

บทที่ 4

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยและแนวทางแก้ไข

หลังจากได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แล้ว ผู้เขียนเห็นว่า การคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยไม่ประสบผลสำเร็จและไม่มี ความก้าวหน้าเท่าที่ควร ผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังคงต้องเผชิญกับปัญหาที่เกิดจากการ บริโภคโดยลำพัง ซึ่งเมื่อวิเคราะห์พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 รวมทั้ง ศึกษาแนวทางปฏิบัติในการคุ้มครองผู้บริโภคของสำนักงานคณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภคแล้ว พบว่าการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายดังนี้

ในการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้มีการ บัญญัติสิทธิของผู้บริโภคไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยกำหนดสิทธิของผู้บริโภคไว้ 4 ประการ คือ ¹

1. สิทธิที่จะได้รับข่าวสาร รวมทั้ง ค่าพรรณาคคุณภาพที่ถูกต้องและ เพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ
2. สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ
3. สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ
4. สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย

เมื่อได้มีการกำหนดสิทธิของผู้บริโภคไว้ดังกล่าวข้างต้นแล้ว บทบัญญัติแห่ง กฎหมาย จึงควรมีความครอบคลุมหรือมีขอบเขตในการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อคุ้มครอง สิทธิของผู้บริโภคทั้ง 4 ประการข้างต้น

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จะเห็น ได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวหาได้ครอบคลุมสิทธิของผู้บริโภค ทั้ง 4 ประการ ไม่ ทำให้ผู้บริโภคไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควรจะเป็น ซึ่งอาจจำแนกสภาพปัญหา

¹ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

ของการบังคับใช้กฎหมายได้ดังนี้

4.1 ขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมาย

4.1.1 ขอบเขตของคำว่าผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้ให้คำนิยามของคำว่า "ผู้บริโภค" ไว้คือ

"ผู้บริโภค" หมายความว่า ผู้ซื้อหรือได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ และหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับการเสนอ หรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการด้วย

จากคำนิยามดังกล่าว ความหมายของผู้บริโภคตามกฎหมายจะไม่สมบูรณ์ในตัวเอง² ซึ่งต้องพิจารณาคำนิยามของคำว่า ซื้อ ขาย บริการและคำว่าผู้ประกอบธุรกิจประกอบด้วย

"ซื้อ" หมายความรวมถึง เข้า เข้าซื้อ หรือได้มาไม่ว่าด้วยประการใด ๆ โดยให้คำตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น

"ขาย" หมายความรวมถึง ให้เข้า ให้เข้าซื้อ หรือจัดหาให้ไม่ว่าด้วยประการใด ๆ โดยเรียกคำตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น ตลอดจนการเสนอหรือการชักชวนเพื่อการดังกล่าวด้วย

"บริการ" หมายความว่า การรับจัดทำกรงาน การให้สิทธิใด ๆ หรือการให้ใช้ หรือให้ประโยชน์ในทรัพย์สิน หรือกิจการใด ๆ โดยเรียกคำตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อื่น แต่ไม่รวมถึงการจ้างแรงงานตามกฎหมายแรงงาน

"ผู้ประกอบธุรกิจ" หมายความว่า ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย หรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อสินค้า หรือผู้ให้บริการ และหมายความรวมถึงผู้ประกอบกิจการโฆษณาด้วย

เมื่อพิจารณาคำนิยามของถ้อยคำ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ดังกล่าวข้างต้นทั้งหมดแล้ว

² สุขุม ศุภนิษฐ์, "รายงานการวิจัยเรื่องกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค," พ.ศ. 2530, หน้า 66

ทำให้เข้าใจได้ว่า ผู้บริโภค หมายความว่า ผู้ซื้อ รวมทั้งผู้เช่า ผู้เช่าซื้อ หรือได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการใด ๆ โดยเสียดำตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นให้แก่ผู้ประกอบการ ซึ่งหมายถึง ผู้ขาย ผู้ให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือให้บริการโดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น ทั้งนี้ ผู้บริโภคยังหมายความรวมถึง ผู้ถูกเสนอหรือถูกชักชวนให้ซื้อสินค้าหรือบริการจากผู้ประกอบการด้วย³

องค์ประกอบของการเป็นผู้บริโภค ตามความหมายของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จึงมีองค์ประกอบสำคัญคือ⁴

1. เป็นผู้ซื้อ ผู้เช่า ผู้เช่าซื้อหรือได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการ โดยเสียดำตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น หรือถูกชักชวนให้ซื้อสินค้าหรือบริการ

2. ต้องซื้อ เช่า เช่าซื้อ หรือได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการ หรือถูกชักชวนให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการจากผู้ประกอบการ

3. ผู้ประกอบการต้องเป็นผู้ขาย ผลิตเพื่อขาย ส่งหรือนำเข้าเพื่อขาย หรือซื้อมาเพื่อขายต่อ

4. ผู้บริโภคและผู้ประกอบการต้องเป็นคู่สัญญากัน มิฉะนั้นผู้บริโภคจะไม่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมาย ทั้งนี้เพราะบทบัญญัติของกฎหมายมุ่งหมายเช่นนั้น

5. ในกรณีชักชวนให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ อาจจะไม่มิตินิสัมพันธ์กัน แต่ก็จะหมายเฉพาะการได้รับการชักชวนเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการในแง่การโฆษณาตนเอง ซึ่งการชดใช้เยียวยาในระดับนี้คงจะเรียกกันตามหลักสัญญามีได้ เพราะยังไม่แน่ว่าจะเกิดเป็นหนี้ผูกพันผู้โฆษณาแล้วหรือไม่ คงต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป

ดังนั้น ผู้บริโภคตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จึงหมายความว่าผู้ซื้อ ผู้เช่า หรือผู้เช่าซื้อ ซึ่งเป็นคู่สัญญา

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 67

⁴ เรื่องเดียวกัน

กับผู้ประกอบการเท่านั้น และการเป็นคู่สัญญาจะต้องเสียค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นด้วย ผลจากคำนิยามดังกล่าว ทำให้ผู้บริโภคมีความหมายที่แคบและจำกัดเฉพาะคนบางกลุ่ม ซึ่งขัดกับความเป็นจริงเพราะผู้บริโภคที่แท้จริงอาจมิใช่คู่สัญญาก็ได้ เนื่องจากการบริโภคสินค้าหรือบริการเป็นพฤติกรรมโดยปกติธรรมดาของมนุษย์ที่จำเป็นต้องบริโภคสินค้า และการอยู่ร่วมกันในสังคมมนุษย์ย่อมมีการแบ่งปันประโยชน์หรือสิ่งของเครื่องใช้ซึ่งกันและกัน หากจำกัดความเพียงเฉพาะผู้ที่เป็นคู่สัญญา ผู้บริโภคที่แท้จริงก็จะไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เช่น พ่อบ้านซื้อเครื่องอุปโภคบริโภคมาเพื่อการบริโภคภายในบ้าน ภรรยาบริโภคสินค้าและบริการ แล้วเกิดเจ็บป่วยหรือได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้า ภรรยาย่อมไม่ใช่ผู้บริโภคตามความหมายของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งขัดกับความเป็นจริง เพราะถูกกฎหมายจำกัดสิทธิไว้

ในขณะเดียวกันไม่ว่าในระบบกฎหมาย Common Law หรือระบบกฎหมาย Civil Law ที่ได้มีการพัฒนากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคไปมากแล้ว ได้ยอมรับสิทธิของผู้บริโภคคนล่าสุด (Ultimate Consumer) หรือผู้บริโภคในความเป็นจริง โดยในระบบกฎหมาย Common Law ได้กำหนดหลักการรับรองสิทธิของผู้บริโภคคนล่าสุดว่า ผู้ผลิตหรือผู้ขายปลีกมีหน้าที่รับผิดชอบต่อผู้บริโภคคนล่าสุด เพราะผู้ผลิตเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์โดยตรง เมื่อผลิตภัณฑ์นั้นตกไปอยู่ในมือของผู้ซื้อและเกิดอันตรายขึ้น การไม่มีนิติสัมพันธ์กับผู้ซื้อ ไม่ใช่เหตุผลที่จะแก้ตัวให้ผู้ผลิตหลุดพ้นจากการละเมิดกับผู้บริโภคคนล่าสุด ซึ่งได้รับอันตรายที่เป็นผลจากพฤติกรรมของผู้ผลิต^๕ และศาลได้ยอมรับหลักการดังกล่าว โดยสามารถให้ผู้บริโภคคนล่าสุดฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ผลิตและผู้ขายปลีกได้^๖ นอกจากนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในระดับมลรัฐของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common

^๕ ภัทรจักร ปัทมสิงห์ ณ อุษงยา, "ความรับผิดชอบจากผู้ประกอบการผลิต," วารสารอัยการ ปีที่ 4 ฉบับที่ 39, (มีนาคม 2524) : หน้า 11

^๖ ดู Henningsen V. Bloomfield Motors, Inc., 161 A. 2d 69 (N.J. 1960)

Law มีความชัดเจนมากขึ้น ยังได้มีการกำหนดคำนิยามของผู้บริโภคไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษรด้วย เช่น ในกฎหมาย The Tennessee Consumer Protection Act ของมลรัฐ Tennessee สหรัฐอเมริกา ได้บัญญัติให้ผู้บริโภค หมายถึง ผู้บริโภคที่เป็นคู่สัญญาและผู้บริโภคในความเป็นจริง

ส่วนประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law เช่น ในประเทศเยอรมันได้มีการวางหลักกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นคู่สัญญา และผู้บริโภคคนล่าช้าด้วยเช่นกัน โดยศาลกำหนดวิธีการปลุกการพิจารณาพิสูจน์เพื่อประโยชน์ในการพิสูจน์ความผิดของผู้ผลิตหรือผู้ขายปลีก ซึ่งเอื้ออำนวยต่อการคุ้มครองผู้บริโภค ส่วนในประเทศอื่น ๆ ได้ให้คำจำกัดความคำว่าผู้บริโภคไว้ต่าง ๆ กัน สุดแล้วแต่จะมีความมุ่งหมายในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคแคบหรือกว้างเพียงใด เช่น

ในประเทศออสเตรเลียได้มีการมีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เรียกว่า Trade Practice Act, 1977 (amendment) ได้แก้ไขคำนิยามของคำว่า ผู้บริโภค (consumer) ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับปี 1974 เสียใหม่โดยมุ่งพิจารณาถึงราคาของสินค้าหรือบริการเป็นเกณฑ์ กล่าวคือ หากสินค้าหรือบริการนั้นมีราคาสูงกว่า 15,000 เหรียญ ก็ต้องเป็นสินค้าประเภทที่เป็นเครื่องใช้ในบ้านเรือน เป็นเครื่องอุปโภคบริโภคในครัวเรือน การกำหนดราคาเพื่อเป็นข้อตัดสินว่า ผู้ซื้อจะอยู่ในฐานะ "ผู้บริโภค" หรือไม่ เป็นแนวคิดใหม่ที่เกิดขึ้นในกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในออสเตรเลีย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการขจัดความขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมาย⁷ ตามกฎหมาย The Trade Practice Act 1974 Section 4(3) ได้กำหนดคำนิยามของผู้บริโภคไว้ว่า⁸

ผู้บริโภค หมายความว่า บุคคลผู้ซึ่งได้มาซึ่งสินค้า ถ้าสินค้านั้นเป็นสินค้าที่ใช้เพื่อการบริโภคของบุคคลตามปกติ และบุคคลนั้นจะต้องมิใช่ผู้ได้มาซึ่งสินค้าหรือครอบครองสินค้านั้นไว้เพื่อวัตถุประสงค์ในการขายต่อ (Re-supply)

⁷ สุขุม ศุภนิธย์, คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค, (พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 137-138

⁸ เรื่องเดียวกัน หน้า 138

และหมายความรวมถึง บุคคลซึ่งได้รับบริการ หากบริการดังกล่าวเป็นบริการที่มีไว้เพื่อการบริโภคของบุคคลตามปกติและบุคคลนั้นจะต้องมิใช่ผู้ได้รับหรือมีบริการไว้เพื่อวัตถุประสงค์ของการประกอบวิชาชีพ ประกอบธุรกิจการค้า หรือเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน

ส่วนในกฎหมายที่แก้ไขใหม่ The Trade Practices Act, 1977 บัญญัติว่า ^๑

ผู้บริโภค หมายความว่า ผู้ที่ได้มาซึ่งสินค้าในราคาที่ไม่เกินกว่าราคาที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ (15,000 เหรียญ) หรือมากกว่านั้น ถ้าหากว่าเป็นการได้มาเพื่อวัตถุประสงค์ในการใช้บริโภคตามปกติในครัวเรือนมิใช่เพื่อการค้าขายต่อ

บทบัญญัติการให้คำนิยามแก่ผู้บริโภคนี้ ออสเตรเลียใช้การกำหนดราคาและการกำหนดประเภทสินค้าเป็นเกณฑ์ กล่าวคือ หากผู้ที่ได้มาซึ่งสินค้ามูลค่าไม่เกิน 15,000 เหรียญ ถือว่าเป็นการซื้อสินค้ามาเพื่อการบริโภค จึงเป็นผู้บริโภคตามกฎหมาย แต่หากสินค้านั้นเกินกว่า 15,000 เหรียญ จะต้องเป็นสินค้าประเภทที่บริโภคตามปกติในครัวเรือนมิใช่เพื่อการขายต่อ จึงจะถือว่าเป็นผู้บริโภคตามกฎหมาย ดังนั้น ผู้บริโภคคนล่าสุด (Ultimate Consumer) จึงอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายฉบับนี้ด้วย

ส่วนกฎหมายของประเทศฟินแลนด์ (Consumer Protection Act 1978) ได้กำหนดคำนิยามของ "ผู้บริโภค" ไว้ว่า ^{1๐}

"In this Act by "a consumer" is meant any person who procures consumer commodities primarily for his personal use or to be used in his private household" ซึ่งก็หมายความรวมถึง ผู้บริโภคคนล่าสุดเช่นเดียวกัน

^๑ เรื่องเดียวกัน หน้า 139

^{1๐} เรื่องเดียวกัน หน้า 142

4.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหา การสร้างหลักกฎหมาย วิธีการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งการบัญญัติกฎหมายเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคไม่ว่าในระบบ Common Law ก็ดี ระบบ Civil Law ก็ดี ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการสร้างหลักกฎหมายและบัญญัติกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคคนล่าสุด (Ultimate Consumer) เป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพราะผู้บริโภคเหล่านี้ หากไม่มีกฎหมายรับรองคุ้มครองสิทธิแล้ว จะไม่สามารถได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย และหลักกฎหมายที่ใช้อยู่ก็ไม่สามารถใช้อำนวยประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเหล่านี้ ดังนั้น จึงเกิดการพัฒนากฎหมายและบัญญัติกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในความเป็นจริง ส่วนผู้บริโภคที่เป็นคู่สัญญานั้น กฎหมายส่วนใหญ่ได้รับรองและคุ้มครองอยู่แล้ว ตามกฎหมายลักษณะซื้อขาย หรือลักษณะกฎหมายอื่น ๆ เพียงแต่มีการปรับปรุงหลักกฎหมายในการพิสูจน์ความรับผิดชอบให้เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคที่เป็นคู่สัญญาเหล่านั้นมากขึ้นเท่านั้น

สำหรับประเทศไทยเองซึ่งใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร กลับบัญญัติกฎหมายจำกัดสิทธิผู้บริโภคคนล่าสุด หรือผู้บริโภคในความเป็นจริง มิให้ถือว่าเป็นผู้บริโภคตามความหมายของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นอกจากกฎหมายจะจำกัดสิทธิดังกล่าวแล้ว การบังคับใช้กฎหมายของศาลไทยก็ไม่สามารถพัฒนาหลักกฎหมายให้เอื้ออำนวยต่อการคุ้มครองผู้บริโภคคนล่าสุดได้ เพราะศาลจะตีความโดยเคร่งครัดตามลายลักษณ์อักษรทำให้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคอยู่ในวงจำกัด เฉพาะผู้บริโภคที่เป็นคู่สัญญาเท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของการร่างกฎหมาย และสิทธิของผู้บริโภคที่กฎหมายรับรองไว้ จะเห็นได้ว่าการร่างกฎหมายมีวัตถุประสงค์ให้มีการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการทั่วไป ในขณะที่เดียวกัน เมื่อกฎหมายรับรองสิทธิของผู้บริโภคไว้แล้ว แต่ไปจำกัดคำว่า "ผู้บริโภค" ให้แคบลง ทำให้ผู้บริโภคในความเป็นจริงมิได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ผู้เขียนจึงเห็นว่าเป็นปัญหาประการแรกที่จะต้องแก้ไข เพราะบทบัญญัติแห่งกฎหมายกับเจตนารมณ์ของกฎหมายไม่สอดคล้องกัน

มีข้อพิจารณาอีกอย่างหนึ่ง คือ นอกจากผู้บริโภคที่เป็นบุคคลธรรมดาแล้ว ผู้ประกอบธุรกิจไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ควรจะถือว่า

เป็นผู้บริโภคหรือไม่ ในปัญหานี้ บางท่านเห็นว่าการวิเคราะห์ว่าเป็นการบริโภคหรือไม่ ควรแยกจากความเสียหายเกิดในลักษณะใด ถ้าเป็นความเสียหายเนื่องมาจากสินค้าหรือบริการนั้น เป็นเหตุเพราะเกิดในขณะประกอบกิจการ เช่น ใช้ชิ้นส่วนที่ผิดมาตรฐานประกอบการผลิตเป็นสินค้าใหม่แล้วเกิดอันตรายแก่คนงาน ดังนี้ ผู้ประกอบธุรกิจน่าจะมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในฐานะเป็นผู้บริโภคด้วย แต่เหตุที่จะฟ้องร้องดำเนินคดีแทบจะไม่มีน้ำหนักพอ เพราะปกติการค้าเงินธุรกิจนั้น ผู้ประกอบธุรกิจสามารถเอาประกันความเสียหายจากการประกอบกิจการของตนได้อยู่แล้ว และควรจะต้องทำเช่นนั้นด้วย แม้ว่าผู้ประกอบธุรกิจจะเป็นผู้บริโภคลินค้าหรือบริการที่ใช้ในการดำเนินธุรกิจด้วยโดยไม่อาจปฏิเสธได้ก็จริง แต่เมื่อพิจารณาเทียบกับผู้บริโภคที่เป็นประชาชนทั่วไปแล้ว โอกาสที่ผู้ประกอบธุรกิจจะได้รับการเยียวยาชดใช้มีมากกว่าและสะดวกกว่าการใช้บริการของรัฐ ดังนั้น จึงไม่ควรให้ค่าจำกัดความหรือความหมายคำว่า ผู้บริโภค ให้หมายรวมถึง กรณีที่บริโภคในกระบวนการทางธุรกิจด้วย แต่หากผู้บริโภคซึ่งมีอาชีพทางการประกอบธุรกิจ บริโภคลินค้าหรือบริการที่เป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินชีวิตเป็นส่วนตัว เขาย่อมเป็นผู้บริโภคโดยไม่มีข้อยกเว้น ¹¹

ผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าวเพราะผู้ประกอบธุรกิจบริโภคลินค้าหรือบริการโดยมุ่งแสวงหากำไรจากการบริโภคลินค้า (มิใช่กรณีบริโภคเพื่อการดำรงชีวิตในลักษณะปกติธรรมดา) ผู้ประกอบธุรกิจจึงมีฐานะที่แตกต่างไปจากผู้บริโภคที่เป็นบุคคลธรรมดาทั่วไปที่บริโภคลินค้าหรือบริการเพื่อดำรงชีพ และเมื่อมองในฐานะของอำนาจต่อรองแล้ว ผู้ประกอบธุรกิจที่ซื้อสินค้าหรือบริการเพื่อมาใช้ในกิจการของตน หามีอำนาจต่อรองน้อยกว่าผู้ชายไม่ การได้รับข้อมูลข่าวสารก็สามารถทำได้ดีกว่าผู้บริโภคธรรมดา ดังนั้น ในระหว่างผู้ประกอบธุรกิจด้วยกันแล้ว จึงควรปล่อยให้ไปเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนที่มีอยู่แล้ว

¹¹ สุขุม ศุภนิติย์, "รายงานวิจัย เรื่องกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย," หน้า 120

กล่าวโดยสรุปสำหรับปัญหานี้ ผู้เขียนเห็นว่าแนวทางแก้ไข ปัญหาเกี่ยวกับค่านิยมของ "ผู้บริโภค" นั้น ควรจะกำหนดให้ผู้บริโภคคนล่าสุด (Ultimate Consumer) หรือผู้บริโภคในความเป็นจริง ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคด้วย ทั้งนี้ ผู้นั้นจะต้องมิได้บริโภคสินค้าหรือบริการเพื่อ แสวงหากำไรในเชิงธุรกิจ

4.2 รูปแบบการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

ในการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของไทย พระราชบัญญัติ คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้มีองค์กร ซึ่งมีหน้าที่ในการบังคับใช้ กฎหมายในรูปแบบของคณะกรรมการ เรียกว่า "คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค" ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการ ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง 6 ท่าน ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 6 คน ที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ มีผู้อำนวยการ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นกรรมการและเลขานุการ อำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการ ส่วนใหญ่จะเป็นอำนาจหน้าที่ในการใช้อำนาจรัฐที่กฎหมาย มอบหมายให้เพื่อดูแลและคุ้มครองผู้บริโภค¹² ในการดำเนินงานของคณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภค มีสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการให้กับคณะกรรมการ โดยสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอยู่ในสังกัด สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี อำนาจหน้าที่ของสำนักงาน คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค¹³ เป็นไปเพื่อรองรับงานของคณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภค เช่น การรับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหาย การติดตามสอดส่องพฤติกรรม เผยแพร่ความรู้แก่ผู้บริโภค ซึ่งอำนาจหน้าที่ตามที่ กำหนดไว้นี้ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคต้องนำเสนอคณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภค เพื่อพิจารณาชี้คำสั่งตามกรอบที่กฎหมายกำหนดอีกครั้งหนึ่ง

¹² อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นไปตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

¹³ อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นไป ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

นอกจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ยังได้กำหนดให้จัดตั้งองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการ อีก 2 คณะ ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง คือ คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา และคณะกรรมการว่าด้วยฉลาก ซึ่งประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิในเรื่องที่เกี่ยวข้องตามที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแต่งตั้งขึ้น มีจำนวนไม่น้อยกว่า 7 คน แต่ไม่เกิน 13 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี ในการดำเนินงานของคณะกรรมการเฉพาะเรื่องยังคงให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคทำหน้าที่เป็น เจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการเช่นเดียวกัน อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายในส่วนที่ว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการโฆษณา ที่สำคัญคือ การใช้อำนาจในทางปกครอง ออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับโฆษณาที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย โดยมีอำนาจออกคำสั่งให้แก้ไขข้อความ หรือวิธีการในการโฆษณา การห้ามใช้ข้อความห้ามการโฆษณา หรือวิธีการโฆษณา หรือให้โฆษณาเพื่อแก้ไขความเข้าใจผิด¹⁴ อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างก็ได้ ส่วนคณะกรรมการว่าด้วยฉลากมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายในส่วนที่ว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านฉลาก โดยมีอำนาจออกคำสั่งในทางปกครองเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับฉลากได้ เช่น การกำหนดสินค้าเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลาก¹⁵ กำหนดเงื่อนไขและรายละเอียดของฉลาก¹⁶ รวมทั้งอำนาจในการสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจเลิกใช้ฉลากหรือแก้ไขฉลากให้ถูกต้อง¹⁷

การดำเนินงานของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคก็ดี คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาก็ดี คณะกรรมการว่าด้วยฉลากก็ดี คณะกรรมการ และคณะกรรมการเฉพาะเรื่องดังกล่าว สามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการ หรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง

¹⁴ มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

¹⁵ มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

¹⁶ มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

¹⁷ มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

มอบหมายก็ได้¹⁸ ซึ่งในทางปฏิบัติคณะกรรมการและคณะกรรมการเฉพาะเรื่องได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการชั้นหลายคณะ เพื่อทำหน้าที่ตามกรอบแห่งกฎหมายของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคที่แตกต่างกันดังนี้

1. คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด¹⁹
2. คณะกรรมการผู้มีอำนาจเปรียบเทียบความผิดที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร²⁰ ทำหน้าที่ในการเปรียบเทียบความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยให้ดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522
3. คณะกรรมการพิจารณากลับกรอง เรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค²¹ ทำหน้าที่พิจารณากลับกรองเรื่องราวร้องทุกข์ที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับไว้จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อน รวมทั้ง มีอำนาจพิจารณาไม่นำเสนอคณะกรรมการ หรือยุติเรื่องได้ด้วย
4. คณะกรรมการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์²² ทำหน้าที่เผยแพร่และให้ความรู้ทางวิชาการแก่ผู้บริโภค รวมทั้งประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับผลงานและการปฏิบัติงานของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

¹⁸ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

¹⁹ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, "คำสั่งที่ 2/2528," 11 มิถุนายน 2528 แก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ 7/2534 ลงวันที่ 10 มิถุนายน 2534 และที่ 1/2535 ลงวันที่ 8 มกราคม 2535

²⁰ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค "คำสั่งที่ 4/2535," 3 กรกฎาคม 2535

²¹ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค "คำสั่งที่ 3/2536," 19 มีนาคม 2536

²² คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค "คำสั่งที่ 4/2536," 19 มีนาคม 2536

5. คณะอนุกรรมการฝ่ายกฎหมาย²³ ทำหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษา และพิจารณาถ้อยแถลงปัญหาข้อกฎหมายต่าง ๆ แก่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

6. คณะอนุกรรมการส่งเสริม และประสานความร่วมมือระหว่าง ภาครัฐกับองค์กรเอกชน เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค²⁴

7. คณะอนุกรรมการผู้มีอำนาจเปรียบเทียบความผิด ที่เกิดขึ้นใน จังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร²⁵

สำหรับคณะอนุกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการว่าด้วยการ โฆษณา มี 2 คณะอนุกรรมการ คือ

1. คณะอนุกรรมการติดตามสอดส่องและวินิจฉัยโฆษณา

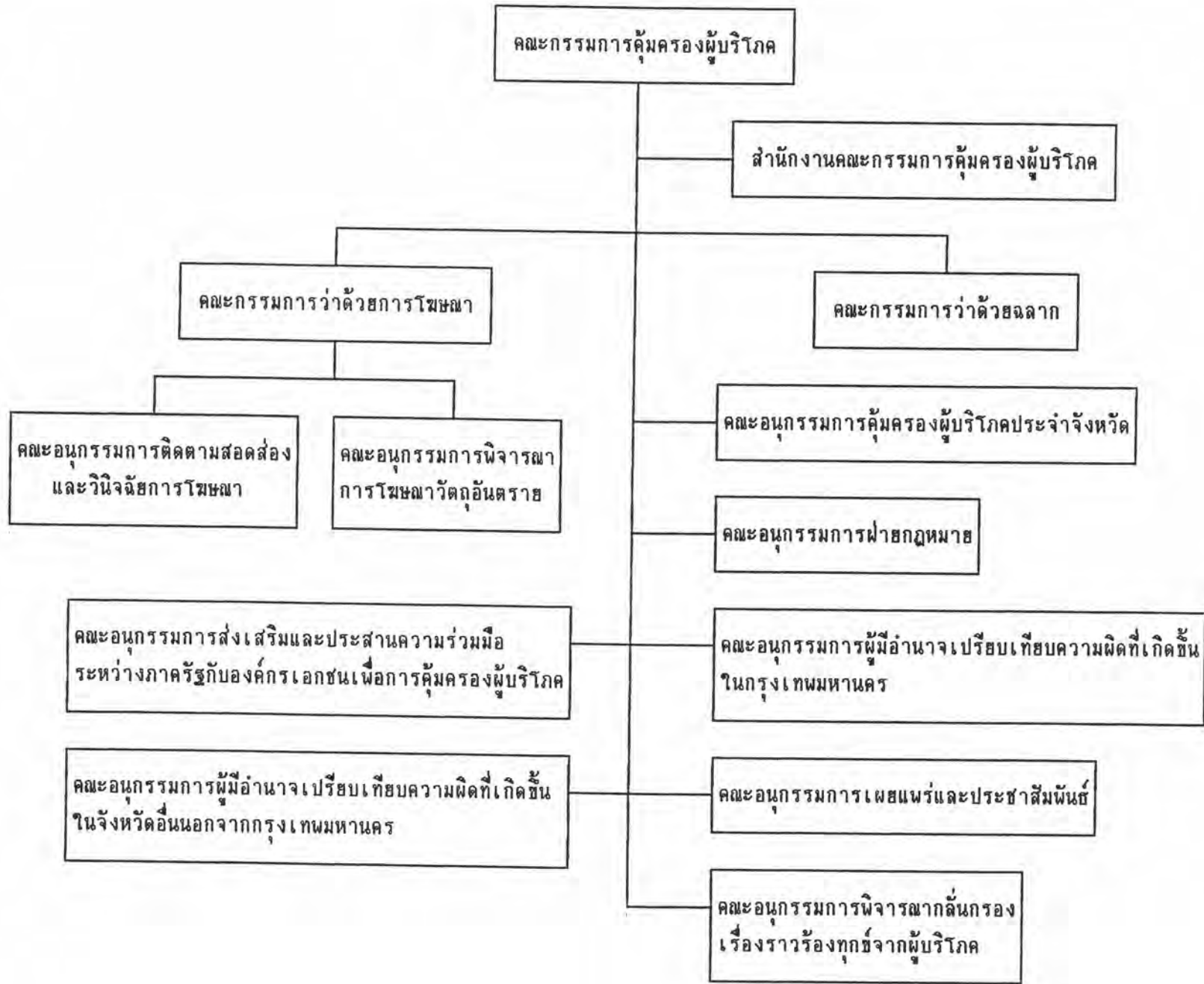
2. คณะอนุกรรมการพิจารณาการโฆษณาวิฤตอันตราย

ส่วนคณะกรรมการว่าด้วยฉลาก ในขณะนี้ยังไม่มีแต่งตั้งคณะอนุ-
กรรมการ

เมื่อนำรูปแบบการจัดองค์กรเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติ คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาจัดทำเป็นแผนผังแล้ว จะปรากฏดังนี้

²³ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค "คำสั่งที่ 5/2538", 17
มีนาคม 2538

²⁴⁻²⁵ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, คู่มือการคุ้มครอง
ผู้บริโภค, พ.ศ. 2538, หน้า 12



จากการจัดรูปแบบขององค์กรดังกล่าว อาจสรุปปัญหาข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค อันเนื่องมาจากองค์การการบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

1. คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จากบทบัญญัติของกฎหมาย คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นองค์กรบังคับใช้กฎหมาย ที่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร ไม่ได้มีลักษณะเป็นองค์กรอิสระ (Independent Regulatory Agency) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เหตุที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมิใช่องค์กรอิสระเพราะ

1.1 คณะกรรมการประกอบไปด้วยข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ซึ่งนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่หัวหน้าคณะรัฐบาล และเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำ คณะกรรมการจึงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาล

1.2 ผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการในคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นนอกจากจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว คณะรัฐมนตรีอาจให้ออกจากการเป็นกรรมการได้ด้วย

จากเหตุผลทั้ง 2 ประการข้างต้น ทำให้คณะกรรมการเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหาร เมื่อพิจารณาในภาพรวมของการดำเนินการเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว จะเห็นได้ว่าภาระหน้าที่ขององค์กรที่ดำเนินงานด้านนี้ จะต้องต่อสู้กับวิถีทางการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจที่ดำเนินการในลักษณะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นการต่อสู้เพื่อประโยชน์สาธารณะในขณะเดียวกัน นอกจากจะต่อสู้เพื่อประโยชน์สาธารณะแล้ว ควรจะดำเนินการในทางที่ก่อให้เกิดให้ผู้ประกอบธุรกิจมีความรับผิดชอบต่อสังคมและให้ความร่วมมือกับรัฐในการดำเนินการ เพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคโดยส่วนรวม ดังนั้น ความจำเป็นของรัฐที่ต้องเข้ามาแทรกแซงการดำเนินธุรกิจนี้ ย่อมก่อให้เกิดอำนาจที่จะจัดการกับผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่สุจริต การใช้อำนาจดังกล่าวจึงต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นอิสระ ปราศจากการครอบงำเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภค คุณสมบัติของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จึงเป็นสาระสำคัญในการดำเนินงานด้านคุ้มครองผู้บริโภค เพราะหากคณะกรรมการไม่สามารถวางตัวเป็น

กลางได้แล้ว การคุ้มครองผู้บริโภคย่อมไม่อาจดำเนินการไปได้ ในขณะที่เดียวกัน ผู้ประกอบธุรกิจมักจะมีอำนาจต่อรองสูง มีอิทธิพลทั้งทางด้านการเงินและการเมือง หากการดำเนินการของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไปกระทบต่อผลประโยชน์ หรือชื่อเสียงในทางธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจแล้ว ผู้ประกอบธุรกิจอาจใช้อิทธิพลที่มีอยู่ ระงับหรือเบี่ยงเบนการดำเนินการดำเนินงานขององค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายได้

ในส่วนของประเทศไทย รูปแบบการจัดองค์กรคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคนี้ จะเห็นได้ว่าประกอบด้วยข้าราชการประจำและคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี ประการสำคัญ คือ ไม่มีข้อกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการว่าจะต้องไม่เป็นผู้ประกอบธุรกิจ ผู้ประกอบวิชาชีพ หรือลูกจ้าง ดังนั้น คณะกรรมการจึงอาจเป็นผู้ประกอบธุรกิจได้ ซึ่งจะมีผลให้สามารถเบี่ยงเบนการใช้อำนาจต่อผู้ประกอบธุรกิจที่กรรมการมีส่วนเกี่ยวข้อง นอกจากนี้ การดำเนินงานของคณะกรรมการอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะรัฐมนตรี ซึ่งบรรดาคณะรัฐมนตรีทั้งหลายสามารถเป็นผู้ประกอบธุรกิจได้ หากการดำเนินงานของคณะกรรมการไปกระทบกระทั่งถึงธุรกิจของคณะรัฐมนตรี อาจมีอำนาจแทรกแซงจากภายนอกมาเบี่ยงเบนการดำเนินงานจากคณะกรรมการได้เช่นกัน

ส่วนรูปแบบการจัดองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายผู้บริโภคในรูปแบบของคณะกรรมการในระบบกฎหมายอื่นนั้น ²⁶ องค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมิได้บังคับใช้เฉพาะกฎหมาย เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคแต่เพียงอย่างเดียว แต่บังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การจัดองค์กรของต่างประเทศนั้นมีวัตถุประสงค์ เพื่อรองรับการบังคับใช้กฎหมายที่มีผลกระทบไม่เฉพาะแต่ผู้บริโภคเท่านั้น แต่จะมีผลกระทบไปถึงระบบเศรษฐกิจของประเทศด้วย รูปแบบการจัดองค์กรจึงต้องมีความแข็งแกร่ง และมีอิสระมากพอที่จะต่อสู้กับการประกอบธุรกิจที่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวม อย่างไรก็ตาม รูปแบบของการจัดองค์กรดังกล่าวก็น่าจะเป็นประโยชน์ต่อรูปแบบการจัดองค์กรของไทยด้วย เพราะจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อ

²⁶ เห็น Federal Trade Commission ของสหรัฐอเมริกา Fair Trade Commission ของญี่ปุ่น เป็นต้น

ผู้บริโภคมากที่สุด

รูปแบบของการจัดองค์กรในระบบกฎหมาย Common Law เพื่อบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดและกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นต้นแบบของประเทศต่าง ๆ คือสหรัฐอเมริกาโดยได้มีการตรากฎหมาย The Federal Trade Commission Act 1914 ขึ้นบังคับใช้เพื่อต่อสู้กับการกระทำอันไม่เป็นธรรม หรือการกระทำอันเป็นการหลอกลวงในระดับรัฐบาลกลาง ได้จัดตั้ง Federal Trade Commission (FTC) เป็นองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดและกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคประกอบด้วยคณะกรรมการ 5 คน ซึ่งการแต่งตั้งคณะกรรมการเป็นไปตามคำแนะนำและยินยอมของวุฒิสภา คุณสมบัติของคณะกรรมการจะต้องไม่เป็นผู้ประกอบการอยู่ ในตำแหน่งคราวละ 7 ปี สาเหตุแห่งการออกจากตำแหน่ง เพราะถูกถอดถอนจากตำแหน่งมีเพียงประการเดียว คือ ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ ความรับผิดชอบ (Accountability) ของ FTC จะรับผิดชอบต่อสภาโดยตรง การจัดองค์กรในลักษณะนี้ จะเห็นได้ว่าองค์กร FTC ไม่อาจถูกแทรกแซงได้จากอำนาจภายนอกหรืออิทธิพลใด ๆ เพราะมีหลักประกันความเป็นอิสระของตัวกรรมการของ FTC ซึ่งไม่อาจถูกถอดถอนได้ หากปราศจากเหตุผลในเรื่องของการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ ตัวกรรมการใน FTC ไม่อาจเป็นผู้ประกอบธุรกิจได้ ดังนั้น จึงไม่มีประโยชน์ได้เสียกับผู้ประกอบธุรกิจและสามารถดำเนินงานเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างเป็นกลาง ลักษณะเด่นของการจัดองค์กรในรูปแบบนี้คือ องค์กรมีความเข้มแข็ง เพราะมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมาก สามารถต่อสู้กับผู้ประกอบธุรกิจที่ดำเนินธุรกิจที่เป็นการผูกขาด หรือไม่เป็นธรรม หรือเป็นการหลอกลวงต่อผู้บริโภคได้อย่างเต็มที่ ทำให้การคุ้มครองผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกาพัฒนาไปได้อย่างกว้างไกล เป็นหลักประกันให้แก่ผู้ประกอบการและผู้บริโภคได้ ²⁷

²⁷ Earl W. Kintner, A Primer on the Law of Deceptive Practis, 2 nd ed. Macmillian Publishing (New York Co. Inc. 1978) pp. 62-68

ส่วนการคุ้มครองผู้บริโภคในระดับมลรัฐ ได้มีการตรากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นบังคับใช้ในระดับมลรัฐ ซึ่งในการตรากฎหมายดังกล่าวจะตรากฎหมายโดยใช้วิธีการผสมผสานกฎหมายฉบับต่าง ๆ และหลักกฎหมายที่ปรากฏอยู่ทั่วไปในสหรัฐอเมริกา มารวบรวมเข้าเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค เช่น กฎหมาย The Tennessee Consumer Protection Act 1977²⁸ แต่การใช้การตีความของกฎหมายเหล่านี้ ยังคงต้องบังคับใช้และตีความให้สอดคล้องกับ มาตรา 5(A)(1) ของ Federal Trade Commission Act 1914 ด้วยในการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในระดับมลรัฐ กฎหมายหลายมลรัฐได้มอบหมายให้ The State Attorney General เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ในฐานะที่ Attorney General เป็นนักกฎหมายของรัฐ²⁹ แต่ในบางมลรัฐ กฎหมายมิได้ให้อำนาจแต่เฉพาะ Attorney General เท่านั้น แต่ให้ Attorney General ใช้อำนาจตามกฎหมายร่วมกับหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค เช่น ในมลรัฐ Manisota และ Ohio State Attorney General มีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีเกี่ยวกับคดีคุ้มครองผู้บริโภค ตามที่ Department of Commerce ดำเนินการสืบสวนตามกฎระเบียบที่ได้ออกไว้³⁰ ในมลรัฐ Tennessee การบังคับใช้กฎหมาย Attorney General จะทำหน้าที่ร่วมกับ Division of

²⁸ Jeffrey L. Reed, "The Tennessee Consumer Protection Act : An Overview," Tennessee Law Review Volume 58 Nov.3,1991, pp. 456-457

²⁹ David Klein, Marymal E. Klein and Douglas D. Walsh, Getting Unscrewed and Staying That Way : The Sourcebook of Consumer Protection, (New York : 1993), p. 228

³⁰ John A. Sebert, Jr., "Enforcement of State Deceptive Trade Practice Statutes," Tennessee Law Review Volume 42, 1974-75, p. 747

Consumer Affairs ³¹ และในบางมลรัฐจะตั้งหน่วยงานขึ้นมาเฉพาะ ให้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวสามารถฟ้องร้องคดีได้เอง โดยไม่ต้องผ่าน Attorney General ด้วย เช่น ใน Hawaii จะบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคโดย Office of Consumer Protection in the Governor's office ³² เป็นต้น

สำหรับรูปแบบการจัดองค์กรในประเทศที่ใช้กฎหมาย ในระบบ Civil Law ก็ได้มีการจำลองรูปแบบการจัดองค์กรในสหรัฐอเมริกาไปใช้เช่นเดียวกัน เช่นในประเทศญี่ปุ่นได้รับการจัดตั้งองค์กรในลักษณะเดียวกับ Federal Trade Commission ของสหรัฐอเมริกาเรียกว่า Fair Trade Commission ซึ่งจำลองแบบมาจาก Federal Trade Commission โดยเป็นองค์กรอิสระขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วย ประธานกรรมการ และกรรมการอีก 4 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา มีกฎหมายเป็นหลักประกันว่าจะสามารถทำงานได้อย่างอิสระ ปราศจากการแทรกแซงของหน่วยงานอื่น และที่สำคัญ คือ ประธานกรรมการ กรรมการ และบุคลากรของ Fair Trade Commission จะต้องไม่ยุ่งเกี่ยวกับกิจการทางการเมือง หรือประกอบพาณิชย์กรรมหรือธุรกิจการค้าใด ๆ เพราะหากมีผลประโยชน์ได้เสียแล้วอาจไม่ยอมลงมติในการใช้มาตรการทางกฎหมาย จึงเป็นการนำรูปแบบของสหรัฐอเมริกามาใช้ในประเทศญี่ปุ่นเลยทีเดียว

การนำรูปแบบองค์กรของสหรัฐอเมริกา มาใช้ในประเทศญี่ปุ่น โดยมีการปรับปรุงเพียงเล็กน้อยนี้ ก่อให้เกิดปัญหาว่า จะเกิดปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่ เพราะระบบกฎหมายของทั้งสองประเทศเป็นกฎหมายคนละระบบ จึงเป็นการนำเอาองค์กรในระบบกฎหมายหนึ่งมาใช้ในอีกระบบกฎหมายหนึ่งที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง นอกจากจะนำเอารูปแบบขององค์กรมาใช้แล้ว ยังได้นำหลักกฎหมายและวิธีการบังคับใช้กฎหมายมาเป็นแบบอย่างด้วย ซึ่งปรากฏว่าประเทศ

³¹ Jeffrey L. Reed, Ibid, p. 479

³² John A. Sebert, Jr, Ibid, p. 747

ญี่ปุ่นได้นำเอาแนวคำพิพากษา และแนวคำวินิจฉัยขององค์กรผู้รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมาย Antitrust ในสหรัฐอเมริกาได้ถูกนำมาใช้เป็นแนวทางในการแปลและปรับบทกฎหมายในญี่ปุ่นด้วย³³ ทำให้สามารถบังคับใช้ได้ในระดับหนึ่ง

นอกจากรูปแบบการจัดองค์กรอิสระแล้ว การบังคับใช้กฎหมายเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ในญี่ปุ่นยังดำเนินการโดยออกกฎหมายเฉพาะอีกหลายฉบับที่ควบคุมอุตสาหกรรมและผู้ประกอบธุรกิจ โดยมอบหมายให้หน่วยงานเฉพาะเป็นผู้ดูแลและบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้น เช่น ให้กระทรวงสาธารณสุข (Health and Welfare Ministry) ดูแลบังคับใช้กฎหมายด้านอาหารและยา ซึ่งได้แก่ The Sanitary Food Act, The Pharmaceutical Business Act, The Poison and Dangerous Substances Control Act³⁴ หรือให้กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (Ministry of International Trade and Industry) (MITI) ดูแลบังคับใช้กฎหมาย The Consumer Goods Safety Act, The Screening and Manufacture of Chemical Substances Control Act, The Door-to-Door Sales Act³⁵ เป็นต้น ดังนั้น นอกจากคณะกรรมการแล้ว ประเทศญี่ปุ่นยังให้อำนาจแก่กระทรวงต่าง ๆ ทำหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภคด้วย

2. สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สถานภาพของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ตามกฎหมายเป็นหน่วยงานสังกัดสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ดังนั้น สคบ. จึงมีฐานะเป็นเพียงกอง ๆ หนึ่งในสังกัดสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ไม่มีฐานะ

³³ สุธีร์ ศุภนิตย์, "กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการผูกขาดทางการค้าและธุรกิจของประเทศญี่ปุ่น," วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 3 ปีที่ 14, (กันยายน 2527) หน้า 195

³⁴ Kazuo Kato, "Consumer Protection," Doing Business in Japan, New York, 1991, p. 8.44

³⁵ Ibid,

เป็นนิติบุคคล

ปัญหาข้อขัดข้องของการปฏิบัติงานของ สคบ. ดังได้กล่าวแล้วว่า สคบ. ทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้กับคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง อันได้แก่ คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา และคณะกรรมการว่าด้วยฉลาก รวมทั้ง คณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ อีกหลายชุด จึงมีความจำเป็นที่ต้องใช้บุคลากรเป็นจำนวนมาก นอกจาก ภาระหน้าที่ดังกล่าวแล้ว การปฏิบัติงานในหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ นั้น ยังต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ เพราะอำนาจหน้าที่ของ สคบ. ตามที่กฎหมายกำหนด มีหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค ติดตามและสอดส่องพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจและอื่น ๆ อีกมากมาย ภาระหน้าที่ดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าจะต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน้าที่ในการตรวจติดตามสอดส่องพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ทั้งนี้ เพราะว่าในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจทำการโฆษณาสินค้าในลักษณะที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค การโฆษณานั้นควรจะถูกดำเนินการในทันที เนื่องจากหากปล่อยให้เนิ่นช้าไป ผู้บริโภคจะรับรู้และซึบซับโฆษณาอย่างรวดเร็ว ทำให้ผู้บริโภคอาจตัดสินใจเลือกซื้อสินค้าโดยถูกชักจูงจากโฆษณาที่ไม่เป็นธรรมนั้น และจะเป็นเหตุให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหาย หน้าที่ในการดำเนินการกับโฆษณาเหล่านี้ เป็นหน้าที่ของ สคบ. เพราะทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการให้กับคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา นอกจากหน้าที่ในลักษณะเช่นนี้แล้ว ในการควบคุมสินค้าที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภคก็มีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็วด้วยเช่นกัน จะเห็นได้ว่าโดยสภาพของงานในความรับผิดชอบของ สคบ. มีความจำเป็นต้องใช้กำลังคนมาก และต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็ว แต่สภาพของ สคบ. เองที่มีสถานภาพทางกฎหมายเป็นเพียงแค่กองในสังกัดสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ย่อมถูกจำกัดในเรื่องของอัตรากำลังข้าราชการที่ทำหน้าที่ดังกล่าว กำลังข้าราชการเพียงระดับกอง ไม่อาจรองรับงานที่ทำหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภคได้ สถานภาพของ สคบ. จึงเป็นอุปสรรคอันหนึ่งต่องานในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

นอกจากนี้ การคุ้มครองผู้บริโภคที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น ลักษณะของการดำเนินงานมิได้ครอบคลุมทั่วราชอาณาจักร ส่วนใหญ่แล้วจะดำเนินงานเฉพาะในกรุงเทพมหานครเท่านั้น เพราะเหตุที่อัตรากำลังไม่เพียงพอ แต่ระบบเศรษฐกิจและความเจริญในทางการค้าได้แพร่หลายออกไปสู่ภูมิภาคอย่างรวดเร็ว สภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจึงไม่อาจทำหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ได้อย่างเต็มที่ ถึงแม้ว่าจะมีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดก็ตาม แต่ไม่มีเจ้าหน้าที่ซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการโดยตรง ดังเช่นที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคดำเนินการอยู่ ผู้เขียนเห็นว่าสภาพปัญหาดังกล่าวเป็นเหตุให้การดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในส่วนภูมิภาคไม่ได้ผลเท่าที่ควร

แนวทางแก้ไขปัญหา

ปัญหาในการคุ้มครองผู้บริโภค ในแง่ของรูปแบบการจัดองค์กร เพื่อบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ผู้เขียนเห็นว่า ควรวางแนวทางแก้ไขในเรื่องรูปแบบการจัดองค์กร ดังนี้

1. รูปแบบการจัดองค์กรของ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เนื่องจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมิได้เป็นองค์กรอิสระ (Independent Regulatory Agency) อย่างเช่นในสหรัฐอเมริกาหรือญี่ปุ่น เพราะเป็นหน่วยงานภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร และอาจถูกครอบงำหรือแทรกแซงจากอำนาจภายนอกได้ คงมีปัญหาน่าพิจารณาว่า ควรจัดรูปแบบองค์กรคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคของไทย ให้เป็นองค์กรอิสระเช่นเดียวกับองค์กรในต่างประเทศหรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่า การจัดรูปแบบองค์กรของต่างประเทศนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการผูกขาดในทางการค้าและเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวม ในขณะที่เดียวกันก็จำเป็นต้องคุ้มครองผู้บริโภคที่อยู่ในฐานะเสียเปรียบ หรือไม่มีอำนาจต่อรองกับผู้ประกอบธุรกิจด้วย ดังนั้น องค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีความเข้มแข็ง และมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศสามารถดำเนินไปได้ด้วยดี

สำหรับประเทศไทยแล้ว พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อเป็นกฎหมายทั่วไปในการคุ้มครองผู้บริโภคเท่านั้น ส่วนภาระหน้าที่ในด้านการป้องกันการผูกขาดนั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ซึ่งมีคณะกรรมการอีกชุดหนึ่งรับผิดชอบอยู่ ดังนั้น รูปแบบการจัดองค์กรจึงไม่มีความจำเป็นต้องเป็นอิสระอย่างเข้มแข็งเช่นเดียวกับในต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม รูปแบบการจัดองค์กรจึงควรเป็นหลักประกันให้กับประชาชนได้ในระดับหนึ่ง

เพื่อให้องค์กรคุ้มครองผู้บริโภค เป็นหลักประกันสำหรับประชาชน ในขณะที่เดียวกันก็สามารถสร้างความเป็นธรรมต่อผู้ประกอบการธุรกิจได้ ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการจัดรูปแบบองค์กรของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเสียใหม่ ดังนี้

(1) การที่กฎหมายกำหนดคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยให้ข้าราชการประจำเป็นกรรมการโดยตำแหน่งนั้น น่าจะมีวัตถุประสงค์ เพราะข้าราชการประจำเหล่านั้น เป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านต่าง ๆ ซึ่งจะต้องอาศัยความร่วมมือและประสานงานในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค แต่การคุ้มครองให้ได้ผลยังต้องประกอบไปด้วยหน่วยงานสำคัญ ๆ อีกหลายหน่วยงาน เช่น หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวน และดำเนินคดี แต่ไม่ปรากฏว่าได้มีผู้แทนของหน่วยงานดังกล่าวเป็นคณะกรรมการด้วย ทำให้การประสานงานในการดำเนินงานไม่ราบรื่น เพราะหน่วยงานที่มีหน้าที่ดังกล่าวไม่อาจทราบนโยบายที่แท้จริงของรัฐเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้เขียนจึงเห็นว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคยังไม่สมบูรณ์ ควรได้มีการเพิ่มเติมผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าไปด้วย เช่น ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมตำรวจ หรืออัยการสูงสุด เป็นต้น

(2) ในอีกด้านหนึ่ง การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ดี คณะกรรมการเฉพาะเรื่องก็ดี เพื่อดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคให้เป็นประโยชน์โดยส่วนรวมนั้น คงจะมองถึงแต่เฉพาะ

ประโยชน์ของผู้บริโภคแต่เพียงด้านเดียวไม่ได้ ควรต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมใน
 ด้านของผู้ประกอบธุรกิจด้วย นอกจากนี้ การกำหนดนโยบาย หรือการใช้มาตรการ
 ทางการกฎหมายดำเนินการกับผู้ประกอบธุรกิจแต่เพียงอย่างเดียว นั้น ไม่น่าจะก่อให้เกิด
 เกิดประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภคมากนัก การคุ้มครองผู้บริโภคที่จะประสบความสำเร็จได้
 ควรได้มีความร่วมมือระหว่างภาครัฐและผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อสร้างความ
 รับผิดชอบต่อสังคมให้เกิดในหมู่ผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้บริโภค
 มากกว่าการบังคับใช้กฎหมาย โดยเน้นหนักในด้านการลงโทษทางอาญา

เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ และเอกชน
 จึงควรกำหนดบทบาทของเอกชนให้มีความชัดเจน โดยน่าจะได้มีการกำหนดให้
 ภาคเอกชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้วย ส่วนคุณสมบัติของเอกชน
 ที่จะเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการหรือสัดส่วนของภาครัฐ และเอกชนที่จะผสมผสาน
 เป็นรูปแบบของคณะกรรมการอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นเรื่องที่ต้องศึกษาวิเคราะห์ต่อไป แล้ว
 แต่ว่ารัฐคาดหวังจะได้รับประโยชน์จากภาคเอกชนเพียงใดซึ่งอาจทำได้ทั้งในรูปแบบ
 ของการกำหนดตำแหน่งหรือกำหนดให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยกำหนดจำนวน
 ผู้ทรงคุณวุฒิว่าจะต้องมาจากภาคเอกชนไม่น้อยกว่าจำนวนที่คนแล้วแต่ความเหมาะสม
 ในลักษณะที่สมดุลย์กัน

(3) ในแง่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ พระราชบัญญัติ
 คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มิได้กำหนดคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไว้
 คงปล่อยให้ เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้ง
 อาจถอดถอนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นเมื่อใดก็ได้ ทำให้เกิดข้อสงสัยจากทางฝ่าย
 เอกชนว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถจริงหรือไม่
 สามารถทำหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างเต็มที่ และเป็นธรรมทั้งทางฝ่าย
 ผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะมิได้มีการกำหนดคุณสมบัติที่ชัดเจน
 ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นที่ยอมรับของทุก ๆ ฝ่าย ควรกำหนด
 คุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้ชัดเจน

สำหรับคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งใน
 คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง ผู้เขียนเห็นว่า

การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิควรคำนึงถึงสิ่งที่ต้องการความรู้ ความเชี่ยวชาญจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งการดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น เนื่องจากกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเป็นกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ ระบบการค้า และระบบธุรกิจ ดังนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิจึงควรจะมาจากรั้วกฎหมาย นักเศรษฐศาสตร์ และผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในระบบธุรกิจ จึงควรกำหนดคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิว่า จะต้องจบการศึกษาทางด้านนิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ หรือ นิเทศศาสตร์ แล้วแต่กรณี ให้มีความชัดเจนในการคัดเลือกตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

ส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชนที่ควรให้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการนั้น ควรมาจากทั้งฝ่ายผู้บริโภคและฝ่ายผู้ประกอบการ เพื่อให้เกิดมุมมองในสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นแตกต่างกัน การกำหนดผู้แทนจากทั้งสองฝ่ายในลักษณะนี้ อาจทำได้โดยให้สมาคมผู้ประกอบการเสนอชื่อผู้แทนมายังคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณา ส่วนทางฝ่ายผู้บริโภคให้สมาคมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรอง ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นผู้เสนอชื่อมายังคณะรัฐมนตรีเช่นกัน ผลของการให้เสนอรายชื่อเช่นนี้ จะเป็นการผลักดันให้มีการก่อตัวของสมาคมคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของผู้บริโภคขึ้นด้วย

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นว่าอำนาจถอดถอนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะรัฐมนตรีควรตัดออกเสีย เพื่อเป็นหลักประกันการทำงานของคณะกรรมการ เว้นแต่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะทุจริตต่อหน้าที่ ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ในทางมิชอบ จึงจะถอดถอนได้

2. รูปแบบการจัดองค์กรของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ดังได้กล่าวแล้วว่าภาระหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค นอกจากจะมีภาระหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แล้ว ในความเป็นจริง สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคยังทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการเฉพาะเรื่องและคณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ ด้วย และหน้าที่ประการสำคัญซึ่งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจำเป็นต้องดำเนินการ คือ

การติดตามสอดส่องพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจ ภาระหน้าที่ในลักษณะเช่นนี้จำต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็ว เพื่อป้องกันความเสียหายอันจะเกิดแก่ผู้บริโภค เช่น การโฆษณาที่เป็นเท็จหรือไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคที่โฆษณาแพร่หลายในสื่อต่าง ๆ จากวิวัฒนาการทางเทคโนโลยี ทำให้การโฆษณาสามารถแพร่หลายออกไปถึงผู้บริโภคอย่างรวดเร็ว หากปล่อยให้โฆษณานั้นแพร่หลายไปโดยไม่ดำเนินการอย่างใด เป็นที่คาดหมายได้อย่างแน่นอนว่า ผู้บริโภคจะต้องได้รับความเสียหายแต่การดำเนินการสำหรับโฆษณาที่เป็นเท็จหรือไม่เป็นธรรม ซึ่งต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็วขึ้น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากถูกจำกัดด้วยสภาพทางกฎหมายและอัตรากำลัง โดยมีฐานะเป็นเพียงกองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี การปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผู้บริโภคในต่างประเทศ ส่วนใหญ่แล้วจะใช้หน่วยงานที่มีฐานะเป็นกระทรวง หรืออย่างน้อยที่สุดก็มีฐานะเป็นกรม แม้แต่การปฏิบัติงานในระดับมลรัฐ เองก็ยังคงใช้องค์กรที่มีขนาดพอสมควร ไม่เล็กเกินไป สำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐเดี่ยวแล้ว การใช้องค์กรที่มีฐานะเป็นเพียงกองสังกัดในหน่วยราชการที่มีฐานะเป็นกรมเพื่อดูแลผู้บริโภคทั่วราชอาณาจักร ย่อมเป็นไปได้ จึงควรยกฐานะสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้มีฐานะอย่างน้อยที่สุดเทียบเท่ากรม เพื่อดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคให้เกิดประสิทธิภาพ

เมื่อยกฐานะสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นแล้ว มีข้อพิจารณาต่อไปว่า ผู้เป็นหัวหน้า (Director) ขององค์กรนี้ ควรมีคุณสมบัติอย่างไร ผู้เขียนเห็นว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ดี คณะกรรมการเฉพาะเรื่องก็ดี เป็นไปอย่างไม่มีแนวทาง เนื่องจากขาดแผนงานหลัก (Master Plan) ที่จะกำหนดแนวทางปฏิบัติของการคุ้มครองผู้บริโภค แม้ว่าคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะสามารถเสนอแนะนโยบายและมาตรการให้แก่รัฐบาลในการคุ้มครองผู้บริโภคได้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัตินั้นคณะกรรมการไม่สามารถทำได้ด้วยตัวเอง จำเป็นต้องอาศัยเลขานุการคณะกรรมการทำแผนงานและนโยบายหลักเสนอต่อคณะกรรมการ เลขานุการคณะกรรมการจึงเป็นกลไกสำคัญที่จะเสนอแนะนโยบายต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงาน

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นกรรมการและเลขานุการ ดังนั้น การคัดเลือกผู้มาดำรงตำแหน่งนี้ จึงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถทางด้านกฎหมาย หรือ เศรษฐศาสตร์ด้วย เมื่อผู้อำนวยการมีความสำคัญเช่นนี้แล้ว การแต่งตั้งผู้อำนวยการ จึงควรได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

สำหรับการดำเนินงานในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ในส่วนภูมิภาคนั้น เพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นไปอย่างทั่วถึง ผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดให้มีองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด อาจยังไม่มีควมจำเป็นเพราะต้องใช้ อัตรากำลังมากซึ่งต้องคำนึงถึงความพร้อมของบุคลากรและงบประมาณด้วย ในขั้นต้น อาจทำได้โดยแบ่งส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคออกเป็น ส่วนภูมิภาค โดยแบ่งออกเป็นภาคต่าง ๆ ที่ครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัด เช่น แบ่ง ออกเป็น 9 ภาค เป็นต้น แต่ละภาคมืองค์กรประจำอยู่ ณ ที่ตั้งของสำนักงานภาคที่เป็นศูนย์กลางของภาคนั้น การดำเนินงานในการคุ้มครองผู้บริโภคทำได้โดยมอบ อำนาจไปจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยจัดตั้งคณะอนุกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภคประจำภาคขึ้น ประกอบด้วย กรรมการจากทั้งภาครัฐและเอกชน มีเขต อำนาจในการดำเนินงานด้านนี้ ในพื้นที่ที่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการไว้ และยกเลิกคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดเสีย ให้คณะอนุกรรมการ ภาคทำหน้าที่แทน รวมทั้ง จำลองรูปแบบการจัดองค์กรในส่วนกลางไปปรับใช้ยัง ส่วนภูมิภาคด้วย ผู้เขียนเห็นว่าจะจะเป็นผลให้การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นไปอย่างทั่วถึง

4.3 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการโฆษณาและฉลาก

การควบคุมโฆษณาและฉลาก เป็นการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย เพื่อรักษาลิทธิของผู้บริโภคในการที่จะได้รับข่าวสาร รวมทั้ง ค่าพรรณนาคูณภาพ ที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าและบริการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครอง ผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการโฆษณาและฉลาก โดยให้อำนาจแก่คณะกรรมการในการออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อควบคุมโฆษณาและ ฉลาก อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าการควบคุมโฆษณาและฉลากนั้น พระราช- บัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคได้บัญญัติแยกไว้ต่างหากจากกัน ทั้ง ๆ ที่เป็นการคุ้มครอง

ผู้บริโภคด้านข่าวสารที่ถูกต้องเช่นเดียวกัน ทำให้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมโฆษณาและฉลากของไทยมีความแตกต่างกัน ดังจะกล่าวโดยสรุปดังนี้

1. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมโฆษณา พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมโฆษณา มิให้ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ซึ่งกฎหมายได้สร้างมาตรการและกลไกการบังคับใช้กฎหมายแก่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา และคณะกรรมการ เพื่อควบคุมการโฆษณาไว้ดังนี้

1.1 บทบัญญัติแห่งกฎหมายเบื้องต้น ที่ได้สร้างมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการโฆษณา คือ ได้ให้คำนิยามของคำว่า โฆษณา ไว้ว่า เป็นการกระทำไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ ให้ประชาชนเห็นหรือหลงข้อความ เพื่อประโยชน์ในทางการค้า ดังนั้น การโฆษณาตามความหมายของพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงต้องเป็นการเผยแพร่ข้อความเพื่อประโยชน์ในทางการค้าเป็นหลัก หากมิใช่เป็นการเผยแพร่ข้อความเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว จะไม่อยู่ในขอบเขตของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ³⁶

1.2 เมื่อปรากฏว่าโฆษณานั้นไม่อยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นแล้ว จะมีข้อพิจารณาว่า

ก. โฆษณานั้นใช้ข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวมหรือไม่ ทั้งนี้ ไม่ว่าข้อความที่โฆษณานั้น จะเป็นข้อความที่เกี่ยวกับแหล่งกำเนิด สภาพ คุณสมบัติ หรือลักษณะของสินค้าหรือบริการ ตลอดจนการส่งมอบ การจัดหา หรือการใช้สินค้าหรือบริการ

ข. การโฆษณาสินค้าหรือบริการ ได้กระทำด้วยวิธีการอันอาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกายหรือจิตใจ หรืออันอาจก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้บริโภคตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงหรือไม่

³⁶ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

หลักเกณฑ์การวินิจฉัยโฆษณาสินค้าหรือบริการใด เป็นการ
ใช้ข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือเป็นข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคม
เป็นส่วนรวม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ 5
ประการคือ ³⁷

1. ข้อความที่เป็นเท็จหรือเกินความจริง ยกเว้นข้อความ
ที่บุคคลทั่วไปสามารถรู้ได้ว่าเป็นข้อความที่ไม่อาจเป็นความจริงได้โดยแน่แท้
 2. ข้อความที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจผิด ในสาระสำคัญ
เกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ไม่ว่าจะกระทำโดยใช้หรืออ้างอิงรายงานทางวิชาการ สถิติ
หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งอันไม่เป็นความจริง หรือเกินความจริงหรือไม่ก็ตาม
 3. ข้อความที่เป็นการสนับสนุนโดยตรง หรือโดยทางอ้อม
ให้มีการกระทำผิดกฎหมาย หรือศีลธรรมหรือนำไปสู่ความเสื่อมเสียในทางวัฒนธรรม
ของชาติ
 4. ข้อความที่ทำให้เกิดความแตกแยกหรือเสื่อมเสียความ
สามัคคีในหมู่ประชาชน
 5. ข้อความอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- เมื่อปรากฏว่า ข้อความในการโฆษณาสินค้าหรือบริการใด
ไม่ว่าจะเป็นข้อความโฆษณาเกี่ยวกับแหล่งกำเนิด สภาพ คุณภาพ หรือลักษณะของ
สินค้าหรือบริการ การส่งมอบ การตัดขาย หรือการใช้สินค้าหรือบริการที่เข้าลักษณะ
อย่างหนึ่งอย่างใดตามหลักเกณฑ์ 5 ประการดังกล่าว ถือว่าเป็นโฆษณาที่ฝ่าฝืนต่อ
กฎหมายซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ
ว่าด้วยการโฆษณาในการออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกันดังนี้ ³⁸
- (1) ให้แก้ไขข้อความหรือวิธีการในการโฆษณา
 - (2) ห้ามการใช้ข้อความบางอย่างที่ปรากฏในการโฆษณา
 - (3) ห้ามการโฆษณาหรือห้ามใช้วิธีการนั้นในการโฆษณา

³⁷ มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

³⁸ มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

- (4) ให้โฆษณาเพื่อแก้ไขความเข้าใจผิดของผู้บริโภค ที่อาจเกิดขึ้นแล้ว

เมื่อคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณามีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้ที่ได้รับคำสั่งหากไม่พอใจคำสั่งดังกล่าว ก็สามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ ตามบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้เป็นที่สุด^{๓๐}

2. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมฉลาก พระราชบัญญัติ

คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้คณะกรรมการว่าด้วยฉลากเป็นผู้รับผิดชอบในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลาก มิให้ฝ่าฝืนหรือขัดต่อกฎหมาย การคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลากนี้ กฎหมายได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการฯ เพื่อควบคุมฉลากดังนี้

2.1 กำหนดประเภทสินค้าที่มีการควบคุมฉลาก คือ สินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่สุขภาพ ร่างกาย หรือจิตใจ ในการใช้สินค้านั้น หรือโดยสภาพของสินค้า และสินค้าที่ประชาชนทั่วไปใช้เป็นประจำ ซึ่งการกำหนดฉลากของสินค้านั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคในการที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้านั้น

2.2 กฎหมายได้กำหนดลักษณะของฉลากสินค้าที่ควบคุมว่า จะต้องใช้ข้อความที่ตรงต่อความเป็นจริงและไม่มีข้อความที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้าและต้องระบุข้อความอันจำเป็น ซึ่งหากมิได้กล่าวเช่นนั้น จะทำให้ผู้บริโภคเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้า ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ออกประกาศ เรื่องข้อความที่พึงแสดงในฉลาก ฉบับลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2523 ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ประกาศของคณะกรรมการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้บริโภคทราบข้อความเกี่ยวกับสินค้านั้น โดยถูกต้องและเพียงพอในการเลือกหาสินค้า ได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้า ตลอดจน สามารถเรียกร้องค่าเสียหาย ในกรณีที่สินค้ามีคุณภาพหรือปริมาณไม่ตรงกับการโฆษณา หรือ

^{๓๐} ดูมาตรา 43 และ 44 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค

บอกกล่าวของผู้ชายได้

2.3 ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมาย กล่าวคือ หากคณะกรรมการว่าด้วยฉลากเห็นว่า ฉลากใดไม่เป็นไปตามมาตรา 31 คณะกรรมการว่าด้วยฉลากมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจเลิกใช้ฉลาก หรือแก้ไขฉลากให้ถูกต้อง

2.4 เพื่อเป็นการให้ความสะดวกแก่ผู้ประกอบการที่ประสงค์จะให้ความร่วมมือตามกฎหมาย ผู้ประกอบธุรกิจอาจขอให้คณะกรรมการว่าด้วยฉลากพิจารณาให้ความเห็นว่าฉลากของผู้ประกอบธุรกิจมีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนต่อหลักเกณฑ์เงื่อนไข และรายละเอียดที่คณะกรรมการว่าด้วยฉลากกำหนดหรือไม่ อย่างไรก็ตามความเห็นของคณะกรรมการว่าด้วยฉลากดังกล่าว ไม่ตัดอำนาจคณะกรรมการที่จะพิจารณาวินิจฉัยใหม่เป็นอย่างอื่นเมื่อมีเหตุอันควร ส่วนผู้ประกอบการที่ได้กระทำไปตามความเห็นของคณะกรรมการ ไม่ต้องรับโทษทางอาญาถ้าภายหลังคณะกรรมการเห็นว่าความเห็นเดิมไม่ถูกต้อง และได้วินิจฉัยใหม่เป็นอย่างอื่น

2.5 นอกจากอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แล้ว คณะกรรมการว่าด้วยฉลากยังมีอำนาจออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในเมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเป็นอย่างอื่น เนื่องจากกฎหมายที่ควบคุมฉลากมิได้มีแต่เฉพาะตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เท่านั้น แต่ยังมีในกฎหมายอย่างอื่นด้วย เช่น กฎหมายว่าด้วยยา กฎหมายเครื่องสำอาง เป็นต้น

ปัญหาข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นจากมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมโฆษณาและฉลาก อาจสรุปได้ดังนี้

1. ดังได้กล่าวแล้วว่า การกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมโฆษณาและฉลากนี้ เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในอันที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้ง ค่าพหุคูณคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าและบริการ เพราะข้อความโฆษณาสินค้าและบริการที่แพร่หลายสู่ประชาชนก็ดี ฉลากที่ติดอยู่กับตัวสินค้าก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งบ่งบอกถึงข่าวสารของสินค้าและบริการ ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งในการชักจูงให้ผู้บริโภคเลือกซื้อสินค้าหรือบริการของผู้ประกอบธุรกิจ แต่มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมโฆษณาและฉลากกลับบัญญัติแยกต่างหากออกจากกัน ทำให้

เห็นได้ว่ากฎหมายประสงค์ที่จะใช้วิธีการควบคุมที่แตกต่างกัน แนวทางการปฏิบัติจึงแตกต่างกันไปด้วย

ในการควบคุมการโฆษณา นั้น นอกจากกฎหมายจะได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาซึ่งเป็นมาตรฐานทางกฎหมายในต่างประเทศที่ใช้ควบคุมโฆษณาโดยทั่วไปแล้ว พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ยังกำหนดวิธีการพิสูจน์แสดงความจริงข้อความที่โฆษณาด้วย โดยหากคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณามีเหตุอันควรสงสัยว่า ข้อความใดที่ใช้ในการโฆษณาเป็นเท็จหรือเกินความจริง อาจให้ผู้กระทำการโฆษณาเป็นผู้พิสูจน์ได้ ส่วนการควบคุมฉลากนั้นไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจแก่คณะกรรมการว่าด้วยฉลากในการให้ผู้ประกอบธุรกิจพิสูจน์ข้อความในฉลากว่าถูกต้องตรงตามที่ได้ลงไว้ในฉลากหรือไม่ รวมทั้ง มิได้มีบทบัญญัติให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการโฆษณามาบังคับใช้โดยอนุโลม จึงเกิดช่องโหว่ของกฎหมายในการควบคุมฉลากว่า หากคณะกรรมการว่าด้วยฉลากมีเหตุอันควรสงสัยว่า ฉลากของสินค้าควบคุมฉลากนั้น อาจใช้ข้อความที่ไม่ตรงต่อความจริง หรือมีข้อความที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญของสินค้า คณะกรรมการว่าด้วยฉลากไม่มีอำนาจให้ผู้ประกอบธุรกิจทำการพิสูจน์แสดงความจริงได้ รวมทั้ง ในเรื่องของค่าใช้จ่ายในการพิสูจน์

มีข้อนำพิจารณาอีกประการหนึ่ง คือ การควบคุมฉลาก ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนี้ คณะกรรมการว่าด้วยฉลากจะต้องกำหนดสินค้าให้เป็นสินค้าที่ควบคุมฉลากตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แล้วจึงจะควบคุมฉลากของสินค้านั้นได้ ในกรณีนี้ มิได้มีการกำหนดสินค้าให้เป็นสินค้าที่ควบคุมฉลาก จะไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายหมวดนี้ ดังนั้น หากสินค้านั้นมิใช่สินค้าที่ควบคุมฉลาก แต่ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการปิดฉลากไว้ที่สินค้าแล้ว จะไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคไว้ ซึ่งหากฉลากดังกล่าวเป็นเท็จหรือไม่ตรงต่อความเป็นจริง จะเป็นผลให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้

2. ส่วนการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการโฆษณา มาตรการทางกฎหมายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณา ซึ่ง

มาตรการทางกฎหมายเหล่านี้เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ใช้กันอยู่ในทุกระบบกฎหมาย ปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณาในประเทศไทย จึงมิได้เกิดจากปัญหาของ มาตรการทางกฎหมาย ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการ โฆษณานั้น เกิดจากแนวทางการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ ซึ่งมี สาเหตุมาจากระบบและองค์กรที่ควบคุมการโฆษณาของไทย

ระบบและองค์กรที่ควบคุมการโฆษณาของไทยนั้น จะเห็นได้ว่า องค์กรของรัฐที่ควบคุมการโฆษณามีได้มีเพียงคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาแต่เพียง องค์กรเดียว แต่ยังมีสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และคณะกรรมการกิจการ วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ ทำหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมการ โฆษณาด้วย ซึ่งแต่ละองค์กรทำหน้าที่โดยสรุปได้ดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) รับผิดชอบดูแล ควบคุมการโฆษณาตามกฎหมายที่กำหนด อันได้แก่ พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 และ กฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติเครื่องมือ แพทย์ พ.ศ. 2531 พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติ วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 และกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติม และ พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 และกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งวิธีการ ควบคุมโฆษณาของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยานั้น แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

1. ผลิตภัณฑ์ที่ต้องขออนุญาตก่อนทำการโฆษณา (Pre-censor) อันได้แก่ ผลิตภัณฑ์อาหาร ยา และเครื่องมือแพทย์

2. ผลิตภัณฑ์ที่กฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องยื่นขออนุญาต คือ ผลิตภัณฑ์เครื่องสำอาง

3. ผลิตภัณฑ์ที่ห้ามทำการโฆษณาเพื่อการค้า เว้นแต่ เป็นการ โฆษณาซึ่งกระทำโดยตรงต่อผู้ประกอบการโรคศิลปะแผนปัจจุบันชั้นหนึ่งสาขาทันตกรรมหรือ เภสัชกรรม หรือผู้ประกอบการบำบัดโรคสัตว์ชั้นหนึ่ง และผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรม

ได้แก่ ยาสเสพติดให้โทษและวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ⁴⁰

คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ

(กกช.) การควบคุมโฆษณาของ กกช. เป็นการควบคุมโฆษณาโดยการควบคุมสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ แต่ไม่มีบทบัญญัติให้ควบคุมผู้ประกอบการโฆษณาหรือควบคุมผู้โฆษณาโดยตรงแต่ควบคุมผ่านผู้อำนวยการสถานีและคณะกรรมการดำเนินงานสถานี โดย กกช. มีอำนาจตามระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2535 การควบคุมการโฆษณาของ กกช. จึงมีความมุ่งหมายที่จะควบคุมการโฆษณาโดยวิธีผ่านสื่อโฆษณา ทำให้ผู้อำนวยการสถานีจำเป็นต้องมีความรู้และความรับผิดชอบในการตรวจงานโฆษณาให้เป็นไปตามกฎหมายด้วย ⁴¹

เมื่อมีองค์กรของรัฐทำหน้าที่ในการควบคุมโฆษณาหลายหน่วยงาน เช่นนี้ ต่างองค์กรต่างทำหน้าที่ในการควบคุมการโฆษณา ทำให้ขาดมาตรฐานของโฆษณาที่จะทำให้ผู้ประกอบการหรือผู้ทำการโฆษณาทราบได้ว่า โฆษณาที่ถูกต้องตามกฎหมายควรมีลักษณะเช่นใด หน่วยงานของรัฐเองก็ไม่สามารถกำหนดมาตรฐานของการโฆษณาได้ ทำให้ถูกมองว่ารัฐเข้าไปแทรกแซงในระบบธุรกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งการโฆษณามากเกินไป

ส่วนการควบคุมการโฆษณาในต่างประเทศนั้น นอกจากหน่วยงานของรัฐจะทำหน้าที่ในการควบคุมการโฆษณาแล้ว ยังมีระบบการควบคุมโฆษณาอีกอย่างหนึ่งเป็นการควบคุมโดยเอกชน ซึ่งเรียกว่า การควบคุมกันเอง (Self-Regulation)

แนวความคิดในเรื่องของการควบคุมกันเองนี้ เกิดจากการที่นักธุรกิจคิดว่าตนควรมีส่วนรับผิดชอบต่อสังคม โดยผลิตผลงานโฆษณาที่ถูกต้องกฎหมายและเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาข้อโต้แย้ง เนื่องจากการตรวจสอบและระงับการโฆษณาลิ้นค้า

⁴⁰ สุภรณ์ อุรณีวัฒนา, "ความรับผิดชอบในการประกอบธุรกิจโฆษณา," (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2536), หน้า 118-120

⁴¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 138

หรือบริการโดยรัฐ นักธุรกิจจึงคิดว่าเขาควรจัดตั้งองค์กรขึ้นมาตรวจสอบการโฆษณาที่มีข้อบกพร่องกฎหมาย เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคจากโฆษณาที่ผิดกฎหมาย และคุ้มครองผู้ประกอบการค้าจากการโฆษณาของคู่แข่งชั้น ในสหรัฐอเมริกาได้มีการตั้งองค์กรสมาคมการค้า เช่น สำนักงานเพื่อธุรกิจที่ดีกว่า (Better Business Bureau) หรือ BBB ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการพัฒนาธุรกิจทั่วไป รวมทั้ง รับคำร้องเรียนเกี่ยวกับโฆษณาที่เป็นเท็จด้วย ในปี ค.ศ. 1971 BBB ได้ร่วมกันจัดตั้ง National Review Board (NAD) และมีการกลั่นกรองข้อวินิจฉัย โดย National Advertising Review Board (NARB) ทำหน้าที่ควบคุมโฆษณาโดยเฉพาะ เมื่อ BBB ได้รับคำร้องเรียนเกี่ยวกับการโฆษณา ซึ่งอาจเกิดขึ้นโดยการร้องขอจากผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาโดยสมัครใจ หรืออาจเป็นข้อพิพาทโต้แย้งส่งมาให้ NAD พิจารณา NAD พิจารณาเช่นใดแล้วก็จะติดต่อไปยังผู้โฆษณาให้ระงับ หรือแก้ไขเสีย หรือโฆษณาตามนั้นได้ หากผู้โฆษณาไม่พอใจอาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ NAD ได้ เมื่อ NAD วินิจฉัยเช่นไรแล้วถือเป็นยุติตามนั้น คือ ถ้าวางที่สุดของระบบควบคุมกันเองในกรณี que ผู้โฆษณาฝ่าฝืนมติของ NAD คณะกรรมการ NAD จะเปิดเผยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในเรื่องที่ตนได้ตัดสินโฆษณานั้น และส่งเรื่องให้ Federal Trade Commission (FTC) ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป อย่างไรก็ตาม ยังไม่ปรากฏว่าเคยมีการฝ่าฝืนคำสั่งของ NAD ⁴²

กล่าวโดยสรุป ในปัญหาของการควบคุมโฆษณาของไทย ก็คือ ปัญหาข้อขัดข้องมิได้เกิดจากมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการโฆษณา แต่เกิดจากองค์กรของรัฐและระบบวิธีการควบคุมการโฆษณา ซึ่งองค์กรของรัฐไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันได้ประการหนึ่ง ไม่อาจดำเนินการกับโฆษณาที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคด้วยความรวดเร็วอีกประการหนึ่ง รวมทั้ง ขาดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการควบคุมการโฆษณา และเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารในการควบคุมโฆษณาแต่ฝ่ายเดียวโดยไม่เปิดโอกาสให้มีการฟ้องร้องต่อศาลได้

⁴² เรื่องเดียวกัน หน้า 196-197

แนวทางแก้ไขปัญหา

จากปัญหาที่ได้ชี้แจงข้างต้น 2 ประการดังกล่าว ผู้เขียนขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

1. ในปัญหาเรื่องบทบัญญัติในการควบคุมฉลากยังมีช่องโหว่ ในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบข้อความจริงตามสลากนั้น ผู้เขียนเห็นว่าโดยหลักการแล้ว การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการโฆษณาและฉลาก เป็นการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้ได้รับข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าและบริการอย่างถูกต้อง ดังนั้น บทบัญญัติของการคุ้มครองผู้บริโภคในทั้งสองด้าน จึงควรมีวิธีการอย่างเดียวกัน บทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในส่วนที่คุ้มครองผู้บริโภคในด้านการโฆษณาได้ให้อำนาจแก่รัฐในการออกคำสั่งทางปกครอง⁴³ เพื่อดำเนินการกับโฆษณาที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายอันเป็นสากลทั่วไป วิธีการดังกล่าว จึงควรนำมาใช้กับการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านฉลากด้วย เพราะเป็นการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคอย่างเดียวกัน จึงควรได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ให้นำมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการโฆษณามาใช้ในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลากโดยอนุโลม

2. ส่วนที่เกี่ยวกับองค์กร และระบบวิธีการควบคุมการโฆษณานั้น ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังนี้

2.1 สำหรับองค์กรของรัฐ ในการควบคุมการโฆษณานั้น เนื่องจากมีองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ในลักษณะเช่นนี้หลายองค์กร ทำให้การดำเนินงานในเรื่องเกี่ยวกับการโฆษณาไม่เป็นเอกภาพ เพราะต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงควรมีการรวบรวมองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการโฆษณาเข้าไปในองค์กรเดียว คือ คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา ทั้งนี้ โดยกำหนดให้มีผู้แทนจากองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ ซึ่งได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กับผู้แทนจาก กกช. เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย เพื่อให้ทำหน้าที่ในการควบคุมการ

⁴³ อำนาจของคณะกรรมการเป็นไปตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

โฆษณาสำหรับผลิตภัณฑ์ที่อยู่ในความรับผิดชอบตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ นอกจากนี้ ข้อดีของการมีองค์กรเดี่ยวยังจะทำให้องค์กรสามารถสร้างมาตรฐานของการโฆษณาได้อย่างมีเอกภาพ

2.2 ส่วนแนวความคิดในเรื่องของการควบคุมกันเอง (Self-Regulation) นั้น เป็นแนวความคิดที่น่าจะนำมาไปใช้กับการควบคุมการโฆษณาในประเทศไทย การจะให้ภาคเอกชนควบคุมกันเองนั้น ผู้เขียนเห็นว่า มีทั้ง ข้อดีและข้อเสีย ข้อดีของการควบคุมกันเองอาจกล่าวได้ว่าการประกอบธุรกิจโฆษณานั้น เป็นศาสตร์และศิลปะอย่างหนึ่ง ซึ่งผู้กระทำการโฆษณาจะต้องทำให้ข้อความที่ใช้ในการโฆษณาเป็นที่น่าเชื่อถือและชักจูงใจผู้บริโภค หากโฆษณาไม่น่าเชื่อถือผู้บริโภคจะไม่สนใจโฆษณา ผลร้ายย่อมตกอยู่กับผู้กระทำการโฆษณา รวมทั้ง ผู้ประกอบธุรกิจเอง นอกจากนี้การควบคุมการโฆษณาโดยรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง วิธีการขออนุญาตก่อนโฆษณา เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีความรวดเร็วและไม่มีความรู้เพียงพอ เนื่องจากความไม่เข้าใจในลักษณะของการประกอบธุรกิจ ควรให้ผู้ที่มีความรู้ในทางธุรกิจเป็นผู้ควบคุมการโฆษณานั้นเอง

ส่วนข้อเสียของแนวความคิดในเรื่องของการควบคุมกันเองนี้ จะเห็นได้ว่าการควบคุมกันเองเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เพราะไม่มีมาตรการที่จะสามารถบังคับกันได้ตามกฎหมาย อีกทั้งเป็นการไม่แน่นอนว่าผู้มีหน้าที่ควบคุมการโฆษณานั้นจะกระทำอย่างไรเป็นกลาง เพราะนักธุรกิจย่อมคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเป็นหลัก หากองค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่ควบคุมการโฆษณามีส่วนได้เสียในธุรกิจนั้น การวินิจฉัยโฆษณาอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นที่ธรรมต่อผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นคู่แข่งกันในทางการค้าได้ และประการสำคัญก็คือ จะไม่เป็นที่ยอมรับในสังคมทั่วไป

ผู้เขียนเห็นว่า การนำเอาแนวความคิดในเรื่อง การควบคุมกันเองมาใช้ในประเทศไทยยังไม่มี ความเหมาะสมในขณะนี้ แต่อาจปรับหลักการแนวความคิดในเรื่องดังกล่าว นำมาใช้กับการควบคุมการโฆษณาได้ ด้วยการจัดตั้งองค์กรควบคุมการโฆษณา ที่ให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมการโฆษณา เพราะเอกชนผู้ประกอบธุรกิจย่อมสามารถเข้าใจถึงลักษณะของการประกอบธุรกิจได้เป็นอย่างดี การเข้าร่วมในการควบคุมการโฆษณานี้ สามารถทำได้โดยเป็น

คณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน ทำหน้าที่เฝ้าติดตามสอดส่องพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจที่ทำโฆษณาออกสู่ผู้บริโภค ซึ่งจะก่อให้เกิดผลดีหลายประการ คือ

1. เป็นการสร้างความสำนึกให้เอกชนมีความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม

2. คณะกรรมการที่ประกอบด้วยภาครัฐ และเอกชนนี้ สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะประกอบไปด้วยบุคคลภาครัฐที่ไม่มีส่วนได้เสียในธุรกิจ และบุคคลภาคเอกชนที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในลักษณะของการประกอบธุรกิจ

3. คณะกรรมการชุดนี้ นอกจากจะวินิจฉัยโฆษณาได้อย่างเป็นธรรม ทั้งต่อผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจแล้ว ยังสามารถสร้างมาตรฐานของการโฆษณาที่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้ผู้ประกอบธุรกิจยึดถือเป็นแนวทางในการทำโฆษณาได้อีกด้วย

3. สำหรับปัญหาด้านบทบัญญัติของกฎหมาย ในการควบคุมการโฆษณานั้น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กำหนดให้ผู้ได้รับคำสั่งของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง ตามมาตรา 27, 28 แห่งพระราชบัญญัตินี้ อุตสาหกรรมต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้เป็นที่สุด ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จของฝ่ายบริหารในการดำเนินการกับโฆษณาของผู้ประกอบธุรกิจ การเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์ เป็นกระบวนการตรวจสอบจากองค์กรภายในแต่เพียงอย่างเดียว แต่ไม่มีการเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกด้วย ทั้ง ๆ ที่ คำสั่งของคณะกรรมการเฉพาะเรื่องนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อผู้ทำการโฆษณา โดยหลักการแล้วเมื่อรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งทางปกครองเช่นนี้ ควรมีการตรวจสอบการใช้คำสั่งดังกล่าวโดยองค์กรภายนอกด้วย ซึ่งระบบสากลทั่วไปจะเปิดโอกาสให้ผู้ไม่พอใจคำสั่งทางปกครองนั้น ทำการฟ้องร้องต่อศาลได้ เช่น ระบบควบคุมโฆษณาของสหรัฐอเมริกา ดังนั้น จึงควรแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ได้รับคำสั่ง สามารถยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ซึ่งจะ เป็นผลให้การวินิจฉัยออกคำสั่งของคณะกรรมการเกิดความโปร่งใส

สามารถชี้แจงเหตุผลต่อสาธารณชนได้ด้วย ส่วนศาลที่จะฟ้องร้องได้นั้น หากต่อไปได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยแล้ว ก็ควรให้ศาลปกครองเป็นผู้พิจารณา

4.4 มาตรการทางกฎหมายในการชดใช้เยียวยา

สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย⁴⁴ เป็นสิทธิประการหนึ่งในสี่ประการที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 บัญญัติรับรองไว้ ซึ่งนับได้ว่าเป็นสิทธิอันสำคัญอันหนึ่ง เพราะผู้บริโภคมักถูกเอาเปรียบจากผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการได้ง่าย รัฐจึงมีความจำเป็นที่ต้องเข้ามาดูแลช่วยเหลือผู้บริโภคที่ถูกเอาเปรียบเหล่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อผู้บริโภคได้รับความเสียหาย รัฐจะต้องมีมาตรการทางกฎหมายในการชดใช้เยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภค

เมื่อรัฐมีภาระหน้าที่ดังกล่าวแล้ว มีข้อน่าพิจารณาว่า รัฐได้ทำหน้าที่ดังกล่าวโดยสมบูรณ์หรือไม่ ในประเทศไทยซึ่งตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ออกมาบังคับใช้เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ได้มีบทบัญญัติเรื่องการชดใช้เยียวยาหรือไม่ หรือมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นใดที่จะสามารถชดใช้เยียวยาให้แก่ผู้บริโภคได้ ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์โดยลำดับดังต่อไปนี้

จากโครงสร้างทางกฎหมายของ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จัดได้ว่าเป็นกฎหมายมหาชนประเภทกฎหมายปกครอง ทั้งนี้ เพราะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเข้าไปแทรกแซงในระบบธุรกิจ ซึ่งโดยหลักการของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมแล้ว รัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซง แต่เนื่องจากรัฐมีภาระหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายจึงให้อำนาจแก่รัฐที่จะออกคำสั่งทางปกครองในการปกป้องคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้จัดตั้งองค์กรผู้ใช้อำนาจปกครองเพื่อการนี้ เรียกว่า คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา คณะกรรมการว่าด้วยฉลาก โดยมีสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคทำหน้าที่เป็นฝ่ายตุลาการเพื่อรองรับการดำเนินงานของคณะกรรมการต่าง ๆ

⁴⁴ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

ในการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคขององค์กรเหล่านี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการในการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในด้านต่าง ๆ คือ

1. การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการโฆษณาซึ่งคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณามีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้กระทำการโฆษณาปฏิบัติตามดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 22-29
2. การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านฉลาก คณะกรรมการว่าด้วยฉลากมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองให้ ผู้ประกอบธุรกิจปฏิบัติตามดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 30-35
3. การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านอื่น ๆ เช่น สินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอาจมีคำสั่งทางปกครองให้ทดสอบพิสูจน์สินค้า รวมทั้ง ห้ามจำหน่ายสินค้าได้ ตามมาตรา 36
4. ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอาจเข้าช่วยเหลือผู้บริโภคโดยดำเนินคดีแทนผู้บริโภคทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา ซึ่งเป็นวิธีการช่วยเหลือผู้บริโภคโดยรัฐอย่างหนึ่ง ตามมาตรา 39
5. นอกจากรัฐมีวิธีการช่วยเหลือฟ้องคดีให้แก่ผู้บริโภคแล้ว หากมีสมาคมเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภค หรือต่อต้านการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้า ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองสมาคมดังกล่าวแล้ว สามารถฟ้องคดีแพ่งคดีอาญา หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ในคดี เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคได้ และมีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายแทนสมาชิกของสมาคมได้ ถ้ามีหนังสือมอบหมายให้เรียกค่าเสียหายจากสมาชิกของสมาคม ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้มีการก่อตั้งสมาคมเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภครวมตัวกันสร้างอำนาจต่อรองกับผู้ประกอบธุรกิจ ตามมาตรา 40-41
6. คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง ซึ่งผู้ประกอบการไม่พอใจคำสั่งดังกล่าวได้ โดยยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้ถือเป็นที่สุด ตามมาตรา 43-44

7. ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคไม่ว่าจะเป็นการขัดขวางไม่ให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งเอกสารหรือหลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการหรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง ต้องระวางโทษทางอาญาคือ โทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ แล้วแต่ความหนักเบาของข้อหา ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินการเปรียบเทียบได้ โดยให้ถือว่าคดีเล็กน้อย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 45-62

จากโครงสร้างของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ดังกล่าวข้างต้น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ว่าเป็นกฎหมายมหาชน ซึ่งมีบทลงโทษทางอาญาเป็นบทบังคับ สภาพบังคับของกฎหมาย จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง โดยมีบทลงโทษทางอาญากำกับอยู่ด้วย ซึ่งการดำเนินคดีอาญานี้จะเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยมีการร้องทุกข์แจ้งความต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดี ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ไม่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และหากผู้กระทำผิดยินยอมให้เปรียบเทียบ กฎหมายฉบับนี้ บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้และอาจมอบหมายให้คณะอนุกรรมการ พนักงานสอบสวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการเปรียบเทียบแทนก็ได้ เท่ากับเป็นการใช้อำนาจสั่งตุลาการ (Quasi-Judicial) ⁴⁵

แต่จะเห็นได้ว่าโครงสร้างทางกฎหมายดังกล่าว ไม่มีบทบัญญัติพิเศษเกี่ยวกับการชดใช้เยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคแต่อย่างใด การฟ้องคดีแทนผู้บริโภคโดยรัฐนั้น ตามมาตรา 39 ผู้เขียนเห็นว่า มิใช่มาตรการทางกฎหมายในการชดใช้เยียวยาเป็นเพียงการให้ความช่วยเหลือโดยรัฐเท่านั้น เมื่อไม่มีมาตรการทางกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษแล้ว การเรียกค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภค จึงต้องใช้วิธีการตามระบบกฎหมายของไทย คือ การฟ้องร้องดำเนินคดีทางแพ่ง ตามกระบวนการ

⁴⁵ สุขุม ศุภนิธย์, รายงานการวิจัยเรื่องกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย, พ.ศ. 2530, หน้า 63-64 และมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

วิธีพิจารณาปกติ และการใช้สิทธิเรียกร้องตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ว่าจะ เป็นหลักในเรื่องสัญญาหรือละเมิดก็ตาม ผลก็คือ ในแง่ของการชดใช้เยียวยา พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มิได้สร้างมาตรการทางกฎหมายเพื่อ ช่วยเหลือผู้บริโภคมากกว่าที่เคยเป็นอยู่เดิม

ปัญหาข้อขัดข้องของการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ในด้าน ของการชดใช้เยียวยา ก็คือ มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่แต่เดิม อันได้แก่ หลัก กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะสัญญาและละเมิดนั้น ไม่สามารถชดใช้เยียวยา ให้แก่ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายได้ ทั้งนี้เพราะ

1. การนำหลักกฎหมายเรื่องสัญญามาบังคับใช้นั้น ต้องปรากฏว่า ผู้ละเมิดสิทธิของผู้บริโภคกับผู้บริโภคต้องมีนิติสัมพันธ์กันทางสัญญาซึ่งในความเป็นจริง แล้ว ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายอาจมิใช่คู่สัญญากับผู้กระทำละเมิดสิทธิก็ได้ ทำให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายต้องไปว่ากล่าวกันตามหลักกฎหมายลักษณะละเมิด นอกจากนี้ ผู้บริโภคที่เป็นคู่สัญญานั้นเมื่อจะดำเนินการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายไม่ว่า จากผู้ผลิตก็ดี ผู้ประกอบธุรกิจก็ดี ผู้บริโภคนั้นมีภาระการพิสูจน์ว่าผู้ผลิตหรือผู้ประกอบ ธุรกิจปฏิบัติผิดสัญญาอย่างไร การปฏิบัติผิดสัญญานั้นเป็นเหตุให้ผู้บริโภคต้องเสียหาย อย่างไม่รู้ ค่าเสียหายมีเพียงใด ซึ่งเป็นการยากที่จะพิสูจน์ข้อเท็จจริงเหล่านั้น เนื่องจากเป็นข้อเท็จจริงที่อยู่ในความรู้เห็นของผู้ผลิต หรือผู้ประกอบธุรกิจ ทำให้ ผู้บริโภคไม่อาจพิสูจน์ได้

2. การนำหลักกฎหมายลักษณะละเมิดมาบังคับใช้เพื่อชดใช้เยียวยา ให้แก่ผู้บริโภคนั้น ผู้บริโภคที่ต้องเสียหายก็มีภาระการพิสูจน์ว่า ผู้ผลิตก็ดี ผู้ประกอบ ธุรกิจก็ดี ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างไร และการกระทำนั้นเป็น เหตุให้ตนต้องได้รับความเสียหายอย่างไร ค่าเสียหายมีเพียงใด แต่ในความเป็นจริง แล้ว เป็นการยากที่ผู้บริโภคจะพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงเหล่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการชำรุดบกพร่องของสินค้า ผู้บริโภคไม่มีโอกาส ทราบได้เลยว่า ความชำรุดบกพร่องของสินค้านั้นตั้งกล่าวอยู่ที่ขั้นตอนใด ทำให้ผู้บริโภค ไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง

3. หลักกฎหมายในเรื่องค่าเสียหายนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติถึงค่าเสียหายที่จะเรียกร้องได้ไว้แล้ว ตามบทบัญญัติในบรรพ 2 ลักษณะ 5 หมวด 2 ว่าด้วยค่าสินไหมทดแทนเมื่อละเมิด และความเสียหายตามลักษณะสัญญา ซึ่งหากผู้บริโภคที่ต้องเสียหายนั้น เรียกว่าเสียหายเพียงจำนวนน้อยเท่าที่กฎหมายให้สิทธิไว้ ย่อมไม่เป็นการคุ้มค่าต่อการเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่าย ทำให้ผู้บริโภคมักจะละเลยต่อการกระทำที่ละเมิดสิทธิของตน ซึ่งส่วนนี้เป็นส่วนที่แตกต่างกับหลักกฎหมายในต่างประเทศ ที่ได้นำหลักค่าเสียหายอันเป็นการลงโทษ (Punitive Damage) มาใช้เพื่อช่วยเหลือผู้บริโภค และสร้างความสำนึกให้แก่ผู้ผลิต หรือผู้ประกอบการที่จะต้องพยายามดำเนินธุรกิจมิก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภค เช่น กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของมลรัฐ Tennessee ได้บัญญัติถึงการเรียกค่าเสียหายของผู้บริโภคให้สามารถเรียกค่าเสียหายได้ 3 เท่า ของความเสียหายที่ได้รับ⁴⁶

เมื่อหลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่เอื้ออำนวยต่อการชดใช้เยียวยาให้แก่ผู้บริโภคแล้ว ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ก็มีให้มีบทบัญญัติพิเศษที่จะช่วยเหลือชดใช้เยียวยาแก่ผู้บริโภคแต่อย่างใด ทำให้เป็นจุดบอดของกฎหมาย ที่ไม่อาจส่งผลให้การคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย ประสบผลสำเร็จ นอกจากนี้ บทบัญญัติในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่มีอยู่ เป็นเพียงวิธีการช่วยเหลือของรัฐเท่านั้น ซึ่งไม่อาจเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อผู้บริโภคมากนัก เนื่องจากมีขั้นตอนการดำเนินการที่ยาวนาน นับตั้งแต่กว่าที่ผู้บริโภคจะทราบถึงความเดือดร้อนก็ใช้ระยะเวลาหนึ่ง ครั้นส่งเรื่องมาให้กับคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว ก็ต้องใช้ระยะเวลารวบรวมพยานหลักฐานพอสมควร เมื่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีมติให้ดำเนินคดีและส่งให้พนักงานอัยการดำเนินการฟ้องร้องต่อศาล จนกระทั่งศาลมีคำพิพากษาที่ใช้ระยะเวลานับปี ผู้เขียนเห็นว่า กว่าผู้บริโภคจะได้รับการชดใช้เยียวยาอาจใช้ระยะเวลา 5-10 ปี ซึ่งไม่เป็นการบรรลุ

⁴⁶ Jeffrey L. Reed, The Tennessee Consumer Protection Act: An Overview, pp. 471-472

เป้าหมายของการคุ้มครองผู้บริโภคที่ควรให้ผู้บริโภคได้รับการชดใช้เยียวยาที่รวดเร็ว และเป็นธรรม

แนวทางแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้การชดใช้เยียวยาแก่ผู้บริโภคประสบผลสำเร็จ จึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

1. สาเหตุสำคัญของ การชดใช้เยียวยาที่ไม่ได้ผลในปัจจุบันเกิดจาก หลักกฎหมายไม่เอื้ออำนวยต่อการชดใช้เยียวยาให้แก่ผู้บริโภค ไม่ว่าจะเป็นหลักกฎหมายลักษณะสัญญาที่ดี หลักกฎหมายลักษณะละเมิดที่ดี ล้วนแล้วแต่ไม่มีการพัฒนา เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคดังที่ปรากฏในต่างประเทศซึ่งอาจเป็นเพราะระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน เพื่อให้การชดใช้เยียวยาแก่ผู้บริโภคประสบผลสำเร็จ ควรสร้างหลักกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองผู้บริโภคโดยเฉพาะ ด้วยการกำหนดข้อสันนิษฐานที่เป็นคุณแก่ผู้บริโภคในการพิสูจน์ถึงความรับผิดของผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการ ว่าผู้บริโภคมีภาระการพิสูจน์เพียงว่าได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้าหรือบริการเท่านั้นก็เพียงพอแล้ว และผลภาระการพิสูจน์ให้แก่ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการเป็นผู้พิสูจน์ว่าตนไม่ต้องรับผิดเพราะตนมิได้ประมาทเลินเล่อ หรือความเสียหายนั้นเกิดจากความประมาทเลินเล่อของตัวผู้บริโภคเอง

อย่างไรก็ดี การสร้างหลักกฎหมายเหล่านี้ หากจะแก้ไขหลักทั่วไปในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อาจกระทำได้ยากและกระทบกระเทือนต่อธุรกิจได้ ผู้เขียนเห็นว่าหากจะดำเนินการในเรื่องนี้แล้ว ควรนำมาบัญญัติไว้เป็นมาตรการทางกฎหมายพิเศษในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

2. ลักษณะของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายมหาชนที่ให้อำนาจแก่รัฐในการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งปัจจุบันองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายสามารถออกคำสั่งทางปกครองในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณาฉลาก และสินค้าอันตรายได้อยู่แล้ว จึงควรให้องค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายสามารถออกคำสั่งทางปกครองเพื่อการชดใช้เยียวยาให้แก่ผู้บริโภคที่ต้องเสียหายได้ด้วยเช่นกัน

คำสั่งทางปกครอง เช่นว่านี้ อาจทำได้โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคให้มีอำนาจใกล้เคียง ทำสัญญาประกันภัยกับตน ด้วยการเจรจากับผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับการชดใช้เยียวยาที่รวดเร็วและสามารถยุติเรื่องได้โดยไม่ต้องนำคดีไปสู่ศาล ซึ่งจะก่อให้เกิดผลดีแก่ผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจทั้ง 2 ฝ่าย โดยผู้บริโภคได้รับการชดใช้เยียวยาที่เป็นธรรม และผู้ประกอบธุรกิจก็ไม่เสียชื่อเสียงทางการค้า

3. นอกจากอำนาจในการใกล้เคียงข้างต้นแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าการคุ้มครองผู้บริโภคของไทยได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการในการออกคำสั่งทางปกครอง ห้ามจำหน่ายสินค้าที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค ตามบทบัญญัติในมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งหากสินค้านั้น มิได้เป็นอันตรายต่อผู้บริโภคแล้ว คณะกรรมการจะออกคำสั่งในลักษณะนี้ไม่ได้ ส่วนในกรณีที่มีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภค เช่น การขายบ้านจัดสรร อาคารชุด ซึ่งต่อมาผู้ประกอบธุรกิจไม่โอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้บริโภค สินค้าเหล่านี้มิใช่สินค้าอันตรายตามความในมาตรา 36 ดังกล่าว คณะกรรมการจึงไม่อาจห้ามการจำหน่ายสินค้าได้ ซึ่งหากปล่อยเวลาให้ล่วงเลยไปแล้ว จะเป็นเหตุผลให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคในวงกว้าง หรือมีผู้บริโภคได้รับความเสียหายมากขึ้น เพื่อเป็นการยับยั้งมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคต่อไป ควรให้อำนาจแก่คณะกรรมการในการออกคำสั่งห้ามมิให้กระทำซ้ำ ซึ่งการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคด้วย อันเป็นมาตรการเพื่อบรรเทาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคอันหนึ่ง

มีข้อพิจารณาอีกอย่างหนึ่ง คือ ตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถออกคำสั่งห้ามขายสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคได้ แต่จะจำกัดเฉพาะสินค้าเท่านั้น ส่วนบริการที่อาจเป็นอันตรายกับผู้บริโภค กฎหมายมิได้กำหนดไว้ ซึ่งหมายความว่าบริการที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค เช่น เครื่องเล่นในสวนสนุก ไม่อยู่ในความหมายของมาตรานี้ ดังนั้น หากผู้บริโภคซื้อบริการเหล่านี้แล้วเกิดอันตรายขึ้น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะไม่มีอำนาจเข้าไปดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ จึงควรมีการแก้ไขบทบัญญัติแห่งมาตรานี้ ให้ครอบคลุมถึงบริการที่อาจ

เป็นอันตรายต่อผู้บริโภคด้วย ส่วนบริการใดที่ควรจะอยู่ในกรอบแห่งกฎหมายนั้น อาจทำได้โดยออกเป็นกฎกระทรวง

อย่างไรก็ดี การออกคำสั่งทางปกครองนี้จะกระทบกระเทือนต่อการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจเป็นอันมากจึงจำเป็นต้องมีมาตรการตรวจสอบอย่างรัดกุม ในต่างประเทศนั้น ได้ให้อำนาจแก่ศาลในการออกคำสั่งห้ามกระทำซ้ำ ซึ่งการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค แต่หากนำวิธีดังกล่าวมาใช้ในระบบกฎหมายไทยแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าจะทำให้เป็นการล่าช้าไม่ทันการ และหลักกฎหมายเองก็ไม่เปิดช่องให้กระทำได้ เนื่องจากการขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษานั้น ใช้แต่เฉพาะคุ้มครองโจทก์ซึ่งถูกกระทำละเมิดซ้ำเท่านั้น ไม่เป็นผลถึงการป้องกันมิให้มีการกระทำต่อบุคคลอื่นด้วย จึงไม่อาจนำหลักกฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้ได้ จึงควรให้อำนาจแก่คณะกรรมการในการออกคำสั่งห้ามการจำหน่ายสินค้า หรือประกอบธุรกิจที่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคไปเสียทีเดียว แต่ควรให้มีการตรวจสอบการออกคำสั่งได้ โดยให้ผู้ประกอบธุรกิจสามารถร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการต่อศาลได้ โดยผู้ประกอบธุรกิจต้องพิสูจน์ว่า การประกอบธุรกิจ หรือการจำหน่ายสินค้าของตนมิได้เป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ซึ่งจะสร้างความเป็นธรรมให้เกิดแก่สังคมมากยิ่งขึ้น

4. การกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคนั้น เพื่อให้ผู้บริโภคมีความตื่นตัวในการปกป้องตนเองจากการเอาเปรียบของผู้ผลิต หรือผู้ประกอบธุรกิจรวมทั้ง เป็นการลงโทษผู้ผลิตหรือผู้ประกอบธุรกิจที่ดำเนินการประกอบธุรกิจอย่างไม่เป็นธรรมกับผู้บริโภค จึงควรนำหลักเรื่องค่าเสียหายที่เป็นการลงโทษมาปรับใช้เป็นค่าเสียหายในคดีละเมิดสิทธิของผู้บริโภคด้วย

การแก้ไขบทกำหนดในเรื่องค่าเสียหายนั้น หากจะแก้ไขบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 ว่าด้วยค่าสินไหมทดแทนแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าอาจกระทบกระเทือนต่อการกำหนดค่าสินไหมทดแทนของการละเมิดในกรณีอื่นที่มีใช้คดีละเมิดสิทธิของผู้บริโภค การนำหลักเรื่องค่าเสียหายที่เป็นการลงโทษมาปรับใช้นั้น ควรใช้เฉพาะคดีที่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเท่านั้น เพราะผู้บริโภคไม่สามารถป้องกันตนเองจากการกระทำละเมิดสิทธิได้ การกำหนด

ค่าเสียหายเช่นว่านี้ จึงควรกำหนดเป็นกฎหมายเฉพาะ คือ แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับค่าเสียหายอันเป็นการลงโทษไว้ด้วย.