

## บทคัดย่อ

ในอดีตการซื้อขายสินค้าของผู้บริโภค อยู่บนหลักที่เรียกว่า "ผู้ซื้อต้องระวัง" (Caveat emptor) ประกอบกับหลักความรับผิดชอบตามความสัมพันธ์ในสัญญา (Privity rule) ซึ่งผู้ซื้อและผู้ขายตามสัญญาเท่านั้นที่ต้องรับผิดชอบต่อกันและกัน แต่เมื่อสภาพสังคมมีการเปลี่ยนแปลงจากสังคมเกษตรกรรมไปสู่สังคมอุตสาหกรรมมีการผลิตสินค้าที่มีกระบวนการซับซ้อนมากขึ้น ผู้ผลิตจึงต้องหาวิธีการต่างๆ รวมถึงเทคโนโลยีที่ทันสมัย มาช่วยในกระบวนการผลิตสินค้าให้ได้มากขึ้น และผู้บริโภคก็ไม่ได้เป็นบุคคลเดิมที่ได้ซื้อสินค้าเพื่อใช้เองตามความต้องการของตนอีกต่อไป บางครั้งกลับเป็นบุคคลอื่นที่ไม่ได้ซื้อสินค้านั้น ๆ เป็นผู้บริโภค ทำให้หลักกฎหมายเดิมที่คำนึงถึงหลักความสัมพันธ์ในทางสัญญาระหว่างคู่กรณี (Privity rule) ถูกเปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับการที่ผู้บริโภคไม่มีอำนาจในการต่อรอง และคงปฏิเสธไม่ได้ว่าจากสภาพความเป็นจริงในสังคมปัจจุบันที่ผู้ประกอบการธุรกิจมักจะใช้วิธีการตลาดรูปแบบใหม่ ๆ ไม่ว่าจะเป็นการโฆษณาชักจูงใจต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บริโภคหลงเชื่อ จนอาจทำให้ผู้บริโภคขาดวิจารณญาณในการเลือกซื้อสินค้าหรือรับบริการ ทำให้บางกรณีผู้บริโภคตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ และถูกละเมิดสิทธิของการเป็นผู้บริโภค และปัญหาการถูกเอาเปรียบของผู้บริโภคมีแต่จะมากขึ้นเรื่อย ๆ "...การที่ผู้บริโภคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบการเมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ย่อมจะเสียเวลาและค่าใช้จ่าย และผู้บริโภคจำนวนมากไม่อยู่ในฐานะในการดำเนินคดีได้..." จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐ ในฐานะผู้ดูแลความสงบเรียบร้อยในสังคม ต้องก้าวผ่านหลักการของกฎหมายมหาชนที่ถืออำนาจของรัฐอยู่เหนือเอกชน เข้ามาแทรกแซงกฎหมาย ในหลักการของกฎหมายเอกชน ซึ่งมีหลักการที่ยึดถือกันเป็นการทั่วไปว่าการแสดงเจตนาของคู่สัญญาถือเป็นหลักอันสำคัญยิ่ง ซึ่งรูปแบบการแทรกแซงของรัฐนั้นมีอยู่ด้วยกันหลายรูปแบบ โดยที่การดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ก็ถือเป็นการใช้อำนาจรูปแบบหนึ่งของรัฐในการให้ความช่วยเหลือเยียวยาหรือแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนในฐานะผู้บริโภค ทั้งนี้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคพ.ศ. 2522 กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่จะดำเนินการโดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐอันได้แก่พนักงานอัยการหรือข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีวุฒิกการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางด้านนิติศาสตร์เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค เป็นผู้ดำเนินคดีแทนผู้บริโภคทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา ซึ่งหลักการที่รัฐมอบหมายให้ข้าราชการที่มีความรู้ทางด้านกฎหมายเป็นผู้ดำเนินคดีแทนผู้บริโภคในศาล โดยเฉพาะกรณีของพนักงานอัยการ ซึ่งถือว่า มีฐานะเป็น "ทนายแผ่นดิน" มีอำนาจในการดำเนินคดีในศาลแทนผู้บริโภค ก็ด้วยเหตุที่พนักงาน

อัยการ เป็นผู้ที่มีความรู้และความชำนาญในการฟ้องคดีและซึ่งจะทำให้การดำเนินคดีแทนผู้บริโศคเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังเหตุผลที่ระบุอยู่ในท้ายพระราชบัญญัติฯ ที่ว่า "...การที่ผู้บริโศคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจเมื่อมีภาระเมิดสิทธิของผู้บริโศค ย่อมจะเสียเวลาและค่าใช้จ่าย และผู้บริโศคจำนวนมากไม่อยู่ในฐานะในการดำเนินคดีได้..." แต่เมื่อพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายของมติคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโศคที่มอบหมายให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโศคดำเนินคดีกับผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโศคนั้น จะพบว่าแม้จะออกโดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโศคอันมีรูปแบบขององค์กรและอำนาจหน้าที่ในลักษณะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งมีการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองประกอบกับข้อเท็จจริงของคู่กรณีก็ตาม แต่มติในการดำเนินคดีดังกล่าวก็เป็นแต่เพียงการออกคำสั่งภายในฝ่ายปกครองเท่านั้นโดยมีพนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโศคเป็นผู้ดำเนินการตามมติดังกล่าว ซึ่งก่อนที่คณะกรรมการฯ จะจัดให้มีมติใด ๆ กฎหมายกำหนดว่าคณะกรรมการฯ จะต้องให้โอกาสคู่กรณีในการชี้แจงข้อเท็จจริง แต่การให้สิทธิในการชี้แจงดังกล่าวไม่ได้เป็นสิทธิเดียวกับสิทธิของคู่กรณีในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งกำหนดให้กระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อจะนำไปสู่การจัดทำคำสั่งทางปกครองจะต้องมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าที่พระราชบัญญัติฯ กำหนด แต่เมื่อมติในการดำเนินคดีแทนผู้บริโศคไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองเพราะไม่ได้มีการสั่งการออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง กระบวนการใช้อำนาจทางปกครองของคณะกรรมการฯ จึงถือเป็นข้อยกเว้นของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อีกทั้งมติให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโศคไปดำเนินคดีในศาลกับบุคคลที่กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโศคนั้น ในความเป็นจริงมติดังกล่าวก็ยังไม่ถือว่ามีการกระทำอันเป็นการกระทบต่อสิทธิของผู้ใดไม่เพราะจะต้องมีการพิจารณาในศาลต่อไปอันเป็นโอกาสให้บุคคลนั้น ๆ สามารถที่จะต่อสู้ในศาลได้บุคคลที่คณะกรรมการฯ ดังนั้น เมื่อมติของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโศคในการดำเนินคดีแทนผู้บริโศคเป็นอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโศคที่กฎหมายรับรองไว้และจะมีผลผูกพันองค์กรอื่น ๆ ด้วยตราบไต่ที่การใช้อำนาจยังอยู่ภายใต้กรอบแห่งกฎหมาย การพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโศคเพื่อจัดให้มีมติดังกล่าวจึงต้องเป็นไปด้วยความรอบคอบวางอยู่บนหลักแห่งความเสมอภาคเท่าเทียมกันของบุคคลประกอบกับหลักประโยชน์สาธารณะโดยเคร่งครัด เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย