

แนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีแทนประชาชน  
ของรัฐในระบบกฎหมายไทย

4.1 แนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีแทนประชาชนของรัฐ

ภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในฐานะฝ่ายปกครอง ๆ ย่อมมีอำนาจที่จะเลือกใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุตามความมุ่งหมายที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยทั่วไปรัฐสามารถเลือกรูปแบบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อให้บรรลุถึงภารกิจดังกล่าวได้ใน 2 ลักษณะที่สำคัญ คือ 1) การออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิโดยตรง หรือ 2) กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้มาตรการทางปกครองจำกัดสิทธิต่าง ๆ<sup>1</sup> ทั้งนี้เพื่อดำรงไว้ซึ่ง “หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ” อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจรัฐในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะดังกล่าว ก็มีกลไกการใช้ที่ต่างกันไปตามลักษณะของประโยชน์สาธารณะที่รัฐมุ่งจะคุ้มครอง ความแตกต่างจึงขึ้นอยู่กับกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนนั้นว่าจะเลือกใช้รูปแบบใดเพื่อให้เหมาะกับการบังคับใช้กฎหมายนั้น โดยเฉพาะประเทศที่ใช้ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม (Laissez-Faire) เช่น ประเทศไทยซึ่งในระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมนี้มีหลักการที่สำคัญคือ การรัฐจะให้สิทธิเอกชนดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจโดยอิสระ โดยรัฐจะมีบทบาทเป็นเพียงเป็นผู้กำกับให้การดำเนินธุรกิจเป็นไปในกรอบของกฎหมาย เพื่อทำให้เกิดการแข่งขันกันที่เป็นธรรม ซึ่งเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นจากการประกอบธุรกิจโดยกระทบต่อสังคมส่วนรวม รัฐก็มีอำนาจที่จะแทรกแซง กำหนดหรือควบคุมมิให้มีการดำเนินธุรกิจของเอกชนก่อความเสียหายแก่ประชาชนได้ โดยคำนึงถึงการคุ้มครองผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนของประชาชนเป็นหลัก หรือที่เรียกว่า “ประโยชน์สาธารณะ” (Public Interests) ทั้งนี้ในทางทฤษฎีกฎหมายมหาชนถือกันว่า “รัฐ” เป็นผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของคนจำนวนมาก ในกรณีที่เกิดข้อขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนกับประโยชน์ส่วนรวมของคนหมู่มากในสังคม ก็จะต้องยอมให้ประโยชน์ของคนหมู่มากอยู่เหนือประโยชน์ส่วนตน ซึ่งถ้าเกิดกรณีที่ปัจเจกชนไม่ยอมสละประโยชน์ส่วนตน รัฐในฐานะผู้รักษาประโยชน์สาธารณะก็จะพิจารณาดำเนินการในนามของคน

<sup>1</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : จีระวิชาการพิมพ์, มิถุนายน 2540) น. 8.

หมู่มากในสังคมได้<sup>2</sup> เพราะการที่ปัจเจกชนแต่ละคนจะใช้สิทธิเสรีภาพของตนให้เสียหายแก่ประโยชน์ส่วนรวมก็ไม่ได้เช่นกัน กรอบหรือข้อจำกัดของการใช้สิทธิเสรีภาพต้องมีอยู่เสมอเพื่อประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกภายในสังคม<sup>3</sup> แต่ทั้งนี้การกระทำทางปกครองรัฐในระบบอบเสรีประชาธิปไตยเพื่อการใดในลักษณะจำกัดหรือรुकล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องมีกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจแก่รัฐจึงจะเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายตามหลัก ตามหลัก "นิติรัฐ" (Rechtsstaatsprinzip)<sup>4</sup> ซึ่งหลักนิติรัฐเป็นหลักที่ถือเสรีภาพเป็นสำคัญ และมีความมุ่งหมายจะให้หลักประกันแก่เอกชน โดยการบังคับให้ฝ่ายปกครองดำเนินการให้เป็นไปตามหลักกฎหมายที่กำหนดไว้<sup>5</sup> ดังนั้นภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครอง ๆ ย่อมมีอำนาจที่จะเลือกใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุตามความมุ่งหมายที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนร่วมหรือประโยชน์สาธารณะ รัฐ ในฐานะผู้ปกครอง อาจเลือกใช้วิธีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของราษฎรแต่ละคน โดยการบังคับให้กระทำบางอย่าง หรือห้ามมิให้กระทำบางอย่าง หรือห้ามมิให้แต่ละคนกระทำการบางอย่างได้ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ<sup>6</sup>

"หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ" เป็นองค์ประกอบประการสำคัญที่องค์กรฝ่ายปกครองต้องคำนึงเสมอในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง และด้วยแนวโน้มการเกิดขึ้นของภารกิจของรัฐที่มากขึ้นจากภารกิจทางการเมืองการปกครองพื้นฐานแต่เดิม 4 ประการคือ 1) การป้องกันประเทศ 2) การรักษาความสงบเรียบร้อย 3) การติดต่อกับต่างประเทศ 4) การอำนวยความสะดวกได้ นำให้รัฐสมัยใหม่เดินไปสู่การเป็น รัฐสวัสดิการ (Welfare State) ที่ถือว่ารัฐในฐานะฝ่ายปกครอง

<sup>2</sup> ชาลวชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2545) น.58.

<sup>3</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 1 น.7.

<sup>4</sup> สมยศ เชื้อไทย, "การกระทำทางปกครอง." วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 3, ปีที่ 17, น. 49. (2530).

<sup>5</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538) น.47.

<sup>6</sup> Christian STARCK (ed.) Main Principle of the German Basic Law, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, p 1983, p. 12 อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2543) น. 65.

เป็นผู้มีหน้าที่ในการต้องดำเนินการเพื่อสนองตอบความต้องการของสังคมที่ขยายใหญ่ขึ้น ทำให้บางครั้งรัฐจะต้องกลายเป็นผู้จัดให้มีระบบบริการต่าง ๆ เพื่อสนองตอบความต้องการของสังคมหรือที่เรียกกันว่า บริการสาธารณะ (Service Public)<sup>7</sup> ซึ่งเป็นกิจการของฝ่ายปกครองอย่างหนึ่งที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยสามารถแยกออกได้เป็นสองประเภทคือ "ตำรวจทางปกครอง" (police administrative) และ "บริการสาธารณะ" (service public)<sup>8</sup> กิจการของฝ่ายปกครองทั้งสองประเภทมีวัตถุประสงค์ของกิจกรรมที่ต่างกัน กล่าวคือ ตำรวจทางปกครอง เป็นการดำเนินการที่ฝ่ายปกครองจัดขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม โดยสามารถทำได้ในหลายรูปแบบ โดยผู้ใช้อำนาจตำรวจทางปกครองอาจไม่ใช่ตำรวจในความหมายทั่วไปก็ได้ เช่น เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาเป็น "ตำรวจทางปกครอง" เกี่ยวกับอาหารและยา ในการที่จะควบคุมบังคับให้บุคคลใดๆ ก็ตามต้องดำเนินการของตนตามที่กฎหมายอาหารและยากำหนดไว้ เป็นต้น การใช้อำนาจของตำรวจทางปกครองอาจเป็นการวางกฎระเบียบทั่วไปก็ได้ เช่น กฎจราจร หรืออาจมีผลเป็นการสั่งเฉพาะราย เช่น การดำเนินการอนุมัติหรือการอนุญาตก็ได้ ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ต้องอาศัยอำนาจพิเศษตามกฎหมายมหาชน รัฐไม่อาจมอบให้องค์กรใดหรือเอกชนใดทำแทนได้ โดยตำรวจทางปกครองมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการที่แตกต่างไปจาก "ตำรวจทางยุติธรรม" (police judiciaire) โดยตำรวจทางยุติธรรมมีหน้าที่ปราบปรามความผิดที่เกิดขึ้น

ในส่วนบริการสาธารณะนั้นเป็นกิจกรรมอีกประเภทหนึ่งซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม เป็นภารกิจนอกไปจากการคุ้มครองให้เกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อันเป็นภารกิจแต่เดิม โดยที่รัฐมีหน้าที่หลักในการให้ความคุ้มครองประชาชน โดยอาศัยการกลไกทางกฎหมาย รวมถึงอำนาจในการบริหารจัดการให้เป็นไปตามกฎหมายและป้องกันมิให้เกิดความเสียหาย แต่เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นก็เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเยียวยาแก้ไข เพื่อให้สังคมกลับสู่สภาพของความสงบเรียบร้อย ซึ่งอาจจะใช้การดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ที่ทำให้เกิดความเสียหายเพื่อการเยียวยาแก้ไขความเสียหายแก่ประชาชนทั่วไป<sup>9</sup> ซึ่งในการนี้จะต้องมีกฎหมายกำหนดให้รัฐ มีอำนาจในการฟ้องคดีเพื่อเรียกค่า

<sup>7</sup> สุรพล นิติไกรพจน์, "ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ." วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ฉบับที่ 3, ปีที่ 21, น. 372 (2534)

<sup>8</sup> นันทวัฒน์ บรมนันท์, "สัญญาทางปกครอง : เครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ" <[http://www.pub-law.net/article/admin\\_con00.html](http://www.pub-law.net/article/admin_con00.html)>.

<sup>9</sup> วณิดา ว่องเจริญ, "การดำเนินคดีแพ่งของผู้เสียหายจำนวนมาก," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2537. น.6.

เสียหายหรือให้สามารถดำเนินคดีแทนประชาชนได้ ซึ่งในกรณีกฎหมายอาญาการดำเนินคดีย่อมอยู่บนพื้นฐานของความสงบเรียบร้อยของสังคม เพราะความผิดอาญาย่อมกระทบกระเทือนถึงความสงบสุขของสังคมส่วนรวม<sup>10</sup> ซึ่งในระบบกฎหมายไทย จะพบได้ในกรณีที่มีการกระทำการผิดอาญาแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สิน และเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ประชาชน รัฐจึงกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการเรียกทรัพย์สินหรือให้ใช้ราคาที่สูงสูญหายไปเนื่องจากการกระทำ ความผิดอาญาที่เกี่ยวกับทรัพย์สินนั้น แทนประชาชน เพราะถือว่าความเสียหายที่เกิดแก่ผู้อื่นย่อมกระทบกระเทือนต่อความสงบสุขของประชาชน และ รัฐถือว่าการกระทำเหล่านี้เป็นความผิดอาญาด้วย นอกเหนือจากการกำหนดให้ผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องได้ทางละเมิด<sup>11</sup> เช่น ความรับผิดฐานลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ฆังทรัพย์ ปล้นทรัพย์ โจรสลัด กรรโชก ยักยอก ฉ้อโกง รับของโจร ซึ่งการเอาโทษแก่ผู้กระทำผิดทางอาญา ก็เพื่อที่จะบรรลุนิติประสงค์ 4 ประการ คือ

1. เพื่อเป็นการป้องปรามการกระทำผิด
2. เพื่อเป็นการปราบปรามการกระทำผิด
3. เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่บุคคลอื่น
4. เพื่อชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ได้รับความเสียหาย

จะพบว่าในวัตถุประสงค์ 4 ประการของการลงโทษแก่ผู้กระทำผิดทางอาญา มีเรื่องของการชดใช้ความเสียหายอยู่ด้วย ซึ่งอาจเรียกกรณีนี้ว่า คดีแพ่งที่มีมูลมาจากการกระทำเกี่ยวกับความผิดทางอาญา<sup>12</sup> ซึ่งจะพบว่ามีปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 43 ที่ระบุว่า

"คดีลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ โจรสลัด กรรโชก ฉ้อโกง ยักยอกหรือรับของโจร ถ้าผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกร้องทรัพย์สินหรือราคาที่เขาสูญหายไปเนื่องจากการกระทำผิดนั้น เมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีอาญา ก็ให้เรียกทรัพย์สินหรือราคาแทนผู้เสียหายด้วย" อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาดังกล่าว เป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่ง

<sup>10</sup> สมยศ เชื้อไทย, คู่มือศึกษากฎหมายวิชากฎหมายหลักทั่วไปตามแนวคำสอนของ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, กันยายน 2534.) น.83.

<sup>11</sup> พิพัฒน์ นรัจจรรย์ากร, "การให้อำนาจพนักงานอัยการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนผู้เสียหายในคดีมลพิษ," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2541. น.119.

<sup>12</sup> เห่งอ้าง, น. 119-120.

ที่รัฐได้ใช้อำนาจและกลไกทางกฎหมายที่มีอยู่ เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนและลงโทษผู้กระทำผิด เพื่อดำรงไว้ซึ่งความสงบสุขในสังคมโดยรวม

ในส่วนของกฎหมายเอกชนนั้น โดยลักษณะสำคัญของกฎหมาย จะกล่าวถึงสถานะของคู่กรณีหรือคู่สัญญาที่เท่าเทียมกัน และคู่กรณีย่อมผูกพันกันอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่มีอิสระในการตกลงเข้าผูกพันกัน ซึ่งเมื่อเกิดความรับผิดชอบทางแพ่งขึ้นคู่กรณีก็ต้องปฏิบัติการชำระหนี้เพื่อให้หลุดพ้นจากความรับผิดชอบดังกล่าว เพราะ "หนี้" นั้นเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองฝ่าย ซึ่งฝ่ายหนึ่งต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้แก่อีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเรียกฝ่ายที่ต้องกระทำการว่าลูกหนี้ ส่วนฝ่ายที่ได้รับผลจากการกระทำนั้น เรียกว่า เจ้าหนี้<sup>13</sup> ซึ่งหากลูกหนี้ไม่มีการปฏิบัติการชำระหนี้ คู่กรณีอีกฝ่าย (เจ้าหนี้) ก็จะต้องไปไปขอความช่วยเหลือหรือขออำนาจจากศาล จะไม่สามารถบังคับกันได้เพียงลำพัง<sup>14</sup> ซึ่งแต่เดิมการใช้สิทธิทางศาลของเอกชนเป็นไป ตามหลักการข้างต้นที่ยึดถือความสำคัญของคู่กรณีเป็นหลัก แต่เมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมมีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทำให้ประชาชนบางส่วนอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถจะคุ้มครองผลประโยชน์ของตนเองได้ ซึ่งเป็นผลมาจากความบกพร่องของทฤษฎีเสรีนิยมประชาธิปไตย (Liberal Democracy) และเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ (Liberal Economy) ในยุคหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมทำให้เกิดสถานะความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรงรัฐจำต้องเปลี่ยนจุดยืนจากการนิ่งเฉยไม่แทรกแซงมาเป็นเข้ามาแทรกแซงในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้นและเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ประชาชน (Public Interest)

แต่การใช้อำนาจรัฐในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนดังกล่าว ย่อมที่จะต้องมีการที่ต่างกันไปตามลักษณะของประโยชน์ประชาชนที่จะคุ้มครอง ความแตกต่างจะขึ้นอยู่กับกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนนั้นว่าจะเลือกให้รูปแบบใดเพื่อให้เหมาะกับการบังคับใช้กฎหมายนั้น กรณีที่มีความเสียหายในทางทรัพย์สินเกิดแก่ประชาชนเป็นจำนวนมากหรือเกิดแก่ส่วนรวม การที่รัฐหรือองค์กรพิเศษของรัฐจะดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือเพื่อการเยียวยาแก้ไขความเสียหายแก่ประชาชนทั่วไปนั้น กฎหมายจะต้องกำหนดให้ รัฐหรือองค์กรพิเศษมีอำนาจในการฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายเพื่อให้สามารถดำเนินคดีในทางแพ่งได้ ทั้งนี้สาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวมานี้การกำหนดให้อำนาจแก่

<sup>13</sup> จี๊ด เศรษฐบุตร, หลักกฎหมายแพ่งลักษณะ หนี้, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, กรกฎาคม 2542.) น. 19.

<sup>14</sup> หยุต แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายหลักทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพมหานคร : ปรกาศพิริก, 2535.) น. 211.

องค์กรดังกล่าวมีอำนาจที่จะฟ้องร้องคดีได้ โดยมีใช่เป็นการมอบอำนาจให้ฟ้องคดีตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง<sup>15</sup> หรืออาจเป็นกรณีรัฐหรือ ตัวแทนของรัฐเข้าแทรกแซงในคดีแพ่ง โดยการขอให้ศาลมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ของสังคมหรือ สาธารณะประโยชน์ ทั้งสองกรณีต่างก็เป็นรูปแบบในการใช้อำนาจรัฐเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชน หรือเรียกได้ว่าเป็นการใช้อำนาจรัฐในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนโดยการฟ้องร้องดำเนินคดีทางแพ่งนั่นเอง ทั้งนี้การแทรกแซงสิทธิในการฟ้องคดีโดยรัฐนี้ได้รับการรับรองโดยปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 1948

“ ข้อ 7 ทุกๆ คนต่างเสมอกันในกฎหมายและชอบที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใดๆ ทุกๆ คนชอบที่จะได้รับการคุ้มครองอย่างเสมอหน้าจากการเลือกปฏิบัติใดๆ อันเป็นการล่วงละเมิดปฏิญญานี้ และต่อการยุยงส่งเสริมให้เกิดการเลือกปฏิบัติเช่นนั้น ” และ

“ ข้อ 8 บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอย่างได้ผลโดยศาลแห่งชาติซึ่งมีอำนาจเนื่องจากการกระทำใด ๆ อันละเมิดต่อสิทธิขั้นมูลฐาน ซึ่งตนได้รับจากรัฐธรรมนูญหรือจากกฎหมาย ”<sup>16</sup>

จากปฎิญญาดังกล่าวซึ่งได้รับการรับรองโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 1948 (พ.ศ.2491) นั้น ในความคิดของผู้ร่างปฏิญญามีความต้องการให้มีองค์กรหนึ่งในการปกป้องสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศ ทั้งนี้ปฏิญญา ดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดพันธะทางกฎหมายผูกพันรัฐที่เป็นสมาชิกของสหประชาชาติ เพราะด้วยเหตุที่ปฏิญญามีใช้สนธิสัญญาและจุดมุ่งหมายของสมัชชาสหประชาชาติก็เพียงต้องการให้ปฏิญญาเป็นเอกสารชี้แนะแก่รัฐสมาชิกเพื่อจัดให้มีการรับรองคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศของตน<sup>17</sup> แต่ก็ถือเป็นส่วนหนึ่งที่จะเป็นแรงผลักดันให้การใช้อำนาจรัฐมีความสมบูรณ์มากขึ้น เพราะนอกจากจะทำให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิทางแพ่งเพิ่มมากขึ้นแล้ว เมื่อได้พิจารณาถึงการดำเนินคดีแพ่งของประชาชนที่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หากว่าการดำเนินคดีได้เกิดปัญหาข้อขัดข้องขึ้นอันเป็นเหตุจากความบกพร่องหรือล้าสมัยของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ใช้บังคับอยู่ การใช้อำนาจรัฐในส่วนนี้ยังเป็นการอุดช่องว่างหรือบรรเทาปัญหาที่มีอยู่ของกฎหมายวิธี

<sup>15</sup> วนิตา ว่องเจริญ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 9* น. 6-7.

<sup>16</sup> <<http://www.rvsc.ac.th/jobs/law/declaration/declar4.html>>

<sup>17</sup> เกียรติไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ*. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.) น. 112-113.

พิจารณาความแพ่งได้อีกประการหนึ่งด้วย<sup>18</sup> ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่ามีความหมายในระดับพระราชบัญญัติของไทยหลายฉบับที่ได้ให้อำนาจรัฐหรือองค์กรของรัฐดำเนินการฟ้องคดีแพ่งแทนประชาชนผู้เสียหาย เพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือเพื่อการเยียวยาแก้ไขความเสียหายแก่ประชาชนทั่วไป ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องวางอยู่บน “หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ” ซึ่งหลักการดังกล่าว มีข้อพึงระวังว่าการกระทำทางปกครองที่มุ่งประโยชน์สาธารณะนั้น อาจจะเป็นการกระทำที่ให้ประโยชน์แก่ปัจเจกชนคนใดคนหนึ่งพร้อมกันไปด้วยได้ เงื่อนไขในการดำเนินการดังกล่าวคือ องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องอธิบายได้อย่างสมเหตุสมผลตามสมควรว่าการกระทำของตนนั้นมีผลเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างไร<sup>19</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้กลไกของรัฐเช่น พนักงานอัยการ ซึ่งโดยปกติจะช่วยหน่วยงานของรัฐดำเนินคดีทางแพ่ง แต่ในกฎหมายดังกล่าวที่มีการกำหนดให้อำนาจรัฐหรือองค์กรของรัฐดำเนินการฟ้องคดีแพ่งแทนประชาชนผู้เสียหาย เพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือเพื่อการเยียวยาแก้ไขความเสียหายแก่ประชาชนทั่วไป ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่พิเศษของพนักงานอัยการ ในการช่วยเหลือประชาชนเพื่อเรียกร้องค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของผู้ทำให้เกิดความเสียหาย ซึ่งเท่ากับว่ารัฐกำลังก้าวผ่านแดนกฎหมายมหาชน ซึ่งยึดประโยชน์ของสาธารณะ และรัฐมักจะมีอำนาจเหนือกว่าเอกชน มาสู่แดนของกฎหมายเอกชนซึ่งยึดหลักการของความเสมอภาคของคู่สัญญาเป็นสำคัญ และด้วยเหตุดังกล่าวนั้น ดังนั้นในการใช้อำนาจของรัฐดังกล่าวจะต้องเคารพในหลักการของกฎหมายเอกชนประกอบกับประโยชน์สาธารณะที่สังคมได้รับ อีกทั้งการที่รัฐจะใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องเป็นกรณีที่มีการพิจารณาอย่างถี่ถ้วน และอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน ตามหลักความเสมอภาคหรือ หลักการที่สิทธิของราษฎรที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน คือต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน ทั้งนี้ การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ดี การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค<sup>20</sup> ดังที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติถึงหลักความเสมอภาคไว้ในมาตรา 30 ว่า

<sup>18</sup> พัทธมน์ นรัจจริยางกูร, อ่างแล้ว เจริงอรรถที่ 11 น. 59.

<sup>19</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546) น.43.

<sup>20</sup> Olivier JOUANJAN, Le principe d'égalité devant la loi en droit allemand, Paris, Economica, 1992 pp. 129 – 161., Carl Aage Norgaard, The Principle of Equality

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน...”<sup>21</sup>

หลักความเสมอภาคที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นหลักความเสมอภาคทั่วไป ซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคนที่กล่าวอ้างกับการกระทำใด ๆ ของรัฐได้ หากเรื่องนั้นมีได้มีการกำหนดไว้ในหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง และถือเป็นสิทธิของบุคคลเพื่อเรียกร้องมิให้มี “การใช้อำนาจอย่างอำเภอใจ” แต่ก็ได้เรียกร้องว่าจะต้องกระทำให้เท่าเทียมกันทุก ๆ ประการ เพราะหากปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยมิได้พิจารณาข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญของเรื่องนั้น ๆ ก็อาจนำไปสู่การปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันได้<sup>22</sup> และในบางกรณีการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันก็อาจจะไม่เป็นธรรมต่อผลประโยชน์มหาชน<sup>23</sup> ดังนั้นในการฟ้องคดีแทนประชาชนของรัฐ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่ใช้อำนาจจะต้องมีความเข้าใจถึงหลักการต่างๆที่อยู่เบื้องหลังของกฎหมายมากกว่าการตีความตามตัวอักษรที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้บัญญัติไว้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมที่สุดโดยเฉพาะ “ความเป็นธรรมต่อผลประโยชน์มหาชน”

#### 4.1.1 การดำเนินคดีแทนประชาชนของรัฐ ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายฉบับต่างๆของไทย

ในระบบกฎหมายของไทยได้บัญญัติให้รัฐสามารถดำเนินคดีแทนประชาชนปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับก็มีกลไกในการที่ให้รัฐสามารถใช้อำนาจที่มีอยู่ในฐานะผู้ปกครองดำเนินคดีแทนประชาชน แต่ทั้งนี้การที่รัฐจะใช้อำนาจดังกล่าวได้นั้น ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ของปัจเจกชนกับ “ประโยชน์สาธารณะ” (Public Interests) เป็นหลัก ซึ่งการที่รัฐหรือองค์กรพิเศษของรัฐจะดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือเพื่อการเยียวยาแก้ไขความเสียหายแก่ประชาชนทั่วไปนั้น กฎหมายจะกำหนดให้รัฐหรือองค์กรพิเศษของรัฐ มีอำนาจในการฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายเพื่อให้สามารถดำเนินคดีในทางแพ่งได้

---

in *Danish Administrative Law*, in *Scandinavian Studies in Law*, Stockholm, 1967, p. 241 – 268. อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. (กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน ,2543) น. 65.

<sup>21</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก วันที่ 11 ตุลาคม 2540.

<sup>22</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดสิทธิ เสรีภาพ เรื่อง หลักความเสมอภาค*. (กรุงเทพมหานคร: องค์กรค้าของครูสภา , 2544) น. 7-8.

<sup>23</sup> เพิ่งอ้าง, น. 20.

สาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวนี้ จะกำหนดให้อำนาจแก่องค์กรดังกล่าวมีอำนาจที่จะฟ้องร้องคดีได้<sup>24</sup> หรืออาจเป็นกรณี รัฐหรือตัวแทนของรัฐเข้าแทรกแซงในคดีแพ่ง โดยการขอให้ศาลมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ของสังคมหรือสาธารณะประโยชน์<sup>25</sup> ทั้งสองกรณีต่างก็เป็นรูปแบบในการใช้อำนาจรัฐเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชน ทั้งนี้ในระบบกฎหมายไทย มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดหลายฉบับที่ให้อำนาจรัฐในการดำเนินคดีแทนประชาชน เพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ของสังคมหรือสาธารณะประโยชน์ เช่น

- (1). พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนพ.ศ. 2527
- (2). พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535
- (3). พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535
- (4). พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์พ.ศ. 2535
- (5). พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

#### 4.1.2 องค์การของรัฐในการดำเนินคดีแทนประชาชน

การดำเนินคดีแทนประชาชนของรัฐไทยนั้นมีหลายรูปแบบแตกต่างกันขึ้นอยู่กับว่าประชาชนผู้ที่รัฐดำเนินคดีแทนให้นั้นมีสถานะเป็นเช่นไร ดังนี้

- (1). กฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินคดีแทนโดยต้องได้รับการร้องขอจากผู้เสียหาย เช่น พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินอันเป็นการฉ้อโกงประชาชนพ.ศ. 2527
- (2). กฎหมายกำหนดเป็นหน้าที่พนักงานอัยการ เมื่อได้ยื่นฟ้องคดีอาญาแล้วให้มีอำนาจเรียกทรัพย์สิน ราคา หรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแทนผู้เสียหายด้วย เช่น พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์พ.ศ.2535
- (3). กฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้น โดยได้รับการแต่งตั้งจากรัฐ ซึ่งอยู่ในรูปคณะกรรมการ เป็นผู้ดำเนินคดีแทน โดยอาศัยมติของคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งรวมถึงการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่มีใช่พนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินคดีแทนตามกฎหมายนั้น โดยกำหนดเงื่อนไขในการแต่งตั้งเช่นมีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่า ปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

<sup>24</sup> วนิตา ว่องเจริญ, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 9 น. 6-7.

<sup>25</sup> พิพัฒน์ นรัจขรียงกูร, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 11 น. 59.

(4). กฎหมายเฉพาะในเรื่องดังกล่าวกำหนดให้หน่วยงานรัฐเป็นผู้ดำเนินคดีแทน โดยได้รับการร้องขอจากผู้เสียหาย แต่ใช้วิธีการดำเนินคดีโดยอาศัย องค์กรอื่นของรัฐที่มีข้อครหาที่บังคับใช้กฎหมายนั้น เช่น พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

(5.) กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายแต่งตั้งเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่มีสำนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินคดีแทนตามกฎหมายนั้น โดยกำหนดเงื่อนไขในการแต่งตั้งเช่น มีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่า ปริญญาตรี ทางนิติศาสตร์ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

#### 4.2 แนวคิดในระบบกฎหมายไทยเกี่ยวกับการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคของรัฐ

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติถึงหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยมีการเปลี่ยนแปลงไปจากที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ มีการเพิ่มบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่มีความครอบคลุมทุกด้าน ทั้งนี้รวมถึง สิทธิของประชาชน ที่มีมาแต่กำเนิด (Basic Rights) หรือที่เรียกว่า "สิทธิขั้นมูลฐาน (Fundamental Rights)" และสิทธิซึ่งเกิดจากการรับรองของรัฐ หรือที่เรียกว่า "สิทธิของพลเมือง (Citizen's Rights)" คือ สิทธิและเสรีภาพในการที่จะเข้าร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ในทางการเมืองของรัฐหรือบรรดาสหสิทธิเสรีภาพทางการเมือง<sup>26</sup> เป็นสิทธิที่พัฒนามาจากพื้นฐานของสิทธิที่มีมาแต่กำเนิด เพราะเป็นสิทธิที่ขอได้หรือจะรับเอาได้จากรัฐ โดยที่ "การได้รับความยุติธรรมจากการใช้สิทธิ สำคัญกว่าการได้รับประโยชน์จากสิทธิที่เท่ากัน"<sup>27</sup> เช่น เด็กหรือเยาวชนได้รับสิทธิศึกษาภาคบังคับฟรี แต่พลเมืองที่เป็นผู้ใหญ่ได้รับสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง หรือกรณีพลเมืองที่ด้อยโอกาสมีสิทธิได้รับการสงเคราะห์จากรัฐ สิทธิเสรีภาพในความเป็นพลเมืองจึงเป็นสิทธิของพลเมืองที่ไม่จำเป็นว่าทุกคนจะได้รับเท่ากัน แต่หากเป็นสิทธิของใครก็เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบและสนองตอบต่อการใช้สิทธินั้น เช่น พลเมืองที่เป็นเด็กย่อมเรียกร้องรัฐให้จัดการศึกษาภาคบังคับให้ตนได้ หรือประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งก็ย่อมเรียกร้องให้จัดการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ ดังนั้นสิทธิเสรีภาพของพลเมือง

<sup>26</sup> เกียรติกร เจริญธนาวัฒน์, "รัฐธรรมนูญในแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม [ตอนที่ 2] ."

<[http://www.pub-law.net/article/ac050246b\\_1.html](http://www.pub-law.net/article/ac050246b_1.html)>.

<sup>27</sup> ชาวนะ ไตรมาศ, การใช้กลไกรัฐธรรมนูญสำหรับประชาชน, (กรุงเทพมหานคร: สุขุมและบุตร, 2545) น.25.

จึงเป็นสิ่งที่สงวนไว้ให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้ประชาชนหรือบังคับให้รับจะต้องกระทำ<sup>28</sup> สิทธิของผู้บริโภคก็เช่นเดียวกัน เพราะทุกคนในสังคมคือ ผู้บริโภคต้องบริโภคสิ่งของต่าง ๆ เพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ ซึ่งจากสิทธิของผู้บริโภคดังกล่าวได้รับการพัฒนามาเป็นมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคโดยสามารถแบ่งออกได้ 2 มาตรการ คือ

1. มาตรการก่อนที่สินค้าจะเข้าสู่ตลาด (Pre-market Control Measure)
2. มาตรการหลังจากที่สินค้าเข้าสู่ตลาดแล้ว (Post-market Control Measure)<sup>29</sup>

สำหรับมาตรการก่อนที่สินค้าจะเข้าสู่ตลาด (Pre-market Control Measure) ได้แก่ การกำหนดมาตรฐานจริยธรรม (Code of Conduct) ของผู้ประกอบการ และการกำหนดมาตรฐาน (Standard) ของกระบวนการผลิตและ<sup>30</sup>มาตรฐานของสินค้าที่จะผลิตขึ้น ซึ่งบังคับให้ผู้ผลิตต้องปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนด

ส่วนมาตรการหลังจากที่สินค้าเข้าสู่ตลาดแล้ว (Post-market Control Measure) ได้แก่ การควบคุมระบบการจัดจำหน่าย (Supply chain) การตรวจสอบคุณภาพของสินค้า (Product Quality Control) การให้ข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าอย่างถูกต้องและพอเพียง (Product Information, Labeling) การควบคุมการโฆษณา การคุ้มครองอิสระในการตัดสินใจซื้อสินค้าของผู้บริโภค การเรียกคืนสินค้าที่ไม่ปลอดภัยคืนจากผู้บริโภค (Product Recall Measure) และรวมถึงการเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากความชำรุดบกพร่องของสินค้า (Compensation) ซึ่งถือเป็นมาตรการที่จะทำให้ผู้บริโภคได้รับการชดเชยจากการถูกละเมิดสิทธิผู้บริโภค ซึ่งในส่วนของ การดำเนินคดีในกรณีเกิดความเสียหายหรือเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคนั้นตั้งอยู่สมมุติฐานบนแนวคิดหลัก 2 แนวคิด คือ

(1) การผลักรภาระการพิสูจน์ (Onus of Proof) ในเรื่องทางเทคนิคให้แก่ผู้ผลิตหรือผู้ขายสินค้า โดยผู้บริโภคมีหน้าที่พิสูจน์เพียงว่าตนได้รับความเสียหายจากสินค้าที่ชำรุดบกพร่องหรือไม่ปลอดภัย ใดๆ เท่านั้น

(2) การให้รัฐมีอำนาจดำเนินคดีแทนผู้บริโภค

ทั้งนี้ในระบบกฎหมายไทยในส่วนของ การให้รัฐมีอำนาจดำเนินคดีแทนผู้บริโภค นั้นปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้บัญญัติถึงสิทธิของประชาชนในฐานะผู้บริโภคในการที่จะได้รับการชดเชยความเสียหาย

<sup>28</sup> เฟิงอ๋าง, น.25.

<sup>29</sup> ปกรณ์ นิลประพันธ์, "การพัฒนามาตรการคุ้มครองผู้บริโภค" <[www.lawreform.go.th](http://www.lawreform.go.th)>.

<sup>30</sup> เฟิงอ๋าง, <[www.lawreform.go.th](http://www.lawreform.go.th)>.

จากการถูกละเมิดสิทธิผู้บริโภคนั้น กึ่งนี้กฎหมายได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นที่จะมีอำนาจดำเนินคดีแทนผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ โดยใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐอันได้แก่พนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคหรือข้าราชการที่มีวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางด้านนิติศาสตร์เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค เป็นผู้ดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักการเดียวกับ ที่เคยปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2515 และยังคงปรากฏอยู่ในมาตรา 8 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่ระบุว่า

"ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมีอำนาจ แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่า ปริญญาตรี ทางนิติศาสตร์ เพื่อให้มีอำนาจฟ้องคดี หรือแก้ต่างคดีแรงงานให้แก่ลูกจ้างหรือทายาทโดยธรรม ของลูกจ้างซึ่ง ถึงแก่ความตาย..."<sup>31</sup> หลักการในการที่รัฐจะมอบหมายให้ข้าราชการที่มีความรู้ทางด้านกฎหมายโดยเฉพาะอัยการที่เป็นผู้มีความรู้และชำนาญในการฟ้องคดีในฐานะ "ทนายแผ่นดิน" จะทำให้การดำเนินคดีแทนผู้บริโภคเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังเหตุผลที่ระบุอยู่ในท้ายพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ว่า "...การที่ผู้บริโภคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจเมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ย่อมจะเสียเวลาและค่าใช้จ่าย และผู้บริโภคจำนวนมากไม่อยู่ในฐานะในการดำเนินคดีได้..." ซึ่งเมื่อพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงในสังคมปัจจุบันที่ผู้ประกอบธุรกิจมักจะใช้กลวิธีทางการตลาดเพื่อกระตุ้นยอดขายของตน โดยผ่านกระบวนการโฆษณาหรือการชักจูงใจต่าง ๆ เพื่อให้ผู้บริโภคหลงเชื่อ จนอาจทำให้ผู้บริโภคขาดวิจารณญาณในการเลือกซื้อสินค้าหรือรับบริการ จนทำให้บางครั้งผู้บริโภคต้องตกเป็นฝ่ายเสียหาย และถูกระทบสิทธิของการเป็นผู้บริโภคจึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่รัฐในฐานะผู้ปกครองจะต้องดำเนินการจัดให้มีมาตรการในการช่วยเหลือผู้บริโภคโดยการฟ้องคดีแทนดังกล่าว

#### 4.2.1 การดำเนินคดีแทนผู้บริโภคของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

การดำเนินคดีแทนผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ถือเป็นกลไกทางกฎหมายที่สำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยรัฐได้กำหนดวิธีการเยียวยาแก้ไขกรณีที่สิทธิของผู้บริโภคถูกละเมิดไว้โดยการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร เพื่อเข้าช่วยเหลือ

<sup>31</sup> ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 115 ตอนที่ 8 ก, วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2541.

ผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมอันเป็นช่องทางหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค<sup>32</sup> นอกจากสิทธิอื่น ๆ เช่นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอ ความมีอิสระในการเลือกซื้อสินค้าหรือบริการ และสิทธิในการได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ เนื่องจากรัฐเห็นว่าในภาวะการณ์ปัจจุบัน ประชาชนผู้บริโภคไม่ได้มีฐานะความรู้ และความสามารถเท่าเทียมกับฝ่ายผู้ผลิตและผู้ประกอบธุรกิจอีกต่อไป<sup>33</sup> การที่กฎหมายจะได้กำหนดให้รัฐในฐานะฝ่ายปกครอง เยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนของผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ โดยการฟ้องคดีแทนผู้บริโภคนั้นถือได้ว่าเป็นหลักการใหม่ที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายไทย และได้กลายเป็นฐานในการร่างกฎหมาย ฉบับอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในภายหลัง ที่ให้อำนาจรัฐในการดำเนินคดีแทนประชาชน ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ละเมิดสิทธิในกฎหมายฉบับต่าง ๆ อีกด้วย เพราะแต่เดิมเมื่อบุคคลหนึ่งก่อความเสียหายให้แก่บุคคลอื่น ผู้ซึ่งได้รับความเสียหายก็ชอบที่จะได้แก้แค้น กระทำให้ผู้ก่อความเสียหายนั้นได้รับความเสียหายในทำนองเดียวกันเป็นการตอบแทน อย่างที่เรียกว่า "ตาต่อตา ฟันต่อฟัน" (An eye for an eye, A tooth for a tooth) ซึ่งต่อมาความคิดนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลง โดยรัฐจะเป็นผู้เข้ามาทำการแก้แค้นแทน โดยเป็นผู้กำหนดข้อบังคับให้มีการทำขวัญผู้เสียหาย และในบางครั้งถ้าการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหาย กระทบกระเทือนต่อมหาชนด้วย นอกจากจะต้องใช้ค่าทำขวัญแล้ว ผู้กระทำผิดยังต้องได้รับโทษทางอาญาอีกด้วย<sup>34</sup> และดังที่กล่าวไว้แล้วว่าตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 เคยยึดมั่นในความเชื่อในความเป็นปัจเจกนิยม และเสรีนิยม มีการปรับตัวเพื่อแก้ไขจุดอ่อนและเพิ่มมุมมองปัญหาและการแก้ไขปัญหา ของบุคคลที่เป็นผู้ด้อยโอกาสในสังคม โดยรัฐ ได้ใช้กลไกทางกฎหมาย สร้างสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค รวมถึงความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นกับบุคคลต่าง ๆ ในสังคมให้ได้ตามความเป็นจริง โดยมีการบัญญัติกฎหมายคุ้มครองเป็นพิเศษซึ่งกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ก็เป็นกฎหมายที่ให้มีอำนาจสร้างมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค เช่น การผลักภาระการพิสูจน์ (Onus of Proof) ในเรื่องทางเทคนิคให้แก่ผู้ผลิตหรือผู้ขายสินค้า โดยผู้บริโภคมีหน้าที่พิสูจน์เพียง ว่าตนได้รับความเสียหายจากสินค้าที่ชำรุดบกพร่องหรือไม่ปลอดภัยอย่างไรเท่านั้นหรือการให้รัฐมีอำนาจดำเนินคดีแทนผู้บริโภค

<sup>32</sup> สุดา วิศรุตพิชญ์. "การดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิผู้บริโภค," วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ฉบับที่ 4, ปีที่ 30, น.589-590 (ธันวาคม 2543).

<sup>33</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์. "การควบคุมโฆษณาเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค," วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ฉบับที่ 2, ปีที่ 10, น.247 (2523).

<sup>34</sup> วารี นาสกุล. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย ละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลามิควรไต้. พิมพ์ครั้งที่ 12 (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.) น.3.

ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้นำหลักการที่ให้รัฐมีอำนาจดำเนินคดีแทนผู้บริโภคมาใช้บังคับ ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการด้านการคุ้มครองผู้บริโภคของไทย ที่ให้อำนาจองค์กรของรัฐมีอำนาจในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ซึ่งในกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง ผู้บริโภคมิได้เคยกำหนดไว้<sup>35</sup> ทั้งนี้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นองค์กรของรัฐ ในรูปคณะกรรมการที่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน กรรมการเป็นผู้ใช้อำนาจในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภสดังกล่าว

#### 4.2.1.1 เหตุผลของการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค

คงจะปฏิเสธไม่ได้ว่าจากสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะกระแสการค้าเสรีตามทฤษฎี ระบบเศรษฐกิจเสรี (Laissez-Faire) ที่ต้องการให้ตลาดเป็นตลาดของการแข่งขันกันอย่างสมบูรณ์ทำให้ผู้ประกอบการได้นำหลักการตลาดมาใช้ โดยมีการใช้วิธีการโฆษณาสินค้าในรูปแบบต่าง ๆ โดยนำเสนอสิ่งต่าง ๆ ต่อผู้บริโภคเพื่อสนองตอบความต้องการขนาด แต่เดียวกันตัวผู้ประกอบการก็ต้องการได้ผลประโยชน์กลับไปในรูปแบบของกำไรจากการค้า ทำให้ในบางครั้งการกระทำบางอย่างของผู้ประกอบการทำให้เกิดปัญหาตามมา เพราะการที่จะขายสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งถ้าผู้ประกอบการให้ได้กำไรมาก ก็จะต้องมีการลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นให้มากที่สุดเพื่อประกอบกับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศในฐานะผู้บริโภคไม่สามารถหลีกเลี่ยงผลกระทบอันเกิดจากการบริโภคได้เนื่องจากมีฐานะไม่เท่าเทียมกับผู้ผลิตทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เป็น "ผู้เสียเปรียบในสังคม"<sup>36</sup> ทั้งนี้พิจารณาได้จากเหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ระบุว่า "...การที่ผู้บริโภคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบการค้าหรือผู้ประกอบการโฆษณาเมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ย่อมจะเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นการไม่คุ้มค่า และผู้บริโภคจำนวนมากไม่อยู่ในฐานะที่จะสละเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้..." ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงเหตุผลดังกล่าว ในการที่รัฐช่วยเหลือประชาชนในฐานะผู้บริโภค ในด้านการดำเนินคดี แทนโดยใช้กลไกทางกฎหมายและเครื่องมือของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

<sup>35</sup> สุขุม พัฒนะศิริ. "การคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย," วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์, ฉบับที่ 2, ปีที่ 5, น.79-80.

<sup>36</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, สิทธิและเสรีภาพ. ชุดการเรียนรู้ด้วยตนเอง หลักสูตร การเรียนรู้กฎหมายมหาชนด้วยตนเอง หมวดที่ 4 รัฐธรรมนูญ ชุดวิชาที่ 4 สิทธิและหน้าที่ของ ข้าราชการตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: ธนาพรส ,2548) น.49.

เจ้าพนักงานของรัฐมีสิทธิที่จะเป็นผู้เสียหายแทนผู้บริโภคได้<sup>37</sup> ก็เพื่อให้กลไกการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพทันต่อเหตุการณ์และไม่ใช่การดำเนินการไปตาม กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคโดยปกติที่บังคับใช้อยู่ทั่วไปก่อนหน้าที่จะมีพระราชบัญญัติฉบับนี้

#### 4.2.1.2 หลักเกณฑ์ในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค

เมื่อผู้บริโภคคนใด ได้รับผลกระทบไม่ว่าด้วยเหตุ ใดๆ ก็ตามจากการใช้สินค้าหรือบริการ ซึ่งโดยลักษณะของการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทบสิทธิของผู้บริโภค พระราชบัญญัติคุ้มครอง ผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้ผู้บริโภครายนั้นมีสิทธิได้รับการพิจารณาชดเชยความเสียหาย จากการถูกละเมิดสิทธิดังกล่าวทั้งนี้ใน มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติถึง หลักเกณฑ์ของการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ดังนี้

" ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หรือเมื่อได้รับคำร้องขอจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าการดำเนินคดีนั้น จะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคส่วนรวม คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการ โดยความเห็นชอบ ของอธิบดีกรมอัยการหรือข้าราชการในสำนักคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งมีคุณวุฒิ ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่ง และอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล และเมื่อคณะกรรมการได้แจ้งไปยัง กระทรวงยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ศาลทราบแล้วให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีตามที่ คณะกรรมการมอบหมายได้

ในการดำเนินคดีในศาล ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องเรียกทรัพย์สินหรือ ค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ร้องขอได้ด้วย และในการนี้ให้ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง "

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มิได้จำกัดว่า สิทธิที่จะได้รับการพิจารณา และชดเชยความเสียหายนั้นจำกัดเฉพาะความเสียหายที่เกิดขึ้นจาก " สิทธิ " ที่พระราชบัญญัติ คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 บัญญัติคุ้มครองไว้เท่านั้น แม้ผู้บริโภคจะถูกละเมิดสิทธิตามกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคอื่นก็มีสิทธิจะได้รับการเยียวยาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ด้วยได้<sup>38</sup> และเมื่อพิจารณาจากกฎหมายฉบับต่าง ๆ ของไทยที่มีวัตถุประสงค์ด้านการ คุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก จะพบว่ามีกฎหมายอยู่เพียง 2 ฉบับเท่านั้นที่มีกรกล่าวถึง

<sup>37</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2522", ครั้งที่ 28/2522, วันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2522, น.171.

<sup>38</sup> ชัยนันท์ งามขจรกุลกิจ, "การฟ้องคดีแทนผู้บริโภค," วารสารอัยการ, ฉบับที่ 156, ปีที่ 14 น 5. (กุมภาพันธ์ 2534).

หรือระบุถึงสิทธิของผู้บริโภค คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 57 ที่ได้ระบุไว้ว่า "สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภค ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ.." ส่วนอีกฉบับคือพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 การที่พระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดวิธีการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับการพิจารณา และชดเชยความเสียหาย เกิดจากความคิดที่ว่า วิธีการพิจารณาดำเนินคดีที่ปรากฏอยู่ ทำให้เกิดขั้นตอนและวิธีการที่ล่าช้า ขณะที่ประชาชนในฐานะผู้บริโภคจะต้องมีการบริโภคสินค้าอยู่ทุกขณะ รัฐจึงต้องหาวิธีการเพื่อคุ้มครองประชาชนที่ดีพอในการคุ้มครองประชาชนหรือให้ความสะดวกแก่ประชาชนเท่าที่รัฐจะพึงให้ได้ จึงสมควรที่จะให้ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในการฟ้องร้องคดีดำเนินการให้ซึ่งย่อมรวดเร็วและเป็นการคุ้มครองประชาชนที่ดีกว่า<sup>39</sup> ซึ่งผู้เชี่ยวชาญที่รัฐมีอยู่ก็คือ พนักงานอัยการ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปกติแล้วทำหน้าที่ในการปกป้องผลประโยชน์ของรัฐ แต่เมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายก็ต้องเป็นหน้าที่ของรัฐ ที่จะเข้าช่วยเหลือโดยใช้เครื่องมือต่าง ๆ ของรัฐแก้ปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น พนักงานจึงเป็นเครื่องมือของรัฐที่ดีที่สุดในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค

การดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ต่อผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค นั้นคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถดำเนินการได้ออกเป็น 2 กรณี คือ

(1). กรณีที่คณะกรรมการฯ เห็นสมควรเข้าดำเนินคดีแทนผู้บริโภค โดยที่ไม่ได้มีผู้บริภค รายใดร้องเรียน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเกิดขึ้น และการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคเป็นส่วนร่วม คณะกรรมการฯ ก็จะมีมติดำเนินคดีต่อผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคยังไม่เคยพิจารณาดำเนินคดี

(2). กรณีที่มีผู้บริภคร้องขอให้ดำเนินคดีให้ ซึ่งกรณีนี้คณะกรรมการฯ จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากข้อร้องเรียนของผู้บริโภค ว่าถูกละเมิดสิทธิใด และเป็นสิทธิตามที่กฎหมายรับรองคุ้มครองไว้หรือไม่ เมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า เกิดการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคขึ้นก็จะพิจารณาถึงความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับประกอบกับ การพิจารณาว่าระหว่างประโยชน์ของผู้บริโภคในฐานะ บั้จเจกชนกับประโยชน์ของสาธารณะสิ่งใดมีน้ำหนักมากกว่ากัน เพราะการดำเนินคดีต่อผู้ประกอบธุรกิจนั้นต้องคำนึงถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อผู้บริโภค

<sup>39</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, อ้างแล้ว เิงอรรถที่ 38 น.185-186.

และผู้ประกอบธุรกิจโดยการคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม มิใช่ประโยชน์ของฝ่ายผู้บริโภคตามลำพัง<sup>40</sup> ซึ่งถ้าคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคงกล่าว จะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคเป็นส่วนรวมก็จะมีมติดำเนินคดีแทนผู้บริโภค

ส่วนหลักเกณฑ์การพิจารณาในการเข้าดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เมื่อมีผู้ร้องขอให้ดำเนินคดีมีได้ดังนี้

(1) ผู้ที่ร้องขอให้ดำเนินคดีแทนต้องเป็น " ผู้บริโภค " ตามที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งรวมถึง ผู้บริโภคคนล่าสุด (Ultimate Consumer) หรือผู้บริโภคในความเป็นจริง (De facto consumer) ซึ่งอาจจะไม่ใช่คู่กรณีในสัญญา คือ ผู้ซื้อ-ผู้ขาย แต่เพียงอย่างเดียว เพราะการยึดถือหลักกฎหมายแพ่ง ที่กำหนดว่าคู่สัญญาซึ่งมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันเท่านั้นที่มีสิทธิเรียกร้องให้ชดใช้เยียวยาความเสียหายจากกันและกันได้ ผู้บริโภคในความหมายของพระราชบัญญัติ ฯ จึงเป็นผู้บริโภคที่กฎหมายไม่ได้พิจารณาอยู่บนพื้นฐานของหลักคู่กรณีในสัญญาเท่านั้นที่จะมีสิทธิเรียกร้องต่อกัน (Privity of Contract) แต่เป็นบุคคลใดก็ตามที่ได้บริโภคสินค้าหรือได้รับบริการ ทั้งนี้จะเสียค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม และคณะกรรมการก็ได้มีการคำนึงถึงว่าผู้บริโภคงกล่าวจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ก็สามารถเป็นผู้บริโภคได้ ซึ่งเมื่อมีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเกิดขึ้น กฎหมายก็มีได้ตัดสินสิทธิความเป็นผู้บริโภคของนิติบุคคล เว้นแต่ว่า นิติบุคคลนั้นกระทำการเป็นผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ ในลักษณะ ทางธุรกิจ เช่นการซื้อไปเพื่อจำหน่ายต่อ ซึ่งผู้ซื้อก็จะเปลี่ยน สถานะจากผู้บริโภคเป็นผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้ให้ความหมายของคำว่า "ผู้ประกอบธุรกิจ" ว่าหมายถึง

" ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือ นำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย หรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการ และหมายความรวมถึงผู้ประกอบกิจการโฆษณาด้วย" ดังนั้นเมื่อใดก็ตามที่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ได้ซื้อสินค้าไปเพื่อขายต่อแก่บุคคลอื่นหรือกระทำการในลักษณะการเป็นผู้ประกอบธุรกิจ โดยมีได้ใช้สินค้าหรือบริการในทางปกติที่เหมือนกับผู้บริโภคทั่วไปก็ถือได้ว่าบุคคลหรือนิติบุคคลนั้นมิได้เป็นผู้บริโภค ตามที่กฎหมายกำหนดจึงไม่อาจอ้างว่ามีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภคได้

<sup>40</sup> มานิตย์ สุภาพร, "ลักษณะเฉพาะบางประการของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค." นิตยสารตุลยพาห เล่ม 5 ,ปีที่ 32 ,น.43 (กันยายน - ตุลาคม 2528).

(2). มีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค การกระทำใดคือการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ก่อนจะหาความหมายของคำนี้ ก่อนอื่นต้องเข้าใจว่าการกระทำใดคือการกระทำ “ละเมิด” ซึ่งเมื่อพิจารณาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด จะพบว่ากฎหมายบัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่า ผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น ” หรือละเมิดได้แก่การอันไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งบุคคลหนึ่งได้ก่อให้เกิดขึ้นเป็นที่เสียหายแก่อีกบุคคลหนึ่งและเป็นมูลเหตุให้เกิดหนี้ผูกพันระหว่างกัน<sup>41</sup> ซึ่งจากบทบัญญัติหรือนิยามดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่าการกระทำใดจะเป็นละเมิดต้องประกอบด้วยหลัก 3 ประการดังนี้

(1). มีการกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย คือการกระทำใด ๆ ก็ตามที่กระทำต่อการที่กฎหมายห้ามไว้รวมถึงการละเว้นไม่กระทำในสิ่งที่กฎหมายให้กระทำหรือตนมีหน้าที่ต้องกระทำ

(2). มีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

(3). การกระทำนั้นมิได้ผลทำให้ผู้อื่นเสียหาย ซึ่งจากลักษณะของการกระทำละเมิดดังกล่าวสามารถนำมาปรับได้กับการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคได้ แต่ทั้งนี้ การกระทำละเมิดที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะดำเนินคดีแทนได้ต้องเป็นการกระทำละเมิดต่อสิทธิของผู้บริโภคตามที่กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคบัญญัติ คือ การกระทำใด ๆ ก็ตามที่ละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 และรวมถึงที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นที่มีลักษณะของการคุ้มครองผู้บริโภค<sup>42</sup> การพิจารณาว่าผู้บริโภคถูกละเมิดสิทธิหรือไม่นั้น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จะพิจารณาถึงความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับ โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากเอกสารหลักฐานหรือบันทึกข้อร้องเรียนของผู้บริโภค ทั้งจะต้องฟังข้อเท็จจริงจากผู้ประกอบธุรกิจอีกด้วย ก่อนที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่ามีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคหรือไม่ ซึ่งเป็นไปตาม “หลักการฟังความทุกฝ่าย” ซึ่งเป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) และถือ เป็นมาตรการ

<sup>41</sup> จักรพงษ์ เล็กสกุลไชย, “ค่าเสียหายอันเป็นโทษในคดีละเมิด,” วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 4, ปีที่ 15, น. 153 (2528).

<sup>42</sup> สัมภาษณ์ พิษเนศ ต๊ะปวง, หัวหน้าฝ่ายคดี กองนิติการ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, สัมภาษณ์, ทำเนียบรัฐบาล, 7 มีนาคม 2549

ขั้นต่ำสุดในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน<sup>43</sup> ทั้งนี้การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ฯ นั้นมีลักษณะขององค์การกึ่งตุลาการ ที่มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ที่เกิดขึ้น โดยการใช้กลไกของรัฐในฝ่ายบริหาร คุ้มครองหรือเยียวยาความเสียหายของประชาชนในเบื้องต้นก่อนที่จะมีการใช้อำนาจทางตุลาการหรือในกระบวนการยุติธรรมต่อไป หรือที่เรียกว่า "มาตรการอื่นนอกจากวิธีการทางศาล" (Alternative Dispute Resolution : ADR)<sup>44</sup> ทั้งนี้มีข้อที่น่าจะต้องพิจารณาเพิ่มเติม ในกรณีของผู้ที่ทำการอันละเมิดสิทธิของผู้บริโภคนั้น จำเป็นหรือไม่ที่ต้องเป็นนิติบุคคลเท่านั้นจึงจะเป็นผู้กระทำการอันละเมิดสิทธิของผู้บริโภค เพราะเมื่อพิจารณาจากนิยามของคำว่า ผู้ประกอบธุรกิจที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่บัญญัติว่า

"ผู้ประกอบธุรกิจ" หมายความว่า ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือ นำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย หรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการ และหมายความรวมถึงผู้ประกอบกิจการโฆษณาด้วย

จะพบว่าการเป็น "ผู้ประกอบธุรกิจ" ตามพระราชบัญญัติ ฯ กฎหมายมิได้กำหนดไว้ว่าต้องเป็นบุคคลใด ดังนั้น "ผู้ประกอบธุรกิจ" อาจจะเป็นบุคคลธรรมดา หรือ นิติบุคคลก็เป็นได้ ถ้ามีการกระทำในลักษณะที่กฎหมายกำหนด คือ เป็นผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือ ผู้นำเข้ามาในราชอาณาจักร รวมถึงผู้ซื้อเพื่อที่จะขายต่อ ซึ่งสินค้า หรือเป็นผู้ให้บริการ และยังรวมถึงผู้ประกอบกิจการโฆษณาด้วย ซึ่งในกรณีของบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นั้นไม่เป็นปัญหาในการพิจารณาว่าเป็น "ผู้ประกอบธุรกิจ" ตามพระราชบัญญัติ ฯ หรือไม่แต่ประการใด แต่ที่จะเป็นปัญหาในการพิจารณาความเป็นผู้ประกอบธุรกิจคือ นิติบุคคลใน กฎหมายมหาชนที่มีการประกอบการพาณิชย์โดยแสวงหากำไร หรือเรียกกันว่า "รัฐวิสาหกิจ" ซึ่งรัฐบาลได้จัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้บริการสาธารณูปโภคที่สำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ในรูปแบบบริการสาธารณะเช่น ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ กิจการไปรษณีย์โทรเลข รถไฟ รวมถึงระบบบริการขนส่งคมนาคม ทั้งทางน้ำ ทางอากาศ หรือกระทั่ง เป็นกิจการที่ไม่แสวงหากำไร ในรูปของการบริการสังคม เช่น องค์การสวนสัตว์ หรือ พิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่า "รัฐวิสาหกิจ" หลายแห่งสามารถทำรายได้ส่งให้รัฐ เพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศได้อย่างมาก

<sup>43</sup> คีตงาม คงตระกูล, "ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย", (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น. 16.

<sup>44</sup> สัมภาษณ์ รัชมี วิศทเวทย์, เลขานุการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, สัมภาษณ์, ทำเนียบรัฐบาล, 20 มกราคม 2549

แต่เมื่อเวลาผ่านไป การแข่งขันทางธุรกิจโดยอาศัยกลไกตลาด และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ทำให้ภาคเอกชนในบางประเทศสามารถจัดทำกิจการสาธารณูปโภค ได้ดีกว่ารัฐวิสาหกิจ ทั้งคุณภาพ ราคา รัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่สามารถแข่งขันกับเอกชนได้ และเกิดการขาดทุนในการประกอบการ ทำให้เกิดแนวคิดเรื่องการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ขึ้นในหลายประเทศ โดยมีการให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุนในกิจการบางอย่างแทนรัฐวิสาหกิจที่เคยทำมา<sup>45</sup> และในบางกรณีมีการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ คือ รัฐยอมลดสัดส่วนการถือหุ้นของภาครัฐลง โดยการขายหุ้นให้แก่ประชาชน แต่รัฐยังคงสัดส่วนในการเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่อยู่ซึ่งกิจการที่ถูกแปรรูปและนำเข้าตลาดหลักทรัพย์ดังกล่าวจะมีการกระจายหุ้นให้ผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นเอกชน และคงปฏิเสธไม่ได้ว่า ผลกำไรคือสิ่งที่เอกชนต้องการ เพราะการประกอบการของเอกชนมิได้มองที่ประโยชน์ของสาธารณะ และรูปแบบที่เปลี่ยนไปของ รัฐวิสาหกิจ จากนิติบุคคลมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะและได้รับอำนาจจากกฎหมายในฐานะองค์กรของรัฐในแดนกฎหมายมหาชนไปเป็น นิติบุคคลประเภท บริษัทมหาชน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ย่อมทำให้สถานะทางกฎหมายขององค์กรเปลี่ยนแปลงไป และอาจกระทบต่อสิทธิของผู้บริโภคอีกด้วย เนื่องจากแต่เดิมนั้นกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น มีหลักการทางกำหนดให้การประกอบการพาณิชย์ ใด ๆ นั้นจะไม่อาจไปแข่งขันกับเอกชนได้ตามหลัก ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม (Laissez- Faire) ซึ่งมีหลักการที่ให้เอกชนดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจโดยอิสระมีการแข่งขันกันและรัฐจะมีบทบาทเพียงแค่การเป็นผู้กำกับให้การดำเนินธุรกิจเป็นไปในกรอบของกฎหมายและคุ้มครองผลประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้นการที่รัฐจะประกอบการพาณิชย์ใดจะต้องคำนึงถึงหลักการทางเศรษฐกิจดังกล่าวด้วย สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้เคยทำหนังสือขอหารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่า คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 จะมีอำนาจกำหนดให้การให้บริการสาธารณูปโภคของการไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นบริการที่ควบคุมสัญญาได้หรือไม่<sup>46</sup> ทั้งนี้เนื่องจากพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดธุรกิจที่ควบคุมสัญญา

<sup>45</sup> สำนักวิจัยวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง, ศูนย์บริการวิชาการ เศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สาระน่ารู้ การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543) น.1.

<sup>46</sup> หนังสือสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ นร 2100.4/6704 ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2543

และลักษณะของสัญญา พ.ศ.2542 กำหนดให้การประกอบธุรกิจขายสินค้าและบริการเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา ต้องเข้าลักษณะหนึ่งลักษณะใดต่อไปนี้

(1) เป็นธุรกิจที่มีการใช้ข้อตกลงที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค

(2) เป็นธุรกิจที่มีการใช้สัญญาสำเร็จรูปอย่างแพร่หลาย

(3) เป็นธุรกิจที่ผู้ประกอบการมีอำนาจต่อรองเหนือกว่าผู้บริโภค ทั้งนี้ โดยพิจารณา

จากฐานะทางเศรษฐกิจ ความรู้ความเข้าใจ และความสันตจิตใจ<sup>47</sup> ซึ่งคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาได้พิจารณาในเบื้องต้นแล้วเห็นว่า หากหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณูปโภคดังกล่าวเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการของรัฐ ซึ่งมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้โดยเฉพาะแล้ว หากรัฐ (สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค) ได้รับการร้องเรียนจากผู้บริโภค ว่ารัฐวิสาหกิจเหล่านี้ปฏิบัติไม่เหมาะสมกับผู้บริโภคยอมเป็นหน้าที่ของรัฐ (สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค) ที่ต้องส่งเรื่องให้หน่วยงานนั้น ๆ เพื่อพิจารณาแก้ไขปรับปรุงสัญญา การให้บริการ การกำหนดราคา หรือเงื่อนไขต่าง ๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่รัฐเห็นสมควร ทั้งนี้เนื่องด้วยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กฎหมายกำหนดให้ ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการใด ได้บัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้วให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้นำบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ไปใช้บังคับเท่าที่ไม่ซ้ำหรือขัดกับบทบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่ากรณีที่ ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการใด ได้บัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้วให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้นำบทบัญญัติในหมวด 2 ไปใช้บังคับเท่าที่ไม่ซ้ำหรือขัดกับบทบัญญัติดังกล่าว

เมื่อพิจารณากฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจดังกล่าวอันได้แก่

พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 มาตรา 23<sup>48</sup>

<sup>47</sup> พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดธุรกิจที่ควบคุมสัญญา และลักษณะของสัญญา พ.ศ. 2542 .ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 92 ก. (วันที่ 5 ตุลาคม 2542). มาตรา 3.

<sup>48</sup> พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501.ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ เล่ม 75 ตอนที่ 1 (วันที่ 31 กรกฎาคม 2501)หน้า 58. มาตรา 23.

"ภายใต้บังคับมาตรา 41 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการของการไฟฟ้านครหลวง อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง...

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 มาตรา 23<sup>49</sup>

พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 มาตรา 13 และ มาตรา 24<sup>50</sup>

(5) กำหนดอัตราราคาขายพลังงานไฟฟ้า ค่าบริการและความสะดวกต่าง ๆ และ อัตราราคาขายดังกล่าวใน 5) ให้กำหนดในอัตราอันสมควรเพื่อให้มีรายได้เพียงพอ

(ก) สำหรับรายจ่ายที่จำเป็นในการดำเนินงาน รวมทั้งดอกเบี้ย ค่าเสื่อมราคา กองทุนสงเคราะห์ หรือการสงเคราะห์อื่นๆ เพื่อสวัสดิการของผู้ปฏิบัติงานและครอบครัวและโบนัส

(ข) สำหรับการชำระหนี้สินเท่าที่จำนวนเงินเพื่อการชำระหนี้สินนั้นเกินกว่าจำนวนที่จัดสรรไว้เป็นค่าเสื่อมราคา และสำหรับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นเกี่ยวกับการจัดหาสินทรัพย์ใหม่แทนสินทรัพย์เดิม และ

(ค) ที่จะจัดให้มีเงินสำรองเพียงพอสำหรับเป็นเงินสำรองเผื่อขาดและเป็นค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่อันจำเป็นในการขยายกิจการ และลงทุนที่ได้รับความเห็นชอบตามความในมาตรา 42”

<sup>49</sup> พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503.ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 77 ตอนที่ 873(วันที่ 27 กันยายน 2503). มาตรา 23.

“ภายใต้บังคับมาตรา 27 มาตรา 28 และมาตรา 42ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง...

(5) กำหนดอัตราราคาขายพลังงานไฟฟ้า ค่าบริการและความสะดวกต่าง ๆ และอัตราราคาขายดังกล่าวใน (5) ให้กำหนดในอัตราอันสมควรเพื่อให้มีรายได้เพียงพอ

(ก) สำหรับรายจ่ายที่จำเป็นในการดำเนินงาน รวมทั้งดอกเบี้ย ค่าเสื่อมราคา กองทุนสงเคราะห์ หรือการสงเคราะห์อื่นๆ เพื่อสวัสดิการของผู้ปฏิบัติงานและครอบครัวและโบนัส

(ข) สำหรับการชำระหนี้สินเท่าที่จำนวนเงินเพื่อการชำระหนี้สินนั้นเกินกว่าจำนวนที่จัดสรรไว้เป็นค่าเสื่อมราคา และสำหรับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นเกี่ยวกับการจัดหาสินทรัพย์ใหม่แทนสินทรัพย์เดิม และ

(ค) ที่จะจัดให้มีเงินสำรองเพียงพอสำหรับเป็นเงินสำรองเผื่อขาดและเป็นค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่อันจำเป็นในการขยายกิจการ และลงทุนที่ได้รับความเห็นชอบตามความในมาตรา 43”

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510.ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 84 ตอนที่ 75. (วันที่ 15 สิงหาคม 2510) หน้า 601. มาตรา 13.

“ให้การประปานครหลวงมีอำนาจกระทำการต่างๆภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 6 อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง...

(4) กำหนดอัตราราคาขายน้ำ ค่าบริการ และความสะดวกต่าง ๆ ของการประปา

พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 17<sup>51</sup> และ

พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 31<sup>52</sup>

บทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะตามนัยมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ด้วยเหตุที่ รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานประเภทหนึ่งของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะเพื่อใช้อำนาจในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ซึ่งตามกฎหมายจัดตั้งของแต่ละรัฐวิสาหกิจ ก็ได้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของรัฐวิสาหกิจ และอำนาจหน้าที่นี้ ให้รวมถึงการกำหนดราคาค่าบริการสาธารณูปโภคเหล่านี้ด้วย ทั้งนี้คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ จะเป็นผู้วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของรัฐวิสาหกิจ โดยมีรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกำกับดูแลกิจการของรัฐวิสาหกิจอีกชั้นหนึ่ง การให้บริการสาธารณะดังกล่าวของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้จึงต้อง คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมและ ประโยชน์ของผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องประกอบกัน ดังนั้นคณะกรรมการ

---

นครหลวง และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระราคาและค่าบริการ... " และ

มาตรา 24

" ภายใต้บังคับมาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 43 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลทั่วไปซึ่งกิจการของการประปา นครหลวง อำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึง

(1) วางข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินกิจการตามมาตรา 13..."

<sup>51</sup> พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522.ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ เล่ม 96 ตอนที่ 26 (วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2522). มาตรา 17.

"ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลทั่วไปซึ่งกิจการของ กปภ. อำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึง...

(11) กำหนดราคาจำหน่ายน้ำประปาและอัตราค่าบริการ ตลอดจนวิธีการและเงื่อนไข ในการชำระราคาและค่าบริการ..."

<sup>52</sup> พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497.ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 71 ตอนที่ 16. (วันที่ 9 มีนาคม 2497) หน้า 444. มาตรา 31.

"ภายใต้บังคับมาตรา 39 และมาตรา 40 ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการขององค์การโทรศัพท์ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี อำนาจและหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึง...

(4) ตั้งอัตราค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์ ค่าดำเนินธุรกิจต่างๆและค่าบริการอื่นๆ..."

ว่าด้วยสัญญาซึ่งเป็นคณะกรรมการเฉพาะเรื่องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จึงไม่สามารถใช้อำนาจในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญาตามมาตรา 35 ทวิแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 เพื่อกำหนดให้บริการสาธารณูปโภคของรัฐวิสาหกิจ ดังกล่าวเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาได้<sup>53</sup> ซึ่งจากความเห็นดังกล่าวของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว จะพบว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาตามข้อกฎหมายที่บัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขโดยในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ที่จำกัดการใช้อำนาจขององค์กรตามพระราชบัญญัติ ฯ ซึ่งต้องเท่าที่ไม่ซ้ำ หรือ ขัดกับบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ ดังนั้นในกรณีของกิจการสาธารณูปโภค ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ จึงต้องเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจดังกล่าว ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาถึงสถานะของรัฐวิสาหกิจ ในประเด็นของการเป็นหน่วยงานประเภทหนึ่งของรัฐ ที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะเพื่อใช้อำนาจในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ซึ่งตามกฎหมายบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายนั้น ๆ วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไป เพื่อที่การให้บริการสาธารณะดังกล่าวของรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นต้อง คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมและ ประโยชน์ของผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องประกอบกัน ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จะทำให้กรณีของการพิจารณาถึงการขึ้นราคาค่าบริการอาจจะไม่ได้ยึดหลักการของกฎหมายแต่เดิม เพราะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ประกอบของรัฐวิสาหกิจด้วย เนื่องจากรัฐวิสาหกิจที่มีการแปรรูปแล้ว จะกลายเป็นนิติบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในรูปของบริษัทมหาชน ซึ่งโดยหลักการแปรรูปจะต้องมีการนำหุ้นออกขายในตลาดหลักทรัพย์เพื่อกระจายหุ้นแก่นักลงทุน เมื่อบริษัทประกอบการได้กำไรก็ต้องจ่ายให้กับผู้ถือหุ้น และการบริหารจัดการซึ่งอาจเป็นปัญหา ต่อการคุ้มครองผู้บริโภคในอนาคตก็เป็นได้ ในการจะวินิจฉัยว่า รัฐวิสาหกิจที่มีการแปรรูปเป็นบริษัทมหาชนแล้ว คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะสามารถดำเนินการใดได้บ้างเมื่อมีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค

(3). การดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคเป็นส่วนรวม ทั้งนี้โดยพิจารณาจาก

(3.1). ลักษณะของการประกอบธุรกิจ การประกอบธุรกิจใดที่แม้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคเพียงรายเดียว แต่มีพฤติการณ์ที่เห็นได้ว่าหากผู้ประกอบธุรกิจยังคงประกอบธุรกิจลักษณะนั้นต่อไปอาจทำให้ผู้บริโภครายอื่น ๆ ได้รับความเสียหาย<sup>54</sup> ทั้งนี้เคยมีแนวคิดที่จะ

<sup>53</sup> ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) เลขเสรีจ132/2544.

<sup>54</sup> <[http://www.ocpb.go.th/duty/consumer\\_lawsuit.asp](http://www.ocpb.go.th/duty/consumer_lawsuit.asp)>

กำหนดหลักเกณฑ์ เพื่อใช้ในการช่วยพิจารณาว่า มูลค่าความเสียหายเท่าใด หรือผู้บริโภคนั้นจำนวนเท่าใดจึงจะถือว่า เป็นการกระทำที่คณะกรรมการสามารถที่จะพิจารณา ให้ดำเนินการฟ้องร้องได้ แต่แนวคิดดังกล่าวก็มีได้นำมาใช้

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

จากลักษณะของการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ในกรณีที่ผู้บริโภคร้องขอนั้นพอที่จะสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

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

(2). เป็นอำนาจโดยอิสระของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค คือเป็นอำนาจที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กำหนดให้คณะกรรมการฯ สามารถใช้ดุลพินิจได้ ในการพิจารณาเมื่อมีผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิร้องขอ ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายว่าจะสั่งให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคดำเนินคดีให้หรือไม่

(3). มีลักษณะเด็ดขาด คือ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นบทบัญญัติพิเศษ ที่ให้อำนาจรัฐโดยคณะกรรมการในการพิจารณาว่า สมควรจะดำเนินการฟ้องคดีแทนผู้บริโภคเมื่อมีเหตุใด ๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภคเกิดขึ้น โดยที่ศาลไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้องก่อนว่ามีมูลฟ้องตามกฎหมายหรือไม่<sup>55</sup>

#### 4.2.1.3 องค์การของรัฐในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กฎหมายได้บัญญัติให้มีองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาและชดเชยความเสียหายของผู้บริโภค จำนวน 3 องค์กร ได้แก่

1. คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีรูปแบบเป็นคณะกรรมการระดับประเทศที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

<sup>55</sup> ธนยศ ศิริฉัตร. "ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่งในศาลยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ." (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง), 2547. น.87.

2. พนักงานอัยการ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พนักงานอัยการในสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด จะเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มอบหมายให้ดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ตามมติของคณะกรรมการฯ ซึ่งไม่ได้เป็นการดำเนินคดีในฐานะพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติอัยการ พ.ศ. 2498 แต่เป็นการดำเนินคดีในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค

3. ข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้แต่ละองค์กรข้างต้นต่างก็มีหน้าที่ ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้แตกต่างกันออกไป

#### 4.2.1.3.1. คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติถึงอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ในการให้ความคุ้มครอง ผู้บริโภค โดยเฉพาะเรื่องของการถูกละเมิดสิทธิของผู้บริโภคไว้ว่า

"คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ...

(7) ดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคที่คณะกรรมการเห็นสมควรหรือมีผู้ร้องขอตามมาตรา 39..."<sup>56</sup>

บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเป็นการระบุถึงอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ที่ต้องพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจและดำเนินคดีอันเกิดจากการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และไม่สามารถมอบหมายให้องค์กรอื่นดำเนินการแทนได้<sup>57</sup> แม้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จะได้กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้ ก็ด้วยเหตุผลที่เป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประกอบกับองค์ประกอบของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีลักษณะพิเศษ โดยกฎหมายได้เล็งเห็นแล้วว่า การที่ให้องค์กรซึ่งมีความรู้และความเชี่ยวชาญเพื่อใช้อำนาจที่มีลักษณะพิเศษและเป็นการเฉพาะตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ถือเป็นกลไกทางกฎหมาย ที่สำคัญที่กฎหมายสมัยใหม่จะต้องกำหนด " กลไก "ไว้ให้พร้อมมูลและสามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชนในฐานะ

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 . มาตรา 10

<sup>57</sup> ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) เรื่องเลขที่ 338/2547.

ผู้บริโภคนั้น ในเรื่องการพิจารณาและชดเชยความเสียหายอย่างจริงจังในทางปฏิบัติ โดยมีการเชื่อมโยงไปยังหัวหน้าฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี) เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น<sup>58</sup> ดังนั้นการที่จะให้องค์กรอื่นที่มีองค์ประกอบแตกต่างกันดำเนินคดีแทนผู้บริโภค โดยได้รับมอบอำนาจจาก คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคย่อมไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ประสบผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งนี้ อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในการที่จะพิจารณาดำเนินการคดีแทนผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิอาจกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณา ดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้เป็น 2 ประการ คือ

- (1). มีการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค
- (2). คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินคดีให้แก่ผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธินั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม

จากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวจะพบว่า การวินิจฉัยหรือพิจารณาว่าการที่คณะกรรมการฯ จะใช้อำนาจดังกล่าวหรือไม่ เพียงใดนั้น กฎหมายได้บัญญัติไว้โดยมีลักษณะของถ้อยคำที่เป็นนามธรรมและรูปธรรม เพราะในบางครั้งการกระทำบางอย่างไม่สามารถระบุได้แน่ชัดว่ามีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแล้วหรือไม่ ดังนั้นต้องพิจารณาจากการกระทำประกอบกับผลของการกระทำที่เกิดขึ้น ว่ากระทบต่อผลประโยชน์ของผู้บริโภคโดยรวมหรือไม่ เพราะการกระทำในบางครั้งข้อเท็จจริงอาจเกิดกับผู้บริโภครายเดียว แต่ผลของการกระทำถ้าไม่มีการยับยั้งหรือป้องกันก็อาจจะเป็นการขยายความเสียหายต่อผู้บริโภคทั่วไปได้ ซึ่งการพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมายแล้วปรับใช้ โดยฝ่ายปกครองตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดไว้ เรียกว่า "อำนาจดุลพินิจ" คำว่า "อำนาจดุลพินิจ" มีผู้ให้ความหมายไว้ในหลายลักษณะ เช่น

รศ. ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้ความหมายของคำว่า "อำนาจดุลพินิจ" ไว้ว่า

"อำนาจดุลพินิจ" (discretionary power) คืออำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในอันที่จะวินิจฉัยและตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าสมควรจะกระทำการหรือไม่ และในกรณีที่เหมาะสมควรกระทำการ สมควรกระทำการอย่างไร<sup>59</sup>

<sup>58</sup> อมร จันทรสุมบุญ, การร่างกฎหมายเบื้องต้น, เอกสารอบรมนิติกรสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.อ้างถึงใน ชัยนันท์ งามขจรกุลกิจ. "การฟ้องคดีแทนผู้บริโภค."วารสารอัยการฉบับที่ 156 , ปีที่ 14 (กุมภาพันธ์ 2534): น 5.

<sup>59</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "การกระทำทางปกครอง" ใน รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสุมบุญ,จัดพิมพ์โดยสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา,2545):น.139.

รศ. ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้ให้ความหมายของคำว่า "อำนาจดุลพินิจ" ไว้ว่า "อำนาจดุลพินิจ" (discretionary power) คืออำนาจที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะ เลือกปฏิบัติและตัดสินใจด้วยตนเองในขอบเขตแห่งกฎหมาย ซึ่งภายในขอบเขตดังกล่าวนี้อาจมีการเลือกตัดสินใจได้หลายแนวทาง และไม่ว่าการ้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตัดสินใจในแนวทางใด แนวทางนั้นย่อมชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น<sup>60</sup>

ส่วนในต่างประเทศก็มีผู้ให้ความหมายของคำว่า "ดุลพินิจ" ไว้เช่นกัน

Hans J. Wolff ได้ให้ความหมาย "ดุลพินิจ" (Ermessen) หมายถึงกรณีที่ฝ่ายปกครองอยู่ในวิสัยที่จะสามารถกระทำการได้หลายอย่างเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยดุลพินิจของฝ่ายปกครองจะมีขึ้นเมื่อกรณีเข้าเงื่อนไขของกฎหมายในกรณีนั้น ๆ<sup>61</sup>

Ernst Forsthoff ให้ความหมาย "ดุลพินิจ" ว่า หมายถึง ขอบเขตอิสระในการกระทำการหรือการตัดสินใจการเลือกมาตรการใดมาตรการหนึ่งในหลายมาตรการที่เป็นไปได้ในกรณีที่เกิดข้อเท็จจริงหนึ่งขึ้น กล่าวคือ อาจจะไม่เลือกมาตรการ A หรือเลือกมาตรการ B หรือเลือกที่จะไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ความเป็นไปได้ในกรณีนี้หมายถึงความเป็นไปได้ทางกฎหมาย<sup>62</sup>

ดังนั้นการเลือกใช้ดุลพินิจดังกล่าวของฝ่ายปกครองย่อมต้องถูกผูกพันต่อสาธารณะ และต้องกระทำในกรอบของกฎหมาย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วดุลพินิจของฝ่ายปกครองย่อมขึ้นอยู่กับกาลสมัยและข้อเท็จจริงของสังคม ดุลพินิจจะต้องไม่ใช่การกระทำตามอำเภอใจ<sup>63</sup> คือต้องกระทำลงบนพื้นฐานของกฎหมายและข้อเท็จจริงเป็นสำคัญ เพื่อให้การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย การที่พระราชบัญญัติฯ ระบุให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในการพิจารณาดำเนินคดีแทนประชาชนในฐานะผู้บริโภคนั้น ทำให้ เกิดคำถามขึ้นว่า คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ใช้หลักเกณฑ์ใดเป็นมาตรฐานในการพิจารณาดำเนินคดีแทนประชาชน ด้วยการที่เนื้อหาของกฎหมายใช้คำที่มีลักษณะเป็นนามธรรม หรือที่เรียกว่า ถ้อยคำที่ไม่อาจกำหนดความหมาย

<sup>60</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง:หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน, 2546) น.51.

<sup>61</sup> Hans J. Wolff, Otto Bachof, Rolf Stober, Verwaltungsrecht I, München 1994, S. 374 อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546) น .57

<sup>62</sup> Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, München 1994, s.374 อ้างถึงใน เพิ่งอ้าง, น .57.

<sup>63</sup> สมยศ เทื้อไทย, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 10 น .82.

แน่นอนตายตัว (Indefinite Concepts) คือ เป็นถ้อยคำที่กฎหมายไม่ได้ใช้คำจำกัดความและวิญญูชนอาจเข้าใจความหมายแตกต่างกันได้<sup>64</sup> คือคำว่า "ละเมิดสิทธิของผู้บริโภค" และคำว่า "การดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม" ซึ่งบางครั้งจำนวนของผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิหรือมูลค่าความเสียหายไม่ใช่ตัวกำหนดในการที่คณะกรรมการฯ จะใช้อำนาจ ซึ่งคำว่า "ละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ได้เคยมีแนววินิจฉัยไว้ว่าหมายถึง "การละเมิดสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีผลก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภค"<sup>65</sup> ซึ่งจากการกำหนดความหมายหรือแนววินิจฉัยดังกล่าวจะพบว่า เป็นถ้อยคำที่เปิดโอกาสให้คณะกรรมการสามารถพิจารณา ความหมายของคำว่า "ละเมิดสิทธิของผู้บริโภค" ได้กว้างมาก เพราะเป็นการใช้ถ้อยคำที่ไม่ได้มีความหมายเฉพาะเจาะจง ว่าเท่าไหน เพียงไร เพราะคำว่า "อย่างใดอย่างหนึ่ง" นั้นเป็นถ้อยคำที่พิจารณาให้เป็นคุณหรือโทษทั้งได้ทั้งนั้น เพราะเหตุที่การดำเนินคดีแทนผู้บริโภคนั้น ไม่ได้หมายความว่าเมื่อมีเหตุการณ์ "อย่างใดอย่างหนึ่ง" เกิดขึ้นจะถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภค เพราะการดำเนินคดีต่อผู้ประกอบการจะต้องคำนึงถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อผู้บริโภคและผู้ประกอบการโดยการคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม มิใช่ประโยชน์ของฝ่ายผู้บริโภคตามลำพัง

องค์ประกอบอีกข้อคือ "การดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม" ซึ่งถ้อยคำดังกล่าวมีลักษณะที่ กฎหมายเปิดโอกาสให้คณะกรรมการฯ ใช้ดุลพินิจได้กว้างเพราะด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้คณะกรรมการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค เมื่อผู้บริโภคถูกละเมิดสิทธิโดยที่คณะกรรมการฯ จะต้องพิจารณาถึงประโยชน์ของผู้บริโภคโดยภาครวมเป็นหลัก ดังนั้นจึงมีบางกรณีที่มีผู้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการเพียงรายเดียว แต่คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าหากผู้ประกอบการยังมีพฤติการณ์ในการประกอบธุรกิจดังกล่าวต่อไป จะไม่เฉพาะแต่ผู้บริโภคที่ร้องเรียนเท่านั้น อาจมีผลต่อผู้บริโภครายอื่น ๆ ที่ย่อมจะได้รับ ความเสียหายได้เช่นกัน และการพิจารณา ยังคำนึงถึงผลจากการดำเนินคดี ว่าเมื่อมีการดำเนินคดีแทนผู้บริโภครายหนึ่งรายใด ผลของคดีจะเป็น

<sup>64</sup> จิรนิติ หะวานนท์, คู่มือศึกษากฎหมาย วิชากฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท จีรรัชการพิมพ์ จำกัด , 2540) น .461.

<sup>65</sup> บันทึกคณะกรรมการพิจารณากรณีการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิผู้บริโภค ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 "เรื่องการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิผู้บริโภคตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522" ไม่ปรากฏวันที่ มกราคม 2531.

ประโยชน์ต่อผู้บริโภครายอื่น ๆ ที่มีได้ร้องขอให้ดำเนินคดีด้วย<sup>66</sup> ซึ่งแนวทางดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เกิดขึ้นในภายหลังอีกรายกรณี กรณีที่เคยเกิดขึ้นและถือเป็นกรณีศึกษาของการใช้อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในการดำเนินคดีแทนประชาชนในฐานะผู้บริโภค โดยในคดีดังกล่าว คณะกรรมการฯ ได้ขยายหลักของคำว่า "ผู้บริโภค" ให้มีความหมายมากกว่าที่กฎหมายในขณะนั้นบังคับไว้ คือเป็นการมองไปถึง "ผู้บริโภคคนล่าสุด (Ultimate Consumer) หรือผู้บริโภคในความเป็นจริง (De facto consumer)" ด้วย คือ กรณีนางเพ็ญศรี ใจบุญ ร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าถูก บริษัท อเมริกัน อินเตอร์เนชั่นแนล แอสซัวร์นส์ จำกัด (A.I.A. : ผู้เขียน) ผู้รับประกันชีวิต ปฏิเสธการจ่ายค่าสินไหมทดแทนตามกรมธรรม์ประกันชีวิตของ จำเริญเอกบริษัท ใจบุญ ผู้เป็นสามีซึ่งเป็นผู้เอาประกัน

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า การที่บริษัท ฯ ปฏิเสธการจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ ผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นผู้รับประกันตามสัญญาประกันชีวิต เป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ร้องเรียน ในฐานะผู้บริโภค และคาดว่ายังมีผู้บริโภคซึ่งเป็นผู้เอาประกันหรือผู้รับประกันตามกรมธรรม์ อีกจำนวนมากที่อาจประสบกับเหตุลักษณะทำนองเดียวกันนี้ ฉะนั้น เพื่อเป็นการป้องกันสิทธิของผู้บริโภคส่วนรวมและเพื่อป้องกันผู้ประกอบธุรกิจประกันภัยทั้งหลายไม่ให้เอาัดเอาเปรียบผู้บริโภค โดยวิธีการที่ไม่เป็นธรรม การดำเนินคดีโดยการฟ้องแทนผู้ร้องเรียนเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจของบริษัท ฯ จึงถือเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม<sup>67</sup> คดีดังกล่าวได้มีการพิจารณาคดีจนถึงชั้นศาลฎีกาโดยจำเลยได้ยกประเด็นข้อกฎหมายในส่วนของอำนาจฟ้องของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นต่อสู้โดยอ้างว่าไม่มีอำนาจฟ้อง และกรณีซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวมหรือไม่ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า

"การที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นสมควรดำเนินคดีแทนนางเพ็ญศรี ใจบุญ ผู้บริโภค จึงได้มอบหมายให้โจทก์ ในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้ดำเนินคดีกับจำเลย เป็นการดำเนินคดีเพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภคในส่วนรวม ขอบด้วยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แล้ว โจทก์จึงมีอำนาจฟ้องจำเลย" การฎีกาของจำเลยข้อนี้ฟังไม่ขึ้น

<sup>66</sup> บันทึกคณะกรรมการฝ่ายกฎหมาย "เรื่อง ผิดสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินและสัญญาว่าจ้างปลูกสร้างอาคาร" กรณีนางดารเกศ ศิริบูรพา. วันที่ 19 สิงหาคม 2536.

<sup>67</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค "เรื่อง นางเพ็ญศรี ใจบุญ ขอให้ดำเนินคดีกับบริษัท อเมริกัน อินเตอร์เนชั่นแนล แอสซัวร์นส์ จำกัด เพื่อให้จ่ายค่าสินไหมทดแทนตามกรมธรรม์ประกันชีวิต" ครั้งที่ 5/2541 วันที่ 3 มีนาคม 2536.

ส่วนกรณีซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภค เป็นส่วนรวมหรือไม่ ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า

“การที่จำเลยเป็นบริษัทรับประกันชีวิตแก่ประชาชนทั่วไปจึงมีผู้เอาประกันภัยกับจำเลย เป็นจำนวนมาก การที่โจทก์นำสืบว่ายังมีประชาชนผู้บริโภคซึ่งเป็นผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประกัน ตามกรรมธรรม์ประกันภัยอีกจำนวนมากที่ประสบกับเหตุลักษณะทำนองเดียวกันนี้ ทั้งจำเลยก็นำสืบ รับว่าจำเลยไม่ได้กำหนดเป็นระเบียบไว้ว่า อาการน้ำตาลในเลือดต่ำเป็นโรคที่ต้องห้ามที่จำเลยจะไม่ รับประกันภัยฉะนั้น ที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นสมควรดำเนินคดีแทนนางเพ็ญศรีผู้บริโภค จึงได้มอบหมายให้โจทก์ในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้ดำเนินคดีกับจำเลยจึงเป็นการ ดำเนินคดีเพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภคในส่วนรวม ชอบด้วยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แล้ว โจทก์จึงมีอำนาจฟ้องจำเลย ฎีกาของจำเลยข้อนี้ฟังไม่ขึ้น”<sup>68</sup> ซึ่งจากคำพิพากษาดังกล่าวจะพบประเด็นทางกฎหมายที่ศาลได้พิจารณาไว้หลายประเด็น เช่น ประเด็นอำนาจฟ้องของ พนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ที่ศาลยึดถือตามที่ คณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภค แต่งตั้งพนักงานอัยการให้เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค โดยพิจารณาว่าการที่คณะกรรมการ มอบหมายให้พนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ดำเนินคดีนั้นชอบด้วย พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 หรือประเด็นของการที่ ศาลฎีกา ยึดถือตามดุลพินิจ ของคณะกรรมการที่ไม่ได้นำเรื่องของการเป็นผู้ร้องเพียงรายเดียวมาเป็นตัวกำหนดว่า จะเป็น ประโยชน์ต่อผู้บริโภค โดยทั่วไปหรือไม่ เพราะการที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้พิจารณา ไปแล้วนั้นอาจถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบของฝ่ายบริหารแล้ว ซึ่งโดยหลักการแล้วศาลจะไม่ พิจารณาทบทวนข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ฟังมา เว้นแต่จะมีการโต้แย้งว่าการ ฟังข้อเท็จจริงคณะกรรมการฯ ไม่ถูกต้อง ดังนั้นขอบเขตการตรวจสอบของศาล จึงอยู่ที่ปัญหา ข้อกฎหมาย ศาลจะตรวจสอบการใช้กฎหมายของคณะกรรมการฯ เกี่ยวกับการฟังข้อเท็จจริง ซึ่งถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง โดยจะตรวจสอบว่า การวินิจฉัยมีพยานหลักฐานเพียงพอหรือไม่ ซึ่งทั่วไปแล้ว การตรวจสอบคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยศาลนั้น ศาลจะยอมรับการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีความเป็นอิสระ ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้มีประสบการณ์ และความสามารถเฉพาะทางที่อยู่ในฐานะที่จะประเมินเรื่องต่าง ๆ<sup>69</sup> นอกจากนี้ยังมีกรณีที่มี

<sup>68</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2295/2545 <<http://www.supremecourt.or.th/xwapp.asp?page=wdkviewlong&n=52939>>

<sup>69</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, อ่างแล้ว เริงอรรถที่ 61 น. 147.

ผู้บริโภคเสียหายเพียงรายเดียวที่ได้ร้องเรียน แต่คณะกรรมการก็พิจารณาดำเนินคดีแทนให้ เช่น กรณีนายประเสริฐ แลงค์ ร้องเรียนว่า ได้เข้าไปใช้บริการในห้างสรรพสินค้า เทสโก้ โลตัส ของบริษัท เอก-ชัย ดิสทริบิวชั่น จำกัด โดยได้นำรถไปจอดอยู่ที่จอดรถที่ทางห้างจัดไว้ และได้รับบัตรจอดรถ ระบุชื่อ บริษัท เจอนอร์ธ การ์ด จำกัด หลังจากใช้บริการได้กลับมายังรถยนต์ ปรากฏว่ารถยนต์ได้สูญหายไป ทั้งที่บัตรจอดรถยังอยู่ที่ผู้ร้องเรียน จึงร้องเรียนขอความเป็นธรรม

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้พิจารณาข้อเท็จจริง แล้วมีมติเห็นควรดำเนินคดี แก่บริษัท ฯ ทั้งสอง โดยให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคดำเนินคดีแพ่งแทนผู้บริโภค เพื่อบังคับให้ บริษัท ฯ ทั้งสองชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายให้แก่ผู้ร้อง และให้ผลการพิจารณากรณี ดังกล่าว รวมถึงผู้บริโภครายอื่น ๆ ที่จะมาร้องเรียนบริษัท ฯ ทั้งสอง ที่จะมีเพิ่มเติมเข้ามาในภายหลัง ในกรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการนำรถเข้าไปจอดในห้าง ฯ ซึ่งมีบริษัท เจอนอร์ธ การ์ด จำกัด เป็นผู้ดูแลรักษาความปลอดภัย ที่มีลักษณะเดียวกันด้วย<sup>70</sup> หรือในกรณีของนางศิริพร กิจเจริญ ร้องเรียนว่าได้ทำสัญญาจองทัวร์ไปท่องเที่ยวกับเรืออันทามัน ปรีนเซส ของบริษัท สยามครุยท์ จำกัด แต่ปรากฏเมื่อถึงเวลาใช้บริการบริษัท ฯ ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้และไม่มีการคืนเงิน อีกทั้ง มีการเลิกกิจการโดยไม่มีการแจ้งให้ผู้ร้องทราบ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้พิจารณา ข้อเท็จจริงแล้วมีมติเห็นควรดำเนินคดีกับบริษัท ฯ เพื่อบังคับให้บริษัท ฯ คืนเงินแก่ผู้ร้องเรียน พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายและให้ผลการพิจารณากรณีดังกล่าว รวมถึงผู้บริโภครายอื่น ๆ ที่จะมาร้องเรียน ผู้ประกอบธุรกิจในลักษณะเดียวกันด้วย<sup>71</sup> และจากกรณีที่เกิดขึ้นจะเห็นได้ว่าการ ดำเนินคดีแทนประชาชนของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มิได้พิจารณาจากมูลค่าของความเสียหายเป็นหลัก แต่พิจารณาถึงประโยชน์ที่สังคมโดยรวมจะได้รับ ซึ่งจากข้อร้องเรียนที่ผ่านมา ของผู้บริโภคจะเป็นการร้องเรียน เพื่อการเรียกชดเชยค่าเสียหายในคดีแพ่ง ซึ่งกระบวนการพิจารณาก็เป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งไม่มีอะไรที่ซับซ้อนเท่ากับกระบวนการพิจารณา คดีอาญา เพราะในการดำเนินคดีอาญานั้น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องคดีเกี่ยวกับการ ละเมิดสิทธิของผู้บริโภคได้ โดยเป็นอำนาจพิเศษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เพราะความเสียหายนั้น

<sup>70</sup> กองเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, "ข่าวคบ", สคบ.สาร เล่มที่ 246 (กุมภาพันธ์ – มีนาคม 2547): น.4.

<sup>71</sup> กองเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, "ข่าวคบ", สคบ.สาร เล่มที่ 255 (สิงหาคม- กันยายน 2548): น.10-11.

ไม่ได้เฉพาะเจาะจงที่ผู้บริโภครายใด แต่เป็นผู้บริโภคทั่วไป<sup>72</sup> เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาว่าในคดีอาญานั้นจะต้องมีการสอบสวนก่อนตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือไม่ และในความเป็นจริงเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีสำนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้นสำนวนที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครวบรวมจึงเป็นเพียงการรวบรวมข้อเท็จจริงเบื้องต้นไม่ถือว่าเป็นสำนวนการสอบสวน และเป็นการดำเนินการตามกฎหมายพิเศษที่ยกเว้นกฎหมายทั่วไปที่กำหนดให้ต้องสอบสวนก่อน ศาลจึงไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง อีกทั้งไม่ใช่คดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ การฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง แต่ก็ไม่เป็นการห้ามศาลไม่ให้ไต่สวนมูลฟ้อง ถ้าศาลเห็นสมควรจะไต่สวนมูลฟ้องก่อนก็ได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162 (2) ทั้งนี้การฟ้องคดีอาญาดังกล่าวผู้ต้องหาที่ไม่ต้องไปศาลเพราะมิใช่เป็นการฟ้องโดยพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ เพราะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีฐานะเสมือนเป็นทนายความ<sup>73</sup> ซึ่งมีความเห็นเพิ่มเติมของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการดำเนินคดีอาญา โดยคณะกรรมการฯ เห็นว่า เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคที่คณะกรรมการฯ แต่งตั้งเป็นมีอำนาจว่าคดีในศาลเหมือนศาลเหมือนผู้ว่าคดีในศาลแขวง ซึ่งต้องดำเนินการฟ้องคดีเอง หากให้เจ้าหน้าที่ คุ้มครองผู้บริโภคไปแจ้งความต่อพนักงานสอบสวน จะทำให้กระบวนการล่าช้าและอาจเป็นไปได้ที่พนักงานสอบสวนจะสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งจะทำให้ไม่ตรงต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ไม่ต้องการให้การมีการทบทวน มติคณะกรรมการอีกโดยองค์กรใดก็ตาม ทั้งนี้จากเรื่องร้องเรียนทั้งหมดที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ฯ ใช้อำนาจพิจารณาดำเนินคดีแทนแก่ผู้บริโภคตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นั้นเกือบจะทั้งหมดเป็นกรณีเรื่องที่อยู่อาศัย เพราะจากสถิติ ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2534 จนถึงเดือนพฤศจิกายน 2547 คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้มีมติให้ดำเนินคดีแพ่งกับผู้ประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่ละเมิดสิทธิผู้บริโภค ทั้งหมด 721 คดี มีจำนวนผู้บริโภคที่ร้องเรียนขอความช่วยเหลือเฉพาะกรณีอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมด 13,356 ราย คิดเป็นจำนวนเงินที่ผู้บริโภคขอคืน จำนวน 2,710,967,576 บาท<sup>74</sup> และทั้งนี้แม้ว่าคณะกรรมการ

<sup>72</sup> สมชาย อติกรจุฑาศิรี, "ปัญหาในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522," (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), น. 93

<sup>73</sup> บันทึกสำนักงานอัยการสูงสุด วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2540. "เรื่องหารือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522. "

<sup>74</sup> สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, "ปัญหาความเดือดร้อนเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย", สคบ.สาร ฉบับที่ 250 (ตุลาคม-พฤศจิกายน 2547) : น. 7.

คุ้มครองผู้บริโภค จะมีอำนาจในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ก็ตาม แต่จากปริมาณเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการซื้อสินค้าหรือรับบริการที่เพิ่มสูงขึ้นซึ่งในบางกรณีเรื่องร้องเรียนบางเรื่องสามารถยุติปัญหาได้ถ้ามีการเจรจาที่ดี คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จึงพยายามหาข้อยุติปัญหาโดยมุ่งเน้นการเจรจาเพื่อให้เกิดผลดีแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย โดยได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไกล่เกลี่ยเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค เพื่อให้มีอำนาจในการดำเนินการไกล่เกลี่ยเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค<sup>75</sup> อันจะเป็นการลดจำนวนเรื่องร้องเรียนที่จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการฯ เพราะการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคโดยกระบวนการทางศาลย่อมมีระยะเวลาที่ยาวนานจนบางครั้งการเยียวยาที่ผู้บริโภคต้องการนั้นไม่ทันต่อภาวะการณ์

#### 4.2.1.3.2. พนักงานอัยการ ในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค

แต่เดิมมา นั้นไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของอัยการไว้อย่างแจ่มชัด คงมีกฎหมายต่าง ๆ กำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ จนกระทั่งมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 บัญญัติให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาทั้งปวง ดำเนินคดีแพ่งและให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย<sup>76</sup> อีกทั้งเพื่อรักษาประโยชน์ของรัฐ ในกรณีรัฐเป็นโจทก์ เช่น คดีอาญา ซึ่งถือเป็นความผิดต่อแผ่นดินรัฐเป็นผู้เสียหาย<sup>77</sup>

สำนักงานอัยการสูงสุด จึงมีภารกิจตามกฎหมาย ในการดำเนินคดีแพ่ง และคดีอาญาทั้งปวง พร้อมทั้งให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ และตามกฎหมายที่กำหนดไว้รวมตลอดถึง กรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดตามกฎหมายสามารถแยกได้เป็นด้านต่าง ๆ ดังนี้

- (1) อำนวยความยุติธรรม
- (2) รักษาผลประโยชน์ของรัฐ
- (3) คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- (4) หน้าที่อื่นๆที่กฎหมายกำหนดไว้<sup>78</sup>

<sup>75</sup> คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ 6/2548 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2548

<sup>76</sup> < <http://www.ago.go.th/html/burden.html> >

<sup>77</sup> ศุภนิธย์ จรุงใจจรณ์, อัยการไทย, (กรุงเทพมหานคร: รุ่งศิลป์การพิมพ์, 2539) น.1.

<sup>78</sup> <[http://www.ago.go.th/prak/k190\\_48.html](http://www.ago.go.th/prak/k190_48.html)>

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

“พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

(1) ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่น ซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ ของอัยการสูงสุดและพนักงานอัยการ

(2) ในคดีแพ่ง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวงกับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ ของอัยการสูงสุดและพนักงานอัยการ...” และ

“ในการใช้อำนาจหรือกระทำหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการปฏิบัติก็ได้”

ถือได้ว่า พนักงานอัยการมีส่วนสำคัญอย่างยิ่ง เพราะโดยพระราชบัญญัติอัยการ พ.ศ. 2498 นั้นพนักงานอัยการสามารถดำเนินคดีอาญาและคดีแพ่งได้ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ เช่นเป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคผู้ที่ได้รับอำนาจจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้เป็นผู้ดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค

จากกฎหมายดังกล่าว อำนาจของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พนักงานอัยการมิได้กระทำในฐานะเป็น พนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติอัยการ พ.ศ. 2498 แต่อย่างใด แต่เป็นการได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้เพื่อให้มีพนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ทำหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล ตามมติของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค อาจด้วยเหตุที่พนักงานอัยการ โดยปรกตินั้นมีหน้าที่ในการดูแลรักษาผลประโยชน์ของรัฐ ไม่ว่าจะในฐานะที่ปรึกษาของรัฐ หรือในฐานะทนายแผ่นดินดำเนินคดีแพ่งแทนรัฐบาล ซึ่งพนักงานอัยการจะต้องระมัดระวังมิให้รัฐเสียเปรียบ แล้วยังต้องดูแลเอกชนให้ได้ รับความเป็นธรรมด้วย<sup>79</sup> ด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้ร่างพระราชบัญญัติ ฯ จึงเห็นสมควรที่จะให้ผู้ที่มี

<sup>79</sup> <[http://www.ago.go.th/prak190\\_48.html](http://www.ago.go.th/prak190_48.html)>

ความรู้ความชำนาญในการฟ้องร้องคดีดำเนินการให้ซึ่งย่อมนวดเร็วและเป็นการคุ้มครองประชาชนที่ดีกว่า<sup>80</sup> อีกทั้งการที่กำหนดให้พนักงานอัยการทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ผู้บริโภค จะทำให้การใช้กฎหมายดังกล่าวบรรลุเป้าหมายได้<sup>81</sup> อีกทั้งการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นั้นมีลักษณะที่ก่อให้เกิดให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนส่วนร่วม เนื่องจากประชาชนทุกคนในสังคมจะต้องมีการบริโภคตลอดเวลา และเนื่องจากการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กระทำในฐานะ เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคตามที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแต่งตั้ง ทำให้อำนาจบางประการของพนักงานอัยการนั้นจะไม่ได้กระทำในฐานะพนักงานอัยการ กล่าวคือ อำนาจใดก็ตามกฎหมายระบุให้เป็นอำนาจเฉพาะของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการ จะไม่สามารถใช้ได้ อีกเมื่อเป็น เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค เช่น อำนาจในการออกหมายเรียกบุคคลใด ๆ ให้การต่อพนักงานอัยการ ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2498 เพราะการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคของพนักงานอัยการ ในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นั้นเป็นแต่เพียง ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำเนินคดีแพ่งเท่านั้น อำนาจของพนักงานอัยการตามกฎหมายอื่น ที่เป็นของพนักงานอัยการเองจึงไม่สามารถใช้ได้ แต่เป็นการนำพนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในการฟ้องร้องคดีดำเนินการให้ซึ่งย่อมนวดเร็วและเป็นการคุ้มครองประชาชนที่ดีกว่า<sup>82</sup> ซึ่งการดำเนินคดีของพนักงานอัยการในคดีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น จะไม่มีการพิจารณาถึงความผิดในคดีอาญาซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภคมาเกี่ยวข้องด้วย ซึ่งในมติของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะกำหนดหน้าที่ของพนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ไว้อย่างชัดเจนว่าให้มีการดำเนินคดีอาญาด้วยหรือไม่ แต่ทั้งนี้ในการที่พนักงานอัยการในฐานะ เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค จะดำเนินการเรียกค่าเสียหายจากผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคนั้น ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจะต้องร้องขอให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคดำเนินการเรียกค่าเสียหายด้วย มิฉะนั้นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคจะไม่สามารถเรียกค่าเสียหายดังกล่าวได้ และจากการที่เงื่อนไขของการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคของพนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค จะต้องอาศัยมติที่ประชุมคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคก่อนจึงจะดำเนินคดีได้

<sup>80</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 38 น. 185-186.

<sup>81</sup> เพิ่งอ้าง, น.171.

<sup>82</sup> เพิ่งอ้าง, น. 185-186.

จึงเกิดเป็นปัญหาว่า ถ้าพนักงานอัยการไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ให้ดำเนินคดีแทนผู้บริโภคไม่ว่าจะไม่เห็นด้วยเพราะเหตุใดจะทำได้หรือไม่

เมื่อพิจารณาจากข้อกฎหมายที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จะพบว่าเจตจำนงของกฎหมายนั้น ต้องการให้การพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นคณะกรรมการตามกฎหมายมีดุลพินิจในการพิจารณาอย่างอิสระ โดยการคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน และสังคมโดยรวม ดังที่ระบุว่า "ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควร เข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หรือเมื่อได้รับคำร้องขอจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ ซึ่ง คณะกรรมการเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม" อาจจะได้คำตอบว่าบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค นั้นให้อำนาจเป็นการเฉพาะแก่ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการดำเนินคดี ตามกระบวนการซึ่งแตกต่างจากกระบวนการทั่วไป โดยให้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในการพิจารณาว่าควรดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคหรือไม่ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวต้องนำข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและข้อกฎหมายมาพิจารณา เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคที่อ้างว่าได้รับความเสียหายจากการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภค และผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าได้การกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภค ทั้งนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา เคยให้ความเห็นไว้ว่า

"ผลการพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะผูกพันพนักงานอัยการหรือเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งหรือคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาลได้"<sup>83</sup>

ความเห็นดังกล่าว ทำให้เกิดเป็นประเด็นทางกฎหมายว่า ถ้าพนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาเห็นแย้งกับคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในประเด็นของการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดให้อำนาจไว้จะได้หรือไม่ เพราะกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะของการให้อำนาจของคณะกรรมการที่ไม่อาจจะถูกทบทวนได้อีกจากองค์กรภายในฝ่ายปกครอง นอกจากการถูกทบทวนโดยองค์กรศาล ซึ่งหลักการทางกฎหมายในเรื่องดุลพินิจนี้มีหลักการที่ว่า ในกรณีมีปัญหาใดเกิดขึ้น องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ จะกำหนดให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง มีอำนาจในการเลือกปฏิบัติและตัดสินใจด้วยตนเอง ในขอบเขตแห่งกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนด ซึ่งภายในขอบเขตดังกล่าวนี้ อาจมีการเลือกตัดสินใจได้หลายในแนวทางใด และศาลปกครองจะเข้ามาตรวจสอบได้แต่เพียงว่าองค์กร

<sup>83</sup> ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) เรื่องเสรีจที่ 338/2547.

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกตัดสินใจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ส่วนการจะตรวจสอบว่าแนวทางที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกตัดสินใจนั้นเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมหาได้ไม่สรุปก็คือ การที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจ ศาลปกครองย่อมตรวจสอบได้แต่เพียงว่าการใช้ดุลพินิจดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น ไม่อาจตรวจสอบความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองได้<sup>84</sup> เมื่อประกอบกับเจตนาของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ต้องการให้รัฐเข้าดำเนินการช่วยเหลือประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิให้ได้รับการชดเชยความเสียหายแล้ว กฎหมายมีความประสงค์ที่จะให้มติคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ให้มีการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคดังกล่าว ถูกทบทวนโดยความเห็นขององค์กรอื่นได้<sup>85</sup> ดังนั้นจึงอาจถือได้ว่าการพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีมติให้พนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ดำเนินคดีแทนประชาชนนั้น ไม่อาจถูกทบทวนหรือเห็นแย้งโดยพนักงานอัยการได้ แต่ทั้งนี้ภายใต้การที่จะไม่ถูกทบทวนโดยองค์กรอื่นนั้น การปฏิบัติหน้าที่ใดๆ ของคณะกรรมการฯ จะต้องให้ออกโอกาสแก่ ผู้ถูกกล่าวหาหรือสงสัยว่ากระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นตามสมควร และในการที่คณะกรรมการฯ จะกำหนดหรือออกคำสั่งในเรื่องใดตามพระราชบัญญัติฯ คณะกรรมการต้องคำนึงถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ทั้งผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจด้วย<sup>86</sup> ดังนั้นเมื่อคณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดคือให้ออกโอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงในประเด็นที่เป็นปัญหาหรือได้รับการร้องเรียนแล้ว ถือได้ว่าการพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีมติให้พนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ดำเนินคดีแทนประชาชนนั้น ไม่อาจถูกทบทวนหรือเห็นแย้งโดยพนักงานอัยการได้ ทั้งนี้เพื่อให้การพิจารณาในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคเป็นไปด้วยความรอบคอบและยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย คณะกรรมการฯ ได้มีการตั้งคณะอนุกรรมการกลั่นกรองเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค เพื่อทำหน้าที่พิจารณากรณีร้องเรียนต่าง ๆ ในเบื้องต้นก่อนนำเสนอให้คณะกรรมการฯ พิจารณา ซึ่งก็จะมีโอกาสให้คู่กรณี ได้ชี้แจงตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งทำให้ปัญหากรณีที่พนักงานอัยการไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการฯ จึงยังไม่เกิดขึ้นเว้นแต่ในกรณีคณะกรรมการมีมติให้ดำเนินคดีแก่ผู้ประกอบธุรกิจ

<sup>84</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ่างแล้ว เริงอรรถที่ 51 น.52.

<sup>85</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค วันที่ 11 กรกฎาคม 2540. "เรื่องการดำเนินคดีอาญาตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522." กรณีนายประทีป แซ่ตั้งกับพวกและบริษัทรุ่งเรืองรัตนการ.

<sup>86</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522. มาตรา 18.

ที่กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแล้ว หากพนักงานอัยการ ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตรวจสอบข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานในสำนวนแล้วเห็นว่ามติขอคณะกรรมการยังไม่สมบูรณ์ก็จะต้องทำความเข้าใจว่า เพื่อขอให้ทบทุนหรือแก้ไขเพิ่มเติมมติของคณะกรรมการก่อนจึงจะนำคดีฟ้องต่อศาลได้ เมื่อปรากฏในภายหลังว่ามติของคณะกรรมการมีข้อผิดพลาดและศาลได้พิจารณายกฟ้องคดีนั้น ก็เกิดความเสียหายแก่คดีได้ ซึ่งจากข้อร้องเรียนที่ผ่านมาของผู้บริโภคส่วนมากต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะเป็นการร้องเรียน เพื่อการเรียกร้องค่าเสียหายในคดีแพ่ง ซึ่งกระบวนการพิจารณาก็เป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่ง ซึ่งไม่มีอะไรที่ซับซ้อนเท่ากับกระบวนการพิจารณาคดีอาญา เพราะในการดำเนินคดีอาญานั้น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคได้ โดยเป็นอำนาจพิเศษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เพราะความเสียหายนั้นไม่ได้เฉพาะเจาะจงที่ผู้บริโภครายใด แต่เป็นผู้บริโภคทั่วไป<sup>87</sup> เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาว่า ในคดีอาญานั้นจะต้องมีการสอบสวนก่อนตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญาหรือไม่ และในความเป็นจริงเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมิใช่พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญา ดังนั้นสำนวนที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครวบรวมจึงเป็นเพียงการรวบรวมข้อเท็จจริงเบื้องต้นไม่ถึงว่าเป็นสำนวนการสอบสวน และเป็นการดำเนินการตามกฎหมายพิเศษที่ยกเว้นกฎหมายทั่วไปที่กำหนดให้ต้องสอบสวนก่อน ศาลจึงไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง อีกทั้งไม่ใช่คดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ การฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง แต่ก็ไม่เป็นการห้ามศาลไม่ให้ไต่สวนมูลฟ้อง ถ้าศาลเห็นสมควรจะไต่สวนมูลฟ้องก่อนก็ได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญา มาตรา 162 (2) ทั้งนี้การฟ้องคดีอาญาดังกล่าวผู้ต้องหาไม่ต้องไปศาล เพราะมิใช่เป็นการฟ้องโดยพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ เพราะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีฐานะเสมือนเป็นทนายความ<sup>88</sup> ซึ่งมีความเห็นเพิ่มเติมของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในการดำเนินคดีอาญา โดยคณะกรรมการฯ เห็นว่า เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคที่คณะกรรมการฯ แต่งตั้งเป็นมีอำนาจว่าคดีในศาลเหมือนศาลเหมือนผู้ว่าคดีในศาลแขวง ซึ่งต้องดำเนินการฟ้องคดีเอง หากให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคไปแจ้งความต่อพนักงานสอบสวน

<sup>87</sup> สมชาย อติกรจุฑาศิรี, "ปัญหาในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522," (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราม-คำแหง, 2542), น.93

<sup>88</sup> บันทึกสำนักงานอัยการสูงสุด วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2540. "เรื่องหรือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522. "

จะทำให้กระบวนการล่าช้า และอาจเป็นไปได้ที่พนักงานสอบสวนจะสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งจะทำให้ไม่ตรงต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ไม่ต้องการให้การมีการทบทวน มติคณะกรรมการอีกโดยองค์กรใดก็ตาม

ส่วนที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค บัญญัติว่า "คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการโดยความเห็นชอบของอธิบดีกรมอัยการ...เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล" นั้น ในอดีตการแต่งตั้งพนักงานอัยการ ให้เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาลนั้น จะใช้ลักษณะของการแต่งตั้งพนักงานอัยการเป็นรายบุคคล เช่น ในการประชุมคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ครั้งที่ 1/2534 เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2534 ที่ประชุมคณะกรรมการฯ มีมติ แต่งตั้งนายสุพล ยุติธาดา เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค และในการประชุมคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ครั้งที่ 4/2536 เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2536 ที่ประชุมคณะกรรมการฯ มีมติ แต่งตั้งนายศรัทธัย มุสิกธรรม นายสุธน แสงสายัณห์ และหม่อมหลวง อัมพร ชยางกูร เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งทุกท่านล้วนแต่เป็นพนักงานอัยการ ประจำกรมอัยการ และสำนักงานอัยการสูงสุด ทำให้บางครั้งเมื่อท่านที่ได้รับการแต่งตั้งดังกล่าวไปดำรงตำแหน่งอื่น ที่มีใช้การดำรงตำแหน่งพนักงานอัยการ ก็จะทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนบุคลากร เพราะจะต้องมีการแต่งตั้งบุคคลใหม่แทน ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้รับการคลี่คลายลงเมื่อ ได้มีคำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 4/2537 ลงวันที่ 7 กันยายน 2537 แต่งตั้งอัยการจังหวัด และอัยการจังหวัดประจำศาลจังหวัดทุกจังหวัด เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล ซึ่งทำให้ปัญหาดังกล่าวหมดไปได้ เพราะเป็นการแต่งตั้งโดยอาศัยตำแหน่ง มีใช้การแต่งตั้งที่ตัวบุคคล

#### 4.2.1.3.3. ข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค

นอกจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนด ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้ดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิผู้บริโภคแล้ว พระราชบัญญัติฯ ยังได้ให้อำนาจคณะกรรมการ แต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค โดยทั้งนี้ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค นั้นจะมีลักษณะเฉพาะบางประการ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับอำนาจในการดำเนินคดีของข้าราชการในสังกัดกระทรวงทบวง กรม ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 19 ที่บัญญัติว่า

“ในกรณีที่กระทรวงทบวงกรมหรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบกระทรวงหรือกรม ประสงค์จะแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดให้ดำเนินคดีแพ่งในศาลใดศาลหนึ่งหรือหลายศาล ซึ่งเกี่ยวด้วยผล ประโยชน์ของตนเป็นประจำ หรือ เฉพาะคดีใดคดีหนึ่ง ให้แจ้งให้อัยการสูงสุด ทราบ เมื่ออัยการสูงสุดเห็นชอบในคุณสมบัติของข้าราชการผู้ซึ่งจะได้รับแต่งตั้ง และ อัยการสูงสุด ได้แจ้งไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ศาลทราบแล้ว ก็ให้ข้าราชการผู้นั้นมีอำนาจดำเนินคดี ได้ตลอดถึงศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาข้าราชการผู้ที่จะดำเนินคดีดังกล่าวในวรรคก่อน ต้องเป็น เนติบัณฑิต หรือ ได้รับปริญญาตรี หรือปริญญาโทในต่างประเทศที่เนติบัณฑิตสยามอม เทียบว่าเสมอด้วยเนติบัณฑิต และเป็นสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภา”

จะเห็นว่า ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่จะดำเนินคดีแทน ผู้บริโภคนั้น กฎหมายไม่ได้บังคับว่าต้องเป็นเนติบัณฑิตและเป็นสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภา ดังเช่น การดำเนินคดีของข้าราชการในสังกัดกระทรวงทบวงกรม ตามพระราชบัญญัติพนักงาน อัยการ พ.ศ. 2498

เหตุที่เป็นเช่นนี้ อาจเป็นเพราะคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคนั้น คณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภคมิได้ดำเนินคดีในฐานะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากผู้ประกอบการโดยตรง แต่เป็นผู้ที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจดำเนินคดีแทนผู้เสียหายที่แท้จริง<sup>89</sup> มิได้เจาะจง เพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคคนใดคนหนึ่ง เป็นการดำเนินคดี แทนเอกชนไม่เกี่ยวกับผลประโยชน์ ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เพราะสิทธิในการ ดำเนินคดีละเมิดสิทธิผู้บริโภค นั้นได้รับมอบ อำนาจจากผู้บริโภค(ตัวความ)โดยตรง เป็นการดำเนินคดีเพื่อประโยชน์ผู้บริโภค เพราะเป็นหน้าที่ของรัฐ ในการให้ความคุ้มครองสิทธิแก่ประชาชนในฐานะผู้บริโภค หรือแม้แต่ ในกรณีที่อาจไม่มีผู้ใดได้รับความเสียหายโดยตรง ก็เป็นการดำเนินคดีเพื่อคุ้มครองสิทธิของ ผู้บริโภคเป็นการทั่วไป มิได้เจาะจงประโยชน์ให้กับผู้บริโภครายหนึ่งรายใด และเมื่อพิจารณาจาก รูปแบบของการดำเนินคดีแล้ว จะพบว่ามิได้มีวิธีการเป็นพิเศษต่าง ๆ จากที่ปรากฏในประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาความอาญาทั้งในรูปแบบของกระบวนการพิจารณา แต่เป็นเพียงการให้ความช่วยเหลือโดยรัฐจัดบุคคลากรของรัฐที่มีความเชี่ยวชาญมาช่วย ดำเนินการแทนให้ และแบ่งเบาภาระของผู้บริโภคมิให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเท่านั้น

<sup>89</sup> ความเห็นทางกฎหมายคณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เลขเสร็จ 280/2540

ทั้งนี้ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้มีคำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 7/2540 ลงวันที่ 11 เมษายน 2540 ให้ข้าราชการตำแหน่งนิติกร ส่วนนิติกร สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค แต่ในความเป็นจริงไม่เคยมีการฟ้องคดีใดเลย ที่กระทำโดยข้าราชการตำแหน่งนิติกร ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค และในสมัยนายโกคิน พลกุล เป็นรองนายกรัฐมนตรีที่กำกับดูแลงานของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้มีแนวคิดที่จะแต่งตั้งทนายความเอกชนหรือทนายความจากสภาทนายความแห่งประเทศไทยให้เป็นผู้ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่ กรรมการร่างกฎหมาย) ได้มีความเห็นว่า " การดำเนินคดีเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ต้องดำเนินการตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นสมควรดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ไม่ว่าจะกรณีคณะกรรมการเป็นผู้เริ่มให้มีการดำเนินคดีเองหรือ เป็นการดำเนินคดีตามที่มีผู้ร้องขอ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะต้องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้มี "หน้าที่" ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล ซึ่ง เป็นการแสดงเจตนารมณ์ของกฎหมาย ว่าต้องการให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคทำหน้าที่ทนายความมิใช่ให้ไปแต่งตั้งทนายความอีกต่อหนึ่ง เพราะ การดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาของเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคในศาลเป็นการดำเนินการในฐานะทนายความ มิใช่ในฐานะเป็นทนายความ เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคจึงไม่มีอำนาจแต่งตั้งทนายความเพื่อให้ดำเนินคดีแทนได้ " <sup>90</sup> อีกทั้งในความเห็นฉบับเดียวกันคณะกรรมการกฤษฎีกา ยังได้ระบุถึงเหตุผลเพิ่มเติมของการที่กฎหมายที่ต้องการ "ยกเว้น" บทบัญญัติตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 <sup>91</sup> ที่ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคซึ่งแต่งตั้งจากพนักงานอัยการหรือข้าราชการ

<sup>90</sup> ความเห็นทางกฎหมายคณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เลขเสรีจ 280/2540.

<sup>91</sup> พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 33

"ห้ามมิให้ผู้ซึ่งไม่ได้จดทะเบียนและรับใบอนุญาต หรือผู้ซึ่งขาดจากการเป็นทนายความ หรือต้องห้ามทำการเป็นทนายความว่าความในศาล หรือแต่งฟ้องคำให้การ ฟ้องอุทธรณ์ แก้อุทธรณ์ ฟ้องฎีกา แก่ฎีกา คำร้อง หรือคำแถลงอันเกี่ยวแก่การพิจารณาคดีในศาลให้แก่บุคคลอื่น ทั้งนี้ เว้นแต่จะใดกระทำในฐานะเป็นข้าราชการผู้ปฏิบัติกรตามหน้าที่หรือเป็นเจ้าหน้าที่ของ

ในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์สามารถดำเนินคดีในศาลได้โดยไม่ต้องจดทะเบียนและรับใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยทนายความ ซึ่งบทบัญญัติที่เป็นข้อยกเว้นในทำนองนี้มีให้อยู่ในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ดังที่กล่าวแล้วข้างต้นและข้อ 6 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515<sup>92</sup> ทั้งนี้ข้าราชการที่คณะกรรมการ ฯ แต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล จะเริ่มกระบวนการดำเนินคดีได้ต่อเมื่อ คณะกรรมการได้แจ้งไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ศาลทราบและเมื่อศาลทราบแล้ว เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคก็จะมีอำนาจดำเนินคดีตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

โดยในการดำเนินคดีในศาล ของเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคดังกล่าวจะได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้มีกลไกต่าง ๆ ในการช่วยเหลือผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเพื่อให้ได้รับการพิจารณาชดเชยและเยียวยาความเสียหาย โดยการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคนั้น มิใช่การดำเนินคดีโดยอาศัยหลักกฎหมายที่มีความพิเศษหรือแตกต่างจากกฎหมายวิธีพิจารณาความที่ใช้กันอยู่ทั่วไป เป็นแต่เพียงการที่รัฐใช้เครื่องมือของรัฐที่มีอยู่ เช่น พนักงานอัยการ หรือข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเข้าดำเนินคดีให้เท่านั้น โดยรัฐในนามของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมิได้ดำเนินคดีในฐานะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากผู้ประกอบการโดยตรงแต่อย่างใด แต่เป็นผู้ที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจดำเนินคดีแทนผู้เสียหายที่แท้จริง คือผู้บริโภคเท่านั้น ซึ่งเป็นบุคคลในสังคมที่ต้องได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษ และมักจะเป็นผู้ที่ด้อยโอกาสในการจะฟ้องคดีเพื่อป้องกันสิทธิของตน เพื่อให้ผู้บริโภคได้มีโอกาส "การเข้าถึง

---

หน่วยงานของรัฐ องค์การของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ผู้ปฏิบัติการตามหน้าที่หรือมีอำนาจหน้าที่กระทำได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความหรือกฎหมายอื่น"

<sup>92</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติ ข้อ 6 ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515

"ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์มีอำนาจกระทำการเป็นทนายความดำเนินคดีให้ลูกจ้างซึ่งมีข้อพิพาทแรงงานกับนายจ้างในกรณีที่ถูกจ้างยากจน เมื่อกระทรวงมหาดไทยแจ้งให้ศาลทราบแล้วก็ให้มีอำนาจดำเนินคดีได้ตลอดถึงศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา"

กระบวนการยุติธรรม” (Acces to Justice)<sup>93</sup> หรือแม้แต่ในกรณีที่อาจไม่มีผู้บริโภคคนใดได้รับความเสียหายโดยตรง ก็เป็นการดำเนินคดีเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของสังคมและเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยรวม

#### 4.2.1.4 สถานะทางกฎหมายของมติคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค

จากการศึกษาถึงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จะพบว่ามีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่มที่ประกอบไปด้วยบุคคลต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและมีอำนาจหน้าที่เฉพาะตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้อำนาจดำเนินการทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเราอาจถือได้ว่า เป็นไปตามนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ที่ได้นิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ ไว้ว่าหมายถึง “บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม” ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจในทางปกครองหลายประการแต่อำนาจหนึ่งที่ถือเป็นอำนาจพิเศษคือ อำนาจในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค เนื่องด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ประชาชนในฐานะผู้บริโภคได้รับความคุ้มครองจากการซื้อสินค้าหรือรับบริการ พร้อมทั้งได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายเมื่อผู้บริโภคถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งในการพิจารณาเยียวยาให้ความช่วยเหลือ ผู้บริโภคด้วยการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคนั้น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ยึดหลักเกณฑ์ ที่ได้เคยวางไว้ที่สำคัญคือ มีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเกิดขึ้น และการพิจารณาดำเนินคดีแทนผู้บริโภคนั้นจะเป็นประโยชน์เป็นส่วนรวม แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวที่คณะกรรมการฯ ใช้มาโดยตลอดนั้น จากการศึกษาพบว่าคณะกรรมการฯ มิได้ยึดถือจนเป็นเสมือนการกำหนดเป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจในเรื่องที่ได้มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการฯ เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการฯ ได้ใช้ดุลพินิจในทิศทางเดียวกันหรือที่เรียกกันว่า “ยี่ตอก” ในความหมายทั่วไป ทั้งนี้อาจจะเนื่องจากเรื่องที่ยื่นเข้ามายังสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยส่วนมากเป็นกรณีความเสียหายที่มีได้เกิดกับบุคคลเป็นจำนวนมากหรือมีมูลค่าความเสียหายที่สูง ทำให้การแก้ไขปัญหาสามารถยุติลงได้ด้วยการเจรจา

<sup>93</sup> วรรณชัย บุญบำรุง, “การดำเนินคดีแทนบุคคลอื่น” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2547) หน้า 30.(อัดสำเนา)

ใกล้เคียงในชั้นของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เว้นแต่ในบางกรณีที่ไม่สามารถอาศัยการเจรจาเพื่อยุติปัญหาได้เช่นเรื่องทางเทคนิคที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญในการพิจารณาเพื่อหาข้อเท็จจริงของมูลเหตุที่เกิดขึ้นซึ่งก็มีปริมาณน้อยมาก แต่ทั้งนี้การร้องเรียนเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย หรืออสังหาริมทรัพย์ มักจะไม่สามารถเจรจาใกล้เคียงเพื่อให้ยุติปัญหาได้เนื่องจาก เป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับวิกฤตการณ์เศรษฐกิจของชาติในช่วงปี พ.ศ. 2539-2542 ที่เกิดภาวะการณ์ความตกต่ำทางเศรษฐกิจและการลอยตัวค่าเงินบาท และการที่กระทรวงการคลังได้สั่งปิดสถาบันการเงินจำนวนมาก ทำให้ผู้ประกอบการขาดสภาพคล่องจนไม่สามารถสร้างที่อยู่อาศัยหรืออสังหาริมทรัพย์ ให้ผู้บริโภคได้ ส่งผลให้จำนวนเรื่องร้องเรียนด้านที่อยู่อาศัยหรืออสังหาริมทรัพย์ มีจำนวนมาก ซึ่งคณะกรรมการฯ ก็ได้แก้ปัญหาดังกล่าวโดยมอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค เป็นผู้พิจารณากลับกรองเรื่องร้องทุกข์ในเบื้องต้นก่อนที่จะนำเสนอคณะกรรมการฯ พิจารณาเพื่อใช้อำนาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคดำเนินคดีแทนต่อไป และเมื่อพิจารณาถึงสถานะของมติคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคนั้น จะพบว่ามติดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วจึงมีมติออกไป ปัญหาที่จะเกิดขึ้นคือมติดังกล่าวเป็นการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคไปดำเนินคดีกับผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ซึ่ง ปัจจุบัน เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคที่คณะกรรมการฯ มอบหมายให้ไปดำเนินคดีแทนผู้บริโภคทั้งหมดนั้นเป็นพนักงานอัยการ สังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด จึงมีปัญหาทางกฎหมายว่าสถานะของมติคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่มอบหมายให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคไปดำเนินคดีกับผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาลนั้นมีสถานะใดในทางกฎหมาย เนื่องด้วยลักษณะของมติดังกล่าวมิได้เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างคณะกรรมการกับบุคคลภายนอกฝ่ายปกครอง แต่เป็นการสั่งให้พนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคไปดำเนินการฟ้องคดีแทนผู้บริโภคโดยการอาศัยมติของคณะกรรมการฯ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงความหมายของ "คำสั่งทางปกครอง" ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ว่า

"คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>94</sup> ซึ่งจากนิยามของ"คำสั่งทางปกครอง" ดังกล่าว เราสามารถอธิบายถึงลักษณะองค์ประกอบของ "คำสั่งทางปกครอง" ได้ดังนี้

(1) กระทำโดยเจ้าหน้าที่ คำสั่งทางปกครอง ต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ แต่ทั้งนี้ไม่ใช่ว่า เมื่อเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่แล้วจะเป็นคำสั่งทางปกครองเสมอไปจะต้องมีการพิจารณาองค์ประกอบข้ออื่น ๆ อีก<sup>95</sup>

(2) เป็นการกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมาย ทั้งนี้มาตรการที่เจ้าหน้าที่ใช้จะต้องเกิดจากการใช้อำนาจรัฐ และอำนาจรัฐนั้นต้องเป็นอำนาจมหาชนประเภทอำนาจปกครอง<sup>96</sup>

(3) มุ่งสร้างนิติสัมพันธ์ทางกฎหมาย การกระทำใดที่จะเป็นคำสั่งทางปกครองจะต้องมุ่งผลในทางกฎหมายมีลักษณะเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์หรือนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เพื่อมุ่งให้เกิดผลทางกฎหมาย และต้องมีผลเป็น "การปิดกระบวนการพิจารณาทางปกครอง"<sup>97</sup>

(4) มีผลเฉพาะกรณี การมีผลเฉพาะกรณีของคำสั่งทางปกครอง เป็นการแยกข้อแตกต่างระหว่าง "คำสั่งทางปกครอง" ออกจาก "กฎ" เพราะคำสั่งทางปกครองจะใช้เฉพาะรายกรณี ระหว่างที่ กฎ จะใช้บังคับกับบุคคลทั่วไป

(5) มีผลโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง การมีผลออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการแยก "คำสั่งทางปกครอง" ออกจาก คำสั่งภายในฝ่ายปกครอง เพราะหลักของคำสั่งทางปกครองจะต้องมีผลออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง คือ มีผลเป็นการก่อตั้งเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสิทธิหน้าที่ของบุคคลที่อยู่ภายนอกฝ่ายปกครอง แต่ในบางครั้งการสั่งการภายในฝ่ายปกครองระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาและการสั่งการนั้นไปกระทบสิทธิส่วนบุคคลไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการแล้วการสั่งการนั้นก็จะมีสภาพเป็นคำสั่งทางปกครอง<sup>98</sup>

เมื่อพิจารณาถึงความหมายของคำสั่งทางปกครองเบื้องต้นแล้วจะพบว่า มติคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่มอบหมายให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ดำเนินคดีกับผู้กระทำการละเมิดสิทธิ

<sup>94</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 5.

<sup>95</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน ,2549) น.101.

<sup>96</sup> เพิ่งอ้าง, น. 102.

<sup>97</sup> เพิ่งอ้าง, น. 107.

<sup>98</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์,อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 97 น .111.

ผู้บริโศค เป็นการสั่งการภายในฝ่ายปกครองระหว่างผู้มีอำนาจเหนือกับผู้บังคับบัญชา โดยมีได้มีการสั่งการออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง ถึงแม้ว่าการสั่งการนั้นจะเป็นการสั่งพนักงานอัยการซึ่งไม่ใช่บุคคลภายใต้บังคับบัญชาโดยตรงของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโศคก็ตาม แต่ภายใต้การสั่งการนั้นคณะกรรมการฯ จะต้องมีการแต่งตั้งพนักงานอัยการให้เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโศคก่อน โดยความเห็นชอบของอธิบดีกรมอัยการ (อัยการสูงสุด) และจะต้องมีการแจ้งการแต่งตั้งดังกล่าวไปให้ศาลทราบ จึงเท่ากับว่าการสั่งการตามมติมิได้เป็นการสั่งการถึงพนักงานอัยการในฐานะพนักงานอัยการโดยปกติ ทำให้การสั่งการดังกล่าวเกิดขึ้นภายในฝ่ายปกครอง ผลจึงทำให้มติในการมอบหมายให้พนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโศคดำเนินคดีแทนผู้บริโศคจึงเป็นคำสั่งภายในของฝ่ายปกครอง และแม้ว่าพนักงานอัยการจะได้ดำเนินการตามมติคณะกรรมการ โดยการฟ้องร้องต่อศาลแล้วก็ไม่ถือว่า มีการกระทบต่อสถานะของบุคคลภายนอก เพราะการฟ้องคดีในศาลไม่ใช่การตัดสินว่า บุคคลหรือนิติบุคคลที่คณะมีมติให้พนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโศค หรือข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโศค ในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโศคดำเนินคดีแทนผู้บริโศคนั้นมีการกระทำผิดจริงตามสำนวนการฟ้องร้อง เพราะต้องมีกระบวนการพิจารณาคดีในศาลต่อไปอีก ดังนั้นจึงไม่ถือได้ว่าการละเมิดสิทธิของบุคคลภายนอกที่จะนำมติไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้

ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโศคพ.ศ. 2522 การดำเนินคดีแทนผู้บริโศคของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโศคมิได้จำกัดเฉพาะการเรียกร้องค่าเสียหายในคดีแพ่งเท่านั้น เนื่องจากกฎหมายระบุว่า คณะกรรมการสามารถดำเนินคดีแทนผู้บริโศคได้ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาซึ่งในการดำเนินคดีอาญานั้นดังที่กล่าวแล้วว่า คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโศคมีอำนาจฟ้องคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโศคได้ โดยเป็นอำนาจพิเศษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้เพราะความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นไม่ได้เฉพาะเจาะจงที่ผู้บริโศครายใด แต่เป็นผู้บริโศคทั่วไป<sup>99</sup> และเป็นการดำเนินการตามกฎหมายพิเศษที่ยกเว้นกฎหมายทั่วไปที่กำหนดให้ต้องสอบสวนก่อนศาลจึงไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง อีกทั้งไม่ใช่คดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ การฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง แต่ก็ไม่เป็นการห้ามศาลไม่ให้ไต่สวนมูลฟ้อง ถ้าศาลเห็นสมควรจะไต่สวนมูลฟ้องก่อนก็ได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162 (2) ทั้งนี้การฟ้องคดีอาญาดังกล่าวผู้ต้องหาที่ไม่ต้องไปศาล เพราะมิใช่เป็นการฟ้องโดยพนักงานสอบสวนหรือพนักงาน

<sup>99</sup> สมชาย อดิกรจุฑาศิริ, อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 72 น.101

อัยการ เพราะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีฐานะเสมือนเป็นทนายความ<sup>100</sup> ซึ่งจากเหตุผลข้างต้น ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ระบุในมาตรา 4 ว่า

" พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่...

(4) การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดี และการวางทรัพย์...

(8) การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา..."<sup>101</sup> ซึ่งจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวทำให้บุคคลที่คิดว่าตนได้รับผลกระทบจากมติในการดำเนินคดีของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไม่สามารถนำมูลเหตุของตนที่ว่าได้รับผลจากมติ ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้ด้วยเหตุที่มติในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง และกระบวนการดำเนินการตามมติโดยการดำเนินคดีในศาลหรือกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งทำให้บุคคลดังกล่าวไม่สามารถโต้แย้งมติว่าไม่ชอบได้โดยอาศัยเหตุตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่ทั้งนี้เคยมีกรณีและผู้ประกอบธุรกิจที่คณะกรรมการ ฯ มีมติให้ฟ้องคดีได้ขอให้ทำการทบทวนมติในการดำเนินคดี เนื่องจากเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ซึ่งในแนวปฏิบัติที่ผ่านมา นั้น คณะกรรมการ ฯ จะไม่มีการทบทวนมติอีก เพราะถือว่าได้ผ่านขั้นตอนต่าง ๆ มาพอสมควรแล้ว อีกทั้งอาจทำให้การดำเนินคดีล่าช้ายิ่งขึ้น

สำหรับในส่วนของพนักงานอัยการในกรณีที่พนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคไม่เห็นด้วยกับมติดังกล่าวผลของมตินั้นจะผูกพันพนักงานอัยการในฐานะที่ต้องทำตามหน้าที่หรือไม่ประการใด ณ ปัจจุบันความเห็นของพนักงานอัยการยังคงเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับคณะกรรมการ ฯ คือ เมื่อคณะกรรมการ ฯ มีมติแล้วเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ก็จะส่งเรื่องเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวทั้งหมดให้กับพนักงานอัยการ ฯ ก็จะพิจารณาและฟ้องไปตามมติ แต่ในบางครั้งพนักงานอัยการเห็นว่าอาจจะต้องมีการแก้ไขมติโดยสั่งฟ้องบุคคลเพิ่ม พนักงานอัยการ ก็จะทำหนังสือขอให้คณะกรรมการ ฯ เพิ่มเติมมติเพื่อให้ผู้บริโภคได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น จะพบว่าการดำเนินคดีของคณะกรรมการ ฯ นั้นไม่ได้มีสิทธิมากไปกว่าการที่ประชาชนทั่วไปจะฟ้องคดีเอง เป็นเพียงแค่กฎหมายให้ความสะดวกแก่ประชาชนในการที่จัดหาเจ้าหน้าที่ของรัฐมาให้ความช่วยเหลือด้านการฟ้องโดยไม่ต้องให้เสียค่าฤชาธรรมเนียม

<sup>100</sup> บันทึกสำนักงานอัยการสูงสุด วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2540. "เรื่องหารือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522. "

<sup>101</sup> ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก วันที่ 14 พฤศจิกายน 2539

ทั้งปวง แต่องค์ประกอบของการแพ้ชนะคดีส่วนหนึ่ง ก็ขึ้นอยู่กับหลักฐานที่ได้มาจากการร้องเรียน ซึ่งจะใช้ช่วยในการพิจารณาของศาล ว่าการกระทำดังกล่าวตามที่ฟ้องนั้นเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามฟ้อง และยังทำให้สังคมโดยรวมได้รับความเสียหายด้วยจากการกระทำดังกล่าวของผู้ประกอบธุรกิจ

สรุปได้ว่ากลไกการใช้อำนาจของรัฐในการให้ความช่วยเหลือประชาชน ให้ได้รับความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมนั้น ในระบบกฎหมายไทยให้เป็นอำนาจของรัฐในการพิจารณาถึงความเสียหายที่ประชาชนได้รับ โดยการพิจารณาจากความเสียหายและประโยชน์ที่สาธารณชนจะได้รับจากการดำเนินการของรัฐ เพราะประโยชน์ของส่วนรวมคือสิ่งที่รัฐจะต้องคำนึงและอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคนั้น กฎหมายให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการฯ ในการใช้ดุลพินิจเพื่อพิจารณาถึงความจำเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นหลักดังนั้นการที่คณะกรรมการฯ จะใช้อำนาจตามที่กฎหมายมอบให้ดำเนินคดีแทนผู้บริโภคคนหนึ่งคนใดนั้น คณะกรรมการฯ จะต้องพิจารณาระหว่างประโยชน์ส่วนรวมกับประโยชน์ของปัจเจกชน เพราะเงื่อนไขในการใช้อำนาจดังกล่าว อยู่บนพื้นฐานของประโยชน์ส่วนรวมที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญ

#### 4.2.1.5 สิทธิทางกฎหมายของบุคคลที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีมติให้ดำเนินคดีแทนผู้บริโภคตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองบริโภค พ.ศ. 2522

ดังที่กล่าวแล้วว่าวามติของคณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภค ที่ให้พนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคดำเนินคดีแทนผู้บริโภคตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองบริโภค พ.ศ. 2522 ไม่ได้มีสถานะเป็น "คำสั่งทางปกครอง" ตามความหมายของคำว่า "คำสั่งทางปกครอง" ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วยเหตุที่มติดังกล่าวมิได้เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างคณะกรรมการฯ กับบุคคลภายนอกฝ่ายปกครอง ตามนิยามของคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นการสั่งการขององค์กรภายในฝ่ายปกครองที่มีอำนาจเหนือต่อองค์กรผู้รับคำสั่ง จึงทำให้สถานะของมติดังกล่าวมีความผูกพันกับองค์กรผู้รับคำสั่งคือพนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคหรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเท่านั้น โดยไม่ผูกพันกับองค์กรอื่น ทำให้สถานะของมติดังกล่าวเป็นคำสั่งภายในของฝ่ายปกครองซึ่งจะไม่มีผลต่อบุคคลภายนอกฝ่ายปกครอง แม้ว่าในภายหลังจะมีการฟ้องคดีของพนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคต่อบุคคลที่คณะกรรมการฯ มีมติให้ดำเนินคดีการกระทบถึงสถานะของบุคคลที่เป็นผู้ถูกฟ้องก็ไม่เกิดขึ้น เนื่องด้วยการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณา

ของศาลยังมีใช้การพิจารณาหรือชี้ชัดลงไปในทันทีว่า บุคคลดังกล่าวมีการกระทำที่ผิดหรือ ถูกประการใด ดังนั้นบุคคลที่ถูกฟ้องหรือจำเลยย่อมมีสิทธิในการนำเสนอข้อเท็จจริงรวมถึง พยานหลักฐานของตนเข้าสู่ผู้ทักล้างข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานของฝ่ายโจทก์ ซึ่งก็คือเจ้าหน้าที่ คຸ່ມครองผู้บริโศค เพื่อให้ศาลพิจารณาต่อไป อีกทั้งการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและ การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดี และการวางทรัพย์ รวมถึง การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มิได้อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>102</sup> ซึ่งจากเหตุผลดังกล่าวทำให้บุคคลดังกล่าว ไม่สามารถโต้แย้งมติดังกล่าวก็ให้เกิดความเสียหายต่อตนได้ แต่ทั้งนี้ก่อนที่จะมีการจัดให้ มติดังกล่าวจะต้องมีกระบวนการพิจารณาในเบื้องต้นก่อนเพื่อเสาะแสวงหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งถือได้หรือไม่ว่ากระบวนการพิจารณาในเบื้องต้นดังกล่าว ซึ่งจะนำมาซึ่งมติในการดำเนินคดีแทน ผู้บริโศคของคณะกรรมการคຸ່ມครองผู้บริโศคเป็น "การพิจารณาทางปกครอง" ตามความหมาย ที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่ง "การพิจารณาทางปกครอง" หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการพิจารณาทางปกครองจะต้องมีหลักการทางกฎหมายมารองรับ ในการพิจารณาเช่น หลักการไม่ยึดแบบพิธี หลักการใช้ภาษาของประเทศ หลักการไต่สวน หลักการให้โต้แย้ง หลักการเปิดเผยและหลักความเป็นกลางรวมถึงสิทธิของคู่กรณี

แต่ทั้งนี้ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองสิทธิของคู่กรณีดังกล่าวได้รับการรับรองโดย กฎหมายและผูกพันกับหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้พิจารณาหรือจัดทำกระบวนการพิจารณาทางปกครอง โดยที่คู่กรณีจะต้องได้รับทราบสิทธิดังกล่าวเพื่อที่จะสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ แต่เมื่อสถานะ ของมติของคณะกรรมการคຸ່ມครองผู้บริโศค ที่ให้พนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คຸ່ມครอง ผู้บริโศค ดำเนินคดีแทนผู้บริโศค ไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นกระบวนการจัดให้มีมติดังกล่าวจึงไม่จำต้องผูกพันกับหลักการต่างในการดำเนินการในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง แต่ในขณะเดียวกันโดยที่กระบวนการจัดให้มีมติของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจ ของฝ่ายปกครองประการหนึ่งที่มีบุคคลภายนอกเกี่ยวข้องในกระบวนการด้วย ดังนั้น เพื่อให้ การพิจารณาดังกล่าวเป็นไปด้วยความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย พระราชบัญญัติคຸ່ມครองบริโศค พ.ศ. 2522 จึงได้กำหนดให้ คณะกรรมการฯ ต้องให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือสงสัยว่ากระทำการอันเป็นการ ละเมิดสิทธิของผู้บริโศค ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นตามสมควร<sup>103</sup> ซึ่งการให้สิทธิ

<sup>102</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 4.

<sup>98</sup> พระราชบัญญัติคຸ່ມครองผู้บริโศค พ.ศ. 2522. มาตรา 17.

แก่ผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวถือเป็นมาตรฐานเดียวกับที่ปรากฏในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้การวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ต้องมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติฯ<sup>104</sup> แต่ทั้งนี้การให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือสงสัยว่ากระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค เพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 นั้นไม่ถือว่าเป็นสิ่งเดียวกับสิทธิของบุคคลในกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพราะมิได้กระทำไปเพื่อเป็นการจัดให้มี "คำสั่งทางปกครอง" ดังนั้น ในการที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการต้องให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นตามสมควรก่อนที่จะพิจารณาจึงเป็นเพียงเงื่อนไขทางกฎหมายประการหนึ่งเพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งความเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เพราะเมื่อใดก็ตามที่คณะกรรมการฯดำเนินการพิจารณาไปโดยมิได้มีการรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ถูกกล่าวหาที่เพียงพออาจทำให้กระบวนการพิจารณาทั้งหมดถูกคัดค้านได้ นอกจากนี้แม้การพิจารณาเพื่อจัดให้มีมติจะเป็นการกระทำภายในฝ่ายปกครองก็ตาม แต่ผลที่เกิดขึ้นจากมติดังกล่าวก็ควรที่จะต้องมีการพิจารณาที่อยู่บนหลักการทางกฎหมาย เช่น หลักการไม่มีส่วนได้เสีย หรือการเป็นคู่กรณีซึ่งก็เป็นอีกส่วนหนึ่งที่คณะกรรมการจะต้องนำมาใช้ปฏิบัติอย่างเคร่งครัด เพื่อมิให้เกิดปัญหาได้แย้งในกระบวนการพิจารณาได้ แม้ว่าจะไม่เคยมีกรณีดังกล่าวเคยเกิดขึ้น อันจะทำให้กระบวนการพิจารณาขาดเซยเพื่อเยียวยาขาดเซยความเสียหายต้องเกิดความล่าช้าและมีผลกระทบต่องานของผู้บริโภคในที่สุด

<sup>99</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 3.