

บทที่ 3

การดำเนินคดีคุ้มครองผู้บริโภค

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของแต่ละประเทศ ย่อมมีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับว่าแต่ละประเทศนั้น มีพัฒนาการทางความคิด ค่านิยม วัฒนธรรม และนิติวิธีต่อวิธีพิจารณาความอาญาเป็นอย่างไร แต่อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างดังกล่าวนี้เป็นเพียงแค่รายละเอียดเท่านั้น แต่แก่นแท้ของหลักการดำเนินคดีอาญาซึ่งเป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้กระทำความผิดแท้จริงนั้น จะมีลักษณะที่เหมือนกันหรือหลักการเดียวกันจึงเป็นหลักกฎหมายทั่วไปสำหรับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในปัจจุบัน¹

1. หลักการดำเนินคดีอาญาทั่วไป

1.1 ระบบการดำเนินคดีอาญา

ระบบการดำเนินคดีอาญา นี้ ซึ่งหากพิจารณาตามประวัติความเป็นมาของระบบการดำเนินคดีอาญาแล้ว อาจกล่าวได้ว่าระบบการดำเนินคดีอาญามีอยู่ 2 ระบบ คือ

1.1.1 การดำเนินคดีอาญา “ระบบไต่สวน” (inquisitorial system)

“ระบบไต่สวน” คือ ระบบการดำเนินคดีอาญาที่ไม่มีการแยก “หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง” และ “หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี” ออกจากกันให้องค์กรในการดำเนินคดีที่ต่างหากจากกันเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ แต่การดำเนินคดีอาญาทั้งหมดตกอยู่ในอำนาจของบุคคลหรือองค์กรเดียว กล่าวคือ การดำเนินคดีอาญาทั้งหมดตกอยู่ในอำนาจของผู้พิพากษาหรือศาล และที่สำคัญการดำเนินคดีอาญาตามระบบไต่สวนนี้ผู้ถูกไต่สวนแทบจะไม่มีสิทธิอะไรเลย จะมีสภาพเป็น “กรรมในคดี” การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเดิมนั้นในภาคพื้นยุโรป แต่ละประเทศจะใช้ระบบไต่สวนนี้ในการดำเนินคดีอาญา และยิ่งเลวร้าย กล่าวคือมีการทรมานร่างกาย ผู้ถูกไต่สวนเพื่อรับสารภาพ

¹ณรงค์ ใจหาญ, หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, (ม.ป.ท. ,2546), น. 25.

ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน รัตนโกสินทร์ศก 115 การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยเราก็ใช้ “ระบบไต่สวน” และการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยเรามา “ระบบไต่สวน” นี้ยิ่งเลวร้ายจนถึงขีดสุดเมื่อมีวิธีพิจารณา จารีตนครบาลเกิดขึ้น²

1.1.2 การดำเนินคดีอาญา “ระบบกล่าวหา” (accusatorial system)

“ระบบกล่าวหา” คือ ระบบการดำเนินคดีอาญาที่มีการแยก “หน้าที่การสอบสวน ฟ้องร้อง” และ “หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี” ออกจากกัน ให้องค์การในการดำเนินคดีอาญาที่ ต่างหากจากกันเป็นผู้ทำหน้าที่ทั้งสองนั้น และยกฐานะของถูกกล่าวหา จากการเป็น “กรรมในคดี” (Prozess-objekt) ขึ้นเป็น “ประธานในคดี”(Prozess-subjekt)³ ดังนั้นผู้ถูกกล่าวหาจึงได้สิทธิต่างๆ ที่จะต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่

ที่กล่าวว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็น “ประธานในคดี”(Prozess-subjekt) นั้น ก็เพราะว่าในการ ดำเนินคดี “ระบบกล่าวหา” กฎหมายไม่ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นวัตถุแห่งการชักฟอกหรือเป็น “กรรม ในคดี”(Prozess-objekt) แต่ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็น “คน” และเป็นส่วนหนึ่งของวิธีพิจารณา กฎหมายจึงให้สิทธิต่างๆ และเปิดโอกาสให้สามารถต่อสู้ได้อย่างเต็มที่

ระบบการดำเนินคดีในระบบกล่าวหานี้ เป็นระบบการดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่ ซึ่ง เป็นการแก้ไขข้อบกพร่องของการดำเนินคดีอาญา “ระบบไต่สวน” นั้นเอง

ตามระบบกล่าวหานี้ ศาลจะดำเนินคดีได้ก็ต่อเมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องขึ้นมา และศาลจะตัดสินนอกฟ้องไม่ได้ นอกจากนี้ศาลจะขยายไปลงโทษผู้ที่พนักงานอัยการไม่ได้ยื่นฟ้อง ขึ้นมาก็ไม่ได้เช่นเดียวกัน

1.2 หลักการดำเนินคดีอาญา

ซึ่งหลักการดำเนินคดีอาญานี้ในสากลมีอยู่หลายหลักซึ่งมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง ขึ้นอยู่กับว่าแต่ละประเทศนั้นจะใช้หลักการอะไรในการดำเนินคดี ซึ่งอาจพอจะสรุปหลักการได้ 3 หลัก คือ 1 “หลักการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชน” (private prosecution) 2 “หลักการดำเนิน

² คณิต ฒ นคร, “อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา,” วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 2, ปี ที่ 9, น.133,(2520).

³ คณิต ฒ นคร,กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา,พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), น.57.

คดีอาญาโดยประชาชน” (popular prosecution) และ 3 “หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ” (public prosecution)⁴

1.2.1 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชน (private prosecution)

เป็นหลักการดำเนินคดีอาญาดั้งเดิมของทุกสังคมที่รวมตัวกันเป็นรัฐ ซึ่งการชี้ขาดตัดสินคดีความในสังคมนี้นี้ เป็นภารกิจของผู้เป็นหัวหน้าหรือผู้แทนของหัวหน้า การดำเนินคดีอาญาแบบดั้งเดิมนี้อาจเป็นเรื่องของเอกชนผู้เสียหาย ที่จะฟ้องผู้ที่กระทำผิดต่อตนเองหรือองค์กรซึ่งขาดของรัฐคือศาล การดำเนินคดีอาญาเดิมจึงปะปนกับการดำเนินคดีแพ่ง กล่าวคือ นอกจากผู้เสียหายจะฟ้องให้ศาลลงโทษผู้กระทำผิดต่อตนแล้ว จะมีการเรียกร้องค่าเสียหายควบคู่กันไปด้วย การดำเนินคดีอาญาโดยเอกชนผู้เสียหายจึงเป็นเรื่องของการต่อสู้กันระหว่างเอกชนคนหนึ่งกับเอกชนอีกคนหนึ่ง โดยมีคนกลางคือศาลเป็นผู้ชี้ขาดตัดสิน และโดยทั่วไปเป็นการดำเนินคดีที่มีลักษณะที่ไม่แตกต่างจากการดำเนินคดีแพ่ง⁵

1.2.2 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (popular prosecution)

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนนี้เป็นหลักการที่เกิดขึ้นก่อนหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐโดยถือกันว่าการรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นของประชาชนทุกคน ประชาชนทุกคนจึงฟ้องคดีอาญาได้โดยไม่คำนึงว่าผู้ฟ้องจะเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงหรือไม่⁶ ทั้งนี้เพราะประชาชนมีหน้าที่ที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม เมื่อคดีอาญาเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมจึงเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่จะมีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญาในทุกขั้นตอนของกระบวนการ ซึ่งได้แก่ ขั้นตอนการสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้อง การชี้ขาดตัดสิน⁷

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนนี้มีใช้อยู่ในประเทศอังกฤษดั้งเดิม เพราะถือว่าประชาชนทุกคนต่างมีความรับผิดชอบในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ประชาชนทุกคนจึงเป็นผู้เสียหายและมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้เมื่อประชาชนคนหนึ่งฟ้องคดีอาญากับประชาชน

⁴ คณิต ฒ นคร, “บทบาทของศาลในคดีอาญา”, วารสารกฎหมายธุรกิจ บัณฑิตย, ฉบับที่ 1, ปีที่ 1 น. 49, (มกราคม-มิถุนายน 2544).

⁵ เฟิงอั้ง , น.1-2.

⁶ คณิต ฒ นคร, ฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), น.60.

⁷ ณรงค์ ใจหาญ, อั้งแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.29.

อีกคนหนึ่ง ผู้ฟ้องกับผู้ถูกฟ้องจึงมีความเท่าเทียมกัน การดำเนินคดีอาญาในลักษณะนี้จึงเป็นเรื่องของการต่อสู้กันระหว่างคู่ความที่ไม่ต่างไปจากการดำเนินคดีแพ่ง

1.2.3 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (public prosecution)

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ เป็นหลักการดำเนินคดีที่ถือว่า รัฐเป็นผู้เสียหายต่อการที่มีผู้กระทำความผิดทุกคดีและมีหน้าที่ดำเนินคดีโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งนี้ เพราะการกระทำความผิดเป็นการกระทำความเสียหายต่อสังคม และทำลายความสงบสุขของส่วนรวม ซึ่งรัฐมีหน้าที่ปกป้องรักษา ดังนั้นรัฐจึงต้องเป็นผู้ดำเนินการในทางที่ผิดนั้นๆ เจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดี คือ พนักงานอัยการ ซึ่งทำหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้อง ส่วนตำรวจเป็นผู้มีหน้าที่ในการช่วยเหลือพนักงานอัยการในการดำเนินการดังกล่าว ประเทศที่ใช้หลักการนี้ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นต้น⁸ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐไม่ได้ผูกขาดการดำเนินคดีอาญาไว้แต่เพียงผู้เดียวโดยเด็ดขาด แม้ในประเทศที่ถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยเคร่งครัดก็มีการผ่อนคลายเป็นเอกชนฟ้องคดีได้บ้างเช่นกัน เพียงแต่จะจำกัดประเภทคดี และฐานความผิดไว้ สำหรับในประเทศไทยเรานั้นผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้อย่างกว้างขวางมาก⁹

จากที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่าหลักการดำเนินคดีอาญานี้มีอยู่หลายรูปแบบด้วยกัน ซึ่งแต่ละประเทศจะมีหลักการที่มีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับว่าแต่ละประเทศนั้นจะใช้หลักการใดเป็นหลักการในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ซึ่งในปัจจุบันนี้หลักการดำเนินคดีอาญาอาจกล่าวได้ว่ามีเพียงแค่ 2 หลักใหญ่ๆ คือ “หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน” (popular prosecution) และ “หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ” (public prosecution) ซึ่งทั้ง 2 หลักนี้มีความแตกต่างกันอยู่คือ บุคคลที่มีอำนาจในการดำเนินคดีที่มีหลักการที่แตกต่างกันไปกล่าวคือการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนนั้นทุกคนสามารถดำเนินการฟ้องร้องได้ทุกคนโดยไม่ต้องคำนึงว่าเขาจะได้รับความเสียหายหรือไม่ ซึ่งแตกต่างกับการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐที่ถือว่าความผิดอาญาเป็นเรื่องที่กระทบต่อสังคม เพราะรัฐมีหน้าที่ดูแลความสงบเรียบร้อยของประชาชน ดังนั้นถือว่ารัฐได้รับความเสียหาย ฉะนั้นจึงเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการที่จะดำเนินคดีฟ้องร้องกับผู้กระทำผิดเอง แต่ก็ไม่ได้ผูกขาดอำนาจไว้เพียงเจ้าหน้าที่เพียงอย่างเดียว แต่ก็ยังเปิดโอกาสให้ผู้

⁸ เฟิงอั้ง , น. 30.

⁹ คณิต ฅ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), น.61.

ได้รับความเสียหายสามารถที่จะดำเนินการฟ้องร้องได้เองแต่ก็จำกัดประเภทหรือฐานความผิดไว้แค่บางฐานเท่านั้น

1.3 บุคคลผู้มีอำนาจดำเนินคดีอาญา

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น แล้วนั้นจะแสดงให้เห็นได้ว่ารูปแบบการดำเนินคดีอาญานั้น มีรูปแบบที่แตกต่างกัน และแต่ละประเทศนั้นก็ยังมีความแตกต่างกันไปตามระบบกฎหมายของประเทศนั้นๆ ในส่วนนี้จึงขอกล่าวถึง บุคคลที่มีอำนาจดำเนินคดีอาญาได้นั้นมีบุคคลใดบ้าง โดยจะขอกล่าวแยกไปตามระบบกฎหมาย กล่าวคือจะขอแยกระหว่างกลุ่มประเทศที่อยู่ในระบบคอมมอนลอว์กับประเทศที่อยู่ในระบบซีวิลลอว์เพื่อมาเปรียบเทียบกับของประเทศไทย เพราะระบบกฎหมายที่แตกต่างกันก็จะมีหลักการดำเนินคดีที่แตกต่างกันไปด้วย

1.3.1 หลักการดำเนินคดีอาญาในประเทศระบบคอมมอนลอว์

ระบบคอมมอนลอว์นี้เป็นระบบที่ใช้จารีตประเพณี และคำพิพากษาของศาลเป็นหลัก ในการวินิจฉัยคดี ซึ่งประเทศที่อยู่ในระบบนี้ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษ เป็นต้น โดยหลักแล้วประเทศต่างๆ เหล่านี้ก็มีรูปแบบการดำเนินคดีอาญาโดยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนเป็นหลัก แต่ได้มีการพัฒนาโดยมีการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาควบคุมกำกับกับการดำเนินคดีของประชาชนก่อน ประเทศต่างๆ เหล่านี้มีความแตกต่างกัน จึงจะขอแยกเป็นประเทศเพื่อความเข้าใจได้ดังนี้

1.3.1.1 การดำเนินคดีอาญาในประเทศอังกฤษ

ตามหลักการดำเนินคดีอาญาดั้งเดิมของอังกฤษจะเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติของอังกฤษส่วนมากตำรวจจะดำเนินคดีขึ้นมาก่อน โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของ “Director of public prosecution” (D.P.P) และในบางกรณี D.P.P. ก็จะสามารถเข้าดำเนินคดีเองหรือเข้าควบคุมคดีอย่างใกล้ชิด แต่ D.P.P. นี้ไม่ใช่พนักงานอัยการ แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้สร้างขึ้นมาเพื่อควบคุมการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชน และการเกิดขึ้นของเจ้าหน้าที่นี้เป็นผลที่สืบเนื่องมาจากความพยายามที่จะนำหลักการฟ้องคดีโดยรัฐเข้ามาบังคับใช้ในประเทศ¹⁰

¹⁰ คณิต ฒ นคร,กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา,พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549),น.60.

และนับแต่ใน ค.ศ. 1985 อังกฤษได้จัดตั้ง The Crown Prosecution Service (C.P.S.) เพื่อทำหน้าที่ฟ้องคดีต่อศาล เป็นสำนักงานที่รับผิดชอบการฟ้องคดีอาญา โดยมีหัวหน้า คือ Director of Public Prosecutions และมี The Chief Crown Prosecution ดูแลและดำเนินงานหน่วยงานแต่ละพื้นที่ ภายใต้กฎหมาย เรียกว่า The Prosecution of Offences Act 1985 ทั้งนี้โดยเหตุผลที่การฟ้องคดีอาญาโดยประชาชนซึ่งเป็นรากฐานของการดำเนินคดีอาญาในอังกฤษนั้นมีขีดจำกัดหลายประการและส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของตำรวจในการฟ้องคดี¹¹ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายฉบับนี้จึงมี The Crown Prosecution Service ขึ้นมาเพื่อดำเนินคดีอาญาในอังกฤษ โดยให้มีอัยการอังกฤษทำหน้าที่ฟ้องคดีที่ตำรวจเป็นผู้ฟ้อง และให้คำแนะนำแก่ตำรวจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป แต่การฟ้องคดีของอัยการอังกฤษนั้นมิได้มีแนวคิดว่าเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ แต่กำหนดให้มีบุคคลทำหน้าที่ฟ้องคดี ซึ่งเป็นนักกฎหมายที่เข้ามาช่วยเหลือเพื่อให้การฟ้องร้องคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้อง ส่วนเรื่องดุลพินิจที่จะดำเนินคดีอาญานั้นยังคงอยู่ที่ตำรวจมากกว่า¹²

จากที่ได้กล่าวมาพอจะเห็นได้ว่าในประเทศอังกฤษนี้ เป็นประเทศที่มีหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน ซึ่งถือว่าประชาชนทุกคนมีหน้าที่ที่จะต้องรักษาความสงบเรียบร้อย การที่จะให้ประชาชนนั้นดำเนินการฟ้องร้องเองได้เลยนั้นอาจทำให้เกิดปัญหาได้ จึงได้มีการก่อตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อควบคุมการดำเนินคดี ซึ่งมีลักษณะเดียวกับองค์กรอัยการนั่นเอง แต่มีหน้าที่แต่เฉพาะการเข้าไปดูแล ให้คำปรึกษาแก่ตำรวจในการดำเนินคดีที่ได้ฟ้องเอาไว้ ไม่ใช่ผู้เริ่มต้นดำเนินคดีหรือสอบสวนคดีอาญา ดังนี้ อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินคดีอาญาของอังกฤษในปัจจุบันเทียบได้กับการดำเนินคดีอาญาของไทย

ดังนี้ ตามกฎหมายอังกฤษแม้จะเป็นการดำเนินคดีโดยประชาชนก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ตำรวจจะเป็นผู้ดำเนินคดีอาญามากกว่า โดยในการดำเนินคดีของตำรวจจะอยู่ภายใต้การดูแลของ CPS และในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นผู้ฟ้องคดีเองตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน ก็ยังคงมีอยู่ต่อไปแต่เป็นคดีเล็กๆ น้อยๆ แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ CPS

¹¹ ณรงค์ ใจหาญ, อ่างแล้ว เริงอรรถที่ 1, น. 29.

¹² เพิ่งอ้าง.

กล่าวคือ CPS อาจจะใช้ดำเนินคดีเสียเอง หรืออาจใช้ดุลพินิจให้ระงับการฟ้องคดีนั้นๆ ได้ตามที่เห็นสมควร¹³

1.3.1.2 การดำเนินคดีอาญาในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีระบบกฎหมายที่ยังคงใช้ระบบคอมมอนลอว์อยู่ เพราะได้รับอิทธิพลมาจากประเทศอังกฤษนั่นเองเพราะเคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษมาก่อนแต่อย่างไรก็ตามประเทศสหรัฐก็มีความแตกต่างกับการดำเนินคดีของอังกฤษอยู่มาก กล่าวคือ เพราะผู้ที่ทำหน้าที่ดำเนินในการฟ้องร้องคดีคือ อัยการ (Prosecutor) แต่ว่าในระดับท้องถิ่นหรือระดับสหรัฐ ก็จะใช้คำว่า “Attorney” โดยคำว่า Prosecutor เป็นเพียงคำที่แสดงถึงหน้าที่เท่านั้นเอง ผู้ที่มีอำนาจสูงสุดของระบบอัยการของสหรัฐ ก็คือ Attorney General(อัยการสูงสุด) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจะดำรงตำแหน่ง Attorney General โดยที่อัยการสหรัฐจะมีการแบ่งกันไปอยู่ในแต่ละเขตอำนาจศาล ที่เรียกว่า District Attorney ซึ่งเป็นผู้ที่ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าในการที่จะสอบสวนและฟ้องร้อง ในเขตนั้นๆ ส่วนในระดับมลรัฐจะมีอัยการ 2 ประเภท คือ อัยการมลรัฐ และอัยการท้องถิ่น ทำหน้าที่แต่ไม่มีอำนาจในการดำเนินคดีอย่าง District Attorney

อัยการสหรัฐนี้ เป็นผู้มีบทบาทสำคัญที่สุดในกระบวนการก่อนฟ้องคดี ในขั้น Preliminary Hearing อัยการสหรัฐจะเป็นผู้ที่หาพยานหลักฐานมาสอบสวนว่าจะดำเนินคดีต่อไปหรือไม่ หรืออาจจะไปใช้ Grand Jury ในการจะวินิจฉัยว่าต้องดำเนินคดีต่อไปหรือไม่ อัยการในสหรัฐนี้มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง แต่ถ้าเป็นอัยการท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้ง ก็คือมาจากประชาชนนั่นเอง ดังนั้นเมื่อมาจากประชาชนก็มีอำนาจเบ็ดเสร็จในตัวเองในท้องถิ่น

จากที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ในประเทศสหรัฐอเมริกา แม้จะเป็นประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากระบบคอมมอนลอว์ แต่ได้มีการดำเนินโดยรัฐเข้าไปควบคุมการดำเนินคดีอาญา โดยมีพนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินการฟ้องร้องคดีอาญา

ดังที่ได้กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าแม้ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายเดียวกัน แต่ก็มีหลักการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ไม่เหมือนกันแตกต่างกันไปแต่ทั้งอังกฤษ และ สหรัฐอเมริกา นี้ ก็ยังยอมรับการให้ม็อด์กรที่จะมาควบคุมการฟ้องร้องคดีของผู้เสียหายไว้เช่นเดียวกัน โดยอังกฤษได้ตั้งหน่วยงานขึ้นในการตรวจสอบการฟ้องคดีของผู้เสียหายว่าสมควรฟ้องหรือไม่ แต่

¹³ คณิต ฒ นคร, “บทบาทของศาลในคดีอาญา,”วารสารกฎหมายธุรกิจธุรกิจ บัณฑิตย, ฉบับที่ 1, ปีที่ 1, น.51,(มกราคม-มิถุนายน 2544).

ในสหรัฐอเมริกา จะมีอัยการเข้ามาดูแลการดำเนินคดีอาญา ตั้งแต่การรวบรวมพยานหลักฐานจนฟ้องร้องคดี

1.3.2 หลักการดำเนินคดีอาญาในประเทศระบบซีวิลลอว์

ประเทศที่อยู่ในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นประเทศที่อยู่ในภาคพื้นยุโรป ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี เป็นต้น และประเทศไทยเราก็อยู่ในกลุ่มนี้ด้วย ประเทศที่อยู่ในระบบซีวิลลอว์นี้ จะมีกฎหมายที่อยู่ในรูปที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรืออยู่ในรูปประมวลกฎหมาย หรือพระราชบัญญัติต่างๆ ส่วนใหญ่จะถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเป็นสำคัญ

1.3.2.1 การดำเนินคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ โดยมีองค์กรอัยการเป็นผู้ฟ้องร้องคดีอาญา ราษฎรจะฟ้องร้องคดีอาญาด้วยตัวเองไม่ได้แต่ราษฎรมีทางฟ้องได้โดยทางอ้อม โดยขอเป็นคู่ความฝ่ายแพ่งในคดีอาญาเรื่องนั้น ซึ่งมีผลให้อัยการต้องฟ้องคดีอาญาเช่นกัน อำนาจอัยการเริ่มตั้งแต่ขั้นรับการร้องทุกข์ กล่าวโทษ เพราะอัยการถือว่าเป็นหัวหน้าของตำรวจฝ่ายคดีที่อยู่ในเขต ต่อจากนั้นจะมีการสอบสวนเบื้องต้น แล้วส่งสำนวนการสอบสวนให้อัยการพิจารณา อัยการอาจสั่งฟ้องหรือไม่ก็ได้ ส่วนผู้เสียหายในประเทศฝรั่งเศสแม้จะฟ้องคดีอาญาเองไม่ได้ก็ตามแต่ยังสามารถฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องในคดีอาญาได้

1.3.2.2 การดำเนินคดีอาญาในประเทศเยอรมัน

ประเทศเยอรมันเป็นประเทศที่มีหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเช่นเดียวกัน โดยผู้เสียหายนี้ต้องให้พนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินคดีแทน โดยอำนาจของพนักงานอัยการของเยอรมันนี้มีอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส โดยมีพนักงานตำรวจเป็นผู้ทำการช่วยเหลือในการสอบสวนคดี แต่กฎหมายเยอรมันก็ได้ผูกขาดการฟ้องร้องไว้เฉพาะอัยการเท่านั้น แต่มีข้อยกเว้นให้แก่ผู้เสียหายที่จะฟ้องร้องคดีเองได้ด้วย

จากที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่าทั้งประเทศฝรั่งเศส และ เยอรมนี นี้มีหลักการดำเนินคดีอาญา โดยให้เป็นหน้าที่ของ พนักงานอัยการในการที่จะดำเนินการฟ้องร้องคดี ซึ่งเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ที่ถือว่าการกระทำผิดอาญาเป็นการกระทบต่อความสงบเรียบร้อย ดังนั้นรัฐผู้มีหน้าที่ดูแลความสงบเรียบร้อยจึงต้องเข้ามาดำเนินการ แต่ทั้ง 2 ประเทศยังเปิดโอกาสให้แก่ผู้เสียหายในการที่จะดำเนินคดีเองได้อยู่บ้าง กล่าวคือ ประเทศฝรั่งเศส นั้นยอมให้ผู้เสียหายเข้ามาเป็นคู่ความในคู่ความฝ่ายแพ่งในคดีอาญาเรื่องนั้น หรือ คดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกัน

คดีอาญาได้ ส่วนในประเทศเยอรมันก็ยังมีข้อยกเว้นให้ผู้เสียหายสามารถดำเนินคดีเองได้เฉพาะประเภทหรือฐานความผิด

1.3.3 หลักการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทย

การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยเรา นี้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 ได้บัญญัติให้ พนักงานอัยการและผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้ อำนาจฟ้องของพนักงานอัยการและผู้เสียหาย ต่างเป็นอิสระไม่ขึ้นแก่กันและกัน แต่ละฝ่ายไม่มีอำนาจยับยั้งการฟ้องของอีกฝ่ายหนึ่ง อำนาจฟ้องของพนักงานอัยการและผู้เสียหายเป็นเอกเทศโดยผลของกฎหมาย คดีเดียวกันแม้ผู้เสียหายจะได้ร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานแล้วและพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีนั้นด้วยตัวเองตามมาตรา 34 หรือพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว ผู้เสียหายก็ยื่นฟ้องเป็นอีกคดีหนึ่งได้¹⁴

ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ กฎหมายบังคับให้คดีเรื่องนั้นต้องมีการสอบสวนโดยชอบด้วยกฎหมายก่อน พนักงานอัยการจึงมีอำนาจฟ้อง(มาตรา 120) ส่วนคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์นั้นไม่มีกฎหมายบังคับดังกล่าว แต่โดยหลักศาลต้องไต่สวนมูลฟ้องก่อนที่สั่งประทับฟ้อง¹⁵

หน้าที่ของพนักงานอัยการ ตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานี้ เริ่มตั้งแต่พนักงานสอบสวนส่งสำนวนสอบสวนให้พนักงานอัยการ ซึ่งพนักงานอัยการจะดำเนินการตรวจสำนวนการสอบสวนและทำความเข้าใจควรสั่งฟ้องหรือไม่ หรืออาจสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม(มาตรา 143) ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า พนักงานอัยการของไทยไม่มีอำนาจสอบสวนดังเช่นพนักงานอัยการต่างประเทศ เว้นแต่คดีที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร ซึ่งอัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ และอัยการของต่างประเทศจะเป็นผู้ออกหมายบังคับคดี ซึ่งของไทยจะเป็นหน้าที่ของศาล

แม้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 สามารถยืนยันแนวความคิดในเรื่องภารกิจในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนในสังคม หรือรักษาผลประโยชน์สาธารณะ ในกรณีที่เกิดความผิดทางอาญาซึ่งตามมาตราดังกล่าวนี้ ให้ผู้มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลคือ พนักงานอัยการ และผู้เสียหาย หากเป็นคดีที่เป็นความผิดต่อรัฐ

¹⁴ พิพัฒน์ จักรางกูร,คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา,(ม.ป.ท., 2546),น. 75-76.

¹⁵ ณรงค์ ใจหาญ,อ้างแล้ว เิงอรรถที่ 1,น.121.

หรือคดีอาญาแผ่นดิน และมีบุคคลธรรมดาได้รับความเสียหายด้วยแล้วทั้งผู้เสียหายและอัยการ ย่อมมีอำนาจดำเนินคดีในศาลได้ แต่ตามมาตรา 32 ก็บัญญัติให้อำนาจพนักงานอัยการหากเห็นว่าการดำเนินคดีของผู้เสียหายจะทำให้คดีของรัฐเสียหายก็สามารถร้องขอต่อศาลให้ผู้เสียหาย กระทำการหรือละเว้นการกระทำนั้นๆ ได้แสดงให้เห็นเจตนาภมณของกฎหมายที่จะมุ่งให้ความสำคัญกับ ความเสียหายที่มีต่อสาธารณะเป็นสำคัญยิ่งกว่าความเสียหายของเอกชน จึงอาจกล่าว ได้ว่าหลักการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยนี้เป็นหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐแต่การที่มี บทบัญญัติให้อำนาจผู้เสียหายฟ้องร้องได้นั้นเป็นเพียงการอนุญาตเฉพาะบางคดีที่ผู้เสียหายได้รับความเสียหายโดยตรงเท่านั้น แต่ถ้าไม่ได้เป็นผู้ได้รับความเสียหายแล้วก็ไม่อาจที่จะดำเนินการ ฟ้องร้องคดีได้ อาจกล่าวได้ว่า ผู้เสียหายที่มีอำนาจฟ้องคดีได้นี้เป็นข้อยกเว้นเท่านั้น ซึ่งโดยหลัก แล้วพนักงานอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจดำเนินคดีได้

จากที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่าประเทศไทย ยินยอมให้ผู้เสียหายและพนักงานอัยการ สามารถดำเนินคดีอาญาได้ทั้งคู่ แต่พนักงานอัยการก็ยังมีอำนาจมากกว่าผู้เสียหายเพราะสามารถ เข้ามาเป็นคู่ความร่วมกับผู้เสียหายและถ้าเห็นว่าการดำเนินคดีของผู้เสียหายนั้นอาจเกิดความเสียหายต่อรูป คดีได้ พนักงานอัยการสามารถร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งให้ผู้เสียหายกระทำการหรืองดเว้นการกระทำ ใดๆที่จะทำให้เกิดคดีเสียหายได้ จึงแสดงให้เห็นได้ว่าการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยนี้ เป็น การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ แต่ก็มีข้อยกเว้นให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีอาญาได้เองในบางฐาน ความผิดเท่านั้น

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าแต่ละระบบกฎหมายจะมีหลักการดำเนิน คดีที่มีลักษณะที่แตกต่างกันไป กล่าวคือในประเทศกลุ่มคอมมอนลอว์นี้จะมีรูปแบบการดำเนินคดี โดยประชาชนแต่ในทางปฏิบัติแล้วก็จะมืองค์กรของรัฐที่จะเข้ามาดำเนินคดีให้ แต่การดำเนินการ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนี้จะถือว่าเป็นการดำเนินการแทนประชาชนเท่านั้น ต่างจากการดำเนิน คดีอาญาโดยรัฐที่ถือว่าความผิดทางอาญานั้นเป็นการกระทบกระเทือนความสงบเรียบร้อยของ สังคม ดังนั้น จึงก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐและรัฐเป็นผู้มีหน้าที่รักษาความสงบ จึงต้องเข้ามา จัดการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพนักงานอัยการ โดยถือว่าความเสียหายเกิดแต่รัฐ ไม่ได้เข้ามา ดำเนินการแทนอย่างประเทศในระบบคอมมอนลอว์

2. การดำเนินคดีขององค์กรผู้บริโภค

การดำเนินคดีขององค์กรคุ้มครองผู้บริโภคในต่างประเทศและประเทศไทยนั้น มีการ กำหนดบทบาทและหน้าที่ไว้ในกฎหมาย ในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงการดำเนินคดีขององค์กรคุ้มครอง

ผู้บริโภคในประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหรัฐอเมริกาว่ามีแนวทางในการดำเนินการอย่างไร และตามตามกฎหมายของประเทศไทยว่ามีลักษณะการดำเนินการอย่างไรประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ว่าส่งผลกระทบต่อกรดำเนินการคดีคุ้มครองผู้บริโภคอย่างไร

2.1 การดำเนินคดีขององค์กรผู้บริโภคในต่างประเทศ

การดำเนินคดีขององค์กรคุ้มครองผู้บริโภคในต่างประเทศมีการกำหนดบทบาทขององค์กรที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับหลักการดำเนินคดีของแต่ละประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศฝรั่งเศสหรือประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีการกำหนดเงื่อนไขและบทบาทที่ต่างกันไป กล่าวคือ

2.1.1 แนวทางการดำเนินคดีของประเทศฝรั่งเศส

กลุ่มบุคคลที่มีสิทธิเรียกร้องทำนองเดียวกับผู้เสียหายเพื่อที่จะปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวมของกลุ่มบุคคลดังกล่าว

เราได้เห็นมาแล้วว่ากรณีที่ผู้เสียหายเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลจะเรียกค่าสินไหมทดแทนที่เกิดจากคดีอาญาได้ต่อเมื่อเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายเป็นส่วนตัวและโดยตรง แต่ในกฎหมายฝรั่งเศสมีการปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวมของกลุ่มบุคคลโดยสหภาพวิชาชีพ สมาคมนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน สำหรับผลประโยชน์ของกลุ่มส่วนบุคคลนั้นมีทั้งผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมพาณิชย์ หรือทางการเกษตรด้วย

ตามกฎหมายฝรั่งเศส สามารถเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายแพ่งในคดีอาญาได้โดยการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนเช่นเดียวกับผู้เสียหาย เริ่มตั้งแต่ ค.ศ. 1884 รัฐบัญญัติ ซึ่งยอมรับสถานะอันชอบด้วยกฎหมายของสหภาพวิชาชีพและบัญญัติให้มีสิทธิในการดำเนินคดีได้ ในตอนแรกศาลฎีกาแผนกคดีอาญาปฏิเสธสิทธิของสหภาพวิชาชีพ โดยให้เหตุผลว่าผลประโยชน์ส่วนรวมไม่ได้รับความเสียหาย หรือเพราะเหตุว่าสหภาพวิชาชีพไม่ได้รับความเสียหายโดยตรง แนวบรรทัดฐานไว้เช่นเดียวกับกรณีที่บุคคลทั่วไปจะมีสิทธิเข้ามาเป็นคู่ความในคดีอาญาว่าจะต้องได้รับความเสียหายเป็นส่วนตัวและโดยตรง

ต่อมาบรรทัดฐานดังกล่าวได้ถูกกลับ ในปี ค.ศ. 1903 ยอมรับคำร้องขอเข้าเป็นคู่ความในคดีแพ่งของสหภาพผู้ทำไร่่อ่งุ่น ที่ฟ้องผู้ขายรายหนึ่งที่ทำการเจือปนเหล้าอ่องุ่น ยกบทบัญญัติในมาตรา 6 ของรัฐบัญญัติเมื่อปี ค.ศ. 1884 ที่ให้อำนาจในการฟ้องคดี และมาตรา 3 ที่ให้อำนาจสหภาพวิชาชีพในการปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวมของวิชาชีพ

บรรทัดฐานใหม่ของศาลฎีกาเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 1920 ซึ่งได้บัญญัติรับรองสิทธิของสหภาพวิชาชีพในการเข้าดำเนินคดีให้ชัดเจนขึ้น โดยได้กล่าวถึงไว้ใน มาตรา 5 ของกฎหมายดังกล่าวว่า “สหภาพวิชาชีพมีสิทธิเช่นเดียวกับคู่ความฝ่ายแพ่งในการดำเนินคดีในศาลทุกศาล ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายโดยตรงหรือโดยอ้อมแก่ผลประโยชน์ส่วนรวมของวิชาชีพที่สหภาพเป็นตัวแทนอยู่”

ทำให้สหภาพวิชาชีพมีสิทธิเช่นเดียวกับผู้เสียหายทั่วไปในการฟ้องคดีแพ่งไม่ว่าต่อ ศาลแพ่ง หรือศาลอาญา และด้วยวิธีการฟ้องโดยตรง หรือการร้องทางแพ่งต่อผู้พิพากษาสอบสวน สำหรับการกระทำความผิดที่กระทบถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของสหภาพไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดย ทางอ้อม

กลุ่มส่วนบุคคลนอกจากสหภาพวิชาชีพแล้วก็มีสมาคมซึ่งมีอยู่มากมายในประเทศ ฝรั่งเศส สมาคมดังกล่าวจะสามารถเรียกค่าสินไหมทดแทนในคดีอาญาได้มากนักน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับสถานะของสมาคมซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) สมาคมธรรมดาที่ไม่มีการรับรอง โดยเฉพาะให้ใช้สิทธิในการฟ้องคดีได้ สมาคมเหล่านี้จะฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนจากคดีอาญาได้ก็แต่โดยอาศัยรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม มีคำพิพากษาของศาลฎีกาฝรั่งเศสเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม ค.ศ. 1913 ได้วางหลักเกณฑ์ ที่เคร่งครัดสำหรับการใช้สิทธิของสมาคมในการเรียกค่าสินไหมทดแทนโดยเข้ามาเป็นคู่ความ ในคดีอาญาโดยตัดสินไม่ยอมรับคำร้องขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของคณะกรรมการคุ้มครอง เด็กทางศีลธรรมในคดีที่มีการละเมิดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยยกหลักเกณฑ์เรื่องความเสียหายว่าต้องเป็นส่วนตัวและโดยตรงขึ้นมาเป็นข้ออ้างในการปฏิเสธสิทธิของสมาคม หรือมี ฉะนั้นก็อ้างว่าความเสียหายที่ทางสมาคมได้รับไม่ต่างกับความเสียหายที่เกิดแก่สังคม ซึ่งเป็น หน้าที่ของพนักงานอัยการอยู่แล้ว¹⁶

ได้ผ่อนคลายนลงมากในภายหลังในปี ค.ศ. 1978 หลังจากนั้นก็มีคำพิพากษาอีก จำนวนมากที่ยอมรับสถานะของสมาคมธรรมดา

2) สมาคมที่มีกฎหมายเฉพาะรับรอง สิทธิในการฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา มีกฎหมายอยู่จำนวนมากที่ให้สิทธิสมาคมที่มีภารกิจเฉพาะกรณีในการฟ้องคดีเรียกค่าสินไหม ทดแทนต่อศาลอาญา แสดงถึงความประสงค์ของฝ่ายนิติบุคคลที่ต้องการคุ้มครองเป็นกรณีพิเศษ

¹⁶ อูทัย อาทิวา, “สิทธิของผู้เสียหายในกฎหมายฝรั่งเศส,” บทบัญญัติ, ตอน 1, เล่ม ที่ 61, น. 13, (มิถุนายน 2548).

สำหรับประชากรที่อยู่ในข่ายที่สมควรได้รับความช่วยเหลือ โดยกฎหมายอนุญาตให้สมาคมซึ่งตั้งขึ้นมาแล้ว 5 ปี และมีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสังคมหรือประโยชน์สาธารณะสามารถร้องขอเข้าเป็นคู่ฝ่ายแพ่งได้ดังนี้

2.1) การคุ้มครองร่างกายของมนุษย์ เป็นการคุ้มครองเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชน ตั้งขึ้นมาแล้วอย่างน้อยเป็นเวลา 5 ปี มีวัตถุประสงค์ สมาคมเหล่านี้ถือว่าอยู่ในฐานะของผู้เสียหายและสามารถเข้ามาเป็นคู่ความในคดีอาญาได้ แต่การจะเข้ามาในคดีได้จะต้องปรากฏว่าได้มีการฟ้องคดีอาญาโดยพนักงานอัยการแล้ว หรือโดยการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาของผู้เสียหาย

2.2) การคุ้มครองทางศีลธรรม

2.3) การคุ้มครองครอบครัว

2.4) การคุ้มครองผู้บริโภค

2.5) การคุ้มครองเสรีภาพและความเสมอภาค

2.6) การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

มีข้อสังเกตว่า สิทธิของสหภาพและสมาคมในการเข้าเป็นคู่ความฝ่ายแพ่งนั้นไม่ตัดสิทธิของผู้เสียหายแต่อย่างใด โดยหลักการทั่วไปนั้น ผู้เสียหายเป็นผู้ที่มีสิทธิเดิม เพราะเป็นผู้ได้รับความเสียหายโดยตรง จึงมีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของตนเองได้อยู่แล้ว ส่วนสมาคมที่มีสิทธิเข้าเป็นคู่ความฝ่ายแพ่งด้วยนั้น เป็นการขยายขอบเขตของผู้มีสิทธิขอเข้าเป็นคู่ความฝ่ายแพ่ง โดยเหตุผลเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดซึ่งอยู่ในขอบเขตวัตถุประสงค์ของสมาคมดังกล่าว¹⁷

ในการเข้าเป็นคู่ความฝ่ายแพ่งของสมาคมนั้น มีกฎหมายหรือบางกรณีมีข้อกำหนดไว้ในหลายกรณีว่า สมาคมเหล่านั้นจะต้องได้รับความยินยอมของผู้เสียหายก่อนจึงจะเข้าเป็นคู่ความฝ่ายแพ่งได้ เช่น

- สมาคมต่อต้านการเลือกปฏิบัติ
- ต่อต้านลัทธิหรือนิกายที่ครอบงำทางจิตแก่สาวก
- คุ้มครองนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภา
- สมาคมคุ้มครองผู้บริโภค

¹⁷ เฟิงอั้ง, น.15.

บางสมาคมก็ไม่สามารถเริ่มต้นคดีได้เอง ต้องเข้าร่วมในคดีที่เริ่มต้นแล้วโดยพนักงานอัยการหรือผู้เสียหาย

ที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าระบบกฎหมายของฝรั่งเศสซึ่งผสมผสานลักษณะของระบบไต่สวน และแนวคิดของระบบดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเป็นสำคัญ พร้อมกับแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของระบอบเสรีนิยม การดำเนินชีวิตแบบปัจเจกนิยมที่ทำให้เกิดความเข้มแข็งในการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลในสังคมที่ทำให้ระบบกฎหมายของฝรั่งเศสในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญามีวิวัฒนาการที่ก้าวไกลไปกว่าระบบกฎหมายของประเทศที่ยังคงกำหนดกรอบของสังคมยึดโยงกับกฎเกณฑ์มาตรฐานทาง ศีลธรรม จริยธรรม และค่านิยมร่วมกันในสังคมอยู่ ดังเช่นในระบบกฎหมายไทย

2.1.2 แนวการดำเนินคดีของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศในระบบคอมมอนลอว์ มีรูปแบบการดำเนินคดีแบบระบบกล่าวหาแต่เอกชนไม่ว่าจะเป็นเฉพาะรายหรือองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคไม่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาคงมีแต่สิทธิในการดำเนินคดีแพ่งในรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ไว้ใน Rule 23 ของ กฎหมายวิธีพิจารณาคความแพ่ง ซึ่งมีผลบังคับใช้ได้เป็นการทั่วไปทุกมลรัฐ และใช้ได้กับทุกประเภทคดี กำหนดคุณสมบัติของผู้แทนคดีไว้ใน Rule 23 (a) (3) ซึ่งระบุให้ชื่อเรียกหรือชื่อต่อสู้อของคู่ความผู้แทนเป็นชื่อต่อสู้อหรือชื่อเรียกหรือชื่อบุคคลเดียวกันกับของกลุ่ม บัญญัติเงื่อนไขว่าผู้แทนคดีต้องสามารถป้องกันผลประโยชน์ของกลุ่มอย่างเป็นธรรมและเพียงพอ โดยไม่จำกัดว่าเฉพาะหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรเอกชนเท่านั้นที่จะเป็นผู้แทนคดีได้ ดังนั้นเอกชนผู้ได้รับความเสียหายทุกรายย่อมมีสิทธิร้องขอให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มได้

เมื่อประเทศสหรัฐอเมริกายอมให้เอกชนทั่วไปสามารถเป็นผู้แทนคดีได้ จึงต้องกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติของผู้แทนคดีไว้อย่างกว้าง ๆ ไว้ใน Rule 23 (a) (3) และ (4) ของ FRCP แต่จะเกิดปัญหาการตีความติดตามมาว่า ชื่อต่อสู้อหรือชื่อเรียกหรือชื่อบุคคลผู้แทนคดีเป็นประเภทเดียวกับสมาชิกในกลุ่มหรือไม่ ผู้แทนคดีสามารถป้องกันผลประโยชน์ของกลุ่มอย่างเป็นธรรมและเพียงพอหรือไม่มีความหมายเพียงใด หรือกรณีผู้แทนคดีมีผลประโยชน์ขัดกับสมาชิกของกลุ่มบางรายหรือทั้งหมดจะดำเนินการอย่างไรหรือกรณีผู้แทนคดีสามารถตกลงประนีประนอมกับฝ่ายจำเลย หรือ

ยินยอมตามข้อเรียกร้องของฝ่ายจำเลย โดยสมาชิกทุกรายหรือบางรายเสียผลประโยชน์จะได้หรือไม่ เป็นต้น¹⁸

แต่หลักการดำเนินคดีแบบกลุ่มของสหรัฐอเมริกาใช้เฉพาะกับคดีแพ่งเท่านั้น แต่เราอาจนำมาปรับกับการดำเนินคดีอาญาของไทยเราได้บ้าง ดังที่ได้กล่าวมาทั้งของประเทศฝรั่งเศสและของสหรัฐอเมริกา จะพบได้ว่าประเทศทั้ง 2 มีการพัฒนากฎหมายไปกว้างไกลกว่าประเทศไทยมาก ได้เปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายต่างๆ สามารถ รวมตัวกันเพื่อที่จะเรียกร้องสิทธิของตนเองได้อย่างกว้างขวาง

2.1.3 แนวการดำเนินคดีของประเทศไทย

เนื่องจากในปัจจุบันนี้ ประเทศไทยยังไม่มี การดำเนินคดีแบบนี้อย่างชัดเจน ซึ่งการดำเนินคดีแบบกลุ่มนี้มีความแตกต่างจากการดำเนินคดีโดยหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรต่างๆ ที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจเป็นการเฉพาะในการฟ้องคดีแทนผู้เสียหายซึ่งมีจำนวนมาก เช่นตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ มีอำนาจในการฟ้องร้องคดีแทนผู้ถือหุ้นเพื่อประโยชน์ของผู้ถือหุ้นทั้งหลายได้ หรือ กรณีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39¹⁹ บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจในการดำเนินคดีแก่ผู้ที่ละเมิดสิทธิ ของผู้บริโภคซึ่งมีจำนวนมากได้ เป็นต้น โดยการดำเนินคดีแทนในกฎหมายทั้งสองฉบับเป็นการวางหลักการที่รัฐมีภารกิจในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม แต่ไม่ใช่การดำเนินคดีแบบกลุ่มแต่อย่างไร โดยสภาพของปัญหาในปัจจุบันการฟ้องคดีแทนนี้จนศาลมีคำพิพากษาแล้ว คำพิพากษานี้จะมีผลผูกพันผู้เสียหายอย่างไรบ้าง เพราะผู้เสียหายเหล่านั้นไม่ได้เข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วย

¹⁸ น้ำแท้ มีบุญส้าง, “การนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (class action) มาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย”, บทบัญญัติ, ตอน 1, เล่มที่ 61 น.23-24, (มิถุนายน 2548).

¹⁹ มาตรา 39 “ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หรือเมื่อได้รับคำร้องขอจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการโดยความเห็นชอบของอธิบดีกรมอัยการหรือข้าราชการในสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค.... เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองเพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้ที่ละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล...”

อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่ากฎหมายทั้งสองฉบับ แสดงว่าประเทศไทยมีการยอมรับการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมากโดยหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยได้มีการบัญญัติแยกไว้เป็นการเฉพาะกฎหมายแต่ละเรื่อง แต่เป็นการบัญญัติในหลักการเป็นผู้แทนคดีเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดวิธีการดำเนินคดีไว้แต่อย่างไร²⁰

แต่อย่างไรก็ตาม ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 40 ได้มีการบัญญัติให้มี สมาคมขึ้นมาเพื่อเป็นการรวมกลุ่มของบุคคล เพื่อที่สามารถเรียกร้องกับผู้ที่ละเมิดสิทธิของกลุ่มตนเองได้ด้วย โดยสมาคมเหล่านี้ต้องมีการจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานว่าเป็นสมาคมเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการดำเนินคดีโดยกลุ่มบุคคลอย่างประเทศฝรั่งเศส

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการดำเนินคดีแบบกลุ่มโดยมีผู้แทนคดีอย่างสหรัฐอเมริกา กับการดำเนินคดีโดยสมาคมอย่างประเทศฝรั่งเศสนั้น ในประเทศไทยเราได้มีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาซึ่งมีลักษณะที่คล้ายกับทั้งสองประเทศแต่เรานั้นยังไม่มี ความชัดเจนการการรับรองสถานะภาพของสมาคม หรือผู้แทนคดีอย่างชัดเจน

2.1.4 เจ็อนไขในการดำเนินคดีอาญาโดยองค์กรผู้บริโภค

จากแนวความคิดในการดำเนินคดีอาญา และการดำเนินคดีอาญาแบบกลุ่ม(class action) ของสหรัฐอเมริกา กับการดำเนินคดีของกลุ่มบุคคลของประเทศฝรั่งเศส แล้วจะเห็นได้ว่ามีรูปแบบที่มีความแตกต่างกันอยู่บ้างแต่ทั้งหลายเหล่านี้ก็มีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกันก็คือ เพื่อที่จะคุ้มครองผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดของผู้ที่กระทำละเมิด เพื่อที่จะนำมาลงโทษและเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย แต่ในบางกรณีนั้นอาจมีผู้เสียหายเป็นจำนวนมากจากการกระทำอันเดียวกัน และมีข้อเท็จจริงเดียวกันกับมีกฎหมายที่ใช้ในการพิจารณาเดียวกัน และเพื่อความสะดวกในการพิจารณาจึงน่าจะนำการดำเนินคดีโดยผู้แทนคดีนี้มาใช้เพื่อเป็นการสะดวกต่อการพิจารณาและจะเป็นการรวดเร็วกว่า การที่จะให้ทุกคนแยกฟ้องคดีของตนเป็นคดีต่างหากจากกันไป แต่การดำเนินคดีในรูปแบบนี้อาจจะมีปัญหาอยู่บ้างในบางประการ จึงต้องมีการวางเงื่อนไขในการดำเนินคดีที่ชัดเจน

²⁰ น้ำแท้ มีบุญสร้าง,อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 18 ,น. 59.

ดังนั้น ในส่วนนี้จะกล่าวถึงเงื่อนไข และผลจากการดำเนินคดีในรูปแบบนี้ โดยนำมาจากหลักการของประเทศฝรั่งเศส และประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นพื้นฐานในการกำหนด เพื่อที่จะได้นำมาพัฒนาและปรับใช้กับประเทศไทยเรา

ในประเด็นเรื่องผู้แทนคดีนี้สามารถแยกพิจารณาผู้ที่อาจจะทำหน้าที่เป็นผู้แทนคดีได้เป็น 3 กรณี คือ

- 1) หน่วยงานของรัฐ
- 2) องค์กรเพื่อประโยชน์สาธารณะ
- 3) เอกชนผู้ได้รับความเสียหาย

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศในระบบคอมมอนลอว์ มีรูปแบบการดำเนินคดีแบบระบบกล่าวหา ได้บัญญัติรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ไว้ใน Rule 23 ของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งมีผลบังคับใช้ได้เป็นการทั่วไปทุกมลรัฐ และใช้ได้กับทุกประเภทคดี กำหนดคุณสมบัติของผู้แทนคดีไว้ใน Rule 23 (a) (3) ซึ่งระบุให้ข้อเรียกร้องหรือข้อต่อสู้ของคู่ความผู้แทนเป็นข้อต่อสู้หรือข้อเรียกร้องประเภทเดียวกันกับของกลุ่ม บัญญัติเงื่อนไขว่า ผู้แทนคดีต้องสามารถป้องกันผลประโยชน์ของกลุ่มอย่างเป็นธรรมและเพียงพอ โดยไม่จำกัดว่าเฉพาะหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรเอกชนเท่านั้นที่จะเป็นผู้แทนคดีได้ ดังนั้นเอกชนผู้ได้รับความเสียหายทุกรายย่อมมีสิทธิร้องขอให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มได้

เมื่อประเทศสหรัฐอเมริกายอมให้เอกชนทั่วไปสามารถเป็นผู้แทนคดีได้ จึงต้องกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติของผู้แทนคดีไว้อย่างกว้าง ๆ ไว้ใน Rule 23 (a) (3) และ (4) ของ FRCP แต่จะเกิดปัญหาการตีความติดตามมาว่า ข้อต่อสู้หรือข้อเรียกร้อง ของผู้แทนคดีเป็นประเภทเดียวกับสมาชิกในกลุ่มหรือไม่ ผู้แทนคดีสามารถป้องกันผลประโยชน์ของกลุ่มอย่างเป็นธรรมและเพียงพอหรือไม่มีความหมายเพียงใด หรือกรณีผู้แทนคดีมีผลประโยชน์ขัดกับสมาชิกของกลุ่มบางรายหรือทั้งหมดจะดำเนินการอย่างไรหรือกรณีผู้แทนคดีสามารถตกลงประนีประนอมกับฝ่ายจำเลย หรือยินยอมตามข้อเรียกร้องของฝ่ายจำเลย โดยสมาชิกทุกรายหรือบางรายเสียผลประโยชน์จะได้หรือไม่ เป็นต้น²¹

ส่วนประเทศในกลุ่มทวีปยุโรปซึ่งใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) เช่น ประเทศฝรั่งเศส กำหนดรูปแบบการเป็นผู้แทนคดีอยู่ 2 ลักษณะคือ

²¹ เฟ็งอ้วง, น. 23-24.

1 โดยองค์กรเพื่อประโยชน์สาธารณะ และ

2 โดยหน่วยงานของรัฐ

ประเทศฝรั่งเศสไม่อนุญาตให้เอกชนทั่วไปเป็นผู้แทนคดีอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา แต่มีกฎหมายเฉพาะแต่ละเรื่องระบุอำนาจหน้าที่ของผู้จะเป็นผู้แทนคดีไว้เป็นการเฉพาะเป็นเรื่องๆ ไปบางเรื่องอนุญาตให้องค์กรเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นผู้แทนคดีได้หากปรากฏว่าความเสียหายที่เอกชนได้รับนั้นมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ส่วนการดำเนินคดีในฐานะผู้แทนคดีโดยหน่วยงานของรัฐ ก็คือ อัยการเนื่องจากอัยการมีฐานะเป็นผู้แทนในการดำเนินคดีในนามของรัฐอยู่แล้ว เมื่อรัฐมีภารกิจในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม หรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ อัยการในฐานะตัวแทนของรัฐย่อมมีความชอบธรรมในการเข้าดำเนินการตามกฎหมายได้อยู่แล้ว

ประเทศไทยควรจะยินยอมให้เอกชนหรือสมาคมดำเนินการในฐานะผู้แทนคดี หากเกิดความเสียหายที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งคดีที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อ ประโยชน์สาธารณะ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากนั้นเป็นกรณีที่ถือได้ว่าส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมแล้ว

แต่การอนุญาตให้องค์กรเอกชนหรือสมาคมเป็นผู้แทนคดีได้ อาจจะทำให้เกิดปัญหากระทบกระทั่งระหว่างฝ่ายผู้เสียหายและฝ่ายผู้ก่อให้เกิดความเสียหายได้ เนื่องจากพยานหลักฐานที่ใช้ในการพิสูจน์ความเสียหายมักจะต้องใช้เทคนิค และวิธีการทางวิทยาศาสตร์ที่ซับซ้อนในการเก็บรักษาและการพิสูจน์สาเหตุแห่งความเสียหาย โดยพยานหลักฐานส่วนใหญ่จะอยู่ในความครอบครองของผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย หากผู้แทนคดีซึ่งเป็นเอกชนต้องการจะได้พยานหลักฐานเหล่านั้น อาจจะมีการลักลอบเข้าไปในบริเวณโรงงานหรือที่ดินของผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย หรืออาจจะใช้วิธีการที่ไม่ถูกต้องและไม่มีความหมายอนุญาตให้ทำได้ และนำมาซึ่งการพิพาทกันได้นอกจากนี้ หากประชาชนเป็นชาวบ้านยากจนไม่มีความรู้ อาจจะเป็นเครื่องมือของเอกชนที่ค้าความในการกลั่นแกล้งฟ้องคดีเพื่อเรียกร้อยค่าเสียหายจากผู้ประกอบการเกินกว่าความเสียหายจริงได้

เห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายของไทยมีหลักการชัดเจนว่า หากเป็นความเสียหายต่อรัฐเป็นการเฉพาะ เช่น กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะแล้ว รัฐเท่านั้นที่มีอำนาจในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายซึ่งเป็นแนวคิดรูปแบบการดำเนินคดีโดยรัฐนั่นเอง โดยข้อดี ของการที่ให้อัยการซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินคดีที่

ส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม คือสามารถจัดปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์แห่งคดี หรือผลประโยชน์ขัดกันระหว่างผู้แทนคดีกับสมาชิกของกลุ่มและรัฐมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและมีความพร้อมที่จะดำเนินการแทนรัฐได้โดยถือเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐอยู่แล้ว ส่วนข้อเสีย หากหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภคเสียเองแล้วจะมีมาตรการใดที่จะรองรับในส่วนนี้ หากหน่วยงานของรัฐเพิกเฉยไม่ดำเนินการตามกฎหมายต่อหน่วยงานของรัฐด้วยกัน เช่น กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล หรือกรณีเจ้าพนักงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตหรือมีเจตนาช่วยเหลือพวกพ้อง เมื่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐโดยไม่มีเอกชนได้รับความเสียหายรัฐย่อมมีภารกิจในการแก้ไขเยียวยาบำบัดความเสียหายนั้นอยู่แล้ว แต่ปัญหาก็คือหากเกิดความเสียหายต่อเอกชนด้วยแล้ว ค่าเสียหายที่รัฐจะจ่ายชดเชยให้เอกชนควรจะเป็นจำนวนเท่าใด หากไม่เป็นที่พอใจหรือตกลงกันไม่ได้ เอกชนย่อมมีสิทธินำคดีความเสียหายส่วนตัวนั้นขึ้นฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกค่าเสียหายต่อรัฐได้

จะเห็นได้ว่า จุดมุ่งหมายของการดำเนินคดีในรูปแบบนี้ มีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกันก็คือเพื่อประโยชน์ทางสาธารณะ เพื่อคุ้มครองเอกชนทุกคน แต่โดยหลักการดำเนินคดีอาญาที่มีความแตกต่างกันจึงมีวิธีการที่ต่างกันออกไป กล่าวคือ สหรัฐอเมริกานั้นมีหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนจึงไม่มีปัญหาในการที่จะให้ผู้แทนคดีที่เป็นเอกชนได้เข้ามาดำเนินการทางคดี แต่ในประเทศฝรั่งเศสนั้นมีหลักการดำเนินคดีโดยรัฐซึ่งไม่ยินยอมให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้แทนในทางคดีได้เลย แต่ก็ยังสามารถเข้ามาได้โดยต้องมีกฎหมายเฉพาะแต่ละเรื่องระบุอำนาจหน้าที่ของผู้จะเป็นผู้แทนคดีไว้เป็นการเฉพาะเป็นเรื่อง ๆ ไป บางเรื่องอนุญาตให้องค์กรเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นผู้แทนคดีได้หากปรากฏว่าความเสียหายที่เอกชนได้รับนั้นมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ส่วนการดำเนินคดีในฐานะผู้แทนคดีโดยหน่วยงานของรัฐ ก็คือ พนักงานอัยการ เนื่องจากพนักงานอัยการมีฐานะเป็นผู้แทนในการดำเนินคดีในนามของรัฐอยู่แล้ว เมื่อรัฐมีภารกิจในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ อัยการในฐานะตัวแทนของรัฐย่อมมีความชอบธรรมในการเข้าดำเนินการตามกฎหมายได้อยู่แล้ว ซึ่งมีลักษณะที่คล้ายกับประเทศไทยเราเพราะประเทศไทยมีหลักการดำเนินคดีเดียวกับฝรั่งเศส

กล่าวโดยสรุป แล้วเงื่อนไขการดำเนินคดีโดยผู้แทนคดีนี้ ต้องเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อสาธารณะหรือที่เกี่ยวข้องกับส่วนรวม และการที่จะอนุญาตให้มีการดำเนินคดีได้นั้นต้องมีกฎหมายรับรองให้มีอำนาจที่จะกระทำได้

2.2 การดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551

กฎหมายวิธีพิจารณาความคดีผู้บริโภคเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเป็นพิเศษที่ใช้บังคับกับการดำเนินคดีคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งมีลักษณะเฉพาะแตกต่างกับการดำเนินคดีทั่วไปและมีการกำหนดบทบาทขององค์กรที่มีอำนาจในการดำเนินคดีตามกฎหมายไว้ โดยมีวัตถุประสงค์และกระบวนการที่ต่างจากคดีทั่วไป

2.2.1 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ปัจจุบันระบบเศรษฐกิจมีการขยายตัวตลอดเวลาอย่างรวดเร็ว และมีการนำความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ในการผลิตสินค้าและบริการมากขึ้น ในขณะที่ผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ในเรื่องของคุณภาพสินค้าหรือบริการ ตลอดจนเทคนิคการตลาดของผู้ประกอบการ ทั้งยังขาดอำนาจต่อรองในการเข้าทำสัญญาเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการ ทำให้ผู้บริโภคถูกเอาเปรียบอยู่เสมอนอกจากนี้เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นกระบวนการในการเรียกร้องค่าเสียหายต้องใช้เวลาอันยาวนาน และสร้างความยุ่งยากให้แก่ผู้บริโภคที่จะต้องพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงต่างๆ ซึ่งไม่อยู่ในความรู้เห็นของตนเอง อีกทั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีสูง ผู้บริโภคจึงตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบจนบางครั้งนำไปสู่ การใช้วิธีการที่รุนแรงและก่อให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างผู้ประกอบการกับกลุ่มผู้บริโภคที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม อันส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ สมควรให้มีระบบวิธีพิจารณาความคดีที่เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยความรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ขณะเดียวกันเป็นการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการหันมาให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการให้ดียิ่งขึ้น²² ซึ่ง พระราชบัญญัติ ฉบับนี้ มีผลใช้บังคับเมื่อ วันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นมิติใหม่ในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย ทำให้ระบบการพิจารณาความคดีผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม จากระบบกล่าวหาเป็นระบบไต่สวน ที่มีอำนาจในการเรียกพยานหลักฐานมาสืบได้เอง

กฎหมายฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะแก้ปัญหาค่าความไม่เป็นธรรมในกระบวนการวิธีพิจารณาความคดีผู้บริโภคตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และยังมีเป้าหมายเพื่อที่จะไปช่วยให้ระบบงานคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านสินค้าและบริการ ที่ไม่มีคุณภาพหรือมาตรฐานให้

²² หมายเหตุท้าย พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 38ก วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2551

ได้รับการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งปัจจุบันคดีข้อพิพาทระหว่างผู้บริโภคร่วมกับผู้ประกอบธุรกิจ ยังอยู่ในสภาพที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคร่วมอยู่หลายประการ เพราะผู้บริโภคซึ่งหมายถึงประชาชนทั่วไป ที่ไปเป็นคดีพิพาทกับบริษัทใหญ่ๆ ที่ทำกิจการค้าสินค้าหรือบริการต้องใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งออกแบบมาสำหรับคู่ความที่มีฐานะเท่าเทียมกัน ทำให้ผู้บริโภคร่วมอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ ผู้บริโภคร่วมมักจะชนะคดีน้อยมาก²³ ดังนี้ หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 จึงถูกออกแบบมาเพื่อให้ผู้บริโภคร่วมมีโอกาสเข้าถึงความยุติธรรมได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น และแก้ไขปัญหาคดีที่ไม่เป็นธรรมของกระบวนการทางกฎหมายที่เป็นอยู่ตลอดจนเพื่อส่งเสริมจริยธรรมในการดำเนินธุรกิจและป้องปรามผู้ประกอบการที่ไม่สุจริต อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพสินค้าและบริการ และเป็นการยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของคนในสังคมให้ดียิ่งขึ้น โดยที่กฎหมายนี้ มุ่งเพียงเพื่อกำหนดวิธีพิจารณาคดีขึ้นเป็นพิเศษสำหรับคดีผู้บริโภคโดยไม่ได้มีการจัดตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาคดีผู้บริโภคโดยเฉพาะ²⁴

2.2.2. ลักษณะเฉพาะของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551

การดำเนินการทางคดี ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 นี้ใช้บังคับได้แต่เฉพาะคดีที่มีข้อพิพาทในทางแพ่งเพียงอย่างเดียวเท่านั้น จะนำไปใช้กับคดีอาญาไม่ได้ ถึงแม้ว่าคดีอาญานั้นจะมีข้อพิพาทส่วนแพ่ง ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับการบริโภคสินค้าหรือบริการอยู่ด้วยก็ตาม เนื่องจากบทนิยาม คำว่า คดีผู้บริโภค ในมาตรา 3²⁵ แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 จำกัดไว้แต่เฉพาะคดีแพ่งเท่านั้น ที่จะถือว่าเป็นคดีผู้บริโภค ข้อพิพาทส่วนแพ่งที่จะพิจารณารวมไปกับคดีอาญาจึงไม่อยู่ในความหมายของคำว่าคดีผู้บริโภค หากแต่ต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่าด้วยการฟ้องคดีแพ่ง

²³ จรัญ ภักดีธนากุล, “พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มิติใหม่ ของระบบงานยุติธรรมสำหรับผู้บริโภค,” รัชพี 51, คณะกรรมการเนติบัณฑิต สมัยที่ 60 สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, น.82-83, (2551).

²⁴ ชาญนรงค์ ปราณิจิตต์, “วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค ลักษณะพิเศษและข้อสังเกตที่สำคัญ”, น.1-2 อ้างจาก <<http://www.jla.coj.go.th>>.

²⁵ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 3.

เกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา เว้นแต่จะได้มีการแยกฟ้องข้อพิพาทส่วนแพ่งนั้นเป็นคดีแพ่งต่างหากจากคดีอาญา จึงจะถือว่าเป็นคดีผู้บริโภครที่อยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัตินี้²⁶

2.2.3 ผู้มีอำนาจดำเนินคดีผู้บริโภค²⁷

เมื่อพิจารณา พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 นี้แล้ว ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับผู้มีอำนาจฟ้องคดี และดำเนินคดีแทนผู้บริโภคไว้ใน มาตรา 19 วรรคหนึ่ง ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า บุคคลที่จะมีอำนาจฟ้องคดีผู้บริโภคได้นั้น ได้แก่ ตัวผู้บริโภคเอง และผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภค

2.2.3.1 ผู้บริโภค

จากบทนิยาม มาตรา 3 คำว่า “ผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค และให้หมายความรวมถึงผู้เสียหายตามกฎหมายความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ดังนี้ ผู้บริโภคซึ่งจะมีอำนาจฟ้องคดีผู้บริโภคได้ จึงหมายถึงบุคคล ดังต่อไปนี้

- 1) ผู้บริโภคตาม กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค
- 2) ผู้เสียหาย ตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

2.2.3.2 ผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภค

ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ.2551 มาตรา 19 วรรคหนึ่ง²⁸ ได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและสมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองไว้ มีอำนาจฟ้องร้องคดีผู้บริโภคได้ แต่เมื่อพิจารณากฎหมายแล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายบัญญัติให้บุคคลมีอำนาจฟ้องร้องคดีแทนผู้บริโภคได้โดยตรงอยู่ 3 องค์การ²⁹ คือ

- 1) คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคได้ 2 กรณี คือ คดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคที่

²⁶ ชาญณรงค์ ปราณจิตรต์ ,อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 24 ,น.2.

²⁷ ธานิศ เกศวพิทักษ์, “คำอธิบาย กฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551”, (อัดสำเนา) ,น.24-27.

²⁸ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 19.

²⁹ ชาญณรงค์ ปราณจิตรต์ ,อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 24 ,น.8.

คณะกรรมการเห็นสมควร และคดีที่ผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและเห็นว่าการดำเนินคดีนั้น จะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม

2) สมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรอง ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 40 และมาตรา 41 ซึ่งมีอำนาจฟ้องคดีแทนสมาชิกของสมาคมเท่านั้น

3) มูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรอง มีอำนาจฟ้องคดีเรียกค่าเสียหาย แทนผู้บริโภคได้ ตาม พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 10

3. ลักษณะการดำเนินคดีตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

คดีคุ้มครองผู้บริโภคมีลักษณะที่แตกต่างกับคดีปกติทั่วไป โดยลักษณะความรับผิดชอบนั้นมีทั้งความรับผิดในทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง ประกอบกับลักษณะคดีผู้บริโภคนั้น เป็นคดีที่กระทบต่อประชาชนส่วนรวมซึ่งในการดำเนินคดีนั้นมีการดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญา ซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

3.1 ลักษณะคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

การกระทำที่ถือเป็นการผิดต่อผู้บริโภคนั้น จะเป็นการกระทำที่เกิดจากการขายสินค้าหรือให้บริการในลักษณะที่เป็นการเอาใจเอาเปรียบความไม่เป็นธรรม หลอกลวงในคุณภาพสินค้า ปริมาณ และประสิทธิภาพ หรือความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือรับบริการ ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัยของผู้บริโภค หรือไม่สามารถใช้สินค้าหรือบริการได้อย่างปลอดภัยและมีประสิทธิภาพดังที่กล่าวอ้าง เช่นการโฆษณาเกินจริงที่ทำให้ผู้บริโภคหลงเชื่อในสินค้านั้น ๆ การไม่มีฉลากแจ้งรายละเอียดหรือคุณสมบัติสินค้า หรือฉลากนั้นมีลักษณะที่ไม่เป็นจริงดังกล่าวอ้าง หรือถูกเอาใจเอาเปรียบจากการทำสัญญา ซึ่งการกระทำดังกล่าวส่งผลให้ผู้บริโภคได้รับผลกระทบจากการบริโภคสินค้าและบริการเป็นจำนวนมาก ซึ่งลักษณะการกระทำผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคนี้ มีลักษณะที่แตกต่างจากการกระทำผิดในกฎหมายอาญาทั่วไปที่การกระทำผิดมิได้เกิดจากการกระทำที่มีลักษณะรุนแรง เช่น การฆ่าคนตาย หรือไม่ได้เกิดจากการใช้อาวุธ หรือประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน แต่ผลของการกระทำผิดกลับส่งผลกระทบต่อรุนแรงอย่างมากต่อคนจำนวนมาก และยังสร้างความเสียหายต่อระบบการค้า โดยการกระทำ

ความผิดนั้น มีลักษณะที่เป็นการกระทำอันเดียว ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างเดียวกัน ดังนั้น ความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจึงไม่ใช่ความผิดที่กระทบกระเทือนต่อเอกชนคนใดคนหนึ่ง แต่เป็นความผิดที่กระทบกระเทือนต่อประชาชนโดยส่วนรวม

ปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องร้องของผู้บริโภคซึ่งในบางกรณีคู่ความ ฝ่ายจำเลยและกลุ่มผู้บริโภคเป็นกลุ่มเดียวกัน เช่น กรณีบ้านจัดสรร มีผู้บริโภคหลายคนซื้อบ้าน จากโครงการ และต่อมาผู้บริโภคคนหนึ่งผู้ซื้อบ้าน ฟ้องร้องโครงการว่าสร้างบ้านไม่ได้มาตรฐาน และขาดสาธารณูปโภค และศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้โครงการจัดสรรรับผิดชอบแล้ว กรณีเช่นนี้ ตามกฎหมายคำพิพากษานั้นจะผูกพันคู่ความที่ฟ้องร้องในคดีเท่านั้น ผู้บริโภครายอื่นๆ ที่ซื้อบ้าน กับโครงการเช่นเดียวกัน และได้รับผลกระทบเช่นเดียวกันจะต้องฟ้องร้องและเข้าสู่กระบวนการ ใหม่ ซึ่งสร้างความยุ่งยากและเกิดความล่าช้าในการพิจารณา อีกทั้งยังอาจก่อให้เกิดความ แตกต่างกันของคำพิพากษาขึ้นได้แม้จะเป็นคดีที่มีลักษณะอย่างเดียวกัน

3.1.1 ลักษณะคดีคุ้มครองผู้บริโภคในทางอาญา

การละเมิดสิทธิผู้บริโภคนั้น เป็นการกระทำที่มีลักษณะที่กระทบต่อตัวผู้บริโภคหรือ ประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นมีลักษณะเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคจากการ ดำเนินการของผู้ประกอบการในการเอาตัวเอาเปรียบผู้บริโภค และในบางกรณีการกระทำละเมิด สิทธินั้นเกิดผลกระทบต่อความเสียหายของชีวิต ร่างกายและอนามัยของประชาชนโดยรวม ซึ่งถือ ได้ว่าความผิดในลักษณะนี้เป็นความผิดอาญาอย่างหนึ่ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย ของรัฐ เมื่อมีการกระทำผิดเกี่ยวกับผู้บริโภค กฎหมายได้วางมาตรการลงโทษทางอาญาไว้ ซึ่ง ความผิดนั้น ๆ อาจมีความร้ายแรงและไม่ร้ายแรงไว้แตกต่างกันไปแล้วแต่ว่าการกระทำนั้นส่งผล ต่อผู้บริโภคอย่างไร

การนำเอามาตรการทางอาญามาใช้ในการควบคุม และเอาผิดกับผู้ประกอบการที่ กระทำละเมิดสิทธิผู้บริโภคนั้น เพื่อให้เกิดความเกรงกลัว และเป็นการยับยั้งการทำความผิด ของผู้ประกอบการ มิให้กระทำการใดๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ซึ่งใน การทำความผิดของผู้ประกอบการนั้นบางกรณีส่งผลโดยตรงหรืออาจจะส่งผลกระทบต่อ ผู้บริโภคได้ เช่น การปลอมปนสินค้าอุปโภคบริโภค ที่มีสารปนเปื้อนที่เป็นอันตราย เมื่อผู้บริโภคได้ บริโภคอาหารเหล่านั้นจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัยของผู้บริโภคเอง หรือในบางครั้งอาจถึงกับ เสียชีวิตได้ ซึ่งจะเห็นได้จากข่าวในประเทศจีน ที่มีการปนเปื้อนสารเมลามีนในผลิตภัณฑ์นมผง สำเร็จรูป ที่ทำให้เด็กที่บริโภคเข้าไปนั้น เสียชีวิตเป็นจำนวนมาก และทำให้ต้องเจ็บป่วยอีกจำนวน

มาก เป็นต้น และยังส่งผลกระทบต่อทั่วโลกที่มีการนำเข้าสินค้าดังกล่าวจากประเทศจีน เป็นต้น
 ดังนี้จะเห็นได้ว่า การกระทำเหล่านี้ส่งผลอันตรายต่อประชาชนโดยส่วนรวม แต่ในการกระทำ
 ละเมิดสิทธิผู้บริโภคในบางกรณีนั้น มิได้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน แต่เป็นการ
 ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบการ ที่ทำให้ผู้บริโภคต้องรับภาระมาก
 ขึ้นกว่าเดิม หรือเป็นเพียงการเอาเปรียบผู้บริโภคมากเกินไป

ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากลักษณะการกระทำละเมิดสิทธิผู้บริโภคประกอบกับบัญชีอัตรา
 ค่าเปรียบเทียบตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ตามแนวทางปฏิบัติสำหรับการ
 กำหนดค่าปรับที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคกำหนด เพื่อใช้เป็นมาตรการในการเปรียบเทียบ
 ปรับ ซึ่งตามบัญชีอัตราค่าปรับดังกล่าว คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้กำหนดข้อหาความผิด
 ที่ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามไว้ ดังนี้

1) ความผิดในลักษณะรุนแรง ได้แก่ ความผิดตาม มาตรา 47,49,52,53,57 วรรค
 หนึ่ง,57 ทวิ 1 และ 61 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522

2) ความผิดในลักษณะรุนแรงปานกลาง ได้แก่ ความผิดตาม มาตรา 45,46,48 และ
 57 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522

3) ความผิดในลักษณะไม่รุนแรง ได้แก่ ความผิดตามมาตรา 54 และ 55 แห่งพระราช
 บัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522

ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว จึงพบได้ว่า
 ความรับผิดทางอาญานั้น สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน กล่าวคือ

(1) ความรับผิดทางอาญาที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของผู้บริโภค

ความรับผิดในส่วนนี้ เป็นความรับผิดที่ส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย และอนามัย
 ของผู้บริโภค และมีลักษณะที่มีความรุนแรง เพราะความรับผิดในลักษณะนี้ส่งผลต่อตัวผู้บริโภค
 โดยตรง ไม่ว่าจะจากการอุปโภคหรือบริโภคเข้าไปโดยตรง เช่น การบริโภคอาหารหรือยาที่ไม่ได้
 คุณภาพ หรือมีการปนเปื้อนสิ่งมีพิษ ซึ่งส่งผลต่อร่างกายของผู้บริโภคโดยตรง ทำให้ต้องเจ็บป่วย
 หรือเสียชีวิต

(2) ความรับผิดทางอาญาที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของผู้บริโภค

ความรับผิดในส่วนนี้ เป็นความผิดที่ไม่ส่งผลต่อตัวผู้บริโภคโดยตรง ซึ่งเป็นความผิด
 ในลักษณะที่ไม่รุนแรง เป็นการละเว้นหรือฝ่าฝืนกฎหมายหรือคำสั่ง เช่น การโฆษณาเกินจริง ,การ
 ไม่แสดงฉลากที่ครบถ้วน ,การโกงปริมาณสินค้า หรือการเอาเปรียบในข้อสัญญา เป็นต้น ซึ่งจะเห็น
 ได้ว่าความผิดในลักษณะนี้ ไม่ส่งผลกระทบต่อร่างกายของผู้บริโภค แต่มีลักษณะเป็นการเอา

เปรียบผู้บริโภค ทำให้ไม่ได้สินค้าตามปริมาณที่ระบุไว้ การต้องรับประกันความจำเป็น และการไม่ปฏิบัติตามข้อสัญญาที่ระบุไว้ ทำให้ผู้บริโภคไม่ได้รับสินค้าที่ถูกต้องครบถ้วน

3.1.2 ลักษณะคดีคุ้มครองผู้บริโภคในทางแพ่ง

การกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนทั่วไป นั้น ซึ่งโดยลักษณะการกระทำผิดนั้นย่อมส่งผลกระทบอย่างกว้างขวาง เมื่อเกิดความเสียหายขึ้น บุคคลที่ได้รับความเสียหาย ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายนั้น ไม่ว่าจะในการจะดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา ซึ่งในปัจจุบันจากสภาพการก่อความเสียหาย หรือเป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภคนั้นมีลักษณะที่ผู้ประกอบการนั้นเอาตัวเขาเปรียบผู้บริโภค โดยอาศัยความรู้ความสามารถของผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือกว่าผู้บริโภค มีความมั่นคงทางการเงิน อาศัยความสามารถในการประกอบธุรกิจของตนในการเอาเปรียบผู้บริโภค เช่น การกำหนดข้อสัญญาที่เป็นการเอาตัวเขาเปรียบคู่สัญญามากเกินไปเกินสมควร ซึ่งทำให้ผู้บริโภคต้องรับประกันเกินสมควร , การไม่ปฏิบัติตามข้อสัญญาที่ได้ตกลงไว้กับผู้บริโภค หรือการขายสินค้าที่มีลักษณะด้อยคุณภาพ เป็นต้น

ในการเรียกร้องสิทธิในการชดเชยเยียวยาความเสียหายในทางแพ่งของผู้บริโภคนี้ เป็นเรื่องที่เน้นหนักไปที่การไม่ปฏิบัติตามสัญญาซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภค ซึ่งย่อมมีความผูกพันกันในฐานะคู่สัญญาที่มีต้องมีความรับผิดชอบต่อกัน ไม่ว่าจะในมูลละเมิดหรือสัญญา ซึ่งต้องนำหลักการ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาบังคับใช้ เพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายจากการกระทำผิดต่อผู้บริโภค เช่น ในกรณี บริษัท ขายฝัน จำกัด ซึ่งทำธุรกิจโครงการบ้านจัดสรร โดยมรการโฆษณาว่าจะทำสโมสร สระว่ายน้ำ สนามเทนนิส สวนหย่อม เมื่อผู้บริโภคเข้าซื้อและทำสัญญาดังกล่าวจากบริษัท ผู้ประกอบการแล้ว ปรากฏว่า บริษัทดังกล่าว ไม่ก่อสร้างบ้านตามสัญญา และไม่มีการจัดทำสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกตามที่โฆษณาไว้ ถือได้ว่าเป็นกรณีที่ผู้บริโภคถูกละเมิดสิทธิ มิได้ปฏิบัติตามสัญญาที่ได้ตกลงกันไว้ จึงมีการฟ้องร้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายโดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้เข้าดำเนินคดีแทนผู้บริโภค เพราะเห็นว่าเป็นกรณีที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

ดังที่ได้กล่าวแล้วนั้นจะเห็นได้ว่า เมื่อเปรียบเทียบลักษณะความรับผิดชอบทางอาญา และทางแพ่งนั้น การดำเนินคดีคุ้มครองผู้บริโภคทางแพ่งนั้น มุ่งเน้นในการเยียวยาความเสียหาย โดยการเรียกร้องให้ชดเชยค่าเสียหายทดแทนจากการไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่ได้ตกลงกันไว้ในขณะที่คดีคุ้มครองผู้บริโภคทางอาญานั้น มุ่งเน้นโดยตรงในการควบคุม และยับยั้งผู้ประกอบการจากการก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพและความปลอดภัยของประชาชน

3.2 ผู้มีอำนาจดำเนินคดี

ตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคนี้ ได้กำหนดผู้มีอำนาจดำเนินคดีไว้ด้วยกัน 3 องค์กร ด้วยกัน คือ 1.ผู้เสียหายโดยตรง 2.องค์กรของรัฐ กับ 3.สมาคมที่มีวัตถุประสงค์

3.2.1 ผู้เสียหายโดยตรง

ในคดีอาญานั้น โดยหลักรัฐเป็นผู้ดำเนินคดีอาญา แต่ก็ได้ตัดสิทธิเอกชนที่จะฟ้องคดีอาญาได้ โดยบัญญัติรับรองในมาตรา 28 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งสิทธิในการฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายถูกจำกัดอยู่ในเรื่องความเป็นผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีนั้นต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำความผิดอาญาที่เกิดขึ้นเท่านั้น ซึ่งตามคำนิยามของผู้เสียหายในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น หมายถึง บุคคลที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งผู้มีอำนาจจัดการแทน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4, 5 และ 6 ดังนี้ผู้เสียหายนั้นจึงมีได้ 2 ประเภท คือ ผู้เสียหายที่แท้จริงกับผู้มีอำนาจทำการแทนผู้เสียหาย

เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดมีสิทธิในการนำคดีขึ้นสู่ศาล โดยดูว่าคุณธรรมทางกฎหมายในฐานะความผิดนั้นว่ามุ่งคุ้มครองอะไร โดยแยกคุณธรรมทางกฎหมายออกเป็นคุณธรรมทางกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองส่วนเอกชน และคุณธรรมทางกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองส่วนรวม หากกระทบต่อคุณธรรมทางกฎหมายในส่วนเอกชนแล้ว ถือว่าเอกชนเป็นผู้เสียหาย เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคแล้วแม้วัตถุประสงค์เป็นการมุ่งที่จะคุ้มครองส่วนรวมก็ตาม แต่เมื่อเอกชนคนใดได้รับความเสียหายเป็นพิเศษย่อมถือว่าถูกละเมิดคุณธรรมทางกฎหมายในส่วนเอกชนด้วย ย่อมเป็นผู้เสียหายที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ ซึ่งเป็นไปแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ตีความขยายความ และรับรองสิทธิดังกล่าวไว้

ดังนั้น ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำละเมิดสิทธิเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น ย่อมเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิดำเนินคดีอาญาได้ด้วยตนเอง หรืออาจจะร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดี ซึ่งเป็นไปตามขั้นตอน และกระบวนการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้นเอง

3.2.2 องค์การของรัฐ

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กฎหมายได้บัญญัติให้มีองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาและชดเชยความเสียหายของผู้บริโภค จำนวน 3 องค์กร ได้แก่

1. คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีรูปแบบเป็นคณะกรรมการระดับประเทศที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน
2. พนักงานอัยการ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พนักงานอัยการในสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด จะเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มอบหมายให้ดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ตามมติของคณะกรรมการฯ ซึ่งไม่ได้เป็นการดำเนินคดีในฐานะพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติอัยการ พ.ศ. 2498 แต่เป็นการดำเนินคดีในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค
3. ข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้แต่ละองค์กรข้างต้นต่างก็มีหน้าที่ ๓ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้แตกต่างกันออกไป

ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงการดำเนินการขององค์กรของรัฐแล้วจะเห็นได้ว่ามีลักษณะเป็นการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้³⁰

3.2.2.1 หลักการและเหตุผลในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค

จากสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะกระแสการค้าเสรีตามทฤษฎี ระบบเศรษฐกิจเสรี (Laissez-Faire) ที่ต้องการให้ตลาดเป็นตลาดของการแข่งขันกันอย่างสมบูรณ์ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจได้นำหลักการตลาดมาใช้ โดยมีการโฆษณาสินค้าในรูปแบบต่าง ๆ โดยนำเสนอสิ่งต่าง ๆ ต่อผู้บริโภคเพื่อสนองตอบความต้องการ แต่ในขณะเดียวกันตัวผู้ประกอบการธุรกิจก็ต้องการได้ผลประโยชน์กลับไปในรูปแบบของกำไรจากการค้า ทำให้ในบางครั้งการกระทำบางอย่างของผู้ประกอบการทำให้เกิดปัญหาตามมา เพราะการที่จะขายสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งถ้าผู้ประกอบการต้องการได้กำไรมาก ก็จะต้องมีการลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นให้มากที่สุด พิจารณาประกอบกับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศในฐานะผู้บริโภคไม่สามารถหลีกเลี่ยงผล

³⁰ ปณิธาน ช่อผูก, “อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตาม พ.ร.บ. คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ศึกษากรณีการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น.82-93 .

กระทบอันเกิดจากการบริโภคได้เนื่องจากมีฐานะไม่เท่าเทียมกับ ผู้ผลิตทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เป็น “ผู้เสียเปรียบในสังคม”³¹ ทั้งนี้พิจารณาได้จากเหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ระบุว่า “...การที่ผู้บริโภคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือผู้ประกอบการโฆษณาเมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคย่อมจะเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นการไม่คุ้มค่า และผู้บริโภคจำนวนมากไม่อยู่ในฐานะที่จะสละเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้...” ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงเหตุผลดังกล่าว ในการที่รัฐช่วยเหลือประชาชนในฐานะผู้บริโภคในด้านการดำเนินคดี แทนโดยใช้กลไกทางกฎหมายและเครื่องมือของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าพนักงานของรัฐมีสิทธิที่จะเป็นผู้เสียหายแทนผู้บริโภคได้³² ก็เพื่อให้กลไกการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อเหตุการณ์และไม่ใช้การดำเนินการไปตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคโดยปกติที่บังคับใช้อยู่ทั่วไป ก่อนหน้าที่จะมีพระราชบัญญัติฉบับนี้

3.2.2.2 หลักเกณฑ์ในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค

เมื่อผู้บริโภคคนใด ได้รับผลกระทบไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ ก็ตามจากการใช้สินค้าหรือบริการซึ่งโดยลักษณะของการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทบสิทธิของผู้บริโภค และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้ผู้บริโภครายนั้นมีสิทธิได้รับการพิจารณาชดเชยความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิดังกล่าวทั้งนี้ใน มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ของการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ดังนี้

“ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคหรือเมื่อได้รับคำร้องขอจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการโดยความเห็นชอบของอธิบดีกรมอัยการหรือข้าราชการในสำนักคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งมีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล และเมื่อคณะกรรมการได้แจ้งไป

³¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, สิทธิและเสรีภาพ. ชุดการเรียนรู้ด้วยตนเอง หลักสูตร การเรียนรู้กฎหมายมหาชนด้วยตนเอง หมวด 4 ชุดวิชาที่ 4 สิทธิและหน้าที่ของ ข้าราชการตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร:ธนาพรส, 2548), น. 49.

³² สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, “รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2522”, ครั้งที่ 28/2522, วันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2522, น. 171.

ยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ศาลทราบแล้ว ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

ในการดำเนินคดีในศาล ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ร้องขอได้ด้วย และในการนี้ให้ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง”

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มิได้จำกัดว่า สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยเยียวยาความเสียหายนั้นจำกัดเฉพาะความเสียหายที่เกิดขึ้นจาก “สิทธิ” ที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 บัญญัติคุ้มครองไว้เท่านั้น แม้ผู้บริโภคจะถูกละเมิดสิทธิตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคอื่นก็มีสิทธิจะได้รับการเยียวยา ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ด้วยได้³³ และเมื่อพิจารณาจากกฎหมายฉบับต่าง ๆ ของไทยที่มีวัตถุประสงค์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก จะพบว่ากฎหมายอยู่เพียง 2 ฉบับเท่านั้นที่มีการกล่าวถึงหรือระบุถึงสิทธิของผู้บริโภค คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 57 ที่ได้ระบุไว้ว่า “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภค ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ..” ส่วนอีกฉบับ คือพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 การที่พระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดวิธีการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับการพิจารณา และชดเชยความเสียหาย เกิดจากความคิดที่ว่า วิธีการพิจารณาดำเนินคดีที่ปรากฏอยู่ ทำให้เกิดขึ้นตอนและวิธีการที่ล่าช้า ขณะที่ประชาชนในฐานะผู้บริโภคจะต้องมีการบริโภคสินค้าอยู่ทุกขณะ รัฐจึงต้องหาวิธีการเพื่อคุ้มครองประชาชนที่ดีพอในการคุ้มครองประชาชนหรือให้ความสะดวกแก่ประชาชนเท่าที่รัฐจะพึงให้ได้ จึงสมควรที่จะให้ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในการฟ้องร้องคดีดำเนินการให้ซึ่งย่อมรวดเร็วและเป็นการคุ้มครองประชาชนที่ดีกว่า³⁴ ซึ่งผู้เชี่ยวชาญที่รัฐมีอยู่ก็คือ พนักงานอัยการ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปกติแล้วทำหน้าที่ในการปกป้องผลประโยชน์ของรัฐ แต่เมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายก็ต้องเป็นหน้าที่ของรัฐ ที่จะเข้าช่วยเหลือโดยใช้เครื่องมือต่าง ๆ ของรัฐแก้ปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นพนักงานจึงเป็นเครื่องมือของรัฐที่ดีที่สุดในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค

³³ ชัยนันท์ งามขจรกุลกิจ, “การฟ้องคดีแทนผู้บริโภค,” วารสารอัยการ, ฉบับที่ 156, ปีที่ 14, น.5, (กุมภาพันธ์ 2534).

³⁴ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 32, น.185-186.

การดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ต่อผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค นั้น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถดำเนินการได้ออกเป็น 2 กรณี คือ

ก) กรณีที่คณะกรรมการฯ เห็นสมควรเข้าดำเนินคดีแทนผู้บริโภค โดยที่ไม่ได้มีผู้บริโภครายได้ร้องเรียน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่ามีกรกระทำอันเป็นกาะเมิดสิทธิของผู้บริโภคเกิดขึ้นและการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคเป็นมีส่วนร่วม คณะกรรมการก็จะมีมติดำเนินคดีต่อผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคยังไม่เคยพิจารณาดำเนินคดี

ข) กรณีที่มีผู้บริโภคร้องขอให้ดำเนินคดีให้ ซึ่งกรณีนี้คณะกรรมการฯ จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากข้อร้องเรียนของผู้บริโภค ว่าถูกละเมิดสิทธิใด และเป็นสิทธิตามที่กฎหมายรับรองคุ้มครองไว้หรือไม่ เมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า เกิดการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคขึ้นก็จะพิจารณาถึงความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับประกอบกับ การพิจารณาว่าระหว่างประโยชน์ของผู้บริโภคในฐานะ บ้จเจกกับประโยชน์ของสาธารณะสิ่งใดมีน้ำหนักมากกว่ากัน เพราะการดำเนินคดีต่อผู้ประกอบธุรกิจนั้นต้องคำนึงถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจโดยการคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม มิใช่ประโยชน์ของฝ่ายผู้บริโภคตามลำพัง³⁵ ซึ่งถ้าคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่ากรดำเนินคดีแทนผู้บริโภคดังกล่าว จะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคเป็นมีส่วนร่วมก็จะมีมติดำเนินคดีแทนผู้บริโภค

ส่วนหลักเกณฑ์ในการพิจารณาถึงการเข้าดำเนินคดีแทนผู้บริโภคนั้น ซึ่งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เมื่อมีผู้ร้องขอให้ดำเนินคดีมีได้ดังนี้

(1) ผู้ที่ร้องขอให้ดำเนินคดีแทนต้องเป็น “ผู้บริโภค” ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งรวมถึง ผู้บริโภคคนล่าสุด (Ultimate Consumer) หรือผู้บริโภคในความเป็นจริง (De facto consumer) ซึ่งอาจจะไม่ใช่คู่กรณีในสัญญา คือ ผู้ซื้อ-ผู้ขาย แต่เพียงอย่างเดียว เพราะการยึดถือหลักกฎหมายแพ่ง ที่กำหนดว่าคู่สัญญาซึ่งมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันเท่านั้นที่มีสิทธิเรียกร้องให้ชดใช้เยียวยาความเสียหายจากกันและกันได้ ผู้บริโภคในความหมายของพระราชบัญญัตินี้ จึงเป็นผู้บริโภคที่กฎหมายไม่ได้พิจารณาอยู่บนพื้นฐานของหลักคู่กรณีในสัญญาเท่านั้นที่จะมีสิทธิเรียกร้องต่อกัน (Privity of Contract) แต่เป็นบุคคลใดก็ตามที่ได้

³⁵ มานิตย์ สุธาพร, “ลักษณะเฉพาะบางประการของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค,” ดุลยพาน, เล่มที่ 5, ปีที่ 32 ,น.43, (กันยายน-ตุลาคม 2528).

บริโภคสินค้าหรือได้รับการ ทั้งนี้จะเสียค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม และคณะกรรมการก็มีได้มีการ คำนึงถึงว่าผู้บริโภคดังกล่าวจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ก็สามารถเป็นผู้บริโภคได้ซึ่ง เมื่อมีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเกิดขึ้น กฎหมายก็ได้ตัดสิทธิความเป็น ผู้บริโภคของนิติบุคคล เว้นแต่ว่า นิติบุคคลนั้นกระทำการเป็นผู้ซื้อหรือผู้ได้รับการจากผู้ประกอบ ธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้า หรือรับบริการ ใน ลักษณะ ทางธุรกิจ เช่นการซื้อไปเพื่อจำหน่ายต่อ ซึ่งผู้ซื้อก็จะเปลี่ยน สถานะจากผู้บริโภคเป็นผู้ ประกอบธุรกิจ ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ผู้ ประกอบธุรกิจ” ว่าหมายถึง

“ผู้ชาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือ นำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย หรือผู้ซื้อ เพื่อขายต่อซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการ และหมายความรวมถึงผู้ประกอบการกิจการโฆษณาด้วย” ดังนั้น เมื่อใดก็ตามที่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ได้ซื้อสินค้าไปเพื่อขายต่อแก่บุคคลอื่นหรือกระทำการ ในลักษณะการเป็นผู้ประกอบธุรกิจ โดยมีได้ใช้สินค้าหรือบริการในทางปกติที่เหมือนกับผู้บริโภค ทั่วไปก็ถือได้ว่าบุคคลหรือนิติบุคคลนั้นมิได้เป็นผู้บริโภค ตามที่กฎหมายกำหนดจึงไม่อาจอ้างว่ามี การกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภคได้

(2) มีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค การกระทำใดคือการ กระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ก่อนจะหาความหมายของคำนี้ ก่อนอื่นต้องเข้าใจ ว่าการกระทำใดคือการทำ “ละเมิด” ซึ่งเมื่อพิจารณาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด จะพบว่ากฎหมายบัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่น โดย ผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิ อย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่า ผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” หรือละเมิด ได้แก่การอันไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งบุคคลหนึ่งได้ก่อให้เกิดขึ้นเป็นที่เสียหายแก่อีกบุคคลหนึ่ง และเป็นมูลเหตุให้เกิดหนี้ผูกพันระหว่างกัน³⁶ ซึ่งจากบทบัญญัติหรือนิยามดังกล่าวสามารถสรุปได้ ว่าการกระทำใดจะเป็นละเมิดต้องประกอบด้วยหลัก 3 ประการดังนี้

(2.1) มีการกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย คือการกระทำใด ๆ ก็ ตามที่กระทำต่อการที่กฎหมายห้ามไว้รวมถึงการละเว้นไม่กระทำในสิ่งที่กฎหมายให้กระทำหรือตน มีหน้าที่ต้องกระทำ

³⁶ จักรพงษ์ เล็กสกุลไชย, “ค่าเสียหายอันเป็นโทษในคดีละเมิด,” วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 4, ปีที่ 15, น.153, (2528).

(2.2) มีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

(2.3) การกระทำนั้นมีผลทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายซึ่งจากลักษณะ

ของการกระทำละเมิดดังกล่าวสามารถนำมาปรับได้กับการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคได้ แต่ทั้งนี้การกระทำละเมิดที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะดำเนินคดีแทนได้นั้น จะต้องเป็นการกระทำละเมิดต่อสิทธิของผู้บริโภคตามที่กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคบัญญัติ คือ การกระทำใด ๆ ก็ตามที่ละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 และรวมถึงที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นที่มีลักษณะของการคุ้มครองผู้บริโภค การที่จะพิจารณาว่าผู้บริโภคถูกละเมิดสิทธิหรือไม่นั้น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะพิจารณาถึงความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับ โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากเอกสารหลักฐานหรือบันทึกข้อเรียกร้องของผู้บริโภค อีกทั้งยังจะต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ประกอบธุรกิจอีกด้วยก่อนที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่ามีการกระทำละเมิดสิทธิของผู้บริโภคหรือไม่ ซึ่งเป็นไปตาม “หลักการฟังความยุติธรรม” ซึ่งเป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) และถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสุดในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน³⁷ ทั้งนี้การใช้อำนาจของคณะกรรมการ นั้นมีลักษณะขององค์กรกึ่งตุลาการ ที่มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ที่เกิดขึ้น โดยการใช้กลไกของรัฐในฝ่ายบริหาร คุ้มครองหรือเยียวยาความเสียหายของประชาชนในเบื้องต้นก่อนที่จะมีการใช้อำนาจทางตุลาการหรือในกระบวนการยุติธรรมต่อไป หรือที่เรียกว่า “มาตรการอื่นนอกจากวิธีการทางศาล” (Alternative Dispute Resolution : ADR) ทั้งนี้มีข้อที่น่าจะต้องพิจารณาเพิ่มเติม ในกรณีของผู้ที่ทำการอันละเมิดสิทธิของผู้บริโภคนั้น จำเป็นหรือไม่ต้องเป็นนิติบุคคลเท่านั้นจึงจะเป็นผู้กระทำการอันละเมิดสิทธิของผู้บริโภค เพราะเมื่อพิจารณาจากนิยามคำว่า “ผู้ประกอบธุรกิจที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่บัญญัติว่า

“ผู้ประกอบธุรกิจ” หมายความว่า ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือ นำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย หรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการ และหมายความรวมถึงผู้ประกอบกิจการโฆษณาด้วย

จะพบว่าการเป็น “ผู้ประกอบธุรกิจ” ตามพระราชบัญญัติฯ กฎหมายมิได้กำหนดไว้ว่าต้องเป็นบุคคลใด ดังนั้น “ผู้ประกอบธุรกิจ” อาจจะเป็นบุคคลธรรมดา หรือ นิติบุคคลก็ได้

³⁷ คีตงาม คงตระกูล, “ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย,”

เป็นได้ ถ้ามีการกระทำในลักษณะที่กฎหมายกำหนด คือ เป็นผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือ ผู้นำเข้ามาในราชอาณาจักร รวมถึงผู้ซื้อเพื่อที่จะขายต่อ ซึ่งสินค้า หรือเป็นผู้ให้บริการ และยังคงรวมถึงผู้ประกอบการโฆษณาด้วย ซึ่งในกรณีของบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นไม่เป็นปัญหาในการพิจารณาว่าเป็น “ผู้ประกอบการธุรกิจ” ตามพระราชบัญญัติฯ หรือไม่แต่ประการใด แต่ที่จะเป็นปัญหาในการพิจารณาความเป็นผู้ประกอบการธุรกิจคือ นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีการประกอบการพาณิชย์โดยแสวงหากำไร หรือเรียกกันว่า “รัฐวิสาหกิจ” ซึ่งรัฐบาลได้จัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้บริการสาธารณูปโภคที่สำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ในรูปแบบการบริการสาธารณะเช่น ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ กิจการไปรษณีย์โทรเลข รถไฟ รวมถึงระบบบริการขนส่ง คมนาคม ทั้งทางน้ำ ทางอากาศ หรือกระทั่ง เป็นกิจการที่ไม่แสวงหากำไร ในรูปของการบริการสังคม เช่น องค์การสวนสัตว์ หรือ พิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่า “รัฐวิสาหกิจ” หลายแห่งสามารถทำรายได้ส่งให้รัฐ เพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศได้อย่างมาก แต่เมื่อเวลาผ่านไป การแข่งขันทางธุรกิจโดยอาศัยกลไกตลาด และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้ภาคเอกชนในบางประเทศสามารถจัดทำกิจการสาธารณูปโภค ได้ดีกว่ารัฐวิสาหกิจ ทั้งคุณภาพ ราคา รัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่สามารถแข่งขันกับเอกชนได้ และเกิดการขาดทุนในการประกอบการทำให้เกิดแนวคิดเรื่องการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ขึ้นในหลายประเทศโดยมีการให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุนในกิจการบางอย่างแทนรัฐวิสาหกิจที่เคยทำมา³⁸ และในบางกรณีมีการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ คือ รัฐยอมลดสัดส่วนการถือหุ้นของภาครัฐลง โดยการขายหุ้นให้แก่ประชาชน แต่รัฐยังคงสัดส่วนในการเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่อยู่ซึ่งกิจการที่ถูกแปรรูปและนำเข้ามาในตลาดหลักทรัพย์ดังกล่าวจะมีการกระจายหุ้นให้ผู้ถือหุ้นเป็นเอกชน และคงปฏิเสธไม่ได้ว่า ผลกำไรคือสิ่งที่เอกชนต้องการ เพราะการประกอบการของเอกชนมิได้มองที่ประโยชน์ของสาธารณะ และรูปแบบที่เปลี่ยนไปของ รัฐวิสาหกิจ จากนิติบุคคลมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะและได้รับอำนาจจากกฎหมายในฐานะขององค์กรของรัฐในแดนกฎหมายมหาชนไปเป็น นิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ย่อมทำให้สถานะทางกฎหมายขององค์กรเปลี่ยนแปลงไป และอาจกระทบต่อสิทธิของผู้บริโภคอีกด้วย เนื่องจากแต่เดิมนั้นกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น มีหลักการทางกำหนดให้การประกอบการพาณิชย์ ใด ๆ นั้นจะไม่อาจไปแข่งขันกับ

³⁸ สำนักวิจัยรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง, ศูนย์บริการวิชาการ เศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สาระน่ารู้ การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), น.1.

เอกชนได้ตามหลัก ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม (Laissez-Faire) ซึ่งมีหลักการที่ให้เอกชนดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจโดยอิสระมีการแข่งขันกัน และรัฐจะมีบทบาทเพียงแค่การเป็นผู้กำกับให้การดำเนินธุรกิจเป็นไปในกรอบของกฎหมาย และคุ้มครองผลประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้นการที่รัฐจะประกอบกิจการพาณิชย์ใด ๆ นั้นรัฐจะต้องคำนึงถึงหลักการทางเศรษฐกิจดังกล่าวด้วย ทั้งนี้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้เคยทำหนังสือขอหารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 จะมีอำนาจกำหนดให้การให้บริการสาธารณูปโภคของการไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นบริการที่ควบคุมสัญญาได้หรือไม่³⁹ ทั้งนี้เนื่องจากพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดธุรกิจที่ควบคุมสัญญา และลักษณะของสัญญา พ.ศ. 2542 กำหนดให้การประกอบธุรกิจขายสินค้าและบริการเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา ต้องเข้าลักษณะหนึ่งลักษณะใดต่อไปนี้

(1) เป็นธุรกิจที่มีการใช้ข้อตกลงที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค

(2) เป็นธุรกิจที่มีการใช้สัญญาสำเร็จรูปอย่างแพร่หลาย

(3) เป็นธุรกิจที่ผู้ประกอบการมีอำนาจต่อรองเหนือกว่าผู้บริโภค ทั้งนี้ โดยพิจารณาจากฐานะทางเศรษฐกิจ ความรู้ความเข้าใจ และความสันทัดัดชัดเจน⁴⁰ ซึ่งคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาได้พิจารณาในเบื้องต้นแล้วเห็นว่า หากหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณูปโภคดังกล่าวเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการของรัฐ ซึ่งมีกฎหมายที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้โดยเฉพาะแล้ว หากรัฐ (สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค) ได้รับการร้องเรียนจากผู้บริโภคว่ารัฐวิสาหกิจเหล่านี้ปฏิบัติไม่เหมาะสมกับผู้บริโภคยอมเป็นหน้าที่ของรัฐ (สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค) ที่ต้องส่งเรื่องให้หน่วยงานนั้น ๆ เพื่อพิจารณาแก้ไขปรับปรุงสัญญา การให้บริการ การกำหนดราคา หรือเงื่อนไขต่าง ๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่รัฐเห็นสมควร ทั้งนี้เนื่องด้วยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้ ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการใด ได้บัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้วให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

³⁹ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ นร 2100.4/6704 ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2543

⁴⁰ พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดธุรกิจที่ควบคุมสัญญาและลักษณะของสัญญา พ.ศ. 2542, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 92 ก(วันที่ 5 ตุลาคม 2542)มาตรา 3.

ว่าด้วยการนั้น และให้นำบทบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่ากรณีที่ ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการใด ได้บัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้วให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้นำบทบัญญัติในหมวด 2 ไปใช้บังคับเท่าที่ไม่ซ้ำหรือขัดกับบทบัญญัติดังกล่าวนั้น

เมื่อพิจารณากฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจดังกล่าวอัน ได้แก่ พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 มาตรา 23,พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 มาตรา 23,พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 มาตรา 13 และ มาตรา 24 ,พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 17 และพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 31

บทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะตามนัยมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ด้วยเหตุที่ รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานประเภทหนึ่งของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะเพื่อใช้อำนาจในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ซึ่งตามกฎหมายจัดตั้งของแต่ละรัฐวิสาหกิจก็ได้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเหล่านี้วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของรัฐวิสาหกิจ และอำนาจหน้าที่นี้ ให้รวมถึงการกำหนดราคาค่าบริการสาธารณูปโภคเหล่านี้ด้วย ทั้งนี้คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆจะเป็นผู้วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของรัฐวิสาหกิจ โดยมีรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกำกับดูแลกิจการของรัฐวิสาหกิจอีกชั้นหนึ่ง การให้บริการสาธารณะดังกล่าวของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้จึงต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมและเป็นประโยชน์ของผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องประกอบกัน ดังนั้นคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาซึ่งเป็นคณะกรรมการเฉพาะเรื่องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จึงไม่สามารถใช้อำนาจในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญาตามมาตรา 35 ทวิแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 เพื่อกำหนดให้บริการสาธารณูปโภคของรัฐวิสาหกิจ ดังกล่าวเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาได้⁴¹ ซึ่งจากความเห็นดังกล่าวของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวจะพบว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาตามข้อกฎหมายที่บัญญัติ อยู่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขโดยในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ที่จำกัดการใช้อำนาจขององค์กรตามพระราชบัญญัติฯ ซึ่งต้องเท่าที่ไม่ซ้ำ หรือ ขัดกับบทบัญญัติขอกฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ ดังนั้นในกรณีของกิจการสาธารณูปโภค ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ จี

⁴¹ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) เลขเสร็จ 132/2544.

ต้องเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจดังกล่าว ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาถึงสถานะของรัฐวิสาหกิจ ในประเด็นของการเป็นหน่วยงานประเภทหนึ่งของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะเพื่อใช้อำนาจในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ซึ่งตามกฎหมายบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายนั้น ๆ วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไป เพื่อที่การให้บริการสาธารณะดังกล่าวของรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นต้อง คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์ของผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องประกอบกันดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะทำให้กรณีของการพิจารณาถึงการขึ้นราคา ค่าบริการอาจจะไม่ได้ยึดหลักการของกฎหมายแต่เดิม เพราะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจด้วย เนื่องจากรัฐวิสาหกิจที่มีการแปรรูปแล้วจะกลายเป็นนิติบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในรูปของบริษัทมหาชน ซึ่งโดยหลักการแปรรูปจะต้องมีการนำหุ้นออกขายในตลาดหลักทรัพย์เพื่อกระจายหุ้นแก่นักลงทุน เมื่อบริษัทประกอบการได้กำไรก็จะต้องจ่ายให้กับผู้ถือหุ้น และการบริการจัดการซึ่งอาจเป็นปัญหาต่อการคุ้มครองผู้บริโภคในอนาคตก็เป็นได้ ในการจะวินิจฉัยว่า รัฐวิสาหกิจที่มีการแปรรูปเป็นบริษัทมหาชนแล้ว คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะสามารถดำเนินการใดได้บ้างเมื่อมีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค

(3) การดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคเป็นส่วนรวม โดยพิจารณาจาก

(3.1) ลักษณะของการประกอบธุรกิจ การประกอบธุรกิจใดที่แม้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคเพียงรายเดียว แต่มีพฤติการณ์ที่เห็นได้ว่าหากผู้ประกอบธุรกิจยังคงประกอบธุรกิจลักษณะนั้นต่อไปอาจทำให้ผู้บริโภครายอื่น ๆ ได้รับความเสียหาย⁴² ทั้งนี้เคยมีแนวคิดที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ เพื่อใช้ในการช่วยพิจารณาว่า มูลค่าความเสียหายใด หรือผู้บริโภคจำนวนเท่าใดจึงจะถือว่า เป็นการกระทำที่คณะกรรมการสามารถที่จะพิจารณา ให้ดำเนินการฟ้องร้องได้ แต่แนวคิดดังกล่าวก็มีได้นำมาใช้

(3.2) ผลของการดำเนินคดี แทนผู้บริโภครายใดนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภครายอื่น ๆ ที่ยังมีได้มาร้องขอตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งสามารถมายื่นคำร้องขอให้ดำเนินคดีในภายหลังได้

จากลักษณะของการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ในกรณีที่ผู้บริโภคร้องขอนั้นพอที่จะสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

⁴² http://www.ocpb.go.th/duty/consumer_lawsuit.asp

(1) เป็นอำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค คือเป็นอำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กำหนดไว้โดยแจ้งชัดให้คณะกรรมการมีอำนาจเข้าดำเนินคดีแทน เมื่อมีผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิร้องขอ

(2) เป็นอำนาจโดยอิสระของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคคือเป็นอำนาจที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กำหนดให้คณะกรรมการฯ สามารถใช้ดุลพินิจได้ ในการพิจารณาเมื่อมีผู้บริโภคถูกละเมิดสิทธิร้องขอ ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายว่าจะสั่งให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคดำเนินคดีให้หรือไม่

(3) มีลักษณะเด็ดขาด คือ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นบทบัญญัติพิเศษ ที่ให้อำนาจรัฐโดยคณะกรรมการในการพิจารณาว่า สมควรจะดำเนินการฟ้องคดีแทนผู้บริโภคเมื่อมีเหตุใด ๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภคเกิดขึ้น โดยที่ศาลไม่จำเป็นต้องสวนมูลฟ้องก่อนว่ามีมูลฟ้องตามกฎหมายหรือไม่⁴³

3.2.2.3 องค์การของรัฐที่มีอำนาจดำเนินคดี

1) คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร หรือมีผู้ร้องขอตามมาตรา 39 ซึ่งตาม มาตรา 39 คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะดำเนินการได้ ต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ดังนี้

1 ต้องเป็นกรณีที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นสมควรเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หรือเป็นกรณีที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้รับคำร้องขอจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ

2 ต้องเป็นกรณีที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นว่า การดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม โดยพิจารณาจาก ลักษณะการประกอบธุรกิจ และผลของการดำเนินคดี ซึ่งมีผลต่อประโยชน์ของผู้บริโภคโดยส่วนรวม แม้มิได้ร้องขอ ตาม มาตรา 39

เมื่อเข้าเงื่อนไขทั้ง 2 ประการข้างต้นแล้ว คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจแต่งตั้งบุคคลดังต่อไปนี้ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค คือ พนักงานอัยการโดยความเห็นชอบของอธิบดีกรมอัยการ (อัยการสูงสุด) หรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครอง

⁴³ ธนยศ ศิริฉัตร, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่งในศาลยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547), น.87.

ผู้บริโภคนั้น ซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ โดยเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคที่ได้รับกาแต่งตั้งแล้วนั้น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคต้องแจ้งไปยังศาล เพื่อให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคนั้นมีอำนาจดำเนินคดีตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้ ซึ่งในปัจจุบันคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้มีคำสั่งแต่งตั้ง พนักงานอัยการโดย ความเห็นชอบของอัยการสูงสุดเป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค และได้แจ้งไปยังกระทรวงยุติธรรมแล้ว พนักงานอัยการจึงเป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาตามที่คณะกรรมการมอบหมาย โดยในการดำเนินคดีในศาล เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้อง ดำเนินกระบวนการพิจารณา รวมทั้งเรียกทรัพย์สินหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ร้องขอได้ด้วย และการฟ้องคดีเช่นนี้ จะได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียม ดังที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 39 วรรคสอง

สำหรับกรณีที่ผู้บริโภคประสงค์ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคดำเนินคดีแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ผู้บริโภคจะต้องร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำละเมิดสิทธิต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่มีอำนาจและหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตาม มาตรา 20 (1) เมื่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคแล้ว จะมีหนังสือแจ้งไปยังบุคคลหรือนิติบุคคลที่ถูกร้องทุกข์ว่าเป็นผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และผู้บริโภคมาเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาทที่มีต่อกัน หากสามารถเจรจากันได้ เจ้าหน้าที่จะจัดบันทึกการตกลงโดยให้ทั้งสองฝ่ายลงลายมือชื่อไว้ในวันทีกันนั้นด้วย

ในกรณีที่ไม่สามารถเจรจาไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทได้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะดำเนินการตรวจสอบ และรวบรวมข้อเท็จจริงเสนอต่อคณะอนุกรรมการ เพื่อพิจารณากลับกรองเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคให้ความเห็นเบื้องต้นว่า กรณีตามที่ผู้บริโภคร้องทุกข์นั้นเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคหรือไม่ และการดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนตัวหรือไม่ เพื่อเสนอความเห็นดังกล่าวต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาใช้อำนาจตามมาตรา 39 ต่อไป เมื่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และการดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนตัว คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะอาศัยอำนาจตามมาตรา 39 มอบหมายให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความละเมิดสิทธิของผู้บริโภคต่อไป

ดังนี้ ตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 10 ได้บัญญัติถึงอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะเรื่องของการถูกละเมิดสิทธิของผู้บริโภคไว้ว่า

“คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ...

(7) ดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคที่คณะกรรมการเห็นสมควรหรือมีผู้ร้องขอตามมาตรา 39...”

บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเป็นการระบุถึงอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการที่ต้องพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจและดำเนินคดีอันเกิดจากการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ซึ่งอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และไม่สามารถมอบหมายให้องค์กรอื่นดำเนินการแทนได้⁴⁴ แม้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จะได้กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้ก็ ด้วยเหตุผลที่เป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ประกอบกับองค์ประกอบของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีลักษณะพิเศษ โดยกฎหมายได้เล็งเห็นแล้วว่า การที่ให้องค์กรซึ่งมีความรู้และความเชี่ยวชาญเพื่อใช้อำนาจที่มีลักษณะพิเศษและเป็นการเฉพาะตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ถือเป็นกลไกทางกฎหมาย ที่สำคัญที่กฎหมายสมัยใหม่จะต้องกำหนด “กลไก” ไว้ให้พร้อมมูลและสามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชนในฐานะผู้บริโภค ในเรื่องการศึกษาและชดเชยความเสียหายอย่างจริงจังในทางปฏิบัติ โดยมีการเชื่อมโยงไปยังหัวหน้าฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรีน) เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น⁴⁵ ดังนั้นการที่จะให้องค์กรอื่นที่มีองค์ประกอบแตกต่างกันดำเนินคดีแทนผู้บริโภค โดยได้รับมอบอำนาจจาก คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคย่อมไม่สอดคล้องกับ

⁴⁴ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) เรื่องเสรีจที่ 338/2547.

⁴⁵ อมร จันทรมนุญณ์, “การร่างกฎหมายเบื้องต้น,” เอกสารอบรมนิติกรสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อ้างใน ชัยนันท์ งามขจรกุลกิจ, “การฟ้องคดีแทนผู้บริโภค,” วารสารอัยการ, ฉบับที่ 156, ปีที่ 14, น.5, (กุมภาพันธ์ 2534).

เจตนารมณ์ของกฎหมาย และอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ประสบผลสำเร็จตามเจตจำนงของกฎหมาย ทั้งนี้ อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในการที่จะพิจารณาดำเนินการคดีแทนผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิอาจกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณา ดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้เป็น 2 ประการ คือ

(1) มีการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค

(2) คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาแล้วเห็นว่าการดำเนินการทางคดีให้แก่ผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธินั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนใหญ่

จากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวจะพบว่า การวินิจฉัยหรือพิจารณาว่าการที่คณะกรรมการฯ จะใช้อำนาจดังกล่าวหรือไม่ เพียงใดนั้น กฎหมายได้บัญญัติไว้โดยมีลักษณะของถ้อยคำที่เป็นนามธรรมและรูปธรรม เพราะในบางครั้งการกระทำบางอย่างไม่สามารถระบุได้แน่ชัดว่ามีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแล้วหรือไม่ ดังนั้น ต้องพิจารณาจากการกระทำประกอบกับผลของการกระทำที่เกิดขึ้นว่ากระทบต่อผลประโยชน์ของผู้บริโภคโดยรวมหรือไม่ เพราะการกระทำในบางครั้งข้อเท็จจริงอาจเกิดกับผู้บริโภครายเดียว แต่ผลของการกระทำถ้าไม่มีการยับยั้งหรือป้องกันก็อาจจะเป็นการขยายความเสียหายต่อผู้บริโภคทั่วไปได้ ซึ่งการพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมายแล้วปรับใช้ โดยฝ่ายปกครองตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดไว้ เรียกว่า “อำนาจดุลพินิจ” การใช้ดุลพินิจดังกล่าวของฝ่ายปกครองย่อมต้องถูกผูกพันต่อสาธารณะและต้องกระทำในกรอบของกฎหมาย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วดุลพินิจของฝ่ายปกครองย่อมขึ้นอยู่กับกาลสมัยและข้อเท็จจริงของสังคม ดุลพินิจจะต้องไม่ใช่การกระทำตามอำเภอใจ⁴⁶ คือต้องกระทำลงบนพื้นฐานของกฎหมายและข้อเท็จจริงเป็นสำคัญเพื่อให้การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย การที่พระราชบัญญัติฯ ระบุให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในการพิจารณาดำเนินคดีแทนประชาชนในฐานะผู้บริโภคนั้น ทำให้เกิดคำถามขึ้นว่า คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ให้หลักเกณฑ์ใดเป็นมาตรฐานในการพิจารณาดำเนินคดีแทนประชาชน ด้วยการใช้เนื้อหาของกฎหมายใช้คำที่มีลักษณะเป็นนามธรรม หรือที่เรียกว่า ถ้อยคำที่ไม่อาจกำหนดความหมายแน่นอนตายตัว (Indefinite Concepts) คือ เป็นถ้อยคำที่

⁴⁶ สมยศ เชื้อไทย, คู่มือศึกษากฎหมายวิชากฎหมายหลักทั่วไปตามแนวคำสอนของ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2534), น.83.

กฎหมายไม่ได้ใช้คำจำกัดความและวิญญูชนอาจเข้าใจความหมายแตกต่างกันได้⁴⁷ คือถ้อยคำที่บัญญัติว่า “ละเมิดสิทธิของผู้บริโภค” และคำว่า “การดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม” ซึ่งในบางครั้งจำนวนของผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิหรือมูลค่าความเสียหายไม่ใช่ตัวกำหนดในการที่คณะกรรมการฯ จะใช้อำนาจซึ่งคำว่า “ละเมิดสิทธิของผู้บริโภค” ได้เคยมีแนววินิจฉัยไว้ว่าหมายถึง “การละเมิดสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีผลก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตัวผู้บริโภค”⁴⁸ ซึ่งจากการกำหนดความหมายหรือแนววินิจฉัยดังกล่าวจะพบว่า เป็นถ้อยคำที่เปิดโอกาสให้คณะกรรมการสามารถพิจารณา ความหมายของคำว่า “ละเมิดสิทธิของผู้บริโภค” ได้กว้างมาก เพราะเป็นการใช้ถ้อยคำที่ไม่ได้มีความหมายเฉพาะเจาะจงว่าเท่าไร เพราะคำว่า “อย่างใดอย่างหนึ่ง” นั้นเป็นถ้อยคำที่พิจารณาให้เป็นคุณหรือโทษทั้งได้ทั้งนั้น เพราะเหตุที่การดำเนินคดีแทนผู้บริโภคนั้น ไม่ได้หมายความว่าเมื่อมีเหตุการณ์ “อย่างใดอย่างหนึ่ง” เกิดขึ้นจะถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภค เพราะการดำเนินคดีต่อผู้ประกอบการธุรกิจจะต้องคำนึงถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจโดยการคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม มิใช่ประโยชน์ของฝ่ายผู้บริโภคตามลำพัง

องค์ประกอบอีกข้อคือ “การดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม” ซึ่งถ้อยคำดังกล่าวมีลักษณะที่ กฎหมายเปิดโอกาสให้คณะกรรมการฯ ใช้ดุลพินิจได้กว้างเพราะด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้คณะกรรมการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค เมื่อผู้บริโภคถูกละเมิดสิทธิ โดยที่คณะกรรมการฯ จะต้องพิจารณาถึงประโยชน์ของผู้บริโภคโดยภาครวมเป็นหลัก ดังนั้นจึงมีบางกรณีที่มีผู้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการเพียงรายเดียว แต่คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าหากผู้ประกอบการยังมีพฤติการณ์ในการประกอบธุรกิจดังกล่าวต่อไป จะไม่เฉพาะแต่ผู้บริโภคที่ร้องเรียนเท่านั้น อาจมีผลต่อผู้บริโภครายอื่น ๆ ที่ย่อมจะได้รับความเสียหายได้เช่นกัน และการพิจารณายังคำนึงถึงผลจากการดำเนินคดี ว่าเมื่อมีการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคราย

⁴⁷ จิรนิติ หะวานนท์, คู่มือศึกษากฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท จีรรัชการพิมพ์ จำกัด, 2540), น.461.

⁴⁸ บันทึกคณะกรรมการพิจารณากรณีการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิผู้บริโภค ตามมาตรา 39 แห่ง พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 “เรื่องการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิผู้บริโภค ตาม มาตรา 39 แห่ง พ.ร.บ. คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522” มกราคม 2531.

หนึ่งรายใด ผลของคดีจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภครายอื่น ๆ ที่มีได้ร้องขอให้ดำเนินคดีด้วย⁴⁹ ซึ่งแนวทางดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เกิดขึ้นในภายหลังอีกกรณี กรณีที่เคยเกิดขึ้นและถือเป็นกรณีศึกษาของการใช้อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในการดำเนินคดีแทนประชาชนในฐานะผู้บริโภค โดยในคดีดังกล่าว คณะกรรมการฯ ได้ขยายหลักของคำว่า “ผู้บริโภค” ให้มีความหมายมากกว่าที่กฎหมายในขณะนั้นบังคับใช้ คือเป็นการมองไปถึง “ผู้บริโภคคนล่าสุด (Ultimate Consumer) หรือ ผู้บริโภคในความเป็นจริง (De facto consumer)”

ตัวอย่างคดี กรณีนางเพ็ญศรี ใจบุญ ร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าถูก บริษัท อเมริกัน อินเตอร์เนชั่นแนล แอสซัวร์นส์ จำกัด ผู้รับประกันชีวิต ปฏิเสธการจ่ายค่าสินไหมทดแทนตามกรมธรรม์ประกันชีวิตของ จำสิบเอกปรีชา ใจบุญ ผู้เป็นสามีซึ่งเป็นผู้เอาประกัน

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า การที่บริษัท ฯ ปฏิเสธการจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นผู้รับประกันตามสัญญาประกันชีวิต เป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ร้องเรียนในฐานะผู้บริโภค และคาดว่าจะยังมีผู้บริโภคซึ่งเป็นผู้เอาประกันหรือผู้รับประกันตามกรมธรรม์ อีกจำนวนมากที่อาจประสบกับเหตุลักษณะทำนองเดียวกันนี้ ฉะนั้นเพื่อเป็นการป้องกันสิทธิของผู้บริโภคส่วนรวม และเพื่อป้องกันผู้ประกอบการธุรกิจประกันภัยทั้งหลายไม่ให้เอาวัดเอาเปรียบผู้บริโภค โดยวิธีการที่ไม่เป็นธรรม การดำเนินคดีโดยการฟ้องแทนผู้ร้องเรียนเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจของบริษัท ฯ จึงถือเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคส่วนรวม⁵⁰ คดีดังกล่าวได้มีการพิจารณาคดีจนถึงชั้นศาลฎีกาโดยจำเลยได้ยกประเด็นข้อกฎหมายในส่วนของอำนาจฟ้องของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นต่อผู้อ้างว่าไม่มีอำนาจฟ้อง และเป็นกรณีซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวมหรือไม่ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า

“การที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นสมควรดำเนินคดีแทนนางเพ็ญศรี ใจบุญ ผู้บริโภค จึงได้มอบหมายให้โจทก์ ในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้ดำเนินคดีกับ

⁴⁹ บันทึกคณะกรรมการฝ่ายกฎหมาย “เรื่อง ผิดสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินและสัญญาว่าจ้างสร้างอาคาร” กรณีนางดาวเกศ ศิริบูรพา วันที่ 19 สิงหาคม 2536.

⁵⁰ รายงานการประชุมคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค “เรื่อง นางเพ็ญศรี ใจบุญ ขอให้ดำเนินคดีกับบริษัท อเมริกัน อินเตอร์เนชั่นแนล แอสซัวร์นส์ จำกัด เพื่อให้จ่ายค่าสินไหมทดแทนตามกรมธรรม์ประกันชีวิต” ครั้งที่ 5/2541 วันที่ 3 มีนาคม 2536.

จำเลยเป็นการดำเนินคดีเพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภคนั้น ส่วนรวม ชอบด้วยพระราชบัญญัติคุ้มครอง
ผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แล้ว โจทก์จึงมีอำนาจฟ้องจำเลย” การฎีกาของจำเลยข้อนี้ฟังไม่ขึ้น

ส่วนกรณีซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่
ผู้บริโภคเป็นส่วนรวมหรือไม่ ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า

“การที่จำเลยเป็นบริษัทรับประกันชีวิตแก่ประชาชนทั่วไปจึงมีผู้เอาประกันกับ
จำเลยเป็นจำนวนมาก การที่โจทก์นำสืบว่ายังมีประชาชนผู้บริโภคซึ่งเป็นผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับ
ประโยชน์ตามกรมธรรม์ประกันภัยอีกจำนวนมากที่ประสบกับเหตุลักษณะทำนองเดียวกันนี้ ทั้ง
จำเลยก็นำสืบรับว่าจำเลยไม่ได้กำหนดเป็นระเบียบไว้ ว่าอาการน้ำตาลในเลือดต่ำเป็นโรคที่ต้อง
ห้ามที่จำเลยจะไม่รับประกันภัยขณะนั้น ที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นสมควรดำเนินคดีแทน
นางเพ็ญศรีผู้บริโภคนั้นจึงได้มอบหมายโจทก์ในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้ดำเนินคดีกับ
จำเลยจึงเป็นการดำเนินคดีเพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภคนั้น ส่วนรวม ชอบด้วยพระราชบัญญัติคุ้มครอง
ผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แล้ว โจทก์จึงมีอำนาจฟ้องจำเลย ฎีกาของจำเลยข้อนี้ฟังไม่ขึ้น”⁵¹ ซึ่งจากคำ
พิพากษาดังกล่าวจะพบประเด็นทางกฎหมายที่ศาลได้พิจารณาไว้หลายประเด็น เช่น ประเด็น
อำนาจฟ้องของพนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคที่ ศาลจะยึดถือตามที่คณะ
กรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแต่งตั้งพนักงานอัยการให้เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค โดยพิจารณา
ว่าการที่คณะกรรมการมอบหมายให้พนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคดำเนิน
คดีนั้นชอบด้วยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 หรือประเด็นของการที่ ศาลฎีกา
ยึดถือตามดุลพินิจของคณะกรรมการที่ไม่ได้นำเรื่องของการเป็นผู้ร้องเพียงรายเดียวมาเป็นตัว
กำหนดว่า จะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคโดยทั่วไปหรือไม่ เพราะการที่คณะกรรมการคุ้มครอง
ผู้บริโภคได้พิจารณาไปแล้วนั้นอาจถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบของฝ่ายบริหารแล้ว ซึ่งโดย
หลักการแล้วศาลจะไม่พิจารณาทบทวนข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ฟังมา เว้น
แต่จะมีการโต้แย้งว่าการฟังข้อเท็จจริงคณะกรรมการฯ ไม่ถูกต้อง ดังนั้นขอบเขตการตรวจสอบของ
ศาลจึงอยู่ที่ปัญหาข้อกฎหมาย ศาลจะตรวจสอบการใช้กฎหมายของคณะกรรมการฯ เกี่ยวกับการ
ฟังข้อเท็จจริง ซึ่งถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง โดย
จะตรวจสอบว่าการวินิจฉัยมีพยานหลักฐานเพียงพอหรือไม่ ซึ่งทั่วไปแล้ว การตรวจสอบคำวินิจฉัย
ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยศาลนั้น ศาลจะยอมรับการวินิจฉัยของคณะกรรมการ
ผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีความเป็นอิสระ ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้

⁵¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2295/2545.

มีประสบการณ์ และความสามารถเฉพาะทางที่อยู่ในฐานะที่จะประเมินเรื่องต่าง ๆ⁵² นอกจากนี้ยังมีกรณีที่มีผู้บริโภคเสียหายเพียงรายเดียวที่ได้ร้องเรียน แต่คณะกรรมการก็พิจารณาดำเนินคดีแทนให้ เช่น กรณีนายประเสริฐ แลงวงศ์ ร้องเรียนว่า ได้เข้าไปใช้บริการในห้างสรรพสินค้า เทสโก้ ไลต์ส ของบริษัท เอก-ชัย ดีสทริบิวชั่น จำกัด โดยได้นำรถไปจอดอยู่ที่จอดรถที่ทางห้างจัดไว้ และได้รับบัตรจอดรถ ระบุชื่อ บริษัท เจอเนอร์ล การ์ด จำกัด หลังจากใช้บริการได้กลับมายังรถยนต์ ปรากฏว่ารถยนต์ได้สูญหายไป ทั้งที่บัตรจอดรถยังอยู่ที่ผู้ร้องเรียน จึงร้องเรียนขอความเป็นธรรม

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้พิจารณาข้อเท็จจริง แล้วมีมติเห็นควรดำเนินคดีแก่บริษัท ฯ ทั้งสอง โดยให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคดำเนินคดีแพ่งแทนผู้บริโภค เพื่อบังคับให้บริษัทฯ ทั้งสองชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายให้แก่ผู้ร้อง และให้ผลการพิจารณากรณีดังกล่าว รวมถึงผู้บริโภครายอื่น ๆ ที่จะมาร้องเรียนบริษัท ฯ ทั้งสอง ที่จะมีเพิ่มเติมเข้ามาในภายหลัง ในกรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการนำรถเข้าไปจอดในห้าง ฯ ซึ่งมีบริษัท เจอเนอร์ล การ์ด จำกัด เป็นผู้ดูแลรักษาความปลอดภัย ที่มีลักษณะเดียวกันด้วยหรือในกรณีของนางศิริพร กิจเจริญ ร้องเรียนว่าได้ทำสัญญาจองทัวร์ไปท่องเที่ยวเกี่ยวกับเรืออันดามัน ปรีณเซส ของบริษัท สยาม ครุยซ์ จำกัด แต่ปรากฏเมื่อถึงเวลาใช้บริการบริษัทฯ ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้และไม่มีการคืนเงิน อีกทั้งมีการเลิกกิจการโดยไม่มีการแจ้งให้ผู้ร้องทราบ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้พิจารณาข้อเท็จจริงแล้วมีมติเห็นสมควรดำเนินคดีกับบริษัทฯ เพื่อบังคับให้บริษัทฯ คืนเงินให้แก่ผู้ร้องเรียน พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายและให้ผลการพิจารณากรณีดังกล่าว รวมถึงผู้บริโภครายอื่น ๆ ที่จะมาร้องเรียน ผู้ประกอบธุรกิจมีลักษณะเดียวกันด้วย

จากกรณีที่เกิดขึ้นจะเห็นได้ว่าการดำเนินคดีแทนประชาชนของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มิได้พิจารณาจากมูลค่าของความเสียหายเป็นหลัก แต่พิจารณาถึงประโยชน์ที่สังคมโดยรวมจะได้รับซึ่งจากข้อร้องเรียนที่ผ่านมาของผู้บริโภค จะเป็นการร้องเรียนเพื่อการเรียก ร้องค่าเสียหายในคดีแพ่ง ซึ่งกระบวนการพิจารณาก็เป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งไม่มีอะไรที่ซับซ้อนเท่ากับกระบวนการพิจารณาคดีอาญาเพราะในการดำเนินคดีทางอาญานั้น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคได้ โดยเป็นอำนาจพิเศษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เพราะความเสียหายนั้น ไม่ได้เฉพาะเจาะจงที่ผู้บริโภครายใด แต่

⁵² บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง,

เป็นผู้บริโภคทั่วไป⁵³ เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาว่าในคดีอาญานั้นจะต้องมีการสอบสวนก่อน ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือไม่และในความเป็นจริงเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมิใช่พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังนั้นสำนวนที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้รวบรวมขึ้นจึงเป็นเพียงการรวบรวมข้อเท็จจริงเบื้องต้นไม่ถึงว่าเป็นสำนวนการสอบสวน และเป็นการดำเนินการตามกฎหมายพิเศษที่ยกเว้นกฎหมายทั่วไปที่กำหนดให้ต้องสอบสวนก่อน ศาลจึงไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง อีกทั้งไม่ใช่คดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ การฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง แต่ก็ไม่เป็นการห้ามศาลไม่ให้ไต่สวนมูลฟ้อง ถ้าศาลเห็นสมควรจะไต่สวนมูลฟ้องก่อนก็ได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162 (2) ทั้งนี้การฟ้องคดีอาญาดังกล่าวผู้ต้องหาที่ไม่ต้องไปศาล เพราะมิใช่เป็นการฟ้องโดยพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ เพราะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีฐานะเสมือนเป็นทนายความ⁵⁴

ซึ่งมีความเห็นเพิ่มเติมของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการดำเนินคดีอาญา โดยคณะกรรมการฯ เห็นว่า เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคที่คณะกรรมการฯ แต่งตั้งเป็นมีอำนาจว่าคดีในศาลเหมือนผู้ว่าคดีในศาลแขวง ซึ่งต้องดำเนินการฟ้องคดีเองหากให้เจ้าหน้าที่ คุ้มครองผู้บริโภคไปแจ้งความต่อพนักงานสอบสวน จะทำให้กระบวนการล่าช้า และอาจเป็นไปได้ที่พนักงานสอบสวนจะสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งจะทำให้ไม่ตรงต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ไม่ต้องการให้การทบทวน มติคณะกรรมการอีกโดยองค์กรใดก็ตาม ทั้งนี้จากเรื่องร้องเรียนทั้งหมดที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ใช้อำนาจพิจารณาดำเนินคดีแทนแก่ผู้บริโภคตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นั้นเกือบจะทั้งหมดเป็นกรณีเรื่องที่อยู่อาศัย และทั้งนี้แม้ว่าคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จะมีอำนาจในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคตามมาตรา 39 แห่งราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ก็ตาม แต่จากปริมาณเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการซื้อสินค้าหรือรับบริการที่เพิ่มสูงขึ้นซึ่งในบางกรณีเรื่องร้องเรียนบางเรื่องสามารถยุติปัญหาได้ถ้ามีการเจรจาที่ดีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจึงพยายามหาข้อยุติปัญหา

⁵³ สมชาย อติกรจุฑาศิริ, “ปัญหาในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542) , น.93.

⁵⁴ บันทึกสำนักงานอัยการสูงสุด วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2540, “เรื่อง หาข้อยุติปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522.”.

โดยมุ่งเน้นการเจรจาเพื่อให้เกิดผลดีแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายโดยได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ยเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค เพื่อให้มีอำนาจในการดำเนินการไกล่เกลี่ยเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค⁵⁵ อันจะเป็นการลดจำนวนเรื่องร้องเรียนที่จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการฯ เพราะการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคโดยกระบวนการทางศาลนั้นย่อมจะมีระยะเวลาที่ยาวนานจนบางครั้งการเยียวยาที่ผู้บริโภคต้องการนั้นไม่ทันต่อภาวะการณ์

2) พนักงานอัยการ ในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค

แต่เดิมมานั้นไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของอัยการไว้อย่างแน่ชัด คงมีกฎหมายต่าง ๆ กำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ จนกระทั่งมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 บัญญัติให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาทั้งปวง ดำเนินคดีแพ่งและให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย อีกทั้งเพื่อรักษาประโยชน์ของรัฐ ในกรณีรัฐเป็นโจทก์เช่นคดีอาญาซึ่งถือเป็นความผิดต่อแผ่นดินรัฐเป็นผู้เสียหาย⁵⁶

สำนักงานอัยการสูงสุด จึงมีภารกิจตามกฎหมาย ในการดำเนินคดีแพ่ง และคดีอาญาทั้งปวง พร้อมทั้งให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ และตามกฎหมายที่กำหนดไว้รวมตลอดถึง กรณีที่กฎหมายไว้ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดตามกฎหมายสามารถแยกได้เป็นด้านต่าง ๆ ดังนี้

- (1) อำนวยความยุติธรรม
- (2) รักษาผลประโยชน์ของรัฐ
- (3) คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- (4) หน้าที่อื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้⁵⁷

จากอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการข้างต้นนั้น ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นั้น จะพบว่าในส่วนของอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 และมาตรา 15 ที่บัญญัติว่า

“พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

⁵⁵ คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ 6/2548 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2548.

⁵⁶ ศุภินิตย์ จรุงเจริญ, อัยการไทย, (กรุงเทพมหานคร: รุ่งศิลป์การพิมพ์, 2539), น. 1.

⁵⁷ <http://ago.go.th/prak190_48.html>

(1) ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและ ตามกฎหมายอื่น ซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ ของอัยการสูงสุดและ พนักงานอัยการ

(2) ในคดีแพ่ง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวงกับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ ของอัยการสูงสุดและพนักงานอัยการ...” และ
 “ในการใช้อำนาจหรือกระทำหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือ กฎหมายอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการ ปฏิบัติได้”

ถือได้ว่า พนักงานอัยการมีส่วนสำคัญอย่างยิ่ง เพราะโดยพระราชบัญญัติอัยการ พ.ศ. 2498 นั้นพนักงานอัยการสามารถดำเนินคดีอาญาและคดีแพ่งได้ตามกฎหมายอื่นซึ่ง บัญญัติว่าให้เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ เช่นเป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคผู้ที่ได้รับอำนาจ จากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้เป็นผู้ดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ที่ได้รับผลกระทบจากการ กระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค

จากกฎหมายดังกล่าวอำนาจของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติ คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พนักงานอัยการมิได้กระทำในฐานะเป็น พนักงานอัยการตาม พระราชบัญญัติอัยการ พ.ศ. 2498 แต่อย่างไรก็ตาม แต่เป็นการได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภค ในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้เพื่อให้มีพนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่ คุ้มครองผู้บริโภค ทำหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคใน ศาล ตามมติของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค อาจด้วยเหตุที่พนักงานอัยการ โดยปรกตินั้นมี หน้าที่ในการดูแลรักษาผลประโยชน์ของรัฐ ไม่ว่าจะในฐานะที่ปรึกษาของรัฐ หรือในฐานะทนาย แผ่นดินดำเนินคดีแพ่งแทนรัฐบาล ซึ่งพนักงานอัยการจะต้องระมัดระวังมิให้รัฐเสียเปรียบ และยัง ต้องดูแลเอกชนให้ได้รับความเป็นธรรมด้วย ด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้ร่างพระราชบัญญัติ ฯ จึง เห็นสมควรที่จะให้ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในการฟ้องร้องคดีดำเนินการให้ซึ่งย่อมรวดเร็ว และ เป็นการคุ้มครองประชาชนที่ดีกว่า⁵⁸ อีกทั้งการที่กำหนดให้พนักงานอัยการทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนผู้บริโภค จะทำให้การใช้กฎหมายดังกล่าวบรรลุเป้าหมายได้⁵⁹ อีกทั้ง

⁵⁸ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 32, น.185-186.

⁵⁹ เพิ่งอ้าง, น.171.

การละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นั้นมีลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนส่วนรวม เนื่องจากประชาชนทุกคนในสังคมจะต้องมีการบริโภคตลอดเวลา และเนื่องจากการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กระทำในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคตามที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแต่งตั้ง ทำให้อำนาจบางประการของพนักงานอัยการนั้นจะไม่ได้กระทำในฐานะพนักงานอัยการ กล่าวคือ อำนาจใดก็ตามกฎหมายระบุให้เป็นอำนาจเฉพาะของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการ จะไม่สามารถใช้ได้ก็เมื่อเป็น เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค เช่น อำนาจในการออกหมายเรียกบุคคลใด ๆ ให้การต่อพนักงานอัยการ ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 เพราะการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคของพนักงานอัยการ ในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นั้นเป็นแต่เพียง ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำเนินคดีแพ่งคดีอาญาแทนผู้บริโภคเท่านั้นอำนาจของพนักงานอัยการตามกฎหมายอื่นที่เป็นของพนักงานอัยการเองจึงไม่สามารถใช้ได้แต่เป็นการนำพนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้ที่มีความชำนาญในการฟ้องร้องคดีดำเนินการให้ซึ่งย่อมรวดเร็วและเป็นการคุ้มครองประชาชนที่ดีกว่า ซึ่งการดำเนินคดีของพนักงานอัยการในคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น จะไม่มีการพิจารณาถึงความผิดในคดีอาญาซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภคมาเกี่ยวข้องด้วย ซึ่งในมติของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ไว้อย่างชัดเจนว่าให้มีการดำเนินคดีอาญาด้วยหรือไม่ แต่ทั้งนี้ในการที่พนักงานอัยการในฐานะ เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค จะดำเนินการเรียกค่าเสียหายจากผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคนั้นผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหาย จะต้องร้องขอให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคดำเนินการเรียกค่าเสียหายด้วย มิฉะนั้นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคจะไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายดังกล่าวได้ และจากการที่เงื่อนไขของการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคของพนักงานอัยการ ในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค จะต้องอาศัยมติที่ประชุมคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคก่อน จึงจะดำเนินคดีได้ จึงเกิดเป็นปัญหาว่า ถ้าพนักงานอัยการไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ให้ดำเนินคดีแทนผู้บริโภคไม่ว่าจะไม่เห็นด้วยเพราะเหตุใดจะทำได้หรือไม่

เมื่อพิจารณาจากข้อกฎหมายที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จะพบว่าเจตจำนงของกฎหมายนั้น ต้องการให้การพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นคณะกรรมการตามกฎหมายมีดุลพินิจในการพิจารณาอย่างอิสระ โดยการคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน และสังคมโดยรวม ดังที่ระบุว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หรือเมื่อได้รับคำร้องขอจากผู้บริโภค

ที่ถูกกระทำละเมิดสิทธิ ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคนั้นเป็นส่วนรวม” อาจจะได้ว่าบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค นั้นให้อำนาจเป็นการเฉพาะแก่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการดำเนินคดีทางคดี ตามกระบวนการซึ่งแตกต่างจากกระบวนการทั่วไป โดยให้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในการพิจารณาว่าควรดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคหรือไม่ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวต้องนำข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและข้อกฎหมายมาพิจารณา เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคที่อ้างว่าได้รับความเสียหายจากการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภค และผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าได้การกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภค ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นไว้ถึงผลว่า “ผลการพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะผูกพันพนักงานอัยการหรือเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งหรืออาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาลได้”⁶⁰ ความเห็นดังกล่าว ทำให้เกิดประเด็นทางกฎหมายว่า ถ้าพนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาเห็นแย้งกับคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในประเด็นของการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารตามที่ฝ่ายบัญญัติได้กำหนดให้อำนาจไว้จะได้หรือไม่ เพราะกฎหมายดังกล่าวกำหนดถึงลักษณะของการใช้อำนาจของคณะกรรมการที่ไม่อาจจะถูกทบทวนได้อีกจากองค์กรภายในฝ่ายปกครอง นอกจากการถูกทบทวนโดยองค์กรศาล ซึ่งหลักการทางกฎหมายในเรื่องดุลพินิจนี้มีหลักการที่ว่า ในกรณีที่มีปัญหาได้เกิดขึ้น องค์กรนิติบัญญัติ จะกำหนดให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง มีอำนาจในการเลือกปฏิบัติและตัดสินใจด้วยตนเองในขอบเขตแห่งกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนด ซึ่งภายในขอบเขตดังกล่าวนี้ อาจมีการเลือกตัดสินใจได้หลายในแนวทางใด และศาลปกครองจะเข้ามาตรวจสอบได้แต่เพียงว่าองค์กร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกตัดสินใจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ส่วนการจะตรวจสอบว่าแนวทางที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกตัดสินใจนั้นเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมหาได้ไม่ สรุปก็คือ การที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจ ศาลปกครองย่อมตรวจสอบได้แต่เพียงว่าการใช้ดุลพินิจดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น ไม่อาจตรวจสอบความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองได้ เมื่อประกอบกับเจตนาของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ต้องการให้รัฐเข้าดำเนินการช่วยเหลือประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิให้ได้รับการชดเชยความเสียหายแล้ว กฎหมายมีความประสงค์ที่จะให้มติคณะกรรมการคุ้มครอง

⁶⁰ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) เรื่องเสรีจที่ 338/2547.

ผู้บริโภครู้ให้มีการดำเนินคดีแทนผู้บริโภครู้ดังกล่าว ถูกทบทวนโดยความเห็นขององค์กรอื่นได้⁶¹ ดังนั้นจึงอาจถือได้ว่าการพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีมติให้พนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ดำเนินคดีแทนประชาชนนั้น ไม่อาจถูกทบทวนหรือเห็นแย้งโดยพนักงานอัยการได้ แต่ทั้งนี้ภายใต้การที่จะไม่ถูกทบทวนโดยองค์กรอื่นนั้น การปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ของคณะกรรมการฯ จะต้องให้โอกาสแก่ ผู้ถูกกล่าวหาหรือสงสัยว่ากระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นตามสมควร และในการที่คณะกรรมการฯ จะกำหนดหรือออกคำสั่งในเรื่องใดตามพระราชบัญญัติฯ คณะกรรมการต้องคำนึงถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ทั้งผู้บริโภค และผู้ประกอบการด้วย⁶² ดังนั้นเมื่อคณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด คือให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงในประเด็นที่เป็นปัญหาหรือได้รับการร้องเรียนแล้ว ถือได้ว่าการพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีมติให้พนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ดำเนินคดีแทนประชาชนนั้น ไม่อาจถูกทบทวนหรือเห็นแย้งโดยพนักงานอัยการได้ ทั้งนี้เพื่อให้การพิจารณาในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคเป็นไปด้วยความรอบคอบและยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย คณะกรรมการฯ ได้มีการตั้งคณะอนุกรรมการกลั่นกรองเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค เพื่อทำหน้าที่พิจารณารณีร้องเรียนต่าง ๆ ในเบื้องต้นก่อนนำเสนอให้คณะกรรมการฯ พิจารณา ซึ่งก็จะมีการเปิดโอกาสให้คู่กรณี ได้ชี้แจงตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งทำให้ปัญหากรณีที่พนักงานอัยการไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการฯ จึงยังไม่เกิดขึ้นเว้นแต่ในกรณี คณะกรรมการมีมติให้ดำเนินคดีแก่ผู้ประกอบการที่กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแล้ว หากพนักงานอัยการ ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตรวจสอบข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานในสำนวนแล้วเห็นว่า มติขอคณะกรรมการฯ ยังไม่สมบูรณ์ก็จะต้องทำความเข้าใจว่า เพื่อขอให้ทบทวนหรือแก้ไขเพิ่มเติมมติของคณะกรรมการก่อนจึงจะนำคดีฟ้องศาลได้ เมื่อปรากฏในภายหลังว่ามติของคณะกรรมการมีของผิดพลาดและศาลได้พิจารณายกฟ้องคดีนั้น ก็จะทำให้เกิดความเสียหายแก่คดีได้ ซึ่งจากข้อร้องเรียนที่ผ่านมาของผู้บริโภคส่วนมากต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะเป็นการร้องเรียน เพื่อการเรียกค่าเสียหายได้ในคดีแพ่ง ซึ่งกระบวนการพิจารณาก็เป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งไม่มีอะไรที่

⁶¹ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค วันที่ 11 กรกฎาคม 2540, “เรื่อง การดำเนินคดีอาญา ตามมาตรา 39 แห่ง พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522” กรณีนาย ประทีป แซ่ตั้ง กับพวกและบริษัทรุ่งเรืองรัตนगर.

⁶² พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค มาตรา 18.

ซับซ้อนเท่ากับกระบวนการพิจารณาคดีอาญา เพราะในการดำเนินคดีอาญานั้น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคได้ โดยเป็นอำนาจพิเศษที่กฎหมายกำหนดไว้ เพราะความเสียหายนั้นไม่ได้เฉพาะเจาะจงที่ผู้บริโภครายใด แต่เป็นผู้บริโภคทั่วไป เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาว่าในคดีอาญานั้นจะต้องมีการสอบสวนก่อนตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือไม่ และในความเป็นจริงเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมิใช่พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้นส่วนที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครวบรวมจึงเป็นเพียงการรวบรวมข้อเท็จจริงเบื้องต้นไม่ถือว่าเป็นส่วนของการสอบสวน และเป็นการดำเนินการตามกฎหมายพิเศษที่ยกเว้นกฎหมายที่กำหนดให้ต้องสอบสวนก่อนศาลจึงไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง อีกทั้งไม่ใช่คดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ การฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง แต่ก็ไม่เป็นการห้ามศาลไม่ให้ไต่สวนมูลฟ้อง ถ้าศาลเห็นสมควรจะไต่สวนมูลฟ้องก่อนก็ได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162 (2) ทั้งนี้การฟ้องคดีอาญาดังกล่าวผู้ต้องหาที่ไม่ต้องไปศาล เพราะมิใช่เป็นการฟ้องโดยพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ เพราะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีฐานะเสมือนเป็นทนายความ⁶³ ซึ่งมีความเห็นเพิ่มเติมของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในการดำเนินคดีอาญา โดยคณะกรรมการฯ เห็นว่า เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคที่คณะกรรมการฯ แต่งตั้งเป็นอำนาจว่าคดีในศาลเหมือนผู้ว่าคดีในศาลแขวง ซึ่งต้องดำเนินการฟ้องคดีเอง หากให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคไปแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนจะทำให้กระบวนการล่าช้า และอาจเป็นไปได้ที่พนักงานสอบสวนจะสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งจะทำให้ไม่ตรงต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ไม่ต้องการให้การมีการทบทวน มติคณะกรรมการอีกโดยองค์กรใดก็ตาม

ส่วนที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค บัญญัติว่า “คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการโดยความเห็นชอบของอธิบดีกรมอัยการ...เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล” นั้น ในอดีตการแต่งตั้งพนักงานอัยการ ให้เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาลนั้น จะใช้ลักษณะของการแต่งตั้งพนักงานอัยการเป็นรายบุคคล เช่น ในการประชุมคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ครั้งที่ 1/2534 เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2534 ที่ประชุมคณะกรรมการ ฯ มีมติ แต่งตั้งนายสุพล ยุติธาดา เป็นเจ้าหน้าที่

⁶³ บันทึกสำนักงานอัยการสูงสุด วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2540, “เรื่อง ทหารือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522.”

คุ้มครองผู้บริโภค และในการประชุมคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ครั้งที่ 4/2536 เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2536 ที่ประชุมคณะกรรมการ ฯ มีมติ แต่งตั้งนายศรีทัษ มุสิกธรรม นายสุธน แสงสายัณห์ และหม่อมหลวง อัมพร ชยางกูร เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งทุกท่านล้วนแต่เป็นพนักงานอัยการ ประจำกรมอัยการ และสำนักอัยการสูงสุด ทำให้บางครั้งเมื่อท่านที่ได้รับการแต่งตั้งดังกล่าวไปดำรงตำแหน่งอื่น ที่มีใช้ดำรงตำแหน่งพนักงานอัยการ ก็จะทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนบุคลากร เพราะจะต้องมีการแต่งตั้งบุคคลใหม่แทน ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้รับความคลี่คลายลงเมื่อ ได้มีคำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 4/2537 ลงวันที่ 7 กันยายน 2537 แต่งตั้งอัยการจังหวัด และอัยการจังหวัดประจำศาลจังหวัดทุกจังหวัด เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค เพื่อมิให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล ซึ่งทำให้ปัญหาดังกล่าวหมดไปได้ เพราะเป็นการแต่งตั้งโดยอาศัยตำแหน่ง มีใช้การแต่งตั้งที่ตัวบุคคล

3) ข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค

นอกจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนด ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจที่จะแต่งตั้งพนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้ดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิผู้บริโภคแล้ว พระราชบัญญัติฯ ยังได้ให้อำนาจคณะกรรมการ แต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค โดยทั้งนี้ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค นั้นจะมีลักษณะเฉพาะบางประการ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับอำนาจในการดำเนินคดีของข้าราชการในสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 19 ที่บัญญัติว่า

“ในกรณีที่กระทรวงทบวงกรมหรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบกระทรวงหรือกรม ประสงค์จะแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดให้ดำเนินคดีแพ่งในศาลใดศาลหนึ่งหรือหลายศาล ซึ่งเกี่ยวข้องด้วยผล ประโยชน์ของตนเป็นประจำ หรือ เฉพาะคดีใดคดีหนึ่ง ให้แจ้งให้อัยการสูงสุดทราบเมื่ออัยการสูงสุดเห็นชอบในคุณสมบัติของข้าราชการผู้ซึ่งจะได้รับแต่งตั้ง และ อัยการสูงสุดได้แจ้งไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ศาลทราบแล้ว ก็ให้ข้าราชการผู้นั้นมีอำนาจดำเนินคดีได้ตลอดถึงศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาข้าราชการผู้ที่จะดำเนินคดีดังกล่าวในวรรคก่อน ต้องเป็นเนติบัณฑิต หรือได้รับปริญญาตรี หรือปริญญาโทในต่างประเทศที่เนติบัณฑิตสยามยอมเทียบว่าเสมอด้วยเนติบัณฑิต และเป็นสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภา”

จะเห็นว่าข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่จะดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้นั้น กฎหมายมิได้บังคับว่าจะต้องเป็นเนติบัณฑิต และ จะต้องเป็นสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภาเหมือนเช่นกันกับการดำเนินคดีของข้าราชการในสังกัดกระทรวงทบวงกรมตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498

เหตุที่เป็นเช่นนี้ อาจเป็นเพราะคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคนั้น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมิได้ดำเนินคดีในฐานะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากผู้ประกอบการโดยตรงแต่เป็นผู้ที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจดำเนินคดีแทนผู้เสียหายที่แท้จริง⁶⁴ มิได้เจาะจงเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคคนใดคนหนึ่ง แต่เป็นการดำเนินคดีแทนเอกชนไม่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เพราะสิทธิในการดำเนินคดีละเมิดสิทธิผู้บริโภคนั้นได้รับมอบ อำนาจจากผู้บริโภค(ตัวความ)โดยตรง เป็นการดำเนินคดีเพื่อประโยชน์ผู้บริโภค เพราะเป็นหน้าที่ของรัฐ ในการให้ความคุ้มครองสิทธิแก่ประชาชนในฐานะผู้บริโภค หรือ แม้แต่ในกรณีที่ไม่อาจไม่มีผู้ใดได้รับความเสียหายโดยตรง ก็เป็นการดำเนินคดีเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป มิได้เจาะจงประโยชน์ให้กับผู้บริโภครายหนึ่งรายใด และเมื่อพิจารณาจากรูปแบบของการดำเนินคดีแล้ว จะพบว่ามิได้มีวิธีการเป็นพิเศษต่าง ๆ จากที่ปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และวิธีพิจารณาความอาญาทั้งในรูปแบบของกระบวนการพิจารณา แต่เป็นเพียงการให้ความช่วยเหลือโดยรัฐ บุคลากรของรัฐที่มีความเชี่ยวชาญมาช่วยดำเนินการแทนให้และทั้งยังแบ่งเบาภาระของผู้บริโภคมิให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเท่านั้น ทั้งนี้ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้มีคำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 7/2540 ลงวันที่ 11 เมษายน 2541 ให้ข้าราชการตำแหน่งนิติกร ส่วนนิติการ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค แต่ในความเป็นจริงไม่เคยมีการฟ้องคดีได้เลย ที่กระทำโดยข้าราชการตำแหน่งนิติกร ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค และในสมัยนายโภคิน พลกุล เป็นรองนายกรัฐมนตรีที่กำกับดูแลงานของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้มีแนวคิดที่จะแต่งตั้งทนายความเอกชนหรือทนายความจากสภาทนายความแห่งประเทศไทยให้เป็นผู้ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้มีความเห็นว่า “การดำเนินคดีเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคตาม

⁶⁴ ความเห็นทางกฎหมายคณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เลขเสรีจ 280/2540.

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ต้องดำเนินการตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นสมควรดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ไม่ว่าจะเป็นการนิรโทษกรรมการเป็นผู้ริเริ่มให้มีการดำเนินคดีเองหรือ เป็นการดำเนินคดีตามที่มีผู้ร้องขอ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะต้องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้มี “หน้าที่” ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล ซึ่ง เป็นการแสดงเจตนารมณ์ของกฎหมาย ว่าต้องการให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคทำหน้าที่ทนายความมิใช่ให้ไปแต่งตั้งทนายความอีกต่อหนึ่ง เพราะการดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาของเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคในศาลเป็นการดำเนินการในฐานะทนายความ มิใช่ในฐานะเป็นตัวแทนความ เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคจึงไม่มีอำนาจแต่งตั้งทนายความเพื่อให้ดำเนินคดีแทนได้⁶⁵ อีกทั้งในความเห็นฉบับเดียวกันของคณะกรรมการกฤษฎีกา ยังได้ระบุถึงเหตุผลเพิ่มเติมของการที่กฎหมายที่ต้องการ “ยกเว้น” บทบัญญัติตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 ที่ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคซึ่งแต่งตั้งจากพนักงานอัยการหรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีตรีทางนิติศาสตร์สามารถดำเนินคดีในศาลได้โดยไม่ต้องจดทะเบียน และรับใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยทนายความโดยที่มีบทบัญญัติที่เป็นข้อยกเว้นในทำนองนี้มีใช้อยู่ในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ดังที่กล่าวแล้วข้างต้นและข้อ 6 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ทั้งนี้ข้าราชการที่คณะกรรมการ ฯ แต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล จะเริ่มกระบวนการดำเนินคดีได้ต่อเมื่อ คณะกรรมการได้แจ้งไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ศาลทราบและเมื่อศาลทราบแล้ว เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคก็จะมีอำนาจดำเนินคดีตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

โดยในการดำเนินคดีในศาล ของเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคดังกล่าวจะได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้มีกลไกต่าง ๆ ในการช่วยเหลือผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเพื่อให้ได้รับการพิจารณาชดเชยและเยียวยาความเสียหาย โดยการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคนั้น มิใช่การดำเนินคดีโดยอาศัยหลักกฎหมายที่มีความพิเศษหรือแตกต่างจากกฎหมายวิธีพิจารณาความที่ใช้กันอยู่ทั่วไป เป็นแต่เพียงการที่รัฐใช้เครื่องมือของรัฐที่

⁶⁵ เฟิงอ้วง

มีอยู่ เช่นพนักงานอัยการ หรือข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเข้าดำเนินคดีให้เท่านั้น โดยรัฐในนามของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมิได้ดำเนินคดีในฐานะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากผู้ประกอบโดยตรงแต่อย่างใด แต่เป็นผู้ที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจดำเนินคดีแทนผู้เสียหายที่แท้จริง คือผู้บริโภคเท่านั้น ซึ่งเป็นบุคคลในสังคมที่ต้องได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษ และมักจะเป็นผู้ที่ด้อยโอกาสในการจะฟ้องคดีเพื่อป้องกันสิทธิของตน เพื่อให้ผู้บริโภคได้มีโอกาส “การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม” (Access to Justice)⁶⁶ หรือแม้แต่ในกรณีที่อาจไม่มีผู้บริโภคคนใดได้รับความเสียหายโดยตรง ก็เป็นการดำเนินคดีเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของสังคมและเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยรวม

3.2.3 สมาคมเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

ในการดำเนินคดีของสมาคมหรือองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคนี้ เป็นการที่ดำเนินคดีแทนผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของบุคคลหนึ่งซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้เสียหายจำนวนมาก ซึ่งในปัจจุบันนี้ ประเทศไทยได้มีการยอมรับสมาคมให้มีอำนาจที่จะดำเนินคดีแทนผู้เสียหาย โดยที่สมาคมเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งปัจจุบันพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติถึงการดำเนินคดีของสมาคมไว้ โดยพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายแม่บทของการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม และเป็นกฎหมายที่มีการกำหนดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กร หรือสมาคม รวมถึงอำนาจหน้าที่ไว้ ซึ่งจะศึกษาโดยละเอียดในส่วนต่อไป

3.3 การดำเนินคดีอาญาขององค์กรคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย

จากที่ได้กล่าวถึงหลักการดำเนินคดีอาญาและหลักการดำเนินคดีโดยองค์กรผู้บริโภคในกลุ่มประเทศต่าง ๆ รวมทั้งหลักการดำเนินคดีอาญาของไทยมาในส่วนก่อนหน้าแล้วนั้น ในส่วนนี้จะขอวิเคราะห์ถึงการดำเนินคดีของกลุ่มบุคคลในคดีอาญาตามกฎหมายไทยว่ามีความสัมพันธ์กับหลักการดำเนินคดีอาญาของไทยหรือไม่ และจะได้วิเคราะห์ถึงผลของการดำเนินคดีอาญาโดยองค์กรผู้บริโภคนี้ว่าจะมีผลประการใดต่อการดำเนินคดีกับสภาพปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นกับการดำเนินคดีอาญาโดยองค์กรผู้บริโภคนี้ โดยจะวิเคราะห์จาก หลักกฎหมายประกอบ

⁶⁶ วรรณชัย บุญบำรุง, “การดำเนินคดีแทนบุคคลอื่น” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท.,2547),น.30.

กับแนวคำวินิจฉัยของศาลเพื่อนำมาเปรียบเทียบและวิเคราะห์ถึงผลของการดำเนินคดีในรูปแบบดังกล่าว ซึ่งการดำเนินคดีในรูปแบบนี้ไม่ว่าจะดำเนินการโดย สมาคม,องค์กรเอกชนโดยแท้ที่มีการรวมกลุ่มกันขึ้น ซึ่งในการดำเนินคดีอาญาในรูปแบบนี้ มิได้มีกฎหมายซึ่งบัญญัติถึงวิธีพิจารณาความและผลของการพิจารณาไว้โดยเฉพาะ ฉะนั้นในการดำเนินคดีอาญาประเภทนี้จึงต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ ซึ่งโดยหลักการดำเนินคดีอาญาทั่วไปกับหลักการดำเนินคดีอาญาแบบกลุ่มนี้ มีหลักการที่มีความแตกต่างกันอยู่บ้าง ซึ่งอาจจะเกิดปัญหาและอุปสรรคขึ้นได้ในการดำเนินอยู่หลายประการ ซึ่งจะขอนำมาวิเคราะห์ต่อไป ประกอบกับในปัจจุบันนี้ได้มีการยกร่างแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่ม ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 15 นั้น ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้ กับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค จึงจะขอนำมาเพื่อวิเคราะห์ว่าจะสามารถนำมาใช้บังคับกับคดีอาญาได้หรือไม่ ซึ่งการวิเคราะห์ในบทนี้จะขอวิเคราะห์โดยแบ่งประเภทขององค์กรหรือกลุ่มดังนี้

3.3.1 การดำเนินคดีอาญาโดยสมาคมหรือองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค

ในการดำเนินคดีของสมาคมหรือองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคนี้ เป็นการที่ดำเนินคดีแทนผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของบุคคลหนึ่งซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้เสียหายจำนวนมาก ซึ่งในปัจจุบันนี้ ประเทศไทยได้มีการยอมรับสมาคมให้มีอำนาจที่จะดำเนินคดีแทนผู้เสียหายโดยที่สมาคมเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งปัจจุบันได้มี พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติถึงการดำเนินคดีของสมาคมไว้ โดยในหัวข้อนี้จะนำเอาพระราชบัญญัติดังกล่าวมาวิเคราะห์ เพราะว่าพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายแม่บทของการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมและเป็นกฎหมายที่มีการกำหนดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กร หรือสมาคม รวมถึงอำนาจหน้าที่ไว้ ซึ่งจะขอนำมาเป็นหลักในการวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมากนี้ โดยสามารถวิเคราะห์และแยกพิจารณาเป็นส่วน ๆ ได้ดังนี้

3.3.1.1 การก่อตั้งสมาคมหรือองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค

เนื่องจากการฟ้องคดีโดยสมาคมเป็นการให้สิทธิและอำนาจแก่บุคคลที่ไม่ใช่ผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีโดยตรง ดังนี้ เพื่อให้การดำเนินคดีโดยองค์กรพิเศษนี้เป็นการใช้สิทธิเพื่อรักษาและคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคโดยแท้จริง กฎหมายจึงต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาคม ขั้นตอนในการดำเนินการไว้ ซึ่งตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคนี้ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสมาคมที่มีสิทธิและอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภค ดังนี้

(1) การรับรองสมาคมที่จะมีสิทธิดำเนินคดีแทนผู้เสียหาย
สมาคมที่จะมีสิทธิและอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคได้นั้น ต้องเป็นสมาคมที่
ได้รับการรับรองโดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งต้องเป็นไปตามเงื่อนไขสรุปได้ดังนี้⁶⁷

1. ต้องจดทะเบียนเป็นสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
2. วัตถุประสงค์หลักของสมาคมต้องเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคหรือต่อต้าน
การแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้า
3. ข้อบังคับของสมาคมต้องกำหนดเกี่ยวกับสมาชิกและกรรมการ รวมทั้ง
การดำเนินการเกี่ยวกับการฟ้องร้องคดี ซึ่งสมาคมต้องกำหนดวิธีการ
ดำเนินการของสมาคมเกี่ยวกับการฟ้องคดีในข้อบังคับให้เป็นไปตามที่
กำหนดในกฎกระทรวง⁶⁸

ดังนี้ เมื่อสมาคมใดมีวัตถุประสงค์ และมีข้อบังคับ สมาคมเป็นไปตามเงื่อนไข
ที่กำหนด สมาคมนั้นสามารถยื่นขอให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองเพื่อให้สมาคมมีสิทธิ
และอำนาจฟ้องคดีแพ่งและคดีอาญา หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ในคดีเพื่อคุ้มครอง
ผู้บริโภค รวมทั้งมีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายแทนสมาชิกของสมาคมได้ และตามหลักเกณฑ์และ
วิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง⁶⁹ นอกจากสมาคมต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้ง ประมวลกฎหมาย
แพ่ง พยานิชย์ และกฎหมายอาญา และกฎหมายอื่น ๆ แล้ว สมาคมเหล่านั้นต้องปฏิบัติตาม
ระเบียบที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคกำหนดด้วย⁷⁰ สมาคมใดมิได้ปฏิบัติตามกฎหมายและ

⁶⁷ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค มาตรา 40,41.

⁶⁸ กฎกระทรวง ฉบับที่ 8(พ.ศ.2540) ออกตามความใน พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.
2522 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่114 ตอนที่ 49ก หน้า 19 วันที่ 22 กันยายน 2540 ข้อ2
และข้อ 3.

⁶⁹ กฎกระทรวง ฉบับที่ 9(พ.ศ.2540) ออกตามความใน พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.
2522 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่114 ตอนที่ 49ก หน้า 19 วันที่ 23 กันยายน 2540.

⁷⁰ พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 42 และ ระเบียบคณะกรรมการ
คุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วย การดำเนินการของสมาคมเกี่ยวกับการฟ้องคดีและการใช้สิทธิและ
อำนาจฟ้องของสมาคม พ.ศ.2540 ในราชกิจจานุเบกษาฉบับประกาศทั่วไป เล่มที่114พิเศษ ตอน
พิเศษ 106ง หน้า 32 วันที่ 13 พฤศจิกายน 2540 .

ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือเมื่อมีพฤติการณ์ ปรากฏว่า สมาคมนั้นดำเนินการฟ้องคดีโดยไม่สุจริต คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจเปิดถอนการรับรองของสมาคมนั้นได้⁷¹

จากที่ได้กล่าวมาในเรื่องการรับรองสมาคมให้มีอำนาจที่จะดำเนินคดี จากที่ได้นำเสนอถึงหลักเกณฑ์การดำเนินคดีในลักษณะนั้นในส่วนก่อนหน้านี้ ซึ่งการดำเนินคดีโดยสมาคมในต่างประเทศนั้น โดยเฉพาะในประเทศที่ใช้กฎหมายในรูปปลายลักษณณ์อักษรเช่นเดียวกับไทยนั้น ยินยอมให้องค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น ไม่ว่าจะอยู่ในชื่อใดก็ตามนั้นมีอำนาจที่จะดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้ ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักการของไทยเราในเรื่องนี้ โดยสมาคมหรือองค์กรเหล่านี้ นั้นต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะประโยชน์ที่แท้จริง ประกอบทั้งต้องเป็นสมาคมที่ได้รับการรับรอง เช่นเดียวกับของไทย แต่มีความแตกต่างกันอยู่ในเรื่องของอำนาจและสิทธิในการที่จะดำเนินคดีต่อศาล กล่าวคือในประเทศฝรั่งเศสนั้น ยินยอมให้สมาคมเหล่านี้ นั้นสามารถที่จะดำเนินคดีได้เฉพาะในคดีแพ่ง หรือขอเข้าร่วมในการเรียกร้องทางแพ่ง ยังไม่ได้อำนาจที่จะดำเนินคดีอาญาได้โดยตรง แต่ของไทยเรา นี้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นอนุญาตให้ดำเนินคดีอาญาได้ ซึ่งจะได้กล่าวในส่วนต่อไปในเรื่องอำนาจฟ้องคดีของสมาคม ดังนี้เมื่อสมาคมที่ได้รับการรับรองแล้ว ก็จะมีฐานะและมีอำนาจดำเนินคดีอาญาได้

(2) เงื่อนไขในการดำเนินคดีโดยสมาคมที่ได้รับการรับรองแล้ว

สมาคมที่ได้รับการรับรองแล้วนั้น มีสิทธิและมีอำนาจฟ้องคดีแพ่ง และคดีอาญา หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ในคดีเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคได้ ไม่ว่าจะมิใช่ผู้บริโภคร้องมายังสมาคมหรือไม่การดำเนินคดีของสมาคมในที่นี้มิใช่เป็นการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคเฉพาะรายเท่านั้น สมาคมมีสิทธิและอำนาจฟ้องตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคโดยส่วนรวม อย่างไรก็ตาม เฉพาะแต่การฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายเท่านั้นที่สมาคมจะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อสมาชิกของสมาคมร้องขอให้เรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคซึ่งเป็นสมาชิกเท่านั้น ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้ต้องมีหนังสือมอบหมายให้เรียกค่าเสียหายแทนจากสมาชิกของสมาคมเป็นการเฉพาะเท่านั้น⁷² ในประเด็นนี้เองจึงมีข้อสังเกตที่เป็นปัญหาอยู่ว่า สมาชิกของสมาคมเท่านั้นที่จะมอบหมายให้สมาคมเรียกค่าเสียหายแทนตนได้ ผู้เสียหายอื่น ๆ ที่มิใช่สมาชิกของสมาคมแม้จะมีสิทธิมาร้องให้สมาคมดำเนินคดีให้เพื่อประโยชน์ของผู้เสียหายส่วนรวม แต่จะขอให้สมาคมเรียกค่าเสียหายแทนตนไม่ได้ และการเป็นสมาชิกของ

⁷¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค มาตรา 42 วรรคสอง.

⁷² พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค มาตรา 41 วรรคหนึ่ง.

สมาคมที่จะสามารถมอบหมายให้สมาคมเรียกค่าเสียหายนั้น ต้องอยู่ในเวลาใด กล่าวคือ ต้องเป็นสมาชิกอยู่ในเวลาที่ผู้เสียหายนั้น ถูกละเมิดสิทธิและได้รับความเสียหาย หรือดูจากการเป็นสมาชิกในเวลาที่บุคคลนั้นมาร้องขอให้สมาคมดำเนินคดีและเรียกร้องค่าเสียหายให้เท่านั้น⁷³ ซึ่งการเป็นสมาชิกของผู้เสียหายนี้ ย่อมส่งผลต่อการดำเนินคดีของสมาคม รวมทั้งผลของคำพิพากษาของศาลที่จะมีผลผูกพันต่อสมาชิก ซึ่งได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า เงื่อนไขในการดำเนินคดีของสมาคมนี้ เป็นกรณีที่ กฎหมายเฉพาะรายได้บัญญัติให้อำนาจแก่สมาคมที่สามารถดำเนินคดีแทนผู้บริโภคนั้นได้ ซึ่งในปัจจุบันนี้ นอกจากสมาคมตาม พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภคนี้แล้ว ยังมี พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้าที่บัญญัติให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หรือสมาคมตามกฎหมายว่าด้วย การคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีแทนผู้บริโภคหรือสมาชิกของสมาคม⁷⁴ และในปัจจุบันนี้องค์กรเอกชนที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้นี้ มีแต่เฉพาะสมาคมเท่านั้นที่มีอำนาจดำเนินคดีได้ ซึ่งต้องเป็นสมาคมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ

3.3.1.2 อำนาจฟ้องของสมาคม

เนื่องจากสมาคมตามที่ได้กล่าวมานี้ ไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดโดยตรง แต่เป็นเพียงมีส่วนเกี่ยวพันในด้านการรักษาผลประโยชน์ให้กับสมาชิกในกลุ่มหรือให้กับประชาชนในสังคมส่วนรวม⁷⁵ ซึ่งมีอำนาจที่จะดำเนินคดีอาญาได้ ในหัวข้อนี้จึงจะพิจารณาถึง ความเป็นผู้เสียหายที่มีอำนาจฟ้องคดีของสมาคมได้ ซึ่งจะขอพิจารณาในเรื่อง ความเป็นผู้เสียหายของสมาคมตามหลักของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่าสมาคมเหล่านี้เข้ามาในคดีอาญาโดยฐานะอย่างไร ดังนี้

“ผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(4) หมายความว่าบุคคลที่ได้รับความเสียหาย เนื่องจากการกระทำผิดอาญาฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ ตามมาตรา 4, 5 และ 6

⁷³ สุดา วิศรุตพิชญ์, “การดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค,”วารสารนิติศาสตร์5,น.595, (ธันวาคม 2543).

⁷⁴ พระราชบัญญัติ การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 หมวด 5 การฟ้องคดีเรียกค่าเสียหาย มาตรา 40.

⁷⁵ กรกัญญา เอี่ยมโสภาส, “การดำเนินคดีอาญาโดยองค์กรเอกชน,”(วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2542), น. 39.

จากคำนิยามของผู้เสียหายตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(4) สามารถแบ่งแยกผู้เสียหายได้ 2 ประเภท กล่าวคือ

1. ผู้เสียหายที่แท้จริง จะเห็นได้ว่า สมาคมที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญานี้ ไม่ใช่ผู้เสียหายที่แท้จริง เพราะมิได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำผิดอาญานั้น ๆ ดังนี้ การเป็นผู้เสียหายได้นั้นที่จะสามารถนำคดีอาญามาฟ้องร้องต่อศาลได้นั้น ตามหลักเกณฑ์ต้องเป็นบุคคลที่ได้รับผลกระทบหรือได้รับความเดือดร้อนโดยตรงจากความผิดอาญาที่เกิดขึ้น และต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความผิดนั้นด้วย ดังนี้ การดำเนินคดีของสมาคมจึงมิใช่ในการดำเนินคดีในฐานะผู้เสียหายที่แท้จริง เพราะมิได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำผิดนั้น

2. ผู้มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหายแท้จริง ถือว่าเป็นผู้เสียหายอีกประเภทหนึ่งที่มีอำนาจฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาได้ซึ่งเป็นบุคคลที่กำหนดไว้ใน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 4, 5 และ 6 ซึ่งการเป็นผู้เสียหายตามมาตราทั้งสามนี้ ซึ่งมีอำนาจจัดการแทนเกิดขึ้นได้ 3 กรณี⁷⁶คือ

1. โดยความยินยอมของผู้เสียหาย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญา มาตรา 4

2. ซึ่งเกิดจากอำนาจตามกฎหมาย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 5

3. เกิดจากคำสั่งศาล ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 6
ซึ่งกรณีทั้งสามนี้ กฎหมายได้กำหนดไว้ชัดเจนแล้วว่าต้องเป็นบุคคลใดบ้างที่สามารถจัดการแทนผู้เสียหายได้ ดังนี้ สมาคมหรือองค์กรเอกชนเหล่านี้ มิใช่บุคคลที่ระบุไว้ในมาตราทั้งสามดังกล่าว จึงมีปัญหว่าสมาคมเหล่านี้ใช้อำนาจโดยอาศัยกฎหมายใด เพราะเนื่องจากสมาคมได้เป็นผู้เสียหายตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นเพียงการดำเนินคดีแทนเท่านั้นจึงพอที่จะพิจารณาถึงฐานะของสมาคมได้ว่าเป็นผู้มีอำนาจจัดการแทนโดยเกิดจากอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งเป็นไปในทำนองเดียวกับผู้มีอำนาจจัดการแทนตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 5 ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจที่จะดำเนินคดีแทน

⁷⁶ คณิต ณ นคร,กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา,พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549),น.128.

ผู้เสียหายได้⁷⁷ แต่ทั้งนี้องค์การหรือสมาคมต้องมีกฎหมายรับรองกำหนดไว้เฉพาะกรณีอย่างชัดเจน เช่นเดียวกับกรณี พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคนี้ ดังนี้ เมื่อพิจารณาถึงความเป็นผู้เสียหายของสมาคมซึ่งมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้โดยอาศัยอำนาจโดยเกิดจากอำนาจตามกฎหมายจึงพอที่จะกล่าวได้ว่า สมาคมเหล่านี้เป็นผู้เสียหายตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 ที่จะมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้โดยมิต้องได้รับมอบอำนาจจากผู้เสียหายในการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายที่เป็นสมาชิกนั้นอีก

3.3.1.3 การควบคุมการดำเนินการของสมาคม

การดำเนินการของสมาคมเมื่อได้รับการรับรองจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแล้วนั้น ในการดำเนินการของสมาคมต้องปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยการดำเนินการของสมาคมเกี่ยวกับการฟ้องร้องและการใช้สิทธิและอำนาจฟ้องของสมาคม พ.ศ.2540⁷⁸ ซึ่งตามระเบียบดังกล่าวได้วางกฎเกณฑ์ในการดำเนินกิจการของสมาคม และการตรวจสอบการดำเนินกิจการของสมาคม ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) การตรวจสอบการดำเนินการของสมาคม

การดำเนินกิจการของสมาคมนี้ สมาคมนั้นต้องมีการจัดทำทะเบียนสมาชิก และส่งสำเนาทะเบียนสมาชิกให้แก่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับทะเบียนสมาชิก ต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงนั้นให้แก่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ภายใน 90 วันนับแต่มีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเพื่อเป็นการตรวจสอบ และในการประชุมใหญ่ของสมาคม สมาคมต้องแจ้งวันเวลา และสถานที่ พร้อมทั้งส่งระเบียบวาระการประชุมและเอกสารการประชุมให้ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคล่วงหน้า ไม่น้อยกว่า 3 วัน และสมาคมต้องยินยอมให้ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือผู้ได้รับมอบหมายเข้าฟังการประชุมได้

⁷⁷ สุขุม ศุภนิธย์, “ความรับผิดชอบของผู้ประกอบการธุรกิจในความเสียหายที่เกิดจากการบริโภคสินค้าและบริการ: ข้อสังเกตบางประการใน พ.ร.บ. คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522,” วารสารกฎหมาย 10, น.176, (สิงหาคม 2528).

⁷⁸ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 114 ตอนพิเศษ 106 ง วันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ.2540.

สมาคมต้องจัดทำงบดุลแสดงทรัพย์สินหนี้สินและบัญชีรายรับรายจ่าย รวมทั้งจัดทำรายงานประจำปีแสดงรายละเอียด และผลการดำเนินการของสมาคมไปยังสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีการประชุมใหญ่

2) การตรวจสอบการดำเนินคดีและการใช้สิทธิฟ้องคดีของสมาคม

ในการพิจารณาดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ตาม มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 นั้น คณะกรรมการของสมาคม ต้องรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดให้เพียงพอ การลงมติของคณะกรรมการของสมาคมในการดำเนินคดีนั้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ตรวจสอบคดี ซึ่งมีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ ตาบัญชีรายชื่อ ผู้ตรวจสอบคดี⁷⁹ ที่สมาคมแจ้งไว้กับสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับผลทางกฎหมายในการดำเนินคดีก่อนที่สมาคมจะฟ้องคดีใดๆ เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ซึ่งการดำเนินคดีต้องกระทำโดยสุจริต และมีเหตุผลอันสมควร โดยคำนึงถึงประโยชน์ผู้บริโภค สิทธิของบุคคลในการประกอบธุรกิจ และความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นทั้งผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ ยังมีมาตรการในการควบคุมการดำเนินการทางคดีหลังจากมีการดำเนินการฟ้องร้องคดีไว้แล้ว กล่าวคือ ตามมาตรา 41 วรรคสอง บัญญัติว่า “การดำเนินคดีตามวรรคหนึ่ง มิให้สมาคมถอนฟ้อง เว้นแต่จะอนุญาตเมื่อศาลเห็นว่าการถอนฟ้องนั้นไม่เป็นผลเสียต่อการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนรวม...” และการถอนฟ้องนั้นต้องแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน⁸⁰ เป็นการตรวจสอบการดำเนินการทางคดีของสมาคม มิให้มีการดำเนินการที่จะส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคและการบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ และเป็นการป้องกันการดำเนินคดีโดยไม่สุจริตของสมาคม

ประกอบกับ มาตรา 42 บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการของสมาคมที่ได้รับการรับรองตาม มาตรา 40 แล้ว ไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด หรือมีพฤติการณ์ปรากฏว่าสมาคมนั้นดำเนินการเพื่อฟ้องคดีโดยไม่สุจริต ให้คณะกรรมการมีอำนาจเพิกถอนการรับรองสมาคมนั้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการป้องกันประโยชน์ของทั้งผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจที่ถูกฟ้องร้องเป็นจำเลย เพื่อมิให้มีการฟ้องเท็จ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ประกอบธุรกิจ

⁷⁹ กฎกระทรวง ฉบับที่ 8 พ.ศ.2540 ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 วันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2540 ข้อ 3(1).

⁸⁰ เพิ่งอ้าง, ข้อ 3(5).

รวมทั้งเป็นการป้องกันการรวมหัวกันล้มคดีระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจและสมาคมในทางไม่สุจริต ซึ่งอาศัยหลักป้องกันการใช้สิทธิทางศาลเป็นเครื่องมือและการล้มคดี

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การดำเนินการของสมาคมนั้น ย่อมอยู่ภายใต้การตรวจสอบ ดูแลของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในการใช้สิทธิและดำเนินการซึ่งต้องปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้กำหนดไว้ โดยให้มีหน่วยงานที่คอยกำกับ ดูแลและตรวจสอบการดำเนินกิจการของสมาคมและให้มีการตรวจสอบกลับร่องการดำเนินคดีโดยผู้ตรวจคดีก่อน เพื่อเป็นการรักษาประโยชน์ของทุกฝ่าย และเป็นการป้องกันการดำเนินการโดยมิชอบ อีกทั้ง การไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือการใช้สิทธิฟ้องร้องโดยไม่สุจริต ตาม มาตรา 42 วรรคสอง ให้อำนาจคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการเพิกถอนการรับรองสมาคมนั้นได้

3.3.2 ผลจากการดำเนินคดีของสมาคมแทนผู้เสียหาย

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การดำเนินคดีของสมาคมเป็นการดำเนินคดีแทนผู้เสียหาย โดยส่วนรวม ซึ่งเป็นกรณีที่มีผู้เสียหายเป็นจำนวนมากที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำอันเดียวกันโดยมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเป็นอย่างเดียวกัน โดยที่สมาคมจะดำเนินคดีฟ้องร้องแทนผู้เสียหายจำนวนมากเหล่านี้ โดยผลที่ตามกฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้ แต่การดำเนินคดีของสมาคมตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค⁸¹ มิได้กำหนดไว้โดยเฉพาะเจาะจง จึงต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาใช้บังคับกับการดำเนินคดีอาญาซึ่งในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงผลการดำเนินคดีของสมาคมว่าจะส่งผลต่อการดำเนินคดีและต่อผู้เสียหายประการใดบ้าง ซึ่งจะขอกล่าวเป็นหัวข้อดังนี้

3.3.2.1 ผลของการดำเนินคดีของสมาคมที่มีต่อผู้เสียหาย

จากการดำเนินคดีอาญาตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานี้ ให้อำนาจพนักงานอัยการและผู้เสียหายเท่านั้นที่มีอำนาจดำเนินคดีอาญาได้⁸¹ จากการที่ได้วิเคราะห์ถึงอำนาจฟ้องของสมาคมแล้วในหัวข้อที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า สมาคมนั้นมีอำนาจที่จะฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาได้ ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะที่รับรองอำนาจในการดำเนินคดีอาญา

⁸¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 บัญญัติว่า “บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล

(1) พนักงานอัยการ

(2) ผู้เสียหาย”

ซึ่งการฟ้องคดีอาญาของสมาคมนี้มิใช่การฟ้องโดยอาศัยความเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงแต่เป็นการฟ้องร้องแทนผู้เสียหายโดยส่วนรวมโดยเป็นการฟ้องแทนสมาชิกของสมาคม ซึ่งในการฟ้องร้องดังกล่าวนี้ ย่อมมีผลต่อผู้เป็นสมาชิกของสมาคมและผู้ที่มีใช่เป็นสมาชิกของสมาคมที่ได้รับความเสียหายเช่นเดียวกันกับสมาชิกเหล่านั้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อกระทำการดำเนินคดีและผู้เสียหายรายอื่น ๆ ขึ้นได้ในระหว่างการดำเนินพิจารณา ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) กรณีที่ผู้เสียหายเป็นสมาชิกของสมาคม

ซึ่งจากหลักที่ได้กล่าวมาแล้ว การฟ้องคดีของสมาคมนั้นเป็นการทำการแทนสมาชิกของสมาคม ซึ่งเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงจากการกระทำผิดนั้น ๆ ซึ่งสมาคมไม่ได้รับความเสียหายแต่สมาคมนั้นสามารถดำเนินคดีแทนได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ เมื่อเทียบเคียงกับ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 5(2) จะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจดำเนินคดีแทนเช่นเดียวกับสมาคม โดยการที่สมาคมมีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหายที่เกิดจากอำนาจตามกฎหมายนี้ไม่จำเป็นต้องอาศัยความยินยอมและการมอบอำนาจจากผู้เสียหายที่เป็นสมาชิกอีก⁸² ซึ่งผู้ที่มีอำนาจจัดการแทนนั้นมีอำนาจตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 3 ดังนี้เมื่อสมาคมยื่นฟ้องแทนสมาชิกของสมาคมไว้แล้วนั้นย่อมถือว่าเป็นการกระทำการแทนผู้เสียหายที่เป็นสมาชิกของสมาคมแล้ว ย่อมอาจเกิดปัญหาขึ้นได้ในทางปฏิบัติ กล่าวคือกรณีที่สมาคมยื่นฟ้องแล้วนั้นย่อมถือว่าการแทนผู้เสียหายที่เป็นสมาชิกซึ่งถ้าสมาชิกเหล่านั้นมิได้รู้ว่าสมาคมได้ยื่นฟ้องไว้ก่อนหน้าแล้ว การที่ผู้เสียหายนั้นยื่นฟ้องอีกย่อมกระทำไม่ได้เพราะกฎหมายได้ให้อำนาจผู้เสียหายไว้ แต่เมื่อการที่ผู้ถูกฟ้องนั้นต้องถูกดำเนินคดีทั้งสองจำนวน กล่าวคือทั้งของสมาคมและผู้เสียหายนั้นย่อมขัดกับหลักการดำเนินคดีอาญาซึ่งผู้กระทำผิดย่อมต้องถูกดำเนินคดีเพียงครั้งเดียว ซึ่งจากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาในปัจจุบันประกอบกับประมวลกฎหมายทำให้คดีของผู้เสียหายนั้นเป็นการฟ้องซ้อนกับคดีของสมาคมโดยหลักการฟ้องซ้อนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 173 วรรคสอง(1)⁸³ ประกอบ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญา มาตรา 15 ที่นำมาใช้กับคดีอาญาด้วยเพราะการที่สมาคมฟ้องแทนผู้เสียหาย

⁸² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1140/2541 บิดาผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้เสียหาย ซึ่งเป็นผู้เยาว์ได้ยื่นคำร้องทุกข์แทนผู้เยาว์ ได้ยื่นคำร้องขอถอนคำร้องทุกข์ ศาลชั้นต้นอนุญาตให้ถอนคำร้องทุกข์ และจำหน่ายคดี ผู้ร้องทุกข์ย่อมมีอำนาจถอนคำร้องทุกข์โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้เสียหายเอง

⁸³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 173 วรรคสอง.

แล้วนั่นถือว่าคุณเสียหายนั้นเป็นคู่ความในคดีในฐานะของโจทก์แล้ว การที่ผู้เสียหายมาฟ้องจำเลยในความผิดที่เกิดจากการกระทำอันเดียวกันนั้นอีกย่อมเป็นฟ้องซ้อนตามกฎหมาย

(2) กรณีที่ผู้เสียหายไม่ได้เป็นสมาชิกของสมาคม

จะเห็นได้ว่าการที่สมาคมมีอำนาจฟ้องร้องคดีได้นั้น เป็นกรณีที่ฟ้องแทนผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก โดยที่สมาคมนั้นมีอำนาจฟ้องแทนสมาชิกของสมาคมได้โดยมิต้องได้รับมอบอำนาจให้ฟ้องร้องคดีแต่อย่างใด ซึ่งกรณีนี้อาจเกิดขึ้นได้คือ การที่ผู้เสียหายรายอื่น ๆ ที่มีได้เป็นสมาชิกของสมาคมด้วยนั้นสมาชิกละยอมไม่อาจดำเนินคดีแทนได้ซึ่งการฟ้องร้องคดีนี้หากผู้เสียหายรายอื่น ๆ นั้นมีการมอบอำนาจให้สมาคมฟ้องร้องคดีแทนย่อมไม่เกิดปัญหาขึ้นในเรื่องการเป็นคู่ความของผู้เสียหายรายอื่น ๆ นั้น โดยหลักกฎหมายและแนวคำพิพากษาศาลฎีกาได้เคยตัดสินไว้ว่า ผู้เสียหายไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดา ย่อมมอบอำนาจให้ฟ้องคดีแทนได้⁸⁴ ย่อมส่งผลเช่นเดียวกับสมาชิกของสมาคมดังที่ได้กล่าวมาในหัวข้อที่ผ่านมา

แต่ในกรณีที่ผู้เสียหายมิได้เป็นสมาชิกและมิได้ร้องขอหรือมอบอำนาจให้สมาคมดำเนินคดีแทนนั้น ย่อมส่งผลต่อการดำเนินคดีของสมาคมและต่อผู้เสียหายรายอื่น ๆ อยู่หลายประการ กล่าวคือ

ก) ในกรณีที่ผู้เสียหายรายอื่น ๆ ฟ้องร้องเป็นคดีอีกคดีหนึ่ง

ในการฟ้องร้องคดีอาญานั้นในกรณีที่มีผู้เสียหายหลายคน ผู้เสียหายแต่ละคนมีสิทธิฟ้องจำเลยเป็นคดีอาญาในความผิดที่ได้กระทำนั้นตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28(2) ซึ่งสิทธิการฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายเป็นสิทธิของแต่ละบุคคลมิใช่การกระทำแทนซึ่งกันและกัน⁸⁵ แม้ผู้เสียหายคนอื่นได้ฟ้องจำเลยไว้แล้วผู้เสียหายอีกคนมาฟ้องจำเลยในความผิดเดียวกันอีกจึงไม่เป็นการต้องห้ามด้วยเหตุเป็นฟ้องซ้อนตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 173วรรคสอง(1) ประกอบ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 15 ซึ่งการฟ้องซ้อนหมายถึงผู้เสียหายคนเดิมฟ้องไว้แล้วต่อมาผู้เสียหายคนเดียวกันนั้น ๆ ฟ้องจำเลย

⁸⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 890/2503 ประชุมใหญ่.

⁸⁵ สมชัย ธีระสุตมากร, ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาภาค 1 ภาค 2, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์พลสยามพริ้นติ้ง, 2547), น.173.

คนเดียวกันเพราะการกระทำนั้นอีก⁸⁶ โดยศาลฎีกากล่าวว่า ในคดีอาญามีผู้เสียหายหลายคนแม้ผู้เสียหายคนหนึ่งฟ้องร้องผู้กระทำผิดก่อนแล้วก็ตามผู้เสียหายคนอื่นก็มีสิทธิฟ้องผู้กระทำผิดได้อีก เพราะ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่มีบทบัญญัติห้ามผู้เสียหายคนอื่นฟ้องผู้กระทำผิดอีก และแม้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 15 จะให้นำ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 173วรรคสอง(1) มาใช้บังคับในคดีอาญา แต่มาตราดังกล่าวก็ห้ามเฉพาะโจทก์ในคดีเดิมเท่านั้นมิให้ฟ้องจำเลยซ้ำในเรื่องเดียวกัน⁸⁷ แต่เมื่อคดีใดคดีหนึ่งศาลได้มีคำพิพากษาแล้วคดีของผู้เสียหายคนอื่น ๆ ก็ย่อมเป็นฟ้องซ้ำตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39(4) เพราะถือว่าการกระทำของจำเลยในการกระทำอันเดียวกันนั้นได้มีความพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้องแล้วซึ่งเป็นไปตามหลัก Non bis in idem

ข) ในกรณีที่ผู้เสียหายรายอื่น ๆ จะขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับสมาคม

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า กรณีที่มีผู้เสียหายหลายคนนั้น ผู้เสียหายแต่ละคนย่อมมีสิทธิที่จะดำเนินคดีเองได้นั้น แต่เมื่อสมาคมในฐานะเป็นฟ้องร้องคดีแทนผู้เสียหายนั้น การที่ผู้เสียหายอื่น ๆ ฟ้องคดีอีกโดยปรากฏว่าสมาคมก็ได้ยื่นฟ้องคดีไว้แล้ว ดังนี้ผู้เสียหายอื่น ๆ จะสามารถขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับสมาคมได้หรือไม่ นั้น ซึ่งตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 30, 31⁸⁸ ได้บัญญัติไว้ว่า การเข้าเป็นโจทก์ร่วมนั้นได้แต่เฉพาะกรณีพนักงานอัยการขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับผู้เสียหาย กับผู้เสียหายขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการนั้น จะเห็นได้ว่ากรณีที่สมาคมและผู้เสียหายอื่น ๆ นั้นต่างแยกฟ้องไว้แล้วไม่สามารถที่จะเข้ามาเป็นโจทก์ร่วมกันได้ เพราะทั้งสมาคมและผู้เสียหายอื่น ๆ นั้นมีฐานะเป็นผู้เสียหายเช่นเดียวกันจึงไม่อาจขอ

⁸⁶ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบาย หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่าด้วยการดำเนินคดีในชั้นตอนก่อนการพิจารณา, พิมพ์ครั้งที่ 4(กรุงเทพมหานคร: จีรัชการพิมพ์, 2548), น.130.

⁸⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 769/2535.

⁸⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 30 บัญญัติว่า “ คดีอาญาใดซึ่งพนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องขอเข้าร่วมเป็นโจทก์ในระยะเวลาใดระหว่างการพิจารณาก่อนศาลชั้นต้นพิพากษาคดีนั้นก็ได้”

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 31 บัญญัติว่า “ คดีอาญาที่มีใช้ความผิดต่อส่วนตัวซึ่งผู้เสียหายยื่นฟ้องแล้ว พนักงานอัยการจะยื่นคำร้องขอเข้าร่วมเป็นโจทก์ในระยะเวลาใดก่อนคดีเสร็จเด็ดขาดก็ได้”

เข้าร่วมกันได้ และในคดีอาญานั้นไม่อาจนำเรื่องการร้องสอด ตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 57(2) มาใช้บังคับกับคดีอาญาได้เพราะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้บัญญัติไว้ในมาตรา30 และ31แล้ว ผู้เสียหายคนอื่น ๆ ในคดีอาญาจะขอเข้าร่วมเป็นโจทก์กับผู้เสียหายอีกคนหนึ่งซึ่งฟ้องคดีไว้ก่อนไม่ได้⁸⁹ ดังนั้นกรณีที่มาคมฟ้องร้องแล้ว ผู้เสียหายรายอื่น ๆ นั้นไม่อาจที่จะมาขอเป็นโจทก์ร่วมภายหลังกับสมาคมนได้

ค) กรณีที่ผู้เสียหายอื่น ๆ นั้นจะขอรวมพิจารณาคดีเข้าด้วยกัน

เมื่อกรณีผู้เสียหายและสมาคมนได้ยื่นฟ้องต่อศาลไว้แล้วนั้น เมื่อเป็นคดีที่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตลอดทั้งจำเลยเป็นคนเดียวกันซึ่งในการรวมพิจารณาคดีสองคดีเข้าด้วยกันนั้น ตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 33 นั้นต้องเป็นกรณีที่พนักงานอัยการและผู้เสียหายได้ฟ้องคดีเรื่องเดียวกันเข้าด้วยกันเท่านั้น ดังนั้นจึงไม่อาจขอให้ศาลสั่งให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกันได้ ในประเด็นนี้ อ.เกียรติขจร วัจนสวัสดิ์ ให้ความเห็นไว้ว่า “เมื่อกรณีที่ผู้เสียหายต่างฝ่ายต่างมีอำนาจที่ฟ้องคดีได้แล้วนั้น จึงควรต้องยอมให้ผู้เสียหายอีกคนหนึ่งเข้าร่วมพิจารณาคดีเป็นคดีเดียวกันได้โดยอนุโลมใช้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา33 โดยสั่งให้รวมพิจารณาเป็นคดีเดียวกัน”⁹⁰ แต่หากมิใช่กรณีอัยการและผู้เสียหายต่างเป็นโจทก์ที่ฟ้องร้องจำเลย หากปรากฏว่า คู่ความทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเป็นคู่ความเดียวกันและคดีเหล่านั้นมีความเกี่ยวเนื่องกัน อีกทั้งการรวมพิจารณาคดีเหล่านั้นจะเป็นการสะดวก ศาลก็อาจสั่งให้รวมการพิจารณาคดีเหล่านั้นเข้าด้วยกัน ตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 28 ประกอบ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 15 ได้ แต่มิใช่การรวมพิจารณาเรื่องเดียวกัน แต่เป็นการรวมพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกันเพื่อความสะดวกในการพิจารณาเท่านั้น ซึ่งส่งผลที่แตกต่างกับการรวมพิจารณาตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา33 กล่าวคือในการรับฟังพยานหลักฐานของโจทก์นั้นต้องแยกเป็นรายสำนวนไปและการพิจารณาไม่ถือเป็นคดีเดียวกัน โดยที่ศาลอาจจะยกฟ้องสำนวนหนึ่งแต่ลงโทษอีกสำนวนหนึ่งได้ซึ่งอาจเกิดผลของคำพิพากษาที่แตกต่างกันได้ ซึ่งจะแตกต่างกับการรวมพิจารณาตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 33 ซึ่งต้องฟังรวมเป็นคดีเดียวกันทำให้ไม่มีความแตกต่างในผลของคำพิพากษาในคดี

⁸⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3320/2528,3935/2529.

⁹⁰ เกียรติขจร วัจนสวัสดิ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 86, น.131.

3.3.2.2 ผลของการดำเนินคดีของสมาคมที่มีต่อคำพิพากษา

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า สมาคมมีอำนาจดำเนินคดีแทนสมาชิกของสมาคม โดยผลของกฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้จึงถือได้ว่า การดำเนินคดีของสมาคมนี้เป็นกรณีพิเศษแตกต่างอัยการดำเนินคดีอาญาทั่วไป ซึ่งผลของคำพิพากษานี้จะมีผลผูกพันสมาชิกของกลุ่มด้วย ซึ่งเป็นกรณีที่แตกต่างกับหลักทั่วไป ซึ่งคำพิพากษานั้นจะผูกพันคู่ความไม่มีผลผูกพันบุคคลภายนอกคดี ซึ่งจากที่ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าการที่สมาคมฟ้องคดีแทนผู้เสียหายนั้นย่อมส่งผลต่อผู้เสียหายดังนี้

(1) กรณีเป็นสมาชิกของสมาคม

เมื่อผู้เสียหายเป็นสมาชิกของสมาคมแล้ว การดำเนินของสมาคมนั้นเป็นการกระทำการแทนผู้เสียหายที่เป็นสมาชิกแล้ว ย่อมถือได้ว่าเมื่อศาลได้มีคำพิพากษาย่อมผูกพันสมาชิกในผลของคำพิพากษาดังกล่าว ซึ่งโดยหลักของคำพิพากษาที่ผูกพันคู่ความนี้ การดำเนินคดีอาญานั้น นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 145 มาใช้บังคับ ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ถึงอำนาจฟ้องของสมาคมที่เป็นไปตามกฎหมายนั้น ซึ่งเมื่อเทียบกับอำนาจของพนักงานอัยการ ซึ่งพนักงานอัยการยื่นฟ้องความผิดใดเป็นการฟ้องแทนผู้เสียหายนั้น ดังนี้ผู้เสียหายย่อมต้องผูกพันตามคำพิพากษาดังกล่าว⁹¹ ในกรณีที่สมาคมฟ้องร้องนั้น เป็นการฟ้องแทนผู้เสียหายที่เป็นสมาชิกเช่นเดียวกับกรณีของอัยการ ดังนี้ เมื่อสมาคมฟ้องร้องแล้วสมาชิกรุ่นก่อนจะถูกผูกพันตามคำพิพากษาในคดีอาญาดังกล่าว และสามารถนำคดีอาญานั้นไปใช้เพื่อเรียกร้องค่าเสียหายในทางแพ่งได้ เมื่อถือได้ว่าสมาชิกรุ่นก่อนผูกพันตามคำพิพากษา สมาชิกของสมาคมรุ่นที่จะใช้สิทธิในการที่จะอุทธรณ์และฎีกาคำพิพากษาได้ เพราะถือได้ว่ามีส่วนได้เสียตามคำพิพากษานั้นแล้ว

(2) กรณีไม่เป็นสมาชิกของสมาคม

ในกรณีที่มิใช่สมาชิกของสมาคมนี้ การดำเนินคดีของสมาคมนั้นย่อมไม่มีผลที่จะผูกพันกับผู้เสียหายในกลุ่มนี้ เพราะไม่ถือเป็นคู่ความในคดีซึ่งคำพิพากษานั้นไม่มีผลผูกพันถึงผู้เสียหายในกลุ่มนี้ได้ ดังนี้เมื่อศาลมีคำพิพากษาใด ๆ แล้วย่อมไม่มีผลผูกพัน ดังนี้ แม้ผู้เสียหายดังกล่าวจะรับความเสียหายด้วยจึงไม่อาจผูกพันตามคำพิพากษาของศาลในคดีด้วย ตลอดทั้งไม่อาจที่จะยื่นฟ้องเป็นคดีใหม่ได้ เพราะถือได้ว่าศาลได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้องแล้วตลอดทั้งไม่อาจถึงคำพิพากษาในคดีอาญาที่ศาลตัดสินแล้วนั้น ใช้เรียกร้องค่าเสียหายในทางแพ่งได้ เพราะคำพิพากษานั้นจะผูกพันคู่ความเท่านั้น ผู้เสียหายที่ไม่เป็นสมาชิกนี้มิได้เป็น

⁹¹ เฟิงอ๋าง, น. 225.

คู่ความในคดีก่อนจึงไม่อาจถือเอาคำพิพากษาดังกล่าวได้⁹² โดยที่ในคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญา นี้ ตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 46 ที่ว่าในการพิพากษาคดีส่วนแพ่งศาล จำต้องถือข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีส่วนอาญานั้น ไม่ประสงค์จะให้คำชี้ขาด ข้อเท็จจริงในคดีอาญามีผลผูกพันถึงบุคคลภายนอก ฉะนั้น ถ้าบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นคู่ความ แต่ในคดีส่วนแพ่งเท่านั้น ก็ให้นำหลักในมาตรา 46 มาใช้แก่บุคคลภายนอกนั้นไม่ได้⁹³ ดังนั้นจึงไม่ อาจนำเอาคำพิพากษาในคดีอาญาเป็นข้อเท็จจริงในคดีส่วนแพ่งได้ประกอบทั้งเมื่อผู้เสียหายเหล่านี้ ไม่เข้ามาในคดี จึงไม่เป็นคู่ความในคดีที่จะมีอำนาจที่จะอุทธรณ์หรือฎีกาคัดค้านคำพิพากษาของ ศาลต่อไป เพราะสิทธิในการอุทธรณ์และฎีกานั้น ผู้ที่จะมีสิทธินั้น ต้องเป็นคู่ความในคดีเท่านั้น

3.3.3 สรุปผลของการดำเนินคดีอาญาโดยผู้แทนคดีหรือสมาคม

จากที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่ากรณีที่ผู้แทนคดีเข้ามาดำเนินการแทนผู้เสียหายนี้ อาจ จะได้รับความยินยอมหรือได้รับมอบอำนาจจากผู้เสียหายก่อนก็ได้ หรือบางกรณีอาจจะเข้าดำเนินการ เองเลยโดยไม่มีผู้ใดร้องขอนั้นอาจจะทำให้เกิดปัญหาในหลายประการได้ เพราะโดยหลักการ ดำเนินคดีแล้ว ผู้เสียหายเท่านั้นที่จะมีอำนาจในการดำเนินคดีได้หรือพนักงานอัยการที่เห็นว่าเป็น ความผิดต่อรัฐด้วยเท่านั้น แต่ถ้าเรามองถึงตัวผู้แทนคดีแล้ว เราจะพบได้ว่าเขาไม่ใช่ผู้เสียหายและ ไม่ใช่พนักงานอัยการจึงไม่อาจจะดำเนินคดีได้ ซึ่งอาจจะมีปัญหาในเรื่องอำนาจฟ้องร้องของเขาได้ ว่ามีอำนาจหรือไม่

แต่การที่จะอนุญาตให้มีกลุ่มบุคคลเหล่านี้เข้ามาดำเนินคดีนั้นอาจจะมีผลดีในแง่ที่ว่า ถ้าเขาเป็นองค์กรที่มีความรู้ในเรื่องนั้น ๆ เป็นอย่างดีก็อาจจะสามารถต่อสู้คดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ มากกว่าจะให้ประชาชนทั่วไปที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำนั้น เข้าดำเนินคดีเอง

แต่การที่ผู้ได้รับความเสียหายนั้นมิได้เข้าร่วมเป็นคู่ความในคดีเอง และมีได้มอบ อำนาจให้ผู้แทนคดีดำเนินการแทนนั้น จะที่ผลทำให้คำพิพากษาของศาลที่ตัดสินคดีแล้วนั้นจะมี ผลผูกพันเขาด้วยหรือไม่ เพราะตามหลักกฎหมายแล้วคำพิพากษานั้นย่อมผูกพันคู่ความในคดี เท่านั้น ในเมื่อเขาไม่ได้เข้ามาเป็นคู่ความ แต่ได้รับความเสียหายด้วยจะได้รับความคุ้มครองจากคำ พิพากษาดังหรือไม่นั้น จากที่ได้วิเคราะห์มาแล้วในบทนี้จะเห็นได้ว่า การดำเนินคดีโดยสมาคม นั้นอาจส่งผลกระทบต่อสภาพการเป็นผู้เสียหายที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกับสมาคมเป็นอย่างมากเพราะ

⁹² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2334/2526.

⁹³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1078/2494.

ผู้เสียหายเหล่านี้จะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างเต็มที่ โดยสาเหตุที่การดำเนินคดีของสมาคมนี้ไม่มีรูปแบบที่มีความแตกต่างจากการดำเนินกระบวนการพิจารณา คดีอาญาทั่ว ๆ ไป กล่าวคือเป็นการดำเนินคดีแทนผู้ที่เสียหายเป็นจำนวนมาก แต่โดยที่ ผู้เสียหายที่มีจำนวนมากนั้น ย่อมมีบางคนที่ไม่ได้รู้ถึงการที่สมาคมดำเนินคดีไว้ และไม่ได้เป็นสมาชิกของสมาคมด้วยย่อมไม่ได้รับผลจากการดำเนินคดีของสมาคมด้วย และไม่อาจที่จะฟ้องเป็นคดีใหม่เองเมื่อได้มีคำตัดสินจากศาลนั้นแล้ว อีกทั้งไม่อาจจะขอเป็นโจทก์ร่วมกับสมาคมภายหลังที่ สมาคมได้ยื่นฟ้องไว้แล้ว และแม้บุคคลเหล่านี้จะเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำอันเดียวกันก็ตามแต่เมื่อไม่ได้อยู่ในฐานะคู่ความในคดีแล้ว จึงมีผลทำให้ คำพิพากษานั้นไม่มีผลผูกพันบุคคลเหล่านั้นจึงไม่อาจถือเอาผลจากคำพิพากษาในคดีส่วนอาญานี้เพื่อเรียกร้องค่าเสียหายในทางแพ่งได้อีกทั้งเมื่อไม่ถือว่าเป็นคู่ความแล้วย่อมไม่มีสิทธิที่จะอุทธรณ์และฎีกาคำพิพากษาของศาลได้

4. วิเคราะห์การดำเนินคดีอาญาคู่ครองผู้บริภค

จากที่ได้นำเสนอเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของการดำเนินคดีการคุ้มครองผู้บริภคมาแล้วนั้น ในส่วนนี้จะได้นำเสนอเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาผู้บริภคว่า มีความสัมพันธ์กับหลักการดำเนินคดีอาญา กับบุคคลที่มีอำนาจดำเนินคดีอาญาในคดีผู้บริภค ตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้ องค์การคุ้มครองผู้บริภคหรือสมาคม ที่สามารถฟ้องร้องได้ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญานั้น เมื่อได้พิจารณาถึงหลักการต่างๆ ประกอบกันแล้ว แสดงให้เห็นถึงสภาพปัญหาต่างๆ ของการดำเนินคดีอาญาของสมาคม ซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการทางอาญาอยู่หลายประการ ตามที่ได้นำเสนอไว้แล้ว ในส่วนนี้จะขอนำมาวิเคราะห์ ดังนี้

4.1 หลักการดำเนินคดีอาญาทั่วไปกับการดำเนินคดีอาญาโดยองค์กรผู้บริภค

ในการดำเนินคดีอาญาขององค์กรนี้ เมื่อพิจารณาถึงอำนาจในการดำเนินคดีอาญาขององค์กรแล้ว จึงพอที่จะอนุมานได้ว่าเป็นการดำเนินคดีแทนผู้เป็นผู้บริภคที่เป็นสมาชิกของสมาคม ตามที่กฎหมายบัญญัติอำนาจในการดำเนินคดีไว้ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริภค พ.ศ. 2522 มาตรา 40 ประกอบกับ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 5 ซึ่งถือว่าเป็นผู้มีอำนาจจัดการแทนผู้บริภคที่เป็นสมาชิกได้ แต่เมื่อมีการดำเนินคดีแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อ

ต่อสิทธิและหน้าที่ความผูกพันของสมาชิกขององค์กรนั้นๆ ซึ่งตามหลักการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย เป็นหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งถือว่ารัฐมีหน้าที่ที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน รัฐเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญา เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น องค์กรของรัฐต้องเข้ามามีบทบาทในการจัดการการกระทำความผิดนั้นๆ และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ ที่มีหลักการดำเนินคดีอาญาเช่นเดียวกับประเทศไทยแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า ประเทศต่างๆ เหล่านั้น ยังไม่ยินยอมให้องค์กรเอกชนเข้ามาดำเนินคดีอาญาได้โดยตรงเช่นของประเทศไทย เช่นประเทศฝรั่งเศส ยังไม่ยินยอมให้องค์กรผู้บริโภคนที่เป็นเอกชนสามารถเริ่มต้นคดีอาญาเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเองได้ แต่สามารถที่จะเข้าร่วมกับองค์กรของรัฐได้ในภายหลังและในการเข้าร่วมกับองค์กรของรัฐนี้ส่วนใหญ่เป็นการเข้ามาในส่วนแพ่งเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากการกระทำเป็นสำคัญ แม้แต่ในประเทศที่มีหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนอย่างในประเทศอังกฤษ ซึ่งถือว่าประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องคดีอาญาได้โดยไม่คำนึงถึงว่าผู้ฟ้องจะเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงหรือไม่ เพราะประชาชนมีหน้าที่ที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม เป็นเรื่องที่กระทบต่อส่วนรวมจึงเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่มีหน้าที่ป้องกัน ปราบปรามการกระทำความผิดอาญาในทุกขั้นตอนของกระบวนการ แต่ต่อมาประเทศอังกฤษได้เห็นถึงสภาพปัญหาต่างๆ ในการปล่อยให้ประชาชนทั่วไปนั้นเข้ามาดำเนินคดีอาญาได้เองอย่างไม่จำกัดจึงได้มีการพัฒนาระบบการฟ้องร้องคดีอาญาใหม่ โดยให้มีองค์กรของรัฐ คือ Director of Public Prosecution (DPP) เข้ามาควบคุมการดำเนินคดีอาญา เพื่อลดบทบาทของประชาชนลง และมี The Chief Crown Prosecution เข้ามาดูแล และในภายหลังได้มีการจัดตั้ง The Crown Prosecution Service (CPS) ขึ้นเพื่อดำเนินคดีอาญา โดยให้มีอัยการอังกฤษทำหน้าที่ฟ้องร้องคดีที่ตำรวจเป็นผู้ฟ้อง ซึ่ง CPS นี้อาจเข้าดำเนินคดีเสียเองหรือใช้ดุลพินิจให้ระงับการฟ้องร้องคดีได้ตามสมควร

ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์จากหลักการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปแล้วนั้น เมื่อประเทศไทยเป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่มการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ สมควรที่จะให้องค์กรของรัฐเข้ามามีบทบาทที่จะดำเนินคดีอาญาเพื่อเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมมากกว่าที่จะให้องค์กรเอกชนเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเข้ามามีบทบาทในการดำเนินคดีอาญาโดยตรง และจากที่ได้นำเสนอไว้แล้วนั้น องค์กรผู้บริโภคเหล่านี้ มีฐานะไม่แตกต่างไปจากผู้เสียหายในคดีอาญาแต่อย่างใด และในบางกรณีองค์กรเหล่านี้ไม่ใช่เป็นผู้เสียหายที่แท้จริงที่ได้รับผลกระทบจากความเสียหายเลย ประกอบกับแม้แต่ในประเทศอังกฤษที่มีหลักการดำเนินคดีโดยประชาชน ที่ให้สิทธิในการดำเนินคดีอาญาแก่ประชาชนทั่วไปได้ ไม่ว่าจะเป็นบุคคล หรือองค์กรต่างๆ แต่ในปัจจุบันได้มีการตัดทอนอำนาจฟ้องร้องคดีอาญาของประชาชน โดยให้องค์กรของรัฐเข้ามามีบทบาทในทางคดี ไม่ว่าจะเป็นการ

ดูแล ดำเนินการฟ้องร้องคดีแทน ตรวจสอบการดำเนินคดีของประชาชน จึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศอังกฤษได้เปลี่ยนหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

4.2 การดำเนินคดีอาญาโดยองค์กรผู้บริโศกับองค์กรของรัฐ

ในการดำเนินคดีอาญาผู้บริโศนี้ตามกฎหมายได้ให้สิทธิแก่ องค์กรของรัฐกับองค์กรเอกชน มีอำนาจดำเนินคดีอาญาได้ จากที่ได้นำเสนอไว้ก่อนหน้านี องค์กรเอกชนหรือสมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโศได้รับรองแล้ว นั้น มีอำนาจฟ้องร้องคดีอาญาแทนสมาชิกได้นั้น จะเห็นได้ว่า โดยหลักการดำเนินคดีอาญาของไทยย่อมส่งผลกระทบต่อการดำเนินคดีอาญาของสมาคมอย่างมากและเมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโศแล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายที่ผู้บริโศได้รับการถูกรกระทำละเมิดของผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งเน้นหนักไปในการชดใช้ค่าเสียหายในทางแพ่ง ซึ่งโดยหลักการดำเนินคดีทางแพ่งนั้น เป็นเรื่องของการตกลงกันระหว่างคู่ความในการชดใช้เยียวยาความเสียหาย ซึ่งต่างจากหลักการดำเนินคดีอาญาที่เป็นการตรวจสอบ และกระบวนการทางอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีได้ออกแบบมาเพื่อให้องค์กรเอกชนเข้ามาดำเนินคดีอาญาแทนผู้เสียหายได้อย่างกว้างขวาง และการให้อำนาจในทางอาญาแก่องค์กรเอกชน อาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการทางอาญาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความผูกพันตามคำพิพากษาของศาล และปัญหาในกระบวนการทางคดีตามที่กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโศ พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโศสามารถเข้าดำเนินคดีอาญาแทนผู้บริโศได้นั้น การดำเนินคดีอาญาของคณะกรรมการนี้ ซึ่งอาจแต่งตั้ง ข้าราชการในสังกัดของตนเอง หรือพนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีอาญาแทนได้นั้น โดยในการบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ไว้ มีวัตถุประสงค์ที่ว่า การให้องค์กรของรัฐ ที่มีความรู้ความสามารถทางด้านกฎหมาย เข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองผู้บริโศและดำเนินคดีแทนย่อมส่งผลดีกว่าให้ผู้บริโศเฉพาะรายเข้าดำเนินคดีเอง โดยให้องค์กรของรัฐ เข้ามาช่วยเหลือประชาชนในฐานะผู้บริโศในด้านการดำเนินคดีแทนผู้บริโศ โดยใช้กลไกทางกฎหมายและเครื่องมือของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิที่จะเป็นผู้เสียหายแทนผู้บริโศได้⁹⁴ ประกอบกับปัจจุบันที่ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโศ พ.ศ. 2551 ได้มีผลใช้บังคับแล้วนั้น โดยที่กฎหมายดังกล่าวได้มีการ

⁹⁴ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, “รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2522”, ครั้งที่ 28/2522, วันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2522, น. 171.

กำหนดวิธีการดำเนินคดีผู้บริโภคนั้น โดยเป็นบทบัญญัติที่ใช้กับการดำเนินคดีแพ่งเพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคโดยเฉพาะ และยังมีการยอมรับสิทธิขององค์กรคุ้มครองผู้บริโภคในการดำเนินคดีแพ่งไว้โดยที่พระราชบัญญัตินี้มีได้บัญญัติถึงการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับคดีผู้บริโภคไว้แต่อย่างไร จึงเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในสภาวะปัจจุบันเกี่ยวกับคดีผู้บริโภคนั้น มุ่งถึงการเยียวยาความเสียหายในทางแพ่งเป็นสำคัญยิ่งกว่าการดำเนินการทางอาญา ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิในการดำเนินคดีอาญาขององค์กรผู้บริโภค และบทบาทขององค์กรผู้บริโภคได้ในอนาคต

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงองค์กรต่าง ๆ ที่มีบทบาทในการดำเนินคดีอาญาผู้บริโภค ประกอบกับ วัตถุประสงค์ของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคที่ให้องค์กรของรัฐเข้ามาช่วยเหลือแก่ประชาชนในฐานะผู้บริโภค ในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคทั้งทางแพ่งและทางอาญา ย่อมส่งผลที่ดีกว่าการยินยอมให้องค์กรเอกชนเข้ามาดำเนินคดีอาญาในคดีผู้บริโภค เพราะองค์กรของรัฐนั้น มีกลไกทางกฎหมายและเครื่องมือของรัฐที่จะบังคับแก่ผู้กระทำละเมิดสิทธิผู้บริโภคได้ดีกว่าองค์กรเอกชน

4.3 สรุปการดำเนินคดีอาญาคุ้มครองผู้บริโภค

การดำเนินคดีอาญาโดยองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคนั้น อาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการทางกฎหมายขึ้นได้ จึงเห็นว่าควรที่จะจำกัดอำนาจขององค์กรเหล่านี้ให้มีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเท่านั้น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ที่ถือว่าความผิดทางอาญานั้น เป็นเรื่องที่รัฐหรือโดยหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ที่จะเข้ามาดูแลการดำเนินการทางคดี เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ อีกทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการและวัตถุประสงค์ของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคที่มุ่งจะเยียวยาความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับจากการใช้สินค้าหรือรับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ และการให้องค์กรของรัฐที่มีความรู้ทางด้านกฎหมายเข้ามาช่วยเหลือจะทำให้การดำเนินคดีนั้นสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างดี และจะเป็นการป้องกันการกระทำที่ไม่ชอบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการสมยอมในทางคดี การแสวงหาพยานหลักฐานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกลั่นแกล้งฟ้องร้องคดี