

มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิ
ของผู้บริโภคตามมาตรา 39 และมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติ
คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

ราชวัตร เกษมเรืองสกุล

สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2565

**LEGAL MEASURES OF CIVIL TRIAL IN RELATION TO
VIOLATION OF CONSUMER RIGHTS UNDER SECTION 39
AND SECTION 39/1 OF THE CONSUMER PROTECTION ACT,
B.E. 2522 (1979)**

RACHAWAT KASEMRUEANGSAKUN

**A Term Paper Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws**

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2022



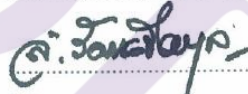
ใบรับรองสารนิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อสารนิพนธ์ มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค
ตามมาตรา 39 และมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค
พ.ศ. 2522

เสนอโดย นายราชวัตร เกษมเรืองสกุล
สาขาวิชา นิติศาสตร์
หมวดวิชา กฎหมายธุรกิจและนวัตกรรม

อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ อาจารย์ ดร.อังก์วรา ไชยอนงค์
ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบสารนิพนธ์แล้ว



.....ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื่อสกุล)



.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์
(อาจารย์ ดร.อังก์วรา ไชยอนงค์)

.....
.....กรรมการ

.....กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิตตศุภางค์ ดันติภิรมย์)

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ รับรองแล้ว



..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื่อสกุล)

วันที่ ๑๕ เดือน พฤษภาคม ๒๕๖๒

หัวข้อสารนิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิ ของผู้บริโภคตามมาตรา 39 และมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติ คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522
ชื่อผู้เขียน	ราชวัตร เกษมเรืองสกุล
อาจารย์ที่ปรึกษา	ดร.อังกัวรา ไชยอนงค์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2564

บทคัดย่อ

สารนิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องของหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภค และศึกษามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย เพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภค รวมถึงเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 และมาตรา 39/1 ให้เกิดความชัดเจนและสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

โดยจากการศึกษาพบว่า อำนาจในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคดังกล่าวนี้เป็นอำนาจที่รัฐอาศัยกลไกทางกฎหมายเพื่อช่วยเหลือประชาชนในฐานะผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อให้ได้รับการเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหาย ซึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยอำนาจดังกล่าว พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา 39 และเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา 39/1 โดยในการพิจารณาเพื่อใช้อำนาจนั้น มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณาว่า การดำเนินคดีจะต้องเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวมหรือไม่ หากไม่เป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม เรื่องร้องทุกข์ของผู้บริโภคดังกล่าวก็จะต้องยุติเรื่องร้องทุกข์ตามระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครอง

ผู้บริโศท พ.ศ. 2562 แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว พบว่า ยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับประเภทของเรื่องร้องทุกข์ที่จะถือว่าเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโศทเป็นส่วนรวม และความหมายของประโยชน์แก่ผู้บริโศทเป็นส่วนรวม ซึ่งอาจจะทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของผู้บริโศทที่จะต้องได้รับคุ้มครองตามกฎหมาย อีกทั้งยังมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโศทตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโศท พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดให้พนักงานอัยการ หรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโศทซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโศท ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาว่าคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโศทมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาแต่งตั้งพนักงานอัยการ หรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโศทซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโศทเพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโศทในศาลอย่างไร เนื่องจากในปัจจุบันพบว่า คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโศทจะพิจารณาแต่งตั้งเฉพาะพนักงานอัยการเป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโศทเท่านั้น จึงทำให้บทบัญญัติดังกล่าวไม่สามารถใช้บังคับใช้ได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายคุ้มครองผู้บริโศทของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย ที่มีการบัญญัติกฎหมายคุ้มครองผู้บริโศทเกี่ยวกับมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโศทแทนผู้บริโศทไว้อย่างชัดเจน

ดังนั้น จึงได้เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเห็นควรให้แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโศท พ.ศ. 2522 เพื่อให้การดำเนินการตามมาตรา 39 และมาตรา 39/1 สามารถนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถแก้ปัญหาคารบ้กับใช้กฎหมายได้ โดยกำหนดให้มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโศทแทนผู้บริโศท และหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโศทที่ชัดเจน เพื่อให้สามารถรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้บริโศทตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อันเป็นการปกป้องและคุ้มครองสิทธิของผู้บริโศทได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

Thematic Paper	Legal Measures of Civil Trial in Relation to Violation of Consumer Rights under Section 39 and Section 39/1 of the Consumer Protection Act, B.E. 2522 (1979)
Author	Rachawat Kasemrueangsakun
Thematic Paper Advisor	Dr. Angwara Chaianong
Department	Law
Academic year	2021

ABSTRACT

This study was aimed at examining principles, theories, and the purposes of consumer protection in terms of principles, approaches, and conditions of civil trial in relation to violation of consumers' rights on behalf of consumers. Moreover, the study was conducted to investigate legal measures, taken in Thailand and other countries including the United States and Australia, to carry out an analysis of principles, approaches, and conditions for civil trial in relation to violation of consumer rights on behalf of consumers. The study also attempted to provide guidelines to problem solving and an amendment to the Consumer Protection Act, B.E. 2522 (1979), section 39 and section 39/1 for clarity and practicality.

It was found in this study that the power to initiate litigation and take legal proceedings on behalf of consumers has been exercised, through law mechanisms, by the state to help its people or consumers adversely affected by consequence of acts of business operators, to obtain remedies and minimize damages, in accordance with protection of consumers' rights, stating in the Constitution of The Kingdom of Thailand (B.E. 2560 (2017)). According to the Consumer Protection Act, B.E. 2522 (1979), the powers belong to the Consumer Protection Board, under section 39, and Secretary-General of the Consumer Protection Board, under section 39/1. The exercise of such powers should be under the conditions as to whether the legal proceedings will be beneficial to consumers at large. If not, the consumer's complaint must be dismissed in line with the rules prescribed by the Board in relation to the litigation on behalf of

consumers of Office of the Consumer Protection Board, B.E. 2562 (2019). Notwithstanding, such principles and conditions were found to suffer a lack of intelligibility concerning types of complaints deemed beneficial to consumers at large and of a clear definition of benefits to consumers at large, which, in turn, has had an impact on the protection of consumers' rights. In addition, there was an issue of the appointment of consumer protection officials under section 39 of the Consumer Protection Act, B.E. 2522 (1979), requiring a public prosecutor or government officials in the Office of the Consumer Protection Board to possess a qualification not lower than a bachelor's degree in law to be appointed a consumer protection official to be in charge of pursuing civil and criminal actions in the Court against violators of rights of consumers. This issue is, thus, a matter of great concern of how the appointment, based on the aforementioned principles, was made. This is because only public prosecutors were appointed by the Board as consumer protection officials, causing the provision shall not be enforced completely. This is different from consumer protection laws implemented by the United States and Australia, which impose consumer protection laws with clear principles, approaches, and conditions of civil trial in relation to violation of consumer rights.

Accordingly, the solutions were proposed, suggesting a need for an amendment to the Consumer Protection Act, B.E. 2522 (1979) so that the legal proceedings under section 39 and section 39/1 can be effectively applied and facilitate law enforcement. This could be achieved by establishing principles, approaches, and conditions of civil trial in relation to violation of consumers' rights on behalf of consumers, as well as specified criteria for appointing consumer protection officials. This is to support and protect consumers' rights in accordance with the Constitution of The Kingdom of Thailand, and to enforce the law according to its intention, resulting in more effective prevention and protection of consumers' rights.

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต เป็นอย่างสูง ที่ได้สนับสนุนทุนการศึกษาแก่ผู้เขียน ทำให้ผู้เขียนได้รับโอกาสในการศึกษาต่อในระดับชั้นปริญญาโท ซึ่งผลจากการได้รับโอกาสนั้น ผู้เขียนสามารถนำความรู้ที่ได้รับไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาองค์ความรู้ทางด้านกฎหมายธุรกิจ ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค จนนำไปสู่การนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาตามประเด็นปัญหาของสารนิพนธ์ฉบับนี้ จนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้เขียนขอขอบพระคุณในความเมตตาของอาจารย์ ดร.อังค์วรา ไชยอนงค์ อาจารย์ที่ปรึกษา ที่กรุณาสละเวลามาคอยดูแลช่วยเหลือ ให้คำปรึกษา และให้คำชี้แนะต่างๆ ที่เป็นประโยชน์แก่ผู้เขียนเสมอมา นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตน์ชื่อสกุล คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ที่กรุณาได้รับเป็นประธานสอบสารนิพนธ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จิตตศุภางค์ ตันติภิรมย์ ที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบสารนิพนธ์ โดยอาจารย์ทั้งสองท่านได้กรุณามอบคำแนะนำและข้อสังเกตในแต่ละประเด็น เพื่อให้สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้อย่างถูกต้องและสมบูรณ์ตามหลักวิชาการและก่อให้เกิดคุณประโยชน์แก่สังคม

ท้ายนี้ ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าสารนิพนธ์ฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยในอนาคต และหากมีข้อบกพร่องหรือผิดพลาดประการใด ผู้เขียนกราบขออภัยมา ณ ที่นี้ และขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ราชวัตร เกษมเรืองสกุล

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	8
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	9
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา.....	9
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
2. ความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค.....	11
2.1 ที่มาของแนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค.....	12
2.2 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค.....	22
2.3 ลักษณะของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค.....	27
2.4 ความหมายของคำว่าผู้บริโภค.....	31
2.5 สิทธิของผู้บริโภค.....	34
3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภค.....	37
3.1 การดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคของกฎหมายต่างประเทศ.....	37
3.2 เหตุผลความจำเป็นและขอบเขตการใช้บังคับของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522.....	50
3.3 หลักเกณฑ์การดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภค.....	54

สารบัญ(ต่อ)

บทที่	หน้า
3.4 ความเป็นมาและขอบเขตการใช้บังคับใช้ของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดี ผู้บริโภคพ.ศ. 2551.....	58
3.5 อำนาจฟ้องในคดีผู้บริโภค.....	70
3.6 อำนาจและหน้าที่ในการดำเนินแทนรัฐของพนักงานอัยการ.....	76
4. วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิ ของผู้บริโภคตามมาตรา 39 และมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522.....	86
4.1 สถานะทางกฎหมายของอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิด สิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคตามมาตรา 39 และมาตรา 39/1.....	86
4.2 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของ ผู้บริโภคแทนผู้บริโภค.....	96
4.3 อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค.....	112
4.4 เปรียบเทียบการดำเนินคดีแพ่งแทนผู้บริโภคของประเทศไทยกับประเทศ สหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย.....	124
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	131
5.1 บทสรุป.....	131
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	134
บรรณานุกรม.....	142
ประวัติผู้เขียน.....	146

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การร้องเรียนเพื่อขอความเป็นธรรมของประชาชนในฐานะผู้บริโภคที่ถูกเอาเปรียบจากการซื้อสินค้าหรือบริการที่ไม่มีคุณภาพ ไม่ได้มาตรฐานจากผู้ประกอบธุรกิจ อันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคมีปรากฏเพิ่มมากขึ้น แต่กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคกลับไม่สามารถแก้ไขปัญหาเพื่อเยียวยาความเสียหาย หรือให้ความคุ้มครองผู้บริโภคที่ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจได้อย่างเพียงพอ จนทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน หรือได้รับความเสียหายต้องออกมาเรียกร้องสิทธิของตนผ่านทางสื่อมวลชนด้วยวิธีการต่างๆ สะท้อนให้เห็นว่าแม้รัฐจะมีมาตรการหรือกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค แต่มาตรการหรือกฎหมายที่บัญญัติขึ้นนั้นก็ยังไม่สามารถให้ความคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง หรือไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคได้ดีเท่าที่ควร ทั้งในแง่ของบทลงโทษผู้ประกอบธุรกิจ ในทางแพ่งทางอาญา หรือทางปกครอง ซึ่งยังขาดความเด็ดขาด ทำให้ผู้ประกอบธุรกิจไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย ส่งผลให้ผู้บริโภคหรือประชาชนยังคงเป็นผู้ที่ถูกเอาเปรียบและได้รับความเสียหายเดือดร้อน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้บริโภค โดยกำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค ด้านต่าง ๆ ได้แก่ ด้านการรู้ข้อมูลที่เป็นจริง ด้านความปลอดภัย ด้านความเป็นธรรมในการทำสัญญา หรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค^{1 2} ส่งผลให้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 46

สิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง

บุคคลย่อมมีสิทธิรวมกันจัดตั้งองค์กรของผู้บริโภคเพื่อคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค

องค์กรของผู้บริโภคตามวรรคสองมีสิทธิรวมกันจัดตั้งเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระเพื่อให้เกิดพลังในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งอำนาจในการเป็นตัวแทนของผู้บริโภค และการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

พ.ศ. 2522 มีการกำหนดให้การกระทำใดซึ่งเป็นการกระทำที่กฎหมายกำหนดไว้ หากฝ่าฝืนจะมีความผิด และจะต้องได้รับโทษทางอาญาสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่กระทำความผิดนั้นๆ หรือเรียกว่า Protective Law แต่อย่างไรก็ตามในเรื่องการเยียวยาความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการก็ยังไม่เพียงพอต่อการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค ประกอบกับการเสนอขายสินค้าและบริการต่างๆ ของผู้ประกอบการนับวันยิ่งจะมีมากขึ้นเรื่อยๆ และมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น รวมถึงมีกลยุทธ์และวิชาการทางการตลาดที่เหนือชั้นขึ้น ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงในสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี ส่งผลให้ผู้บริโภคยิ่งขาดอำนาจต่อรองและอาจรวมถึงการขาดองค์ความรู้ ทำให้ผู้บริโภคมีความเสี่ยงที่เพิ่มมากขึ้น

นอกจากนี้ การที่ผู้บริโภคแต่ละรายจะไปดำเนินคดีต่อผู้ประกอบการเมื่อมีการละเมิดสิทธิเกิดขึ้น ผู้บริโภคย่อมเสียเวลาและค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ซึ่งผู้บริโภคไม่ได้อยู่ในฐานะที่จะสละเวลาและค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้ ประกอบกับวัฒนธรรมของสังคมไทยไม่เอื้ออำนวยต่อการใช้สิทธิเรียกร้อง เนื่องจากไม่ต้องการฟ้องร้องเป็นคดีความต่อกัน เว้นเสียแต่ว่าผู้บริโภคจะได้รับความเสียหายหรือพบปัญหาที่หนักหนาจริงๆ หรืออาจจะเป็นกรณีที่ผู้บริโภคไม่รู้ช่องทางการใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อเยียวยาความเสียหายจนทำให้ผู้บริโภคต้องอยู่ในสภาวะจำยอมและเสียเปรียบอยู่เสมอ ดังนั้น แม้จะมีกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคและให้ผู้ประกอบการตระหนักถึงการผลิตสินค้าหรือบริการให้มีคุณภาพและมีมาตรฐานเพื่อให้ผู้บริโภคได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าและบริการแล้วก็ตาม แต่ก็ยังพบว่าผู้บริโภคจำนวนมากที่ได้รับความเสียหายจากการใช้สินค้าและบริการ ที่ยังไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเพื่อเรียกร้องสิทธิของตนได้มากนัก ดังนั้น การมีมาตรการทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เช่น กระบวนการยุติธรรมทางเลือก หรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี และการฟ้องคดีแทนเพื่อคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค ให้ได้มากที่สุด จึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นในการคุ้มครองผู้บริโภคให้มีประสิทธิภาพ

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 61

รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านกรรฐข้อมูลที่เป็นจริง ด้านความปลอดภัย ด้านความเป็นธรรมในการทำสัญญา หรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในฐานะเป็นหน่วยงานกลางที่รับเรื่องราวร้องทุกข์และคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคโดยตรง ซึ่งมีอำนาจในการดำเนินการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย และดำเนินการเจรจาไกล่เกลี่ย หรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค โดยมีขั้นตอน ดังนี้

1. เมื่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้รับเรื่องราวร้องทุกข์หรือร้องเรียนจากประชาชนไว้แล้ว ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง และประเด็นแห่งการร้องเรียน ตลอดจนรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเบื้องต้น และนำเสนอผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงนามในหนังสือเชิญหรือหนังสือเรียกคู่กรณี ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ปรากฏข้อเท็จจริงชัดเจนและเพียงพอ เพื่อให้คู่กรณีจัดส่งเอกสารหลักฐานหรือให้มาพบเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ เพื่อให้ถ้อยคำและเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในกรณีที่คู่กรณีไม่ประสงค์เจรจาไกล่เกลี่ย หรือประนีประนอมข้อพิพาท หรือในกรณีอื่นใดที่ถือได้ว่าคู่กรณีไม่ประสงค์เจรจาไกล่เกลี่ย รวมทั้งกรณีที่ไม่สามารถติดต่อคู่กรณีได้ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบบันทึกไว้เป็นหลักฐาน เพื่อเสนอผู้บังคับบัญชาพิจารณา และให้ดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ต่อไป³

2. หากคู่กรณีประสงค์เจรจาไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาท ก่อนดำเนินการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาท ให้ผู้ไกล่เกลี่ย (เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ) ชี้แจงขั้นตอนและวิธีการในการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทให้คู่กรณีทุกฝ่ายทราบ⁴ และให้ผู้ไกล่เกลี่ยดำเนินการให้คู่กรณีตกลงยินยอมผ่อนผันให้แก่กัน โดยเปิดโอกาสให้คู่กรณีเสนอข้อผ่อนผันให้แก่กัน หรือผู้ไกล่เกลี่ยอาจเสนอทางเลือกในการผ่อนผันให้แก่คู่กรณีพิจารณาดังกล่าวโดยผู้ไกล่เกลี่ยชี้ขาดข้อพิพาท ทั้งนี้ ในการเจรจาไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทนั้น ผู้ไกล่เกลี่ยอาจไกล่เกลี่ยพร้อมกันหรือแยกกันก็ได้ แต่ในการตกลงกันนั้นให้กระทำต่อหน้าคู่กรณีทุกฝ่าย⁵

³ ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. 2559 ข้อ 5

⁴ ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. 2559 ข้อ 6

⁵ ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. 2559 ข้อ 7

3. การไกล่เกลี่ยในชั้นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบให้กระทำได้ไม่เกินสองครั้ง และมีระยะเวลา รวมกันไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันทำการไกล่เกลี่ยครั้งแรก หากในการเจรจาไกล่เกลี่ยในครั้งแรก คู่กรณีสามารถตกลงกันได้ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจัดทำสรุปผลการไกล่เกลี่ยรายงานต่อ ผู้บังคับบัญชาเพื่อยุติเรื่อง แต่หากคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ และคู่กรณียังมีความประสงค์ที่จะ เจรจาไกล่เกลี่ยต่อไป ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดำเนินการไกล่เกลี่ยในครั้งที่สอง และหากคู่กรณี สามารถตกลงกันได้ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจัดทำสรุปผลการไกล่เกลี่ยรายงานต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อยุติเรื่อง⁶

4. ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยในชั้นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่สามารถหาข้อยุติได้ และ คู่กรณียังมีความประสงค์ที่จะเจรจาไกล่เกลี่ยต่อไป ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบนำเสนอข้อพิพาทต่อ คณะอนุกรรมการไกล่เกลี่ยเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค โดยการไกล่เกลี่ยในชั้นคณะอนุกรรมการ ไกล่เกลี่ยเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคให้กระทำได้ไม่เกินสองครั้ง และมีระยะเวลา รวมกันไม่เกิน เก้าสิบวัน นับแต่วันทำการไกล่เกลี่ยครั้งแรก เว้นแต่ มีความจำเป็นและคู่กรณียินยอมให้ผู้ไกล่เกลี่ย ขยายระยะเวลาการไกล่เกลี่ยได้อีกครั้งหนึ่ง หากได้ข้อยุติเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจัดทำสรุปผล การไกล่เกลี่ยรายงานต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อยุติเรื่อง หากไม่สามารถหาข้อยุติได้ ให้เจ้าหน้าที่ ผู้รับผิดชอบรวบรวมข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค ดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาค้นกรองเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคต่อไป⁷

5. ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาค้นกรองเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค ได้พิจารณาแล้วและมีมติเห็นสมควรให้ดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจ หรือมีมติให้ยุติเรื่อง ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเสนอเรื่องให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาต่อไป⁸

ทำให้ในปัจจุบันการเรียกร้องสิทธิของผู้บริโภคเพื่อเยียวยาความเสียหายมีขั้นตอนและ วิธีการที่มีความชัดเจนขึ้น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ยังได้ กำหนดกระบวนการพิจารณาคดีผู้บริโภคไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึง

⁶ ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อ พิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. 2559 ข้อ 12

⁷ ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อ พิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. 2559 ข้อ 13

⁸ ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของสำนักงาน คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ข้อ 16

กระบวนการเยียวยาความเสียหายได้ง่ายขึ้น ซึ่งหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติฯ ได้ระบุไว้ตอนหนึ่งว่า “...เพื่อให้ผู้บริโภครู้สึกถึงความเสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยความรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพ” ทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถช่วยเหลือผู้บริโภคที่ได้รับการเยียวยาและคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภค ตามมาตรา 39⁹ และมาตรา 39/1¹⁰ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นบทบัญญัติซึ่งถือเป็นวิธีการในการคุ้มครองผู้บริโภคที่ทันสมัยและเป็นบริการ ที่รัฐกำหนดขึ้น

⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หรือเมื่อได้รับคำร้องจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภค เป็นส่วนรวม คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการ โดยความเห็นชอบของอธิบดีกรมอัยการ หรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล และเมื่อคณะกรรมการได้แจ้งไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ศาลทราบแล้ว ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

ในการดำเนินคดีในศาล ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องเรียกทรัพย์สิน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ร้องขอได้ด้วย และในการนี้ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งปวง

¹⁰ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39/1

นอกจากคณะกรรมการมีอำนาจดำเนินคดีตามมาตรา 39 และกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคแล้ว ให้เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคได้ด้วย โดยมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล และเมื่อเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้แจ้งไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ศาลทราบแล้ว ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีตามที่เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมอบหมายได้ ทั้งนี้ การดำเนินคดีของเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ในการดำเนินคดีในศาล เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องเรียกทรัพย์สินหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ร้องขอได้ด้วย และในการนี้ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งปวง

ให้นำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคเกี่ยวกับการฟ้องคดีและการดำเนินคดีของคณะกรรมการ และข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาในเรื่องดังกล่าวมาใช้บังคับแก่กรณีที่เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคฟ้องคดีตามมาตรา 39/1 นี้ด้วย

เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชน แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว พบว่า บทบัญญัติดังกล่าวยังขาดความชัดเจนในหลายๆ ด้าน ได้แก่

1) ความหมายของคำว่า “การดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคร่วม” ซึ่งยังไม่มีแนวทางในการใช้บังคับกฎหมายหรือแนวทางการพิจารณาถึงเรื่องดังกล่าวที่ชัดเจน จึงทำให้กรณีดังกล่าวยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับว่ากรณีใดจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคร่วม ทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาว่าจะต้องกระทบต่อประโยชน์แก่ผู้บริโภคร่วมอย่างไร จึงจะถือได้ว่าเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคร่วม แม้ว่าจะมีคำอธิบายความหมายโดยให้พิจารณาจากพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจที่หากประกอบธุรกิจในลักษณะนั้นต่อไป อาจทำให้ผู้บริโภครายอื่นๆ ได้รับความเสียหายด้วย¹¹ แต่ก็ยังไม่ชัดเจนเพียงพอ ซึ่งกรณีดังกล่าวถือเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเข้าดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภค และหากการพิจารณาวินิจฉัยมีผลการพิจารณาว่าเรื่องราวร้องทุกข์ดังกล่าวหากจะดำเนินคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคร่วม ผู้บริโภคก็ไม่อาจโต้แย้งผลการพิจารณาดังกล่าวได้ แม้ว่าผู้บริโภครวมจะถูกละเมิดสิทธิจากผู้ประกอบธุรกิจก็ตาม ส่งผลให้ต้องยุติเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้บริโภคตามระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2562¹² และให้ผู้บริโภคไปใช้สิทธิทางศาลด้วยตนเอง

2) หลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กำหนดให้พนักงานอัยการหรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค จึงก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคว่าคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาแต่งตั้งพนักงานอัยการ หรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่า

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, สคบ.กับการคุ้มครองผู้บริโภค, พิมพ์ครั้งที่ 17 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ สกสค., 2558), น. 32.

¹² ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ข้อ 17 (18)

ปริญญาตรีทางนิติศาสตร์อย่างไร เนื่องจากในปัจจุบันพบว่าคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พิจารณาแต่งตั้งเฉพาะพนักงานอัยการเป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเท่านั้น จึงทำให้บทบาทบัญญัติดังกล่าวไม่สามารถใช้บังคับใช้ได้อย่างสมบูรณ์

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นจึงพบว่าการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอต่อการคุ้มครองผู้บริโภค ให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งปัญหาดังกล่าวพบที่เกิดจากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณาที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ชัดเจนซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของผู้บริโภคได้ ฉะนั้น สารนิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งศึกษาถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงในการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อไม่ให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจทางกฎหมายในการดำเนินคดีแพ่งแทนผู้บริโภค รวมถึงศึกษาสถานะทางกฎหมายของอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภค เงื่อนไขในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภค และหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนเสนอแนวทางเพื่อแก้ไขกฎหมาย ให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และสามารถคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี และวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภค
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภค
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 และ มาตรา 39/1 ให้เกิดความชัดเจนและสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 และมาตรา 39/1 ซึ่งเป็นบทบัญญัติในการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหายจากการละเมิดสิทธิของผู้ประกอบธุรกิจ แต่หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคยังขาดความชัดเจน และยังไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองผู้บริโภค โดยการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าเรื่องร้องทุกข์ของผู้บริโภคดีังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคโดยส่วนร่วมหรือไม่ ซึ่งยังขาดความชัดเจน ประกอบกับเงื่อนไขดังกล่าวถือเป็นเหตุหนึ่งในการยุติเรื่องร้องทุกข์ของผู้บริโภคตามระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2562 หลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง อีกทั้ง หลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคก็ยังขาดความชัดเจน โดยกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการ หรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล แต่ไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าเรื่องร้องทุกข์ในกรณีใดที่จะสามารถแต่งตั้งพนักงานอัยการ หรือเรื่องร้องทุกข์ในกรณีใดที่จะสามารถแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เพื่อเป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค จึงอาจส่งผลให้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ไม่สามารถบังคับได้อย่างสมบูรณ์ และไม่อาจคุ้มครองผู้บริโภคได้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในประเด็นดังกล่าว เพื่อให้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภค ให้มีความชัดเจนและตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้ ได้ทำการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในเรื่องของหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และศึกษาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริ โภค พ.ศ. 2551 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยนำมาศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริ โภคแทนผู้บริ โภคให้มีความ ชัดเจน เหมาะสม และเป็นธรรมแก่ผู้บริ โภค

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาข้อมูลโดยวิจัยเอกสาร (Documentary Research) กล่าวคือ เป็นการใช่วิธีการศึกษาโดยค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ บทความทางวิชาการ รายงาน การวิจัยและเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง จากห้องสมุดของสถาบันต่างๆ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและ ภาษาต่างประเทศ ตลอดจนข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ ในเว็บไซต์ทั้งของประเทศไทยและของ ต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริ โภคแทนผู้บริ โภค เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์ และหาแนวทางที่เหมาะสมต่อการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครอง ผู้บริ โภค พ.ศ. 2522 ให้มีความชัดเจน เหมาะสม และเป็นธรรมแก่ผู้บริ โภค

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบและเข้าใจถึงแนวความคิด ทฤษฎี และวัตถุประสงค์ในการการดำเนินคดีแพ่ง เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริ โภคแทนผู้บริ โภค
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายคุ้มครองสิทธิของผู้บริ โภคในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับ การละเมิดสิทธิของผู้บริ โภคแทนผู้บริ โภค และรวมถึงทราบผลการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริ โภคแทน ผู้บริ โภคของกฎหมายของประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา และ ประเทศออสเตรเลีย
3. ทำให้ทราบแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริ โภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 และมาตรา 39/1 รวมถึงมาตรการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไข ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริ โภคแทนผู้บริ โภค

บทที่ 2

ความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

สิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับการคุ้มครองเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งของประชาชนชาวไทยที่ต้องได้รับการรองรับไว้อย่างชัดเจน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภคไว้ ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 57 “สิทธิของบุคคล ซึ่งเป็นผู้บริโภคได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และ “มาตรา 87 รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาด ตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมถึงยกเลิกและละเว้น การตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณสุขปลอดภัย”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 61 “สิทธิของบุคคล ซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองในการได้รับข้อมูลที่เป็นความจริง และมีสิทธิร้องเรียน เพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย รวมถึงมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค ให้มีองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐในการตราและบังคับใช้กฎหมายและกฎ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมถึงตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ ให้รัฐสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการขององค์การอิสระดังกล่าวด้วย” และมาตรา 84 “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้ (5) กำกับให้การประกอบกิจการ มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาด ตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และคุ้มครองผู้บริโภค”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 46 “สิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง บุคคลย่อมมีสิทธิรวมกันจัดตั้งองค์กรของผู้บริโภคเพื่อคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค องค์กรของผู้บริโภคมีสิทธิรวมกันจัดตั้งเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ เพื่อให้เกิดพลังในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งอำนาจในการเป็นตัวแทนของผู้บริโภค และการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา 61 “รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านกรู้อข้อมูลที่เป็นจริง ด้านความปลอดภัย ด้านความเป็นธรรมในการทำสัญญา หรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค”

2.1 ที่มาของแนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

เมื่อแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคได้รับการพัฒนาในลักษณะที่ตรงกันข้ามกับแนวคิดในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (Laissez - Faire) ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในสังคมที่มีอำนาจต่อรองเท่าเทียมกัน รัฐจึงไม่จำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงเสรีภาพในการแสดงเจตนาของเอกชน แต่การยึดถือแนวคิดในระบบเศรษฐกิจดังกล่าวมาเป็นเวลานาน ประกอบกับสภาพสังคมการค้าที่เปลี่ยนแปลงซับซ้อนขึ้น ผู้ซื้อในฐานะผู้บริโภคไม่อาจปรับตัวให้ทันกับเทคโนโลยีต่างๆ ได้ จึงเกิดช่องว่างให้ผู้ประกอบการธุรกิจที่มีอำนาจต่อรองมากกว่าเอาเปรียบเปรียบผู้ที่มีอำนาจต่อรองน้อยกว่า ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมจึงไม่อาจให้ความเป็นธรรมแก่คู่สัญญาฝ่ายที่มีอำนาจต่อรองน้อยกว่าได้อีกต่อไป รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงเพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคในฐานะพลเมืองของรัฐ ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงลักษณะของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับแนวคิดในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (Laissez - Faire) จึงจำเป็นต้องศึกษาทฤษฎีกฎหมายในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม โดยอาศัยทฤษฎีทางเอกชนในเรื่องของเสรีภาพในการทำสัญญา โดยบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพได้โดยอิสระ แต่การใช้เสรีภาพดังกล่าวนั้นอาจถูกจำกัดได้ หากเป็นการใช้เสรีภาพในการประกอบธุรกิจที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน รัฐย่อมเข้ามาแทรกแซงการประกอบธุรกิจได้ตามทฤษฎีทางมหาชนที่รัฐจะต้องเข้ามาดูแลให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคในรัฐของตน ดังนั้น ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจึงแบ่งออกเป็น ทฤษฎีทางเอกชน และทฤษฎีทางมหาชน ดังนี้

2.1.1 ทฤษฎีทางเอกชน

ในการศึกษาทฤษฎีที่มารองรับหลักการเสรีภาพของเอกชน โดยที่รัฐไม่ควรเข้ามาแทรกแซงสามารถศึกษาได้จากทฤษฎีเสรีนิยมของอดัม สมิท และทฤษฎีความรับผิดชอบทางสัญญา โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1.1.1 ทฤษฎีเสรีนิยมของอดัม สมิท¹³

แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ของอดัม สมิท คือ ผลประโยชน์ส่วนตัว เป็นปัจจัยที่สำคัญในการกำหนดพฤติกรรมของคน อดัม สมิท สนับสนุนการแบ่งแยกงานกันทำเป็นอย่างมาก โดยอดัม สมิท มีความเห็นว่า เพื่อที่จะให้การแบ่งแยกงานมีผลดียิ่งขึ้น มีข้อจำเป็นอยู่ 2 ข้อ คือ

(1) ต้องมีตลาดอันกว้างขวางสำหรับค้าขาย ผลอันเกิดจากแรงงานซึ่งทางที่จะทำได้มีอยู่ทางเดียว คือ ให้มีเสรีภาพในการค้า มิใช่แต่เพียงภายในประเทศหนึ่งเท่านั้น แต่รวมถึงในระหว่างประเทศต่างๆ อีกด้วย

(2) ต้องมีทุนเป็นจำนวนมาก กล่าวคือ ต้องให้มีเสรีภาพเต็มเปี่ยมในการงานและการหาทุนที่เพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตาม อดัม สมิท ได้วางข้อยกเว้นของหลักเสรีภาพทางการค้าแทนที่จะปล่อยให้เป็นไปตามกลไกตลาด แต่กลับให้รัฐเข้ามามีบทบาท เช่น

ก. รัฐควรจำกัดบทบาทให้เหลืออยู่เพียงการป้องกันประเทศ การป้องกันประเทศเป็นสิ่งที่ชอบธรรม แม้ว่าจะต้องเสียสละเสรีภาพในการค้าไปก็ตาม ทั้งนี้ เพราะอดัม สมิท ถือว่าการป้องกันประเทศสำคัญยิ่งกว่าความมั่งคั่งของประเทศ

ข. รัฐควรมีหน้าที่คุ้มครองพลเมืองจากการถูกกดขี่

อดัม สมิท จึงไม่นิยมการคุ้มครองในรูปแบบใดๆ ทั้งสิ้น เพราะอดัม สมิท เห็นว่าจะเป็ผลให้เกิดการจำกัด การแบ่งแยกการงานขึ้นเท่านั้น และรัฐบาลไม่ควรจะเข้าไปแทรกแซงในกิจการพ่อค้า แต่ควรให้ปัจเจกชนมีการแข่งขันกันอย่างเสรี ให้เป็นไปตามกลไกของตลาดอันจะนำไปสู่สวัสดิการของสังคมโดยรวม

¹³ ฮัตเจสตัน เจ. เอฟ, ลัทธิเศรษฐกิจ, แปลโดย ทวี ตะเวทีกุล, (กรุงเทพมหานคร : สมาคมเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), น. 56 - 61.

2.1.1.2 ทฤษฎีความรับผิดชอบทางสัญญา (Contractual Liability of Will)

การทำสัญญาแต่ดั้งเดิมนั้น เราถือกันว่าคู่สัญญามีเสรีภาพที่จะตกลงทำสัญญากันอย่างใดก็ได้ แต่ปัจจุบันเริ่มมีกฎหมายข้อบังคับต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดขึ้นเพื่อให้สัญญาบางชนิดต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น การทำสัญญาจึงมีหลักการหรือทฤษฎีที่สำคัญ ดังนี้

(1) ทฤษฎีหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา (Principle of Autonomy of Will) หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนาเป็นทฤษฎีที่นักปรัชญากฎหมาย สมัยคริสต์ศตวรรษที่ 18 ให้การสนับสนุน โดยอาศัยความเป็นเหตุเป็นผลทางนิติปรัชญาว่าด้วยนิติสัมพันธ์ทางหนี้ ซึ่งตั้งอยู่บนรากฐานของเจตนาของบุคคล โดยเจตนาเป็นแหล่งกำเนิดและเป็นมาตรการของสิทธิ¹⁴ โดยถือว่าเจตนาของเอกชนมีค่าเหนือกว่าสังคม (La Primante de Individual sur la Societe) เป็นพื้นฐานก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ทางสัญญา ซึ่งตามหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา มีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องอยู่ 2 ทฤษฎี คือ

ก. ทฤษฎีเจตนา (Will Theory) ถือเอาเจตนาภายใน กล่าวคือ การก่อให้เกิดและผลของสัญญาขึ้นอยู่กับเจตนาที่คู่สัญญาได้อยู่โดยแท้จริงภายใน มิใช่เจตนาที่แสดงออกมภายนอกเท่านั้น ตามทฤษฎีนี้จะยอมรับหลักเรื่องการแสดงออกซึ่งเจตนา ในกรณีที่ไม่สามารถพิสูจน์ถึงเจตนาที่แท้จริงได้เท่านั้น เป็นทฤษฎีที่มุ่งคุ้มครองผู้แสดงเจตนา

ข. ทฤษฎีการแสดงเจตนา (Declaration Theory) ถือเอาเจตนาที่แสดงออกมภายนอก เนื่องจากไม่มีผู้ใดสามารถล่วงรู้เจตนาภายในของผู้แสดงเจตนาได้ โดยสัญญาถูกพิจารณาว่าเป็นข้อเท็จจริงทางสังคมซึ่งต้องให้ความมั่นคงที่ดีที่สุดแก่บุคคลที่รู้หรือเห็นได้เฉพาะที่แสดงออกมาเท่านั้น เป็นทฤษฎีที่มุ่งคุ้มครองบุคคลภายนอกผู้รับการแสดงเจตนา¹⁵

โดยสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 18 นักปรัชญากฎหมายมีความประสงค์ที่จะให้บุคคลมีเสรีภาพ หลุดพ้นจากข้อบังคับทางสังคม รวมทั้งข้อบังคับต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยต้องการที่จะให้กฎข้อบังคับเป็นเรื่องของข้อยกเว้นเท่านั้น ซึ่งหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนานี้มีสมมติฐานว่าบุคคลทุกคนมีอำนาจต่อรองที่เท่าเทียมกันทางกฎหมาย ทุกคนรู้ถึงฐานะความ

¹⁴ คาราดพร ธีระวัฒน์, กฎหมายสัญญา : สถานใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), น. 7.

¹⁵ อรุณฯ อาษาทองสุข, “การควบคุมและแก้ไขปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), น. 5.

ได้เปรียบเทียบเปรียบเทียบของตน¹⁶ กล่าวคือ โดยหลักแล้วบุคคลทุกคนจะต้องมีเสรีภาพ เว้นแต่ บางเรื่อง ที่เห็นสมควรจึงจะมีการวางข้อบังคับจำกัดเสรีภาพไว้ และยังมีความเห็นต่อไปว่า เสรีภาพของ บุคคลนี้ จะถูกจำกัดลงได้ก็แต่โดยความสมัครใจของตนเองเท่านั้น เพราะกฎเกณฑ์ที่ดีที่สุดที่จะใช้ แก่สัญญาคงไม่มีอะไรที่ดีไปกว่ากฎเกณฑ์ที่คู่สัญญาที่มีความเท่าเทียมกันเป็นผู้ตกลงกัน โดยถือว่า กฎเกณฑ์ที่ตกลงกันไว้นั้น เป็นกฎหมายอันหนึ่งที่คู่สัญญามีเจตนาจะให้ผลใช้บังคับแก่กรณีของตน โดยเฉพาะ จึงน่าจะเป็นกฎเกณฑ์ที่จะทำให้เกิดความยุติธรรมกับเอกชนเป็นอย่างมาก จากแนวความคิดนี้จึงนำไปสู่หลักเรื่องความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา กล่าวคือให้คู่กรณี มีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการทำสัญญา รัฐจะไม่บัญญัติกฎหมายมาบังคับการทำสัญญาของเอกชน (State Non Intervention) โดยปล่อยให้เอกชนสามารถวางกฎเกณฑ์ใช้บังคับแก่สัญญาของตนได้ ตามลำพัง (Mutual Agreement) กฎหมายจะเข้าไปแทรกแซงเฉพาะในกรณี queเห็นสมควรเป็นพิเศษ เท่านั้น นอกจากนี้ ความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา ย่อมหมายความว่า เจตนาเอกชนมีค่าเหนือกว่าสังคม หรืออีกนัยหนึ่ง การแสดงเจตนาของเอกชนก็เป็นตัวก่อให้เกิดหนี้ขึ้น โดยเมื่อ บุคคลแต่ละคนที่แสดงเจตนาออกมาต้องเคารพต่อเจตนาของแต่ละคน โดยเมื่อเกิดสัญญาที่เป็นไป ตามเจตนาของคู่สัญญาแล้ว สัญญานั้นต้องมีผลผูกพันตามเจตนาที่ก่อขึ้นไม่อาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้

จึงสามารถสรุปได้ว่า หลักเรื่องความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา เป็นเครื่องมือในการ ก่อให้เกิดสัญญาที่มีผลบังคับระหว่างคู่สัญญา โดยการแสดงเจตนาของคู่สัญญานั้นเอง ทั้งนี้ เพราะ กฎหมายที่มีอยู่อาจไม่เพียงพอและไม่เหมาะสมในอันที่จะปรับกับปัญหาในหลายกรณีที่เกิดขึ้นใน สังคมปัจจุบัน นอกจากนี้ยังมีเหตุผลอีกว่า ควรจะปล่อยให้เอกชนมีความคิดริเริ่มในการกำหนด สิทธิและบังคับตามสิทธิของพวกเขา หลักเรื่องความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนาเป็นทฤษฎีที่พบ อยู่ในระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) มากกว่าระบบจารีตประเพณี (Common Law) ระบบ ประมวลกฎหมายยอมรับทฤษฎีเรื่องความยินยอมในสัญญา ดังจะเห็นได้จากภาคกฎหมายที่ว่า สัญญาที่มีผลสมบูรณ์ย่อมมีผลบังคับ หรือสัญญาต้องเป็นสัญญา (Pacta Sunt Servanda) ความเห็นนี้ ตรงกับหลักกฎหมายที่ว่าสัญญาจะก่อให้เกิดหนี้ทางกฎหมายได้ต้องมาจากความยินยอมของคู่กรณี และกฎหมายก็มีหน้าที่ในอันที่จะบังคับให้เป็นไปตามเจตนาของคู่กรณี จึงอาจกล่าวได้ว่า

¹⁶ เห่งอ้าง, น. 6.

หลักดังกล่าวข้างต้นนี้มีหลักเกณฑ์ที่ว่าบุคคลต้องมีอิสระในการทำสัญญาตามที่เขาต้องการโดยปราศจากการแทรกแซง¹⁷

(2) ทฤษฎีหลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Principle of Freedom of Contract)

โดยหลักการแล้ว หลักเสรีภาพในการทำสัญญาเป็นพื้นฐานของหลักกฎหมายนิติกรรมสัญญาที่ใช้กันแพร่หลายอยู่ทั่วไป และมีความเกี่ยวข้องกับส่วนต่างๆ ของนิติกรรมสัญญา เช่น เรื่องคู่สัญญา วัตถุประสงค์ของสัญญา หรือแบบของสัญญา และตามที่กล่าวมาแล้วว่าหลักเรื่องความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา เป็นหลักกฎหมายซึ่งให้ความเป็นอิสระแก่บุคคลในการที่จะทำสัญญาตามที่เขาต้องการ ส่วนหลักเกณฑ์เรื่องเสรีภาพในการทำสัญญาถือเป็นนโยบายทางกฎหมาย (Legal Policy) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงเสรีภาพของบุคคลที่จะเปลี่ยนแปลงสิทธิของเขาได้ตามที่ต้องการ และเป็นหลักที่ให้เสรีภาพอย่างสมบูรณ์แก่คู่สัญญาในการที่จะกำหนดชนิด แบบ และเนื้อหาของสัญญา ถ้าการตกลงกันทำสัญญาโดยอิสระ และด้วยความสมัครใจ หากข้อตกลงนั้นไม่ขัดกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public Policy) สัญญานั้นย่อมมีผลใช้บังคับได้ ทฤษฎีว่าด้วยเสรีภาพในการทำสัญญาจึงถือหลักที่ว่า ตัวที่ก่อให้เกิดหนี้ในเรื่องเกี่ยวกับสัญญานั้น คือ ความสมัครใจหรือเจตนา (La Volonte)¹⁸ ขณะเดียวกันก็เป็นการจำกัดขอบเขตการแทรกแซงของรัฐในการทำสัญญาของคู่กรณีให้อยู่ในวงที่จำกัดที่สุด¹⁹

ความหมายของหลักเสรีภาพในการทำสัญญา มีอยู่ 2 ความหมาย ดังนี้

ก. หลักเสรีภาพในการทำสัญญาในความหมายเดิม

ความหมายของหลักเสรีภาพในการทำสัญญาตามความหมายเดิมเกิดขึ้นในช่วงต้นศตวรรษที่ 18 ซึ่งเกิดจากหลักทฤษฎีอรรถประโยชน์ของเบนธัม (Bentham) และมิล (Mill) นักปรัชญาเสรีนิยม สำนักอรรถประโยชน์ (Utilitarian School) สำนักความคิดนี้มีความเชื่อว่ารากฐานของกฎหมาย คือ ศีลธรรม คือ การสร้างประโยชน์สูงสุดแก่บุคคลจำนวนมากที่สุด (Greatest Happiness of the Greatest Number) จึงได้มีการประยุกต์หลักอรรถประโยชน์ในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยถือว่าเสรีภาพทางสัญญาพาณิชย์เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้เกิดความสุจริต

¹⁷ ไชยศ เหมะรัชตะ, กฎหมายว่าด้วยสัญญา, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), น. 81 - 82.

¹⁸ เพ็งอ้าง, น. 87 - 88.

¹⁹ เพ็งอ้าง, น. 83.

ที่สุดแก่เอกชน ทำให้เกิดความจำเป็นที่ต้องให้หลักประกันแก่เสรีภาพในการทำสัญญา นอกจากนี้หลักเสรีภาพในการทำสัญญายังเกิดจากหลักปรัชญากฎหมายเรื่องปัจเจกชนนิยม (Individualism) ที่ถือว่าเจตนา มีความศักดิ์สิทธิ์และเป็นพื้นฐานของเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์ และเมื่อผสมผสานเข้ากับแนวความคิดเรื่องเสรีภาพในการทำสัญญาของลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ (Liberalism) ที่เน้นถึงความสำคัญของการแข่งขันระหว่างเอกชน โดยเสรี (Free Competition) เสรีภาพในการประกอบกิจการค้าและการทำสัญญาทางการค้า (Laissez - Faire) ทำให้หลักเสรีภาพในการทำสัญญากลายเป็นทฤษฎีหลักซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป²⁰

หลักเสรีภาพในการทำสัญญาถือหลักว่าตัวก่อให้เกิดหนี้ในเรื่องเกี่ยวกับสัญญา คือ ความสมัครใจ หรือเจตนา เนื่องจากว่าบุคคลทุกคนมีเสรีภาพที่จะทำสัญญาผูกพันตนหรือไม่ก็ได้แล้วแต่ความสมัครใจของบุคคลนั้น มิได้เกิดขึ้นโดยอำนาจภายนอกอื่นใด (อำนาจกฎหมาย) สัญญา มิได้มีสภาพบังคับโดยอำนาจแห่งกฎหมาย กฎหมายเป็นเพียงผู้กำหนดบทลงโทษ ในกรณีที่มีการปฏิบัติตามหนี้เท่านั้น

ข. หลักเสรีภาพในการทำสัญญาในความหมายใหม่

เนื่องจากมีผู้โต้แย้งทั้งตัวทฤษฎีและผลที่เกิดจากการใช้หลักเสรีภาพในการทำสัญญา คือ ตัวทฤษฎีที่ถือว่า เสรีภาพในการแสดงเจตนาของบุคคลเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดอาจถูกโต้แย้งได้หลายประการ กล่าวคือ มนุษย์เพื่อที่จะอยู่ในสังคมก็ต้องมีหน้าที่บางประการต่อสังคมนั้น ซึ่งหน้าที่ที่ถูกกำหนดจากภายนอกจะมาจำกัดเสรีภาพของมนุษย์ไว้ นอกจากนี้ ชีวิตในสังคมนั้นยังประกอบไปด้วยความสัมพันธ์หลายอย่างที่ไม่สามารถปล่อยให้ตกอยู่ภายใต้อิสระเสรีภาพของมนุษย์ได้ ความสัมพันธ์ดังกล่าว ได้แก่ ความสัมพันธ์ทางครอบครัว ธรรมเนียมปฏิบัติในทรัพย์สินและเรื่องเกี่ยวกับมรดก เป็นต้น เรื่องเหล่านี้สังคมหรือรัฐต้องยื่นมือเข้ามาควบคุมเสรีภาพในการทำสัญญาของมนุษย์ จะปล่อยให้เอกชนทำสัญญากันตามความสมัครใจไม่ได้

นอกจากนี้ สภาพบังคับแห่งหนี้ที่เกิดจากสัญญานั้น จะไม่มีผลเลย ถ้ากฎหมายไม่ยอมรับและบังคับให้ กล่าวคือ เจตนาของมนุษย์มิใช่สิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่จะก่อให้เกิดหนี้ที่มีสภาพบังคับ หากแต่เป็นเรื่องที่กฎหมายยอมรับและบังคับให้ และหลักเสรีภาพในการทำสัญญาไม่ใช่หลักกฎหมายที่สอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) เพราะแม้แต่ลัทธิเสรีนิยมเศรษฐกิจ

²⁰ รองพล เจริญพันธ์, นิติปรัชญา, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530), น. 102.

ที่สนับสนุนการค้าแบบเสรีก็เริ่มมีการปฏิเสธหลักการค้าเสรี เนื่องจากช่วงศตวรรษที่ 20 สภาพเศรษฐกิจและสังคมได้ขยายตัวไปมาก การปล่อยให้มีการแข่งขันโดยเสรีดำเนินไปได้โดยอิสระ เป็นไปตามอุปสงค์และอุปทาน (Demand and Supply) ของกลไกตลาด จะทำให้เกิดการแข่งขันทางการค้าอย่างไม่เป็นธรรม และเมื่อการปล่อยให้มีการแข่งขันโดยเสรีเกินขอบเขต ก็จะก่อให้เกิดการผูกขาดทางการค้า (Monopoly) และเกิดระบบนายทุน ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจในสังคม

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีกลไกทางกฎหมายมาควบคุมและจำกัดขอบเขตการแสวงหาประโยชน์จากหลักเสรีภาพในการทำสัญญา ทั้งนี้ เพื่อให้มีความเท่าเทียมกันให้มากที่สุด จึงเกิดแนวความคิดในการจำกัดเสรีภาพในการทำนิติกรรมสัญญา โดยแนวความคิดดังกล่าวเรียกว่า ข้อจำกัดเสรีภาพในการทำนิติกรรมสัญญา (Restrain to Freedom of Contract) ซึ่งแนวความคิดนี้เห็นว่า หลักเสรีภาพในการทำสัญญานั้น หาใช่หลักที่ถูกต้องเสมอไปทุกกรณีไม่ เนื่องจากประสบการณ์ที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่า หากปล่อยให้หลักเสรีภาพในการทำสัญญาคงอยู่ต่อไปแล้ว หลักการดังกล่าวอาจนำมาซึ่งความไม่เป็นธรรมในสังคม ดังนั้น หลักเสรีภาพในการทำสัญญาในความหมายเดิมจึงไม่อาจนำมาใช้ได้ การปฏิเสธหลักเสรีภาพในการทำสัญญาตามความหมายเดิมจึงเป็นเรื่องที่กฎหมายตระหนักถึงอำนาจต่อรองของคู่สัญญาที่มีความไม่เท่าเทียมกัน และผลของการจำกัดความรับผิดชอบตามกฎหมายของฝ่ายผู้ประกอบการหรือคู่สัญญาฝ่ายที่มีอำนาจเหนือกว่า

ดังนั้น หลักเสรีภาพในการทำสัญญาในความหมายใหม่ จึงหมายความว่า เสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract) จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อคู่สัญญามีลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมที่เท่าเทียมกัน คือ มิได้เฉพาะสังคมที่มีเสรีภาพและความเสมอภาคอย่างแท้จริง

ค. ทฤษฎีทางสังคมในการทำสัญญาหรือสังคมพิทักษ์ (Paternalism)

ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีของผู้ที่ได้แย้งหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา ผู้สนับสนุนทฤษฎีนี้ คือ Saleilles ตามทฤษฎีนี้มุ่งความสำคัญของสังคมเหนือเจตนาของบุคคล

เนื่องจากหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนาถือเอาเจตนาของคู่สัญญาเป็นสำคัญเจตนาของคู่สัญญานั้น คือ เจตนาที่แท้จริงที่ตกลงผูกพันก่อให้เกิดหนี้ระหว่างกันขึ้น แต่ตามทฤษฎีทางสังคม ถือว่าหนี้หรือการทำสัญญาที่มีผลบังคับได้ เกิดจากอำนาจภายนอก กล่าวคือ การแสดงเจตนาของบุคคลนั้นเป็นเพียงก่อให้เกิดข้อเท็จจริงอันใดอันหนึ่งที่สังคมบังคับให้เกิดผลผูกพันเช่นเดียวกับการกระทำอื่นๆ ของบุคคล ดังนั้น เมื่อบุคคลได้แสดงเจตนาออกมาจนเกิดข้อเท็จจริง

อันใดอันหนึ่งขึ้นมาแล้ว บุคคลนั้นก็ย่อมผูกพันโดยอำนาจแห่งสังคม ตามข้อเท็จจริงที่แสดงออกมา แม้ว่าจะไม่ตรงกับเจตนาที่แท้จริงก็ตาม

จากแนวความคิดเช่นนี้ Saleilles จึงต้องการให้ศาลเข้ามาเกี่ยวข้องกับการแสดงเจตนา ในการทำสัญญา โดยให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยเจตนาและชี้ถึงขอบข่ายแห่งหนี้ที่เกิดจากการทำสัญญา นั้นๆ เมื่อหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนาเริ่มเสื่อมถอยลง โดยมีแนวโน้มทางสังคมมากยิ่งขึ้น การทำสัญญาจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับเสรีภาพของคู่สัญญาเหมือนแต่เดิม แต่คู่สัญญาต้องเคารพ กฎเกณฑ์ที่ศาล รวมทั้งกฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้น การที่สังคมเข้ามาแทรกแซงเสรีภาพในการ ทำสัญญาของบุคคลก็เพื่อที่จะรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ส่วนรวมและความเป็นธรรมในสังคม โดยอาศัยแนวความคิดปรัชญาสังคมพิทักษ์ (Paternalism) ซึ่งมีแนวความคิดว่า รัฐเป็นเสมือนบิดา ประชาชนเป็นเสมือนบุตรในความปกครอง รัฐหรือสังคมจึงสามารถออกกฎหมายมาปกป้องหรือ พิทักษ์บุคคลซึ่งเป็นสมาชิกในสังคมได้ แม้กฎหมายดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อเสรีภาพส่วนบุคคล ก็ตาม²¹

แนวความคิดสังคมพิทักษ์นี้ได้เผยแพร่ขยายเข้ามาในกฎหมายแพ่ง ด้วยเหตุว่า สภาพ สังคมปัจจุบัน บุคคลผู้ที่มีฐานะด้อยกว่าในทางเศรษฐกิจไม่อาจเป็นผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ของตนได้อย่างเต็มที่ องค์กรของรัฐในรูปของศาลยุติธรรมจึงต้องยื่นมือเข้าไปคุ้มครองสมาชิกของสังคม โดยการปฏิเสธที่จะบังคับสัญญาซึ่งศาลหรือผู้พิพากษา เห็นว่า ไม่เป็นธรรม โดยมีวัตถุประสงค์ คือ การก่อให้เกิดความเป็นธรรม ซึ่งการจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมได้นั้น ต้องให้ผู้พิพากษามีดุลยพินิจ อย่างกว้างขวางในการพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นธรรมหรือไม่ และควรจะบังคับอย่างไร

2.1.2 ทฤษฎีทางมหาชน

หลักการทางมหาชนในการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นมีแนวคิดที่หลากหลาย แนวคิดต่างๆ มุ่งให้ความคุ้มครองปัจเจกชน โดยหลักปัจเจกชนนิยม (Individualism) มีหลักว่ารัฐต้องรับรอง เสรีภาพส่วนบุคคลซึ่งมนุษย์ทุกคนมีอยู่ตามธรรมชาติ และรัฐนั้นต้องไม่ทำลายสิทธิพื้นฐาน ของบุคคลดังกล่าวด้วย แต่เสรีภาพก็อาจมีข้อจำกัดได้ในบางเรื่องตามที่มีกฎหมายวางไว้พอสมควร เพื่อสร้างรัฐในอุดมคติและเพื่อให้ประโยชน์ทั้งหลายตกอยู่กับประชาชนของตนซึ่งหลักการที่มารองรับแนวคิดดังกล่าวนี้ มีดังนี้

²¹ อ่างแล้ว เจริงอรรถที่ 15, น. 18.

2.1.2.1 ทฤษฎีเสรีนิยมทางการเมืองของจอห์น ล็อก

จอห์น ล็อก (John Locke) เป็นนักปรัชญาชาวอังกฤษ ได้เขียนหนังสือหลายเล่ม และได้แสดงแนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตย เช่น ข้อเขียนเกี่ยวกับการเมือง (Essais le Pouvoir Civil) ตำราว่าด้วยการเมืองการปกครองของรัฐ (Traite du Government Civil 1690) ฯลฯ

ในศตวรรษที่ 17 อิทธิพลของเสรีนิยมทางการเมืองเริ่มถ่ายทอดเข้าสู่แนวคิดทางเศรษฐกิจ ดังได้เห็นได้ว่า ล็อก (Locke) เริ่มเสนอแนวคิดที่ให้รัฐปล่อยให้เศรษฐกิจเสรีและปรับตัวตามความต้องการเอง ประกอบกับเสรีนิยมทางการเมือง เชื่อในคุณค่าและศักดิ์ศรีของปัจเจกชน การจำกัดอำนาจและบทบาทของรัฐทางหนึ่ง กับการให้ความสำคัญกับปัจเจกชน

จอห์น ล็อก ยืนยันว่าเสรีภาพ เป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานของระบบการปกครองและรัฐหรือผู้ปกครองต้องสร้างสถาบันทางการเมืองขึ้นมาเพื่อคุ้มครองเสรีภาพ โดยเสรีภาพไม่ได้หมายถึงการแสดงออกซึ่งศักยภาพของปัจเจกชนอย่างเต็มที่ แต่จำต้องอยู่ภายในขอบเขตอันจำกัดเสรีภาพไว้ ดังที่ ล็อก กล่าวว่า ที่สร้างรัฐขึ้นมาก็เพื่อให้มนุษย์อยู่ภายใต้กฎหมาย ถ้าไม่มีกฎหมายก็ไม่มีเสรีภาพ²² ดังนั้น รัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซงในทางเศรษฐกิจ ควรปล่อยให้เศรษฐกิจเสรี (Liberal)

จุดอ่อนในแนวคิดของ ล็อก ข้างต้น คือ การให้ราษฎรมีสิทธิมากในการจัดเงินรัฐบาล โดยการยึดเอาผลประโยชน์เป็นสิ่งสำคัญ จนถึงขนาดใช้อาวุธเข้าต่อสู้กับรัฐบาล กับอีกประการหนึ่ง คือ รัฐบาลต้องอ่อนอำนาจลงไปโดยการแยกอำนาจบริหารออกไปเสียจากอำนาจนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารยังทำได้ตามอำนาจที่ได้รับมอบมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งก็ต้องคอยฟังเสียงราษฎรอยู่ด้วยเสมอไป ระบอบการปกครองเช่นนี้รัฐบาลมีอำนาจไม่มากและอาจเกิดสภาพอนาธิปไตยขึ้นได้ แม้การกระทำอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในระยะยาวอาจทำได้ลำบาก หากไปขัดกับมติมหาชน ล็อก จึงเน้นให้ทั้งรัฐบาลและราษฎรหันหน้าเข้าหากันโดยมุ่งความดีของส่วนรวมและเพื่อกันและกัน²³

2.1.2.2 หลักอรรถประโยชน์ (On Utilitarianism)

อรรถประโยชน์ คือ หลักธรรมที่เป็นพื้นฐานของศีลธรรม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็น หลักที่ว่าด้วยความสุขที่สุดสำหรับคนจำนวนมากที่สุด หลักนี้ถือว่าการกระทำที่ชอบธรรมนั้น

²² ภิรัชญา วัฒนรุ่ง, ปรัชญาและพัฒนารากกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2543), น. 108.

²³ เพิ่งอ้าง, น. 109.

คือ การกระทำที่ส่งเสริมให้เกิดความสุข ความสุข คือ ความพอใจไม่มีความทุกข์ สิ่งที่ไม่ใช่ความสุข คือ ความทุกข์ และการถูกบังคับไม่ให้เกิดความไม่พอใจ

เมื่อหลักอรรถประโยชน์มุ่งส่งเสริมความสุขให้แก่เอกชน โดยการให้หลักประกันแก่เสรีภาพส่วนบุคคล เสรีภาพในการทำนิติกรรมสัญญา สิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคลและสิทธิเสรีภาพอื่นๆ แล้ว ย่อมกล่าวได้ว่าเป็นทฤษฎีปัจเจกชนนิยมที่มุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ของเอกชน โดยถือว่าความสมบูรณ์พูนสุขของสังคมย่อมขึ้นอยู่กับความผาสุกของเอกชนเป็นรายบุคคล ดังนั้นโดยหลักทั่วไปแล้วการตรากฎหมายลิดรอนหรือควบคุมเสรีภาพของเอกชน เป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำ

แต่มีข้อยกเว้นให้มีการควบคุมสิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้ เมื่อการใช้เสรีภาพดังกล่าวจะก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายต่อเอกชนหรือสังคม ซึ่งผลประโยชน์ของเอกชนต้องก่อให้เกิดความเสียหายที่แน่นอน จึงจะเป็นเหตุผลที่อาจสนับสนุนการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับควบคุมพฤติกรรมดังกล่าว ซึ่งต้องมีการออกกฎหมายควบคุมการใช้สิทธิและเสรีภาพของเอกชนตามสมควรแก่การค่าที่เป็นธรรม เพราะเอกชนได้มีการบิดเบือนการใช้สิทธิและเสรีภาพเป็นอันมาก การใช้สิทธิเสรีภาพจึงจำเป็นต้องมีวินัยมากกว่านี้

2.1.2.3 หลักประโยชน์สาธารณะ

หลักการดังกล่าวนี้มีพื้นฐานมาจากการที่รัฐจะกระทำการอย่างใดๆ นั้นรัฐจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ โดยในส่วนของ การให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค นั้นถือว่าเป็นนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งแต่ละรัฐจะต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองดูแลประชาชนของแต่ละรัฐให้มีความเป็นอยู่อย่างสงบสุข โดยมุ่งถึงประโยชน์สาธารณะเป็นพื้นฐาน ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณ โฉ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้ สรุปได้ดังนี้²⁴

ในกฎหมายมหาชน มีการคิดค้นให้รัฐขึ้นมาเป็นผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของคนจำนวนมาก ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมของคนหมู่มากในสังคม หรือที่เรียกว่า ประโยชน์สาธารณะ จะต้องให้ประโยชน์สาธารณะมาก่อน หรืออยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชน ซึ่งถ้าปัจเจกชนไม่สมัครใจหรือไม่ยินยอมที่จะสละประโยชน์ส่วนตัวหรือประโยชน์สาธารณะ ก็จะต้องให้รัฐ โดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดูแล

²⁴ บวรศักดิ์ อูวรรณ โฉ, กฎหมายมหาชน ที่มาและนิติวิธี, เล่ม 3 (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2538), น. 298 -301.

รักษาประโยชน์สาธารณะแทน และในนามของคนหมู่มากในสังคมได้ โดยให้องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจหน้าที่บังคับปัจเจกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะหรือความต้องการของคนหมู่มากในสังคมจึงเป็นหัวใจของกิจการของรัฐ และเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทุกอย่างขององค์กร หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กิจกรรมของรัฐซึ่งดำเนินไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น จึงแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การใช้อำนาจควบคุมโดยการออกกฎหมายหรือคำสั่งให้คนในสังคมปฏิบัติตาม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง และการให้บริการสนองตอบความต้องการด้านต่างๆ ของคนในสังคม ซึ่งหลักประโยชน์สาธารณะนี้ ถูกนำมาใช้ในการกำหนดแนวทางนโยบายต่างๆ รวมไปถึงการให้บริการสาธารณะของรัฐ ที่วางไว้เป็นพื้นฐานให้กับประชาชนของแต่ละรัฐในการที่จะได้รับการบริการจากรัฐ เช่น การจัดให้มีสาธารณสุขไปทั่ว รวมไปถึงการให้ความคุ้มครองทางด้านความปลอดภัยแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนในรัฐด้วย

2.2 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

บุคคลทั่วไปย่อมมีการบริโภคสินค้าหรือรับบริการในชีวิตประจำวันเพื่อการใช้สอยประโยชน์ในสินค้าหรือบริการเหล่านั้นตามความประสงค์ของตน ในการบริโภคสินค้าหรือรับบริการต่างๆ ดังกล่าว ความเกี่ยวพันระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจย่อมเป็นไปตามหลักสัญญาทั่วไปและในกรณีที่ผู้บริโภคได้รับบาดเจ็บหรืออันตรายจากการบริโภคสินค้าหรือการรับบริการใดๆ ความเกี่ยวพันระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจย่อมเป็นความเกี่ยวพันในทางละเมิด นอกจากนี้ ในบางกรณีความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับอาจเกิดจากการกระทำอันมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาได้อีกด้วย โดยนัยดังกล่าวจึงได้มีการนำหลักกฎหมายพื้นฐานทั้งในทางแพ่งและในทางอาญามาใช้บังคับเพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่เป็นผู้บริโภคได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักความรับผิดชอบทางสัญญาและหลักความรับผิดชอบทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หลักความรับผิดชอบทางสัญญา ตัวอย่างเช่น หลักความศักดิ์สิทธิ์ของสัญญา (Sanctity of contract) หลักผลงานของสัญญาต่อคู่สัญญา (Privity of contract) ความรับผิดชอบของผู้ขายเพื่อความชำรุดบกพร่อง²⁵ ความผิดของผู้ขายเพื่อการรอนสิทธิ²⁶ ตลอดจนหลักกฎหมายเกี่ยวกับเอกเทศสัญญา

²⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 472

²⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 475

ลักษณะต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่วนในหลักความรับผิดชอบทางละเมิด ได้แก่ หลักความรับผิดชอบเพื่อละเมิด²⁷ หรือเพื่อความเสียหายอย่างใดๆ ที่ผู้บริโภคได้รับจากสินค้าหรือบริการของผู้ประกอบธุรกิจ นอกจากนี้ ยังมีการนำหลักความรับผิดชอบทางอาญาในเรื่องต่างๆ มาปรับใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคได้เช่นกัน ตัวอย่างเช่น ความผิดเกี่ยวกับการค้า²⁸ ความผิดฐานฉ้อโกง²⁹ โดยนัยดังกล่าว ผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองในสิทธิของตนอันเกี่ยวกับการบริโภคสินค้าหรือการรับบริการต่างๆ ตามกฎหมายพื้นฐานเหล่านั้น โดยครบถ้วนอยู่แล้ว คำถามที่ตามมาก็คือเหตุใดจึงต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการเฉพาะด้วย³⁰

ในทางกฎหมาย แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคน่าจะมีการพัฒนาการมาจากปัญหาหรือข้อจำกัดของหลักกฎหมายทางสัญญาที่ใช้บังคับในสังคมระบบเศรษฐกิจเสรีแบบดั้งเดิม (Classic capitalism) กล่าวคือ ในระบบเศรษฐกิจเสรีแบบดั้งเดิมบุคคลทุกคนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันและมีเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of contract) ซึ่งเป็นไปตามหลักปัจเจกชนนิยม (Individualism) และเมื่อบุคคลทำสัญญากันเช่นไรแล้ว ก็ต้องบังคับกันให้เป็นไปตามสัญญาเช่นนั้น ประกอบกับการผลิตสินค้าของผู้ประกอบธุรกิจในขณะนั้นไม่มีความสลับซับซ้อนแต่อย่างใด ผู้ซื้อและผู้บริโภคมีสถานะทางสังคมและองค์ความรู้ที่ไม่แตกต่างจากผู้ประกอบธุรกิจเท่าใดนัก ผู้ซื้อสินค้าจึงมีความสามารถที่จะตรวจสอบสินค้าที่จะซื้อได้อย่างถี่ถ้วนก่อนที่จะตัดสินใจเข้าทำสัญญา ดังนั้น หากสินค้าที่ซื้อไปมีความชำรุดบกพร่องต่างๆ ที่ผู้ซื้อได้ตรวจสอบตราสินค้าและพบเห็นความชำรุดบกพร่องนั้นได้ ผู้ซื้อก็ย่อมต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเอง ความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับสินค้าที่ขายตามกฎหมายซื้อขายในบริบทของสังคมและเศรษฐกิจเช่นนั้นจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักผู้ซื้อต้องระวัง (Caveat Emptor หรือ Let the buyer beware)³¹

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สังคมและเศรษฐกิจได้พัฒนาและเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว เนื่องจาก การพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ ทำให้สังคมในยุคต่อมามีลักษณะเป็น สังคมของการบริโภค (consumerist society) มากขึ้น การบริโภคสินค้าประเภทต่างๆ และการรับบริการต่างๆ เพิ่มจำนวน

²⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420

²⁸ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 270

²⁹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341

³⁰ นนทวัชร นวตระกูลพิสุทธ์, กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค, พิมพ์เพิ่มเติมครั้งที่ 1 (ปทุมธานี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), น. 1 - 2.

³¹ เพิ่งอ้าง, น. 2 - 3.

สูงขึ้นอย่างกว้างขวางและอย่างรวดเร็ว ผู้ประกอบการธุรกิจจึงต่างพยายามแข่งขันกันเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคให้ได้มากที่สุด ความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและการพัฒนานวัตกรรมใหม่ๆ ส่งผลต่อพฤติกรรมผู้บริโภคของผู้บริโภคเป็นอย่างมากและทำให้การบริโภคสินค้ากลายเป็นการบริโภคในจำนวนมากๆ การผลิตสินค้าก็เปลี่ยนรูปแบบเป็นการผลิตเป็นจำนวนมากๆ เช่นกัน เพื่อเป็นการลดต้นทุน ในขณะที่เดียวกันกระบวนการซื้อขายสินค้าระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภคก็มีขั้นตอนที่ยาวขึ้นและสลับซับซ้อนมากขึ้น เทคนิคการตลาดที่ผู้ประกอบการธุรกิจใช้มักจะทำให้เกิดความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องหรือความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการแก่ผู้บริโภคอีกด้วย

แม้สภาพการณ์เช่นนี้จะเป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในทางบวก (positive developments) ในแง่ที่ผู้ประกอบการธุรกิจพัฒนาและผลิตสินค้าได้มากขึ้น และสามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามสถานการณ์ดังกล่าวก็นำมาซึ่งผลกระทบหรือมีปัญหามากประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจทางการตลาดของผู้ประกอบการธุรกิจที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการที่เป็นบริษัทข้ามชาติทั้งหลาย ในขณะที่เดียวกันสินค้าและบริการก็มีเป็นจำนวนมาก และมีความหลากหลายสลับซับซ้อนถึงขนาดที่ทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถที่จะได้รับข้อมูลที่ถูกต้องเหมาะสมเกี่ยวกับสินค้าและบริการต่างๆ เหล่านั้น รวมทั้งความสามารถของผู้บริโภคที่จะประเมินหรือตรวจพบความชำรุดบกพร่องของสินค้าหรือบริการก็ทำได้ยากมากยิ่งขึ้น ผู้บริโภคจึงตกอยู่ในสถานะที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจไม่เท่าเทียมกับผู้ประกอบการ (imbalance of economic power) และไม่อยู่ในสถานะที่จะเจรจาต่อรองกับผู้ประกอบการหรือใช้เสรีภาพในการตัดสินใจ (freedom of choice) ของตนได้อย่างชัดเจนเต็มอีกต่อไป

สภาพการณ์ที่ผู้บริโภคมีอำนาจไม่เท่าเทียมกับผู้ประกอบการ เช่นนี้ เป็นผลมาจากหลักกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับเสรีภาพในการทำสัญญา เสรีภาพในการแข่งขัน (freedom of competition) และข้อสันนิษฐานความเท่าเทียมกันของสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญา รวมถึงหลักการเกี่ยวกับการไม่เข้าแทรกแซงตลาดเสรีโดยรัฐ โดยนัยดังกล่าว หลักกฎหมายพื้นฐานทางสัญญาจึงไม่สามารถให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคได้อย่างเหมาะสมและนำมาซึ่งข้อบกพร่องของตลาด (market failures) ในหลายมิติ กล่าวคือ เสรีภาพในการทำสัญญานำมาซึ่งความอ่อนแอ หรือการไม่มีอำนาจต่อรองของผู้บริโภค เสรีภาพในการแข่งขันนำมาซึ่งอำนาจของผู้ประกอบการในการกำหนดราคา

สินค้าและบริการ (price fixing) แต่เพียงฝ่ายเดียว และข้อจำกัดการแข่งขันทางการค้า (restrictions of competition) และความเท่าเทียมกันของกลุ่มสัญญาตามข้อสันนิษฐาน ไม่เปิดช่องให้กำหนดสิทธิพิเศษใดๆ แก่ผู้บริโภคหรือการเลือกปฏิบัติในทางสร้างสรรค์ (positive discrimination) ในรูปแบบใดๆ นอกจากนี้ การขาดความปลอดภัย (the lack of safety) ของสินค้า และอุปสรรคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและในการแต่งตั้งผู้แทนของผู้บริโภคต่างก็นำมาซึ่งความจำเป็นในการแทรกแซงในบางลักษณะเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม เมื่อความพยายามในการรวมตัวกันของผู้บริโภคเพื่อใช้อำนาจทางเศรษฐกิจแทนผู้บริโภคทั้งหลายไม่ประสบผลสำเร็จทางเลือกทางเดียวที่จำเป็นก็คือ ความจำเป็นที่จะต้องอาศัยอำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ โดยรัฐจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความบกพร่องของตลาดในระบบเศรษฐกิจเสรีแบบดั้งเดิมแนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการ (Welfare state)³²

ในยุโรปตามแนวคิดดังกล่าว รัฐมีบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลด้านความสัมพันธ์ทางสังคมของบุคคลและเข้ามาแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคทั้งหลาย (in the interest of consumers) โดยมีเจตนารมณ์เพื่อทำให้ผู้บริโภคกลับมามีอำนาจทางเศรษฐกิจอีกครั้งหนึ่ง ด้วยการพยายามทำให้ผู้บริโภคมีอำนาจต่อรองมากขึ้น การทำให้ตลาดมีความปลอดภัยมากยิ่งขึ้น และการรับรองสิทธิบางประการให้แก่ผู้บริโภค ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาหรือผลกระทบของหลักกฎหมายพื้นฐานทางสัญญาที่ส่งผลให้มีการปฏิบัติต่อผู้บริโภคอย่างไม่เป็นธรรม³³

ในประเทศสหรัฐอเมริกาเองก็ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจเสรีแบบดั้งเดิมดังกล่าวข้างต้นเช่นกัน และเห็นว่ารัฐควรเข้าไปให้ความช่วยเหลือหรือคุ้มครองผู้บริโภคมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่ประธานาธิบดี John F. Kennedy ได้กล่าว คำกล่าวพิเศษ (Special message) ต่อสภาองเกรส (Congress) เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภค ความตอนหนึ่งในคำกล่าวพิเศษนั้น ประธานาธิบดี Kennedy ได้เสนอให้รัฐรับรองสิทธิพื้นฐานบางประการของผู้บริโภค ทำให้แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการจึงเข้ามาแทนที่ในระบบเศรษฐกิจเสรีสมัยใหม่ (Modern Capitalism) เพื่อแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องของตลาดในระบบเศรษฐกิจเสรีแบบดั้งเดิมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพและความเสมอภาคเท่าเทียมกันของบุคคลอันนำมาซึ่งปัญหาการเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค และปัญหา

³² เพิ่งอ้าง, น. 4.

³³ เพิ่งอ้าง, น. 4.

การผูกขาดทางการค้า (monopolies) โดยรัฐเข้ามาแทรกแซงตลาดเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยการกำหนดหรือรับรองสิทธิพื้นฐานบางประการ เช่น สิทธิที่ได้รับความคุ้มครองเกี่ยวกับสุขภาพและความปลอดภัย (right to health and safety protection) สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเกี่ยวกับประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (right to protection of economic interests) สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหาย (right of redress) สิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสาร (right of information) ตลอดจนสิทธิที่จะมีผู้แทนของตน (right of representation) สิทธิพื้นฐานต่างๆ เหล่านี้ ต่อมาได้ถูกกำหนดหรือรับรองไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคประเทศต่างๆ ทั่วโลก การแทรกแซงของรัฐเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคจึงปรากฏให้เห็นในลักษณะของมาตรการรับประกัน (Warranties) และข้อห้ามการกำหนดข้อยกเว้นในบางเรื่องในกฎหมายด้านสัญญา (interdiction of exemption clauses in contract law) โดยระบบเศรษฐกิจเสรีสมัยใหม่ ได้แก้ไขปรับปรุงสถานะที่ด้อยกว่าของผู้บริโภคโดยได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำบางประการ เช่น การรับประกัน สิทธิที่จะบอกเลิกสัญญา (right of withdrawal) และความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด (strict liability) เพื่อความรับผิดชอบในสินค้าที่บกพร่อง (product liability) หลักความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจ สถานภาพสังคมและเศรษฐกิจแบบใหม่นี้จึงเปลี่ยนไปเป็นหลักผู้ขายต้องระวัง (Caveat venditor)

ด้วยเหตุนี้ หากสินค้าที่ผู้บริโภคซื้อไปมีความชำรุดบกพร่อง ผู้ขายจะต้องรับผิดชอบเพื่อความชำรุดบกพร่องนั้น สถานการณ์ทางสังคมในระบบเศรษฐกิจเสรีสมัยใหม่นำมาซึ่งการพัฒนาเทคโนโลยีอย่างต่อเนื่อง กระบวนการการผลิตสินค้ามีความทันสมัยและทวีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นและรูปแบบการขายสินค้าและบริการแบบใหม่ๆ เกิดขึ้นเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน ทำให้ปัญหาการถูกเอารัดเอาเปรียบของผู้บริโภคอันเนื่องมาจากอำนาจทางเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียมกันมีทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ นำไปสู่ความไม่เป็นธรรมและความไม่สงบสุขในสังคมได้ รัฐจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อกำหนดกลไกและมาตรการในเรื่องต่างๆ เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค แม้จะขัดต่อหลักกฎหมายพื้นฐานทางสัญญาบางประการก็ตาม ประเทศต่างๆ ทั้งที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ และที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ต่างก็พัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นใช้บังคับในประเทศของตน ทั้งในลักษณะของกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรง และกฎหมายอื่นๆ ที่มีผลเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคโดยอ้อม³⁴

³⁴ เพิ่งอ้าง, น. 5 - 6.

2.3 ลักษณะของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคมีมุ่งหมายที่จะรับรองสิทธิประการต่างๆ ของผู้บริโภค หรือกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคเกี่ยวกับการบริโภคสินค้าและบริการของผู้ประกอบธุรกิจเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตาม ในยุคโลกาภิวัตน์สินค้าและบริการต่างๆ มีความหลากหลายและมีความสลับซับซ้อนแตกต่างกันไป กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจึงมิได้จำกัดอยู่แต่เพียงกฎหมายแพ่งเท่านั้น หากแต่ยังขยายขอบเขตไปถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับสินค้าและบริการเฉพาะด้านในด้านต่างๆ ด้วย ทำให้ครอบคลุมกฎหมายในแขนงต่างๆ เช่น

กฎหมายในทางเอกชน ครอบคลุมกฎหมายแพ่งและกฎหมายพาณิชย์เกี่ยวกับสัญญาและเอกเทศสัญญาลักษณะต่างๆ ตลอดจนกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้าหรือบริการทั้งหลาย เช่น กฎหมายลักษณะละเมิด กฎหมายเกี่ยวกับวัตถุอันตราย และกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

กฎหมายในทางมหาชน ครอบคลุมกฎหมายทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจประเภทต่างๆ ตลอดจนการกำหนดมาตรการของรัฐในการกำกับดูแลและประกอบธุรกิจต่างๆ เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นส่วนรวม

กฎหมายเหล่านี้มักจะมีการกำหนดโทษทางอาญาและโทษทางปกครองไว้ด้วย กรณีจึงเป็นการยากที่จะจัดกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ในกลุ่มกฎหมายแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นการเฉพาะได้ โดยนัยดังกล่าวกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจึงเป็นกฎหมายที่มีขอบเขตกว้างขวางอย่างมาก และมีลักษณะผสมผสานกัน นอกจากนี้ กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคมิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมไปถึงกฎหมายลำดับรอง เช่น กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศ ซึ่งกำหนดกฎเกณฑ์ในทางปฏิบัติหรือรายละเอียดอีกด้วย และนอกจากนี้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคยังมีลักษณะเป็นกฎหมายสารบัญญัติ กล่าวคือ เป็นกฎหมายซึ่งกำหนดบทบัญญัติรับรองสิทธิประการต่างๆ ของผู้บริโภค หรือกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ตลอดจนกำหนดความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของตน ตัวอย่างเช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวกับสัญญาและ

เอกสารสัญญา พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ตัวอย่างเช่น กฎหมายเกี่ยวกับข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม กฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้า กฎหมายเกี่ยวกับอาคารชุด หรือกฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพและการรักษาพยาบาล เป็นต้น³⁵

นอกจากกฎหมายสารบัญญัติต่างๆ ดังกล่าวแล้ว กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ยังครอบคลุมถึงกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ หรือกฎหมายที่กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟ้องคดีและการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หรือกฎหมายที่เกี่ยวกับอายุความการฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องด้วย ทั้งนี้ กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ในส่วนที่เกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีมีบัญญัติไว้ทั้งในลักษณะที่เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ เป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ฉบับที่ 26 พ.ศ.2558 ว่าด้วยการดำเนินคดีแบบกลุ่ม และกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายสารบัญญัติอีกด้วย เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ส่วนการฟ้องคดีแทนผู้บริโภค และพระราชบัญญัติความรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ.2551 โดยนัยดังกล่าว เมื่อผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจหรือถูกละเมิดสิทธิของตนจากผู้ประกอบธุรกิจตามกฎหมายสารบัญญัติต่างๆ การฟ้องคดีของผู้บริโภคจึงสามารถกระทำได้ในหลายลักษณะกล่าวคือ ผู้บริโภคสามารถฟ้องและดำเนินคดีด้วยตนเองตามสิทธิพื้นฐานของบุคคลทั่วไป ในขณะที่เดียวกันผู้บริโภคยังสามารถขอให้บุคคลอื่นฟ้องและดำเนินคดีแทนได้อีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการร้องขอให้คณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค หรือสมาคมและมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคหรือต่อต้านการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้า ฟ้องและดำเนินคดีแทนตนได้ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นอกจากนี้ ผู้บริโภคยังสามารถฟ้องคดีเป็นคดีผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 หรือฟ้องเป็นคดีแบบกลุ่มตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2558 (ว่าด้วยการดำเนินคดีแบบกลุ่ม) หากเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีนั้น ได้อีกด้วย³⁶ เมื่อได้พิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคทั้งในเชิงเนื้อหาและในเชิงรูปแบบดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าแม้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครอง

³⁵ เพิ่งอ้าง, น. 21 - 22.

³⁶ เพิ่งอ้าง, น. 22.

ผู้บริโภคมักจะมีขอบเขตที่กว้างขวางอย่างมาก และครอบคลุมกฎหมายในแขนงต่างๆ ทั้งกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค จะมีลักษณะสำคัญอยู่ 2 ประการ ได้แก่

2.3.1 กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการบริโภคสินค้าหรือรับบริการของผู้ประกอบธุรกิจ

กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจะมีลักษณะเป็นกฎหมายทั่วไปหรือกฎหมายเฉพาะ หรือเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายสารบัญญัติหรือกฎหมายวิธีสบัญญัติ ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค คือ เป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการบริโภคสินค้าหรือรับบริการของผู้ประกอบธุรกิจ โดยความสัมพันธ์ในที่นี้ หมายถึง ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจ กล่าวคือ ผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริโภคสินค้าหรือรับบริการอย่างไร ได้แก่³⁷

2.3.1.1 กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจ

กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองฝ่าย ได้แก่ ผู้บริโภคฝ่ายหนึ่งและผู้ประกอบธุรกิจอีกฝ่ายหนึ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจ กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคฉบับต่างๆ ทั้งในส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการทั่วไป และกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการเฉพาะอย่าง ต่างได้กำหนดนิยามของผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจไว้ในลักษณะต่างๆ ซึ่งอาจมีความหมายที่แตกต่างกันไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ ทั้งนี้ ผู้บริโภคอาจมีการใช้ถ้อยคำอย่างอื่นที่มุ่งหมายถึงผู้บริโภคด้วยก็ได้ ในทำนองเดียวกันผู้ประกอบธุรกิจก็ย่อมมีขอบเขตที่กว้างขวางและครอบคลุมผู้ผลิต ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักร ผู้จำหน่ายและผู้ขายสินค้า และผู้ให้บริการ อย่างไรก็ตามแม้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจะกำหนดนิยามคำว่า ผู้บริโภค และ ผู้ประกอบธุรกิจ เป็นประการใด สิ่งที่กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคมุ่งหมายเป็นสำคัญ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองฝ่าย ซึ่งมีได้อยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกัน ดังเช่นคู่สัญญาในสัญญาโดยทั่วไป กล่าวคือ ผู้บริโภคยอมตกอยู่ในฐานะที่ด้อยกว่า หรือเสียเปรียบผู้ประกอบธุรกิจ ทั้งในทางเศรษฐกิจและองค์ความรู้ด้านต่างๆ เกี่ยวกับสินค้าและบริการต่างๆ ของ

³⁷ เห่งอ้าง, น. 23.

ผู้ประกอบการธุรกิจ ตลอดจนภาวะตลาดเกี่ยวกับสินค้าและบริการต่างๆ ของผู้ประกอบการธุรกิจ โดยความไม่เท่าเทียมกัน ระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบการธุรกิจเป็นเหตุผลสำคัญและเป็นพื้นฐานในการตราและประกาศใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ดังที่ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค โดยนัยดังกล่าวความเกี่ยวพันระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบการธุรกิจจึงมักจะได้แก่ ความเกี่ยวพันทางสัญญา ซึ่งเป็นความเกี่ยวพันโดยทั่วไประหว่างบุคคลสองฝ่ายในการซื้อสินค้าหรือรับบริการ แต่ความเกี่ยวพันระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบการธุรกิจอาจเป็นความเกี่ยวพันทางละเมิดได้เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการบริโภคสินค้าหรือรับบริการของผู้ประกอบการธุรกิจ

2.3.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับการบริโภคสินค้าหรือการรับบริการจากผู้ประกอบการธุรกิจ

เมื่อได้พิจารณากฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคก็ยังมุ่งถึงความเกี่ยวพันระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบการธุรกิจเกี่ยวกับหรือมาจากการบริโภคสินค้าหรือการรับบริการของผู้ประกอบการธุรกิจอีกด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง สินค้าและบริการเป็นวัตถุแห่งความเกี่ยวพันหรือสิ่งที่เชื่อมโยงให้บุคคล สองฝ่ายนั้นมีความเกี่ยวพันกัน ในทำนองเดียวกับผู้บริโภคและผู้ประกอบการธุรกิจดังกล่าวข้างต้น กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคหลายๆ ฉบับทั้งในส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการทั่วไปและกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการเฉพาะอย่าง ได้กำหนดนิยามของสินค้าและบริการไว้ในลักษณะต่างๆ ซึ่งอาจมีความหมายที่กว้างแคบแตกต่างกันไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ โดยนัยดังกล่าว ความเกี่ยวพันทางสัญญาหรือความเกี่ยวพันทางละเมิดระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบการธุรกิจจึงอาจเกี่ยวข้องกับสินค้าหรือบริการทั่วไป หรือ สินค้าหรือบริการเฉพาะอย่างซึ่งมีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการเฉพาะก็ได้ ดังนั้น สินค้าที่ดี บริการที่ดี ในบริบทของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจึงมีขอบเขตที่กว้างขวางและหลากหลายมาก³⁸

2.3.2 กฎหมายที่กำหนดหน้าที่บางประการให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจเป็นการเฉพาะหรือยกเว้นการใช้บังคับบทบัญญัติบางประการของกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นส่วนรวม

โดยที่กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคส่วนใหญ่มีเหตุผลความจำเป็นเกี่ยวกับความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจและองค์ความรู้ระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบการธุรกิจเกี่ยวกับสินค้า

³⁸ เพิ่งอ้าง, น. 24.

และบริการที่เสนอขายในท้องตลาด ดังนั้น กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจึงมีอาจปฏิบัติต่อผู้บริโภคในความเกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการในลักษณะเดียวกับความเกี่ยวข้องระหว่างคู่สัญญาในสัญญาหรือเอกเทศสัญญาโดยทั่วไป เนื่องจากผู้บริโภคอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบผู้ประกอบการและไม่อาจมีอำนาจต่อรองกับผู้ประกอบการได้อย่างเต็มที่ ด้วยเหตุนี้ กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจึงจำเป็นต้องกำหนดหน้าที่บางประการของบุคคลฝ่ายหนึ่งเป็นการเฉพาะหรือยกเว้นการใช้บังคับบทบัญญัติบางประการ เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม โดยกฎหมายที่กำหนดหน้าที่หรือความรับผิดชอบแก่ผู้ประกอบการเป็นการเฉพาะเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนรวม

กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจึงเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนและมีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษ (Jus speciale) ที่มีผลบังคับเหนือหลักกฎหมายทั่วไป และเป็นบทบังคับเด็ดขาด (Jus cogen) แม้อาจจะทำให้ดูเหมือนว่ากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจะกำหนดบทบัญญัติอันเป็นการเลือกปฏิบัติแก่ผู้ประกอบการ แต่ก็กล่าวได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่สมเหตุสมผลและในทางที่เป็นคุณ (Positive discrimination) กล่าวคือ เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นส่วนรวมเป็นสำคัญ³⁹

2.4 ความหมายของคำว่าผู้บริโภค

ลักษณะของผู้บริโภคตามกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค เมื่อได้พิจารณานิยามคำว่า ผู้บริโภค ตามกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ประกอบกับการตีความขององค์กรของรัฐและการวินิจฉัยขององค์กรด้านกระบวนการยุติธรรมแล้ว สามารถสรุปลักษณะของผู้บริโภคภายใต้บริบทของกฎหมายไทยและสามารถพิจารณาต่อไปได้ว่าลักษณะของผู้บริโภคภายใต้บริบทของกฎหมายไทยเช่นว่านั้นสอดคล้องหรือเป็นไปตามลักษณะของผู้บริโภคตามหลักสากลตามกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศต่างๆ หรือไม่

ลักษณะของผู้บริโภคตามบริบทของกฎหมายไทย เมื่อได้พิจารณานิยามคำว่า ผู้บริโภค ตามกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตลอดจนถ้อยคำเรียกอย่างอื่นที่มุ่งหมายถึงผู้บริโภคหรือความหมายรวมถึงผู้บริโภค ประกอบกับแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยของประธาน

³⁹ เห่งอ้าง, น. 25 - 26.

ศาลอุทธรณ์แล้ว กล่าวได้ว่า การกำหนดนิยามหรือลักษณะของผู้บริโภคในบริบทของกฎหมายไทย ประกอบด้วยเงื่อนไขสำคัญ⁴⁰ ดังนี้

2.4.1 ความหมายในเชิงรูปแบบ

ฐานะของผู้บริโภคหรือการเป็นผู้บริโภคของบุคคลเกิดขึ้นเมื่อพิจารณาในความสัมพันธ์กับผู้ประกอบธุรกิจ (ความสัมพันธ์ในทางสัญญาหรือความสัมพันธ์ในทางละเมิด) และความสัมพันธ์เช่นนั้นเป็นความสัมพันธ์เกี่ยวกับการบริโภคสินค้าหรือการรับบริการของผู้บริโภคเป็นสำคัญ บริบทความสัมพันธ์ดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นถึงฐานะที่ไม่เท่าเทียมกันของบุคคลสองฝ่าย โดยฝ่ายผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่ด้อยกว่าหรือเสียเปรียบฝ่ายผู้ประกอบธุรกิจ

2.4.2 ความหมายในเชิงเนื้อหา

เงื่อนไขเชิงเนื้อหาของการกำหนดนิยามคำว่า ผู้บริโภค ตามกฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคมีความแตกต่างกัน โดยแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี ได้แก่

1) ผู้บริโภค ได้แก่ ผู้ซื้อสินค้าหรือรับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ หรือได้รับการชักชวนหรือเสนอให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ หรือผู้ใช้สินค้าหรือได้รับการบริการนั้นจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนเพื่อการนั้นก็ตาม เงื่อนไขเนื้อหาในกรณีนี้ปรากฏให้เห็นในกฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคส่วนใหญ่ของประเทศไทย เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยนัยดังกล่าว ผู้บริโภคในบริบทของกฎหมายไทยในกรณีนี้จึงมุ่งเน้นไปที่บุคคลที่ซื้อ หรือใช้สินค้า หรือบุคคลที่รับหรือได้รับการบริการเป็นสำคัญ จึงกล่าวได้ว่าการกำหนดนิยามของผู้บริโภคตามกฎหมายไทยตามแนวทางดังกล่าวจึงเป็นกรณีบริโภค (สินค้าหรือบริการ) ตามความจริง ซึ่งเป็นไปตามหลักผู้ใช้สินค้าหรือบริการในชั้นสุดท้าย (End user) การพิจารณาฐานะผู้บริโภคตามแนวทางนี้ จึงพิจารณาแต่เพียงชั้นเดียวว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ซื้อหรือผู้ใช้สินค้าของผู้ประกอบธุรกิจหรือไม่ หรือเป็นผู้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือไม่ เท่านั้น โดยไม่คำนึงให้ลึกลงไปอีกชั้นหนึ่งว่าบุคคลนั้นซื้อสินค้านั้นไปเพื่อการใด หรือรับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจไปเพื่อการใด ผลที่ตามมา คือ ผู้บริโภคจึงได้แก่บุคคลใดก็ตามที่ซื้อหรือใช้สินค้าของผู้ประกอบธุรกิจหรือรับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อวัตถุประสงค์ประการใดก็ตาม บุคคลเช่นว่านั้นจึงมีน่าจะจำกัด อยู่แต่เพียงบุคคลธรรมดาเท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงนิติบุคคลด้วย

⁴⁰ เพิ่งอ้าง, น. 249.

2) ผู้บริโภค หมายถึง ผู้เข้าทำสัญญากับผู้ประกอบการเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการโดยมีค่าตอบแทน มิได้เป็นไปเพื่อการค้า เงื่อนไขเนื้อหาในลักษณะเช่นนี้ปรากฏให้เห็นเฉพาะแต่ในกฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมเพียงฉบับเดียวเท่านั้น โดยนัยดังกล่าว ผู้บริโภคในกรณีนี้จึงมุ่งเน้นไปที่บุคคลที่ซื้อสินค้าหรือรับบริการโดยเสียค่าตอบแทน และยังคงมุ่งหมายถึงผู้เข้าทำสัญญาหรือมีความเกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการอยู่เช่นเดิม หากแต่การซื้อสินค้าหรือการรับบริการนั้นต้องมีได้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในทางการค้า กล่าวอีกนัยหนึ่ง สินค้าที่ซื้อไปก็คืบริการที่ได้รับมาก็ดี ผู้ซื้อหรือผู้รับบริการนั้นจะต้องใช้สอยประโยชน์เป็นการส่วนตัวหรือบริโภคภายในครัวเรือน (Private use or House purpose) เป็นสำคัญ มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำสินค้าหรือบริการนั้นไปใช้ประโยชน์ทางการค้าอีกทอดหนึ่งแต่อย่างใด เช่น การนำสินค้านั้นไปขายต่อ หรือนำสินค้านั้นไปใช้เป็นวัตถุดิบหรือปัจจัยหนึ่งในกระบวนการผลิตสินค้าอื่น การกำหนดนิยาม ผู้บริโภคในกรณีนี้จึงเป็นไปตามหลักวัตถุประสงค์ของการบริโภคสินค้าหรือการรับบริการ (Purpose of consumption) กล่าวคือ การซื้อสินค้าหรือการรับบริการสินค้าจะต้องมิใช่เพื่อประโยชน์ในทางการค้าขาย มิฉะนั้น ผู้ซื้อสินค้าหรือผู้รับบริการนั้นจะไม่มีฐานะเป็นผู้บริโภค⁴¹

เมื่อพิจารณาเงื่อนไขเนื้อหาในกรณีที่สองนี้ ผู้บริโภคจึงได้แก่ ผู้ซื้อสินค้าหรือรับบริการจากผู้ประกอบการเพื่อการใช้สอยประโยชน์เป็นการส่วนตัวหรือเพื่อการค้าภายในครัวเรือนเท่านั้น และน่าจะจำกัดอยู่เฉพาะแต่ละบุคคลธรรมดาเท่านั้น นิติบุคคลจึงไม่อาจเป็นผู้บริโภคในกรณีมีแต่อย่างใด

การกำหนดนิยามของผู้บริโภคตามกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย ดังกล่าวข้างต้น นำมาซึ่งข้อสังเกตบางประการได้แก่

1) การกำหนดนิยามของผู้บริโภคตามกฎหมายไทยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักสองหลักที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง โดยมีหลัก End user ที่ใช้บังคับในกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นส่วนใหญ่ ทำให้เกิดความเข้าใจไปได้ว่าในบริบทหนึ่งผู้บริโภคต้องพิจารณาตามหลัก End user แต่ในอีกบริบทหนึ่ง กลับต้องพิจารณาตามหลักวัตถุประสงค์ สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมจะก่อให้เกิดความสับสนในการใช้บังคับกฎหมาย ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไป คือ หลักใดเป็นหลักที่ถูกต้องและเหมาะสมที่จะใช้เป็นเกณฑ์การพิจารณาฐานะของผู้บริโภค และควรต้องดำเนินการอย่างไร เพื่อให้กฎเกณฑ์ในการพิจารณาฐานะของผู้บริโภคเป็นไปอย่างเป็นเอกภาพและเป็นระบบ

⁴¹ เฝ้าอ้าง, น. 249 - 250.

2) นอกจากผู้บริโภครแล้ว กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคยังใช้ถ้อยคำที่มุ่งหมายถึงผู้บริโภคในภาพรวมด้วย หากแต่ใช้ถ้อยคำเรียกอย่างอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้เสียหาย ดังที่ใช้บังคับอยู่ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ถ้อยคำดังกล่าวย่อมหมายความรวมถึงผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคด้วย หากแต่มิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคเท่านั้น หากยังรวมไปถึงบุคคลอื่นที่แม้จะมีได้ชื่อหรือใช้สินค้าที่ไม่ปลอดภัยนั้น แต่ได้รับความเสียหายจากสินค้า เช่นว่านั้น บุคคลนั้นก็ยังได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยนัยดังกล่าว การกำหนดนิยามคำว่า ผู้บริโภค ในทางสัญญาข้อมุ่งหมายถึงผู้บริโภคในความหมายอย่างแคบ ในความเกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการ กล่าวคือ ผู้เข้าทำสัญญาซื้อสินค้าหรือรับบริการกับผู้ประกอบการ หากแต่ในทางละเมียดแล้ว ผู้ได้รับความคุ้มครองน่าจะมุ่งหมายถึง ผู้บริโภคในความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ นอกจากจะหมายถึงผู้บริโภคโดยทั่วไปตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว ยังเหมารวมไปถึงบุคคลอื่นที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ประกอบการ แม้บุคคลนั้นจะมีชื่อผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคก็ตาม⁴²

2.5 สิทธิของผู้บริโภค

การรับรองและคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของผู้บริโภคก่อนที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จะได้กำหนดกลไกการคุ้มครองผู้บริโภคในประการต่างๆ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของผู้บริโภคไว้โดยชัดแจ้งในมาตรา 4 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้บริโภคมิสิทธิได้รับความคุ้มครอง ดังต่อไปนี้

1) สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ

2) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ

3) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ

3 ทวิ) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา

4) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย

ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายว่าด้วยการนั้นๆ หรือพระราชบัญญัตินี้บัญญัติไว้”

⁴² เฝ้าอ้าง, น. 251.

สิทธิพื้นฐานของผู้บริโภคที่ได้รับการรับรองและคุ้มครอง ประกอบด้วยสิทธิใน 5 ประการ ได้แก่

1) สิทธิที่จะได้รับข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ (Right to Information)

คือ สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับข้อมูลต่างๆ ที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ผ่านการโฆษณาหรือการแสดงผลของผู้ประกอบการ โดยนัยดังกล่าว การโฆษณาก็ดี การแสดงผลาก็ดี ผู้ประกอบการจะต้องให้ข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ข้อมูลที่ถูกต้อง หมายถึง ข้อมูลที่แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการของผู้ประกอบการ ตามความเป็นจริง และข้อมูลเพียงพอ หมายถึง ข้อมูลที่เพียงพอต่อการตัดสินใจของผู้บริโภคที่จะไม่หลงผิดในการซื้อสินค้าหรือรับบริการจากผู้ประกอบการ โดยไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ สิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการจะได้รับความคุ้มครองตามความมุ่งหมายของกฎหมายก็ต่อเมื่อข้อมูลที่จัดหาให้ นั้น จะต้องกระทำในภาษาที่อ่านเข้าใจได้ (a comprehensible language) ด้วย การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในการได้รับข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ จึงประกอบด้วยความคุ้มครองทั้งในเชิงคุณภาพ (ข้อมูลถูกต้องแท้จริง) และในเชิงปริมาณ (ข้อมูลเพียงพอ)

2) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ (Right to Free of Choice)

คือ สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ ได้แก่ สิทธิที่จะเลือกซื้อสินค้าหรือรับบริการ โดยความสมัครใจของผู้บริโภค และปราศจากการบังคับ การจำกัด หรือการชักจูงอย่างใดๆ อันไม่เป็นธรรมจากการกระทำใดๆ ของผู้ประกอบการ ผลที่ตามมาก็คือ ผู้ประกอบการจะต้องไม่กระทำการใดๆ อันจะส่งผลให้ผู้บริโภคไม่มีเสรีภาพในการเลือกซื้อสินค้าหรือรับบริการ หรือทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ภายใต้สภาพบังคับให้ต้องซื้อสินค้าหรือรับบริการตามเงื่อนไขที่ผู้ประกอบการกำหนด มิฉะนั้นผู้ประกอบการย่อมกระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคและย่อมจะมีความรับผิดชอบตามกฎหมาย

3) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือรับบริการ (Right to Safety)

คือ สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือรับบริการ ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับสินค้าหรือบริการที่ปลอดภัย และมีคุณภาพได้มาตรฐาน เหมาะสมแก่การใช้สอยประโยชน์ และไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย หรือทรัพย์สิน ในกรณีที่ผู้บริโภคใช้สอย

สินค้าหรือบริการตามคำแนะนำ หรือใช้ความระมัดระวังตามสภาพของสินค้าหรือบริการนั้น โดยนัยดังกล่าวหากผู้บริโภคได้รับความเสียหายใดๆ จากการใช้สินค้าหรือรับบริการของผู้ประกอบธุรกิจ ผู้บริโภคย่อมจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

4) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา (Right to Fairness for Contract)

คือ สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับข้อสัญญาโดยไม่ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจ ด้วยเหตุผลนี้แม้การทำสัญญาเป็นเรื่องของความพึงพอใจของกลุ่มสัญญาตามหลักเสรีภาพแห่งการแสดงเจตนา แต่อย่างไรก็ตาม ผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองในกรณีที่ข้อตกลงในสัญญาที่ผู้บริโภคได้ทำไว้กับผู้ประกอบธุรกิจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค

5) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย (Right to be heard and Right to Remedy)

คือ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย ได้แก่ สิทธิที่จะโต้แย้งหรือคัดค้านผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับสินค้าที่ซื้อจากผู้ประกอบธุรกิจหรือเกี่ยวกับบริการที่ได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจ และได้รับการพิจารณาจากองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาและชดเชยค่าเสียหาย เมื่อมีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในประการหนึ่งประการใดดังกล่าวข้างต้น อันเป็นเหตุให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหายอย่างหนึ่งอย่างใด⁴³

จึงสรุปได้ว่า สิทธิของผู้บริโภคทั้งห้าประการที่กฎหมายกำหนดนี้มีความเกี่ยวข้องกัน เมื่อพิจารณาสិทธิทั้งห้าประการแล้ว จะพบว่า สิทธิผู้บริโภคที่สำคัญ 2 ประการ คือ สิทธิในการได้รับความปลอดภัย และสิทธิในการได้รับข้อมูล การที่กฎหมายไทยแยกส่วนของสิทธิต่างๆ ไว้ก็เพื่อการแยกอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการประกอบธุรกิจของคณะกรรมการเฉพาะเรื่องให้ชัดเจน แต่อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงสิทธิที่กฎหมายกำหนดเกี่ยวกับสิทธิที่จะมีอิสระในเลือกหาสินค้าหรือบริการที่ดี สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาก็ดี สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหายก็ดี เห็นว่าสามารถนำมารวมอยู่ในเนื้อหาของสิทธิของผู้บริโภคในการได้รับข้อมูลได้ทั้งหมด⁴⁴

⁴³ เพิ่งอ้าง, น. 33 - 35.

⁴⁴ คาราวร ธีระวัฒน์, สัญญาผู้บริโภค, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เดือนตุลา, 2559),

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

ในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภค

3.1 การดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคของกฎหมายต่างประเทศ

เป็นที่ระหัดดีแล้วว่าผู้บริโภคจำเป็นต้องได้รับความคุ้มครองจากรัฐ กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจึงเป็นเครื่องมือที่รัฐใช้ในการกำหนดมาตรการต่างๆ ในการควบคุม กำกับดูแลการประกอบธุรกิจในตลาดการค้าเพื่อมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการใดอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ซึ่งกฎหมายของแต่ละประเทศย่อมมีเนื้อหาสาระและมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคที่แตกต่างกัน โดยขึ้นอยู่กับสภาพสังคมของประเทศนั้นๆ ในการศึกษาเรื่องการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคในกฎหมายต่างประเทศ พบว่า กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย มีกฎหมายที่มีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองบริโภคมายาวนานพอสมควรที่เป็นต้นแบบของประเทศอื่นๆ ดังนี้

3.1.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

3.1.1.1 บุคคลที่กฎหมายให้ความคุ้มครอง

ประเทศสหรัฐอเมริกามีการปกครองแบบสหพันธรัฐ มีรัฐบาลแห่งมลรัฐเป็นผู้ทำหน้าที่ปกครองในระดับรัฐ และมีรัฐบาลกลางทำหน้าที่ปกครองประเทศ ดังนั้น จึงมีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคทั้งในระดับสหพันธรัฐและมลรัฐ กฎหมายในระดับสหพันธรัฐจะเป็นกฎหมายที่รัฐกำหนดเป็นกรอบหรือหลักเกณฑ์สำคัญที่จะใช้คุ้มครองผู้บริโภคทุกคนในประเทศ เช่น The Federal Trade Commission Act 1994 และ The Consumer Product Safety Act 1972 เป็นต้น ซึ่งแต่ละมลรัฐจะบัญญัติกฎหมายไปในแนวทางเดียวกับกฎหมายระดับสหพันธรัฐ แต่จะมีความแตกต่างกันในรายละเอียด โดยบุคคลที่กฎหมายให้ความคุ้มครองหรือผู้บริโภคตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ บุคคลที่ทำธุรกรรมว่าด้วยการบริโภค (consumer transaction) ได้แก่ บุคคลที่ซื้อหรือใช้สินค้าหรือบริการ ซึ่งจะมีนิยามที่แตกต่างกันไป กฎหมายบางฉบับกำหนดว่าบุคคลธรรมดา (natural person) แต่บางฉบับก็กำหนดให้รวมถึงนิติบุคคลด้วย แต่ส่วนใหญ่จะกำหนดให้

คุ้มครองผู้ใช้สินค้าหรือบริการในเชิงส่วนบุคคล หรือใช้ในครัวเรือน เช่น Section 3 (a) ของ The Consumer Product Safety Act 1972 ที่กำหนดว่า ผลิตภัณฑ์อุปโภคบริโภค หมายถึง สิ่งของหรือส่วนประกอบที่ผลิตหรือจำหน่ายแก่ผู้บริโภคสำหรับใช้ในหรือบริเวณบ้าน ที่อยู่อาศัย โรงเรียน หรือเพื่อการใช้ส่วนบุคคล เพื่อบริโภคหรือความบันเทิงในหรือบริเวณดังกล่าว เป็นต้น⁴⁵

3.1.1.2 สิทธิของผู้บริโภคที่ได้รับการรับรอง

กฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคต่างๆ ทั้งในระดับสหพันธรัฐและมลรัฐได้ระบุถึงสิทธิของผู้บริโภคตามที่ประธานาธิบดีเคนเนดีได้กล่าวต่อรัฐสภาในปี ค.ศ. 1962 ประธานาธิบดีฟอร์ด ในปี ค.ศ. 1975 และประธานาธิบดีคลินตัน ในปี ค.ศ. 1994 รวมแล้วมีอยู่ด้วยกัน 6 ประการ⁴⁶ ได้แก่

1) สิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสาร (Right to be informed) หมายถึง สิทธิที่จะได้รับข้อมูลที่ถูกต้องที่จำเป็นแก่การตัดสินใจ และสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากโฆษณาที่หลอกลวง และจากฉลากสินค้าที่ผิดและจากการนำเสนอข้อมูลที่ผิด

2) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกสินค้าหรือบริการ (Right to choose) หมายถึง สิทธิในการเข้าถึงสินค้าและบริการที่หลากหลายในราคาตามสมควร

3) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ (Right to safety) หมายถึง สิทธิในการได้รับความคุ้มครองต่อความบาดเจ็บหรือความเจ็บป่วยจากสินค้าและบริการที่เป็นอันตราย

4) สิทธิที่จะร้องเรียนเพื่อความเป็นธรรม (Right to be heard) หมายถึง สิทธิในการได้รับความมั่นใจว่าสิทธิของผู้บริโภคจะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมทั้งจากผู้ประกอบธุรกิจรัฐ และสิทธิในการได้รับความมั่นใจว่ากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจะถูกบังคับใช้

⁴⁵ The Consumer Product Safety Act 1972, Section 3 (a) “ For purposes of this act (1) The term "consumer product" means any articles, or component part thereof produced or distributed (I) for sale to a consumer for use in or around a permanent or temporary household or residence, a school, in recreation, or otherwise, or (ii) for the personal use, consumption or enjoyment of a consumer in or around a permanent or temporary household or residence, a school, in recreation, or otherwise,

⁴⁶ คณิงนิจ บุญบานเย็น, “ปัญหาการดำเนินคดีแพ่งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 กับการดำเนินคดีแบบกลุ่ม,” (วิทยานิพนธ์มหบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น. 31 - 32

5) สิทธิที่จะได้รับความรู้ (Right to consumer education) หมายถึง สิทธิที่จะได้รับความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับตลาดการค้า รวมทั้งสิทธิและหน้าที่ขององค์กรภาคต่างๆ ในสังคมตลอดชีวิตของผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถเข้าใจกฎหมายที่บังคับใช้ เพื่อให้สามารถตัดสินใจเกี่ยวกับสินค้าและบริการใหม่ๆ ได้อย่างถูกต้องและเพื่อให้เข้าใจถึงวิถีปฏิบัติของผู้ประกอบธุรกิจในตลาดการค้า

6) สิทธิที่จะได้รับบริการ (right to service)

3.1.1.3 องค์กรที่มีอำนาจดำเนินคดี

ในประเทศสหรัฐอเมริกา องค์กรที่มีบทบาทในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค คือ องค์กรภาคเอกชนและประชาชน หน่วยงานภาครัฐจะทำหน้าที่เพียงควบคุม กำกับดูแล และตรวจสอบการดำเนินการของผู้ประกอบธุรกิจ และกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อให้เกิดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจที่เป็นธรรม รวมถึงให้ความรู้และข้อมูลที่จำเป็นแก่ผู้บริโภคเพื่อให้ผู้บริโภคเข้าใจถึงสิทธิของตน หน่วยงานของรัฐจึงเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการควบคุมสภาพตลาดให้มีการแข่งขันที่แท้จริงและเป็นธรรม ซึ่งจะทำให้ผู้บริโภคได้รับการคุ้มครองโดยอัตโนมัติ โดยองค์กรที่มีบทบาทอย่างมากในการควบคุมตลาดการค้า คือ Federal Trade Commission (FTC) จัดตั้งตาม The Federal Trade Commission Act ซึ่งเป็นกฎหมายในระดับสหพันธรัฐ เพื่อใช้ในการกำกับดูแลกิจการพาณิชย์ของประเทศให้เกิดความเป็นธรรมในตลาดการค้า โดย FTC ประกอบไปด้วยคณะกรรมการที่มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี และรับรองโดยสภาสูง จำนวน 5 คน มีวาระดำรงตำแหน่ง 7 ปี โดยกรรมการไม่เกินกว่าสามคนต้องมาจากสมาชิกพรรคการเมืองต่างพรรคกัน และต้องไม่มีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจ การประกอบอาชีพ และการรับจ้างใดๆ โดยประธานาธิบดีแต่งตั้งกรรมการ 1 คนจาก 5 คน เพื่อทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการ และประธานาธิบดีมีอำนาจถอดถอนกรรมการออกจากตำแหน่งได้⁴⁷ ในการปฏิบัติหน้าที่นั้น FTC

⁴⁷ Federal Trade Commission Act 1994, Section 1. Federal Trade Commission established ; membership ; vacancies ; seal

“ A commission is created and established, to be known as the Federal Trade Commission (hereinafter referred to as the Commission), which shall be composed of five Commissioners, who shall be appointed by the President, by and with the advice and consent of the Senate. Not more than three of the Commissioners shall be members of the same political party. The first Commissioners appointed shall continue in office for terms of three, four, five, six, and seven years, respectively, from September 26, 1914 the term of

มีอำนาจเสนอกฎหมายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการกระทำเกี่ยวกับการค้าที่เห็นว่าไม่เป็นธรรมได้⁴⁸ ซึ่งกฎหมายในระดับสหพันธรัฐที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่ FTC เป็นผู้บังคับและกำกับทำให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น The Fair Packaging and Labeling Act, The Fair Debt Collection Practices Act, The Consumer Leasing Act, Federal Truth in Lending Law, Federal Cool-off Rule เป็นต้น ในการทำงานของ FTC มี Bureau of Consumer Protection ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้ FTC ดูแลรับผิดชอบเรื่องการโฆษณาและการกระทำทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม นอกเหนือจากในเรื่อง Product Safety ที่มีกฎหมายเฉพาะ คือ The Consumer Product Safety Act

each to be designated by the President, but their successors shall be appointed for terms of seven years, except that any person chosen to fill a vacancy shall be appointed only for the unexpired term of the Commissioner whom he shall succeed: Provided, however, That upon the expiration of his term of office a Commissioner shall continue to serve until his successor shall have been appointed and shall have qualified. The President shall choose a chairman from the Commission's membership. No Commissioner shall engage in any other business, vocation, or employment. Any Commissioner may be removed by the President for inefficiency, neglect of duty, or malfeasance in office. A vacancy in the Commission shall not impair the right of the remaining Commissioners to exercise all the powers of the Commission.

The Commission shall have an official seal, which shall be judicially noticed.”

⁴⁸ Federal Trade Commission Act 1994, Section 5. Unfair methods of competition unlawful; prevention by Commission

“(a) Declaration of unlawfulness; power to prohibit unfair practices; inapplicability to foreign trade

(1) Unfair methods of competition in or affecting commerce, and unfair or deceptive acts or practices in or affecting commerce, are hereby declared unlawful.

(2) The Commission is hereby empowered and directed to prevent persons,

partnerships, or corporations, except banks, savings and loan institutions described in Section 18(f)(3), common carriers subject to the Acts to regulate commerce, air carriers and foreign air carriers subject to the Federal Aviation Act 1958, and persons, partnerships, or corporations insofar as they are subject to the Packers and Stockyards Act, 1921, except as provided in Section 406(b) of said Act, from using unfair methods of competition in or affecting commerce and unfair or deceptive acts or practices in or affecting commerce.

ซึ่งมี Consumer Product Safety Commission (CPSC) เป็นผู้กำกับดูแล และเรื่องอาหาร และยาที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ FDA ตาม The Federal Food , Drug and Cosmetic Act⁴⁹

นอกจากภาครัฐจะทำหน้าที่กำกับดูแล ติดตาม และออกกฎหมายบังคับใช้แล้ว ยังสามารถเป็นโจทก์และจำเลยในศาลได้ด้วย หากมีกรณีที่เกิดการโต้แย้งมติหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำที่กระทบถึงตลาดการแข่งขันและผู้บริโภค⁵⁰

แต่สำหรับในด้านการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคนั้น เนื่องจากแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นมีพัฒนาการเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนเป็นพื้นฐาน สิทธิของผู้บริโภคในความเข้าใจของชาวอเมริกันแสดงออกให้เห็นเป็นรูปธรรม โดยการรวมตัวกันเพื่อเรียกร้อง (active) ให้ผู้มีส่วนที่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการบริโภค และแก้ปัญหาให้แก่ผู้บริโภค โดยมีได้เป็นการรอคอยฝ่ายเดียวและปล่อยให้ เป็นหน้าที่ของรัฐทั้งหมด (passive)⁵¹ ดังนั้น โดยหลักการดังกล่าว ผู้บริโภคจะต้องดำเนินการฟ้องร้องเอง แต่สามารถขอความช่วยเหลือหรือขอคำปรึกษาทางกฎหมายได้จากคลินิกกฎหมาย ท้องถิ่นหรือของมหาวิทยาลัย และหน่วยงานของรัฐ เช่น FTC และหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภคในท้องถิ่นซึ่งมีอยู่ในหลายเมืองตามมลรัฐต่างๆ ซึ่งในบางเมืองมีศูนย์ให้ความช่วยเหลือในการเจรจาไกล่เกลี่ยหรือการระงับข้อพิพาท เช่น ในรัฐอิลลินอยส์ ได้จัดตั้งแผนกใน Attorney General Office เพื่อให้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท โดยทำการตรวจสอบข้อเรียกร้องของผู้บริโภค หากมีมูลก็จะส่งหนังสือพร้อมข้อร้องเรียนและข้อเรียกร้องของผู้บริโภคให้ผู้ประกอบธุรกิจ โดยทั้งนี้จะมุ่งไปที่การให้ผู้บริโภคได้รับการชดเชยความเสียหาย หรืออาจร้องเรียนต่อ Better Business Bureau (BBB) ซึ่งเป็นองค์กรภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคและดำเนินการประสานกับผู้ประกอบธุรกิจที่ถูกร้องเรียนเพื่อให้มีการแก้ไขปัญหา ก่อนถึงขั้นฟ้องร้องคดีกัน โดยการเจรจาไกล่เกลี่ยหรือในบางกรณีอาจเป็นการเสนอให้มีการ

⁴⁹ สุขุม ศุภนิคย์, เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา เล่มที่ 7 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. กรณีศึกษากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร (อังกฤษ), พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2545), น. 69.

⁵⁰ เพิ่งอ้าง, น. 72.

⁵¹ เพิ่งอ้าง, น. 67.

ระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ สำหรับวิธีการดำเนินคดีนั้นผู้บริโภคมักอาจดำเนินคดีอย่างคดีแพ่งสามัญ หรืออาจดำเนินคดีแบบกลุ่มที่ช่วยเพิ่มอำนาจต่อรองกับผู้ประกอบธุรกิจได้มากขึ้น⁵²

อย่างไรก็ดี ในบางมลรัฐมีหน่วยงานของรัฐดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้ โดยเป็นอำนาจของอัยการของรัฐ (State Attorney General) ซึ่งมีอำนาจในการรับเรื่องร้องเรียนและดำเนินคดีแทนผู้บริโภคภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เช่น ในรัฐเท็กซัส กฎหมายของรัฐกำหนดไว้ว่าอัยการของรัฐจะต้องดำเนินคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเท่านั้น โดยจะให้คำปรึกษาหรือดำเนินคดีให้แก่ผู้บริโภคอย่างทนายความส่วนตัวไม่ได้ ซึ่งการพิจารณาว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือไม่ พิจารณาจากปัจจัยหลายประการ เช่น สภาพความเสียหายหรือความรุนแรงของการละเมิดกฎหมาย ความเป็นไปได้ในการหยุดการกระทำที่ฉ้อโกงหรือหลอกลวงโดยเร็ว ประโยชน์ที่ผู้บริโภคจะได้รับจากการบังคับใช้กฎหมายโดยรัฐ ค่าใช้จ่ายในการบังคับใช้กฎหมายเปรียบเทียบกับประโยชน์สาธารณะ หรือความเป็นไปได้ในการเรียกค่าปรับและค่าชดเชยจากผู้ประกอบธุรกิจ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการตรวจสอบการกระทำที่ผิดกฎหมายในตลาดการค้า โดยอัยการของรัฐสามารถเรียกร้องค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคได้ด้วย⁵³

3.1.2 ประเทศออสเตรเลีย

3.1.2.1 องค์กรในการคุ้มครองผู้บริโภค

ในประเทศออสเตรเลียมีการจัดตั้งองค์กรต่างๆ ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค องค์กรเหล่านี้มีทั้งจัดตั้งขึ้นโดยเอกชน และจัดตั้งขึ้นโดยรัฐ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย The Trade Practices Act 1974 ประเทศออสเตรเลียจึงเป็นประเทศที่มีการรวมกลุ่มของผู้บริโภคเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองของผู้บริโภคมากที่สุดประเทศหนึ่งก็ว่าได้ ซึ่งประเทศออสเตรเลียจะมีคณะกรรมการว่าด้วยการแข่งขันและการบริโภคแห่งออสเตรเลีย (Australian Competition & Consumer Commission (ACCC)) ทำหน้าที่เป็นองค์กรอิสระอยู่ภายใต้การบังคับ

⁵² สมชาย อติกรจุฑาศิริ, “ปัญหาในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), น. 50.

⁵³ The Attorney General Texas, Proceedings Involving a Charitable Trust , Retrieved 11 November 2021, from <https://www.oag.state.tx.us/divisions/financial-litigation/charitable-trusts/proceedings-involving-charitable-trust>

บัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการผู้บริโภค ซึ่งดูแลเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการกระตุ้นและส่งเสริมสวัสดิการของชาวออสเตรเลียผ่านกระบวนการส่งเสริมทางการค้าและการแข่งขันอย่างเป็นธรรมโดยเฉพาะการคุ้มครองผู้บริโภค

ACCC จัดตั้งขึ้นในปี 1995 อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการผู้บริโภค ซึ่งดูแลเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค วัตถุประสงค์หลักในการดำเนินงาน คือ สนับสนุนให้มีการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ตลาด การส่งเสริมการค้าที่เป็นธรรม การส่งเสริมการคุ้มครองผู้บริโภค และวางระเบียบให้แก่ตลาดบริการและตลาดอื่นที่มีการแข่งขันในวงจำกัด เพื่อส่งเสริมสวัสดิการของชาวออสเตรเลียผ่านกระบวนการส่งเสริมทางการค้าและการแข่งขันอย่างเป็นธรรม โดยมุ่งเน้นการคุ้มครองผู้บริโภค ภายใต้กรอบของกฎหมาย The Trade Practices Act 1974 และกฎหมายอื่น⁵⁴

คณะกรรมการว่าด้วยการแข่งขันและการบริโภคแห่งออสเตรเลีย (Australian Competition & Consumer Commission (ACCC)) มีบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมการแข่งขันและการค้าที่เป็นธรรม เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้บริโภค ผู้ประกอบธุรกิจและสังคม โดยมีหน้าที่และภารกิจในการสร้างความมั่นใจว่าปัจเจกชน และธุรกิจในประเทศจะได้ดำเนินการและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรมและการคุ้มครองผู้บริโภค นอกจากนี้ ACCC ยังเป็นองค์กรที่ให้การศึกษาและให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน

โดยภารกิจของ ACCC ภายใต้กฎหมาย The Trade Practices Act มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนถึงการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายใน The Trade Practices Act ที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันและการคุ้มครองผู้บริโภค และให้การช่วยเหลือเพื่อให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหายตาม The Trade Practices Act รวมถึงมีอำนาจในการจัดการกับการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม นอกจากนี้แล้ว ACCC ยังมีบทบาทในการนำคดีไปฟ้องขึ้นสู่ศาล โดยที่ ACCC สามารถดำเนินคดีแพ่งในศาลรัฐบาลกลางในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการค้า เช่น ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนเป็นตัวเงิน ฟ้องคดีเพื่อให้ศาลมีคำสั่งใด ๆ (รวมถึงการควมกิจการ) ฟ้องคดีเพื่อให้แบ่งแยกคดีทรัพย์สินที่ได้เข้ามา (เฉพาะการควมรวมกิจการเท่านั้น) และการฟ้องคดีเพื่อขอความคุ้มครองจากศาลในคดีต่าง ๆ เป็นต้น

⁵⁴ เรณู อัจฉรวัตถกุล, “การดำเนินคดีคุ้มครองผู้บริโภคในศาลไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 54.

นอกจากนี้ ประเทศออสเตรเลียยังมีสมาคมผู้บริโภคแห่งออสเตรเลีย (The Australian Consumers' Association (ACA)) ซึ่งเป็นองค์กรที่ดำเนินการด้านการวิจัยและเผยแพร่ในนามของผู้บริโภคโดยไม่หวังผลกำไร ก่อตั้งตั้งแต่เมื่อปี ค.ศ. 1959 โดยมีผู้สมัครสมาชิกรับข้อมูลข่าวสารจำนวนมาก และถือว่าเป็นองค์กรผู้บริโภคที่ใหญ่ที่สุดในประเทศออสเตรเลีย โดย ACA มีจุดมุ่งหมาย คือ การจัดการกับประเด็นปัญหาที่มีความสำคัญกับผู้บริโภค โดยใช้ข้อมูลข่าวสารเป็นเครื่องมือในการสร้างตัวเลือกที่มีความน่าเชื่อถือและชักนำให้มีการเปลี่ยนแปลง เมื่อผู้บริโภคไม่ได้รับความเป็นธรรม และในการดำเนินการของ ACA เป็นไปด้วยความอิสระ ปราศจากการแทรกแซง เพราะไม่มีการรับเงินช่วยเหลือจากภายนอก ทั้งจากผู้ประกอบการธุรกิจ รัฐบาล หรือองค์กรอื่นใด โดยเงินที่ ACA ใช้ในการดำเนินงาน เช่น การซื้อสินค้าเพื่อนำมาทดสอบและค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการดำเนินงานของ ACA มาจากการขายสินค้าและบริการ เช่น Choice Online วารสารและหนังสือต่าง ๆ เท่านั้น

ในส่วนของการทำงานตัวแทนผู้บริโภค ACA ได้เป็นตัวแทนของผู้บริโภคในการประชุมต่างๆ ที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ของอาหาร ฉลาก สุขภาพ การให้บริการทางการเงิน การสื่อสารทั้งในประเทศและต่างประเทศ นอกจากนี้ ACA ยังคอยติดตามสอดส่องดูแลเกี่ยวกับเรื่องการค้าคุ้มครองผู้บริโภค และหากพบกรณีที่ผู้บริโภคไม่ได้รับความเป็นธรรม ก็จะดำเนินการยื่นข้อซักถามหรือข้อทักท้วงไปยังรัฐบาล⁵⁵

3.1.2.2 การดำเนินคดีของผู้บริโภคของประเทศออสเตรเลียตาม The Trade Practices Act 1974

การให้ผู้ซื้อเป็นฝ่ายต้องระวัง (Caveat emptor) เป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานในกฎหมายสัญญาซื้อขายมาเป็นเวลาช้านาน จากความคิดที่ว่าคู่สัญญาที่มีอำนาจเท่าเทียมกันในการทำสัญญาโดยอิสระตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญา สะท้อนให้เห็นทั้งในระบบคอมมอนลอว์และในกฎหมายซื้อขาย อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสัญญาที่ประชาชนซื้อสินค้าเพื่อการบริโภคเริ่มมีแนวความคิดเรื่อง ผู้ขายต้องเป็นฝ่ายระวัง (Caveat Venditor) เป็นหลักกฎหมาย

⁵⁵ Australian Competition and Consumer Commission, ACA's Choice Price Watch, Retrieved 11 November 2021, From <https://www.accc.gov.au/media-release/accc-launches-acas-choice-price-watch>

ที่มีความสำคัญมากขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากการผลิตเป็นจำนวนมาก การพัฒนาของเทคโนโลยี การโฆษณาที่ไม่ธรรมดา ล้วนเป็นปัจจัยในการเปลี่ยนแปลงหลักเช่นนี้⁵⁶

ในปี 1974 สภาได้ผ่านกฎหมาย The Trade Practices Act ขึ้นมาใช้บังคับเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ใน Part V (Consumer Protection) ของกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคและเป็นบทบัญญัติฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ซึ่ง Part V (Consumer Protection) มีรายละเอียดโดยสังเขปคือ

The Trade Practices Act Part V (Consumer Protection) จะไม่นำมาใช้กับการให้บริการทางการเงิน⁵⁷ โดยมีบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้ประกอบการกระทำการซึ่งเป็นการทำให้เข้าใจผิดหรือกระทำการโดยมีเจตนาที่จะหลอกลวงให้ผู้บริโภคเข้าใจผิด⁵⁸ และระบุนิยามที่ห้ามมิให้ผู้ประกอบการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือแสดงข้อความที่จะทำให้เข้าใจผิดเป็นการเฉพาะเรื่องได้แก่มาตรฐานทั้งทางด้านคุณภาพและปริมาณของสินค้า การเป็นสินค้าใหม่ การได้รับการสนับสนุน ได้รับอนุมัติ มีคุณสมบัติ มีอุปกรณ์หรือมีประโยชน์ในการใช้งานใดๆ ที่สินค้านั้นไม่มีการที่ผู้ประกอบการเป็นผู้ประกอบการที่ได้รับการสนับสนุน ได้รับอนุญาต หรือมีการร่วมกิจการต่างๆ

⁵⁶ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 54, น. 57.

⁵⁷ Trade Practices Act 1974 Section 51AF Part does not apply to financial services

(1) This Part does not apply to the supply, or possible supply, of services that are financial services.

(2) Without limiting subSection (1):

(a) Sections 52 and 55A do not apply to conduct engaged in in relation to financial services; and

(b) if a financial product consists of or includes an interest in land, Section 53 A does not apply to that interest; and

(c) Section 63A does not apply to:

(i) a credit card that is part of, or that provides access to, a credit facility that is a financial product;

or

(ii) a debit card that allows access to an account that is a financial product.

(3) In subSection (2):

credit card has the same meaning as in Section 63A.

debit card has the same meaning as in Section 63A.

⁵⁸ Trade Practices Act 1974 Section 52 Misleading or deceptive conduct

(1) A corporation shall not, in trade or commerce, engage in conduct that is misleading or deceptive or is likely to mislead or deceive.

ที่ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวก การซ่อมแซมและอะไหล่สินค้า หรือเกี่ยวกับแหล่งผลิตสินค้า ข้อมูลเกี่ยวกับการมีอยู่ หรือการยกเว้นของผลของเงื่อนไขใดๆ การรับรอง การรับประกัน และสิทธิในการเยียวยาความเสียหาย⁵⁹

นอกจากนี้แล้วในเรื่องการแสดงความเท็จที่ทำให้ผู้บริโภคเข้าใจผิด The Trade Practices Act ยังบัญญัติครอบคลุมไปถึงเรื่องที่ดิน⁶⁰ การจ้างงาน⁶¹ ระเบียบที่นำมาใช้กับการประกอบการ⁶² และกิจกรรมของธุรกิจของผู้ประกอบการ⁶³

⁵⁹ Trade Practices Act 1974 Section 53 False or misleading representations

A corporation shall not, in trade or commerce, in connexion with the supply or possible supply of goods or services or in connexion with the promotion by any means of the supply or use of goods or services:

- (a) falsely represent that goods are of a particular standard, quality, value, grade, composition, style or model or have had a particular history or particular previous use;
- (aa) falsely represent that services are of a particular standard, quality, value or grade;
- (b) falsely represent that goods are new;
- (bb) falsely represent that a particular person has agreed to acquire goods or services;
- (c) represent that goods or services have sponsorship, approval, performance characteristics, accessories, uses or benefits they do not have;
- (d) represent that the corporation has a sponsorship, approval or affiliation it does not have;
- (e) make a false or misleading representation with respect to the price of goods or services;
- (ea) make a false or misleading representation concerning the availability of facilities for the repair of goods or of spare parts for goods;
- (eb) make a false or misleading representation concerning the place of origin of goods;
- (f) make a false or misleading representation concerning the need for any goods or services; or
- (g) make a false or misleading representation concerning the existence, exclusion or effect of any condition, warranty, guarantee, right or remedy.

⁶⁰ Trade Practices Act 1974 Section 53A False representations and other misleading or offensive conduct in relation to land

⁶¹ Trade Practices Act 1974 Section 53B Misleading conduct in relation to employment

⁶² Trade Practices Act 1974 Section 55 Misleading conduct to which Industrial Property Convention applies

⁶³ Trade Practices Act 1974 Section 59 Misleading representations about certain business activities

ในเรื่องการส่งเสริมการขาย The Trade Practices Act บัญญัติห้ามมิให้ผู้ประกอบการ จัดรายการส่งเสริมการขายทั้งในด้านราคา การแถมสินค้า หรือการแจกสินค้า โดยผู้ประกอบการ ไม่ได้มีเจตนาจะจัดการส่งเสริมการขายนั้นจริง หรือไม่จัดหาให้ซึ่งการส่งเสริมการขายดังกล่าว ที่ผู้ประกอบการได้โฆษณาไว้

เมื่อผู้ประกอบการฝ่าฝืนบทบัญญัติใน The Trade Practices Act ผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง ต่อศาลเพื่อเยียวยาความเสียหาย หรือเพื่อให้ผู้ประกอบการได้รับโทษตามกฎหมายคือ

(ก) กรณีผู้บริโภคยื่นคำร้องด้วยตนเอง

เมื่อผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อน สูญเสีย หรือเสียหายอันเป็นการกระทำผิดตาม The Trade Practices Act 1974 อันได้แก่

Part IVA UNCONSCIONABLE CONDUCT ซึ่งเป็นหมวดที่ว่าด้วยการห้ามไม่ให้มีการเอาเปรียบผู้บริโภคโดยอาศัยอำนาจทางการตลาด⁶⁴

Part IVB INDUSTRY CODES⁶⁵ เป็นหมวดที่ว่าด้วย “กฎหมายอุตสาหกรรม” ซึ่งหมายถึง กฎหมายที่กำกับดูแลการดำเนินการระหว่างผู้ที่เข้าร่วมในอุตสาหกรรมด้วยตนเอง และการดำเนินการของผู้ที่เข้าร่วมในอุตสาหกรรมกับผู้บริโภค

Part V CONSUMER PROTECTION ซึ่งเป็นหมวดที่ว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค

Part VC OFFENCES ซึ่งเป็นหมวดที่ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่เป็นธรรม เช่น การแสดงข้อความอันเป็นเท็จ การกระทำความผิดเกี่ยวกับความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์ และข้อมูลผลิตภัณฑ์ เป็นต้น

ผู้บริโภคสามารถยื่นคำร้องได้ตาม Section 87 (1A)(a)⁶⁶ แห่ง The Trade Practices Act 1974 เพื่อให้ศาลมีคำสั่งบรรเทาความเสียหายได้ดังต่อไปนี้คือ⁶⁷

⁶⁴ Unconscionable conduct under the Trade Practices Act

⁶⁵ Trade Practices Act 1974 Section 51 ACA industry code means a code regulating the conduct of participants in an industry towards other participants in the industry or towards consumers in the industry.

⁶⁶ Trade Practices Act 1974 Section 87 Other orders

(1A) Subject to sub Section (1AA) but without limiting the generality of Section 80 or 87AAA, the Court may:

(a) on the application of a person who has suffered, or is likely to suffer, loss or damage by conduct of another person that was engaged in in contravention of Part IVA, IVB, V or VC; or"

1. คำสั่งให้แสดงหรือชี้แจงสัญญาที่คู่กรณีได้กระทำต่อกันซึ่งอาจตกเป็นโมฆะหรือกลายเป็นโมฆะไปแล้ว

2. คำสั่งให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อสัญญาที่มีผลต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น

⁶⁷ Trade Practices Act 1974 Section 87 (2) The orders referred to in subSection (1) and (1A) are:

(a) an order declaring the whole or any part of a contract made between the person who suffered, or is likely to suffer, the loss or damage and the person who engaged in the conduct or a person who was involved in the contravention constituted by the conduct, or of a collateral arrangement relating to such a contract, to be void and, if the Court thinks fit, to have been void ab initio or at all times on and after such date before the date on which the order is made as is specified in the order;

(b) an order varying such a contract or arrangement in such manner as is specified in the order and, if the Court thinks fit, declaring the contract or arrangement to have had effect as so varied on and after such date before the date on which the order is made as is so specified;

(ba) an order refusing to enforce any or all of the provisions of such a contract;

(c) an order directing the person who engaged in the conduct or a person who was involved in the contravention constituted by the conduct to refund money or return property to the person who suffered the loss or damage;

(d) an order directing the person who engaged in the conduct or a person who was involved in the contravention constituted by the conduct to pay to the person who suffered the loss or damage the amount of the loss or damage;

(e) an order directing the person who engaged in the conduct or a person who was involved in the contravention constituted by the conduct, at his or her own expense, to repair, or provide parts for, goods that had been supplied by the person who engaged in the conduct to the person who suffered, or is likely to suffer, the loss or damage;

(f) an order directing the person who engaged in the conduct or a person who was involved in the contravention constituted by the conduct, at his or her own expense, to supply specified services to the person who suffered, or is likely to suffer, the loss or damage; and

(g) an order, in relation to an instrument creating or transferring an interest in land, directing the person who engaged in the conduct or a person who was involved in the contravention constituted by the conduct to execute an instrument that:

(i) varies, or has the effect of varying, the first-mentioned instrument; or

(ii) terminates or otherwise affects, or has the effect of terminating or otherwise affecting, the operation or effect of the first-mentioned instrument.

3. คำสั่งให้ผู้กระทำผิดคืนเงินหรือทรัพย์สิน
4. คำสั่งให้ผู้กระทำผิดชดเชยเงินค่าเสียหาย
5. คำสั่งให้ผู้กระทำผิดทำการซ่อมแซม จัดหาอะไหล่สินค้า โดยค่าใช้จ่ายของคณนั้นเพื่อการชดเชยความเสียหาย
6. คำสั่งให้ผู้กระทำผิดให้บริการแก่ผู้เสียหาย
7. คำสั่งเกี่ยวกับการกระทำตราสารแสดงสิทธิหรือการโอนผลประโยชน์ในที่ดินเพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย

(ข) กรณีคณะกรรมการแข่งขันและผู้บริโภคเป็นผู้ยื่นคำร้องแทน

คณะกรรมการแข่งขันและผู้บริโภค (ACCC) สามารถยื่นคำร้องแทนผู้เสียหายหรือผู้บริโภคได้ตาม Section 87 (1A) (b)⁶⁸ แห่ง The Trade Practices Act 1974 ต่อ Federal Court ในการบรรเทาความเสียหายตาม Section 37 (2) ได้เช่นกัน โดยต้องได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้ได้รับความเสียหายตาม Section 87 (1B) แห่ง Trade Practices Act 1974⁶⁹

ในการดำเนินคดีคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศออสเตรเลีย กรณีที่มีผู้บริโภคถูกละเมิดสิทธิหรือผิดสัญญา ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายหรือคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอาจดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลแยกต่างหากจากกันได้ แต่กรณีในคดีที่มีผู้เสียหายจำนวนมาก และเป็นคดีที่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเป็นอย่างเดียวกัน ผู้บริโภคและคณะกรรมการการแข่งขันและผู้บริโภค (ACCC) สามารถขอดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ (class action)⁷⁰ ซึ่งการดำเนินคดีดังกล่าวได้

⁶⁸ Trade Practices Act 1974 Section 87 (1A) (b) (b) on the application of the Commission in accordance with Sub Section (1B) on behalf of one or more persons who have suffered, or who are likely to suffer, loss or damage by conduct of another person that was engaged in in contravention of Part IV (other than Section 45D or 45E), IVA, IVB, V or VC; or

⁶⁹ Trade Practices Act 1974 Section 87 (1B) The Commission may make an application under paragraph (1A)(b) on behalf of one or more persons identified in the application who:

(a) have suffered, or are likely to suffer, loss or damage by conduct of another person that was engaged in in contravention of Part IV (other than Section 45D or 45E), IVA, IVB, V or VC; and

(b) have, before the application is made, consented in writing to the making of the application.

⁷⁰ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 54, น. 61.

บัญญัติไว้ใน Part IVA ของ The Federal Court of Australia Act 1976⁷¹ ว่าด้วยการดำเนินคดีโดยผู้แทน (Representative Proceeding) และปรากฏคดีตัวอย่างที่คณะกรรมการฯ พ้องในนามของตนเองและดำเนินคดีแทนผู้บริโภค เช่น คดี ACCC v Giraffe World Australia PTY Ltd and Others⁷² คดีนี้ โจทก์ (ACCC) พ้องจำเลย (Giraffe World Australia PTY Ltd and Others) ทั้งในนามของตนเองและในฐานะเป็นตัวแทนของผู้บริโภค ภายใต้ Part IVA ของ The Federal Court of Australia Act 1976 โจทก์กล่าวหาว่าจำเลยกระทำการฝ่าฝืน The Trade Practices Act 1974 มาตรา 57 และ 61 โดยที่จำเลยขายสินค้า “Ion Mats” ซึ่งเป็นสินค้าเพื่อสุขภาพให้แก่ผู้บริโภค โดยเป็นการขายที่มีเงื่อนไขให้ผู้บริโภคต้องเข้าร่วมเป็นสมาชิกกับกิจการของจำเลย ผู้ซื้อจะต้องเข้าร่วมอบรมสัมมนาและซื้อสินค้า “Ion Mats” และสมาชิกจะได้รับค่าตอบแทนจากการแนะนำสมาชิกใหม่ให้ซื้อสินค้า “Ion Mats” โจทก์เรียกร้องค่าเสียหายตาม TPA ทั้งในนามของตนเองและในนามของสมาชิกในกลุ่มที่โจทก์ระบุไว้ในกรณีของค่าเสียหายจากการแก้ไขโฆษณาให้ถูกต้อง ส่วนค่าสินไหมทดแทนนั้น โจทก์เรียกในนามของสมาชิกในกลุ่มเท่านั้น

3.2 เหตุผลความจำเป็นและขอบเขตการใช้บังคับของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีเหตุผลความจำเป็นในการตราและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม โดยที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมิใช่กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเพียงฉบับเดียว หากแต่ยังมีกฎหมายฉบับอื่น ๆ อีกจำนวนมากที่กำหนดบทบาทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรง จึงอาจต้องทำความเข้าใจเสียแต่ในเบื้องต้นเกี่ยวกับขอบเขตการใช้บังคับของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และกฎหมายอื่นๆ

⁷¹ S.Stuart Clark and Christina Harris, “Representative Proceedings : a work in progress,” (2001) : pp. 1.

⁷² Australian Competition and Consumer Commission, Court finds against Giraffe World and its Health mat. Retrieved 1 November 2021, From <https://www.accc.gov.au/media-release/court-finds-against-giraffe-world-and-its-health-mat>

3.2.1 เหตุผลความจำเป็นของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

การเสนอสินค้าและบริการต่างๆ ของผู้ประกอบการธุรกิจในปัจจุบันมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ผู้ประกอบการธุรกิจได้นำวิชาการในทางการตลาดและทางการโฆษณามาใช้ในการส่งเสริมการขาย สินค้าและบริการทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบ เนื่องจากผู้บริโภคไม่อยู่ในฐานะที่จะทราบภาวะตลาดและความจริงเกี่ยวกับคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการต่างๆ ได้อย่างถูกต้อง นอกจากนี้ เมื่อผู้บริโภคถูกละเมิดสิทธิ การที่ผู้บริโภคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบการย่อมจะเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นการไม่คุ้มค่า อีกทั้งผู้บริโภคจำนวนไม่น้อยไม่อยู่ในฐานะที่สะดวกและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้ จึงสมควรที่จะมีกฎหมายให้คุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป

เหตุผลความจำเป็นในการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกันระหว่างฐานะของผู้บริโภคกับฐานะของผู้ประกอบการธุรกิจเป็นสำคัญ ทั้งความไม่เท่าเทียมกันในด้านองค์ความรู้เกี่ยวกับสินค้าและบริการและความไม่เท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจ โดยผู้ประกอบการได้นำความรู้ทางเทคโนโลยีมาใช้ในการผลิตสินค้าและนำเทคนิคใหม่ๆ ที่มีความสลับซับซ้อนมาใช้ในการนำเสนอขายสินค้าและบริการ อีกทั้งได้นำความรู้ทางวิชาการทางการตลาดและการโฆษณามาใช้ในการส่งเสริมการขายสินค้าและบริการด้วย ในสภาวะการณ์เช่นนี้ผู้บริโภคย่อมอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ เนื่องจากผู้บริโภคไม่อยู่ในฐานะที่จะทราบข้อมูลที่ต้องการแท้จริงเกี่ยวกับสินค้าและบริการของผู้ประกอบการ ตลอดจนไม่อยู่ในฐานะที่จะทราบภาวะตลาดที่เกี่ยวข้องกับสินค้าและบริการของผู้ประกอบการได้ และเมื่อผู้บริโภคถูกละเมิดสิทธิ แม้โดยหลักแล้วผู้บริโภคย่อมจะสามารถฟ้องร้องผู้ประกอบการเป็นคดีต่อศาลได้ แต่ในทางปฏิบัติการดำเนินการเช่นนั้นย่อมจะทำให้ผู้บริโภคเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ อีกทั้งในบางกรณีก็ไม่คุ้มค่าใช้จ่ายในสถานการณ์เช่นนี้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้บริโภคย่อมอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบผู้ประกอบการในสภาวะการณ์เช่นนี้ การที่จะปล่อยให้ผู้ประกอบการเสนอสินค้าหรือบริการต่างๆ แก่ผู้บริโภคและปล่อยให้เป็นเรื่องเสรีภาพในการทำสัญญาเกี่ยวกับการบริโภคสินค้าหรือรับบริการระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภค ตลอดจนปล่อยให้เป็นที่ของผู้ประกอบการและผู้บริโภคต่างฝ่ายต่างปกป้องรักษาประโยชน์ของตนเองดังเช่นคู่สัญญาในสัญญาทางแพ่งทั่วไป ย่อมจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้บริโภคที่อยู่ในฐานะด้อยกว่า ดังนั้น การนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครอง

ผู้บริ โภค พ.ศ. 2522 ไปใช้บังคับแก่ข้อเท็จจริงหนึ่งข้อเท็จจริงใด โดยองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคหรือโดยองค์กรศาล ย่อมจะต้องพิจารณาตามเหตุผลความจำเป็นและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นสำคัญ หากข้อเท็จจริงใดไม่เข้าเงื่อนไขของการใช้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กรณีย่อมมีอำนาจบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ไปใช้บังคับได้ และจะต้องพิจารณาตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยสัญญา ทั้งนี้ การตีความบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จะต้องกระทำโดยยึดเหตุผลความจำเป็นและเจตนารมณ์เกณฑ์ในการพิจารณาเช่นเดียวกัน⁷³

3.2.2 ขอบเขตการใช้บังคับของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จะเป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายทั่วไปที่กำหนดบทบัญญัติเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคเป็นการทั่วไปเกี่ยวกับการบริโภคสินค้าหรือบริการทั่วไป แต่ในขณะเดียวกันยังมีกฎหมายอื่นๆ อีกเป็นจำนวนมากที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง กรณีจึงอาจเกิดคำถามตามมาเกี่ยวกับขอบเขตการใช้บังคับของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และกฎหมายอื่นๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเฉพาะเรื่องนั้นๆ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย จึงได้กำหนดขอบเขตการใช้บังคับของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

3.2.2.1 หลักการของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

โดยที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายกลางที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคเป็นการทั่วไป ซึ่งแตกต่างไปจากกฎหมายอื่นๆ ที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ ดังนั้น โดยหลักแล้วหากมีกฎหมายกำหนดบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะไว้แล้วก็ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยกรณนั้น บทบัญญัติในหมวด 2 การคุ้มครองผู้บริโภคแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จะนำไปใช้บังคับแก่กรณนั้นได้เพียงเท่าที่ไม่ซ้ำหรือขัดกับบทบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยนัยดังกล่าว การนำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ไปใช้บังคับแก่กรณนั้นจึงกระทำได้แต่เพียงโดย “อนุโลม” เท่านั้น กล่าวคือ เพียงเท่าที่

⁷³ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 30, น. 29.

ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติเฉพาะว่าด้วยการนั้น และนำไปใช้บังคับต่อยอดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้นในฐานะที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายกลาง มาตรการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จึงเป็นมาตรการคุ้มครองขั้นพื้นฐานที่มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับการบริโภคสินค้าหรือรับบริการเป็นการทั่วไป ซึ่งมีได้มีกฎหมายอื่นที่กำหนดมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการเป็นการเฉพาะ ในทางตรงกันข้ามหากมีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะแล้ว ก็ให้บังคับตามกฎหมายเฉพาะนั้น การใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจึงเป็นไปตามหลักกฎหมายที่ว่าบทกฎหมายเฉพาะยกเว้นบทกฎหมายทั่วไป⁷⁴

ตัวอย่างเช่น กรณีผู้ลงทุนรายย่อยได้รับความเสียหายจากการซื้อหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ อันเนื่องมาจากการกระทำการปั่นหุ้น โดยผู้บริหารของบริษัทแห่งหนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับหลักทรัพย์และการคุ้มครองผู้ลงทุนเกี่ยวกับหลักทรัพย์มีกฎหมายให้ความคุ้มครองเป็นการเฉพาะอยู่แล้ว คือ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ในกรณีเช่นนี้ การบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้เสียหายในกรณีนี้จึงต้องบังคับไปตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้นและไม่นำพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ไปใช้บังคับแก่กรณี

3.2.2.2 ข้อยกเว้นของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดกรณีข้อยกเว้นของหลักดังกล่าวไว้ในสองกรณีขึ้นอยู่กับว่ากฎหมายว่าด้วยการนั้นมีบทบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 2 หรือไม่

กรณีที่ 1 กรณีกฎหมายว่าด้วยการนั้นมีบทบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 2 การคุ้มครองผู้บริโภคแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวยังไม่ได้มีการดำเนินการหรือดำเนินการยังไม่ครบขั้นตอนตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และไม่ได้ออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายดังกล่าวภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง หรือคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือ

⁷⁴ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 30, น. 31.

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาออกคำสั่งตามความในหมวด 2 การคุ้มครองผู้บริโภคแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้ อย่างไรก็ตามถ้ามีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจปล่อยให้เนิ่นช้าต่อไปได้ ให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาออกคำสั่งตามความในหมวด 2 การคุ้มครองผู้บริโภคแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยไม่ต้องมีหนังสือแจ้งหรือรอให้ครบกำหนด 90 วันเช่นว่านั้นได้

กรณีที่ 2 กรณีกฎหมายว่าด้วยการนั้นมิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 2 การคุ้มครองผู้บริโภค แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในกรณีเช่นนี้ให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง มีอำนาจออกคำสั่งตามความในหมวด 2 เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายอยู่แล้ว คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นๆ ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค แทนคณะกรรมการเฉพาะเรื่องได้⁷⁵

3.3 หลักเกณฑ์การดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภค

โดยที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 รับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 (4) โดยหลักแล้วเมื่อผู้บริโภคได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามสัญญาซื้อขายหรือให้บริการที่ได้ทำไว้กับผู้บริโภค ผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายย่อมสามารถเรียกร้องให้ผู้ประกอบการธุรกิจรับผิดชอบตามสัญญานั้นได้ นอกจากนี้ในกรณีที่ผู้บริโภคได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย จิตใจ หรือทรัพย์สิน อันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือรับบริการของผู้ประกอบการธุรกิจ อันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายนั้นย่อมมีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ประกอบการธุรกิจในฐานะผู้ทำละเมิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ประกอบการธุรกิจย่อมสามารถเรียกร้องให้ผู้ประกอบการธุรกิจที่ก่อให้เกิด

⁷⁵ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 30, น. 32.

ความเสียหายนั้นรับผิดชอบได้ด้วยตนเอง ทั้งความรับผิดชอบตามสัญญา และความรับผิดชอบเพื่อละเมิด และหากผู้ประกอบการไม่ยอมรับผิด ผู้บริโภครู้ก็ย่อมสามารถฟ้องผู้ประกอบการเป็นคดีต่อศาลได้

อย่างไรก็ตาม โดยที่การเรียกร้องและการฟ้องร้องคดีต่อศาลย่อมต้องใช้เวลาในการดำเนินการ และนำมาซึ่งภาระค่าใช้จ่าย หากแต่ผู้บริโภคโดยทั่วไปไม่อยู่ในฐานะที่จะสละเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้ อีกทั้งในบางกรณีผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายมีจำนวนไม่มาก จึงไม่คุ้มค่าที่ผู้บริโภคแต่ละรายจะดำเนินคดี ดังนั้น การปล่อยให้ผู้บริโภคใช้สิทธิในการดำเนินคดีแก่ผู้ประกอบการ เช่น การใช้สิทธิเรียกร้องและการดำเนินคดีของเอกชนบนพื้นฐานของความเสมอภาคเท่าเทียมกันของบุคคลจึงไม่สามารถให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เนื่องจากผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบผู้ประกอบการ

ด้วยเหตุนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเกี่ยวกับการได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จึงได้กำหนดกลไกเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกแก่การใช้สิทธิของผู้บริโภคเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายต่อการกระทำของผู้ประกอบการอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค โดยกำหนดให้บุคคลอื่นสามารถฟ้องและดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคและเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายได้ โดยได้กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ซึ่งมาตรา 39 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดว่า “...ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคหรือเมื่อได้รับคำร้องขอจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่า การดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการโดยความเห็นชอบของอธิบดีกรมอัยการ หรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล...” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคโดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขบางประการ และนำมาซึ่งผลทางกฎหมายของการดำเนินคดีโดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค⁷⁶ ดังนี้

⁷⁶ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 30, น. 94.

3.3.1 การดำเนินคดีโดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแทนผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหาย

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะใช้อำนาจในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคได้ เมื่อเข้าเงื่อนไข 2 ประการ ได้แก่

3.3.1.1 เงื่อนไขเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 39 วรรคหนึ่ง คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค เมื่อคณะกรรมการเห็นสมควรเองหรือเมื่อได้รับคำร้องจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิก็ได้

ดังนั้น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะใช้อำนาจเช่นนี้ได้ จะต้องมีการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และเมื่อได้พิจารณาถึงสิทธิต่างๆ ของผู้บริโภค ที่ได้รับความคุ้มครองดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ประกอบกับหน้าที่ในประการต่างๆ ของผู้ประกอบธุรกิจ จะเห็นได้ว่าการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ได้แก่ กรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ถูกต้องและครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามคำสั่งของคณะกรรมการต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิประการหนึ่งประการใดของผู้บริโภคที่ได้รับความคุ้มครองไว้โดยชัดเจน ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค จึงมิได้จำกัดแต่เฉพาะหน้าที่ประการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เท่านั้น หากแต่ยังครอบคลุมไปถึงหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่นๆ อีกด้วย⁷⁷

3.3.1.2 เงื่อนไขเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นส่วนรวม โดยการเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ในกรณีที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นสมควรเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเองหรือเมื่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้รับคำร้องจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิก็ตาม สิ่งที่จะต้องพิจารณาในที่นี้ คือ ในกรณีอย่างไรการดำเนินคดีของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคผู้บริโภคเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม ซึ่งการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค โดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม น่าจะมุ่งหมายถึงกรณีที่มีการละเมิดสิทธิของ

⁷⁷ อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 30, น. 95.

ผู้บริโภครวมโดยผู้ประกอบธุรกิจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของผู้บริโภค ซึ่งได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และย่อมจะส่งผลกระทบต่อการบังคับให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคเป็นการทั่วไปเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นส่วนรวมอันเป็นอำนาจและหน้าที่โดยตรงของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ แม้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธินั้นเพียงคนเดียว หรือหลายคน หรืออาจจะยังไม่มีผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายโดยตรงก็ตาม กรณีมีผู้บริโภคหลายคนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิโดยผู้ประกอบธุรกิจก็อาจเป็นเหตุประการหนึ่งที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะพิจารณาเห็นสมควรที่จะเข้าดำเนินคดีต่อผู้ประกอบธุรกิจได้เช่นกัน

ดังนั้น การเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค โดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จึงมิใช่มาตรการที่มุ่งหมายเพื่อให้การคุ้มครองประโยชน์แก่ผู้บริโภคคนใดคนหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง หากแต่เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวมเป็นสำคัญ⁷⁸

3.3.2 ผลทางกฎหมายของการดำเนินคดีโดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

เมื่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาและเห็นสมควรเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ในกรณีที่คณะกรรมการเป็นผู้ริเริ่มให้มีการดำเนินคดีเองหรือเป็นการดำเนินคดีตามที่มีผู้ร้องขอ การดำเนินคดีเช่นว่านั้นจะต้องดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 บัญญัติไว้เป็นพิเศษ กล่าวคือ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จะต้องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล โดยแต่งตั้งจากพนักงานอัยการ หรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ และเมื่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้แจ้งไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ศาลทราบแล้ว ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้ โดยนัยดังกล่าวผลการพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะผูกพันพนักงานอัยการหรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งหรือคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล

⁷⁸ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 30, น. 96 - 97.

การดำเนินคดีในศาล เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมิอำนาจฟ้องเรียกทรัพย์สินหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ร้องขอได้ด้วย และในการนี้ให้ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง อนึ่ง การดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาของเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคในศาลเป็นการดำเนินการในฐานะทนายความ มิใช่ในฐานะเป็นตัวแทน เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคจึงไม่มีอำนาจแต่งตั้งทนายความเพื่อให้ดำเนินคดีแทนแต่อย่างใด ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 280/2540 บันทึก (คณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่อง การแต่งตั้งทนายความดำเนินคดีแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิผู้บริโภคในศาลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ความตอนหนึ่งระบุว่า “...การที่ทบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคไว้ว่าต้องเป็นพนักงานอัยการหรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์นั้น เป็นการแสดงเจตนารมณ์ว่าต้องการให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคทำหน้าที่ทนายความ มิใช่ให้ไปแต่งตั้งทนายความอีกต่อหนึ่ง...”⁷⁹

3.4 ความเป็นมาและขอบเขตการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551

3.4.1 ความเป็นมาของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551

คดีแพ่งทุกประเภทต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งใช้บังคับมาตั้งแต่ พ.ศ. 2478 ต่อมาได้มีการจัดตั้งศาลชั้นอุทธรณ์ขึ้นเพื่อพิจารณาคดีแพ่งบางประเภท โดยมีวิธีพิจารณาของศาลนั้นเป็นการเฉพาะมาเป็นลำดับ

สำหรับกฎหมายแพ่งในส่วนของกฎหมายสารบัญญัติที่มีบทบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคแต่เดิมได้อาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นหลัก ต่อมามีการพัฒนาออกกฎหมายอื่นนอกเหนือจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ขึ้นให้ใช้บังคับอย่างต่อเนื่อง อันได้แก่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติอื่นๆ อีกเป็นจำนวนมาก ทั้งมีการจัดตั้งองค์การของรัฐขึ้นมาดำเนินการเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคอย่างมีประสิทธิภาพ

⁷⁹ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 30, น. 97 - 98.

นอกจากนั้น ในบางกรณีแม้จะมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค โดยการกำหนดคุณภาพและราคาสินค้าหรือบริการอยู่แล้วก็ตาม แต่การที่ผู้บริโภคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจ เมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคย่อมจะเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นการไม่คุ้มค่า และผู้บริโภคจำนวนมากไม่อยู่ในฐานะที่จะเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้ และในบางกรณีก็ไม่อาจจะระงับหรือยับยั้งการกระทำที่เกิดจากความสูญเสียแก่ผู้บริโภคได้ทันที

และเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างคู่กรณีตามกฎหมายดังกล่าวและนำคดีมาสู่ศาล ศาลกลับใช้วิธีพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ทำให้การคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นผู้เสียเปรียบ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ.2551 ขึ้นเพื่อกำหนดวิธีพิจารณาแบบพิเศษสำหรับใช้กับคดีผู้บริโภคเป็นการเฉพาะภายในศาลที่พิจารณาคดีแพ่งทั่วไป โดยหลักการและเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติว่า ปัจจุบันระบบเศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และมีการนำความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ในการผลิตสินค้าและบริการมากขึ้น ในขณะที่ผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ในเรื่องของคุณภาพสินค้าหรือบริการ ตลอดจนเทคนิคการตลาดของผู้ประกอบธุรกิจ ทั้งยังขาดอำนาจต่อรองในการเข้าทำสัญญาเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการ ทำให้ผู้บริโภคถูกเอาเปรียบอยู่เสมอ นอกจากนี้ เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นกระบวนการในการเรียกร้องค่าเสียหายต้องใช้เวลานานและสร้างความยุ่งยากให้แก่ผู้บริโภคที่จะต้องพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงต่างๆ ซึ่งไม่อยู่ในความรู้เห็นของตน อีกทั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีสูง ผู้บริโภคจึงตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ จึงต้องมีระบบวิธีพิจารณาที่เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยความรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ขณะเดียวกันเป็นการส่งเสริมให้ผู้ประกอบธุรกิจหันมาให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการให้ดียิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้⁸⁰

3.4.2 กฎหมายที่ใช้บังคับแก่กระบวนการพิจารณาคดีผู้บริโภค

กระบวนการพิจารณาคดีผู้บริโภคที่ดำเนินการในศาลมีกฎหมายใช้บังคับอยู่หลายฉบับตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 โดยมาตรา 7 บัญญัติว่า “กระบวนการพิจารณา

⁸⁰ ไพโรจน์ วายุภาพ, คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร, บริษัท กรุงสยามพับลิชชิ่ง จำกัด, 2563), น. 1 - 3.

คดีผู้บริ โภคให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้และข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ตามมาตรา 6 ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติและข้อกำหนดดังกล่าว ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม” ตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าว สามารถแบ่งกฎหมายที่ใช้บังคับแก่กระบวนการพิจารณาคดีผู้บริ โภค ดังนี้⁸¹

1) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริ โภค พ.ศ. 2551

2) ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริ โภค พ.ศ. 2551 มาตรา 6

3) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

สำหรับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริ โภค พ.ศ. 2551 และข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาตามข้อ 1) และข้อ 2) ใช้บังคับแก่คดีผู้บริ โภคโดยตรง ส่วนประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนำมาใช้บังคับแก่คดีผู้บริ โภคโดยอนุโลม ซึ่งจะต้องเป็นกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริ โภค พ.ศ. 2551 และข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาดังกล่าว ใช้บังคับ จึงจะนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับได้ เช่น การแก้ไขคำฟ้อง คำให้การต้องบังคับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 179 เป็นต้น

ในส่วนของข้อกำหนดของประธานศาลฎีกานั้น มีหลักเกณฑ์การออกข้อกำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริ โภค พ.ศ. 2551 มาตรา 6 ซึ่งบัญญัติว่า “ให้ประธานศาลฎีการักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกข้อกำหนดเพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีผู้บริ โภคเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็วและเที่ยงธรรม แต่ข้อกำหนดดังกล่าวจะต้องไม่ทำให้สิทธิในการต่อสู้คดีของกลุ่มความลดน้อยลง ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้” ตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวให้อำนาจแก่ประธานศาลฎีกาเป็นการทั่วไปที่จะออกข้อกำหนดเพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีผู้บริ โภคเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว และเที่ยงธรรม

นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริ โภค พ.ศ. 2551 มาตรา 4 มาตรา 16 มาตรา 25 มาตรา 48 มาตรา 49 มาตรา 53 และมาตรา 63 บัญญัติให้ประธานศาลฎีกาออกข้อกำหนดในเรื่องที่ระบุไว้ในมาตราดังกล่าวโดยเฉพาะได้ด้วย โดยการออกข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาดังกล่าวมีข้อจำกัดว่าจะต้องไม่ทำให้สิทธิในการต่อสู้คดีของกลุ่มความลดน้อยลง

⁸¹ เพิ่งอ้าง, น. 4.

ซึ่งจะใช้บังคับได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่สภาฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว โดยข้อกำหนดของประธานสภาฎีกาที่ออกใช้บังคับแล้ว คือ ข้อกำหนดของประธานสภาฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานคดีในคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2552 ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าว ส่วนใหญ่กำหนดขึ้นเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันแก่คู่ความทั้งสองฝ่าย แต่ก็มีบางส่วนที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคเป็นพิเศษ เช่น ให้ผู้ประกอบธุรกิจเสนอคำฟ้องต่อศาลที่ผู้บริโภคมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลเป็นหลักตามมาตรา 17 หรือผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวงในการยื่นคำฟ้อง ตลอดจนการดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ในคดีผู้บริโภคตามมาตรา 18 เป็นต้น ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวไม่ใช่บังคับแก่คดีผู้บริโภคซึ่งค้างพิจารณาอยู่ในศาลก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ใช้บังคับ⁸²

3.4.3 ความหมายของคดีผู้บริโภค

การศึกษาความหมายของคำว่า “คดีผู้บริโภค” เพื่อที่จะทราบว่าเป็นคดีผู้บริโภคซึ่งต้องนำวิธีพิจารณาตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาใช้บังคับหรือไม่ อันจะมีผลต่อการเตรียมคดีของโจทก์ และการต่อสู้คดีของจำเลย รวมทั้งการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลและคู่ความตั้งแต่เริ่มต้นคดี การพิจารณาและการชี้ขาดตัดสินคดี ตลอดจนถึงการบังคับคดีได้อย่างถูกต้อง

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 3 บัญญัติว่า “คดีผู้บริโภคหมายความว่า (1) คดีแพ่งระหว่างผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคตามมาตรา 19 หรือตามกฎหมายอื่น กับผู้ประกอบธุรกิจซึ่งพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมาย อันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ

(2) คดีแพ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

(3) คดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกันกับคดีตาม (1) หรือ (2)

(4) คดีแพ่งที่มีกฎหมายบัญญัติให้ใช้วิธีพิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้”

จะเห็นได้ว่าคดีบริโภคต้องเป็นคดีแพ่ง และจำกัดเฉพาะใน 4 ประเภท เท่านั้น คดีอาญารวมถึงคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาที่มีได้แยกมาดำเนินคดีต่างหากจากคดีอาญาจึงมิใช่

⁸² เพิ่งอ้าง, น. 5 - 6.

คดีผู้บริโภคร โดยคดีแพ่งเป็นคดีที่เสนอคำฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาอันเป็นการรับรองคุ้มครองหรือบังคับตามสิทธิของบุคคลในทางแพ่ง การทำความเข้าใจว่าคดีใดเป็นคดีผู้บริโภคร จะต้องพิจารณาลักษณะของความเป็นคดีแพ่งดังกล่าวด้วย

คดีผู้บริโภครตาม (1) และ (2) เป็นคดีแพ่งระหว่างผู้บริโภครหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภครกับผู้ประกอบธุรกิจ ส่วนคดีผู้บริโภครตาม (3) และ (4) อาจจะมีใช่คดีแพ่งระหว่างผู้บริโภครหรือผู้ประกอบธุรกิจก็ได้ อย่างไรก็ตาม แม้จะเป็นคดีผู้บริโภครต่างประเภทกันก็ฟ้องรวมกันเป็นคดีเดียวกันได้ ไม่ต้องแยกฟ้องเป็นคนละคดีกัน⁸³

1) คดีแพ่งระหว่างผู้บริโภครหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภครตามมาตรา 19 หรือกฎหมายอื่น กับผู้ประกอบธุรกิจซึ่งพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการบริโภครสินค้าหรือบริการ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.1) เป็นคดีแพ่งระหว่างผู้บริโภครหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภครตามมาตรา 19 หรือตามกฎหมายอื่นกับผู้ประกอบธุรกิจ

คดีผู้บริโภครประเภทนี้เป็นคดีที่มีข้อพิพาทซึ่งมีคู่ความสองฝ่ายเป็นโจทก์จำเลยแต่จำกัดว่าคู่ความดังกล่าวฝ่ายหนึ่งต้องเป็นบุคคลที่เป็นผู้บริโภครหรือเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภครตามมาตรา 19 หรือตามกฎหมายอื่น อีกฝ่ายหนึ่งต้องเป็นผู้ประกอบธุรกิจ โดยฝ่ายใดจะเป็นโจทก์หรือจำเลยก็ได้ มิใช่เฉพาะกรณีผู้บริโภครหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภครเป็นโจทก์เท่านั้น ดังนั้น คดีแพ่งระหว่างผู้บริโภครกับผู้บริโภคร หรือคดีแพ่งระหว่างผู้ประกอบธุรกิจกับผู้ประกอบธุรกิจจึงมิใช่คดีผู้บริโภคร และถ้าคดีแพ่งเรื่องใดมีบุคคลอื่นที่มีฐานะดังกล่าวเป็นคู่ความย่อมมิใช่คดีผู้บริโภครประเภทนี้ แต่อาจเป็นคดีผู้บริโภครประเภทอื่นก็ได้ เช่น เป็นคดีแพ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยตาม (2) หรือเป็นคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกันกับคดีผู้บริโภครตาม (3) ก็ถือว่าเป็นคดีผู้บริโภครตามมาตรา 3 เป็นต้น

ส่วนผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภครอาจเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภครตามมาตรา 19 หรือตามกฎหมายอื่นก็ได้ ผู้บริโภครและผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าวต้องเป็นบุคคล ซึ่งจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้

คำว่า “ผู้บริโภคร” มีความหมายตามบทนิยามในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคร พ.ศ. 2551 มาตรา 3 โดยหมายความว่า ผู้บริโภครตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภครและ

⁸³ เฝิงฮ้าง, น. 35 - 36

ให้หมายความรวมถึงผู้เสียหายตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย สำหรับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ส่วนกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย คือ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ฉะนั้นคำว่า ผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 3 จึงต้องดูความหมายในบทนิยามของคำว่า “ผู้บริโภค” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 3 และคำว่า “ผู้เสียหาย” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 4 ประกอบกัน ซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 4 คำว่า “ผู้เสียหาย” หมายความว่า ผู้ได้รับความเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ความเสียหายดังกล่าวอาจเป็นความเสียหายต่อ ชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย จิตใจ หรือทรัพย์สิน ดังนั้น บุคคลใดก็ตามซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนให้ซื้อ หรือใช้สินค้าซึ่งจัดว่าเป็นผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 3 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 3 แล้ว บุคคลอื่นซึ่งอาจเป็นบุคคลในครอบครัว พนักงาน หรือแม้แต่บุคคลที่อยู่ใกล้เคียง หากได้รับความเสียหายด้วย ล้วนเป็นผู้เสียหายทั้งสิ้น⁸⁴

ส่วนคำว่า “สินค้าที่ไม่ปลอดภัย” หมายความว่า สินค้าที่ก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ เช่น ความบกพร่องในการผลิต หรือการออกแบบ หรือไม่ได้กำหนดวิธีใช้ วิธีเก็บรักษา คำเตือน หรือข้อมูลเกี่ยวกับสินค้า หรือกำหนดไว้แต่ไม่ถูกต้อง หรือไม่ชัดเจนตามสมควร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงสภาพของสินค้า รวมทั้งลักษณะการใช้งาน และการเก็บรักษาตามปกติธรรมดาของสินค้าอันพึงคาดหมายได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายว่าด้วยสินค้าที่ไม่ปลอดภัย (Product Liability Law) ที่กำหนดให้ผู้ผลิตต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากความบกพร่องของสินค้า

แต่คดีแพ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยดังกล่าว ได้จัดเป็นคดีผู้บริโภคในประเภทที่ 2 ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 3 (2) อยู่แล้ว คำว่า ผู้บริโภค ตามมาตรา 3 (1) จึงไม่หมายรวมถึงผู้เสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ส่วนคำว่า ผู้บริโภค ที่ใช้อยู่ในมาตราอื่นของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค

⁸⁴ เฝิงอ๋าง, น. 37.

พ.ศ. 2551 ยังคงใช้ตามความหมายในบทนิยามดังกล่าวที่ให้หมายความรวมถึงผู้เสียหายตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยด้วย⁸⁵

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 3 คำว่า “ผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบแม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม

ดังนั้น ถ้าเป็นการซื้อขายสินค้าก็อาจจะทำให้เกิดข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้า ถ้าเป็นการเช่าหรือเช่าซื้อก็อาจทำให้เกิดข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการบริโภคบริการ⁸⁶

ส่วน พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ตามมาตรา 3 คำว่า “ผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้จำหน่ายอิสระ ตัวแทนขายตรง ผู้ประกอบธุรกิจขายตรง หรือผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง หรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้จำหน่ายอิสระ ตัวแทนขายตรง ผู้ประกอบธุรกิจขายตรงหรือผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง เพื่อให้ซื้อสินค้าหรือบริการ

ผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 มาตรา 3 มีลักษณะเช่นเดียวกับผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 3 โดยเพิ่มเติมผู้จำหน่ายอิสระและตัวแทนขายตรง แต่ตัดผู้ใช้สินค้าหรือบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบโดยมิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนออก ผู้บริโภคดังกล่าวต้องซื้อสินค้ามาใช้เอง โดยเป็นผู้บริโภคสินค้าหรือบริการเป็นคนสุดท้าย มิใช่เป็นคนกลางซื้อมาขายไป การซื้อสินค้าหรือบริการมาเพื่อขายต่อย่อมอยู่ในฐานะเป็นผู้ประกอบธุรกิจมิใช่ผู้บริโภค คดีแพ่งที่พิพาทระหว่างบุคคลดังกล่าวซึ่งเป็นผู้ประกอบธุรกิจกับผู้ประกอบธุรกิจด้วยกันจึงมิใช่คดีผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 3 (1) ทั้งนี้ การขายต้องเป็นการขายในลักษณะเป็นธุรกิจด้วยจึงจะถือว่าเป็นผู้ประกอบธุรกิจ

ส่วนคดีแพ่งระหว่างผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจที่ถือว่าเป็นคดีผู้บริโภคนั้น ต้องเป็นคดีผู้บริโภคดังที่กล่าวข้างต้นอยู่แล้ว แต่ผู้บริโภคมิได้เป็นโจทก์ฟ้องคดีด้วยตนเอง โดยมีผู้ฟ้องคดีแทนซึ่งเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติ

⁸⁵ เพิ่งอ้าง, น. 39.

⁸⁶ เพิ่งอ้าง, น. 44.

วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคร พ.ศ.2551 มาตรา 19 หรือกฎหมายอื่น โดยผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภค ตามมาตรา 19 ได้แก่ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กับสมาคมหรือมูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 40 และมาตรา 41 รวมถึงเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา 39/1

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจแต่งตั้งให้พนักงานอัยการหรือเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคให้ฟ้องคดีแทนได้ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 ส่วนเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคก็มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคฟ้องคดีแทนได้ตามมาตรา 39/1 แม้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มิได้เป็นโจทก์ฟ้องคดีด้วยตนเองก็ถือว่าเป็นคดีผู้บริโภค

สำหรับผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคตามกฎหมายอื่น คือ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สมาคมและมูลนิธิซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรอง ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 10 แต่คดีแพ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นคดีผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 3 (2) อยู่แล้ว จึงอาจถือว่าเป็นคดีผู้บริโภคตามมาตรา 3 (2) ด้วยก็ได้ นอกจากนี้ในอนาคตอาจมีกฎหมายอื่นที่เป็นกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคออกมาที่กำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคเพิ่มขึ้นอีกก็ได้

ส่วนผู้ประกอบการกิจการนั้น ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 3 คำว่า “ผู้ประกอบการกิจการ” หมายความว่า ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขายหรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการ และหมายความรวมถึงผู้ประกอบการโฆษณาด้วย⁸⁷

1.2) เป็นคดีแพ่งที่พิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ

ผู้บริโภคกับผู้ประกอบการต้องมีสิทธิหรือหน้าที่อยู่ตามกฎหมาย ซึ่งหมายถึง กฎหมายแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือตามพระราชบัญญัติอื่นที่ก่อให้เกิดความผูกพันระหว่างกันเป็นวัตถุแห่งสิทธิต่างๆ อันทำให้ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะบริโภคโดยใช้สินค้าหรือได้รับบริการโดยสิทธิหรือหน้าที่ที่มีอยู่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อาจเป็นกฎหมายลักษณะสัญญา

⁸⁷ เพิ่งอ้าง, น. 50.

โดยเป็นข้อพิพาทอันเกิดจากการไม่ชำระหนี้ เช่น ผู้เช่าฟ้องเรียกเงินค่าจองสิทธิคืนและให้ใช้ค่าเสียหายเนื่องจากไม่สามารถส่งมอบสิทธิการเช่าให้ได้ เป็นต้น หรือ เป็นลักษณะละเมิด เช่น ผู้เข้ารับการรักษาในโรงพยาบาล ได้รับความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อของแพทย์ ฟ้องเรียกค่าเสียหายดังกล่าวจากแพทย์หรือสถานพยาบาล เป็นต้น

ในกรณีที่เป็นผู้บริโภคนั้นในฐานะเป็นผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ โดยตนเองมิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทน บุคคลนั้นมิได้เป็นผู้ซื้อสินค้าหรือบริการจึงเป็นบุคคลภายนอก ซึ่งมีใช้คู่สัญญาที่มีความผูกพันกับผู้ประกอบธุรกิจ บุคคลดังกล่าวน่าจะฟ้องผู้ประกอบธุรกิจโดยอาศัยสิทธิตามสัญญาไม่ได้ ต้องอ้างว่าเป็นผู้ได้รับความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดที่ผู้ประกอบธุรกิจจะต้องรับผิดชอบ ส่วนสิทธิหรือหน้าที่ที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติอื่นย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินั้นๆ

ข้อสำคัญที่จะถือว่าเป็นคดีผู้บริโภคได้ ต้องมีความเสียหายเกิดขึ้นเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ มิฉะนั้นย่อมมิใช่คดีผู้บริโภค แต่การบริโภคสินค้าหรือบริการ มิได้หมายความว่าเฉพาะกรณีที่ผู้บริโภคได้ใช้สินค้าหรือได้รับการแล้วได้รับความเสียหายเท่านั้น การที่ผู้ประกอบธุรกิจยังไม่ได้ส่งมอบสินค้าหรือบริการ หรือส่งมอบให้ผู้บริโภคไม่ถูกต้องครบถ้วน ผู้บริโภคจึงฟ้องขอให้ส่งมอบสินค้าหรือบริการให้ถูกต้องครบถ้วน หรือผู้บริโภคซื้อที่ดินจัดสรรจากผู้ประกอบธุรกิจและได้ชำระเงินค่าซื้อที่ดินแล้วบางส่วน แต่ยังมีได้เข้าครอบครองที่ดิน ผู้ประกอบธุรกิจผิดสัญญา ผู้บริโภคจึงบอกเลิกสัญญาและฟ้องขอเรียกเงินคืน ก็ถือว่าเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการอันเป็นคดีผู้บริโภคตามมาตรา 3 (1) ⁸⁸

2) คดีแพ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

คดีแพ่งที่เป็นคดีผู้บริโภคในประเภทนี้เป็นคดีผู้บริโภคที่มีการระบุกฎหมายไว้ โดยเฉพาะ แม้ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย เป็นคดีผู้บริโภค จะมีได้ระบุว่าให้ใช้วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคก็ตาม แต่ถ้าในอนาคตมีความประสงค์จะใช้วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคแก่คดีแพ่งตามกฎหมายใดอีก จะต้องใช้วิธีกำหนดไว้ในกฎหมายนั้นว่าให้ใช้วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคด้วย ซึ่งจะถือว่าเป็นคดีผู้บริโภคตามมาตรา 3 (4) โดยไม่ต้องมีการ

⁸⁸ เพิ่งอ้าง, น. 55 – 57.

แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 3 โดยระบุว่า เป็นคดีผู้บริโภคเพิ่มเติมขึ้นมาอีก คดีดังกล่าว เป็นคดีที่ฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการละเมิดโดยมีผู้เสียหายเป็นโจทก์และผู้ประกอบการ เป็นจำเลย มิใช่กรณีที่ผู้ประกอบการเป็นโจทก์ฟ้องผู้เสียหายเป็นจำเลย ซึ่งถือว่าเป็นคดีที่พิพาทกัน ระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภคอันเป็นคดีผู้บริโภค โดยเป็นคดีผู้บริโภคตามมาตรา 3 (1) โดยคำว่า “ผู้เสียหาย” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ.2551 มาตรา 4 หมายความว่า ผู้ได้รับความเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ซึ่งผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ใช้สินค้าหรือเป็นคู่สัญญากับผู้ประกอบการ เช่น ดังแก๊สที่ซื้อมา ติดตั้งในรถยนต์เกิดระเบิดทำให้บุคคลอื่นได้รับบาดเจ็บ บุคคลนั้นจึงเรียกค่าเสียหายจากผู้ผลิต ถือเป็นคดีผู้บริโภคตามมาตรา 3 (2) ⁸⁹

3) คดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกันกับคดีผู้บริโภค

คดีแพ่งที่เป็นคดีผู้บริโภคประเภทนี้เป็นคดีผู้บริโภคตามมาตรา 3 (3) ที่มีใช้คดีผู้บริโภคตามมาตรา 3 (1) ข้อ 1 หรือตามมาตรา 3 (2) ในข้อ 2 ถ้าเป็นคดีที่มีความเกี่ยวข้องกันกับคดีผู้บริโภค ดังกล่าวก็ถือว่าเป็นคดีผู้บริโภคตามมาตรา 3 (3) ดังนั้น ถ้าเป็นคดีแพ่งที่เป็นคดีผู้บริโภคตามข้อ 1 หรือข้อ 2 อยู่แล้ว ย่อมไม่ต้องพิจารณาว่าเป็นคดีผู้บริโภคตามข้อ 3 นี้หรือไม่ โดยคดีแพ่งที่มีความเกี่ยวข้องกันกับคดีผู้บริโภคต้องอาศัยคดีผู้บริโภคตามข้อ 1 หรือ ข้อ 2 เป็นหลัก ถ้าไม่เป็นคดีผู้บริโภคดังกล่าวก็ไม่อาจเป็นคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกันกับคดีผู้บริโภคที่จะเป็นคดีผู้บริโภคได้ คดีผู้บริโภคจึงขยายไปถึงบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคหรือผู้ประกอบการ แม้บุคคลนั้นจะมีใช้ผู้บริโภคหรือผู้ประกอบการก็ตาม เช่น ผู้ประกอบการเป็นโจทก์ฟ้องผู้บริโภคเป็นจำเลยที่ 1 และผู้ค้าประกันหรือผู้จ้างเป็นจำเลยที่ 2 ให้ร่วมรับผิดชอบใช้ราคาสินค้าที่ค้างชำระ เป็นต้น

ความเกี่ยวข้องกันกับคดีผู้บริโภคตามมาตรา 3 (3) ย่อมขยายไปถึงความรับผิดชอบอื่นที่มีใช้วัตถุแห่งสิทธิในสัญญานั้นก็ถือว่าเป็นคดีผู้บริโภคด้วย เช่น ลูกค้านาคารฟ้องธนาคารให้รับผิดชอบในการกระทำละเมิดโดยธนาคารใช้สิทธิไม่สุจริตยื่นฟ้องลูกค้าอันเป็นเหตุให้ชำระหนี้ที่ไม่มีอยู่แล้ว เป็นต้น

คดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกันกับคดีผู้บริโภคตามมาตรา 3 (1) หรือมาตรา 3 (2) เท่านั้น ที่ถือว่าเป็นคดีผู้บริโภคตามมาตรา 3 (3) มิใช่เกี่ยวข้องกันกับคดีผู้บริโภคตามมาตรา 3 (4) ถ้ามีกฎหมาย

⁸⁹ เฝิงอ้าง, น. 57 – 58.

บัญญัติให้ใช้วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคนั้นใด จึงไม่ทำให้คดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกันกับคดีดังกล่าว เป็นคดีผู้บริโภครวมตามมาตรา 3 (3)⁹⁰

4) คดีแพ่งที่มีกฎหมายบัญญัติให้ใช้วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค

คดีแพ่งที่มีใช้คดีผู้บริโภคในขณะที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ใช้บังคับ ถ้าในอนาคตมีกฎหมายบัญญัติให้ใช้วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคบังคับแก่คดีนั้น หรือบัญญัติให้ถือว่าเป็นคดีผู้บริโภคก็ถือว่าเป็นคดีผู้บริโภคตามมาตรา 3 (4) โดยไม่ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 3 ระบุคดีผู้บริโภคเพิ่มเติมอีก แต่การใช้วิธีนี้ต้องคำนึงด้วยว่าจะทำให้คดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกันกับคดีดังกล่าว ไม่เป็นคดีผู้บริโภค เพราะคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกันกับคดีผู้บริโภครวมตามมาตรา 3 (1) และมาตรา 3 (2) เท่านั้นที่ตามมาตรา 3 (3) ให้ถือว่าเป็นคดีผู้บริโภค

3.4.4 ลักษณะกฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค

วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคที่มีบทบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ.2551 จำนวน 65 มาตรา ได้กำหนดวิธีพิจารณาแบบพิเศษที่มีลักษณะแตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีแพ่งทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพื่อให้การพิจารณาคดีแพ่งทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพื่อให้การพิจารณาคดีผู้บริโภคนั้นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับลักษณะของคดี อันจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่ายดังต่อไปนี้⁹¹

3.4.4.1 สะดวก ความสะดวกที่จะได้รับจากวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคนั้นเกิดทั้งแก่คู่ความและศาล โดยโจทก์สามารถเสนอคำฟ้องด้วยวาจาได้ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ.2522 มาตรา 20 จำเลยก็สามารถให้การด้วยวาจาได้ตามมาตรา 26

สำหรับการฟ้องด้วยวาจาหรือการให้การด้วยวาจานั้น เจ้าพนักงานคดีจะเป็นผู้จัดบันทึกรายละเอียดแห่งคำฟ้องหรือคำให้การลงในแบบพิมพ์เสนอศาล นับว่าเป็นการช่วยอำนวยความสะดวกแก่คู่ความอย่างมาก เพราะจะช่วยให้ผู้ที่ไม่มีความรู้กฎหมายสามารถฟ้องคดีหรือให้การด้วยวาจาได้ โดยเจ้าพนักงานคดีจะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือคู่ความ ไม่จำเป็นต้องจ้างทนายความมาดำเนินการให้ก็ได้ นอกจากนี้ การอ้างอิงพยานหลักฐานที่จะนำสืบ คู่ความก็สามารถทำได้โดยเพียงแถลงให้ศาลบันทึกไว้ว่าต้องการอ้างอิงพยานหลักฐานอะไรบ้างตามมาตรา 31 โดยไม่ต้องยื่นบัญชีระบุพยานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 88 เมื่อพยาน

⁹⁰ เพิ่งอ้าง, น. 58 - 63.

⁹¹ เพิ่งอ้าง, น. 6.

เข้าเบิกความ ศาลจะให้ความช่วยเหลือโดยเป็นผู้ซักถามพยานก่อนคู่ความตามมาตรา 34 และศาลมีอำนาจซักถามพยานถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับคดีได้ แม้ไม่มีคู่ความฝ่ายใดยกขึ้นอ้างตามมาตรา 33 วรรคสอง

ในชั้นอุทธรณ์ การดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ระหว่างศาลชั้นต้นกับศาลชั้นอุทธรณ์จะดำเนินการโดยทางโทรสารหรือสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศอื่นใดก็ได้ตามมาตรา 8 วรรคท้าย

3.4.4.2 รวดเร็ว ความรวดเร็วเป็นข้อเด่นของวิธีพิจารณาคดีผู้บริ โภค การที่คดีผู้บริ โภคเสร็จไปได้โดยรวดเร็วนั้นประกอบด้วยเหตุต่อไปนี้

(1) เมื่อโจทก์ยื่นฟ้องแล้ว ศาลต้องนัดพิจารณาเพื่อไต่ถามคู่ความตกลงหรือประนีประนอมยอมความกันเป็นอันดับแรกตามมาตรา 24

(2) กระบวนพิจารณาคดีผู้บริ โภครวดเร็วกว่าคดีแพ่งทั่วไป เช่น กำหนดให้มีวันนัดพิจารณาเพื่อทำการไต่ถามคู่ความให้การและสืบพยานในวันเดียวกัน โดยไม่มีการชี้สองสถานตามมาตรา 24 เป็นต้น

(3) ศาลต้องกำหนดวันนัดพิจารณาคดีไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานคดีในคดีผู้บริ โภค พ.ศ. 2551 ข้อ 9

(4) ศาลอุทธรณ์แผนกคดีผู้บริ โภคหรือศาลอุทธรณ์ภาคแผนกคดีผู้บริ โภคต้องพิจารณาพิพากษาคดีให้เสร็จภายใน 1 ปี นับแต่วันที่นำคดีลงสารบบความ ตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานคดีในคดีผู้บริ โภค พ.ศ.2551 ข้อ 37

(5) เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีไปทันทีโดยไม่จำเป็นต้องออกบังคับก่อนก็ได้ ตามมาตรา 64

(6) ศาลมอบหมายให้เจ้าพนักงานคดีดำเนินกระบวนการพิจารณาบางเรื่องแทน ได้ตามมาตรา 4

3.4.4.3 ประหยัด วิธีพิจารณาคดีผู้บริ โภคช่วยให้คู่ความเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเพียงเล็กน้อยจึงเป็นการประหยัด เนื่องจากเหตุผลดังต่อไปนี้⁹²

⁹² เพิ่งอ้าง, น. 7.

(1) ผู้บริโภครหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีผู้บริโภคไม่ต้องเสียค่าฤชาธรรมเนียมในการยื่นคำฟ้องตลอดจนการดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ตามมาตรา 18

(2) การพิจารณาคดีผู้บริโภครวดเร็วกว่าคดีแพ่งสามัญ ทำให้คดีเสร็จไปโดยรวดเร็ว คู่ความจึงไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการมาศาลหลายครั้ง

(3) โจทก์สามารถยื่นฟ้องคดีผู้บริโภคด้วยวาจา ส่วนจำเลยก็ให้การด้วยวาจาได้ โดยเจ้าพนักงานคดีเป็นผู้จดบันทึกให้ จึงสามารถฟ้องคดีหรือให้การต่อสู้ได้ด้วยตนเอง แม้ไม่มีความรู้กฎหมายก็ตาม ไม่จำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นค่าจ้างทนายความให้ดำเนินคดีแทน

3.5 อำนาจฟ้องในคดีผู้บริโภค

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 3 เพียงบัญญัติว่า คดีผู้บริโภคมีความหมายอย่างไร ส่วนบุคคลใดเป็นผู้ที่มีอำนาจนำคดีมาสู่ศาลหรือจะเสนอคำฟ้องต่อศาลได้ และเสนอได้เมื่อใดต้องบังคับตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 19 ประกอบพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 ที่นำมาใช้บังคับ โดยอนุโลมตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 7

เมื่อคดีผู้บริโภคเป็นคดีมีข้อพิพาทจึงเสนอคำฟ้องต่อศาลได้ เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่งโดยพิจารณาไปตามลักษณะของคดีผู้บริโภคแต่ละประเภทตามมาตรา 3⁹³ โดยบุคคลที่มีอำนาจฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นคดีผู้บริโภค แบ่งออกได้เป็นบุคคลทั่วไป คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เลขานุการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรอง และมูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรอง ซึ่งกรณีบุคคลทั่วไปอาจเป็นผู้บริโภคหรือบุคคลอื่นซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหาย โดยตรงย่อมเป็นโจทก์ฟ้องคดีผู้บริโภคได้ ในทางกลับกันก็ถูกฟ้องเป็นจำเลยได้เช่นกัน นอกจากนี้แล้วถือเป็นผู้ที่มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 19 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 มาตรา 39/1 มาตรา 40 และมาตรา 41 และพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 10 แต่บุคคลดังกล่าวไม่อาจถูกฟ้องเป็นจำเลยแทนผู้บริโภคได้ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

⁹³ เฝิงอ้าง, น. 78.

3.5.1 บุคคลทั่วไป

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แบ่งบุคคลออกเป็นบุคคลธรรมดา กับนิติบุคคล บุคคลดังกล่าวจึงอาจเป็นโจทก์หรือจำเลยในคดีผู้บริโภคดีได้ ถ้าเป็นการฟ้องคดีผู้บริโภคดีที่เป็นคดีแพ่งระหว่างผู้บริโภคร่วมกับผู้ประกอบธุรกิจตามมาตรา 3 (1) บุคคลที่เป็นโจทก์และจำเลยแต่ละฝ่ายต้องเป็นผู้บริโภคร่วมและผู้ประกอบธุรกิจ แต่ในขณะที่ยื่นฟ้องอาจจะถึงแก่ความตายไปแล้วหรือพ้นจากการเป็นผู้ประกอบธุรกิจโดยเลิกกิจการไปแล้วก็ได้ ถ้าผู้บริโภคร่วมหรือผู้ประกอบธุรกิจถึงแก่ความตายไปแล้วจะต้องให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกของผู้บริโภคร่วมหรือผู้ประกอบธุรกิจเป็นโจทก์ หรือฟ้องทายาทหรือผู้จัดการมรดกของผู้บริโภคร่วมหรือผู้ประกอบธุรกิจเป็นจำเลย

ผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องหรือผู้รับช่วงสิทธิจากผู้บริโภคร่วมหรือผู้ประกอบธุรกิจเป็นโจทก์ฟ้องคดีผู้บริโภคดีได้ แต่การแปลงหนี้ใหม่โดยเปลี่ยนตัวลูกหนี้จากผู้บริโภคร่วมหรือผู้ประกอบธุรกิจไปเป็นบุคคลอื่นย่อมถือว่าเป็นคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกันกับคดีผู้บริโภคดีตามมาตรา 3 (3) จึงถูกฟ้องเป็นคดีผู้บริโภคดีได้

ผู้บริโภคร่วมหรือผู้ประกอบธุรกิจอาจมอบอำนาจให้บุคคลอื่นซึ่งมิได้เป็นผู้บริโภคร่วมหรือผู้ประกอบธุรกิจเป็นโจทก์หรือจำเลยแทนตนได้ ผู้บริโภคร่วมหรือผู้ประกอบธุรกิจซึ่งเป็นผู้เยาว์ ผู้แทนโดยชอบธรรมย่อมมีอำนาจฟ้องคดีแทนหรือต่อสู้คดีแทนผู้เยาว์ได้⁹⁴

3.5.2 คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคดีได้ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 19 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556 บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สมาคมหรือมูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีผู้บริโภคแทนผู้บริโภคดีได้ โดยให้ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้บริโภคให้ชัดเจน และให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีแทนตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การถอนฟ้องหรือการประนีประนอมยอมความในคดีตามวรรคหนึ่งจะต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องมาแสดงต่อศาล และในกรณีขอถอนฟ้องศาลจะมีคำสั่งอนุญาตได้ต่อเมื่อเห็นว่าการถอนฟ้องนั้นไม่เป็นผลเสียต่อการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนรวม

⁹⁴ เฝิงอ้าง, น. 79.

ถ้าภายหลังที่ได้มีการยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว สมาคมหรือมูลนิธิผู้ยื่นฟ้องถูกเพิกถอน การรับรองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค หรือไม่สามารถดำเนินคดีต่อไปได้ ให้ผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องเข้าดำเนินคดีต่อไป ถ้าศาลเห็นว่าผู้บริโภคนั้นอาจไม่ทราบถึงเหตุดังกล่าว ศาลจะมีคำสั่งให้แจ้งบุคคลดังกล่าวทราบ โดยกำหนดระยะเวลาที่ต้องเข้ามาในคดีไปพร้อมด้วยก็ได้ บรรดากระบวนการพิจารณาที่ได้ทำไปก่อนเข้ามาในคดีให้มีผลผูกพันผู้บริโภคนั้นด้วย และหากบุคคล ดังกล่าวไม่เข้ามาภายในเวลาที่กำหนด ให้ศาลมีอำนาจสั่งจำหน่ายคดีส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลนั้น

ผู้บริโภคอาจขอให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หรือสมาคมหรือมูลนิธิอื่นที่ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคดำเนินคดีแทน ต่อไปได้

ตามบทบัญญัติดังกล่าวให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องคดีผู้บริโภค ที่เป็นคดีผู้บริโภคตามมาตรา 3 (1) แทนผู้บริโภคได้ โดยให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคดังกล่าวเป็นคณะบุคคลซึ่งไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 9 มีอำนาจดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เห็นสมควรด้วยตนเอง หรือ มีผู้ร้องขอตามมาตรา 39 เนื่องจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นว่า การดำเนินคดีนั้นจะเป็น ประโยชน์แก่ผู้บริโภคโดยรวม คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจึงเป็นโจทก์ฟ้องคดีผู้บริโภค แทนผู้บริโภคในกรณีดังกล่าวได้ โดยไม่ต้องได้รับมอบหมายจากผู้บริโภค เมื่อมีผู้บริกร้องขอ ต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้ดำเนินคดีแล้ว คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคต้องนำเข้าไป ประชุมว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคโดยรวมหรือไม่ ในกรณีที่มิมีมติที่จะ ดำเนินคดีให้ก็ยื่นฟ้องคดีเพื่อผู้บริโภคคนนั้นได้เป็นรายกรณี และถ้ามีมติว่าการดำเนินคดีแก่จำเลย ให้รวมถึงผู้บริโภครายอื่นที่จะมาร้องเรียนเพิ่มเติมในลักษณะเดียวกันในภายหลัง เมื่อผู้บริโภค รายอื่นยื่นเรื่องมาใหม่อันมีลักษณะเดียวกับที่มิมีมติไว้แล้วก็ฟ้องคดีได้อีกโดยไม่ต้องประชุมลงมติ

ผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะฟ้องคดีแทนได้ต้องเป็นผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 3 คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค อาจเป็นโจทก์ฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งพนักงานอัยการ โดยความเห็นชอบของอัยการสูงสุดหรือ เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็น

ผู้ดำเนินแทนตามมาตรา 39 ก็ได้ ตามระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2562 นอกจากนี้ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคยังมีอำนาจฟ้องคดีผู้บริโภคที่เป็นคดีผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 3 (2) อันเป็นคดีที่ฟ้องผู้ประกอบการให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 แทนผู้เสียหายได้ด้วย โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวมาตรา 10 ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายแทนผู้เสียหายได้ โดยให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟ้องและดำเนินคดีแทนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 มาใช้บังคับโดยอนุโลม⁹⁵

3.5.3 เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39/1 เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 ซึ่งบัญญัติว่า “นอกจากคณะกรรมการมีอำนาจดำเนินคดีตามมาตรา 39 และกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคแล้ว ให้เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคได้ด้วย โดยมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล และเมื่อเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้แจ้งไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ศาลทราบแล้วให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีตามที่เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมอบหมายได้ ทั้งนี้ การดำเนินคดีของเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ในการดำเนินคดีในศาล เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องเรียกทรัพย์สิน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ร้องขอได้ด้วย และในการนี้ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งปวง

⁹⁵ เพิ่งอ้าง, น. 79 - 81.

ให้นำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคร่วมกับการฟ้องคดี และการดำเนินคดีของคณะกรรมการ และข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาในเรื่องดังกล่าว มาใช้บังคับแก่กรณีที่เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคฟ้องคดีตามมาตรา

ตามบทบัญญัติดังกล่าวให้เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจดำเนินคดีในศาลเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา เพื่อแบ่งเบาภาระของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล โดยเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ต้องแจ้งไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ศาลทราบด้วย เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคก็จะมีอำนาจดำเนินคดีตามที่เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมอบหมายได้ การดำเนินคดีของเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคต้องเป็นไปตาม หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคกำหนด การดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคดังกล่าว เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องเรียกทรัพย์สินหรือค่าเสียหายให้ผู้บริโภคตามที่ร้องขอได้ด้วยโดยได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งปวง

บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 เกี่ยวกับการฟ้องคดี และการดำเนินคดีของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาในเรื่องดังกล่าวต้องนำมาใช้บังคับแก่กรณีที่เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคฟ้องคดีตามมาตรา 39/1 ด้วย⁹⁶

3.5.4 สมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรอง

ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 19 วรรคหนึ่ง ให้สมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 40 มีอำนาจฟ้องคดีผู้บริโภค ที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคโดยส่วนรวมได้ด้วย แม้จะไม่ได้เป็นสมาชิกของสมาคมก็ตาม โดยจำกัดอำนาจไว้แต่เพียงว่า ถ้ามีการเรียกทรัพย์สินและค่าเสียหายแทน

⁹⁶ เฝิงอ้าง, น. 81 - 83.

ผู้บริโภคมานในฟ้อง จะต้องมีหนังสือมอบหมายให้เรียกทรัพย์สินและค่าเสียหายแทนจากผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 41

สมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองที่จะมีอำนาจฟ้องคดีผู้บริโภคแทน ผู้บริโภคซึ่งเป็นคดีผู้บริโภคตามมาตรา 3 (1) ได้ ต้องเป็นสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครอง ผู้บริโภคหรือต่อต้านการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้า ซึ่งได้ยื่นคำขอตามมาตรา 40 ต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้คำรับรองเพื่อให้สมาคมนั้นมีสิทธิและอำนาจฟ้องตามมาตรา 41 ปราบกฏว่าคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ให้คำรับรองตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2556) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แล้ว 1 สมาคม คือ สมาคม เพื่อผู้บริโภคจังหวัดบุรีรัมย์ นอกจากนี้สมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองยังมีอำนาจ ฟ้องคดีผู้บริโภคที่เป็นคดีผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 3 (2) อันเป็นคดีที่ฟ้องผู้ประกอบการให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 แทน ผู้เสียหายด้วย โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวมาตรา 10 ให้สมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค รับรองมีอำนาจฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายแทนผู้เสียหายได้โดยให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟ้องและ ดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 40 และมาตรา 41 มาใช้บังคับ โดยอนุโลม สมาคมดังกล่าวฟ้องคดีแทนผู้บริโภคคนใดก็ได้ แม้จะไม่ได้เป็นสมาชิกของสมาคม อยู่ในขณะยื่นฟ้องก็ตาม⁹⁷

3.5.5 มูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรอง

มูลนิธิที่ได้จดทะเบียนแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 122 มูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคได้ทำนองเดียวกับสมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภครับรอง

การที่สมาคมหรือมูลนิธิยื่นฟ้องคดีแทนผู้บริโภค หากต่อมาถูกคณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภคเพิกถอนการรับรองหรือไม่สามารถดำเนินคดีต่อไปได้ เพราะเหตุอื่นใด พระราชบัญญัติ วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 19 วรรคสาม กำหนดให้ผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องเข้า ดำเนินคดีต่อไป หากบุคคลดังกล่าวไม่เข้ามาภายในเวลาที่ศาลกำหนด ให้ศาลมีอำนาจสั่งจำหน่าย

⁹⁷ เฝิงอ้าง, น. 83 - 84.

คดีส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลนั้นได้ อย่างไรก็ตามมาตรา 19 วรรคสี่ ให้สิทธิแก่ผู้บริโภทที่จะใช้ทางแก้ไขโดยอาจขอให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือสมาคมหรือมูลนิธิอื่นที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองดำเนินคดีแทนต่อไปก็ได้⁹⁸

3.6 อำนาจและหน้าที่ในการดำเนินแทนรัฐของพนักงานอัยการ

กฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงานอัยการอันเป็นธรรมนูญขององค์กรอัยการ มีพัฒนาการตามยุคสมัยตลอดมา อย่างไรก็ตาม การประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ถือได้ว่าเป็นพัฒนาการครั้งสำคัญของกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ เพราะนอกจากกฎหมายฉบับนี้จะตราขึ้นเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญแล้ว กฎหมายฉบับนี้ยังได้แบ่งประเภทหน่วยงานของรัฐที่พนักงานอัยการจะต้องดำเนินคดีแทนให้สอดคล้องกับรูปแบบการจัดหน่วยงานของรัฐในปัจจุบัน ซึ่งมีหลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการภายใต้กฎหมายและหลักนิติธรรม ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับประเด็นมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินคดีแพ่งแทนผู้บริโภค โดยอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งหรือคดีปกครองแทนรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบางประเภท กับอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งหรือคดีปกครองตามกฎหมายอื่น มาตรา 14 วรรคหนึ่ง (3) ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ 2 ประการดังนี้

3.6.1 อำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งหรือคดีปกครองแทนรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบางประเภท

มาตรา 14 วรรคหนึ่ง (3) ตอนต้น กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งหรือคดีปกครองในศาลหรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวงแทนรัฐบาลหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค

3.6.1.1 ตัวความที่มีสิทธิขอให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแทน

ตัวความที่มีสิทธิขอให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแพ่งและคดีปกครองแทนตามมาตรา 14 วรรคหนึ่ง (3) ตอนต้น ได้แก่ รัฐบาล กับหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค โดยมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับตัวความทั้ง 2 ประเภท ดังต่อไปนี้

⁹⁸ เติ้งอ่าง, น. 84.

1) รัฐบาล

รัฐบาลจะมีความหมายเพียงใดย่อมต้องพิจารณาจากบริบทของการจัดองค์กรของรัฐ กล่าวคือ เดิมพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 (2) บัญญัติว่า “...ในคดีแพ่ง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวง...” โดยมีได้มีการจำแนกหน่วยงานของรัฐ ประเภทต่างๆ ออกจากรัฐบาล อย่างเช่นบทบัญญัติในปัจจุบัน ดังนั้น รัฐบาลตามความหมายเดิม จึงหมายความรวมถึงหน่วยงานของรัฐทุกประเภททั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น (เว้นแต่เทศบาลซึ่งมาตรา 11 (4) บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแล้ว) รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หน่วยงานอื่นของรัฐหรือหน่วยงานอื่นใดที่ดำเนินกิจการของรัฐ อย่างไรก็ตามปัจจุบันพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 วรรคหนึ่ง (3) และ (5) ได้ระบุหน่วยงานของรัฐประเภทต่างๆ แยกต่างหากจากรัฐบาลไว้ โดยเฉพาะเจาะจงแล้ว ดังนั้น รัฐบาลตามมาตรา 14 วรรค 1 (3) ซึ่งหมายถึง คณะรัฐมนตรีเท่านั้น ซึ่งคณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 35 คน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 158 วรรคหนึ่ง ฟังสังเกตว่า รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี เป็นเพียงคณะบุคคล มิใช่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีจึงเป็นคู่ความในคดีอาญาและคดีแพ่งไม่ได้ คงเป็นคู่ความได้เฉพาะในคดีปกครอง และคดีรัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังนั้น ในคดีอาญาและคดีแพ่งจึงต้องระบุชื่อบุคคลที่ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทั้งคณะเป็นคู่ความแทนรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี⁹⁹

2) หน่วยงานของรัฐบางประเภท

หน่วยงานของรัฐที่มีสิทธิขอให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแพ่งและคดีปกครองแทน ตามมาตรา 14 วรรคหนึ่ง (3) ตอนต้น จำกัดอยู่เฉพาะหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค เท่านั้น

(1) องค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร ที่อิสระจากรัฐบาลซึ่งเดิมกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 11 โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

⁹⁹ สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์, หลักกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2562), น. 52.

(ก) องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นหน่วยงานของรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 11 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 1 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(ข) องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ เป็นหน่วยงานของรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 11 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 2 องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้มีหมวดที่ว่าด้วย องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไว้ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 11 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่กำหนดให้มีหมวด 12 องค์กรอิสระ และหมวด 13 องค์กรอัยการ แทนหมวดองค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงต้องตีความคำว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 วรรค 1 (3) ว่าหมายถึง องค์กรอิสระและองค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 12 และ หมวด 13 ซึ่งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 12 มีทั้งสิ้น 5 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนั้นจึงอาจจะสรุปได้ว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และองค์กรอัยการ

(2) ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นหน่วยงานทางปกครองตามหลักการรวมอำนาจทางการปกครองที่อยู่ในบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภทดังนี้

(ก) กระทรวง เป็นส่วนราชการที่ใหญ่ที่สุดในราชการส่วนกลาง ได้แก่ ส่วนราชการที่ขึ้นต้นด้วยว่ากระทรวง (จำนวน 19 กระทรวง) ทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง (ปัจจุบันระบบกฎหมายไทยไม่มีทบวงในลักษณะนี้) และ สำนักนายกรัฐมนตรี

(ข) ทบวง เป็นส่วนราชการที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง ปัจจุบันระบบกฎหมายไทยไม่มีทบวงในลักษณะนี้

(ค) กรม เป็นส่วนราชการที่เล็กที่สุดในราชการส่วนกลาง ได้แก่ ส่วนราชการที่ขึ้นต้นว่า กรม ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง แต่มีข้อสังเกตว่าส่วนราชการที่ขึ้นต้นว่ากรมซึ่งสังกัดกระทรวงกลาโหมจะไม่มีฐานะเป็นกรมตามความหมายนี้ ยกเว้นกรมราชองครักษ์เพียงกรมเดียวเท่านั้น กับ ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งอาจสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ก็ได้ เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานพุทธศาสนาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สำนักงานราชบัณฑิตยสภา มหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งเป็นส่วนราชการ กองทัพอากาศ กองบัญชาการกองทัพอากาศ กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ เป็นต้น โดยหลักแล้วหน่วยงานธุรการของศาลและองค์กรอิสระ จะมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐประเภท หน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งพนักงานอัยการมีอำนาจในการรับว่าต่างหรือแก้ต่างคดีแพ่งหรือคดีปกครองให้แก่หน่วยงานธุรการดังกล่าวได้ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 วรรคหนึ่ง (5) เช่น สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดีมีกฎหมายที่จัดตั้งหน่วยงานธุรการดังกล่าวบางฉบับกำหนดให้หน่วยงานธุรการดังกล่าวบางหน่วยงานมีฐานะเป็น กรม ซึ่งมีผลทำให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งหรือคดีปกครองแทนหน่วยงานธุรการดังกล่าวได้ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 วรรคหนึ่ง (3) เช่น พระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542 มาตรา 3 กำหนดให้มีสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

(3) ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยงานทางปกครองตามหลักการแบ่งอำนาจทางปกครองอันเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจทางปกครองที่อยู่ในบังคับบัญชา

ของราชการส่วนกลางทั้งหลายโดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ จังหวัด (จำนวน 76 จังหวัด) และอำเภอ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 51¹⁰⁰

3.6.1.2 ขอบอำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแทน

อำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งหรือคดีปกครองในศาลหรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวงแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคตามมาตรา 14 วรรคหนึ่ง (3) ตอนต้น มีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

1) พนักงานอัยการมีอำนาจทั้งการรับว่าต่างคดีและการรับแก้ต่างคดี

บทบัญญัติมาตรา 14 วรรคหนึ่ง (3) ตอนต้น กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งคำว่า ดำเนินคดีแทน หมายถึง การรับว่าต่างคดีหรือการรับแก้ต่างคดี โดยการรับว่าต่างคดีเป็นกรณีที่พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินคดีในฐานะทนายความโจทก์ในคดีแพ่งหรือผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีในคดีปกครอง ส่วนการรับแก้ต่างคดีเป็นกรณีที่พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินคดีในฐานะทนายความจำเลยในคดีแพ่ง หรือผู้รับมอบอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีในคดีปกครอง ดังนั้น พนักงานอัยการจึงมีอำนาจดำเนินคดีทั้งการรับว่าต่างคดีและการรับแก้ต่างคดีเช่นเดียวกับบทบัญญัติมาตรา 14 วรรคหนึ่ง (5) ซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติมาตรา 14 วรรคหนึ่ง (4) ที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินคดีเฉพาะการรับแก้ต่างคดีเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการรับว่าต่างคดี

พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งหรือคดีปกครองแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคตามมาตรา 14 วรรค 1 (3) ตอนต้น ทั้งในชั้นศาลและชั้นอนุญาโตตุลาการ แต่ไม่ครอบคลุมถึงชั้นเจ้าหน้าที่ทั้งก่อนและหลังมีการฟ้องคดีต่อศาลหรือระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ

พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค เฉพาะคดีแพ่งและคดีปกครองเท่านั้น ไม่รวมถึงคดีอาญา องค์กรใด ๆ ก็ดี หากรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค เป็นผู้เสียหายในคดีอาญา รัฐบาลหรือ

¹⁰⁰ เฟิงฮ้าง, น. 53 - 54.

หน่วยงานของรัฐนั้นชอบที่จะร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนหรือต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเพื่อให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนคดีอาญาในเรื่องนั้นต่อไป ในกรณีนี้พนักงานอัยการย่อมมีอำนาจเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาในเรื่องนั้นได้ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 วรรคหนึ่ง (2) และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 (1)¹⁰¹

2) พนักงานอัยการไม่มีดุลพินิจในการดำเนินคดีแทน

บทบัญญัติมาตรา 14 วรรคหนึ่ง (3) ตอนต้น กำหนดให้พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องดำเนินคดีแพ่งหรือคดีปกครองแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค เสมอโดยไม่มีดุลพินิจที่จะไม่รับดำเนินคดีแทน ในเรื่องนี้สำนักอัยการสูงสุดยึดถือหลักเกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่งหรือคดีปกครองแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค มาโดยตลอดว่าให้พนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่อย่างทนายความ เมื่อพนักงานอัยการได้แสดงความเห็นถึงทางได้และเสียของคดีให้เจ้าของคดีทราบแล้ว หากเจ้าของคดียังคงยืนยันและขอให้พนักงานอัยการรับว่าต่างหรือแก้ต่างคดีให้ พนักงานอัยการก็ควรรับว่าต่างหรือแก้ต่างคดีให้ อนึ่ง ในคดีแพ่งพนักงานอัยการผู้ว่าต่างหรือแก้ต่างมีฐานะเช่นเดียวกับทนายความ ดังนั้น ความเห็นของพนักงานอัยการผู้ว่าต่างหรือแก้ต่างนั้น กระตรวจ ทบวง กรม ซึ่งเป็นตัวความจะเห็นด้วยหรือไม่ ก็สุดแล้วแต่ตัวความจะพิจารณา เมื่อตัวความมีความเห็นอย่างไรก็ย่อมจะให้พนักงานอัยการดำเนินการตามความเห็นได้¹⁰²

3) พนักงานอัยการมีฐานะอย่างเดียวกับทนายความหรือผู้รับมอบอำนาจ

ในคดีแพ่งหรือคดีปกครองที่พนักงานอัยการดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคตามมาตรา 14 วรรคหนึ่ง (3) นั้น รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐที่ขอให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแทนมีฐานะเป็นตัวความ ทำให้ชื่อโจทก์หรือจำเลยในคดีแพ่งหรือชื่อผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีในคดีปกครองเป็นชื่อรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐดังกล่าว ในขณะที่พนักงานอัยการที่ดำเนินคดีแทนมีฐานะเป็น ทนายความของโจทก์หรือจำเลยในคดีแพ่งหรือ ผู้รับมอบอำนาจ ของผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีในคดีปกครอง

¹⁰¹ เพิ่งอ้าง, น. 54 - 59.

¹⁰² เพิ่งอ้าง, น. 59 - 61.

โดยในคดีแพ่งการดำเนินคดีแพ่งแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค ตามมาตรา 14 วรรคหนึ่ง (3) นั้น พนักงานอัยการมีฐานะอย่างเดียวกับทนายความตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 ที่จะมียอำนาจดำเนินคดีในศาลได้ก็ต่อเมื่อตัวความดำเนินการตั้งทนายความให้ถูกต้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 61 แล้ว โดยพนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องยื่นใบแต่งตั้งทนายความต่อศาลเพื่อรวมไว้ในสำนวนด้วย และเมื่อรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค เป็นฝ่ายชนะคดี ศาลชอบที่จะมีคำสั่งในคำพิพากษาให้คู่ความฝ่ายแพ้คดีใช้ค่าทนายความแก่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐดังกล่าวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 161 ต่างจากกรณีที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยความเห็นชอบของอัยการสูงสุดได้แต่งตั้งพนักงานอัยการเป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อทำหน้าที่ดำเนินคดีแก่ผู้ละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มาตรา 39 วรรคหนึ่ง เพราะการดำเนินคดีของพนักงานอัยการในกรณีนี้ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะทนายความของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โจทก์ แต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค พนักงานอัยการจึงสามารถดำเนินคดีได้ โดยไม่ต้องยื่นใบแต่งตั้งทนายความต่อศาล ด้วยเหตุผลดังกล่าวศาลจึงไม่อาจสั่งให้จำเลยซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดีใช้ค่าทนายแทนโจทก์ได้ และเมื่อการดำเนินคดีแพ่งแก่ผู้ละเมิดสิทธิของผู้บริโภคนั้น โจทก์ย่อมได้รับการยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวงตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มาตรา 39 วรรคสอง ศาลจึงต้องสั่งให้จำเลยซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดีชำระค่าฤชาธรรมเนียมต่อศาลในนามของโจทก์ จะสั่งให้จำเลยชำระค่าฤชาธรรมเนียมแก่โจทก์ไม่ได้¹⁰³

3.6.2 อำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งหรือคดีปกครองตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

มาตรา 14 วรรค 1 (3) ตอนท้าย กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งหรือคดีปกครองตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ ดังต่อไปนี้

¹⁰³ เพิ่งอ้าง, น. 61 - 62.

3.6.2.1 อำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หลายประการ เช่น การร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลวิกลจริตเป็นคนไร้ความสามารถและการร้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งที่สั่งให้บุคคลวิกลจริตเป็นคนไร้ความสามารถตามมาตรา 28 และมาตรา 31 การร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลที่มีเหตุบกพร่องเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถและการร้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งให้บุคคลที่มีเหตุบกพร่องเป็นคนไร้ความสามารถตามมาตรา 32 และมาตรา 36 การร้องขอให้ศาลสั่งให้ทำการอย่างใดอย่างหนึ่งไปพลางก่อนตามที่จำเป็นเพื่อจัดการทรัพย์สินของผู้ไม่อยู่ในมาตรา 48 การร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลที่ได้ไปจากภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่และไม่มีใครรู้แน่ว่าบุคคลนั้นยังมีชีวิตอยู่หรือไม่ตลอดระยะเวลา 5 ปีหรือ 2 ปี เป็นคนสาบสูญและการร้องขอให้ศาลสั่งถอนคำสั่งที่สั่งให้บุคคลนั้นเป็นคนสาบสูญตามมาตรา 61 และมาตรา 63 การร้องขอให้ศาลแต่งตั้งผู้แทนชั่วคราวในกรณีผู้แทนของนิติบุคคลว่างลงและมีเหตุอันควรเชื่อว่าการปล่อยตำแหน่งว่างไว้น่าจะเกิดความเสียหายขึ้นได้ตามมาตรา 73 การร้องขอให้ศาลเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ของสมาคมตามมาตรา 100 การร้องขอให้ศาลสั่งเลิกมูลนิธิตามมาตรา 131 การร้องขอให้ศาลตั้งผู้ชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนบริษัทที่เลิกกันเพราะเหตุอื่นนอกจากล้มละลายตามมาตรา 1251 การร้องขอให้ศาลตั้งผู้อื่นนอกจากภรรยาหรือสามีเป็นผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์เมื่อมีเหตุสำคัญตามมาตรา 1463 การร้องขอให้ศาลพิพากษาว่าการสมรสเป็นโมฆะตามมาตรา 1496 การร้องขอให้ศาลตั้งผู้แทนเฉพาะคดีเพื่อทำหน้าที่ฟ้องคดีขอให้รับเด็กเป็นบุตรแทนเด็กตามมาตรา 1556 การร้องขอให้ศาลถอนอำนาจปกครองของผู้ใช้อำนาจปกครองตามมาตรา 1582 การร้องขอให้ศาลตั้งผู้ปกครองหรือการร้องขอให้ศาลถอนผู้ปกครองตามมาตรา 1586 และมาตรา 1598/9 การฟ้องคดีเกี่ยวกับการเลิกรับบุตรบุญธรรมแทนบุตรบุญธรรมตามมาตรา 1598/35 การร้องขอให้ศาลตั้งผู้จัดการมรดกตามมาตรา 1713 เป็นต้น

ในการดำเนินคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ข้างต้นพนักงานอัยการมีฐานะเป็นตัวแทน มิได้มีฐานะเป็นทนายความดังเช่นกรณีที่รับดำเนินคดีแพ่งแทนรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการฯ มาตรา 14 วรรคหนึ่ง (3) ตอนต้น และ (5)¹⁰⁴

3.6.2.2 อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นนอกจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

¹⁰⁴ เพิ่งอ้าง, น. 63 - 64.

นอกจากพนักงานอัยการจะมีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว พนักงานอัยการยังมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอีกหลายประการ เช่น การเป็นผู้แทนเฉพาะคดีตามคำสั่งศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 56 วรรคสี่ การดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 การฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชนให้เป็นผู้ถูกล้มละลายตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 มาตรา 10 การรับว่าต่างคดีแพ่งให้แก่สหกรณ์ในกรณีที่เกิดกรรมการ ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ทำให้สหกรณ์เสียหายและสหกรณ์ไม่ฟ้องคดีซึ่งให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ฟ้องคดีแทนสหกรณ์ได้ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 มาตรา 21 เป็นต้น¹⁰⁵

กรณีแนวทางปฏิบัติในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มาตรา 39 ที่เรื่องที่น่าสนใจ สรุปความได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ส่งเรื่องให้อัยการจังหวัดนนทบุรีในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ดำเนินคดีแพ่งแก่บริษัท บ. จำกัด (มหาชน) ให้แก่ผู้บริโภคคนหนึ่ง ซึ่งสำนักงานอัยการจังหวัดนนทบุรีและสำนักงานคดีแรงงานภาค 1 เห็นว่าคดีดังกล่าวขาดอายุความและแจ้งฐานะคดีไปยังสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคยืนยันให้ดำเนินคดีสำนักงานคดีแรงงานภาค 1 จึงขอหารืออัยการสูงสุดว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ มาตรา 39 เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เคร่งครัดให้พนักงานอัยการต้องรับว่าต่างทุกคดีหรือไม่ และการนำคดีที่ขาดอายุความแล้วมาฟ้องคดีจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวมอย่างไร

สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า หน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีคุ้มครองผู้บริโภคในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 เป็นการดำเนินคดีตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 วรรคหนึ่ง (3) โดยที่อำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีคุ้มครองผู้บริโภคเป็นของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 10 (7) ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ.2551 มาตรา 19

¹⁰⁵ เพิ่งอ้าง, น. 64 - 66.

การดำเนินคดีของพนักงานอัยการในคดีนี้จึงไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะทนายความของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค แต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคตามที่กฎหมายกำหนด กรณีจึงไม่อยู่ในบังคับของระเบียบสำนักอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 25 วรรคสอง ดังนั้น หากมีการแจ้งความเห็นเกี่ยวกับฐานะคดีไปยังคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว และคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคยื่นยันให้ฟ้องคดีโดยเห็นว่า การดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม พนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ส่วนการนำคดีขาดอายุความมาฟ้องจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวมหรือไม่ เห็นว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้พิจารณา มิใช่ของพนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค

ในการดำเนินคดีคุ้มครองผู้บริโภคดังกล่าวพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีในศาลในชั้นบังคับคดีด้วย เช่น การยื่นคำร้องขอเฉลี่ยทรัพย์ คำร้องจัดทรัพย์ คำร้องขอกันส่วน เป็นต้น แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่บังคับคดีใดๆ ในคดีดังกล่าว โดยนอกจากจะเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการสำนักงานคดีที่รับผิดชอบฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคตั้งแต่ต้นแล้ว ในกรณีที่การยื่นคำร้องดังกล่าวหรือการดำเนินการใดๆ ที่ต้องดำเนินการให้แก่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอยู่นอกเขตศาลที่ยื่นฟ้องคดีมาตั้งแต่ต้น ให้พนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคในเขตศาลที่จะต้องยื่นคำร้องหรือดำเนินคดีในเรื่องนั้นๆ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีในศาลในชั้นบังคับคดีตามที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขอให้ดำเนินการด้วย¹⁰⁶

¹⁰⁶ เพิ่งอ้าง, น. 65 - 66.

บทที่ 4

วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิ ของผู้บริโภคตามมาตรา 39 และมาตรา 39/1

แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

4.1 สถานะทางกฎหมายของอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทน ผู้บริโภคตามมาตรา 39 และมาตรา 39/1

จากการศึกษาองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พบว่ามีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่มที่ประกอบด้วยบุคคลต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและมีอำนาจหน้าที่เฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อใช้อำนาจดำเนินการทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจถือได้ว่า เป็นไปตามค่านิยมของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ที่ได้กำหนดค่านิยมคำว่า “เจ้าหน้าที่” ว่าหมายถึง บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย เช่น การจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจในทางปกครองหลายประการ ซึ่งหนึ่งในนั้น คือ อำนาจตามมาตรา 10 (7) ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคที่คณะกรรมการเห็นสมควรหรือมีผู้ร้องขอ ซึ่งอำนาจในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคดังกล่าว ถือเป็นอำนาจพิเศษอย่างหนึ่ง เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ประชาชนในฐานะผู้บริโภคได้รับความคุ้มครองจากการซื้อสินค้าหรือรับบริการ พร้อมทั้งได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายเมื่อผู้บริโภคถูกละเมิดสิทธิตามสิทธิของผู้บริโภคในมาตรา 4 (4) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งในการพิจารณาเยียวยาให้ความช่วยเหลือผู้บริโภคด้วยการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค มีหลักเกณฑ์และวิธีการซึ่งกำหนดไว้ดังนี้

1) การดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค โดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กำหนดไว้ในมาตรา 39 โดยกำหนดไว้ในกรณีที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เห็นสมควรเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หรือเมื่อได้รับคำร้องจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เห็นว่า การดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการ โดยความเห็นชอบของอธิบดีกรมอัยการ (อัยการสูงสุด) หรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล และเมื่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้แจ้งไปยังกระทรวงยุติธรรม (ปัจจุบันเป็นสำนักงานศาลยุติธรรม) เพื่อแจ้งให้ศาลทราบแล้ว ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้ และในการดำเนินคดีในศาล ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องเรียกทรัพย์สิน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ร้องขอได้ด้วย และในการนี้ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งปวง

2) การดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค โดยเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ไว้ในมาตรา 39/1 โดยกำหนดให้ นอกจากคณะกรรมการมีอำนาจดำเนินคดีตามมาตรา 39 แล้ว ให้เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภค โดยมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล และเมื่อเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้แจ้งไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ศาลทราบแล้ว ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีตามที่เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมอบหมายได้ และในการดำเนินคดีในศาล เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องเรียกทรัพย์สินหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ร้องขอได้ด้วย และในการนี้ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งปวง รวมถึงให้นำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคเกี่ยวกับการฟ้องคดีและการดำเนินคดีของคณะกรรมการ และข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาในเรื่องดังกล่าวมาใช้บังคับแก่กรณีที่เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคฟ้องคดีตามมาตรา 39 นี้ การดำเนินคดีของเลขาธิการ

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด โดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้มีประกาศคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคของเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2563 ซึ่งข้อ 4 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคของเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ โดยกำหนดให้เมื่อได้รับคำร้องจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ หรือเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เห็นสมควรและการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม และกรณีมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นเรื่องร้องทุกข์ที่ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย และหากดำเนินการล่าช้าอาจเกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม หรือ
- (2) เป็นเรื่องร้องทุกข์ที่ผู้ประกอบการธุรกิจมีพฤติกรรมว่าจะหลบหนี หรือย้ายไปเสียซ่อนเร้น หรือโอนไปให้แก่ผู้อื่นซึ่งทรัพย์สินใดก็ดี หรือ
- (3) เป็นเรื่องร้องทุกข์อื่น ๆ ที่เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เห็นว่าเป็นเรื่องที่ประชาชนสนใจมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนต้องดำเนินคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม

เมื่อพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายของอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งแทนผู้บริโภคของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค นั้น จะพบว่าอำนาจดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วจึงมีมติออกไป ปัญหาที่จะเกิดขึ้น คือ มติดังกล่าวเป็นการมอบหมายให้พนักงานอัยการ โดยความเห็นชอบของอธิบดีกรมอัยการ (อัยการสูงสุด) หรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคไปดำเนินคดีกับผู้ที่กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ซึ่งในปัจจุบันเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มอบหมายให้ดำเนินคดีแทนผู้บริโภคทั้งหมดนั้นเป็นพนักงานอัยการ จากสำนักงานอัยการสูงสุด โดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้มีคำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 1/2541 ลงวันที่ 20 มกราคม 2541 เรื่อง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยมีคำสั่งแต่งตั้งให้ พนักงาน

อัยการ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้อำนาจดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล

จึงมีปัญหาทางกฎหมายว่าสถานะทางกฎหมายของอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งแทนผู้บริโภคของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีอำนาจในการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคไปดำเนินคดีกับผู้ละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาลนั้น มีสถานะอย่างไรในทางกฎหมาย เนื่องจาก กรณีดังกล่าวยังมีได้เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลภายนอกฝ่ายปกครอง แต่เป็นการสั่งให้พนักงานอัยการหรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ ในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคไปดำเนินการฟ้องคดีแทนผู้บริโภคโดยอาศัยอำนาจตามมติหรือคำสั่งของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงความหมายของ “คำสั่งทางปกครอง” ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีการให้หมายความว่

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

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ซึ่งจากคำนิยามของ “คำสั่งทางปกครอง” ดังกล่าว สามารถอธิบายหรือขยายความเพิ่มเติม ได้ดังนี้

1) เป็นกระทำของเจ้าหน้าที่ โดยคำสั่งทางปกครอง ต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ แต่ทั้งนี้ไม่ใช่ว่าเมื่อเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่แล้วจะเป็นคำสั่งทางปกครองเสมอไป จะต้องไปพิจารณาองค์ประกอบในข้ออื่นๆ เพิ่มเติมประกอบกัน¹⁰⁷

2) อาศัยอำนาจตามกฎหมาย โดยคำสั่งทางปกครอง จะต้องเป็นการกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมาย ทั้งนี้ มาตรการที่เจ้าหน้าที่ใช้จะต้องเกิดจากการใช้อำนาจรัฐ และอำนาจรัฐนั้นต้องเป็นอำนาจมหาชน ประเภทอำนาจทางปกครอง¹⁰⁸

¹⁰⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2549), น. 101.

¹⁰⁸ เพ็ญอ้าง, น. 102.

3) มุ่งสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล โดยคำสั่งทางปกครอง จะต้องมุ่งสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล การกระทำใดที่จะเป็นคำสั่งทางปกครองจะต้องมุ่งผลในทางกฎหมาย มีลักษณะเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์หรือนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลหรือการเคลื่อนไหวแห่งสิทธิ เพื่อมุ่งให้เกิดผลทางกฎหมาย และจะต้องมีผลเป็น “การปิดกระบวนการพิจารณาทางปกครอง” อีกด้วย¹⁰⁹

4) มีผลทางกฎหมายออกไปยังภายนอกฝ่ายปกครอง โดยคำสั่งทางปกครอง จะต้อง มีผลโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง การมีผลออกไปภายนอกฝ่ายปกครองเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการแยก “คำสั่งทางปกครอง” ออกจาก “คำสั่งภายนอกของฝ่ายปกครอง” เนื่องจากหลักการของคำสั่งทางปกครองจะต้องมีผลออกไปยังภายนอกฝ่ายปกครอง คือ มีผลเป็นการ ก่อ เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคลที่อยู่ภายนอกฝ่ายปกครอง แต่ในบางกรณี การสั่งการภายในของฝ่ายปกครองระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาและการสั่งการนั้นไป กระทบสิทธิส่วนบุคคลไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการ การสั่งการนั้นก็จะมีสภาพเป็นคำสั่งทางปกครองเช่นกัน¹¹⁰

เมื่อพิจารณาถึงความหมายและคำอธิบายของคำสั่งทางปกครองในเบื้องต้นแล้ว จะเห็นว่าอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคซึ่งอยู่ในรูปแบบของมติคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่มอบหมายให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ดำเนินคดีกับผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค เป็นการสั่งการภายในของฝ่ายปกครองระหว่างผู้ที่มีอำนาจทางกฎหมายกับผู้ปฏิบัติ ตามคำสั่ง โดยมีได้มีการสั่งการออกไปยังภายนอกฝ่ายปกครอง แม้ว่าการสั่งการจะเป็นการตั้ง พนักงานอัยการ หรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ แต่ก็เป็นคำสั่งในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค แม้จะไม่ใช่บุคคล ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาโดยตรงก็ตาม แต่ภายใต้การออกคำสั่งดังกล่าว ซึ่งจะต้องมีการแต่งตั้ง พนักงานอัยการให้เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคก่อน โดยความเห็นชอบจากอธิบดีกรมอัยการ (อัยการสูงสุด) และจะต้องแจ้งการแต่งตั้งดังกล่าวไปยังศาลยุติธรรม โดยสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้มีหนังสือ ลงวันที่ 26 มกราคม 2541 ถึงปลัดกระทรวงยุติธรรม เพื่อแจ้งคำสั่ง คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 1/2541 ลงวันที่ 20 มกราคม 2541 แต่งตั้งให้ “พนักงานอัยการ”

¹⁰⁹ เพิ่งอ้าง, น. 107.

¹¹⁰ เพิ่งอ้าง, น. 110.

เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค และมีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล จึงถือว่าการสั่งการดังกล่าว ไม่ได้เป็นการสั่งการถึงพนักงานอัยการในฐานะพนักงานอัยการโดยทั่วไป แต่เป็นการสั่งการระหว่างคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ทำให้การสั่งการดังกล่าวจึงเกิดขึ้นภายในฝ่ายปกครองเท่านั้น

แม้ว่าพนักงานอัยการจะได้ดำเนินการตามมติคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยการฟ้องร้องต่อศาลแล้วก็ตามก็ไม่ถือว่าการดำเนินการของพนักงานอัยการ เป็นการกระทำที่กระทบต่อสถานะของบุคคลภายนอก เนื่องจาก การฟ้องคดีในศาลไม่ใช่การตัดสินว่าบุคคลหรือนิติบุคคลนั้นมีการกระทำที่ละเมิดสิทธิของผู้บริโภคหรือตกเป็นฝ่ายแพ้กิติ แต่อย่างไร เพราะการฟ้องร้องคดีดังกล่าวยังมีกระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาลตามกระบวนการวิธีพิจารณาความต่อไปอีก ดังนั้นจึงไม่อาจถือได้ว่าการใช้อำนาจในการดำเนินคดีแพ่งแทนผู้บริโภคตามมาตรา 39 และมาตรา 39/1 เป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลภายนอกที่จะนำไปสู่การฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองได้ และเมื่อนำมาพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 4 ซึ่งกำหนดให้ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ให้ใช้บังคับกับ “...(4) การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในการบวนการพิจารณาคดีการบังคับคดี และการวางทรัพย์ และ (8) การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา...”

ซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับคดีที่มีผู้บริโภคได้เคยนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง โดยศาลปกครองกลาง ได้มีคำพิพากษาในคดี คดีหมายเลขดำที่ 880 คดีหมายเลขแดงที่ 709 เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2564 ระหว่าง นางสาว ช. ผู้ฟ้องคดี และคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ถูกฟ้องคดี โดยมีคำพิพากษาว่า การที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้มีหนังสือแจ้งมติที่ประชุมคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้ผู้บริโภคทราบ ซึ่งการยุติเรื่องร้องเรียนไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะไปใช้สิทธิทางศาลด้วยตนเอง โดยกระบวนการพิจารณาและมติของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มติของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไม่ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะไปดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมในทางแพ่งด้วยตนเอง การที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้พิจารณาและมีมติให้ยุติเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ชอบด้วยกฎหมาย

และในคดีปกครอง คดีหมายเลขคำที่ 2235/2561 เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2564 คดีระหว่าง นาย น. ผู้ฟ้องคดี และคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ถูกฟ้องคดี ศาลปกครองกลาง ได้อ่านคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 34/2564 สรุปความได้ว่า เมื่อปี 2554 ผู้ฟ้องคดี ได้จองซื้อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างกับบริษัทฯ อสังหาริมทรัพย์แห่งหนึ่ง โดยพนักงานขายของบริษัทฯ รับรองว่าโครงการดังกล่าวนี้ไม่ท่วม ผู้ฟ้องคดีจึงได้วางเงินจองไว้กับบริษัทฯ แต่เมื่อถึงเดือนพฤศจิกายน 2554 ได้เกิดน้ำท่วมโครงการดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถเข้าอยู่อาศัยได้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือร้องทุกข์ต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ขอให้ มีคำสั่งให้บริษัทฯ คืนเงินจอง ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีและบริษัทฯ ไปชี้แจงและทำการไกล่เกลี่ย บริษัทฯ ปฏิเสธที่จะคืนเงินจอง แต่จะชำระเงินให้ผู้ฟ้องคดีในลักษณะ เป็นเงินช่วยเหลือแทน ผู้ฟ้องคดีปฏิเสธที่จะรับเงินช่วยเหลือดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภค ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภค ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ให้ยุติเรื่องร้องเรียน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผลการพิจารณาดังกล่าวไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนมติของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาแล้ว เห็นว่า แม้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นคณะกรรมการซึ่งจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 10 จึงเป็น คณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา 3 แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนสำนักงาน คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 19 แห่ง พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจและหน้าที่ตาม มาตรา 20 สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงเป็น “หน่วยงานทาง ปกครอง” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่มติของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อาจมีผลเป็นการออกคำสั่งทาง ปกครองหรือการออกคำสั่งทั่วไปก็ได้

เมื่อพิจารณาคติของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ให้ยุติเรื่อง ร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี จะเห็นได้ว่าคำวินิจฉัยและมติให้ยุติเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวเป็นเพียงการ ปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ตามมาตรา 10 (1) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครอง ผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคล เป็นการถาวรและชั่วคราว ซึ่งสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่มีต่อบริษัทฯ หากมีอยู่ อย่างไม่รู้ก็ยังคงมีอยู่เช่นนั้น มิได้เปลี่ยนไปเพราะมติของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ถูกฟ้อง คดีที่ 1 หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของบริษัทฯ เป็นการกระทำละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดี ในฐานะผู้บริโภค ผู้ฟ้องคดีก็ยังคงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้วินิจฉัยข้อโต้แย้งสิทธิของ ผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น มติของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ให้ยุติเรื่องร้องทุกข์ ของผู้ฟ้องคดี จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539 การฟ้องขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จึงไม่อยู่ใน อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

จากบทบัญญัติและตัวอย่างคดีดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ผู้ที่ถูกดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญา จากการใช้อำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคตามมาตรา 39 และมาตรา 39/1 จะไม่สามารถนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้ เนื่องจาก การอำนาจ ดังกล่าวไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง จึงทำให้ไม่สามารถโต้แย้งหรือฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

สำหรับกรณีที่พนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ไม่เห็นด้วยกับมติ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พนักงานอัยการจะทำความเข้าใจเป็นหนังสือมายังสำนักงาน คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อขอให้ทบทวนมติ หรือขอให้สอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือขอให้คณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภคมีมติฟ้องคดีกับผู้ที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับความเป็นธรรมและเป็นไป ตามสิทธิของผู้บริโภค ประกอบกับหนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส 0005/ว305 ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2555 เรื่อง การดำเนินคดีผู้บริโภคของพนักงานอัยการ ระบุว่า ด้วยอัยการสูงสุด ได้มีหนังสือแจ้งตอบข้อหารือของสำนักงานคดีแรงงานภาค 1 ซึ่งหารือข้อกฎหมายในการดำเนินคดี

ผู้บริโภครองของพนักงานอัยการ ในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในคดีที่พนักงานอัยการมีความเห็นว่าคดีขาดอายุความแล้ว ความว่าหน้าที่ของพนักงานอัยการในดำเนินคดีคุ้มครองผู้บริโภค ในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นการดำเนินคดีตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 (3) และสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 61 เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค เพื่อได้รับความเป็นธรรมจากการซื้อสินค้าหรือใช้บริการจากผู้ประกอบการ ตลอดจนมีสิทธิในการรับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย โดยที่อำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีคุ้มครองผู้บริโภค เป็นของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 10 (7) ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 19 การดำเนินคดีของพนักงานอัยการในคดีผู้บริโภคจึงไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะทนายความของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค แต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น หากได้มีการแจ้งความเห็นเกี่ยวกับฐานะคดีไปยังคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว และคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคยังยืนยันให้ฟ้องคดี โดยเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม พนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

นอกจากนี้ การดำเนินคดีแพ่งแทนผู้บริโภคของพนักงานอัยการ จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายวิธีพิจารณาความ สำหรับคดีผู้บริโภคได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการพิจารณาความไว้ต่างหาก คือ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 เพื่อให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยความรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ดังนั้น อำนาจในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จึงไม่มีสิทธิเหนือกว่าการดำเนินคดีด้วยตนเองแต่อย่างใด การดำเนินคดีแทนผู้บริโภคเป็นเพียงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในด้านคดีความ ซึ่งเป็นกลไกในการใช้อำนาจของรัฐในการให้ความช่วยเหลือประชาชน ในกระบวนการยุติธรรมเท่านั้น

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า สถานะทางกฎหมายของอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งแทนผู้บริโภค ตามมาตรา 39 และมาตรา 39/1 ถือเป็นคำสั่งภายในของฝ่ายปกครองและไม่ได้อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงทำให้เมื่อคณะกรรมการคุ้มครอง

ผู้บริโภค หรือเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องร้องเรียนในกรณีใด ไม่เข้าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภค ผู้บริโภคก็ไม่อาจโต้แย้งอุทธรณ์ดังกล่าวได้ ซึ่งผลการพิจารณาดังกล่าว แม้ผู้บริโภคจะถูกละเมิด สิทธิจากผู้ประกอบธุรกิจก็ตาม ก็จะต้องยุติเรื่องร้องทุกข์ของผู้บริโภค¹¹¹ และให้ผู้บริโภคไปใช้สิทธิ ทางศาลด้วยตนเอง และรวมถึงในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยมติคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ก็ไม่อาจโต้แย้งอุทธรณ์ดังกล่าวได้เช่นกัน โดยผู้ถูกฟ้องคดีสามารถทำได้เพียงต่อสู้คดีตามกระบวนการ พิจารณาคดีเท่านั้น

สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกา The Federal Trade Commission Act ซึ่งเป็นกฎหมาย คุ้มครองผู้บริโภค ได้จัดตั้งโดยองค์กรที่มีบทบาทอย่างมากในการควบคุมตลาดการค้า คือ Federal Trade Commission (FTC) โดยในด้านการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคนั้น โดยหลักผู้บริโภคจะต้องดำเนินการฟ้องร้องด้วยตนเอง แต่สามารถขอความช่วยเหลือหรือ ขอคำปรึกษาทางกฎหมายได้จากคลินิกกฎหมายท้องถิ่น มหาวิทยาลัย และหน่วยงานของรัฐ เช่น FTC และหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภคตามมลรัฐต่างๆ ได้ อย่งไรก็ดี ในบางมลรัฐ เช่น รัฐเท็กซัส มีหน่วยงานของรัฐที่สามารถดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้ โดยเป็นอำนาจของอัยการ ของรัฐ (State Attorney General) ซึ่งมีอำนาจในการรับเรื่องร้องเรียนและดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้ ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

และสำหรับในประเทศออสเตรเลีย The Trade Practices Act 1974 ซึ่งเป็นกฎหมาย คุ้มครองผู้บริโภค โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการว่าด้วยการแข่งขันและการบริโภคแห่งออสเตรเลีย (Australian Competition & Consumer Commission (ACCC)) โดยในด้านการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับ การละเมิดสิทธิของผู้บริโภคนั้น คณะกรรมการแข่งขันและผู้บริโภค (ACCC) สามารถยื่นคำร้อง แทนผู้เสียหายหรือผู้บริโภคได้ตาม Section 87 (1A) (b)¹¹² แห่ง The Trade Practices Act 1974

¹¹¹ ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของสำนักงาน คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ข้อ 17

¹¹² Trade Practices Act 1974 Section 87 (1A) (b) (b) on the application of the Commission in accordance with Sub Section (1B) on behalf of one or more persons who have suffered, or who are likely to suffer, loss or damage by conduct of another person that was engaged in in contravention of Part IV (other than Section 45D or 45E), IVA, IVB, V or VC; or

ต่อ Federal Court เพื่อร้องเรียนให้ผู้ประกอบธุรกิจบรรเทาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคร ตาม Section 87 (1B) แห่ง Trade Practices Act 1974

เมื่อนำกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา และกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย มาเปรียบเทียบของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ของประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า อำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียนั้น เป็นกรณีที่ผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิได้รับร้องทุกข์ ต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบ จากนั้นหน่วยงานดังกล่าวก็จะพิจารณาว่าเรื่องร้องทุกข์ของผู้บริโภค เข้าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือไม่ หากเข้าหลักเกณฑ์และเงื่อนไข หน่วยงานที่รับเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภคก็สามารถดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลแทนผู้บริโภค ดังนั้น ในแง่ของสถานะทางกฎหมายของอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค แทนผู้บริโภคจึงไม่จำเป็นที่จะต้องพิจารณา เนื่องจาก การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เป็นการพิจารณา ตามกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนแล้ว ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทย ซึ่งมีประเด็นที่ผู้บริโภคฟ้อง คดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งยุติเรื่องร้องทุกข์ เนื่องจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เห็นว่า ผู้บริโภคมิได้ถูกละเมิดสิทธิแต่อย่างใด และให้ผู้บริโภคไปใช้สิทธิทางศาลด้วยตนเอง ซึ่งกรณีนี้อาจทำให้ผู้บริโภคเกิดข้อสงสัยได้ว่าเรื่องร้องทุกข์ของตนนั้นสามารถฟ้องคดีได้หรือไม่ หรือในกรณีที่ผู้ประกอบการต่อสู้คดีว่าการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค แทนผู้บริโภคไม่เป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นนี้อาจเกิดจากการที่ บัญญัติกฎหมายไว้ไม่ชัดเจน จึงจำเป็นที่จะต้องทราบสถานะทางกฎหมายของอำนาจในการ ดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคตามมาตรา 39 และมาตรา 39/1 เพื่อที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

4.2 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภค

การดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคถือเป็นกลไก ทางกฎหมายที่สำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยรัฐได้กำหนดวิธีการ เสียหายแก่ปัญหาในกรณีที่บริโภคถูกละเมิดสิทธิไว้ โดยให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหาร ในการเข้าช่วยเหลือ

ผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรม ซึ่งถือเป็นวิธีการหนึ่งในการคุ้มครองผู้บริโภค¹¹³ และถือเป็นสิทธิของผู้บริโภค นอกเหนือจากสิทธิของผู้บริโภคประการอื่นๆ เช่น การได้รับข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอ ความมีอิสระในการเลือกซื้อสินค้าหรือบริการ และสิทธิในการได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ¹¹⁴

การที่กฎหมายได้กำหนดให้รัฐในฐานะฝ่ายปกครอง มีอำนาจในการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนของผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ โดยการฟ้องคดีแทนผู้บริโภคนั้นถือได้ว่าเป็นหลักการใหม่ที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายของไทย และกลายเป็นฐานในการร่างกฎหมายฯ ฉบับอื่นๆ ที่เกิดขึ้นในภายหลังที่กำหนดให้อำนาจรัฐในการดำเนินคดีแทนประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ละเมิดสิทธิในกฎหมายฉบับต่างๆ อีกด้วย

แต่เดิมเมื่อบุคคลหนึ่งก่อความเสียหายให้แก่บุคคลอื่น ผู้ซึ่งได้รับความเสียหายก็ชอบที่จะได้แก้แค้นกระทำให้ผู้ก่อความเสียหายนั้นได้รับความเสียหายในทำนองเดียวกันเป็นการตอบแทน เรียกว่า “ตาต่อตา ฟันต่อฟัน” (An eye for an eye, A tooth for a tooth) ซึ่งต่อมาความคิดนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลง โดยรัฐจะเป็นผู้เข้ามาทำการแก้แค้นแทน โดยเป็นผู้กำหนดข้อบังคับให้มีการทำขวัญผู้เสียหาย และในบางครั้งถ้าการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหาย กระทบกระเทือนต่อมหาชนด้วย นอกจากจะต้องใช้ค่าทำขวัญแล้ว ผู้กระทำผิดยังต้องได้รับโทษทางอาญาอีกด้วย¹¹⁵ และตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 มีหลักการที่เคยยึดมั่นในความเชื่อในความเป็นปัจเจกนิยม และเสรีนิยม รวมถึงได้มีการปรับตัวเพื่อแก้ไขจุดอ่อนและเพิ่มมุมมองปัญหาและการแก้ไขปัญหาของบุคคลที่เป็นผู้ด้อยโอกาสในสังคมโดยรัฐได้ใช้กลไกทางกฎหมายสร้างสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค รวมถึงความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นกับบุคคลอื่นๆ ในสังคมให้ได้ตามความเป็นจริง โดยมีการบัญญัติกฎหมายเป็นพิเศษซึ่งกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐสามารถสร้างมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค เช่น การผลักภาระการพิสูจน์ (Onus of proof) ในเรื่องทางเทคนิคให้แก่ผู้ผลิตหรือผู้ขายสินค้า โดยผู้บริโภคมีหน้าที่พิสูจน์เพียงว่าได้รับความเสียหาย

¹¹³ สุดา วิสชุดพิชญ์, “การดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิผู้บริโภค,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ฉบับที่ 4, ปีที่ 30, น. 589 - 590 (2543).

¹¹⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, “การควบคุมโฆษณาเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ฉบับที่ 2, ปีที่ 10, น. 247 (2523).

¹¹⁵ วารี นาสกุล, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้, พิมพ์ครั้งที่ 12 (กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), น. 3.

จากสินค้าที่ชำรุดบกพร่องหรือไม่ปลอดภัยอย่างไรเท่านั้น หรือการให้รัฐมีอำนาจดำเนินคดีแทน ผู้บริโภค ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้นำหลักการที่ให้รัฐมีอำนาจดำเนินคดีแทนผู้บริโภคมาใช้ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการด้านการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยที่ให้ อำนาจองค์กรของรัฐมีอำนาจในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค¹¹⁶

และเมื่อพิจารณาจากกฎหมายฉบับต่างๆ ของประเทศไทย ที่มีวัตถุประสงค์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก จะพบว่ามีกฎหมายอยู่เพียง 2 ฉบับเท่านั้นที่มีกรกล่าวถึง หรือระบุถึงสิทธิของผู้บริโภค คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 46 ที่ระบุไว้ว่า สิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ได้กำหนดวิธีการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย โดยแนวคิดนี้เกิดจากวิธีพิจารณาคดีที่ปรากฏอยู่ในขณะนั้น มีขั้นตอนและวิธีการที่ล่าช้า ขณะที่ประชาชนในฐานะผู้บริโภคจะต้องมีการบริโภคสินค้าอยู่ทุกขณะ รัฐจึงต้องหาวิธีการเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคที่ดีพอในการคุ้มครองประชาชน หรือให้ความสะดวกแก่ประชาชนเท่าที่รัฐจะพึงให้ได้ จึงกำหนดให้ผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญในการฟ้องร้องคดี คือ พนักงานอัยการ ซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านคดีที่รัฐมีอยู่เป็นผู้ดำเนินการ เพื่อให้การฟ้องร้องคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเป็นการคุ้มครองประชาชนที่ดีขึ้น

ซึ่งหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้ระบุถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายไว้ว่า “แม้จะมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคโดยการกำหนดคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการอยู่แล้วก็ตาม แต่การที่ผู้บริโภคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือผู้ประกอบการค้าหรือผู้ประกอบการโฆษณาเมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ย่อมจะเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นการไม่คุ้มค่า และผู้บริโภคจำนวนมากไม่อยู่ในฐานะที่จะเสาะเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้ และในบางกรณีก็ไม่อาจจะจับหรือยับยั้งการกระทำที่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้ทันทั่วทั้งที่สมควรมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ประกอบการโฆษณาต่อผู้บริโภค เพื่อให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้บริโภค ตลอดจนจัดให้มีองค์กรของรัฐที่เหมาะสมเพื่อตรวจตราดูแล และประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค

¹¹⁶ สุขุม พัฒนะศิริ, “การคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย,” วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์, ฉบับที่ 2, ปีที่ 5, น. 79 - 80 (2523).

จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น” จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้รัฐมีภารกิจที่จะต้องช่วยเหลือประชาชนในฐานะผู้บริโภค ในด้านคดี โดยกำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจในการการดำเนินคดีแพ่งแทนผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิได้ ถือเป็นกลไกหนึ่งในการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยหลักเกณฑ์ในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในฐานะเป็นหน่วยงานกลางที่รับเรื่องราวร้องทุกข์และคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรง สามารถดำเนินการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย และเจรจาไกล่เกลี่ย หรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคนั้นจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2562 และระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. 2559 ซึ่งกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สามารถดำเนินการเจรจาไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้บริโภคในการระงับข้อพิพาทให้ยุติโดยเร็ว โดยมีขั้นตอน ดังนี้

1. เมื่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้รับเรื่องร้องทุกข์หรือร้องเรียนจากประชาชนไว้แล้ว ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง และประเด็นแห่งการร้องเรียน ตลอดจนรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเบื้องต้น และนำเสนอผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงนามในหนังสือเชิญหรือหนังสือเรียกคู่กรณี ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ปรากฏข้อเท็จจริงชัดเจนและเพียงพอ เพื่อให้คู่กรณีจัดส่งเอกสารหลักฐานหรือให้มาพบเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ เพื่อให้ถ้อยคำและเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในกรณีที่คู่กรณีไม่ประสงค์เจรจาไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาท หรือในกรณีอื่นใดที่ถือได้ว่าคู่กรณีไม่ประสงค์เจรจาไกล่เกลี่ยรวมทั้งกรณีที่ไม่สามารถติดต่อคู่กรณีได้ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบบันทึกไว้เป็นหลักฐาน เพื่อเสนอผู้บังคับบัญชาพิจารณา และให้ดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ต่อไป¹¹⁷

¹¹⁷ ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. 2559 ข้อ 5

2. หากคู่กรณี ประสงค์เจรจาไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาท ก่อนดำเนินการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาท ให้ผู้ไกล่เกลี่ย (เจ้าหน้าที่) ชี้แจงขั้นตอนและวิธีการในการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทให้คู่กรณีทุกฝ่ายทราบ¹¹⁸ และให้ผู้ไกล่เกลี่ยดำเนินการให้คู่กรณีตกลงยินยอมผ่อนผันให้แก่กัน โดยเปิดโอกาสให้คู่กรณีเสนอข้อผ่อนผันให้แก่กัน หรือผู้ไกล่เกลี่ยอาจเสนอทางเลือกในการผ่อนผันให้แก่คู่กรณีพิจารณาตกลงยินยอมยุติข้อพิพาทนั้น โดยห้ามมิให้ผู้ไกล่เกลี่ยชี้ขาดข้อพิพาท ทั้งนี้ ในการเจรจาไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทนั้น ผู้ไกล่เกลี่ยอาจไกล่เกลี่ยพร้อมกันหรือแยกกันก็ได้ แต่ในการตกลงกันนั้นให้กระทำต่อหน้าคู่กรณีทุกฝ่าย¹¹⁹

3. การไกล่เกลี่ยในชั้นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบให้กระทำได้ไม่เกินสองครั้ง และมีระยะเวลา รวมกันไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันทำการไกล่เกลี่ยครั้งแรก หากในการเจรจาไกล่เกลี่ยในครั้งแรก คู่กรณีสามารถตกลงกันได้ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจัดทำสรุปผลการไกล่เกลี่ยรายงานต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อยุติเรื่อง แต่หากคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ และคู่กรณียังมีความประสงค์ที่จะเจรจาไกล่เกลี่ยต่อไป ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดำเนินการไกล่เกลี่ยในครั้งที่สอง และหากคู่กรณีสามารถตกลงกันได้ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจัดทำสรุปผลการไกล่เกลี่ยรายงานต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อยุติเรื่อง¹²⁰

4. ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยในชั้นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่สามารถหาข้อยุติได้ และคู่กรณียังมีความประสงค์ที่จะเจรจาไกล่เกลี่ยต่อไป ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบนำเสนอข้อพิพาทต่อคณะกรรมการไกล่เกลี่ยเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริหาร โภค โดยการไกล่เกลี่ยในชั้นคณะกรรมการไกล่เกลี่ยเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริหาร โภคให้กระทำได้ไม่เกินสองครั้ง และมีระยะเวลา รวมกันไม่เกินเก้าสิบวัน นับแต่วันทำการไกล่เกลี่ยครั้งแรก เว้นแต่ มีความจำเป็นและคู่กรณียินยอมให้ผู้ไกล่เกลี่ยขยายระยะเวลาการไกล่เกลี่ยได้อีกครั้งหนึ่ง หากได้ข้อยุติเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจัดทำสรุปผลการไกล่เกลี่ยรายงานต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อยุติเรื่อง หากไม่สามารถหาข้อยุติได้ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ

¹¹⁸ ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. 2559 ข้อ 6

¹¹⁹ ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. 2559 ข้อ 7

¹²⁰ ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. 2559 ข้อ 12

รวบรวมข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาถ้อยแถลงเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคต่อไป¹²¹

5. ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาถ้อยแถลงเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคได้พิจารณาแล้วและมีมติเห็นสมควรให้ดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจ หรือมีมติให้ยุติเรื่อง ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเสนอเรื่องให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาต่อไป โดยกฎหมายได้ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคดำเนินคดีแทนผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522¹²²

จากหลักเกณฑ์และขั้นตอนการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค จะเห็นได้ว่าเมื่อผู้บริโภคคนใดได้รับผลกระทบจากสาเหตุใดๆ ก็ตามจากการใช้สินค้าหรือบริการ ซึ่งโดยลักษณะของการกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้ผู้บริโภคคนใดที่มีสิทธิได้รับการพิจารณาชดเชยความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิดังกล่าว¹²³

โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มิได้จำกัดว่า สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหายนั้น จำกัดเฉพาะความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสิทธิตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 บัญญัติคุ้มครองไว้เท่านั้น แม้ผู้บริโภคจะถูกละเมิดสิทธิตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคอื่นๆ ก็มีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ด้วยได้¹²⁴

ซึ่งสิทธิดังกล่าวถือว่าเป็นสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหายเป็นสิทธิที่จะได้แย้งหรือคัดค้านผู้ประกอบการธุรกิจเกี่ยวกับสินค้าที่ซื้อจากผู้ประกอบการธุรกิจหรือเกี่ยวกับบริการที่ได้รับจากผู้ประกอบการธุรกิจ และมีสิทธิในการได้รับการพิจารณาจากองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาและชดเชยค่าเสียหาย เมื่อมีการกระทำอันเป็น

¹²¹ ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. 2559 ข้อ 13

¹²² ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ข้อ 16

¹²³ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 4 (4)

¹²⁴ ชัยนันท์ งามขจรกุลกิจ, “การฟ้องคดีแทนผู้บริโภค,” วารสารอัยการ, ฉบับที่ 156, ปีที่ 14, น. 5 (2534).

การละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในประการหนึ่งประการใดดังกล่าวจากสิทธิของผู้บริโภคอันเป็นเหตุให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหาย¹²⁵

ทั้งนี้ การดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ต่อผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคนั้น สามารถดำเนินการ ได้ 2 กรณี คือ

1) กรณีที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นสมควรเข้าดำเนินคดีแทนผู้บริโภค โดยที่ไม่ได้มีผู้บริโภครายใดร้องเรียน เมื่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พิจารณาแล้วเห็นว่า มีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเกิดขึ้น และการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคเป็นส่วนร่วม คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคก็จะมิตำเนินคดีแพ่งต่อผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ยังไม่เคยพิจารณามาก่อนแต่อย่างใด

2) กรณีที่มีผู้บริโภกร้องขอให้ดำเนินคดีแพ่ง ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากข้อร้องเรียนของผู้บริโภคว่า ผู้บริโภคถูกละเมิดสิทธิอย่างไร และเป็นสิทธิตามที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองหรือไม่ เมื่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พิจารณาแล้วเห็นว่า มีการกระทำที่ละเมิดสิทธิของผู้บริโภคก็จะพิจารณาถึงความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับ รวมถึงพิจารณาถึงการดำเนินแทนนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคในฐานะปัจเจกชน หรือเป็นประโยชน์ต่อส่วนร่วม หรือไม่ เพราะการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคนั้นกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่สำคัญว่าจะต้องเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคเป็นส่วนร่วม มิใช่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคผู้หนึ่งผู้ใด และเมื่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินคดีแทนผู้บริโภคดีดังกล่าว ครบเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด ก็จะมีมติให้ดำเนินคดีแพ่งแทนผู้บริโภคต่อไป

โดยองค์ประกอบภาพรวมของลักษณะของการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคมีข้อที่เป็นสาระสำคัญ ดังนี้

1) เป็นอำนาจตามกฎหมาย

ในกรณีมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นผู้ที่มีอำนาจในการเข้าดำเนินคดีแทนผู้บริโภคผ่านพนักงานอัยการ และข้าราชการ ในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี

¹²⁵ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 30, น. 35.

ทางนิติศาสตร์ ในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค โดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ประกอบได้ด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินแปดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนด และให้เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นกรรมการและเลขานุการ ทั้งนี้ โดยที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ โดยตำแหน่งนั้น นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 239/2563 ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2563 เรื่อง มอบหมายและมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติหน้าที่ประธานกรรมการในคณะกรรมการต่างๆ ตามกฎหมาย และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมอบหมายและมอบอำนาจให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติหน้าที่ประธานกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแทนนายกรัฐมนตรี

และกรณีตามมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้ให้อำนาจแก่เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นผู้ที่มีอำนาจในการเข้าดำเนินคดีแทน ผ่านข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ ในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค

2) เป็นอำนาจโดยอิสระ

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กำหนดให้สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ได้อย่างเต็มที่ โดยมาตรา 13 ได้กำหนดเรื่องการลงมติของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ โดยกำหนดให้ในการวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

3) เป็นอำนาจพิเศษตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 และมาตรา 39/1 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สามารถพิจารณาฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ประกอบการธุรกิจที่กระทำการละเมิดสิทธิของบริโภคได้

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ และพิจารณาคำเนิคดีแพ่งแทนผู้บริโภค ซึ่งอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจเฉพาะ ไม่สามารถมอบอำนาจให้บุคคลใดดำเนินการแทนได้ แม้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 15 จะได้กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการมาปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมอบหมายได้ก็ตาม เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้อำนาจแก่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญเพื่อพิจารณาใช้อำนาจที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะตัวตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ จึงถือได้ว่าเป็นกลไกทางกฎหมายที่สำคัญและทันสมัยในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในฐานะผู้บริโภคให้ได้รับความช่วยเหลือเยียวยาได้อย่างสะดวก รวดเร็วและเป็นธรรม

ทั้งนี้ อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีแทนผู้บริโภค มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขและวิธีการในการพิจารณาการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีดังนี้

- 1) ผู้ร้องทุกข์ต้องเป็นผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522
- 2) มีการกระทำจากผู้ประกอบธุรกิจซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หมายถึงกรณีผู้ประกอบธุรกิจเป็นฝ่ายผิดสัญญา ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และรวมถึงกรณีผู้ประกอบธุรกิจกระทำการละเมิดของผู้บริโภคอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นและตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค

3) การดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคจะต้องเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคเป็นส่วนรวม โดยพิจารณาจากพฤติกรรมการของผู้ประกอบธุรกิจที่หากประกอบธุรกิจลักษณะนั้นต่อไป อาจทำให้ผู้บริโภครายอื่นๆ ได้รับความเสียหาย¹²⁶

ทั้งนี้ เคยมีแนวคิดที่จะกำหนดความหมาย รวมถึงหลักเกณฑ์เพื่อใช้เป็นตัวช่วยในการพิจารณาว่าอย่างไรถึงจะเป็นกรณีที่การดำเนินคดีแพ่งแทนผู้บริโภคจะต้องเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคเป็นส่วนรวม ทั้งในแง่ของมูลค่าความเสียหาย หรือจำนวนผู้บริโภค แต่สุดท้ายแนวคิดดังกล่าวก็ไม่ได้นำมาใช้ประกอบการพิจารณาแต่อย่างใด

¹²⁶ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 11, น. 32.

จากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าว พบว่า มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณา ซึ่งอาจจะเกิดความไม่ชัดเจนและไม่มีคำนิยามไว้¹²⁷ คือ กรณี “การดำเนินคดีให้แก่ผู้บริโภครายใดรายหนึ่งจะถือเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภครายอื่น” ซึ่งถ้อยคำดังกล่าวมีลักษณะที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจได้กว้าง โดยในถ้อยคำดังกล่าวมีการให้ความเห็นที่หลากหลาย ดังนี้

1) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภครายอื่นหรือไม่ โดยพิจารณาจาก ลักษณะของการประกอบธุรกิจ แม้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภครายเดียว แต่มีพฤติกรรมที่เห็นได้ว่าหากผู้ประกอบการธุรกิจยังคงประกอบธุรกิจลักษณะนั้นต่อไปอาจทำให้ผู้บริโภครายอื่นๆ ได้รับความเสียหายด้วย¹²⁸

2) ศาสตราจารย์ ดร. นนทวัชร นวตระกูลพิสุทธิ ได้ให้ความเห็นว่า การดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภครายอื่นหรือไม่ จะต้องพิจารณาถึงเหตุแห่งการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจได้ก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อสิทธิของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และส่งผลกระทบต่อการบังคับการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภครายอื่น การดำเนินคดีเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นส่วนใหญ่ ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธินั้นเพียงคนเดียวหรือหลายคน กรณีที่มีผู้บริโภครายอื่นที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิจากผู้ประกอบการธุรกิจก็อาจเป็นเหตุประการหนึ่งได้เช่นกัน โดยมติคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ระบุเหตุไว้ว่า “การกระทำของผู้ประกอบการธุรกิจอาจทำให้ผู้บริโภครายอื่นๆ ได้รับความเสียหายในลักษณะทำนองเดียวกันได้”¹²⁹

ซึ่งจากการพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวซึ่งได้บัญญัติถ้อยคำไว้ในลักษณะนามธรรม หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นถ้อยคำที่ไม่อาจกำหนดความหมายได้อย่างชัดเจน และวิญญูชนอาจจะเข้าใจความหมายที่แตกต่างกัน จึงทำให้กรณีดังกล่าวย่อมขาดความชัดเจน เนื่องจากหากพิจารณาถึงจำนวนของผู้บริโภค ซึ่งในบางกรณีข้อเท็จจริงอาจจะเกิดขึ้นแก่ผู้บริโภครายเดียว แต่ผลของการกระทำของผู้ประกอบการธุรกิจรายนั้น หากไม่ยับยั้งหรือป้องกันไว้ก็อาจจะเป็นการขยายความเสียหาย

¹²⁷ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 30, น. 95 - 96.

¹²⁸ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, “การดำเนินคดีแทนผู้บริโภค,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2564, จาก https://www.ocpb.go.th/news_view.php?nid=9766

¹²⁹ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 30, น. 96 - 97.

ต่อผู้บริโภคโดยทั่วไปได้ และการใช้อำนาจตามกฎหมายในการดำเนินคดีแทนนั้น จะต้องพิจารณาประกอบกับความเสียหายที่ประชาชนได้รับ โดยพิจารณาจากความเสียหายและประโยชน์ที่สาธารณชนจะได้รับจากการดำเนินการของรัฐด้วย เพราะประโยชน์ของส่วนรวม คือสิ่งที่รัฐจะต้องคำนึง ดังนั้น การใช้อำนาจดังกล่าว จะต้องพิจารณาระหว่างประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์ของปัจเจกชน เนื่องจากเงื่อนไขดังกล่าว ตั้งอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์ส่วนรวมที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญ

กรณีเรื่องความชัดเจนของถ้อยคำ “การดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม” เคยเกิดปัญหาขึ้นสู่การพิจารณาของศาลฎีกา และถือเป็นกรณีศึกษาของการใช้อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค โดยเป็นคดีระหว่างเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค โจทก์ และบริษัท อ. จำกัด จำเลย ซึ่งได้มีการต่อสู้คดีกันจนถึงศาลฎีกา โดยศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2295/2545 สรุปความได้ว่า

คดีนี้ โจทก์ฟ้องว่า โจทก์ได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 ให้เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค และได้รับมอบหมายให้ดำเนินคดีแก่จำเลย โดยมีข้อเท็จจริงในคดีว่า เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2532 จำเลยเอก ป. ได้ทำสัญญาประกันชีวิตแบบตลอดชีพสะสมทรัพย์พิเศษไว้กับจำเลยมีกำหนดตลอดชีพของผู้ประกันภัย และผลประโยชน์เพิ่มเติมอุบัติเหตุ (เอ.ไอ.) สัญญาเพิ่มเติมประกันภัยมีกำหนดระยะเวลา 15 ปี หากผู้เอาประกันภัยถึงแก่ความตาย จำเลยจะจ่ายเงินชดเชยให้แก่นาง พ. ผู้รับประโยชน์ ต่อมาวันที่ 14 สิงหาคม 2533 จำเลยเอก ป. ประสบอุบัติเหตุและถึงแก่ความตาย แต่จำเลยปฏิเสธอ้างว่าจำเลยเอก ป. ได้ละเว้นหรือไม่เปิดเผยความจริงถึงข้อบกพร่องของสุขภาพ อันเป็นการละเมิดสิทธิของนาง พ. ผู้บริโภค

จำเลยให้การว่า จำเลยไม่ได้ละเมิดสิทธิของผู้บริโภค โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง ขอให้ยกฟ้องศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

โจทก์อุทธรณ์

ศาลอุทธรณ์พิพากษากลับ ให้จำเลยชำระเงินจำนวน 410,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี

จำเลยฎีกา

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงรับฟังได้ในเบื้องต้นว่า ประชานกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคโดยมติคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีคำสั่งแต่งตั้งให้โจทก์เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล โดยเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2534 นาง พ. ได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาแล้ว เห็นว่า จำเลยเอาเปรียบผู้บริโภค จึงมีมติเห็นชอบให้ดำเนินคดีแก่จำเลยแทนนาง พ. ซึ่งเป็นผู้รับประโยชน์ตามกฎหมายประกันภัยเพื่อให้ได้รับค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายประกันภัยโดยมอบหมายให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคดำเนินการ

โดยจำเลยฎีกาว่า การที่จำเลยปฏิเสธไม่จ่ายค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวเป็นการโต้แย้งข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีของจำเลยเอก ป. ผู้เอาประกันภัยรายนี้เท่านั้น ซึ่งจำเลยมีสิทธิออกคำสั่งสัญญาได้ จึงมิใช่เป็นเรื่องการไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่ไม่เป็นธรรมซึ่งจะเป็นความเสียหายหรือกระทบต่อประโยชน์ของผู้บริโภคโดยรวม โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง

ศาลฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า จำเลยเป็นบริษัทรับประกันชีวิตแก่ประชาชนทั่วไปจึงมีผู้เอาประกันภัยกับจำเลยเป็นจำนวนมาก ตามที่โจทก์นำสืบว่ายังมีประชาชนผู้บริโภคซึ่งเป็นผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์ตามกฎหมายประกันภัยอีกจำนวนมากที่ประสบเหตุคล้ายกันทำนองเดียวกันนี้ ทั้งจำเลยก็นำสืบรับว่า จำเลยไม่ได้กำหนดเป็นระเบียบไว้ว่า อาการน้ำตาลในเลือดต่ำเป็นโรคที่ต้องห้ามที่จำเลยจะไม่รับประกันภัย ที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นสมควรดำเนินคดีแทนนาง พ. ผู้บริโภค และมอบหมายให้โจทก์ในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้ดำเนินคดีกับจำเลยจึงเป็นการดำเนินคดีเพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวมชอบ การดำเนินการจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว โจทก์จึงมีอำนาจฟ้องจำเลย ฎีกาของจำเลยข้อนี้ฟังไม่ขึ้น

ซึ่งจากคำพิพากษาฎีกาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ประเด็นเรื่องอำนาจฟ้องของพนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ศาลฎีกาได้ถือตามมติคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ส่วนในประเด็นเรื่องการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม ศาลฎีกาเห็นด้วยกับดุลพินิจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยไม่ได้นำจำนวนของผู้ร้องทุกข์มาเป็นตัวกำหนดว่าการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคโดยส่วนรวมหรือไม่ เพราะการที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้พิจารณาไปแล้วนั้นว่ากรณีดังกล่าวถือประโยชน์ต่อผู้บริโภคโดยส่วนรวมถือเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบของฝ่ายบริหารแล้ว

จึงทำให้การพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้บริโภคเพื่อที่จะมีมติในการดำเนินคดีแพ่งแทนผู้บริโภค ถือเป็นดุลพินิจเด็ดขาด โดยการพิจารณาเช่นนี้ เรียกว่า อำนาจในการใช้ดุลพินิจ (Discretionary power) ซึ่งหมายความว่า เป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรฝ่ายบริหารที่จะวินิจฉัยหรือตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าสมควรจะกระทำการหรือไม่กระทำการ และในกรณีที่สมควรกระทำการจะต้องกระทำการอย่างไร¹³⁰ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองจะต้องไม่ใช่การใช้อำนาจตามอำเภอใจ แต่ต้องกระทำลงบนพื้นฐานของกฎหมายและข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นๆ ภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น เพื่อให้การใช้ดุลพินิจตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ทำให้เกิดประเด็นปัญหาว่าในการพิจารณาเกี่ยวกับเงื่อนไขในการดำเนินคดีแพ่งแทนผู้บริโภคเกี่ยวกับประโยชน์ต่อผู้บริโภคเป็นส่วนร่วมนั้น สามารถนำหลักเกณฑ์ใดมาเป็นมาตรฐานในการพิจารณา เพราะการดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจจะต้องคำนึงถึงความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นต่อผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจ และจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ในส่วนร่วมนั้นด้วย มิใช่คำนึงเพียงประโยชน์ของผู้บริโภคเพียงลำพัง ซึ่งจะเห็นได้ว่าการดำเนินคดีแทนประชาชนในฐานะผู้บริโภคนั้น ไม่ได้พิจารณาจากมูลค่าของความเสียหายเป็นหลัก แต่พิจารณาถึงประโยชน์ที่สังคมส่วนรวมจะได้รับ ซึ่งหลักการดังกล่าวอาจจะถือเป็นความหมายและถือเป็นคำนิยามของกรณีถ้อยคำ “การดำเนินคดีให้แก่ผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธินั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม” เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาประกอบการใช้ดุลพินิจได้

แต่อย่างไรก็ตาม แม้การพิจารณาใช้ดุลพินิจดังกล่าวจะต้องพิจารณาถึงประโยชน์ที่สังคมส่วนรวมจะได้รับ แต่ก็ยังมีความไม่ชัดเจนอยู่ เนื่องจากกรณีดังกล่าวกฎหมายบัญญัติให้ดำเนินคดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนร่วมนั้น ทำให้เกิดปัญหาว่าอย่างไรจะถือได้ว่าเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม ซึ่งประเด็นนี้เป็นประเด็นที่สำคัญในมาตรา 39 ที่ยังไม่มี ความชัดเจน¹³¹ ทำให้การพิจารณาอาจจะเกิดความไม่แน่นอน อย่างเช่น ในกรณีที่ผู้บริโภคได้ซื้อบริการเสริมความงามและได้ชำระค่าบริการให้แก่ผู้ประกอบการครบถ้วนแล้ว แต่ต่อมาปรากฏว่าผู้ประกอบการ ปิดกิจการ จึงทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถใช้บริการได้ ซึ่งถือว่าผู้ประกอบการ

¹³⁰ วรพจน์ วิสชุดพิชญ์, การกระทำทางปกครอง รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสุมบุรณ์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เดือนตุลา , 2545), น. 139.

¹³¹ สุขุม สุภณิตย์, คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), น. 257.

ดังกล่าวทำให้ผู้บริโภครับความเสียหาย ซึ่งในเรื่องนี้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยทั้งสองฝ่ายสามารถที่ตกลงกันได้ จึงได้ทำบันทึกข้อตกลงเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 850 โดยผู้ประกอบการยินดีที่จะคืนเงินที่ได้รับไปจากผู้บริโภคทั้งหมดแก่ผู้บริโภคภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาประนีประนอมยอมความ แต่ปรากฏว่าเมื่อถึงกำหนดชำระเงิน ผู้ประกอบการกลับไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ จึงถือว่าผู้ประกอบการเป็นฝ่ายผิดสัญญาประนีประนอมยอมความและละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ซึ่งในประเด็นดังกล่าวมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่าการดำเนินคดีแพ่งนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม หรือไม่ โดยผลการพิจารณาปรากฏว่า การดำเนินคดีกับผู้ประกอบการรายดังกล่าวถือเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคโดยส่วนรวม เนื่องจาก ผู้ประกอบการได้ดำเนินธุรกิจขายคอร์สบริการเสริมความงามให้บุคคลทั่วไป ดังนั้นการกระทำของผู้ประกอบการอาจทำให้ผู้บริโภคคนอื่นๆ ได้รับความเสียหายในลักษณะทำนองเดียวกันได้

ซึ่งหากพิจารณาในแง่ของกฎหมายแล้ว การที่ผู้บริโภคและผู้ประกอบการ สามารถตกลงกันได้ และได้ทำบันทึกข้อตกลงเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 850 โดยผลทางกฎหมายของการทำสัญญาประนีประนอมยอมความยอมทำให้ข้อพิพาทที่มีอยู่เดิมเป็นอันระงับสิ้นไป โดยคู่สัญญาแต่ละฝ่ายที่ได้ตกลงกันในสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นจะเรียกร้องตามสิทธิเดิมไม่ได้ และก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องใหม่ระหว่างคู่สัญญาตามสัญญาประนีประนอมยอมความ แต่หากคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ยอมปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งจะบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นเองไม่ได้ จะต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลบังคับอีกฝ่ายที่ผิดสัญญาให้ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ¹³²

การที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาว่าผู้ประกอบการได้ดำเนินธุรกิจขายคอร์สบริการเสริมความงามให้บุคคลทั่วไปซึ่งเป็นข้อพิพาทเดิม และมีมติว่าการกระทำของผู้ประกอบการอาจทำให้ผู้บริโภคคนอื่นๆ ได้รับความเสียหายในลักษณะทำนองเดียวกันโดยให้ดำเนินคดีแทนผู้บริโภคนั้น อาจจะไม่ถูกต้องตามหลักการของการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ

¹³² ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, กฎหมายเบื้องต้นทางธุรกิจ, พิมพ์ครั้งที่ 18 (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2562), น. 254.

ซึ่งหากจะพิจารณาให้ถูกต้อง เมื่อคู่สัญญาได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความแล้ว ถือว่าข้อเรียกร้องตามข้อพิพาทเดิมนั้นเป็นอันระงับ และมีผลผูกพันตามสัญญาประนีประนอมยอมความ และเมื่อมีฝ่ายที่ไม่ปฏิบัติตามสัญญา อีกฝ่ายก็ชอบที่จะไปฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้บังคับฝ่ายที่ไม่ปฏิบัติตามสัญญาให้ปฏิบัติตามสัญญาได้ ซึ่งเป็นข้อพิพาทส่วนบุคคล ไม่ถือเป็นประโยชน์ที่สังคมส่วนรวมจะได้รับ

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับ “การดำเนินคดีให้แก่ผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธินั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม” ก่อให้เกิดปัญหาว่าการเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวมนั้นต้องกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอย่างไร ซึ่งประเด็นนี้เป็นประเด็นที่สำคัญซึ่งในอดีตได้ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลฎีกามาแล้ว จึงเห็นควรที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ดังกล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย

สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกา ในรัฐเท็กซัส มีหน่วยงานของรัฐที่สามารถดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้ โดยเป็นอำนาจของอัยการของรัฐ (State Attorney General) ซึ่งมีอำนาจในการรับเรื่องร้องเรียนและดำเนินคดีแทนผู้บริโภคภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยกฎหมายของรัฐกำหนดไว้ว่า อัยการของรัฐจะต้องดำเนินคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเท่านั้น โดยจะให้คำปรึกษาหรือดำเนินคดีให้แก่ผู้บริโภคอย่างทนายความส่วนตัวไม่ได้ ซึ่งการพิจารณาว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือไม่ พิจารณาจากปัจจัยหลายประการ เช่น สภาพความเสียหายหรือความรุนแรงของการละเมิดกฎหมาย ความเป็นไปได้ในการหยุดการกระทำที่ฟ้องหรือลบล้างโดยเร็ว ประโยชน์ที่ผู้บริโภคจะได้รับจากการบังคับกฎหมายโดยรัฐ ค่าใช้จ่ายในการบังคับใช้กฎหมายเปรียบเทียบกับประโยชน์สาธารณะ หรือความเป็นไปได้ในการเรียกค่าปรับและค่าชดเชยจากผู้ประกอบการ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการตรวจสอบการกระทำที่ผิดกฎหมายในตลาดการค้า โดยอัยการของรัฐสามารถเรียกร้องค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคได้ด้วย¹³³

และสำหรับในประเทศออสเตรเลีย กฎหมาย The Trade Practices Act 1974 ได้กำหนดให้คณะกรรมการว่าด้วยการแข่งขันและการบริโภคแห่งออสเตรเลีย (Australian Competition & Consumer Commission (ACCC)) มีอำนาจในการการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของ

¹³³ อ้างแล้ว เชมอรรถที่ 53.

ผู้บริโภค โดยสามารถยื่นคำร้องแทนผู้เสียหายหรือผู้บริโภคได้ตาม Section 87 (1A) (b)¹³⁴ แห่ง The Trade Practices Act 1974 ต่อ Federal Court เพื่อร้องเรียนให้ผู้ประกอบธุรกิจบรรเทาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภค โดยผู้บริโภคจะต้องให้ความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้ ACCC มีอำนาจยื่นคำร้องแทนผู้บริโภคได้ตาม Section 87 (1B) แห่ง Trade Practices Act 1974

เมื่อนำกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา และกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย มาเปรียบเทียบของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ของประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า ประเทศสหรัฐอเมริกา มีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคคล้ายคลึงกัน พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ของประเทศไทย โดยการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยรัฐเท็กซัสได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ไว้อย่างชัดเจนว่ามีกรณีใดบ้างที่ถือว่าเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวมและสามารถดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคได้ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายของประเทศไทยที่กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ไม่ชัดเจนและอาจก่อให้เกิดปัญหาในการใช้บังคับกฎหมายให้มีประสิทธิภาพเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมอีกด้วย

ส่วนกรณีของประเทศออสเตรเลีย กฎหมาย The Trade Practices Act 1974 เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ของประเทศไทย จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการว่าด้วยการแข่งขันและการบริโภคแห่งออสเตรเลีย (Australian Competition & Consumer Commission (ACCC) มีอำนาจดำเนินคดีแพ่งแทนผู้บริโภคได้ทันทีเมื่อได้รับการร้องขอจากผู้บริโภค โดยจะพิจารณาเนื้อหาแห่งคดีตามที่ผู้บริโภคได้ร้องทุกข์มาเท่านั้นว่าเข้าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย The Trade Practices Act 1974 หรือไม่ โดยไม่ต้องพิจารณาว่าการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวมหรือไม่ ซึ่งถือได้ว่าเป็นมาตรการที่ใช้สำหรับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ของประเทศไทยที่ยังกำหนดให้จะต้องพิจารณาว่าการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของ

¹³⁴ Trade Practices Act 1974 Section 87 (1A) (b) (b) on the application of the Commission in accordance with Sub Section (1B) on behalf of one or more persons who have suffered, or who are likely to suffer, loss or damage by conduct of another person that was engaged in in contravention of Part IV (other than Section 45D or 45E), IVA, IVB, V or VC; or

ผู้บริโภคนั้นผู้บริโภคนั้นจะต้องเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม และถือเป็นเรื่องในการรับ
 คำวินิจฉัยแทน อีกทั้งเรื่องดังกล่าวก็ยังคงขาดความชัดเจน ซึ่งอาจจะทำให้ไม่สามารถแก้ไขเยียวยา
 ความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคอย่างแท้จริง

4.3 อำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค

4.3.1 พนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค

ขอบอำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งหรือคดีปกครองในศาล หรือ
 ในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวงแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
 ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค มีดังนี้¹³⁵

1) พนักงานอัยการมีอำนาจทั้งการรับว่าต่างคดีและการรับแก้ต่างคดี

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 กำหนดให้พนักงาน
 อัยการมีอำนาจ “ดำเนินคดีแทน” รัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการ
 ส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งคำว่า “ดำเนินคดีแทน” หมายถึง “การรับว่าต่างคดีหรือ
 การรับแก้ต่างคดี” โดยการรับว่าต่างคดีเป็นกรณีที่พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินคดีในฐานะ
 “ทนายความโจทก์” ในคดีแพ่งหรือผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีในคดีปกครอง ส่วนการรับแก้ต่างคดี
 เป็นกรณีที่พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินคดีในฐานะ “ทนายความจำเลย” ในคดีแพ่ง หรือ “ผู้รับ
 มอบอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดี” ในคดีปกครอง ดังนั้น พนักงานอัยการจึงมีอำนาจดำเนินคดีทั้งการรับ
 ว่าต่างคดีและการรับแก้ต่างคดี

พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งหรือคดีปกครองแทนรัฐบาล
 หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคในชั้นศาล
 และชั้นอนุญาโตตุลาการ แต่ไม่ครอบคลุมถึงชั้นเจ้าหน้าที่ทั้งก่อนและหลังมีการฟ้องคดีต่อศาลหรือ
 ระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ

2) พนักงานอัยการไม่มีดุลพินิจในการดำเนินคดีแทน

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 กำหนดให้พนักงาน
 อัยการมีหน้าที่ต้องดำเนินคดีแพ่งหรือคดีปกครองแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กร
 ตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค เสมอ โดยไม่มีดุลพินิจที่จะไม่รับ

¹³⁵ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 99, น. 55 – 66.

ดำเนินคดีแทน ในเรื่องนี้สำนักอัยการสูงสุดยึดถือหลักมาโดยตลอดว่าให้พนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่อย่างทนายความ เมื่อพนักงานอัยการได้แสดงความเห็นถึงทางได้และเสียของคดีให้เจ้าของคดีทราบแล้ว หากเจ้าของคดียังคงยืนยันและขอให้พนักงานอัยการรับว่าต่างหรือแก้ต่างคดีอยู่อีก พนักงานอัยการก็ควรรับว่าต่างหรือแก้ต่างคดีให้

3) พนักงานอัยการมีฐานะอย่างเดียวกับทนายความหรือผู้รับมอบอำนาจ

ในคดีแพ่งหรือคดีปกครองที่พนักงานอัยการดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐที่ขอให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแทนมีฐานะเป็น “ตัวความ” ทำให้ชื่อ โจทก์หรือจำเลยในคดีแพ่งหรือชื่อผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีในคดีปกครองเป็นชื่อรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐดังกล่าว ในขณะที่พนักงานอัยการที่ดำเนินคดีแทนมีฐานะเป็น “ทนายความ” ของโจทก์หรือจำเลยในคดีแพ่งหรือ “ผู้รับมอบอำนาจ” ของผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีในคดีปกครอง

โดยในคดีแพ่ง การดำเนินคดีแพ่งแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิกานั้น พนักงานอัยการมีฐานะอย่างเดียวกับทนายความตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 ที่จะมีอำนาจดำเนินคดีในศาลได้ก็ต่อเมื่อตัวความดำเนินการแต่งตั้งทนายความให้ถูกต้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 61 แล้ว โดยพนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องยื่นใบแต่งตั้งทนายความต่อศาลเพื่อรวมไว้ในสำนวนด้วย และเมื่อรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค เป็นฝ่ายชนะคดี ศาลชอบที่จะมีคำสั่งในคำพิพากษาให้คู่ความฝ่ายแพ้คดีใช้ค่าทนายความแก่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐดังกล่าวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 161

ต่างจากกรณีที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยความเห็นชอบของอัยการสูงสุดได้แต่งตั้งพนักงานอัยการเป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อทำหน้าที่ดำเนินคดีแก่ผู้ละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เพราะการดำเนินคดีของพนักงานอัยการในกรณีนี้ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะทนายความของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โจทก์ แต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค พนักงานอัยการจึงสามารถดำเนินคดีได้โดยไม่ต้องยื่นใบแต่งตั้งทนายความต่อศาล ด้วยเหตุผลดังกล่าว ศาล

จึงไม่อาจสั่งให้จำเลยซึ่งเป็นฝ่ายแพคดีใช้ค่าทนายความแทนโจทก์ได้ และเมื่อการดำเนินคดีแพ่งแก่ผู้ละเมิดสิทธิของผู้บริโภคนั้น โจทก์ย่อมได้รับการยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวงตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ศาลจึงต้องสั่งให้จำเลยซึ่งเป็นฝ่ายแพคดีชำระค่าฤชาธรรมเนียมต่อศาลในนามของโจทก์ จะสั่งให้จำเลยชำระค่าฤชาธรรมเนียมแก่โจทก์ไม่ได้

นอกจากอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 แล้ว พนักงานอัยการยังมีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการดังต่อไปนี้

1) อำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หลายประการ เช่น

- การร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลวิกลจริตเป็นคนไร้ความสามารถและการร้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งที่สั่งให้บุคคลวิกลจริตเป็นคนไร้ความสามารถตามมาตรา 28 และมาตรา 31

- การร้องขอให้ศาลสั่งให้ทำการอย่างใดอย่างหนึ่งไปพลางก่อนตามที่จำเป็นเพื่อจัดการทรัพย์สินของผู้ไม่อยู่ในมาตรา 48

- การร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลที่ได้ไปจากภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่และไม่มีใครรู้แน่ว่าบุคคลนั้นยังมีชีวิตอยู่หรือไม่ตลอดระยะเวลา 5 ปีหรือ 2 ปี เป็นคนสาบสูญและการร้องขอให้ศาลสั่งถอนคำสั่งที่สั่งให้บุคคลนั้นเป็นคนสาบสูญตามมาตรา 61 และมาตรา 63

- การร้องขอให้ศาลแต่งตั้งผู้แทนชั่วคราวในกรณีผู้แทนของนิติบุคคลว่างลงและมีเหตุอันควรเชื่อว่าการปล่อยตำแหน่งว่างไว้น่าจะเกิดความเสียหายขึ้นได้ตามมาตรา 73

- การร้องขอให้ศาลเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ของสมาคมตามมาตรา 100 การร้องขอให้ศาลสั่งเลิกมูลนิธิตามมาตรา 131

- การร้องขอให้ศาลตั้งผู้ชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนบริษัทที่เลิกกันเพราะเหตุอื่นนอกจากล้มละลายตามมาตรา 1251

- การร้องขอให้ศาลตั้งผู้อื่นนอกจากภรรยาหรือสามีเป็นผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์เมื่อมีเหตุสำคัญตามมาตรา 1463

- การร้องขอให้ศาลพิพากษาว่าการสมรสเป็นโมฆะตามมาตรา 1496

- การร้องขอให้ศาลถอนอำนาจปกครองของผู้ใช้อำนาจปกครองตามมาตรา 1582

- การร้องขอให้ศาลตั้งผู้ปกครองหรือการร้องขอให้ศาลถอนผู้ปกครองตามมาตรา 1586 และมาตรา 1598/9

- การฟ้องคดีเกี่ยวกับการเลิกรับบุตรบุญธรรมแทนบุตรบุญธรรมตามมาตรา 1598/35

- การร้องขอให้ศาลตั้งผู้จัดการมรดกตามมาตรา 1713

โดยการดำเนินคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวข้างต้น พนักงานอัยการ มีฐานะเป็นคู่ความ มิได้มีฐานะเป็นทนายความ

2) อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่น นอกจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หลายประการ เช่น

- การฟ้องขอให้คู่สมรสฝ่ายที่ไม่ประสงค์จะอยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยาต่อไปและประสงค์จะหย่า ในกรณีที่คู่สมรสฝ่ายหนึ่งข่มขืนและกระทำชำเราคู่สมรสอีกฝ่ายหนึ่ง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 276 วรรคสี่

- การเป็นผู้แทนเฉพาะคดีตามคำสั่งศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 56 วรรคสี่

- การดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มาตรา 39

- การฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน ให้เป็นบุคคลล้มละลายตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 มาตรา 10

ซึ่งในกรณีการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มาตรา 39 มีประเด็นที่น่าสนใจเรื่องหนึ่งความว่า สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ส่งเรื่องให้อัยการจังหวัดนนทบุรี ในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ดำเนินคดีแพ่งแก่บริษัท บ. จำกัด (มหาชน) ให้แก่ผู้บริโภคคนหนึ่ง ซึ่งสำนักงานอัยการจังหวัดนนทบุรีและสำนักงานคดีแรงงานภาค 1 เห็นว่า คดีดังกล่าวขาดอายุความและแจ้งฐานะคดีไปยังสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคยังยืนยันให้ดำเนินคดี สำนักงานคดีแรงงานภาค 1 จึงหารือไปยังอัยการสูงสุดว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39

เป็นบทบัญญัติที่เคร่งครัดให้พนักงานอัยการต้องรับว่าต่างทุกคดีหรือไม่ และการนำคดีที่ขาดอายุความมาฟ้องจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวมอย่างไร

สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า หากมีการแจ้งความเห็นเกี่ยวกับฐานะคดีไปยังคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว และคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคยังยืนยันให้ฟ้องคดี โดยเห็นว่า การดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม พนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ส่วนการนำคดีที่ขาดอายุความแล้วมาฟ้องจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวมหรือไม่ นั้น เห็นว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่จะพิจารณา มิใช่ของพนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค

ในการดำเนินคดีคุ้มครองผู้บริโภคดังกล่าว พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีในชั้นบังคับคดีด้วย เช่น การยื่นคำร้องขอเฉลี่ยทรัพย์ คำร้องจัดทรัพย์ และคำร้องขอถอนส่วน เป็นต้น

จากข้อกำหนดดังกล่าว อำนาจของพนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ไม่ได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 แต่อำนาจของพนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค เป็นไปตามที่ได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้ที่กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล จึงทำให้บทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการ ซึ่งทำหน้าที่เป็นทนายแผ่นดิน สามารถดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแทนผู้บริโภคเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคได้

และเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จะพบว่าบทบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์ต้องการให้การพิจารณาเพื่อดำเนินคดีของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างอิสระภายใต้กรอบของกฎหมาย โดยให้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการพิจารณาว่าควรดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคหรือไม่ ซึ่งการพิจารณาดังกล่าว คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะต้องนำข้อเท็จจริงและข้อกำหนดมาพิจารณาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย ทั้งผู้บริโภค และผู้ประกอบการ โดยอำนาจในการพิจารณาดังกล่าวถือเป็นอำนาจเฉพาะตัวของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเท่านั้น คณะกรรมการคุ้มครอง

ผู้บริ โภคไม่สามารถมอบหมายอำนาจให้บุคคลอื่นดำเนินการแทนได้ ตามความเห็นของคณะกรรมการ กฤษฎีกา (คณะที่ 11) เรื่องเสรีที่ 338/2547 เรื่อง การมอบอำนาจให้คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริ โภค ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิผู้บริ โภคตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริ โภค พ.ศ. 2522 โดยวินิจฉัยว่า “กระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิ เพื่อคุ้มครองผู้บริ โภคได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในมาตรา 39 ซึ่งให้อำนาจพิเศษเป็นการเฉพาะ แก่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริ โภคในการดำเนินคดีตามกระบวนการซึ่งแตกต่างจากกระบวนการ ทั่วไป โดยให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริ โภคพิจารณาว่าสมควรดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิ ของผู้บริ โภคตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 39 หรือไม่ โดยกฎหมายกำหนดให้ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริ โภคมีองค์ประกอบที่มีลักษณะพิเศษอันแสดงให้เห็นว่า กฎหมาย มีเจตนารมณ์ที่จะให้องค์กรซึ่งมีความรู้และความเชี่ยวชาญเพื่อใช้อำนาจที่มีลักษณะพิเศษและ เป็นการเฉพาะตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น

ดังนั้น การดำเนินคดีแทนผู้บริ โภคของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริ โภคตามมาตรา 39 จึงเป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริ โภค และถึงแม้ว่ามาตรา 15 จะได้กำหนดให้ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริ โภคสามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการ อย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้ก็ตาม แต่ต้องมีใช่เป็นกรณีตามมาตรา 39 ซึ่งเป็นเรื่องที่เป็นอำนาจโดยเฉพาะของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริ โภค ฉะนั้น เมื่อการดำเนินคดี แทนผู้บริ โภคของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริ โภคเป็นอำนาจเฉพาะแล้ว คณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริ โภคจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา 15 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อให้พิจารณาว่าสมควร ดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริ โภคตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้”

และเมื่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริ โภคพิจารณาแล้วเห็นควรดำเนินคดีแก่ผู้ละเมิด สิทธิของผู้บริ โภค ผลการพิจารณานั้นก็จะผูกพันพนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครอง ผู้บริ โภค โดยพนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริ โภคที่ได้รับมอบหมายจาก คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริ โภค จะไม่สามารถโต้แย้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริ โภคได้ เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าว มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริ โภคที่ไม่อาจจะถูกทบทวนได้จากองค์กรภายในของฝ่ายปกครอง นอกจากการถูกทบทวนโดย องค์กรตุลาการ ซึ่งการจะตรวจสอบว่าการพิจารณาดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจของคณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริ โภค ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายปกครองนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ ศาลปกครองซึ่งมีอำนาจ

พิจารณาการกระทำของฝ่ายปกครองสามารถตรวจสอบได้เฉพาะการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น ไม่อาจตรวจสอบถึงความเหมาะสมได้ และในส่วนการพิจารณาเนื้อหาแห่งคดีนั้น ก็เป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความ และกฎหมายพยานหลักฐาน ซึ่งเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะต้องตัดสินคดีให้เป็นไปตามหลักกฎหมายต่อไป

และเมื่อพิจารณาประกอบกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ต้องการให้รัฐเข้ามาดำเนินการช่วยเหลือผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิให้ได้รับการชดเชยความเสียหายได้อย่างรวดเร็ว รวมถึงมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยระบุว่าในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะต้องให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือสงสัยว่ากระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค เพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นตามสมควร เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นและเร่งด่วน เมื่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว อาจจะมีข้อเท็จจริงที่มีการโต้แย้งกันระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งทำให้เกิดข้อยุ่งยากให้การพิจารณา ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคเป็นไปด้วยความรอบคอบ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จึงได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการกลั่นกรองเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ก่อนที่จะนำเสนอคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อพิจารณาในชั้นสุดท้าย จึงถือได้ว่าการพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีมติให้พนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคดำเนินคดีแทนผู้บริโภคนั้น มีความละเอียดรอบคอบและเพียงพอต่อการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคแล้ว ดังนั้น กรณีที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีมติให้พนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคดำเนินคดีแทนผู้บริโภคนั้น จึงไม่อาจถูกทบทวนหรือเห็นแย้งโดยพนักงานอัยการได้

แต่อย่างไรก็ตาม หากพนักงานอัยการที่ได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ตรวจสอบข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานในสำนวนแล้ว เห็นว่า มติของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคยังไม่สมบูรณ์ พนักงานอัยการก็สามารถทำความเข้าใจไปยังคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อขอให้ทบทวนหรือแก้ไขเพิ่มเติมก่อนที่จะนำคดีฟ้องต่อศาลได้ และภายหลังที่พนักงานอัยการได้ฟ้องคดีต่อศาลแล้ว กระบวนการพิจารณาก็เป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณา

ความ ได้แก่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริ โภค พ.ศ. 2551 ซึ่งกระบวนการพิจารณาคดีผู้บริ โภคไม่มีอะไรที่ซับซ้อนมาก

ส่วนเรื่องทุนทรัพย์พิพาท พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริ โภค พ.ศ. 2522 ไม่ได้มีการกำหนดว่า ต้องมีทุนทรัพย์ที่พิพาทจำนวนเท่าใด พนักงานอัยการอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริ โภคถึงจะมีอำนาจในดำเนินคดีได้ ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริ โภค พ.ศ. 2522 ไม่ได้กำหนดเรื่องจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทไว้ การพิจารณาเพื่อฟ้องคดีกับผู้ประกอบธุรกิจที่ละเมิดสิทธิของผู้บริ โภคจึงเป็นไปตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรมซึ่งพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาว่าในคดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลใด

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริ โภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริ โภค ประกอบกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริ โภค พ.ศ. 2522 แล้วพบว่า แม้จะมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริ โภคอยู่แล้วก็ตาม แต่การที่ผู้บริ โภคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจ ย่อมจะเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นการไม่คุ้มค่า และในบางกรณีก็ไม่อาจจะจับหรือยับยั้งการกระทำที่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้บริ โภคได้ทันทั่วถึง ดังนั้น การให้พนักงานอัยการ ผู้ซึ่งมีความรู้ความสามารถและความชำนาญในการฟ้องร้องคดีเป็นผู้ดำเนินคดีแทนผู้บริ โภคย่อมก่อให้เกิดความ สะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ทำให้การใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้

4.3.2 ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริ โภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริ โภค

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริ โภค พ.ศ. 2522 นอกจากจะกำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริ โภค มีอำนาจในการแต่งตั้งพนักงานอัยการเป็นฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริ โภคแล้ว ยังกำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริ โภค และเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริ โภค มีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริ โภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริ โภคเพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริ โภคในศาลอีกด้วย โดยข้าราชการ ในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริ โภคซึ่งมีคุณวุฒิ ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ที่ได้รับแต่งตั้ง

เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคจะได้มีอำนาจและหน้าที่เหมือนกับพนักงานอัยการตามที่ได้กล่าว
ไปในข้างต้น

ทั้งนี้ ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4)
พ.ศ. 2562 ซึ่งได้กำหนดบทบัญญัติตามมาตรา 39/1 ขึ้น ในอดีตคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
เคยมีคำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 7/2540 ลงวันที่ 11 เมษายน 2540 แต่งตั้ง
ให้ข้าราชการ ตำแหน่ง นิติกร ส่วนนิติการ ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค

ซึ่งข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี
ทางนิติศาสตร์ถือเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ เมื่อนำสถานะมาพิจารณาเปรียบเทียบกับข้าราชการ
ของสำนักงานศาลยุติธรรม ในตำแหน่ง เจ้าพนักงานคดี ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ
วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 โดยในมาตรา 5 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้ง
เป็นเจ้าพนักงานคดี ว่าต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (1) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโททางกฎหมายหรือปริญญาเอกทางกฎหมาย
- (2) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีทางกฎหมาย เป็นสามัญสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภา
และได้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายตามที่ ก.ศ. กำหนดเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี
- (3) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีทางกฎหมายและปริญญาในสาขาวิชาอื่นที่ ก.ศ.
กำหนดซึ่งไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี และได้ประกอบวิชาชีพตามที่ ก.ศ. กำหนดเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสี่ปี
และมาตรา 4 ได้กำหนดหน้าที่ให้เจ้าพนักงานคดี ทำหน้าที่ช่วยเหลือศาลในการ
ดำเนินคดีผู้บริโภค ดังนี้

- (1) ไกล่เกลี่ยคดีผู้บริโภค
- (2) ตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐาน
- (3) บันทึกคำพยาน
- (4) ดำเนินการให้มีการคุ้มครองสิทธิของคู่ความทั้งก่อนและระหว่างการพิจารณา
- (5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา
ในการทำหน้าที่ช่วยเหลืออื่น

และให้มีอำนาจมีหนังสือเรียกบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาให้ข้อมูล หรือให้จัดส่งเอกสาร
เพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามอำนาจหน้าที่

จะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดคุณสมบัติของข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เพื่อเป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคไว้เพียงคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์เท่านั้น โดยไม่ได้กำหนดคุณสมบัติอย่างอื่นอย่างเช่นคุณสมบัติของเจ้าพนักงานคดีตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 แต่อย่างใด ซึ่งในเรื่องของคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ในส่วนของข้าราชการฯ ในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เมื่อมาเปรียบเทียบกับข้าราชการฝ่ายอัยการแล้ว พบว่ามีความแตกต่างกันอยู่มาก แม้ว่าข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จะมีความใกล้ชิดกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคและเป็นผู้เริ่มต้นคดีก็ตาม แต่ก็ยังขาดประสบการณ์เกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการตามกฎหมายวิธีพิจารณาความ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้บริโภคได้ เนื่องจากประสบการณ์ดังกล่าว ถือเป็นสิ่งสำคัญและอาจส่งผลกระทบต่อคดีได้ ทำให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จึงไม่เคยมอบหมายให้ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค แต่อย่างใด

ปัจจุบัน ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 โดยมาตรา 39/1 กำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคได้โดยแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล ทั้งนี้ การดำเนินคดีให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

โดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้มีประกาศคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคของเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2563 ซึ่งได้กำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเมื่อได้รับคำร้องจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ หรือเห็นสมควร และการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม และกรณีมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- 1) เป็นเรื่องร้องทุกข์ที่ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย และหากดำเนินการล่าช้าอาจเกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม หรือ

2) เป็นเรื่องร้องทุกข์ที่ผู้ประกอบธุรกิจมีพฤติกรรมว่าจะหลบหนี หรือย้ายไปเสีย ซ่อนเร้น หรือโอน ไปให้แก่ผู้อื่นซึ่งทรัพย์สินใดก็ดี หรือ

3) เป็นเรื่องร้องทุกข์อื่น ๆ ที่เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เห็นว่าเป็นเรื่องที่ประชาชนสนใจมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนต้องดำเนินคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ผู้บริโภค เป็นส่วนรวม

ซึ่งจะเห็นได้ว่า เรื่องร้องทุกข์ดังกล่าว เป็นเรื่องร้องทุกข์ที่มีความจำเป็นเร่งด่วน กฎหมายจึงได้ขยับระยะเวลาและขั้นตอนในการพิจารณาจากเดิมที่ต้องเสนอกคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อพิจารณา เปลี่ยนเป็นเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการ มีอำนาจในการพิจารณาและแต่งตั้งข้าราชการ ในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาลได้

แต่อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะให้อำนาจเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค แต่ในทางปฏิบัตินั้น เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค อาจจะต้องพิจารณาถึงความพร้อมและความสามารถของข้าราชการฯ ในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่ามีความพร้อมที่จะเป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคหรือไม่ เนื่องจากตามประกาศคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคของเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2563 ดังกล่าว ได้กำหนดลักษณะเรื่องร้องทุกข์ไว้ ซึ่งแต่ละกรณีเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และเป็นเรื่องที่ประชาชนให้ความสนใจ ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจจะสร้างความกดดันให้แก่ข้าราชการฯ ในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ เนื่องจากยังขาดประสบการณ์การดำเนินคดีในศาล จึงเป็นประเด็นที่จะต้องติดตามต่อไปว่ามาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จะนำมาใช้อย่างไร

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้มีกลไกในการให้ความช่วยเหลือผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนเพื่อให้ได้รับการพิจารณา ชดเชยและเยียวยาความเสียหาย อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ตามรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคผ่านพนักงานอัยการและข้าราชการฯ ในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครอง

ผู้บริโภคได้ ถือเป็นเรื่องที่รัฐเข้ามาช่วยเหลือผู้บริโภคโดยนำบุคลากรและเครื่องมือของรัฐที่มีอยู่ เข้าช่วยเหลือผู้บริโภคที่อาจจะด้อยโอกาสในการฟ้องคดีและป้องกันสิทธิของตนให้ได้รับโอกาส การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ แต่อย่างไรก็ตาม กรณีดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับ หลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคว่าคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีหลักเกณฑ์ ในการพิจารณาแต่งตั้งพนักงานอัยการ หรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์เพื่อเป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคอย่างไร เนื่องจาก ในปัจจุบันคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะพิจารณาแต่งตั้งเฉพาะพนักงานอัยการเป็นเจ้าหน้าที่ คุ้มครองผู้บริโภคเท่านั้น จึงทำให้บทบัญญัติดังกล่าวไม่สามารถใช้บังคับใช้ได้อย่างสมบูรณ์

สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกา ในมลรัฐเท็กซัส อัยการของรัฐ (State Attorney General) มีอำนาจในการรับเรื่องร้องเรียนและดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้ภายใต้หลักเกณฑ์ ที่กฎหมายกำหนด โดยกฎหมายของรัฐกำหนดให้ อัยการจะต้องดำเนินคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ สาธารณะเท่านั้น โดยจะให้คำปรึกษาหรือดำเนินคดีให้แก่ผู้บริโภคอย่างทนายความส่วนตัวไม่ได้¹³⁶

และสำหรับในประเทศออสเตรเลีย กฎหมาย The Trade Practices Act 1974 กำหนดให้ คณะกรรมการว่าด้วยการแข่งขันและการบริโภคแห่งออสเตรเลีย (Australian Competition & Consumer Commission (ACCC)) มีอำนาจในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค โดยสามารถยื่นคำร้องแทนผู้เสียหายหรือผู้บริโภคได้ตาม Section 87 (1A) (b)¹³⁷ แห่ง The Trade Practices Act 1974 ต่อ Federal Court เพื่อบังคับให้ผู้ประกอบธุรกิจบรรเทาความเสียหายให้แก่ ผู้บริโภค โดยผู้บริโภคจะต้องให้ความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้คณะกรรมการแข่งขัน และผู้บริโภค (ACCC) มีอำนาจในยื่นคำร้องต่อศาลแทนผู้บริโภคได้ตาม Section 87 (1B) แห่ง Trade Practices Act 1974

เมื่อนำกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา และกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย มาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า ผู้รับเรื่องร้องทุกข์และฟ้องคดีแทน

¹³⁶ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 53

¹³⁷ Trade Practices Act 1974 Section 87 (1A) (b) (b) on the application of the Commission in accordance with subSection (1B) on behalf of one or more persons who have suffered, or who are likely to suffer, loss or damage by conduct of another person that was engaged in in contravention of Part IV (other than Section 45D or 45E), IVA, IVB, V or VC; or

ผู้บริโภค ของประเทศสหรัฐอเมริกา ในมลรัฐเท็กซัส คือ อัยการของรัฐ (State Attorney General) และในประเทศออสเตรเลีย คือ คณะกรรมการแข่งขันและผู้บริโภค (ACCC) ซึ่งผู้รับเรื่องและผู้ฟ้องคดีเป็นหน่วยงานเดียวกัน แตกต่างจากของประเทศไทย ซึ่งอำนาจในการรับเรื่องร้องทุกข์และอำนาจในการพิจารณาคำวินิจฉัยแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคเป็นของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ส่วนอำนาจในการดำเนินคดีแทนจะต้องใช้อำนาจผ่านพนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และพนักงานอัยการ เป็นหน่วยงานของรัฐคนละหน่วยงาน ซึ่งอาจจะส่งผลในแง่ของความต่อเนื่องในการประสานงานที่อาจจะขาดความต่อเนื่องจนอาจทำให้เกิดความเสียหายต่อคดีได้ ซึ่งแตกต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย ที่ผู้รับเรื่องร้องทุกข์และผู้ฟ้องคดีแทนผู้บริโภคเป็นหน่วยงานเดียวกัน

แต่อย่างไรก็ตาม กรณีการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคของเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งใช้อำนาจผ่านข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์นั้น พบว่า มีลักษณะคล้ายคลึงกับกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย เนื่องจาก ขั้นตอนการรับเรื่องร้องทุกข์และการฟ้องคดี เป็นการดำเนินการภายในหน่วยงานเดียวกัน ดังนั้น จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคให้มีความชัดเจนว่าเรื่องร้องทุกข์ในกรณีใดที่จะแต่งตั้งพนักงานอัยการเป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค หรือเรื่องร้องทุกข์ในกรณีใดที่จะแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งในประเด็นดังกล่าวยังขาดความชัดเจนอยู่

4.4 เปรียบเทียบดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคของประเทศไทยกับต่างประเทศ

จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคของประเทศไทยกับต่างประเทศ พบว่า กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียได้มีการกำหนดมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ซึ่งสามารถนำมาศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบได้ดังนี้

4.4.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีการปกครองแบบสหพันธรัฐ มีรัฐบาลแห่งมลรัฐเป็นผู้ทำหน้าที่ปกครองในระดับรัฐ และมีรัฐบาลกลางทำหน้าที่ปกครองประเทศ ดังนั้น จึงมีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคทั้งในระดับสหพันธรัฐและมลรัฐ กฎหมายในระดับสหพันธรัฐจะเป็นกฎหมายที่รัฐกำหนด เป็นกรอบหรือหลักการสำคัญที่จะใช้คุ้มครองผู้บริโภคทุกคนในประเทศ เช่น The Federal Trade Commission Act 1994 และ The Consumer Product Safety Act 1972 เป็นต้น ซึ่งแต่ละมลรัฐจะบัญญัติกฎหมายในแนวทางเดียวกันกับกฎหมายระดับสหพันธรัฐ แต่จะมีความแตกต่างกันในรายละเอียดเล็กๆ น้อยๆ

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยทั้งในระดับสหพันธรัฐและมลรัฐ จะให้การคุ้มครองบุคคลที่ทำธุรกรรมว่าด้วยการบริโภค (consumer transaction) โดยกฎหมายจะระบุถึงสิทธิของผู้บริโภคไว้ 6 ประการ¹³⁸ อันได้แก่

- 1) สิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสาร (Right to be informed)
- 2) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกสินค้าหรือบริการ (Right to choose)
- 3) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ (Right to safety)
- 4) สิทธิที่จะร้องเรียนเพื่อความเป็นธรรม (Right to be heard)
- 5) สิทธิที่จะได้รับความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับตลาดการค้า (Right to consumer education)
- 6) สิทธิที่จะได้รับบริการ (right to service)

สำหรับองค์กรที่มีบทบาทในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค คือ องค์กรภาคเอกชนและประชาชน หน่วยงานภาครัฐจะทำหน้าที่เพียงควบคุม กำกับดูแล และตรวจสอบการดำเนินการของผู้ประกอบธุรกิจ และกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม รวมถึงให้ความรู้และข้อมูลที่จำเป็นแก่ผู้บริโภคเพื่อให้ผู้บริโภคเข้าใจถึงสิทธิของตน ทำให้หน่วยงานของรัฐจึงเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการควบคุมสภาพตลาดให้มีการแข่งขันที่แท้จริงและเป็นธรรม ซึ่งจะทำให้ผู้บริโภคได้รับการคุ้มครองโดยอัตโนมัติ ซึ่งองค์กรที่มีบทบาทเป็นอย่างมากในการควบคุมตลาดการค้า คือ Federal Trade Commission (FTC) จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย The Federal Trade Commission Act ซึ่งเป็นกฎหมายในระดับสหพันธรัฐ เพื่อใช้สำหรับการกำกับดูแลกิจการพาณิชย์

¹³⁸ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 46, น. 31 - 32.

ของประเทศทำให้เกิดความเป็นความเป็นธรรมในตลาดการค้า นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ภาครัฐเป็นโจทก์และจำเลยในศาลได้ด้วย¹³⁹

สำหรับในด้านคดี พบว่า ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่พัฒนามาจากสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยสิทธิของผู้บริโภคในความเข้าใจของชาวอเมริกันจะแสดงออกให้เห็นเป็นรูปธรรม โดยการรวมตัวกันเพื่อเรียกร้อง (active) ให้ผู้ที่มีส่วนที่ต้องรับผิดชอบ ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการบริโภค และจะต้องแก้ปัญหาให้แก่ผู้บริโภค โดยชาวอเมริกันจะไม่ได้เป็นฝ่ายรอคอยแต่ฝ่ายเดียวแล้วปล่อยให้เป็นที่หน้าของรัฐทั้งหมด (passive)¹⁴⁰ ดังนั้น โดยหลักการดังกล่าว ผู้บริโภคจะต้องดำเนินการฟ้องร้องเอง โดยอาจจะขอความช่วยเหลือหรือขอคำปรึกษาทางกฎหมายจากคลินิกกฎหมายท้องถิ่น มหาวิทยาลัย และหน่วยงานของรัฐ (FTC) และหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภคในท้องถิ่นซึ่งมีอยู่ในหลายเมืองต่างๆตามมลรัฐได้ ซึ่งในบางเมืองมีศูนย์ให้ความช่วยเหลือในการเจรจาไกล่เกลี่ยหรือการระงับข้อพิพาท เช่น ในรัฐอิลลินอยส์ ได้มีการจัดตั้งแผนกคุ้มครองผู้บริโภคใน Attorney General Office เพื่อทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท โดยทำการตรวจสอบข้อเรียกร้องของผู้บริโภค หากมีมูลก็จะส่งหนังสือพร้อมข้อร้องเรียนและข้อเรียกร้องของผู้บริโภคไปยังผู้ประกอบการ โดยมีความมุ่งหมายที่ต้องการให้บริโภครับการชดเชยความเสียหาย หรือผู้บริโภคอาจร้องเรียนต่อ Better Business Bureau (BBB) ซึ่งเป็นองค์กรภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคและดำเนินการประสานกับผู้ประกอบการที่ถูกร้องเรียน เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาจนถึงขั้นฟ้องร้องคดีกันก็ได้

สำหรับวิธีการดำเนินคดีนั้น ผู้บริโภคอาจดำเนินคดีอย่างคดีแพ่งสามัญ หรืออาจดำเนินคดีแบบกลุ่มที่ช่วยเพิ่มอำนาจต่อรองกับผู้ประกอบการได้มากขึ้น¹⁴¹ อย่างไรก็ตาม ในบางมลรัฐมีหน่วยงานของรัฐดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้ โดยเป็นอำนาจของอัยการของรัฐ (State Attorney General) ซึ่งมีอำนาจในการรับเรื่องร้องเรียนและดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เช่น ในรัฐเท็กซัส กฎหมายของรัฐกำหนดให้อัยการของรัฐจะต้องดำเนินคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเท่านั้น โดยจะให้คำปรึกษาหรือดำเนินคดีให้แก่

¹³⁹ อ้างแล้ว เชมอรรถที่ 49, น. 72.

¹⁴⁰ อ้างแล้ว เชมอรรถที่ 49, น. 67.

¹⁴¹ อ้างแล้ว เชมอรรถที่ 52, น. 50.

ผู้บริโภคอย่างทนายความส่วนตัวไม่ได้ ซึ่งในการพิจารณาว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือไม่ จะพิจารณาจากปัจจัยหลายประการ เช่น สภาพความเสียหายหรือความรุนแรงของการละเมิดกฎหมาย ความเป็นไปได้ในการหยุดการกระทำที่ก่อให้เกิดหรือหลีกเลี่ยงโดยเร็ว ประโยชน์ที่ผู้บริโภคจะได้รับจากการบังคับกฎหมายโดยรัฐ ค่าใช้จ่ายในการบังคับใช้กฎหมายเปรียบเทียบกับประโยชน์สาธารณะ หรือความเป็นไปได้ในการเรียกค่าปรับและค่าชดเชยจากผู้ประกอบธุรกิจ เป็นต้น โดยอัยการของรัฐสามารถเรียกร้องค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคได้ด้วย¹⁴²

เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคของประเทศสหรัฐอเมริกาในข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า ลักษณะของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยมีลักษณะคล้ายกับของประเทศไทย เช่น การกำหนดสิทธิของผู้บริโภค เป็นต้น และหากพิจารณาในแง่ของการคุ้มครองสิทธิในการได้รับการพิจารณาชดเชยเยียวยาความเสียหายของผู้บริโภคก็พบว่า มีลักษณะคล้ายคลึงกัน โดยในประเทศสหรัฐอเมริกา ในมลรัฐรัฐเท็กซัส กำหนดให้อัยการของรัฐสามารถดำเนินคดีแทนผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้นอกจากนี้ บทบาทหน้าที่ของ FTC ยังมีลักษณะที่คล้ายกับบทบาทหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นหน่วยงานกลางในการรับเรื่องราวร้องทุกข์และคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคอีกด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคตามกฎหมายของประเทศไทยกับประเทศไทย ยังมีรายละเอียดที่แตกต่างกันอยู่ ซึ่งจะเห็นได้ว่า กฎหมายของประเทศไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคไว้ว่ากรณีใดบ้างที่จะถือว่าเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณะอย่างชัดเจน ซึ่งจะแตกต่างจากกฎหมายของประเทศไทยที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการพิจารณาว่าดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวมหรือไม่ และถือเป็นการใช้ดุลพินิจเด็ดขาดของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยที่ไม่มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่ชัดเจน

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยและประเทศไทยในภาพรวมมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน แต่ส่วนในของการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ยังมีข้อที่แตกต่างกัน โดยกฎหมายของประเทศไทย ในมลรัฐเท็กซัสได้

¹⁴² อ้างแล้ว เชนอรรถที่ 53.

กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคไว้อย่างชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายของประเทศไทยที่กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ยังไม่ชัดเจนและอาจก่อให้เกิดปัญหาในการใช้บังคับกฎหมายให้มีประสิทธิภาพเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมอีกด้วย ซึ่งประเด็นปัญหาดังกล่าวอาจจะกระทบต่อสิทธิของผู้บริโภคที่จะต้องได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญได้

4.4.2 ประเทศออสเตรเลีย

ในประเทศออสเตรเลียนี้มีกฎหมาย The Trade Practices Act ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภค โดยกฎหมาย The Trade Practices Act กำหนดให้มีคณะกรรมการที่เรียกว่า “คณะกรรมการว่าด้วยการแข่งขันและการบริโภคแห่งออสเตรเลีย (Australian Competition & Consumer Commission (ACCC))” โดย ACCC มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย The Trade Practices Act ที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันและการคุ้มครองผู้บริโภค และให้การช่วยเหลือผู้บริโภคที่ได้รับการความเสียหายให้ได้รับความเป็นธรรม รวมถึงมีอำนาจในการจัดการกับการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม

นอกจากนี้ ACCC ยังมีบทบาทในการนำคดีไปฟ้องขึ้นสู่ศาล โดยที่ ACCC สามารถดำเนินคดีแพ่งในศาลรัฐบาลกลางในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการค้า เช่น ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนเป็นตัวเงิน ฟ้องคดีเพื่อให้ศาลมีคำสั่งใด ๆ (รวมถึงการควมกิจการ) ฟ้องคดีเพื่อให้แบ่งแยกคดีทรัพย์สินที่ได้ซื้อมา (เฉพาะการควมรวมกิจการเท่านั้น) และการฟ้องคดีเพื่อขอความคุ้มครองจากศาลในคดีต่าง ๆ เป็นต้น¹⁴³

เมื่อผู้ประกอบการฝ่าฝืนบทบัญญัติใน The Trade Practices Act ผู้ที่มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อเยียวยาความเสียหาย หรือเพื่อให้ผู้ประกอบการได้รับโทษตามกฎหมาย มีดังนี้

1) ผู้บริโภคยื่นคำร้องด้วยตนเอง

เมื่อผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อน สูญเสีย หรือเสียหายอันเป็นการกระทำผิดตาม The Trade Practices Act 1974 อันได้แก่

Part IVA UNCONSCIONABLE CONDUCT ซึ่งเป็นหมวดที่ว่าด้วยการห้ามไม่ให้มีการเอาเปรียบผู้บริโภคโดยอาศัยอำนาจทางการตลาด

¹⁴³ อ้างแล้ว เชมอรรถที่ 55.

Part IVB INDUSTRY CODES¹⁴⁴ เป็นหมวดที่ว่าด้วย “กฎหมายอุตสาหกรรม” ซึ่งหมายถึง กฎหมายที่กำกับดูแลการดำเนินการระหว่างผู้ที่เข้าร่วมในอุตสาหกรรมด้วยตนเอง และการดำเนินการของผู้ที่เข้าร่วมในอุตสาหกรรมกับผู้บริโภค

Part V CONSUMER PROTECTION ซึ่งเป็นหมวดที่ว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค

Part VC OFFENCES ซึ่งเป็นหมวดที่ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่เป็นธรรม เช่น การแสดงข้อความอันเป็นเท็จ การกระทำความผิดเกี่ยวกับความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์ และข้อมูลผลิตภัณฑ์ เป็นต้น

ผู้บริโภคสามารถยื่นคำร้องได้ตาม Section 87 (1A)(a)¹⁴⁵ แห่ง The Trade Practices Act 1974 เพื่อให้ศาลมีคำสั่งบรรเทาความเสียหายได้ดังต่อไปนี้คือ¹⁴⁶

1. คำสั่งให้แสดงหรือชี้แจงสัญญาที่คู่กรณีได้กระทำต่อกันซึ่งอาจตกเป็นโมฆะหรือกลายเป็นโมฆะไปแล้ว

2. คำสั่งให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อสัญญาที่มีผลต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น

3. คำสั่งให้ผู้กระทำความผิดคืนเงินหรือทรัพย์สิน

4. คำสั่งให้ผู้กระทำความผิดชดเชยเงินค่าเสียหาย

5. คำสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำการซ่อมแซม จัดหาอะไหล่ สินค้า โดยค่าใช้จ่ายของคนนั้นเพื่อการชดเชยความเสียหาย

6. คำสั่งให้ผู้กระทำความผิดให้บริการแก่ผู้เสียหาย

7. คำสั่งเกี่ยวกับการกระทำตราสารแสดงสิทธิหรือการโอนผลประโยชน์ในที่ดินเพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย

2) คณะกรรมการแข่งขันและผู้บริโภคเป็นผู้ยื่นคำร้องแทน

คณะกรรมการแข่งขันและผู้บริโภค (ACCC) สามารถยื่นคำร้องแทนผู้เสียหายหรือผู้บริโภคได้ตาม Section 87 (1A) (b)¹⁴⁷ แห่ง The Trade Practices Act 1974 ต่อ Federal Court

¹⁴⁴ Trade Practices Act 1974 Section 51 ACA industry code means a code regulating the conduct of participants in an industry towards other participants in the industry or towards consumers in the industry.

¹⁴⁵ Trade Practices Act 1974 Section 87

¹⁴⁶ Trade Practices Act 1974 Section 87 (2)

¹⁴⁷ Trade Practices Act 1974 Section 87 (1A) (b)

ในการบรรเทาความเสียหายได้เช่นกัน โดยต้องได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจาก ผู้ได้รับความเสียหายตาม Section 87 (1B) แห่ง Trade Practices Act 1974¹⁴⁸

ในการดำเนินคดีคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศออสเตรเลีย กรณีที่มีผู้บริโภคถูกละเมิด สิทธิหรือผิดสัญญาผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายหรือคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอาจ ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลแยกต่างหากจากกันได้ แต่กรณีในคดีที่มีผู้เสียหายจำนวนมาก และเป็นคดีที่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเป็นอย่างเดียวกัน ผู้บริโภคและคณะกรรมการการแข่งขันและ ผู้บริโภค (ACCC) สามารถขอดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ (class action)¹⁴⁹ ซึ่งการดำเนินคดีดังกล่าว ได้บัญญัติไว้ใน Part IVA ของ The Federal Court of Australia Act 1976¹⁵⁰ ว่าด้วยการดำเนินคดี โดยผู้แทน (Representative Proceeding) และปรากฏคดีตัวอย่างที่คณะกรรมการฯ พ้องในนาม ของตนเองและดำเนินคดีแทนผู้บริโภค เช่น คดี ACCC v Giraffe World Australia PTY Ltd and Others¹⁵¹ เป็นต้น

เมื่อพิจารณากฎหมายของประเทศออสเตรเลียกับกฎหมายของประเทศไทย ที่เกี่ยวกับการ ดำเนินคดีแทนผู้บริโภคแล้ว จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการว่าด้วยการแข่งขันและการบริโภค แห่งออสเตรเลีย (Australian Competition & Consumer Commission (ACCC) มีอำนาจดำเนินคดี แทนผู้บริโภคได้ทันที เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้บริโภค โดยจะพิจารณาในส่วนของเนื้อหา แห่งคดีตามที่ผู้บริโภคได้ร้องทุกข์มาเท่านั้นตามกฎหมาย The Trade Practices Act 1974 และไม่มี เงื่อนไขว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวมหรือไม่ อันเป็นมาตรการในการ แก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคอย่างแท้จริง ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ของประเทศไทยที่ยังกำหนดให้พิจารณาเงื่อนไขว่าการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคนั้นจะเป็นประโยชน์ แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวมหรือไม่ ทั้งๆ ที่เงื่อนไขดังกล่าวมีความไม่ชัดเจน ซึ่งอาจจะทำให้ ไม่สามารถแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคได้

¹⁴⁸ Trade Practices Act 1974 Section 87 (1B)

¹⁴⁹ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 54, น. 61.

¹⁵⁰ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 71, น. 1.

¹⁵¹ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 72.

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษามาตรา 39 และมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภค พบว่า มาตรา 39 และมาตรา 39/1 เป็นอำนาจในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคที่รัฐอาศัยกลไกทางกฎหมายที่มีอยู่เพื่อช่วยเหลือประชาชนในฐานะผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจที่ละเมิดสิทธิของผู้บริโภคให้ได้รับการเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายและเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญ และตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยกระบวนการในการพิจารณาเพื่อใช้ดุลพินิจเพื่อดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคนั้น มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาหรือสงสัยว่ากระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค เพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นตามสมควร เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นและเร่งด่วน และเมื่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พิจารณาตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว เห็นว่า เรื่องร้องทุกข์ดังกล่าว ผู้ร้องทุกข์ คือ ผู้บริโภคตามกฎหมาย และมีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค รวมถึงถ้าดำเนินคดีแก่ผู้ประกอบธุรกิจการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ก็จะมีอำนาจในการแต่งตั้งพนักงานอัยการ หรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาลได้ นอกจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะมีอำนาจดำเนินคดีดังกล่าวแล้ว พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 ก็กำหนดให้เลขาธิการ

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคได้เช่นกัน โดยกำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประกาศกำหนด

โดยผลการศึกษามาตรา 39 และมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภค มีข้อบทสรุป ดังนี้

1) สถานะทางกฎหมายของอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคดีงกล่าว ถือเป็นคำสั่งภายในของฝ่ายปกครองและไม่ได้อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงทำให้เมื่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา 39 หรือเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา 39/1 เมื่อพิจารณาเรื่องร้องทุกข์แล้ว หากเห็นว่า การดำเนินคดีนั้นไม่เข้าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภค ผู้บริโภคก็ไม่อาจโต้แย้งดุลยพินิจดังกล่าวได้ ซึ่งผลการพิจารณาดังกล่าว แม้ผู้บริโภคจะถูกละเมิดสิทธิจากผู้ประกอบธุรกิจก็ตามก็ต้องยุติเรื่องร้องทุกข์ของผู้บริโภคตามระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2562 โดยที่ผู้บริโภคจะต้องไปใช้สิทธิทางศาลด้วยตนเอง และรวมถึงในกรณีของผู้ประกอบธุรกิจซึ่งถูกฟ้องด้วย ก็ไม่อาจโต้แย้งดุลยพินิจดังกล่าวได้เช่นกัน โดยผู้ประกอบธุรกิจสามารถทำได้เพียงต่อสู้คดีตามกระบวนการพิจารณาคดีเท่านั้น

2) หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภค มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขฯ ที่จะต้องพิจารณาว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวมหรือไม่ ซึ่งหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวยังขาดความชัดเจน ซึ่งในอดีตเคยขึ้นสู่การพิจารณาของศาลฎีกามาแล้ว ดังนั้น จึงเห็นควรที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขมาตรา 39 และมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้บริโภค และช่วยเหลือผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนจาก

การกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคให้ได้รับการพิจารณาชดเชยและเยียวยาความเสียหาย อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค

3) การกำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ซึ่งเป็นอำนาจที่รัฐให้การช่วยเหลือผู้บริโภค โดยดำเนินการผ่านบุคลากรและเครื่องมือของรัฐที่มีอยู่ เพื่อช่วยเหลือผู้บริโภคที่อาจด้อยโอกาสในการฟ้องคดีเพื่อป้องกันสิทธิของตน ให้ได้รับโอกาสเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดให้พนักงานอัยการ หรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค อาจก่อให้เกิดปัญหาในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคได้ว่า คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาแต่งตั้งพนักงานอัยการ หรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์อย่างไร เนื่องจากในปัจจุบันคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะพิจารณาแต่งตั้งเฉพาะพนักงานอัยการเพื่อทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเท่านั้น จึงทำให้บทบัญญัติดังกล่าวไม่สามารถใช้บังคับใช้ได้อย่างสมบูรณ์ จึงเห็นควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคให้เกิดความชัดเจน เพื่อให้สามารถรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค และสามารถบังคับกฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อันเป็นการปกป้องและคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4) มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ตามมาตรา 39 และมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย แล้วพบว่า กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย ได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคไว้อย่างชัดเจน แตกต่างจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

ดังนั้น จากข้อสรุปดังกล่าว จึงมีความเห็นว่า มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามมาตรา 39 และมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ยังไม่มีความชัดเจน จึงจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขมาตรา 39

และมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคและหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ให้มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้บริโภค และช่วยเหลือผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ให้ได้รับการพิจารณาชดเชยและเยียวยาความเสียหาย อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากบทสรุปดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 และมาตรา 39/1 ยังขาดความชัดเจนและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ดังนั้น เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และป้องกันการเกิดผลกระทบต่อสิทธิของผู้บริโภคอย่างแท้จริง จึงขอเสนอข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้การดำเนินการตามมาตรา 39 และมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 สามารถนำมาใช้ได้มีประสิทธิภาพและแก้ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย โดยเห็นควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยกำหนดให้มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภค รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ให้มีความชัดเจนและสามารถบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอันเป็นการปกป้องและคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีเหตุผลในการสนับสนุนข้อเสนอแนะดังกล่าว ดังนี้

1) การพิจารณาเพื่อดำเนินคดีแพ่งแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภค ไม่ได้มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายว่ากรณีใดถือเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวมหรือไม่เป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม และเมื่อได้พิจารณารายงานการประชุมของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจในการประชุมคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในแต่ละคราวแล้ว พบว่า คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมักจะมีมติมอบหมายให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคดำเนินคดีแพ่งกับผู้ประกอบธุรกิจ โดยไม่ปรากฏรายละเอียดเกี่ยวกับข้อเท็จจริงว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็น

ส่วนรวมอย่างไร ทั้งๆ ที่เป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมาย ที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการพิจารณาเพื่อใช้อำนาจตามมาตรา 39 และมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

2) การพิจารณาว่าเรื่องร้องทุกข์ของผู้บริโภคเรื่องใดเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค โดยส่วนรวมหรือไม่ ถือเป็นดุลยพินิจเด็ดขาด ซึ่งไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน และหากผลพิจารณาปรากฏว่า การดำเนินคดีนั้นไม่ถือว่าเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคโดยส่วนรวม ผู้บริโภครายนั้นก็ไม้อาจโต้แย้งดุลยพินิจดังกล่าวได้ เนื่องจาก สถานะทางกฎหมายของมติคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ถือเป็นคำสั่งภายในของฝ่ายปกครอง จึงไม่ได้อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทำให้เมื่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินคดีนั้นไม่เข้าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภค ผู้บริโภครายนั้นก็ไม้อาจโต้แย้งดุลยพินิจดังกล่าวได้ นอกจากนี้ ผลการพิจารณาดังกล่าว ยังส่งผลทำให้เรื่องร้องทุกข์ของผู้บริโภคเข้าหลักเกณฑ์ซึ่งเป็นเหตุในการพิจารณาคดีเรื่องร้องทุกข์ของผู้บริโภคอีกด้วย ทั้งนี้ ตามข้อ 17 (18) แห่งระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดว่า “เมื่อเรื่องร้องทุกข์ที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการดำเนินคดีละเมิดสิทธิของผู้บริโภคนั้น จะไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคเป็นส่วนรวม ให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาย้ายคดีเรื่องร้องทุกข์ได้”

3) บทบัญญัติตามมาตรา 39 และมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมาย เนื่องจาก กฎหมายบัญญัติไว้แต่เพียงว่า ให้ดำเนินคดีที่พิจารณาเห็นว่า “จะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม” จึงทำให้เกิดปัญหาว่าอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม ซึ่งในกรณีดังกล่าวจากการที่ได้ศึกษากฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียแล้ว พบว่าทั้งสองประเทศ มีการบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจน โดยประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดลักษณะประเภทคดีไว้ว่าคดีประเภทไหนจัดอยู่ในความหมายของคำว่า “ประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม” ส่วนประเทศออสเตรเลีย แม้จะไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับลักษณะของประเภทคดีไว้ แต่การดำเนินคดีแทนผู้บริโภคของประเทศออสเตรเลีย นั้น มุ่งเน้นไปที่การพิจารณาเนื้อหาแห่งคดี เพื่อป้องกันและคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นหลัก จึงไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้แต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้ จึงมีข้อเสนอแนะให้แก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 และมาตรา 39/1 ในเรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณาเพื่อดำเนินคดีแพ่งแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคให้มีความชัดเจนและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง รวมถึงกำหนดขอบเขตและลักษณะของการใช้อำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนี้

1) โดยให้ยกเลิกความในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“เมื่อมีข้อโต้แย้งระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมาย อันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ ผู้บริโภคชอบที่จะเสนอคำร้องทุกข์ต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ เมื่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เห็นว่า การดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการ โดยความเห็นชอบของอัยการสูงสุด เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล และเมื่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้แจ้งไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ศาลทราบแล้ว ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีตามที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมอบหมายได้

การดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม ตามวรรคหนึ่ง มีดังนี้

(1) เป็นเรื่องร้องทุกข์ที่ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ประกอบธุรกิจกระทำโดยเจตนาเอาเปรียบผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรม

(2) เป็นเรื่องร้องทุกข์ที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ประกอบธุรกิจจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นหรือดำเนินการ โดยไม่สุจริต หรือมีพฤติการณ์นี้อผลหลอกลวงผู้บริโภค หรือมีการย้ายถ่ายทรัพย์สินของนิติบุคคลไปเป็นประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และทรัพย์สินของนิติบุคคลมีไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ตามฟ้อง

(3) เป็นเรื่องร้องทุกข์ตามที่ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551

(4) เป็นเรื่องร้องทุกข์ที่มีทุนทรัพย์สินที่พิพาทเกินกว่าสามแสนบาท

(5) เป็นเรื่องร้องทุกข์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง”

โดยประเด็นที่มีการแก้ไขนั้น ได้แก่ 1) ประเภทคดี เพื่อต้องการให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจในการฟ้องเฉพาะคดีแพ่งเท่านั้น โดยมีหลักการและเหตุผลมาจากหลักการในการดำเนินคดีอาญา โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120¹⁵² กำหนดให้ห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยมิได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน ซึ่งเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค มิใช่พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงทำให้สำนวนที่เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภครวบรวมนั้นจึงเป็นเพียงการรวบรวมข้อเท็จจริงในเบื้องต้นและไม่ถือเป็นสำนวนการสอบสวนตามกฎหมาย ประกอบในปัจจุบันคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ยังไม่เคยใช้อำนาจในการดำเนินคดีอาญาแทนผู้บริโภค จึงเห็นควรให้พนักงานสอบสวนซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นผู้ดำเนินคดีอาญาตามหลักการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และยกเลิกอำนาจในการดำเนินคดีอาญาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

1) การร้องทุกข์ของผู้บริโภค แก้ไขจากเดิม คือ “เมื่อได้รับคำร้องจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ” เป็น “เมื่อมีข้อโต้แย้งระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ ผู้บริโภคชอบที่จะเสนอคำร้องทุกข์ต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้” โดยนำหลักการและเหตุผลจากมาตรา 3 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551¹⁵³ มาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง¹⁵⁴ และมาตรา 20 (1) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522¹⁵⁵ มาใช้เพื่อต้องการให้ผู้บริโภคสามารถทราบหลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องทุกข์ในเบื้องต้นได้

¹⁵² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 ห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยมิได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน

¹⁵³ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 3 “คดีผู้บริโภค” หมายความว่า (1) คดีแพ่งระหว่างผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคตามมาตรา 19 หรือตามกฎหมายอื่น กับผู้ประกอบธุรกิจซึ่งพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ

¹⁵⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้

¹⁵⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 20 ให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ

3) กำหนดลักษณะของเรื่องร้องทุกข์ที่ถือว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคนั้นเป็นส่วนรวม จากเดิมซึ่งไม่ได้มีการกำหนดลักษณะของเรื่องร้องทุกข์ที่ถือว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคนั้นเป็นส่วนรวมไว้ แก้ไขเป็นการกำหนดลักษณะของเรื่องร้องทุกข์ที่ถือว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคนั้นเป็นส่วนรวม โดยนำหลักการและเหตุผลจากมาตรา 42 และ 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551^{156 157} พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 และคดีแพ่งสามัญที่มีทุนทรัพย์พิพาทเกินกว่าสามแสนบาทตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

¹⁵⁶ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 42 ถ้าการกระทำที่ถูกฟ้องร้องเกิดจากการที่ผู้ประกอบการธุรกิจกระทำโดยเจตนาเอาเปรียบผู้บริโภค โดยไม่เป็นธรรมหรือจงใจให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไม่นำพาต่อความเสียหายที่จะเกิดแก่ผู้บริโภคหรือกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อความรับผิดชอบในฐานะผู้มีอาชีพหรือธุรกิจอันยอมเป็นที่ไว้วางใจของประชาชน เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ประกอบการธุรกิจชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้บริโภค ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการธุรกิจจ่ายค่าเสียหายเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนดได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ต่าง ๆ เช่น ความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับ ผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการธุรกิจได้รับ สถานะทางการเงินของผู้ประกอบการธุรกิจ การที่ผู้ประกอบการธุรกิจได้บรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น ตลอดจนการที่ผู้บริโภคมีส่วนในการก่อให้เกิดความเสียหายด้วย

การกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลมีอำนาจกำหนดได้ไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนด แต่ถ้าค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนดมีจำนวนเงินไม่เกินห้าหมื่นบาท ให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษได้ไม่เกินห้าเท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนด

¹⁵⁷ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 44 ในคดีที่ผู้ประกอบการธุรกิจซึ่งถูกฟ้องเป็นนิติบุคคล หากข้อเท็จจริงปรากฏว่านิติบุคคลดังกล่าวถูกจัดตั้งขึ้นหรือดำเนินการโดยไม่สุจริต หรือมีพฤติการณ์ฉ้อฉลหลอกลวงผู้บริโภค หรือมีการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินของนิติบุคคลไปเป็นประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และทรัพย์สินของนิติบุคคลมีไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ตามฟ้อง เมื่อคู่ความร้องขอหรือศาลเห็นสมควร ให้ศาลมีอำนาจเรียกหุ้นส่วน ผู้ถือหุ้นหรือบุคคลที่มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานของนิติบุคคลหรือผู้รับมอบทรัพย์สินจากนิติบุคคลดังกล่าวเข้ามาเป็นจำเลยร่วม และให้มีอำนาจพิพากษาให้บุคคลเหล่านั้นร่วมรับผิดชอบในหนี้ที่นิติบุคคลมีต่อผู้บริโภคได้ด้วย เว้นแต่ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำดังกล่าว หรือในกรณีของผู้รับมอบทรัพย์สินนั้นจากนิติบุคคลจะต้องพิสูจน์ได้ว่าตนได้รับทรัพย์สินมาโดยสุจริต และเสียค่าตอบแทน

ผู้รับมอบทรัพย์สินจากนิติบุคคลตามวรรคหนึ่งให้ร่วมรับผิดชอบไม่เกินทรัพย์สินที่ผู้นั้นได้รับจากนิติบุคคลนั้น

เพื่อต้องการให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค แทนผู้บริโภคมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

4) เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค จากเดิม คือ พนักงานอัยการ หรือข้าราชการในสำนักงาน คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ แก้ไขเป็น เฉพาะพนักงานอัยการเท่านั้น เนื่องจากลักษณะของเรื่องร้องทุกข์ที่ถือว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวมที่ได้กำหนดเพิ่มเติมนั้น เป็นเรื่องร้องทุกข์ที่มีความยุ่งยากและต้องใช้ความรู้ความสามารถเป็นอย่างสูง ดังนั้น หากจะกำหนดให้ข้าราชการในสำนักงาน คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ มีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภค ก็อาจจะทำให้เกิดผลเสียต่อคดีได้ จึงกำหนดให้พนักงานอัยการ ซึ่งมีความรู้ความสามารถด้านกฎหมายเป็นอย่างสูงเป็นผู้ดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภค

2) โดยให้ยกเลิกความในมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ภายใต้บังคับมาตรา 39 เมื่อเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เห็นว่า เรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวมิใช่เรื่องร้องทุกข์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 39 และการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม ให้เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ และเป็นสามัญสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภา หรือมีใบอนุญาตเป็นทนายความ โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล และเมื่อเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้แจ้งไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ศาลทราบแล้ว ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีตามที่เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมอบหมายได้

การดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม ตามวรรคหนึ่ง มีดังนี้

- (1) เป็นเรื่องร้องทุกข์ที่มีผู้บริโภคตั้งแต่ 10 คน ขึ้นไปในกรณีเดียวกัน
- (2) เป็นเรื่องร้องทุกข์ที่มีทุนทรัพย์สินทรัพย์ที่พิพาท ตั้งแต่ห้าหมื่นบาทเป็นต้นไป
- (3) เป็นเรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคกำหนด”

โดยประเด็นที่มีการแก้ไขนั้น ได้แก่ 1) ประเภทคดี เพื่อต้องการให้เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจในการฟ้องเฉพาะคดีแพ่งเท่านั้น โดยมีหลักการและเหตุผลมาจากหลักการในการดำเนินคดีอาญา โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 กำหนดให้ห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยมิได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน ซึ่งเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค มิใช่พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงทำให้สำนวนที่เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภครวบรวมนั้นจึงเป็นเพียงการรวบรวมข้อเท็จจริงในเบื้องต้นและไม่ถือเป็นสำนวนการสอบสวนตามกฎหมาย ประกอบในปัจจุบันเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคยังไม่เคยใช้อำนาจในการดำเนินคดีอาญาแทนผู้บริโภค จึงควรให้พนักงานสอบสวนซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นผู้ดำเนินคดีอาญาตามหลักการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยยกเลิกรับอำนาจในการดำเนินคดีอาญาของเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

2) การร้องทุกข์ของผู้บริโภค แก้ไขจากเดิม คือ “การดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภค” เป็น “เมื่อมีข้อโต้แย้งระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ ผู้บริโภค ขอบที่จะเสนอคำร้องทุกข์ต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้” โดยนำหลักการและเหตุผลจาก มาตรา 3 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และมาตรา 20 (1) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เพื่อต้องการให้ผู้บริโภคสามารถทราบหลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องทุกข์ในเบื้องต้นได้

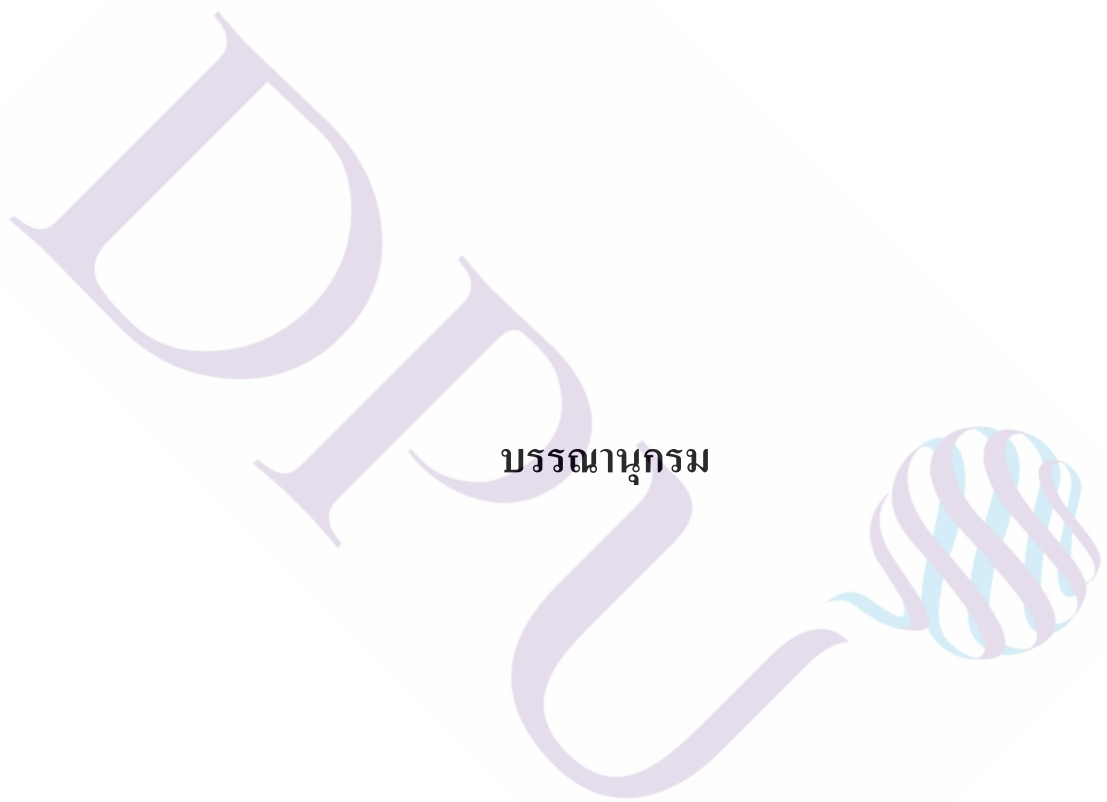
3) กำหนดลักษณะของเรื่องร้องทุกข์ที่ถือว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม จากเดิมซึ่งไม่ได้มีการกำหนดลักษณะของเรื่องร้องทุกข์ที่จะถือว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวมไว้ แก้ไขเป็นการกำหนดลักษณะของเรื่องร้องทุกข์ที่จะถือว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม โดยนำหลักการและเหตุผลจากมาตรา 344 แห่งประมวลกฎหมายอาญา¹⁵⁸ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการช้อ โกงที่มี

¹⁵⁸ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 344 ผู้ใดโดยทุจริต หลอกลวงบุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปให้ประกอบกิจการอย่างใด ๆ ให้แก่ตนหรือให้แก่บุคคลที่สาม โดยจะไม่ใช่ค่าแรงงานหรือค่าจ้างแก่บุคคลเหล่านั้น หรือโดยจะใช่ค่าแรงงานหรือค่าจ้างแก่บุคคลเหล่านั้นต่ำกว่าที่ตกลงกัน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

จำนวนคนเข้ามาเกี่ยวข้อง จึงได้นำตัวเลขจำนวนคนที่บัญญัติไว้ คือ จำนวน 10 คน มาเป็นฐานในการพิจารณาว่าเรื่องดังกล่าวถือว่าเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวมแล้ว และเรื่องร้องทุกข์ที่มีทุนทรัพย์สินที่พิพาทกันตั้งแต่ห้าหมื่นบาทเป็นต้นไป จำนวนราคาทรัพย์สินที่พิพาทนั้น นำมาจากมาตรา 224 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง¹⁵⁹ ซึ่งเป็นจำนวนทุนทรัพย์ที่ต้องห้ามมิให้คู่ความอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง เพื่อต้องการให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

4) คุณสมบัติของเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค จากเดิมเป็นเพียงข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ แก้ไขเป็นข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ และเป็นสามัญสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภา หรือมีใบอนุญาตเป็นทนายความ เพื่อให้ผู้บริโภคเกิดความเชื่อมั่นว่าข้าราชการฯ ในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะรับเป็นผู้ดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภค

¹⁵⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 224 วรรคหนึ่ง ในคดีที่ราคาทรัพย์สินหรือจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทกันในชั้นอุทธรณ์ไม่เกินห้าหมื่นบาทหรือไม่เกินจำนวนที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ห้ามมิให้คู่ความอุทธรณ์ในข้อเท็จจริง เว้นแต่ผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีนั้นในศาลชั้นต้นได้ทำความเห็นแย้งไว้หรือได้รับรองว่ามีเหตุอันควรอุทธรณ์ได้ หรือถ้าไม่มีความเห็นแย้งหรือคำรับรองเช่นว่านี้ต้องได้รับอนุญาตให้อุทธรณ์เป็นหนังสือจากอธิบดีผู้พิพากษาชั้นต้นหรืออธิบดีผู้พิพากษาศาลที่มีอำนาจ แล้วแต่กรณี



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

คณิงนิจ บุญบานเย็น. “ปัญหาการดำเนินคดีแพ่งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

มาตรา 39 กับการดำเนินคดีแบบกลุ่ม.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. “การควบคุมโฆษณาเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค.”

วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ฉบับที่ 2. ปีที่ 10. (2523).

ชัยนันท์ งามขจรกุลกิจ. “การฟ้องคดีแทนผู้บริโภค.” วารสารอัยการ. ฉบับที่ 156. ปีที่ 14. (2534).

ไชยยศ เหมะรัชตะ. กฎหมายว่าด้วยสัญญา. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

คาราพร ธีระวัฒน์. สัญญาผู้บริโภค. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เดือนตุลา, 2559.

คาราพร ธีระวัฒน์. กฎหมายสัญญา : สถานใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. กฎหมายเบื้องต้นทางธุรกิจ. พิมพ์ครั้งที่ 18. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2562.

นนทวัชร นวตระกูลพิสุทธ์. กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. พิมพ์เพิ่มเติมครั้งที่ 1. ปทุมธานี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหานคร : นิธิธรรม, 2538.

ไพโรจน์ วายุภาพ. คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : บริษัท กรุงเทพมหานคร พับลิชชิ่ง จำกัด, 2563.

ภูริชญา วัฒนรุ่ง. ปรัชญาและพัฒนาการกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2543.

รองพล เจริญพันธ์. นิติปรัชญา. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530.

เรณู อจารวัตรกุล. “การดำเนินคดีคุ้มครองผู้บริโภคในศาลไทย.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2549.

วารี นาสกุล. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด จัดการงานนอกสั่งและลาภมิควรได้. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. การกระทำทางปกครอง รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสุมบุรณ์. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เดือนตุลา, 2545.

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. สคบ.กับการคุ้มครองผู้บริโภค. พิมพ์ครั้งที่ 17. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ สกสค., 2558.

สุขุม สุภนิตย์. คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. หลักกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2562.

สุดา วิศรุตพิชญ์. “การดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิผู้บริโภค.”

วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ฉบับที่ 4. ปีที่ 30. (2543).

สุขุม พัฒนะศิริ. “การคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย.” วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์. ฉบับที่ 2. ปีที่ 5. (2523).

สมชาย อติกรจุฑาศิริ. “ปัญหาในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.

สุขุม สุภนิตย์. เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา เล่มที่ 7 เรื่อง

ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. กรณีศึกษากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร (อังกฤษ). พิมพ์ครั้งที่ 1.

กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2545.

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. “การดำเนินคดีแทนผู้บริโภค.”

https://www.ocpb.go.th/news_view.php?nid=9766

อรนุช อาชาทองสุข. “การควบคุมและแก้ไขปัญหาคือสัญญาที่ไม่เป็นธรรม.”

วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2536.

ฮัตเจสสัน เจ. เอฟ. ลัทธิตฤษฎ์ธุรกิจ. แปลโดยทวี ตะเวทีกุล. กรุงเทพมหานคร : สมาคมเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518.

ภาษาต่างประเทศ

Australian Competition and Consumer Commission. “ACA's Choice Price Watch.”

<https://www.accc.gov.au/media-release/accc-launches-acas-choice-price-watch>,
1 November 2021.

Australian Competition and Consumer Commission. “Court finds against Giraffe World and its

Health mat.” <https://www.accc.gov.au/media-release/court-finds-against-giraffe-world-and-its-health-mat>, 1 November 2021.

S. Stuart Clark and Christina Harris. “Representative Proceedings : a work in progress.” (2001)

The Attorney General Texas. “Proceedings Involving a Charitable Trust.”

<https://www.oag.state.tx.us/divisions/financial-litigation/charitable-trusts/proceedings-involving-charitable-trust>, 1 November 2021.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล

นายราชวัตร เกษมเรืองสกุล

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2557 นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

นิติกร สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

สำนักนายกรัฐมนตรี

