

บทที่ 3

องค์กรของรัฐในการดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภค ตาม
พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค
พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้มืองค์กรของรัฐในการดำเนินมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคและบังคับใช้กฎหมายทั้งที่มีลักษณะเป็นส่วนราชการ คือ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และที่มีใ้ส่วนราชการแต่เป็นคณะบุคคลที่ประกอบไปด้วยผู้แทนจากส่วนราชการต่าง ๆ และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้หรือเชี่ยวชาญด้านการคุ้มครองผู้บริโภค โดยมีสถานะและอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กำหนด นอกจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค แล้ว ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง ซึ่งกรรมการจะประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคุ้มครองผู้บริโภคในด้านนั้น ๆ ทั้งนี้คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง จะได้รับการแต่งตั้ง โดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งคณะกรรมการเฉพาะเรื่องดังกล่าวมีอำนาจและหน้าที่พิจารณาและหามาตรการคุ้มครองผู้บริโภคเฉพาะด้าน เพื่อเสริมให้การบังคับใช้กฎหมายได้ผลยิ่งขึ้น ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 คณะกรรมการเฉพาะเรื่องมี จำนวน 3 คณะกรรมการ ได้แก่

- (1) คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา
- (2) คณะกรรมการว่าด้วยฉลาก
- (3) คณะกรรมการว่าด้วยสัญญา

นอกจากการคณะกรรมการเฉพาะเรื่องแล้วพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ยังให้อำนาจคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและคณะกรรมการเฉพาะเรื่องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและคณะกรรมการเฉพาะเรื่องมอบหมาย ปัจจุบันมีคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและคณะกรรมการเฉพาะเรื่องแต่งตั้งเพื่อช่วยในการพิจารณาปัญหา รวมถึงส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ได้แก่

- (1) คณะอนุกรรมการฝ่ายกฎหมาย
- (2) คณะอนุกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค
- (3) คณะอนุกรรมการฝ่ายเผยแพร่และประชาสัมพันธ์

(4) คณะอนุกรรมการติดตามสอดส่องและวินิจฉัยการโฆษณา

(5) คณะอนุกรรมการกำหนดสาระการเรียนรู้ เรื่องการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคตาม

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ระดับช่วงชั้นที่ 3 และระดับช่วงชั้นที่ 4 ตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานพุทธศักราช 2544¹ ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง เป็นองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ในส่วนกลางไม่ได้มี องค์กรย่อยในต่างจังหวัด และ ทำให้การคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในต่างจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจะเป็น ดังนั้นเพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นไปด้วยความทั่วถึงทั้งประเทศ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจึงมีการตั้งองค์การคุ้มครองขึ้นในแต่ละจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภคในส่วนภูมิภาค รวม 2 องค์กร ได้แก่

(1) คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด (75 จังหวัด)

(2) คณะอนุกรรมการผู้มีอำนาจเปรียบเทียบความผิดที่เกิดขึ้นในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ซึ่งคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดนั้นมีผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละจังหวัดเป็นประธานคณะอนุกรรมการโดยมีผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นอนุกรรมการ โดยอำนาจหน้าที่หลักของคณะอนุฯ คือการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค ที่ได้รับความเสียหายการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภคในแต่ละจังหวัดเพื่อเป็นการลดขั้นตอนการทำงานและให้ประชาชนได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายด้วยความรวดเร็วไม่ต้องเดินทางมายังส่วนกลาง แต่ทั้งนี้คณะอนุฯ ไม่สามารถใช้อำนาจบางอย่างได้เท่ากับคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะอำนาจในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยพิจารณาแล้วมีความเห็นในประเด็นดังกล่าวว่า อำนาจในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นั้น

"กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะให้องค์กรซึ่งมีความรู้และความเชี่ยวชาญใช้อำนาจที่มีลักษณะพิเศษดังกล่าวและเป็นอำนาจเฉพาะตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้นการที่จะให้องค์กรอื่นที่มีองค์ประกอบแตกต่างกันดำเนินการแทนย่อมไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย"²

ดังนั้นในกรณีที่คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด ได้ดำเนินการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภค โดยการใช้มาตรการต่าง ๆ เช่น การเจรจาไกล่เกลี่ยแล้ว ปรากฏว่าไม่สามารถยุติเรื่องร้องเรียน

¹ <<http://www.ocpb.go.th/duty/act.asp>>

² ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) เรื่องเสร็จที่ 338/2547

ดังกล่าวได้ ก็จะส่งเรื่องร้องเรียนดังกล่าวให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาดำเนินการต่อไป ดังนั้นแม้ว่าคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด จะไม่มีอำนาจเทียบเท่ากับคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะในประเด็นการดำเนินคดีดังกล่าว แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ประชาชนในสวนภูมิภาคได้รับการคุ้มครองผู้บริโภคเท่ากับในส่วนกลาง

3.1 สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

เมื่อแรกประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กฎหมายได้บัญญัติให้มีการตั้งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้น โดยครั้งแรกมีฐานะเป็นหน่วยงานระดับกองในสังกัด สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี³ ซึ่งเมื่อปัญหาของผู้บริโภคมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นประกอบกับภาวะการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 โดยได้มีการขยายองค์การสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น พร้อมกับเพิ่มจำนวนบุคลากรและขอบเขตความรับผิดชอบให้มากขึ้นทันกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น โดยยกฐานะขึ้นเป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี⁴ และได้ทำการโอนอำนาจหน้าที่บางส่วนของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เป็นไปด้วยความเรียบร้อยตาม ระเบียบทางราชการ⁵ แต่เนื่องจากว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้การที่ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จะมีสถานะเป็นกรมได้จะต้องมีการออกกฎหมายมารองรับในรูปแบบของพระราชกฤษฎีกา⁶ จึงจำเป็นต้องมีการตรา พระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับบทบัญญัติ

³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543) น. 35.

⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541. มาตรา 8.ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 115 ตอนที่ 15 ก. (วันที่ 24 มีนาคม 2541).

⁵ พระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารบางส่วน of สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2541. มาตรา 3 – 4 ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 115 ตอนที่ 15 ก. (วันที่ 24 มีนาคม 2541).

⁶ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541. มาตรา 2.

มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2542 และทำให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีสถานะเป็นกรม ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ.2542 ⁷

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้แบ่งการคุ้มครองผู้บริโภคเป็น 3 ด้านหลักๆ คือ

- (1). การคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา
- (2). การคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลาก
- (3). การคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา

3.1.1 อำนาจและหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ดังนี้

- (1). รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
- (2). ติดตามและสอดส่องพฤติการณ์ของผู้ประกอบธุรกิจซึ่งกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และจัดให้มีการทดสอบ หรือพิสูจน์สินค้าหรือบริการใด ๆ ตามที่เห็นสมควรและจำเป็นเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค
- (3). สนับสนุนหรือทำการศึกษาและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองของผู้บริโภค ร่วมกับสถาบันการศึกษาและหน่วยงานอื่น
- (4). ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการศึกษาแก่ผู้บริโภคในทุกระดับการศึกษาที่เกี่ยวกับความปลอดภัยและอันตรายที่อาจได้รับจากสินค้าหรือบริการ
- (5). ดำเนินการเผยแพร่วิชาการ และให้ความรู้และการศึกษาแก่ผู้บริโภคเพื่อสร้างนิสัยในการบริโภคที่เป็นการส่งเสริมพละทานามัย ประหยัดและให้ทรัพยากรของชาติให้เป็นประโยชน์มากที่สุด
- (6). ประสานกับส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมส่งเสริม หรือกำหนดมาตรฐานของสินค้าหรือบริการ
- (7). ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือคณะกรรมการ

⁷ พระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับบทบัญญัติมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2542" .ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 40 ก. (วันที่ 20 พฤษภาคม 2542).

เฉพาะเรื่องมอบหมาย⁸ นอกจากนี้ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2545 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีภารกิจเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค โดยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคมีความรู้ความเข้าใจในการรักษาสิทธิประโยชน์ของตน ได้รับความปลอดภัยและความเป็นธรรมจากการซื้อขายและการทำสัญญากับผู้ประกอบการธุรกิจ รวมทั้งได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหายจากการละเมิดตามกฎหมาย⁹

3.1.2 ข้อจำกัดเรื่องอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

สำหรับในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะจำกัดการศึกษาอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ไปที่อำนาจในการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค และหน้าที่ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จะเห็นว่าได้กำหนดหน้าที่หลักของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค คือ การทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะประเด็นการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ถือเป็นประเด็นที่สำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติว่าจะดำเนินการได้ต่อเมื่อไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะหรือไม่มีหน่วยงานอื่นรับผิดชอบเป็นการเฉพาะอยู่แล้วหรือถ้ามีก็สามารถนำไปใช้บังคับได้กรณีที่ไม่ซ้ำหรือขัดกับกฎหมายนั้น ๆ ซึ่งถือเป็นลักษณะพิเศษของการบังคับใช้ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ทั้งนี้อาจเนื่องมาจาก ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นั้นในระบบกฎหมายไทยมีกฎหมายเฉพาะเรื่องต่าง ๆ ไว้แล้ว ไม่ว่าจะเป็น กฎหมายเกี่ยวกับ อาหาร ยา ซึ่งเป็นกฎหมายที่อยู่ในความดูแลของกระทรวงสาธารณสุข หรือจะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ซึ่งก็ไม่สามารถครอบคลุมหรือคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคได้ทุกสินค้าหรือบริการ ดังนั้นผู้ทำการยกวางพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค จึงต้องการให้กฎหมายฉบับนี้ เป็นกฎหมายที่อุดช่องว่างของกฎหมายที่มีอยู่ รวมทั้งเสริมมาตรการต่าง ๆ ที่กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเฉพาะด้านบกพร่อง

⁸ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 96 ตอนพิเศษที่ 72, วันที่ 4 พฤษภาคม 2522.

⁹ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2545 ข้อ 2 .ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 119 ตอนที่ 103 ก. (วันที่ 9 ตุลาคม 2545)

อยู่ โดยเฉพาะประเด็นการถูกระงับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ซึ่งก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ไม่ได้เคยมีกฎหมายการกล่าวถึง สิทธิของผู้บริโภค แต่ทั้งนี้การที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้มีการประกาศใช้ภายหลังจากที่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ต่าง ๆ ใช้อยู่แล้ว ทำให้ผู้ร่างกฎหมายจึงต้องกำหนดลักษณะพิเศษในการบังคับใช้ ดังที่กล่าวแล้วว่า เมื่อมีกรณีใดที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้ว ก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้น เช่นในกรณี พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ในส่วนของการโฆษณาอาหารไม่มีการระบุถึงการโฆษณาใดเป็นการโฆษณาที่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ดังนั้นเมื่อมีผู้บริโภคร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ขอให้ตรวจสอบการโฆษณาที่มีลักษณะเป็นการถวายพระพร โดยมีการระบุถึง สถานที่ติดต่อได้ หรือเครื่องหมายการค้าของผู้ประกอบธุรกิจ ๆ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จะต้องตรวจสอบในเบื้องต้นก่อนว่า กรณีร้องเรียนดังกล่าวมีหน่วยงานราชการใดที่เกี่ยวข้องดูแลประเด็นดังกล่าว ซึ่งในกรณีตัวอย่างเรื่องร้องเรียนเป็นกรณีโฆษณาสินค้าที่เป็นอาหาร ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งในการโฆษณาอาหารจะต้องขออนุญาต จากหน่วยงานดังกล่าวก่อน เพื่อควบคุมการใช้ข้อความโฆษณาไม่ให้มีลักษณะอวดอ้างสรรพคุณที่เกินความจริง แต่เมื่อเป็นการร้องเรียนในประเด็นอื่นนอกจากที่กฎหมายที่หน่วยงานนั้นดูแล ก็ต้องนำพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ไปใช้บังคับ เพราะการโฆษณาที่มีลักษณะเป็นการถวายพระพร โดยมีการระบุถึง สถานที่ติดต่อได้ หรือเครื่องหมายการค้าของผู้ประกอบธุรกิจ ๆ ถือเป็นการโฆษณาที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถพิจารณาดำเนินการได้เลย ซึ่งเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 มาตรา 9 ที่บัญญัติว่า

" ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการใดได้บัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้นำบทบัญญัติในหมวดนี้ไปใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ซ้ำหรือขัดกับบทบัญญัติดังกล่าว... " ¹⁰

¹⁰ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541.

"มาตรา 9 ให้ยกเลิกความในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 21 ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการใดได้บัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้วให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้นำบทบัญญัติในหมวดนี้ไปใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ซ้ำหรือขัดกับบทบัญญัติดังกล่าว เว้นแต่

ดังนั้นการพิจารณา เรื่องร้องทุกข์ของผู้บริโภค ว่ามีกฎหมายฉบับใดบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะหรือไม่หรือว่ามีหน่วยงานอื่นดูแลเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวหรือไม่ เพื่อให้การใช้อำนาจในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าว ไม่ขัดต่อหลักกฎหมายข้างต้น หรือเป็นการทำงานซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น จึงเป็นประเด็นสำคัญอย่างยิ่ง แต่หลักกฎหมายดังกล่าวก็มีข้อยกเว้นไว้ ในกรณีที่มีเหตุที่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายนั้น ๆ ไม่ได้ดำเนินการใด ๆ ในการคุ้มครองผู้บริโภคจากเหตุนั้นและมีความจำเป็นต่อประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นส่วนร่วม คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ก็อาจจะขอให้เจ้าหน้าที่นั้นเข้าดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคภายในเวลา 90 วันซึ่งถ้าไม่ได้ดำเนินการตามการร้องขอ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องก็มีอำนาจตามกฎหมายที่จะขอให้นายกรัฐมนตรีออกคำสั่งหรือมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติ

(1) ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนร่วม หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวยังมิได้มีการดำเนินการหรือดำเนินการยังไม่ครบขั้นตอนตามกฎหมายว่าด้วยกรณีนั้น และได้ออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายดังกล่าวภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง จากคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง หรือคณะกรรมการให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง หรือคณะกรรมการเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาออกคำสั่งตามความในหมวดนี้ได้

(2) ในกรณีตาม (1) ถ้ามีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจปล่อยให้เนิ่นช้าต่อไปได้ ให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือคณะกรรมการเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาออกคำสั่งตามความในหมวดนี้ได้ โดยไม่ต้องมีหนังสือแจ้งหรือขอให้ครบกำหนดเก้าสิบวันตามเงื่อนไขใน (1)

ในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวมิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่บัญญัติในหมวดนี้ ให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องมีอำนาจออกคำสั่งตามความในหมวดนี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายอยู่แล้ว คณะกรรมการอาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยกรณีนั้น ๆ ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้แทนคณะกรรมการเฉพาะเรื่องได้ การมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยกรณีนั้น ๆ ตามวรรคสอง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา" ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 115 ตอนที่ 15 ก. (วันที่ 24 มีนาคม 2541).

คุ้มครองผู้บริโภคได้¹¹ ทั้งนี้เคยมีกรณีที่คณะกรรมการในกรณีนี้ที่คณะกรรมการว่าด้วยฉลาก ได้พิจารณาและเห็นควรว่าจะอาศัยอำนาจตามมาตรา 30 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติ คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522¹² กำหนดให้สินค้าที่ประชาชนทั่วไปใช้เป็นประจำเป็นสินค้าที่ ควบคุมฉลาก ซึ่งมีปัญหาว่าการกระทำดังกล่าวจะทำได้หรือไม่ และจะเป็นการขัดกับมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 หรือไม่ อย่างไร¹³ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 3) ได้พิจารณาและมีความเห็นว่า

“การที่คณะกรรมการว่าด้วยฉลากจะอาศัยอำนาจตามมาตรา 30 กำหนดให้สินค้าประเภท ใดเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลากและอาศัยอำนาจตามมาตรา 31 กำหนดลักษณะฉลากของสินค้าที่ควบคุม

¹¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541. มาตรา 9.ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 115 ตอนที่ 15 ก. (วันที่ 24 มีนาคม 2541)

¹² พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522.

“มาตรา 30 ให้คณะกรรมการว่าด้วยฉลากมีอำนาจกำหนดให้สินค้า ดังต่อไปนี้ เป็นสินค้าที่ควบคุมฉลากได้

(1) สินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่สุขภาพ ร่างกาย หรือจิตใจ เนื่องในการใช้สินค้านั้น หรือโดยสภาพของสินค้า

(2) สินค้าที่ประชาชนทั่วไปใช้เป็นประจำซึ่งการกำหนดฉลากของ สินค้านั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคในการที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงในสาระสำคัญ เกี่ยวกับสินค้านั้น”

“มาตรา 31 ฉลากของสินค้าที่ควบคุมฉลาก จะต้องมิลักษณะดังต่อไปนี้

(1) ใช้ข้อความที่ตรงต่อความจริงและไม่มีข้อความที่อาจก่อให้เกิด ความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้า

(2) ต้องระบุข้อความอันจำเป็น ซึ่งหากมิได้กล่าวเช่นนั้น จะทำให้ ผู้บริโภคเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้า

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและรายละเอียดที่คณะกรรมการว่าด้วย ฉลากกำหนด

การกำหนดตามวรรคหนึ่งให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และประกาศ ดังกล่าว จะกำหนดกรณีหรือเงื่อนไขที่เป็นการยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับตามความใน วรรคหนึ่งด้วยก็ได้”

¹³ หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีที่ นร 0109/9042 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2528

ฉลากได้นั้น จะต้องนำบทบัญญัติมาตรา 21 วรรคหนึ่งมาพิจารณาประกอบด้วยว่า ในเรื่องดังกล่าวนั้น ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้วหรือไม่ เช่น ในเรื่องเกี่ยวกับอาหารก็มีพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 หรือในเรื่องเกี่ยวกับวัตถุมีพิษก็มีพระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ.2510 เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษที่บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในส่วนที่ยังมิได้มีกฎหมายใดบัญญัติไว้ ดังนั้น การจะใช้อำนาจใด ๆ ตามกฎหมายนี้จึงต้องตีความโดยเคร่งครัด คณะกรรมการว่าด้วยฉลากจึงไม่มีอำนาจกำหนดให้สินค้าที่สามารถควบคุมได้ตามกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้นเป็นสินค้าควบคุมฉลากได้¹⁴ จากความเห็นดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า ขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จะต้องพิจารณาในความเป็น "กฎหมายพิเศษที่บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในส่วนที่ยังมิได้มีกฎหมายใดบัญญัติไว้" ดังนั้น การจะใช้อำนาจใด ๆ ตามกฎหมายนี้คณะกรรมการจึงต้องตีความโดยเคร่งครัด ดังแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้วางไว้ แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่เคยเกิดกรณีการใช้อำนาจที่ซ้ำซ้อนของคณะกรรมการกับหน่วยงานอื่นดังกล่าวเกิดขึ้น

สำหรับขั้นตอนและการดำเนินการรับเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภค ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค นั้นสามารถอธิบายได้ดังนี้

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้รับเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภคแล้วจะต้องตรวจสอบก่อนในเบื้องต้นว่า เรื่องหรือประเด็นดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใดซึ่งถ้าเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจของหน่วยงานอื่น และหน่วยงานอื่นสามารถเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนได้ทั้งหมดก็จะต้องดำเนินการจัดส่งเรื่องร้องเรียนดังกล่าวให้หน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงพิจารณาดำเนินการ แต่ถ้าเป็นกรณีที่เรื่องร้องเรียนดังกล่าวมีหลายประเด็นและมีประเด็นใดประเด็นหนึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เช่น การร้องขอให้พิจารณาชดเชยหรือเยียวยาความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งประเด็นดังกล่าวกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ฉบับอื่นไม่ได้มีกระบวนวิธีสิทธิในการพิจารณาชดเชยหรือเยียวยาความเสียหายไว้ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ก็จะต้องพิจารณาดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปคือพิจารณาถึงความเป็นผู้บริโภคตามนิยามของคำว่า "ผู้บริโภค" ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ที่หมายถึง "ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือ

¹⁴ บันทึกความเห็นกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 3 เลขเสรีจที่ 412/2528 ตุลาคม

ผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม”¹⁵ ซึ่งเมื่อเป็นผู้บริโภคตามความหมายทางกฎหมายแล้ว ไม่ว่าจะเป็นผู้บริโภคธรรมดาหรือเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น บริษัท ห้างหุ้นส่วน ก็สามารถเป็นผู้บริโภคได้ ซึ่งเมื่อมีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเกิดขึ้นกฎหมายก็ได้ตัดสิทธิความเป็นผู้บริโภคของนิติบุคคล เว้นแต่ว่า นิติบุคคลนั้นกระทำการเป็นผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ ในลักษณะทางธุรกิจ เช่น การซื้อไปเพื่อจำหน่ายต่อ ซึ่งผู้ซื้อก็จะเปลี่ยน สถานะจากผู้บริโภคเป็นผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ผู้ประกอบธุรกิจ” ว่าหมายถึง

“ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย หรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อ ซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการ และหมายความรวมถึงผู้ประกอบกิจการโฆษณาด้วย”¹⁶ ดังนั้นเมื่อใดก็ตามที่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ได้ซื้อสินค้าไปเพื่อขายต่อแก่บุคคลอื่น โดยมีได้นำไปใช้ในทางปกติทั่วไปก็ถือได้ว่าบุคคลหรือนิติบุคคลนั้นมีได้เป็นผู้บริโภค ตามที่กฎหมายกำหนดจึงไม่อาจอ้างถึงการละเมิดสิทธิผู้บริโภคได้ ทั้งนี้มีกรณีของประชาชนที่ได้ทำสัญญาการเข้าร่วมธุรกิจในรูปแบบแฟรนไชส์ ได้ร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อขอให้พิจารณาขตเซยความเสียหายจากการเข้าร่วมธุรกิจ ว่ามิได้รับผลตอบแทนตามที่คู่สัญญาได้โฆษณาไว้ ซึ่งในการพิจารณาสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้พิจารณาประเด็นการร้องเรียน แล้วมีความเห็นว่าผู้ร้องมิได้เป็นผู้บริโภคตามความหมายของคำว่า “ผู้บริโภค” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค จึงแจ้งให้ผู้ร้องดำเนินการใช้สิทธิทางศาลเอง ดังนั้นเมื่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้พิจารณาประเด็นการร้องเรียนแล้วเห็นว่าผู้ร้องเป็นผู้บริโภค และเรื่องร้องเรียนอยู่ในอำนาจของสำนักงานฯ ก็จะต้องดำเนินการต่อไปดังนี้

(1). เจ้าหน้าที่ทำหนังสือเชิญทั้งผู้ประกอบธุรกิจและผู้บริโภคเพื่อมาพบเจ้าหน้าที่ เพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงพร้อมทั้ง แสดงเอกสารหลักฐาน และเจรจาไกล่เกลี่ย โดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ ทำหน้าที่เป็นคนกลางในการเจรจา

(2). กรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจได้รับหนังสือเชิญแล้ว แต่ไม่มาชี้แจงข้อเท็จจริงตามหนังสือเจ้าหน้าที่จะจัดทำหนังสือเรียกของพนักงานเจ้าหน้าที่ เรียกผู้ประกอบธุรกิจให้มาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารใดๆ ประกอบการพิจารณาดำเนินการและเจรจาไกล่เกลี่ยกับผู้บริโภคที่ร้องเรียนอีกครั้งหนึ่ง

¹⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541.มาตรา 3.

¹⁶ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522.มาตรา 3.

(3). หากผู้ประกอบการธุรกิจที่ได้รับหนังสือเรียกไม่ไปพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกำหนด โดยไม่แจ้งเหตุขัดข้องให้ทราบล่วงหน้า ถือว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียกมีความผิดตามพระราชบัญญัติฯ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะทำการบันทึกเสนอความเห็นต่อเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้อำนาจในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเปรียบเทียบความผิดตามพระราชบัญญัติฯ

(4). ในการเจรจาถ้าสามารถตกลงกันได้ เจ้าหน้าที่ก็จะให้คู่กรณีทั้ง 2 ฝ่ายลงบันทึกเป็นหลักฐานเพื่อนำเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นต่อไป แต่ถ้การเจรจาไกลเกลี่ยไม่บรรลุผล เจ้าหน้าที่จะสรุปข้อเท็จจริงและรวบรวมหลักฐานทั้งหมดเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาตัดสินเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภค เพื่อให้พิจารณาว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวละเมิดสิทธิของผู้บริโภคหรือไม่ และถ้ามีการดำเนินคดีแก่ผู้ประกอบการที่กระทำการละเมิดสิทธินั้น จะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวมหรือไม่ ซึ่งหากคณะอนุฯ เห็นว่ามีได้เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคเป็นส่วนรวม ก็จะมีมติยุติเรื่องและให้เจ้าหน้าที่ทำหนังสือแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ให้ผู้บริโภคทราบ

(5). ส่วนกรณีที่คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภคและการดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคเป็นส่วนรวมก็จะมีมติให้เสนอเรื่องดังกล่าวต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้พิจารณาต่อไป

(6). หลังจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้พิจารณาแล้วหากมีมติ ให้ดำเนินคดีแก่ผู้ประกอบการธุรกิจ มติของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะมีลักษณะครอบคลุมถึงการร้องเรียนของผู้บริโภคที่ได้รับร้องทุกข์ไว้แล้ว และผู้บริโภคที่จะมาร้องทุกข์ต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องเดียวกันในภายหลังอีกด้วย

นอกจากการรับเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภคแล้วสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคยังมีหน้าที่ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค¹⁷ ซึ่งถือเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ดังนั้นสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จึงเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการให้การสนับสนุนในการสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้แก่คณะกรรมการ เช่น การวิเคราะห์เหตุแห่งการร้องเรียนหรือข้อพิพาทต่าง ๆ เพื่อพัฒนาไปเป็นองค์ความรู้ที่มื่อองค์ความรู้ทางการคุ้มครองผู้บริโภค โดยเป็นหน่วยงานกลางที่ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นที่ทำงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคด้านต่าง ๆ รวมถึงจัดพิมพ์ความเห็นของคณะกรรมการฯ คำวินิจฉัย เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณชน เพื่อสร้างความชอบธรรม

¹⁷ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2545 ข้อ 2 .

และความโปร่งใสในการจัดทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ตามหลักการตรวจสอบคำวินิจฉัย โดยสาธารณชน¹⁸ ทั้งนี้การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับความรู้หรือเข้าใจในสิทธิของตนในฐานะผู้บริโภคจะทำให้การคุ้มครองผู้บริโภคมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะการที่ประชาชนเข้าใจและรู้ถึงสิทธิของตนในฐานะผู้บริโภค จะทำให้ผู้บริโภคเกิดความตื่นตัวในการป้องกันและรักษาสิทธิของตนเพื่อไม่ให้ผู้ประกอบการเอารัดเอาเปรียบหรือกระทำการใดๆ ที่จะเป็นการแสวงหาประโยชน์จากการประกอบธุรกิจโดยมิชอบได้ และยังเป็นการทำให้ผู้ประกอบการตระหนักถึงหน้าที่ของตนในการประกอบธุรกิจ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการหรือผู้บริโภคภายใต้กรอบของระบบเศรษฐกิจเสรี

3.2 คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีรูปแบบองค์กรเป็นคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่มาจากส่วนราชการต่าง ๆ และผู้ทรงคุณวุฒิทั้งจากภาคราชการและเอกชน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งองค์ประกอบและอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นอาจถือได้ว่าเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม โดยมีอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาท อยู่สองลักษณะ คือ พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิผู้บริโภค และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการเฉพาะเรื่องตามที่กฎหมายกำหนด¹⁹ ทั้งนี้การที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นองค์กรของรัฐ ในรูปคณะกรรมการที่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคในลักษณะเป็นองค์กรกลางโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการทำให้สามารถที่จะกำหนดนโยบายและแนวทางในการคุ้มครองผู้บริโภคในภาพรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และองค์กรดังกล่าวยังสามารถดำเนินมาตรการด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ในกรณีมีปัญหาเกิดขึ้นกับผู้บริโภคซึ่งเป็นกรณีที่ไม่มีหน่วยงานใดสามารถที่จะดำเนินการได้ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคก็จะใช้อำนาจตามกฎหมายในการให้ความช่วยเหลือหรือบรรเทาความเสียหายแก่ผู้บริโภค

¹⁸ สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, รายงานการวิจัยเรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร:บริษัท ชุมทองและอุตสาหกรรมกรพิมพ์ จำกัด, 2546) น.172.

¹⁹ เพ็งอ้วน, น.170.

3. 2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

เมื่อแรกประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นั้น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ประกอบไปด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินหกคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นกรรมการและ เลขานุการ แต่เมื่อปีพ.ศ. 2541 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ได้มีขยายองค์ประกอบของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคโดยเพิ่มผู้แทนจากส่วนราชการต่าง ๆ ได้แก่ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงคมนาคม และเพิ่มจำนวนในส่วนผู้ทรงคุณวุฒิจากไม่เกินหกคนเป็นไม่เกินแปดคน ทำให้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2541 เป็นต้นมาคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจึงมีองค์ประกอบดังนี้

1. นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ
2. กรรมการโดยตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด 8 คน
3. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ไม่เกิน 8คน และ
4. เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นกรรมการและเลขานุการ

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะพบว่าเกือบทั้งหมด เป็นตัวแทนจากหน่วยราชการต่าง ๆ เกือบทั้งหมด โดยมีส่วนของข้าราชการการเมืองคือ นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานกรรมการ และเลขาธิการนายกรัฐมนตรี แต่ไม่ได้มีการระบุถึงกรรมการที่มาจากตัวแทนภาคประชาชนซึ่งเป็นผู้บริโภคแต่อย่างใด ซึ่งตัวแทนของผู้บริโภคสามารถเข้าเป็นกรรมการในคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งต้องอาศัยการที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งที่ผ่านมากรรมการในคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิ มักจะเป็นบุคคลจากฝ่ายการเมืองหรือบุคคลที่ใกล้ชิดกับนักการเมือง ซึ่งอาจเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองส่งคนของตนเข้ามาแทรกแซงได้ ทั้งนี้เพราะการนำเสนอชื่อกรรมการในส่วนนี้จะต้องผ่านการเห็นชอบจากประธานกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคก่อน ซึ่งโดยสภาพแล้วประธานกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคก็คือนักการเมืองในส่วนของรัฐบาล ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายอีกทอดหนึ่งให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจึงยอมเป็นไปได้ที่ ประเด็นของความเป็นอิสระของคณะกรรมการก็เป็นอีกส่วนหนึ่งที่อาจถูกกลุ่มธุรกิจที่มีความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองจะอาศัยโอกาสดังกล่าว

เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจ โดยการเข้ามาเป็นกรรมการในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิ แม้ว่ากรรมการในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิจะต้องได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีก็ตาม อันจะทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นกลางในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ได้ และอาจถูกมองได้ว่า ใช่วิถีทางการเมืองเพื่อเอื้อผลประโยชน์ทางธุรกิจซึ่งเกี่ยวโยงถึงกันกันในรูปแบบที่เรียกว่า “ผลประโยชน์ทับซ้อน” และแม้ว่าตามกฎหมาย องค์ประกอบของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน แต่ไม่เคยปรากฏว่านายกรัฐมนตรีท่านใดที่จะดำรงตำแหน่งประธานกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เพราะเนื่องด้วยภารกิจ ที่มากในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ๆ จึงนายกรัฐมนตรีที่ผ่านมามีทุกท่านจึงมอบหมายงานในตำแหน่งประธานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ให้แก่รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ท่านหนึ่งท่านใดปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี และนับตั้งแต่ พ.ศ. 2544- 2549 ซึ่งเป็นช่วงเวลาของการบริหารราชการแผ่นดินที่มี พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี มีการเปลี่ยนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งที่เป็นรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี 7 ท่าน อันแสดงให้เห็นได้ว่า แม้รัฐบาลจะถือว่ากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นกฎหมายที่สำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา 173 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548 โดยได้มีการบรรจุไว้เป็นหนึ่งในรายชื่อกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดิน²⁰ แต่ในความเป็นจริงการเปลี่ยนแปลงประธานกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแต่ละครั้ง นอกจากเป็นการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลแล้ว ยังเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการคุ้มครองผู้บริโภคด้วย ซึ่งทำให้การคุ้มครองผู้บริโภคที่ผ่านมา ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจะเป็น

3.2.2 อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งนอกจากกฎหมายฉบับดังกล่าวจะได้บัญญัติถึงอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแล้วยังมีกฎหมายฉบับอื่นที่กำหนดถึงอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไว้อีก

²⁰ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโททักษิณชินวัตรนายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภาวันพุธที่ 23 มีนาคม 2545, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 :น. 10-20.

คือ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ซึ่งสามารถจำแนกอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามลักษณะการใช้อำนาจได้ดังนี้

(1). อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งสามารถแยกได้เป็น

(1.1). อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในเชิงป้องกัน

(1.2). อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในเชิงการเยียวยาความเสียหาย

(2). อำนาจอื่นๆของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

(2.1). อำนาจทางปกครองของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในลักษณะของการพิจารณาออก "กฎ" ในกรณีการดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตราย

(2.2). อำนาจทางปกครองของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในลักษณะของการพิจารณาออก "คำสั่งทางปกครอง" กรณีการรับรองสมาคมที่มีอำนาจฟ้องคดีแทนสมาชิกของสมาคมตาม มาตรา 40 แห่ง พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

(3). อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายอื่น ซึ่งจากอำนาจต่างๆข้างต้นเป็นการแบ่งการใช้อำนาจโดยพิจารณาจากที่มาของอำนาจตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และตามกฎหมายอื่น และพิจารณาจากรูปแบบการใช้อำนาจ เช่น การใช้อำนาจในลักษณะของการพิจารณาออก "คำสั่งทางปกครอง" และ "กฎ" ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

3.2.2.1 อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคตามมาตรา 36

(3) แจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค ในการนี้จะระบุชื่อสินค้าหรือบริการ หรือชื่อของผู้ประกอบธุรกิจด้วยก็ได้

(4) ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และพิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง

(5) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเฉพาะเรื่องและคณะอนุกรรมการ

(6) สอดส่องเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้ปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินคดีในความผิดเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค

(7) ดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคที่คณะกรรมการเห็นสมควรหรือมีผู้ร้องขอตามมาตรา 39

(8) รับรองสมาคมตามมาตรา 40

(9) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค และพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่คณะ รัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีมอบหมาย

(10) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ²¹ จากอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคข้างต้นนั้นมีพื้นฐานการจัดการใช้อำนาจอยู่บนแนวคิดเรื่องมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งแบ่งออกได้ 2 มาตรการ คือ

1. มาตรการก่อนที่สินค้าจะเข้าสู่ตลาด (Pre-market Control Measure) กับ

2. มาตรการหลังจากที่สินค้าเข้าสู่ตลาดแล้ว (Post-market Control Measure)²² ทั้ง 2 มาตรการดังกล่าวนี้ต่างเสริมและสนับสนุนซึ่งกันและกัน ในลักษณะป้องกันสิ่งที่จะเกิดผลกระทบใดๆแก่ผู้บริโภคและการพิจารณาถึงสิ่งที่เกิดขึ้นเพื่อหาหนทางแก้ไขและวางแนวทางสำหรับป้องกันไม่ให้เกิดสิ่งดังกล่าวขึ้นอีก ทั้งนี้สามารถจำแนกอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ตามลักษณะการใช้อำนาจได้เป็นลักษณะสำคัญ 2 อำนาจคือ

(1.) อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในเชิงป้องกัน

(2.) อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในเชิงการเยียวยาความเสียหาย

3.2.2.1.1 อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในเชิงป้องกัน

การรักษาความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของประชาชนซึ่งเป็นภารกิจและหน้าที่หลักสำคัญประการหนึ่งของรัฐ ซึ่งรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐผูกพันต้องกระทำและไม่สามารถเลือกที่จะไม่กระทำไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่สิทธิและเสรีภาพของประชาชนคือสิ่งที่สำคัญที่สุด และโดยเฉพาะสิทธิใน ชีวิตและร่างกายทั้งนี้ในระบบ

²¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522.มาตรา 10.

²² ปกรณ์ นิลประพันธ์, "การพัฒนามาตรการคุ้มครองผู้บริโภค" <www.lawreform.go.th>.

กฎหมายไทยมีการตรากฎหมายที่กำหนดมาตรการการให้รัฐดำเนินการป้องกันเพื่อรักษาความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของราษฎรในลักษณะต่างๆ ไว้หลายฉบับ ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ก็เป็นกฎหมายในลักษณะดังกล่าว ซึ่งกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในการออกมาตรการเชิงป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนในฐานะผู้บริโภค ทั้งนี้เพราะเมื่อมีความเสียหายใดๆ เกิดขึ้นกับผู้บริโภคผลกระทบที่เกิดขึ้นจะมีวงกว้างมาก เพราะประชาชนทุกคนในสังคมคือผู้บริโภค ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ฯ มีอำนาจในเชิงป้องกันหลายประการดังนี้

(1) การแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค ซึ่งทั้งนี้คณะกรรมการสามารถจะระบุชื่อสินค้าหรือบริการ หรือชื่อของผู้ประกอบธุรกิจด้วย การแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารดังกล่าวถือว่าเป็นอำนาจพิเศษประการหนึ่ง เพราะการคุ้มครองผู้บริโภคที่จะให้ได้ผลและมีประสิทธิภาพนั้นนอกจากการใช้วิธีการทางกฎหมายบังคับหรือลงโทษต่อผู้ประกอบธุรกิจแล้ว การประชาสัมพันธ์คือการดำเนินมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในเชิงรุก เพื่อให้ประชาชนในฐานะผู้บริโภคได้มีความรู้เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของตน เพื่อเป็นภูมิคุ้มกันตนและบอกกล่าวกับคนอื่นๆ ต่อไป เพราะการคุ้มครองผู้บริโภคที่ดีที่สุดคือ การที่ผู้บริโภคเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของตนรู้ว่าตนมีสิทธิและหน้าที่อย่างไร และรู้ว่าเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นตนเองจะมีสิทธิใดๆ บ้าง

(2) การแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ด้วยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการฯ แต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการฯ มอบหมายได้ ทั้งนี้ปัจจุบันมีคณะกรรมการฯ ที่คณะกรรมการฯ แต่งตั้งหลายคณะโดยแต่ละคณะกรรมการก็มีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไป ทั้งทำหน้าที่ในเชิงป้องกันและเชิงเยียวยา ซึ่งคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในเชิงป้องกันมีดังนี้

- (1) คณะกรรมการฝ่ายกฎหมาย
- (2) คณะกรรมการฝ่ายเผยแพร่และประชาสัมพันธ์
- (3) คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด (75 จังหวัด)
- (4) คณะกรรมการกำหนดสาระการเรียนรู้ เรื่องการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ระดับช่วงชั้นที่ 3 และระดับช่วงชั้นที่ 4 ตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานพุทธศักราช 2544 โดยหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละคณะต่างก็มีอำนาจแตกต่างกันไป โดยสามารถพิจารณาได้จากชื่อของคณะกรรมการแต่ละคณะ

(3.) สอดส่องเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้ปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด จากกรณีที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ว่าประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคหลายหน่วยงานโดยมีนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งประธานกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เนื่องด้วยผู้ร่างกฎหมายเห็นว่าการใช้อำนาจสั่งการในฐานะประธานกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคของนายกรัฐมนตรี ย่อมทำให้การดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคมีประสิทธิภาพมากกว่าที่ควรจะเป็นโดยปกติ²³ เพราะนายกรัฐมนตรีเปรียบเสมือนหัวหน้าของส่วนราชการทั้งหมด การสั่งการใดๆย่อมได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานต่าง ๆ ด้วยความรวดเร็ว เพราะการคุ้มครองผู้บริโภคที่ดีนั้นจะต้องเป็นมาตรการที่ทันต่อปัญหาและสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และควรเป็นความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

(4.) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค เนื่องด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นเป็นเรื่องของทุกคนในสังคมที่ต้องดำเนินการร่วมกันเพราะการคุ้มครองผู้บริโภคที่ดีนั้นจะต้องเป็นมาตรการที่ทันต่อปัญหาและสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และควรเป็นความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

(5.) การรับรองสมาคมที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้มีอำนาจดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญา แทนสมาชิกของสมาคม อำนาจในการรับรองสมาคมเพื่อให้มีอำนาจดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญา แทนสมาชิกของสมาคมถือเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการที่จะปกป้องสิทธิของตนในฐานะผู้บริโภค เพราะเมื่อใดก็ตามที่ภาคประชาชนมีความเข้มแข็ง มีการรวมกลุ่มกันเพื่อปกป้องสิทธิของตนก็เท่ากับลดภาระการดำเนินการใช้อำนาจของรัฐลง และจะทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจจะต้องคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นต่อตนด้วย

(6.) การดำเนินเกี่ยวกับสินค้าอันตราย โดยการออกประกาศคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประกาศให้สินค้า ซึ่งจะขออธิบายในส่วนของอำนาจนี้โดยเฉพาะในหัวข้อถัด ๆ ไป

3.2.2.1.2 อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในเชิงการเยียวยาความเสียหาย

อำนาจการพิจารณาชดเชยความเสียหายให้กับผู้บริโภคถือได้ว่าเป็นลักษณะเด่นที่สำคัญประการหนึ่งของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค

²³ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2522", ครั้งที่ 28/2522, วันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2522, น.184.

พ.ศ. 2522 เนื่องจากกฎหมายที่มีลักษณะคุ้มครองผู้บริโภคฉบับอื่น ๆ ที่มีมาก่อนพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ไม่เคยมีการบัญญัติไว้ ในทางทฤษฎีนั้นถือเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคหลังจากที่สินค้าเข้าสู่ตลาดแล้ว (Post-market Control Measure) ซึ่งมีหลายมาตรการเช่น การควบคุมระบบการจัดจำหน่าย (Supply chain) การตรวจสอบคุณภาพของสินค้า (Product Quality Control) การให้ข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าอย่างถูกต้องและพอเพียง (Product Information, Labeling) การควบคุมการโฆษณา การคุ้มครองอิสระในการตัดสินใจซื้อสินค้าของผู้บริโภค การเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากความชำรุดบกพร่องของสินค้า (Compensation) และการเรียกคืนสินค้าที่ไม่ปลอดภัยคืนจากผู้บริโภค (Product Recall Measure)²⁴ โดยการเยียวยาดังกล่าวนั้นอาจแยกเป็นได้ทั้งการเยียวยาให้กับผู้บริโภคโดยตรงจากร้องขอจากผู้บริโภคหรือกรณีที่เกิดคณะกรรมการเห็นสมควรเอง ซึ่งจะปรากฏในรูปของการดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญา หรืออาจเป็น “การเยียวยาสังคม” ซึ่งมาจากการร้องขอให้ตรวจสอบจากผู้บริโภคหรือเป็นกรณีที่เกิดคณะกรรมการเห็นสมควร ทั้งนี้กรณีการเยียวยาความเสียหายต่อสังคมนั้นผลกระทบในเบื้องต้นก่อนที่จะมีการเยียวยาบางครั้งไม่สามารถประเมินค่าในรูปการชดเชยความเสียหายเป็นตัวเงินได้ เช่นความเสียหายที่เกิดจากการใช้ข้อมูลโฆษณาที่ไม่เป็นธรรมต่อประชาชน นอกจากจะเกิดความเสียหายแก่ประชาชนแล้วในบางครั้งยังกระทบไปถึงความสงบเรียบร้อยของสังคมอีกด้วย ดังนั้นรัฐจะต้องกำหนดมาตรการเพื่อพิจารณาเยียวยาสิ่งที่เกิดขึ้นว่า สังคมได้รับผลกระทบเพียงใดจากการกระทำ โดยอาจกำหนดเป็นโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำเพื่อให้เกิดความสำนึกในสิ่งที่ทำ ทั้งนี้อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้แก่

(1) อำนาจในการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ เป็นมาตรการหนึ่งในการเยียวยาความเสียหายของผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค โดยที่ผ่านมาคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ดังกล่าวจากรายงานของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและคณะอนุกรรมการกลั่นกรองเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคซึ่งเป็นคณะอนุกรรมการที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค ซึ่งบางครั้งจะทำการเจรจาไกล่เกลี่ยเป็นหลักทำให้สามารถลดข้อพิพาทที่จะขึ้นสู่กระบวนการพิจารณาในศาลได้เป็นอย่างมากซึ่งที่เรียกวิธีการดังกล่าวว่า “มาตรการอื่นนอกจากวิธีการทางศาล” (Alternative Dispute

²⁴ ปกรณ์ นิลประพันธ์, “การพัฒนามาตรการคุ้มครองผู้บริโภค” <www.lawreform.go.th>.

Resolution : ADR)²⁵ ทั้งนี้ข้อดีของการเจรจาไกล่เกลี่ยนอกจากลดข้อพิพาทที่จะขึ้นสู่กระบวนการพิจารณาในชั้นศาลได้แล้ว ยังทำให้ผู้บริโภคได้รับการเยียวยาความเสียหายหรือได้รับการพิจารณาชดเชยได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ทั้งนี้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไกล่เกลี่ยเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค โดยมุ่งเน้นการเจรจาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภค เพื่อให้เกิดผลดีแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย²⁶ ซึ่งจะทำให้ผู้บริโภคได้รับการเยียวยาความเสียหายรวดเร็วยิ่งขึ้น เพราะคงปฏิเสธไม่ได้ว่ากระบวนการพิจารณาในชั้นศาลนั้นมีการใช้ระยะเวลาที่ยาวนานไม่ทันต่อความต้องการของผู้บริโภค เพราะปัญหาของผู้บริโภคนั้นมักจะเป็นปัญหาที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมด้วย

(2). ดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคที่คณะกรรมการเห็นสมควร หรือมีผู้ร้องขอตามมาตรา 39 ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา การดำเนินคดีแทนผู้บริโภคของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นหลักการสำคัญที่ผู้ยกร่างกฎหมายต้องการให้พระราชบัญญัติฯ มีลักษณะของการเป็นกฎหมายที่อุดช่องว่างทางกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคที่บังคับให้อยู่ก่อนหน้านั้น และถือเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค โดยเป็นมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคหลังจากที่สินค้าเข้าสู่ตลาดแล้ว (Post-market Control Measure) ซึ่งเป็นสิทธิอันชอบธรรมที่ผู้บริโภคจะสามารถดำเนินการเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากความชำรุดบกพร่องของสินค้า (Compensation) ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า ในสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันที่สินค้าและบริการแข่งขันกันอย่างผู้ประกอบการธุรกิจสูงมีการนำเสนอสินค้าหรือบริการต่อผู้บริโภคในรูปแบบใหม่ขึ้นตลอดเวลา เพื่อเป็นการสนองตอบต่อความต้องการและเพื่อชิงชิงกำลังซื้อจากผู้บริโภค ซึ่งการแข่งขันภายใต้กรอบเศรษฐกิจเสรีนั้นบางครั้งเกิดปัญหาตามมาว่า ผู้ประกอบการธุรกิจบางหลายต้องการแต่กำไร จึงนำเสนอสินค้าโดยใช้สื่อต่าง ๆ ทำการโฆษณาหรือเสนอขายสินค้าหรือบริการในลักษณะที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือกระทำโดยขาดความรับผิดชอบต่อสังคม ทำให้เกิดผลกระทบที่ตามมา โดยเฉพาะผลกระทบต่อผู้บริโภคที่เป็นฝ่ายเสียเปรียบผู้ประกอบการ เนื่องจากสินค้าหรือบริการบางอย่างมีการใช้เทคโนโลยีการผลิตขั้นสูงทำให้ผู้บริโภคไม่มีความเข้าใจในสินค้าเท่าที่ควรจะเป็น หรืออาจมีการใช้กลวิธีทางการตลาดมาหลอกล่อให้ผู้บริโภคหลงเชื่อจนบางครั้งอาจนำมาซึ่งความเสียหายต่อทั้ง ชีวิต ร่างกาย จิตใจ อนามัยรวมถึงทรัพย์สิน จึงเป็นหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้ใช้อำนาจปกครองจะต้องหามาตรการมาเยียวยาหรือชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ได้รับ

²⁵ สัมภาษณ์ รัตมี วิศทเวทย์, เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, สัมภาษณ์, ทำเนียบรัฐบาล, 20 มกราคม 2549

²⁶ คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ 6/2548 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2548

ความเดือดร้อนดังกล่าว การดำเนินคดีแทนผู้บริโภคก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่รัฐจะแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น ทั้งนี้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในการพิจารณาดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค แทนผู้บริโภค ซึ่งถือเป็นมาตรการใหม่ที่ปรากฏในกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของไทย โดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา ในส่วนคดีแพ่งนั้นใช้วิธีพิจารณาความตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งดังคดีแพ่งทั่วไป ในศาล ซึ่งการดำเนินคดีที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีมติให้ดำเนินคดีแทนนั้นเกือบทั้งหมดเป็นคดีแพ่งและเป็นการเยียวยาให้กับผู้บริโภคแต่ละรายมิได้เป็นเรื่องระหว่างรัฐกับผู้ประกอบธุรกิจ แต่ในการดำเนินคดีอาญานั้นพระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดให้ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจเปรียบเทียบความผิดทางอาญาที่เกิดขึ้น จากการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติฯ ได้ โดยมีวิธีการดำเนินการดังนี้

1. ถ้าพนักงานสอบสวนพบว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และบุคคลนั้นยินยอมให้เปรียบเทียบ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องมายังคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมอบหมายให้มีอำนาจเปรียบเทียบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้นั้นแสดงความยินยอมให้เปรียบเทียบและเมื่อชำระค่าปรับแล้วให้ถือว่าคดีเลิกกัน

2. กรณีที่มีผู้บริโภคร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่ามีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภค หรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตรวจพบว่า มีการอันฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จะรวบรวมข้อเท็จจริงและหลักฐานต่าง ๆ พร้อมทั้งเรียกผู้ที่ถูกกล่าวหา หรือผู้ต้องสงสัยมาสอบถามข้อเท็จจริง แล้วนำเสนอที่ประชุม คณะกรรมการเฉพาะเรื่องเพื่อขอทราบมติที่ประชุม ถ้าคณะกรรมการเห็นว่าผู้กระทำความผิดดังกล่าวมีความผิดจริง สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ก็จะเสนอที่ประชุมคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พิจารณาลงโทษ กรณีโทษปรับนั้น ผู้ที่มีอำนาจเปรียบเทียบความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในส่วนกลาง ได้แก่ พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบความผิดที่เกิดในกรุงเทพมหานคร (เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค) กับพนักงานสอบสวน งาน 4 กองกำกับการ 3 กองบังคับการปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี (กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ (สศค.) เดิม

สำหรับในส่วนภูมิภาค คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้มอบหมายให้ คณะอนุกรรมการผู้มีอำนาจเปรียบเทียบความผิดที่เกิดขึ้นในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร เป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบความผิดตามพระราชบัญญัติฯ ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ จะประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน อัยการจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด เป็นอนุกรรมการ โดยมีข้าราชการในจังหวัดเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มอบหมายให้คณะอนุกรรมการหรือพนักงานสอบสวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ดำเนินการเปรียบเทียบปรับได้ และทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาค²⁷ และถ้าผู้ที่กระทำการนั้น แสดงความยินยอมให้เปรียบเทียบและเมื่อชำระค่าปรับแล้วให้ถือว่าคดีเลิกกัน ทั้งนี้อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือ ผู้ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมอบหมาย เป็นอำนาจพิเศษที่กฎหมายกฎหมาย โดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือ ผู้ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมอบหมาย สามารถดำเนินการเปรียบเทียบความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2562 ได้เอง โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนแต่อย่างใด²⁸

3.2.2.3 อำนาจอื่นๆ ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

นอกจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะมีอำนาจตามตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในเชิงป้องกันและเชิงการเยียวยาความเสียหายข้างต้นแล้วคณะกรรมการฯ ยังมีอำนาจดำเนินการในลักษณะอื่นอีก โดยเป็นการใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองในการพิจารณาออก "คำสั่งทางปกครอง" และ "กฎ" ตามนิยามของคำว่า "คำสั่งทางปกครอง" และ "กฎ" ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งสามารถแยกอำนาจทางปกครองของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในลักษณะของการพิจารณาออก "คำสั่งทางปกครอง" และ "กฎ" ได้ดังนี้

(1.) อำนาจทางปกครองของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในลักษณะของการพิจารณาออก "กฎ" ในกรณีการดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตราย

อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในรูปของการดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค เป็นมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีลักษณะทั้งในเชิงป้องกันและเยียวยาความเสียหาย ที่กล่าวเช่นนี้เพราะสินค้าบางชนิดนั้นไม่มีกฎหมายใด ๆ ที่จะให้อำนาจรัฐ

²⁷ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522. มาตรา 15.

²⁸ ความเห็นทางกฎหมายคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5)

ในการตรวจสอบคุณภาพ หรือมาตรฐานใด ๆ ก่อนที่ออกจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภค ซึ่งทำให้บางครั้งสินค้าชนิดนั้นอาจเป็นสินค้าที่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้บริโภคได้ ทั้งอันตรายที่มาจากวิธีการใช้หรือส่วนประกอบ ดังนั้นกฎหมายจึงมอบอำนาจให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถดำเนินการกับสินค้าที่อาจมีอันตรายดังกล่าวได้ โดยการออกคำสั่งคณะกรรมการฯ ห้ามขายสินค้านั้น ๆ ทั้งเป็นการสั่งเป็นการชั่วคราวหรือเป็นการสั่งเป็นการถาวร โดยมีวิธีการและขั้นตอนดังต่อไปนี้

1). เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่า สินค้าใดอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค คณะกรรมการอาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้านั้นได้ ถ้าผู้ประกอบธุรกิจไม่ดำเนินการตามที่คณะกรรมการสั่งหรือดำเนินการล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร คณะกรรมการจะจัดให้มีการพิสูจน์โดยผู้ประกอบธุรกิจเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายก็ได้

2). ถ้าผลการทดสอบหรือพิสูจน์ปรากฏว่าสินค้านั้นเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค และกรณีไม่อาจป้องกันอันตรายที่จะเกิดจากสินค้านั้นได้โดยการกำหนดฉลากตามมาตรา 30 หรือตามกฎหมายอื่น ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งห้ามขายสินค้านั้นและถ้าเห็นสมควร จะสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจเปลี่ยนแปลงสินค้านั้นภายใต้เงื่อนไขตามที่คณะกรรมการกำหนดก็ได้ ในกรณีที่สินค้านั้นไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้หรือเป็นที่สงสัยว่าผู้ประกอบธุรกิจจะเก็บสินค้านั้นไว้เพื่อขายต่อไป คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจทำลายหรือจะจัดให้มีการทำลายโดยผู้ประกอบธุรกิจเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายก็ได้

3). ในกรณีที่จำเป็นเร่งด่วน ถ้าคณะกรรมการมีเหตุที่น่าเชื่อว่าสินค้าใดอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งห้ามขายสินค้านั้นเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะได้มีการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้า

4). ถ้าผู้ประกอบธุรกิจขายสินค้าที่คณะกรรมการสั่งห้ามขายเพราะสินค้านั้นอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคตามมาตรา 36 นี้ ผู้ประกอบธุรกิจนั้นต้องระวางโทษตามมาตรา 56 คือจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าผู้ประกอบธุรกิจนั้น เป็นผู้ผลิตเพื่อขายหรือเป็นผู้สั่งหรือนำเข้ามานิราชอาณาจักรเพื่อขาย ต้องระวางโทษหนักขึ้น คือ จำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ²⁹

การดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภคของคณะกรรมการฯ เป็นการใช้อำนาจทางปกครองรูปแบบหนึ่ง ตามนิยามของคำว่า "กฎ" ตามมาตรา แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ให้ความหมายของคำว่า "กฎ" หมายถึงพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ

²⁹ <http://www.ocpb.go.th/duty/dangerous_merchandise.asp>

บทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ" จากนิยามดังกล่าว "กฎ" จึงเป็นบทบัญญัติทางกฎหมาย ที่ปรากฏในรูปของ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ กระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งอาจเป็นการกำหนดให้บุคคลทั่วไปกระทำการใด หรือห้ามกระทำการใดเป็นการทั่วไป มิได้เฉพาะแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง³⁰ เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภคของ คณะกรรมการฯ ที่เรียกว่า "คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค" แต่คำสั่งดังกล่าวไม่ได้กระทำต่อบุคคลใดหรือกรณีใดโดยเฉพาะจึงถือได้ว่ามีลักษณะและรูปแบบเป็นไปดังความหมายของคำว่า "กฎ" ตามพระราชบัญญัติฯ ได้ เนื่องด้วยการประกาศให้สินค้าใดอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภคนั้น คณะกรรมการฯ จะกระทำโดยประกาศเป็นการทั่วไปว่าสินค้าชนิดใด อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภค และห้ามขายสินค้านั้น ๆ โดยมีได้เฉพาะลงไปว่าเป็นสินค้าของผู้ประกอบธุรกิจรายใด จึงเป็นการใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับสินค้าของผู้ประกอบธุรกิจทุกราย จึงมีลักษณะเป็น "กฎ" ตามความหมายคำว่า "กฎ" ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่มุ่งผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

นับแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2548) คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้ดำเนินการออกคำสั่งห้ามขายสินค้าไปซึ่ง คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วว่า อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภค ดังนี้

1. คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ 9/2527 เรื่อง ห้ามขายสินค้าที่เรียกกันว่า "ของเล่นชนิดพองตัวเมื่อแช่น้ำ" หรือ "ตัวดูดน้ำ"³¹
2. คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ 6/2529 เรื่อง ห้ามขายสินค้าเครื่องต้มน้ำไฟฟ้าที่ทำให้น้ำร้อนโดยผ่านกระแสไฟฟ้าเข้าไปในน้ำโดยตรง หรือเครื่องต้มน้ำไฟฟ้าแบบชั้วเปลือย³²
3. คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ 3/2535 เรื่อง ห้ามขายสินค้าที่เรียกกันว่า "ลูกโป่งวิทยาศาสตร์" หรือ "ลูกโป่งพลาสติก"หรือ "blowing balloon" เป็นการชั่วคราว³³ สำหรับคำสั่งดังกล่าวนี้ได้ถูกยกเลิกโดยคำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ 9/2548 เรื่อง ห้ามขาย

³⁰ จีรพงษ์ เกียรติธำรงกุล. "การแสดงผลประกอบคำสั่งทางปกครอง" (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543) ,น.14.

³¹ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 101 ตอนที่ 136 ง, วันที่ 27 พฤศจิกายน 2527.

³² ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 103 ตอนที่ 133 ง, วันที่ 1 สิงหาคม 2529.

³³ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 109 ตอนที่ 32ง, วันที่ 5 มีนาคม 2535.

สินค้าที่เรียกกันว่า "ลูกโป่งวิทยาศาสตร์" หรือ "ลูกโป่งพลาสติก" หรือ "blowing balloon" ³⁴ ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้พิจารณาแล้วว่า จากผลการตรวจวิเคราะห์โดยกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข พบว่าสารประกอบในสินค้านี้มีลักษณะเป็นสารระเหยซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค ประกอบกับสินค้านี้มีลักษณะคล้ายลูกโป่งของเล่นที่เอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มเด็กเล็กจึงมีคำสั่งห้ามขายสินค้านี้เป็นการถาวร

4. คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ 1/2546 เรื่อง ห้ามขายสินค้าเครื่องเล่นฉีดน้ำที่มีลักษณะเป็นกระบอกสูบและใช้แรงอัดกระแทกน้ำในกระบอกสูบโดยตรง เป็นการชั่วคราว ³⁵ ทั้งนี้ในส่วนของคำสั่งห้ามห้ามขายสินค้าเครื่องเล่นฉีดน้ำที่มีลักษณะเป็นกระบอกสูบและใช้แรงอัดกระแทกน้ำในกระบอกสูบโดยตรง เป็นการชั่วคราว ผู้ประกอบจำนวนหนึ่งได้ยื่นเรื่องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเนื่องจากเห็นว่า การออกคำสั่งกระทำโดยมิได้ให้โอกาสผู้ประกอบการชี้แจง ทั้งนี้ในข้อเท็จจริงจะพบว่า สินค้าเครื่องเล่นฉีดน้ำที่มีลักษณะเป็นกระบอกสูบและใช้แรงอัดกระแทกน้ำในกระบอกสูบโดยตรง นั้นถูกวิจารณ์จากสื่อมวลชนและสังคมอย่างมากว่าแรงดันน้ำจากเครื่องเล่นดังกล่าวอาจทำให้เกิดอันตรายต่อผู้อื่นได้ และเมื่อเป็นกรณีเร่งด่วน คณะกรรมการ ฯ จึงมีเหตุที่เชื่อว่าสินค้านี้มีลักษณะเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค จึงมีคำสั่งห้ามขาย แต่เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในช่วง 2 อาทิตย์ก่อนเริ่มเทศกาลสงกรานต์ ในปีพ.ศ. 2546 ทำให้ผู้ประกอบการเห็นว่าไม่เป็นเนื่องจากทำให้เสียประโยชน์ทางธุรกิจ จึงได้ยื่นเรื่องต่อศาลปกครองดังกล่าว ปัจจุบันคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง

(2.) อำนาจทางปกครองของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในลักษณะของการพิจารณาออก "คำสั่งทางปกครอง" กรณีการรับรองสมาคมที่มีอำนาจฟ้องคดีแทนสมาชิกของสมาคมตาม มาตรา 40 แห่ง พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งการพิจารณารับรองสมาคมให้มีอำนาจฟ้องคดีแทนสมาชิกของสมาคมตาม มาตรา 40 แห่ง พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นี้เป็นการใช้อำนาจของรัฐเพื่อบังคับกับกรณีหนึ่งกรณีใดหรือกับบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ ในรูปแบบของ "คำสั่งทางปกครอง" ตามนิยามของคำว่า "คำสั่งทางปกครอง" ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติว่า

"คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ

³⁴ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 123 ตอนพิเศษ 3 ง, วันที่ 10 มีนาคม 2549.

³⁵ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 120 ตอนที่ 39ง, วันที่ 31 มีนาคม 2546.

การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ...”³⁶

แม้ว่าตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จะบัญญัติให้มืองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคแก่ประชาชน อันได้แก่ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแล้วก็ตาม แต่การคุ้มครองผู้บริโภคที่อาศัยกลไกทางกฎหมายและอาศัยหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ โดยใช้วิธีบังคับที่อาศัยโทษทางอาญาเป็นหลักเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายยังไม่สามารถทำให้ภาคธุรกิจคำนึงถึงบทบาทของตนในฐานะที่จะต้องมีส่วนรับผิดชอบในการคุ้มครองผู้บริโภคด้วย เพราะการคุ้มครองผู้บริโภคที่จะประสบความสำเร็จได้นั้น ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากภาคธุรกิจและภาคประชาชนด้วย เพราะการคุ้มครองผู้บริโภคที่ดีนั้นจะต้องให้ความสำคัญกับภาคประชาชนด้วย หรือที่เรียกว่า “การคุ้มครองผู้บริโภคภาคประชาชน” (People-based consumer protection)³⁷ และเพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคภาคประชาชนมีประสิทธิภาพและเป็นไปได้ในความเป็นจริง พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้เปิดโอกาสภาคประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการปกป้องและคุ้มครองตนในฐานะผู้บริโภค โดยส่งเสริมให้ประชาชนร่วมตัวกันในรูปของกลุ่ม องค์การ มูลนิธิ สมาคม โดยเฉพาะการรวมเป็นสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคหรือต่อต้านการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้า กฎหมายระบุว่า สมาคมดังกล่าวอาจยื่นคำขอให้คณะกรรมการฯ รับรองเพื่อให้สมาคมมีสิทธิและอำนาจฟ้องคดีแทนสมาชิกของชมรมได้ซึ่งทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ซึ่งสมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้รับรองแล้วนั้น มีสิทธิในการดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาหรือดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ในคดีเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคได้ รวมถึงมีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายแทนสมาชิกของสมาคมได้ ถ้าสมาชิกได้มอบหมายเป็นหนังสือให้กระทำการอีกทั้งการดำเนินคดีดังกล่าว มิให้สมาคมถอนฟ้อง เว้นแต่ศาลจะอนุญาต เมื่อศาลได้พิจารณาเห็นว่าการถอนฟ้องนั้นไม่เป็นผลเสียต่อการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนรวม ส่วนคดีแพ่งที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการเรียกค่าเสียหายแทนสมาชิกของสมาคมการถอนฟ้องหรือการพิพากษาในกรณีที่คุณความตกลงหรือประนีประนอมยอมความกัน จะต้องมืหนังสือแสดงความยินยอมของสมาชิกผู้มอบหมายให้เรียกค่าเสียหายแทนมาแสดงต่อศาลด้วย³⁸ หลังจากที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้รับรองสมาคมใด

³⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 5.

³⁷ วิทยา กุลสมบุญ, วรรณ ศิริวิริยานุภาพ และไพศาล ลิ้มสถิตย์, รายงานการวิจัยเรื่องแนวทางการจัดตั้งองค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภค ตาม มาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540, (กรุงเทพมหานคร: อุษากการพิมพ์, พฤษภาคม 2548) น.7.

³⁸ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, คู่มือการคุ้มครองผู้บริโภค, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: บริษัทประชุมทอง พรินต์ติ้ง กรุ๊ป จำกัด, 2546) น.28.

แล้วนั้น ถ้าปรากฏในภายหลังว่า สมาคมใดไม่ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยการดำเนินการของสมาคมเกี่ยวกับการฟ้องคดีและการใช้สิทธิและอำนาจฟ้องของสมาคม พ.ศ. 2540 หรือมีพฤติการณ์ปรากฏว่า สมาคมนั้นดำเนินการเพื่อฟ้องคดีโดยไม่สุจริต คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจเพิกถอนการรับรองสมาคมได้ โดยการเพิกถอนการรับรองสมาคมของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเมื่อมีการเพิกถอนการรับรองสมาคมแล้ว คดีที่สมาคมดังกล่าวฟ้องศาลจะต้องสั่งจำหน่ายคดี³⁹ ซึ่งการพิจารณารับรองสมาคมให้มีอำนาจฟ้องคดีแทนสมาชิกของสมาคมตามนี้ ยังเป็นการลดภาระของรัฐได้วิธีหนึ่งอีกด้วย

นอกจากอำนาจในทางปกครองดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ยังมีหน้าที่ ๗ ลำคัญประการหนึ่งที่มีลักษณะของการใช้อำนาจทางปกครองในรูปแบบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทคือ การพิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พุทธศักราช 2522 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง 3 คณะได้แก่

(1) คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา

(2) คณะกรรมการว่าด้วยฉลาก

(3) คณะกรรมการว่าด้วยสัญญา ซึ่งคณะกรรมการเฉพาะเรื่องทั้ง 3 คณะดังกล่าวมีอำนาจในการพิจารณา ออกประกาศเพื่อบังคับใช้กับบุคคลทั่วไปในลักษณะของ "กฎ" ตามนิยามของคำว่า "กฎ" ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยฉลาก ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา และการใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อใช้บังคับกับกรณีหนึ่งกรณีใดหรือกับบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ ในรูปแบบของ "คำสั่งทางปกครอง" เช่น กรณีของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา ที่มีหน้าที่โดยทั่วไปในการควบคุมดูแลการโฆษณาสินค้าหรือบริการที่ยังมิได้ถูกควบคุมการโฆษณาโดยกฎหมายอื่น ไม่ให้เกิดการใช้ข้อความที่เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค หรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม ซึ่งเมื่อคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาข้อความโฆษณาใดแล้วเห็นว่าอาจเป็นโฆษณาที่เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 คณะกรรมการฯ ก็จะให้ผู้กระทำการโฆษณาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือนำพินิจชี้แจงแสดงความจริงว่า ข้อความโฆษณาของตนมิได้มีลักษณะอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อความโฆษณานั้นมีลักษณะอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายฯ คณะกรรมการฯ ก็มีอำนาจที่จะออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

³⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พุทธศักราช 2522.มาตรา 42.

- (1) ให้แก้ไขข้อความหรือวิธีการในการโฆษณา
- (2) ห้ามการใช้ข้อความบางอย่างที่ปรากฏในการโฆษณา
- (3) ห้ามการโฆษณาหรือห้ามใช้วิธีการนั้นในการโฆษณา
- (4) ให้โฆษณาเพื่อแก้ไขความเข้าใจผิดของผู้บริโภคที่อาจเกิดขึ้นแล้วตามหลักเกณฑ์

และวิธีการที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณากำหนด⁴⁰ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการฯ ได้มีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดข้างต้นแล้ว ผู้ที่คณะกรรมการมีคำสั่งดังกล่าวไม่พอใจในการพิจารณาพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พุทธศักราช 2522 ก็ให้สิทธิบุคคลดังกล่าวอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคภายใน 10 วันนับแต่ได้รับคำสั่งของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา⁴¹ ทั้งนี้ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการกฎหมาย เป็นผู้พิจารณาคำอุทธรณ์รวมถึงการให้โอกาสผู้ได้รับคำสั่งมาชี้แจง ซึ่งการพิจารณาของคณะอนุกรรมการกฎหมาย เห็นเป็นประการใดก็จะนำเสนอคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาต่อไป ซึ่งถ้าผู้อุทธรณ์ยังไม่พอใจผลการพิจารณา ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งถือเป็นที่สุด ฝ่ายปกครองก็สามารถร้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนมติดังกล่าวต่อไปได้

3.4.2.4 อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายอื่น

นอกจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะมีอำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แล้ว คณะกรรมการ ฯ ยังมีอำนาจพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐเข้าไปแทรกแซงการประกอบธุรกิจของเอกชน ด้วยเหตุที่ รัฐ เสรีประชาธิปไตยต้องคงไว้ ซึ่งการแข่งขันทางธุรกิจของเอกชนและส่งเสริมระบบเศรษฐกิจแบบเสรี รวมถึงสร้างความเป็นธรรมทางการค้า ขณะเดียวกันเพื่อป้องกันผู้ประกอบธุรกิจ รายหนึ่งหรือหลายรายในตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่งหรือบริการใดบริการหนึ่ง ซึ่งมีส่วนแบ่งตลาดและยอดเงินขายเกินกว่าที่รัฐกำหนดซึ่งเรียกว่า “ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด” ซึ่งอาจจะทำให้ตลาดเป็นของผู้ประกอบธุรกิจรายเดียว ซึ่งจะทำให้ผู้ประกอบธุรกิจรายนั้น ๆ อาจกำหนดราคาได้ตามที่ตนต้องการ อันจะทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการกระทำดังกล่าว ทั้งนี้แนวคิดที่สำคัญในการควบคุมการผูกขาดคือ การควบคุมไม่ให้ผู้ที่มีอำนาจผูกขาดหรือมีอำนาจเหนือตลาดใช้อำนาจที่มีอยู่ไปในทางที่มีขอบ อันก่อให้เกิดความเสียหายในตลาดสินค้าและบริการได้ เช่นการใช้อำนาจหรือส่วนแบ่งทางการตลาดกีดกันคู่แข่งรายใหม่ไม่ให้มีเข้ามาในตลาดเพื่อแข่งขันกับตน

⁴⁰ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พุทธศักราช 2522.มาตรา 27.

⁴¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พุทธศักราช 2522.มาตรา 43,มาตรา 44.

หรือการใช้อำนาจเหนือตลาดที่มีอยู่ทำลายคู่แข่ง อันทำให้ตนมีอำนาจเหนือตลาดโดยสมบูรณ์ ปราศจากคู่แข่งหรือการใช้วิธีการกำหนดราคาสินค้าให้สูงขึ้นอย่างไม่สมเหตุผล เป็นต้น ดังนั้น กฎหมายการแข่งขันทางการค้าจึงเป็นมาตรการทางกฎหมายที่จะควบคุมการกระทำของผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาดเป็นสำคัญ ในการนี้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า ได้กำหนดหลักการในการที่จะกำหนดว่าผู้ประกอบการใดเป็นผู้ที่มีอำนาจไว้โดยชัดแจ้ง คือให้มีการพิจารณาจากการมีส่วนแบ่งตลาด (Market Share) และยอดเงินขายของผู้ประกอบการนั้นเป็นสำคัญ รวมถึงการพิจารณาจากสภาพการแข่งขันของตลาดด้วย⁴² โดยข้อพิจารณาเหล่านี้เป็นหน้าที่ของรัฐจะเป็นผู้พิจารณาว่า ผู้ประกอบการใดเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดสินค้าหรือบริการใด ซึ่งเมื่อปรากฏว่า ผู้ประกอบการใดมีอำนาจเหนือตลาด รัฐก็สามารถกำหนดรูปแบบการเข้าไปแทรกแซงการประกอบธุรกิจของเอกชน ในลักษณะกฎหมายทางมหาชนเศรษฐกิจได้หลายรูปแบบ ขึ้นอยู่ที่ว่า รัฐจะเลือกใช้รูปแบบใด ในการแทรกแซง เพื่อคงไว้ ซึ่งการแข่งขันทางธุรกิจและเป็นการส่งเสริมระบบเศรษฐกิจแบบเสรี และสร้างความเป็นธรรมทางการค้า⁴³ และเพื่อป้องกันผู้ประกอบการรายหนึ่งหรือหลายรายในตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่งหรือบริการใดบริการหนึ่ง ซึ่งมีส่วนแบ่งตลาด และยอดเงินขายเกินกว่าที่รัฐกำหนดซึ่งเรียกว่า "ผู้ประกอบการซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด" ซึ่งอาจจะทำให้ตลาดเป็นของผู้ประกอบการรายเดียว ซึ่งจะทำให้ผู้ประกอบการรายนั้น ๆ อาจกำหนดราคาได้ตามที่ตนต้องการ อันจะทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการกระทำดังกล่าว ทั้งนี้ เมื่อบุคคลใดได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายก็กำหนดให้สิทธิแก่ผู้เสียหายในการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้กระทำความผิด โดยดำเนินการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือสมาคมตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้ใช้อำนาจดำเนินคดีแทน แต่กรณีของการใช้อำนาจในการดำเนินคดีของ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ยังไม่เกิดขึ้นเนื่องด้วย ณ ปัจจุบัน (พฤษภาคม พ.ศ. 2549) ยังไม่มีประกาศของคณะกรรมการว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ กำหนดส่วนแบ่งตลาด และยอดเงินขายเพื่อกำหนดคุณสมบัติของผู้มีอำนาจเหนือตลาด ทั้ง ๆ ที่ตัวกฎหมายได้ประกาศ

⁴² อนุชัย ศรีขจรลาภ, "สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า"

<http://www.dlo.co.th/i_law_commerc.php>.

⁴³ สุรพล นิติไกรพจน์, "ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ," วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 3, ปีที่ 21, น.381. (2534).

ใช้บังคับมานานแล้ว เมื่อไม่มีประกาศดังกล่าว จึงเท่ากับว่าในทางกฎหมายปัจจุบันไม่มีผู้มีอำนาจเหนือตลาดแม้แต่รายเดียว แม้ว่าในบางตลาดอาจมีผู้ประกอบการที่ครองส่วนแบ่งตลาดเกินกว่าร้อยละ 50 การประวิงเวลาให้เน้นเข้าออกไปเรื่อย ๆ จึงอาจเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดในหลาย ๆ วงการก็เป็นได้

เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแล้วจะพบว่า มีลักษณะของการเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามนิยามของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งให้นิยามของคำว่า "คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท" ว่าหมายถึง คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งจากนิยามดังกล่าวการที่คณะบุคคลจะใดเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามนิยามศัพท์ดังกล่าวอาจกำหนดหลักเกณฑ์ได้ดังนี้

1. เป็นกลุ่มบุคคลหรือคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย

2. มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

3. มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าว ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกรอบข้างต้นอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะพบว่า มีลักษณะการพิจารณาที่คล้ายกับองค์กรตุลาการ เนื่องจากเป็นเรื่องของข้อพิพาทระหว่างบุคคลตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป โดยมีการเสนอข้อพิพาททั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อคณะกรรมการฯ ให้พิจารณาซึ่งอาจจะเรียกคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทว่า เป็นคณะกรรมการ "กึ่งตุลาการ"⁴⁴ ทั้งนี้การเรียกดังกล่าวเป็นเพียงการชี้ให้เห็นถึงลักษณะพิเศษในการใช้อำนาจบางประการของคณะกรรมการฯ เช่น กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยที่คล้ายศาลเท่านั้น เพราะโดยโครงสร้างของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทยังคงเป็นองค์กรทางปกครอง จากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคข้างต้น จะพบว่ากฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการฯ ในหลาย เช่น อำนาจทางนโยบาย ในกรณีการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค กรณีแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค ซึ่งอาจจำเป็นต้องระบุชื่อสินค้าหรือบริการ หรือชื่อของผู้ประกอบธุรกิจด้วย กรณีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้บริโภค ซึ่งรวมถึงดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญา ซึ่งเป็นกระบวนการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการถูกรบกวนละเมิดสิทธิของผู้บริโภค รวมถึงอำนาจในกระบวนการ ยุติธรรม ในกรณีการดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญา และการใช้อำนาจทางปกครอง ในกรณีการดำเนินการกับสินค้าอันตราย และ การรับรองสมาคมที่มีอำนาจดำเนิน

⁴⁴ สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 18 น.145.

คดีแพ่ง หรือคดีอาญาแทนสมาชิกของสมาคมแก่ผู้ประกอบการละเมิดสิทธิผู้บริโภค ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวทั้งหมดนั้น กฎหมายบัญญัติว่าจะดำเนินการได้ต่อเมื่อ ไม่มีกฎหมาย ฉบับใดบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะหรือไม่มีหน่วยงานอื่นรับผิดชอบเป็นการเฉพาะอยู่แล้ว ดังนั้น การที่ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จะใช้อำนาจในการดำเนินการใด ๆ จะต้องพิจารณาประเด็นของการ ที่ไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติไว้เฉพาะเป็นสำคัญ เพราะลักษณะการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ถือเป็นลักษณะพิเศษเป็นการเสริมหรืออุดช่องว่างกฎหมายอื่น ๆ ดังนั้น การจะใช้อำนาจใด ๆ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จึงต้องมีการตีความกฎหมายโดยเคร่งครัด เพื่อให้มาตรการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติ- คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นไปในลักษณะเสริมมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีอยู่แล้วให้มี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น