

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของสภาพปัญหา

ในปัจจุบันการประกอบธุรกิจในระบบเศรษฐกิจการค้าเสรี (Laissez Faire) ไม่ว่าจะเป็นด้านการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ ได้มีการพัฒนาและเจริญก้าวหน้าไปอย่างมาก มีการพัฒนาการประกอบธุรกิจไปในรูปแบบต่าง ๆ กัน มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาช่วยในการผลิตสินค้า หรือการให้บริการมากขึ้น นอกจากนี้ผู้ประกอบการเองไม่ว่าจะเป็นผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือนำเข้ามา ในราชอาณาจักรทั้งสินค้าและบริการ ส่วนใหญ่จะเป็นนิติบุคคลที่มีอิทธิพลด้านการเงิน มีกำลังทางเศรษฐกิจสูง และอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบผู้บริโภค ซึ่งเป็นผู้ซื้อหรือผู้ให้บริการที่เป็นประชาชนคนธรรมดา การอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบเช่นนี้ ทำให้เกิดการฉวยโอกาสเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคได้ง่าย

นอกจากสภาวะทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ผลิตที่แตกต่างจากผู้บริโภคแล้ว เมื่อพิจารณาในแง่ของวิธีการประกอบธุรกิจ วิธีการผลิต การจำหน่าย หรือการให้บริการในรูปแบบต่าง ๆ ได้มีการแข่งขันกันในรูปแบบต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง อาทิเช่น การพัฒนาเทคโนโลยีในการผลิตสินค้าและการแข่งขันในด้านการโฆษณา วิธีการต่างๆ ดังกล่าวนี้นย่อมมีโอกาสที่จะใช้วิธีการโฆษณาที่ไม่เป็นธรรม คือ ผู้บริโภคได้ตลอดเวลา เช่น โฆษณาด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือเกินเลยความจริง หรือก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ เป็นต้น

เมื่อเกิดมีการเอารัดเอาเปรียบในรูปแบบต่าง ๆ ต่อผู้บริโภคทำให้เกิดแนวความคิดในการช่วยเหลือและคุ้มครองผู้บริโภคขึ้น ซึ่งแต่เดิมนั้น การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคยังไม่เป็นระบบ และไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพราะยังคงติดขัดกับแนวความคิดทางกฎหมายเดิม คือ อาศัยหลักความรับผิดชอบในทางแพ่งลักษณะละเมิด และความรับผิดในทางสัญญา ซึ่งหลักทั้ง 2 ประการดังกล่าว เมื่อนำมาปรับใช้กับคดีความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการบริโภคแล้วปรากฏว่าหลักกฎหมายที่นำมา

ปรับใช้นั้นไม้อาจเอื้ออำนวยต่อการคุ้มครองผู้บริโภคได้ ทั้งนี้เพราะหลักความรับผิดชอบในทางสัญญาได้จำกัดความรับผิดชอบไว้แต่เฉพาะคู่กรณีเท่านั้น ส่วนหลักความรับผิดชอบในทางละเมิดก็จำเป็นต้องอาศัยภาระการพิสูจน์ถึงการจงใจ หรือประมาทเลินเล่อนำไปสู่ความรับผิด หลักกฎหมายทั้งสองประการจึงไม่เหมาะสมต่อการนำมาใช้ในคดีความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ นอกจากหลักกฎหมายที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว ผู้บริโภคยังจะต้องปกป้องคุ้มครองสิทธิของตนเองด้วยการดำเนินดำเนินคดีแพ่ง หรือคดีอาญาทางศาลกับผู้ประกอบธุรกิจที่กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค อันเป็นเรื่องยุ่งยาก เสียเวลา รัฐจึงมีความจำเป็นต้องเริ่มเข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองผู้บริโภคมากขึ้น

ในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่า มีแนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคมานานแล้ว โดยมีแนวความคิดในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการบริโภคสินค้า เช่นอาหารหรือสินค้าที่ประชาชนจำเป็นต้องบริโภค ดังจะเห็นได้จากการตราพระราชบัญญัติทางนม พ.ศ. 2470 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันความเสียหายอันเกิดจากการบริโภคทางนมและคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการโฆษณาโดยมีบทบัญญัติทางอาญาลงโทษผู้ขายที่หลอกลวงผู้ซื้อให้หลงเชื่อในแหล่งกำเนิด สภาพ คุณภาพ หรือปริมาณสินค้านั้น รวมทั้งมีบทบัญญัติห้ามการโฆษณา หรือควบคุมการโฆษณาสำหรับสินค้าชนิดต่าง ๆ ซึ่งปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลป์ พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติรถพยาบาล พ.ศ. 2504 เป็นต้น แนวความคิดในการคุ้มครองสมัยนั้นจะเน้นหนักไปทางด้านการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคแต่เพียงอย่างเดียวด้วยการให้อำนาจแก่รัฐในการควบคุมการประกอบธุรกิจของเอกชน และควบคุมการโฆษณา แต่มิได้มีแนวความคิดในการชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดแก่ผู้บริโภคแต่อย่างใด นอกจากนั้นการป้องกันความเสียหายอันจะเกิดแก่ผู้บริโภคนั้น ก็เป็นการป้องกันสำหรับสินค้าเฉพาะอย่าง มิได้เป็นกฎเกณฑ์สำหรับสินค้าทั่ว ๆ ไป และในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภค เมื่อผู้บริโภคจะเรียกร้องให้มีการชดใช้เยียวยาแก่ตนก็ยังคงกลับไปใช้หลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องสัญญา และละเมิดอยู่เช่นเดิม ไม้อาจอ้างอิงกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อป้องกันความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้ เนื่องจาก

เป็นกฎหมายมหาชนที่ให้อำนาจรัฐในการควบคุมกิจการของเอกชน

ผลของความบกพร่องในมาตรการทางกฎหมาย และบทบัญญัติของกฎหมาย ในการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีลักษณะเฉพาะอย่างใดไม่เป็นการทั่วไป ประกอบกับได้มีการพัฒนาแนวความคิดด้านกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคเกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ อย่างแพร่หลาย ทำให้รัฐบาลตระหนักถึงสิทธิของผู้บริโภคว่า เป็นสิทธิสำคัญยิ่งของประชาชน และเป็นภาระหน้าที่โดยตรงของรัฐที่จะเข้าคุ้มครองป้องกันมิให้มีการละเมิดสิทธิ และควรมีการจัดตั้งองค์การกลาง เพื่อทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคโดยเฉพาะ ทำให้เกิดมีการผลักดันให้รัฐบาลออกกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการทั่วไป รัฐบาลในสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จึงได้ตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ขึ้นและใช้บังคับเป็นกฎหมายมาจนถึงปัจจุบัน

หลังจากให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แล้ว การปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับพฤติกรรมของผู้บริโภคขึ้น ประสบปัญหาหลายประการ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงพฤติกรรมการบริโภคสินค้าหรือบริการของผู้บริโภค อาจสรุปเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

1. การรับข้อมูลข่าวสารของผู้บริโภคเพื่อการตัดสินใจ และซื้อสินค้าหรือบริการของผู้บริโภค
2. การบริโภคสินค้าหรือบริการ
3. ความเสียหายที่เกิดจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ

ในรูปแบบของพฤติกรรมการบริโภคสินค้า หรือบริการดังกล่าวข้างต้น กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคย่อมเข้าไปเกี่ยวข้องกับ หรือคุ้มครองผู้บริโภค ดังนี้

1. ในด้านการรับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสินค้า หรือบริการ เป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากผู้บริโภคจะตัดสินใจซื้อสินค้าหรือบริการย่อมต้องมีการโฆษณาชักชวนให้ผู้บริโภคที่ประสงค์จะบริโภคสินค้าหรือบริการทราบว่าสินค้าหรือบริการของผู้ประกอบธุรกิจเป็นอย่างไร มีลักษณะเด่นอย่างไร หรือมีคุณสมบัติ คุณภาพของสินค้าหรือบริการเป็นที่ต้องการของผู้บริโภคอย่างไร หรือมีจุดเด่นที่ดีกว่าสินค้าหรือบริการของผู้ประกอบธุรกิจรายอื่นอย่างไร อันจะเป็นเหตุชักจูงใจให้ผู้บริโภคเลือกซื้อ หรือใช้สินค้าหรือบริการของตน ดังนั้น การโฆษณาหรือฉลาก และการให้ข้อมูลข่าว

สารจึงเป็นสาระสำคัญของผู้ประกอบการ เมื่อผู้ประกอบการจำเป็นต้องแข่งขันกันในตลาดการค้าเสรี ประกอบกับผู้ประกอบการมีภาวะทางเศรษฐกิจที่สูงกว่าผู้บริโภค ย่อมเกิดการเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคด้วยการโฆษณาชักชวนให้ผู้บริโภคเลือกใช้สินค้าหรือบริการของตนโดยใช้กลยุทธ์ทางการค้าในรูปแบบต่าง ๆ อาทิเช่น ด้วยการโฆษณาอันเป็นเท็จหรือเกินกว่าความเป็นจริง เป็นต้น การกระทำดังกล่าวย่อมทำให้ผู้บริโภคอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบเพราะผู้บริโภคไม่อยู่ในฐานะที่ทราบภาวะตลาดและความจริงที่เกี่ยวกับคุณภาพ และราคาของสินค้าหรือบริการได้อย่างถูกต้อง ทำให้รัฐจำเป็นต้องเข้ามาดูแลการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้บริโภค ให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค

2. การบริโภคสินค้าหรือบริการ เป็นพฤติกรรมตามปกติธรรมดาของมนุษย์ ซึ่งการบริโภคสินค้าหรือบริการนั้น กฎหมายอาจต้องเข้าไปช่วยเหลือเพื่อมิให้เกิดอันตรายจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ ด้วยการกำหนดให้ระบุนิติการใช้สินค้า นั้น หรือค่าเตือนในการบริโภคสินค้า เพื่อให้ผู้บริโภคได้ใช้ความระมัดระวังในการบริโภคสินค้า ซึ่งทำได้ด้วยการติดฉลากบนสินค้านั้น

3. ความเสียหายที่เกิดจากการบริโภคสินค้าหรือบริการภายหลังจากที่ผู้บริโภคได้ทำการบริโภคสินค้าหรือบริการแล้ว หากมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ผู้บริโภคเกิดจากการบริโภคสินค้า ผู้บริภคย่อมควรจะต้องได้รับการชดใช้เยียวยา ความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งการได้รับการชดใช้เยียวยาเป็นสิทธิของผู้บริโภคที่กฎหมายจะต้องรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ นอกจากกฎหมายจะต้องรับรองแล้ว กฎหมายจะต้องจัดให้มีกลไกที่เหมาะสม เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับการชดใช้เยียวยาที่รวดเร็วเหมาะสมและเป็นธรรมทั้งด้านผู้บริโภคและผู้ประกอบการ

จากพฤติกรรมของผู้บริโภคที่กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจะต้องเข้าไปมีส่วนดูแลให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคดังกล่าวข้างต้น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้จัดหากกลไกทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคทั้งในขั้นตอนการรับข้อมูลข่าวสาร และชดใช้เยียวยาให้แก่ผู้บริโภค ดังนี้

1. ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิของผู้บริโภคไว้อย่างชัดเจน ตาม

2. จัดตั้งองค์กรกลาง เพื่อทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคโดยตรง ตามมาตรา 9 และมาตรา 10
3. จัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ควบคุมการโฆษณาและฉลาก และมีบทบาทปฏิบัติให้อำนาจแก่องค์กรในการออกคำสั่งเพื่อควบคุมโฆษณา และฉลาก รวมทั้ง มีบทบาทยุติลงโทษการโฆษณาและใช้ฉลากมีใจความอันเป็นเท็จ และการฝ่าฝืนคำสั่ง ตามมาตรา 22 - 35
4. มีการฟ้องคดีเพื่อผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ ตามมาตรา 39

ในทางปฏิบัติการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เท่าที่ผ่านมา ผู้เขียนเห็นว่า ยังมีข้อบกพร่องอันเป็นเหตุให้การคุ้มครองผู้บริโภคไม่ได้ผลเท่าที่ควร และมีข้อน่าวิเคราะห์ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการทั่วไป แต่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายกลับปรากฏว่า เมื่อเกิดความเสียหายกับผู้บริโภคจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ กฎหมายคุ้มครองเฉพาะผู้บริโภคที่เป็นคู่สัญญาเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้จากคำจำกัดความของผู้บริโภค ในความเป็นจริงแล้ว ผู้ที่บริโภคสินค้าหรือบริการอาจมิใช่คู่สัญญากับผู้ที่ต้องรับผิดชอบก็ได้ เพราะการบริโภคเป็นพฤติกรรมของมนุษย์ในการดำรงชีพ จึงน่าศึกษาวิเคราะห์ว่า ผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 หมายความว่าถึงผู้ใด ส่วนในต่างประเทศการคุ้มครองผู้บริโภคมุ่งหมายที่จะคุ้มครองใคร มีขอบเขตเพียงใด เพื่อเสนอแนะแนวทางที่ควรแก้ไขต่อไป

2. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้จัดตั้ง "คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค" ขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินหกคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการและผู้ช่วยกรรมการ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้คณะกรรมการชุดดังกล่าวมีอำนาจและหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภค ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย ข้าราชการการเมือง คือ นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ส่วนที่เหลือเป็นข้าราชการประจำและผู้ทรงคุณวุฒิที่ คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ดังนั้น จึงเกิดข้อคิดว่าคณะกรรมการชุดนี้เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ หรือประสบการณ์ในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคที่แท้จริงหรือไม่ เหตุใดจึง ต้องมีการแต่งตั้งข้าราชการประจำเหล่านี้เป็นกรรมการ ผู้เขียนเห็นว่า การแต่งตั้ง คณะกรรมการที่มาจากข้าราชการประจำ แทบจะเป็นสูตรสำเร็จในการร่างกฎหมาย คณะกรรมการควรจะมีหน้าที่หลักในด้านนโยบายในการบริหารงานคุ้มครองผู้บริโภค และการบริหารกฎหมาย เพื่อให้กลไกทางกฎหมายสามารถบังคับใช้ได้อย่างแท้จริง แต่การบริหารกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย การคํานวณนโยบายที่เกิดจากคณะกรรมการ ที่มาจากข้าราชการประจำมีผลออกมาเป็นรูปธรรมอย่างไร ก่อให้เกิดผลในทาง ปฏิบัติอย่างไร มีข้อบกพร่องหรือไม่ อำนาจหน้าที่เป็นอย่างไร จึงเป็นเรื่องที่น่า ศึกษาเป็นอย่างยิ่ง เพื่อหาจุดบกพร่อง และเสนอแนะรูปแบบของคณะกรรมการที่ เหมาะสม

3. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กำหนดให้จัดตั้ง องค์การกลางเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคโดยตรง คือ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ อาทิ เช่น การรับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค การติดตามสอดส่องพฤติกรรมของผู้ประกอบ ธุรกิจ และอื่น ๆ เป็นต้น การจัดตั้งองค์การดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้จัดตั้งเป็น หน่วยงานขึ้นในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ทำให้สถานภาพ ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นเพียงกองหนึ่งในสำนักเลขาธิการ- นายกรัฐมนตรีเท่านั้น จึงเกิดคำถามว่า เมื่อกฎหมายกำหนดให้จัดตั้งองค์การกลางทำ หน้าที่คุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคแล้ว สคบ. ที่มีสภาพในลักษณะเช่นนี้ จะสามารถ คุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างแท้จริงเพียงใดหรือไม่ เกิดปัญหาในทางปฏิบัติอย่างไร และ น่าศึกษาวิเคราะห์ว่า หากเกิดปัญหาในทางปฏิบัติแล้ว ควรมีการแก้ไขอย่างไร

4. ในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านข้อมูลข่าวสารนั้น พระราชบัญญัติ- คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติการคุ้มครองด้านนี้โดยให้อำนาจแก่กรรมการ เฉพาะเรื่องในการออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อดำเนินการกับโฆษณาและฉลากที่ไม่

เป็นธรรมต่อผู้บริโภคโดยบัญญัติอยู่ต่างหมวดกัน ข้อบกพร่องของบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องนี้ มีข้อน่าพิจารณา คือ

4.1 ระบบและวิธีการควบคุมการโฆษณาของไทย มิได้มีเพียงคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาเพียงอย่างเดียว แต่ยังมีหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ควบคุมการโฆษณาตามกฎหมายเฉพาะด้วยคือ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ ทำให้การควบคุมโฆษณากระทำโดยองค์การของรัฐที่แตกต่างกัน จึงน่าศึกษาวิเคราะห์ว่า ผลของการควบคุมการโฆษณาเช่นนี้ จะสามารถสร้างมาตรฐานการโฆษณาได้หรือไม่ แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐเอง เป็นไปในแนวทางเดียวกันหรือไม่ ควรมีระบบควบคุมการโฆษณาโดยประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนอย่างไร จึงจะทำให้ได้มาตรฐานการควบคุมการโฆษณาเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และเกิดประโยชน์ต่อผู้บริโภคมากที่สุด

4.2 สำหรับการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านฉลาก จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องนี้ อยู่ต่างหมวดกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณา แสดงว่ากฎหมายประสงค์จะใช้วิธีการควบคุมที่แตกต่างกัน ผลที่ตามมาก็คือ ในกรณีที่คณะกรรมการว่าฉลากมีเหตุอันควรสงสัยว่า ฉลากที่แสดงในสินค้าควบคุมไม่ตรงต่อความจริง ไม่มีบทบัญญัติในการให้ผู้ผลิตทำการพิสูจน์แสดงความจริงได้ นอกจากนี้ บทบัญญัติในหมวดนี้ ยังใช้เฉพาะฉลากสำหรับสินค้าควบคุมเท่านั้น โดยคณะกรรมการว่าด้วยฉลากสามารถกำหนดสินค้าชนิดใดให้เป็นสินค้าควบคุมได้ ในกรณีที่สินค้าดังกล่าวมิใช่สินค้าควบคุม แต่ผู้ผลิตได้ติดฉลากลงบนสินค้าดังกล่าว คณะกรรมการฉลากไม่มีอำนาจดำเนินการกับผู้ผลิตได้ เพราะมิใช่สินค้าควบคุม ดังนั้น หากการติดฉลากลงบนสินค้าดังกล่าว ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภค กฎหมายไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคสมดังเจตนารมณ์ได้ ซึ่งน่าศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

5. สำหรับในด้านการชดเชยเยียวยาให้แก่ผู้บริโภค เมื่อเกิดความเสียหายจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ เท่าที่ผ่านมา องค์การของรัฐ ซึ่งได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมิได้ เน้นในด้านนโยบายเรื่องสินค้าอันตราย

หรือการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายมากนัก ในกรณีที่มีการร้องเรียนจากผู้บริหารว่าถูกกระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริหารและได้รับความเสียหาย พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริหาร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดวิธีการทางกฎหมายโดยให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการ หรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริหาร ซึ่งมีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าปริญญาทางนิติศาสตร์เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริหารทำหน้าที่ดำเนินคดีแพ่ง และคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริหารในศาล และมีอำนาจฟ้องเรียกทรัพย์สิน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้บริหารที่ร้องขอได้ด้วย

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า วิธีการช่วยเหลือให้แก่ผู้บริหารรัฐได้เข้ามาช่วยเหลือ การทำหน้าที่ฟ้องร้องผู้กระทำละเมิดสิทธิของผู้บริหารต่อศาลแทนผู้บริหาร แต่การช่วยเหลือด้วยวิธีการเช่นนี้ กว่าที่ผู้บริหารจะได้รับการชดเชยเยียวยาย่อมต้องใช้เวลาานาน แม้รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการให้ก็ตาม นอกจากนี้วิธีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ก็ไม่มีวิธีพิจารณาที่เป็นพิเศษ ยังคงต้องอาศัยหลักกฎหมาย การพิจารณาพิสูจน์และวิธีพิจารณาคดี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อันเป็นบทกฎหมายทั่ว ๆ ไป การบังคับใช้กฎหมายในลักษณะเช่นนี้ก่อให้เกิดคำถามขึ้นว่า เป็นการคุ้มครองผู้บริหารที่ดีแล้วหรือไม่ ผู้บริหารได้รับการชดเชยอย่างไร กับการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะเช่นนี้ เช่น ในกรณีที่ผู้บริหารซื้อบ้านจัดสรร หรือคอนโดมิเนียม โดยได้จ่ายเงินล่วงหน้าให้แก่ผู้ประกอบการไปแล้ว ภายหลังผู้ประกอบการไม่จัดสร้าง หรือก่อสร้างไม่ตรงตามแบบที่ตกลงไว้ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริหาร คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริหารได้เคยมีมติให้ดำเนินคดีกับผู้ประกอบการ โดยแต่งตั้งพนักงานอัยการให้ดำเนินคดีฟ้องเรียกเงินคืนให้แก่ผู้บริหาร ซึ่งวิธีการเช่นนี้ ต้องใช้เวลาานานกว่าผู้บริหารจะได้รับการชดเชยความเสียหาย ไม่สามารถกำหนดได้ว่าเมื่อใด ทั้งวิธีพิจารณาวิธีการดำเนินคดีในศาลยังคงอ้างอิงหลักกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า แม้วิธีการดังกล่าวจะช่วยเหลือผู้บริหารได้ในระดับหนึ่ง แต่ควรจะมีวิธีพิจารณาคดี และหลักกฎหมายที่เป็นพิเศษที่แตกต่างไปจากวิธีพิจารณาคดีธรรมดา เพราะคดีเหล่านี้ เป็นคดีที่กระทบกระเทือนต่อประโยชน์สาธารณะ (Public

Interest) จึงนำทำการศึกษาวិเคราะห์ว่า ควรมีวิธีการอย่างไร หรือควรมีการสร้างหลักกฎหมาย หรือมาตรการทางปกครองเพื่อการชดใช้เยียวยาอย่างไร จึงจะคุ้มครองให้ผู้บริโภคได้รับการชดใช้ที่รวดเร็ว และเป็นธรรมต่อผู้ประกอบการ

เมื่อมองในภาพรวมแล้ว จะเห็นว่ายังมีหลายสิ่งหลายอย่างในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ควรทำการศึกษาวิเคราะห์ว่ามีข้อบกพร่องอย่างไร และควรดำเนินการแก้ไขอย่างไร เพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภค

สำหรับการคุ้มครองผู้บริโภคในต่างประเทศ กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคไม่ว่าจะเป็นในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ดี ประเทศแคนาดาก็ดี ล้วนมีการพัฒนาทั้งรูปแบบมาตรการทางกฎหมาย และทั้งวิธีการบังคับใช้กฎหมายไปอย่างมาก มีการนำวิธีการบังคับใช้กฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การนำมาตรการทางบริหารมาบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคมีประสิทธิภาพ เช่น การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการยึดหรืออายัด การสืบสวนสอบสวน การฟ้องร้องทั้งทางแพ่งและทางอาญา รวมทั้ง การใช้อำนาจเจรจาต่อรอง เป็นต้น ทำให้การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นที่น่าศึกษาว่า ในต่างประเทศมีมาตรการทางกฎหมาย และวิธีการบังคับใช้กฎหมายอย่างไร จึงสามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การพัฒนากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย หากมุ่งประสงค์จะให้เกิดประสิทธิภาพในการคุ้มครองผู้บริโภคมากที่สุดแล้ว ควรมีการวิเคราะห์ถึงรูปแบบของกฎหมาย และสภาพของการบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบันว่ามีข้อบกพร่องอย่างไร รวมทั้ง ศึกษาวิเคราะห์รูปแบบ มาตรการทางกฎหมายและวิธีการบังคับใช้กฎหมายของต่างประเทศ เปรียบเทียบกันว่าจะสามารถนำมาปรับใช้ให้เข้ากับสภาพของสังคมไทยได้มากน้อยเพียงใด

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงเป็นเรื่องของการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค โดยศึกษาเฉพาะพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เปรียบเทียบวิเคราะห์กับกฎหมายต่างประเทศ รวมทั้งเสนอแนะกลไกทางกฎหมายที่จะใช้ เป็นเครื่องมือให้การคุ้มครองผู้บริโภคมีประสิทธิภาพมากที่สุด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์ของการวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มี ดังนี้

1. เพื่อศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองผู้บริโภค ว่า มีที่มาและวิวัฒนาการอย่างไร

2. ศึกษาขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค องค์การผู้บังคับใช้กฎหมาย มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการโฆษณาและฉลาก และ มาตรการทางกฎหมายในการชดใช้เยียวยา ในกฎหมายระบบต่าง ๆ ทั้งระบบ Common Law และระบบ Civil Law และของไทยว่า ในแต่ละระบบกฎหมายว่ามีขอบเขต การจัดองค์กรและมาตรการทางกฎหมายอย่างไร ใช้บังคับโดยวิธีใด

3. ศึกษาปัญหาข้อขัดข้องในการคุ้มครองผู้บริโภคของไทยว่ามีข้อบกพร่องอันเกิดจากความบกพร่องของกฎหมายในเรื่องของขอบเขต องค์การผู้บังคับใช้กฎหมายและมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการโฆษณา ฉลาก และการชดใช้เยียวยาอย่างไร และ

4. เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา ข้อขัดข้อง และอุปสรรคดังกล่าว

ขอบเขตและวิธีการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาว่า กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในระบบกฎหมาย Common Law, Civil Law และของไทย มีวิวัฒนาการเป็นอย่างไร ขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมาย องค์การผู้บังคับใช้กฎหมาย มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการโฆษณาและฉลาก และมาตรการทางกฎหมายในการชดใช้เยียวยาของแต่ละระบบกฎหมายเป็นอย่างไร แต่ละระบบมีข้อดีข้อเสียอย่างไร และจะกล่าวถึงการคุ้มครองผู้บริโภคของไทยว่า บทบัญญัติที่มีอยู่ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร พร้อมทั้งเสนอแนะ แนวทางในการแก้ไข้ปัญหา เฉพาะอย่างยิ่งในแง่ตัวบทกฎหมาย วิธีการบังคับใช้ โดยคำนึงถึงสภาพของปัญหาในประเทศไทย และความสอดคล้องกับกลไกกฎหมายหลักของบ้านเมือง

การศึกษาวิจัยจะใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้าจากเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นคำอธิบาย บทความ ตีพิมพ์กฎหมาย เอกสารแจกจ่าย หรือข้อคิดเห็นต่าง ๆ ซึ่งได้รวบรวมข้อมูลจากเอกสารดังกล่าว นำมาวิเคราะห์หาข้อสรุป เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขที่ควรดำเนินการต่อไป

สมมติฐานของวิทยานิพนธ์

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้ประกาศใช้มาเป็นเวลานานแล้ว และสามารถบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในการคุ้มครองผู้บริโภคได้ในระดับหนึ่ง แต่การบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง ผู้บริโภคยังไม่ได้รับการคุ้มครองป้องกันและได้รับการชดใช้เยียวยาเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคจากการโฆษณา หรือกลไกทางกฎหมายที่รัฐจัดหาให้ เพื่อช่วยเหลือผู้บริโภคที่ต้องเสียหายให้ได้รับการชดใช้เยียวยาที่รวดเร็ว รวมทั้ง หลักกฎหมาย และมาตรการทางปกครองที่มีอยู่ไม่อาจอำนวยความสะดวกในการชดใช้เยียวยาให้แก่ผู้บริโภคได้ นอกจากนี้ ยังไม่เคยมีการวิเคราะห์ถึงบทบาทของพระราชบัญญัติในแง่ของข้อดี และข้อเสียอย่างเป็นระบบสมควรทำการศึกษาในเรื่องนี้ เพื่อนำไปสู่การพัฒนากฎหมาย นำวิธีการใหม่ ๆ ที่เป็นที่แพร่หลายในต่างประเทศ เข้ามาปรับใช้ให้เข้ากับสภาพของสังคมไทย และเสนอแนะให้นำวิธีการทางบริหาร เพื่อการชดใช้เยียวยาให้แก่ผู้บริโภคมาใช้ให้เหมาะสม

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงหลักกฎหมายและระบบวิธีการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นสากลและสามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้ มีหลักกฎหมายและระบบการบังคับใช้กฎหมายอย่างไร

2. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาและข้อขัดข้องในการปฏิบัติของการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคของไทยว่า มีข้อขัดข้องที่เกิดจากการบัญญัติกฎหมายและวิธีปฏิบัติอย่างไร

3. เป็นแนวทางในการปรับปรุงรูปแบบ และวิธีการบังคับใช้กฎหมายในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ให้มีรูปแบบและวิธีการที่เหมาะสม

4. เป็นแนวทางในการเสนอแนะแก้ไขกฎหมายทั้งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเกิดประสิทธิภาพสูงสุด