

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครอง ผู้บริโภคของประเทศไทยกับต่างประเทศ

การคุ้มครองผู้บริโภคในระบบสากลต้องอาศัยปัจจัยหรือการมีส่วนร่วมของบุคคลสามฝ่าย ได้แก่ รัฐ ผู้ประกอบธุรกิจ และผู้บริโภค ในด้านของภาครัฐ บทบาทของรัฐในฐานะผู้ดูแลให้เกิดความเป็นธรรม และความปลอดภัยในการบริโภคต้องอาศัยกลไกทางกฎหมายและกระบวนการบริหารกฎหมายที่ดี ส่วนภาคผู้ประกอบธุรกิจ บทบาทของผู้ประกอบธุรกิจขึ้นอยู่กับความมีจรรยาบรรณในการประกอบธุรกิจ และการปฏิบัติตามกฎหมาย รวมทั้งแนวคิดในการดำเนินธุรกิจที่มีปัจจัยสำคัญคือ สภาพแวดล้อมทางธุรกิจซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละภูมิภาค แต่และประเทศและเป็นที่ยอมรับกันในทางทฤษฎีว่า สภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ส่งผลให้เกิดความเป็นธรรมทั้งในการดำเนินธุรกิจ และประโยชน์สูงสุดในด้านผู้บริโภค หลายประเทศในโลกนี้จึงเน้นการส่งเสริมให้ตลาดอยู่ในสภาพที่มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมให้มากที่สุด เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ในส่วนของผู้บริโภคซึ่งเป็นฝ่ายสุดท้ายที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการคุ้มครองผู้บริโภค เพราะผู้บริโภคเป็นบุคคลที่ประสบกับปัญหาที่เกิดจากการบริโภคสินค้าหรือบริการเป็นคนแรก ซึ่งหากผู้บริโภคมีความพร้อมและมีการรวมตัวที่จะปกป้องตนเองมิให้ได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้าหรือบริการย่อมเป็นการขจัดปัญหาในการคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างมาก¹ ซึ่งแนวทางการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคของแต่ละประเทศ จึงมีแนวทางหรือรูปแบบที่แตกต่างกัน โดยข้อแตกต่างกันดังกล่าวมีปัจจัยเกี่ยวข้องของหลายประการ อันได้แก่ วัฒนธรรม นโยบายในการคุ้มครองผู้บริโภค มาตรการของรัฐหรือรวมตลอดจนการมีส่วนร่วมของกลุ่ม องค์กรผู้บริโภค แนวคิดเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคมีทั้งแนวทางป้องกัน แนวทางในการแก้ไขเยียวยา โดยในแต่ละประเทศมีวิธีการในการป้องกันและแนวทางในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค ที่แตกต่างกัน ซึ่งสามารถนำมาเปรียบเทียบและอธิบายได้ ดังนี้

¹ สุขุม สุภนิษฐ์ ก (2544). องค์กรเอกชนเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค. หน้า 43-44.



3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์การคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย

การคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย มีแนวนโยบายให้รัฐเป็นผู้คุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคดังจะเห็นได้จาก พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 หรือกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคแล้วแต่ให้ภาครัฐเป็นผู้ดูแลผู้บริโภค และมีบทบาทและหน้าที่ในการควบคุมและกำกับผลิตภัณฑ์เพื่อให้เกิดความปลอดภัยก่อนถึงมือผู้บริโภค ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงองค์การที่มีหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภค และมีรูปแบบในการดำเนินงานขององค์การที่มีหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีความเป็นอิสระภายในประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางในการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ดังนี้

3.1.1 การคุ้มครองผู้บริโภคตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

เนื่องจากปัจจุบันการเสนอขายสินค้าและบริการต่างๆ ต่อประชาชนนับวันแต่จะมากขึ้น ผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ประกอบธุรกิจโฆษณา ได้นำวิชาการในทางการตลาดและทางการโฆษณามาใช้ในการส่งเสริมการขายสินค้าและบริการ ซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบเพราะผู้บริโภคไม่อยู่ในฐานะที่ทราบภาวะตลาด และความจริงที่เกี่ยวกับคุณภาพและราคาของสินค้าหรือบริการอยู่แล้วก็ตาม แต่การที่ผู้บริโภคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้บริโภคมักจะเสียเวลาและค่าใช้จ่าย เป็นการไม่คุ้มค่า ผู้บริโภคจำนวนมากไม่อยู่ในฐานะที่จะเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้ และในบางกรณีก็ไม่อาจจะระงับหรือยับยั้งการกระทำที่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้ทันทั่วทั้งที่สมควรมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาต่อผู้บริโภค เพื่อให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้บริโภค ตลอดจนจัดให้มีองค์กรของรับที่เหมาะสมเพื่อตรวจตรา ควบคุม และประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค²

3.1.1.1 ความเป็นมาของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค³

เมื่อปี พ.ศ. 2512 ได้มีเจ้าหน้าที่ของสหพันธรัฐการค้าระหว่างประเทศซึ่งเป็นองค์การอิสระที่ไม่เกี่ยวข้องจัดตั้งโดยสมาคมผู้บริโภคของประเทศต่างๆ รวมตัวกัน มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ ได้เข้ามาชักชวนองค์กรเอกชนในประเทศไทยให้มีการจัดตั้งสมาคมผู้บริโภคขึ้นเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ แต่ไม่ผลสำเร็จ เนื่องจากองค์กรเอกชนของประเทศไทยในขณะนั้นยังไม่พร้อมที่จะดำเนินงาน

² หมายเหตุ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พุทธศักราช 2522.

³ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. (2550). สคบ. กับการคุ้มครองผู้บริโภค. หน้า 1-7.

อย่างไรก็ตาม สหพันธ์องค์การผู้บริโภคระหว่างประเทศก็มีได้ข้อข้อ ได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาชักชวนอีกหลายครั้ง จนกระทั่งในครั้งที่3 องค์การเอกชนของประเทศไทยที่ได้รับการชักชวน ได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการศึกษาปัญหาของผู้บริโภค มีชื่อว่า “กรรมการศึกษาและส่งเสริมผู้บริโภค” ในปี พ.ศ. 2514 และได้มีวิวัฒนาการเรื่อยมาในภาคเอกชนรวมทั้งได้ประสานงานกับภาครัฐบาล จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2519 รัฐบาลสมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้จัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีรองนายกรัฐมนตรี พลตรี ประมาธ อติเรกสาร เป็นประธานกรรมการแต่คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้สลายตัวไปพร้อมกับรัฐบาลในยุคนั้นตามวิถีทางการเมือง

ต่อมารัฐบาลสมัยต่อมาซึ่งมี พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้เล็งเห็นความสำคัญและความจำเป็นของการคุ้มครองผู้บริโภค จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นอีกครั้ง โดยมีรองนายกรัฐมนตรี นายสมภพ โทตระกิตย์ เป็นประธานกรรมการปฏิบัติงาน โดยอาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรี และศึกษาหามาตรการถาวรในการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งในหลักทางสาระบัญญัติ และการจัดตั้งองค์ของรัฐเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค จึงได้พิจารณากร่างกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค และรัฐบาลได้นำเสนอต่อรัฐบาลมีมติเห็นชอบเป็นเอกฉันท์ให้เป็นกฎหมายได้ รัฐบาลจึงได้นำร่างขึ้นกราบบังคับทูล ซึ่งได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ตราเป็นพระราชบัญญัติได้ตั้งแต่วันที่ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2522 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 96 ตอนที่ 72 วันที่ 4 พฤษภาคม 2522 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 5 พฤษภาคม 2522 เป็นต้นมา โดยให้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากปัจจุบันการเสนอขายสินค้าและบริการต่างๆ ต่อประชาชนนับวันแต่จะมากขึ้น ผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ประกอบธุรกิจโฆษณา ได้นำวิชาการในทางการตลาดและทางการโฆษณามาใช้ในการส่งเสริมการขายสินค้าและบริการ ซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบเพราะผู้บริโภคไม่อยู่ในฐานะที่ทราบภาวะตลาด และความจริงที่เกี่ยวกับคุณภาพและราคาของสินค้าหรือบริการอยู่แล้วก็ตาม แต่การที่ผู้บริโภคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้บริโภคย่อมจะเสียเวลาและค่าใช้จ่าย เป็นการไม่คุ้มค่า ผู้บริโภคจำนวนมากไม่อยู่ในฐานะที่จะเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้ และในบางกรณีก็ไม่อาจจะระงับหรือยับยั้งการกระทำที่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้ทันทั่วทั้งที่สมควรมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจการค้า และผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาต่อผู้บริโภค เพื่อให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้บริโภค ตลอดจนจัดให้มีองค์กรของรับที่เหมาะสมเพื่อตรวจตรา ดูแล และประสานงานการ

ปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติขึ้น

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติให้มีองค์กรของรัฐในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค ได้แก่ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาและคณะกรรมการว่าด้วยฉลากรวมทั้งได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อปฏิบัติงานและให้ผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิใช้บริการ ได้แก่ สำนักคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยให้สังกัดอยู่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลและคำสั่งของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการรวมทั้งเพื่อความสะดวกในการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค

ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้รับการยกฐานะเป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตามพระราชกฤษฎีกา (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 116 ตอนที่ 40 ก วันที่ 20 พฤษภาคม 2542) ตั้งแต่วันที่ 21 พฤษภาคม 2542

3.1.1.2 อำนาจและหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นหน่วยงานซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรมสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครอง มีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคดังนี้⁴

1) รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาดำเนินการต่อไป ผู้บริโภคทุกท่านที่ถูกเอารัดเอาเปรียบหรือได้รับอันตรายจากสินค้าหรือบริการใดสามารถร้องเรียนมาที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ทำเนียบรัฐบาล โดยการเขียนหรืออาจมาด้วยตนเอง หรือโทรศัพท์สายด่วนร้องทุกข์ การร้องเรียน หรือการช่วยกันสอดส่องและแจ้งมายังสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค นั้นเป็นสิทธิที่ ผู้บริโภคพึง กระทำได้ นอกจากนั้นยังเป็นการกระตุ้นเตือนให้ผู้ประกอบธุรกิจได้สำนึกและบรรเทาการเอารัดเอาเปรียบต่อผู้บริโภคได้บ้าง และประการสำคัญก็คือ เป็นการช่วย ให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ทราบปัญหาของผู้บริโภคและดำเนินการช่วยเหลือได้เต็มที่ ซึ่งในการช่วยเหลือผู้บริโภคในด้านนี้

⁴ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. (2552). อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2552, จาก http://www.ocpb.go.th/main_consumer_act.asp.

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีสายงานที่รับผิดชอบอยู่โดยตรง คือ กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลาก และกองคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา และโปรดระลึกอยู่เสมอว่าท่านไม่จำเป็นต้องอดทนต่อความไม่ปลอดภัยหรือการเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจอีกต่อไป ผู้บริโภคทุกท่านมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครอง

2) ติดตาม และสอดส่องพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจซึ่งกระทำการใดๆ อันมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และจัดให้มีการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้า หรือบริการใดๆ ตามที่เห็นสมควรและจำเป็น เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคทั้งนี้ เพราะในปัจจุบันมีการเสนอสินค้า หรือบริการต่างๆ ต่อผู้บริโภคเป็นจำนวนมากและเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยใช้วิธีการและเทคนิคใหม่ๆ ในทางการตลาดและทางการโฆษณาเพื่อส่งเสริมการขาย โดยทั่วไปผู้บริโภคไม่ทราบภาวะการณ์ตลาดได้ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคุณภาพและราคาของสินค้าหรือบริการนั้นๆ ได้อย่างถูกต้อง สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จึงต้องมีบทบาทในการติดตามและสอดส่อง พฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจ และดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์ในบางครั้ง เป็นการช่วยเหลือผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมตามสมควร

3) สนับสนุนหรือทำการศึกษาและวิจัยปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ร่วมกับสถาบันการศึกษาและหน่วยงานอื่น เพื่อที่จะได้ดำเนินการช่วยเหลือผู้บริโภคได้ตรงกับปัญหาและความต้องการตัวอย่างในการดำเนินการในข้อที่ผ่านมา ได้แก่ การศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ยาปราบศัตรูพืชและการสำรวจทัศนคติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น

4) ส่งเสริมและสนับสนุน ให้มีการศึกษาแก่ผู้บริโภคเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ในทุกระดับการศึกษาเกี่ยวกับความปลอดภัยและอันตรายที่อาจได้รับจากสินค้าหรือบริการผู้บริโภคควรจะได้ เรียนรู้และเข้าใจปัญหาตลอดจนวิธีการป้องกันหรือหลีกเลี่ยง เพื่อที่จะได้สามารถคุ้มครองตนเองในเบื้องต้นก่อนนอกเหนือจากความช่วยเหลือจากรัฐบาลการส่งเสริมและการสนับสนุน ให้มีการศึกษาแก่ผู้บริโภคในทุกระดับจึงเป็นหน้าที่ที่สำคัญ อันหนึ่งของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

5) ดำเนินการเผยแพร่วิชาการให้ความรู้และการศึกษาแก่ผู้บริโภค เพื่อสร้างนิสัยในการบริโภคที่เป็นการส่งเสริมพละทานามัย ประหยัด และใช้ทรัพยากร ของชาติให้เป็นประโยชน์มากที่สุด โดยสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีสายงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบงานด้านนี้โดยตรงคือ กองเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ ดำเนินการเผยแพร่ความรู้ ทางวิชาการในด้านต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค ทั้งทางหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ อยู่เป็นประจำ นอกจากนี้ยังมีเอกสาร บทความ ข่าวสาร จากสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค แจกฟรีแก่ผู้สนใจอีกด้วยเป็นการส่งเสริม ให้ผู้บริโภคมีความรู้พื้นฐานในด้านต่างๆ อย่างกว้างๆ ใน

การดำเนินชีวิตประจำวันการเผยแพร่ความรู้ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น ส่วนใหญ่จะเสนอสารประโยชน์ด้วยถ้อยคำและภาษาที่เข้าใจง่ายแต่แฝง ความรู้ทางวิชาการไว้

6) ประสานงานกับส่วนงานราชการหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการควบคุมส่งเสริม หรือกำหนดมาตรฐานของสินค้าหรือบริการโดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้า ประเภทอุปโภคบริโภค โดยสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) มีสายงาน รับผิดชอบในด้านนี้คือ กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลากและกอง คุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา ทำงานประสานงานกับส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นในการ คุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความปลอดภัยและเป็นธรรมจากการสินค้าและการบริการดังต่อไปนี้

(1) สินค้าที่เป็นอันตราย เช่น อาหารผสมสีย้อมผ้า อาหารไม่บริสุทธิ์สินค้าที่ไม่ ปลอดภัย เช่น พืชผลไม้ซึ่งมียาป้องกันกำจัดศัตรูพืชตกค้างอยู่ จะประสานงานกับกระทรวง สาธารณสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ในการตรวจสอบข้อเท็จจริง และดำเนินการตามที่เห็นสมควร

(2) สินค้าที่ไม่ได้คุณภาพมาตรฐาน เช่น น้ำมันปลอมปน สินค้าเลียนแบบ

(3) สินค้าที่ไม่เป็นธรรม เช่น ขายสินค้าเกินราคา สินค้าที่มีปริมาณไม่ตรง ตามมาตราชั่ง ตวง วัด จะประสานงานกับกรมการค้าภายในกรมทะเบียนการค้าและเจ้าหน้าที่ตำรวจ กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจออกดำเนินการตรวจสอบ จับกุมและดำเนินคดี

(4) บริการที่เอาเปรียบผู้บริโภค สินค้าหรือบริการที่โฆษณาเป็นเท็จหรือเกิน ความเป็นจริง สินค้าที่แสดงฉลาก หลอกลวงคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะกำหนดมาตรการ ในการดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการเหล่านี้ด้วยและสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภค ก็มีหน้าที่ติดตามสอดส่องพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจ เหล่านี้ผู้น้อยเสมอ

7) ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง มอบหมายที่สำคัญและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งคือการแจ้งหรือ โฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือ บริการที่อาจก่อให้เกิด ความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค โดยอาจจะบงชี้สินค้าหรือ บริการหรือชื่อของผู้ประกอบธุรกิจด้วยก็ได้ นอกจากนั้นยังมีการประสานงานเร่งรัดพนักงาน เจ้าหน้าที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ ให้ปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมาย กำหนด หรือกล่าวง่ายๆ คือ เป็นตัวแทนของผู้บริโภคคอยประสานงานเร่งรัดให้หน่วยงานซึ่ง รับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ ดำเนินการเพื่อคุ้มครองประโยชน์สุขของผู้บริโภค ประการสุดท้ายที่สำคัญ คือสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ยังมีกองนิติการซึ่งรับผิดชอบในด้านกฎหมาย สามารถจะดำเนินการคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาลตามที่

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมอบหมาย และฟ้องเรียกทรัพย์สินหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ร้องขอได้ด้วย

3.1.1.3 สิทธิของผู้บริโภค

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ที่ให้ความสำคัญของการคุ้มครองผู้บริโภค โดยบัญญัติถึงสิทธิของผู้บริโภคไว้ใน มาตรา 57 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศไทย ก็ได้ให้ความสำคัญของการคุ้มครองผู้บริโภคมากยิ่งขึ้น โดยบัญญัติถึงสิทธิของผู้บริโภคไว้ใน มาตรา 61 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองในการได้รับข้อมูลที่เป็นความจริง และมีสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย รวมทั้งมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค” และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ก็ได้บัญญัติสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย 5 ประการ⁵ ดังนี้

- 1) สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับการโฆษณาหรือการแสดงฉลากตามความเป็นจริง และปราศจากพิษภัยแก่ผู้บริโภครวมถึงสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการอย่างถูกต้องและเพียงพอที่จะไม่หลงผิด ในการซื้อสินค้าหรือรับบริการ โดยไม่เป็นธรรม
- 2) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ ได้แก่ สิทธิที่จะเลือกซื้อสินค้าหรือรับบริการด้วยความ สมจริตใจของผู้บริโภค และปราศจากการชักจูงใจอันไม่เป็นธรรม
- 3) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับสินค้าหรือบริการที่ปลอดภัย มีสภาพและคุณภาพได้มาตรฐานเหมาะสมแก่การใช้ ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน ในกรณีใช้ตามคำแนะนำหรือระมัดระวังตามสภาพของสินค้าหรือบริการนั้นแล้ว
- 4) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับข้อสัญญาโดยไม่ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจ
- 5) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองและชดใช้ค่าเสียหาย เมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามข้อ 1, 2, 3 และ 4 ดังกล่าว

⁵ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. (2552). สิทธิของผู้บริโภค. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2552, จาก http://www.ocpb.go.th/main_consumer_act.asp.

จะเห็นได้ว่าจากบทบัญญัติทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้ความสำคัญในการคุ้มครองผู้บริโภค และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศไทย หรือแม้กระทั่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้บริโภคและสิทธิของผู้บริโภคเป็นอย่างมาก

3.1.1.4 องค์การคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคโดยตรง เพราะกฎหมายอื่นๆ ได้บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคทางอ้อม โดยผู้บริโภคไม่สามารถใช้สิทธิในการฟ้องร้องผู้ประกอบการทางอาญาต่อศาลได้ ส่วนการดำเนินการทางแพ่งก็เป็นภาระและเสียค่าใช้จ่ายมาก ซึ่งผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินคดีด้วยตนเองได้ วิธีดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติให้มีองค์กรของรัฐ มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลผู้ประกอบการมิให้ประกอบการที่เป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภค และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ เพื่อให้ความคุ้มครองผู้บริโภครวมทั้งเป็นหน่วยงานที่ให้ผู้บริโภคได้ใช้สิทธิร้องเรียน เพื่อขอให้ได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหายเมื่อถูกผู้ประกอบการละเมิดสิทธิ⁶

องค์กรคุ้มครองผู้บริโภคที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคดังกล่าว ได้แก่

- 1) คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection Board)
- 2) คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง ได้แก่
 - (1) คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา (The Committee on Advertisement)
 - (2) คณะกรรมการว่าด้วยฉลาก (The Committee on Labels)
 - (3) คณะกรรมการว่าด้วยสัญญา (The Committee on Contracts)
 - (4) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

⁶ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. (2552). องค์การคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2552, จาก http://www.ocpb.go.th/main_consumer_act.asp.

3) คณะอนุกรรมการซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และคณะกรรมการเฉพาะเรื่องแต่งตั้ง ได้แก่

- (1) คณะอนุกรรมการฝ่ายกฎหมาย
- (2) คณะอนุกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค
- (3) คณะอนุกรรมการฝ่ายเผยแพร่และประชาสัมพันธ์
- (4) คณะอนุกรรมการสำรวจคุณภาพสินค้าและปริมาณเพื่อการคุ้มครองสิทธิ

ผู้บริโภค

- (5) คณะอนุกรรมการติดตามสอดส่อง และวินิจฉัยการโฆษณา

4) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) (The Office of The Consumer Protection Board) เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักร ในแต่ละจังหวัดจะมีองค์กรที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อทำหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ดังกล่าว รวม 2 องค์กร ได้แก่

- (1) คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด (75 จังหวัด)
- (2) คณะอนุกรรมการผู้มีอำนาจเปรียบเทียบความผิดที่เกิดขึ้นในจังหวัดอื่น

นอกจาก กรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค⁷ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติให้การดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคในรูปของคณะกรรมการประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงคมนาคมเป็นกรรมการ เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาเป็นกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 8 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นกรรมการ โดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 10 ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

⁷ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. (2552). คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.).

สืบค้นเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2552, จาก http://www.ocpb.go.th/main_consumer_act.asp.

- 1) พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ
- 2) ดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคตาม มาตรา 36
- 3) แจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภคในกรณีนี้อาจระบุชื่อสินค้าหรือบริการ หรือชื่อของผู้ประกอบธุรกิจด้วยก็ได้
- 4) ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และพิจารณาวินิจฉัย การอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง
- 5) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเฉพาะเรื่องและ คณะอนุกรรมการ
- 6) สอดส่องเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้ ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินคดีใน ความผิดเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค
- 7) ดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคที่คณะกรรมการเห็นสมควร หรือมีผู้ร้องขอตาม มาตรา 39
- 8) รับรองสมาคมตาม มาตรา 40
- 9) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการ คຸ້ມครองผู้บริโภค และพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการคຸ້ມครองผู้บริโภคตามที่ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย
- 10) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการในการปฏิบัติหน้าที่นี้ คณะกรรมการอาจมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการ คຸ້ມครองผู้บริโภคเป็นผู้ปฏิบัติการหรือเตรียมข้อเสนอแนะยังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาดำเนินการ ต่อไปได้

การดำเนินการคຸ້ມครองผู้บริโภคในส่วนภูมิภาค⁸ นั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติ คຸ້ມครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักร ซึ่งปัจจุบันแต่ละจังหวัด

⁸ สำนักงานคณะกรรมการคຸ້ມครองผู้บริโภค. (2552). การคຸ້ມครองผู้บริโภคในส่วนภูมิภาค ตาม พระราชบัญญัติคຸ້ມครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2552, จาก

จะมีองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 รวม 2 องค์กร ได้แก่

1) คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด โดยคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานอนุกรรมการ ปลัดจังหวัดเป็นอนุกรรมการ เกษตรและสหกรณ์จังหวัดเป็นอนุกรรมการ ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดเป็นอนุกรรมการ พาณิชยจังหวัดหรือผู้แทนเป็นอนุกรรมการ ผู้อำนวยการประถมศึกษาจังหวัดเป็นอนุกรรมการ สาธารณสุขจังหวัดเป็นอนุกรรมการ อัยการจังหวัดเป็นอนุกรรมการ อุตสาหกรรมจังหวัดเป็นอนุกรรมการ นายกเหล่าสภากาชาดจังหวัดหรือผู้แทนเป็นอนุกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง (จำนวนไม่เกิน 6 คน โดยมีผู้แทนภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง) เป็นอนุกรรมการ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเป็นอนุกรรมการ ประชาสัมพันธ์จังหวัดเป็นอนุกรรมการ นายกเทศมนตรีซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง 1 คนเป็นอนุกรรมการ โดยคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ที่ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจหรือค้าร้องเรียนต่างๆ ไปในเรื่องเกี่ยวกับการถูกเอาเปรียบหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมในการซื้อสินค้าเครื่องอุปโภคบริโภค หรือบริการที่มีการซื้อขายกันในตลาด

(2) แจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค ในการนี้จะระบุชื่อสินค้าหรือบริการหรือชื่อของผู้ประกอบธุรกิจด้วยก็ได้

(3) มีหนังสือเรียกให้บุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารและหลักฐานที่จำเป็นหรือข้อมูล ที่เกี่ยวกับเรื่องที่มีผู้ร้องเรียนหรือเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคมาพิจารณาได้ในการนี้จะเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้คำชี้แจงด้วยก็ได้

(4) ประสานงานกับส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การควบคุม ส่งเสริม หรือ กำหนดมาตรฐานของสินค้า เครื่องอุปโภคบริโภคหรือบริการ

(5) สอดส่องการปฏิบัติการตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดของพนักงาน เจ้าหน้าที่ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติการตามอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวตลอดจนให้ดำเนินคดีในความผิดเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค แต่ในกรณีที่ต้องเร่งรัดราชการบริหารส่วนกลางให้แจ้งเรื่องไปยังสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองของผู้บริโภค

(6) ดำเนินการเผยแพร่ ฝึกอบรมสัมมนาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคแก่
ผู้บริโภค

(7) รายงานผลการปฏิบัติงานในรอบเดือนให้คณะกรรมการคุ้มครอง
ผู้บริโภคทราบ

2) คณะอนุกรรมการผู้มีอำนาจเปรียบเทียบความผิดที่เกิดขึ้นในจังหวัดอื่น
นอกจากกรุงเทพมหานคร โดยคณะอนุกรรมการผู้มีอำนาจเปรียบเทียบความผิดที่เกิดขึ้นในจังหวัด
อื่นนอกจากกรุงเทพมหานครนี้ จะประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานอนุกรรมการ
อัยการจังหวัดเป็นอนุกรรมการ ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดเป็นอนุกรรมการ ข้าราชการจังหวัด
ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการ โดยคณะอนุกรรมการนี้มีอำนาจเปรียบเทียบ
ความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยให้ดำเนินการตามระเบียบ
คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเปรียบเทียบตาม
พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

และในส่วนการดำเนินการร้องเรียนในส่วนภูมิภาค (ต่างจังหวัด) นั้น ผู้บริโภค
สามารถร้องเรียนได้ที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด ณ ศาลาจังหวัดทุกจังหวัด
ทั่วประเทศ

3.1.2 การคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ.

2544

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ถือเป็นองค์กรด้านการ
คุ้มครองผู้บริโภคหน่วยงานหนึ่งในประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ หรือ
รัฐวิสาหกิจ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544⁹ อยู่
ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี โดยเนื่องจากปัจจุบันนี้ การบริการสาธารณสุขได้มุ่งที่จะ
โน้มนำให้ประชาชนเกิดพฤติกรรมสร้างเสริมสุขภาพเสียตั้งแต่ในเบื้องต้น และส่งเสริมให้มีการ
สร้างเสริมสุขภาพกายและใจให้แข็งแรง อยู่ในภาวะสมดุล แบะสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับอันตราย
จากการบริโภคสุราและยาสูบหรือสารอื่นที่ทำลายสุขภาพ หรือจากพฤติกรรมดำรงชีวิตที่ไม่
ถูกต้อง ดังนั้น เพื่อให้จะมีเงินทุนมาดำเนินการดังกล่าวสมควรจัดตั้งกองทุนสนับสนุนการ
เสริมสร้างสุขภาพขึ้น โดยเก็บเงินบำรุงจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมาย
ว่าด้วยยาสูบ เพื่อใช้ในการสนับสนุน รมรงค์ และชี้ชวนให้ประชาชนสร้างเสริมสุขภาพ¹⁰ โดยมี

⁹ ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 118, ตอนที่ 102 ก. วันที่ 7 พฤศจิกายน 2544.

¹⁰ หมายเหตุ พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544.

รายได้จากภาษีสรรพสามิตยาสูบและสุราในอัตราร้อยละ 2 ของภาษีดังกล่าว เพื่อส่งเข้าเป็นรายได้ของกองทุน โดยไม่ต้องส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน เพื่อทำหน้าที่ จุดประกาย กระตุ้น สนับสนุน ประสานความร่วมมือ เพื่อให้คนไทยเริ่มกิจกรรมหรือโครงการสร้างเสริมสุขภาพโดยไม่จำกัดกรอบวิธีการ และยินดีเปิดรับแนวทาง ปฏิบัติการใหม่ๆ ที่เป็นความคิดสร้างสรรค์สามารถนำไปสู่การขยายค่านิยมและการสร้างพฤติกรรมสร้างเสริมสุขภาพแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และกว้างขวาง นับเป็นองค์การด้านสุขภาพรูปแบบใหม่ที่สอดคล้องกับมติของสมัชชาสุขภาพโลก ด้านการสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

คณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ได้กำหนดวิสัยทัศน์¹¹ ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ไว้ว่า “คนไทยมีสุขภาพะอย่างยั่งยืน” และพันธกิจของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) คือ “สนับสนุนและพัฒนาขบวนการสร้างเสริมสุขภาพ อันนำไปสู่สุขภาพะของประชาชนและสังคมไทย” โดยมุ่งหวังให้สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เป็นหน่วยงานขนาดเล็กที่ปฏิบัติงานใหญ่ให้เกิดผลกระทบระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนชาวไทยให้ดีขึ้น ด้วยการปฏิบัติงานท่ามกลางเครือข่ายโยงโยของกลไกหลายชั้นหลายส่วน ที่ล้วนอยู่นอกองค์กรของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ประกอบกันขึ้นเป็น “ระบบสุขภาพไทย” กลไกเหล่านี้มีความหมายกว้างกว่าเพียงโรงพยาบาล กระทรวงสาธารณสุข หรือส่วนราชการกระทรวงต่างๆ แต่ยังครอบคลุมไปถึงหน่วยงานส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน องค์กรสาธารณประโยชน์ และหน่วยงานเอกชนอีกด้วย

ยุทธศาสตร์ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) นั้น ไม่เน้นการใช้อำนาจรัฐและด้วยบุคลากรและงบประมาณที่จำกัด จึงเปรียบเสมือนกลไกเล็กๆ ในระบบสุขภาพอันใหญ่โตและซับซ้อนของประเทศ เพื่อให้การดำเนินงานตามภารกิจบังเกิดผลสำเร็จเป็นประโยชน์ต่อสุขภาพะคนไทยอย่างคุ้มค่าสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ได้พัฒนายุทธศาสตร์ซึ่งก่อให้เกิดการผลักดันการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง แม้จะมีทรัพยากรจำกัด ทั้งนี้โดยการพยายามพินิจพิจารณาห้ปัจจัยแห่งความสำเร็จรอบด้าน เพื่อประกันผลงานที่คุ้มค่าที่สุดแก่สังคม

ยุทธศาสตร์ได้รพลัง ในการขับเคลื่อนขบวนการเปลี่ยนแปลง สังเคราะห์ขึ้นด้วยความรู้สึกที่สั่งสมจากการดำเนินงานสร้างเสริมสุขภาพซึ่งประสบผลสำเร็จมาแล้วหลายด้าน เช่น

¹¹ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. (2553). วิสัยทัศน์ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2553, จาก <http://www.thaihealth.or.th/>.



การควบคุมการบริโภคยาสูบ การลดอุบัติเหตุทางจราจร และการควบคุมโรคเอดส์ เป็นต้น ซึ่งยุทธศาสตร์ 3 พลัง ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) นั้น คือ

1) พลังปัญญา ได้แก่ การขยายพื้นที่ทางปัญญา (Wisdom Space) อย่างกว้างขวางในการสร้างเสริมสุขภาพให้บรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีองค์ความรู้ที่เพียงพอจากทุกภาคส่วนของสังคม รวมทั้งพัฒนาความรู้ต่อเนื่องให้เท่าทันสถานการณ์ เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายและบริบท องค์ความรู้ (Body of Knowledge) ประกอบกับกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของฝ่ายต่างๆ ทำให้มีการขยายพื้นที่ทางปัญญา และก่อให้เกิดพลังทางปัญญาที่ยิ่งใหญ่ในการสร้างเสริมสุขภาพ

2) พลังสังคม ได้แก่ การขยายพื้นที่ทางสังคม (Social Space) อย่างกว้างขวาง เครือข่ายภาคีทางสังคมก่อให้เกิดการระดมพลังซึ่งมีบทบาทสำคัญในการทำงาน การรณรงค์ และการเฝ้าระวัง ในการสร้างเสริมสุขภาพอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องมีการบูรณาการ และพัฒนาทักษะการร่วมงานกัน ในลักษณะเครือข่ายที่มีอุดมการณ์และมีเป้าหมายร่วม การทำงานของเครือข่ายที่มีการเชื่อมโยงกันดี คือการขยายพื้นที่ทางสังคม ก่อให้เกิดพลังผลักดันที่ยิ่งใหญ่ในงานสร้างเสริมสุขภาพ

3) พลังนโยบาย ได้แก่ การขยายพื้นที่การมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Space of Participatory Policy Process) อย่างกว้างขวาง นโยบายก่อให้เกิดระบบและโครงสร้างเป็นองค์ประกอบสำคัญของการสร้างเสริมสุขภาพ เนื่องจากจะส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้างและมีผลสืบเนื่องยาวนานกว่ากิจกรรมรณรงค์เพียงชั่วคราว โดยเฉพาะหากนโยบายได้พัฒนาขึ้นมาโดยพื้นฐานทางปัญญา และทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมก็จะยิ่งเป็นที่ยอมรับ เกิดความร่วมมือดีในทางปฏิบัติ และมีความยั่งยืนยิ่งขึ้น และในทางปฏิบัติกรณีศึกษาที่ผ่านมาชี้ชัดว่า พลังทั้งสามข้างต้นควรดำเนินสอดประสานพร้อมกันไปจึงจะก่อให้เกิดพลังมากที่สุด

พันธกิจของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) คือ “ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนากระบวนการสร้างเสริมสุขภาพอันนำไปสู่สุขภาวะยั่งยืนของประชาชนและสังคมไทย”

พันธกิจการสร้างเสริมสุขภาพของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สะท้อนโดย 3 ถ้อยคำสำคัญ คือ “ส่งเสริม” “พัฒนา” และ “สนับสนุน” และวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พุทธศักราช 2544 ซึ่งได้แก่

- 1) มุ่งเพิ่มสุขภาวะให้กับประชาชนไทยทุกวัยตามนโยบายสุขภาพแห่งชาติ
- 2) มุ่งลดการบริโภคสุราและยาสูบ
- 3) มุ่งลดปัจจัยเสี่ยงอื่น อันได้แก่ สารและสิ่งอื่นที่ทำลายสุขภาพ

- 4) พัฒนาขีดความสามารถในการสร้างเสริมสุขภาพของชุมชนหรือองค์กรต่างๆ
- 5) ให้มีการศึกษาวิจัยหรือพัฒนาทางวิชาการในการสร้างเสริมสุขภาพ
- 6) ให้มีการรณรงค์สร้างความตระหนักและความเชื่อเกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพแก่

ประชาชน

3.1.2.1 โครงสร้างองค์กร ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)¹²

ในภาคนโยบายและการบริหารจัดการของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) นั้น มีองค์กรของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ซึ่งประกอบด้วย

1) คณะกรรมการกองทุน มีบทบาทควบคุมดูแลการดำเนินกิจการกองทุนในระดับนโยบายและกำหนดงบประมาณใน ภาพรวม รวมทั้งออกกฎระเบียบข้อบังคับที่สำคัญในการดำเนินงาน

2) คณะอนุกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการกองทุนแต่งตั้งขึ้นเพื่อมอบหมายงาน ได้แก่

(1) คณะกรรมการบริหารแผน ปัจจุบันมี 7 คณะ มีบทบาทในการพัฒนาแผน กำกับ ดูแลให้การดำเนินงานตามแผนแต่ละด้านที่รับผิดชอบบรรลุเป้าหมาย

(2) คณะอนุกรรมการเฉพาะด้าน ได้แก่ คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการตรวจสอบภายใน คณะอนุกรรมการที่ปรึกษาสำนักงานกองทุน คณะอนุกรรมการนโยบายทางการเงิน ผู้อำนวยการสำนักต่างๆ และบรรดาเจ้าหน้าที่

(3) สำนักงานกองทุน ประกอบด้วยผู้จัดการกองทุน ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุด ผู้อำนวยการสำนักต่าง ๆ และบรรดาเจ้าหน้าที่ที่มีบทบาทหน้าที่ในการนำนโยบายมาดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ การสนับสนุนภาคีเครือข่ายมีส่วนร่วมพัฒนาและดำเนินกิจกรรม ตลอดจนการพัฒนากระบวนการและวิธีปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ

(4) คณะกรรมการประเมินผล มีบทบาทในการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนในภาพรวม ทั้งด้านนโยบาย ด้านผลกระทบต่อสังคม และด้านการบริหารจัดการ อันจะเป็นหลักประกันความรับผิดชอบต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ต่อสาธารณะ (Public Accountability)

¹² สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. (2553). โครงสร้างของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2553, จาก <http://www.thaihealth.or.th/>.

และที่สำคัญคือภาคภาคีเครือข่ายแม้กฎหมายจะไม่ระบุโดยตรงว่าเป็นโครงการของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) แต่ภาคีเครือข่ายการสร้างเสริมสุขภาพถือเป็นผู้ปฏิบัติงานที่แท้จริงของโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ นอกจากนี้ ภาคีเครือข่ายยังมีบทบาทในการร่วมคิดร่วมเรียนรู้ ร่วมพัฒนา และร่วมลงทุนในบางกรณีด้วย

โดยในการทำงานของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) นั้น คณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) กำหนดให้มีแผนหลักจำนวน 13 แผน เพื่อให้การดำเนินงานของกองทุนมีวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ตัวชี้วัดที่ชัดเจน รวมถึงการจัดสรรงบประมาณอย่างคุ้มค่า ประกอบด้วย

แผน 1 ควบคุมการบริโภคยาสูบ

แผน 2 ควบคุมการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

แผน 3 สนับสนุนการป้องกันอุบัติเหตุทางถนนและอุบัติเหตุภัย

แผน 4 ควบคุมปัจจัยเสี่ยงทางสุขภาพ

แผน 5 แผนสุขภาพะประชากรกลุ่มเฉพาะ

แผน 6 สุขภาวะชุมชน

แผน 7 สุขภาวะ เด็ก เยาวชน และครอบครัว

แผน 8 สร้างเสริมสุขภาพะในองค์กร

แผน 9 ส่งเสริมการออกกำลังกายและกีฬาเพื่อสุขภาพ

แผน 10 สื่อสารการตลาดเพื่อสังคม

แผน 11 สนับสนุนโครงการทั่วไปและนวัตกรรม

แผน 12 สนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพระบบบริการสุขภาพ

แผน 13 พัฒนาระบบและกลไกสนับสนุนเพื่อการสร้างเสริมสุขภาพ

โดยในการทำงานของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) จะทำงานสอดคล้องกับแผนการดำเนินงานของคณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนหรือผู้บริโภคภายในประเทศ

3.1.2.2 หน่วยปฏิบัติงานของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)¹³

หน่วยปฏิบัติงานของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) มีทั้งหมด 9 สำนัก โดยมีหน้าที่นำนโยบายของคณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริม

¹³ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. (2553). หน่วยปฏิบัติงานของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2553, จาก <http://www.thaihealth.or.th/>.

สุขภาพ และแผนหลักทั้ง 12 ด้าน มาดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ การสนับสนุนภาคีสร้างเสริมสุขภาพมีส่วนร่วมพัฒนาและดำเนินกิจกรรม ตลอดจนการพัฒนากระบวนการและวิธีปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ และมีธรรมาภิบาล ประกอบด้วย 9 สำนัก ดังต่อไปนี้

- สำนัก 1 สำนักสนับสนุนการสร้างสุขภาวะและลดปัจจัยเสี่ยงหลัก
- สำนัก 2 สำนักสนับสนุนการสร้างสุขภาวะและลดปัจจัยเสี่ยงรอง
- สำนัก 3 สำนักสนับสนุนการสร้างสุขภาวะในพื้นที่และชุมชน
- สำนัก 4 สำนักสนับสนุนการสร้างการเรียนรู้และสุขภาวะองค์กร
- สำนัก 5 สำนักณรงค์และสื่อสารสาธารณะเพื่อสังคม
- สำนัก 6 สำนักสนับสนุน โครงการเปิดรับทั่วไป
- สำนัก 7 สำนักวิชาการและ ทูทางสังคม
- สำนัก 8 สำนักพัฒนายุทธศาสตร์ แผนและสมรรถนะ
- สำนัก 9 สำนักพัฒนาวิชาการ

จะเห็นได้ว่าสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ซึ่งดำเนินงานในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นมีการดำเนินงาน และมีลักษณะการดำเนินงานที่มีความเป็นอิสระส่วนหนึ่งมาจากการจัดตั้งสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544 ที่ให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพสุขภาพ โดยมีรายได้จากภาษีสรรพสามิตยาสูบและสุราในอัตราร้อยละ 2 ของภาษีดังกล่าว เพื่อส่งเข้าเป็นรายได้ของกองทุน โดยไม่ต้องส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน โดยกองทุนนี้จะทำหน้าที่เพื่อจุดประกาย กระตุ้น สนับสนุน ประสานความร่วมมือเพื่อให้คนไทยริเริ่มกิจกรรมหรือโครงการสร้างเสริมสุขภาพโดยไม่จำกัดกรอบวิธีการและยินดีเปิดรับแนวทางปฏิบัติการใหม่ๆ ที่เป็นความคิดสร้างสรรค์สามารถนำไปสู่การขยายค่านิยมและการสร้างพฤติกรรมสร้างเสริมสุขภาพแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และกว้างขวาง

3.1.3 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National Human Rights Commission) เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2542¹⁴ โดยมีวัตถุประสงค์ให้คณะกรรมการสิทธิ

¹⁴ ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 116, ตอนที่ 118 ก. วันที่ 25 พฤศจิกายน 2552.

มนุษยชนแห่งชาติ ทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานการกระทำ หรือการละเลยการกระทำอัน เป็นการละเมิด สิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสม รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการ ส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะเป็นการเสนอแนะนโยบายต่อรัฐสภาและ คณะรัฐมนตรี หรือการส่งเสริม การศึกษา การวิจัย ความร่วมมือและการประสานงานระหว่าง หน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนการจัดทำรายงานประจำปี โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้าน สิทธิมนุษยชนด้วย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว วาระละ 6 ปี

3.1.3.1 อำนาจหน้าที่และโครงสร้างของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นมีหน้าที่ตรวจสอบ และรายงานการ กระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน¹⁵ และเสนอมาตรการการแก้ไขที่ เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำ หรือละเลยการกระทำ เพื่อให้ดำเนินการและในกรณีที่ ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถเสนอ รายงานต่อรัฐสภา¹⁶ เพื่อให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป

และมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบาย และข้อเสนอในการปรับปรุง กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดย ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือ และการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

¹⁵ มาตรา 22 ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลย การกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และมีใช่ เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดี อยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่ง เด็ดขาดแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจ ตรวจสอบ และเสนอมาตรการการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้.

¹⁶ มาตรา 31 ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการหรือสั่งการให้ดำเนินการ ตามมาตรการการแก้ไข ปัญหา การละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามมาตรา 30 ให้คณะกรรมการรายงานต่อ รัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ ในการรายงานต่อรัฐสภา ดังกล่าว หากคณะกรรมการเห็นว่า จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม คณะกรรมการจะเผยแพร่กรณีที่ไม่มีกรดำเนินการ ตามมาตรการการแก้ไขปัญหากการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น ให้สาธารณชนทราบก็ได้.

พร้อมทั้งมีการจัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ และเสนอต่อรัฐสภา

ส่วนอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัตินั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหน้าที่ปฏิบัติโดยต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและของประชาชน โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจเรียกเอกสาร หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ¹⁷

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะมีรูปแบบในการดำเนินงานแบบคณะกรรมการ ซึ่งจะประกอบด้วยประธานคณะกรรมการหนึ่งคน และ

¹⁷ มาตรา 32 ในการปฏิบัติหน้าที่ให้คณะกรรมการมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) มีหนังสือสอบถามส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ หรืองานใดๆ หรือส่งวัตถุเอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือส่งผู้แทนมาชี้แจง หรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณาได้

(2) มีหนังสือเรียกบุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งวัตถุเอกสารหรือพยานหลักฐานอื่น ที่เกี่ยวข้องมาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด

การส่งหนังสือเรียกให้ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ณ ภูมิลำเนาหรือสำนักงานของผู้รับในกรณีที่ไม่มีอาจส่งหนังสือเรียกให้แก่ผู้รับตามวิธีดังกล่าวได้ หรือไม่มีการปฏิบัติตามหนังสือเรียก ภายในระยะเวลาอันสมควร ให้คณะกรรมการส่งโดยวิธีดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง หรือจะจัดส่งโดยวิธีอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

(3) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมาย เพื่อเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใดๆ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและโดยไม่ชักช้าก่อนการตรวจสอบ หรือรวบรวมพยานหลักฐานดังกล่าว ให้กรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายแสดงความบริสุทธิ์เสียก่อนและเท่าที่สามารถกระทำได้ ให้ดำเนินการต่อหน้าผู้ครอบครองหรือดูแลสถานที่หรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้องหรือถ้าหากบุคคลดังกล่าวนั้น ไม่ได้ก็ให้ดำเนินการ ต่อหน้าบุคคลอื่นอย่างน้อยสองคนซึ่งได้ขอร้องมาเป็นพยานในการนี้ ให้ผู้ครอบครองหรือดูแลสถานที่ หรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้องให้ความร่วมมือเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นไปโดยสะดวก

(4) วางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยง และค่าเดินทางของพยานบุคคล หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่คณะกรรมการแต่งตั้ง เพื่อทำการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน มาตรา 33 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการ อนุกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่คณะกรรมการ แต่งตั้ง เพื่อทำการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา.

คณะกรรมการอีกจำนวนสิบคน¹⁸ โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินี้ถือว่าเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งจะมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน และทำหน้าที่ในการตรวจสอบ พร้อมทั้งรายงานผลการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสม รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะเป็นการเสนอแนะนโยบายต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี หรือการส่งเสริม การศึกษา การวิจัย ความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ

3.1.4 สภาพปัญหาทางกฎหมายขององค์กรคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย

ในการคุ้มครองผู้บริโภค มาตรการทางกฎหมายและกลไกในการบังคับใช้กฎหมายถือว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐ ในการดำเนินการตามหน้าที่ให้เกิดผลสำเร็จ ซึ่งการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยนั้น มาตรการหรือกลไกทางกฎหมายเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค นั้น มีอยู่มากมายและกระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่ในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งหน่วยงานหรือองค์กรเหล่านั้นต่างมีหน้าที่โดยต่างฝ่ายต่างดำเนินการในอำนาจหน้าที่ และตามนโยบายของหน่วยงานหรือองค์กรของตน ดังนั้น จะเห็นได้ว่าเนื้อหาในบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคไม่ว่าจะเป็นในด้านอาหาร ยา วัตถุอันตราย เครื่องสำอาง การให้บริการ เช่น กฎหมายประกันชีวิต กฎหมายประกันภัย กฎหมายธนาคาร หรือสถานพยาบาลเอกชน หรือแม้กระทั่งหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก็ล้วนมีรัฐหรือหน่วยงานของรัฐในด้านต่างๆ นั้น เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ และกำหนดนโยบาย รวมทั้งบังคับใช้กฎหมายต่างๆ เหล่านั้น ซึ่งประชาชนที่เป็นผู้บริโภคโดยตรงหรือผู้แทนของผู้บริโภคซึ่งจะได้รับผลโดยตรงจากการบริโภคสินค้าหรือการได้รับการบริการต่างๆ นั้น กลับมิได้มีโอกาสหรือมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย หรือบังคับใช้กฎหมายแต่อย่างใด

โดยทั่วไปแล้วประเทศไทยมีระบบการคุ้มครองผู้บริโภคที่บริหารงานจากส่วนกลางไม่ว่าจะเป็นงานด้านความปลอดภัยในอาหาร ยา วัตถุอันตราย เครื่องสำอาง ซึ่งแม้จะมีหน่วยงานในส่วนภูมิภาค อย่างเช่นหน่วยงานของสำนักคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคก็ตาม แต่การกำหนดนโยบายและงบประมาณในการดำเนินงานนั้น ก็มาจากส่วนกลาง ซึ่งที่เห็นเด่นชัดที่สุดก็คือ งานการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งมีสำนักงานคุ้มครอง

¹⁸ มาตรา 5 ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสิบคน...

ผู้บริโภครวมถึงหน่วยงานในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นฝ่ายปฏิบัติการ และมีการมอบการใช้อำนาจบางกรณี เช่น อำนาจในการตรวจวินิจฉัยข้อความโฆษณา หรือรับเรื่องราวร้องเรียนจากผู้บริโภค ไว้กับคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และมีข้าราชการประจำในท้องถิ่นนั้นเป็นกรรมการ ซึ่งทำให้การดำเนินงานในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคดังกล่าวข้างต้นนั้น จะเป็นไปได้ด้วยความล่าช้า และไม่สามารถตอบสนองต่อการปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคได้ทันต่อเหตุการณ์ และจากการที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดสิทธิของผู้บริโภคไว้ใน มาตรา 4 โดยกำหนดให้ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ มีสิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ มีสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ มีสิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาและมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหายซึ่งในส่วนการบังคับตามสิทธิและกำหนดนโยบายในการคุ้มครองผู้บริโภค หรือเพื่อเยียวยา ชดใช้เมื่อผู้บริโภคถูกละเมิดสิทธินั้น ไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด ทำให้เมื่อเกิดปัญหาต่อผู้บริโภค หรือปัญหาในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค และมีการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่เกิดปัญหานั้น จะเป็นไปได้ด้วยความล่าช้า ไม่มีความชัดเจน และบางกรณีผู้บริโภคอาจมีค่าใช้จ่ายเพื่อให้ได้รับการเยียวยาหรือแก้ปัญหานั้นๆ และหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคของภาครัฐนั้นก็ต่างมีหน้ารับผิดชอบที่โดยชัดเจนซึ่งทำให้ต่างฝ่ายต่างดำเนินการในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้บริโภค ส่วนหนึ่งเป็นเพราะแต่ละหน่วยงานหรือแต่ละองค์กรต่างมีทิศทางและนโยบาย รวมทั้งงบประมาณเป็นของตนเอง และถึงแม้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 21¹⁹ จะพยายามวางแนวทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดการประสานงานและเพื่อตรวจสอบ

¹⁹ มาตรา 21 ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการใดได้บัญญัติเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะแล้ว ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้นำบทบัญญัติในหมวดนี้ไปใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ซ้ำหรือขัดกับบทบัญญัติดังกล่าว เว้นแต่

(1) ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวมหากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวยังมิได้มีการดำเนินการหรือดำเนินการยังไม่ครบขั้นตอนตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และมีได้ออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายดังกล่าวภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากคณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือคณะกรรมการเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาออกคำสั่งตามความในหมวดนี้ได้

(2) ในกรณีตาม (1) ถ้ามีความจำเป็นเร่งด่วนอันมีอาจปล่อยให้เนิ่นช้าต่อไปได้ ให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือคณะกรรมการเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาออกคำสั่งตามความในหมวดนี้ได้โดยไม่ต้องมีหนังสือแจ้งหรือรอให้ครบกำหนดเก้าสิบวันตามเงื่อนไขใน (1)

การทำงานขององค์กรของรัฐตามกฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แต่การบังคับใช้ มาตรา 21 ดังกล่าวก็ไม่สามารถช่วยให้ระบบการคุ้มครองผู้บริโภคบรรลุผลได้ทันต่อเหตุการณ์ ซึ่งหน่วยงานหรือองค์กรที่มีหน้าที่ในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายไทยนั้น จะเป็นหน่วยงานหนึ่งที่สังกัดอยู่ในกระทรวง ทบวง กรม โดยมีอำนาจหน้าที่หรือการดำเนินงานรวมทั้งการปฏิบัติงานในการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นจะต้องดำเนินงานภายใต้หน่วยงานที่ตนเองสังกัดอยู่ ดังเช่น กรณีองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นั้น จะอยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือสำนักงานคณะกรรมการองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติอาหารนั้น จะสังกัดอยู่ในกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งทำให้ในการกำหนดนโยบายของหน่วยงานหรือขององค์กรที่มีหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยนั้น เป็นการกำหนดนโยบายตามหน่วยงานรัฐที่ตนเองสังกัดอยู่ ซึ่งทำให้ลักษณะในการดำเนินงานในการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น บางครั้งจะไม่มีความสัมพันธ์กันหรือในบางกรณีการดำเนินงานในการคุ้มครองผู้บริโภคก็อาจมีช่องว่างระหว่างการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งปัญหาดังกล่าวนั้นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงก็คือประชาชนหรือผู้บริโภคนั่นเอง

และในส่วนงบประมาณขององค์กรคุ้มครองผู้บริโภคภายในประเทศไทยนั้น จะได้รับการสนับสนุน หรือได้รับงบประมาณจากกระทรวง ทบวง กรม ที่ตนเองสังกัดอยู่ ซึ่งบางครั้งการที่มีหน่วยงานหรือขององค์กรที่มีหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภคภายในประเทศหลายๆ หน่วยงาน และบางหน่วยงานหรือบางองค์กรมีหน้าที่และอำนาจที่ซ้ำซ้อนกัน ทำให้งบประมาณที่สนับสนุนในการคุ้มครองผู้บริโภคของแต่ละหน่วยงานนั้นอาจมีความซ้ำซ้อนกัน ซึ่งทำให้งบประมาณที่มาจากภาษีของประชาชนที่ใช้ในการคุ้มครองประชาชนหรือผู้บริโภคภายในประเทศนั้นไม่ได้รับการปรับใช้ให้เกิดประโยชน์คุ้มค่าสูงสุด และในจะเห็นได้ว่าการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยนั้นจะเป็นการดำเนินงานขององค์กรคุ้มครองผู้บริโภคในลักษณะต่างฝ่ายต่างดำเนินการกับปัญหาที่เกิดขึ้น

ในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวมิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่บัญญัติให้หมวดนี้ ให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องมีอำนาจออกคำสั่งตามความในหมวดนี้ เว้นแต่ในกรณีกฎหมายดังกล่าวมิได้มีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายอยู่แล้วคณะกรรมการอาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้แทนคณะกรรมการเฉพาะเรื่องได้

กรมมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ ตามวรรคสอง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา.

ขึ้นกับผู้บริโภคมกกว่า การที่จะดำเนินการศึกษา ให้ความรู้ วางแผนหรือกำหนดนโยบาย เพื่อป้องกันและคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของประชาชนหรือผู้บริโภคในอนาคตซึ่งเป็นจะเป็นวิธีที่ถูกต้องและยั่งยืนมากกว่า

3.1.5 ความเห็น ของนักวิชาการ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค เกี่ยวกับการจัดตั้ง องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย

จากการที่ได้มีการศึกษาถึงการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาทางกฎหมายขององค์กรคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย และจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 61 ให้มีองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐในการตราและการบังคับใช้กฎหมายและกฎ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ให้รัฐสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการขององค์การอิสระดังกล่าวด้วย ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีความเห็นของทั้งจากนักวิชาการ นักกฎหมาย และผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ไว้ในงานเสวนาเชิงวิชาการเรื่องคนไทยได้อะไรจากองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นการร่วมมือระหว่าง แผนงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ) มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค (มพบ) สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (สบท) คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สภาผู้แทนราษฎร และคณะทำงานคุณภาพชีวิต สาธารณสุข และคุ้มครองผู้บริโภค สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไว้ดังนี้

ศาสตราจารย์พิเศษ จริญญา ภักดีชนะกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ว่า เรื่องคุ้มครองผู้บริโภคนั้น ถือเป็นเรื่องเดียวกันกับการคุ้มครองประชาชนคนไทยทุกคนในประเทศรวมทั้งผมและคนในครอบครัวของผมด้วย แล้วเรื่องที่ใหญ่และถือว่าสำคัญต่อประเทศชาติอย่างนี้ ปรากฏว่าระบบงานคุ้มครองผู้บริโภคของสังคมไทยอ่อนล้ามากเมื่อเปรียบเทียบกับระบบงานของภาคผู้ประกอบการค้า และผู้ประกอบการวิชาชีพทั้งหลาย และเมื่อเปรียบเทียบกับกลับไประบบงานราชการ ระบบงานคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยเรามาเกิดล่าหลังต่างประเทศ 40-50 ปี โดยมาเกิดในปี พ.ศ. 2522 ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งมีการจำกัดความที่แคบมาก และในความเป็นจริงตัวผู้บริโภคเองก็ยังขาดความรู้ ขาดศักยภาพ ขาดการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายองค์กรที่มีพลัง

ซึ่งตรงนี้ผมจึงคิดว่าประเทศไทยเราจำเป็นที่จะต้องหาทางทำอย่างไรที่จะต้องเสริมกำลังเสริมพลัง หรือทำให้เครือข่ายที่ทำงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคมีความเข้มแข็งและให้สามารถทำงานได้ โดยในช่วงแรกๆนั้น เราควรจะต้องมีระบบพิเศษเข้ามาเสริมกำลังนี้เพื่อให้พอที่จะด้านทานภาคธุรกิจ วิชาชีพ และระบบราชการต่างๆได้ เพราะเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

และในส่วนอำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ตามรัฐธรรมนูญนั้น โดยผมมองว่าองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคจะต้องทำหน้าที่และภารกิจในแก้ไขปัญหาของผู้บริโภคในทุกๆ ด้าน ไม่ใช่เพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญเขียนไว้เท่านั้น โดยอำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่รัฐธรรมนูญก็กำหนดไว้นั้น กำหนดไว้ว่าจะทำน้อยกว่าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไม่ได้ แต่กฎหมายอนุวัติการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น สามารถเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้บริโภคและสังคม ประโยชน์ต่อสาธารณะได้ และครอบคลุมภารกิจและภาระหน้าที่ไม่ใช่เฉพาะแค่เรื่องการฟ้องร้องดำเนินคดีแทนเท่านั้น แต่จะต้องมีการทำหน้าที่ทั้งการศึกษาข้อมูล เผยแพร่ รวมทั้ง เชื่อมโยงการดำเนินงานกับหน่วยงานของรัฐ ป้องกันการผูกขาดของเอกชน สนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค จนกระทั่งทำให้องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคทำหน้าที่น้อยลงเรื่อยๆ จนในที่สุดองค์กรหรือเครือข่ายในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถทำเองได้ และมีความเข้มแข็งได้ด้วยตนเอง และองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคควรมีอำนาจหน้าที่ในการริเริ่มรวมทั้งเสนอแนะนโยบายในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคได้ด้วย โดยเสนอต่อรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี

และในส่วนงบประมาณนั้นอาจมาจากภาษีมูลค่าเพิ่มหรือภาษีสรรพสามิต โดยเงินเหล่านี้ถือว่าเป็นเงินของประชาชน และจำเป็นต้องไม่ให้เงินมาจากฝ่ายผู้ประกอบการธุรกิจ เพราะหากมาจากธุรกิจจะทำให้ทุนเข้ามาครอบงำได้ ส่วนกระบวนการสรรหาคณะกรรมการองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น จะต้องเชื่อมโยงกับผู้บริโภคจริงๆ โดยฐานขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคนี้ยังอยู่กับผู้บริโภค

นายนิโรจน์ เจริญประกอบ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ว่า การดำเนินงานในการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ที่จะต้องดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภค โดยมีกรอบ กฎเกณฑ์และกติกาของบทบัญญัติ แห่งกฎหมายกำหนดกรอบอำนาจและหน้าที่เอาไว้ ซึ่งทางสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) เองก็ทำเต็มกำลังความสามารถและหน้าที่ที่มีอยู่

แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) นั้นไม่ได้มีอำนาจและหน้าที่เบ็ดเสร็จในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค และในลักษณะของการบริหารงานในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยนั้น การคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยจะมีหน่วยงานของภาครัฐที่กระจัดกระจาย และมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ครอบคลุมและคุ้มครองผู้บริโภคอยู่มากมายหลายฉบับซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในทุกหน่วยงานของรัฐ ในกระทรวง ทบวง กรม

และรูปแบบของในการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคนั้น บางกรณีสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) พบเห็นและมีบางสิ่งบางอย่างที่ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ก็ไม่อาจเข้าไปก้าวล่วงและเข้าไปดำเนินการช่วยเหลือผู้บริโภคได้ เพราะบทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดไว้ชัดเจน ให้หน่วยงานที่กำหนดไว้โดยเฉพาะเป็นผู้คุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งในบางครั้งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ก็เห็นว่าไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค แต่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ก็ไม่สามารถเข้าไปช่วยเหลือผู้บริโภค ได้เพราะติดกฎหมาย และบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดเอาไว้

ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) เห็นการคุ้มครองผู้บริโภคของภาครัฐแล้ว ก็ต้องยอมรับความสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันว่า ผู้บริโภคเป็นผู้ที่เสียเปรียบและอ่อนด้อยกว่าภาคธุรกิจเป็นอย่างมาก และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ก็ไม่สามารถเข้าไปช่วยได้เต็มที่ และถ้าหากมีการดำเนินจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่ประกอบด้วยประชาชน และมีกฎหมายรองรับก็ถือว่าเป็นเรื่องดี โดยการทำงานและบทบาทอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) นั้น จะใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค โดยในลักษณะของการทำงานนั้น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล และตรวจสอบผู้ประกอบการธุรกิจที่เอาเปรียบผู้บริโภค หรือผู้ประกอบการธุรกิจที่กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค

ส่วนองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคหรือสำนักงานองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค นั้น จะมีอำนาจหน้าที่ เสนอแนะกฎระเบียบต่างๆ ให้แก่ภาครัฐ และมีหน้าที่กำกับ ควบคุมดูแล และตรวจสอบการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลคุ้มครองผู้บริโภค ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) หน่วยงานของกระทรวงอาหารและยา หน่วยงานของกระทรวงพาณิชย์ หน่วยงานของกระทรวงเกษตร หน่วยงานของกระทรวงอุตสาหกรรม หน่วยงานของกระทรวงมหาดไทย หรือหน่วยงานกระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ ที่มีหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค และองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค มีบทบาทอำนาจหน้าที่เข้าไปกำกับ ดูแล ตรวจสอบ คว้าเจ้าหน้าที่หน่วยงานดังกล่าวข้างต้นกระทำการ หรือ



ละเว้นการกระทำหรือไม่ โดยอำนาจในส่วนนี้ ทางสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ไม่มีอำนาจและหน้าที่ ซึ่งในบางครั้งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) มองเห็นแล้วว่าความบกพร่องในการคุ้มครองผู้บริโภค คือการกระทำ การละเว้นการกระทำ หรือการละเลยการกระทำ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งหากมีองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค จะทำให้สามารถตรวจสอบการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ โดยในส่วนของดำเนินการของ องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น ควรให้ภาคประชาชนมีอำนาจตรวจสอบและสามารถเป็นผู้ปลดคณะกรรมการองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคได้หากไม่ทำงานหรือหากการดำเนินงานไม่มีความชอบมาพากล และควรกำหนดการออกจากตำแหน่งไว้ชัดเจนในกฎหมาย

นางรสนา โตสิตระกูล สมาชิกวุฒิสภา กรุงเทพมหานคร ประธานคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ว่า การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นสิ่งที่จะต้องทำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการนั้นมีต้นทุน มีทั้งความรู้ และบางครั้งความรู้ที่ใช้มันเค้าอาจจะบอกแต่ส่วนดี ส่วนที่เป็นปัญหาเค้าอาจไม่บอก เพราะฉะนั้นผู้บริโภคที่จะคุ้มครองตัวเองได้ ก็มีจำเป็นต้องจะต้องมีความรู้ในส่วนนี้ด้วย การคุ้มครองผู้บริโภคที่มีการเรียกร้องจากรัฐนั้นก็ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งแต่กระบวนการที่จะทำให้ผู้บริโภคมีความเข้มแข็ง โดยการที่มีความรู้มากขึ้นและให้ผู้บริโภคสามารถประเมินได้เองว่า สิ่งที่ผู้ประกอบการกล่าวอ้างนั้นเป็นเรื่องดีจริงหรือไม่ และในขณะที่ปัจจุบันภาครัฐมีแนวโน้มในการคุ้มครองปกป้องผู้ประกอบการมากกว่าการคุ้มครองผู้บริโภค เพราะฉะนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะมีองค์การที่จะทำให้ผู้บริโภคมีความเข้มแข็งโดยใช้ความรู้ และใช้ความรู้ในการเจรจา และทักท้วงฝ่ายผู้ประกอบการ โดยหากมีองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคจะสามารถให้ความรู้แก่ผู้บริโภคและสามารถตรวจสอบผู้ประกอบการได้ และจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระโดยไม่ถูกรอบงำจากหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง และงบประมาณขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคนี้ ควรนำงบประมาณมาจากภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยอาจคิดคำนวณเป็นเปอร์เซ็นต์ เพื่อถือว่าภาษีมูลค่าเพิ่มนี้มาจากเงินของประชาชน และในส่วนกระบวนการสรรหาคณะกรรมการองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น ต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างมากโดยไม่ควรเอาคนในวงราชการเข้ามาเพราะจะทำให้เอาระบบในส่วนของทางราชการเข้ามาและเมื่อเข้ามาหลายๆ อาจให้การทำงานมีความแข็งตัว และแข็งซ้ำ

นายดวง อินทะไชย สมาชิกวุฒิสภา ประธานคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภาได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ว่า องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครอง

ผู้บริโภคมีความจำเป็นสำหรับสังคมไทยอย่างยิ่ง เพราะเรื่องคุ้มครองผู้บริโภคถือเป็นเรื่องใหม่ที่คนไทยไม่ค่อยมีความตื่นตัว ไม่ค่อยรับทราบว่าสิทธิของตนเองคืออะไร หรือถึงแม้จะรู้ว่าสิทธิของตนเองคืออะไร แต่ก็ไม่ว่าจะทำอย่างไร หรือแม้ถึงแม้รู้ว่าตนเองจะถูกละเมิดสิทธิของตนเอง แต่ก็ไม่ว่าจะทำอย่างไร ดังนั้นจึงจำเป็นต้องที่จะต้องมีการอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นมา เพื่อให้ผู้บริโภคมีความรู้ มีความสามารถ และปกป้องสิทธิของตัวเอง โดยหัวใจสำคัญของการคุ้มครองผู้บริโภค นั่นคือให้ผู้บริโภคลุกขึ้นมาปกป้องสิทธิของตนเองได้ ดังนั้น หน้าที่ขององค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค คือการที่ทำให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ และสามารถลุกขึ้นมาปกป้องสิทธิของตัวเอง หรือกลุ่มองค์กรของตนเองหรือเครือข่ายตนเองได้และในบางระบบประมานนั้นถือว่ามีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะเรื่องคุ้มครองผู้บริโภค นั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ดังนั้นเรื่องที่ใหญ่และสำคัญอย่างนี้จะต้องมีการลงทุนจากภาครัฐ โดยตัวอย่างขององค์กรอิสระที่นำมาเป็นตัวอย่างเป็นตัวอย่างคือ คณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) ที่ให้เงินงบประมาณเป็นเปอร์เซ็นต์ โดยคิดตามงานที่ทำ หรือต่อปี หรือต่องานที่ทำ หรือดำเนินการ

นายไพโรจน์ พลเพชร ประธานสหพันธ์องค์กรผู้บริโภค ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ว่า โดยความจำเป็นในการที่จะต้องมีองค์กรผู้บริโภค สืบเนื่องมาจากการเจตนาของกฎหมายพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่เห็นว่าพลังอำนาจของผู้ผลิตกับผู้ให้บริการมีความเข้มแข็งอย่างมาก และผู้ผลิตกับผู้ให้บริการได้ใช้กลยุทธ์อยู่สองอย่างคือ การใช้การตลาด และการโฆษณา ซึ่งถือว่าทรงพลังเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการโฆษณาที่ถือว่ามีพลังเป็นอย่างมาก จนทำให้เกิดมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ขึ้นมาโดยในขณะนั้นมีความเชื่อว่าหน่วยงานของรัฐจะเข้ามาถ่วงดุลอำนาจระหว่างผู้บริโภคร่วมกับผู้ประกอบการ รวมทั้งถ่วงดุลพลังอำนาจของภาครัฐที่ผูกขาดอย่างเช่น ประปา ไฟฟ้า โดยเหล่านี้ถือว่าผูกขาดทั้งสิ้น โดยยังมีการผูกขาดมากเท่าไร ประชาชนยังถูกเอาเปรียบมากเท่านั้น และผู้บริโภคก็ไม่สามารถเข้าถึงข่าวสารและสามารถรู้ได้ว่าสิ่งไหนดีสิ่งไหนไม่ดี และเมื่อเวลาผ่านไปหลายปีหน่วยงานของรัฐก็ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และไม่มีอำนาจเพียงพอที่จะดูแล และต้านทานพลังอำนาจของผู้ผลิตและผู้ประกอบการได้ จนทำให้มีการตั้งสมมติฐานใหม่ว่าควรเป็นตัวผู้บริโภคเองที่ควรดูแลผู้บริโภคด้วยกัน โดยให้ผู้บริโภคลุกขึ้นมาปกป้องและดูแลตัวเอง และการที่จะลุกขึ้นมาปกป้องและดูแลตัวเองได้นั้นต้องมีเครื่องมือที่จะช่วยให้ผู้บริโภคสามารถที่จะปกป้องตัวเองได้ และถึงแม้ปัจจุบัน จะไม่มีเครื่องมือเครื่องมือที่ผู้บริโภคใช้ดูแลตัวเองแต่ประชาชนหลายกลุ่มก็สามารถลุกขึ้นมาดูแลตัวเองได้ ไม่ว่าจะเป็นผู้บริโภคที่ได้รับผลกระทบจากการรักษาพยาบาลหรือเรื่องบ้าน แล้วจะทำอย่างไรที่จะทำให้ประชาชน

มีเครื่องมือ มีพื้นที่ในการที่จะแสดงออก มีความชอบธรรมและการที่มาดูแลตัวเองนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้อง

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงขององค์กรภาคประชาชนทั้งหลายที่เกิดขึ้นมาเพื่อดูแลผู้บริโภคเองและปกป้องตัวเอง และให้มีฐานะพร้อมทั้งมีความชอบธรรมในการลุกขึ้นมาดูแลตัวเองและการปกป้องตัวเองดังกล่าวนั้น เป็นเรื่องที่ถูกต้อง และจะมีเครื่องมืออะไรที่ทำให้ประชาชนชอบธรรมที่จะลุกขึ้นมาปกป้องตัวเองเป็นผู้คุ้มครองผู้บริโภคด้วยตนเอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้มีการกำหนดให้องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคให้มีหน้าที่ให้ความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนด้วย โศของค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคนี้ มีการบังคับใช้กฎหมาย โดยดูว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรือละเว้นการกระทำหรือไม่ และการที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวนั้นบรรลุผลได้หรือไม่ และต้องมีการศึกษาวิจัยข้อมูลหรือศึกษาความรู้ให้จริงว่าการที่การออกกฎหมายนั้นสามารถบังคับได้จริงหรือไม่ และที่สำคัญการที่จะบรรลุเรื่องดังกล่าวนี้ได้ ต้องมีส่งเสริม ศึกษา วิจัย เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้ผู้บริโภคมีความรู้ รวมทั้งมีการจัดตั้งองค์การคุ้มครองผู้บริโภคในทุกจังหวัด เพราะเราเชื่อว่าการรวมตัวของผู้บริโภคนั้นสามารถที่จะทำให้ผู้บริโภคดูแลตัวเองได้ รวมทั้งให้มีอำนาจฟ้องร้องดำเนินคดีแทนผู้บริโภคด้วย โดยองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคนี้ถือว่าเป็นองค์การอิสระดังนั้นในส่วนงบประมาณจึงจำเป็นต้องมีการให้งบประมาณที่แน่นอน และให้ต่อหัวไม่น้อยกว่า หัวละ 5 บาทต่อประชากรทุกคนในประเทศ รวมกันไม่น้อยกว่า 300 บาท

3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในต่างประเทศ

หากจะกล่าวถึงกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองผู้บริโภคที่มีอยู่ในต่างประเทศนั้นมีอยู่มากมายหลายประเทศ ซึ่งเพื่อให้เกิดความเข้าใจและได้ประโยชน์สูงสุดในการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ผู้เขียนจึงเลือกศึกษาเฉพาะระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคมาอย่างยาวนานและถือว่าเป็นต้นแบบของแนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งประสบความสำเร็จในการใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวข้องกับคุ้มครองผู้บริโภคมาแล้ว และผู้เขียนจะได้นำเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับองค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางและเป็นแนวคิดในการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคประเทศไทย

โดยในการศึกษากฎหมายในต่างประเทศนั้น ผู้เขียนได้เลือกตัวอย่างที่มีระบบกฎหมายคล้ายกับประเทศไทย โดยประเทศในเอเชียได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศในภาคพื้นยุโรป ได้แก่

ประเทศอังกฤษ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยต่อไป

3.2.1 องค์กรอิสระในการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศอังกฤษ²⁰

ประเทศอังกฤษได้วางกลไกที่ช่วยสะท้อนความคิดเห็นของผู้บริโภคมาสู่การกำหนดนโยบายของรัฐบาล แม้ว่าจะมีองค์กรรักษาสิทธิของผู้บริโภคภายในประเทศที่มีความเข้มแข็งก็ตาม เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะภาครัฐตระหนักถึงความจำเป็นที่ว่า ความต้องการของกลุ่มผู้บริโภคมีความหลากหลายไปตามชนิดสินค้าและบริการ เมื่อประสบปัญหาหรือต้องการเสนอแนะข้อปรับปรุงใดๆ ผู้บริโภคไม่สามารถชี้ประเด็นที่ชัดเจนได้ ฉะนั้น รัฐบาลอังกฤษจึงได้สร้างกลไกเพื่อนำเสนอความต้องการของผู้บริโภคหลายวิธีการไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งองค์กรผู้บริโภค เช่น สภาคู่คุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ (National Consumer Council : NCC) คณะกรรมการให้คำปรึกษาด้านต่างๆ ที่ประกอบด้วยผู้แทนของผู้บริโภค และได้รับการแต่งตั้งโดย “Competitiveness Council” ของกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม หรือจะเป็นการทำแบบสำรวจความคิดเห็นของผู้บริโภค เป็นต้น²¹

ก่อนจะกล่าวถึงองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระด้านคุ้มครองผู้บริโภค ในลำดับแรก ควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิด นโยบาย ระบบการคุ้มครองผู้บริโภค และสาระสำคัญขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามกฎหมายอังกฤษ หลังจากนั้นจะกล่าวถึงบทบาทของหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประทศอังกฤษ และองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระด้านคุ้มครองผู้บริโภคตามลำดับ

3.2.1.1 แนวคิดและนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค²²

แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศอังกฤษมิได้มีความแตกต่างจากนานาอารยประเทศ กล่าวคือ รัฐบาลมองเห็นความจำเป็นในการคุ้มครองผู้บริโภคเนื่องจากปัจจัยสองประการ ได้แก่

²⁰ วิทยา กุลสมบูรณ์, วรณา ศรีวิริยานุภาพ และไพศาล ลิ้มสถิตย์. (2548). แนวทางการจัดตั้งองค์กรอิสระคุ้มครองผู้บริโภค ตาม มาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 (รายงานวิจัย). หน้า 20.

²¹ White paper by Consumer Affairs. (1999). *Modern markets : Confident consumer*. p. 8.

²² สุขุม สุภนิตย์ ข (2545). เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกวุฒิสภา เล่มที่ 7 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. กรณีศึกษากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร สำนักวิจัยและพัฒนา. หน้า 51-53.

1) สภาพการผลิตและการจำหน่ายที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีการใช้วิธีโฆษณา มากขึ้น ในขณะที่

2) สินค้าในตลาดมีวิธีการผลิตที่สลับซับซ้อน ใช้เทคโนโลยีสูงขึ้น ผู้บริโภคไม่สามารถหยั่งรู้ได้ถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสินค้าได้ด้วยตัวเอง

แนวคิดพื้นฐานดังกล่าวนี้ จึงได้รับการสนองตอบโดยกฎหมาย ในด้านการพิพากษาคดีของศาล ซึ่งวางแนวคำพิพากษาที่ช่วยทำให้เกิดความเป็นธรรมในการคุ้มครองผู้บริโภค โดยเปลี่ยนแปลงหลักที่เคยยึดถือมาแต่เดิม เช่น หลักคุ้มครองผู้ที่ใช้คู่สัญญา ซึ่งจะไม่ยึดถือหลัก “Privity of Contract” เป็นต้น ในด้านการบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษร เริ่มเป็นที่ยอมรับว่ามีความจำเป็นที่ต้องบัญญัติกฎหมายเพื่อให้เกิดการปฏิบัติทางการค้าที่เป็นธรรมและคุ้มครองผู้บริโภค อันมีผลทำให้รัฐบาลมีหน้าที่กำกับการบังคับการตามกฎหมายต่างๆ มากขึ้น

3.2.1.2 ระบบการคุ้มครองผู้บริโภค²³

ในกลางศตวรรษที่ 20 เริ่มมีความเคลื่อนไหวในระดับรัฐบาลกลางในการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการบริโภคที่เป็นที่มาของการออกกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในเวลาต่อมา มีการแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษาปัญหา เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขชื่อ “The Melony Committee on Consumer Protection” ในปี ค.ศ. 1961 ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ ได้จัดทำรายงานและเหตุผล รวมทั้งข้อเสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้นว่า มีการจัดตั้งสภาคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Council) ซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็นสภาคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ (The National Consumer Council) อันเป็นหน่วยงานอิสระซึ่งได้งบประมาณจากรัฐบาล มีบทบาทด้านการเฝ้าระวังประโยชน์ของผู้บริโภคและเป็นสถาบันที่ปรึกษาให้แก่หน่วยงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคของภาครัฐอีกประมาณ 60 แห่ง บทบาทของสภาคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ (The National Consumer Council : NCC) ในปัจจุบันโดดเด่นเป็นอย่างมาก มีการออกเอกสารรายงานประจำปี และวารสารรายเดือนที่มีข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคอยู่ตลอดเวลา ถือได้ว่าเป็นองค์กรอิสระที่มีบทบาทเสริมหน่วยงานภาครัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกำหนดหมายอีกมากมายในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งประกอบด้วย “Department of Prices and Affairs” ปัจจุบันยุบรวมกับกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (Department of Trade and Industry) หน่วยงานนี้มีอำนาจตามกฎหมายสำคัญหลายฉบับเกี่ยวกับการบริโภค อาทิเช่น ออกข้อกำหนดตามกฎหมาย Consumer Credit Act 1974 และ Consumer Protection Act 1987 และมีความรับผิดชอบโดยประสานกันกับสำนักงานการค้าที่เป็นธรรม (Office of Fair Trading) ซึ่งเกิดขึ้นตามกฎหมาย Fair Trading Act 1973 เพื่อดูแลให้เกิด

²³ แหล่งเดิม.

การแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรม ป้องกันพฤติกรรมกรรมการผูกขาดและการควบรวมกิจการ อันมีผลต่อผู้บริโภค มีผู้อำนวยการของสำนักงานทางการค้าที่เป็นธรรม (Director General of Fair Trading) ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี (Secretary of State) ตามกฎหมาย Fair Trading Act 1973 และผู้อำนวยการ (Director General) มีอำนาจกว้างขวางภายใต้กฎหมายหลายฉบับ เป็นต้นว่า มีอำนาจตามกฎหมาย Consumer Credit Act 1974 ในการควบคุม เสนอแนะธุรกิจการให้เครดิต (Credit) การควบคุมเริ่มตั้งแต่การออกใบอนุญาตให้มีการดำเนินธุรกิจให้เครดิต (Credit) การให้เช่าซื้อ การเพิกถอนใบอนุญาตมีอำนาจตามกฎหมาย The Unfair Terms in Consumer Contracts Regulations 1994 ในกรณีที่เชื่อว่าข้อตกลงส่วนหนึ่งส่วนใดในสัญญาไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคและไม่มีผลบังคับ และในส่วนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อำนวยการ (Director) ของหน่วยงานนี้ จะขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี (Secretary of State) ⁴

กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (Department of Trade and Industry) ยังมีบทบาทในการสนับสนุนให้ทุนแก่ British Standards Institute (BSI) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่เกิดขึ้นมานานถึง 75 ปี ในการดำเนินการให้มีมาตรฐานในสินค้าหลายประเภท สินค้าที่ได้รับการทดสอบ ผ่านมาตรฐาน และได้รับสัญลักษณ์รูปว่าว (Kite Mark) จาก British Standards Institute (BSI)

นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านความปลอดภัยเฉพาะ เช่น “Home Office” ดูแลในเรื่องการควบคุมวัตถุระเบิดสินค้าอันตราย ใบอนุญาตจำหน่ายสุรา กระทรวงเกษตร การประมง และอาหาร มีอำนาจภายใต้กฎหมาย Food Safety Act 1990

กล่าวโดยสรุป ในระดับรัฐบาลนั้นเริ่มมีกลไกที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่ชัดเจนตั้งแต่ปี ค.ศ. 1973 โดยให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการค้า อุตสาหกรรม และมีองค์กรอิสระภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภคด้วย²⁴

3.2.1.3 หน่วยงานของรัฐด้านคุ้มครองผู้บริโภค

หน่วยงานหรือองค์กรด้านคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศอังกฤษ สามารถแบ่งออกได้สองระดับ คือ ในระดับส่วนรัฐบาลกลาง ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานราชการที่จัดทำนโยบายคุ้มครองผู้บริโภคในภาพรวมและ ในระดับท้องถิ่น ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบสินค้า และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการกระทำก่อนและหลังการบริโภค รวมทั้งรับเรื่องราวร้องทุกข์ ตลอดจนการเจรจายุติ

²⁴ สุขุม ศุภนิธย์ ข เล่มเดิม. หน้า 51-53.

ปัญหาข้อพิพาท ส่วนสำหรับนโยบายคุ้มครองผู้บริโภคเฉพาะด้านจะมีหน่วยงานเฉพาะดูแล เช่น ด้านสาธารณสุข ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของผู้บริโภค²⁵ เป็นต้น

หน่วยงานหรือองค์กรด้านคุ้มครองผู้บริโภคระดับในส่วนรัฐบาลกลาง ถือว่าเป็นหน่วยงานราชการที่จัดทำนโยบายคุ้มครองผู้บริโภคในภาพรวม มี 2 หน่วยงาน²⁶ คือ กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (Department of Trade and Industry : DTI) และสำนักงานการค้าที่เป็นธรรม (Office of Fair Trading : OFT) ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

1) กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม²⁷ (Department of Trade and Industry : DTI) มีบทบาทสำคัญ คือ ริเริ่มจัดทำนโยบายด้านมาตรฐานการค้า การค้าที่เป็นธรรม (Fair Trading) การชั่ง ตวง วัด สินเชื่อผู้บริโภค (Consumer Credit) และความปลอดภัยของผู้บริโภค ซึ่งนโยบายดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับ “EC Directives” ที่เกี่ยวข้อง และรับแจ้งข้อมูลการกระทำผิดกฎหมายจากสำนักงานการค้าที่เป็นธรรม (Office of Fair Trading : OFT) วัตถุประสงค์และวิสัยทัศน์ของกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (Department of Trade and Industry : DTI) มี 3 ประการ คือ

ข้อหนึ่ง ส่งเสริมให้ธุรกิจประสบความสำเร็จ

ข้อสอง สนับสนุนวิทยาศาสตร์และนวัตกรรม

ข้อสาม ทำให้เกิดตลาดที่แข่งขันอย่างเป็นธรรม

โดยมีเป้าหมายหลัก คือ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน อันจะนำไปสู่การกินดีอยู่ดีของทุกคน เมื่อวิเคราะห์วัตถุประสงค์ วิสัยทัศน์ และเป้าหมายของกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม รวมทั้งแผนงานที่กำหนดขึ้น เห็นได้ว่ามิได้กล่าวถึงหรือให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของผู้บริโภคแต่ประการใด

2) สำนักงานการค้าที่เป็นธรรม (Office of Fair Trading : OFT) โดยหน่วยงานนี้มีหน้าที่หลักและสำคัญเป็นอย่างยิ่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในภาครัฐ โดยสำนักงานการค้าที่เป็นธรรม (Office of Fair Trading : OFT) ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้อำนวยการสำนักงานการค้าที่เป็นธรรม (Director General of Fair Trading) ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี (Secretary of State)

²⁵ แหล่งเดิม. หน้า 54-56.

²⁶ David and Lowry, John. (2000). *OUGHTON Textbook on Consumer Law*. p.21.

²⁷ Department of Trade and Industry : DTI. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2552, จาก www.dti.gov.uk.

ตามกฎหมาย Fair Trading Act 1973 Part I (1)²⁸ มีระยะเวลาดำรงตำแหน่ง 5 ปี มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกิจกรรมทางธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเพื่อบริโภคทุกประเภทในสหราชอาณาจักร

3.2.1.4 ความเป็นมาและสาระสำคัญขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ²⁹

ความเป็นมาขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระของประเทศไทย³⁰ นั้นย้อนไปถึงช่วงปี ค.ศ. 1979 รัฐบาลในขณะนั้นได้แต่งตั้งให้ Sir Leo Pliatsky ดำเนินการศึกษาองค์กรที่เรียกชื่อว่า “Fringe Bodies” ซึ่งหมายถึงองค์กรของรัฐรูปแบบพิเศษต่างจากองค์กรของรัฐทั่วไป ผลการศึกษาได้สำรวจ “Fringe Bodies” ทั้งหมด โดยใช้ข้อมูลของกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและให้ข้อคิดเห็นวิจารณ์การควบคุมดูแลและความรับผิดชอบขององค์กรประเภทนี้ เมื่อรายงานนี้จัดพิมพ์ในปีต่อมา และได้เปลี่ยนชื่อเรียกของ “Fringe Bodies” เป็น “Non-Departmental Public Body” (NDPB) โดยแต่เดิมนั้นองค์กรลักษณะนี้เรียกว่า “Quangos” (Quasi Autonomous Non-Governmental Organizations)³¹ องค์กรประเภทนี้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกว่า “Public Bodies”³² ซึ่งหมายถึง องค์กรที่มีบทบาทในการปฏิบัติบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล แต่มิใช่เป็นส่วนราชการ และไม่อยู่ในสังกัดของส่วนราชการ หรือองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ โดยอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวจะต้องทำเพื่อเป็นประโยชน์สาธารณะ (Public Benefit) มิใช่เพื่อประโยชน์ทางธุรกิจขอบเขตการดำเนินงานขององค์กรนี้ ได้แก่งานที่อยู่นอกเหนือจากความรับผิดชอบของรัฐบาล กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นองค์กรของรัฐที่ดำเนินงานอย่างเป็นอิสระ อยู่นอกเหนือจากการบังคับบัญชาหรือการกำกับของรัฐมนตรี และได้รับการสนับสนุนงบประมาณบุคลากรจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องจะต้องรับผิดชอบต่อการทำงานขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเหล่านี้โดยรายงานต่อรัฐสภา ในเรื่องนโยบายและผลการดำเนินงานขององค์กรซึ่งกระทรวงให้การสนับสนุน

²⁸ Part I (1) The Secretary of State shall appoint an officer to be known as the Director General of Fair Trading (in this Act referred to as “the Director”) for the purpose of performing the functions assigned or transferred to the Director by or under this Act.

²⁹ วิทยา กุลสมบูรณ์, วรรณฯ ศรีวิริยานุภาพ และไพศาล ลิ้มสถิตย์. เล่มเดิม. หน้า 20.

³⁰ Authorities and Other Government Bodies. (2002). **Distributed Public Governance : Agencies.** pp. 227-241.

³¹ Quasi Autonomous Non-Governmental Organizations. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2552, จาก www.cabinet-office.gov.uk/agencies-publicbodies

³² Agencies and Public Bodies Team, Corporate Development Group. (2003). **Public Bodies 2003.** p.iv. และกรุณาดู Oxford Dictionary of Law, Edited by Elizabeth A.Martin. (2002). pp. 394-395.

3.2.1.5 การตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรอิสระของรัฐสภา³³

สถานะทางกฎหมายขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเป็นได้ทั้งนิติบุคคล หรือไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายจัดตั้งองค์กรหรือการกระทำทางปกครองที่เกี่ยวข้อง ข้อที่น่าสนใจซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักประกันความเป็นอิสระก็คือ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทุกองค์กร จะต้องเป็นส่วนหนึ่งของหลักประกันความเป็นอิสระก็คือ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทุกองค์กร จะต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติงานต่อรัฐสภา กล่าวคือหน่วยงานของรัฐสภา เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Parliamentary Ombudsman) และสำนักงานตรวจสอบบัญชีแห่งชาติ (National Audit Office) จะทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรอิสระเหล่านี้ ร่วมกับการตรวจสอบคณะกรรมการประจำรัฐสภา

3.2.1.6 ประเภทขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ³⁴

ประเภทขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ จำแนกได้เป็น 4 ประเภท³⁵ มีภารกิจหลากหลายด้านต่างไปจากภารกิจของส่วนราชการทั่วไป โดยเฉพาะการเสนอแนะนโยบาย การให้ความเห็น คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ดังจะเห็นได้ดังนี้

1) Executive NDPBs จัดตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติกฎหมาย มีอำนาจในทางปกครอง ออกกฎระเบียบและประกอบธุรกิจ ได้รับการจัดสรรงบประมาณและสามารถว่าจ้างบุคลากรของตนเอง ดังเช่น “The Environment Agency” ในสังกัด “Department for Environment Food and Rural Affairs” หรือ “The Central Arbitration Committee” ในสังกัดกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (Department of Trade and Industry)

2) Advisory NDPBs ทำหน้าที่ให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ โดยอิสระ องค์กรประเภทนี้จะไม่มียุทธศาสตร์ประจำ ต้องอาศัยบุคลากรที่เป็นผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานของรัฐอื่น ไม่มีงบประมาณของตนเองต้องอาศัยงบจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐต้นสังกัด เช่น The Advisory Committee on Consumer Products and The Environment (ACCPE) มีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำแก่รัฐบาลด้านนโยบายสิ่งแวดล้อม เพื่อลดผลกระทบของการใช้ผลิตภัณฑ์และบริการอยู่ในสังกัด “Department for Environment Food and Rural Affairs”

3) Tribunal NDPBs มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ เป็นองค์กรพิจารณาตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทสิทธิและหน้าที่ระหว่างพลเมืองด้วยกัน หรือระหว่างหน่วยงานของ

³³ วิทยา กุลสมบุรณ์, วรรณ ศรีวิริยานุภาพ และไพศาล ลิ้มสถิตย์. เล่มเดิม. หน้า 21.

³⁴ แหล่งเดิม.

³⁵ Agencies and Public Bodies Team, Corporate Development Group. (2003). **Public Bodies 2003**.



รัฐกับพลเมือง แต่มิใช่เป็นส่วนหนึ่งของศาล โดยปกติจะไม่มีบุคลากรประจำหรืองบประมาณของตนเองเช่นเดียวกับกรณี Advisory NDPBs ที่กล่าวข้างต้น องค์การประเภทนี้แบ่งเป็น 2 ชนิดหลัก คือ “Standing Tribunals” ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มีตำแหน่งประจำ และ “Tribunals” ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มบุคคลที่ร่วมประชุมหารือกัน เช่น Police Arbitration Tribunal และ Misuse of Drugs Tribunal ในสังกัดของ “Home Office”

4) Boards of Visitors NDPBs มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะเป็น “Watchdog” ของสาธารณชนและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เช่น Independent Monitoring Boards for Prisons and Prisons and Immigration Removal Centres ในสังกัดของ “Home Office” มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบระบบควบคุมดูแลการตรวจคนเข้าเมือง และผู้ต้องขัง

3.2.1.7 โครงสร้างขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ³⁶

การดำเนินงานขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในประเทศไทยองค์การนั้นมีทั้งหมดรวมทั้งสิ้น 811 องค์กร โดยอยู่ในรูปของ “คณะกรรมการบริหาร” ประกอบด้วยประธาน และกรรมการ โดยที่กรรมการส่วนใหญ่จะปฏิบัติงานในลักษณะที่มีใช้งานประจำ และไม่รับเงินค่าตอบแทน แต่สามารถเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายอื่นได้ มีวาระการดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 3-5 ปี และอาจได้รับการต่ออายุการดำรงตำแหน่งอีกตามขั้นตอน กรรมการที่ได้รับการคัดเลือกส่วนใหญ่มักเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ในการทำงานอย่างสูง บทบาทของคณะกรรมการจะเน้นกำหนดนโยบาย แผนงาน และแนวทางในการดำเนินงานขององค์กร เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมาย หรือภารกิจของการจัดตั้งองค์กรนั้นๆ บางองค์กรอาจมีการประชุมคณะกรรมการบริหารเพียงปีละ 2-3 วัน แต่บางองค์กรจะจัดประชุมเป็นประจำทุกสัปดาห์ ละ 2-3 วัน

หลักประกันความเป็นอิสระของที่มีบทบาทในการปฏิบัติบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล แต่มิใช่เป็นส่วนราชการ และไม่อยู่ในสังกัดของส่วนราชการ หรือองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Non-Departmental Public Body : NDPBs) ที่สำคัญอีกประการ คือ การควบคุมตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะที่ปรึกษาโดย “Commissioner for Public Appointments”³⁷ โดยตำแหน่งดังกล่าวนี้ แต่งตั้งขึ้นครั้งแรกเมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1995 ซึ่งจะมีความเป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารหรือจากระบบราชการ โดยบทบาทหน้าที่หลักของ “Commissioner for

³⁶ วิทยา กุลสมบุรณ์, วรรณ ศรีวิริยานุภาพ และไพศาล ลิมสถิตย์. เล่มเดิม. หน้า 22

³⁷ Office of the Commissioner for Public Appointments. (2003). **The Commissioner For Public Appointments Code Of Practice For Ministerial Appointments To Public Bodies.** p.5.

Public Appointments” คือ การออกกฎ ระเบียบ ตรวจสอบและรายงานเรื่องการแต่งตั้ง คณะกรรมการ คณะที่ปรึกษาที่ทำหน้าที่ในองค์การอิสระของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรหรือกิจการ ของรัฐด้านสาธารณูปโภค ฉะนั้น แม้ว่ารัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องจะมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตาม กฎหมาย แต่ก็ยังคงต้องปฏิบัติตามแนวปฏิบัติ (Code of Practice) ของ “Commissioner for Public Appointments” โดยแนวปฏิบัติดังกล่าวนี้มีทั้งหมด 7 ประการ³⁸ ดังนี้

- 1) Ministerial Responsibility รัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อการแต่งตั้งยิ่ง กว่าผู้อื่น ทั้งนี้ กระทรวงจะต้องจัดทำหลักเกณฑ์แห่งการคัดเลือก โดยไม่มีการเปลี่ยนหลักเกณฑ์ใน ภายหลัง
- 2) Merit การแต่งตั้งจะต้องยึดถือหลักเกณฑ์คัดเลือกจากความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และต้องสอดคล้องกับความจำเป็นขององค์กรนั้นๆ
- 3) Independent Scrutiny การแต่งตั้งทุกครั้งจะต้องมีการตรวจสอบอย่าง ละเอียดโดยผู้ตรวจสอบอิสระ (Independent Assessors) ร่วมอยู่ทุกครั้ง
- 4) Equal Opportunities กระทรวงต่างๆ จะต้องดำเนินการตามเกณฑ์ที่เปิด โอกาสอย่างเท่าเทียมกัน
- 5) Probity กรรมการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ จะต้องยึดมั่นหลักการและ คุณค่าของการให้บริการสาธารณะ และปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันอย่างมีเอกภาพ
- 6) Openness and Transparency กระบวนการคัดเลือกต้องทำโดยเปิดเผย มี ความโปร่งใสในทุกขั้นตอนและต้องมีเอกสารหลักฐานที่ตรวจสอบย้อนหลังได้
- 7) Proportionality กระบวนการแต่งตั้งต้องปฏิบัติตามหลักเรื่องความ ได้ สัดส่วน (The Principle of Proportionality) กล่าวคือ ต้องคำนึงถึงลักษณะตำแหน่งงาน อำนาจ หน้าที่ความรับผิดชอบที่เหมาะสมกับผู้เข้ารับการสรรหา

นอกจากกระบวนการคัดสรรกรรมการในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ มี หลักเกณฑ์ ขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเข้มงวดแล้ว ยังมีการตรวจสอบประจำปีโดยผู้ ตรวจสอบอิสระ การเปิดโอกาสให้มีการร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการสรรหา โดยมีกำหนดเวลา ร้องเรียนไม่เกิน 1 ปี นับตั้งแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ยกเว้นในบางกรณี จึงทำให้มั่นใจได้ว่าผู้ที่ได้รับ การคัดเลือกจะมีความเป็นอิสระ แม้ว่าจะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารก็ตาม

³⁸ Ibid. pp.9-15.

3.2.1.8 แนวปฏิบัติของคณะกรรมการในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ³⁹

บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการมีกำหนดไว้อย่างชัดเจนในแนวทางการจัดทำแนวปฏิบัติสำหรับกรรมการขององค์กรของรัฐ⁴⁰ รวม 15 ข้อหลัก องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจะต้องนำแนวทางดังกล่าวไปปรับใช้กับองค์กรของตน ในที่นี้จะเสนอแนวปฏิบัติของหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระของกรรมการ ดังนี้

ความรับผิดชอบของกรรมการ กรรมการจะต้องตระหนักถึงความรับผิดชอบในฐานะสมาชิกของคณะกรรมการ ซึ่งต้องยึดถือหลักการที่เรียกว่า “Seven Principles of Public Life” (The Nolan Principles) หรือ “หลักโนแลน” โดยหลักการดังกล่าวนี้มีที่มาจากกรณีที่อดีตนายกรัฐมนตรี จอห์น เมเจอร์ ได้ดำเนินการแต่งตั้ง “The Committee on Standards in Public Life” หรือที่รู้จักในนาม “The Nolan Committee” ในปี ค.ศ. 1994 เพื่อตรวจสอบและประเมินพฤติกรรมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หนึ่งคำว่า “Public Life” หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ข้าราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ที่ปรึกษา สมาชิกวุฒิสภาและผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระต่างๆ เพื่อให้คณะกรรมการดำเนินงานปฏิบัติงานดังนี้

1) ปฏิบัติงานด้วยความสุจริตและเพื่อประโยชน์สูงสุดขององค์กรของรัฐ

2) ไม่ใช่ข้อมูลที่ได้จากการปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่กรรมการ ในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง และจะต้องไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่ในองค์กรในทางเอื้อประโยชน์ส่วนตัว ผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือกิจการ ธุรกิจอื่นใด และจะต้องเปิดเผยประโยชน์ได้เสียในทางส่วนตัว ในลักษณะที่อาจขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่แก่สาธารณชน

นอกจากนี้ คณะกรรมการไม่ว่าจะปฏิบัติงานแบบประจำหรือแบบครั้งคราว (Part-Time) จะต้องไม่รับตำแหน่งทางการเมือง หรือได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับสูงหรือตำแหน่งสำคัญในพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม กรรมการที่ปฏิบัติงานแบบครั้งคราว สามารถเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองได้ โดยต้องปฏิบัติตัวอย่างเหมาะสม คำนึงถึงภาระความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และไม่กระทบต่อการปฏิบัติงานในฐานะกรรมการ สำหรับกรรมการแบบประจำ (Full-Time) จะต้องเลี่ยงจากกิจกรรมทางการเมืองที่เป็นข้อถกเถียงทุกกรณี ข้อจำกัดในด้านกิจกรรมทางการเมือง จะไม่ใช่บังคับแก่สมาชิกผู้แทนราษฎร ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากวุฒิสภาหรือ “Local Councilors” ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

³⁹ วิทยา กุลสมบูรณ์, วรรณฯ ศรีวิริยานุภาพ และไพศาล ลิ้มสถิตย์. เล่มเดิม. หน้า 25

⁴⁰ Cabinet Office. (2004, October). **Guidance on Codes of Practice for Board Members of Public Bodies.**

หากกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งแล้ว ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ตามข้อกำหนดหรือมาตรฐานที่กำหนด คณะกรรมการอาจถูกถอนจากตำแหน่งกรรมการ

ผลประโยชน์ขัดกัน (Conflict of Interests) ประธานและกรรมการอื่นจะต้องเปิดเผยผลประโยชน์ส่วนตัวหรือธุรกิจ ซึ่งอาจขัดต่อการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ในฐานะกรรมการ คณะกรรมการจะปรึกษากับหน่วยงานของรัฐที่ให้การสนับสนุน (Sponsor Department) ร่วมจัดทำกฎเกณฑ์ว่าด้วยข้อประพฤติปฏิบัติของกรรมการ เพื่อตรวจสอบผลประโยชน์ขัดกันในทุกขั้นตอน รวมทั้งมาตรการที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหานี้ กฎเกณฑ์ดังกล่าวควรมีระบบทะเบียนข้อมูลผลประโยชน์ของกรรมการ ประกอบด้วยรายละเอียดของผลประโยชน์ทางการเงินทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าอาจส่งผลกระทบต่อการศึกษาตัดสินใจของคณะกรรมการ คณะกรรมการสามารถกำหนดเกณฑ์การลงทะเบียนข้อมูลผลประโยชน์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องทางการเงิน (Non-Pecuniary Interests) ซึ่งสัมพันธ์กับการดำเนินกิจกรรมขององค์กรของรัฐ ได้แก่ การเป็นสมาชิกในองค์กร สมาคมใดๆ และควรระบุข้อมูลสมาชิกครอบครัวที่ใกล้ชิด

เมื่อมีการประชุมพิจารณาของคณะกรรมการเรื่องหนึ่งเรื่องใด ซึ่งกรรมการเห็นว่าตนเองมีผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียกับเรื่องที่พิจารณา กรรมการท่านนั้นจะต้องแจ้งให้คณะกรรมการทราบในทันทีภายหลังประชุม คณะกรรมการควรจะวางมาตรการป้องกันกรณีผลประโยชน์ขัดกัน ที่เกิดจากการเข้ารับตำแหน่งอื่นของกรรมการในขณะดำรงตำแหน่งกรรมการ หรือภายหลังจากพ้นวาระการดำรงตำแหน่งกรรมการไปแล้วชั่วระยะเวลาหนึ่ง

3.2.1.9 เงินงบประมาณขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ⁴¹

แหล่งที่มาของเงินงบประมาณขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ แตกต่างกันไปตามประเภทและลักษณะขององค์กร เช่น องค์กรประเภท Executive NDPBs จะได้รับงบประมาณในลักษณะ “Grant-In-Aid” คือเป็นงบประมาณที่ไม่ต้องขออนุมัติวงเงินงบประมาณตามวิธีปกติ ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงที่เกี่ยวข้องและรัฐสภา โดยรัฐสภาไม่มีอำนาจพิจารณาวงเงินงบประมาณดังกล่าว องค์กรบางแห่งอาศัยแหล่งงบประมาณจากค่าธรรมเนียมหรือค่าปรับ ซึ่งมักใช้กับองค์กรที่ให้บริการแก่ประชาชนทั่วไปรวมถึงองค์กรของรัฐด้วยกัน บางองค์กรได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณจากการจัดเก็บภาษีตามกฎหมาย สำหรับองค์กรประเภท Advisory NDPBs มักจะได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณจากกระทรวงที่รับผิดชอบ

⁴¹ วิทยา กุลสมบูรณ์, วรรณมา ศรีวิริยานุภาพ และไพศาล ลิ้มสถิต, เล่มเดิม, หน้า 26

3.2.1.10 องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่ดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายอังกฤษที่จะศึกษา คือ สำนักงานการค้าที่เป็นธรรม (Office of Fair Trading) และสภาคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ (National Consumer Council : NCC) โดยทั้งสองหน่วยงานดังกล่าวมีหน้าที่และภาระกิจในการดำเนินงานดังนี้

1) สำนักงานการค้าที่เป็นธรรม (Office of Fair Trading : OFT) มีเป้าหมายขององค์กร คือ ทำให้ตลาดมีการแข่งขันอย่างที่เป็นธรรม เพื่อเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภค โดยมีบทบาทหลัก 3 ด้าน คือ

- (1) บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันที่เป็นธรรม และกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค
- (2) วิเคราะห์และให้คำแนะนำเกี่ยวกับผลกระทบของกฎหมาย งานศึกษาวิจัยสถานะตลาด
- (3) ดำเนินงานร่วมกับผู้บริโภค ผู้ประกอบธุรกิจ และภาครัฐ งานประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลต่างๆ

องค์ประกอบของคณะกรรมการสำนักงานการค้าที่เป็นธรรม (Office of Fair Trading : OFT) ประกอบด้วยประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีก 6 ท่าน ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากปลัดกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม มีวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 5 ปี แต่อาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานการค้าที่เป็นธรรม (Office of Fair Trading : OFT) ซึ่งตามกฎหมาย The Enterprise Act 2002 นั้น ถือว่าเป็นกลไกใหม่ในด้านคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศอังกฤษ ซึ่งก่อให้เกิดการสร้างความตื่นตัว ด้วยการจัดทำ และเผยแพร่ข้อปฏิบัติด้านผู้บริโภค (Consumer Code) เผยแพร่แก่ผู้ประกอบการ และการเปิดโอกาสให้กลุ่ม องค์กรผู้บริโภคร้องเรียนผ่านกระบวนการที่เรียกว่า “Super-Complaint”⁴² หน่วยงานหรือองค์กรผู้บริโภคที่กำหนดในคำสั่งของรัฐมนตรีกระทรวงการค้า มีสิทธิยื่นคำร้องนี้แก่สำนักงานการค้าที่เป็นธรรม (Office of Fair Trading : OFT) เพื่อให้ตรวจสอบกรณีที่อาจเป็นผลเสียหายต่อประโยชน์ของผู้บริโภคอย่างมีนัยสำคัญ กระบวนการ “Super-Complaint” จึงเป็นช่องทางร้องเรียนให้

⁴² The Enterprise Act 2002

Section 11 (1) This section applies where a designated consumer body makes a complaint to the OFT that any feature , or Combination of features , of a market in the United Kingdom for goods or services is or appears to be significantly harming the interests of consumers.

กระบวนการดังกล่าวเปิดโอกาสให้กลุ่ม องค์กรที่ดูแลผลประโยชน์ของผู้บริโภค สามารถ ดำเนินการร้องเรียนและมีส่วนสนับสนุนด้านข้อมูล และหลักฐานให้แก่ สำนักงานการค้าที่เป็น ธรรม (Office of Fair Trading : OFT) หรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย เช่น The Office of Telecommunications, The Office of Communications, The Gas and Electricity Markets Authority, The Northern Ireland Authority for Energy Regulation, The Director General of Water Services, The Office of The Rail Regulator, The Civil Aviation Authority เป็นต้น⁴³

การปฏิรูปองค์กรของ สำนักงานการค้าที่เป็นธรรม (Office of Fair Trading : OFT) อนึ่ง โครงสร้างองค์กรของสำนักงานการค้าที่เป็นธรรม (Office of Fair Trading : OFT) ซึ่ง เดิมจัดตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการค้าที่เป็นธรรม ค.ศ. 1973 (The Fair Trading Act 1973) มีสถานะ เป็นหน่วยงานทางปกครอง (Administrative Agency) ผู้อำนวยการสำนักงานเป็นผู้บังคับบัญชา ต่อมากฎหมายใหม่ได้ยกระดับสถานะของสำนักงานการค้าที่เป็นธรรม (Office of Fair Trading : OFT) เป็นหน่วยงานอิสระ (Independent Organization) ดำเนินการอย่างโปร่งใสมากกว่าเดิม ตำแหน่งผู้อำนวยการถูกยกเลิกโดยให้คณะกรรมการ จำนวน 7 คน ทำหน้าที่บริหารงานแทน (มีผล เมื่อวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 2003) กฎหมายใหม่นี้มีส่วนช่วยให้สำนักงานการค้าที่เป็นธรรม (Office of Fair Trading : OFT) กำหนดเป้าหมายและการดำเนินงานที่ชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะนโยบายผู้บริโภค (Consumer Policy) ที่มุ่งเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคมากกว่าเดิม

2) สภาคู่ครองผู้บริโภคแห่งชาติ (National Consumer Council : NCC) เป็น องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Non-Departmental Public Body : NDPBs) จัดอยู่ในประเภท Executive NDPBs ในสังกัดของกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (Department of Trade and Industry : DTI)⁴⁴ รัฐบาลอังกฤษจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1975 แหล่งเงินทุนหลักของสภาคู่ครองผู้บริโภค แห่งชาติ (National Consumer Council : NCC) มาจากเงินงบประมาณของกระทรวงการค้าและ อุตสาหกรรม วัตถุประสงค์ขององค์กร คือ เพื่อรักษาประโยชน์ของผู้บริโภค และสะท้อนความ ต้องการของผู้บริโภคแก่รัฐบาล หน่วยงานของรัฐ และผู้ประกอบการ บพพทหลักของ สภา คู่ครองผู้บริโภคแห่งชาติ (National Consumer Council : NCC) มี 2 ประการ คือ จัดทำรายงานวิจัย ประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับผู้บริโภค และพัฒนาข้อเสนอทางนโยบายการณรงค์การคุ้มครองผู้บริโภค ร่วมกับผู้ประกอบการอีกทางหนึ่ง เพื่อให้มั่นใจได้ว่าข้อเสนอทางนโยบายจะมีผลในทางปฏิบัติ

⁴³ Office of Fair Trading. (2003, July). **Super-Complaint : Guidance for designated consumer bodies.** p. 2.

⁴⁴ Agencies and Public Bodies Team, Corporate Development Group. Op.cit. p.93.

ผลงานหลักของสภาคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ (National Consumer Council : NCC) คืองานด้านนโยบาย ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม รวมทั้งผู้กำหนดนโยบายและให้ความสำคัญแก่ผู้บริโภคที่มีฐานะยากจน และผู้ด้อยโอกาสลักษณะงานของสภาคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ (National Consumer Council : NCC) จึงมิใช่หน่วยงานที่รับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค หรือทำหน้าที่ทดสอบผลิตภัณฑ์และมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ลักษณะงานมีดังนี้

- 1) ศึกษาวิจัยเชิงลึกและงานวิเคราะห์นโยบาย
- 2) นำเสนอแนวความคิด จัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้บริโภค

ทุกระดับ

- 3) เผยแพร่เอกสาร รายงานวิจัย นโยบาย
- 4) รณรงค์เรียกร้องประเด็นสำคัญกับประชาชนทั่วไปและนักการเมือง

โครงสร้างองค์กรอยู่ในรูปของคณะกรรมการ 11 คน ซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม แต่งตั้งเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในการกำหนดและพัฒนานโยบายคุ้มครองผู้บริโภคคณะกรรมการมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการดำเนินงานของสภาคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ (National Consumer Council : NCC) นอกจากนี้คณะกรรมการได้แต่งตั้ง “คณะที่ปรึกษา” (Advisory Group) ขึ้นในปี ค.ศ. 2002 เพื่อทำหน้าที่คำแนะนำในการพัฒนายุทธศาสตร์และนโยบายผู้บริโภคใหม่ๆ คณะที่ปรึกษานี้คัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ด้านคุ้มครองผู้บริโภค โดยจัดประชุมปีละ 2 ครั้ง

สำหรับการผลักดันด้านแผนงานและนโยบายนั้นสภาคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ (National Consumer Council : NCC) ดำเนินการผ่าน 2 ช่องทาง คือ

ช่องทางแรก การจัดประชุมระดมความเห็นทางนโยบาย (Policy Forum) รับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะของกลุ่มผู้บริโภคต่างๆ แบ่งเป็นกลุ่มย่อยต่างๆ และ

ช่องทางที่สอง เครือข่ายผู้บริโภค (Consumer Network) เครือข่ายผู้บริโภคประกอบด้วยอาสาสมัครทั่วประเทศ ทำหน้าที่ตอบแบบสอบถามและช่วยชี้แนะประเด็นใหม่ให้แก่สภาคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ (National Consumer Council : NCC) ทำให้งานวิจัยลึกซึ้งและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง⁴⁵

⁴⁵ National Consumer Council-NCC. (2004). **Connected : achieving the best for consumers in 2004/2005.**

ประเด็นที่น่าพิจารณา คือ ความเป็นอิสระของสภาคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ (National Consumer Council : NCC) ซึ่งปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจการเมืองธุรกิจ และผลประโยชน์อื่น ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือภาคธุรกิจ สิ่งใดที่เป็นหลักประกันในเรื่องนี้นั้น จากศึกษาพบว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสภาคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ ได้ยึดหลักการที่เรียกว่าหลัก โนแลน “Seven Principles of Public Life” (The Nolan Principles) โดยในฐานะที่คณะกรรมการชุดนี้ ต้องปฏิบัติตามภารกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะและเป็นข้อพึงปฏิบัติหรือจริยธรรมของคณะกรรมการสภาคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ ที่จะต้องยึดถือและถือปฏิบัติตามหลัก โนแลน และหลักโนแลนยังได้รับการยอมรับมาเป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติในกฎหมาย รวมถึงคำพิพากษาของศาลอังกฤษ⁴⁶ อีกด้วย จะเห็นได้ว่าแม้ว่าคณะกรรมการสภาคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ จะได้รับแต่งตั้งจากฝ่ายการเมือง (รัฐมนตรี) แต่คณะกรรมการสภาคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติทั้งหลาย ก็ยังมีความเป็นอิสระอยู่ ทั้งนี้ เพราะระบบควบคุมตรวจสอบการทำงานของกรรมการที่เข้มงวดของอังกฤษ รวมทั้งอาจเกิดจากวัฒนธรรม จิตสำนึกและศักดิ์ศรีของคนอังกฤษเป็นสำคัญ

3.2.1.11 การมีส่วนร่วมของกลุ่ม องค์กรผู้บริโภคตามบทบัญญัติกฎหมาย⁴⁷

บทบัญญัติในกฎหมายอังกฤษนั้น ได้เปิดโอกาสให้องค์กรคุ้มครองผู้บริโภคเข้ามามีส่วนในการใช้อำนาจตามที่กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคบัญญัติไว้เป็นครั้งแรก ในเรื่องการออกคำสั่งชั่วคราว (Injunction) เกี่ยวกับข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมเพียงผู้เดียว ซึ่งแต่เดิมนั้น “Director General of Fair Trading” มีอำนาจออกคำสั่งนี้แต่เพียงผู้เดียว ต่อมาเมื่อมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม “The Unfair Terms in Consumer Contracts Regulations Act 1999” (SI 1999/2083) ซึ่งให้อำนาจแก่หน่วยงานหรือองค์กรที่เรียกว่า “Qualifying Bodies” (reg. 12(2)) ซึ่งได้แก่องค์กรคุ้มครองผู้บริโภคที่ชื่อว่า “Consumers’s Association” และองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลบริษัทที่ดำเนินกิจการด้านสาธารณประโยชน์ โดย “Consumers’s Association” นั้น ก่อตั้งขึ้น โดย Michael Young และ กลุ่มนักธุรกิจในปี ค.ศ. 1957 เพื่อจัดทำนิตยสารชื่อ “Which” ซึ่งปัจจุบันมีสถานะเป็นบริษัทจำกัดประเภทหนึ่ง คือ “A Company Limited by Guarantee” และ องค์กรสาธารณกุศลตามกฎหมายอังกฤษและเวลส์ และมีการดำเนินงาน โดยอาศัยเงินค่าสมาชิก นิตยสาร และสิ่งพิมพ์ต่างๆ โดยไม่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลและภาคธุรกิจ กิจกรรมหลัก

⁴⁶ JOHN W BRIDGE. (2003). **Values, Principles and Standards in the Public Law of the United Kingdom.** On 23 may 2000 จาก www.ncl.ac.uk/nuls/research/wpapers/bridgel.html

⁴⁷ David and Lowry , John. (2000). **OUGHTON Textbook on Consumer Law.** p.47.



ได้แก่ การเผยแพร่ข้อมูลให้แก่ผู้บริโภค การรณรงค์ด้านคุ้มครองผู้บริโภค การให้บริการคำปรึกษาทางกฎหมาย และงานวิจัยเชิงคุณภาพ

“Which” ที่ได้รับการร้องเรียนให้พิจารณาเกี่ยวกับข้อสัญญา ที่อาจถือเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมตาม “The Unfair Terms in Consumer Contracts Regulations Act 1999” และในบางกรณี “Which” อาจมีออกคำสั่งชั่วคราวเพื่อห้ามการใช้ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมดังกล่าว โดย “Which” จะออกหนังสือบอกกล่าวไปยังสำนักงานการค้าที่เป็นธรรม (Office of Fair Trading : OFT) ภายในกำหนด 14 วัน ก่อนที่คำสั่งชั่วคราวดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ

อนึ่ง เมื่อปี ค.ศ. 2004 ที่ผ่านมา “Which” ได้รับการรับรองให้เป็นองค์กรรับเรื่องร้องทุกข์ตามกระบวนการ “Super-Complaint” จากกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (Department of Trade and Industry : DTI) ทำให้ “Which” มีอำนาจ “Super-Complaint” ไปยังหน่วยงานของรัฐต่างๆ หากพบกรณีผู้บริโภคร้องเรียนเรื่องการถูกละเมิดสิทธิของผู้บริโภค

ตัวอย่าง การรณรงค์ที่ประสบความสำเร็จ “Move it Estate Agent” เป็นการรณรงค์เพื่อควบคุมธุรกิจนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้ผู้บริโภคมั่นใจว่าตนจะไม่ถูกหลอกลวงหรือถูกเอาเปรียบเพราะการซื้ออสังหาริมทรัพย์ต้องใช้เงินจำนวนมาก ผู้บริโภคมักไม่ทราบว่า จะต้องดำเนินการอย่างไร เป้าหมายของการรณรงค์ คือ ผู้ประกอบธุรกิจนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ จะต้องถูกควบคุมโดยกฎหมายที่เหมาะสม ผู้บริโภคจะต้องได้รับข้อมูลความรู้ในการซื้อขายอย่างถูกต้องครบถ้วน สร้างระบบขอใบอนุญาตกับหน่วยงานอิสระ กระบวนการระงับข้อพิพาทอื่นโดยหน่วยงานอิสระ ผลของการรณรงค์เรื่องนี้ คือ “Which” ได้โน้มน้าวให้รัฐบาลดำเนินแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ (The Estate Agents Act 1979) โดยสามารถผลักดันร่างกฎหมายที่ชื่อว่า Testate Agents (Independent Redress Scheme) Bill ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรประเทศอังกฤษ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย ที่ควรนำมาเป็นแบบอย่างในการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 61 ของประเทศไทย คือ สภาคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ (National Consumer Council : NCC) ส่วนสำหรับสำนักงานการค้าที่เป็นธรรม (Office of Fair Trading : OFT) นั้น ถือว่าเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเช่นกัน แต่แตกต่างจากสภาคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ (National Consumer Council : NCC) คือ สำนักงานการค้าที่เป็นธรรม (Office of Fair Trading : OFT) นั้น เป็นองค์กรที่บังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Regulation Enforcement) ซึ่งไม่ได้มีหน้าที่ในการให้ความเห็น หรือกำหนดนโยบาย รวมถึงระเบียบและวิธีปฏิบัติใหม่ๆ ในขณะที่สภาคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ (National Consumer Council : NCC) นั้น มี

บทบาทหลักในด้านการกำหนดนโยบาย ศึกษาวิจัย รวมถึงการรับฟังความคิดเห็นของผู้บริโภค จึงถือได้ว่ามีความใกล้เคียงกับอำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย

3.2.2 องค์การอิสระในการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นถือเป็นประเทศที่มีระบบการบริหารงานในการคุ้มครองผู้บริโภคที่ให้ความสำคัญในการคุ้มครองผู้บริโภค ถึงแม้ว่าประชาชนหรือผู้บริโภคภายในประเทศจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับประชาชนหรือผู้บริโภคในประเทศไทย คือ หวังพึ่งรัฐเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองผู้บริโภค แต่ด้วยการบริหารจัดการทั้งทางด้านกฎหมายและการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการคุ้มครองผู้บริโภคด้วยตัวเอง ทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย และให้รัฐบาลส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและสามารถออกกฎหมายเพื่อให้สามารถบังคับใช้และคุ้มครองผู้บริโภคในท้องถิ่นของตัวเอง ดังนั้นประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นอีกประเทศหนึ่งในเอเชียที่มีระบบการคุ้มครองผู้บริโภคที่น่าสนใจและประเทศไทย ควรนำมาเป็นแบบอย่างในการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค และก่อนจะกล่าวถึงการองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระด้านคุ้มครองผู้บริโภค ในลำดับแรก ควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิด นโยบาย ระบบการคุ้มครองผู้บริโภค และสาระสำคัญขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น และองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระด้านคุ้มครองผู้บริโภคตามลำดับ

3.2.2.1 แนวคิดและนโยบายในการคุ้มครองผู้บริโภค⁴⁸

ประเทศญี่ปุ่นมีแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่เน้นการใช้มาตรการด้านกฎหมายของรัฐเป็นหลัก กล่าวคือ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมาย เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริโภคสินค้าและบริการของประชาชน ดังจะเห็นได้จากการมีกฎหมายพื้นฐานเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคที่เรียกว่า The Consumer Protection Fundamental Law ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม ค.ศ. 1968 หรือ พ.ศ. 2511 ในกฎหมายฉบับนี้ กำหนดชัดเจนว่ารัฐมีหน้าที่หลักหลายประการในการคุ้มครองผู้บริโภคโดยไม่ระบุว่าสิทธิของผู้บริโภคมีอยู่อย่างไร ก่อนหน้านั้นประเทศญี่ปุ่นก็มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้นๆ ดังเช่น หลังสงครามโลกมีปัญหาเรื่องความปลอดภัยในอาหาร รัฐบาลเสนอกฎหมายความปลอดภัยในอาหาร (Food Sanitation Law) ออกมาบังคับใช้ การเปลี่ยนแปลงแนวคิดมาสู่ระบบคุ้มครองผู้บริโภคโดยมีกฎหมายพื้นฐานดังกล่าวข้างต้นเริ่มขึ้น ในปี ค.ศ. 1961 เมื่อมีการก่อตั้งสภาที่เรียกว่า “Consumer for Social Policy

⁴⁸ สุขุม สุภนิคย์ ข เล่มเดิม. หน้า 11.

Improvement Strategies” เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาต่อเลขานุการขององค์กรด้านการวางแผนทางเศรษฐกิจ ที่เรียกว่า “Economic Planning Agency” โดยสภาดังกล่าวนี้ ต่อมาในปี ค.ศ. 1965 ได้เปลี่ยนชื่อเรียกใหม่ว่าโดยเรียกว่า สภานโยบายทางสังคม (Social Policy Council) และได้มีบทบาทสำคัญในการเสนอแนะนโยบายในการคุ้มครองผู้บริโภคต่อรัฐบาล

3.2.2.2 ระบบการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศญี่ปุ่น

เมื่อแนวคิดและนโยบายในการคุ้มครองผู้บริโภค กำหนดให้รัฐบาลกลางและรัฐบาลส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทในการคุ้มครองผู้บริโภค โดยใช้มาตรการทางกฎหมายผ่านระบบบริหาร และใช้โทษทางอาญาเป็นเครื่องมือในการกำกับให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยระบบการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศญี่ปุ่นนั้น เป็นระบบที่ใช้กฎหมายที่กำหนดขึ้นตามกรอบแม่บทเป็นหลัก และมีกฎหมายที่ออกใช้บังคับตามกรอบที่กำหนดไว้ใน กฎหมายพื้นฐานเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค (The Consumer Protection Fundamental Law) ที่กล่าวมาแล้ว และมีตัวอย่างของกฎหมายที่ประกาศใช้เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค เช่น ในปี ค.ศ. 1973 รัฐสภาของประเทศญี่ปุ่น ได้ผ่านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานเพื่อความปลอดภัยในการบริโภคที่ชื่อว่า “Consumer Product Safety Law” ซึ่งได้มีการกำหนดเครื่องหมายหรือสัญลักษณ์ของความปลอดภัยในสินค้าทั่วไป และสินค้าที่เป็นเครื่องใช้ไฟฟ้า ถ้าหากสินค้าใด ไม่มีตราสัญลักษณ์ที่กำหนดไว้ ก็ไม่สามารถจำหน่ายในท้องตลาดได้ โดยเครื่องหมายนี้ได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลประเทศญี่ปุ่น⁴⁹

3.2.2.3 ความเป็นมาและสาระสำคัญขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระของประเทศญี่ปุ่น⁵⁰

ช่วงทศวรรษที่ 1990 ประเทศญี่ปุ่น ได้เริ่มกระบวนการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะองค์กรของรัฐ ตั้งแต่สมัยรัฐบาลอดีตนายกรัฐมนตรีอาชิโมโตะ (ค.ศ. 1997-1998) และมีอย่างเป็นทางการเมื่อปี ค.ศ. 2001 เป็นต้นมา วัตถุประสงค์หลักมี 4 ข้อ คือ

ข้อแรก เสริมสร้างบทบาทของคณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรี

ข้อสอง ปฏิรูปองค์กรราชการบริหารส่วนกลาง

ข้อสาม ทำให้การบริหารงานของหน่วยงานของรัฐมีความโปร่งใสมากขึ้น และ

ข้อสี่ ปรับปรุงประสิทธิภาพของส่วนราชการ มีเป้าหมายคือการลดจำนวน

ข้าราชการและจำนวนหน่วยงานของรัฐลง

⁴⁹ แหล่งเดิม. หน้า 13-17.

⁵⁰ วิทยา กุลสมบุญ, วรรณ ศรีวิริยานุภาพ และไพศาล ลิ้มสถิตย์. เล่มเดิม. หน้า 32.

โดยในที่นี้ จะกล่าวถึงในข้อสามซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดตั้ง “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ” (Independent Administrative Institutions : IAIs)⁵¹ โดยเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 2001

ซึ่งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนี้ เป็นองค์กรรูปแบบใหม่ของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งแต่ละแห่งนั้นจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยเกิดจากปฏิรูประบบราชการ ด้วยการยุบรวมหน่วยงานราชการของรัฐบาลเดิมที่มีมากกว่า 89 แห่ง จนได้เป็น “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ” (Independent Administrative Institutions : IAIs) ทั้งหมด 59 องค์กร ซึ่งตัวอย่างองค์กรประเภทนี้ ส่วนมากเป็นองค์กรที่มีภารกิจที่ต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะด้าน จึงต้องมีระบบบริหารงานที่มีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัว

‘ องค์กรประเภทนี้ ได้แก่ National Institute for Environmental Studies, National Research Institute for Cultural Properties-Tokyo, National Archives of Japan, Japan Society for the Promotion of Science, Japan International Cooperation Agency (JICA), Japan Agency for Marine-Earth Science and Technology, Social Welfare and Medical Service Agency, Japan Green Resources Agency, National Agriculture and Bio-oriented Technology Research Advancement Institution, Japan Railway Construction, Transport and Technology Agency, Japan Water Agency, Japan Science and Technology Agency, Information-technology Promotion Agency, New Energy and Industrial Technology Development Organization ฯลฯ ซึ่งองค์กรเหล่านี้จัดตั้งขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้มีความคล่องตัว และมีความโปร่งใส (Transparency) ในการปฏิบัติงานที่เน้นเรื่องการจัดทำนโยบาย⁵² ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมายกลางว่าด้วยการจัดตั้ง “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ” (Independent Administrative Institutions : IAIs) และตามมาตรา 3⁵³ ของ “Law of the General Rules” ซึ่งแสดงให้เห็นถึงระบบการปฏิบัติขององค์กรประเภทนี้ ที่ต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินงานของตนเองเป็นอย่างมาก

ลักษณะเด่นขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Institutions : IAIs) คือ อำนาจในการบริหารงานที่มีความเป็นอิสระ กล่าวคือ จะมีการรับการ

⁵¹ Central Government Reform of Japan. อ้างถึงใน วิทยา กุลสมบูรณ์, พรรณา ศรีวิริยานุภาพ และไพศาล ลิ้มสถิตย์. เล่มเดิม. หน้า 32.

⁵² Maswood Javed, Graham Jeffrey and Mayajima Hideaki. (2002). **Japan-Changes and Continuity.** p.180.

⁵³ (iii) The autonomy of each IAI's operation must be respected in accordance with the application of this Law and the laws establishing the IAIs.

ประเมินผลงาน ประจำปีงบประมาณ โดยการเป็นการดำเนินการของหน่วยงานภายนอก หรือที่เรียกว่า “IAI Evaluation Committee” ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวนี้ มิใช่หน่วยงานของรัฐบาล และหลักเกณฑ์ในการประเมิน ก็จะยึดถือประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเป็นหลัก

และสิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การนำเอาแนวคิดในเรื่ององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Institutions : IAIs) มาใช้ในประเทศญี่ปุ่นนั้น ได้มีการเอาแนวคิดบางอย่างจากการจัดองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระของประเทศอังกฤษ จึงมีจุดเด่นที่สำคัญ คือ การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนระหว่างองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบเรื่องวางแผนงาน หรือ กำหนดนโยบาย กับองค์กรที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมาย

3.2.2.4 องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระด้านคุ้มครองผู้บริโภค

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระด้านคุ้มครองผู้บริโภคที่จะทำการศึกษาคือ ศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคแห่งประเทศไทย (National Consumer Affairs Center of Japan : NCAC) หรืออ่านออกเสียงในภาษาญี่ปุ่นว่า “Kokusen” ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยชื่อเดิมคือ “Japan Consumer Information Center : JCIC) ในช่วงเดือนตุลาคม ค.ศ. 1970

ต่อมาได้เปลี่ยนสถานภาพองค์กรเป็นองค์กรของรัฐที่อิสระ (Independent Administrative Institutions : IAI) เมื่อเดือนตุลาคม 2003 หรืออีก 33 ปีต่อมาตาม “กฎหมายขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ” (Law No. 123, 2002) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบบริหารราชการของญี่ปุ่นที่กล่าวมาข้างต้น พันธกิจของ “Kokusen” คือการปรับปรุงและเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชน ได้รับเงินงบประมาณจากรัฐบาลและรายได้จากการจัดกิจกรรมต่างๆ กิจกรรมหลักคือ

- 1) การรวบรวมข้อมูลจากผู้บริโภค การให้คำปรึกษา
- 2) การเผยแพร่ข้อมูลของผู้บริโภคผ่านสื่อต่างๆ
- 3) งานวิจัยและสำรวจความคิดเห็น
- 4) แหล่งข้อมูลความรู้
- 5) การฝึกอบรม
- 6) การประสานงานต่างประเทศ

เมื่อพิจารณากิจกรรมในภาพรวมเห็นได้ว่า “Kokusen” มีความรับผิดชอบในด้านการเผยแพร่ข้อมูลความรู้ การให้คำปรึกษา งานศึกษาวิจัย แต่มิใช่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ตัวอย่างเช่น กรณีการทดสอบผลิตภัณฑ์ เมื่อได้รับการร้องเรียนจากผู้บริโภคที่ประสบปัญหาจากการใช้สินค้า (เรื่องความปลอดภัยและอุบัติเหตุ) หรือเป็นกรณีได้รับการร้องขอจากหน่วยงานของรัฐอื่น ผลการทดสอบที่ได้จะเผยแพร่ไปยังสื่อมวลชนต่างๆ ปัจจุบัน

“Kokusen” มีกรรมการบริหาร 6 คน พนักงานราว 120 คน โครงสร้างองค์กรประกอบด้วย 7 แผนก มีศูนย์ผู้บริโภคที่เป็นเครือข่ายทั่วประเทศกว่า 490 แห่ง

ความสัมพันธ์ของ “Kokusen” กับหน่วยงานอื่น มีดังนี้

1) กลุ่มองค์กรผู้บริโภคสามารถแสดงความคิดเห็นเสนอต่อ “Kokusen” หรือร้องเรียนในกรณีที่ผู้บริโภคได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้าและบริการ ในขณะที่ “Kokusen” จะช่วยส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กรผู้บริโภคเหล่านั้น

2) ศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคประจำท้องถิ่น เป็นหน่วยงานของรัฐที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคและประสานงานกับ “Kokusen”

3) Quality-of-Life Policy Bureau ในสังกัดสำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) จะสั่งการให้ “Kokusen” จัดทำแผนงานคุ้มครองผู้บริโภคในระยะ 5 ปี เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ประกาศเป็นแผนงานของประเทศ

จะเห็นว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารของ “Kokusen” จะไม่ได้กำหนดไว้ให้ตัวแทนผู้บริโภคเป็นกรรมการ แต่ก็ได้หมายความว่าไม่มีช่องทางอื่นที่จะช่วยสะท้อนความต้องการ หรือความคิดเห็นของผู้บริโภคไปสู่ภาครัฐแต่อย่างใด หากโครงสร้างองค์กรด้านคุ้มครองผู้บริโภคในญี่ปุ่น มีกลไกที่เอื้ออำนวยต่อการรับฟังความคิดเห็นของผู้บริโภคอย่างชัดเจน ซึ่งมีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาลักษณะก็คือการร้องเรียน และยังแก้ไขปัญหาลักษณะยาวหรือที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ได้แก่การกำหนดนโยบายและแผนงานที่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของสังคม⁵⁴

3.2.2.4 บทบาทของกลุ่มองค์กรผู้บริโภค

อนึ่ง กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคที่ชื่อว่า The Consumer Fundamental Act (Law No. 78. Enacted May 30, 1968) ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการคุ้มครองผู้บริโภค ได้บัญญัติเรื่องการจัดทำนโยบายคุ้มครองผู้บริโภค ไว้ในมาตรา 13⁵⁵ มีสาระสำคัญว่า รัฐมีหน้าที่กำหนดมาตรการที่จำเป็น เพื่อให้ผู้บริโภคเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น เพื่อจัดทำนโยบายคุ้มครองผู้บริโภค ประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการจัดทำนโยบายคุ้มครองผู้บริโภคทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น กล่าวคือ รัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายคุ้มครองผู้บริโภค (ระดับประเทศ)

⁵⁴ วิทยา กุลสมบุรณ์, วรรณฯ ศรีวิริยานภาพ และไพศาล ลิ้มสถิตย์. เล่มเดิม. หน้า 33.

⁵⁵ Article 13 To Contribute to the formulation and execution of proper policies for the protection of consumers, the state shall take the necessary measures to establish a system for having consumer opinions reflected in policymaking.

และนำนโยบายดังกล่าวมาปฏิบัติอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ ซึ่งข้อที่น่าสนใจคือ รัฐเห็นถึงความสำคัญของชุมชน ท้องถิ่นที่จะกำหนดนโยบายคุ้มครองผู้บริโภคของตนเอง โดยกำหนดไว้ในมาตรา 3⁵⁶ ทั้งนี้ เป็นเพราะประเทศญี่ปุ่นมีประสบการณ์การต่อสู้เรียกร้องของกลุ่มองค์กรผู้บริโภคที่เป็นประชาสังคมในระดับรากหญ้าหรือที่เรียกว่า “กลุ่มพลเมือง” (Citizens Groups) (Shimin Dantai) ตั้งแต่ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา โดยเฉพาะในระหว่างทศวรรษที่ 1960 ถึงทศวรรษที่ 1970

การจัดทำนโยบายผู้บริโภคในระดับประเทศของรัฐบาลญี่ปุ่น ผู้ที่มีหน้าที่โดยตรงคือ สภาที่ปรึกษาคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Policy Council) สมาชิกประกอบด้วยประธานคือ นายกรัฐมนตรี กรรมการ ได้แก่ รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และประธานของ Fair Trade Commission อัจฉริยะตั้งผู้แทนองค์กรผู้บริโภค ให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำนโยบายผู้บริโภค จัดประชุมอภิปรายกำหนดแผนงานตามนโยบายผู้บริโภค และมีหน้าที่พัฒนาปรับปรุงนโยบายในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน นอกจากนี้ ยังมีการประชุมผู้บริหารในหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ข้อเสนอแนะแก่สภาที่ปรึกษาคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Policy Council) อย่างไรก็ดี เคยมีการวิพากษ์กันว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับภาคธุรกิจยังมีอิทธิพลอยู่มาก ทำให้ นโยบายผู้บริโภคที่ผ่านมาจะให้ความสำคัญต่อฝ่ายผู้ประกอบการมากกว่า ซึ่งทำให้เกิดผลเสียต่อผู้บริโภคในภายหลัง⁵⁷ บทบาทของ “Kokusen” มีลักษณะเป็นผู้ให้คำปรึกษาแนะนำและเสนอแนะแผนงานคุ้มครองผู้บริโภคแก่สภาที่ปรึกษาคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Policy Council)

หากพิจารณาในระดับท้องถิ่นนั้น นโยบายในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคผู้ริเริ่มนโยบายในระดับท้องถิ่น จะมีความต่างออกไป ดังกรณีศึกษาบทบาทของกลุ่ม องค์กรผู้บริโภคในระดับท้องถิ่น คือ การบัญญัติกฎหมายประจำท้องถิ่นของนครโตเกียวที่ชื่อว่า “Tokyo Consumer Ordinance” ในปี ค.ศ. 1975 ซึ่งกำหนดสิทธิของผู้บริโภคไว้ 5 ประการ โดยกฎหมายฉบับนี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว 6 ครั้ง และฉบับล่าสุดคือ ปี ค.ศ. 1994 ฉะนั้น ผู้แทนของผู้บริโภคในท้องถิ่นในระดับ “Prefecture” ของประเทศญี่ปุ่น มักจะมีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ในด้านนโยบายผู้บริโภคที่สำคัญ อย่างแข็งขัน และเปิดกว้างเป็นเวลานานแล้วในรูปของ

⁵⁶ Article 3 Local governments have responsibility for planning paralleling those of the state as well as for planning and execution policies concerning the protection of consumers in accordance with the social and economic conditions of the area under jurisdiction.

⁵⁷ Maclachlan, Patricia L. (2003). **The Struggle for an Independent Consumer Society : Consumer Activism and the state's Response in Postwar Japan.** pp.227-228.

คณะที่ปรึกษาประจำท้องถิ่น นโยบายในระดับท้องถิ่นจึงมักสอดคล้องกับความต้องการของผู้บริโภค⁵⁸ การมีส่วนร่วมนี้เป็นผลจากบทบัญญัติกฎหมายข้างต้น

3.2.2.5 กฎหมายส่งเสริมกิจกรรมที่ไม่แสวงหากำไร (NPO law)⁵⁹

นับจากยุคฟื้นฟูในสมัยเมจิ (ราว ค.ศ. 1867) ประเทศญี่ปุ่นได้ปรับปรุงระบบกฎหมายและก้าวไปสู่ยุคใหม่เพื่อเป็นข้ออ้างยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตตามพันธกรณีกับชาติตะวันตก และได้ออกประมวลกฎหมายแพ่งฉบับแรกในปี ค.ศ. 1896 ขึ้น วัตถุประสงค์ในขณะนั้นประการหนึ่งคือ การควบคุมการก่อตั้งกลุ่มหรือองค์กรด้านประชาสังคม และสร้างลัทธิชาตินิยมเงื่อนไขการอนุญาตให้จัดตั้งประชาสังคมที่เป็นอุปสรรคสำคัญคือ องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรจะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะตามประมวลกฎหมายแพ่ง ซึ่งมีขั้นตอนรายละเอียดยุ่งยาก ผู้ที่จะพิจารณาคือเจ้าหน้าที่รัฐหรือคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้น เป็นผลทำให้ประชาสังคมต้องลดบทบาทและจำนวนของตนลง องค์กรที่จะจัดตั้งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่ง มักจะเป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่หรือขนาดกลาง

จนกระทั่งมีการเรียกร้องให้ออกกฎหมายส่งเสริมกิจกรรมที่ไม่แสวงหากำไร (Law for the Promotion of Specified Nonprofit Activities) ในปี ค.ศ. 1998 เพื่อสนับสนุนกิจกรรมของประชาสังคมหรือกลุ่มองค์กรขนาดเล็ก กฎหมายดังกล่าวได้ลดอำนาจของฝ่ายบริหารในการใช้ดุลยพินิจจัดตั้งประชาสังคม เหตุผลอีกประการหนึ่งคือในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่นในช่วงทศวรรษ 1990 ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการทุจริตคอร์รัปชันและระบบราชการที่ล้มเหลว ทำให้คนญี่ปุ่นในท้องถิ่นชุมชนขาดความเชื่อมั่นกับราชการ หันไปพึ่งพาใช้บริการขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรมากขึ้น แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะมีได้ระบุนวัตกรรมเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค แต่การสนับสนุนองค์กรที่ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวโยงไปถึงสิทธิของผู้บริโภค เช่น ด้านสุขภาพและการประกันสังคม ความปลอดภัยในชุมชน การอบรมเลี้ยงดูเยาวชน การพัฒนาชุมชน เป็นต้น

⁵⁸ *Ibid.* pp.228-229

⁵⁹ SCHWARTZ, Frank J and PHARR, SuSan J.(editors). *The State of Civil Society in Japan.*

Chapter5 และ Tamura Shigeru. *The Emergence of NPOs and the Implication for Local Governance.*