหมายตามวรรคหนึ่ง ดังกล่าว คือ กฎหมายที่จัดทำขึ้นใหม่เพื่อใช้ในการจัดตั้งองค์กรอิสระผู้บริโภค กฎหมายดังกล่าวเป็นเอกเทศจากกฎหมายใดๆ ทั้งสิ้น<sup>61</sup>

2) ปัญหาการตีความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 57 วรรคสอง

ในประเด็นของวรรคสองที่ว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องบัญญัติให้มีองค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค” นั้น

ซึ่งตามวรรคสองดังกล่าวในประเด็นของความหมายของ คำว่า “องค์กรอิสระ” หมายความว่าถึงองค์กรใด

องค์กรภาครัฐ เห็นว่าองค์กรอิสระดังกล่าว คือ องค์กรอิสระภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายมีความเป็นอิสระในการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ ในการตรากฎหมาย

<sup>61</sup> แหล่งเดิม.

กฎ ระเบียบ และ มาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค และองค์การอิสระดังกล่าวจัดตั้งโดย พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระดังกล่าว องค์การภาครัฐเห็นว่า มีอำนาจหน้าที่เพียงให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการ กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเท่านั้น ไม่มีอำนาจหน้าที่อื่นใด นอกเหนือจากการให้ ความเห็นในฐานะของตัวแทนของประชาชนซึ่งเป็นผู้บริโภคเท่านั้น

ทางด้านรูปแบบขององค์การอิสระดังกล่าว ภาครัฐเสนอให้จัดตั้งในรูปแบบ ของคณะกรรมการที่เลือกเข้ามาโดยประชาชนเพื่อทำหน้าที่ร่วมกับภาครัฐในการคุ้มครองสิทธิของ ผู้บริโภค จากการเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจ โดยมีองค์กรของรัฐทำหน้าที่เป็นผู้คอยให้ ความช่วยเหลือในการทำงานของคณะกรรมการดังกล่าว

ส่วนองค์กรภาคเอกชน หรือเครือข่ายภาคประชาชน เห็นว่า องค์การอิสระ ดังกล่าว คือ องค์กรที่มีบทบาทในการสนับสนุนให้ผู้บริโภคมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นและ เสนอความเห็นต่อนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ และมาตรการที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ประกอบกับ คำว่า “องค์การอิสระ” หากพิจารณาในมาตรา 57 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะเห็นได้ว่ามิได้เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยรัฐธรรมนูญ หากแต่รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้ให้มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรดังกล่าวนั้นขึ้นมา องค์กรดังกล่าว คือองค์การอิสระด้านการคุ้มครองผู้บริโภค โดยรัฐธรรมนูญกำหนดกรอบของ องค์กรอิสระนี้ไว้ให้มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ และให้ความเห็นในการ กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค “องค์การอิสระ” เป็นองค์กรที่มีบทบาทในการ สนับสนุนให้ผู้บริโภคมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นและเสนอความเห็นต่อนโยบาย กฎหมาย ระเบียบและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค และการทำหน้าที่ให้ความเห็นได้อย่างมี ประสิทธิภาพต้องมีการดำเนินการ และมีอำนาจหน้าที่อื่นหลายประการควบคู่กันไป เช่น การมี กลไกและโครงสร้างในการรับฟังความคิดเห็นจากผู้บริโภค การสนับสนุนให้ผู้บริโภคเข้มแข็ง การ ขอข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐ การพิสูจน์ทดลอง ทำการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

ทางด้านรูปแบบขององค์การอิสระดังกล่าว ให้มีการจัดตั้งเป็นรูปแบบของ องค์กรอิสระของรัฐ ที่มีลักษณะเหมือนองค์กรอิสระทั่วไป อาทิเช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีรูปแบบเป็นสำนักงานในการ

ดำเนินงานของตนเอง และให้รัฐบาลจะต้องจัดสรรเงินสนับสนุนการมีส่วนร่วมของผู้บริโภคและองค์กรผู้บริโภคในการคุ้มครองผู้บริโภคให้เพียงพอในการดำเนินงาน<sup>62</sup>

#### 2.5.4 ที่มาและเหตุผลในการบัญญัติ มาตรา 61 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีการบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2550 รวมเป็นเวลา 10 ปีเต็ม แต่การจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ก็ยังไม่ได้มีการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปเป็นร่าง ถึงแม้จะมีการเสนอร่างในการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคของภาครัฐบาลที่มาจากสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หรือจากภาคประชาชน แต่การจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคก็ยังไม่ได้เกิดขึ้น ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการไม่ชัดเจนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2550 ได้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศไทย คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สมาชิกยกร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ได้มีการยกเรื่องนี้ขึ้นพิจารณาและถือว่าเป็นเรื่องใหญ่และมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะถือว่าเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อประชาชนคนไทยทั้งประเทศ

โดยในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2550 นั้น ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 57 โดยมีการแก้ไขและมีการบัญญัติ บทบัญญัติเพิ่มเติม ไม่ว่าจะเป็นการบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ผู้บริโภคในการที่จะได้รับข้อมูล ข่าวสารที่เป็นความจริง และมีสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายรวมทั้งมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค และในส่วนวรรคสองได้บัญญัติ ให้มีองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐในการตราและการบังคับใช้กฎหมายและกฎ และความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ให้รัฐสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการขององค์การอิสระดังกล่าวด้วย ปรากฏตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 60 และในขณะที่มีการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 60 ดังกล่าวนั้น กรรมาธิการในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการแสดงความคิด ความเห็น พร้อมทั้งให้เหตุผล ในการบัญญัติ

<sup>62</sup> แหล่งเดิม.

บทบัญญัติในมาตรานี้ โดยได้ให้เหตุผลเกี่ยวกับการบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค นั้นจำเป็นต้องมีความชัดเจนว่าเป็นองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ คือ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหา และการถูกตีความว่าเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคดังที่ผ่านมา ซึ่งเมื่อมีการเพิ่มเติมข้อความดังกล่าวนี้ องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคนี้จึงเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ ออกจากหน่วยงานของรัฐ<sup>63</sup>

ส่วนองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น จะรวมทั้งบุคคลที่เป็นบุคลากร ไม่ว่าจะ เป็นคณะกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ ที่ทำงานเป็นหน่วยงานธุรการให้กับองค์กรนี้<sup>64</sup> และในส่วนที่เป็นอิสระและไม่ถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐนั้น ก็มีปัญหาว่าอาจจะตั้งงบประมาณไม่ได้จึงจำเป็นต้องมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 60 ให้รัฐจะต้องสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคนี้ เพื่อที่จะได้เป็นบทบัญญัติที่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ในการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องตั้งงบประมาณให้องค์กรนี้ด้วย<sup>65</sup> เพื่อเป็นหลักประกันของการดำเนินงานขององค์กรนี้ให้มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง และเพื่อให้การอนุวัติการตามบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 60 นี้ เกิดผลขึ้นอย่างจริงจัง ในมาตรา 293<sup>66</sup> ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 60 ฉบับนี้ ก็บังคับไว้ว่า จะต้องมีการออกกฎหมาย เพื่อจัดตั้งองค์กรนี้ภายใน 1 ปี<sup>67</sup>

<sup>63</sup> สำนักกรรมการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เล่มเดิม. หน้า 70-71.

<sup>64</sup> แหล่งเดิม.

<sup>65</sup> แหล่งเดิม. หน้า 72.

<sup>66</sup> มาตรา 293 ในวาระเริ่มแรก ให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ดำเนินการดังต่อไปนี้ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด

(1) เสนอร่างกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้ต่อสภาผู้แทนราษฎรในเวลาที่กำหนด

(ก) กฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพ ตามมาตรา 40 มาตรา 44 บทบัญญัติ ในส่วนที่ 7 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน ส่วนที่ 8 สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา ส่วนที่ 9 สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ ส่วนที่ 10 สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา 60 วรคสอง กฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ตามมาตรา 80(6) และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามมาตรา 86(5) ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ แดลงนโยบายต่อรัฐสภา ตามมาตรา 172...

<sup>67</sup> แหล่งเดิม. หน้า 75.



จนเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>68</sup> ก็ได้มีการบัญญัติให้มีองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ใน มาตรา 61 โดยมีการบัญญัติดังนี้

สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองในการได้รับข้อมูลที่เป็นความจริง และมีสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย รวมทั้งมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค

และวรรคสองที่ถือว่ามีความสำคัญกับองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคได้บัญญัติให้มีองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐในการตราและการบังคับใช้กฎหมายและกฎ และความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ให้รัฐสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการขององค์การอิสระดังกล่าวด้วย

โดยในการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคนี้ มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ที่กำหนดไว้ในกรอบแนวทางการพัฒนากฎหมาย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ในแนวทางการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย ด้านการเสริมสร้างธรรมาภิบาล กฎหมายที่ต้องเร่งปรับปรุง ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่...) พ.ศ. .... เพื่อให้มีคณะกรรมการองค์การอิสระผู้บริโภคตามมาตรา 57 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และให้มีกองทุนเพื่อการพัฒนางานคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งแก้ไขสถานะของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ไม่สังกัดสำนักงานนายกรัฐมนตรี<sup>69</sup>

ดังนั้น การจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค จึงถือว่าเป็นที่เรื่องจำเป็นและมีความสำคัญต่อสังคมไทยเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และการกำหนดให้มีคณะกรรมการองค์การอิสระผู้บริโภค (ตามมาตรา 57 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540) ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10

### 2.5.5 การริเริ่มจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย

การจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ถือว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อสังคมไทย ดังจะเห็นได้จากการบัญญัติให้มีองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครอง

<sup>68</sup> ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 124, ตอนที่ 47 ก. วันที่ 24 สิงหาคม 2550.

<sup>69</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก. เล่มเดิม. หน้า 166.

ผู้บริโภคว่าไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และการกำหนดให้มีคณะกรรมการองค์การอิสระผู้บริโภค โดยกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ซึ่งนอกจากการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังกล่าวแล้ว ยังมีการริเริ่มให้มีการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคของหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นในส่วนขององค์กรภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนที่มีหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

#### 2.5.5.1 การริเริ่มจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

เมื่อปี พ.ศ. 2541 สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) โดยคณะอนุกรรมการฝ่ายกฎหมายในคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (คคบ.) ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่...) พ.ศ. .... แก้ไขเพิ่มเติม ให้มีองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และได้จัดประชุมสัมมนาเกี่ยวกับองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคนี้หลายครั้ง ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้เสนอร่างกฎหมายนี้ต่อสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2544 เพื่อเตรียมเสนอร่างกฎหมายนี้ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา หลังจากนั้น มีการปรับเปลี่ยนตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้กำกับการบริหารราชการแทนนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยตำแหน่งหลายครั้ง และนายพินิจ จารุสมบัติ รองนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (คคบ.) ได้ให้นโยบายคุ้มครองผู้บริโภค เรื่ององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา 57 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ว่า จะจัดทำเป็นพระราชกำหนด เพื่อย้าย สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ไปอยู่ในความดูแลของกระทรวงพาณิชย์หรือควรจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้น โดยอาจจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายใหม่ อย่างไรก็ตาม ใด ๆ ก็ดี ยังไม่มีความชัดเจนถึงแนวทางการจัดทำร่างกฎหมายดังกล่าว ซึ่งหากเป็นจริง สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) อาจต้องพิจารณาแก้ไขร่างกฎหมายฉบับเดิมเสียใหม่<sup>70</sup>

<sup>70</sup> วิทยา กุลสมบูรณ์, วรรณภา ศรีวิริยานุภาพ และไพศาล ลิ้มสถิตย์, เล่มเดิม, หน้า 43.

### 2.5.5.2 การริเริ่มจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคของสหพันธ์องค์กร ผู้บริโภค

องค์กรภาคประชาชน โดยเฉพาะองค์กรสมาชิกของสหพันธ์องค์กรผู้บริโภค ได้ดำเนินกิจกรรมรณรงค์เผยแพร่แนวคิดเรื่ององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา 57 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาโดยตลอดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 จัดเวทีสาธารณะรับฟังความเห็นจากประชาชน นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน และนักการเมือง โดยสหพันธ์องค์กรผู้บริโภค ซึ่งประกอบด้วยเครือข่ายขององค์กรผู้บริโภคกว่า 20 องค์กร ร่วมกับสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน และคณะกรรมการด้านคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสภานายความ เสนอร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระผู้บริโภค ในราวเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 โดยแยกออกมาจาก พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ต่อมาเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2544 ได้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อ นายแพทย์กระแส ชนะวงศ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในขณะนั้น การผลักดันผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ ในขั้นต้นสหพันธ์องค์กร ผู้บริโภคได้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวผ่าน คณะกรรมาธิการการมีส่วนร่วม วุฒิสภาพ และคณะกรรมาธิการการคุ้มครองผู้บริโภค สภาผู้แทนราษฎร หลังจากนั้น คณะกรรมาธิการสาธารณสุข วุฒิสภา โดยคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้เข้ามามีบทบาทจัดประชุมหาแนวทางในการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย<sup>71</sup>

<sup>71</sup> แหล่งเดิม.