

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันระบบเศรษฐกิจของประเทศได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วมาก ส่งผลให้ระบบการจำหน่ายสินค้าและบริการมีความสลับซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนรูปแบบการส่งเสริมการขายมีหลากหลาย กลยุทธ์ทางการตลาดได้มีการพัฒนารูปแบบที่สามารถสร้างแรงจูงใจให้ผู้บริโภคตัดสินใจซื้อสินค้าหรือบริการโดยไม่ลังเลใจ อย่างเช่น การสร้างเงื่อนไขด้วยการ ลด แลก แจก แถม หรือให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ แก่ผู้บริโภค โดยเงื่อนไขเหล่านั้นซ่อนเร้นความไม่เป็นธรรมให้กับผู้บริโภค ผู้บริโภคจึงถูกละเมิดสิทธิได้ง่าย และตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบต่อผู้ประกอบการ

จากสภาพการณ์ในปัจจุบันพบว่า ประชาชนผู้บริโภคที่ซื้อสินค้าหรือบริการจากผู้ประกอบการ มักจะประสบปัญหาต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม เช่น ต้องซื้อสินค้าที่มีฉลากไม่ถูกต้องชัดเจน หรือไม่ตรงกับความเป็นจริง มีการบรรยายสรรพคุณของสินค้าเกินความจริง ทำให้ผู้บริโภคไม่มีข้อมูลที่ถูกต้องในการตัดสินใจซื้อสินค้าหรือบริการ หรือกรณีที่ผู้ประกอบการผลิตสินค้าที่ไม่ได้มาตรฐาน ทำให้ผู้ซื้อสินค้าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการใช้สินค้าดังกล่าว การโฆษณาที่ใช้ข้อความเกินความจริง ทำให้ผู้บริโภคหลงเชื่อซื้อสินค้า หรือกรณีเรื่องการซื้อที่อยู่อาศัย แล้วไม่เป็นไปตามข้อตกลงหรือโฆษณา เช่น ใช้วัสดุที่ไม่ได้มาตรฐาน การก่อสร้างไม่เป็นไปตามแบบแปลนที่โฆษณา และที่สร้างความเสียหายให้ผู้บริโภคอย่างมากคือ การไม่ยอมโอนกรรมสิทธิ์ให้ทั้ง ๆ ที่ผู้ซื้อได้จ่ายเงินตามที่ตกลงกันแล้ว ซึ่งส่วนใหญ่จะเกิดจากข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมและเอาเปรียบผู้บริโภค อีกทั้งประชาชนทั่ว ๆ ไปที่เป็นผู้บริโภคอยู่ในฐานะที่ไม่อาจจะพิทักษ์สิทธิของตนเองได้ อันก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายและไม่เป็นธรรมแก่ผู้บริโภค ดังนั้นการพิทักษ์สิทธิของประชาชนในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะตอบสนองให้ประชาชนในสังคมได้รับความเป็นธรรมจากการถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ หรือสามารถบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้นจากการซื้อสินค้าและบริการต่าง ๆ ได้

ทางภาครัฐได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคขึ้นมา คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายที่กำหนดบทบาทให้องค์กรของรัฐ คือสำนักงาน

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของผู้บริโภค ที่ไม่ได้รับความปลอดภัยและความเป็นธรรมจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจได้แก่ การคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา การคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลาก การคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา การคุ้มครองผู้บริโภคด้านการขายตรงและตลาดแบบตรง การควบคุมสินค้าที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค โดยทำหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค การเจรจาไกล่เกลี่ย การฟ้องคดีแพ่งและคดีอาญาแทนผู้บริโภค รวมถึงการประสานงานและร่วมมือกับหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐและเอกชน ในการป้องกันและปราบปรามผู้ประกอบธุรกิจที่กระทำการละเมิดสิทธิผู้บริโภค ทั้งนี้เพื่อเป็นการพิทักษ์สิทธิและคุ้มครองผู้บริโภคในสังคมให้ได้รับความเป็นธรรม

แนวทางในการดำเนินการพิทักษ์สิทธิของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในฐานะที่เป็นตัวแทน หรือผู้สนับสนุนในการปกป้องสิทธิหรือพิทักษ์ผลประโยชน์นี้ให้กับประชาชนผู้บริโภค ไม่ว่าจะเป็นการเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อเรียกค่าชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้บริโภค หรือการเป็นตัวแทนผู้บริโภคในการฟ้องร้องคดี จะเป็นการช่วยบรรเทาหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเสียหายของผู้บริโภคที่ได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจ หรือการเป็นผู้แนะนำ ให้ความรู้ในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค เกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภค ก็สามารถช่วยปกป้องผู้บริโภคจากการถูกเอารัดเอาเปรียบได้

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่โดยตรงในการพิทักษ์สิทธิและคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งถ้าหากสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถกระจายการบริการให้ครอบคลุมทั่วทุกพื้นที่และทุกระดับของสังคมแล้ว ก็จะเป็นหลักประกันของประชาชนผู้บริโภคว่าจะได้รับการปกป้อง คุ้มครอง พิทักษ์สิทธิ ในกรณีที่ได้รับ ความไม่เป็นธรรม หรือเดือดร้อนเสียหายจากการซื้อสินค้าหรือบริการต่าง ๆ เป็นการสร้างอำนาจต่อรองให้กับผู้บริโภคและสร้างความสมดุลในสังคม ทำให้สังคมได้รับการคุ้มครองโดยหน่วยงานภาครัฐ และเป็นการสร้างสรรค์สังคมให้มีมาตรฐานในการอยู่ร่วมกัน รวมทั้งเป็นการเสริมสร้างศักยภาพให้ผู้บริโภคเป็นสมาชิกของสังคมที่มีคุณภาพต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เพียงหน่วยงานเดียวไม่สามารถที่จะดำเนินการให้ครอบคลุมทั่วถึงได้ในทุกด้าน เนื่องจากผู้บริโภคมีเป็นจำนวนมาก รวมทั้งสินค้าและบริการในการบริโภคก็มีมากมายหลายประเภท ดังนั้นในการดำเนินงานพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค จึงยังมีหน่วยงานอื่น ๆ ที่ทำหน้าที่ในการให้บริการคุ้มครองหรือพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค ในด้านต่าง ๆ ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็มีบทบาทที่แตกต่างกันออกไป เช่น สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ก็มีหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านผลิตภัณฑ์ด้านอาหารและยาทั้งหมด โดยมี

บทบาทในการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ผู้บริโภคเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ด้านอาหารและยา มีกระบวนการตรวจสอบคุณภาพของผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ รวมทั้งยังมีมาตรการลงโทษผู้ประกอบการที่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบด้านคุณภาพของผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ในส่วนของกรมที่ดินก็มีกฎ ระเบียบเกี่ยวกับมาตรฐานต่าง ๆ ในการสร้างที่อยู่อาศัย หรือข้อสัญญาต่าง ๆ ที่จะคอยพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคไม่ให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ

ดังนั้นเพื่อให้การพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคมีประสิทธิภาพและครอบคลุมในทุก ๆ ประเภทของสินค้าและบริการต่าง ๆ ที่ผู้บริโภคต้องการ จึงต้องมีการประสานงานกันระหว่างสหวิชาชีพต่าง ๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองหรือพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค เพื่อให้มีการบูรณาการในการดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ให้มีประสิทธิภาพและครอบคลุมทั่วถึงในทุก ๆ ด้าน ให้ผู้บริโภคได้มีความปลอดภัยและไม่ถูกเอาเปรียบ จากการบริโภคสินค้าและบริการในด้านต่าง ๆ

### มูลเหตุจูงใจในการศึกษา

จากสภาพการณ์ในปัจจุบันที่พบว่าประชาชนมีการตื่นตัวในด้านการปกป้องสิทธิของตนเองเพิ่มมากขึ้น โดยมีการเรียกร้องหรือพยายามพิทักษ์สิทธิของตนจากการได้รับความไม่เป็นธรรม หรือถูกละเมิดสิทธิของตน จากผู้ประกอบการธุรกิจเอกชนในด้านต่าง ๆ หรือแม้แต่จากความไม่เป็นธรรมที่ได้รับจากทางภาครัฐเอง เช่น กรณีนางรัตนา สัจจเทพ ที่ต่อสู้กับความไม่เป็นธรรมจากผู้ประกอบการและภาครัฐในด้านที่อยู่อาศัยที่ก่อสร้างโดยไม่ถูกต้องและตนเองซื้อไปโดยสุจริตใจ โดยนางรัตนา สัจจเทพ ได้ซื้อทาวน์เฮ้าส์ จากโครงการเซ็นสุวิลาห์ ตั้งอยู่ที่แขวงคลองกุ่ม เขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร เมื่อประมาณปีพ.ศ. 2535 แต่ปรากฏว่าทาวน์เฮ้าส์หลังดังกล่าวเป็นการสร้างเกินมาจากแบบแปลนที่กำหนดไว้ในภายหลังโดยนางรัตนา สัจจเทพ ไม่ทราบข้อเท็จจริงดังกล่าว และทางกรุงเทพมหานครมีคำสั่งให้รื้อถอนทาวน์เฮ้าส์ของนางรัตนา สัจจเทพ และนางรัตนา สัจจเทพ ได้ไปร้องเรียนทางสื่อโทรทัศน์ จนเป็นประเด็นที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในสังคม ซึ่งปัจจุบันยังไม่ได้ข้อยุติว่าทางโครงการเซ็นสุวิลาห์ได้รับผิดชอบแค่ไหน เพียงใด

กรณีของนางสาวเดือนเพ็ญ ศิลาเกษ ที่ต่อสู้เรียกร้องความเป็นธรรมโดยการทูลรณนัตน์ของตนที่เพิ่งซื้อมาและมีความบกพร่องในหลายจุด โดยนางสาวเดือนเพ็ญ ศิลาเกษได้ซื้อรถยนต์ยี่ห้อฮอนด้า รุ่น CR - V และใช้งานได้ไม่ถึงสองเดือนก็เกิดปัญหาหลายจุด เมื่อนำไปซ่อมแล้วนำมาใช้ได้ไม่นานก็มีปัญหาอีก เมื่อถามหาความรับผิดชอบจากบริษัทก็ได้รับการบ่ายเบี่ยง

เรื่อยมา ในที่สุดนางสาวเดือนเพ็ญ ศิลากษेत्र จึงหาทางออกในการพิทักษ์สิทธิของตนเองด้วยการ ทุบรถตามที่ปรากฏเป็นข่าวตามสื่อต่าง ๆ

จะเห็นได้ว่ากรณีดังกล่าวข้างต้นเป็นการเรียกร้องเพื่อพิทักษ์สิทธิของตนเองเมื่อได้รับความ ไม่เป็นธรรม หรือมีความเสียหายเกิดขึ้น และกรณีดังกล่าวก็เป็นประเด็นที่ได้รับการ วิพากษ์วิจารณ์ในสังคมอย่างกว้างขวาง ทำให้สังคมเริ่มหันมามองและให้ความสำคัญในการ ค้ำครองและพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค แสดงให้เห็นว่าบทบาทในการพิทักษ์สิทธินั้นมีความสำคัญมาก แต่แนวทางการพิทักษ์สิทธิด้วยตนเองดังกล่าวก็ไม่ได้มีหลักประกันว่าจะได้รับการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น ดังนั้นภาครัฐจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมและเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพิทักษ์ สิทธิของประชาชนให้มีประสิทธิภาพและครอบคลุมทั่วถึงอย่างเท่าเทียมกัน

จากทั้งสองกรณีดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้เข้าไปมีบทบาท ในกระบวนการไกล่เกลี่ยระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภค เพื่อเรียกร้องในด้านการชดเชย ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น และเป็นตัวแทนของผู้บริโภคในการฟ้องร้องหรือดำเนินการในชั้นศาลต่อไป ซึ่ง เป็นกระบวนการที่ภาครัฐเข้าไปมีบทบาทในการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค ผ่านทางหน่วยงานหรือองค์กร ที่เป็นตัวแทนผู้บริโภค ที่มีสาขาอาชีพต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคเป็น บุคลากรของหน่วยงานนั้น คอยดำเนินงานในกระบวนการต่าง ๆ ของการพิทักษ์สิทธิแทนผู้บริโภค

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นเพียงหน่วยงานภาครัฐหน่วยงานหนึ่งที่มี หน้าที่ในการพิทักษ์สิทธิให้กับประชาชนผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมจากการซื้อสินค้าและ บริการต่าง ๆ โดยได้ปฏิบัติการเพื่อช่วยเหลือผู้บริโภค ตามบทบาท อำนาจ และหน้าที่ ตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครอง ผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 กำหนดไว้ คือ รับเรื่องราวร้องทุกข์ จากผู้บริโภคที่ได้รับความ เดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ โดยได้มีกระบวนการดำเนินงาน ต่าง ๆ ในการพิทักษ์สิทธิของประชาชนผู้บริโภค เช่น การเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อเรียกค่าชดเชยความเสียหายจากผู้ประกอบธุรกิจ การเป็นตัวแทนผู้บริโภคในการฟ้องร้องคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญา จัดให้มีการติดตามและสอดส่องพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจซึ่งกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะ เป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และจัดให้มีการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้าตามที่เห็นสมควรและ จำเป็น เพื่อคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค และจากการดำเนินงานของสำนักงาน คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพบว่า

สถิติของการรับเรื่องราวเรียนจากประชาชนผู้บริโภคทั่วประเทศมีปริมาณมากขึ้น เรื่อย ๆ จากปีพ.ศ. 2545 มีผู้มาร้องเรียน 23,212 ราย ปีพ.ศ. 2546 มีผู้มาร้องเรียน 27,583 ราย ปี

พ.ศ. 2547 มีผู้มาร้องเรียน 32,659 ราย ปีพ.ศ. 2548 มีผู้มาร้องเรียน 38,440 ราย และในปีพ.ศ. 2549 มีผู้มาร้องเรียน 44,926 ราย ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1.1  
จำนวนเรื่องที่ได้รับร้องเรียน

ปี พ.ศ.	จำนวนเรื่องที่ได้รับร้องเรียน / ราย
2545 (ตุลาคม 2544 – กันยายน 2545)	23,212
2546 (ตุลาคม 2545 – กันยายน 2546)	27,583
2547 (ตุลาคม 2546 – กันยายน 2547)	32,659
2548 (ตุลาคม 2547 – กันยายน 2548)	38,440
2549 (ตุลาคม 2548 – กันยายน 2549)	44,926

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, 2535

จากปริมาณเรื่องร้องเรียนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ดำเนินการในวิธีการต่าง ๆ คือ 1) ส่งเรื่องให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงดำเนินการแก้ไข ในปี 2545 จำนวน 8,147 ราย ปี 2546 จำนวน 9,928 ราย ปี 2547 จำนวน 11,709 ราย ปี 2548 จำนวน 13,873 ราย และในปี 2549 จำนวน 16,787 ราย 2) สำนักงานดำเนินการแก้ไขและประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในปี 2545 จำนวน 13,872 ราย ปี 2546 จำนวน 16,816 ราย ปี 2547 จำนวน 19,760 ราย ปี 2548 จำนวน 22,672 ราย และในปี 2549 จำนวน 25,995 ราย 3) ดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ในปี 2545 จำนวน 264 ราย ปี 2546 จำนวน 378 ราย ปี 2547 จำนวน 494 ราย ปี 2548 จำนวน 791 ราย และในปี 2549 จำนวน 912 ราย และสามารถยุติเรื่องโดยการเจรจาไกล่เกลี่ย ในปี 2545 จำนวน 229 ราย ปี 2546 จำนวน 461 ราย ปี 2547 จำนวน 696 ราย ปี 2548 จำนวน 1,104 ราย และในปี 2549 จำนวน 1,232 ราย ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1.2  
ผลการดำเนินงานในปี 2545 – 2549

เรื่องที่ดำเนินการ/พ.ศ.	2545/ราย	2546/ราย	2547/ราย	2548/ราย	2549/ราย
จำนวนที่รับร้องเรียนทั้งหมด	23,212	27,583	32,659	38,440	44,926
ส่งเรื่องให้หน่วยงานที่ รับผิดชอบโดยตรงแก้ไข	8,147	9,928	11,709	13,873	16,787
เรื่องที่สำนักงานอยู่ระหว่าง ดำเนินการแก้ไขและประสาน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	13,872	16,816	19,760	22,672	25,995
ดำเนินคดีแทนผู้บริโภค	264	378	494	791	912
ยุติเรื่องโดยการเจรจา ไกล่เกลี่ย	299	461	696	1,104	1,232

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, 2535

จากสถิติการรับเรื่องร้องเรียนและผลการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค แสดงให้เห็นว่าประชาชนผู้บริโภคมีความเดือดร้อนเพิ่มขึ้น มีความตื่นตัวในการคุ้มครองสิทธิของตนเองและแสดงออกในความต้องการที่จะได้รับความเป็นธรรม หรือได้รับการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นเพิ่มขึ้น โดยหวังให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยงานที่คอยพิทักษ์สิทธิให้กับประชาชนผู้บริโภคเมื่อไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือได้รับความเสียหายจากผู้ประกอบธุรกิจ

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอัตรากำลังในสำนักงานส่วนกลางในการดำเนินงานเพียง 117 อัตรา ซึ่งประกอบด้วย

- ข้าราชการประจำ 46 อัตรา
- ลูกจ้างประจำ 2 อัตรา
- พนักงานราชการ 69 อัตรา

อีกทั้งโครงสร้างองค์กรของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ยังไม่ได้กำหนดให้มีหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินงานเกี่ยวกับการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคในส่วนภูมิภาค จะมีเพียงคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด โดยมี

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานอนุกรรมการ และมีข้าราชการจากส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัด เป็นอนุกรรมการอีก 18 คน ทำหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ที่ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน ซึ่งไม่มีเจ้าหน้าที่จากสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรงไปประจำอยู่ และถ้าหากทางคณะอนุกรรมการประจำจังหวัดไม่สามารถดำเนินการได้ ก็จะส่งเรื่องมายังสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ส่วนกลาง เพื่อดำเนินการต่อไป ทำให้ปริมาณเรื่องร้องเรียนที่ส่วนกลางเพิ่มมากขึ้น

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคยังไม่ได้มีนโยบายหรือแนวทางในการกระจายบริการในด้านการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคไปสู่ส่วนภูมิภาคอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ทำให้ปริมาณเรื่องร้องเรียนที่ส่วนกลางเพิ่มมากขึ้น และปริมาณอัตราค่าล้างที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงทำให้ไม่สามารถให้บริการประชาชนผู้บริโภคที่มาร้องเรียนได้อย่างครอบคลุมทั่วถึงทั้งหมด และยังมีเรื่องร้องเรียนที่อยู่ระหว่างการดำเนินการอีกเป็นจำนวนมาก จากปริมาณเรื่องร้องเรียนที่มายังสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เมื่อเปรียบเทียบระหว่างเรื่องที่ได้รับการแก้ไขไปแล้ว กับเรื่องที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข พบว่าเรื่องที่ได้รับการแก้ไขไปแล้วเป็นเพียงจำนวนน้อย ซึ่งทำให้ประชาชนผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อน ยังไม่ได้รับการเยียวยาหรือชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น

นอกจากนี้ยังมีกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้เข้าไปมีบทบาทในการออกมาตรการป้องกันผู้บริโภคและเป็นประเด็นที่มีวิพากษ์วิจารณ์ทางสังคม คือ กรณีหน่อไม้กระป๋องที่ปนเปื้อนสารพิษ ที่จังหวัดน่านเมื่อกลางปี พ.ศ. 2549 ซึ่งเกิดจากกระบวนการหรือกรรมวิธีการผลิตที่ไม่ถูกต้อง ทำให้เกิดสารพิษที่ร้ายแรงขึ้นมาปนเปื้อนอาหาร ส่งผลให้ผู้บริโภคที่บริโภคหน่อไม้กระป๋องเข้าไปมีอันตรายถึงแก่ชีวิต สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้เข้าไปมีบทบาทในการออกมาตรการเพื่อความปลอดภัยในการผลิตหน่อไม้กระป๋อง โดยมีข้อบังคับให้การผลิตหน่อไม้กระป๋องต้องผ่านกระบวนการปรับกรดทุกกระป๋อง และต้องได้รับการรับรองจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาจึงจะจำหน่ายได้

จากข้อมูลข้างต้นที่ผู้ศึกษาได้หยิบยกมา ไม่ว่าจะเป็นการพิทักษ์สิทธิของตนเองที่ปรากฏผ่านสื่อต่าง ๆ หรือการร้องเรียนผ่านสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยานั้น เป็นเพียงส่วนหนึ่งของแนวทางในการพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคจากหลาย ๆ แนวทางเท่านั้น ซึ่งบางครั้งยังไม่สามารถเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้บริโภคได้ทั้งหมด หรือยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้อย่างครอบคลุมทั่วถึงทั้งสังคม

การคุ้มครองหรือพิทักษ์สิทธิของผู้บริโคนั้น ถือเป็นงานสวัสดิการสังคมที่เกี่ยวข้อง และเป็นบทบาทหน้าที่หนึ่งที่มีความสำคัญของนักสังคมสงเคราะห์ เป็นการกระทำที่เป็นตัวแทน หรือเป็นผู้เรียกร้อง ดำเนินการในกระบวนการไกล่เกลี่ย หรือดำเนินคดีในระบบยุติธรรม หรือตัวแทนในการปกป้อง เรียกร้อง ตรวจสอบ หรือสนับสนุน ให้คำปรึกษาแนะนำ แก่ผู้บริโคน เพื่อให้ผู้บริโคนได้รับความเป็นธรรม จากการถูกละเมิดสิทธิจากผู้ประกอบธุรกิจ และในการดำเนินการพิทักษ์สิทธิของผู้บริโคนั้น นักสังคมสงเคราะห์รวมทั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิทักษ์สิทธิผู้บริโคน เช่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถทำได้ในหลายแนวทางด้วยกัน ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ซึ่งมีเป้าหมายในการพิทักษ์สิทธิเป็นเฉพาะรายหรือกลุ่ม ๆ ไป และในระดับชุมชนหรือสังคม ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อพิทักษ์สิทธิของสมาชิกในสังคมโดยรวม

รูปแบบต่าง ๆ ในการพิทักษ์สิทธินั้นอาจแบ่งไปตามผู้กระทำการ เช่น การพิทักษ์สิทธิของตนเอง ซึ่งเป็นการกระทำหรือเรียกร้องด้วยตนเองหรือกลุ่มของตนเอง โดยไม่ได้ผ่านตัวแทนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การพิทักษ์สิทธิของประชาชนผู้บริโคน เป็นการกระทำโดยบุคคลที่ไม่มีส่วนได้เสียกับผลประโยชน์ของผู้ถูกละเมิด ซึ่งอาจเป็นการกระทำผ่านองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ในการพิทักษ์สิทธิของสมาชิกในสังคม เช่น การร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการพิทักษ์สิทธิผู้บริโคนเมื่อไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยให้หน่วยงานดังกล่าวเป็นตัวแทนในการพิทักษ์สิทธิให้กับผู้ร้องเรียน หรืออาจจำแนกรูปแบบการพิทักษ์สิทธิผู้บริโคนเป็นรูปแบบที่มีการทำงานร่วมกับกลุ่มผู้รับบริการในระดับปัจเจกบุคคลในแต่ละรายหรือแต่ละกลุ่ม โดยการพิทักษ์สิทธิรูปแบบนี้เป็นการทำหน้าที่แทนปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มที่เป็นผู้บริโคน กับรูปแบบที่มีแนวทางในการมุ่งที่จะเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบายของสังคม หรือการกำหนดกฎหมาย ระเบียบ วิธีปฏิบัติต่าง ๆ ที่จะส่งผลต่อสมาชิกทุกคนในสังคม โดยไม่ได้เจาะจงที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จากแนวทางหรือรูปแบบในการพิทักษ์สิทธิผู้บริโคนข้างต้น จึงสามารถกระทำออกมาในลักษณะต่าง ๆ คือ

1. การให้ความรู้หรือการแนะนำให้ผู้บริโคนรู้จักถึงสิทธิของตนเอง และมีความรู้ในด้านการคุ้มครองผู้บริโคน หรือการส่งเสริมให้ผู้บริโคนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการเกี่ยวกับการพิทักษ์สิทธิผู้บริโคน โดยการรวมกลุ่มของผู้บริโคนในรูปของสมาคมหรือมูลนิธิ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้บริโคน และอำนาจต่อรองกับผู้ประกอบการ เป็นการกระตุ้นให้ผู้บริโคนมีความตื่นตัวในการพิทักษ์สิทธิมากขึ้น ซึ่งเป็นแนวทางมุ่งผลสัมฤทธิ์ในระดับสังคมโดยรวม

2. การเรียกร้องค่าชดเชยความเสียหาย เมื่อมีการละเมิดสิทธิผู้บริโคนเกิดขึ้น ซึ่งเป็นแนวทางที่นำไปสู่กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ย หรือฟ้องร้องดำเนินคดี ซึ่งผู้บริโคนอาจดำเนินการ

เองหรือกระทำผ่านองค์กรที่เป็นตัวแทนของผู้บริโภค หรือดำเนินการด้วยตนเอง เป็นการดำเนินการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคในระดับปัจเจกบุคคล หรือเป็นการเฉพาะราย เฉพาะกลุ่มของตน

3. การมีองค์กรที่เป็นตัวแทนของผู้บริโภค เพื่อทำหน้าที่ในการพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค หรือรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคเมื่อถูกละเมิดสิทธิและดำเนินการแก้ไขให้ผู้บริโภคได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ผ่านกระบวนการหรือขั้นตอนการดำเนินงานพิทักษ์สิทธิของหน่วยงานหรือองค์กรดังกล่าว

4. การตราพระราชบัญญัติหรือกฎหมาย รวมทั้งการแก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติกฎหมาย ระเบียบ วิธีปฏิบัติต่าง ๆ เกี่ยวกับการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค ให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ให้หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายมีอำนาจในการดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่เป็นเพียงเสือกระดาษ รวมทั้งการกำหนดนโยบายหรือแผนงานต่าง ๆ ที่จะช่วยส่งเสริมให้การพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ผู้ศึกษาในฐานะที่เป็นบุคลากรของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่โดยตรงในการพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค จึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงความรู้ในการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคตามแนวคิดในด้านการพิทักษ์สิทธิ ของสหวิชาชีพที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค ในด้านความหมาย รูปแบบ และกระบวนการในการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค และศึกษาถึงทัศนคติของสหวิชาชีพที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค ถึงแนวทางในการให้บริการประชาชนในด้านการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค โดยแบ่งเป็นระดับปัจเจกบุคคลและระดับสังคม ซึ่งถือเป็นสวัสดิการสังคมจากทางภาครัฐที่มีความสำคัญอย่างหนึ่ง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการบริการในการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค ให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ให้มีความครอบคลุมทั่วถึงในสังคมโดยทั่วไป และเพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาของผู้บริโภคหรือสถานการณ์ในภาวะปัจจุบันที่มีความเปลี่ยนแปลงไป

#### วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความรู้ของสหวิชาชีพต่อแนวคิดการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค
2. เพื่อศึกษาทัศนคติของสหวิชาชีพต่อแนวทางในการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค

### ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือ การพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค ตามแนวคิดในด้านการพิทักษ์สิทธิ ซึ่งเป็นการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) และทัศนะของสหวิชาชีพที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค ต่อแนวทางในการให้บริการในการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค เป็นการศึกษาภาคสนาม (Field Research) โดยได้ทำการสอบถามความคิดเห็น โดยทำการสุ่มตัวอย่างจากกลุ่มสหวิชาชีพที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค จำนวน 234 คน

### นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

1. ผู้บริโภค หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ หรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม และในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ให้หมายความรวมถึง ประชาชนโดยทั่ว ๆ ไป
2. การพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค หมายความว่า การกระทำที่เป็นตัวแทน ในการปกป้อง เรียกร้อง ตรวจสอบ หรือสนับสนุน ให้คำปรึกษาแนะนำ แก่ผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับความเป็นธรรม จากการถูกละเมิดสิทธิจากผู้ประกอบธุรกิจ
3. รูปแบบหรือแนวทางในการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค หมายถึง วิธีการ ในการดำเนินการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค เช่น การเสริมสร้างความรู้ให้แก่ผู้บริโภค การเรียกร้องขอความเสียหาย การกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่แทนผู้บริโภค ซึ่งวิธีการดำเนินการอาจดำเนินการได้ในสองระดับ คือ ระดับปัจเจกบุคคล และระดับสังคมหรือชนชั้น
4. สหวิชาชีพที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค หมายถึง ผู้ที่ประกอบวิชาชีพเกี่ยวกับการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ผู้ศึกษาได้กำหนดให้เป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคใน 5 หน่วยงาน คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงยุติธรรม เฉพาะที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนกลางเท่านั้น
5. ความรู้ของสหวิชาชีพต่อแนวคิดการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค หมายถึง ความรู้ความเข้าใจในด้านความหมาย รูปแบบ แนวทาง และกระบวนการดำเนินการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค

6. ทักษะของสาขาชีพต่อแนวคิดการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค หมายถึง ความคิดเห็นของสาขาชีพที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค ต่อการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค โดยครอบคลุมใน 2 ระดับ คือ ระดับปัจเจกบุคคล และระดับสังคม

#### ประโยชน์ที่ได้จากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงความรู้ของสาขาชีพที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค ตามแนวคิดการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค
2. ทำให้ทราบถึงทักษะของสาขาชีพที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค ต่อแนวทางในการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค
3. นำเสนอต่อหน่วยงานเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการให้บริการประชาชนในด้านการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค

ชำนาญก หอสมุด