

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

จากการศึกษาเรื่องอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กรณีการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคนั้น พบว่าอำนาจในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคดังกล่าวนี้เป็นอำนาจอย่างหนึ่งในหลายอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่รัฐอาศัยกลไกทางกฎหมายที่มีอยู่ช่วยเหลือประชาชนในฐานะผู้บริโภค ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดสิทธิของผู้บริโภค เพื่อให้ได้รับการเยียวยาแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหาย โดยการพิจารณาดำเนินการฟ้องคดีแทน ซึ่งการฟ้องคดีแทนดังกล่าวนี้มีทั้งในกรณีที่คณะกรรมการฯ พิจารณาเห็นว่าการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเกิดขึ้นหรือ ในกรณีที่ผู้บริโภคร้องขอต่อคณะกรรมการฯ ว่าถูกละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ทั้งนี้สิทธิของผู้บริโภคนั้นมิใช่จำกัดเพียงแต่เฉพาะในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เท่านั้น แต่ยังรวมถึงสิทธิของผู้บริโภคที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายอื่นที่มีลักษณะเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคอีกด้วย ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กฎหมายได้ให้ความสำคัญเป็นอิสระกับคณะกรรมการฯ ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินคดีแทนผู้บริโภค โดยอยู่บนพื้นฐานของการคำนึง ถึงผลประโยชน์ของผู้บริโภคและสังคมเป็นส่วนรวม โดยในกระบวนการพิจารณาหาข้อเท็จจริงของการกระทำว่าเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคหรือไม่กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการฯ ต้องให้โอกาสบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าหรือสงสัยว่ากระทำการอันละเมิดสิทธิของผู้บริโภคชี้แจงข้อเท็จจริง ซึ่งเมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคจริงและผู้บริโภคควรได้รับการเยียวยาความเสียหาย คณะกรรมการฯ ก็จะมีมติเห็นควรดำเนินคดีแทนผู้บริโภค โดยจะมีมติให้พนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครอง ผู้บริโภคเป็นผู้ดำเนินคดีแทน ผู้บริโภค ทั้งนี้สถานะทางกฎหมายของมติของคณะกรรมการฯ ที่ให้พนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจ มิถือเป็นการกระทำของรัฐทางปกครองในรูปแบบที่เป็นการออก "คำสั่งทางปกครอง" เพราะมิได้เป็นการกระทำที่ออกไปภายนอกฝ่ายปกครองแต่อย่างใด เพราะผู้ที่ผูกพันกับมติดำเนินคดีแทน ผู้บริโภคคือ พนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค จึงถือได้ว่าสถานะทางกฎหมายของมติฯ เป็นการออกคำสั่งภายในฝ่ายปกครองที่ออกโดย เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจตามกฎหมาย(คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค)สั่งให้เจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครอง

(พนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค) กระทำการอันอาจมีผลกระทบไปสู่บุคคลภายนอก (บุคคลซึ่งคณะกรรมการมีมติให้ดำเนินคดี) ซึ่งการดำเนินการของพนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่ คุ้มครองผู้บริโภคนั้นมีได้ทำให้บุคคลที่ได้รับผลกระทบของคำสั่งดังกล่าว นำมติดังกล่าวเป็นข้อพิพาทไปสู่ศาลปกครองได้ เนื่องจากกระบวนการทั้งหมดในการพิจารณาเพื่อมีมติดังกล่าว เป็นการพิจารณาภายในฝ่ายปกครองและ ด้วยผลของมติกียังไม่มีผลผูกพันใด ๆ เกิดขึ้นกับบุคคลนั้น ด้วยมติดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการฯ พิจารณาว่ามีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเกิดขึ้น และมีได้เป็นการพิจารณาว่าการละเมิดสิทธิของผู้บริภคดังกล่าวผู้กระทำความผิดหรือถูกประการใด เพราะพนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่ คุ้มครองผู้บริโภค จะต้องอาศัยมติดังกล่าวเพื่อดำเนินคดีในศาลยุติธรรม และเมื่อพิจารณาจากเจตจำนงของกฎหมาย ที่ต้องการให้การพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็น คณะกรรมการตามกฎหมายมี ดุลพินิจในการพิจารณาอย่างอิสระ แต่บนความอิสระนั้นต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน และสังคมโดยรวม จึงถือได้ว่ากฎหมายให้อำนาจเป็นการ เฉพาะแก่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการดำเนินคดี ตามกระบวนการซึ่งแตกต่างจาก กระบวนการทั่วไป โดยให้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการ ฯ ในการพิจารณาว่าควรดำเนินคดีเกี่ยวกับ การละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค หรือไม่ และโดยที่ผลการพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภคจะผูกพันพนักงานอัยการ หรือเจ้าหน้าที่ คุ้มครองผู้บริโภคให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งหรือคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิ ของผู้บริโภค ประกอบกับเจตนาของพระราชบัญญัติคุ้มครอง ผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ต้องการให้รัฐ เข้าดำเนินการช่วยเหลือประชาชนที่ถูกจะละเมิดสิทธิให้ได้รับการชดเชยความเสียหายแล้ว กฎหมาย มีความประสงค์ที่จะให้มติคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ให้มีการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ดังกล่าวมอาจถูกทบทวนโดยองค์กรในฝ่ายปกครองอื่นได้ ดังนั้นการที่มติไม่อาจถูกทบทวนหรือ เห็นแย้งโดยองค์กรอื่นได้ การพิจารณาของคณะกรรมการ ฯ ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจ จึงต้องตั้งอยู่ บนพื้นฐานของการพิจารณาถึงประโยชน์ที่สังคมโดยรวมจะได้รับ ภายใต้แนวคิดเรื่องประโยชน์ สาธารณะ เนื่องจากการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น ผลกระทบต่อสังคมมีในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นมิติ ของฝ่าย ผู้บริโภคเองที่มักจะเสียเปรียบผู้ประกอบการ ฝ่ายผู้ประกอบการ ซึ่งมีทั้งดีและไม่ดี ดังนั้นในการพิจารณาของคณะกรรมการ ฯ สิ่งหนึ่งที่ถือเป็นเรื่องสำคัญ คือ การที่คณะกรรมการ จะต้องให้ออกาสบุคคลที่ถูกกล่าวหา ได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาเพื่อให้ ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงที่ถูกต้องอันจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม เพราะการตัดสินใจใช้ดุลพินิจ ที่ผิดพลาดโดยปราศจากการรับฟังข้อมูลจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอาจทำให้การตัดสินใจใช้ดุลพินิจ

มีความผิดพลาดได้ และเมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น จะพบว่า มีที่มาทั้งจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค และส่วนที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งในส่วนของ ผู้ทรงคุณวุฒินั้นพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคได้กำหนดถึงจำนวนของกรรมการดังกล่าว แต่ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ใดๆ ในการคัดสรรบุคคลเข้ามาเป็นกรรมการดังกล่าว ทำให้อาจเกิดการแต่งตั้งบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับฝ่ายการเมือง ซึ่งทำให้การพิจารณาเรื่องร้องเรียนอาจมีประเด็นของ "ผลประโยชน์ทับซ้อน" เข้ามาเกี่ยวข้องได้ ถ้าบุคคลที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นเป็นผู้ประกอบธุรกิจ และดังที่กล่าวตอนต้นแล้วว่ากระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อจัดให้มีมติดำเนินคดีแทนผู้บริโภคนั้น เป็นกระบวนการภายในของฝ่ายปกครองจึงไม่ทำให้มติดังกล่าวไม่ถือเป็นกระบวนการเพื่อออก "คำสั่งทางปกครอง" ซึ่งผู้มีส่วนพิจารณาจะต้องเป็นผู้ไม่ได้มีส่วนได้เสียในผลของคำสั่งดังกล่าวตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนั้นกระบวนการพิจารณาจึงไม่อาจถูกตรวจสอบในเรื่องส่วนได้เสียได้ ทำให้มีโอกาสให้เกิดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการฯ ได้อันจะทำให้การตัดสินใจใช้อำนาจของคณะกรรมการขาดความเป็นอิสระ และผลของมติดีอาจถูกบิดเบือนหรือไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคที่ต้องเป็นการดูแลทั้งผู้ประกอบการธุรกิจและผู้บริโภคไปพร้อม ๆ กัน

ข้อเสนอแนะ

จากการที่อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคเป็นการตัดสินใจใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ไม่ได้มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง และไม่อาจถูกทบทวนได้จากองค์กรใด ทำให้การใช้อำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการจะต้องพิจารณาถึงประโยชน์ส่วนรวมที่ผู้บริโภคจะได้รับอย่างแท้จริง และมีให้การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นเครื่องมือของผู้ประกอบการหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่จะอาศัยการใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อประโยชน์ของตน อีกทั้งการที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มิได้กำหนดรูปแบบหรือวิธีการดำเนินคดีที่รัฐ โดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมอบหมายให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคดำเนินคดีแทนประชาชนนั้น แตกต่างไปจากรูปแบบที่ปรากฏในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยทั่วไปแต่ประการใด ดังนั้นในหลาย ๆ กรณีการดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคดังกล่าว ต้องใช้ระยะเวลายาวนานถึงศาลฎีกา ทำให้กว่าผู้บริโภคจะได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายก็ต้องใช้เวลาหลายปี ทำให้ผู้บริโภคสูญเสียโอกาสหรือสูญเสียจากการรอคอยที่ใช้เวลา

ยาวนาน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากเหตุผลของการร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค จะพบวาทกฏหมายต้องการให้มีการแก้ไขเยียวยาปัญหาที่ผู้บริโภคได้รับด้วยความรวดเร็ว เพราะปัญหาของผู้บริโภคเพียงรายเดียวอาจกระทบต่อสังคมโดยรวมได้ ดังนั้น การแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการ ด้วยการเพิ่มสัดส่วนกรรมการที่มาจากประชาชน โดยมีตัวแทนจากสมาคมหรือมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคจะทำให้การพิจารณาของคณะกรรมการ ที่อาจมีผลประโยชน์แอบแฝงหรือ การแทรกแซงจากการเมือง โดยถูกคัดค้านหรือถูกยับยั้งได้ ซึ่งเป็นรูปแบบเดียวกับที่ปรากฏในพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นกฎหมายอีกฉบับที่อยู่ในความดูแลของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยกฎหมายดังกล่าว มีตัวแทนที่มาจากภาคประชาชนที่เป็นตัวแทนจากสมาคม มูลนิธิ หรือองค์กรรูปแบบอื่นที่มีวัตถุประสงค์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค จำนวนกึ่งหนึ่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมด โดยยังคงให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาดังเดิม ซึ่งจะทำให้กระบวนการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ฯ ที่มีผู้แทนจากประชาชนในฐานะผู้บริโภคเกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง นอกจากนี้การพิจารณาของคณะกรรมการฯ ในการที่จะมีมติให้ดำเนินคดีแทนผู้บริโภคที่ผ่านมานั้น มิได้มีหลักเกณฑ์ที่เป็นบรรทัดฐานอย่างจริงจัง แต่เป็นการพิจารณาจาก ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ร้องเรียนเป็นครั้ง ๆ ไป ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาได้ในอนาคต ดังนั้นการที่มีผู้แทนจากประชาชนในคณะกรรมการ ย่อมทำให้การพิจารณาในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคมีการคำนึงถึงประโยชน์ของผู้บริโภคมากกว่าที่เป็นอยู่ และรวมถึงการที่ภาครัฐต้องดำเนินการเร่งรัดในการออกพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. ... ในส่วนของการเพิ่มวิธีพิจารณาคดีแบบกลุ่ม (Class Action) เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งได้ง่ายขึ้น รวมทั้งการพิจารณาจัดตั้งศาลคดีคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นศาลชำนาญพิเศษเช่นเดียวกับศาลแรงงานกลาง ศาลล้มละลาย ศาลเยาวชนและครอบครัว โดยมีรูปแบบและวิธีพิจารณาที่แตกต่างออกไปจากการพิจารณาคดีแพ่งทั่วไป เช่น การให้ภาระการพิสูจน์เป็นของ ผู้ประกอบธุรกิจ แทนหลักการเดิมในวิธีพิจารณาความแพ่งทั่วไป การใช้วิธีพิจารณาในรูปแบบของการแสวงหาความจริงด้วยวิธี “ไต่สวน” แทนวิธี “กล่าวหา” ตามอย่างคดีปกติทั่วไปในศาลยุติธรรม ซึ่งกระบวนการพิจารณาดังกล่าวจะทำให้ผู้บริโภคลดภาระความยุ่งยากในการต่อสู้คดีลงได้รวมถึงห้การจัดให้มีผู้พิพากษาสมทบซึ่งอาจจะมาจากผู้เชี่ยวชาญในแขนงต่าง ๆ เช่น แพทย์ เภสัชกร วิศวกร สถาปนิก เพราะการบริโภคในปัจจุบันผู้บริโภคมิได้จำกัดพฤติกรรมกรรมการบริโภคอยู่แค่การซื้อสินค้าหรือรับบริการทั่วไปเหมือนเช่นในอดีต ซึ่งการมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านต่าง ๆ เป็นผู้พิจารณาด้วยจะทำให้การพิจารณาเรื่องราวทุกข์ของผู้บริโภคมีความเป็นธรรมมากขึ้น เพราะรูปแบบการละเมิดสิทธิผู้บริโภคนั้นมีแต่จะมีวิธีที่แปลกและแยบยล

ยิ่งขึ้นซึ่งอาจทำให้ผู้บริโภคนั้นไม่สามารถอธิบายได้ถึงมูลเหตุที่เกิดขึ้นการพิจารณาโดยกระบวนการได้ส่วนให้ผู้พิพากษาไปแสวงหาความจริงดังกระบวนการเดียวกับในศาลปกครองยอมทำให้ผู้บริโภคได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น เพราะการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นมีกฎหมายหลายฉบับไม่ได้จำกัดอยู่แค่ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เท่านั้น

ในส่วนของการร้องเรียนเรื่องที่อยู่อาศัยหรือสิ่งสาธารณูปโภคนั้นควรต้องมีการเร่งรัดในการบังคับใช้ “พระราชบัญญัติการจัดการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ... (Escrow Account Law)” ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่จัดการและดูแลการชำระหนี้ของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย โดยเฉพาะกรณีสิ่งสาธารณูปโภคซึ่งจะทำให้ผู้บริโภคมีความมั่นใจว่าเมื่อตกลงทำสัญญาจะซื้อจะขายสิ่งสาธารณูปโภคแล้วเมื่อผู้ประกอบการผิดสัญญาก็ยังได้รับเงินคืนจากหน่วยงานกลางที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายดังกล่าว อันจะทำให้ลดปัญหาการร้องเรียนเรื่องที่อยู่อาศัยและสิ่งสาธารณูปโภค ที่เข้าสู่กระบวนการของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้จำนวนมาก รวมถึงบทบาทของภาครัฐในการส่งเสริมสมาคมที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้สามารถป้องกันสมาชิกของสมาคม ให้สามารถเป็นตัวแทนของผู้บริโภคในการดำเนินคดีมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ อันจะทำให้การคุ้มครองผู้บริโภคประสบผลสำเร็จเป็นไปดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย