

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

การผลักดันให้มีองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา 61 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น ได้มีการดำเนินการมาเป็นระยะเวลายาวนานนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยกลุ่มองค์กรภาคประชาชนหรือเครือข่ายผู้บริโภค รวมทั้งภาครัฐ ได้มีส่วนร่วมและผลักดันให้มีการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างเข้มแข็งและอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ไม่สามารถจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคได้โดยสำเร็จ ส่วนหนึ่งก็มาจากการตีความหมายไปคนละทิศละทาง ระหว่างภาครัฐและกลุ่มองค์กรภาคประชาชนหรือเครือข่ายผู้บริโภคในบทบัญญัติในมาตรา 57 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 61 ได้มีการแก้ไขข้อบกพร่องและความไม่ชัดเจนของมาตรา 57 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้มีการกำหนดไว้โดยชัดเจนตามบทบัญญัติมาตรา 61 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้มีการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งจะทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งจะถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญยิ่งของระบบการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย ที่จะมียุทธศาสตร์ในการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างแท้จริง

ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคนี้ จึงน่าจะมีส่วนช่วยให้การจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคมีความชัดเจน และเกิดความกระจ่างในประเด็นที่มีข้อถกเถียงกัน โดยสามารถสรุปสาระสำคัญขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ได้ดังนี้

5.1.1 การส่งเสริมและสนับสนุน การมีส่วนร่วมของประชาชนและกลุ่มองค์กรผู้บริโภค การปกป้องสิทธิและสามารถดูแลตัวเองได้ ถือเป็นแนวคิดที่นานาชาติต่างให้การยอมรับเป็นเวลานานแล้วว่ามีมีความสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค และเป็นวิธีป้องกันและแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพและตรงกับสภาพความเป็นจริงมากที่สุด เพราะการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองผู้บริโภคนี้ จะทำให้ผู้บริโภคมีความรู้ มีความสามารถ และ

สามารถปกป้องสิทธิของตัวเอง โดยการส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนหรือผู้บริโภครวมทั้งกลุ่มองค์กรผู้บริโภคเข้ามามีส่วนร่วมในการปกป้องตัวเองนั้น ถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการคุ้มครองผู้บริโภค และเมื่อใดที่ผู้บริโภคลุกขึ้นมาปกป้องสิทธิของตนเอง ได้ก็ถือว่าสอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามมาตรา 61 แห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ต้องการให้ประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนที่ถือว่าเป็นผู้บริโภคนั้น เข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองตนเองหรือผู้บริโภคนั่นเอง ต่างจากแนวคิดในอดีตที่ถือว่ารัฐจะต้องเป็นผู้ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น การจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคนี้จึงถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญยิ่งของระบบการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยอย่างแท้จริง

ส่วนในการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยนั้น จำเป็นต้องนำแนวทางในการจัดตั้งองค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศอังกฤษ คือ สภาที่ปรึกษาคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ (National Consumer Council : NCC) ซึ่งมีลักษณะเด่น คือ ภาระหน้าที่หลักเป็นงานด้านนโยบายและงานศึกษาวิจัยองค์ความรู้ด้านคุ้มครองผู้บริโภค มาปรับใช้ให้เข้ากับองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย แต่หน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายก็ยังคงเป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ซึ่งก็จะมีลักษณะการทำงานคล้ายกับประเทศอังกฤษและประเทศญี่ปุ่นที่ได้ศึกษามาแล้ว

5.1.2 ความเป็นอิสระขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ความเป็นอิสระขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคนี้ ถือว่าเป็นหลักการ และแนวคิดพื้นฐานขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย โดยเน้นอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษา ให้ความเห็น หรือให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย รวมทั้งกฎหมายและกฎ พร้อมทั้งมีอำนาจตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภค และนอกจากนี้ยังควรพิจารณาโดยนำเอากลไกของหลักประกันความเป็นอิสระของกรรมการหรือบุคคลที่เข้ามาทำงานในองค์การอิสระตามกฎหมายอังกฤษที่เรียกว่า “Non-Departmental Public Body : NDPB” และรูปแบบขององค์การที่มีความอิสระตามรูปแบบองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Institutions : IAIs) ของประเทศญี่ปุ่น มาปรับใช้เพื่อให้เข้ากับองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคของไทยตามความเหมาะสม ซึ่งการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา 61 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น เป็นสิ่งสำคัญ จำเป็น และมีความเร่งด่วนที่รัฐจำเป็นต้องเร่งผลักดันให้บรรลุผลและเป็นจริง โดยให้มีบทบาท อำนาจ หน้าที่ และหลักประกันความเป็นอิสระขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่ปลอดจากการแทรกแซงของอำนาจทางการเมือง ผลประโยชน์ทับซ้อนทางธุรกิจ และหลุดจากระบบราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการ

ดำเนินงาน พร้อมทั้งสามารถประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่ายประชาสังคมและองค์การอิสระในลักษณะเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภคได้

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษามาตรการในการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางในการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค และหน้าที่ขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ดังนี้

### 5.2.1 กฎหมายจัดตั้งและสถานภาพองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา 61 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ควรมีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์การที่มีความเป็นอิสระ โดยสำนักงานหรือฝ่ายธุรการขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น ควรมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่เป็นหน่วยงานอิสระไม่อยู่ภายใต้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ โดยอาจนำตัวอย่างของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภาภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการ บุคลากรของสำนักงานจะมีสถานะเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกฎหมายว่าด้วยการระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พร้อมทั้งโอนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา 61 ผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้งนี้ไม่ควรเป็นรัฐมนตรี แต่ควรเป็นประธานกรรมการขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

และข้อพิจารณาที่ว่าแนวทางใดจะเหมาะสมกับการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นสิ่งที่สำคัญ คือ บทบัญญัติกฎหมายจะต้องคงไว้ซึ่งหลักการ วัตถุประสงค์ขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายการเมืองและภาคธุรกิจ เนื้อหาบทบัญญัติอื่นๆ ที่ควรกำหนดไว้ ได้แก่ การตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ และความรับผิดชอบการดำเนินงานของคณะกรรมการ ทำได้ทั้งการเผยแพร่รายงานการปฏิบัติงาน การให้ความคิดเห็นต่างๆ เสนอต่อรัฐสภาและสาธารณชน และกฎหมายจัดตั้งควรกำหนดให้มี “ข้อปฏิบัติทางจริยธรรมของกรรมการ” โดยผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการจะต้องปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางจริยธรรมของกรรมการ หากละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามแล้ว อาจเป็นเหตุให้ถูกเพิกถอนจากตำแหน่งได้ ในเรื่องถอดถอนกรรมการออกจากตำแหน่งนั้นเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เมื่อกรรมการพ้นจากตำแหน่งแล้วไม่ว่าด้วยเหตุใด จะต้องระบุให้ผู้นั้น ไม่รับตำแหน่งใดๆ

ในกิจการทางธุรกิจ หรือ ไม่รับเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นระยะเวลาหนึ่งเพื่อป้องกันการกระทำในลักษณะต่างตอบแทน

และประเด็นสำคัญที่ควรดำเนินการ ไปพร้อมกับการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค คือ ผลักดันให้มีการตรากฎหมายส่งเสริมองค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่ายประชาสังคม ซึ่งเป็นกลุ่มองค์กรภาคประชาชนที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมสาธารณประโยชน์ และไม่แสวงหาผลกำไร โดยภาครัฐต้องเข้ามามีบทบาทส่งเสริมในด้านการพัฒนาทรัพยากรบุคคล การให้ทุนอุดหนุนการดำเนินการ ผลประโยชน์ทางภาษีอากร เป็นต้น

อนึ่ง สมควรจะต้องแยกภารกิจขององค์กรของรัฐที่ปฏิบัติงานในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ดังเช่นกรณี สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ออกจากองค์กรที่ปฏิบัติงานด้านการเสนอแนะความคิดเห็นด้านนโยบาย มาตรการ และกฎหมาย เนื่องจากลักษณะงานของทั้งสององค์กรมีความขัดแย้งกัน หรืออาจปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ตามปกติ แต่ไม่ทราบว่ามิชอบกพร่องในเรื่องใดที่ควรปรับปรุง ในบางประเทศจะแยกลักษณะงานดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน

5.2.2 กลไกการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ และการควบคุมกำกับดูแลองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

เพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค บรรลุวัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญ คือ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้บริโภค หรือที่เรียกว่า การคุ้มครองผู้บริโภคของภาคประชาชน กฎหมายจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค จะต้องกำหนดกลไกหรือวิธีการที่อำนวยความสะดวกการปฏิบัติงานและการควบคุมกำกับดูแลองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ดังต่อไปนี้

1) อำนาจสั่งให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เปิดเผย ชี้แจงข้อเท็จจริง หรือส่งวัตถุ เอกสาร พยานหลักฐาน หรือส่งผู้แทนเข้าชี้แจง เมื่อมีการตรา หรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายมาตรการคุ้มครองผู้บริโภค

2) หน้าที่ชี้แจงข้อเท็จจริง เหตุผลของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ เมื่อองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค เสนอแนะความคิดเห็นเรื่องหนึ่งเรื่องใดแล้ว ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่ได้รับทราบความเห็น ดังกล่าว มีหน้าที่ทำหนังสือแจ้งแก่องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ทุกกรณี ในกรณีที่มีความเห็นขัดแย้งกัน จะต้องทำหนังสือชี้แจงเหตุผลประกอบด้วย

3) หน้าที่รับฟังข้อมูล ความคิดเห็นจากกลุ่ม องค์กร เครือข่ายด้านคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนหน่วยงาน ผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ประกอบการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

4) การตรวจสอบความเป็นอิสระผู้ที่จะดำรงตำแหน่งกรรมการ และและการกำกับดูแลองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค จะต้องถูกตรวจสอบการทำงานได้ว่าเป็นอิสระไม่มีผลประโยชน์ทางการเมือง ธุรกิจเข้ามาเกี่ยวข้อง หรือกระทำการใดๆ ในลักษณะที่ขัดต่อการปฏิบัติงาน การตรวจสอบดังกล่าวจะต้องทำทั้งในช่วงเริ่มกระบวนการสรรหา และภายหลังได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการแล้ว และเปิดโอกาสให้หน่วยงานหรือองค์กรภายนอก โดยเฉพาะวุฒิสภากลุ่ม องค์กร เครือข่ายภาคประชาชนด้านคุ้มครองผู้บริโภคสามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค และหากพบว่ามีการปฏิบัติงานขาดความเป็นอิสระหรือมีการปฏิบัติงานที่ไม่ถูกต้องก็อาจมีผลให้ต้องพ้นจากตำแหน่งได้ด้วย

### 5.2.3 รูปแบบ ลักษณะและโครงสร้างขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

ด้วยเหตุที่กฎหมายสูงสุดของประเทศ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ต้องมีการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นย่อมแสดงว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง และมีใช่เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในฐานะส่วนสนับสนุนของส่วนราชการหรือหน่วยงานใดของรัฐเท่านั้น กล่าวคือไม่ควรกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐด้านคุ้มครองผู้บริโภคอื่น เพราะองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคจะต้องมีบทบาทหลัก ในการเสนอแนะแนวทางระบบคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศ และโดยโครงสร้างขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ควรอยู่ในรูปของ “คณะกรรมการ” ซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนกลุ่ม องค์กรพัฒนาเอกชน ชมรม เครือข่ายหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่ไม่แสวงหาผลกำไร ไม่มีความเกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจอุตสาหกรรม ไม่มีผลประโยชน์อื่นใดในลักษณะที่ขัดต่อวัตถุประสงค์หลักด้านคุ้มครองผู้บริโภค และต้องมีผลการดำเนินงานด้านคุ้มครองผู้บริโภคเป็นที่ประจักษ์และต่อเนื่องเป็นเวลานานน้อยกว่า 2 ปี ทั้งนี้จะต้องไม่จำกัดว่าต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคลเท่านั้น เนื่องจากลักษณะธรรมชาติของผู้ที่ดำเนินงานด้านคุ้มครองผู้บริโภคมีหลายระดับและหลากหลาย โดยเฉพาะหน่วยในระดับรากหญ้าที่คลุกคลีกับประชาชนในชุมชนท้องถิ่น รับทราบสภาพปัญหาโดยตรงจากผู้บริโภค หากสร้างเงื่อนไขหรือข้อจำกัดไว้เฉพาะองค์กรที่มีฐานะนิติบุคคล จะไม่ครอบคลุมตัวแทนผู้บริโภคในด้านต่างๆ

คุณสมบัติประการอื่นของกรรมการ คือ จะต้องไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ประกอบธุรกิจราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยกเว้นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นอาจารย์ประจำในสถาบันการศึกษา รวมถึงผู้ที่มีความเกี่ยวพันทางหนึ่งทางใดในเชิงผลประโยชน์ ในลักษณะที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานในตำแหน่งกรรมการในองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

นอกจากนั้นกรรมการควรถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต วาระการดำรงของกรรมการควรมีระยะเวลาพอสมควร 4-6 ปี และควรดำรงตำแหน่งเพียงสมัยเดียว เพื่อให้ตัวแทนผู้บริโภครัดเปลี่ยนหมุนเวียนเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการ

เรื่องกระบวนการคัดเลือกกรรมการอาจทำได้ 2 วิธีคือ วิธีแรก เป็นวิธีการเดียวกันกับกรณี “องค์กรอิสระ” ซึ่งให้วุฒิสภาเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกกรรมการจากรายชื่อผู้มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายระบุ อีกวิธีหนึ่งคือ ให้บรรดาผู้แทนกลุ่ม องค์กรผู้บริโภคที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดไว้ ดำเนินการคัดเลือกกันเองตามรายละเอียดหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เหมือนกรณีการคัดเลือกกรรมการที่มาจากผู้แทนองค์กรเอกชนของ “คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ” แนวทางที่เหมาะสมน่าจะเป็นวิธีแรกเพราะมีขั้นตอนที่เปิดเผย มักเป็นที่สนใจของสื่อมวลชน แต่ถ้าพิสูจน์ได้ว่ากระบวนการคัดเลือกกรรมการถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ อาจกำหนดให้ต้องมีการสรรหากรรมการใหม่

#### 5.2.4 แหล่งที่มาของเงินงบประมาณขององค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

องค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค และสำนักงานองค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น ควรได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณในรูปแบบของกองทุนเพื่อใช้ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่โดยประกอบด้วยทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ เงินค่าธรรมเนียมเงินค่าปรับตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคต่างๆ ค่าจ้าง เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้ ดอกผลของเงินกองทุนและรายได้อื่นๆ เป็นต้น โดยอาจดูแบบอย่างของ “กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ” ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ และรายได้ของกองทุน ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน อย่างไรก็ดี องค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา 61 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นี้ มิใช่องค์กรที่แสวงหากำไร ไม่มีแหล่งรายได้ที่มากพอ เงินและทรัพย์สินข้างต้นอาจมีจำนวนไม่มากนัก จำเป็นต้องหาแหล่งเงินทุนหลัก คือจะต้องได้รับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาล และรัฐบาลจะต้องจัดสรรให้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เพียงพอต่อการดำเนินงานขององค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค และรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดในเรื่องนี้ไว้ให้รัฐสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการขององค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 61 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

อย่างไรก็ดี เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณ ในระยะยาวควรดำเนินการจัดตั้ง “กองทุนเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค” อันประกอบด้วยเงินบำรุงกองทุนที่จัดเก็บจากผู้

เสียภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งเป็นภาษีที่จัดเก็บจากการบริโภคสินค้าและบริการอย่างหนึ่ง เงินอุดหนุนค่าธรรมเนียมนำปรับ (ถ้ามี) รายได้จากการดำเนินการ เป็นต้น

#### 5.2.5 บทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้จัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา 61 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น อยู่ในหมวด 3 เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ย่อมแสดงว่าองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคนี้ มีความสำคัญอย่างมากในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค โดยมาตรา 61 ได้กำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ 2 ประการ คือ ประการแรก คือ มีความเป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐในการตราและการบังคับใช้กฎหมายและกฎ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ และประการที่สอง คือ มีหน้าที่ให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค จะเห็นข้อแตกต่างที่สำคัญคือ หน่วยงานของรัฐที่มีอยู่ขณะนี้ ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคที่เกี่ยวข้อง แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์หรือหน่วยงานใดทำหน้าที่กำหนดนโยบายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศในภาพรวม และยังไม่มียุทธศาสตร์ที่เอื้อให้ภาคประชาชนหรือกลุ่มผู้บริโภคเข้ามามีส่วนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบาย และมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในภาพรวมทั้งหมด ฉะนั้น องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งประกอบด้วยตัวแทนกลุ่ม องค์กรด้านคุ้มครองผู้บริโภคควรจะเข้ามามีบทบาทหลักในเรื่องนี้ เพื่อช่วยผลักดันข้อคิดเห็น ความต้องการของผู้บริโภคไปสู่ภาครัฐโดยตรง ซึ่งจะเห็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคโดยรวมให้ได้มากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นช่องทางไปสู่การสร้างเครือข่ายประชาสังคมด้านคุ้มครองผู้บริโภคทั่วประเทศ และข้อพิจารณาเรื่องบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 61 วรรคสอง กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้างๆ เท่านั้น กฎหมายที่อนุวัติการตามรัฐธรรมนูญ สามารถกำหนดหน้าที่เพิ่มเติมในลักษณะที่สอดคล้องกับมาตรา 61 ได้ โดยบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ควรกำหนดในรายละเอียดในกฎหมายจัดตั้งควรมีแนวทางดังต่อไปนี้

5.2.5.1 เสนอแนะให้ความคิดเห็นทางนโยบายและมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศ องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคของส่วนราชการหน่วยงานของรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และควรทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายและมาตรการด้านคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี และ

หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในเชิงรุก อันต่างจากการทำหน้าที่ของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มักจะเป็นเชิงรับ ต้องรอการมอบหมายนโยบายจากฝ่ายบริหารสูงสุด ดังตัวอย่างกรณีของ “คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค” (คคบ.) มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบายและมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคต่อคณะรัฐมนตรี แต่ยังไม่เคยมีการจัดทำนโยบายคุ้มครองผู้บริโภคในระยะกลางหรือระยะยาวอย่างเป็นทางการ นับย้อนตั้งแต่ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีผลใช้บังคับมานานกว่า 30 ปี

อำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้มีความสำคัญมาก เพราะองค์กรของรัฐภายใต้ระบบราชการ จะไม่สามารถปฏิบัติอย่างคล่องตัว เพราะมีกฎระเบียบราชการที่ยุ่งยากซับซ้อน ขาดความเป็นอิสระและมักขาดการริเริ่มสร้างสรรค์ ทั้งยังต้องปฏิบัติตามคำสั่งของฝ่ายการเมืองในฐานะผู้บังคับบัญชา มิฉะนั้น อาจถูกโยกย้ายตำแหน่งหรือให้คุณให้โทษไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ประกอบกับการเสนอแนะความเห็นต่อนโยบายหรือมาตรการบางเรื่อง อาจต้องกระทบต่อผลประโยชน์ของนักการเมือง นักธุรกิจบางกลุ่ม ฉะนั้น จึงควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ในการเสนอแนะนโยบาย มาตรการในภาพรวมของการคุ้มครองผู้บริโภคทั้งระบบต่อคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานของรัฐ เช่นเดียวกับองค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในต่างประเทศที่กล่าวมาแล้ว

และเมื่อส่วนราชการหน่วยงานของรัฐจะเสนอให้ตราเป็นกฎหมายใหม่หรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเดิม องค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ควรทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตราปรับปรุงแก้ไขกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคดังกล่าวต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ ทำได้ 2 แนวทางคือ แนวทางแรก หากองค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พิจารณาเห็นว่า กฎหมายนั้นจะกระทบต่อสิทธิของผู้บริโภค หรือไม่ได้ให้ความคุ้มครองผู้บริโภคอย่างเหมาะสมเพียงพอ และแนวทางที่สอง บุคคลภายนอก เช่น กลุ่ม องค์กร เครือข่ายผู้บริโภค ทำหนังสือแจ้งให้องค์กรอิสระดำเนินการให้ความคิดเห็นต่อกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำแนะนำ ความคิดเห็นขององค์กรอิสระจะต้องเพื่อนำความคิดเห็นขององค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ไปประกอบการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหรือร่างกฎหมายนั้นๆ และจะต้องทำหน้าที่แจ้งผลการพิจารณาพร้อมเหตุผลส่งมายังองค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคด้วย

5.2.5.2 การบังคับใช้กฎหมายและกฎ รวมทั้งการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำของหน่วยงานของรัฐ ถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอีกประการหนึ่งขององค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค เพราะต้องยอมรับว่าระบบงานคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยที่มีความบกพร่องนั้น บางส่วนมาจากการบังคับใช้กฎหมาย หรือการละเว้น หรือละเลยการกระทำ

ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภค ดังนั้น องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคจึงควรที่จะต้องมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายและกฎ รวมทั้งการตรวจสอบและรายงานการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ละเว้น หรือละเลยการกระทำในการคุ้มครองผู้บริโภค

5.2.5.3 ส่งเสริมงานศึกษาวิจัยของค้ความรู้ที่เกี่ยวข้องหรือมีความจำเป็นในการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานตามบทบาท หน้าที่ขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค เสนอแนะให้ความคิดเห็นทางนโยบายและมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศ การบังคับใช้กฎหมายและกฎ รวมทั้งการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำของหน่วยงานของรัฐ ให้บรรลุเป้าหมาย องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค จำต้องมีบทบาทส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัย เพื่อให้เกิดองค์ความรู้ที่ยั่งยืนและนำไปใช้และปฏิบัติได้จริงที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคไม่ว่าจะโดยการให้ทุนสนับสนุนแก่กลุ่ม องค์กร เครือข่ายผู้บริโภค นักวิชาการ หรือผู้ที่มีความสนใจในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค โดยความรู้ทางวิชาการบางเรื่องจะต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งบุคลากรของภาครัฐอาจขาดแคลนผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค จะจึงต้องเป็นผู้มีส่วนเชื่อมโยงกับสถาบันการศึกษานักวิชาการ และผู้ที่มีความรู้ในด้านนั้นๆ สิ่งที่น่าจะเป็นจุดเด่นขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคอีกอย่างหนึ่งก็คือ ทำหน้าที่เป็นคลังสมองหรือมันสมอง หรืองานวิชาการ เพื่อรวบรวมองค์ความรู้ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นผู้บริโภค ตลอดจนจัดทำข้อเสนอแนะในเชิงรุกเสนอต่อรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจ เพื่อจัดทำนโยบายและกำหนดทิศทางในการคุ้มครองผู้บริโภคต่อไป

5.2.5.4 สนับสนุนกิจกรรม หรือการดำเนินงานในการคุ้มครองผู้บริโภค ขององค์กรผู้บริโภค หรือเครือข่ายประชาชนในการคุ้มครองผู้บริโภค นั้นถือว่าเป็นหัวใจและมีความสำคัญเป็น และมีความเกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นอย่างยิ่ง เพราะการสนับสนุนการดำเนินงานของภาคประชาชนอย่างต่อเนื่องนั้น จะก่อให้เกิดความเข้มแข็งและมีพลังในการคุ้มครองปกป้องสิทธิของตนเองหรือกลุ่ม หรือองค์กรของผู้บริโภคเอง จนทำให้สุดท้ายประชาชนหรือผู้บริโภคจะมีความรู้ความสามารถในการปกป้องสิทธิของตนเองได้โดยไม่ต้องหวังพึ่งหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรใดมาให้ความช่วยเหลือ องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคจึงต้องมีบทบาทในด้านเป็นแหล่งทุนสนับสนุนหรือประสานกับแหล่งทุนต่างๆ รวมทั้งมีการพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานทั้งการบริหารจัดการ การพัฒนานักวิชาการ ทั้งนี้จะต้องสอดคล้องกับความต้องการขององค์กรผู้บริโภค หรือเครือข่ายประชาชนนั้นๆ ซึ่งเมื่อองค์กรผู้บริโภค หรือเครือข่ายประชาชนมีความเข้มแข็งมากขึ้น จะช่วยให้ภาระหน้าที่หรืองานของ

หน่วยงานภาครัฐ หรือหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคให้ลดน้อยลงจนไม่เหลือในที่สุด

5.2.5.5 ประสานงานกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ ภาคธุรกิจ และภาคอื่นๆ ความร่วมมือและประสานงานขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค กับภาคที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ภาครัฐ ภาคธุรกิจ สถาบันการศึกษา นักวิชาการ กลุ่ม องค์กร เครือข่ายด้านคุ้มครองผู้บริโภค จะเป็นกุญแจสำคัญที่ทำให้งานคุ้มครองผู้บริโภคบรรลุผล องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค จะต้อง มีบทบาทเป็นตัวกลาง ทำหน้าที่ประสานงานกับฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น สนับสนุนการจัดทำฐานข้อมูล การร้องเรียนของผู้บริโภคของหน่วยงานของรัฐ ส่งเสริมให้สมาคมของภาคธุรกิจมีบทบาท สนับสนุนให้จัดทำแนวปฏิบัติหรือข้อพึงปฏิบัติ (Code of Conduct) ของผู้ประกอบการธุรกิจ สนับสนุนให้องค์กรพัฒนาเอกชนสร้างเครือข่ายด้านคุ้มครองผู้บริโภคที่เข้มแข็ง แลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ ระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา นักวิชาการ เป็นต้น

5.2.5.6 มีอำนาจฟ้องร้องดำเนินคดีกับหน่วยงานของรัฐ ผู้ประกอบวิชาชีพ และผู้ประกอบการค้าที่ละเมิดสิทธิผู้บริโภค จากการศึกษาและจากความคิดเห็นของทั้งทาง นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมาย และผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยนั้น ต่างมีข้อสรุปที่ตรงกันว่า ส่วนหนึ่งในการที่ทำให้ระบบการคุ้มครองผู้บริโภคมีปัญหาและไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างจริงจังนั้น เกิดขึ้นจากการละเว้นหรือการละเลย รวมทั้งการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ประกอบวิชาชีพ และเกิดจากการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคจากผู้ประกอบการค้า ดังนั้นเมื่อเกิดการละเว้น หรือเกิดการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ การละเมิดสิทธิของผู้บริโภคของผู้ประกอบวิชาชีพ หรือผู้ประกอบการค้า องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคนี้สามารถฟ้องร้องดำเนินคดีเพื่อให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่การละเว้นหรือละเมิดสิทธิของผู้บริโภค รวมทั้งผู้ประกอบวิชาชีพและผู้ประกอบการค้าที่ละเมิดสิทธิผู้บริโภค ให้รับผิดชอบต่อการกระทำของตนได้

ฉะนั้น สามารถสรุปอำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ได้ดังนี้

- 1) ให้ความเห็นในการตราปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ มาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค และเสนอแนะนโยบายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง
- 2) การบังคับใช้กฎหมายและกฎ รวมทั้งการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำของหน่วยงานของรัฐ

- 3) ส่งเสริมงานศึกษาวิจัยของคณาจารย์ที่เกี่ยวข้อง หรือมีความจำเป็นในการคุ้มครองผู้บริโภค และการเผยแพร่ความรู้ด้านคุ้มครองผู้บริโภค จัดทำเผยแพร่ความเห็นขององค์การอิสระ รายงานการศึกษาวิจัย รายงานการดำเนินงานประจำปี เอกสารข้อมูลความรู้แก่สาธารณชน
- 4) สนับสนุนกิจกรรมคุ้มครองผู้บริโภคของกลุ่ม เครือข่าย องค์กรผู้บริโภค เพื่อรวบรวมความคิดเห็น ความรู้ ประสบการณ์
- 5) ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคธุรกิจ สถาบันการศึกษา นักวิชาการกลุ่ม องค์กรผู้บริโภคในด้านคุ้มครองผู้บริโภค
- 6) ฟ้องร้องดำเนินคดีหน่วยงานรัฐ หรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ละเว้นการกระทำ หรือละเมิดสิทธิของผู้บริโภค รวมทั้งฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบวิชาชีพ และผู้ประกอบการที่ละเมิดสิทธิของผู้บริโภค
- 7) ปฏิบัติการอื่นใดตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น