

บทที่ 4

วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์การอิสระ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

การคุ้มครองผู้บริโภคในหลายประเทศส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ประชาชนคุ้นเคยกับการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ และถือว่ารัฐมีเครื่องมือคือกฎหมายและอำนาจที่ประชาชนมอบให้จัดการแทนตนจึงอยู่ในฐานะที่จะจัดการได้ดีที่สุดในทางตรงกันข้าม การคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศที่ประชาชนมีสำนึกของความเป็นเจ้าของสิทธิมาก จะถือว่า รัฐและกลอำนาจรัฐเป็นเครื่องมือของประชาชน ซึ่งต้องจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหาในเรื่องการบริโภคตามแนวทางที่ประชาชนต้องการ พลังการรวมตัวและความร่วมมือของประชาชนผู้บริโภคมีส่วนช่วยทำให้รัฐทำหน้าที่น้อยลง และส่งผลให้ผู้ประกอบการให้ความสำคัญต่อสิทธิของผู้บริโภคมากขึ้น จากการศึกษากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศต่างๆ ทั้งในภาคพื้นทวีปยุโรป เช่น ประเทศอังกฤษ และในภาคพื้นทวีปเอเชีย เช่น ประเทศญี่ปุ่น เปรียบเทียบกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย พบว่า แนวคิดเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน้าที่ของรัฐ มีอยู่ในประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่นอย่างฝังรากลึก ประชาชนของทั้งสองประเทศไม่นิยมการฟ้องร้องดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องสิทธิ เพราะหวังว่ารัฐผู้มีอำนาจอยู่ในมือ มีกฎหมายที่จะบังคับใช้น่าจะเป็นผู้ปกป้องสิทธิของผู้บริโภคได้ดีกว่า การร่วมตัวของผู้บริโภคในประเทศไทยและญี่ปุ่นยังไม่เข้มแข็งตรงกันข้ามกับสถานการณ์ในประเทศอังกฤษ ซึ่งประชาชนมีบทบาทในการปกป้องสิทธิของตนในฐานะผู้บริโภคอย่างชัดเจน มาตรการทางกฎหมายของรัฐมีที่มาจาก การเสนอประเด็นปัญหาและทางแก้จากการรวมตัวของผู้บริโภคโดยผ่านพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ ตลาดในประเทศอังกฤษเป็นตลาดที่แข่งขันภายใต้ระบบการแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรม รวมทั้งในการกำหนดนโยบายของภาครัฐเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศอังกฤษนั้น ประชาชนทั้งภาคธุรกิจและผู้บริโภคมีโอกาสร่วมกันกำหนดนโยบาย เพราะกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจะกำหนดให้คณะกรรมการผู้กำหนดนโยบายประกอบด้วยบุคคลสามฝ่าย คือ เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ประกอบการธุรกิจ และผู้บริโภค ทำการแก้ปัญหาและการป้องกันปัญหา ประสบความสำเร็จมากกว่าการที่ทิ้งให้เป็นภาระของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐเพียงลำพัง

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มี การดำเนินการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคและถึงแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีความต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วน

ร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภคหรือคุ้มครองตนเอง โดยการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้มีองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระหรือมีความเป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ที่ทำหน้าที่ในการให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐในการตรา กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่าง พร้อมทั้งให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการ ต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคหรือประชาชนทั้งประเทศ รวมทั้งมีอำนาจในการตรวจสอบและ รายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคอีกทางหนึ่งด้วย ทั้งนี้ให้ รัฐบาลสนับสนุนด้านงบประมาณในการดำเนินการขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ดังกล่าวด้วย

แต่การจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคดังกล่าว ก็ยังมีได้มีการดำเนินการ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น ในบทนี้ผู้เขียนจึงจะได้ศึกษาถึง แนวทางที่เกี่ยวข้องกับมาตรการในการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านต่างๆ ตั้งแต่ที่มาขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค การควบคุมและกำกับดูแลองค์การอิสระเพื่อ การคุ้มครองผู้บริโภค โครงสร้างองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค งบประมาณองค์การอิสระ เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค และอำนาจและหน้าที่ขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งมี รายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1 ที่มาขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

จากการศึกษาเกี่ยวกับองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคทั้งในประเทศอังกฤษและ ประเทศญี่ปุ่นเปรียบเทียบกับประเทศไทย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกลไกทางกฎหมายและบทบาท ของรัฐ พบว่าในความเป็นจริงผู้บริโภคในประเทศไทยได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การบริโภคสินค้าและการบริการที่มีการบังคับใช้อยู่มากมายหลายฉบับ ไม่ว่าจะงานคุ้มครอง ผู้บริโภคด้านความปลอดภัยในอาหาร ยา หรือเครื่องสำอาง แต่กฎหมายเหล่านั้นคุ้มครองผู้บริโภค ในลักษณะของต่างฝ่ายต่างดำเนินการกับปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้บริโภค โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ หน่วยงานของรัฐนั้นๆ เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายหรือให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว

จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งได้ กำหนดให้มีการคุ้มครองผู้บริโภคที่ชัดเจนมากขึ้น ในแง่สิทธิของผู้บริโภคได้กำหนดไว้ใน มาตรา 4 ที่กำหนดให้ผู้บริโภค มีสิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอ เกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ มีสิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ มีสิทธิที่จะได้รับ ความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ มีสิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาและมี



สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย ส่วนการบังคับตามสิทธิเพื่อเยียวยาผู้ใช้เมื่อถูกละเมิดสิทธินั้น ไม่มีบทบัญญัติกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้การเยียวยาเป็นไปได้ด้วยความล่าช้า ไม่ชัดเจนและหน่วยงานที่ทำงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคของภาครัฐก็ต่างฝ่ายต่างดำเนินการ เพราะต่างมีทิศทางนโยบายและงบประมาณเป็นของตนเอง และแม้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 21¹ จะพยายามวางแนวทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดการประสานงานและเพื่อตรวจสอบการทำงานขององค์กรของรัฐตามกฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่ก่อน การประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แต่การบังคับใช้ตามมาตรา 21 ดังกล่าวนั้น ก็ไม่สามารถช่วยให้ระบบการคุ้มครองผู้บริโภคบรรลุผลและทันต่อเหตุการณ์ได้

ดังนั้น องค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค จึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งขึ้นโดยมีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการวางแผน นโยบาย กำหนดทิศทางการคุ้มครองผู้บริโภคขององค์กรคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรดังกล่าวมีแนวทางไปในทิศทางเดียวกัน และตรวจสอบการทำงานของ

¹ มาตรา 21 ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการใดได้บัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้นำบทบัญญัติในหมวดนี้ไปใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ซ้ำหรือขัดกับบทบัญญัตินี้

(1) ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวมหากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวยังมีได้มีการดำเนินการหรือดำเนินการยังไม่ครบถ้วนตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และมีได้ออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายดังกล่าวภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากคณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือคณะกรรมการเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาออกคำสั่งตามความในหมวดนี้ได้

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

ในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวมิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่บัญญัติให้หมวดนี้ ให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องมีอำนาจออกคำสั่งตามความในหมวดนี้ เว้นแต่ในกรณีกฎหมายดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายอยู่แล้วคณะกรรมการอาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้แทนคณะกรรมการเฉพาะเรื่องได้

การมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ ตามวรรคสอง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา.

องค์กรของรัฐที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อเป็นการปกป้องสิทธิของผู้บริโภคให้ทันต่อสถานการณ์และเยียวยาผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหาย รวมทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 61 วรรคสอง ที่มีการบัญญัติให้มีองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐในการตราและการบังคับใช้กฎหมายและกฎ และความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค

4.2 หน่วยงานที่ควบคุมและกำกับดูแลองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

ในต่างประเทศสถานะทางกฎหมายขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเป็นได้ทั้งนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคล ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่ใช้จัดตั้งองค์กรหรือการกระทำทางปกครองที่เกี่ยวข้อง ซึ่งข้อที่เป็นส่วนหนึ่งในหลักประกันความเป็นอิสระก็คือ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทุกองค์กรจะต้องเป็นส่วนหนึ่งของหลักประกันความเป็นอิสระ โดยองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทุกองค์กรจะต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติงานต่อรัฐสภาหรือหน่วยงานของรัฐสภา ดังเช่นในประเทศอังกฤษจะมีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Parliamentary Ombudsman) และสำนักงานตรวจสอบแห่งชาติ (National Audit Office) ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรอิสระต่างๆ โดยจะมีการดำเนินการตรวจสอบร่วมกับคณะกรรมการที่รัฐสภาแต่งตั้งขึ้น

ดังนั้น องค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยนั้น จึงจำเป็นต้องมีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ โดยมีสำนักงานหรือฝ่ายธุรการที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานอิสระไม่อยู่ภายใต้การกำกับ หรือการบังคับบัญชาของส่วนราชการหรือฝ่ายการเมือง และในส่วนองค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น ต้องมีการรายงานผลการดำเนินงานต่อรัฐสภาหรือหน่วยงานที่รัฐสภาแต่งตั้งขึ้น เพื่อให้เป็นกลไกในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

และในส่วนของการควบคุม และกำกับ ดูแล ภายในองค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค นั้น จำเป็นต้องมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการองค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยงานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการองค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค โดยอาจมีการแต่งตั้งเลขานุการของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานองค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค และรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานองค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น จะมีหน้าที่รับผิดชอบรับผิดชอบงาน ในส่วนงานธุรการ งานประชุม การศึกษางานวิจัย ข้อมูล และกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่คณะกรรมการ หรือคณะอนุกรรมการ องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคมอบหมายให้ดำเนินการ

4.3 โครงสร้างองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

การดำเนินงานขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นในประเทศอังกฤษและในประเทศญี่ปุ่นนั้น จะอยู่ในรูปแบบของ “คณะกรรมการ” ซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการและคณะกรรมการ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ก็มีการบัญญัติและกำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค โดยมีอำนาจหน้าที่และดำเนินการตามบทบัญญัติที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคที่สำคัญๆ ต่อการคุ้มครองผู้บริโภค ได้แก่ การเสนอแนะแนวทาง และนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคให้แก่คณะรัฐมนตรี พร้อมทั้งสามารถฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบการเพื่อให้เกิดประโยชน์กับผู้บริโภคเป็นการมีส่วนร่วม และสามารถเรียกค่าเสียหายแทนผู้บริโภคได้ด้วย

ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเสนอแนะแนวทางและนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก ในการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น องค์กรของกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นั้น พบว่าประกอบด้วยกรรมการ โดยตำแหน่งจากภาครัฐ และผู้ทรงคุณวุฒิที่แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี² ซึ่งองค์กรกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคดังกล่าวข้างต้น ไม่มีที่ผู้เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองบริโภคหรือเป็นผู้แทนของผู้บริโภคเข้าร่วมเป็นองค์คณะของกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแต่อย่างใด ซึ่งองค์คณะของกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคดังกล่าวนี้ มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาและออกเป็นประกาศ ระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือเป็นมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคต่อไป ในทำนองเดียวกันหากพิจารณากฎหมายฉบับอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค ก็จะพบว่าการกำหนดคณะกรรมการซึ่งเป็นผู้

² มาตรา 9 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงคมนาคม เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินแปดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการ มีเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นกรรมการและเลขานุการ

กำหนดนโยบาย หรือกำหนดกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็กฎหมายลูกบท หรือประกาศไม่มีฉบับใดที่เปิดโอกาสให้ผู้บริโภคเข้าไปมีบทบาทในการร่วมกำหนดนโยบาย แม้แต่ฉบับเดียวที่เป็นเช่นนี้ เพราะนโยบายในการกำกับดูแลและคุ้มครองผู้บริโภคนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐ และถือว่ารัฐทำแทนและทำเพื่อประชาชนผู้บริโภคอยู่แล้ว

และเมื่อพิจารณาการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น การออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคนั้นได้มีการออกกฎหมายโดยผ่านรัฐสภาเหมือนกัน แต่ความแตกต่างกันระหว่างการค้าของผู้บริโภคของประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่นนั้น อยู่ที่ที่ประเทศญี่ปุ่นมีการปฏิรูปปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งประเทศญี่ปุ่นมีการปรับเปลี่ยนให้งานด้านกำหนดนโยบายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคอยู่ภายใต้สภาที่ปรึกษาการค้าคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection Council) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ มีสภานโยบายสังคม (Social Policy Council) เป็นสภาที่ปรึกษา โดยสภานโยบายสังคมนี้ จะมีตัวแทนภาคประชาชนเข้ามาเป็นคณะกรรมการเพื่อกำหนดกรอบนโยบายในการคุ้มครองผู้บริโภคของรัฐ ไม่ว่าจะเป็ในส่วนกลาง หรือในส่วนของท้องถิ่น

ดังนั้น โครงสร้างขององค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย จึงจำเป็นต้องอยู่ในรูป “คณะกรรมการ” ประกอบด้วยประธานกรรมการ และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และคณะกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนกลุ่ม องค์กรพัฒนาเอกชน ชมรม เครือข่ายหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่ไม่แสวงหาผลกำไร ไม่มีความเกี่ยวข้องกับภาครัฐกิจอุตสาหกรรม ไม่มีผลประโยชน์อื่นใดในลักษณะที่ขัดต่อวัตถุประสงค์หลักด้านการคุ้มครองผู้บริโภค และต้องมีผลการดำเนินงานด้านคุ้มครองผู้บริโภคเป็นที่ประจักษ์และต่อเนื่อง และไม่ควรถูกกำหนดลักษณะของกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนของกลุ่มองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคมากเกินไป เพราะจากลักษณะธรรมชาติของผู้ที่ดำเนินงานด้านคุ้มครองผู้บริโภค นั้น จะมีหลายระดับและมีความหลากหลาย โดยเฉพาะหน่วยในระดับรากหญ้าที่คลุกคลีกับประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้นจะรับทราบสภาพปัญหาโดยตรงจากผู้บริโภค ซึ่งหากมีการสร้างเงื่อนไขหรือข้อจำกัดไว้จนเกินไป ก็อาจจะไม่ครอบคลุมตัวแทนผู้บริโภคในด้านต่างๆ ได้

ส่วนเรื่องกระบวนการคัดเลือกกรรมการนั้น อาจทำได้ 2 วิธีคือ วิธีแรก เป็นวิธีการเดียวกันกับกรณีองค์กรอิสระอื่นๆ ซึ่งให้วุฒิสภาเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกกรรมการจากรายชื่อผู้มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายระบุ และอีกวิธีหนึ่งคือ ให้บรรดาผู้แทนกลุ่ม องค์กรผู้บริโภคที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดไว้ ดำเนินการคัดเลือกกันเองตามรายละเอียดหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เหมือนกรณีการคัดเลือกกรรมการที่มาจากผู้แทนองค์กรเอกชนของ “คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ”



4.4 เงินงบประมาณขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

จากการศึกษาขององค์การอิสระในต่างประเทศโดยเฉพาะในประเทศอังกฤษนั้น แหล่งที่มาของเงินงบประมาณขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ถือได้ว่าเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการทำงานของหน่วยงานนั้นๆ เช่นในประเทศอังกฤษ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ประเภท Executive NDPBs จะได้รับงบประมาณในลักษณะที่ไม่ต้องมีการขออนุมัติวงเงินงบประมาณตามวิถีปกติ ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงที่เกี่ยวข้องและรัฐสภา โดยรัฐสภาไม่มีอำนาจพิจารณาวงเงินงบประมาณดังกล่าว บางองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระบางแห่งอาศัยแหล่งงบประมาณจากค่าธรรมเนียมหรือค่าปรับ ซึ่งมักใช้กับองค์กรที่ให้บริการแก่ประชาชนทั่วไปรวมถึงองค์กรของรัฐด้วยกัน และบางองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจะได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณจากการจัดเก็บภาษีตามกฎหมาย

องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย จึงจำเป็นต้องได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณในรูปแบบของกองทุนเพื่อใช้ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ โดยกองทุนดังกล่าวประกอบด้วยทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ ซึ่งอาจมาจากเงินภาษีมูลค่าเพิ่มซึ่งถือว่าเป็นเงินของผู้บริโภคเองที่เสียให้แก่ภาครัฐ หรือเงินค่าธรรมเนียม เงินค่าปรับตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคต่างๆ หรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้ หรือดอกผลของเงินกองทุนและรายได้อื่นๆ เป็นต้น โดยอาจนำแบบอย่างของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ และรายได้ของกองทุนไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม องค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคนี้ มิใช่องค์กรที่แสวงหากำไร ไม่มีแหล่งรายได้ที่มากพอ เงินและทรัพย์สินข้างต้นอาจมีจำนวนไม่มากนัก จำเป็นต้องหาแหล่งเงินทุนหลักซึ่งรัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้ให้เป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล ซึ่งจะทำให้เพียงพอต่อการดำเนินงานขององค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค และเป็นไปตามบทบัญญัติที่บัญญัติไว้ในมาตรา 61 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

อย่างไรก็ดี เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณ ในระยะยาวควรดำเนินการจัดตั้ง “กองทุนเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค” อันประกอบด้วยเงินบำรุงกองทุนที่จัดเก็บจากผู้เสียภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งเป็นภาษีที่จัดเก็บจากการบริโภคสินค้าและบริการอย่างหนึ่ง เงินอุดหนุนค่าธรรมเนียม ค่าปรับ (ถ้ามี) รายได้จากการดำเนินการ เป็นต้น

4.5 บทบาท และอำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

จากการศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในต่างประเทศนั้น สภาคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ (National Consumer Council : NCC) ของประเทศอังกฤษ ถือเป็นองค์การของรัฐที่เป็นอิสระจัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ คือ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภค และสะท้อนความต้องการของผู้บริโภคแก่รัฐบาล หน่วยงานของรัฐ และผู้ประกอบการธุรกิจ บทบาทหลักของสภาคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ (National Consumer Council : NCC) มี 2 ประการ คือ จัดทำรายงานวิจัยประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับผู้บริโภค และพัฒนาข้อเสนอทางนโยบาย รวมทั้งการรณรงค์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคร่วมกับผู้ประกอบการธุรกิจ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าข้อเสนอทางนโยบายจะมีผลในทางปฏิบัติ

เมื่อพิจารณาหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยพบว่า บทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐดังกล่าว นั้น จะมีข้อแตกต่างที่สำคัญกับองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในต่างประเทศ คือ หน่วยงานของรัฐที่มีอยู่ขณะนี้ จะทำหน้าที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค และยังไม่มียุทธศาสตร์หรือหน่วยงานใดทำหน้าที่กำหนดนโยบายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศในภาพรวม และยังไม่มียุทธศาสตร์ที่เอื้อให้ภาคประชาชนหรือกลุ่มผู้บริโภคเข้ามามีส่วนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคในภาพรวมทั้งหมด ฉะนั้น องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งประกอบด้วยตัวแทนกลุ่ม องค์กรด้านคุ้มครองผู้บริโภคควรจะเข้ามามีบทบาทหลักในเรื่องนี้ เพื่อช่วยผลักดันข้อคิดเห็น ความต้องการของผู้บริโภคไปสู่ภาครัฐโดยตรง ซึ่งจะเห็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคโดยรวม ให้ได้ผลยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นช่องทางไปสู่การสร้างเครือข่ายประชาสังคมด้านคุ้มครองผู้บริโภคทั่วประเทศ

ดังนั้น บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย จึงจำเป็นต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคตามแบบสภาคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ (National Consumer Council : NCC) ของประเทศอังกฤษ ที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ไว้ 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก หน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และ

ประการที่สอง หน้าที่ให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

และหากพิจารณาเรื่องบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

แล้วควรกำหนดรายละเอียด ไว้ดังต่อไปนี้

- 1) ให้ความเห็นในการตราปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ มาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค และเสนอแนะนโยบายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศ ต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค
- 2) การบังคับใช้กฎหมายและกฎเกณฑ์รวมทั้งการตรวจสอบ และรายงานการกระทำ หรือการละเลยการกระทำของหน่วยงานของรัฐ
- 3) ส่งเสริมงานศึกษาวิจัยองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องและมีความจำเป็น ในการคุ้มครองผู้บริโภค และเผยแพร่ความรู้ในด้านต่างๆ ในการคุ้มครองผู้บริโภค
- 4) จัดทำเผยแพร่ความเห็น รายงานการศึกษาวิจัย รายงานการดำเนินงานประจำปีของ องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค และเผยแพร่เอกสารข้อมูลความรู้ด้านต่างๆ ในการคุ้มครองผู้บริโภคแก่ประชาชน
- 5) สนับสนุนกิจกรรมคุ้มครองผู้บริโภคของกลุ่ม เครือข่าย องค์กรผู้บริโภค เพื่อรวบรวมความคิดเห็น ความรู้ ประสบการณ์
- 6) ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคธุรกิจ สถาบันการศึกษานักวิชาการกลุ่ม องค์กรผู้บริโภคในด้านคุ้มครองผู้บริโภค
- 7) ฟ้องร้องดำเนินคดีหน่วยงานรัฐ หรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ละเว้นการกระทำ หรือละเมิดสิทธิของผู้บริโภค รวมทั้งฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบวิชาชีพและผู้ประกอบธุรกิจการค้าที่ละเมิดสิทธิของผู้บริโภค
- 8) ปฏิบัติการอื่นใดตามกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่น