

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรมและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาทบทวนแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ รวมทั้งวรรณกรรมและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นกรอบในการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค
2. แนวคิดด้านการคุ้มครองผู้บริโภค
3. การคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย
4. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
5. กรอบแนวคิดในการศึกษา

1. แนวคิดการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค

1.1 ความหมาย

มีผู้ให้คำจำกัดความหรือความหมายเกี่ยวกับการพิทักษ์สิทธิ (Advocacy) ไว้ในหลายแนวทางด้วยกัน ดังนี้

Scott Briar (1969 อ้างถึงใน ภาวณี อามาตย์ทัศน์, 2528, น. 25) ได้ให้ความหมายในลักษณะปัจเจกบุคคลว่า ผู้พิทักษ์สิทธิประโยชน์ หมายถึง ผู้ซึ่งสนับสนุนผู้รับบริการ ผู้ให้คำแนะนำปรึกษา แก่ผู้รับบริการ เป็นบุคคลผู้ซึ่งต่อสู้ หรือพูดเพื่อสนับสนุน ให้ผู้รับบริการ และยังหมายถึงการเป็นตัวแทนของผู้รับบริการในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับ ศาล ตำรวจ องค์การบริการทางสังคม การเป็นตัวแทนดังกล่าว จะต้องปฏิบัติงานในอันที่จะทำให้มีผลต่อการดำรงชีวิตที่ดีของผู้รับบริการ และความรับผิดชอบดังกล่าว ของนักสังคมสงเคราะห์ควรจะมีต่อผู้รับบริการ มิใช่ต่อหน่วยงานซึ่งจ้างนักสังคมสงเคราะห์ปฏิบัติงาน

George A Brager (1968 อ้างถึงใน ศรีทัษิม พานิชพันธ์, 2535, น. 101) ให้ความหมายว่า เป็นการกระทำในฐานะเป็นตัวแทนของกลุ่มผู้เสียเปรียบ หรือผู้รับบริการในระบบใดระบบหนึ่ง และต้องเป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์ของผู้รับบริการเอง

ศรีทัตติม พานิชพันธ์ (2535, น. 103) ได้ให้ความหมายว่า การพิทักษ์สิทธิประโยชน์ หรือการส่งเสริม เรียกร้อง และสนับสนุน ให้ทรัพยากรมนุษย์ ได้รับความเป็นธรรมในสังคม และได้รับบริการทางสังคมอย่างเท่าเทียมกัน

Arnold Panich (1974 อ้างถึงใน ศิริลักษณ์ โคตรรักษา, 2537, น. 25) กล่าวว่า การพิทักษ์ผลประโยชน์นั้นหมายถึง การกระทำหรือกระบวนการของการปกป้อง หรือสนับสนุนในความคิดเห็น และการโต้แย้ง เหตุของปัญหา

ยุพา วงศ์ไชย (2534 อ้างถึงใน ศิริลักษณ์ โคตรรักษา, 2537, น. 27) กล่าวว่า การเป็นผู้พิทักษ์สิทธิประโยชน์ คือ การเป็นตัวแทนให้แก่ระบบผู้รับบริการ ในระบบใดระบบหนึ่ง โดยเฉพาะเพื่อพิทักษ์สิทธิและผลประโยชน์ ของระบบผู้รับบริการเอง วัตถุประสงค์เพื่อมุ่งที่จะให้บุคคลในทุกระบบ ได้รับทรัพยากร ได้รับบริการหรือได้เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดี

ศิริลักษณ์ โคตรรักษา (2537, น. 27) ได้สรุปว่า การพิทักษ์สิทธิผลประโยชน์ หมายถึง การเป็นตัวแทน เพื่อปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ ให้กับผู้รับบริการ ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ครอบครัว กลุ่ม และชุมชน เพื่อให้ได้รับผลประโยชน์ตามสิทธิ ที่พึงได้รับอย่างเสมอภาค และเป็นธรรม

Barker (1988, p. 4 อ้างถึงใน วรรณา อรรถเมธากุล, 2540, น. 14) ซึ่งได้ให้ความหมายไว้ใน The Socail Work Dictionary ว่าเป็นการกระทำที่มุ่งจะเป็นตัวแทน หรือปกป้องผู้อื่น เป็นการต่อสู้เพื่อสิทธิของบุคคล หรือชุมชน

Weiss, Epstein and Savage (1989 อ้างถึงใน วรรณา อรรถเมธากุล, 2540, น. 14) ได้ให้ความหมายไว้ 2 ความหมายคือ

1. การพิทักษ์สิทธิประโยชน์เฉพาะกรณี (Case advocacy) เป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการทำงานในนามของผู้ใช้บริการ ที่เป็นปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มเล็ก ๆ (Small groups of clients)

2. การพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของกลุ่มชน (Class advocacy) เป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการทำงานที่เป็นตัวแทนของกลุ่ม หรือชนชั้น ที่ตกอยู่ในสถานภาพที่คล้ายคลึงกัน และมีความต้องการ หรือมีปัญหาในแบบเดียวกัน เช่น การพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของเด็กที่ด้อยโอกาส

วรรณา อรรถเมธากุล (2540, น. 18) ได้สรุปว่า การพิทักษ์สิทธิประโยชน์ คือ การกระทำ หรือกระบวนการในการช่วยเหลือบุคคล และกลุ่มประชาชน ให้ได้รับทรัพยากร หรือบริการ และจัดอุปสรรคที่ขัดขวาง ที่ทำให้ทรัพยากรมนุษย์ไม่ได้รับการตอบสนองของความต้องการที่จำเป็น

ตามสิทธิและผลประโยชน์ ที่พึงจะได้รับ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น และส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคม

ทัศนีย์ ลักษณะนาภิชนชัช (2534 อ้างถึงใน วรรรณมา อรรถเมธากุล, 2540, น. 17) อธิบายว่า เป็นการให้ความช่วยเหลือโดยตรงกับผู้รับบริการในเรื่องสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ผู้รับบริการพึงมีพึงได้ แต่อาจมีปัญหาคู่สรรคขัดขวางหลากหลายประการที่พิจารณาแล้วว่า ผู้รับบริการตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ด้อยโอกาส ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรม และขาดพลังในการต่อรองหรือต่อสู้ ทำให้ไม่ได้รับสวัสดิการ หรือถูกเบียดบังผลประโยชน์

หทัยรัตน์ มีแสง (2546, น. 14-15) ได้สรุปไว้ว่า การพิทักษ์สิทธิประโยชน์ หมายถึง การเป็นตัวแทนเพื่อปกป้องสิทธิ และพิทักษ์สิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้รับบริการซึ่งเป็นผู้ด้อยโอกาส ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ครอบครัว กลุ่ม และชุมชน เพื่อให้ผู้ด้อยโอกาสเหล่านั้นได้รับประโยชน์ตามสิทธิที่พึงได้รับอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม รวมถึงบทบาทในอันที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในเรื่องของนโยบาย แผนงาน โครงการ รวมทั้งระเบียบวิธีปฏิบัติ บทบาทของการเป็นตัวแทนหรือผู้พิทักษ์สิทธิประโยชน์อาจจะออกมาในรูปของ การสนับสนุน การร้องขอ การปกป้อง การแนะนำหรือเสนอความคิดเห็น การประท้วง เรียกร้อง การร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นต้น

Britannica (1976) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “Advocate” ไว้ 2 ความหมาย คือ

1. ในความหมายของ “ผู้กระทำ” หมายถึง บุคคลซึ่งเป็นผู้ต่อสู้คดีความ หรือแก้ไขข้อกล่าวหา ของอีกบุคคลหนึ่ง หรือบุคคลซึ่งกระทำการโต้แย้ง ปกป้อง ยืนยัน หรือให้การรับรองถึงสาเหตุ หรือการเสนอความคิดเห็น

2. ในความหมายของ “การกระทำ” หมายถึง การกระทำที่เรียกร้อง การปกป้องคุ้มครอง การคงไว้ หรือการสนับสนุน หรือการเป็นผู้แนะนำ ถึงความสำคัญของแผนงาน

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น พอจะสรุปได้ว่า การพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค หมายความว่า การกระทำที่เป็นตัวแทน ในกระบวนการไกล่เกลี่ย หรือดำเนินคดีในระบบยุติธรรม หรือตัวแทนในการปกป้อง เรียกร้อง ตรวจสอบ หรือสนับสนุน ให้คำปรึกษาแนะนำ แก่ผู้บริโภค ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับความเป็นธรรม อย่างเสมอภาคในสังคม หรือได้รับผลประโยชน์ที่พึงได้ ตามสิทธิของตน จากการถูกละเมิดสิทธิจากผู้ประกอบธุรกิจ เป็นการสร้างอำนาจต่อรองให้แก่ผู้บริโภค ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล และในระดับสังคมโดยรวม

1.2 ที่มาของแนวคิดการพิทักษ์สิทธิและผลประโยชน์

จุดเริ่มต้นของแนวคิดการพิทักษ์สิทธิและผลประโยชน์ของผู้รับบริการ โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส และการกระทำเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ด้อยโอกาสนั้นมาจาก “วิชาชีพกฎหมาย”

นักกฎหมายโดยวิชาชีพจะมีบทบาทหน้าที่ในการเป็นผู้พิทักษ์สิทธิและผลประโยชน์ (Advocate) หรืออีกนัยหนึ่งคือ “การเป็นปากเสียง” แทนผู้รับบริการ โดยทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้รับบริการ เพื่อพิทักษ์สิทธิและผลประโยชน์โดยมีความเชื่อพื้นฐานที่ว่า หากสังคมใดมีกฎหมาย สังคมนั้นจะต้องมีความยุติธรรม ดังนั้นกฎหมายจึงเป็นวิธีการที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับสังคมเพื่อช่วยเหลือให้สังคมมีความยุติธรรม

ในทัศนะของวิชาชีพกฎหมายนั้น การที่นักกฎหมายจะกระทำการใด ๆ เพื่อพิทักษ์สิทธิและผลประโยชน์ของผู้รับบริการ ย่อมต้องอาศัยหลักการในวิชาชีพกฎหมาย 2 ประการ คือ

1. ความเป็นธรรมในสังคม (Social Justice)
2. ความเป็นผู้นำมติมหาชน (Public Opinion Leadership)

1. ความเป็นธรรมในสังคม (Social Justice) หรือความยุติธรรมในสังคม ในความหมายของวิชาชีพกฎหมายคือ “ความถูกต้อง หรือความชอบด้วยเหตุผล ความสม่ำเสมอ” ความยุติธรรมนั้นจะต้องเป็นความยุติธรรมที่สอดคล้องกับกฎหมาย ไม่ใช่ความยุติธรรมตามกฎหมาย กล่าวคือ แม้ว่ากฎหมายโดยทั่วไปจะเป็นธรรม แต่ก็ต้องยอมรับว่าอาจเป็นไปได้ที่บางกรณีอาจมีกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับความยุติธรรมได้เหมือนกัน ทั้งนี้อาจเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะกฎหมายบัญญัติเป็นกรณีทั่วไป กำหนดไว้ล่วงหน้าเพื่อให้บุคคลทั่วไปทราบและยึดถือเป็นหลักประกันข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทกันในชุมชน ในกรณีที่กฎหมายไม่สอดคล้องกับความยุติธรรม นักกฎหมายซึ่งเป็นผู้กระทำการตามแนวคิดการพิทักษ์สิทธิและผลประโยชน์ จะต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขกฎหมายโดยต้องทำตามวิถีของกฎหมาย ดังนั้นการกระทำกล่าวจึงถือเป็นการปฏิรูป (reform) เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรม

ในกรณีที่นักกฎหมายต้องการให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม โดยเฉพาะเพื่อสร้างความยุติธรรมให้แก่ผู้รับบริการ นักกฎหมายจะต้องศึกษาเรื่องราวต่าง ๆ หาสาเหตุของปัญหาที่เกี่ยวข้องกับตัวผู้รับบริการด้วย ดังนั้นในทางปฏิบัติกฎหมายจะต้องรักษาผลประโยชน์ของผู้รับบริการฝ่ายของตน ไม่ว่าจะผู้รับบริการนั้นจะตกอยู่ในฐานะโจทก์หรือจำเลย อย่างไรก็ตามกฎหมายมิใช่เป็นเรื่องที่พิจารณาเฉพาะเรื่องราวของการแก้ไขปัญหาของผู้รับบริการเท่านั้น แต่

จะต้องขึ้นอยู่กับองค์ประกอบอีกหลายประการที่เกี่ยวข้องกับสังคม รวมทั้งค่านิยมทางสังคมด้วย ดังนั้นการที่นักกฎหมายทำหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์แล้วก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ก็จะต้องตระหนักถึงสิทธิของผู้รับบริการด้วยเสมอ และต้องพยายามเป็นตัวแทนให้แก่ผู้รับบริการ และกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการความช่วยเหลือ ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งสำคัญที่สุด

2. ความเป็นผู้นำมติมหาชน (Public Opinion Leadership) ถือว่าเป็นหน้าที่ของนักกฎหมายประการหนึ่ง ที่จะต้องใช้วิธีการตามกฎหมายเพื่อต่อต้านการกระทำที่ผิดกฎหมาย หรือที่ใช้ประชาธิปไตยเกินขอบเขต เพื่อหันมาใช้วิธีการอันถูกต้องตามกฎหมายแทน การที่นักกฎหมายต้องกระทำการเป็นผู้นำมติมหาชนนั้น เพราะโดยสภาพของงานแล้วนักกฎหมายจะต้องทำตัวเป็นกลางที่จะคอยประสานประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม โดยการเข้าไกล่เกลี่ยซึ่งต้องอาศัยความฉลาด อดกลั้น ประนีประนอม ฝอ่นปรน ปรับปรุงแก้ไขข้อขัดแย้งให้กลมกลืนกัน นอกจากนี้ ภารกิจของนักกฎหมายยังมีส่วนสำคัญและมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจชี้ขาดไม่ว่าจะเป็นงานธุรกิจเอกชนหรือกิจการของรัฐ และไม่ว่าคนในแผนกใดหรือสาขาใด ย่อมมีนักกฎหมายเข้าไปมีส่วนร่วมในงานนั้น ๆ ด้วยเสมอ ดังนั้นภารกิจในการเป็นผู้นำมติมหาชนจึงเป็นหน้าที่โดยตรงของนักกฎหมาย

ฉะนั้นในฐานะที่นักกฎหมายเป็นผู้พิทักษ์สิทธิและผลประโยชน์ นอกจากจะปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายแล้ว ควรต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นด้วย เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม และเป็นผู้นำมติมหาชนที่ถูกต้องอีกด้วย

นักกฎหมายที่ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์สิทธิและผลประโยชน์ของผู้ด้อยโอกาสนั้น ตามแนวคิดของ Marshall Patner (1988 p. 4 อ้างถึงใน วรธนา อรรถเมธากุล, 2540, น. 20) สรุปว่า จะต้องมีส่วนตอน ในการดำเนินงานดังนี้ คือ

- การรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณา
- การนำข้อมูลและข้อเท็จจริงที่ได้นั้นมาทำการวิเคราะห์
- การนำตัวบทกฎหมายที่มีอยู่ที่เหมาะสมกับข้อมูลมาเป็นแนวทางในการอ้างอิงหรือโต้แย้งให้แก่ผู้บริการ
- การพิจารณาให้ความช่วยเหลือหรือให้บริการตามกระบวนการยุติธรรม
- การคาดการณ์ล่วงหน้าถึงการโต้แย้งที่อาจเกิดขึ้นจากฝ่ายตรงข้าม

1.3 จุดเริ่มต้นของการนำแนวคิดการพิทักษ์สิทธิและผลประโยชน์มาใช้ในงานสังคมสงเคราะห์

1.3.1 การปฏิบัติงานที่ฮัลเฮาส์ (Hull House) โดย เจน แอดแดมส์ (Jane Addams) และผู้ร่วมงาน (1969 อ้างถึงใน ภาวิณี อามาตย์ทัศนีย์, 2528, น. 40) ซึ่งได้กระทำการผลักดันให้มีการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับนิคม (Settlement House Movement) เป็นจุดเริ่มต้นของการกระทำตามแนวคิดการพิทักษ์ผลประโยชน์ในวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ ตามรายละเอียดดังนี้

- มิลเดรด แพรท (mildred Pratt) กล่าวว่า การปฏิบัติงานของ เจน แอดแดมส์ และผู้ร่วมงานที่ฮัลเฮาส์ (Hull House) เป็นการสนับสนุนและแนะนำถึงแนวทางในการพิทักษ์ผลประโยชน์ในงานสังคมสงเคราะห์ และพิจารณาได้ว่าเป็นผู้บุกเบิกช่องทางสำหรับแนวคิดการพิทักษ์สิทธิผลประโยชน์

- เฮิร์บ คัทชินส์ และสจวร์ต คัทชินส์ (Herb Kutchins and Stuart Kutchins) ได้กล่าวสนับสนุนว่าการกระทำของ เจน แอดแดมส์ และคณะผู้ร่วมงานที่ฮัลเฮาส์ เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดเจนถึงการพิทักษ์ผลประโยชน์เท่าที่เราจะทำความเข้าใจได้ในปัจจุบัน

เจน แอดแดมส์ ได้ก่อตั้งฮัลเฮาส์ (เป็นสถานที่คล้ายคลึงกับนิคมในประเทศอังกฤษ) ขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1889 ที่ชิคาโก สหรัฐอเมริกา เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้อพยพจากทวีปยุโรปที่มาตั้งถิ่นฐานใหม่ในสหรัฐอเมริกา เน้นเฉพาะผู้อพยพที่มีสภาพขาดแคลนและประสบปัญหาเศรษฐกิจ มีการให้บริการแก่ชุมชน เช่น การตั้งสโมสรสำหรับเด็ก สถานที่ดูแลเด็ก ห้องสมุด และหลักสูตรเกี่ยวกับการสอนภาษา เป็นต้น ลินน์ กอร์ดอน (Lynn Gordon) กล่าวว่า การดำเนินงานที่ฮัลเฮาส์ เป็นการทำงานเพื่อสวัสดิการเด็กและครอบครัว โดยผู้ทำงานในฮัลเฮาส์ ได้กระทำการในฐานะที่เป็นตัวแทนของเด็กและครอบครัวด้วย สำหรับการดำเนินงานของ เจน แอดแดมส์ และเพื่อนร่วมงานที่ฮัลเฮาส์ ได้แก่

- การเรียกร้องเพื่อปกป้องสิทธิและประโยชน์ของเด็ก
- ได้เสนอเรื่องต่อสำนักงานรัฐอิลลินอยส์ เพื่อให้มีการตรวจสอบค้นหาระบบการทำงานที่ทรากตรำ กับผลกระทบที่เกิดขึ้นกับการใช้แรงงานเด็ก จึงก่อให้เกิดกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กในเวลาต่อมา
- การเตรียมสถานที่สำหรับเด็กในเมืองเพื่อการพัฒนาการทั้งทางด้านกายภาพ และสติปัญญา การปรับปรุงเงื่อนไขสังคม โดยมุ่งหวังที่จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม และการยกระดับชีวิตให้มีคุณค่าขึ้นด้วย

1.3.2 นอกจาก เจน แอดแดมส์ แล้ว โดโรธี ลินด์ ดิกซ์ ก็เป็นอีกผู้หนึ่งซึ่งดำเนินการในเรื่องการพิทักษ์สิทธิผลประโยชน์ งานของโดโรธี ลินด์ ดิกซ์ เกี่ยวข้องกับผู้วิกลจริต เริ่มเมื่อปี ค.ศ. 1841 โดโรธี ลินด์ ดิกซ์ ได้ไปเป็นครูช่วยสอนสตรีกับผู้กระทำความผิดในสถานต้องโทษ East Cambridge พบว่ามีสตรีจำนวนหนึ่งในสถานที่แห่งนั้นเป็นผู้วิกลจริตและถูกทอดทิ้งไม่ได้รับการดูแลแต่อย่างใด จึงได้มีการปลุกเร้าให้สังคมได้รับรู้ถึงการปฏิบัติอย่างเลวร้ายต่อผู้วิกลจริตซึ่งเป็นผู้ต้องโทษเหล่านั้น โดโรธี ลินด์ ดิกซ์ ได้ทำงานเพื่อช่วยเหลือคนวิกลจริตด้วยความพยายามอย่าง ต่อเนื่องและจริงจัง มีผลให้รัฐสภาสมัยประธานาธิบดี แฟรงคลิน พีแอส (Franklin Pierce) ได้ออกกฎหมายรัฐธรรมนูญบนพื้นฐานของการให้ความสนใจกับผู้ด้อยโอกาสในสังคม กิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมสำหรับคนพิการได้ถูกกำหนดออกมา

จุดเริ่มต้นในการนำแนวคิดการพิทักษ์สิทธิมาใช้ในงานสังคมสงเคราะห์ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น แม้ว่า เจน แอดแดมส์ และโดโรธี ลินด์ ดิกซ์ จะมีได้เป็นนักสังคมสงเคราะห์ก็ตาม แต่ลักษณะของการปฏิบัติและแนวความคิดในการปฏิบัติงานนั้น พิจารณาได้ถึงลักษณะของการต่อสู้เพื่อให้ได้มาถึงสิทธิของสมาชิกในสังคม การดำเนินงานส่วนใหญ่จึงมุ่งถึงการพิทักษ์สิทธิผลประโยชน์ที่ครอบคลุมถึงชนหมู่มาก หรืออาจกล่าวว่าเป็นการพิทักษ์ผลประโยชน์ในระดับชนชั้นมากกว่าการพิจารณาในระดับปัจเจกบุคคลซึ่งเป็นรายกรณี ๆ ไป ผู้บุกเบิกทั้งสองคนได้กำหนดวิถีทางขึ้นมาเป็นการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ โดยที่ขณะนั้นยังมิได้กล่าวถึงว่างานที่ปฏิบัติอยู่นั้นเป็นการกระทำเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ แต่ลักษณะของการปฏิบัติงานเป็นตัวอย่างบ่งบอกถึงประวัติศาสตร์ของวิชาชีพ

1.4 รูปแบบของการพิทักษ์สิทธิประโยชน์

Mental Health Chrity Mind (หทัยรัตน์ มีแสง, 2546) ได้ศึกษาและแบ่งรูปแบบของการพิทักษ์สิทธิไว้ 3 รูปแบบ โดยพิจารณาตามตัวผู้กระทำการ ดังนี้

1. การพิทักษ์สิทธิตนเอง (Self Advocacy) หมายถึง กระบวนการที่บุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่กระทำการปกป้อง คัดค้าน เรียกร้อง แสดงความคิดเห็นเพื่อผลประโยชน์และความจำเป็นของตนเองหรือกลุ่ม โดยมีได้พึ่งพิงบุคคลอื่นที่ไม่ได้มีผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง การพิทักษ์สิทธิของตนเองได้เริ่มขึ้นในประเทศอังกฤษ หลังช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 ในช่วงประมาณปี ค.ศ. 1942 โดยองค์การสหภาพแรงงานซึ่งเข้มแข็งและมีอิทธิพลในขณะนั้น ซึ่งการพิทักษ์สิทธิตนเองมีลักษณะ ดังนี้

- ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องและนำมาใช้ในการรณรงค์ต่อสู้ตามเป้าหมาย
- ใช้วิธีการจัดรูปแบบขององค์กรแบบการตัดสินใจร่วมกัน
- สมาชิกส่วนใหญ่ของกลุ่มต้องประกอบด้วยผู้ที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรง จากการเปลี่ยนแปลงแก้ไขปัญหาที่เรียกร้อง

- กลุ่มจะต้องมีความยืดหยุ่นสูง
- กลุ่มอาจได้รับแรงสนับสนุนจากบุคคลากรอาชีพที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีความจริงใจในการให้ความช่วยเหลือ

- มีการอภิปรายปรึกษาในแง่มุมของจริยธรรม ขอบเขต วิธีการพิทักษ์สิทธิอย่างสม่ำเสมอ

2. การพิทักษ์สิทธิพลเมือง (Citizen Advocacy) หมายถึงกระบวนการที่บุคคลอื่นที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับมารับผลประโยชน์หรือผู้ที่เดือดร้อน เข้าช่วยเหลือปกป้องสิทธิให้แก่ผู้ที่เดือดร้อน การพิทักษ์สิทธิพลเมืองนี้เริ่มขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1966 โดยกลุ่มคนที่มีความบกพร่องทางร่างกายและทางการเรียนรู้ โดยผู้ที่จะทำกรพิทักษ์สิทธิพลเมืองนั้นต้องมีลักษณะ ดังนี้

- มีอิสระจากองค์กรที่ให้บริการ และไม่มีข้อขัดแย้ง หรือผลประโยชน์ในการดำเนินงาน

- มิได้เป็นญาติหรือหุ้นส่วนใด ๆ กับผู้รับสิทธิ
- เป็นสมาชิกของชุมชนในลักษณะของอาสาสมัคร มีความเสียสละ รับผิดชอบ และพยายามที่จะปกป้องสิทธิของผู้ด้อยโอกาส

- พร้อมที่จะมีสัมพันธภาพแบบช่วยเหลือเกื้อกูล ซึ่งอาจจะต้องมีช่วงระยะเวลาที่ยาวนานจนกว่าจะผลักดันข้อเรียกร้องให้บรรลุผล

3. การพิทักษ์สิทธิทางกฎหมาย (Legal Advocacy) หมายถึง กระบวนการทางกฎหมาย ซึ่งนักกฎหมายใช้ทักษะในการพูด เพื่อตรวจสอบซักค้านพยานโจทก์ จำเลย ให้ได้ความจริงปรากฏ การพิทักษ์สิทธิทางกฎหมายมีลักษณะ ดังนี้

- มีลักษณะห่างไกลจากผู้รับสิทธิ เพราะใช้ทักษะความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย
- มีผู้เกี่ยวข้องน้อย เพราะมีกฎ ระเบียบ ปฏิบัติที่ซับซ้อน และกฎข้อบังคับในการเข้ารับฟังการพิจารณาจากศาล

- เกี่ยวข้องเฉพาะการพิทักษ์สิทธิตามแง่มุมของกฎหมาย

- ส่วนใหญ่สัมพันธ์ภาพระหว่างผู้พิทักษ์สิทธิกับผู้รับสิทธิ อยู่บนพื้นฐานของสัญญา หรือผลตอบแทนทางเงินตรา

Hepworth and Larsen (1994 อ้างถึงใน วรธนา อรรถเมธากุล, 2544, น. 20-21) ได้กล่าวถึงรูปแบบการกระทำการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ว่ามีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

1. รูปแบบการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ที่เน้นการทำงานร่วมกับ (Work with) ผู้ใช้บริการหรือทำงานในนามของผู้ใช้บริการที่เป็นปัจเจกบุคคล หรือครอบครัว เพื่อประกันว่าพวกเขาจะได้รับผลประโยชน์และบริการต่าง ๆ ซึ่งมีสิทธิจะได้รับ และบริการต่าง ๆ นั้นได้ให้บริการในวิถีทางที่พิทักษ์ศักดิ์ศรีของพวกเขา การพิทักษ์สิทธิประโยชน์ในแง่นี้เป็นการทำหน้าที่แทนปัจเจกบุคคลหรือครอบครัว จึงเรียกว่า “การพิทักษ์สิทธิประโยชน์รายบุคคลหรือเฉพาะราย” (Case Advocacy)

2. รูปแบบการพิทักษ์สิทธิที่เน้นการกระทำที่พยายามที่จะเปลี่ยนแปลง ในระดับนโยบาย กฎหมาย และวิธีการปฏิบัติที่มีผลต่อบุคคลทุกคน ในระดับชนชั้นหรือกลุ่มบุคคล โดยไม่เฉพาะเจาะจง เรียกว่า “การพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของกลุ่มชนหรือชนชั้น” (Class Advocacy) อันเป็นลักษณะที่กว้างมากกว่าลักษณะแรกทั้งในแง่ขอบเขตและความจำเป็น และเป็นรูปแบบหนึ่งของการกระทำทางสังคม (Social action)

รูปแบบการพิทักษ์สิทธิทั้งสองประเภทนี้จะมีผลเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน กล่าวคือ ถ้าหากการดำเนินการพิทักษ์สิทธิในรูปแบบแรก ซึ่งเป็นลักษณะการพิทักษ์สิทธิในระดับปัจเจกบุคคลหรือครอบครัว บรรลุผลหรือประสบผลสำเร็จ และถูกยึดถือเป็นแบบอย่างในการปฏิบัตินำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในนโยบายหรือกฎเกณฑ์ทางสังคม ก็ส่งผลไปถึงบุคคลอื่น ๆ ที่อยู่ในสถานะเดียวกัน ดังนั้นการพิทักษ์สิทธิของกลุ่มชนหรือชนชั้น จึงเป็นผลสืบเนื่องมาจากการดำเนินการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ในระดับปัจเจกหรือครอบครัวด้วย

Morales and Sheafor (1993 อ้างถึงใน วรธนา อรรถเมธากุล, 2540, น. 22-23) ได้เสนอรูปแบบในการพิทักษ์สิทธิประโยชน์โดยแบ่งตามขอบเขตของการปฏิบัติงาน (Areas of practice) เป็น 5 รูปแบบ คือ

1. การพิทักษ์สิทธิประโยชน์ให้แก่ครอบครัว (Family Advocacy) คือ การที่นักสังคมสงเคราะห์แสดงตนเป็นตัวแทนของปัจเจกบุคคล หรือครอบครัว ในการต่อสู้ฟันฝ่าอุปสรรคกับระบบ โดยมีเป้าหมายสูงสุดอยู่ที่การชี้แนะให้ผู้ให้บริการ หรือครอบครัว ได้มองเห็นหนทางที่จะต่อสู้กับอุปสรรคต่าง ๆ ของตนเองได้

2. การพิทักษ์สิทธิประโยชน์ให้แก่ชุมชน (Community Advocacy) คือ การดำเนินงานเป็นหมู่คณะในรูปของคณะกรรมการ หรือคณะทำงานของหน่วยงานหนึ่ง เพื่อที่จะเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ใช้บริการของหน่วยงานนั้น ๆ

3. การพิทักษ์สิทธิประโยชน์โดยทางนิติบัญญัติ (Legislative Advocacy) หมายถึง หน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวกับปัจเจกบุคคลหรือองค์กร ได้พยายามใช้อิทธิพลโดยวิธีทางแห่งพระราชบัญญัติหรือมาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ

4. การพิทักษ์สิทธิประโยชน์ในลักษณะผู้ตรวจการ (Ombusmanship) เป็นรูปแบบที่ผู้ปฏิบัติงานมีความคุ้นเคยน้อยที่สุด แต่ก็สามารถใช้กับการปฏิบัติงานพิทักษ์สิทธิประโยชน์ได้ โดยการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของผู้ใช้บริการในลักษณะของผู้ตรวจการ หรือผู้ทำหน้าที่เสมือนผู้ตรวจการ หมายถึง ปัจเจกบุคคล หรือสำนักงาน ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการแก้ไขการบริหารจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ต่าง ๆ รวมถึงการขจัดปัญหาหรือข้อบกพร่องในด้านการบริหารงานด้วย

5. การพิทักษ์สิทธิประโยชน์ในลักษณะเป็นตัวแทนหรือนายหน้า (Brokerage) การปฏิบัติงานในรูปแบบนี้ขึ้นอยู่กับความรู้ และประสบการณ์กับบริการต่าง ๆ ที่มีอยู่ และยังเป็นพันธมิตรที่ของนักสังคมสงเคราะห์ประการหนึ่ง ที่จะต้องช่วยให้ผู้ใช้บริการแต่ละคนได้เข้าถึงบริการต่าง ๆ ที่เหมาะสม

1.5 กระบวนการดำเนินงานในการพิทักษ์สิทธิประโยชน์

โสภา อ่อนโสภาส (2544 อ้างถึงใน หทัยรัตน์ มีแสง, 2546, น. 20-21) ได้กำหนดกระบวนการในการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ไว้ 6 ขั้นตอน ดังนี้ คือ

1.5.1 การระบุปัญหา หรือการเสนอปัญหา กลุ่มเป้าหมายเป็นผู้ที่สามารถระบุปัญหาที่ต้องการพิทักษ์สิทธิได้ชัดเจนที่สุด แต่ก็ยังมีประชาชนที่ขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิของตนเอง ดังนั้น ผู้พิทักษ์สิทธิประโยชน์จึงต้องมีทักษะในการสัมภาษณ์และรับฟัง เพื่อระบุปัญหาที่ถูกละเมิดสิทธิ หรือเปิดเผยปัญหาอื่น ๆ ที่แอบแฝงหรือซ่อนอยู่

1.5.2 การรวบรวมข้อมูล เพื่อให้มองเห็นความชัดเจนของปัญหามากขึ้น และเป็นส่วนช่วยในการตัดสินใจเลือกใช้วิธีในการพิทักษ์สิทธิให้ถูกต้องและเหมาะสมกับปัญหาและสถานการณ์ ซึ่งต้องมีการรวบรวมข้อมูลทั้งในด้าน แรงความคิด ความเข้าใจ ข้อเท็จจริง และทัศนคติ ของทั้งกลุ่มเป้าหมาย และฝ่ายตรงข้าม

1.5.3 การค้นคว้าทางกฎหมาย ความรู้ทางกฎหมายจะทำให้การเจรจาต่อรองมีประสิทธิภาพมากขึ้น การค้นคว้าทางกฎหมายมิใช่เฉพาะข้อมูลที่เป็นตัวบทกฎหมายเท่านั้น แต่รวมถึงนโยบาย และระเบียบวิธีปฏิบัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร และต้องเชื่อมโยงกับหลักจริยธรรมของผู้พิทักษ์สิทธิในเรื่องของการกระทำเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มเป้าหมายมากที่สุด หากได้ข้อค้นคว้าที่เกี่ยวข้องกับปัญหามากเท่าใดก็จะได้พัฒนาข้อโต้แย้ง และสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มเป้าหมาย

1.5.4 การให้ข้อมูลย้อนกลับสู่เป้าหมาย ในขั้นตอนนี้ผู้พิทักษ์สิทธิสามารถสรุปได้ว่าจะใช้วิธีการแบบใด มีข้อเสนออะไรที่ใฝ่ฝ่ายตรงข้าม แต่ต้องมีการให้ข้อมูลหรือแผนการพิทักษ์แก่กลุ่มเป้าหมายก่อน เพื่อรับฟังความคิดเห็นและตัดสินใจขั้นสุดท้ายของกลุ่มเป้าหมายว่าจะดำเนินการตามข้อเสนอของผู้พิทักษ์สิทธิหรือไม่ หากกระทำโดยไม่ได้ให้ข้อมูลแก่กลุ่มเป้าหมาย ก็จะไม่ได้มีการสร้างแรงจูงใจหรือเสริมพลังแก่กลุ่มเป้าหมายได้เรียนรู้ และมีประสบการณ์ร่วมแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ซึ่งจะทำให้กลุ่มเป้าหมายต้องพึ่งพาผู้พิทักษ์สิทธิเรื่อยไป

1.5.5 การดำเนินการเจรจาต่อรองและพิทักษ์สิทธิ ในขั้นนี้ผู้พิทักษ์สิทธิจะต้องเจรจาต่อรองหรือโน้มน้าว ใฝ่ฝ่ายตรงข้ามยินยอมตามความประสงค์ของกลุ่มเป้าหมาย การเจรจาต่อรองต้องแสดงให้เห็นถึงความแข็งแกร่งและยืนหยัด และต้องติดตามผลให้แน่ใจว่าฝ่ายตรงข้ามรับข้อเสนอ และหากมีการประนีประนอมผลประโยชน์ ควรพิจารณาว่าการประนีประนอมนั้นเป็นความยินยอมของกลุ่มเป้าหมาย และเป็นประโยชน์สูงสุดที่กลุ่มเป้าหมายจะได้รับ

1.5.6 การฟ้องร้อง หากการเจรจาต่อรองไม่บังเกิดผลอันเป็นประโยชน์สูงสุดสำหรับกลุ่มเป้าหมาย การฟ้องร้องจะดำเนินการเป็นขั้นสุดท้ายของการพิทักษ์สิทธิ การฟ้องร้องมักถูกมองว่าเป็นเรื่องใหญ่ เป็นการช่มขวัญโดยการใช้อำนาจซึ่งกลุ่มเป้าหมายโดยปกติจะเป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและยากจน จึงมักไม่มีการดำเนินการฟ้องร้องซึ่งต้องเสียเวลาและทุนทรัพย์ แต่การฟ้องร้องเพื่อพิทักษ์สิทธิขั้นต้นนั้นมิได้หมายความว่าความแต่การฟ้องร้องศาลเท่านั้น ยังหมายถึงการร้องเรียนต่อคณะกรรมการฝ่ายรับเรื่องราวร้องทุกข์ หรือผู้ตรวจการองค์กรนั้น

1.6 ความสำคัญของแนวคิดการพิทักษ์สิทธิต่อวิชาชีพสังคมสงเคราะห์

ความสำคัญของแนวคิดการพิทักษ์สิทธิผลประโยชน์ ที่ใช้เป็นแนวทางสำคัญในการคุ้มครองผู้บริโภค นั้น นักวิชาชีพด้านสังคมสงเคราะห์ซึ่งรวมถึงผู้ปฏิบัติงานด้านการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค จึงต้องมีความเชื่อเบื้องต้น (Assumption) ซึ่งเป็นพื้นฐานของแนวคิดนี้ เพื่อเป็นการ

กำหนดทิศทาง กรอบการปฏิบัติงาน ตลอดจนเป็นการให้เหตุผลสนับสนุนการกระทำเพื่อการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคที่เป็นส่วนหนึ่งของงานสังคมสงเคราะห์ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่ง Robert B. Coats ได้กล่าวว่าความเชื่อเบื้องต้นดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อ 3 ประการ (Robert B. Coats อ้างถึงใน ภาวณี อำนวยรัตน์, 2528, น. 33) คือ

1.6.1 ความเป็นบุคคล (Personal)

1.6.2 ความเป็นธรรม (Justice)

1.6.3 สังคม (Society)

1.6.1 ความเป็นบุคคล (Personal) มีเอกสิทธิ ซึ่งสิทธิดังกล่าวมาจากความมีชีวิตของบุคคล ซึ่งบุคคลย่อมมีเสรีภาพ คุณค่า และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ โดยผู้บริโภคซึ่งเป็นบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการพิทักษ์หรือได้รับความคุ้มครอง 5 ประการ ได้แก่

- สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาสรรพคุณที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าและบริการ

- สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ

- สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ

- สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา

- สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย เมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค

1.6.2 ความเป็นธรรม (Justice) เป็นเป้าหมายหนึ่งของการพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรม เมื่อผู้บริโภคถูกละเมิดสิทธิจากผู้ประกอบธุรกิจ หรือได้รับความเสียหายจากการซื้อสินค้าและบริการต่าง ๆ โดยอาจจะเป็นการเรียกเงินเพื่อชดเชยความเสียหาย ซึ่งจะดำเนินการผ่านกระบวนการในการคุ้มครองหรือพิทักษ์สิทธิของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

1.6.3 สังคม (Society) ต้องมีความรับผิดชอบที่จะสร้างความมั่นใจให้สมาชิกในสังคมว่า สิทธิต่าง ๆ ของบุคคลนั้นจะได้รับการพิทักษ์หรือคุ้มครอง โดยสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จะเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของสังคมที่จะให้ความมั่นใจในการพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค

เมื่อพิจารณาถึงความเชื่อพื้นฐานทั้งสามประการแล้ว จะเห็นว่ามีสอดคล้องกับความเชื่อพื้นฐานซึ่งเป็นค่านิยม หลักการปฏิบัติงาน และจรรยาบรรณวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ รวมทั้งการพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคที่เป็นแนวทางหนึ่งของวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ ดังที่ Charles Zastrow (1981 p. 44 อ้างถึงใน วรรณ อรรถเมธากุล, 2540, น. 19) อธิบายว่างานสังคม

สงเคราะห์เชื่อว่าสังคมมีความรับผิดชอบต่อมวลสมาชิกในการจัดบริการให้ได้รับความมั่นคงปลอดภัย ความยอมรับ และความพึงพอใจในความจำเป็นขั้นพื้นฐานทั้งในด้านสังคม วัฒนธรรม และชีวภาพ ซึ่งไม่เป็นเพียงการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของบุคคลเท่านั้น แต่จะเป็นไปเพื่อให้สมาชิกของสังคมสามารถพัฒนาศักยภาพของพวกเขาได้สูงสุด รวมถึงการมีความเชื่อในค่านิยมเกี่ยวกับปัจเจกบุคคล ตลอดจนความรับผิดชอบเป็นพิเศษที่จะกระทำการปกป้อง ค้ำครองสิทธิของพลเมืองบนพื้นฐานของหลักการประชาธิปไตย ซึ่งเป็นความรับผิดชอบทางศีลธรรม (Moral responsibility) ในการทำงานที่มุ่งขจัดสิ่งทำให้เกิดความแตกต่าง ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใด ๆ ให้หมดสิ้นไป และสิทธิความเป็นพลเมืองของผู้ใช้บริการจำเป็นต้องได้รับการปกป้อง เพื่อที่จะรักษาคำศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ (Human dignity) และความเคารพในตนเองของผู้ใช้บริการ

สมาคมนักสังคมสงเคราะห์แห่งชาติสหรัฐอเมริกา (NASW) ได้กำหนดบทบาทของนักสังคมสงเคราะห์ ในฐานะที่เป็นผู้พิทักษ์สิทธิประโยชน์ จากการประชุมเฉพาะกิจ (Ad Hoc Committee) ค.ศ. 1968 เกี่ยวกับการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ในวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ไว้ว่า พันธะหน้าที่ของนักสังคมสงเคราะห์ในการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ เป็นผลโดยตรงมาจากจรรยาบรรณของนักสังคมสงเคราะห์ ซึ่งเป็นการยากสำหรับวิชาชีพที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของอุดมการณ์ของผู้รักในมนุษยชาติ และยึดมั่นในหลักการประชาธิปไตย (Humanitarian – Democratic Ideals) ตลอดจนอุทิศตนให้กับการจัดการบริการเพื่อสวัสดิการของมนุษยชาติ อันเป็นการกระทำเพื่อปกป้องมนุษยชาติมิให้ถูกละเมิดสิทธิของความเป็นมนุษย์ (Morales And Sheafor, 1993, p. 633, อ้างถึงใน วรรณภา อรรถเมธากุล, 2540, น. 19)

Malcolm Stuart Payne กล่าวถึงการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ว่า เป็นงานอีกด้านหนึ่งของการสังคมสงเคราะห์ที่มีความสำคัญ ทั้งในแง่ของการเป็นปากเป็นเสียงให้แก่ผู้ใช้บริการเป็นรายบุคคล เพื่อที่จะหาทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งจากภายในองค์กรของผู้ปฏิบัติงานเองและจากภายนอกองค์กรหรือจากแหล่งอื่น ๆ ให้แก่ผู้ใช้บริการ และในแง่ที่กว้างขึ้นนั้นเป็นความพยายามที่จะสร้างหรือปรับปรุงบริการต่าง ๆ ให้ผู้ใช้บริการได้รับความพึงพอใจและมีส่วนร่วมสังคม โดยพยายามส่งเสริมให้ผู้ใช้บริการได้มีอำนาจการควบคุมของตนเอง (Client own control) และควบคุมสิ่งที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของเขา ชุมชนของเขา ตลอดจนบริการด้านต่าง ๆ (Payne, 1991, p. 225 อ้างถึงใน วรรณภา อรรถเมธากุล, 2540, น. 19)

การพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของผู้ใช้บริการจึงถือได้ว่าเป็นงานหลักงานหนึ่งในการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งเป็นเป้าหมายของงานสังคมสงเคราะห์ ได้มีผู้กล่าวว่า “ พื้นฐานที่ขาดไม่ได้ หรือเป็น

องค์ประกอบหลัก (Crucial element) ที่สำคัญที่สุดในบรรดางานสังคมสงเคราะห์ทั้งหลาย ซึ่ง Payne (1991, p. 34 อ้างถึงใน วรณา อรรถเมธากุล, 2540, น. 19) ได้ให้เหตุผล 2 ประการว่า

ประการแรก การพิทักษ์สิทธิประโยชน์เป็นทักษะที่มีความสำคัญมาก และค่อนข้างจะถูกละเลย แม้ว่าจะมีการรับรู้ที่ไม่ได้รับการปฏิบัติในงานสังคมสงเคราะห์ส่วนใหญ่

ประการที่สอง ซึ่งสำคัญมากกว่าก็คือ การพิทักษ์สิทธิประโยชน์เป็นส่วนประกอบในองค์ความรู้ของงานสังคมสงเคราะห์ที่มีความสำคัญ และจำเป็นมาก ซึ่งทำให้คุณลักษณะของงานสังคมสงเคราะห์มีความหมายชัดเจนขึ้น

จากรายละเอียดเกี่ยวกับแนวคิดการพิทักษ์สิทธิติดกล่าวข้างต้น สามารถสรุปถึงการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคได้ใน 2 ลักษณะ คือ การพิทักษ์สิทธิในระดับปัจเจกบุคคล และการพิทักษ์สิทธิในระดับชุมชนหรือระดับสังคม โดยการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคในระดับปัจเจกบุคคลนั้น เป็นการพิทักษ์ผลประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นราย ๆ หรือเป็นกลุ่ม ๆ ไป ซึ่งผู้ได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินการก็เป็นเฉพาะผู้บริโภครายนั้น ๆ หรือกลุ่มนั้น ๆ ซึ่งครอบคลุมในด้านการเสริมสร้างความรู้แก่ผู้บริโภค การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ การเรียกร้องชดเชยค่าเสียหาย กระบวนการในการดำเนินการเพื่อชดเชยค่าเสียหาย และการจัดช่องทางในการเข้าถึงการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค ส่วนการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคในระดับชุมชนหรือระดับสังคม ส่วนหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการดำเนินการพิทักษ์สิทธิในระดับปัจเจกบุคคล ที่สามารถปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภคได้และได้รับการยึดถือปฏิบัติกันในสังคม หรือเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ของสังคม ซึ่งครอบคลุมในด้านการออกกฎหมายหรือการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค ความทันสมัยของกฎหมายหรือนโยบายเกี่ยวกับการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค การเป็นตัวแทนผู้บริโภค การมีส่วนร่วมของประชาชน และการสร้างเครือข่ายผู้บริโภค โดยมีองค์กรที่บังคับใช้กฎหมายหรือพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการทั่วไปในสังคมโดยรวม เช่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

2. แนวคิดด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ (2541, น. 1-2) ตามหลักทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์แล้ว ภาครัฐไม่ควรแทรกแซงตลาด ยกเว้นในกรณีที่มีความล้มเหลวทางตลาด (market failure) บางประการ ซึ่งทำให้การแข่งขันในตลาดไม่เป็นผลดีต่อผู้บริโภคหรือสังคมโดยรวม ความล้มเหลวในตลาดที่ทำให้รัฐมีความจำเป็นที่ต้องคุ้มครองผู้บริโภคมี 3 ประการดังต่อไปนี้

1. การผูกขาดในตลาด ถ้าตลาดมีการผูกขาดโดยผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่ง ผู้ประกอบการดังกล่าวอาจค้ากำไรเกินควร ซึ่งจะเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค รัฐจึงต้องเข้ามาควบคุมราคาหรือกำหนดอัตรากำไรสูงสุดของผู้ขาย เพื่อที่จะให้ราคาของสินค้าหรือบริการเป็นธรรมต่อผู้ซื้อ หน้าที่ในการป้องกันการผูกขาดอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธาน อธิบดีกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ เป็นเลขาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการกลางเป็น กรรมการและเลขานุการ

2. ความเหลื่อมล้ำทางด้านข้อมูลระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขาย (asymmetric information) ในการซื้อสินค้าหลายประเภทผู้บริโภคไม่สามารถหยั่งรู้ถึงคุณภาพหรือปริมาณสินค้านั้น ๆ เพียงจากการสังเกตลักษณะทางกายภาพ การที่ผู้บริโภคไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าที่เพียงพอ ทำให้ผู้ขายอาจเอาเปรียบผู้บริโภคได้ โดยการขายสินค้าที่คุณภาพไม่ได้มาตรฐาน หรือสินค้าที่มีปริมาณจริงน้อยกว่าที่ระบุไว้

เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐจึงมีหน้าที่ในการควบคุมให้ผู้ขายให้ข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าที่เพียงพอและถูกต้องแก่ผู้ซื้อ โดยการกำหนดรายละเอียดข้อมูลที่ต้องระบุไว้บนฉลาก และตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ใช้ในการโฆษณาสินค้า หน้าที่ในการกำกับดูแลการฉลากและโฆษณาดังกล่าว อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้มีการค้าขายสินค้าตามปริมาณหรือปริมาตรที่ระบุไว้ นั้น เป็นของกรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์

3. การควบคุมดูแลด้านความปลอดภัยและสุขภาพของผู้บริโภค คุณภาพและมาตรฐานของสินค้าบางประเภท โดยเฉพาะสินค้าอาหารและยา มีนัยสำคัญต่อความปลอดภัยและสุขภาพของผู้บริโภค เนื่องจากผู้บริโภคเองไม่สามารถทราบได้ว่าการบริโภคสินค้าเหล่านี้มีความปลอดภัยหรือไม่ รัฐจึงต้องกำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานขั้นต่ำของสินค้า และควบคุมดูแลให้สินค้าที่ผลิตและวางขายมีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ การกำกับดูแลมาตรฐานผลิตภัณฑ์อาหารและยาจะอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) สำหรับผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และสำหรับสินค้าบางประเภทที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคก็จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค นอกจากนี้ยังมีสินค้าอีกหลายประเภทที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลคุณภาพ โดยกระจายไปตามหน่วยงานต่าง ๆ

2.1 ปรัชญาในการคุ้มครองผู้บริโภค

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ (2541, น. 3-5) ปรัชญาในการคุ้มครองผู้บริโภค จากอดีตจวบจนปัจจุบันได้มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ซึ่งอาจแบ่งเป็น 3 ช่วงเวลา ได้แก่

2.1.1 ช่วงก่อนยุคแห่งการแทรกแซงโดยภาครัฐ (pre-interventionist) ช่วงเวลาก่อน ค.ศ. 1960 แนวความคิดเกี่ยวกับผู้บริโภค ในสหรัฐอเมริกาและในประเทศยุโรปตะวันตกมีอยู่ว่า ผู้บริโภคจะต้องระมัดระวังในการเลือกซื้อสินค้า มิฉะนั้นแล้วความเสียหายใด ๆ ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการใช้หรือบริโภคสินค้าเหล่านั้น ผู้ซื้อต้องเป็นผู้รับผิดชอบเอง แนวความคิดดังกล่าวตามภาษาโรมันเรียกว่า caveat emtor ตามหลักการของปรัชญานี้ บทบาทของรัฐคือเพียงกำกับดูแลให้ผู้บริโภคได้รับข้อมูลที่เพียงพอเพื่อใช้ในการตัดสินใจในการเลือกซื้อสินค้าได้อย่างถูกต้อง โดยการควบคุมดูแลการฉลากและการโฆษณาเป็นหลัก แนวความคิดดังกล่าวจะสอดคล้องกับแนวความคิดพาณิชย์นิยม (mercantilism) ซึ่งเชื่อว่าการแข่งขันในตลาดจะทำให้ผู้บริโภคสามารถเลือกซื้อสินค้าหรือบริการที่มีคุณภาพในราคาที่เป็นธรรม อันเป็นที่มาของระบบเศรษฐกิจแบบเสรี (laissez faire) ตามแนวความคิดนี้ รัฐสามารถคุ้มครองผู้บริโภคโดยมีนโยบายการแข่งขันทางการค้า (competition policy) ที่รักษาและส่งเสริมกระบวนการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม

2.1.2 ยุคแห่งการแทรกแซงโดยภาครัฐ (interventionist) ในช่วงทศวรรษ 1960 ปรัชญาในการคุ้มครองผู้บริโภคเปลี่ยนไป ความไม่เท่าเทียมกันในอำนาจต่อรองของผู้บริโภคและผู้ผลิตถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นสาเหตุหลักที่รัฐต้องเข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรง ได้มีการกล่าวถึง “ สิทธิ ” ของผู้บริโภคเป็นครั้งแรกในคำปราศรัยของประธานาธิบดี จอห์น เอฟ. เคนเนดี ที่สหประชาชาติ ในปี ค.ศ. 1962 สิทธิดังกล่าวได้แก่

- 1) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการบริโภคหรือใช้สินค้า
- 2) สิทธิที่จะได้รับข่าวสารข้อเท็จจริงเพื่อการเลือกซื้อสินค้า
- 3) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการซื้อสินค้า
- 4) สิทธิที่จะได้รับฟังการร้องเรียน

สืบเนื่องจากคำปราศรัยดังกล่าว ประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศได้ออกกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค (consumer protection law) เพื่อรับรองสิทธิของผู้บริโภค นอกจากนี้แล้วสมาคมผู้บริโภคในหลาย ๆ ประเทศได้รวมตัวกันจัดตั้งสมาพันธ์ผู้บริโภคที่เรียกว่า IOCU (International Organization of Consumer Unions) ซึ่งมีสถานภาพเป็นองค์กรอิสระ ไม่แสวงหาประโยชน์ และไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง ในปัจจุบันองค์กรนี้ซึ่งประกอบด้วยสมาคม

ผู้บริโภคในประเทศต่าง ๆ กว่า 200 องค์กร จาก 80 ประเทศ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้การคุ้มครองผู้บริโภคมีความครอบคลุมและแข็งแกร่งยิ่งขึ้น โดยสมาพันธ์ IOCU ดังกล่าวได้กำหนดสิทธิของผู้บริโภค นอกเหนือจากที่ระบุไว้ในคำปราคาจารย์ของประธานาธิบดี จอห์น เอฟ. เคนเนดี ไว้อีก 4 ประการได้แก่

- 1) สิทธิที่จะได้รับชดใช้ค่าเสียหาย
- 2) สิทธิที่จะได้รับการศึกษาเกี่ยวกับการเลือกซื้อสินค้าและสิทธิของผู้บริโภค
- 3) สิทธิที่จะได้รับบริการสาธารณสุขปโภคพื้นฐาน
- 4) สิทธิที่จะได้อยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่สะอาด

มีข้อสังเกตว่า สิทธิของผู้บริโภค 2 ข้อสุดท้าย คือสิทธิที่จะได้รับสาธารณสุขปโภคพื้นฐาน และสิทธิที่จะได้อยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่สะอาด นั้นแตกต่างกับสิทธิอื่น ๆ เพราะจะไม่ใช่สิทธิของผู้บริโภคในการซื้อขายสินค้า แต่จะเป็นสิทธิที่ผู้บริโภคในฐานะพลเมืองของประเทศพึงได้รับ จะเห็นได้ว่าสิทธิของผู้บริโภคตาม IOCU นั้นจะครอบคลุมหลายมิติกว่าสิทธิเดิม 4 ประการ ซึ่งเน้นเพียงสิทธิของผู้บริโภคที่เกี่ยวกับการเลือกซื้อสินค้าและบริโภคสินค้า นับว่าเป็นอีกก้าวหนึ่งของการขยายกรอบสิทธิของผู้บริโภค

2.1.3 ช่วงหลังยุคแห่งการแทรกแซงโดยภาครัฐ (post-interventionist) ปรวิชนาในการคุ้มครองผู้บริโภคของภาครัฐได้รับการต่อต้านอย่างมากจากกลุ่ม “เศรษฐศาสตร์ใหม่” ที่คัดค้านการแทรกแซงของรัฐ กลุ่มดังกล่าวมีความเห็นว่า มาตรการที่รัฐใช้ในการคุ้มครองผู้บริโภคมีลักษณะที่เป็นการแทรกแซงการดำเนินธุรกิจมากกว่าการกำกับดูแล ทำให้ธุรกิจไม่มีความคล่องตัว แนวความคิดดังกล่าวจะเป็นไปตามกระแสหลัก ของการปฏิรูปการกำกับดูแลเพื่อลดบทบาทของภาครัฐ (deregulation) ที่เริ่มเป็นที่แพร่หลายในช่วงเวลานั้น

การเปลี่ยนแปลงของปรวิชนาในการคุ้มครองผู้บริโภคที่คัดค้านการแทรกแซงของภาครัฐ มิได้ทำให้มีการปรับเปลี่ยนกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคแต่อย่างใด ซึ่งชี้ให้เห็นว่า กลุ่มเศรษฐศาสตร์ใหม่นี้มิได้คัดค้านบทบาทของรัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค เพียงแต่ตำหนิว่า รัฐมีบทบาทมากเกินไป ทำให้การคุ้มครองผู้บริโภคไม่มีประสิทธิผล ทั้งนี้ กลุ่มดังกล่าวมีความเห็นว่า แนวทางการคุ้มครองผู้บริโภคที่ตั้นนั้นต้องให้ทั้งผู้ประกอบการและผู้บริโภคมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการในกระบวนการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น อาจอยู่ในรูปแบบของการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) โดยความสมัครใจ เช่น การที่ผู้ผลิตจัดตั้งหน่วยทดสอบคุณภาพและความปลอดภัยของสินค้าที่ผลิต การรับรองคุณภาพของสินค้า (warranty) หรือการจัดตั้งหน่วยรับคำฟ้องร้องของลูกค้าโดยผ่านหน่วยงานอิสระ (ombudsperson)

ถ้าหน่วยงานรับฟ้องร้องดังกล่าวสามารถกำหนดค่าชดเชยความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้อย่าง ยุติธรรม และได้รับความยอมรับจากกลุ่มผู้บริโภคแล้ว จะเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐใน การคุ้มครองผู้บริโภคได้ แต่ที่สำคัญกว่านั้นก็คือ การกำกับดูแลภาคสมัครใจนั้น ไม่จำเป็นต้องมี ระบบการตรวจสอบที่ยุ่งยาก ซึ่งต่างกับการกำกับดูแลภาคบังคับ

แต่การกำกับดูแลตนเองโดยความสมัครใจของผู้ผลิตดังกล่าวก็มีปัญหาบางประการ ตัวอย่างเช่น ถ้าผู้ผลิตบางรายที่ไม่ต้องการเข้าร่วมในโครงการจัดระบบการรับรองคุณภาพ และ ความปลอดภัยของสินค้าตนเองแล้ว จำทำให้กรอบความรับผิดชอบของผู้ประกอบการต่อสินค้า ของตนมีความเหลื่อมล้ำกัน อย่างไรก็ดี การแข่งขันในตลาดที่รุนแรงขึ้นอันเป็นผลสืบเนื่องมาจาก ระบบการค้าที่นับวันยิ่งเปิดเสรีมากขึ้นนั้น จะเป็นแรงกดดันให้ผู้ผลิตให้ความสำคัญแก่การรับรอง คุณภาพและมาตรฐานของสินค้าของตนเองมากขึ้น

เนื่องจากนโยบายและมาตรการการคุ้มครองผู้บริโภคที่กำหนดขึ้นมาโดยภาครัฐ อาจจะไม่ตอบสนองของความต้องการที่แท้จริงของผู้บริโภค การที่ผู้บริโภคมีส่วนร่วมในการคุ้มครอง สิทธิของตนเองจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง ตัวอย่างเช่น การที่ผู้บริโภคสามารถรวมตัวกันเพื่อสร้างอำนาจ ต่อรองกับผู้ผลิตเอง น่าจะเป็นทางเลือกที่มีประสิทธิภาพมากกว่าที่จะให้รัฐเป็นผู้กำหนดอำนาจ ต่อรองให้ โดยการกำหนด กฎ ระเบียบ ต่าง ๆ ที่ผู้ผลิตต้องปฏิบัติตาม แต่จากประสบการณ์ใน นานาประเทศพบว่า ผู้บริโภคจะรวมตัวกันต่อเมื่อมีผลประโยชน์ร่วมกัน ความมุ่งมั่นในการรวมตัว กันเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมยังมีจำกัด แม้กระนั้นถ้าการรวมตัวสามารถช่วยกระตุ้นให้เกิดการ เคลื่อนไหว และการตื่นตัวของผู้บริโภคอื่น ๆ และสร้างแบบอย่างในการเจรจาต่อรองกับผู้ผลิตแล้ว รัฐควรมีบทบาทในการสนับสนุนส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีความตื่นตัวและความกระตือรือร้นในการ รักษาสิทธิของตนเอง

ความตื่นตัวจะเกิดจากการที่ผู้บริโภคมีความรู้เกี่ยวกับสิทธิของตนเอง ตลอดจน กระบวนการต่าง ๆ กระบวนการศึกษาและฝึกอบรมเป็นหลัก นอกจากนี้แล้วภาครัฐอาจต้อง อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้บริโภค ในการที่จะทำการรักษาและคุ้มครองสิทธิของตนเองได้อย่างมี ประสิทธิภาพ โดยการตรากฎหมาย เพื่อรับรองสิทธิที่ผู้บริโภคพึงได้รับการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย ในคดีทางแพ่งแทนผู้บริโภคได้ ในกรณีของสหรัฐอเมริกาที่อนุญาตให้มีการฟ้องร้องในลักษณะ กลุ่มได้ (class-action) ซึ่งนอกจากจะเป็นการรวมอำนาจในการต่อรองแล้ว ยังเป็นการช่วยแบ่ง เบาภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีสำหรับผู้บริโภคแต่ละรายด้วย แต่การฟ้องร้องในประเทศไทย ยังคงต้องทำเป็นรายบุคคลในแต่ละคดีไป

2.2 มาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค

มาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. มาตรการที่มีลักษณะป้องกัน (preventive measures) หรือที่เรียกว่ามาตรการก่อนการขาย (pre-sales measures) เช่น การกำหนดและควบคุมมาตรฐานสินค้า หรือการควบคุมการฉลากและการโฆษณา เป็นต้น

2. มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการค้า (transaction stage of consumption) เช่น การขายตรง (direct sales) การเข้าซื้อสินค้า ตลอดจนการกำหนดมาตรฐานของสัญญาที่เป็นธรรมแก่ผู้ซื้อ เพื่อที่จะคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีอำนาจต่อรองน้อยในการซื้อขายจากการเอาัดเอาเปรียบของผู้ขาย

3. มาตรการในการแก้ไขปัญหา (problem-solving measures) หรือมาตรการหลังการขาย (post-sales measures) ในกรณีที่ผู้บริโภคประสบปัญหาหลังจากที่ได้มีการซื้อขายสินค้ากันแล้ว จะต้องมีการและกระบวนการที่จะแก้ไขปัญหา โดยการจัดระบบและขั้นตอนในการฟ้องร้อง และการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้บริโภค และมีการกำหนดกรอบความรับผิดชอบของผู้ผลิต หรือผู้ขายต่อสินค้าหรือบริการที่บกพร่อง เป็นต้น

โดยทั่วไปแล้วการพัฒนาการป้องกันที่ดีจะเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด เพราะถ้ามาตรการป้องกัน คือ การให้ข้อมูล ข่าวสาร ความรู้แก่ผู้บริโภค และควบคุมกำกับดูแลคุณภาพของสินค้าให้มีประสิทธิภาพที่ดีแล้ว ปัญหาการฟ้องร้องอันสืบเนื่องจากการที่ผู้บริโภคถูกเอาัดเอาเปรียบก็จะมีน้อยลง ซึ่งกระบวนการทางศาลเป็นกระบวนการที่ต้องใช้ เวลา เงินทุน และทรัพยากรมนุษย์มาก ดังนั้นการลดการพิพาทระหว่างผู้ประกอบการและผู้บริโภคย่อมเป็นการประหยัดทรัพยากรของประเทศ อย่างไรก็ดี เราอาจมองว่า การมีกระบวนการรับเรื่องการฟ้องร้อง และการพิจารณาคดีที่มีประสิทธิภาพ และมีบทลงโทษที่เหมาะสม เป็นการป้องกันมิให้ผู้ประกอบการพยายามที่จะเอาัดเอาเปรียบผู้บริโภค

สรุปได้ว่า จากการที่ระบบเศรษฐกิจได้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้ระบบการจำหน่ายสินค้าและบริการได้พัฒนาให้มีความสลับซับซ้อนและมีเงื่อนไขที่ซ่อนเร้นความไม่เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ผู้บริโภคจึงไม่สามารถที่ดูแลหรือพิทักษ์สิทธิของตนเองให้พ้นจากสภาพความไม่เป็นธรรมหรือการเอาัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการได้อย่างเต็มที่ หรือไม่มีอำนาจในการต่อรองกับผู้ประกอบการเนื่องระบบเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ ทำให้ผู้บริโภคต้องตกเป็นผู้เสียหายจากการซื้อสินค้าหรือบริการต่าง ๆ ดังนั้นภาครัฐจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองผู้บริโภคโดยการ

กำหนดมาตรการต่าง ๆ คือ มาตรการในลักษณะป้องกัน (preventive measures) หรือที่เรียกว่า มาตรการก่อนการซื้อขาย (pre-sales measures) เช่น การกำหนดและควบคุมมาตรฐานสินค้า มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการค้า (transaction stage of consumption) เช่น การขายตรง (direct sales) การเข้าซื้อสินค้า ตลอดจนการกำหนดมาตรฐานของสัญญาที่เป็นธรรมแก่ผู้ซื้อ มาตรการในการแก้ไขปัญหา (problem-solving measures) หรือมาตรการหลังการซื้อขาย (post-sales measures) โดยการจัดระบบและขั้นตอนในการฟ้องร้อง และการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้บริโภค และมีการกำหนดกรอบความรับผิดชอบของผู้ผลิต หรือผู้ขายต่อสินค้าหรือบริการที่บกพร่อง

3. การคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย

3.1 ความเป็นมาในการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย

เดิมการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยมิได้เริ่มต้นด้วยการวางระบบงาน แต่เป็นเรื่องที่รัฐบาลแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในการที่จะต้องคุ้มครองผู้บริโภค จากการประกอบกิจการผลิตและการซื้อขายสินค้าหรือบริการ หลักกฎหมายที่ว่า “ผู้ซื้อพึงระวัง” (caveat emptier) ไม่สามารถจะใช้ได้อีกต่อไป จะเห็นได้จากการที่รัฐบาลได้มีการออกกฎหมายแก้ปัญหาต่าง ๆ เป็นกรณี ๆ ไป และให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแต่ละเรื่องเป็นผู้รับผิดชอบ โดยยังไม่ได้คิดที่จะวางระบบให้มีการรับรอง “สิทธิทั่วไปของผู้บริโภค” (general right of the consumers) และจัดตั้ง “องค์การกลาง” (general agency) ขึ้นมาพิทักษ์สิทธิดังกล่าว (รองพล เจริญพันธ์, ม.ป.ป., น. 3-4) กฎหมายที่ได้มีการบัญญัติขึ้นเหล่านั้น ล้วนมีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชน ที่มีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองประชาชนให้ได้รับความปลอดภัย เช่น พระราชบัญญัติหางน้ำนม พ.ศ. 2470 พระราชบัญญัติควบคุมการขายยา พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติควบคุมอาหาร พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2517 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 เป็นต้น กฎหมายเหล่านี้มีลักษณะกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐในการควบคุมกำกับผู้ประกอบการธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับเครื่องอุปโภคบริโภคของประชาชน ให้ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ แต่ยังไม่มีการบัญญัติถึงการเยียวยาชดใช้หากเกิดความเสียหายอันเนื่องมาจากการบริโภค ลักษณะของกฎหมายและวิธีบังคับการ

ตามกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวมิได้บัญญัติขึ้น เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรง (สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, 2534, น. 1)

การตื่นตัวด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย เริ่มมีขึ้นเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2512 เนื่องจากเล็งเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการรวมพลังผู้บริโภค เพื่อต่อต้านการเอาัดเอาเปรียบโดยไม่เป็นธรรม หน่วยงานภาคเอกชนที่ริเริ่มงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยงานแรก คือ สภาสตรีแห่งชาติในพระบรมราชินูปถัมภ์ โดยทำการติดต่อกับสหพันธ์องค์การผู้บริโภคระหว่างประเทศ (IOCU – International Organization of Consumers Unions) และเข้าเป็นสมาชิกของ IOUC ซึ่งมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ สภาสตรีแห่งชาติในพระบรมราชินูปถัมภ์ ได้วางระบบการคุ้มครองผู้บริโภคโดยยึดแนวทางตามสิทธิ 4 ประการของประธานาธิบดี จอห์น เอฟ. เคนเนดี และจัดตั้ง “โครงการสภาสตรีส่งเสริมผู้บริโภค” ขึ้นประสานงานกับรัฐบาลเรื่อยมา (นิตยา จันทโภาสกร, 2535, น. 12)

และต่อมาองค์การเอกชนของประเทศไทยที่ได้รับการชักชวนจาก IOCU หรือสหพันธ์องค์การผู้บริโภคระหว่างประเทศ ได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาปัญหาของผู้บริโภค มีชื่อว่า “กรรมการศึกษาและส่งเสริมผู้บริโภค” ในปี พ.ศ. 2514 และได้มีวิวัฒนาการเรื่อยมา จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2519 รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้จัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีรองนายกรัฐมนตรี พลตรีประมาณ อดิเรกสาร เป็นประธานกรรมการ แต่กรรมการชุดดังกล่าวได้สลายตัวไปพร้อมกับรัฐบาลในยุคนั้นตามวิถีทางการเมือง (สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, 2546, น. 1)

เมื่อถึงสมัยรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มอบเรื่องให้กระทรวงพาณิชย์รับไปดำเนินการ เนื่องจากเห็นว่าสำนักนายกรัฐมนตรีมีหน่วยงานมากแล้วและงบประมาณไม่เพียงพอ แต่ยังไม่ทันได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินงาน รัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ก็หมดสภาพไป (นิตยา จันทโภาสกร, 2535, น. 12)

รัฐบาลสมัยต่อมาซึ่งมีพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรีก็ได้เล็งเห็นความสำคัญและความจำเป็นของการคุ้มครองผู้บริโภค จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นอีกครั้งโดยมีรองนายกรัฐมนตรี นายสมภพ โหตระกิตย์ เป็นประธานกรรมการ ปฏิบัติงานโดยอาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรี และศึกษาหามาตรการถาวรในการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งในหลักทางสาระบัญญัติ และการจัดองค์กรของรัฐเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค จึงได้พิจารณายกร่างกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค และรัฐบาลได้นำเสนอต่อรัฐสภามีมติเห็นชอบเป็นเอกฉันท์เป็นกฎหมายได้ รัฐบาลจึงได้นำร่างขึ้นกราบบังคมทูล ซึ่งได้มี

พระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติได้ตั้งแต่วันทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2522 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 96 ตอนที่ 72 วันที่ 4 พฤษภาคม 2522 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 5 พฤษภาคม 2522 เป็นต้นมา โดยให้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้คือ เนื่องจากปัจจุบันการเสนอขายสินค้าและบริการต่าง ๆ ต่อประชาชนนับวันแต่จะเพิ่มมากขึ้น ผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ประกอบธุรกิจโฆษณา ได้นำวิชาการในทางการตลาดและทางการโฆษณามาใช้ในการส่งเสริมการขายสินค้าและบริการ ซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ เพราะผู้บริโภคไม่อยู่ในฐานะที่ทราบภาวะตลาด และความจริงที่เกี่ยวกับคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องทันท่วงที นอกจากนั้น ในบางกรณีแม้จะมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค โดยการกำหนดคุณภาพและราคาของสินค้าหรือบริการอยู่แล้วก็ตาม แต่การที่ผู้บริโภคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือผู้ประกอบธุรกิจโฆษณา เมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคย่อมจะเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นการไม่คุ้มค่า และผู้บริโภคจำนวนมากไม่อยู่ในฐานะที่จะสละเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้ และในบางกรณีก็ไม่อาจจะระงับหรือยับยั้งการกระทำที่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้ทันท่วงทีสมควรจะมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาต่อผู้บริโภค เพื่อให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้บริโภค ตลอดจนจัดให้มีองค์กรของรัฐที่เหมาะสมเพื่อตรวจตรา ดูแล และประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติให้มีองค์กรของรัฐในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค ได้แก่ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และคณะกรรมการเฉพาะเรื่องซึ่งได้แก่ คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาและคณะกรรมการว่าด้วยฉลาก รวมทั้งได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อปฏิบัติงานและให้ผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิใช้บริการ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยให้สังกัดอยู่ในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล และคำสั่งของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รวมทั้งเพื่อความสะดวกในการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค รัฐบาลจึงได้ดำเนินการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยได้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2522 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 96 ตอนที่ 105 วันที่ 1 กรกฎาคม 2522 ซึ่งมีผลการใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม

2522 จึงถือว่าได้ดำเนินการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม 2522 เป็นต้นมา

ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้รับการยกฐานะเป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตามพระราชกฤษฎีกา (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 116 ตอนที่ 40 ก วันที่ 20 พฤษภาคม 2542) ตั้งแต่วันที่ 21 พฤษภาคม 2542 (สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, 2546, น. 1-2)

3.2 ยุทธศาสตร์การคุ้มครองผู้บริโภค

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติว่าสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภค ย่อมได้รับการคุ้มครอง และบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคว่า รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภคและป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นอย่างมาก จะเห็นได้จากการกำหนดนโยบายด้านการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ในนโยบายบริหารแผ่นดิน

อย่างไรก็ตาม ปัญหาด้านการคุ้มครองผู้บริโภคยังมีปัญหาอุปสรรคหลายประการ ทำให้การร้องเรียนของประชาชนผู้บริโภคยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างทั่วถึงและทันการณ์ จึงจำเป็นต้องปรับกรอบแนวคิดการดำเนินงานให้เป็นเชิงรุกและเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนขอสังคมให้มากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีระบบธรรมาภิบาลของผู้ประกอบการในการคุ้มครองผู้บริโภค โดยมีกลไกทางกฎหมาย เพื่อช่วยให้การดำเนินงานบรรลุตามวัตถุประสงค์

คณะกรรมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานของสำนักคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จึงได้ดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับความคุ้มครองดูแลให้ปลอดภัย เป็นธรรม และได้รับความสะดวกในการเรียกร้อง เยียวยาแก้ไขปัญหา และชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการบริโภคสินค้าและบริการ และผู้ประกอบการธุรกิจมีระบบธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ รวมทั้งเพื่อให้การบริการมีคุณภาพ มาตรฐาน ส่งผลบนฐานของความรับผิดชอบต่อผู้บริโภคน สังคม และประเทศชาติ จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการคุ้มครองผู้บริโภค ดังต่อไปนี้ (สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค, 2548, น. 4-17)

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การป้องกัน แก้ไขปัญหา เยียวยา และคุ้มครองผู้บริโภค โดยแบ่งเป็น 4 มาตรการ คือ

มาตรการที่ 1.1 ส่งเสริมการทำงานแบบบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้มีหน่วยงานกลาง ประสานการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเครือข่ายประชาชนเพื่อดำเนินการ บังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ บูรณาการการใช้บุคลากรและกลไกของภาครัฐและ ประชาชนรวมทั้งงบประมาณและทรัพยากรในการคุ้มครองผู้บริโภคร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง

มาตรการที่ 1.2 กำหนดและจัดระบบมาตรฐานรวมของการคุ้มครองผู้บริโภคให้เป็นที่ ยอมรับ และถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติร่วมกันในการคุ้มครองผู้บริโภคของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้อยู่บนมาตรฐานเดียวกันเพื่อประโยชน์กับประชาชนผู้บริโภค

มาตรการที่ 1.3 ให้มีปฏิญญาร่วมกันในการคุ้มครองผู้บริโภคของหน่วยงานภาครัฐและ เอกชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

มาตรการที่ 1.4 ให้มีระบบการจัดการกับปัญหาข้อร้องเรียนของผู้บริโภคได้อย่างมี ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล รวดเร็ว และทันการณ์ ครอบคลุมทุกพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย และมี ระบบส่งต่อข้อมูลเพื่อการแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็ว ทันการณ์ รวมทั้งมีช่องทางให้ผู้บริโภคหรือ สาธารณชนเข้าถึงข้อมูลได้ตลอดเวลาโดยง่ายและสะดวก

ยุทธศาสตร์ที่ 2 สร้างเครือข่ายเชิงพลวัต (Dynamic network) ในการคุ้มครองผู้บริโภค โดยให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ทั้งองค์กรภาครัฐ ประชาชนผู้บริโภค และสถานประกอบการ เข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภคมากขึ้น ให้การดำเนินงานครอบคลุมทุกพื้นที่ ตั้งแต่ ระดับประเทศ ระดับจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งในต่างประเทศ แบ่งเป็น 7 มาตรการ ดังนี้

มาตรการที่ 2.1 ปรับองค์ประกอบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคระดับชาติ ให้ ครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนของสังคม โดยเพิ่มกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจาก ผู้ประกอบการ ในกลุ่มอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ ตัวแทนประชาชน นักวิชาการ และให้มี บทบาทการดำเนินงานในเชิงรุก เป็นผู้นำระดับนโยบายในการคุ้มครองผู้บริโภค

มาตรการที่ 2.2 ปรับบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ให้เป็น หน่วยงานนโยบายและวางแผนการคุ้มครองผู้บริโภคของรัฐส่วนกลาง ที่ปฏิบัติงานเชื่อมโยง ประสาน กับทุกภาคส่วนของสังคม ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมทั้งเป็นศูนย์กลางของประเทศใน

การประสานงานและติดต่อกับต่างประเทศ การเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์กรระหว่างประเทศในด้าน การคุ้มครองผู้บริโภค โดยต้องปรับอำนาจหน้าที่ให้ครอบคลุมและเหมาะสมกับบทบาทที่ เปลี่ยนแปลงไป

มาตรการที่ 2.3 ปรับโครงสร้างการจัดองค์กรของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภค เพื่อให้สามารถดำเนินการเชิงรุกมากขึ้น โดยการแบ่งเป็นโครงสร้างย่อย (substructure) ตามกลุ่มอุตสาหกรรมการผลิตและบริการ ได้แก่ กลุ่มอุตสาหกรรมยานยนต์ กลุ่มอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวและบริการ กลุ่มอสังหาริมทรัพย์ กลุ่มอุตสาหกรรมเครื่องประดับและอัญมณี กลุ่ม โรงพยาบาลและสาธารณสุข กลุ่มเกษตรและอาหาร กลุ่มอื่น ๆ

มาตรการที่ 2.4 สนับสนุนให้สถานศึกษาเป็นเครือข่ายในการคุ้มครองผู้บริโภค โดย ทำงานประสานเชื่อมโยงกับหน่วยงานต่าง ๆ

มาตรการที่ 2.5 ให้มีเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภคระดับชุมชน โดยสนับสนุนให้มีการ จัดตั้งองค์กรพัฒนาเอกชน/ชุมชน ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้มีบทบาท สำคัญในการปกป้องดูแล คุ้มครอง และเป็นตัวแทนดำเนินคดีแทนผู้บริโภค

มาตรการที่ 2.6 ให้มีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจังหวัด โดยปรับบทบาทของ คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคระดับจังหวัด เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างชัดเจนและมี ประสิทธิภาพตามที่กฎหมายกำหนด โดยให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานฯ และให้มี ผู้ตรวจการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดในทุกจังหวัด

มาตรการที่ 2.7 ให้มีเครือข่ายการดูแลคุ้มครองผู้บริโภคในต่างประเทศ โดยเพิ่ม บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ และสถานทูตไทยในประเทศต่าง ๆ ตลอดจนตัวแทนบริษัท ห้างร้านไทย ให้เป็นเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภคในต่างประเทศ ทำหน้าที่เฝ้าระวัง และดูแลคุ้มครอง ผู้บริโภคในประเทศนั้น ๆ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 เพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลคุ้มครอง ผู้บริโภค และประสานงานกับคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคระดับจังหวัด และหน่วยงานอื่นที่ เกี่ยวข้องในการคุ้มครองผู้บริโภค โดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

มาตรการที่ 3.1 กระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจบางส่วนในการคุ้มครองผู้บริโภค ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมและเข้มแข็ง

มาตรการที่ 3.2 จัดทำคู่มือการถ่ายโอนภารกิจและแนวทางการดำเนินงานด้านการ คุ้มครองผู้บริโภคให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรการที่ 3.3 พิจารณาแต่งตั้งพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

มาตรการที่ 3.4 สนับสนุนให้มีการจัดโครงสร้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น หน่วยคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อรองรับภารกิจดูแลคุ้มครองผู้บริโภคและจัดงบประมาณของท้องถิ่น สนับสนุนการดำเนินงาน/โครงการ

มาตรการที่ 3.5 ให้มีการดำเนินงานในลักษณะไตรภาคี ประกอบด้วย ฝ่ายรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนผู้ประกอบการ และตัวแทนภาคประชาชน ในกรณีพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาข้อพิพาท เรื่องราร้องทุกข์ของประชาชนในท้องถิ่นเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

ยุทธศาสตร์ที่ 4 ให้มีการระดมทุนจากผู้ประกอบการ จัดตั้งเป็นกองทุนเพื่อประกันความเสียหายหรือเป็นค่าใช้จ่ายชดเชยในเบื้องต้นแก่ผู้เสียหาย เพื่อให้ผู้ประกอบการมีส่วนร่วมรับผิดชอบ และร่วมรับภาระการดูแล คุ้มครองผู้บริโภค โดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

มาตรการที่ 4.1 สนับสนุนให้ผู้ประกอบการโดยเฉพาะประเภทขายสินค้าหรือบริการที่อาจส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค ระดมเงินเพื่อนำเข้าเป็นกองทุนเพื่อประกันความเสียหายหรือจ่ายชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการร้องเรียนของผู้บริโภคในเบื้องต้น รายละเอียดการระดมทุนและการจ่ายเงินชดเชยแก่ผู้บริโภคและอื่น ๆ ให้เป็นไปตามระเบียบหลักเกณฑ์ที่กำหนด

มาตรการที่ 4.2 ให้มีการบริหารจัดการกองทุน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งกองทุน

มาตรการที่ 4.3 ให้รัฐมีบทบาทในการสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านงบประมาณ วิชาการ การบริหารจัดการ และอื่น ๆ

ยุทธศาสตร์ที่ 5 พัฒนาธรรมาภิบาลของผู้ประกอบการ ให้ยึดมั่นในความรับผิดชอบต่อผู้รับบริการ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยผู้ประกอบการต้องถือเป็นหน้าที่ที่ต้องพัฒนาคุณภาพมาตรฐานผลิตภัณฑ์ มีระบบการตรวจสอบที่โปร่งใส และดูแลคุ้มครองผู้บริโภค ไม่ให้ได้รับผลกระทบ หรือความเสียหายจากการบริโภคสินค้าที่ผลิตขึ้น โดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

มาตรการที่ 5.1 ให้มีจรรยาบรรณกลางของผู้ประกอบการ (code of conduct) เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้ประกอบการ ดำเนินกิจการอย่างมีคุณธรรม จริยธรรม มีความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้ซื้อสินค้าและบริการ ต่อสังคมโดยรวมและประเทศ โดยให้มีสาระครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ได้แก่

5.1.1 พัฒนาสินค้าหรือบริการให้ได้มาตรฐานและมีคุณภาพ เพื่อการได้รับการยอมรับและความเชื่อมั่นของผู้ใช้บริการ อันจะส่งผลต่อความยั่งยืนขอสถานประกอบการธุรกิจในระยะยาวต่อไป

5.1.2 ให้ผู้ประกอบการธุรกิจมีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภค และให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเพียงพอ เพื่อให้ผู้บริโภคตัดสินใจเลือกสินค้าหรือบริการ

5.1.3 ให้สถานประกอบการธุรกิจมีระบบติดตาม ตรวจสอบและศึกษาวิจัยความพึงพอใจของผู้บริโภค เพื่อเป็นการเฝ้าระวังปัญหาและความเสียหายที่เกิดขึ้น

5.1.4 ส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้ประกอบการธุรกิจ เพื่อตรวจสอบและกำกับดูแลและกันเองในการกำกับให้สมาชิกดำเนินการตามจรรยาบรรณ

5.1.5 จัดให้มีระบบและช่องทางกรร้องเรียน หรือแจ้งข่าวการละเมิดจรรยาบรรณ ของผู้ประกอบการธุรกิจ เพื่อที่จะประชาสัมพันธ์ให้ผู้บริโภคทราบ เพื่อให้เกิดความร่วมมือกันในการใช้มาตรการทางสังคมกับผู้ละเมิดจรรยาบรรณ

มาตรการที่ 5.2 ประกาศเกียรติคุณ ยกย่อง ส่งเสริมผู้ประกอบการที่ดำเนินการเป็นแบบอย่างที่ดี และมีมาตรการลงโทษผู้ประกอบการที่เอาตัวเขาเปรียบและขาดความรับผิดชอบ

มาตรการที่ 5.3 พัฒนารรรมมาภิบาลของผู้ประกอบการธุรกิจในการบริหารจัดการองค์กร ให้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และกลยุทธ์ในการบริหารจัดการ ที่เน้นความรับผิดชอบต่อผู้บริโภค การพัฒนาภาวะผู้นำ และพัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพ สามารถทำงานเป็นทีมเพื่อคุณภาพและประสิทธิภาพของสินค้าและบริการ โดยให้ครอบคลุมทั้งของสถานประกอบการธุรกิจ และสถานประกอบการรับช่วง (subcontractor) ของตนด้วย

ยุทธศาสตร์ที่ 6 เสริมสร้างพลังประชาชนในการคุ้มครองผู้บริโภค และสร้างความตระหนักในสิทธิและหน้าที่ของตน ในการได้รับการคุ้มครองดูแลให้ได้รับความปลอดภัย เป็นธรรมชาติ ได้รับความสะดวกในการเรียกร้อง การเยียวยาแก้ไข และการชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการบริโภคสินค้าและบริการ โดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

มาตรการที่ 6.1 ส่งเสริมให้มีการรวมตัวกันของประชาชน จัดตั้งเป็นสมาคม ชมรม สภา คุ้มครองผู้บริโภคแห่งประเทศไทย เป็นองค์กรอิสระผู้บริโภคระดับชาติ โดยภาคประชาชน เพื่อคานอำนาจและกระตุ้นการทำงานขององค์กรภาครัฐ โดยมีเครือข่ายของสมาคมในทุกจังหวัด และรับสมัครเชิญชวนประชาชนผู้บริโภค ตัวแทนผู้ผลิต สถาบันศาสนา สถาบันการศึกษา ส่วนราชการในจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ นักการเมืองในจังหวัด ฯลฯ และคัดเลือกกันเองเป็นกรรมการ ทั้งนี้โดยให้มีบทบาทสำคัญเป็นตัวแทนผู้บริโภค ปกป้องดูแลคุ้มครอง

ผู้บริโภค สร้างความตระหนักในสิทธิของผู้บริโภค เป็นศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ และดำเนินคดีแทนผู้บริโภค คอยติดตามสอดส่องพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจ และการละเมิดสิทธิของประชาชนผู้บริโภค ตลอดจนการศึกษาวินิจฉัย และเสนอความเห็นต่าง ๆ แก่ภาครัฐและผู้ประกอบธุรกิจ ในการดูแลคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้โดยรัฐบาลให้การสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานหรือกิจกรรมตามความเหมาะสม

มาตรการที่ 6.2 ส่งเสริม สนับสนุนการรวมกลุ่มของเด็กและเยาวชนในสถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน ในการดำเนินกิจกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อเป็นการปลูกฝังและสร้างจิตสำนึกตั้งแต่เด็ก

มาตรการที่ 6.3 เพิ่มช่องทางและการเข้าถึงการร้องเรียนของผู้บริโภค ตลอดจนการเพิ่มศักยภาพการดำเนินการแก้ไขปัญหาการร้องเรียนของผู้บริโภค ของหน่วยงานภาครัฐให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

มาตรการที่ 6.4 สร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ของผู้บริโภค ผ่านระบบการให้ข้อมูลข่าวสารอย่างต่อเนื่อง กระบวนการเรียนรู้ เพื่อขัดเกลาพฤติกรรมทางสังคมของผู้บริโภค (Consumer Socialization) เพื่อให้ประชาชนทั่วไปมีความรู้ ความเข้าใจ เกิดการเรียนรู้ถึงสิทธิของตนและรู้จักคุ้มครอง ป้องกันตนเองจากการถูกเอาเปรียบ

ยุทธศาสตร์ที่ 7 ให้การศึกษา ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ และรณรงค์ให้ประชาชนตระหนักถึงสิทธิของผู้บริโภค และให้การศึกษาเรียนรู้แก่เด็กและเยาวชน เพื่อให้มีความรู้ ความเข้าใจในการบริโภค เพื่อเสริมสร้างนิสัยผู้บริโภคที่ดี เป็นการส่งเสริมสุขภาพ พลานามัย ประหยัด และใช้ทรัพยากรของชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุด ตลอดจนให้ผู้ประกอบธุรกิจตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้บริโภค สังคมโดยรวม และสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

มาตรการที่ 7.1 ให้การศึกษา เรียนรู้ แก่เด็กและเยาวชนเกี่ยวกับความปลอดภัย หรืออันตรายจากสินค้าและบริการ สร้างนิสัยผู้บริโภคที่ดี เพื่อสุขภาพอนามัยที่ดี โดยบรรจุในหลักสูตรการเรียนการสอนทุกระดับการศึกษา ทั้งในระบบ และนอกระบบ

มาตรการที่ 7.2 เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ ความรู้ ข้อมูลข่าวสาร และผลการดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคให้กับประชาชนทั่วไปทราบ โดยผ่านทางสื่อสารมวลชนแขนงต่าง ๆ ทั้งวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์

มาตรการที่ 7.3 ประกาศมาตรฐานคุณภาพผลิตภัณฑ์หรือบริการ ให้เป็นที่รับรู้ทั่วกัน

มาตรการที่ 7.4 จัดทำเอกสารเผยแพร่ ที่มีกำหนดออกเป็นประจำ เช่น รายบักชี รายเดือน ราย 3 เดือน ฯลฯ หรือคู่มือผู้บริโภค เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค และ

เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร ความคิดเห็นในระหว่างประชาคม และเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินงาน

มาตรการที่ 7.5 ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องในการเผยแพร่ความรู้ด้านการศึกษาที่ถูกต้องเหมาะสมกับประชาชน

มาตรการที่ 7.6 สนับสนุนให้มีอาสาสมัครนักเรียน นิสิต นักศึกษา เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ในระดับตำบล หมู่บ้าน โดยอาจประสานเชื่อมโยงกับอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน หรือ อ.ส.ม. ให้มีบทบาทในการดูแล คุ้มครองผู้บริโภคอีกหน้าที่หนึ่งด้วย

มาตรการที่ 7.7 ให้มีศูนย์ข้อมูลข่าวสารเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อเป็นศูนย์แม่ข่ายกลาง รวบรวมข้อมูลสารสนเทศเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่ทันสมัย รวมทั้งพัฒนาระบบฐานข้อมูล (Database Information System) เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

มาตรการที่ 7.8 ให้มีการจัดตั้งสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อขยายขอบข่ายการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ รณรงค์ เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค และทำให้ความรู้ที่ถูกต้องและจำเป็นในการบริโภคสินค้าและบริการ แก่ประชาชนในวงกว้างขึ้น

ยุทธศาสตร์ที่ 8 พัฒนาระบบกำกับ ติดตาม ประเมินผล และการศึกษาวิจัย เพื่อการวางแผนคุ้มครองผู้บริโภคทั้งระยะสั้น ปานกลาง และระยะยาว เพื่อเป็นกรอบแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

มาตรการที่ 8.1 ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค และท้องถิ่น เพื่อเป็นข้อมูลในการปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

มาตรการที่ 8.2 สนับสนุนการศึกษา วิจัยเพื่อหาแนวทางการคุ้มครองผู้บริโภคในเชิงรุก และเชื่อมโยงกับการดูแลสุขภาพอนามัย และคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชน เพื่อเสริมสร้างพลังประชาชนที่เข้มแข็งในฐานะผู้บริโภค

มาตรการที่ 8.3 ให้มีระบบการรายงานผลต่อสาธารณชนเป็นระยะ ๆ อย่างสม่ำเสมอ ในรูปแบบหลากหลาย

ยุทธศาสตร์ที่ 9 ปรับปรุง แก้ไข กฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เป็นอุปสรรคและที่จะเอื้อให้สามารถดำเนินการตามยุทธศาสตร์และมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคที่เสนอได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุผล โดยมีมาตรการต่าง ๆ 6 มาตรการ คือ

มาตรการที่ 9.1 ศึกษากฎหมาย กฎ ระเบียบที่เป็นอุปสรรค หรือต้องยกเว้นขึ้นใหม่ทั้งในส่วนของหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง และกฎ ระเบียบของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

มาตรการที่ 9.2 ดำเนินการปรับปรุงแก้ไข ยกเว้น และเสนอตามกระบวนการของกฎหมาย เพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติ

มาตรการที่ 9.3 ส่งเสริม สนับสนุนให้มีการนำหลักกฎหมายเรื่องการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) มาใช้กับคดีละเมิดสิทธิผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

มาตรการที่ 9.4 ส่งเสริมและสร้างความตระหนักให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด โดยยึดผลประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนเป็นสำคัญ ไม่อาศัยช่องว่างของกฎหมายให้การสนับสนุนหรือช่วยเหลือผู้กระทำผิด

มาตรการที่ 9.5 จัดให้มีศาลคุ้มครองผู้บริโภค (Small Claim Court) และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้การดำเนินคดีละเมิดสิทธิผู้บริโภคเป็นไปอย่างรวดเร็วและผู้บริโภคได้รับความคุ้มครองมากยิ่งขึ้น

มาตรการที่ 9.6 จัดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาระบบข้อพิพาทที่มีทุนทรัพย์น้อยและคดีไม่ซับซ้อน จากยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ทั้ง 9 ยุทธศาสตร์ ได้มีการดำเนินการเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนแล้วบางส่วน เช่น ยุทธศาสตร์ด้านการให้การศึกษา ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ความรู้ โดยการร่วมกันระหว่างสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ในการดำเนินการวางรากฐานให้เยาวชนของชาติที่อยู่ในระบบการศึกษาภาคบังคับระดับช่วงชั้นที่ 3 (ม. 1-ม. 3) และระดับช่วงชั้นที่ 4 (ม. 4-ม. 6) ซึ่งเป็นช่วงที่มีความเหมาะสมและเป็นวัยที่มีวุฒิภาวะและความพร้อมที่สามารถรับการปลูกฝังความรู้ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคได้เป็นอย่างดี และเพื่อเป็นการส่งเสริมและพัฒนาความรู้ของครูผู้สอนทั้ง 3 สาระการเรียนรู้ให้สามารถบูรณาการสาระการเรียนรู้ เรื่อง การคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคที่กำหนดไว้ในหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 ให้มีความรู้ที่ถูกต้องตามหลักกฎหมาย สามารถถ่ายทอดให้เยาวชนใช้กฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในชีวิตประจำวันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถคุ้มครองสิทธิของตนเองให้ได้รับความปลอดภัย เป็นธรรมจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ ซึ่งในการนี้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดสาระการเรียนรู้ เรื่อง การคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ระดับช่วงชั้นที่ 3 และระดับช่วงชั้นที่ 4 ตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 ดำเนินการจัดทำหน่วยการ

เรียนรู้บูรณาการ กลุ่มสาระการเรียนรู้สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม สุขศึกษาและพลศึกษา และการทำงานอาชีพและเทคโนโลยี เรื่อง การคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ระดับช่วงชั้นที่ 3 (ม. 1-ม. 3) จำนวน 5 หน่วยการเรียนรู้ และระดับช่วงชั้นที่ 4 (ม.4 – ม.6) จำนวน 3 หน่วยการเรียนรู้ และจัดประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการจัดทำแผนการเรียนรู้ บูรณาการ เรื่อง การคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ระดับช่วงชั้นที่ 3 และระดับช่วงชั้นที่ 4 ตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 ให้เป็นไปตามแผนการจัดการเรียนรู้และหน่วยการเรียนรู้บูรณาการที่คณะกรรมการกำหนดสาระการเรียนรู้ฯ กำหนด (สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, 2548, น. คำนำ)

ยุทธศาสตร์ด้านการปรับปรุง แก้ไข กฎหมาย กฎ ระเบียบ คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาได้ดำเนินการประกาศควบคุมสัญญาการประกอบธุรกิจบางประเภทเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา และกำหนดควบคุมรายการในหลักฐานการรับเงินในการประกอบธุรกิจบางประเภท โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษามีผลบังคับใช้แล้ว ได้แก่

1. ธุรกิจบัตรเครดิต
2. ธุรกิจขายก๊าซหุงต้มที่เรียกเงินประกันถึงก๊าซหุงต้ม
3. ธุรกิจให้เช่าซื้อรถยนต์และรถจักรยานยนต์
4. ธุรกิจขายห้องชุด
5. ธุรกิจให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่
6. ธุรกิจให้เช่าซื้อเครื่องใช้ไฟฟ้า
7. ธุรกิจการให้กู้ยืมเงินเพื่อผู้บริโภคของสถาบันการเงิน
8. ธุรกิจอู่ซ่อมรถยนต์ให้มีหลักฐานการรับเงิน (สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, 2548, น. 72)

3.3 หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค

ในการดำเนินการเกี่ยวกับการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค ให้มีความหลากหลายและครอบคลุมในด้านต่าง ๆ ให้ทั่วถึงทั้งสังคมนั้น การให้หน่วยงานได้รับผิดชอบเพียงหน่วยงานเดียวย่อมไม่สามารถกระทำได้ทั้งหมด จึงได้มีการกำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐมีหน้าที่เกี่ยวกับการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคโดยอาศัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานนั้นในการดำเนินการ ดังนี้

3.3.1 กระทรวงสาธารณสุข มีสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กรมควบคุมโรค กรมอนามัย และกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ทำหน้าที่ในการพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค โดยใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ควบคุมการออกใบอนุญาตจัดตั้งโรงงานผลิตอาหาร และการนำเข้ามาในประเทศ การควบคุมอาหารในการผลิต จำหน่าย และนำเข้า การขึ้นทะเบียนตำรับอาหาร และควบคุมการโฆษณาเกี่ยวกับอาหาร
- พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 ควบคุมการขออนุญาตและออกใบอนุญาตเกี่ยวกับยา ควบคุมการผลิต จำหน่ายและนำเข้ายา ควบคุมการโฆษณาขายยา
- พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 ควบคุมการผลิต นำเข้า และจำหน่ายเครื่องสำอาง ควบคุมการโฆษณาเครื่องสำอาง ควบคุมการแสดงฉลากเครื่องสำอาง
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ควบคุมกำหนดมาตรฐานสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน ควบคุมการดัดแปลง แก้ไขหรือถอนอาคารให้ถูกสุขลักษณะ ควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ ควบคุมหรือกำกับสถานที่จำหน่ายอาหาร
- พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 ควบคุมและดูแลให้ผู้ประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาลปฏิบัติตามกำหนดหมาย ควบคุมการประกอบกิจการสถานพยาบาลและการดำเนินการสถานพยาบาล ควบคุมดูแลสถานพยาบาลให้เหมาะสมแก่การใช้สถานพยาบาล

3.3.2 กระทรวงพาณิชย์ มีกรมการค้าภายใน กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กรมการประกันภัยทำหน้าที่ในการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคโดยใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

- พระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. 2459 ควบคุมการประกอบกิจการโรงสีข้าว ออกหนังสืออนุญาตการค้าข้าว ประกาศเขตควบคุมการค้าข้าว
- พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่นในภาวะคับขัน พ.ศ. 2458 ควบคุมเครื่องอุปโภคและบริโภคให้เพียงพอแก่ความต้องการ สั่งและบังคับให้ขายสิ่งของที่ควบคุมให้อยู่ในปริมาณและราคาที่กำหนด
- พระราชบัญญัติราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ควบคุมราคาสินค้าไม่ให้สูงหรือต่ำเกินควร การแสดงราคาและบริการ กำหนดประเภทสินค้าที่ต้องแสดงราคา
- พระราชบัญญัติห้างตวงวัด พ.ศ. 2542 ควบคุมการจดทะเบียนเครื่องหมายเฉพาะตัว ตรวจสอบและให้คำรับรองเครื่องชั่งตวงวัด ตรวจสอบการแสดงปริมาณของสินค้าที่หีบห่อ เก็บรักษาแบบมาตราชั่งตวงวัด

- พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 ควบคุมการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการจดทะเบียนเครื่องหมายการค้า กำหนดสิทธิในเครื่องหมายการค้า

- พระราชบัญญัติการประกันชีวิต พ.ศ. 2510 ควบคุมและกำกับดูแลกิจการธุรกิจประกันชีวิต กำหนดหลักเกณฑ์กิจการธุรกิจประกันชีวิต

3.3.3 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีกรมปศุสัตว์ กรมวิชาการเกษตร ทำหน้าที่ในการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคโดยใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

- พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ควบคุมการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับกิจการโรงฆ่าสัตว์ กำกับดูแลการตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์

- พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2525 ควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ ออกใบอนุญาตจำหน่ายอาหารสัตว์ ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้าหรือผู้จำหน่ายซึ่งอาหารสัตว์ ดัดแปลงแก้ไขสถานที่ผลิตสถานที่เก็บอาหารสัตว์ ตรวจสอบอาหารสัตว์ ภาชนะบรรจุ เอกสารใด ๆ รวมถึงวิธีการผลิต

- พระราชบัญญัติการควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ พ.ศ. 2525

- พระราชบัญญัติวัตถุที่มีพิษ พ.ศ. 2510 ควบคุมวัตถุที่มีพิษและสารเคมีในการเกษตร

- พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 ควบคุมการผลิต การขาย และการนำเข้าปุ๋ยเคมีเข้ามาในราชอาณาจักร เพื่อรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกร ควบคุมการโฆษณาเกี่ยวกับปุ๋ยเคมี ควบคุมการแสดงข้อความ ป้ายในฉลากปุ๋ย

3.3.4 กระทรวงอุตสาหกรรม มีสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ทำหน้าที่ในการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคโดยใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 ตรวจสอบการขอใช้เครื่องหมายมาตรฐาน ตรวจสอบและควบคุมการทำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมและที่นำเข้ามาจำหน่ายในราชอาณาจักร การห้ามโฆษณา จำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่ไม่ได้รับอนุญาต

3.3.5 กระทรวงคมนาคม มีกรมการขนส่งทางบก ทำหน้าที่ในการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคโดยใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. 2522 กำหนดหลักเกณฑ์การจราจรทางถนน เพื่อความปลอดภัยแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน

- พระราชบัญญัติขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 กำหนดมาตรฐานการควบคุมการขนส่งทางบก กำหนดหลักเกณฑ์การประกอบการขนส่ง กำหนดการชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากการขนส่ง

3.3.6 กระทรวงมหาดไทย มีกรมโยธาธิการและผังเมือง กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กรมที่ดิน ทำหน้าที่ในการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภครโดยใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดมาตรฐานควบคุมตรวจสอบ การก่อสร้างอาคาร ดัดแปลง รื้อถอนอาคาร เพื่อความสะดวกและความปลอดภัยของประชาชน

- พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 อนุญาตและควบคุมดูแลการจัดสรรที่ดิน กำหนดมาตรการในการคุ้มครองการซื้อที่ดินจัดสรร โดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินจัดสรร กำหนดให้มีผู้รับผิดชอบในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ

- พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 จัดวางระบบกรรมสิทธิห้องชุด เพื่อให้ผู้ที่อยู่ในอาคารเดียวกัน สามารถถือกรรมสิทธิห้องชุดเป็นของตนเองแยกจากกันเป็นสัดส่วน จัดระบบค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอาคารร่วมกัน

- พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 ควบคุมเกี่ยวกับการเปิดกิจการโรงแรม และกำหนดประเภท กำหนดการจดทะเบียนกิจการโรงแรมเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบ

- พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507 ควบคุมกิจการหอพักของเอกชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบริการแก่เด็กและเยาวชน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ผิดศีลธรรมอันดี หรืออาจเป็นภัยต่อชาติ

- พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดเขตการปกครองท้องที่ การดูแลความสะอาด ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล

- พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 ควบคุมการโฆษณา การใช้ข้อความ กำหนดเงื่อนไขใบอนุญาตว่าด้วยเวลาและสถานที่การใช้อุปกรณ์ขยายเสียง

3.3.7 กระทรวงการคลัง ทำหน้าที่ในการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภครโดยใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 กำหนดอัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงิน แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ โดยให้รัฐมนตรีทำตามคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย

- พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินในธนาคารพาณิชย์ กำหนดข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อประโยชน์แก่เศรษฐกิจและการเงินของประเทศ

3.3.8 สำนักงานรัฐมนตรี มีสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ทำหน้าที่ในการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคโดยใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ทำหน้าที่ รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค รวมทั้งการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ติดตามสอดส่องพฤติการณ์ของผู้ประกอบธุรกิจ จัดให้มีการทดสอบสินค้าหรือบริการ ตามที่เห็นสมควร และจำเป็น ทำการส่งเสริมสนับสนุน ทำการศึกษาวิจัยปัญหาที่เกี่ยวข้อง และประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

- พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากการใช้สินค้าที่ไม่ปลอดภัย กำหนดให้มีการทดสอบความปลอดภัย และคุณภาพของสินค้าและบริการ

3.3.9 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทำหน้าที่ในการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค โดยการเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค ในกรณีที่มีการกระทำผิดกฎหมายต่าง ๆ และต้องมีการจับกุมดำเนินคดีในความผิดที่เกิดขึ้น

3.3.10 กระทรวงยุติธรรม ทำหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมในการตัดสินคดีในชั้นศาล เพื่อกำหนดโทษตามกฎหมาย ในกรณีที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงไม่สามารถดำเนินการได้

จะเห็นได้ว่าในประเทศไทยได้มีการให้ความสำคัญกับการคุ้มครองหรือพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคมาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2500 แล้ว และได้มีการพัฒนาการให้บริการในด้านการคุ้มครองหรือพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคเรื่อยมา จนมีการจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้น ในปี พ.ศ. 2519 และพัฒนามาเป็นสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในปัจจุบัน จากการดำเนินงานที่ผ่านมาของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ก็ยังไม่สามารถให้การคุ้มครองหรือพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคได้อย่างทั่วถึงทั้งหมด แต่ก็ได้มีความพยายามในการออกมาตรการต่าง ๆ หรือกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจากรัฐบาล และส่งต่อมาให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการในภาคปฏิบัติอยู่อย่างต่อเนื่อง

4. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พ.ศ. 2527 กังวาล เนียมสุวรรณ ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ การศึกษาการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2527 “ โดยศึกษาเอกสาร

ต่าง ๆ สัมภาษณ์ผู้ดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งผู้บริหารงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสังเกตการดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

ผลการวิจัยพบว่า การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประสบปัญหาหลายประการ คือ ด้านการประสานงานการปราบปรามล่าช้า เนื่องจากผู้ประกอบการไม่เข้าใจอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงไม่ยอมให้ความร่วมมือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ เพราะไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการทำสัญญา ระหว่างผู้ประกอบการและผู้บริโภค บุคลากรมีไม่เพียงพอต่อการดำเนินการทั่วประเทศ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องเจ้าหน้าที่ลาออกสูงถึงร้อยละ 31 และ การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ยังไม่เพียงพอทำให้ไม่ได้รับความร่วมมืออย่างจริงจังจากผู้บริโภค

พ.ศ. 2528 สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติจัดทำโครงการสำรวจความรู้ความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2528 โดยทำการสำรวจประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปี ขึ้นไป โดยกระจายอยู่ในภาคต่าง ๆ รวมตัวอย่างทั้งหมด 26 จังหวัด

ผลการสำรวจพบว่าประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่า การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นสิ่งจำเป็น (ร้อยละ 92.3) โดยเฉพาะประชาชนในภาคเหนือ (ร้อยละ 94.2) แต่ประชาชนส่วนมากยังไม่ทราบว่า มีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ร้อยละ 67.0) มีเฉพาะประชาชนในกรุงเทพมหานครเท่านั้นที่ทราบว่า มีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ร้อยละ 57.2) ประชาชนส่วนมากได้รับความรู้ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค (ร้อยละ 73.3) โดยเฉพาะนักเรียน นิสิต นักศึกษา จะได้รับความรู้ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคมากที่สุด (ร้อยละ 89.9) แต่ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ทราบว่า สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีหน้าที่รับคำร้องเรียนจากผู้บริโภคเมื่อไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือถูกเอารัดเอาเปรียบในการซื้อสินค้าหรือบริการ (ร้อยละ 79.1) และประชาชนผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังไม่ทราบว่า ราชการจังหวัดเป็นประธานอนุกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด (ร้อยละ 87.9) โดยเฉพาะอาชีพเกษตรกรเป็นอาชีพที่ไม่ทราบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมากที่สุด (ร้อยละ 88.1) ประชาชนส่วนใหญ่จะเลือกซื้อสินค้าโดยยึดคุณภาพเป็นหลักและมีความเห็นว่าฉลากสินค้าเป็นสิ่งมีประโยชน์ โดยเฉพาะอาชีพข้าราชการจะเห็นประโยชน์ของฉลากสินค้ามาก (ร้อยละ 74.1)

พ.ศ. 2530 สุขุม ศุภนิตย์ ได้ทำการวิจัยเรื่อง “กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย พ.ศ. 2530” โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะวิเคราะห์โครงสร้างของกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครอง

ผู้บริโภคน พ.ศ. 2522 เพื่อเสนอปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากความบกพร่องของตัวบทกฎหมาย และแนวทางปรับปรุง เพื่อเป็นแนวพิจารณาดำเนินการของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคต่อไป

ผลการวิจัยพบว่า การกำหนดนโยบาย การกำหนดมาตรการ การกำหนดระเบียบในการควบคุมกำกับ ยังขาดความเหมาะสม ขาดความเป็นธรรม องค์ประกอบของระบบคณะกรรมการยังไม่มีฝ่ายผู้ประกอบการหรือตัวแทนผู้บริโภคที่จริงในลักษณะที่สมดุล ควรมีการส่งเสริมสถาบันทางธุรกิจให้มีตัวแทนฝ่ายธุรกิจควบคุมให้มีจรรยาบรรณในอาชีพ ระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจด้วยกัน กฎหมายมีไว้เพื่อประโยชน์ของทุกฝ่าย มิใช่เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคแต่ฝ่ายเดียว ควรคุ้มครองกันมิให้มีการเอาเปรียบเชิงธุรกิจด้วยกัน

พ.ศ. 2533 สำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้ดำเนินการ “โครงการสำรวจความรู้ความ คิดเห็นของประชาชนในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2533 “ ให้กับสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยทำการสำรวจประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปี ขึ้นไปทั่วราชอาณาจักร จากครัวเรือนตัวอย่างทั้งหมด 11,865 ครัวเรือน ซึ่งกระจายอยู่ในภาคต่าง ๆ คือ กรุงเทพมหานคร ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ รวมจังหวัดตัวอย่างทั้งสิ้น 30 จังหวัด

ผลการสำรวจพบว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ทราบว่ารัฐได้ให้การคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องการซื้อสินค้าหรือบริการ (ร้อยละ 70.4) ประชาชนในกรุงเทพมหานครจะทราบในเรื่องดังกล่าวมากกว่าประชาชนในภาคอื่น ๆ (ร้อยละ 41.1) กลุ่มอาชีพเกษตรกรจะไม่ทราบเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคมากที่สุด (ร้อยละ 85.0) โดยประชาชนส่วนใหญ่จะทราบเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคทางโทรทัศน์ (ร้อยละ 76.0) ประชาชนที่ทราบว่าสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีหน้าที่ควบคุมเกี่ยวกับฉลากสินค้าและข้อความโฆษณาสินค้ามีเพียงส่วนน้อย (ร้อยละ 13.0) และที่ทราบว่าสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคควบคุมข้อความโฆษณาเกี่ยวกับที่ดิน บ้านจัดสรรและอาคารชุดในสิ่งพิมพ์และป้ายโฆษณามีเพียงส่วนน้อย (ร้อยละ 9.7) ประชาชนผู้บริโภคที่ทราบว่าในแต่ละจังหวัดมีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดส่วนใหญ่จะเป็นประชาชนในภาคกลาง (ร้อยละ 8.9) และมีความเห็นว่าสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคปฏิบัติงานได้ผลน้อย (ร้อยละ 31.8) และเมื่อได้รับความเดือดร้อนเรื่องการซื้อสินค้าหรือบริการส่วนใหญ่จะไม่ดำเนินการอย่างไร (ร้อยละ 72.7) ประชาชนที่มาร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีเป็นส่วนน้อย (ร้อยละ 1.3) และสาเหตุที่ไม่มาร้องเรียนเพราะไม่ทราบว่าสามารถร้องเรียนได้ที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (ร้อยละ 72.6) ประชาชนส่วนใหญ่ไม่เคยได้รับทราบข่าวสารความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจากสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (ร้อยละ 71.1) และประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่าควรมีการ

รวมพลังเพื่อปกป้องสิทธิผู้บริโภครวมทั้งควรมีการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการบริโภคเป็นอันดับแรก (ร้อยละ 62.9)

พ.ศ. 2542 สมชาย อติกรจุฑาศิรี ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ปัญหาในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522” การดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นการรับรองสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหายด้วยความเป็นธรรม ประหยัด และรวดเร็ว โดยให้องค์กรของรัฐและองค์กรเอกชนมีอำนาจดำเนินคดีตามกฎหมาย

ผลการวิจัยพบว่าองค์กรของรัฐยังไม่มีความสมบูรณ์ ไม่มีตัวแทนของผู้บริโภคร่วมเป็นองค์คณะและไม่เป็นอิสระ องค์กรเอกชนยังไม่มีความเข้มแข็ง หลักกฎหมายที่นำมาใช้ไม่มีการบัญญัติไว้เป็นการพิเศษ ยังต้องอาศัยหลักกฎหมายทั่วไป แนวทางปฏิบัติยังไม่เป็นเอกภาพ กระบวนการพิจารณาคดียังมีความเคร่งครัด และยุ่งยากเหมือนเช่นคดีทั่วไป ผลของคำพิพากษายังคงผูกพันเฉพาะคู่ความในคดี และไม่มีมาตรการและองค์กรในการระงับข้อพิพาทเป็นการเฉพาะ ทำให้คดีมีความล่าช้า ยุ่งยาก สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย และผู้บริโภคไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาในเวลาอันรวดเร็วตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

จากงานวิจัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค จึงเป็นสาเหตุในการถูกละเมิดสิทธิเกิดขึ้น หรือเมื่อถูกละเมิดสิทธิแล้วไม่รู้ว่าจะเรียกร้องสิทธิหรือความเป็นธรรมได้อย่างไร แสดงให้เห็นว่าการส่งเสริมความรู้หรือเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคยังไม่ทั่วถึงหรือเพียงพอ

5. กรอบแนวคิดในการศึกษา

