

ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค
ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522
ในราชการส่วนภูมิภาค

เศรษฐภัค วนีสอน

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2558

**Problems and Obstacles in Law Enforcement about Consumer
Protection According to the Consumer Protection Act B.E. 2522
in Government Provincial Service**

Sattapak Waneesorn

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirement
for the Degree of Master of Laws
Department of Law
Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University
2015**

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองบริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในราชการส่วนภูมิภาค
ชื่อผู้เขียน	เศรษฐภัค วนีสอน
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2557

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองบริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในราชการส่วนภูมิภาค ตลอดจนศึกษาถึงกฎหมายและมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคของต่างประเทศโดยการเทียบเคียงเพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในราชการส่วนภูมิภาค เพราะมุ่งหวังให้มีมาตรการที่เหมาะสมในการคุ้มครองผู้บริโภคในราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้ประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโภคซึ่งมีภูมิลำเนาในต่างจังหวัดได้รับความเป็นธรรมจากการใช้สินค้าหรือบริการและได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วมากขึ้นตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย

จากการศึกษาพบว่าปัจจุบันระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วผู้ประกอบการธุรกิจมักใช้วิธีการทางการตลาดรูปแบบใหม่ๆ มีขั้นตอนการผลิตสินค้าที่มีความซับซ้อนหลากหลายมากขึ้น ผู้ประกอบการจึงได้มีการนำความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทันสมัยมาใช้ในการผลิตสินค้าและบริการมากขึ้นทำให้มีการผลิตสินค้าออกสู่ตลาดผู้บริโภคเป็นจำนวนมากโดยไม่คำนึงถึงความปลอดภัยและมาตรฐานของสินค้าหรือบริการ ทำให้ผู้บริโภคเป็นฝ่ายที่เสียเปรียบเพราะมีอำนาจในการต่อรองทางเศรษฐกิจน้อยกว่าผู้ประกอบการ ซึ่งปัจจุบันปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคนับวันมีแต่จะเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ โดยที่การละเมิดสิทธิจากการใช้สินค้าและบริการของผู้บริโภคนั้นไม่ได้จำกัดว่าจะต้องเกิดขึ้นในกรุงเทพมหานครหรือในราชการส่วนกลางเท่านั้น แต่การละเมิดสิทธินั้นสามารถเกิดขึ้นได้ทั่วประเทศ ดังนั้นมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคและบทบาทของรัฐจึงต้องเปลี่ยนไปจากเดิมโดยเข้าไปแทรกแซงกิจการของเอกชนเพื่อป้องกันและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโภคและเป็นไปตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการออกกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค แต่เนื่องจากอำนาจทางกฎหมายของคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด

มิได้บัญญัติถึงกรณีการออกกฎในลักษณะที่เป็นการระงับยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้น หรืออันตรายอันอาจจะเกิดขึ้น โดยที่การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ตามกฎหมาย ซึ่งหากกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะสามารถกระทำได้ฝ่ายปกครองก็ย่อมที่จะไม่สามารถกระทำการนั้นได้ จึงเป็นกรณีสอดคล้องกับหลักการ “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” กรณีของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดจึงไม่มีอำนาจในการออกกฎเนื่องจากกฎหมายไม่ได้มอบอำนาจให้กระทำได้ ซึ่งบางกรณีเมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจขึ้น โดยที่ข้อพิพาทดังกล่าวเป็นข้อพิพาทที่สามารถเกิดขึ้นได้ทั่วทั้งประเทศ แต่มาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องของการพิจารณาดำเนินคดีแทนผู้บริโภคโดยราชการส่วนภูมิภาคยังไม่สามารถพิจารณาดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้เพราะเป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในราชการส่วนกลางเท่านั้น ประกอบกับมาตรการในการป้องปรามมิให้เกิดการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคโดยการแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค ในส่วนของราชการส่วนภูมิภาคยังไม่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย จึงทำให้มาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ผู้บริโภคในราชการส่วนภูมิภาคไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้โดยเร็ว

ผู้เขียนจึงได้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยมีหลักการให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดสามารถออกกฎในลักษณะที่เป็นการระงับยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้น หรืออันตรายอันอาจจะเกิดขึ้นโดยให้มีผลเป็นการชั่วคราวจนกว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะได้ตรวจสอบหรือพิสูจน์แล้วว่าสินค้าหรือบริการนั้น มีความปลอดภัย ไม่ส่งผลกระทบต่อชีวิต อนามัย ร่างกายของผู้บริโภค หรือคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีความเห็นเป็นอย่างอื่น หรือไม่เกิน 6 เดือน นับแต่วันที่มีการประกาศใช้กฎดังกล่าว ส่วนกรณีการพิจารณาดำเนินคดีแทนผู้บริโภคนั้น เห็นควรให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถมอบอำนาจให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดมีอำนาจดำเนินคดีแทนผู้บริโภคตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดสามารถแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภคให้ผู้บริโภคภายในเขตจังหวัดทราบได้

Thesis Title	Problems and Obstacles in Law Enforcement about Consumer Protection, According to the Consumer Protection Act B.E. 2522 in Government Provincial Service.
Author	Sattapak Waneesorn
Thesis Advisor	Professor Dr.Phaisith Phipatanakul
Department	Law
Academic Year	2014

ABSTRACT

This thesis aims to study the problems and obstacles in enforcing law enforcement about consumer protection. According to the consumer protection act B.E. 2522 in government provincial service, as well as the legal and educational measures to protect the consumers of international benchmarking in order to improve consumer protection laws in the Provincial Administration. Just because it aims to take appropriate measures to protect consumers in the Provincial Administration. So the public As a consumer, which is domiciled in the province receive a fair use of the product or service and receive reparation for damage caused dramatically more real spirit of the law.

The study found that the Thai economy has expanded rapidly. Entrepreneurs often use marketing methods and new forms. The production process is complex, more diverse. Entrepreneurs have the scientific knowledge and modern technology used in the production of goods and services are produced, causing the product to the consumer market as well. Regardless of the security and standard of goods or services. Thus, consumers are at a disadvantage because they have the power to negotiate lower economic operators. Currently, barriers on the protection of consumers today will only increase more and more. The violation of the right to use goods and services for consumers, it does not limit that will be taking place in Bangkok, the central government only. But the abuses that can occur throughout the country. Therefore, measures to protect consumers and the state's role must change from the original by interfering in the private affairs to prevent and remedy the damage occurred. To be fair to the public as consumers and in accordance with the spirit and purpose of the legislation to protect consumers. But because the

legal authority of the provincial consumer protection subcommittee was constituted to rule out cases. In a manner that inhibits suspension damage occurred. Or damage that may occur by using the power of government must follow the guidelines set forth by law. If the law does not set rules or administrative authority that would be able to do justice to. Could not have done it This is consistent with the principle of "no legal authority" of the Provincial Committee of Consumer Protection has no authority to rule out the law does not authorize the action. In some cases, when disputes between consumers. Based Business Entrepreneurs The dispute is a dispute that can occur throughout the country. But measures to protect consumers in the matter of the litigation on behalf of consumers by Government. Police are still unable to prosecute because the consumer has a specific power. The Board's consumer protection in the central government only. The measures Suppression prevent abuse of consumers by informing or advertising information about products or services that could cause damage or prejudice the rights of consumers. The Government Police have not been provided for in the law. Therefore, measures to protect consumers, unable to protect consumers thoroughly and efficiently. Consumers in the provincial government has not healed the damage caused by delay.

The author proposes to amend the Consumer Protection Act 2522 by the Subcommittee on Consumer Protection of the provinces to regulate in a way that is. Suspension inhibits the damage occurred. Or hazards that may occur with effect temporarily until the state agency that will not verify or prove that the product or service. Security Life does not affect the physical health of the consumer. Or the Consumer Protection Commission have agreed otherwise, or up to six months from the date of the adoption of such rules. The case of the prosecution on behalf of the consumer. You will be able to authorize the Board of Consumer Protection Consumer Protection Subcommittee of the provinces have the power to prosecute the consumer under Section 39 of the Consumer Protection Act 2522 and the Consumer Protection Committee of the provinces can inform or advertise. News about the products or services which may pose. Damage or prejudice the rights of consumers to consumers within the province know.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความเมตตากรุณาของอาจารย์ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่ได้ให้เกียรติรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ โดยได้กรุณาให้คำแนะนำ คำปรึกษา ข้อคิดเห็นและชี้แนวทางอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง จนผู้เขียนได้ดำเนินการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ ที่ได้ให้เกียรติและกรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ นอกจากนี้ ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ และรองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตัณศิริ ที่ได้ให้เกียรติและกรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ข้อคิดเห็น ตลอดจนคำแนะนำต่างๆ เพื่อให้ผู้เขียนได้นำไปปรับปรุงแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นและสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ทั้งสามท่านไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ นายนิกร วณิชสอน บิดาของผู้เขียน และนางปิยะพร ทากาคะ (เปียงเจริญ) มารดาของผู้เขียน พร้อมทั้งญาติมิตรของผู้เขียนที่ได้ให้ความรัก ความเมตตา ความกรุณา ความห่วงใย อีกทั้งยังเป็นกำลังใจและคอยผลักดันให้แก่ผู้เขียนมาโดยตลอด ผู้เขียนหวังว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำให้บิดาและมารดาของผู้เขียนภูมิใจ สามารถสร้างรอยยิ้ม และมีความสุขทุกครั้งที่ได้ระลึกถึง ตลอดระยะเวลาที่ผู้เขียนได้ดำเนินการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณผู้บังคับบัญชา ตลอดจนเพื่อนสนิทมิตรสหาย ในกองกฎหมาย และคดี สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และอีกหลายท่านที่ไม่ได้เอ่ยนาม ที่ได้ให้ความช่วยเหลือ เป็นกำลังใจ และสนับสนุนข้อมูลต่างๆ จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี หากวิทยานิพนธ์นี้มีข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

เศรษฐภัค วณิชสอน

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ซ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	7
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	7
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
2. แนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานของฝ่ายบริหาร การตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐการกระทำทางปกครอง การออกกฎของฝ่ายปกครอง การแทรกแซงของรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและ ราชการส่วนภูมิภาค และการคุ้มครองผู้บริโภค.....	9
2.1 แนวความคิดพื้นฐานของฝ่ายบริหาร.....	9
2.2 ที่มาของอำนาจในการออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร.....	12
2.3 อำนาจในการออกกฎของฝ่ายปกครอง.....	15
2.4 หลักการพื้นฐานของการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง.....	16
2.5 ความหมายและหลักการของการกระทำทางปกครอง.....	42
2.6 การออกกฎของฝ่ายปกครอง.....	60
2.7 การแทรกแซงของรัฐ.....	67
2.8 ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค.....	73
2.9 ความเป็นมาของการคุ้มครองผู้บริโภค และแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภค.....	82

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3. มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค ของไทยและต่างประเทศ.....	86
3.1 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค ของประเทศไทย.....	86
3.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค ของต่างประเทศ.....	148
4. วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับ การคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในราชการส่วนภูมิภาค.....	163
4.1 ปัญหาในการออกกฎในลักษณะที่เป็นการระงับยับยั้งความเสียหาย ที่เกิดขึ้นหรืออันตรายอันอาจเกิดขึ้น และแนวทางแก้ไข.....	164
4.2 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคของราชการ ส่วนภูมิภาคและแนวทางแก้ไข.....	171
4.3 ปัญหาในการแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค และแนวทางแก้ไข.....	182
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	188
5.1 บทสรุป.....	188
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	192
บรรณานุกรม.....	194
ภาคผนวก.....	201
ก. หน่วยงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย.....	202
ข. หน่วยงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคที่สำคัญในสหรัฐอเมริกา.....	212
ค. หน่วยงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคที่สำคัญในญี่ปุ่น.....	215
ประวัติผู้เขียน.....	218

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สิทธิของผู้บริโภคเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้และเป็นสิทธิสำคัญประการหนึ่งของประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโภคที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญของการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ในมาตรา 61 วรรคหนึ่งว่า “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองในการได้รับข้อมูลที่ เป็นความจริง และมีสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย รวมทั้งมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค”¹ ซึ่งต่อมาคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เข้ายึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557² และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง ยกเว้นหมวด 2³ และต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ขึ้นแทน โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้ให้การรับรองสิทธิของผู้บริโภคไว้ในมาตรา 4 “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทย มีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้”⁴ และจะเห็นได้จากร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2558 ของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดสิทธิของผู้บริโภคไว้ในมาตรา 60 วรรคหนึ่งว่า “สิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง...”⁵ ทำให้เห็นว่าสิทธิของผู้บริโภคเป็นเรื่องที่สำคัญ โดยสิทธิของผู้บริโภคได้รับการบัญญัติและรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ดังนั้น สิทธิของประชาชนในฐานะ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 61.

² ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1/2557.

³ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557.

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557, มาตรา 4.

⁵ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2558 ของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, มาตรา 60.

ที่เป็นผู้บริโภคมียังคงมีอยู่ มิได้ถูกยกเลิกไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ประการใด

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่ทำให้ความคุ้มครองและคุ้มครองสิทธิของประชาชน ในฐานะที่เป็นผู้บริโภค โดยผ่านกลไกของรัฐที่เรียกว่า “คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค” ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ในฐานะที่เป็นผู้บริโภคไว้ใน มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ต่อมาในปี พ.ศ. 2541 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยเพิ่มสิทธิของผู้บริโภคในการที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา โดยสรุปแล้ว ปัจจุบันผู้บริโภคมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 4⁶ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ดังต่อไปนี้

- 1) สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ
- 2) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ
- 3) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ
- 4) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา
- 5) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหายทั้งนี้ ตามที่กฎหมายว่าด้วยการนั้นๆ หรือพระราชบัญญัตินี้บัญญัติไว้

เมื่อความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภคเป็นความสัมพันธ์บนพื้นฐานของหลักกฎหมายเอกชนที่ให้ความสำคัญกับหลักความเสมอภาค ซึ่งตั้งอยู่ในระบบเศรษฐกิจเสรี (Laissez-Faire) ที่ให้เอกชนสามารถแข่งขันกันได้อย่างเต็มที่ รัฐต้องทำหน้าที่อย่างเป็นกลางไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของเอกชน แต่เนื่องจากสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันของสังคมไทย ผู้ประกอบการธุรกิจมักจะใช้วิธีการทางการตลาดรูปแบบใหม่ๆ มีขั้นตอนการผลิตสินค้าที่มีความซับซ้อนหลากหลายมากขึ้น เพียงเพราะมุ่งหวังผลกำไรโดยไม่คำนึงถึงความปลอดภัยและมาตรฐานของสินค้าหรือบริการ จนอาจทำให้ประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโภคขาดวิจารณญาณในการเลือกซื้อสินค้าหรือบริการ ทำให้ผู้บริโภคตกเป็นเหยื่อเป็นฝ่ายที่เสียเปรียบเนื่องจากมีอำนาจในการต่อรองทางเศรษฐกิจน้อยกว่าผู้ประกอบการ ซึ่งปัจจุบันปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคนับวันมีแต่จะเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ บทบาทของรัฐจึงต้องเปลี่ยนไปจากเดิมโดยเข้าไปแทรกแซงกิจการของเอกชนเพื่อป้องกันและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น เพื่อให้เกิดความเป็น

⁶ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 มาตรา 4.

กรรมแก่ประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโศค ตามหลักของ “รัฐสวัสดิการ” (Social welfare State) ที่มีหลักการอยู่บนพื้นฐานที่ว่า รัฐสมควรบีบบทบาทมากขึ้นในการดูแลคุ้มครองประชาชน (Paternalism) และให้เกิดการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม ถือเป็นก้าวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมสมัยใหม่ (Modern Capitalism) ที่ถือว่ารัฐมีอำนาจเข้ามาแทรกแซงการประกอบธุรกิจของเอกชนได้ตามสมควร เพื่อพิทักษ์ให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ การแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยรัฐเพื่อควบคุมให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมนั้น สามารถกระทำได้หลากหลายรูปแบบโดยที่เครื่องมือของรัฐในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการแทรกแซงเศรษฐกิจที่สำคัญประการหนึ่งคือ “การบัญญัติกฎหมาย” กฎหมายที่ว่าเป็นคือกฎหมายคุ้มครองผู้บริโศค ซึ่งเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชน

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโศค ถือเป็นเครื่องมือของรัฐอย่างหนึ่งที่รัฐสามารถใช้เป็นกลไกทางกฎหมายดำเนินการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโศค ก็สืบเนื่องจากการที่รัฐได้สังเกตเห็นแล้วว่ามิแน่วโน้มที่ผู้บริโศคจะเสียเปรียบและไม่มีอำนาจในการต่อรองกับผู้ประกอบธุรกิจภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมมีความเป็นไปได้มากและรัฐก็ถูกจำกัดการใช้อำนาจในการเข้าแทรกแซงเศรษฐกิจ จึงทำให้รัฐเป็นเพียงผู้ควบคุมการดำเนินการทางเศรษฐกิจภายใต้การแข่งขันอย่างเสรี ดังนั้น การที่จะบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างเต็มที่เพื่อให้รัฐสามารถดำเนินการในการคุ้มครองผู้บริโศคหรือสามารถแก้ไขปัญหา เยียวยาความเสียหายของผู้บริโศค กฎหมายคุ้มครองผู้บริโศคจะต้องมีมาตรการพิเศษบางประการที่ไม่มีในกฎหมายฉบับอื่น มาตรการพิเศษในที่นี้คือ การที่รัฐสามารถดำเนินคดีแก่ผู้ประกอบธุรกิจที่กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโศคแทนผู้บริโศคได้ ก็เพื่อให้ความช่วยเหลือ เยียวยาความเสียหายของผู้บริโศค หรือแก้ไขความเดือดร้อนของผู้บริโศคที่ถูกเอาเปรียบจากการใช้สินค้าหรือบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ ทั้งนี้มาตรา 10 (7) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโศค พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 กำหนดให้เป็นอำนาจคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโศคที่จะดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันได้แก่ พนักงานอัยการหรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโศคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโศคเพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโศคในศาล ทั้งนี้ก็เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการออกกฎหมายคุ้มครองผู้บริโศค ดังเหตุผลที่ระบุอยู่ในท้ายพระราชบัญญัติฯ ที่ว่า “...แต่การที่ผู้บริโศคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาเมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโศคย่อมจะเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นการไม่คุ้มค่า และผู้บริโศคจำนวนมากไม่อยู่ในฐานะที่จะสะดวกและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้ และในบางกรณีก็ไม่อาจจะยับยั้งการกระทำที่จะเกิด

ความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้ทันทีที่สมควรมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป...” มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จึงกำหนดว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หรือเมื่อได้รับคำร้องขอจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการโดยความเห็นชอบของอธิบดีกรมอัยการ หรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล และเมื่อคณะกรรมการได้แจ้งไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ศาลทราบแล้ว ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้” แต่เนื่องจากปัจจุบันการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคและมาตรการต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคโดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีลักษณะของการบริหารราชการไว้ที่ส่วนกลางและถึงแม้ว่าจะมีการแบ่งอำนาจในการดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคให้แก่ราชการส่วนภูมิภาคโดยการจัดตั้งคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด และคณะอนุกรรมการใกล้เคียงเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคประจำจังหวัดในการดำเนินมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในส่วนจังหวัด แต่ก็มิได้ทำให้การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การละเมิดสิทธิของผู้บริโภคยังคงปรากฏขึ้นอย่างต่อเนื่อง และนับวันจะทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นเรื่อยๆ และไม่มีแนวโน้มที่จะลดลงแต่ประการใด

จากที่กล่าวมาข้างต้นผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในราชการส่วนภูมิภาค เพื่อค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในอันที่จะปรับปรุงมาตรการหรือแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้สามารถบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุดในการคุ้มครองผู้บริโภคในพื้นที่ระดับจังหวัด ซึ่งพอจะสรุปประเด็นปัญหาที่จะทำการศึกษาได้ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาในการออกกฎในลักษณะที่เป็นการระงับยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้น หรืออันตรายอันอาจจะเกิดขึ้น

ปัจจุบันระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วและผู้ประกอบการธุรกิจได้มีการนำความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ในการผลิตสินค้าและบริการมากขึ้น ในขณะที่ประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโภคส่วนใหญ่ของประเทศยังขาดความรู้ในเรื่องของคุณภาพของสินค้าหรือบริการ ตลอดจนเทคนิคทางการตลาดของผู้ประกอบการธุรกิจ โดยที่สินค้าที่ผลิตเพื่อ

การค้าทั้งจากผลิตภายในประเทศหรือนำเข้าจากต่างประเทศจะมีการนำสินค้านั้นออกจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภคในระดับพื้นที่เป้าหมายที่ผู้ประกอบการมีกิจการอยู่ เช่น นำไปขายภายในจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง โดยมีได้นำสินค้าออกจำหน่ายแก่ผู้บริโภคทั่วประเทศ ซึ่งบางครั้งสินค้าหรือบริการบางชนิดหรือบางประเภทอาจเป็นสินค้าที่ก่อ หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพ ร่างกายของประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโภคได้ ไม่ว่าจะเป็นเพราะเหตุจากความบกพร่องในการผลิตหรือการออกแบบ หรือจากการใช้งานของสินค้านั้น แต่เนื่องจากปัจจุบันราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถออกมาตรการทางปกครองใดๆ อันเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในการที่จะระงับยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือที่อาจจะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะราชการส่วนภูมิภาคไม่มีอำนาจในการออกกฎใดๆ ได้ มีเพียงอำนาจในการรับและพิจารณากลับกรองคำร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความสะดวกหรือการกระทำของผู้ประกอบการ ในเรื่องเกี่ยวกับการถูกเอาเปรียบหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมในการซื้อสินค้า เครื่องอุปโภค บริโภค เพื่อดำเนินการแก้ไขหรือนำเสนอต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาใช้อำนาจดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค

2) ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคของราชการส่วนภูมิภาค

เนื่องจากปัจจุบันการเสนอขายสินค้าหรือบริการจากผู้ประกอบการมีการใช้ความรู้ทางการตลาดและทางการโฆษณาใช้ในการส่งเสริมการขายสินค้าและบริการมากขึ้น จนอาจทำให้ประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโภคขาดวิจารณญาณในการเลือกซื้อสินค้าหรือบริการ ทำให้ผู้บริโภคถูกเอาเปรียบอยู่เสมอ อันเป็นการส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ และอาจก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบการขึ้น แต่การที่ผู้บริโภคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องเพื่อดำเนินคดีแก่ผู้ประกอบการที่กระทำละเมิดสิทธิของตนนั้นย่อมที่จะเสียเวลา ค่าใช้จ่าย และผู้บริโภคจำนวนมากไม่อยู่ในฐานะที่จะเสาะเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จึงกำหนดให้เป็นอำนาจคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่จะดำเนินคดีแพ่งหรือคดีอาญาแก่ผู้ประกอบการแทนผู้บริโภค ซึ่งในบางครั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นต้องการได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยความรวดเร็วเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองผู้บริโภค แต่อำนาจในการดำเนินคดีดังกล่าวเป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ไม่อาจมอบหมายให้ราชการส่วนภูมิภาคพิจารณาดำเนินการแทนได้ ทำให้ไม่สามารถแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคได้อย่างรวดเร็ว ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการออกกฎหมายดังกล่าว

3) ปัญหามาตรการในการแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค

การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นมาตรการของรัฐในการให้เป็นหลักประกันการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโภคว่า ผู้บริโภคสามารถใช้สิทธิของตนเองได้อย่างเต็มที่

และต้องกระทำภายใต้ขอบเขตของกฎหมายสภาพสังคมไทยภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมในปัจจุบันนี้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าสถานะทางเศรษฐกิจและทางสังคม ระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภคนั้น มีความแตกต่างและไม่เท่าเทียมกันอย่างมาก และมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเกิดขึ้นมากมายหลายรูปแบบ รัฐในฐานะฝ่ายปกครอง จึงได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นหลายฉบับ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐได้เข้าไปมีส่วนร่วมหรือมีกลไกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม แต่เนื่องจากปัจจุบันมาตรการในการป้องปรามมิให้เกิดการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเพื่อให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในส่วนของการคุ้มครองสิทธิของประชาชนยังไม่มีที่เหมาะสมหลายประการอันจะเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค เช่น การที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดไม่สามารถใช้อำนาจในการแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค

ดังนั้น จากสภาพปัญหาดังกล่าวจึงควรศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กรณีศึกษาการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโภค ไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ และมีมาตรการในการป้องกันหรือระงับยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือที่อาจจะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและหามาตรการที่เหมาะสมที่เกี่ยวข้องการคุ้มครองผู้บริโภคในราชการส่วนภูมิภาคให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสภาพการณ์ของสังคมปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการออกกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ความหมายและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522
2. เพื่อศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคโดยราชการส่วนภูมิภาคของต่างประเทศและในประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เฉพาะราชการส่วนภูมิภาค
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโภคและให้เหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบัน

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ปัจจุบันราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างเต็มที่ ทำให้ผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิจากการใช้สินค้าหรือบริการไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้โดยเร็ว ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการออกกฎหมาย ดังนั้นจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ทั้งนี้เพราะกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังมีความไม่เหมาะสม ขาดประสิทธิภาพ และไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติไว้ สมควรที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคในราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎในลักษณะที่เป็นการระงับยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้น หรืออันตรายอันอาจจะเกิดขึ้น การดำเนินคดีแทนผู้บริโภคของราชการส่วนภูมิภาค และอำนาจในการแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพสังคมปัจจุบันต่อไป ทั้งนี้อาจก่อประโยชน์สูงสุดในการคุ้มครองผู้บริโภคที่รัฐพึงมีให้แก่ประชาชนทุกคนในฐานะที่เป็นผู้บริโภค

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษามุ่งศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในราชการส่วนภูมิภาค ตลอดจนศึกษาถึงกฎหมายและมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคของต่างประเทศโดยการเทียบเคียงเพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในราชการส่วนภูมิภาค เพียงเพราะมุ่งหวังให้มีมาตรการที่เหมาะสมในการคุ้มครองผู้บริโภคในราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้ประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโภคซึ่งมีภูมิลำเนาในต่างจังหวัดได้รับความเป็นธรรมจากการใช้สินค้าหรือบริการและได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วมากขึ้นตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาโดยการค้นคว้าวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยดำเนินการศึกษาจากเอกสาร ตำราวิชาการต่างๆ ในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงหนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ ตลอดจนข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ในเว็บไซต์ต่างๆ ทั้งในส่วนของกฎหมายในประเทศและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค และขอข้อมูลจากหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ให้ได้มา ซึ่งข้อสรุปเพื่อสนับสนุนข้อเสนอแนะและแนวทางมาตรการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี ความหมายและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคโดยราชการส่วนภูมิภาคของต่างประเทศและในประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในราชการส่วนภูมิภาค
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโภคและให้เหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบัน

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและหลักการพื้นฐานของฝ่ายบริหาร การตรวจสอบการใช้อำนาจ ของฝ่ายปกครอง การกระทำทางปกครอง การออกกฎหมายของฝ่ายปกครอง การแทรกแซงของรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการ ส่วนภูมิภาค และการคุ้มครองผู้บริโภค

การใช้อำนาจรัฐเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพบางประการของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น การศึกษาให้ทราบถึงความจำเป็นของแนวคิด ทฤษฎีและหลักการพื้นฐานฝ่ายบริหาร การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง การกระทำทางปกครอง การออกกฎหมายของฝ่ายปกครอง และการคุ้มครองผู้บริโภคก็เพื่อให้รู้ถึงที่มาของการใช้อำนาจรัฐซึ่งเป็นเครื่องมือในการดำเนินการของรัฐเพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคบรรลุตามวัตถุประสงค์ และเพื่อเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ถึงปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคต่อไป

2.1 แนวความคิดพื้นฐานของฝ่ายบริหาร

การศึกษาแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับฝ่ายบริหารเป็นการศึกษาให้ทราบถึงว่าฝ่ายบริหารคือองค์กรใด มีที่มาจากไหน มีอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อใช้ปกครองบ้านเมืองอย่างไร เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาถึงการออกกฎหมายโดยฝ่ายบริหารซึ่งเป็นเรื่องพื้นฐานที่สำคัญในการศึกษา ทั้งนี้สามารถศึกษาถึงเนื้อหาที่เกี่ยวข้องได้ดังต่อไปนี้

2.1.1 หลักพื้นฐานของทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power)

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานสำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักนิติรัฐไม่อาจจะสถาปนาขึ้นมาได้ภายใต้ระบบการปกครองที่ไม่มีหลักการแบ่งแยกอำนาจ และระบบการปกครองที่ไม่มีการควบคุมตรวจสอบระหว่างอำนาจภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เป็นเรื่องที่ขัดกับหลักนิติรัฐ ซึ่งอำนาจทั้งสามนี้จะต้องสามารถควบคุมตรวจสอบ และยับยั้งซึ่งกันและกันได้เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลระหว่างอำนาจ¹ หลักการแบ่งแยก

¹ จาก หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (น.19), โดย บรรณเจติ สิงคะเนติ, 2548, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

อำนาจมีที่มาจากแนวความคิดที่ว่าไม่ต้องการให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลใดหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และผูกขาดการใช้อำนาจไว้โดยไม่มีองค์กรใดสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจนอาจนำไปสู่การใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ จากแนวคิดดังกล่าวจึงเกิดเป็น “ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ” (Separation of Power) ทฤษฎีที่ว่าแต่ละอำนาจต้องควบคุมซึ่งกันและกัน ทฤษฎีควบคุมและสมดุล (Checks and Balances) ในเวลาที่มีการเกรงกลัวว่าฝ่ายรัฐบาลจะไม่ทำหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ และกลายเป็นเผด็จการ การแบ่งอำนาจเช่นนี้จะเป็นการป้องกันไม่ให้อำนาจหนึ่งมีอำนาจมากกว่าอีกอำนาจหนึ่ง และก็เป็น การสร้างให้ความมั่นคงแก่สิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย²

2.1.2 สาระสำคัญของการแบ่งแยกอำนาจ

แนวความคิดของกฎหมายมหาชนถือหลักการว่า การปกครองและบริหารราชการต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality in Administration) คือเจ้าพนักงานใช้อำนาจในการปกครองการบริหารบ้านเมืองจะลิดรอนสิทธิเสรีภาพ หรือทรัพย์สินของเอกชนได้ ก็เฉพาะที่กฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น ในรัฐสมัยใหม่ (The Modern State) โดยเฉพาะรัฐที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยมมีการยอมรับหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) การปกครองในรัฐสมัยใหม่จึงจำเป็นต้องยอมรับหลักการแบ่งแยกอำนาจด้วย ซึ่งแบ่งออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ (Legislative) อำนาจบริหาร (Executive) และอำนาจตุลาการ (Judicial)³ ทั้งนี้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล⁴ โดยที่รัฐธรรมนูญได้มีหลักในการแบ่งแยกอำนาจโดยมุ่งเน้นไปที่ “การแบ่งแยกหน้าที่” (Separation of Function) โดยถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นหนึ่งเดียว มิใช่แบ่งเป็นสามส่วนแต่อย่างใด และองค์กรหนึ่งองค์กรใดสามารถใช้อำนาจหลักขององค์กรอื่นได้ เช่น ฝ่ายบริหารสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในขอบเขตของฝ่ายนิติบัญญัติได้ ทั้งในการออกกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชกำหนด หรือออกกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายในฐานะฝ่ายปกครอง เช่น พระราชกฤษฎีกา เป็นต้น หรือฝ่ายปกครองสามารถมีส่วนร่วมในขอบเขตของฝ่ายตุลาการได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์โดยให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์แก่คณะกรรมการดังกล่าวหากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครอง⁵

² จาก *หลักรัฐศาสตร์* (น. 304) โดย เศษชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, 2516, กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์.

³ แหล่งเดิม.

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 3.

⁵ จาก *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น อธิบายหลักกฎหมายไทยและกฎหมายอังกฤษ* (น. 45) โดย รวินท์ ลีละพัฒนนะ, 2555, กรุงเทพฯ: วิญญูชน

ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ตกอยู่ภายใต้อำนาจอำนาจอำเภอใจ (Arbitrary Power) ของอำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง⁶

ดังนั้นจึงสามารถจำแนกอำนาจของฝ่ายบริหารได้เป็น 2 ลักษณะ ดังต่อไปนี้

1. อำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร (The Government) เพื่อดำเนินการภารกิจที่สำคัญในการบริหารปกครองประเทศเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจ การเงิน การคลัง ความมั่นคงปลอดภัยแห่งรัฐ หรือเรื่องอื่นใดที่อาจกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศหรือของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนด เช่น อำนาจในการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ อำนาจในการจัดทำรายงานผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะหรือให้ความเห็นเพื่อเสนอต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเปิดเผยเหตุผลให้สาธารณะชนทราบด้วย เป็นต้น ซึ่งกิจการประเภทนี้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารไม่สามารถมอบอำนาจให้แก่องค์กรอื่นใดเพื่อดำเนินการได้แต่ประการใด ซึ่งหากคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจในลักษณะนี้ถือว่าเป็นเรื่องของการกระทำทางรัฐบาล⁷ ทำให้ไม่ถูกตรวจสอบโดยศาลปกครอง แต่ต้องถูกควบคุมและตรวจสอบโดยฝ่ายการเมือง คือ รัฐสภา เช่น การยุบสภา⁸ หรือโดยองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นพิเศษ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ⁹ การกระทำทางรัฐบาลนี้ยังรวมถึงเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

2. อำนาจหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครอง (The Administration) เป็นอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินในกระทรวง ทบวง กรม ในฐานะผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้กิจการงานราชการของฝ่ายปกครองเป็นไปตามกฎหมายแต่ละฉบับหรือเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแผนนโยบายหรือแผนงานของรัฐบาล กิจการประเภทนี้ จึงมักเป็นการกิจการตามแผนงานภาครัฐ การนำนโยบายของรัฐบาลลงสู่ภาคปฏิบัติ หรือการบังคับการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นประการสำคัญ เช่น การสาธารณสุข การคุ้มครองผู้บริโภค การเกษตร เป็นต้น ดังนั้นกิจการประเภทนี้ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือข้าราชการระดับสูง จึงอาจมอบอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด หากนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีแต่ละคนใช้อำนาจในลักษณะนี้ คือใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติในการออกกฎหรือคำสั่งที่มีลักษณะเป็นงานประจำก็ถือว่าเป็นเรื่องของการใช้อำนาจทางปกครอง (การกระทำทาง

⁶ หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (น.8). เล่มเดิม

⁷ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549.

⁸ จาก กฎหมายปกครอง (น. 319), โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2553, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

⁹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 178/2550.

ปกครอง)” อันสามารถถูกควบคุมตรวจสอบความชอบได้ด้วยกฎหมายโดยศาลปกครองและอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง¹⁰ เช่น คำสั่งไล่ข้าราชการพลเรือนออกจากราชการซึ่งกระทบต่อสิทธิของข้าราชการผู้นั้นในฐานะปัจเจกชนด้วย¹¹

ในการจัดองค์กรของรัฐนั้น มีหลักการพื้นฐานที่สำคัญคือ การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่กันระหว่างองค์กรของรัฐสองประเภท คือ องค์กรที่มีหน้าที่ในการกำหนดและกำกับนโยบายสูงสุด องค์กรนี้คือ “ฝ่ายบริหาร” และองค์กรที่มีอำนาจในการเตรียมและปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายที่องค์กรข้างต้นได้เสนอไว้ องค์กรนี้คือ “ฝ่ายปกครอง” ซึ่งมีอำนาจในการออกกฎได้ ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงหมายถึง บรรดาองค์กรของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับ หรือควบคุมดูแลของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง

องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารนั้น อาจกระทำการใดๆ ในฐานะที่เป็น “รัฐบาล” หรือ ในฐานะที่เป็น “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง” ก็ได้ แล้วแต่ว่าจะใช้อำนาจตามกฎหมายใด กล่าวคือ ถ้าองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารกระทำโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญก็ถือว่าเป็นการกระทำการในฐานะที่เป็น “รัฐบาล” แต่ถ้ากระทำการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับก็ถือว่าเป็นการกระทำการในฐานะที่เป็น “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง”¹²

2.2 ที่มาของอำนาจในการออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร¹³

การออกกฎหมายใดๆ เพื่อใช้ในสังคมของรัฐประชาธิปไตยเสรีนิยมมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องทราบถึงแหล่งที่มาของอำนาจในการออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร อันเป็นพื้นฐานที่สำคัญ ดังนั้น จึงควรศึกษาให้มีความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเบื้องต้นในเรื่องแหล่งที่มาของอำนาจในการออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร ดังต่อไปนี้

2.2.1 อำนาจในการออกกฎหมายโดยรัฐธรรมนูญ

¹⁰ กฎหมายปกครอง (น. 319). เล่มเดิม.

¹¹ จาก *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น อธิบายหลักกฎหมายไทยและกฎหมายอังกฤษ* (น. 46), โดย รวิวิท ลีละพัฒนนะ, 2555, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

¹² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (อ้างถึงใน *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (น. 104), ชาญชัย แสงวงศ์ 2554, กรุงเทพฯ: วิญญูชน).

¹³ จาก *การมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร* (น. 91-95), โดย วราภรณ์ ปิยะมงคลวงศ์, 2531, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (อ้างถึงใน *การออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร* (น. 14), โดย ประเสริฐ สุขสบาย, 2549, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้แบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็นสามส่วนคือ อำนาจนิตินิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยอำนาจทั้งสามนั้นมีความเป็นอิสระต่อกัน พระมหากษัตริย์ใช้อำนาจอธิปไตยนั้นผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้จะมีหน้าที่หลักในการปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนแล้ว ยังมีหน้าที่รองในการออกกฎหมายได้ ในบางสถานการณ์เป็นการชั่วคราว อำนาจนิตินิติบัญญัติของฝ่ายบริหารในกรณีนี้จึงมีค่าเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติที่ออกโดยองค์กรนิตินิติบัญญัติ คือ รัฐสภา อำนาจออกกฎหมายของฝ่ายบริหารนี้ได้แก่ พระราชกำหนด และประกาศพระบรมราชโองการบางประเภท นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารมีอำนาจออกกฎหมายบางชนิดในรูปแบบของพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย การให้อำนาจพระมหากษัตริย์โดยทางคณะรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร) ในการตราพระราชกฤษฎีกานี้ เท่ากับเป็นการยอมรับพระราชอำนาจเต็มของพระมหากษัตริย์ตามเงื่อนไขของประชาธิปไตย ซึ่งเป็นเรื่องที่ทำให้กระทำการขึ้นเพื่อกำหนดกิจการที่ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกำหนดระเบียบเกี่ยวกับราชการฝ่ายบริหารเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการพระราชกฤษฎีกายุบสถานิตินิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นต้น

2.2.2 อำนาจในการออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร โดยการมอบอำนาจจากรัฐสภา

ฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายบางชนิดเพื่อบังคับใช้แก่ประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้แล้ว ฝ่ายบริหารยังอาจได้รับมอบอำนาจในการออกกฎหมายจากรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรนิตินิติบัญญัติมีอำนาจออกกฎหมายขึ้นเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชน เนื่องจากกฎหมายหลายเรื่องเป็นปัญหาทางด้านเทคนิค ความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง และเป็นไปในรายละเอียดกฎหมายบางเรื่องไม่มีความยืดหยุ่น และไม่ทันต่อสถานการณ์ เหตุการณ์ความจำเป็นต่างๆ ประกอบกับภาระหน้าที่ของรัฐสภาในด้านอื่นๆ ก็มีมากขึ้นตามลำดับ จึงเป็นเหตุให้รัฐสภาไม่อาจตรากฎหมายได้ในทุกเรื่องและทุกสถานการณ์พร้อมทั้งรายละเอียดปลีกย่อยได้ทั้งหมด การมอบอำนาจนิตินิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายมี 2 รูปแบบ คือ

1) การออกพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายแทนฝ่ายนิตินิติบัญญัติได้แก่ พระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2454 พระราชบัญญัติฉบับนี้มีกำหนดใช้ระยะเวลาไม่เกินสามปี จึงมีลักษณะเป็นการมอบอำนาจนิตินิติบัญญัติไปให้รัฐบาลเป็นการชั่วคราว การมอบอำนาจนิตินิติบัญญัติตามพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวเป็นการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งในสถานการณ์ในขณะนั้นเกิดปัญหาขึ้นในทางการเมืองและกฎหมาย เนื่องจากรัฐธรรมนูญไทยในขณะนั้นไม่ได้มีบทบัญญัติยอมรับให้สภาลงมติมอบอำนาจนิตินิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหารได้ เว้นแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 เพียงฉบับเดียวที่มีบทบัญญัติยอมรับการลงมติมอบอำนาจนิตินิติ

บัญญัติของรัฐสภาให้แก่ฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายในรูปแบบประกาศพระบรมราชโองการได้ โดยมีเงื่อนไขของทฤษฎีสถานการณ์ ทำนองเดียวกับการตราพระราชกำหนด ซึ่งในปัจจุบันไม่มีอำนาจกำหนดรับรองการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหารอีกแต่อย่างใด เพราะฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตราพระราชกำหนดให้เป็นได้เป็นการชั่วคราวตามเงื่อนไขของสถานการณ์แล้ว

2) การตราพระราชบัญญัติของรัฐสภาที่กำหนดกฎเกณฑ์เรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นมาแล้วมีบทบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองออกข้อบังคับเพิ่มเติมในรูปแบบต่างๆ ตามเงื่อนไขและขอบเขตที่กำหนด กฎข้อบังคับที่องค์การฝ่ายบริหารได้ออกขึ้นโดยอาศัยการมอบอำนาจจากรัฐสภา จึงย่อมมีฐานะอยู่ในลำดับรองจากกฎหมายที่ออกโดยจากรัฐสภา กฎหมายประเภทนี้เรียกว่า กฎหมายลำดับรอง หรือกฎของฝ่ายบริหาร

2.2.3 อำนาจในการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารในกรณีอื่นๆ

การออกกฎหมายของประเทศไทยนอกจากจะออกกฎหมายโดยรัฐธรรมนูญและการมอบอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาแล้ว ในทางปฏิบัติ ส่วนราชการหรือฝ่ายปกครองได้มีการออกระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่งในรูปแบบของหนังสือเวียน ระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีการดำเนินราชการและแนวปฏิบัติที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง รวมทั้งระเบียบ ข้อบังคับที่ฝ่ายบริหารออกมาในรูปแบบมติคณะรัฐมนตรีและประกาศต่างๆ ซึ่งอำนาจในการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือเวียนนี้ไม่มีบทกฎหมายใดๆ ระบุให้อำนาจส่วนราชการหรือฝ่ายปกครองในการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับและหนังสือเวียนดังกล่าวไว้โดยชัดแจ้งแต่อย่างใด

โดยหากพิจารณาถึงผู้มีอำนาจในการออกกฎในปัจจุบันสามารถกำหนดได้ดังต่อไปนี้¹⁴

- 1) ศาล สามารถออกข้อกำหนดได้ เช่น ข้อกำหนดคดีล้มละลาย พ.ศ. 2542
- 2) รัฐมนตรีหรือส่วนราชการ สามารถออก กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ข้อบังคับ
- 3) รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ สามารถออก ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ข้อบังคับ และมติ ได้

4) สภาวิชาชีพ สามารถออกข้อบังคับได้ เช่น ข้อบังคับสภาการพยาบาลว่าด้วย การขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การต่ออายุ ใบอนุญาตและการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2545 นอกจากนี้สภาวิชาชีพยังมีอำนาจในการออกจริยธรรมหรือจรรยาบรรณที่สมาชิกพึงปฏิบัติ ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกับกฎ แต่เป็นการตกลงกันโดยมวลหมู่สมาชิก ไม่ใช่เป็นการกำหนดโดยฝ่ายปกครอง แต่มีผลบังคับได้ในระหว่างสมาชิกด้วยกันเอง

¹⁴ จาก “กฎทางปกครอง,” โดย ธรรมนิติย์ สุมันตกุล, 2549, *วารสารกฎหมายปกครอง*, 23, ตอน 3, น. 8-9.

5) มหาเถรสมาคม โดยที่อำนาจของมหาเถรสมาคมตามมาตรา 15 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 การออกกฎหมายมหาเถรสมาคม ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง มติ หรือประกาศ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายและพระธรรมวินัย

2.3 อำนาจในการออกกฎหมายของฝ่ายปกครอง

การที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีความจำเป็นต้องมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการออกกฎหมายต่างๆ มาบังคับใช้ในสังคมนั้น จะต้องมีเหตุผลดังต่อไปนี้¹⁵

1) เหตุผลในเรื่องของข้อจำกัดในด้านเวลาของฝ่ายปกครอง เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติมีภาระในการตรากฎหมายจำนวนมาก และในการตรากฎหมายแต่ละครั้งใช้เวลานาน และการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติมีอยู่อย่างจำกัด จึงมีความจำเป็นที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายโดยกำหนดเนื้อหาเฉพาะหลักการสำคัญ และกำหนดกรอบให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่จะไปตรากฎหมายของฝ่ายบริหารในเรื่องนั้นๆ ขึ้น

2) เหตุผลในเรื่องข้อจำกัดในด้านเทคนิคและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะการตรากฎหมายต้องอาศัยเทคนิคและความเชี่ยวชาญเฉพาะ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่สามารถกำหนดเงื่อนไขหรือรายละเอียดในทางเทคนิคลงไปในบทบัญญัติของกฎหมายได้ ดังนั้น การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นองค์กรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในเรื่องนั้นๆ เป็นผู้กำหนดรายละเอียดตามกรอบที่ฝ่ายนิติบัญญัติ บัญญัติไว้ในกฎหมาย

3) เหตุผลในเรื่องความต้องการให้การบังคับใช้กฎหมายมีความยืดหยุ่น ก็เพราะต้องการให้กฎหมายนั้นสามารถปรับกฎหมายให้เข้ากับสถานการณ์ได้ ก็เพราะการบัญญัติกฎหมายไม่สามารถจะบัญญัติกฎหมายให้ครอบคลุมถึงเหตุการณ์หรือข้อเท็จจริงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ และเป็นการยากที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะดำเนินการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ใช้บังคับได้อย่างทันทั่วทั้งกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายของฝ่ายบริหารขึ้นใช้บังคับได้ จึงเป็นการแสดงถึงความยืดหยุ่นของบทบัญญัติของกฎหมายแม้บทที่ตราขึ้นโดนฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องในการปรับใช้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงไป โดยไม่จำเป็นต้องไปดำเนินการแก้ไขกฎหมายแม้บทแต่อย่างใด

4) เหตุผลในเรื่องของความจำเป็นเร่งด่วน เป็นกรณีที่มีเหตุการณ์หรือสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างหนึ่งอย่างใดเกิดขึ้น เช่น กรณีเกิดศึกสงคราม เกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งหากจะให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายออกทุกเรื่องแล้วอาจไม่ทันต่อสถานการณ์ จึงมีความ

¹⁵ การออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร. (น. 13). เล่มเดิม.

จำเป็นที่ฝ่ายบริหารจะต้องมีอำนาจในการออกกฎหมายขึ้นมาเพื่อใช้บังคับกับเหตุการณ์ดังกล่าวได้ กรณีนี้ได้แก่ การตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร

2.4 หลักการพื้นฐานของการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเพื่อดำเนินมาตรการทางกฎหมายซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองนั้น สามารถแสดงออกมาในรูปของการกระทำทางปกครองเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของฝ่ายปกครองย่อมต้องมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ดังนั้น การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามหลักการปกครองโดยหลัก “นิติรัฐ” ซึ่งหลัก “นิติรัฐ” หมายความว่า รัฐซึ่งยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร ทั้งนี้ เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้น พัฒนาบุคลิกภาพของตนเองได้ตามที่แต่ละคนเห็นสมควร ดังนั้น รัฐประเภทนี้จึงเป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัด โดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเอง เพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพราะถือว่าสิทธิเสรีภาพของมนุษย์มีค่าสูงสุด¹⁶ โดยที่ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้คำอธิบายแนวความคิดและสาระสำคัญของหลักนิติรัฐไว้พอสรุปได้ดังนี้ รัฐเสรีประชาธิปไตยยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยอาจจำแนกสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้เป็น 3 ประเภท¹⁷ คือ (1) สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย สิทธิเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิเสรีภาพในการเดินทาง การเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิในการนับถือศาสนา และสิทธิเสรีภาพในครอบครัว (2) สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา (3) สิทธิและเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือพรรคการเมือง และสิทธิเสรีภาพในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง หลักนิติรัฐประกอบไปด้วยหลักพื้นฐาน 2 ประการ¹⁸ คือ

1) หลักสิทธิขั้นพื้นฐาน หมายความว่าถึง สิทธิซึ่งติดตัวมนุษย์แต่ละคน ซึ่งไม่สามารถมีใครพรากจากมนุษย์แต่ละคนได้ (Unalienable Right) เป็นสิทธิของมนุษย์เองมิใช่สิทธิที่รัฐมอบให้

¹⁶ จาก *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (น.171), โดย สมยศ เชื้อไทย, 2552, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

¹⁷ นิติรัฐ: *หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย*. ในหนังสือ “ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน” (น.1-7). โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, พ.ศ. 2540, นิติธรรม. (อ้างถึงใน *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (น. 65), เล่มเดิม).

¹⁸ *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (น. 172-173). เล่มเดิม.

สิทธิขั้นพื้นฐานนี้แบ่งได้ 2 ประเภทคือ สิทธิมนุษยชนทั่วไป และสิทธิพลเมือง สิทธิมนุษยชนทั่วไปเป็นสิทธิในฐานะที่เป็นมนุษย์ ได้แก่สิทธิเสรีภาพในชีวิต สิทธิเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิเสรีภาพในครอบครัว สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา สิทธิเสรีภาพในอันที่จะแสดงความคิดเห็น ส่วนสิทธิพลเมืองนั้นหมายถึง สิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในอันที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มสมาคม หรือเป็นพรรคการเมือง ตลอดจนถึงสิทธิเสรีภาพในอันที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและสมัครเข้ารับการเลือกตั้ง เป็นต้น

ในรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยรัฐธรรมนูญของรัฐนั้นจะต้องรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ด้วย แต่การที่รัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะยอมให้ราษฎรใช้สิทธิเสรีภาพของตนกระทำการต่างๆ ได้ โดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ จากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากรัฐมีผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะที่จะต้องธำรงรักษา ในการธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะนี้ ในบางกรณีรัฐจำต้องบังคับให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงสามารถล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้บ้างเหมือนกัน แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกล้ากรายหรือรुकล้ำสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเป็นการทั่วไปและออกบังคับใช้ล่วงหน้าให้้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกล้าหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร แต่กฎหมายจะให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกล้ากรายหรือรुकล้ำสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ก็แต่เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อคุ้มครองสิทธิให้แก่ทุกคนอย่างเท่าเทียมกันเท่านั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินเลยกว่าความจำเป็นแก่การธำรงไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะก็ดี ย่อมขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หรือหลักการของนิติรัฐนั่นเอง

ด้วยเหตุนี้ ในนิติรัฐนั้นไม่เฉพาะแต่ความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรกับราษฎรเท่านั้นที่จะต้องมีความสัมพันธ์ภายใต้กฎหมาย ความสัมพันธ์ระหว่างองคกรเจ้าหน้าที่ของรัฐกับราษฎรก็จะต้องเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายด้วย จึงมีผู้กล่าวว่าผู้ปกครองที่แท้จริงในนิติรัฐคือ กฎหมายที่รัฐตราขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การปกครองในนิติรัฐจึงเป็นการที่ถือกฎหมายเป็นใหญ่ไม่ใช่คนเป็นใหญ่

เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าอยู่ในลำดับชั้นใดจะถูกกล่าวหาหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจมิได้ ตรงกันข้าม อำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอยู่อย่างจำกัด คือ ถ้าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรใดจะเข้าไปกล่าวหาหรือรุกรานสิทธิเสรีภาพของราษฎรคนหนึ่งคนใด องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรนั้นจะต้องแสดงได้ว่ามีกฎหมายฉบับใดให้อำนาจตนกระทำการเช่นนั้น และหากแม้ว่ามีเพียงนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อการชำระไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ แต่่นโยบายดังกล่าวยังมีได้นำไปบัญญัติเป็นกฎหมายให้อำนาจตนให้เป็นไปตามนโยบายนั้นแล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรนั้นก็ไม้อาจดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายเพื่อรุกรานหรือจำกัดสิทธิของราษฎรได้ จึงเกิดหลักที่สำคัญของกฎหมายปกครองที่ว่า “ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ” ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานสำหรับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศที่มีหลักนิติรัฐ

เพื่อที่จะให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ราษฎรผู้ซึ่งเห็นว่าตนเองถูกองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านการกระทำดังกล่าวที่ตนเห็นว่าขัดต่อกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ หรืออีกนัยหนึ่งจะต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ¹⁹ และหากผลการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐขัดต่อกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ในบ้านเมืองขณะนั้น รัฐก็จะต้องเพิกถอนการกระทำนั้นเสีย และทำให้ราษฎรผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำนั้นกลับคืนสู่ฐานะเดิม โดยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน²⁰

2) หลักแบ่งแยกอำนาจ เป็นหลักการในการจัดวางโครงสร้างขององค์กรของรัฐไม่ให้มีอำนาจเด็ดขาด เพื่อประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ เนื่องจากอำนาจเด็ดขาดนั้นทำให้ผู้ปกครองใช้อำนาจเกินเลยเสมอจนกลายเป็นอำนาจตามอำเภอใจ หลักแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักประกันสิทธิในแง่การจัดองค์กรซึ่งเป็นหลักการในเชิงรูปแบบของนิติรัฐ เพราะหลักการสำคัญๆ ของนิติรัฐที่เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวข้างต้นจะปรากฏเป็นจริงขึ้นมาในทางปฏิบัติได้ยากหรือไม่ได้เลย ถ้าหากว่าอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายหรืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรืออำนาจบริหาร และอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของการกระทำขององค์กร เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจตุลาการ รวมศูนย์ในบุคคลหรือคณะบุคคลเดียวกัน ถึงแม้ว่าบุคคลหรือคณะบุคคลนั้นจะได้รับการเลือกตั้งมาจากราษฎรตามวิถีทางแห่งประชาธิปไตยก็ตาม ก็มีอาจ

¹⁹ จาก *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน* (น. 4), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2540, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

²⁰ *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (น. 173-174). เล่มเดิม.

ไว้วางใจผู้ปกครองที่มีอำนาจดังกล่าวได้ เนื่องจากประวัติศาสตร์แห่งการเมืองการปกครองของมนุษยชาติให้บทเรียนว่า บุคคลทุกคนเมื่อมีอำนาจมีแนวโน้มที่จะมัวเมาในอำนาจและใช้อำนาจเกินเลยอยู่เสมอๆ การใช้อำนาจอย่างพอเหมาะพอควร (Moderate) จะเป็นไปได้ก็แต่โดยการจัดองค์กรของรัฐในลักษณะที่ให้ “อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่ง” การแบ่งแยกอำนาจในความหมายของการจัดให้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ มีองค์กรผู้ใช้ต่างองค์กรกัน และเป็นอิสระจากกัน โดยให้องค์กรเหล่านั้นคอยตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Checks and Balances) กลไกดังกล่าวเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการสถาปนานิติรัฐ ด้วยเหตุนี้ หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักการองค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติรัฐ ถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานในการจัดองค์กรของรัฐในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพื่อมิให้รัฐมีอำนาจเด็ดขาดนั่นเอง²¹ ดังนั้นจึงสามารถสรุปสาระสำคัญของหลักนิติรัฐซึ่งมีวัตถุประสงค์ขั้นสุดท้าย (Ultimate Aim) อยู่ที่การประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ (Arbitrarily) ได้ 3 ประการ²² คือ

(1) บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ (Principle of Legality of Administrative Action) กล่าวคือ ในความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับราษฎรนั้น องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง

(2) บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Principle of Constitutionality of Legislation) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรนั้นจะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร ประการหนึ่งและกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาผลประโยชน์สาธารณะหรือกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพ อีกประการหนึ่ง

(3) การควบคุมไม่ให้กระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายก็ดี การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ดี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ โดยองค์กรรัฐ

²¹ หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (น. 173-174). เล่มเดิม.

²² ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน (น. 5-7). เล่มเดิม.

ฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารที่ดี ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก็ดี อาจจะเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการอีกองค์กรหนึ่ง แยกต่างหากจากองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา ก็ได้ โดยที่องค์กรตุลาการนั้นๆ จะต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงจากทั้งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรฝ่ายบริหาร คือในการปฏิบัติหน้าที่ของตนนั้น องค์กรตุลาการไม่จำเป็นต้องฟังคำสั่ง คำบัญชาจากองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และมีกระบวนการพิจารณาที่เปิดเผย เป็นธรรมรับฟังคู่ความและใช้เหตุผลในคำวินิจฉัยชี้ขาด²³

2.4.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองถือว่าเป็นหลักย่อยของหลักนิติรัฐหลักหนึ่งซึ่งเป็นการเชื่อมโยงหลักนิติรัฐเข้ากับหลักประชาธิปไตยคือ การใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติ อันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรากฎหมายที่กระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้นจะต้องผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชน และจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ²⁴ ซึ่งตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนี้ การกระทำทั้งหลายขององค์กรฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมายซึ่งตรขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หมายความว่า ในความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับราษฎรนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้โดยที่ไม่สามารถใช้อำนาจได้มากกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ตามหลักการนี้ทำให้ฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย²⁵

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองที่ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและที่ฝ่ายตนเองตรขึ้น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจะมีผลในทางปฏิบัติก็แต่โดยการที่ระบบกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ ซึ่งในระบบกฎหมายไทยกำหนดให้ศาลปกครองเป็นองค์กรหลักในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ทั้งนี้ ภายใต้อำนาจของศาลปกครองตามที่กฎหมาย

²³ หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (น. 176). เล่มเดิม.

²⁴ หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (น. 20). เล่มเดิม.

²⁵ หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (น. 175). เล่มเดิม.

กำหนด หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของ หลักนิติรัฐ ประกอบด้วยหลักการย่อย 2 ประการ คือ²⁶ “หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อ กฎหมาย” และ “หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ”

1) หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย²⁷

หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้อง ผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง การผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองอาจมีได้ใน 2 ลักษณะ คือ

(1) กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หาก กฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ กล่าวคือเป็นกรณีที่องค์กรฝ่าย ปกครองตัดสินใจดำเนินการตามแผนการปกครองเพื่อให้ชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้น เช่น การสร้างสวนสาธารณะ หรือการดำเนินการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ

(2) ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการดังกล่าวนี้ให้ขัดต่อกฎหมาย บ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ เหตุผลพื้นฐานของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อ กฎหมายก็เนื่องมาจากหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย เพราะหากยอมให้องค์กรฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมายได้โดย ไม่มีผลร้ายใดๆ ตามมาแล้ว กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในรัฐก็จะหาความหมายอันใดมิได้ ด้วยเหตุนี้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายใดๆ ให้ขัดต่อ กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมืองได้

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงผลผูกพันทั่วไปของกฎเกณฑ์อันมีลักษณะเป็นนามธรรม และมีผลใช้บังคับทั่วไปประกอบกับลำดับชั้นของกฎหมายแล้ว อาจสรุปได้ว่า องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองไม่อาจกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่มีลักษณะเป็นนามธรรมและมีผลใช้บังคับทั่วไป (กฎหมายลำดับรองหรือที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรียกว่า “กฎ”) ให้ขัดกับ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติและกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติรวมถึง กฎหมายประเพณีทางปกครองและหลักกฎหมายทั่วไปได้ เช่น รัฐมนตรีไม่อาจตรากฎกระทรวง ให้ขัดต่อหลักความเสมอภาคที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 30 ได้หาก มาตรการทางกฎหมายนั้นเป็นมาตรการที่เป็นรูปธรรมมีผลเฉพาะราย ซึ่งได้แก่ คำสั่งทางปกครอง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ไม่อาจออกคำสั่งทางปกครองให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ

²⁶ จาก ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำ ทางปกครอง (น. 18), โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

²⁷ แหล่งเดิม. (น. 18-21).

กฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรองทั้งหลายทั้งปวงที่ตนเองตราขึ้นบังคับตลอดจนกฎหมายประเพณีทางปกครองและหลักกฎหมายทั่วไปได้เช่นกัน ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่กรมสรรพากรจะออกคำสั่งเก็บภาษีเกินกว่าอัตราที่กำหนดในประมวลรัษฎากรไม่ได้ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ในกรณีที่วัตถุแห่งคดีเป็นเรื่องการฟ้องโต้แย้งกฎ คำว่า “กฎหมาย” ที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ย่อมหมายถึง กฎเกณฑ์ทั้งปวงที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่ใช่ลายลักษณ์อักษรที่มีลำดับชั้นในทางกฎหมายสูงกว่ากฎ และเป็นมาตรการในการตรวจสอบว่าองค์กรฝ่ายปกครองได้ดำเนินการออกกฎโดยถูกต้องหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็น รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติและกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติ กฎหมายประเพณี (กรณีที่มีค่าบังคับสูงกว่ากฎ) และหลักกฎหมายทั่วไป แต่ถ้าวัตถุแห่งคดีเป็นเรื่องการฟ้องร้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง (ทางปกครอง) คำว่า “กฎหมาย” ในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนอกจากจะหมายถึงกฎเกณฑ์ทั้งปวงที่มีค่าบังคับสูงกว่ากฎดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังหมายถึง “กฎ” (พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง กฎเกณฑ์ที่ตราขึ้น โดยองค์การปกครองตัวเองและองค์การมหาชน ฯลฯ) อีกด้วย เพราะเราจะใช้กฎเป็นมาตรการในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

ถึงแม้ว่าหลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” จะกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎหมายก็ตาม แต่หลักการดังกล่าวไม่ได้มีเนื้อหาเลยไปถึงผลในทางกฎหมายที่จะเกิดขึ้น หากองค์กรฝ่ายปกครองกระทำการขัดต่อกฎหมาย การกำหนดผลดังกล่าวถือเป็นเรื่องนิติบัญญัติที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องพิจารณาผลกระทบหลายด้านประกอบกัน อย่างไรก็ตามเป็นที่เห็นประจักษ์ชัดอยู่ในตัวว่า หากระบบกฎหมายต้องการให้หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายมีผลบังคับแล้ว ระบบกฎหมายนั้นๆ จะต้องกำหนดผลร้ายที่จะเกิดขึ้น หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองละเมิดหลักการดังกล่าวไว้ด้วย ในทางวิชาการและในระบบกฎหมายไทย การกระทำทางปกครองที่ขัดต่อกฎหมายอาจเกิดผลในทางกฎหมายได้แตกต่างกันหลายกรณี เช่น การกระทำทางปกครองนั้นอาจตกเป็น โฆษะหรือไม่ก่อให้เกิดผลใดๆ ทางกฎหมายตามที่ผู้กระทำการดังกล่าวต้องการ หรือการกระทำทางปกครองนั้นมีผลในทางกฎหมายแต่อาจถูกลบล้างได้ในภายหลัง เป็นต้น

2) หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ²⁸

หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” กำหนดว่า องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำนั้น ในขณะที่หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายเรียกชื่อแต่เพียงให้องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการอยู่ใน

²⁸ แหล่งเดิม. (น. 21-24).

กรอบของกฎหมายเท่านั้น แต่หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” เรียกร้ององค์กรฝ่ายปกครองยิ่งไปกว่านั้น กล่าวคือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น จะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับ เหตุผลเบื้องหลังของหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” อาจอธิบายได้โดยหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักนิติรัฐ และหลักการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

ตามหลักประชาธิปไตยที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 2 และ มาตรา 3 นั้น ต้องถือว่ารัฐสภาซึ่งสมาชิกได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมมากที่สุดในการตัดสินใจเรื่องราวต่างๆ ที่สำคัญอันกระทบต่อการอยู่ร่วมกันของราษฎร ทั้งนี้ภายในกรอบของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎกติกาพื้นฐานแห่งรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับแก่ราษฎร ด้วยเหตุผลเช่นนี้ หากจะยอมให้องค์กรฝ่ายปกครองเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ก็จะต้องมีการมอบอำนาจจากรัฐสภาจะยอมให้องค์กรฝ่ายปกครองกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับตามอำเภอใจโดยอาศัยอำนาจของตนเองหาได้ไม่

แม้คำว่า “นิติรัฐ” จะไม่ปรากฏให้เห็นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่หากแต่หากพิจารณามาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้ดีแล้วจะพบว่า หลักนิติรัฐเป็นหลักการที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ โดยที่หลักนิติรัฐเรียกร้องให้มีการกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในรูปของกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ทั้งนี้เพื่อที่ประชาชนจะได้คาดหมายได้ล่วงหน้าก่อนที่จะกระทำการใดๆ ลงไปว่ากฎหมายต้องการให้ตนประพฤติปฏิบัติอย่างไร การกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีผลทั่วไปดังกล่าว จะกำหนดโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ได้ เว้นแต่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาให้กำหนดกฎเกณฑ์ในรายละเอียดซึ่งอยู่ในกรอบที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราไว้ล่วงหน้าแล้วในรูปกฎหมาย หรือได้รับมอบอำนาจให้ออกคำสั่งเพื่อที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่ได้ประกาศให้รู้ล่วงหน้าแล้วนั้น

ในที่สุดแล้วยังอาจให้เหตุผลสำหรับการยอมรับหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ได้จากหลักการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเช่นกัน หากพิจารณารัฐธรรมนูญฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมวด 3 ซึ่งว่าด้วยเรื่องสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยแล้ว จะพบว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติสิทธิเสรีภาพต่างๆ ของประชาชนเป็นหลัก ทั้งนี้โดยเปิดโอกาสให้รัฐสภาตรากฎหมายมาจำกัดหรือล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญฯ รับรองไว้ นั่นภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้ ดังนั้นองค์กรฝ่ายปกครองจึงไม่อาจกระทำการล่วงล้ำแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ หากรัฐสภาไม่ได้ตรากฎหมายมอบอำนาจดังกล่าวไว้ให้

โดยหลักแล้วกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองกระทำการต่างๆ ได้นั้นจะต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น องค์กรฝ่ายปกครองไม่สามารถที่จะอ้างกฎหมายประเพณีมาเป็น

ฐานในการใช้อำนาจปกครอง หากกฎหมายประเพณีดังกล่าวดำรงอยู่จริงย่อมเป็นหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติที่จะบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรรับรองกฎหมายประเพณีนั้น หรือยกเลิกกฎหมายประเพณีนั้นเสียเพื่อความมั่นคงแน่นอนในระบบกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม หากกฎหมายประเพณีดังกล่าวเป็นกฎเกณฑ์ที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรและไม่ปรากฏว่ากฎหมายประเพณีนั้นไม่ขัดต่อกฎหมายลายลักษณ์อักษร รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้ให้ความเห็นว่า “ราษฎรอาจหยิบยกเอากฎหมายประเพณีดังกล่าวขึ้นยื่นฝ่ายปกครองได้ ทั้งนี้เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วระบบกฎหมายมีหน้าที่ต้องคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจของบุคคลที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย เมื่อปรากฏว่ามีกฎหมายประเพณีกำหนดกฎเกณฑ์การปฏิบัติอันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปทั้งในหมู่ของราษฎรและในหมู่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรดังกล่าวนี้มีเนื้อหาในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎร หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองละเมิดกฎเกณฑ์ดังกล่าวได้โดยไม่มีผลร้ายใดๆ ตามมา ความเชื่อถือไว้วางใจของราษฎรที่มีต่อระบบกฎหมายก็ย่อมสั่นคลอนลง ซึ่งในนิติรัฐจะปล่อยให้เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นไม่ได้ หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเห็นว่ากฎหมายประเพณีที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎรเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ทางปกครอง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมต้องเสนอเรื่องตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาให้มีการตรากฎหมายลายลักษณ์อักษรให้อำนาจแก่ตนอย่างชัดเจน ในกรณีที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายมอบอำนาจให้องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการซึ่งแต่เดิมไม่อาจกระทำได้เพราะขัดกับกฎหมายประเพณี กฎหมายประเพณีนั้นก็ย่อมสิ้นผลบังคับลง”²⁹

3) ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับหลัก “ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง”³⁰

เมื่อพิจารณาหลักการย่อยของทั้งสองหลัก “ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” แล้ว จะพบว่าหลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายนั้น” เป็นหลักการที่ต้องใช้บังคับโดยไม่มีข้อยกเว้นใดๆ ทั้งสิ้น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายไม่ได้ไม่ว่าในกรณีใดๆ ส่วนหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” นั้น มุ่งคุ้มครองปัจเจกชนจากการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของตนเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถกระทำการใดๆ อันเป็นการก้าวล่วงแดนแห่งสิทธิของราษฎรได้ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจ สิทธิที่กล่าวถึงนี้ไม่ได้หมายความว่าเฉพาะสิทธิต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเท่านั้น แต่หมายถึงสิทธิที่ราษฎรได้รับมาจากกฎหมาย

²⁹ แหล่งเดิม. (น. 24).

³⁰ แหล่งเดิม. (น. 24-27).

ระดับพระราชบัญญัติด้วย สำหรับระบบกฎหมายไทยนั้น เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ย่อมมีความหมายดังนี้

(1) มาตรการใดๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นการสร้างภาระก้ำวล่วงเข้าไปในแดนสิทธิเสรีภาพของราษฎร จำเป็นที่จะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับมาตรการดังกล่าวนั้นเสมอ เช่น การใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมประท้วง การเข้าตรวจค้นเคหสถาน การลงโทษทางวินัย เป็นต้น

(2) มาตรการใดๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ราษฎร และไม่มีกฎหมายกำหนดเงื่อนไขในการใช้มาตรการนั้นไว้เป็นพิเศษ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจกระทำได้แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ การกระทำดังกล่าวขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ราษฎรนั้นจะต้องมีรากฐานความชอบธรรมในทางกฎหมายอันเป็นผลเนื่องมาจากการกำหนดกฎเกณฑ์ของรัฐสภาด้วย เช่น การให้เงินอุดหนุนเกษตรกร การอนุญาตให้กู้ยืมเงินไปใช้ในการประกอบเกษตรกรรม จะต้องมีกำหนดวงเงินงบประมาณเพื่อการดังกล่าวไว้ในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น หากมาตรการขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งให้ประโยชน์แก่เอกชนรายใดรายหนึ่งหรือหลายรายเป็นมาตรการที่เห็นชัดเจนว่ากระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของเอกชนรายอื่นแล้ว จำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจกระทำการดังกล่าวแก่ฝ่ายปกครองอย่างชัดแจ้งเสมอ มิฉะนั้นแล้ว การกระทำขององค์กรฝ่ายอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญได้

(3) มาตรการใดๆ ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ได้รับการกำหนดขึ้นเพื่อใช้บังคับในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับรัฐเป็นพิเศษ เช่น ข้าราชการ นักโทษ ทหารเกณฑ์ ฯลฯ ย่อมเป็นมาตรการที่จะต้องมิฐานทางกฎหมายรองรับไว้อย่างชัดแจ้ง หากมาตรการนั้นเป็นมาตรการที่กระทบกับสิทธิของบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับรัฐเป็นพิเศษเหล่านั้น แต่หากมาตรการนั้นเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้บังคับกับบุคคลดังกล่าวในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรไม่กระทบกับสิทธิส่วนบุคคลที่บุคคลนั้นมี (ทั้งนี้ต้องคำนึงด้วยว่าสิทธิส่วนบุคคลของบุคคลกลุ่มนี้อาจถูกจำกัดลงโดยสภาพของความสัมพันธ์) องค์กรฝ่ายปกครองอาจกำหนดมาตรการต่างๆ ได้ แม้จะไม่มีกฎหมายรองรับอย่างชัดแจ้ง มาตรการใดเป็นมาตรการที่กระทบกับสิทธิส่วนบุคคล มาตรการใดเป็นมาตรการที่เพียงแต่กำหนดขึ้นเพื่อให้วัตถุประสงค์ขององค์กรบรรลุผล และยังไม่ได้ว่ากระทบกับสิทธิส่วนบุคคลจะต้องพิจารณาเป็นกรณีไป เช่น การที่โรงเรียนประกาศกำหนดตารางสอนในเทอมถัดไปสลับชั่วโมงเรียนวิชาคณิตศาสตร์กับวิชาแนะแนว ยังถือไม่ได้ว่าการกระทำดังกล่าวกระทบกับสิทธิของเด็กนักเรียน จึงไม่จำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจอย่างชัดแจ้ง เป็นต้น

2.4.2 หลักความเสมอภาค (Principle of Equality)

1) ความหมายของหลักความเสมอภาค³¹

หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมีองค์คำนึงถึงคุณสมบัติอื่นๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจโดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง รัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น โดยเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้ แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้นหลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้ แนวคิดทางกฎหมายของหลักความเสมอภาคในปัจจุบันได้รับการรับรองอย่างชัดเจนโดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (Fairness) ซึ่งหมายถึง “หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย” (Equality Before the Law) ที่เป็นการยอมรับสิทธิเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจพรากไปได้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) ซึ่งผู้ที่มีความคิดเช่นนี้ได้แสดงความคิดเห็นต่อต้านลัทธิสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยต้องการกีดกันพระมหากษัตริย์ไม่ให้ใช้พระราชอำนาจผิดทำนองคลองธรรมโดยอ้างถึงหลักกฎหมายที่ว่า “บุคคลทุกคนเกิดมามีเสมอภาคกันและมีสิทธิบางประการ เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน คิดตัวมาสิทธินี้ไม่สามารถจำหน่ายโอนได้” และหลักกฎหมายธรรมชาตินี้ยังเป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับสิทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) โดยได้ให้ความสำคัญกับปัจเจกชนและสิทธิทั้งหลายของปัจเจกชนซึ่งจุดกำเนิดของระบบปัจเจกชนนิยมในทางกฎหมายมหาชน ตามทฤษฎีนี้ถือว่าหัวใจของสังคมอยู่ที่การยอมรับคุณค่าของทุกคนแต่ละคนรวมกันเป็นสังคม รัฐหรือสังคมไม่สามารถก้าวท้าวสิทธิของเขาได้ เว้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

ดังนั้นจึงถือได้ว่าความคิดที่เป็นรากฐานของหลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญและหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายเป็นเรื่องเดียวกัน คือเรื่องหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย

³¹ หลักความเสมอภาค. โดย เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. สืบค้น 20 มีนาคม 2558, จาก

หลักความเสมอภาคนั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพเนื่องจากเป็นหลักการที่จะทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมออันทุกผู้ทุกคน แต่หากเสรีภาพสามารถใช้ได้เพียงบุคคลบางคนเท่านั้น ในขณะที่คนบางกลุ่มบางคนเข้าถึงไม่ได้ในกรณีดังกล่าวก็ไม่ถือว่าเป็นเสรีภาพแต่ประการใด ความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นได้จริง ดังนั้น หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination) ทั้งนี้ การปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้นๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคขึ้นได้³²

กฎหมายที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจกระทำการของฝ่ายปกครองจะต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไป ข้อจำกัดอำนาจนิติบัญญัติลักษณะนี้มีที่มาจากหลักความเสมอภาคอันเป็นหลักรัฐธรรมนูญที่ผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวงนั่นเอง และเนื่องจากหลักรัฐธรรมนูญหลักนี้บังคับว่า “บุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกัน และบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอาจได้รับการปฏิบัติแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน” ดังนั้น ที่กล่าวว่า กฎหมายต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปจึงไม่ได้หมายความว่ากฎหมายต้องเหมือนกันสำหรับทุกคน (La loi doit être la même pour tous) คงหมายความว่า กฎหมายต้องไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เท่านั้น ดังคำกล่าวของ Rousseau ที่ว่า “กฎหมายอาจกำหนดให้มีเอกสิทธิ์ต่างๆ ขึ้นแต่จะต้องไม่ระบุตัวบุคคลผู้ซึ่งจะทรงเอกสิทธิ์เหล่านั้น กฎหมายอาจแบ่งแยกพลเมือง ออกเป็นชนชั้นต่างๆ และนอกจากนั้นแล้วยังอาจกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะให้อยู่ในแต่ละชนชั้น แต่จะต้องไม่กำหนดให้บุคคลนั้นอยู่ในชั้นนี้บุคคลนี้อยู่ในชั้นนั้น กฎหมายอาจกำหนดให้ประเทศมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งขึ้นครองราชย์โดยการสืบสันตติวงศ์ แต่จะต้องไม่ระบุพระนามภิไธยของพระมหากษัตริย์หรือราชวงศ์ กล่าวโดยสรุปการตรากฎหมายขึ้นใช้กับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ” ดังนั้น กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งบังคับให้บุคคลประเภทใด ประเภทหนึ่งกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งกระทำการ อย่างใดอย่างหนึ่งหรืออนุญาตให้บุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เมื่อปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์ประเภทใด

³² จาก *หลักความเสมอภาค รวมบทความกฎหมายมหาชน* (น.376), โดย เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์
กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

ประเภทหนึ่งเกิดขึ้น ก็ถือว่าเป็นกฎหมาย ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปตามชื่อเรียกร้องของหลักความเสมอภาคแล้ว

อย่างไรก็ตาม การที่ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติต่อบุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งแตกต่างไปจากที่ให้ปฏิบัติต่อบุคคลประเภทอื่นๆ นั้น อาจจะขัดต่อหลักความเสมอภาค และใช้บังคับมิได้ ถ้าหากว่าปราศจากเหตุผลอัน “วิญญูชน” ฟังรับฟังได้ เข้าข่ายเป็น “การเลือกที่รัก มักที่ชัง” หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่าง ในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ³³

2) ประเภทของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายสามารถแยกประเภทของหลักความเสมอภาคได้ 2 ประเภทคือ หลักความเสมอภาคทั่วไปและหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องดังนี้

(1) หลักความเสมอภาคทั่วไป

หลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นหลักที่บุคคลอาจเรียกร้องจากรัฐเพื่อให้ปฏิบัติต่อบุคคลเช่นเดียวกันที่ปฏิบัติต่อบุคคลอื่นอย่างเท่าเทียมกันตามหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย ซึ่งหมายความว่า บุคคลไม่ว่าจะมีฐานะทางกฎหมายอย่างไรก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน สถานะทางกฎหมายไม่ก่อให้เกิดเอกสิทธิ์แก่บุคคลเหล่านั้นแต่อย่างใด เช่น ถ้าหากตำรวจทำสิ่งผิดกฎหมาย ตำรวจคนนั้นก็ต้องรับโทษเช่นเดียวกับกรณีที่บุคคลธรรมดาทั่วไปกระทำความผิดการเป็นตำรวจไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิแก่ตำรวจที่ไม่ต้องรับโทษในทางอาญาแต่อย่างใด เว้นแต่กรณีดังกล่าวจะเข้าเหตุยกเว้นโทษ หรือเหตุยกเว้นความผิดตามบทบัญญัติในประมวลอาญา³⁴

หลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคนที่อาจกล่าวอ้างกับการกระทำใดๆ ของรัฐได้หากเรื่องนั้นมีได้มีการกำหนดไว้ในหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หาก

³³ “หลักความเสมอภาคและการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม,” ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ. สืบค้น 21 มีนาคม 2558, จาก http://www.admincourt.go.th/00_web/09_academic/document/05_case/center181152.pdf

³⁴ จาก หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ (น.159-160), โดยบรรเจิด สิงคะเนติ, 2555, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

เรื่องใดมีหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องกำหนดไว้แล้วก็ให้พิจารณาไปตามหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้นๆ³⁵

(2) หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง

ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความเสมอภาคทั่วไปกับหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้น ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นพื้นฐานของหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หลักความเสมอภาคทั่วไปนั้นสามารถนำไปใช้ได้กับทุกๆ เรื่องโดยไม่จำกัดขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งและบุคคลทุกๆ คนย่อมอ้างหลักความเสมอภาคทั่วไปได้ ส่วนหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องอาจถูกจำกัดโดยใช้เฉพาะเรื่องหรือเฉพาะกลุ่มบุคคลที่รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองเท่านั้น โดยหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้นยังถือเป็นหลักกฎหมายพิเศษ ซึ่งย่อมมาก่อนหลักความเสมอภาคทั่วไป ถ้ากฎหมายใดได้รับการพิจารณาหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องแล้วก็ไม่จำเป็นต้องนำมาพิจารณาตามหลักความเสมอภาคทั่วไปอีก³⁶ ซึ่งอาจแบ่งหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องออกได้ดังนี้³⁷

ก. ความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม หมายความว่า เมื่อมีกรณีที่ต้องใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล บุคคลทุกคนที่ถูกโต้แย้งสิทธิสามารถที่จะนำคดีเข้าสู่การพิจารณาในศาลที่มีเขตอำนาจได้อย่างเท่าเทียมกัน และได้รับการพิจารณาตามกระบวนการพิจารณาอย่างเดียวกัน ผู้ใดจะร้องขอให้จัดตั้งศาลพิเศษขึ้นเพื่อพิจารณาคดีของตนโดยเฉพาะไม่ได้ แต่มีกรณียกเว้นคือ กรณีการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ให้อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพียงศาลเดียว และเมื่อศาลได้พิจารณาพิพากษาแล้วให้เป็นที่ยุติ ไม่อาจอุทธรณ์ฎีกาไปยังหน่วยงานใดได้อีก

ข. ความเสมอภาคในการเข้าทำงานในภาครัฐ หมายความว่า บุคคลทุกคนที่เป็นคนไทย ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ หรือตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมฯ หรือตามกฎหมายอื่นที่กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้าทำหน้าที่ในภาครัฐ บุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะสมัครเข้ารับราชการได้ โดยทั่วไปแล้ว กระบวนการคัดเลือกก็จะดำเนินการ โดยมีการสอบแข่งขันเพื่อพิจารณาความรู้ความสามารถของบุคคล การนำหลักเกณฑ์อื่นมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณานอกจากพิจารณาจากความรู้ความสามารถของบุคคล จึงเป็นกรณีที่อาจขัดกับหลักความเสมอภาค

³⁵ หลักความเสมอภาค (น.376-377). เล่มเดิม.

³⁶ แหล่งเดิม.

³⁷ หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ (น. 193-194). เล่มเดิม.

ค. ความเสมอภาคในการเลือกตั้ง พิจารณาทั้งกรณีของบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งและบุคคลผู้มีสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง หมายความว่า บุคคลทุกคนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ย่อมมีสิทธิเลือกตั้งและสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งอย่างเท่าเทียม

ง. ความเสมอภาคในการรับภาระของรัฐ ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่าความเสมอภาคมีทั้งความเสมอภาคที่เป็นสิทธิและความเสมอภาคที่เป็นหน้าที่หรือภาระ ความเสมอภาคในการรับภาระของรัฐได้แก่ ความเสมอภาคในการชำระภาษีในแก่รัฐมากน้อยตามความสามารถของแต่ละบุคคล ความเสมอภาคในการรับราชการทหารของชายไทยทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ 21 ปี ขึ้นไป จะต้องเข้ารับราชการทหารประจำการ เว้นแต่จะเป็นบุคคลที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเข้ารับราชการทหาร เช่น ผู้พิการทุพพลภาพ หรือพระภิกษุในพระพุทธศาสนาที่มีสมศักดิ์และกรณีดังกล่าวไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะบุคคลดังกล่าวไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสภาพ

จ. ความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ เช่น บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิเสมอภาคในการเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือบุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้เป็นไปตามหลักพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องเป็นไปตามหลักความเสมอภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อผู้ใช้บริการสาธารณะทั้งหลาย

2.4.3 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

คำว่า “สิทธิ” (Right) ในทางกฎหมายนั้น ได้มีนักกฎหมายหลายท่านให้คำนิยามไว้ โดยขุนประเสริฐศุภมาตรา ได้อธิบายว่า สิทธิ หมายถึงอำนาจหรือความสามารถซึ่งกฎหมายรับรองป้องกันให้บุคคลผู้หนึ่งมีอำนาจร้องขอให้ผู้อื่นมีหน้าที่ต้องเคารพ และศาสตราจารย์ ดร.หยุดแสงอุทัย ได้อธิบายว่า สิทธิเป็นการก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นในอันที่จะต้องปฏิบัติตามให้เป็นไปตามประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ รวมถึงมีหน้าที่ที่จะไม่รบกวนต่อสิทธิหรือหน้าที่ที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้เป็นไปตามสิทธิ ทั้งนี้ แล้วแต่ประเภทของสิทธินั้นๆ ด้วย

นอกจากความหมายของ “สิทธิ” ในทางกฎหมายทั่วไปที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ศาสตราจารย์ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ ยังได้ให้นิยามคำว่า “สิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” หรือที่เรียกว่า “สิทธิตามกฎหมายมหาชน” ว่า หมายถึงอำนาจที่กฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่บุคคลในอันที่จะกระทำการใด ไม่กระทำการใด รวมทั้งก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรของรัฐเข้าแทรกแซงในขอบเขตของสิทธิของบุคคลนั้น ในบางกรณีก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิตามกฎหมายมหาชน

รัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งที่ต้องผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหมดที่จะต้องให้ความเคารพปกป้องคุ้มครองสิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อให้สิทธิเหล่านั้นมีผลในทางปฏิบัติ

ส่วนคำว่า “เสรีภาพ” (Liberty) นั้น แซลมอนด์ (Salmond) ได้ให้คำนิยามว่า หมายถึง ประโยชน์ซึ่งบุคคลได้มาโดยปราศจากหน้าที่ในทางกฎหมายใดๆ ต่อตนเอง เป็นสิ่งที่บุคคลอาจทำได้โดยจะไม่ถูกป้องกันขัดขวางโดยกฎหมาย และเป็นประโยชน์ที่บุคคลจะกระทำการใดๆ ได้ตามชอบใจโดยง่ายแห่งเสรีภาพตามกฎหมายที่ได้แก่ง่ายแห่งกิจกรรมซึ่งภายในข่ายกฎหมายนี้ปล่อยให้บุคคลใดๆ กระทำการไปโดยลำพัง

เมื่อประมวลนิยามคำว่า “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” ที่กล่าวข้างต้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่า สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง อำนาจที่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดบัญญัติรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด รวมทั้งก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้องค์กรของรัฐบกพร่องหรือแทรกแซงการใช้สิทธิของบุคคลนั้น โดยบุคคลผู้เป็นเจ้าของสิทธิหรือผู้ทรงสิทธินั้น ย่อมมีอิสระในอันที่จะตัดสินใจกระทำการหรือไม่กระทำการใดภายในขอบเขตแห่งสิทธิที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองคุ้มครองไว้ สิทธิและเสรีภาพจึงเป็นสิ่งคู่กัน และเพื่อให้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองคุ้มครองไว้มีความบริบูรณ์ จึงต้องมีการตรากฎหมายมาขยายรายละเอียดของสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเพียงกฎหมายแม่บทอีกทีหนึ่ง โดยกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อขยายรายละเอียดของสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนี้อาจเป็นการกำหนดความหมาย เงื่อนไข ขอบเขต มาตรการคุ้มครองหน้าที่ที่บุคคลทั่วไปจะต้องปฏิบัติเพื่อเป็นการเคารพต่อสิทธิอื่นๆ รวมทั้งบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนซึ่งการออกกฎหมายมาขยายรายละเอียดดังกล่าวจำเป็นต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนบรรลุผลในทางปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้³⁸

ประเทศหรือรัฐเสรีประชาธิปไตย ที่ยึดมั่นในลัทธิปัจเจกนิยม (Individualism) มีความเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมามีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมจะปรากฏตัวออกมาให้เป็นเป็นรูปธรรมในรูปของความสามารถของมนุษย์ในอันที่จะกำหนดชะตากรรมของตนได้ด้วยตนเอง มนุษย์ทุกคนจะมีความสามารถเช่นว่านี้ได้อย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อแต่ละคนมี “แดนแห่งเสรีภาพ” ภายในแดนแห่งเสรีภาพของตอนนี้ แต่ละคนจะคิดหรือกระทำการใดๆ ก็ได้โดยอิสระปลอดจากการแทรกแซงตามอำเภอใจของผู้อื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งของผู้ปกครองด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยทุกรัฐจึงได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพด้านต่างๆ

³⁸ สิทธิและเสรีภาพ กับหลักประกันสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. สืบค้น 21 มีนาคม 2558, จาก

ที่มนุษย์แต่ละคนต้องมีและใช้ เรียกว่า “สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” ให้แก่ราษฎรแต่การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพด้านต่างๆ ให้ราษฎรนั้นมีความหมายเพียงว่าองค์กรของรัฐซึ่งรัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นจะเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นไม่ได้เท่านั้น หากได้มีความหมายเลยไปถึงขนาดว่าองค์กรของรัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพอย่างๆ ใดไม่ได้เลย ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นหรือในอันที่จะธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนองค์กรของรัฐย่อมมีอำนาจที่จะบังคับให้ราษฎรแต่ละคนกระทำการบางอย่างหรือห้ามมิให้ราษฎรแต่ละคนกระทำการบางอย่างได้เสมอ³⁹

2.4.4 หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

1) ความหมายของจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

โดยทั่วไปแล้วการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญย่อมมีขอบเขตจำกัดเสมอ ไม่มีสิทธิและเสรีภาพใดที่ไม่มีขอบเขตจำกัด เพราะหากสิทธิและเสรีภาพไม่มีขอบเขตจำกัดเลยสภาวะอนาธิปไตย (anarchic) ย่อมเกิดขึ้นเหมือนเมื่อครั้งที่มนุษย์อยู่ในสังคมเถื่อนเพราะทุกคนใช้สิทธิและเสรีภาพเต็มที่ และจะกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน ร่างกายของผู้อื่น จนทำให้ผู้แข็งแรงเท่านั้นที่อยู่ในสังคมได้ผู้อ่อนแอต้องตกเป็นทาสและถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพหมด การใช้สิทธิและเสรีภาพโดยไม่มีขอบเขต จึงเป็นเหตุให้เกิดการไร้สิทธิและเสรีภาพ⁴⁰ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าเมื่อเกิดหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพก็ย่อมเกิดการจำกัดสิทธิและเสรีภาพขึ้นเสมอ

ทั้งนี้ ความมุ่งหมายที่สำคัญในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพมี 3 ประการ⁴¹ คือ

(1) เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่น เป็นเหตุผลประการสำคัญในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ที่เห็นว่า “สิทธิของบุคคลอื่น” นั้นเป็นข้อจำกัดที่มีอยู่ในสิทธิและเสรีภาพทั้งหลาย โดยที่ “สิทธิของบุคคลอื่น” ทำให้เกิดความชอบธรรมในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ดังนั้นในการพิจารณาถึง “สิทธิของบุคคลอื่น” จึงจำเป็นต้องย้อนกลับไปพิจารณามนุษย์ตามสภาวะดั้งเดิม เพราะเป็นสภาวะที่มนุษย์มีเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ โดยสามารถกำหนดการกระทำของตนเองได้ภายในขอบเขตของกฎธรรมชาติ นอกจากนี้ในสภาวะธรรมชาตินั้นมนุษย์ทุกคนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ทำให้เกิดผลว่า ไม่ว่าบุคคลใดไม่สามารถก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และเสรีภาพของบุคคลอื่นได้ เพราะทุกคนต่างเป็นอิสระและเท่าเทียมกันทุกคน เสรีภาพ

³⁹ จาก *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ* (น. 15-17) โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2538, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

⁴⁰ จาก *สิทธิและเสรีภาพในสังคมไทย*, โดย ชรินทร์ ดิชาวัน, (น.163), จากรวมบทความกฎหมายมหาชน จาก www.pub-law.net, 2552, กรุงเทพฯ: สมาคมกฎหมายแห่งประเทศไทย.

⁴¹ *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ* (น. 221-235). เล่มเดิม.

ของบุคคลหนึ่งย่อมมีข้อจำกัดอยู่ที่เสรีภาพของบุคคลอื่นๆ ดังนั้นผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลหนึ่งมิได้มีความมุ่งหมายเพื่อก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลที่สามและผลประโยชน์ดังกล่าวเป็นผลประโยชน์ที่เป็นสาระสำคัญในทางส่วนบุคคล ผลประโยชน์เหล่านี้จึงถือว่าเป็น “สิทธิตามธรรมชาติ” (natuerliche Rechte) และสิทธิเหล่านี้ในสภาวะธรรมชาติดีมีขอบเขตจำกัดอยู่ที่การใช้เสรีภาพที่ก่อให้เกิดการรบกวนผู้อื่น ดังนั้น การละเมิดผลประโยชน์ของบุคคลอื่นก็ดี การทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นก็ดี หรือการทำให้เกิดความเสียหายเปรียบแก่บุคคลที่สามก็ดี กรณีดังกล่าวจึงเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น

เมื่อมีรัฐเกิดขึ้น “สิทธิของบุคคลอื่น” จึงได้รับการรับรองโดยกฎหมายของรัฐโดยถูกกำหนดให้เป็นกฎหมายซึ่งออกโดยอำนาจรัฐ โดยที่การจำกัดสิทธิของบุคคลอาจเป็นความจำเป็นเพื่อความมุ่งหมายในการคุ้มครองผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล แต่เงื่อนไขดังกล่าวยังไม่ใช่เงื่อนไขที่เพียงพอในการทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติอาจบัญญัติกฎหมายเพื่อให้บุคคลเป็นผู้ได้รับประโยชน์ได้ ในกรณีนี้ฝ่ายนิติบัญญัติได้ให้อำนาจในทางกฎหมายแก่บุคคลเพื่อบุคคลนั้นสามารถบรรลุเป้าหมายในผลประโยชน์ที่กฎหมายได้ให้ความคุ้มครองได้ แต่เฉพาะกรณีที่ผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งได้ถูกกำหนดให้เป็นประโยชน์แก่บุคคลที่สาม ในกรณีนี้จึงกล่าวได้ว่าเป็น “สิทธิของบุคคลอื่น” ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติย่อมมีความชอบธรรมในการจำกัดขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพ ถ้าหากการจำกัดขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้มุ่งหมายเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของปัจเจกชนก็ดี หรือในกรณีที่ผลประโยชน์นั้นเป็นเพียงผลสะท้อนจากกฎหมายของกฎหมายก็ดี ในกรณีนี้ย่อมไม่เกิดความชอบธรรมต่อฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

(2) เพื่อการดำรงอยู่และเพื่อความสามารภในการทำภาระหน้าที่ของรัฐ หมายความว่ารากฐานของการทำหน้าที่รักษาความปลอดภัยของรัฐ ถือว่าเป็นพื้นฐานสำหรับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ตามพื้นฐานของทฤษฎีสัญญาประชาคมนั้น ความมั่นคงของรัฐเป็นผลมาจากการที่รัฐเข้ามาทำหน้าที่คุ้มครองแก่สิทธิของปัจเจกชน ดังนั้นความมั่นคงในการดำรงอยู่ของรัฐและความสามารถทำภาระหน้าที่ของรัฐจึงเป็นเหตุผลอันชอบธรรมสำหรับการจำกัดเสรีภาพตามธรรมชาติของบุคคลได้ เช่น การที่ชายไทยทุกคนเมื่อมีอายุครบ 20 ปี ต้องเข้าตรวจเพื่อรับราชการทหารเป็นต้น และความสามารถในการทำภาระหน้าที่ของรัฐนั้นได้รับการยอมรับว่าเป็นวัตถุประสงค์ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งอาจจำกัดรูปแบบของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในลักษณะของการกำหนดหน้าที่ให้พลเมืองของตน เช่น การกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ในการเสียภาษี หรือการกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ต่างๆ เป็นต้น

(3) เพื่อประโยชน์สาธารณะ ถือว่าเป็นเหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งหากพิจารณา “ประโยชน์สาธารณะ” เป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการของรัฐ เพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ ส่วนอำนาจมหาชนเป็นวิธีการที่ให้มีอำนาจเหนือปัจเจกชนเพื่อดำเนินการให้สำเร็จตามเป้าหมายนั้น ดังนั้น หัวใจของกฎหมายมหาชนจึงอยู่ที่วัตถุประสงค์ของกิจกรรมของรัฐที่ต้องเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ ซึ่งต่างจากกิจกรรมของเอกชนที่มุ่งตอบสนองความต้องการส่วนตัวของตนเอง

2) ขอบเขตของการใช้สิทธิและเสรีภาพ

การที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้สิทธิและเสรีภาพบางเรื่องอยู่ภายใต้เงื่อนงำของกฎหมายหรือมิได้กำหนดขอบเขตในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้อย่างชัดเจนก็ดี กรณีนี้ย่อมมิได้หมายความว่าสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่อาจจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ เพราะตามหลักนิติรัฐแล้วไม่มีเสรีภาพใดได้รับความคุ้มครองโดยปราศจากขอบเขต เพราะสาระแห่งเสรีภาพก็คือพฤติกรรมระหว่างมนุษย์ด้วยกัน ซึ่งย่อมมีความเกี่ยวพันว่า บุคคลหนึ่งควรปฏิบัติต่อบุคคลหนึ่งอย่างไร หรือปฏิบัติต่อสังคมอย่างไร หรือควรปฏิบัติต่อรัฐอย่างไร อันเป็นขอบเขตที่ได้รับการพิจารณาจากรัฐธรรมนูญ⁴²

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 28 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 28 ดังกล่าว ได้กำหนดและวางหลักการเกี่ยวกับขอบเขตของการใช้สิทธิและเสรีภาพไว้ ซึ่งอาจพิจารณาได้ดังนี้⁴³

(1) การใช้สิทธิและเสรีภาพของตนต้องไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น อาจกล่าวได้ว่า เป็นหลักการทั่วไปที่การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลหนึ่งจะก้าวล่วงเข้าไปในขอบเขตหรือกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของอีกบุคคลหนึ่งย่อมไม่ได้ เพราะแต่ละบุคคลก็ย่อมมีขอบเขตสิทธิและเสรีภาพเป็นของตน และอาจจะใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้ครบเท่าที่การใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ไปละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

(2) การใช้สิทธิและเสรีภาพต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศอันเกิดจากเจตจำนงของประชาชนร่วมกัน ดังนั้น การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลจึงต้องกระทำโดยไม่เป็นไปในลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งคำว่าปฏิปักษ์นั้นหมายถึง ฝ่ายตรงกันข้าม ขัดศึก ศัตรู เพราะฉะนั้นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญจึงหมายถึง

⁴² แหล่งเดิม. (น. 235).

⁴³ สิทธิและเสรีภาพในสังคมไทย (น.164-166). เล่มเดิม.

การกระทำที่มีลักษณะเป็นฝ่ายตรงกันข้าม หรือไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งการใช้สิทธิและเสรีภาพที่จะเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการกระทำที่มีความมุ่งหมายในอันที่จะทำให้รัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญนั้น ไม่มีผลใช้บังคับ หรือเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อทำให้การเปลี่ยนแปลงสิ่งอันเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือต้องไม่ใช่ไปในทางเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ หรือเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิธีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือต้องไม่ใช่ไปเพื่อล้มล้างตัวรัฐธรรมนูญหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่มิได้หมายความว่า จะไม่ใช่ไปในทางแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญให้ถูกต้องขึ้นหรือดีขึ้นตามเจตนารมณ์หรือตามหลักการพื้นฐานดังกล่าวไม่ได้

(3) การใช้สิทธิและเสรีภาพต้องไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ในการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น ต้องใช้สิทธิและเสรีภาพของตนภายใต้ข้อจำกัดของศีลธรรมอันดีของประชาชน คำว่า “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” นี้เป็นทัศนคติในด้านจริยธรรมของมหาชนในสังคม ซึ่งอาจมีความหมายแตกต่างกันสำหรับแต่ละสังคมและเปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัย และย่อมขึ้นอยู่กับความรู้สึกร่วมกันของบุคคลในสังคมหนึ่งๆ ต่อเรื่องนั้น โดยทั่วไปมักเป็นเรื่องความสัมพันธ์ทางเพศระหว่างหญิงชาย กิจการเกี่ยวกับศาสนา ความเชื่อถือหรือวัฒนธรรมประเพณีของแต่ละสังคม การกำหนดขอบเขตในการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่าต้องไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนนี้ เป็นการบัญญัติเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของสังคม เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและสันติสุขของสังคมโดยรวม

3) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

หากพิจารณาที่วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติมาตรา 29 แล้ว เราจะพบว่าบทบัญญัติมาตรานี้มีขึ้นเพื่อจำกัดมิให้องค์กรนิติบัญญัติและองค์กรอื่นที่ได้มอบอำนาจจากองค์กรนิติบัญญัติ ตรากฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับอื่นใดอันมีผลล่วงเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยอำเภอใจ ข้อพิจารณาดังกล่าวนี้น่าหนักเพิ่มขึ้นอย่างสำคัญหากคำนึงถึงข้อเท็จจริงในทางประวัติศาสตร์ประกอบกับเนื้อหาของสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นสิทธิของปัจเจกชน สิทธิพลเมืองและสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เป็นการคุ้มครองปัจเจกชนให้พ้นจากอันตรายที่จะเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจรัฐ บทบัญญัติแห่งมาตรา 29 จึงเป็นบทบัญญัติที่เรียกร้องให้องค์กรที่มีอำนาจตรา กฎเกณฑ์ที่มีผลจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลให้ต้องเคลื่อนไหวอยู่ภายในกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้น

ในกรณีที่รัฐธรรมนูญอนุญาตให้มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นย่อมไม่อาจกระทำได้โดยการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับเฉพาะกรณี หากมีการตรา กฎหมายล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญอนุญาต กฎหมายนั้นจะต้องอ้างอิงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจด้วย นอกจากนี้แล้วการตรากฎหมายล่วงล้ำแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องพอสมควรแก่เหตุ และไม่ว่าจะอย่างไรก็ตามรัฐจะตรากฎหมายให้กระทบกระเทือนถึงแก่นหรือสาระสำคัญของสิทธิไม่ได้ เงื่อนไขต่างๆ ที่กล่าวมานี้เป็นเงื่อนไขที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องใช้ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน⁴⁴

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 29 ดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งจากบทบัญญัติของมาตรา 29 อาจแยกหลักในการจำกัดสิทธิและเสรีได้ดังนี้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทำได้แต่โดยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง (Allgemeinheit und Einzelfallverbot) หลักการให้ระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิ (Zitiergebot) หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิ

⁴⁴ เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : “มาตร” ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย, วรเจตน์ ภาศิริตัน. สืบค้น 28 มีนาคม 2558, จาก <http://www.lawwebservice.com/lawsearch/AchamVorachet03.pdf>

มิได้ (Wesengehaltsgarantie) และหลักการจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็นหรือหลักความได้สัดส่วน (Verhaeltnismaessigkeitsgrundsatz)⁴⁵

ทั้งนี้ คำว่า “กฎหมาย” ที่จะสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้นั้นคือกฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญ อันหมายถึงกฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือเทียบเท่าได้แก่ กฎหมายที่ตราขึ้นในรูปแบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดและกฎหมายอื่นที่มีศักดิ์ของกฎหมายในระดับเดียวกัน เช่น ประกาศคณะปฏิวัติ กฎหมายที่ไม่ใช่กฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจตราขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพบุคคลที่รับรองโดยรัฐธรรมนูญได้ เช่น ระเบียบของคณะกรรมการเลือกตั้งไม่ใช่กฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจออกกระเบียบมาตัดสิทธิของผู้ไม่ไปทำหน้าที่เลือกตั้ง (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2541)⁴⁶

4) ลักษณะของกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพประชาชน⁴⁷

ลักษณะของกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพประชาชนนั้นประกอบด้วย 6 ลักษณะด้วยกันคือ จะต้องมิลักษณะทั่วไปและห้ามตรากฎหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีและเฉพาะบุคคล มีความแน่นอนชัดเจน ไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลังไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักความได้สัดส่วน ไม่กระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ และการอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

(1) กฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไปและห้ามตรากฎหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีและเฉพาะบุคคล

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย”⁴⁸ กำหนดให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติใช้หลักการในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลว่าจะต้องตรากฎหมายให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง บทบัญญัติมาตรานี้มีด้วยเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ ประการแรก เหตุผลในเรื่อง การแบ่งแยกอำนาจ และประการที่

⁴⁵ หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ. (น. 249). เล่มเดิม.

⁴⁶ จาก ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) (น.110), โดย มานิตย์ จุมปา, 2553, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁴⁷ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (น. 89-90). เล่มเดิม.

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 29 วรรคสอง.

สอง เหตุผลในการป้องกันมิให้เกิดเอกสิทธิและการเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้กฎหมายซึ่งจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปนั้น ก็เนื่องจากไม่ต้องการให้องค์กรนิติบัญญัติออกคำสั่งทางปกครองเองในรูปของกฎหมาย เพราะเหตุผลว่าคำสั่งทางปกครองเป็นเครื่องมือหลักที่องค์กรฝ่ายปกครองใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ถือเป็นภาระหน้าที่โดยแท้ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง หากพิจารณาระบบการกระทำของรัฐแล้ว จะพบว่ากฎหมายและคำสั่งทางปกครองมีจุดที่เหมือนกันคือ เป็นการกระทำของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของประชาชนในรัฐ กฎหมายและคำสั่งทางปกครองมุ่งใช้บังคับกับประชาชนเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามกฎหมายแตกต่างจากคำสั่งทางปกครองในสาระสำคัญ คือ กฎหมายนั้นมุ่งใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นไม่จำกัดจำนวนและกับบุคคลไม่จำกัดจำนวน ส่วนคำสั่งทางปกครองนั้นใช้บังคับกับบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลที่ระบุจำนวนได้แน่นอนกลุ่มหนึ่งและกับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณี กล่าวโดยสรุปกฎหมายเป็นเรื่องที่ใช้บังคับทั่วไป มีลักษณะเป็นนามธรรม (General Abstract) ในขณะที่คำสั่งทางปกครองเป็นเรื่องที่ใช้บังคับเฉพาะรายมีลักษณะเป็นรูปธรรม (Individual Concrete) ในกรณีที่มีการออกกฎหมายที่ใช้บังคับกับกลุ่มคนที่ไม่สามารถระบุจำนวนให้ชัดเจนแน่นอนไปได้ แต่เป็นกลุ่มบุคคลเฉพาะ เช่น กลุ่มผู้ที่จะมาชุมนุมประท้วงบริเวณท้อง สนามหลวง ฟิงอนุโลมให้ถือว่าเป็นเรื่องคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นภาระหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครองไม่ใช่ขององค์กรนิติบัญญัติ

นอกจากหลักการมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปของกฎหมายและการห้ามตรากฎหมายใช้บังคับเฉพาะบุคคล และเฉพาะกรณีจะมีผลเป็นการคุ้มครองมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติล่วงล้ำเข้ามาในเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารแล้ว หลักการดังกล่าวยังช่วยคุ้มครองปัจเจกชนมิให้รัฐเลือกปฏิบัติโดยการตรากฎหมายเฉพาะกรณีขึ้นใช้บังคับด้วย กฎหมายที่มีผลทั่วไปเป็นเครื่องประกันความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันในผลทางกฎหมายสำหรับข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์ที่เหมือนกัน การปฏิบัติที่เท่าเทียมกันนี้ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของความยุติธรรมที่ถือเป็นหัวใจของการออกกฎหมายที่จะใช้บังคับกับประชาชนภายในประเทศบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 29 วรรคสองนี้ จึงมีผลเป็นการต่อย้ำหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 30 วรรคหนึ่ง และทำให้หลักความเสมอภาคปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมอีกทางหนึ่ง

กฎหมายที่จะถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป เป็นกฎหมายเฉพาะบุคคลและเฉพาะกรณีซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญฯ นั้น อาจเกิดขึ้นได้ดังนี้ คือ กรณีแรกเป็นกรณีที่องค์กรนิติบัญญัติตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพให้มีผลใช้บังคับเฉพาะบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลจำนวนแน่นอนจำนวนหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลที่อาจคำนวณจำนวนได้กลุ่มหนึ่ง กรณีที่สอง เป็นกรณีที่องค์กรนิติบัญญัติตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่แม้มีลักษณะเป็น

นามธรรมใช้บังคับกับบุคคลทั่วไป แต่ในทางข้อเท็จจริงแล้วมุ่งประสงค์ให้ใช้บังคับกับบุคคลเฉพาะรายหรือเฉพาะกลุ่ม

ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์หรือข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น และองค์กรนิติบัญญัติเห็นว่าจำเป็นที่จะต้องมีการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล องค์กรนิติบัญญัติอาจตรากฎหมายลักษณะนี้ขึ้นใช้บังคับได้โดยไม่ต้องจำกัดต่อหลักการห้ามมิให้ตรากฎหมายใช้บังคับเฉพาะกรณี ถ้าหากว่ากฎหมายที่ตราขึ้นใช้ไม่ได้มีผลเฉพาะเหตุการณ์นั้นแต่ได้รับการบัญญัติให้ครอบคลุมเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตและมีผลใช้บังคับกับบุคคลไม่จำกัดจำนวนด้วยกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับการตราขึ้น โดยไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปมุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงย่อมถือว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญใช้บังคับมิได้⁴⁹

(2) กฎหมายต้องมีความแน่นอนชัดเจน

ความแน่นอนชัดเจนของกฎหมายเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นและขาดไม่ได้ในการที่ราษฎรจะสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพกระทำการต่างๆ ซึ่งบุคคลย่อมไม่กล้าตัดสินใจใช้สิทธิหรือเสรีภาพกระทำการใดๆ ลงไปหากไม่สามารถคาดคะเนได้ล่วงหน้าว่าการกระทำนั้นๆ ของตนจะมีผลทางกฎหมายอย่างไร และผลทางกฎหมายอันจะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้นจะทำให้ตนได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์ ดังนั้น จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าฝ่ายนิติบัญญัติต้องตรากฎหมายให้มีความแน่นอนชัดเจน เพื่อให้สามารถขจัดดุลพินิจจากฝ่ายบริหารซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติจะเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจในการบังคับใช้ได้บ้างในบางกรณีเท่านั้น

(3) กฎหมายต้องไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง

กฎหมายที่จำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจะต้องไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง หมายความว่า จะต้องประกาศโฆษณากฎหมายนั้นให้ราษฎรทราบเป็นการล่วงหน้าในราชกิจจานุเบกษาก่อนที่จะนำไปใช้บังคับแก่ราษฎร และจะใช้กฎหมายนั้นบังคับแก่การกระทำหรือเหตุการณ์ที่ได้เกิดขึ้นและสิ้นสุดลงแล้วก่อนวันที่ได้มีการประกาศราชกิจจานุเบกษาไม่ได้

(4) กฎหมายต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักความได้สัดส่วน

หลักความได้สัดส่วนมีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักการย่อย 3 หลักการด้วยกันคือ หลักความเหมาะสม หลักความจำเป็น และหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

⁴⁹ เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : “มาตรฐาน” ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย, วรเจตน์ ภาคีรัตน์. สืบค้น 28 มีนาคม 2558, จาก <http://www.lawwebservice.com/lawsearch/AcharnVorachet03.pdf>

โดยหลักการดังกล่าวบังคับแก่กฎหมายที่จำกัดหรือใช้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิและเสรีภาพ จะต้องเป็นมาตรการดังนี้

ก. มาตรการที่กฎหมายออกมาใช้บังคับหรือใช้อำนาจฝ่ายบริหารเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนต้องเป็นมาตรการที่มีความเหมาะสม กล่าวคือ ในทางปฏิบัติต้องสามารถดำเนินการให้เกิดผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะให้เกิดขึ้นได้จริงๆ และหากกฎหมายนั้นมีเจตนารมณ์จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น เช่น ป้องกันการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ มาตรการนั้นก็จะต้องอยู่ในวิสัยที่จะขัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันได้จริงๆ ดังนั้น การตรากฎหมายบังคับให้ราษฎรกระทำการใดหรือห้ามมิให้กระทำการใดหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารออกคำสั่งบังคับให้ประชาชนกระทำการใดหรือห้ามมิให้กระทำการใด โดยที่สิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นหรือประโยชน์มหาชนไม่ได้รับการคุ้มครองให้ดีขึ้นจึงเท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพอันเป็นการฝ่าฝืนเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายจะต้องเหมาะสมที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ หลักความเหมาะสมนั้นเรียกร่องความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการที่รัฐใช้จำกัดหรือลดรอนสิทธิของประชาชนกับผลที่จะได้รับจากการใช้มาตรการนั้น เมื่อองค์กรนิติบัญญัติจะตรากฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งซึ่งมีผลเป็นการล่วงละเมิดแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชน องค์กรนิติบัญญัติจะต้องพิจารณาว่ามาตรการต่างๆ ที่ได้รับการกำหนดขึ้นและตราไว้ในกฎหมายนั้นอยู่ในวิสัยที่จะทำให้ผลที่ตนต้องการบรรลุได้หรือไม่ กฎหมายใดก็ตามที่กำหนดมาตรการซึ่งเห็นประจักษ์ชัดว่าไม่อาจบรรลุที่ต้องการได้อย่างแท้ย่อมถือได้ว่ากฎหมายนั้นไม่เหมาะสม ดังนั้นจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ⁵⁰

ข. มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายนั้นจะต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้วัตถุประสงค์ที่ต้องการสำเร็จลงได้ หลักความจำเป็นนี้เรียกร่องในองค์กรนิติบัญญัติเปรียบเทียบกับมาตรการต่างๆ ที่จะบัญญัติลงไว้ในกฎหมายซึ่งเป็นมาตรการที่เหมาะสมในอันที่จะดำเนินการให้เกิดผลได้ตามที่องค์กรนิติบัญญัติต้องการ กล่าวคือในกรณีที่มีมาตรการที่เหมาะสมหลายมาตรการ องค์กรนิติบัญญัติจะต้องเลือกเอามาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดมาบัญญัติเป็นกฎหมาย หากองค์กรนิติบัญญัติเลือกเอามาตรการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพอย่างรุนแรงมาบัญญัติเป็นกฎหมายทั้งๆ ที่อาจเลือกมาตรการที่รุนแรงน้อยกว่าได้แล้ว ย่อมถือว่ากฎหมายฉบับนั้นขัดต่อหลักความจำเป็น ดังนั้นจึงเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ

⁵⁰ แหล่งเดิม.

ค. มาตรการที่กฎหมายออกมาใช้บังคับหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าที่ก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่เอกชน กฎหมายที่กำหนดมาตรการซึ่งแม้จะเหมาะสมและจำเป็นแก่การดำเนินการให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตั้งไว้ก็ตาม แก่หากได้ลงมือบังคับการเป็นไปตามกฎหมายนั้นแล้ว จะทำให้เกิดความเสียหายให้แก่เอกชนหรือสังคมเป็นอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่มหาชนได้รับก็ถือว่าเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่าฝืนเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

(5) กฎหมายต้องไม่กระทบต่อสาระของสิทธิและเสรีภาพ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแต่ละคนเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น หรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนก็ตามแต่ ไม่มีอำนาจตัดหรือเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้เพิกถอนสิทธิหรือเสรีภาพในด้านใดด้านหนึ่งย่อมมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับไม่ได้

(6) การอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย⁵¹

ในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจองค์กรนิติบัญญัติจะต้องอ้างหรือระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจไว้ในกฎหมายฉบับนั้นหลักการดังกล่าวนี้มีขึ้นเพื่อเตือนให้องค์กรนิติบัญญัติตระหนักว่าตนกำลังตรากฎหมายล่วงล้ำแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนอยู่ เพื่อที่องค์กรนิติบัญญัติจะได้ตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพเฉพาะที่ตนต้องการจริงๆ เท่านั้น และเพื่อเป็นเครื่องช่วยในการใช้และการตีความกฎหมายด้วย

อย่างไรก็ตามในการระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น องค์กรนิติบัญญัติจะต้องระบุเฉพาะบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องและที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในกฎหมายไม่จำเป็นต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในทุกมาตราของกฎหมายเพียงเพื่อที่จะป้องกันมิให้กฎหมายนั้นขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

การฝ่าฝืนไม่ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายที่มีลักษณะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลส่งผลให้กฎหมายฉบับนั้นขัดรัฐธรรมนูญ โดยเหตุนี้ย่อมต้องถือว่ากฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นโดยไม่ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลใช้บังคับไม่ได้ทั้งฉบับ

⁵¹ แหล่งเดิม.

2.5 ความหมายและหลักการของการกระทำทางปกครอง

การศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายปกครอง เป็นการศึกษาถึงหลักการพื้นฐานเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐที่จะแสดงออกในรูปการกระทำลักษณะต่างๆ โดยการกระทำของฝ่ายปกครองถือเป็นเครื่องมือที่องค์กรเจ้าหน้าที่สามารถใช้เพื่อให้วัตถุประสงค์ในการดำเนินการทางปกครองบรรลุผลได้

2.5.1 ความหมายของการกระทำทางปกครอง

ความหมายของการกระทำทางปกครองนั้น มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายของคำสั่งทางปกครองที่แตกต่างกันออกไป อาทิเช่น ศาสตราจารย์ ดร.วราพจน์ วิสสุตพิชญ์ ได้ให้ความหมายของคำว่า “การกระทำทางปกครอง” เอาไว้ว่า การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐหรือองค์กรเอกชนที่กระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ แทนและในนามขององค์กรดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียวเพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคลคนหนึ่งหรือคณะบุคคลคณะหนึ่งว่าตนประสงค์ที่จะให้เกิดผลทางกฎหมายเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างองค์กรดังกล่าวกับบุคคลนั้น หรือคณะบุคคลนั้น โดยที่บุคคลนั้นหรือคณะบุคคลนั้น ไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอม⁵² ซึ่งการกระทำทางปกครองคือผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง⁵³ โดยจำแนกการกระทำทางปกครองออกเป็น 2 ประเภทคือ “นิติกรรมทางปกครอง” และ “ปฏิบัติการทางปกครอง”⁵⁴

รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย ได้อธิบายว่า “การกระทำทางปกครอง” นั้นในทางกฎหมายสามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ในลักษณะที่เป็นนิติกรรม (Juristic Act) และในลักษณะที่เป็นปฏิบัติการ (Real Act)

การกระทำทางปกครองในลักษณะที่เป็นนิติกรรมนั้น เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งจะผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลหรือนัยหนึ่งเป็นการกระทำที่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองมุ่งที่จะก่อตั้งความสัมพันธ์ทางสิทธิและหน้าที่ระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองกับเอกชน

⁵² คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 281). เล่มเดิม.

⁵³ แหล่งเดิม. (น. 274).

⁵⁴ แหล่งเดิม. (น. 278).

ส่วนการกระทำทางปกครองในลักษณะที่เป็นปฏิบัติการนั้น เป็นการกระทำที่ใช้กำลังทางกายภาพเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่ เช่น การใช้กำลังเข้าจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมาย ถือเป็นปฏิบัติการทางปกครอง มิใช่การกระทำที่เป็นนิติกรรม⁵⁵

ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่าการกระทำทางปกครอง หมายถึง การกระทำที่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือประชาชนและใช้อำนาจนั้นสั่งการมากระทบสิทธิเสรีภาพหรือทรัพย์สินของประชาชนภายใต้ขอบเขตของกฎหมายมหาชน⁵⁶ อันเป็นการกระทำที่ไม่ใช่การกระทำทางนิติบัญญัติ ตุลาการ หรือการเมือง⁵⁷ ที่มีลักษณะในการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวโดยหวังให้เกิดผลของการกระทำที่กำหนด ก่อ โอน เปลี่ยนแปลง หรือระงับซึ่งสิทธิและหน้าที่ของประชาชน การกระทำที่เป็นคุณประโยชน์แก่ประชาชน รวมถึงการวางแผนต่างๆ ของฝ่ายปกครองโดยที่ประชาชนไม่ต้องให้ความยินยอมก็ได้ และไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร

การกระทำของฝ่ายปกครองสามารถแยกได้ 4 ลักษณะ คือ ลักษณะที่เป็นนิติกรรมทางปกครอง หรือคำสั่งทางปกครอง ลักษณะที่เป็นกฎ ลักษณะที่เป็นสัญญาทางปกครอง และลักษณะที่เป็นปฏิบัติการทางปกครอง โดยที่การกระทำทางปกครองนี้สามารถจำแนกเป็นอีกนัยหนึ่งได้ 2 ลักษณะ⁵⁸ คือ

1) การกระทำในทางข้อเท็จจริง เป็นการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองที่มีลักษณะไม่เป็นการกระทำในทางกฎหมาย กล่าวคือ การกระทำในลักษณะเช่นนี้มิได้ก่อให้เกิดผลโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงสิทธิหน้าที่ของเอกชนแต่อย่างใด หากแต่เป็นเพียงการปฏิบัติการในทางกายภาพเพื่อให้ภารกิจทางปกครองบรรลุผลลงได้ในทางข้อเท็จจริง เช่น การเข้ารีดถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาต กล่าวได้ว่าเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็น “ปฏิบัติการ (Real Act)” ในทางปกครองอย่างหนึ่ง

2) การกระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมายเป็นลักษณะที่มีผลโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงสิทธิและหน้าที่ของเอกชนที่มีอยู่ตามกฎหมายในขณะใดขณะหนึ่ง กล่าวคือ เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็น “นิติกรรม (Juristic Act)” ในทางปกครอง เรียกสั้นๆ ว่า “นิติกรรมทางปกครอง (Administrative Act)”

⁵⁵ แหล่งเดิม. (น. 278).

⁵⁶ จาก *กฎหมายปกครอง* (น. 27-28). โดย กมลชัย รัตนสกาวงศ์. 2551. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

⁵⁷ จาก *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับวิธีการออกคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครอง* (น. 14), โดย สรญา โสภางรีวงศ์, 2554, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

⁵⁸ จาก “การกระทำทางปกครอง,” โดย สมยศ เชื้อไทย, 2530, *วารสารนิติศาสตร์*, 17(3), 61-62,

โดยที่การกระทำของฝ่ายปกครองสามารถแยกได้ 4 ลักษณะ ดังนี้

(1) ลักษณะที่เป็นนิติกรรมทางปกครอง หรือคำสั่งทางปกครอง

นิติกรรมที่เป็นคำสั่งทางปกครอง คือสิ่งที่ฝ่ายปกครองกระทำการไปแล้วก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครองผู้กระทำการภายในขอบเขตของกฎหมายมหาชน โดยนิติกรรมทางปกครองที่เป็นคำสั่งทางปกครองนั้น มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ให้คำนิยามของ “คำสั่งทางปกครอง” ไว้ดังนี้

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า⁵⁹

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

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่า คำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว คำสั่งทางปกครองเป็นการสั่งการซึ่งได้แก่ ข้อความที่บังคับให้บุคคลกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือห้ามมิให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง การอนุญาตให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ หรือการยืนยันสิทธิที่มีผลบังคับเฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยมีลักษณะเป็นคำสั่งฝ่ายเดียว ซึ่งผู้รับคำสั่งไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอมกับคำสั่งนั้น ซึ่งมีลักษณะสำคัญๆ อยู่ 4 ประการประกอบกันดังต่อไปนี้⁶⁰

1) เป็นการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองที่กระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเช่นพระราชบัญญัติแทนและในนามขององค์กรดังกล่าวเพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลคณะหนึ่ง

2) เจตนาที่องค์กรดังกล่าวแสดงให้ปรากฏต่อบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลคณะหนึ่งต้องเป็นเจตนาที่จะก่อให้เกิดผลทางกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น ดังนั้นจึงไม่รวมถึงการที่องค์กรดังกล่าวประกาศความตั้งใจว่าจะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือเพียงแต่ขอความร่วมมือหรือ

⁵⁹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 5.

⁶⁰ คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 281-282). เล่มเดิม.

เดือนให้บุคคลหรือคณะบุคคลกระทำการหรือเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ขอให้งดจำหน่ายสุราในวันธรรมสวนะ หรือเดือนให้ยื่นคำขอต่อใบอนุญาต เป็นต้น

3) ผลทางกฎหมายที่องค์กรดังกล่าวประสงค์จะให้เกิดขึ้นจากการแสดงเจตนาของตน นั่นคือการสร้างความสัมพันธ์ทางกฎหมายหรือนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลสองฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่งมีอำนาจ (“ผู้ทรงอำนาจ”) หรือมีสิทธิเรียกร้อง (“ผู้ทรงสิทธิ”) ให้อีกฝ่ายหนึ่ง (“ผู้มีหน้าที่”) กระทำการหรือเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลจึงย่อมมีผลเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลซึ่งเป็นคู่กรณีในนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น เช่น การที่ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งแต่งตั้งหรือเลื่อนชั้นเงินเดือนให้แก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา หรือการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารออกใบอนุญาตให้บุคคลก่อสร้างอาคารย่อมมีผลเป็นการสร้างสิทธิหรือหน้าที่ให้แก่ผู้ได้รับคำสั่งดังกล่าว

4) นิติสัมพันธ์ดังกล่าวข้างต้นต้องเป็นนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นโดยเจตนาที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐหรือองค์กรเอกชนแสดงออกมาแต่ฝ่ายเดียว โดยที่บุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งเป็นคู่กรณีในนิติสัมพันธ์ดังกล่าวไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอมแต่อย่างใด

องค์กรประกอบเบื้องต้นของนิติกรรมทางปกครอง

1) นิติกรรมทางปกครองไม่จำเป็นต้องเป็นหนังสือ หรือลายลักษณ์อักษร อาจจะเป็นท่าทางหรือวาจาก็ได้ เช่น ตำรวจโบกรถ ก็เป็นคำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หากฝ่าฝืนก็จะได้รับโทษทางปกครองหรือทางอาญา

2) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะออกคำสั่งจะต้องมีอำนาจในทางปกครองที่จะออกคำสั่งนั้นๆ รวมถึงกรณีที่องค์กรเอกชนกระทำการแทนองค์กรของรัฐตามที่ได้รับมอบหมายด้วย เช่น สภาวิชาชีพ กรณีนี้ถือว่าเป็นองค์กรฝ่ายปกครอง

3) คำสั่ง การอนุมัติ การวินิจฉัย จะต้องมีความสามารถให้ผู้นับคำสั่งกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ถ้าผู้นับคำสั่งไม่รู้ว่าให้ทำอะไร ก็ไม่เป็นนิติกรรมทางปกครอง

4) นิติกรรมทางปกครองต้องเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวที่ออกโดยรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือฝ่ายปกครอง ดังนั้นสถานะระหว่างผู้นับคำสั่งกับผู้ออกคำสั่งจึงไม่เท่ากัน

5) การสั่งการต้องมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจปกครอง ถ้าไม่มีการใช้อำนาจปกครองก็ไม่ใช่นิติกรรมทางปกครอง

6) นิติกรรมทางปกครองต้องมีลักษณะที่ไปกระทบสิทธิหน้าที่ของประชาชน อาจเป็นการให้สิทธิขึ้นมาใหม่ เปลี่ยนแปลง ระวังหรือยกเลิกสิทธิ

ลักษณะของคำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลได้อันจะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งและมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร โดยสามารถจำแนกลักษณะของคำสั่งทางปกครองได้ดังนี้

ก. เป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่

คำสั่งทางปกครองนั้นต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่ในที่นี้คือ ผู้มีอำนาจหรือได้รับมอบอำนาจทางปกครองของรัฐในการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด โดยเจ้าหน้าที่อาจเป็นบุคคลธรรมดา เช่น ข้าราชการ พนักงานของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นคณะบุคคล เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นต้น⁶¹ โดยรวมถึงหน่วยงานของรัฐบางประเภทที่มอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้ปฏิบัติได้ เช่น กรณีช่างรังวัดเอกชนมีสิทธิเข้าไปในที่ดินของบุคคลใดๆ เพื่อทำการรังวัดหรือ เคลื่อนย้ายหลักหมายเขตที่ดินตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. 2535⁶² ดังนั้น เอกชนก็สามารถออกคำสั่งทางปกครองได้หากได้รับมอบอำนาจให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ

ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่

(1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 979/2548 คำสั่งของผู้อำนวยการเขตที่สั่งให้เจ้าของอาคาร ช่างเคียงกับอาคารของผู้ฟ้องคดีระงับการตัดแปลงอาคารที่พิพาทจนกว่าจะได้รับใบอนุญาต หรือ ได้รับใบแจ้งจาก เจ้าพนักงานท้องถิ่น คำสั่งห้ามใช้หรือห้ามเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคารหรือบริเวณอาคารดังกล่าวและคำสั่งให้รื้อถอนอาคารดังกล่าวในส่วนที่ตัดแปลงเป็นคำสั่งทางปกครอง

(2) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.39/2550 ประกาศของอนุกรรมการข้าราชการครู เรื่อง แก้ไขประกาศการขึ้นบัญชีและการยกเลิกบัญชีผู้ได้รับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งหรือเลื่อน และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียน ผู้ช่วยผู้อำนวยการ โรงเรียนและอาจารย์ใหญ่เป็นคำสั่งทางปกครอง

(3) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 114/2550 มติของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏ ก. ที่ให้ดำเนินการสรรหาบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งคณบดีคณะวิทยาการจัดการขึ้นใหม่ มีผลเป็นการยกเลิกผลการสรรหาคณบดีคณะวิทยาการจัดการ ที่คณะอนุกรรมการชุดเดิมได้ดำเนินการสรรหา ไว้โดยปริยาย มติดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง

⁶¹ จาก *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (น. 100-101), โดย ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, 2540, กรุงเทพฯ: จีระวิชาการพิมพ์.

⁶² จาก *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง* (น. 36), โดย อำนวย เจริญชินทร์, 2545, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

ตัวอย่างคำวินิจฉัยที่วินิจฉัยว่าไม่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่

(1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 137/2545 ศาลยุติธรรมมิใช่หน่วยงานทางปกครองที่ได้รับ มอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินการทางปกครองและผู้พิพากษาไม่อยู่ในความหมาย ของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้ผู้พิพากษา และตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีและแยกอำนาจพิจารณาคดีระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครองออกเป็นสัดส่วนต่างหากจากกัน

ข. เป็นการใช้อำนาจรัฐ

คำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องเป็น “การใช้อำนาจตามกฎหมาย” เพราะโดยหลักแล้ว คำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวบังคับแก่เอกชน โดยที่เอกชนนั้นมิได้ยินยอมด้วย กรณีหากไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายก็จะเป็นเรื่องอื่นเช่น สัญญา อันเป็นการตกลงกับเอกชน เป็นต้น ทั้งนี้ การใช้อำนาจรัฐจะต้องเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งจะต้องไม่ใช่การใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ หรือการอำนาจทางตุลาการ⁶³ ดังนั้น การกระทำของรัฐสภาหรือศาลจึงไม่อยู่ในบังคับหลักเกณฑ์ในการทำคำสั่งทางปกครอง นอกจากนี้ มาตรการที่กระทำลงโดยเจ้าหน้าที่ อันจะถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองนั้น จะต้องเป็นมาตรการที่เกิดจากการใช้อำนาจรัฐและต้องเป็นอำนาจมหาชนประเภทการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครอง

ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าเป็นการใช้อำนาจรัฐ

(1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 122/2546 ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานของธนาคารแห่งประเทศไทยออกจากการเป็นพนักงาน เป็นการใช้อำนาจตามข้อบังคับธนาคารแห่งประเทศไทยว่าด้วยการพนักงาน พ.ศ. 2532 ซึ่งออกตามความในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ประกอบกับมาตรา 5 (6) แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง

(2) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 395/2546 การที่กรมการประกันภัยมีหนังสือแจ้งให้บริษัท ประกันภัยรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เจ้าของรถยนต์คันที่ชนกับรถยนต์คันที่เอาประกันภัย ไว้กับบริษัทฯ ของกรมการประกันภัยเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็น การสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลอันมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง

⁶³ จาก คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (น. 46-47), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์.

ตัวอย่างคำวินิจฉัยที่วินิจฉัยว่าไม่เป็นการใช้อำนาจรัฐ มีดังต่อไปนี้

(1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 27/2544 การเคหะแห่งชาติเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตาม กฎหมายมีวัตถุประสงค์หลายประการ ซึ่งบางวัตถุประสงค์จะต้องใช้อำนาจรัฐดำเนินการ เช่น การปรับปรุง รั้ว หรือย้ายแหล่งเสื่อมโทรม ส่วนวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อนั้น การเคหะแห่งชาติสามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกับเอกชนทั่วไป การที่การเคหะแห่งชาติในฐานะผู้ให้เช่าซื้ออาคารยินยอมให้ ส. ในฐานะผู้เช่าซื้อเดิมโอนสิทธิ ตามสัญญาเช่า ซื้ออาคารให้แก่ ก. เป็นการดำเนินการในฐานะเอกชนต่อเอกชน มิได้ใช้อำนาจรัฐ ดำเนินการในทางปกครอง

(2) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 334/2545 คณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นองค์การที่ทำหน้าที่ของฝ่ายการเมืองไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง ตามความในมาตรา 3 ดังกล่าว มติของคณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร ดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครอง

(3) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 119/2549 การปฏิบัติหน้าที่และการสั่งการของแพทย์ ในการตรวจรักษาพยาบาลผู้ป่วยมิได้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสภาพของ สิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคลจึงมิใช่คำสั่งทางปกครอง

ค. เป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมาย

คำสั่งทางปกครองต้องมีลักษณะที่เป็นการแสดงเจตนาของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการ สร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อ สถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของบุคคล คือ การแสดงเจตนาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายของ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องมุ่งให้เกิดความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายหนึ่งกับ ผู้รับคำสั่งทางปกครองอีกฝ่ายหนึ่ง โดยฝ่ายหนึ่งมีอำนาจหรือสิทธิที่จะเรียกร้องให้อีกฝ่ายหนึ่ง กระทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด⁶⁴ คำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องมุ่งประสงค์ กำหนดผลทางกฎหมายอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้น เช่น ออกคำสั่งอนุญาตให้ตั้งโรงงานหรือออกคำสั่งให้ รื้อถอนอาคาร เป็นต้น⁶⁵ ดังนั้น หากเกิดผลกระทบต่อบุคคลแล้ว แต่หากอยู่ในระหว่างขั้นตอนการ เตรียมพร้อมเพื่อการออกคำสั่งทางปกครอง ก็ไม่ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำทางปกครอง

⁶⁴ จาก ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง (น. 37). โดย อ่ำพล เจริญชินินทร์. 2554, กรุงเทพฯ: นิติธรรม

⁶⁵ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (น. 103). เล่มเดิม.

ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าเป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมาย

(1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.57/2547 คณะกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และจำนวนเงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพ จังหวัดลพบุรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 มีมติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับเงินชดเชยพิเศษแทนแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพ และได้ออกประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิและไม่มีสิทธิได้รับเงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพ และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบประกาศดังกล่าวโดยวิธีจัดส่งประกาศให้นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปิดประกาศ ณ ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามลำดับ ประกาศดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิในการได้รับเงินชดเชยฯ โดยตรงจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง

(2) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 420/2549 หนังสือของกรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ที่แจ้งและทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าตอบแทนร้อยละ 10 ของรายได้ที่เก็บรังนกได้แล้ว ถือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอันเป็นคำสั่งทางปกครอง

ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าไม่เป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมาย

(1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 355/2547 หนังสือปฏิเสธการทำสัญญาเช่าที่ดินพิพาท เมื่อพิจารณาจากสาระของหนังสือดังกล่าวเป็นเพียงการแจ้งข้อเท็จจริงให้ผู้ฟ้องคดีทราบเหตุที่ไม่อาจทำสัญญาเช่าที่ดินและอาคารพิพาทได้เท่านั้น มิได้เป็นคำสั่งทางปกครองอันมีผลกระทบต่อสิทธิหรือ หน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

(2) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 744/2548 คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่าง ร้ายแรงเป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินงานภายในของเจ้าหน้าที่เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในการที่ผู้มีอำนาจจะวินิจฉัยหรือออกคำสั่งตามความเห็น ซึ่งยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีโดยตรงคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงจึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง

ง. เกิดผลเฉพาะกรณี

คำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ และจะต้องกำหนดสภาพทางกฎหมายที่เป็นอยู่ในกรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือออกคำสั่งให้บุคคลออกจากพื้นที่รูกล้าทางสาธารณะ เป็นต้น คำสั่งทางปกครองจึงแตกต่างจากกฎ เพราะกฎเป็นกฎเกณฑ์หรือนิติสัมพันธ์ในลักษณะที่มีผลบังคับกับบุคคลเป็นการทั่วไป โดยไม่จำกัดจำนวน แต่ไม่ใช่กับข้อเท็จจริงอันหนึ่งอันใดโดยเฉพาะ ซึ่งโดยหลักแล้วคำสั่งทางปกครองจะต้องมีสภาพในการมุ่งใช้บังคับกับบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยตรง⁶⁶

⁶⁶ แหล่งเดิม. (น. 111).

ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าเป็นการกระทำที่มีผลเฉพาะกรณี

(1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 909/2548 การที่กรมป่าไม้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าเป็นบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตเข้าเหมืองแร่หินนั้น อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติป่าเชิงดาว จึงไม่สามารถพิจารณาอนุญาตให้ได้เท่ากับเป็นการปฏิเสธไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามที่ ขอดือเป็นคำสั่งทางปกครอง

(2) คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ.88/2550 ประกาศผลการสอบคัดเลือกลูกจ้างชั่วคราวขององค์การบริหารส่วนตำบลสะอาด ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการ คัดเลือกบุคคลเพื่อเข้าเป็นคู่สัญญาในอัตราลูกจ้างชั่วคราว ประกาศดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทาง ปกครอง

ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าเป็นการกระทำที่ไม่ผลเฉพาะกรณี

(1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 272/2546 ข้อบังคับกองบัญชาการตำรวจนครบาลว่าด้วยแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดให้รถเดินทางเดียว และการใช้ทางเดินรถสำหรับรถบางประเภทในถนนเพชรบุรี กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2540 ข้อบังคับดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่มีผลบังคับกับทุกๆ คนเป็นการทั่วไป จึงมีสถานะเป็นกฎ ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง

(2) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.158/2550 มติของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2539 สามารถคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลซึ่งสำเร็จการศึกษาปริญญาตรีเกียรตินิยมทุกสาขาวิชาจากสถาบันการศึกษาที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนรับรองทั้งในและต่างประเทศเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับคัดเลือก มติดังกล่าวมีผลบังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ มติดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นกฎ

จ. มีผลโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง

คำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ทำให้เห็นว่าคำสั่งทางปกครองจะต้องเกิดผลทางกฎหมายขึ้นแล้วและผลนั้นเกิดขึ้น โดยตรงกับบุคคลภายนอกผู้ซึ่งได้รับคำสั่งทางปกครองนั้นและผลของคำสั่งทางปกครองจะมีผลบังคับนับแต่มีการแจ้งคำสั่งนั้นเป็นต้นไป แต่ถ้าคำสั่งทางปกครองยังไม่ออกไปสู่ภายนอกฝ่ายปกครอง ถือว่าเป็นการเตรียมการหรือพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองเท่าใดก็ได้⁶⁷

⁶⁷ แหล่งเดิม. (น. 112-113).

ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าเป็นการกระทำที่มีผลออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง

(1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 760/2547 การที่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พิษณุโลกฯ ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากอธิบดีกรมสามัญศึกษาให้เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการจ่ายเงินค่าเช่าบ้านของข้าราชการมีหนังสือแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกา ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 จึงมีผลเป็นการไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านอันเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลทำให้สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีระงับไป จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง

(2) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.39/2550 ประกาศของอนุกรรมการข้าราชการครู เรื่องแก้ไขประกาศการขึ้นบัญชีและการยกเลิกบัญชีผู้ได้รับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งหรือเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียนและอาจารย์ใหญ่ เป็นคำสั่งทางปกครอง

ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าการกระทำที่ไม่มีผลออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง

(1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 655/2545 หนังสือตอบข้อหารือของกรมบัญชีกลางนั้น เป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง หนังสือตอบข้อหารือดังกล่าวไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง

(2) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 306/2548 มติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่เห็นชอบตามความเห็นของอนุกรรมการได้เห็นว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและเป็นความผิดทางอาญานั้น เป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินการทางปกครองในเบื้องต้น ยังไม่เป็นที่คำสั่งที่มีผลบังคับตามกฎหมาย มติดังกล่าวจึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง

(2) ลักษณะที่เป็นกฎ

ความหมายของกฎ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ได้กำหนดคำนิยามของ “กฎ” ไว้โดยมีข้อความเดียวกันว่า “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ” ส่วนข้อความที่ว่า “...

พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ...” นั้นเป็นเพียงตัวอย่างของกฎ” เท่านั้น⁶⁸

ศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ ได้อธิบายว่า คำนิยามที่แท้จริงของ “กฎ” คือข้อความที่ว่า “บทบัญญัติอื่นที่มีผลเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดโดยเฉพาะ” ลักษณะของ “กฎ” ก็คือเป็นบทบัญญัติหรือข้อความ เป็นข้อๆ ในเอกสารที่เรียกว่าพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือในเอกสารที่เรียกชื่ออย่างอื่น ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ⁶⁹

ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการออก “กฎ” ได้ แต่ต้องออกภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจ เช่น การออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง จะต้องมิบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินั้นให้อำนาจฝ่ายปกครองในการออกกฎกระทรวง และกฎกระทรวงที่ออกนั้นต้องออกไม่เกินกว่าที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจ จึงอาจกล่าวได้ว่าการตรากฎกระทรวงนั้นฝ่ายปกครองก็ต้องตกอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย⁷⁰

เนื่องจาก “กฎ” มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นการกำหนดบังคับให้บุคคลโดยทั่วไป ไม่ใช่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะ การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง การห้ามมิให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือการอนุญาตให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ในกรณีทั่วไปไม่ใช่กรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะ ดังนั้น ลักษณะของ “กฎ” จึงมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ ดังนี้⁷¹

ก. บุคคลที่ถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการต้องเป็นบุคคลที่ถูกนิยามไว้เป็นประเภท ซึ่งอาจจะมีจำนวนเป็นหมื่นคนเป็นพัน คนหรือเป็นสิบคนก็ได้ เช่น ผู้เยาว์ ผู้มีสัญชาติไทย คนต่างด้าว ข้าราชการพลเรือน ผู้ประกอบวิชาชีพสถาปนิก เป็นต้น ดังนั้น เราจึงไม่อาจทราบจำนวนที่แน่นอนของบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของข้อความที่บังคับให้กระทำการ ห้ามมิให้กระทำการหรืออนุญาตให้กระทำการได้

⁶⁸ จาก ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป (น. 185), โดย วิษณุ วรัญญู, ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์ และเจตน์ สถาวรศีลพร, 2551, กรุงเทพฯ: ดอกเบญจ.

⁶⁹ คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 287). เล่มเดิม.

⁷⁰ จาก คำบรรยายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง ตอนที่ 1. (น. 2). โดย มานิตย์ จุมปา, 2554, กรุงเทพฯ: วิพรีน (1991).

⁷¹ คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 287). เล่มเดิม.

ข. กรณีที่บุคคลซึ่งถูกนิยามไว้เป็นประเภทจะถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการ ต้องเป็นกรณีที่ถูกกำหนดไว้อย่างเป็นทางการ (Abstract) เช่น บังคับให้ทุกครั้งที่มีกรณีตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการทุกวันสิ้นเดือน เช่น ผู้ขับรถยนต์ต้องคาดเข็มขัดนิรภัย ข้าราชการต้องแต่งเครื่องแบบมาทำงานทุกวันจันทร์ เป็นต้น

(3) ลักษณะที่เป็นสัญญาทางปกครอง

ความหมายของสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 “สัญญาทางปกครอง หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” ส่วนข้อพิจารณาว่าสัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองนั้น ต้องพิจารณาจากเนื้อหาสาระของสัญญานั้นว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือส่วนรวมหรือไม่ และสัญญาทางปกครองที่ทำขึ้นนั้นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งอย่างน้อยจะต้องเป็นส่วนราชการ (ฝ่ายปกครอง) ดังนั้น สัญญาทางปกครองอาจแบ่งได้ 2 แบบ คือสัญญาที่ฝ่ายปกครองทำกับเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและสัญญาที่ส่วนราชการด้วยกันทำกันเองเพื่อประโยชน์ส่วนรวม⁷²

ลักษณะของสัญญาทางปกครองนั้นมีหลักเกณฑ์สำคัญสองประการคือ เกณฑ์ทางด้านองค์การและเกณฑ์ทางด้านเนื้อหา ดังนี้

ก. เกณฑ์ทางด้านองค์การ สัญญาทางปกครองต้องมีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลที่กระทำการแทนรัฐ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติคํานิยาม “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้ความหมายรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง จะเห็นได้ว่าหน่วยงานทางปกครองหมายถึงหน่วยงาน 4 ประเภท คือ 1. หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 2. รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา 3. หน่วยงานอื่นของรัฐ และ 4. หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

⁷² จาก *กฎหมายปกครอง* (น. 41), โดย กมลชัย รัตนสกาววงศ์, 2546, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

นอกจากคู่สัญญาฝ่ายปกครองจะเป็นหน่วยงานทางปกครองแล้วในกรณีที่สัญญาทำโดยบุคคลอื่นที่กระทำการแทนรัฐ สัญญานั้นก็อาจเป็นสัญญาทางปกครองได้ โดยบุคคลอื่นที่กระทำการแทนรัฐ หมายถึง เอกชนผู้ได้รับมอบหมายจากรัฐให้ดำเนินการ โดยตรงที่มีหนังสือชี้แจงกรณีนี้เป็นสัญญาปกครองเพราะมีการมอบหมายจากรัฐให้ดำเนินการแทนรัฐ หรือเอกชนผู้ได้รับมอบหมายจากรัฐให้ดำเนินการโดยปริยาย⁷³

ข. เกณฑ์ทางด้านเนื้อหา สัญญาที่จะเป็นสัญญาทางปกครองจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการบริการสาธารณะโดยตรงหรือมีวัตถุประสงค์สัมพันธ์ใกล้ชิดกับการบริการสาธารณะ เช่น สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะประเภทต่างๆ สัญญาการจ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการจ้างบริษัทเอกชนเข้ามาดำเนินการขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของการบริการสาธารณะหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะกับรัฐ เป็นต้น หรือลักษณะของสัญญานั้นเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะพิเศษเป็นการให้เอกสิทธิ์แก่คู่สัญญาฝ่ายรัฐเป็นอย่างมาก เช่น การกำหนดให้คู่สัญญาฝ่ายรัฐมีสิทธิเลือกสัญญาฝ่ายเดียวแม้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิได้ผิดสัญญาในสาระสำคัญ เป็นต้น⁷⁴

สำหรับลักษณะของสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งต้องมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ นั้นเป็นเพียงตัวอย่างของสัญญาทางปกครองส่วนสัญญาอื่นๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมาจะเป็นสัญญาในลักษณะใดบ้างนั้นกฎหมายเปิดโอกาสให้ศาลปกครองและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเป็นผู้แนวทางหรือวางหลักต่อไป⁷⁵ โดยปัจจุบันรัฐได้เปิด โอกาสให้เอกชนเป็นผู้บริหารจัดการบริการสาธารณะหลายประการซึ่งทำให้สัญญาที่เอกชนได้ทำกับหน่วยงานรัฐล้วนแล้วแต่เป็นสัญญาที่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

(4) ลักษณะที่เป็นปฏิบัติการทางปกครอง

ความหมายของปฏิบัติการทางปกครอง คือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งกระทำลงในแดนของกฎหมายปกครองและไม่ได้มุ่งต่อผลในทางปกครอง⁷⁶

⁷³ จาก สัญญาทางปกครอง:แนวคิดและหลักกฎหมายของฝรั่งเศสและไทย (น. 94), โดย บุษพา อัครพิมาน, 2545, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

⁷⁴ แหล่งเดิม (น. 97-99).

⁷⁵ ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป (น. 186). เล่มเดิม.

⁷⁶ จาก กฎหมายปกครองภาคทั่วไป (น. 309). โดย วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, 2554, กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์.

ปฏิบัติการทางปกครอง คือ การกระทำที่มีลักษณะเป็นการใช้กำลังทางกายภาพ (Real Act) เข้าไปดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง เช่น เจ้าหน้าที่กรมโรงงาน ออกตรวจโรงงาน หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายควบคุมอาคาร รื้อถอนอาคารที่สร้างผิดแบบ⁷⁷

การกระทำทางปกครองนั้นเป็นการกระทำของรัฐประเภทหนึ่ง การกระทำของรัฐแสดงออกโดยผ่านทางบุคคลธรรมดา ซึ่งเป็นผู้แทนของรัฐที่เรียกว่า “องค์กรของรัฐ” การแสดงเจตนาหรือการกระทำของบุคคลธรรมดาที่องค์กรของรัฐมีผลผูกพันรัฐในทางกฎหมาย แต่มิได้มีผลผูกพันต่อบุคคลธรรมดาที่แสดงเจตนาหรือกระทำการในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐแต่อย่างใด ดังนั้น การกระทำของบุคคลธรรมดาที่ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรของรัฐ จึงเป็นการกระทำของรัฐ ส่วนการกระทำของบุคคลธรรมดาที่มิได้ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรของรัฐ จึงเป็นการกระทำของเอกชน⁷⁸

ปฏิบัติการทางปกครองแตกต่างจากการกระทำทางปกครองที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมาย เช่น กฎ คำสั่งทางปกครอง ตลอดจนสัญญาทางปกครอง ตรงที่ปฏิบัติการทางปกครอง เป็นการกระทำที่มีเป้าหมายเพื่อผลสำเร็จในทางข้อเท็จจริง เช่น การใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุม การให้ข้อมูล เป็นต้น

เงื่อนไขแห่งความชอบด้วยกฎหมายของปฏิบัติการทางปกครอง

ปฏิบัติการทางปกครอง จะชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อสอดคล้องกับกฎหมายทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักกฎหมายทั่วไปในกรณี queปฏิบัติการทางปกครองดังกล่าวกล่าวกว้างลวงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ย่อมจำเป็นที่องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องมีฐานอำนาจจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรด้วย เช่น การใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุม การเข้าไปตรวจอาคารสถานที่ ทั้งนี้หลักการต่างๆ ที่ใช้กับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองย่อมนำมาใช้บังคับกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของปฏิบัติการทางปกครองด้วย เช่น หลักพอสมควรแก่เหตุ เป็นต้น⁷⁹

2.5.2 หลักการพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครองไม่ว่าจะเป็นคำสั่งทางปกครอง กฎ สัญญาทางปกครอง หรือปฏิบัติการทางปกครองนั้น จะต้องอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการกระทำทางปกครอง ดังนี้

⁷⁷ คำบรรยายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง ตอนที่ 1 (น. 222). เล่มเดิม.

⁷⁸ หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (น. 250). เล่มเดิม.

⁷⁹ กฎหมายปกครองภาคทั่วไป (น. 311). เล่มเดิม.

1) หลักความพอสมควรแก่เหตุ⁸⁰

การกระทำทางปกครองใดเป็นการกระทำที่ก้าวล่วงสิทธิหรือสร้างภาระให้แก่ปัจเจกชน แม้การกระทำทางปกครองนั้นจะมีกฎหมายอนุญาตให้กระทำได้ แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็จะต้องกระทำโดยพอสมควรแก่เหตุ หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชนที่ห้ามมิให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันมีผลเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับปัจเจกชนเกินสมควร แต่กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องกระทำการให้พอเหมาะพอประมาณกับสภาพของข้อเท็จจริง หลักความพอสมควรแก่เหตุถือว่าเป็นหลักการย่อยที่สำคัญของหลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้การใช้อำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งก้าวล่วงเข้าไปในแดนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ แม้แต่กฎหมายลายลักษณ์อักษรในปัจจุบันก็ไม่ได้บัญญัติหลักความพอสมควรแก่เหตุไว้อย่างชัดเจน ก็ไม่ได้หมายความว่า องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ โดยละเลยหลักความพอสมควรแก่เหตุได้ เหตุที่เป็นอย่างนี้ก็เพราะว่าหลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักการในระดับรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจึงต้องบังคับใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุเสมอไม่ว่าจะมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรรับรองไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ก็ตาม

ในการพิจารณาว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการโดยสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือไม่ จำเป็นที่จะต้องพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างเครื่องมือทางกฎหมายที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้และวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครองนั้น เครื่องมือทางกฎหมายที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้ก็คือการมาตรการที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นซึ่งอาจเป็น “คำสั่งทางปกครอง” หรือ “กฎ” ก็ได้ ส่วนวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครองนั้นย่อมจะเห็นได้จากบริบทของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นประกอบกับมาตรการที่องค์กรเจ้าหน้าที่ปกครองเลือกใช้เอง ซึ่งการพิจารณาว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้กระทำการสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือไม่ นั้น มีขั้นตอนในการพิจารณา 4 ขั้นตอนคือ

(1) การค้นหาวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครอง

ในหลายกรณีวัตถุประสงค์ของการกระทำย่อมจะเห็นได้จากมาตรการนั่นเอง เช่น ในการออกกฎขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจจะระบุวัตถุประสงค์ในกฎดังกล่าวว่าตนออกกฎนั้นเพื่ออะไร ในกรณีองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ได้ระบุวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนในมาตรการที่ตนได้กำหนดขึ้น เราอาจค้นหาวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครองได้จากบริบทแวดล้อม มาตรการนั้น หรือจากข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุให้องค์กรของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องกำหนด

⁸⁰ จาก ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง (น. 29-34). โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์. 2549. กรุงเทพฯ: วิญญูชน

มาตรการนั้นขึ้นใช้บังคับ ดังนั้นเมื่อทราบถึงวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครองแล้วเราสามารถที่จะตรวจสอบวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครองนั้นว่า เป็นวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

(2) การพิเคราะห์ว่ามาตรการที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้เป็นมาตรการที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้หรือไม่

การพิจารณาในขั้นตอนนี้คือการพิจารณาตาม “หลักความสัมฤทธิ์ผล” หรือ “หลักความเหมาะสม” กล่าวคือ มาตรการที่องค์กรฝ่ายปกครองเลือกใช้นั้นจะต้องเป็นมาตรการที่เมื่อพิจารณาในทางภาวะวิสัยแล้ว สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตั้งไว้ได้ มาตรการใดที่เห็นได้ชัดว่าไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตั้งไว้ได้อย่างแน่แท้ มาตรการนั้นเป็นมาตรการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(3) การพิเคราะห์ว่ามาตรการที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องการนั้นเป็นมาตรการที่จำเป็นหรือไม่

การพิจารณาในขั้นตอนนี้เป็นการพิจารณาตาม “หลักความจำเป็น” ซึ่งเป็นหลักการย่อยอีกหลักการหนึ่งของหลักความพอสมควรแก่เหตุ โดยที่หลักการดังกล่าวต้องการให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเปรียบเทียบมาตรการที่อาจบรรลุผลที่ต้องการได้หลายๆ มาตรการว่ามาตรการต่างๆ เหล่านี้กระทบสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนรุนแรงมากน้อยอย่างไร มาตรการที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้ย่อมถือว่าเป็นมาตรการที่จำเป็น หากปรากฏว่าไม่มีมาตรการอื่นใดที่รุนแรงน้อยกว่าและเป็นมาตรการที่อาจทำให้วัตถุประสงค์ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องการบรรลุผลลงได้

(4) การพิเคราะห์ว่ามาตรการที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องการและเป็นมาตรการที่จำเป็นนั้นเป็นมาตรการที่พอสมควรแก่เหตุหรือไม่

การพิจารณาในขั้นตอนนี้ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายเป็นการพิจารณาตาม “หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ” คือ ในการใช้อำนาจปกครองออกมาตรการใดๆ ที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องชั่งน้ำหนักประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับจากการใช้มาตรการนั้นกับประโยชน์ที่ปัจเจกชนต้องสูญเสียไปหรือต้องแบกรับว่าอยู่ภาวะที่สาธารณะจะเรียกร้องจากปัจเจกชนที่ได้รับผลกระทบให้ต้องยอมรับมาตรการที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นได้หรือไม่ หากปรากฏว่าผลกระทบที่ปัจเจกชนจะได้รับจากการใช้มาตรการดังกล่าวของฝ่ายปกครองรุนแรงเกินกว่าที่จะคาดหมายจากปัจเจกชนผู้นั้นได้ และผลกระทบหรือผลร้ายที่ปัจเจกชนได้รับเห็นได้ชัดว่ามีน้ำหนักมากกว่าประโยชน์ที่

สาธารณะได้รับ แม้ว่าสาธารณะจะได้รับประโยชน์จากมาตรการดังกล่าวก็ตาม องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็จะใช้มาตรการนั้นบังคับแก่ปัจเจกชนไม่ได้

2) หลักความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครอง⁸¹

เนื่องจากการกระทำทางปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวที่เหนือกว่าของฝ่ายปกครองที่กำหนดกฎเกณฑ์ให้ปัจเจกชนต้องปฏิบัติ การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอนและเป็นที่ยอมรับได้จากปัจเจกชนผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจปกครอง ความชัดเจนแน่นอนตลอดจนการคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครองถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักนิติรัฐ อย่างไรก็ตามระดับความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครองนั้น อาจแตกต่างกันออกไปตามสภาพของการกระทำทางปกครอง แม้กระนั้นเราอาจกล่าวเป็นหลักการทั่วไปได้ว่ายิ่งการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีลักษณะเป็นการล่วงล้ำสิทธิหรือสร้างภาระให้แก่ปัจเจกชนมากเท่าใด องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องกำหนดเนื้อหาของกฎเกณฑ์ให้ชัดเจนแน่นอนมากขึ้นเท่านั้น

3) หลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยอำเภอใจ⁸²

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รับรองสิทธิในความเสมอภาคของบุคคลในการดำเนินการทางปกครอง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมไม่อาจหลุดพ้นความผูกพันตามหลักความเสมอภาคไปได้ โดยเหตุที่สิทธิในความเสมอภาคเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานสิทธิดังกล่าวจึงผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กรในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งหลายทั้งปวง และโดยเหตุที่สิทธิในความเสมอภาคมีลักษณะเป็นนามธรรมสูงกรณีจึงอาจมีปัญหาให้ต้องพิเคราะห์อยู่เสมอว่าการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองเป็นการกระทำที่กระทบสิทธิในความเสมอภาคหรือไม่ หลักการเบื้องต้นในเรื่องดังกล่าวก็คือ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกันโดยอำเภอใจไม่ได้ หรือจะปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้เหมือนกันโดยอำเภอใจก็ไม่ได้เช่นกัน การปฏิบัติโดยอำเภอใจหรือการเลือกปฏิบัติ หมายถึง การปฏิบัติที่ไม่อาจหา “เกณฑ์แห่งความแตกต่าง” อันมีน้ำหนักสำคัญระหว่างสิ่งสองสิ่งหรือหลายสิ่งมาอธิบายอย่างสมเหตุสมผลได้

4) หลักสุจริตและหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ⁸³

หลักสุจริตและหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบเป็นหลักทั่วไปที่จะต้องนำมาพิจารณาใช้กับกฎหมายปกครองด้วย เนื่องจากทั้งหลักสุจริตและหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบเป็นรากฐาน

⁸¹ แหล่งเดิม. (น. 35).

⁸² แหล่งเดิม. (น. 36-37).

⁸³ แหล่งเดิม. (น. 38).

ของหลักนิติรัฐ ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุดังกล่าวการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจโดยสุจริต การบิดเบือนการใช้อำนาจ หรือการใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการกลั่นแกล้งให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย จึงเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบหลักสุจริตและหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบนอกจากจะผูกพันองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองแล้วยังผูกพันประชาชนที่เข้ามาปฏิบัติสัมพันธ์กับองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองด้วย ดังนั้นหากประชาชนกระทำการโดยไม่สุจริต องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองก็ย่อมไม่จำเป็นต้องคุ้มครองประโยชน์ที่ประชาชนผู้นั้นได้กระทำโดยไม่สุจริตนั้น โดยที่กฎหมายไม่ยินยอมให้บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองที่เป็นประโยชน์ยับยั้งเอาความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นอ้างยันเจ้าหน้าที่ หากปรากฏว่าบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองผู้นั้นแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงโดยการให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย⁸⁴

5) หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ⁸⁵

หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจเป็นหลักในทางกฎหมายที่กำหนดว่าปัจเจกชนผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจรัฐย่อมสามารถที่จะเชื่อมั่นในความคงอยู่สำหรับตัดสินใจใดๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ และความเชื่อมั่นดังกล่าวนี้จะต้องได้รับการคุ้มครอง ในกฎหมายปกครองหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจเป็นหลักการที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการกำหนดว่าคำสั่งทางปกครองที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกไปนั้น หากเป็นคำสั่งที่ให้ประโยชน์กับบุคคลผู้รับคำสั่งแล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเพิกถอนหรือยกเลิกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวนี้ได้หรือไม่ในเงื่อนไขเช่นใด เนื่องจากหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจมีผลสนับสนุนความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะหรือสิทธิหน้าที่ของบุคคล

6) หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ⁸⁶

“ประโยชน์สาธารณะ” เป็นองค์ประกอบประการสำคัญที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงเสมอในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง หลักการในทางกฎหมายปกครองที่เรียกว่าให้การกระทำทั้งหลายทั้งปวงขององค์กรฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นเป็นหลักการที่อธิบายได้จากกรณียกเลิกการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งปรากฏเป็นอุดมการณ์พื้นฐานของรัฐไทยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ในระบอบประชาธิปไตยการกระทำ

⁸⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 51 วรรคสาม.

⁸⁵ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง (น. 39). เล่มเดิม

⁸⁶ แหล่งเดิม. (น. 40-41).

ทั้งหลายขององค์กรของรัฐย่อมจะต้องเป็นไปเพื่อประชาชนทั้งปวง เพื่อสันติสุขและความดีงามร่วมกัน หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะย่อมเป็นหลักการสำคัญในการใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย ดังนั้น หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หากปรากฏชัดว่าการเวนคืนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์คนใดคนหนึ่งได้ประโยชน์ ไม่ปรากฏว่าสาธารณะจะได้ประโยชน์ใดๆ ทั้งสิ้นคำสั่งเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2.6 การออกกฎหมายของฝ่ายปกครอง

กฎหมายของฝ่ายปกครองมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการที่ฝ่ายปกครองจะใช้เป็นเครื่องมือในการปกครองประชาชนของตนเอง ดังนั้น การศึกษาเรื่องความสำคัญของกฎหมายของฝ่ายปกครองจึงต้องทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายและกฎ สารสำคัญของกฎ ลักษณะของกฎ หลักเกณฑ์ทั่วไปในการออกกฎหมาย และหลักการที่ถือปฏิบัติในการออกกฎ ซึ่งจะมีรายละเอียดในแต่ละเรื่องดังนี้

2.6.1 ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายและกฎ⁸⁷

ในทางเนื้อหาของการบังคับใช้กฎหมาย (Law) และกฎ (Regulation) มีหน้าที่เหมือนกัน คือ เป็นเครื่องมือในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ และเป็นเครื่องมือที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และมีสภาพเป็นกฎเกณฑ์การบังคับ (Rules) เช่นเดียวกัน แต่หากพิจารณาทางด้านองค์กรผู้ออกแล้ว อาจแยกได้ว่ากฎหมาย (ในความหมายที่หมายถึงพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ) เป็นอำนาจของสภาเป็นงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งโดยความเป็นจริงแล้วฝ่ายบริหารยังมีอำนาจออกกฎขึ้นใช้บังคับมาภายใต้กฎหมายเพื่อให้กฎหมายบรรลุผล ซึ่งการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารนี้ก็มีความมากกว่ากฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เนื่องมาจากความจำเป็นต่างๆ กฎจึงเป็นอำนาจที่ได้รับมอบหมาย (Delegated Legislation) จึงต้องอยู่ภายใต้กฎหมายซึ่งจะต้องมีฐานที่มาจากกฎหมาย ไม่สามารถกำหนดได้ทุกเรื่อง อีกทั้งยังไม่อาจแก้ไขเพิ่มเติมหรือขัดต่อกฎหมายได้ รวมทั้งต้องตรวจสอบความไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เสมอ ฉะนั้นกิจการบางอย่างจึงเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น เช่น สิทธิเสรีภาพของประชาชน การกำหนดความผิดและโทษทางอาญา การจัดเก็บภาษี กิจการดังกล่าวนี้จะกำหนดโดยกฎไม่ได้

⁸⁷ จาก “กฎทางปกครอง” วารสารกฎหมายปกครอง, โดย ธรรมนิติย์ สุมันตกุล, 2549, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 23 ตอน 23, น. 6.

2.6.2 สาระสำคัญของกฎ⁸⁸

“กฎ” หรือที่ในทางวิชาการเรียกกันว่า “นิติกรรมทางปกครองประเภทที่มีผลเป็นการทั่วไป” หรือ “กฎหมายลำดับรอง” แต่ในวงวิชาการในประเทศไทยจะคุ้นชินกับคำว่า “กฎ” ในฐานะที่เป็นนิติกรรมทางปกครองรูปแบบหนึ่งมากกว่าคำว่า “กฎหมายลำดับรอง” ซึ่งนิยามใช้คำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” โดยให้ความหมายรวมถึง “กฎ” ด้วย ซึ่งก็คือ กฎเกณฑ์ทางกฎหมายขององค์กรฝ่ายปกครองที่บังคับหรืออนุญาตต่อบุคคลซึ่งได้นิยามไว้เป็นประเภท โดยให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เมื่อปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงประเภทใดประเภทหนึ่งตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้เกิดขึ้น ซึ่งตามนัยนี้ “กฎ” จึงมีสาระที่สำคัญ 4 ลักษณะ คือ⁸⁹

ลักษณะที่ 1 กฎจะต้องออกโดยองค์กรฝ่ายปกครอง ผู้มีหน้าที่ในทางปกครองเท่านั้น หากออกโดยองค์กรอื่นซึ่งมีหน้าที่ในทางอื่น อย่างเช่น ทางนิติบัญญัติหรือทางตุลาการ การกระทำนั้นๆ ก็ไม่ถือว่าเป็นกฎ

ลักษณะที่ 2 กฎนั้นจะต้องก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งผลทางกฎหมายอันได้เกิดขึ้นจากตัวกฎนั่นเอง ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการก่อให้เกิดสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลในลักษณะไม่เฉพาะเจาะจงด้วยก็ตาม

ลักษณะที่ 3 กฎจะต้องเกิดจากการกระทำที่มีเจตนาขององค์กรฝ่ายปกครอง ดังนั้น การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองที่ขาดเจตนาจึงไม่อาจเป็นกฎได้

ลักษณะที่ 4 กฎจะต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปในลักษณะเป็นการกระทำต่อบุคคลภายนอกองค์กรฝ่ายปกครอง หรือส่งผลต่อบุคคลภายนอกองค์กรฝ่ายปกครองนั้น

2.6.3 ลักษณะของกฎ

ในทางวิชาการได้มีการอธิบายคำว่า “กฎ” เอาไว้หลายลักษณะ โดยสรุปแล้วอาจจำแนกลักษณะของ “กฎ” ในเป็น 2 ลักษณะ คือ

1) การอธิบายคำว่า “กฎ” ตามลักษณะของการมีผลบังคับใช้ของกฎ⁹⁰

(1) บุคคลที่ถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการ ต้องเป็นบุคคลที่ถูกนิยามไว้เป็นประเภท เช่น ผู้เยาว์ บุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้ว ผู้มีสัญชาติไทย คนต่างด้าว ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการตำรวจ ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความ

⁸⁸ การออกกฎของฝ่ายบริหาร (น. 19). เล่มเดิม.

⁸⁹ จาก การควบคุมการออกกฎขององค์กรฝ่ายปกครองในประเทศไทย (น. 24-25), โดย สุเจตน์ สถาพรนันท์, 2545. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

⁹⁰ จาก “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. (น. 171-172). โดย วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. (2547). กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

ผู้รับอนุญาตจัดตั้งสถานบริการ ฯลฯ ดังนั้น เราจึงไม่อาจทราบจำนวนที่แน่นอนของบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของข้อความที่บังคับให้กระทำการ ห้ามมิให้กระทำการ หรืออนุญาต กระทำการได้

(2) กรณีที่บุคคลซึ่งถูกนิยามไว้เป็นประเภทจะถูกบังคับให้กระทำ ถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการต้องเป็นกรณีที่ถูกกำหนดไว้อย่างเป็นทางการ (Abstract) เช่น บังคับให้เขากระทำการห้ามมิให้กระทำการ หรืออนุญาตให้เขากระทำการทุกวันที่ 1 ของเดือน ฯลฯ ทุกครั้งที่มีการกระทำที่กำหนดไว้เกิดขึ้น บุคคลประเภทนั้นมีหน้าที่ต้องกระทำการงดเว้นกระทำการ หรือมีสิทธิกระทำการซ้ำๆ ซากๆ (Permanent)

2) การอธิบายคำว่า “กฎ” ตามลักษณะของที่มาของอำนาจในการออกกฎ⁹¹

การอธิบายลักษณะของกฎ โดยที่พิจารณาจากที่มาของกฎนี้เป็นการอธิบายที่มีรากฐานทางทฤษฎีมาจากการที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบอำนาจให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารออกกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับทางกฎหมายในเรื่องที่เกินกว่าความสามารถขององค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติที่จะกระทำได้ จึงจำเป็นที่จะต้องมอบอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ทางกฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่อย่างไรก็ตามการมอบอำนาจดังกล่าวก็มีขอบเขตจำกัดตามกรอบทางกฎหมายขององค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ คือกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับทางกฎหมายที่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารได้รับมอบอำนาจจากองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งอำนาจดังกล่าวนี้จะได้รับมอบโดยผ่านบทบัญญัติแห่งกฎหมายขององค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ นั้น จึงจำเป็นต้องตกอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายแม่บทอันเป็นแหล่งที่มาของอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ทางกฎหมายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารด้วย ดังนั้นจึงได้มีการเรียก “กฎ” ตามลักษณะที่มาจากอำนาจในการออกกฎนี้ว่า “กฎหมายลำดับรอง” ทั้งนี้ สิ่งใดก็ตามจะมีฐานะเป็น “กฎ” หรือ “กฎหมายลำดับรอง” ได้นั้นจะต้องมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ ประกอบกัน ได้แก่

(1) กฎหมายลำดับรองเป็นกฎเกณฑ์ที่องค์กรฝ่ายปกครองบัญญัติขึ้นมาเพื่อใช้บังคับโดยอาศัยการมอบอำนาจจากพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดฉบับใดฉบับหนึ่ง ดังนั้นจึงทำให้กฎหมายลำดับรองนี้ถูกเรียกชื่อว่า “Delegated Legislation” ลักษณะเช่นนี้แสดงให้เห็นว่ากฎหมายลำดับรองจะต้องมีแหล่งที่มาจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น กฎหมายลำดับรองจะมีแหล่งที่มาจากกฎหมายจารีตประเพณีหรือหลักกฎหมายทั่วไปไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมายลำดับรองเพื่อที่จะทำการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือให้ผลประโยชน์แก่ประชาชนในด้านใดหรือมากมายสักเพียงใดก็ตาม

⁹¹ การควบคุมการออกกฎขององค์กรฝ่ายปกครองในประเทศไทย (น. 26-29). เล่มเดิม.

(2) กฎหมายลำดับรองเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดรายละเอียดปลีกย่อยที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บท ซึ่งจากลักษณะในข้อนี้ทำให้ออกสารวิชาการที่เกี่ยวกับกฎหมายปกครองของต่างประเทศบางฉบับเรียกกฎหมายลำดับรองว่า “กฎหมายเสริมกฎหมายแม่บท” (Subsidiary Legislation) โดยกฎหมายแม่บทจะวางหลักเกณฑ์อย่างกว้าง แล้วมอบอำนาจให้องค์กรฝ่ายปกครองซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้นออกกฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อยที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการ ซึ่งจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติแต่ละฉบับไม่มีผลบังคับในตัวเองทุกมาตรา บางมาตราจำเป็นต้องมีการกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยตราบใดที่ยังไม่มีรายละเอียดปลีกย่อยออกมา กฎหมายมาตรานั้นจะใช้บังคับไม่ได้ เช่น พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 บัญญัติว่า

“ห้ามมิให้ผู้ดำเนินกิจการสถานบริการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หลักเกณฑ์การอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง”

ดังนั้น ถ้าไม่มีการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาต หลักการทั่วไปในกฎหมายแม่บทก็ย่อมจะไม่มีผลในการบังคับใช้ และจะทำให้ไม่สามารถออกใบอนุญาตให้แก่ผู้อื่นขอใบอนุญาตได้

(3) กฎหมายลำดับรอง มีลักษณะที่มีค่าบังคับที่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรองจะขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บทนั้นไม่ได้ มิฉะนั้นกฎหมายลำดับรองจะไม่มีผลใช้บังคับและด้วยลักษณะนี้เองจึงทำให้มีการเรียกกฎหมายลำดับรองนี้ว่า “อนุบัญญัติ” (Subordinate Legislation)

(4) การตรากฎหมายลำดับรองนั้น จะต้องเป็นเรื่องที่มีความสำคัญน้อยกว่าพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายลำดับรอง และกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองนั้นจะต้องไม่มอบอำนาจอันเป็นสาระสำคัญของรัฐสภาให้องค์กรฝ่ายปกครองไปทำการตรากฎหมายลำดับรองแทนองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่จะทำการตราเป็นพระราชบัญญัติเสียเอง เช่น การเก็บภาษีอากร การกำหนดโทษในทางอาญา เป็นต้น

2.6.4 หลักเกณฑ์ทั่วไปในการออกกฎหมาย

ในการที่ฝ่ายปกครองจะออกกฎเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับนั้น ควรจะต้องมีข้อคำนึงในการที่จะออกกฎเกณฑ์ขึ้นมาใช้บังคับ แม้ว่ากฎหมายแม่บทจะได้บัญญัติให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะกำหนดรายละเอียดในเรื่องนั้น โดยออกเป็นกฎของฝ่ายปกครองตามแต่ละประเภทที่จะกำหนดขึ้น ดังนั้นจึงควรศึกษาถึงหลักเกณฑ์ที่ต้องคำนึงถึงก่อนการออกกฎ เพื่อเป็นข้อคำนึงในการที่ฝ่ายปกครองจะ

ออกกฎหมายของฝ่ายปกครองขึ้นมาใช้บังคับ โดยในการศึกษาจะว่าด้วยหลักเกณฑ์ต่างๆ ไปในการออกกฎหมายและหลักเกณฑ์ทั่วไปในการออกกฎหมาย ซึ่งจะมีรายละเอียดดังนี้

1) หลักเกณฑ์ที่ต้องคำนึงก่อนการออกกฎหมายโดยทั่วไป⁹²

การออกกฎหมายโดยทั่วไปนั้นย่อมมีวัตถุประสงค์ที่จะใช้บังคับให้บุคคลต้องปฏิบัติผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจะมีผลทำให้ได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษได้ โดยผลดังกล่าวเมื่อมีกฎหมายมากขึ้นเท่าใด บุคคลย่อมถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติ อันมีผลเป็นการลดรอนเสรีภาพหรือจำกัดสิทธิมากขึ้นเท่านั้น

เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายและมีผลในการลดรอนสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การพิจารณาออกกฎหมายหรือการตรากฎหมายจึงสมควรกระทำเฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นอันจะหลีกเลี่ยงมิได้ เพื่อจำกัดมิให้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องถูกระงับหรือถูกละเมิดโดยไม่มีเหตุอันสมควร ดังนั้น ก่อนที่จะมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใช้บังคับนั้นควรพิจารณาและคำนึงถึงสิ่งดังต่อไปนี้ คือ

(1) การบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเพื่อบังคับใช้นั้น มีความจำเป็นจริงหรือไม่ ถ้ามีความจำเป็น บุคคลอื่นสามารถบัญญัติกฎหมายนั้นได้หรือไม่ แต่ถ้ารัฐจำเป็นที่จะต้องทำก็จำเป็นต้องไปบัญญัติกฎหมายให้รัฐมีอำนาจทำตรงนั้น ทั้งนี้ สิ่งแรกที่จะต้องพิจารณาคือ การกระทำที่จะต้องอาศัยกฎหมายมาเป็นฐานนั้น รัฐจำเป็นจะต้องทำหรือไม่ ถ้ารัฐมีความจำเป็นจะต้องทำ และจะต้องพิจารณาต่อไปว่าการที่รัฐจะต้องทำนั้นมีความจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเพื่อบังคับใช้หรือไม่ ถ้ารัฐทำไม่ได้เพราะไม่มีกฎหมายให้อำนาจ กรณีก็จำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายขึ้นมา

(2) เมื่อจำเป็นที่จะต้องบัญญัติกฎหมายแล้วก็ต้องไปดูว่ากฎ กติกาที่จะบัญญัติกฎหมายนั้นเป็นอำนาจในการบัญญัติกฎหมายโดยรัฐบาล หรือโดยเทศบาลท้องถิ่นก็ได้ ไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายของประเทศ เพราะถ้าบัญญัติเป็นกฎ หรือเป็นเทศบัญญัติของเทศบาลได้ โดยที่เทศบาลสามารถที่จะทำกิจกรรมนั้นได้ รัฐก็ไม่จำเป็นต้องไปออกกฎหมาย ให้เพียงแต่เทศบาลไปออกเทศบัญญัติเท่านั้น

(3) ความจำเป็นที่จะบัญญัติกฎหมายนั้น จะต้องทำโดยรีบด่วนหรือไม่ ถ้ารอต่อไปจะเกิดความเสียหายหรือไม่ อย่างไร

(4) กฎหมายที่บัญญัติขึ้นจำเป็นที่จะบัญญัติให้ครอบคลุมไปทั่วทั้งหมดหรือมีเขตจำกัดหรือไม่ที่จะกำหนดขอบเขตของกฎหมาย หรือการบังคับใช้กฎหมายไว้เฉพาะพื้นที่ หรือปริมาณที่จำเป็นจริงๆ เพื่อไม่ให้กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอื่น

⁹² การออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร (น. 33). เล่มเดิม.

(5) กฎหมายที่บัญญัติมาใช้บังคับนั้น จะมีลักษณะเป็นการถาวรหรือบัญญัติเพื่อใช้ชั่วคราว เป็นกรณีๆ ไป และเมื่อเสร็จภารกิจนั้นแล้วสามารถยกเลิกกฎหมายนั้นได้ หลักในการพิจารณาที่สำคัญคือ หากบัญญัติกฎหมายขึ้นเพื่อใช้เหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง ควรให้กฎหมายนั้นสามารถยกเลิกหรือยุติได้ด้วยตัวกฎหมายนั่นเอง ซึ่งจะมีผลคือจะไปยกเลิกหรือเพิกถอนในภายหลังเพราะการยกเลิกหรือเพิกถอนกฎหมายในภายหลังนั้นจะเป็นเรื่องที่ยาก

(6) ความพร้อมในอันที่จะบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการบัญญัติกฎหมายนั้น มีมากน้อยเพียงใด เพราะความพร้อมของรัฐในการที่จะบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการบัญญัติกฎหมายเป็นเงื่อนไขสำคัญในการที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องพิจารณาและคำนึงถึง

(7) การบัญญัติกฎหมายขึ้นเพื่อบังคับใช้นั้น จะต้องพิจารณาและคำนึงถึงว่ากฎหมายนั้นจะทำให้เกิดค่าใช้จ่ายต่อสังคมมากน้อยเพียงใด คุ่มค่าและตรงตามวัตถุประสงค์ในการออกกฎหมายนั้นหรือไม่

ทั้งนี้ในการที่จะทำให้กฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อใช้บังคับนั้น มีประสิทธิภาพควรต้องพิจารณาดังต่อไปนี้⁹³

(1) กฎหมายที่บัญญัติขึ้นนั้นจะต้องมีข้อความชัดเจนแน่นอนพอสมควร เช่น จะเขียนว่าถ้าทำการขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ก็ถูกจำคุก 10 ปี เช่นนี้ทำไม่ได้

(2) ข้อความของกฎหมายนั้นจะต้องไม่ฝ่าฝืนธรรมชาติหรือหักหาญต่อความรู้สึกของคนที่ถูกบังคับมากเกินไป เช่น กำหนดให้บุตรทุกคนต้องแจ้งความต่อเจ้าหน้าที่ ถ้าพ่อแม่ทำผิดตามกฎหมาย ซึ่งจะมีผลทำลายความสงบสุขของครอบครัวทำให้ต้องระแวงกันตลอดเวลา

(3) กฎหมายนั้นจะต้องไม่ทำให้เสียผลประโยชน์แก่ผู้ถูกบังคับให้ปฏิบัติตามมากมายจนเกินไป เพราะถ้าเขียนกฎหมายให้เขาเสียประโยชน์มากเกินไป เขาก็จะหลีกเลี่ยงส่งผลให้ประสิทธิภาพของกฎหมายจะเสียไป ฉะนั้นความรับผิดชอบที่โทษที่ลงต้องได้ส่วนสัมพันธ์กัน การห้ามที่ให้คนปฏิบัติตามต้องเสียประโยชน์มากเพียงใดและโทษที่จะลงแก่ผู้ฝ่าฝืนก็ต้องหนักขึ้นเพียงนั้น

(4) ต้องคำนึงถึงกระบวนการ (Process) และองค์กร (Organ) ในการบังคับตามกฎหมาย เมื่อจะออกกฎหมายใดที่เป็นกฎหมายเทคนิคแท้ๆ รัฐหรือฝ่ายนิติบัญญัติต้องเขียนกระบวนการให้ชัดเจน เช่น เรื่องสิทธิบัตร ลิขสิทธิ์ ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่มองไม่เห็นแต่กฎหมายกำหนดขึ้นหรือสมมติขึ้นให้ได้รับคุ้มครองเสมอเป็นทรัพย์สิน จึงต้องเขียนคำจำกัดความ (Definition) กำหนดขึ้นตอนใน

⁹³ จาก *นิติปรัชญา* (365-366), โดย ปรีดี เกษมทรัพย์, 2546, โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

การจดทะเบียน รวมทั้งสิทธิหน้าที่ให้ชัดเจน และต้องมีองค์กรที่จะบังคับการตามนั้นด้วย เช่น หน่วยจดทะเบียนเจ้าหน้าที่ซึ่งทำหน้าที่ติดตามบังคับ

(5) จะต้องคำนึงถึงบรรยากาศในสังคมที่เอื้ออำนวยให้มีการเคารพ และปฏิบัติตามกฎหมายอย่างจริงจัง บรรยากาศนี้มีความสำคัญมาก ถ้ามีบรรยากาศการปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว การออกกฎหมายก็ง่ายขึ้น

2.6.5 หลักการที่ถือปฏิบัติในการออกกฎ

ข้อพิจารณาในการตรากฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) ในระบบกฎหมายไทยมีหลักการที่ถือปฏิบัติอยู่ 3 ประการ คือ⁹⁴

1) ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจตรากฎหมายลำดับรองได้ ต่อเมื่อมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย ซึ่งกฎหมายแม่บทนั้นอาจเป็นรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่มีบังคับเสมอกับพระราชบัญญัติ เนื้อหาสาระในข้อกำหนดของกฎหมายลำดับรองต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายหมายให้อำนาจไว้ วิธีการออกและวิธีใช้บังคับกฎหมายลำดับรองต้องเป็นไปตามวิธีที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท

2) กฎหมายลำดับรองจะมีบทกำหนดโทษโดยตนเองไม่ได้ ผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดของกฎหมายลำดับรองจะถูกลงโทษตามบทบัญญัติของกฎหมายแม่บท เว้นแต่ในกรณีของกฎหมายลำดับรองที่ออกในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะไม่ปกติ เช่น มีสงครามหรือเกิดภาวะวิกฤติ โดยอาจมีการตรากฎหมายลำดับรองที่มีบทกำหนดโทษได้ แต่จะต้องมีกฎหมายแม่บทมอบหมายอำนาจการตรากฎหมายลำดับรองเช่นนั้นแก่ฝ่ายบริหาร โดยชัดแจ้ง และโทษที่กำหนดโดยกฎหมายลำดับรองจะต้องไม่เกินกว่าโทษขั้นสูงที่กฎหมายแม่บทกำหนด

3) กฎหมายลำดับรองจะบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองไปออก “กฎหมาย” ต่อไปอีกช่วงหนึ่ง (Sub-Delegate) ไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่วางระเบียบข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการในข้อปลีกย่อย ทั้งนี้เป็นไปตามหลักกฎหมายที่ว่าผู้รับมอบอำนาจไม่มีสิทธิมอบอำนาจต่อ (Delegatus Non Potest Delegare) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายเอกชนที่นำมาใช้กับกฎหมายมหาชนด้วย แต่อย่างไรก็ตามหลักนี้ก็มิใช่ยกเว้นกรณีที่เกิดภาวะไม่ปกติ เช่น หลักเดียวกับหลักใน 2) ดังกล่าวข้างต้น เช่น กรณีของกฎหมายคมนาคมที่ออกตามความในพระราชกฤษฎีกาควบคุมยานพาหนะในภาวะคับขันพ.ศ. 2485 ซึ่งเป็นกรณีที่กฎกระทรวงออกตามความในพระราชกฤษฎีกาซึ่งตราโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ

⁹⁴ จาก *กฎหมายปกครอง* (น. 129), โดย อมร จันทรสุมบุรณ์. (ม.ป.ป.), กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

2.7 การแทรกแซงของรัฐ

การประกอบอาชีพของประชาชนสามารถกระทำได้ ครอบคลุมที่อาชีพนั้นไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งบัญญัติว่าเป็นความผิด ประชาชนมีเสรีภาพในการประกอบกิจการอาชีพหรือวิชาชีพ โดยที่รัฐไม่สามารถที่จะจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพได้ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น แต่รัฐสามารถจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขโลก การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ⁹⁵ ดังนั้นการเข้าแทรกแซงของรัฐจึงเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนา ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม การแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐบาลควรจำกัดเพียงสามประการดังนี้ ประการแรกหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรของสังคมเพื่อผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะ ประการที่สองหน้าที่กระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม เพื่อให้สินค้าและบริการต่างๆที่ผลิตขึ้นได้แจกจ่ายให้ประชาชนทุกคนได้ใช้กันอย่างทั่วถึง และประการที่สามหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อให้การจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและการกระจายรายได้ของสังคมเป็นไปอย่างยุติธรรม หลักการดังกล่าว แม้จะคลุมเคลือคลุม แต่ไม่มีการอธิบายเหตุผลดังกล่าว ต่อมาจึงได้มีการพัฒนาแนวคิดหรือทฤษฎีที่สนับสนุนว่ารัฐมีอำนาจที่จะเข้าแทรกแซงการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน ซึ่งแต่ละทฤษฎีได้สะท้อนกรอบแนวความคิดพื้นฐานที่แตกต่างกัน ดังนี้⁹⁶

2.7.1 ทฤษฎีประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Theory)

หลักประโยชน์สาธารณะ หมายความว่า ความอยู่ดีกินดีโดยรวม (Common Well-Being or General Welfare) สำหรับการประยุกต์ใช้กับทฤษฎีการกำกับดูแลนั้นอธิบายได้ว่าการแทรกแซงของรัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้นจะต้องตอบสนองหรือสอดคล้องกับความต้องการของสาธารณะชน ซึ่งในทางปฏิบัติที่ทฤษฎีประโยชน์สาธารณะต้องอิงอยู่บนพื้นฐานความคิดทางด้านการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ โดยต้องตอบใจที่ว่า เมื่อไรและอย่างไรที่รัฐควรเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการทางธุรกิจของเอกชนเพื่อต้องการส่งเสริมหรือยกระดับสวัสดิการและความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคม รวมทั้งต้องให้ความคุ้มครองประชาชนในฐานะผู้บริโภค ดังนั้น ภายใต้

⁹⁵ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2558 ของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2558, มาตรา 56.

⁹⁶ ทฤษฎีว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ. โดย เฉลิมชัย ก๊กเกียรติกุล. สืบค้น 9 พฤษภาคม 2558, จาก <http://chalermchai-nbtc.blogspot.com/2013/06/public-interest-theory-common-well.html>.

แนวคิดประโยชน์สาธารณะ การกำกับดูแลของรัฐต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก มิใช่อิงกับผลประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด กลุ่มบุคคลหนึ่งกลุ่มบุคคลใด หรือบางอุตสาหกรรม หลักประโยชน์สาธารณะนี้มีอิทธิพลอย่างมากในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และอีกหลายประเทศ โดยเฉพาะในกฎหมายป้องกันการผูกขาด กฎหมายกำกับดูแลกิจการสาธารณูปโภค หรือกฎหมายกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เป็นต้น

แนวคิดหลักของทฤษฎีนี้ คือ เมื่ออุตสาหกรรมใดเป็นตลาดที่มีการผูกขาด รัฐควรต้องเข้าไปแทรกแซง อาจห้ามหรือลงโทษมิให้มีการผูกขาด หรือหากพิจารณาว่าเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ ก็อาจเข้าไปกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้น เพื่อประโยชน์ของสาธารณะโดยรวม เพราะหากไม่มีการกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ผูกขาด ผู้ประกอบการสามารถตั้งราคาสินค้าหรือบริการได้ตามอำเภอใจหรือจำกัดจำนวนสินค้าหรือปริมาณ เพื่อให้เกิดกำไรสูงสุดแก่ตนเอง พฤติกรรมดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดปริมาณสินค้าหรือบริการขาดแคลน มีการตั้งราคาที่สูงเกินกว่าต้นทุนมากหรือราคาที่สูงจะเป็นตามกลไกตลาด ทำให้ประชาชนผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อน และเกิดการถ่ายโอนรายได้จากผู้บริโภคมาสู่ผู้ประกอบการอันนำไปสู่ความล้มเหลวของตลาด รวมทั้งอาจมีการใช้อำนาจที่มีเหนือตลาดในการกีดกันผู้ประกอบการรายใหม่ในการเข้าสู่ตลาดก็ได้ จึงนับได้ว่าการผูกขาดส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม ฉะนั้น การเข้าไปแทรกแซงของรัฐ โดยการกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทนี้จึงมีความชอบธรรมและสอดคล้องกับความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม

อย่างไรก็ตามหลักประโยชน์สาธารณะก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางทั้งทางด้านนโยบาย การเมือง และกฎหมายว่ายังขาดความชัดเจนในทางปฏิบัติแล้ว เพราะเป็นการยากที่จะกำหนดว่าอะไรคือประโยชน์สาธารณะ และหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมที่ควรใช้ในการพิจารณาประกอบด้วยอะไรบ้าง เช่น ควรจะมีจำนวนสมาชิกในสังคมเท่าไรที่ได้รับประโยชน์จากการกระทำของรัฐจึงจะถือว่าเป็นประโยชน์สาธารณะ และในความเป็นจริงแล้วหลักประโยชน์สาธารณะมักจะขัดแย้งกับหลักประโยชน์ส่วนตัวหรือประโยชน์เอกชน เพราะอะไรที่มีผลดีต่อสังคมอาจจะไม่มีผลดีต่อบางกลุ่มของสังคมหรือต่อบางบุคคล และในทางกลับกันคือว่าอะไรที่ดีต่อบางกลุ่มของสังคมหรือต่อบางบุคคลอาจจะไม่มีผลดีต่อสังคม คำจำกัดความดังกล่าวทำให้ต้องมีการพิจารณาประเด็นมากขึ้นเกี่ยวกับการเสียผลประโยชน์หรือเกิดผลเสียกับบางกลุ่มของสังคมในกรณีที่มีการใช้หลักการผลประโยชน์สาธารณะ เช่น แนวคิดการประเมินผลกระทบจากการกำกับ ซึ่งเป็นข้อกำหนดให้หน่วยงานรัฐต้องจัดทำ หากต้องการออกกฎเกณฑ์หรือนโยบายใหม่ โดยจะกำหนดให้มีการคำนึงถึงผลกระทบหรือความเสี่ยงที่อาจเกิดบางกลุ่มเป็นพิเศษ และต้องกำหนดให้เตรียม

มาตรการรองรับสำหรับบางกลุ่มที่ต้องแบกรับผลกระทบหรือความเสี่ยงที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้สัดส่วนเหล่านั้นด้วย

นอกจากนี้ ทฤษฎีประโยชน์สาธารณะก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าขาดการวิเคราะห์ในเรื่องกลไกที่ประชาชนจะเรียกร้องให้มีการกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เนื่องจากในทางปฏิบัติ นั้น กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลนั้นเกิดจากการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ทฤษฎีประโยชน์สาธารณะไม่ได้อธิบายว่าจะอะไรและทำไมฝ่ายนิติบัญญัติและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ผลักดันกฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมายเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ มีนักวิชาการยกตัวอย่างว่าหลายอุตสาหกรรมที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐยังคงอยู่ในรูปของการผูกขาดและมีผลกระทบจากภายนอกเกิดขึ้นมากมายในอุตสาหกรรมเหล่านั้น รวมทั้งหลายๆ บริษัทมีการใช้ระบบการเจรจาต่อรองบีบบังคับมากขึ้น เพื่อให้มีการออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์เพื่อประโยชน์ของกลุ่มของตนหรือกีดกันคู่แข่งรายอื่น เช่น ในสหรัฐอเมริกาหรือยุโรปนั้น บริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่ที่มีอิทธิพล โดยเฉพาะบริษัทผลิตรักษาโรค บริษัทยาสูบ บริษัทที่ให้บริการสาธารณสุขทั่วโลก บริษัทที่ผลิตและขายสินค้าเทคโนโลยีระดับสูง บริษัทอาวุธสงคราม และบริษัทด้านสื่อสารมวลชน เป็นต้น

2.7.2 ทฤษฎีทางเลือกของสาธารณะ (Public Choice Theory)

หลักทางเลือกของสาธารณะมีรากฐานมาจากรัฐศาสตร์ แต่ก็ได้ขยายอิทธิพลเข้ามาในบทบาทในเรื่องการกำกับดูแลค่อนข้างมากในยุคห้าทศวรรษที่ผ่านมา โดยอยู่บนสมมติฐานว่ามีความยุ่งยากซับซ้อนในการตัดสินใจทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย จึงพยายามอธิบายวิธีการตัดสินใจของรัฐบาล (ซึ่งมีสมมติฐานว่ารัฐบาลมีเจตนารมณ์ที่ดี) และหลักการทางเศรษฐศาสตร์จึงถูกนำมาประยุกต์ใช้ค่อนข้างมากในการวิเคราะห์หรือช่วยในการตัดสินใจของรัฐบาล รวมทั้งการกระทำหรือดำเนินงานของรัฐบาลด้วย ทฤษฎีทางเลือกของสาธารณะได้ใช้การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์เพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองของรัฐ กล่าวคือ ทฤษฎีนี้มองว่ากลุ่มผลประโยชน์จะเป็นปัจจัยหลักที่มีอิทธิพลต่อการกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐ กล่าวคือโดยธรรมชาติของมนุษย์ ทุกคนต้องการที่จะหารายได้หรือทำกำไรให้กับตนเองได้มากที่สุด ทุกคนจึงพยายามผลักดันทางเลือกหรือหนทางที่ทำให้ตนเองได้รับประโยชน์มากขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม ในทางการเมือง คนที่มีผลประโยชน์เหมือนหรือคล้ายกันจึงพยายามรวมกลุ่มกันเพื่อจะได้มีอิทธิพลมากขึ้นในการต่อรองทางการเมือง โดยการรวมกลุ่มนี้เรียกว่า กลุ่มผลประโยชน์

ตามมุมมองของทฤษฎีทางเลือกของสาธารณะ กลุ่มผลประโยชน์ก็จะพยายามผลักดันให้เกิดหรือมีการกำกับดูแลในรูปแบบที่ตนเองต้องการ การผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์อาจผลักดันฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรงให้บัญญัติหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับความ

ต้องการของตน หรือผลักดันผ่านหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลให้เสนอขอแก้ไขกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือออกระเบียบกฎเกณฑ์การกำกับดูแลให้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ ในกรณีที่หน่วยงานนั้นมีอำนาจ ดังนั้น ระเบียบกฎเกณฑ์และวิธีการการกำกับดูแลส่วนใหญ่จะตอบสนองความต้องการของกลุ่มอุตสาหกรรมหรือกลุ่มผลประโยชน์ อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีทางเลือกของสาธารณะก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่มีหลักทางทฤษฎีที่ดีพอ เพราะไม่ได้อธิบายว่ากลุ่มผลประโยชน์หรืออุตสาหกรรมเข้ามาควบคุมการกำกับดูแลได้อย่างไร เนื่องจากในทางปฏิบัติแล้วมีกลุ่มผลประโยชน์อีกหลายกลุ่มที่ได้รับผลกระทบที่แตกต่างจากการกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น กลุ่มผู้บริโภค กลุ่มผู้ใช้แรงงาน กลุ่มกิจการขนาดกลางและเล็ก กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หรือกลุ่มอุตสาหกรรมอื่นๆ เป็นต้น ซึ่งต้องคำนึงถึงผลกระทบอันไม่พึงประสงค์หรือต้องดูแลกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบทางลบด้วย

2.7.3 ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การกำกับดูแล (Economic Theory of Regulation)

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การกำกับดูแลหรือทฤษฎีครอบงำ (Capture) วิวัฒนาการจากแนวคิดของ Prof. George Stigler Ph.D และ Prof. Sam Peltzman Ph.D ในช่วงปี ค.ศ. 1971 อันเป็นช่วงเวลาที่สหรัฐอเมริกาหันมาให้ความสนใจปัญหาการเพิ่มขึ้นของอัตราเงินเฟ้อ พร้อมๆ กับการขาดความน่าเชื่อถือของการบริหารงานของรัฐบาลในการแทรกแซงกลไกตลาด นักวิชาการจึงได้สนับสนุนแนวคิดในการลดการแทรกแซงกลไกตลาดของรัฐโดยการลดการกำกับดูแลและทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การกำกับดูแล ทั้งนี้ Prof. Stigler ได้วิเคราะห์ว่านโยบายของรัฐบาลในฐานะที่เป็นเครื่องมือที่ใช้แก้ไขปัญหานั้นเกิดจากกลไกตลาด (คือปัญหาความล้มเหลวของตลาด) ตามแนวคิดของสำนักคลาสสิก นั้นมักถูกผลักดันโดยกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มในสังคมที่มีอิทธิพล ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์จะต้องแข่งขันกันเอง เพื่อจูงใจให้เกิดการกำกับดูแลที่ตนต้องการ ซึ่งแนวโน้มส่วนใหญ่คือว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่มักจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดแนวทางการกำกับดูแลมักจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ของกลุ่มอุตสาหกรรมผู้ผลิตสินค้าหรือให้บริการและมักมีการแบ่งสรรผลประโยชน์ในระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันเอง ในขณะที่กลุ่มผู้บริโภคเป็นกลุ่มที่มีจำนวนมากกว่ากลับมีอิทธิพลต่อการกำหนดแนวทางการกำกับดูแลน้อยมาก ดังนั้น ผลของการกำกับดูแลจึงมักเป็นการคุ้มครองผู้ประกอบการรายเดิมในตลาดเป็นส่วนใหญ่ การแทรกแซงของรัฐหรือการกำกับดูแลจึงต้องมีการวิเคราะห์ตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์ โดยการอธิบายว่าการอธิบายว่าผู้ใดจะได้รับประโยชน์หรือภาระของการกำกับดูแล รูปแบบของการกำกับดูแลคืออะไร และผลกระทบของการกำกับดูแลที่จะเกิดขึ้น

นอกจากนี้ Prof. Richard A. Posner อธิบายว่าภายใต้ตลาดที่ผูกขาดหรือในกรณีที่เกิดความล้มเหลวในการแข่งขันจะเกิดสิ่งที่เรียกว่ากำไรจากการผูกขาด ซึ่งเป็นสิ่งที่องค์กรกำกับดูแลมี

หน้าที่ต้องขจัดให้หมดไป ในทางตรงกันข้ามผู้ประกอบการภายใต้การกำกับดูแลดังกล่าวย่อมมีแรงจูงใจที่จะสร้างอิทธิพลเหนือองค์กรกำกับดูแลเพื่อให้ตนเองได้รับประโยชน์จากกำไรหรือค่าเช่าจากการกำกับดูแล ผลที่ตามมาคือองค์กรกำกับดูแลมักจะถูกยึดหรือครอบงำจากกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นผู้ประกอบการภายใต้การกำกับดูแลนั่นเอง เหตุที่องค์กรกำกับดูแลถูกจับยึดได้ง่ายโดยกลุ่มผู้ประกอบการที่อยู่ในตลาดนั้น เนื่องจากกลุ่มผู้ประกอบการดังกล่าวมีผลได้ผลเสียโดยตรงทางธุรกิจและสามารถรวมตัวหรือบริหารจัดการได้ง่ายกว่าเพราะมีขนาดเล็กกว่า ในทางตรงกันข้ามผลได้เสียขององค์กรกำกับดูแลคือการพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะเท่านั้น จึงเป็นแรงจูงใจที่ผลักดันให้กลุ่มผู้ประกอบการทำทุกวิถีทางเพื่อสร้างอิทธิพลเหนือองค์กรกำกับดูแล ดังนั้น ผลก็คือองค์กรกำกับดูแลมักจะตัดสินใจหรือวางนโยบายในเชิงพิทักษ์ผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ประกอบการที่อยู่ในตลาดมากกว่าการส่งเสริมประสิทธิภาพของตลาดหรือพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะ ตัวอย่างคือกิจการโทรคมนาคมในสหรัฐอเมริกา กลุ่มบริษัทเบลล์เป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมรายใหญ่ของประเทศ ซึ่งเข้าข่ายผิดกฎหมายป้องกันการผูกขาด แต่กฎเกณฑ์กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมกลับเข้าข้างผู้ประกอบการมากกว่าผู้ใช้บริการหรือผู้บริโภค โดยให้การยกเว้นจากความผิดตามกฎหมายป้องกันการผูกขาด และยังยอมรับกฎเกณฑ์ในเรื่องการกำหนดอัตราค่าบริการที่อิงหลักอัตราผลตอบแทนการลงทุน ซึ่งเท่ากับว่าองค์กรกำกับดูแลอนุญาตหรือรับรองการคืนทุน พร้อมกำไรของผู้ประกอบการและนักลงทุนไว้ด้วย

โดยสรุป รูปแบบของการกำกับดูแลในแง่มุมของแนวคิดนี้จึงมีลักษณะดังนี้ กลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งมีระบบจัดการที่มีประสิทธิภาพจะได้รับประโยชน์จากการกำกับดูแลมากกว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่มีความซับซ้อนและมีขนาดใหญ่ เช่น กลุ่มผู้บริโภค เพราะกลุ่มผู้บริโภคมีขนาดใหญ่จึงยากที่จะบริหารจัดการให้เป็นกลุ่มก้อนและอาจมีต้นทุนในการบริหารจัดการหรือรวมตัวที่สูงมาก ดังนั้น นโยบายการกำกับดูแลมักจะให้ความสำคัญกับการรักษาหรือคงไว้ซึ่งการจัดสรรค่าเช่าทางเศรษฐกิจในระหว่างกลุ่มสมาชิกในกลุ่มผลประโยชน์นั้น เมื่อการกำกับดูแลตั้งอยู่บนพื้นฐานการจัดสรรความมั่งคั่งในระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลเหนือองค์กรกำกับดูแล นโยบายซึ่งลดความความเหลื่อมล้ำหรือกระจายความมั่งคั่งจึงมักจะไม่ได้รับการยอมรับหรือถูกปฏิเสธ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การกำกับดูแลจึงเสนอว่าหากการกำกับดูแลใดไม่ได้ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจอีกต่อไป ควรลดหรือกำจัดดูแลเหล่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยกเลิกข้อจำกัดหรือการกำกับดูแลจำนวนผู้ประกอบการในตลาด จึงอาจกล่าวได้ว่าแนวคิดนี้นำไปสู่แนวคิดการลดหรือผ่อนคลายการกำกับดูแล ดังนั้น ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การกำกับดูแลสามารถวิเคราะห์หลักการกำกับดูแลของรัฐได้ดีกว่าทั้งสองทฤษฎีข้างต้น โดยการผสมผสานทั้งสองทฤษฎีข้างต้นเข้าด้วยกัน

2.7.4 ทฤษฎีการบริหารงานของรัฐ (Public Administration Theory)

ทฤษฎีการบริหารงานของรัฐกลับมองว่า การที่รัฐเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการของภาคเอกชนก็เพราะว่า รัฐต้องเข้าไปกำกับดูแลเพื่อแก้ไขปัญหาทางสังคมหรือให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ การกำกับดูแลยังทำให้การบริหารงานและการปฏิบัติงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น โดยทั่วไป รัฐจะเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการของเอกชนเพื่อทำให้การบริหารจัดการของรัฐดีขึ้น หรือทำให้การกำกับดูแลของรัฐมีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยรัฐบาลในหลายๆ ประเทศได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความโปร่งใสของกฎเกณฑ์กำกับดูแลต่างๆ ที่ใช้ในการกำกับดูแลในฐานะที่เป็นเครื่องมือหลักของรัฐบาลสิ่งหนึ่งที่ถูกนำมาใช้ เพื่อธำรงไว้และก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อสาธารณชนในประเทศ

จากผลดังกล่าวรัฐอันเป็นผู้ที่มีหน้าที่วางนโยบาย (Policy Making) ออกกฎเกณฑ์ (Rule Making) ดำเนินการตามกฎเกณฑ์ (Implementing) และบังคับใช้กฎเกณฑ์ (Enforcing) ควรจะคำนึงถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างกฎเกณฑ์ สังคม เศรษฐกิจ เทคโนโลยีและการเมืองที่เกิดจากตัวแปรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หากกล่าวอีกนัยหนึ่งในการออก การบริหารและการบังคับใช้กฎเกณฑ์นั้น รัฐควรต้องมีความเข้าใจลักษณะของกลุ่มที่เป็นเป้าหมายของการกำกับดูแล เนื้อหาและความจำเป็นของการกำกับดูแล และผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากการควบคุมกำกับดูแลต่างๆ รวมทั้งลักษณะและสภาพของเครื่องมือในเชิงนโยบายหลายๆ ประเภทที่แตกต่างกันเพื่อที่จะได้สามารถจัดหาเครื่องมือที่ถูกต้องและเหมาะสมมาใช้ในการบรรลุเป้าหมายของการควบคุมกำกับดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งจากเหตุผลนี้เองจึงได้นำไปสู่แนวความคิดในเรื่องการปฏิรูปและบริหารกฎเกณฑ์ในการควบคุมกำกับดูแล ตัวอย่างเช่น ในสหรัฐอเมริกาในยุคเริ่มแรกของการพัฒนาการโทรคมนาคม รัฐบาลมีนโยบายที่ต้องการให้เครื่องใช้โทรศัพท์เป็นเครื่องใช้ประจำบ้าน รัฐจึงพยายามเข้าไปแทรกแซงการกำหนดทิศทางและลักษณะการให้บริการ โทรคมนาคม เช่น การให้บริการราคาพิเศษแก่กลุ่มคนที่อยู่ห่างไกล การอุดหนุนข้ามภาค หรือการปรับเปลี่ยนรูปแบบหรือเงื่อนไขการกำกับดูแลที่ผิดพลาด ล้าสมัย หรือเข้มงวดเกินไป ทฤษฎีนี้สนับสนุนแนวความคิดเรื่องการลดหรือผ่อนคลายการกำกับดูแล และการปฏิรูปการกำกับดูแล ซึ่งมักใช้เป็นข้ออ้างในการปฏิรูปอุตสาหกรรมประการหนึ่ง

ปัจจุบันนี้องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development หรือ OECD) และสหรัฐอเมริกาได้นำแนวทางข้างต้นมาใช้ในทางปฏิบัติอย่างกว้างขวาง อย่างเช่น การใช้แนวความคิดในรูปแบบของ “การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมกำกับดูแล” (Regulatory Impact Analysis หรือ RIA)

โดยในประเทศสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปได้มีการนำแนวความคิดทางการกำกับดูแลเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ด้วย และได้มีการวิเคราะห์ภาระที่เกิดจากกฎเกณฑ์และการกำกับดูแลและผลประโยชน์ที่ได้รับจากกฎเกณฑ์หรือการกำกับดูแลนั้น แล้วนำมาเปรียบเทียบกันเพื่อพิจารณาว่าการกำกับดูแลนั้นมีความเหมาะสมแล้วหรือไม่ กล่าวคือหากต้นทุนหรือภาระนั้นสูงกว่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกำกับดูแล ก็จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนไม่ว่าจะโดยแก้ไขกฎเกณฑ์หรือวิธีการที่ใช้ในการกำกับดูแลเหล่านั้นเสียใหม่ รวมทั้งยังมีการพิจารณาหาแนวทางหรือทางเลือกใหม่ที่จะนำมาประยุกต์ใช้จัดการหรือแก้ไขปัญหาเหล่านั้นแทนแนวทางที่มีอยู่เดิม

2.8 ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค

การศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงแนวคิดของการกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคเสมอ ซึ่งเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการที่จะทำให้ทราบถึงความจำเป็นในการที่รัฐต้องมีระบบการปกครองประเทศด้วยวิธีดังกล่าว ดังต่อไปนี้

2.8.1 แนวคิดพื้นฐานของการกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค

ปัจจุบันสังคมได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีในการสื่อสารทำให้เกิดการติดต่อสัมพันธ์ของประชาชนในสังคมเป็นไปอย่างสะดวกและรวดเร็ว ทำให้ได้รับข้อมูลข่าวสารหรือข้อมูลข่าวสารนั้นสามารถแพร่กระจายไปอย่างกว้างขวาง สังคมขณะนี้จึงเป็นสังคมที่ไร้พรมแดน การเคลื่อนย้ายทุนหรือความเจริญทางเศรษฐกิจกระทำได้ในระยะเวลาอันสั้น การเปลี่ยนแปลงของสังคมอย่างรวดเร็วดังกล่าวเรียกว่า “โลกาภิวัตน์” (Globalization) ย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการภาครัฐ การบริหารงานที่เหมาะสมจึงจะทำให้องค์กรสามารถอยู่รอดได้ การกำหนดบทบาท อำนาจ หน้าที่ และความสัมพันธ์ของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องบริหารจัดการให้ได้ เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐสามารถพัฒนาขีดความสามารถให้พอเพียงกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น⁹⁷

ในยุคเศรษฐกิจแบบไร้พรมแดนจำเป็นต้องมีภาคประชาคม (Civil Society) ที่เข้มแข็ง การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางทำให้การบริหารราชการขาดประสิทธิภาพเพราะองค์กรมีขนาดใหญ่ประกอบด้วยกระแสข้อมูลไหลเข้ามาจากจนยากที่จะกลั่นกรองสารสนเทศที่ทันสมัย เพียงตรง

⁹⁷ การกำหนดหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น (น. 5-7), โครงการวิทยาลัยการเมือง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2537.

และเพียงพอต่อการวินิจฉัยสั่งการ การตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาต่างๆ จึงไม่อาจกระทำได้อย่างรวดเร็ว รูปแบบการบริหารงานจึงต้องมีการกำหนดนโยบายโครงสร้างองค์การและการจัดการ รวมทั้งระเบียบข้อบังคับที่มีลักษณะแตกต่างกันไปตามแต่ละพื้นที่ (Fragmentation) ไม่รวมเป็นแบบเดียวกัน (Uniformity) เพราะแต่ละพื้นที่ย่อมมีความต้องการหรือปัญหาที่แตกต่างกัน การจัดการและระเบียบข้อบังคับจึงควรแตกต่างกันด้วย และโครงสร้างองค์การบริหารมีขนาดเล็กและยืดหยุ่น คล่องตัว⁹⁸

การที่กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่มีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบัน ได้มีการแบ่งราชการบริหารแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น แต่ในส่วนนี้ผู้ศึกษาขอจำกัดการศึกษาเพียงแต่ความสัมพันธ์ระหว่าง ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น

ประเทศไทยมีลักษณะของรูปแบบประเทศเป็นรัฐเดี่ยว แม้จะมีการแบ่งอำนาจให้แก่ ราชการส่วนภูมิภาคก็ยังไม่ทำให้กลายเป็นรัฐ ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยและร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2558 ของคณะกรรมการ ยกร่างรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้”⁹⁹ จากบทบัญญัติดังกล่าวจะทำให้เห็นได้ว่า การแบ่งอำนาจและการกระจายอำนาจ ก็ไม่ทำให้ประเทศไทยสูญเสียความเป็นรัฐเดี่ยวไปแต่อย่างใด เมื่อพิจารณาจากหลักที่ใช้ในการปกครองราชการไทย ในราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคที่ใช้ 2 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจ และหลักการแบ่งอำนาจ¹⁰⁰ กฎหมายจึงได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไว้ดังนี้

2.8.2 ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคในทางกฎหมาย

การจัดการปกครองราชการส่วนกลาง ตามหลักการรวมอำนาจทำให้ความสัมพันธ์ภายในราชการส่วนกลางอยู่ภายใต้หลักการบังคับบัญชาเป็นสำคัญ คือ ผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจในการสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม เช่น เมื่อรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชามีนโยบายและสั่งการให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย ปลัดกระทรวงในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชาก็ต้องทำหน้าที่แปลงนโยบายนั้นให้เกิดผลในทางปฏิบัติ โดยสั่งการต่อไปยังอธิบดี แต่อธิบดีจะไม่เห็นด้วยกับนโยบายที่

⁹⁸ แหล่งเดิม. (น.48-49).

⁹⁹ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2558, ของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 1.

¹⁰⁰ จาก คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร (น. 230-233) โดย มานิตย์ จุ่มปา. 2548. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ต้องปฏิบัติ แต่ก็ต้องปฏิบัติตาม โดยอาจเสนอข้อคิดเห็นได้ แต่หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย อธิบดียังต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้น เพราะเรื่องนโยบายว่ามีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด เป็นเรื่องที่ รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในฐานะเป็นผู้แทนปวงชน

บนหลักการบังคับบัญชานี้ ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม คำสั่งได้ โดยอาจจำแนกอำนาจของผู้บังคับบัญชาได้ 4 ประการสำคัญ คือ

- 1) ออกคำสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม
- 2) ควบคุมกิจการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ
- 3) ลงโทษทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา
- 4) ให้นำเนื้องานดีความชอบแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

นอกเหนือจากผู้อยู่ในกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นราชการส่วนกลางจะต้องอยู่ภายใต้ หลักการบังคับบัญชาแล้ว ราชการส่วนภูมิภาคก็ต้องอยู่ภายใต้หลักการบังคับบัญชาด้วย เพราะ ราชการส่วนภูมิภาคคือราชการที่แบ่งออกไปจากราชการส่วนกลางนั่นเอง เช่น เมื่อรัฐบาลมี นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค ปลัดกระทรวงสาธารณสุขรับนโยบายมาปฏิบัติ ก็ต้องสั่งการให้ โรงพยาบาลที่สังกัดกระทรวงสาธารณสุขที่ตั้งอยู่ตามจังหวัดต่างๆ ปฏิบัติตามนโยบาย

ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติให้การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วน ภูมิภาคประกอบด้วยจังหวัดและอำเภอ ซึ่งเป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) โดยจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล การจัดตั้งจังหวัดเป็นการรวมเอาท้องที่ของหลายๆ อำเภอขึ้นเป็น จังหวัดโดยอาศัยเกณฑ์ของพื้นที่เป็นหลัก คือ ขนาดพื้นที่และมีปัจจัยอื่นประกอบ ได้แก่ จำนวน ประชากร ความสำคัญทางประวัติศาสตร์ การเมืองวัฒนธรรม รายได้ของจังหวัดตั้งใหม่ มีความ พร้อมทางโครงสร้างพื้นฐานพอสมควร¹⁰¹ โดยที่โครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดแบ่งออกเป็น 3 ประการคือ

1) หน่วยงานที่มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค อยู่ในสายการบังคับบัญชา ของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารที่ปฏิบัติหน้าที่ใน ราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด

2) หน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางที่ไปตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่ให้ บริหารประชาชนด้านสาธารณสุขโลก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจที่มีสายการบังคับ บัญชาขึ้นตรงกับส่วนกลางโดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เพียงกำกับการปฏิบัติหน้าที่ของ

¹⁰¹ การกำหนดหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น (น. 80).

พนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจนั้น โดยมีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานองค์การนั้นต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดได้

3) หน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางที่ไปตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค โดยทำหน้าที่ทางด้านวิชาการหรือด้านเทคนิค นอกจากนี้ยังรวมทั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่คาบเกี่ยวกับหลายจังหวัด เช่น เขตหรือภาค งานประเภทนี้มีหลายงาน โดยมากเป็นหน่วยงานอิสระมีสายการการบังคับบัญชาขึ้นตรงกับหน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลาง

การบริหารงานของราชการส่วนภูมิภาคจะมีผู้ว่าราชการจังหวัด จังหวัดละ 1 คน เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าของรัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดนี้จะเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ นอกจากนี้ในจังหวัดจะมีตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว จะมีตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด¹⁰²

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดความสัมพันธ์ในเชิงการบังคับบัญชาระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ดังต่อไปนี้¹⁰³

- 1) บริหารราชการตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ และแผนพัฒนาจังหวัด
- 2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
- 3) บริหารงานตามคำแนะนำและชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี
- 4) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครูให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของ

¹⁰² คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร (น. 123). เล่มเดิม.

¹⁰³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 57.

คณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือยับยั้งการกระทำใดๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

5) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครูผู้ตรวจราชการและหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัดหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

6) เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้อง หรือเสนอขอจัดตั้งงบประมาณต่อสำนักงานงบประมาณตามมาตรา 52 วรรคสาม และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

7) กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย

8) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

9) บรรจุแต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมายและตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

ในแต่ละจังหวัดมีการแบ่งส่วนราชการของจังหวัด เป็น 2 กลุ่มคือ¹⁰⁴

1) สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัดของจังหวัดนั้น มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด

2) ส่วนต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้นๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้นๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ เช่น ในจังหวัดมีชนส่งจังหวัด ซึ่งเป็นการแบ่งส่วนมาจากกรมการชนส่งทางบก เป็นต้น

การจัดตั้งอำเภอต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา อำเภอเป็นหน่วยราชการย่อยในจังหวัดรองจากจังหวัด แต่อำเภอไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพราะเป็นหน่วยราชการย่อยของจังหวัด ในอำเภอหนึ่งจะมีนายอำเภอ 1 คน เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ¹⁰⁵

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่ดังต่อไปนี้¹⁰⁶

¹⁰⁴ คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร (น. 128). เล่มเดิม.

¹⁰⁵ แหล่งเดิม. (น. 133).

¹⁰⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 65 .

1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย

2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรีกระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้มีหน้าที่ตรวจการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีกระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

4) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย

2.8.3 ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคในเรื่องการเงิน¹⁰⁷

การบริหารงานราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาคมีความสัมพันธ์ในเรื่องการจัดทำงบประมาณนั้นถูกกำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2558 ของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในว่า “งบประมาณแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้พระราชบัญญัติงบประมาณปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน”¹⁰⁸ โดยมีพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดรายละเอียดไว้ว่า งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภานั้น โดยปกติให้ประกอบด้วย¹⁰⁹

1) ค่าแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงินสาระสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย

3) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ

4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

5) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ

¹⁰⁷ คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร (น. 242-243). เล่มเดิม.

¹⁰⁸ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2558 ของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 201 วรรคแรก.

¹⁰⁹ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502, มาตรา 8.

- 6) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน และที่เสนอขอกู้เพิ่มเติม
- 7) รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ
- 8) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

นอกจากนั้น ในการเสนอของบประมาณ ถ้าประมาณการรายรับประเภทรายได้ตามอำนาจกฎหมายที่มีอยู่แล้วเป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้ง ให้แถลงวิธีการเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย แต่ถ้าเป็นจำนวนสูงกว่าก็ให้แถลงวิธีที่จะจัดการหาส่วนที่เกินคุณนั้น ในทางที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง¹¹⁰ ดังนั้นจะเห็นว่างบประมาณรายจ่ายซึ่งรวมทั้งงบประมาณของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคนั้น อาจจัดทำแบบงบประมาณสมดุล ขาดดุล หรือเกินดุลก็ได้ เพื่อให้สอดคล้องกับการใช้จ่ายของรัฐกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น หากรัฐต้องการกระตุ้นเศรษฐกิจให้มีการใช้จ่าย ก็อาจจัดทำงบประมาณประมาณแบบขาดดุลได้เพื่อให้มีรายจ่ายหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ เป็นต้น

2.8.4 ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ¹¹¹

คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในการกำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ซึ่งมีเหตุผลสำคัญในการประกาศใช้ระเบียบดังกล่าวคือ โดยที่เป็นการสมควรสนับสนุนให้การปฏิบัติราชการของจังหวัดต่างๆ เป็นการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อให้มีหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐในระดับพื้นที่ที่มีศักยภาพและสมรรถภาพสูง สามารถประสานและกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของทุกส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ และส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองท้องถิ่นและชุมชนในพื้นที่ให้สามารถริเริ่ม แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ของตนเอง รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่มีกระบวนการสร้างความเห็นพ้องต้องกันของทุกภาคส่วน เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนในการบริหารราชการระดับพื้นที่ โดยระเบียบดังกล่าวมีสาระสำคัญดังนี้

1) “การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ” หมายความว่า การบริหารราชการของจังหวัดเพื่อให้จังหวัดสามารถบริหาร แก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัด ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยมีบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ สรรพกำลัง และทรัพยากรในจังหวัด พร้อมทั้งการทำงานประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในสังคมอย่างมีทิศทางและเป้าหมายร่วมกัน รวมทั้งมี

¹¹⁰ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502, มาตรา 9.

¹¹¹ คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร (น. 128-132). เล่มเดิม.

ผู้รับผิดชอบของงานในการบริหาร การพัฒนา การป้องกัน และแก้ไขปัญหาในเขตพื้นที่จังหวัด อย่างชัดเจน

2) การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการต้องคำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้

(1) การบริหารจัดการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มจังหวัด (กลุ่มจังหวัด คือ การจัดกลุ่มจังหวัดที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างพื้นที่เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ หรือมีความเกี่ยวเนื่องทางเศรษฐกิจ การผลิต การค้า การลงทุน หรือมีลักษณะปัญหาเฉพาะที่เชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างจังหวัด ซึ่งเป็นการจัดเพื่อประสานความร่วมมือ สรรพกำลัง และการใช้ทรัพยากรระหว่างจังหวัดเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ) ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

(2) กำหนดให้ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างยั่งยืน สร้างศักยภาพในการแข่งขัน และแก้ไขปัญหาาร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อน ความล่าช้า และความสิ้นเปลือง

(3) ส่วนราชการในราชการส่วนกลางและในพื้นที่จังหวัดให้การสนับสนุนการจัดองค์กร บุคลากร งบประมาณ และข้อมูลสารสนเทศ รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับอย่างเพียงพอเพื่อการกระจายอำนาจตัดสินใจลงไปสู่ระดับผู้ปฏิบัติ

(4) สนับสนุนนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้วยการทำให้เกิดการยอมรับต่อเป้าหมายการทำงานร่วมกันจากองค์กรปกครองท้องถิ่นมากกว่ามุ่งเน้นการกำกับดูแลแต่เพียงอย่างเดียวเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และมีความโปร่งใสมากขึ้น

(5) ส่งเสริมการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ผู้ปฏิบัติ และมีศูนย์รวมข้อมูลสารสนเทศเป็นฐานข้อมูลในการบริหารและติดตามและประเมินผล

(6) มีการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จของการทำงาน ไว้ในระดับชาติ โดยให้คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ สามารถกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติและตัวชี้วัดในระดับจังหวัดได้เอง

3) การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีภารกิจหลักภายใต้อุดมการณ์ การบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ดังนี้

(1) สร้างความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจและแก้ไขปัญหาความยากจนในจังหวัด

(2) สร้างสังคมที่สงบสุขและพึงปรารถนาาร่วมกัน

(3) สร้างการพัฒนาให้เกิดคุณภาพที่ยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชน

- (4) บริหารราชการให้ขึ้นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
 - (5) ทราบ เข้าใจ และแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนในจังหวัด
 - (6) ปฏิบัติภารกิจอันเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและนโยบายของรัฐบาล
- 4) ผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

ไปนี้

(1) เป็นผู้ชี้นำกลยุทธ์ โดยทำหน้าที่นำยุทธศาสตร์ของชาติไปกำหนดเป็นระเบียบวาระของพื้นที่

(2) เป็นหัวหน้าทีมประสานการทำงานของทุกภาคส่วนในสังคมให้ขึ้นไปตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้น โดยสนับสนุนให้มีการสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานเป็นทีม เสริมสร้างการให้กำลังใจและกระตุ้นเพื่อไปสู่เป้าหมายและสนับสนุนการแก้ไขปัญหารวมทั้งให้การสนับสนุนการแก้ไขปัญหารวมทั้งให้การสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน

(3) สร้างระบบสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งในการทำหน้าที่ให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนและพัฒนาท้องถิ่น

(4) เสริมสร้างให้มีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานและมีการกำกับดูแลที่เหมาะสม

(5) พัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่จำเป็นให้แก่ผู้ปฏิบัติงานและกระทำตนเป็นแบบอย่างแก่ผู้ปฏิบัติงาน

5) กำหนดให้มีองค์กรกำกับและดำเนินการในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เช่น

(1) คณะกรรมการสนับสนุนระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนด เช่น กำหนดกรอบนโยบาย วางระบบ แนวทาง มาตรการในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และกำหนดแนวทางในการแปลงนโยบายรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัด เป็นต้น

(2) คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด มีรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนด เช่น บูรณาการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค โดยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคการพัฒนา เป็นต้น

(3) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนด เช่น จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนงานหรือ

โครงการโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนา ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค และยุทธศาสตร์ชาติ เป็นต้น

6) กำหนดให้มีการสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เช่น ให้มีระบบข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสารของจังหวัดแบบบูรณาการและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

2.9 ความเป็นมาของการคุ้มครองผู้บริโภคและแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภค

การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นมาตรการที่สำคัญของรัฐในฐานะฝ่ายปกครองที่จะมีมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้สินค้าและบริการจากผู้ประกอบการธุรกิจ ดังนั้น การศึกษาถึงที่มาและแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจึงเป็นพื้นฐานที่สำคัญที่ควรศึกษา โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ความเป็นมาของการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นมีทฤษฎีมาจากการค้าการพาณิชย์ที่รัฐต้องการพัฒนาการค้าขายเพื่อนำรายได้มาใช้ในการพัฒนาประเทศ ซึ่งกลไกทางเศรษฐศาสตร์นั้นเห็นว่าการกำหนดให้ตลาดมีการแข่งขันที่สมบรูณ์นั้นจะสร้างให้ผู้ค้าขายเข้าสู่ตลาดโดยเท่าเทียมและผู้บริโภคมีสิทธิในการเลือกใช้สินค้าหรือบริการ ในทางการตลาดนั้นจะมีบุคคลสองจำพวกเสมอคือ ผู้ประกอบการธุรกิจและผู้บริโภค อย่างไรก็ตามการแข่งขันที่สมบรูณ์ (Perfect Competition) ในบางกรณีอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อพฤติกรรมผู้บริโภคที่บางครั้งอาจไม่ทราบถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันเป็นยุคที่เทคโนโลยีและการสื่อสารไร้พรมแดน มีการเปลี่ยนแปลงของโลกเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ซึ่งในบางครั้งมีมือที่มองไม่เห็น (Invisible Hand) เข้ามาเกี่ยวข้องในระบบการตลาดทำให้ระบบการแข่งขันในตลาดเกิดการผันแปรไป ซึ่งปัจจุบันการแข่งขันในระบบตลาดนั้น มิได้จำกัดอยู่เพียงตลาดภายในประเทศเท่านั้น แต่ขยายไปถึงตลาดภายนอกประเทศก็เพราะพรมแดนของการติดต่อสื่อสารเพื่อค้าขายสินค้าสามารถสื่อถึงกันได้ด้วยระยะเวลาที่รวดเร็วมากขึ้นสามารถสื่อสารกันทั่วโลกในระยะเวลาอันสั้น ระบบการค้าขายกลายเป็นระบบตลาดแบบ “ตลาดเสรี” ซึ่งส่งผลให้เกิดระบบ “ตลาดเดียว” (Single Market) ของสหภาพยุโรปและในประชาคมอาเซียน ด้วยเหตุดังกล่าวองค์การการค้าโลก (World Trade Organization) หรือองค์การสหประชาชาติ (United Nations Organization) จึงได้กำหนดให้มีแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าและบริการอย่างเพียงพอเพื่อให้ผู้บริโภคได้ใช้วิจารณญาณ

ในการเลือกซื้อสินค้าหรือบริการ¹¹² ซึ่งการที่จะพิจารณาว่าใครคือผู้บริโภคนั้นจะต้องศึกษาถึงที่
แนวคิดของการเป็นผู้บริโภค

แนวคิด (Regime) ในการบัญญัติให้มีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคตั้งอยู่บนรากฐานของ
แนวความคิดที่สำคัญ 2 ประการคือ

1) การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนหนึ่งของการค้าที่ไม่เป็นธรรม จึงถือว่ากฎหมาย
คุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่กำกับการค้าที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Trade Practices)
จึงถือว่ากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่กำกับการแข่งขันทางการค้า

2) การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการใช้กฎหมายที่เป็นมาตรการเฉพาะ จึงต้องแยก
กฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคออกมอีกฉบับหนึ่งแยกต่างหากจากกฎหมายการค้า

ทั้งนี้ทั้งสองแนวความคิดก็มีลักษณะที่สำคัญร่วมกันคือ

1) การผลัดภาระการพิสูจน์ในเรื่องทางเทคนิคให้แก่ผู้ผลิตหรือผู้ขายสินค้าโดย
ผู้บริโภคมีหน้าที่พิสูจน์เพียงว่าตนได้รับความเสียหายจากสินค้าที่ชำรุดบกพร่องหรือที่ไม่มีความ
ปลอดภัยอย่างไร

2) การให้รัฐมีอำนาจในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค¹¹³

เมื่อประชากรทุกคนในโลกล้วนแต่เป็นผู้บริโภคก็เพราะตั้งแต่ถือกำเนิดขึ้นมาที่มีความ
ต้องการทางปัจจัยพื้นฐาน 4 ประการ คือ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค และการ
ใช้ปัจจัยพื้นฐานเหล่านี้ก็คือการบริโภคนั่นเอง ซึ่งการบริโภคนี้มิได้หมายความเฉพาะแต่การกิน
หรือรับประทานเท่านั้น แต่หมายความรวมถึงการใช้สินค้าหรือบริการด้วย ดังนั้นคำว่า “ผู้บริโภค”
จึงมีผู้ให้คำนิยามไว้ต่างๆ ดังต่อไปนี้

“ผู้บริโภค” หมายถึง ผู้ใช้สินค้าและบริการนอกจากการบริโภคอาหารหรือน้ำดื่ม¹¹⁴

“ผู้บริโภค” หมายถึง บุคคลต่างๆ ที่มีความสามารถในการซื้อ (Ability to Buy)¹¹⁵

¹¹² จาก รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยการพัฒนากฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินคดี
แทนผู้บริโภค (น. 10), โดย สรียา กภาพสินธุ์, 2557. ภาควิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์.

¹¹³ จาก การพัฒนาการมาตรการคุ้มครองผู้บริโภค, ปกรณ์ นิลประพันธ์ (อ้างถึงใน อำนาจของคณะ
กรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 : ศึกษากรณีการดำเนินคดีแทน
ผู้บริโภค (น. 35), โดย ปนิธาน ช่อผุก, 2549; กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹¹⁴ จาก กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย (รายงานผลการวิจัย) (น. 23), โดย สุขุม ตุกนิษฐ์.
2530. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.

¹¹⁵ จาก พฤติกรรมผู้บริโภค (น. 7), โดย อุดลย จาตุรงค์กุล, 2540, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์.

สำหรับประเทศไทยแล้วมีการกำหนดคำนิยามของคำว่า “ผู้บริโภคร” ไว้ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน 2542 ว่า ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ และหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการด้วย ผู้เข้าทำสัญญาในฐานะผู้ซื้อ ผู้เช่า ผู้เช่าซื้อ ผู้กู้ ผู้เอาประกันภัย หรือผู้เข้าทำสัญญาอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สิน บริการหรือประโยชน์อื่นใดโดยมีค่าตอบแทน ทั้งนี้ การทำสัญญานั้นต้องเป็นไปโดยมิใช่เพื่อการค้า ทรัพย์สิน บริการ หรือประโยชน์อื่นใดนั้น และหมายความรวมถึงผู้เข้าทำสัญญาในฐานะผู้ค้าประกันของบุคคลดังกล่าวซึ่งมิได้กระทำเพื่อการค้าด้วย

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ผู้บริโภคร” ไว้ว่า ผู้ซื้อ หรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจและหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือจากการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการด้วย¹¹⁶ ต่อมาในปี พ.ศ. 2541 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยมีการแก้ไขคำนิยามของคำว่า “ผู้บริโภคร” ดังนี้ ผู้บริโภคร หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ หรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม¹¹⁷ ซึ่งการแก้ไขคำนิยามของคำว่า “ผู้บริโภคร” ดังกล่าวนี้ ย่อมแสดงให้เห็นว่าเป็นการกำหนดความหมายของคำว่า ผู้บริโภครให้ครอบคลุมถึงผู้บริโภครตามความเป็นจริงถึงแม้ว่าบุคคลๆ นั้นจะมีได้มีนิติสัมพันธ์ใดๆ กับผู้ประกอบธุรกิจก็ตาม จึงทำให้ความหมายของคำว่า “ผู้บริโภคร” สอดคล้องกับความเป็นจริงในสังคมปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น เพราะการที่กำหนดให้ผู้บริโภครเป็นเพียงคู่สัญญา (Privity Rule)¹¹⁸ เท่านั้นทำให้ผู้บริโภครที่เป็นผู้เสียหายที่แท้จริง แต่มิใช่ผู้ที่เป็นคู่สัญญากับผู้ประกอบธุรกิจถูกตัดสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาช่วยเหลือเยียวยาจากองค์กรของรัฐและเป็นการจำกัดขอบเขตของการบริโภครที่แท้จริงในปัจจุบัน และจากบทบัญญัติทางกฎหมายดังกล่าวก็มีได้กำหนดว่าผู้บริโภครจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ดังนั้น คำว่า “ผู้บริโภคร” จึงหมายถึงผู้บริโภครที่เป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่ใช้สินค้าหรือรับบริการด้วย เว้นแต่นิติบุคคลนั้นซื้อสินค้ามาเพื่อใช้ในลักษณะทางการพาณิชย์ หรือทางธุรกิจ เช่น การซื้อสินค้ามาเพื่อนำไปขายต่อซึ่งสินค้านั้น ในลักษณะนี้นิติบุคคลดังกล่าวจะเปลี่ยนสถานะจาก

¹¹⁶ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522. มาตรา 3.

¹¹⁷ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522, มาตรา 3.

¹¹⁸ คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (น.147) โดย สุขุม ศุภนิธย์, 2557 กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ผู้บริโภคนับเป็นผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ผู้ประกอบธุรกิจ” หมายความว่า ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย หรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการและหมายความรวมถึงผู้ประกอบกิจการโฆษณาด้วย¹¹⁹ ดังนั้นจะเห็นว่าเมื่อบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลได้ซื้อสินค้าเพื่อนำไปขายต่อให้แก่บุคคลอื่น โดยมีได้ใช้สินค้านั้นด้วยตัวเองก็ถือว่าบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลนั้นเป็นผู้ประกอบธุรกิจ



¹¹⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522, มาตรา 3.

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค ของประเทศไทยและต่างประเทศ

การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน้าที่ประการหนึ่งของรัฐ และโดยที่รัฐมีเครื่องมือที่ทำให้การคุ้มครองผู้บริโภคสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ซึ่งเครื่องมือดังกล่าวนี้คือ กฎหมาย โดยที่แต่ละประเทศกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคย่อมมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่บริบททางสังคม วัฒนธรรม ประเพณีและการหล่อหลอมทางความคิดของแต่ละประเทศว่าเป็นเช่นไร การศึกษา มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ก็เพื่อให้ทราบถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายในการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคว่าแต่ละประเทศเป็นอย่างไร ดังนั้นจึงควรที่จะศึกษาแนวคิดและที่มาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อที่จะสามารถนำมาประยุกต์หรือปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย

สำหรับในประเทศไทยกฎหมายที่ถือว่าเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติหางน้ำนม พ.ศ. 2470¹ ในสมัยรัชกาลที่ 7 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวว่า “ โดยที่แพทย์ผู้ทรงไว้ซึ่งคุณวุฒิและความสามารถได้ลงความเห็นว่างานน้ำมนั้นเมื่อใช้เลี้ยงทารกก็ทำให้เกิดความมิอาหามไม่เพียงพอเลี้ยงร่างกายและโรคภัยแรงต่างๆ และในเวลาอันปรากฏว่ามีผู้ใช้หางน้ำนมเลี้ยงทารกแพร่หลายในพระราชอาณาจักร...” โดยที่ก่อนหน้านี้จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคหลายฉบับทั้งในรูปแบบของพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรองอื่นๆ รวมกันกว่า 60 ฉบับ² อยู่ในความรับผิดชอบของ 9 กระทรวง ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชน กล่าวคือ กฎหมายดังกล่าวเหล่านี้ได้ให้อำนาจรัฐเข้าไปแทรกแซงการ

¹ จาก คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (น. ก), โดย สุขุม สุภนิษฐ์, 2557, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

² จาก องค์การเอกชนเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค (น. 36), โดย สุขุม สุภนิษฐ์, 2544, กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

ประกอบธุรกิจของเอกชนและสามารถกำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายโดยการกำหนดโทษทางอาญาไว้ ผู้ที่ฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

ต่อมาสหพันธ์องค์การผู้บริโภคระหว่างประเทศ (International Organization of Consumer Union: IOCU) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภค ได้จัดส่งเจ้าหน้าที่มาชักชวนองค์กรเอกชนในประเทศไทยให้มีการจัดตั้งสมาคมผู้บริโภคร่วมกัน แต่ไม่ประสบความสำเร็จ จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. 2517 สภาสตรีแห่งชาติในพระบรมราชูปถัมภ์ ภายใต้โครงการสภาสตรีส่งเสริมผู้บริโภค (ส.ส.บ) ในนามของประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหพันธ์องค์การผู้บริโภคระหว่างประเทศ ต่อมาในปี พ.ศ. 2522 สมัยรัฐบาล ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้อาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ข้อ 9 (6) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นอีกครั้ง เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2521 เพื่อศึกษามาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค และจัดตั้งองค์กรของรัฐเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค พร้อมทั้งพิจารณากร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.ภายใต้กรอบความคิดหลัก 3 ประการ คือ 1. เพื่อกำหนดสิทธิของผู้บริโภค 2. เพื่อกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจ และ 3. เพื่อกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค จึงถือได้ว่าการปรากฏนโยบายในการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างชัดเจนในคำแถลงของคณะรัฐมนตรี คณะที่ 41 ที่มุ่งเน้นด้านการค้าโดยให้มีการแข่งขันที่เป็นธรรมโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้บริโภคและผู้ผลิตภายในประเทศเป็นสำคัญและได้ออกเป็นกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เมื่อวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2522 และมีผลบังคับใช้วันที่ 5 พฤษภาคม 2522

ผลการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ขึ้น ทำให้รัฐบาลในยุคต่อมา มาเล็งเห็นความสำคัญของการคุ้มครองผู้บริโภคเพิ่มมากขึ้น โดยนำมาเป็นส่วนหนึ่งในนโยบายบริหารประเทศทั้งที่อยู่ในรูปแบบของผลทางอ้อมในระยะแรกที่มุ่งเน้นการค้าเสรีและขจัดอุปสรรคทางการค้าและในรูปแบบที่มีผลโดยตรง เช่น การพัฒนากฎหมาย มาตรการการบังคับใช้³ องค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค⁴ เป็นต้น ต่อมาได้เน้นเพิ่มเติมในเรื่องมาตรการทางกฎหมายที่เป็น

³ ลักษณะเฉพาะบางประการของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. โดย มานิตย์ สุชาพร. นิตยสารดุลพินิจ, 5 (32). สืบค้น 8 กุมภาพันธ์ 2558, จาก http://elib.coj.go.th/Article/d32_5_3.pdf.

⁴ การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี คณะที่ 59 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ. สืบค้น 11 มีนาคม 2558, จาก http://www.cabinet.thaigov.go.th/bb_main21.htm.

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 57 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 61 และการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี คณะที่ 53 นายชวนหลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี คณะที่ 58 นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ตามลำดับ. สืบค้น 11 มีนาคม 2558, จาก http://www.cabinet.thaigov.go.th/bb_main21.htm.

บทลงโทษ รวมถึงการวางแผนนโยบายให้มีมาตรการเร่งรัดการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้สินค้าและบริการที่ดี มีความปลอดภัย และมีคุณภาพในราคาที่เป็นธรรม⁷ โดยรัฐบาลบางยุคบางสมัยได้มุ่งเน้นในเรื่องยา หรืออาหารในด้านการสาธารณสุขเป็นสำคัญ⁸ ส่งผลให้การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น อาทิ การปรับปรุงกฎหมาย เช่น การส่งเสริมให้เอกชนรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรเพื่อให้มีบทบาทในการคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภค เช่น จัดตั้งมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค เป็นต้น⁹

3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในส่วนของประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นับตั้งแต่ ฉบับปี พุทธศักราช 2540 ฉบับปี พุทธศักราช 2550 และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2558 ของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการรับรองสิทธิของผู้บริโภค โดยรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ มีบทบัญญัติที่แตกต่างในเรื่องสิทธิของผู้บริโภคดังนี้¹⁰

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 57 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มืองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค”

⁶ การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี คณะที่ 43 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี. สืบค้น 11 มีนาคม 2558, จาก http://www.cabinet.thaigov.go.th/bb_main21.htm.

⁷ การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี คณะที่ 53 นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี. สืบค้น 11 มีนาคม 2558, จาก http://www.cabinet.thaigov.go.th/bb_main21.htm.

⁸ การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี คณะที่ 45 พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี คณะที่ 52 พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี. สืบค้น 11 มีนาคม 2558, จาก http://www.cabinet.thaigov.go.th/bb_main21.htm.

⁹ การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี คณะที่ 50 นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี. สืบค้น 11 มีนาคม 2558, จาก http://www.cabinet.thaigov.go.th/bb_main21.htm.

¹⁰ เทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 กับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2558 โดย กลุ่มงานประธานรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สืบค้น 7 พฤษภาคม 2558, จาก http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution/download/article/article_20150429160325.pdf

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 61 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองในการได้รับข้อมูลที่เป็นความจริง และมีสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย รวมทั้งมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค

ให้มืองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานรัฐ ในการตราและการบังคับใช้กฎหมายและกฎ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ ให้รัฐสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการขององค์การอิสระดังกล่าวด้วย”

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2558 ของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 60 บัญญัติว่า “สิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง

ให้มืองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระ ซึ่งมีใช้หน่วยงานของรัฐ ประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐในการตราและการบังคับใช้กฎหมายและกฎ ให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยไม่กระทำการอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค และเสนอแนะทางแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับ ตลอดจนสนับสนุนและส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีความรู้และทักษะที่จำเป็นด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ ให้รัฐสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการขององค์การดังกล่าวด้วย”

การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติและรับรองถึงสิทธิของผู้บริโภคไว้เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศซึ่งอยู่ในฐานะที่เป็นผู้บริโภค จะต้องใช้สินค้าหรือรับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อใช้ในการดำรงชีพอยู่เสมอ จึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงผลกระทบจากการใช้สินค้าหรือบริการนั้นได้ ทั้งนี้เนื่องจากผู้บริโภคไม่อยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกับผู้ประกอบธุรกิจ ทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในภาวะที่เสียเปรียบอยู่ตลอดเวลา และเพื่อให้เป็นแนวทางสำหรับการคุ้มครองสิทธิให้แก่ผู้บริโภคในการได้รับความคุ้มครองจากรัฐ โดยให้ถือว่าสิทธิของผู้บริโภคนั้นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน จึงทำให้สิทธิของผู้บริโภคได้รับการรับรองอย่างเป็นรูปธรรมทำให้เกิดสิทธิพลเมือง (Citizen's Right) อันเป็นหลักการทางสิทธิเสรีภาพที่พลเมืองสามารถดำเนินการเรียกร้องจากรัฐในฐานะที่ตนเป็นพลเมืองได้ โดยที่รัฐมีหน้าที่ให้การตอบสนองในรูปแบบของบริการสาธารณะ (Public Service) โดยที่รัฐไม่สามารถปฏิเสธเพิกเฉยต่อข้อเสนอเรียกร้องของประชาชนได้และได้มีกฎหมายลำดับรองในการรองรับสิทธิของผู้บริโภคอยู่หลายฉบับ อาทิเช่น พระราชบัญญัติคุ้มครอง

ผู้บริโภคร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคร พ.ศ. 2551 เป็นต้น

3.1.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายกลางในการคุ้มครองผู้บริโภคโดยที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายไว้ 5 ประการ ดังนี้¹¹

1) สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับการโฆษณาหรือการแสดงฉลากตามความเป็นจริงและปราศจากพินัยแก่ผู้บริโภค รวมตลอดถึงสิทธิที่จะได้รับการทราบข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการอย่างถูกต้องและเพียงพอที่จะไม่หลงผิดในการซื้อสินค้าหรือรับบริการโดยไม่เป็นธรรม

2) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ ได้แก่ สิทธิที่จะเลือกซื้อสินค้าหรือรับบริการโดยความสมัครใจของผู้บริโภค และปราศจากการชักจูงใจอันไม่เป็นธรรม

3) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับสินค้าหรือบริการที่ปลอดภัย มีสภาพและคุณภาพที่ได้มาตรฐาน เหมาะสมแก่การใช้ ไม่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน ในกรณีใช้ตามคำแนะนำหรือระมัดระวังตามสภาพของสินค้าหรือบริการนั้นแล้ว

4) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมจากการทำสัญญา ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับสัญญาโดยไม่ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจ

5) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองและชดเชยค่าเสียหาย เมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามข้อ 1, 2, 3 และ 4 ดังกล่าว

สิทธิของผู้บริโภคทั้ง 5 ประการนี้ จะได้รับผลอย่างเต็มที่ก็ต่อเมื่อผู้บริโภคได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการซื้อสินค้าและรับบริการ เป็นต้นว่า ตรวจสอบการแสดงฉลากราคา สินค้า ปริมาณ และราคาว่ายุติธรรมหรือไม่ ซื้อสินค้าโดยพิจารณาข้อความโฆษณาอย่างรอบคอบหาข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับคุณภาพ แหล่งกำเนิด และลักษณะของสินค้าว่าเป็นความจริงตามที่ได้โฆษณาไว้ หรือการเข้าทำสัญญาต่างๆ ต้องตรวจสอบความชัดเจนของสัญญาว่ามีเงื่อนไขใดบ้างที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค สัญญาได้กำหนดสิทธิตามที่ได้เจรจากันไว้ก่อนหรือไม่ และข้อตกลง

¹¹ จาก *กบการคุ้มครองผู้บริโภค* (น. 6-7), โดย สคบ., 2556, กรุงเทพฯ: สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.

ต่างๆ ที่ทำขึ้นระหว่างผู้ประกอบการที่ต้องการให้มีผลผูกพันจะต้องทำเป็นหนังสือพร้อมทั้งลงลายมือชื่อของผู้ประกอบการด้วย

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้ให้คำนิยามที่ในมาตรา 3 ดังนี้

“ผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบการหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบการเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบการโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม

“ผู้ประกอบการ” หมายความว่า ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย หรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการ และหมายความรวมถึงผู้ประกอบการโฆษณาด้วย

“ซื้อ” หมายความว่า รวมถึง เช่า เช่าซื้อ หรือได้มาไม่ว่าด้วยประการใดๆ โดยให้ค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น

“ขาย” หมายความว่า รวมถึง ให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือจัดหาให้ไม่ว่าด้วยประการใดๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น ตลอดจนการเสนอหรือการชักชวนเพื่อการดังกล่าวด้วย

“สินค้า” หมายความว่า สิ่งของที่ผลิตหรือมีไว้ขาย

“บริการ” หมายความว่า การรับจัดทำกรงาน การให้สิทธิใดๆ หรือการให้ใช้หรือให้ประโยชน์ในทรัพย์สินหรือกิจการใดๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อื่น แต่ไม่รวมถึงการจ้างแรงงานตามกฎหมายแรงงาน

จากนิยามในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 สามารถแบ่งผู้บริโภคออกเป็น 3 ประเภท¹² ดังนี้

1) ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบการ โดยต้องเป็นกรณีที่มีการเสียค่าตอบแทนหรือผลประโยชน์อย่างอื่นให้แก่ผู้ประกอบการ แต่ไม่รวมถึงผู้ซื้อสินค้ามาเพื่อขายต่อ เช่น พ่อค้าคนกลาง เป็นต้น

2) ผู้ได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบการเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ แม้ว่าจะยังไม่ได้ซื้อหรือใช้สินค้าหรือบริการ เช่น พบเห็นข้อความโฆษณาชักชวนให้ซื้อสินค้าที่เป็นเท็จหรือเกินความจริงก็สามารถยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อให้ระงับการโฆษณาข้อความดังกล่าว

¹² จาก รายงานฉบับสมบูรณ์เรื่อง การศึกษาทบทวนสถานการณ์เสียหายความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคของประเทศไทยตามความต้องการของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ปีงบประมาณ 2555 (น. 13). โดย สรียา กาศสินธุ์.

ได้ ทั้งๆที่ยังไม่ได้ซื้อสินค้านั้น เพราะถือว่ามิสิทธิได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 4 (1) ซึ่งเป็นสิทธิในการจะได้รับข่าวสารที่ถูกต้องเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ

3) ผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบแม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทน โดยต้องได้ใช้สินค้าหรือรับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้จะไม่ได้เสียค่าตอบแทนด้วยตนเองก็ถือว่าเป็นผู้บริโภคเช่นกัน แต่ถ้าเป็นการนำสินค้าไปใช้หรือได้รับบริการโดยไม่ชอบก็ไม่ถือว่าเป็นผู้บริโภคตามข้อนี้ เช่น ลักขโมย เป็นต้น

จากนิยามในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 สามารถแบ่งผู้ประกอบการออกได้เป็น 6 ประเภทหลัก ดังนี้¹³

1) ผู้ขาย พิจารณานิยามคำว่า ขายที่เป็นการกระทำการไม่ว่าจะวิธีใดๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นประกอบแล้ว สามารถแบ่งออกเป็นประเภทย่อยได้แก่ ผู้ให้เช่า ผู้ให้เช่าซื้อ ผู้จัดหาสินค้าหรือบริการ ผู้เสนอหรือชักชวนให้ซื้อสินค้าหรือบริการ

2) ผู้ผลิตเพื่อขาย พิจารณานิยามคำว่า ผลิตแล้ว สามารถแบ่งออกเป็นประเภทย่อยได้แก่ ผู้ทำ ผู้ผสม ผู้ปรุง ผู้ประกอบ ผู้ประดิษฐ์ ผู้แปรสภาพ ผู้ทำการเปลี่ยนแปลง ผู้คัดเลือก ผู้แบ่งบรรจุ

3) ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย

4) ผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้า

5) ผู้ให้บริการ พิจารณานิยามคำว่า บริการแล้ว สามารถแบ่งออกเป็นประเภทย่อยได้แก่ ผู้รับจัดทำกรงาน ผู้ให้สิทธิใดๆ หรือให้ใช้หรือให้ประโยชน์ในทรัพย์สินหรือกิจการใดๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อื่น แต่ไม่รวมถึงผู้รับจ้างแรงงานตามกฎหมายแรงงาน

6) ผู้ประกอบกิจการโฆษณา

องค์กรของรัฐที่เกี่ยวกับการดำเนินการด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522¹⁴ และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้มีองค์กรของรัฐในการดำเนินมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคและบังคับใช้กฎหมายทั้งที่มีลักษณะเป็นส่วนราชการ คือ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีข้าราชการประจำและคณะบุคคลที่ประกอบไปด้วยผู้แทนจากส่วนราชการต่างๆ และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้หรือเชี่ยวชาญด้านการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนประกอบของคณะกรรมการต่างๆ ที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจัดตั้งขึ้น โดยมีสถานะและอำนาจหน้าที่

¹³ แหล่งเดิม. (น 13-14).

¹⁴ สคบ. กับการคุ้มครองผู้บริโภค (น. 2). เล่มเดิม.

ตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กำหนด นอกจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง ซึ่งกรรมการจะประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านนั้นๆ ทั้งนี้คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง จะได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคโดยมีอำนาจและหน้าที่พิจารณาและหามาตรการคุ้มครองผู้บริโภคเฉพาะด้าน เพื่อเสริมให้การบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองผู้บริโภคมากยิ่งขึ้น ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 คณะกรรมการเฉพาะเรื่องมีจำนวน 3 คณะกรรมการ ได้แก่

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

มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีอำนาจให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและคณะกรรมการเฉพาะเรื่องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและคณะกรรมการเฉพาะเรื่องมอบหมาย ปัจจุบันมีคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและคณะกรรมการเฉพาะเรื่องแต่งตั้งเพื่อช่วยในการพิจารณาปัญหา รวมถึงส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค¹⁵ ได้แก่

คณะอนุกรรมการติดตามสอดส่องและวินิจฉัยการโฆษณา ชุดที่ 17

คณะอนุกรรมการวิชาการคุ้มครองความปลอดภัยของสนามเด็กเล่นและอุปกรณ์เครื่องเล่นสนาม

คณะอนุกรรมการจัดทำข้อเสนอมาตรการจัดการอันตรายจากแร่ใยหิน

คณะอนุกรรมการป้องปรามการละเมิดสิทธิผู้บริโภค

คณะอนุกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคด้านสินค้าและบริการทั่วไป

คณะอนุกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคด้านอสังหาริมทรัพย์

คณะอนุกรรมการตรวจสอบแบบสัญญาหรือแบบหลักฐานการรับเงิน

คณะอนุกรรมการพิจารณาคัดเลือกธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่ดี

คณะอนุกรรมการดำเนินคดีแพ่งแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค

คณะอนุกรรมการฝ่ายกฎหมาย

¹⁵ รายงานประจำปี 2556 สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (น. 27), (ม.ป.ท.)

คณะอนุกรรมการพิจารณาถ้อยแถลงเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภคร
 คณะอนุกรรมการไต่ถ้อยแถลงเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภคร
 คณะอนุกรรมการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์
 คณะอนุกรรมการติดตามสอดส่องและวินิจฉัยการโฆษณา
 คณะอนุกรรมการกำหนดสาระการเรียนรู้ เรื่องการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคตาม
 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ระดับช่วงชั้นที่ 3 และระดับช่วงชั้นที่ 4
 ตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานพุทธศักราช 2522

โดยที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง เป็นองค์กรที่
 ปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนกลาง ทำให้การคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค
 พ.ศ. 2522 ในต่างจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจะเป็น ดังนั้นเพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภค
 เป็นไปด้วยความทั่วถึงทั่วประเทศ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจึงมีการตั้งองค์การคุ้มครองขึ้น
 ในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นในส่วนภูมิภาคและส่วน
 ท้องถิ่น คือ¹⁶

1) ส่วนภูมิภาค

คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด (76 จังหวัด)

คณะอนุกรรมการผู้มีอำนาจเปรียบเทียบความผิดที่เกิดขึ้นในจังหวัดอื่น นอกจาก
 กรุงเทพมหานคร

คณะอนุกรรมการไต่ถ้อยแถลงเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภคประจำจังหวัด

2) ส่วนท้องถิ่น

คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำกรุงเทพมหานคร

คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำเมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี

คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำเทศบาล

คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำองค์การบริหารส่วนตำบล

3) คณะอนุกรรมการผู้มีอำนาจเปรียบเทียบความผิดที่เกิดขึ้นในจังหวัดอื่นนอกจาก
 กรุงเทพมหานคร ซึ่งคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดนั้นมีผู้ว่าราชการจังหวัดใน
 แต่ละจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการ โดยมีผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง
 ผู้บริโภคเป็นอนุกรรมการ โดยอำนาจหน้าที่หลักของคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำ
 จังหวัด คือการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภค ที่ได้รับความเสียหายการกระทำอันเป็นการ

¹⁶ แหล่งเดิม. (น. 27).

ละเมิดสิทธิผู้บริโภคในแต่ละจังหวัดเพื่อเป็นการลดขั้นตอนการทำงานและให้ประชาชนได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายด้วย ความรวดเร็วไม่ต้องเดินทางมายังส่วนกลาง แต่ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด ไม่สามารถใช้อำนาจบางอย่างได้เท่ากับ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นอำนาจในการออกกฎ/คำสั่งทางปกครองต่างๆ และอำนาจในการดำเนินคดีแทน

ดังนั้นในกรณีที่คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด ได้ดำเนินการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภค โดยการใช้มาตรการต่างๆ เช่น การเจรจาไกล่เกลี่ยแล้ว ปรากฏว่าไม่สามารถยุติเรื่องราวเรียนดังกล่าวได้ ก็จะส่งเรื่องราวเรียนดังกล่าวให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณา ดำเนินการต่อไป

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีรูปแบบองค์กรเป็นคณะกรรมการประกอบด้วยกรมการที่มาจากส่วนราชการต่างๆ และผู้ทรงคุณวุฒิทั้งจากภาคราชการและเอกชน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งองค์ประกอบและอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นถือได้ว่าเป็น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม โดยมีอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาท อยู่สองลักษณะคือ พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิจากการใช้สินค้าและบริการและพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการเฉพาะเรื่องตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้การที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นองค์กรของรัฐในรูปคณะกรรมการที่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคในลักษณะเป็นองค์กรกลางโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการทำให้สามารถที่จะกำหนดนโยบายและแนวทางในการคุ้มครองผู้บริโภคในภาพรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และองค์กรดังกล่าวสามารถดำเนินมาตรการด้านการคุ้มครองผู้บริโภคได้ในกรณีที่ปัญหาเกิดขึ้นกับผู้บริโภคซึ่งเป็นกรณีที่ไม่มีหน่วยงานใดสามารถที่จะดำเนินการได้ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคก็จะใช้อำนาจตามกฎหมายในการให้ความช่วยเหลือหรือบรรเทาความเสียหายแก่ผู้บริโภค จึงถือได้ว่าคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นองค์กรกลางด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

องค์ประกอบของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค¹⁷ เมื่อแรกประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นั้น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ประกอบไปด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

¹⁷ สคพ. กับการคุ้มครองผู้บริโภค (น. 10). เล่มเดิม.

ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขานุการคณะกรรมการอาหารและยา และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินหกคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นกรรมการและเลขานุการ แต่เมื่อปี พ.ศ. 2541 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ได้มีขยายองค์ประกอบของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคโดยเพิ่มผู้แทนจากส่วนราชการต่างๆ ได้แก่ เลขานุการนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงคมนาคมและเพิ่มจำนวนในส่วนผู้ทรงคุณวุฒิจากไม่เกินหกคนเป็นไม่เกินแปดคน ทำให้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 เป็นต้นมาคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจึงมีองค์ประกอบดังนี้

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

เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะพบว่าส่วนมากเป็นผู้แทนจากหน่วยราชการต่างๆ เกือบทั้งหมด โดยมีส่วนของข้าราชการการเมืองคือนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานกรรมการ และเลขาธิการนายกรัฐมนตรีในฐานะกรรมการ ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จะได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ แต่ไม่ปรากฏว่ามีนายกรัฐมนตรีท่านใดที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นประธานกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แต่อย่างใด เพราะเนื่องด้วยภารกิจที่มากในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยที่นายกรัฐมนตรีทุกท่านที่ผ่านมาจะมอบหมายงานในตำแหน่งประธานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้แก่ รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีท่านหนึ่งท่านใดปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี และนับตั้งแต่ พ.ศ. 2544-2549 ซึ่งเป็นช่วงเวลาของการบริหารราชการแผ่นดินที่มีพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี มีการเปลี่ยนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งที่เป็นรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี 7 ท่าน อันแสดงให้เห็นได้ว่า แม้รัฐบาลจะถือว่ากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นกฎหมายที่สำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา 173 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว นโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีต่อรัฐสภาเมื่อวันพุธที่ 23 มีนาคม 2548 โดยได้มีการบรรจุไว้เป็นหนึ่งในรายชื่อกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดิน¹⁸ แต่ในความเป็นจริงการเปลี่ยนแปลงประธานกรรมการ

¹⁸ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันพุธที่ 23 มีนาคม 2545 (น.10-20), สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2548. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

คุ้มครองผู้บริโภคแต่ละครั้ง นอกจากเป็นการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลแล้ว ยังเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการคุ้มครองผู้บริโภคด้วย ซึ่งทำให้การคุ้มครองผู้บริโภคที่ผ่านมามีประสิทธิภาพและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจะเป็น¹⁹

อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยสามารถจำแนกอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามลักษณะการใช้อำนาจได้ดังนี้

1) อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งสามารถแยกได้เป็น

- (1) อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในเชิงป้องกัน
- (2) อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในเชิงการเยียวยาความเสียหาย

2) อำนาจอื่น ๆ ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

(1) อำนาจทางปกครองของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในลักษณะของการพิจารณาออก “ กฏ ” ในกรณีการดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตราย

(2) อำนาจทางปกครองของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในลักษณะของการพิจารณาออก “ คำสั่งทางปกครอง ” กรณีการรับรองสมาคมที่มีอำนาจฟ้องคดีแทนสมาชิกของสมาคมตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

3) อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายอื่น ซึ่งจากอำนาจต่าง ๆ ข้างต้นเป็นการแบ่งการใช้อำนาจโดยพิจารณาจากที่มาของอำนาจตามที่กำหนดไว้ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และตามกฎหมายอื่น และพิจารณาจากรูปแบบการใช้อำนาจ เช่น การใช้อำนาจในลักษณะของการพิจารณาออก “ คำสั่งทางปกครอง ” และ “ กฏ ” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้²⁰

1) พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ

2) ดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคตามมาตรา 36

¹⁹ อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 : ศึกษากรณีการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค (น. 51), โดย ปนิชาน ช่อผูก, 2549, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

²⁰ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 10.

3) แจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค ในกรณีนี้อาจระบุชื่อสินค้าหรือบริการ หรือชื่อของผู้ประกอบการธุรกิจด้วยก็ได้

4) ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และพิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง

5) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และคณะอนุกรรมการ

6) สอดส่องเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินคดีในความผิดเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิผู้บริโภค

7) ดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคที่คณะกรรมการเห็นสมควร หรือมีผู้ร้องขอตามมาตรา 39

8) รับรองสมาคมตามมาตรา 40

9) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคและพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย

10) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ในการปฏิบัติตามมาตรานี้ คณะกรรมการอาจมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้ปฏิบัติการหรือเตรียมข้อเสนอไปยังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

จากอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคข้างต้นนั้นมีพื้นฐานการจัดการการใช้อำนาจอยู่บนแนวคิดเรื่องมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งแบ่งออกได้ 2 มาตรการ คือ

1) มาตรการก่อนที่สินค้าจะเข้าสู่ตลาด (Pre-market Control Measure)

2) มาตรการหลังจากที่สินค้าเข้าสู่ตลาดแล้ว (Post-market Control Measure)²¹ ทั้ง 2 มาตรการดังกล่าวนี้ต่างเสริมและสนับสนุนซึ่งกันและกัน ในลักษณะป้องกันสิ่งที่จะเกิดผลกระทบใดๆ แก่ผู้บริโภคและการพิจารณาถึงสิ่งที่เกิดขึ้นเพื่อหาหนทางแก้ไขและวางแนวทาง

²¹ “การพัฒนามาตรการคุ้มครองผู้บริโภค” โดย ปกรณ์ นิลประพันธ์. สืบค้น 15 มีนาคม 2558, จาก http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=84&Itemid=12&title=%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3.

สำหรับป้องกันไม่ให้เกิดสิ่งดังกล่าวขึ้นอีก ทั้งนี้ สามารถจำแนกอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ตามลักษณะการใช้อำนาจได้เป็นลักษณะสำคัญ 2 อำนาจ คือ 1) อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในเชิงป้องกัน และ 2) อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในเชิงการเยียวยาความเสียหาย

1) อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในเชิงป้องกัน²²

การรักษาความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของประชาชนซึ่งเป็นภารกิจและหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐ ซึ่งรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐผูกพันต้องกระทำและไม่สามารถเลือกที่จะไม่กระทำไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่สิทธิและเสรีภาพของประชาชนคือสิ่งที่สำคัญที่สุด และโดยเฉพาะสิทธิในชีวิตและร่างกาย ทั้งนี้ในระบบกฎหมายไทยมีการตรากฎหมายที่กำหนดมาตรการการให้รัฐดำเนินการป้องกันเพื่อรักษาความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของราษฎรในลักษณะต่างๆ ไว้หลายฉบับ ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ก็เป็นกฎหมายในลักษณะดังกล่าว ซึ่งกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในการออกมาตรการเชิงป้องกัน ไม่ให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนในฐานะผู้บริโภค ทั้งนี้เพราะเมื่อมีความเสียหายใดๆ เกิดขึ้นกับผู้บริโภคผลกระทบที่เกิดขึ้น จะมีวงกว้างมากเพราะประชาชนทุกคนในสังคมคือผู้บริโภคทั้งสิ้น ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจในเชิงป้องกันหลายประการดังนี้

(1) การแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค ซึ่งทั้งนี้คณะกรรมการสามารถจะระบุชื่อสินค้าหรือบริการ หรือชื่อของผู้ประกอบธุรกิจด้วย การแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารดังกล่าวถือว่าเป็นอำนาจพิเศษประการหนึ่งเพราะการคุ้มครองผู้บริโภคที่จะให้ได้ผลและมีประสิทธิภาพนั้นนอกจากการใช้วิธีการทางกฎหมายบังคับหรือลงโทษต่อผู้ประกอบธุรกิจแล้ว การประชาสัมพันธ์คือการดำเนินการมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในเชิงรุก เพื่อให้ประชาชนในฐานะผู้บริโภคได้มีความรู้เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของตนเพื่อเป็นภูมิคุ้มกันตนและบอกกล่าวกับคนอื่นๆ ต่อไป เพราะการคุ้มครองผู้บริโภคที่ดีที่สุดคือการที่ผู้บริโภคเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของตนรู้ว่าตนมีสิทธิและหน้าที่อย่างไร และรู้ว่าเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นตนเองจะมีสิทธิใดๆ บ้าง

(2) การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการต่างๆ ด้วยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค แต่งตั้งคณะอนุกรรมการต่างๆ เพื่อพิจารณาหรือ

²² อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 : ศึกษากรณีการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค (น. 53-55). เล่มเดิม.

ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมอบหมายได้ ทั้งนี้ ปัจจุบันมี คณะอนุกรรมการฯ ที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแต่งตั้งหลายคณะ โดยแต่ละคณะอนุกรรมการ ก็มีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไปทั้งทำหน้าที่ในเชิงป้องกันและเชิงเยียวยา ซึ่งคณะอนุกรรมการที่ ทำหน้าที่ในเชิงป้องกันมีดังนี้

- 1) คณะอนุกรรมการฝ่ายกฎหมาย
- 2) คณะอนุกรรมการฝ่ายเผยแพร่และประชาสัมพันธ์

3) คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด (76 จังหวัด) เป็นต้น โดยหน้าที่ ของคณะอนุกรรมการแต่ละคณะต่างก็มีอำนาจแตกต่างกันไป โดยสามารถพิจารณาได้จากชื่อของ คณะอนุกรรมการแต่ละคณะและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ถูกกำหนดไว้

(3) สอดส่องเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้ ปฏิบัติการตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด จากกรณีที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าประกอบด้วยผู้แทนจาก หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคหลายหน่วยงานโดยมีนายกรัฐมนตรีดำรง ตำแหน่งประธานกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เนื่องด้วยผู้ร่างกฎหมายเห็นว่าการใช้อำนาจสั่งการ ในฐานะประธานกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคของนายกรัฐมนตรี ย่อมทำให้การดำเนินการคุ้มครอง ผู้บริโภคมีประสิทธิภาพมากกว่าที่ควรจะเป็นโดยปกติ²³ เพราะนายกรัฐมนตรีเปรียบเสมือนหัวหน้า ของส่วนราชการทั้งหมด การสั่งการใดๆ ย่อมได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานต่างๆ ด้วยความ รวดเร็ว เพราะการคุ้มครองผู้บริโภคที่ดีนั้นจะต้องเป็นมาตรการที่ทันต่อปัญหาและสถานการณ์ที่ เกิดขึ้น และควรเป็นความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

(4) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคเนื่อง ด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นเป็นเรื่องของทุกคนในสังคมที่ต้องดำเนินการร่วมกันเพราะการ คุ้มครองผู้บริโภคที่ดีนั้นจะต้องเป็นมาตรการที่ทันต่อปัญหาและสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และควรเป็น ความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

(5) การรับรองสมาคมที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้มีอำนาจ ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญา แทนสมาชิกของสมาคม อำนาจในการรับรองสมาคมเพื่อให้มีอำนาจ ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญา แทนสมาชิกของสมาคมถือเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของภาค ประชาชนในการที่จะปกป้องสิทธิของตนในฐานะผู้บริโภค เพราะเมื่อใดก็ตามที่ภาคประชาชนมี

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

ความเข้มแข็ง มีการร่วมกลุ่มกันเพื่อปกป้องสิทธิของตนก็เท่ากับลดภาระการดำเนินการใช้อำนาจของรัฐลง และจะทำให้ผู้ประกอบการจะต้องคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นต่อตนด้วย

(6) การดำเนินเกี่ยวกับสินค้าอันตราย โดยการออกประกาศคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประกาศให้สินค้าใดๆ เป็นสินค้าที่เป็นอันตราย

2) อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในเชิงการเยียวยาความเสียหาย

อำนาจการพิจารณาชดเชยความเสียหายให้กับผู้บริโภคถือว่าเป็นลักษณะเด่นที่สำคัญประการหนึ่งของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เนื่องจากกฎหมายที่มีลักษณะคุ้มครองผู้บริโภคฉบับอื่นๆ ที่มีมาก่อนพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ไม่เคยมีการบัญญัติไว้ในทางกฎหมายนั้นถือเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคหลังจากที่สินค้าเข้าสู่ตลาดแล้ว (Post-Market Control Measure) ซึ่งมีหลายมาตรการเช่น การควบคุมระบบการจัดจำหน่าย (Supply Chain) การตรวจสอบคุณภาพของสินค้า (Product Quality Control) การให้ข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าอย่างถูกต้องและพอเพียง (Product Information, Labeling) การควบคุมการโฆษณา การคุ้มครองอิสระในการตัดสินใจซื้อสินค้าของผู้บริโภค การเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากความชำรุดบกพร่องของสินค้า (Compensation) และการเรียกคืนสินค้าที่ไม่ปลอดภัยคืนจากผู้บริโภค (Product Recall Measure)²⁴ โดยการเยียวยาดังกล่าวนั้นอาจแยกเป็นได้ทั้งการเยียวยาให้กับผู้บริโภคโดยตรงจากการร้องขอจากผู้บริโภคหรือกรณีที่เกิดคณะกรรมการเห็นสมควรเอง ซึ่งจะปรากฏในรูปของการดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญา ซึ่งมาจากการร้องขอให้ตรวจสอบจากผู้บริโภคหรือเป็นกรณีที่เกิดคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นสมควร ทั้งนี้กรณีการเยียวยาความเสียหายต่อสังคมนั้นผลกระทบในเบื้องต้นก่อนที่จะมีการเยียวยาบางครั้งไม่สามารถประเมินค่าในรูปการชดเชยความเสียหายเป็นตัวเงินได้เช่นความเสียหายที่เกิดจากการใช้ข้อความโฆษณาที่ไม่เป็นธรรมต่อประชาชน นอกจากจะเกิดความเสียหายแก่ประชาชนแล้วในบางครั้งยังกระทบไปถึงความสงบเรียบร้อยของสังคมอีกด้วย ทั้งนี้อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้แก่

(1) อำนาจในการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบการ เป็นมาตรการหนึ่งในการเยียวยาความ

²⁴ “การพัฒนามาตรการคุ้มครองผู้บริโภค” โดย ปกรณ์ นิลประพันธ์. สืบค้น 15 มีนาคม 2558, จาก http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=84&Itemid=12&title=%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3.

เสียหายของผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค โดยที่ผ่านมาคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวจากรายงานของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและคณะกรรมการกักกันครองเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคด้านอสังหาริมทรัพย์และด้านสินค้าและบริการทั่วไป ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภค ซึ่งบางครั้งจะใช้การเจรจาไกล่เกลี่ยเป็นหลักทำให้สามารถลดข้อพิพาทที่จะขึ้นสู่กระบวนการพิจารณาในศาลได้เป็นอย่างมากซึ่งที่เรียกวิธีการดังกล่าวว่า “ มาตรการอื่นนอกจากวิธีการทางศาล ” (Alternative Dispute Resolution: ADR) ทั้งนี้ข้อดีของการเจรจาไกล่เกลี่ยนอกจากลดข้อพิพาทที่จะขึ้นสู่กระบวนการพิจารณาในชั้นศาลได้แล้ว ยังทำให้ผู้บริโภคได้รับการเยียวยาความเสียหายหรือได้รับการพิจารณาชดเชยได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ทั้งนี้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ยเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค²⁵ โดยมุ่งเน้นการเจรจาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภคเพื่อให้เกิดผลดีแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย ซึ่งจะทำให้ผู้บริโภคได้รับการเยียวยาความเสียหายรวดเร็วยิ่งขึ้น

(2) คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคที่คณะกรรมการเห็นสมควร หรือมีผู้ร้องขอตามมาตรา 39 ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา การดำเนินคดีแทนผู้บริโภคของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นหลักการสำคัญของพระราชบัญญัติฯ มีลักษณะของการเป็นกฎหมายที่อุดช่องว่างทางกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคที่บังคับใช้ก่อนหน้านั้น และถือเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคโดยเป็นมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคหลังจากที่สินค้าเข้าสู่ตลาดแล้ว (Post-market Control Measure) ซึ่งเป็นสิทธิอันชอบธรรมที่ผู้บริโภคจะสามารถดำเนินการเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากความชำรุดบกพร่องของสินค้า (Compensation) เนื่องจากสินค้าหรือบริการบางอย่างมีการใช้เทคโนโลยีการผลิตขั้นสูงทำให้ผู้บริโภคไม่มีความเข้าใจในสินค้าเท่าที่ควรจะเป็น หรืออาจมีการใช้กลวิธีทางการตลาดมาหลอกล่อให้ผู้บริโภคหลงเชื่อจนบางครั้งอาจนำมาซึ่งความเสียหายต่อทั้ง ชีวิต ร่างกาย จิตใจ อนามัยรวมถึงทรัพย์สิน จึงเป็นหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้ใช้อำนาจปกครองจะต้องหามาตรการมาเยียวยาหรือชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนดังกล่าว การดำเนินคดีแทนผู้บริโภคก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่รัฐจะใช้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งนี้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในการพิจารณาดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภค ซึ่งถือเป็นมาตรการใหม่ที่ปรากฏในกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของไทยโดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา ซึ่งการดำเนินคดีที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีมติให้

²⁵ คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 6/2548 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2548.

ดำเนินคดีแทนนั้นเกือบทั้งหมดเป็นคดีแพ่งและเป็นการเยียวยาให้กับผู้บริโภครายมิได้เป็นเรื่องราวของรัฐกับผู้ประกอบธุรกิจ แต่ในการดำเนินคดีอาญานั้นพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจเปรียบเทียบความผิดทางอาญาที่เกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติฯ ได้ โดยมีวิธีการดำเนินการดังนี้

(1) ถ้าพนักงานสอบสวนพบว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และบุคคลนั้นยินยอมให้เปรียบเทียบ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องมายังคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมอบหมายให้มีอำนาจเปรียบเทียบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้นั้นแสดงความยินยอมให้เปรียบเทียบและเมื่อชำระค่าปรับแล้วให้ถือว่าคดีเลิกกัน

(2) กรณีที่มีผู้บริโภคร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่ามีการกระทำความผิดเป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภค หรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตรวจพบว่า มีการอันฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะรวบรวมข้อเท็จจริงและหลักฐานต่างๆ พร้อมทั้งเรียกผู้ที่ถูกกล่าวหามาสอบถามข้อเท็จจริง แล้วนำเสนอที่ประชุมคณะกรรมการเฉพาะเรื่องเพื่อขอทราบมติที่ประชุม ถ้าคณะกรรมการเห็นว่าผู้กระทำความผิดกล่าวมีความผิดจริง สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ก็จะเสนอที่ประชุมคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พิจารณาลงโทษ กรณีโทษปรับนั้น ผู้ที่มีอำนาจเปรียบเทียบความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในส่วนกลาง ได้แก่ พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบความผิดที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร (เลขานุการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค) กับพนักงานสอบสวน งาน 4 กองกำกับการ 3 กองบังคับการปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี (กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ (สศก.) เดิม

สำหรับในส่วนภูมิภาค คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้มอบหมายคณะอนุกรรมการผู้มีอำนาจเปรียบเทียบความผิดที่เกิดขึ้นในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ที่มีอำนาจเปรียบเทียบความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ จะประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน อัยการจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจจังหวัด เป็นอนุกรรมการ โดยมีข้าราชการในจังหวัดเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มอบหมายให้คณะอนุกรรมการหรือพนักงานสอบสวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเปรียบเทียบปรับได้ และทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาค²⁶ และถ้าผู้ที่กระทำการนั้นแสดงความยินยอมให้เปรียบเทียบและเมื่อชำระค่าปรับแล้วให้ถือว่าคดีเลิกกัน

²⁶ คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ 6/2528 ลงวันที่ 16 กันยายน 2528.

3) อำนาจอื่นๆ ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

นอกจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะมีอำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในเชิงป้องกันและเชิงการเยียวยาความเสียหายข้างต้นแล้วคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ยังมีอำนาจดำเนินการในลักษณะอื่นอีก โดยเป็นการใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองในการพิจารณาออก “คำสั่งทางปกครอง” และ “กฎ” ตามนิยามของคำว่าคำสั่งทางปกครองและกฎ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งสามารถแยกอำนาจทางปกครองของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในลักษณะของการพิจารณาออก “คำสั่งทางปกครอง” และ “กฎ” ได้ดังนี้

(1) อำนาจทางปกครองของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในลักษณะของการพิจารณาออก “กฎ” ในกรณีการดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตราย

อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในรูปของการดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค เป็นมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีลักษณะทั้งในเชิงป้องกันและเยียวยาความเสียหาย ที่กล่าวเช่นนี้เพราะสินค้าบางชนิดนั้นไม่มีกฎหมายใดๆ ที่จะให้อำนาจรัฐในการตรวจสอบคุณภาพ หรือมาตรฐานใดๆ ก่อนที่ออกจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภค ซึ่งทำให้บางครั้งสินค้าชนิดนั้นอาจเป็นสินค้าที่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้บริโภคได้ ทั้งอันตรายที่มาจากวิธีการใช้หรือส่วนประกอบ ดังนั้น กฎหมายจึงมอบอำนาจให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถดำเนินการกับสินค้าที่อาจมีอันตรายดังกล่าวได้ โดยการออกคำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ห้ามขายสินค้านั้นๆ ทั้งเป็นการสั่งเป็นการชั่วคราวหรือเป็นการสั่งเป็นการถาวร โดยมีวิธีการและขั้นตอนดังต่อไปนี้

ก. เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่า สินค้าใดอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค คณะกรรมการอาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้านั้นได้ ถ้าผู้ประกอบธุรกิจไม่ดำเนินการตามที่คณะกรรมการสั่งหรือดำเนินการล่าช้า โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร คณะกรรมการจะจัดให้มีการพิสูจน์โดยผู้ประกอบธุรกิจเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายก็ได้

ข. ถ้าผลการทดสอบหรือพิสูจน์ปรากฏว่าสินค้านั้นเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคและกรณีไม่อาจป้องกันอันตรายที่จะเกิดจากสินค้านั้นได้โดยการกำหนดฉลากตามมาตรา 30 หรือตามกฎหมายอื่น ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งห้ามขายสินค้านั้นและถ้าเห็นสมควร จะสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจเปลี่ยนแปลงสินค้านั้นภายในระยะเวลาตามที่คณะกรรมการกำหนดก็ได้ ในกรณีที่สินค้านั้นไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้หรือเป็นที่สงสัยว่าผู้ประกอบธุรกิจจะเก็บสินค้านั้นไว้เพื่อขายต่อไป คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจทำลายหรือจะจัดให้มีการทำลายโดยผู้ประกอบธุรกิจเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายก็ได้

ค. ในกรณีที่จำเป็นเร่งด่วน ถ้าคณะกรรมการมีเหตุที่น่าเชื่อว่าสินค้าใดอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งห้ามขายสินค้านั้นเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะได้มีการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้า

ง. ถ้าผู้ประกอบการธุรกิจขายสินค้าที่คณะกรรมการสั่งห้ามขายเพราะสินค้านั้นอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคตามมาตรา 36 นี้ ผู้ประกอบการธุรกิจนั้นต้องระวางโทษตามมาตรา 56 คือจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าผู้ประกอบการนั้นเป็นผู้ผลิตเพื่อขายหรือเป็นผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย ต้องระวางโทษหนักขึ้นคือ จำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

การดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภคของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นการใช้อำนาจทางปกครองรูปแบบหนึ่ง ตามนิยามของคำว่า “กฎ” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ให้ความหมายของคำว่า “กฎ” หมายถึงพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จากนิยามดังกล่าว “กฎ” จึงเป็นบทบัญญัติทางกฎหมาย ที่ปรากฏในรูปของพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ กระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งอาจเป็นการกำหนดให้บุคคลทั่วไปกระทำการใด หรือห้ามกระทำการใดเป็นการทั่วไป มิได้เฉพาะแก่กรณีใดกรณีหนึ่งเมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภคของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่เรียกว่า “คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค” นั้น แต่แท้จริงแล้วคำสั่งดังกล่าวไม่ได้กระทำต่อบุคคลใดหรือกรณีใดโดยเฉพาะจึงถือได้ว่ามีลักษณะและรูปแบบเป็นไปดังความหมายของคำว่า “กฎ” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องด้วยการประกาศให้สินค้าใดอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภคนั้น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จะกระทำโดยประกาศเป็นการทั่วไปว่าสินค้านั้นใด อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภค และห้ามขายสินค้านั้นๆ โดยมีได้เฉพาะลงไปว่าเป็นสินค้าของผู้ประกอบการธุรกิจรายใด จึงเป็นการใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับสินค้าของผู้ประกอบการธุรกิจทุกราย จึงมีลักษณะเป็น “กฎ” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่มุ่งผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ²⁷

²⁷ อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 : ศึกษากรณีการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค (น. 60-61). เล่มเดิม

อำนาจพิเศษของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค²⁸

1) ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวยังมีได้มีการดำเนินการหรือดำเนินการยังไม่ครบถ้วนตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และมีได้ออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายดังกล่าวภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง จากคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง หรือคณะกรรมการให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง หรือคณะกรรมการเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาออกคำสั่งตามความในหมวดนี้ได้

2) ในกรณีตาม 1) ถ้ามีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจปล่อยให้เนิ่นช้าต่อไปได้ให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือคณะกรรมการเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาออกคำสั่งตามความในหมวดนี้ได้ โดยไม่ต้องมีหนังสือแจ้งหรือขอให้ครบกำหนดเก้าสิบวันตามเงื่อนไขใน 1)

ในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวมิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่บัญญัติในหมวดนี้ ให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องมีอำนาจออกคำสั่งตามความในหมวดนี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายอยู่แล้ว คณะกรรมการอาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ว่าด้วยการนั้นๆ ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้แทนคณะกรรมการเฉพาะเรื่องได้ การมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นๆ ตามวรรคสอง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 115 ตอนที่ 15 ก. วันที่ 24 มีนาคม 2541

นับแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2558) คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ดำเนินการออกคำสั่งห้ามขายสินค้าที่ได้พิจารณาแล้วว่า อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภค เช่น

(1) คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 9/2527 เรื่อง ห้ามขายสินค้าที่เรียกกันว่า “ของเล่นชนิดพองตัวเมื่อแช่น้ำ” หรือ “ตัวดูดน้ำ”²⁹

(2) คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 6/2529 เรื่อง ห้ามขายสินค้าเครื่องต้มน้ำไฟฟ้าที่ทำให้น้ำร้อน โดยผ่านกระแสไฟฟ้าเข้าไปในน้ำโดยตรง หรือเครื่องต้มน้ำไฟฟ้าแบบขั้วเปลือย³⁰

²⁸ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 21.

²⁹ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 101 ตอนที่ 136ง, วันที่ 27 พฤศจิกายน 2527.

³⁰ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 103 ตอนที่ 133ง, วันที่ 1 สิงหาคม 2529.

(3) คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 9/2548 เรื่อง ห้ามขายสินค้าที่เรียกกันว่า “ลูกโป่งวิทยาศาสตร์” หรือ “ลูกโป่งพลาสติก” หรือ “blowing balloon”³¹

(4) คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 4/2550 เรื่อง ห้ามขายสินค้าเครื่องเล่น ถักนํ้าที่มีลักษณะเป็นกระบอกสูบและใช้แรงอัดกระแทกนํ้าในกระบอกสูบโดยตรง³²

(5) คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 9/2550 เรื่อง ห้ามขายสารที่ใช้ในวิธีไบโอเทคนิคเป็นการชั่วคราว³³

(6) คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 11/2550 เรื่อง ห้ามขายสินค้าเครื่อง ล่องแก่ง ชื่อ “อินเดียน่า ล็อก” (INDIANA LOG) ในสวนสยามเป็นการชั่วคราว³⁴

(7) คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 14/2551 เรื่อง ห้ามขายสินค้าเครื่องทำ นํ้าเย็นที่ใช้ตะกั่วเป็นตัวประสานรอยเชื่อมต่อของตะเข็บถักนํ้าหรือท่อส่งนํ้า³⁵

(8) คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 15/2551 เรื่อง ห้ามขายสินค้าภาชนะ สำหรับปรุงหรือบรรจุอาหารใช้ตะกั่วเป็นตัวประสานรอยเชื่อมต่อ³⁶

(9) คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 10/2552 เรื่อง ห้ามขายสินค้าลวดตัดฟัน แผลชั้น³⁷

(10) คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 1/2556 เรื่อง ห้ามขายสินค้า “อุปกรณ์ ไฟฟ้าช็อตสำหรับแก๊สคน” เป็นการชั่วคราว³⁸

(11) คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 9/2558 เรื่อง ห้ามขายสินค้าหรือห้าม ให้บริการสินค้า “บาราอู๋ บาราอู๋ไฟฟ้า หรือนุหรีไฟฟ้า หรือด้วยบาราอู๋ นํ้ายาสำหรับเติมบาราอู๋ ไฟฟ้าหรือนุหรีไฟฟ้า”³⁹

2) อำนาจทางปกครองของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในลักษณะของการ พิจารณาออก “คำสั่งทางปกครอง” กรณีการรับรองสมาคมที่มีอำนาจฟ้องคดีแทนสมาชิกของ สมาคมตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งการพิจารณารับรอง

³¹ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 123 ตอนพิเศษ 3ง, วันที่ 10 มีนาคม 2549.

³² ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124 ตอนพิเศษ 94ง, วันที่ 8 สิงหาคม 2550.

³³ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124 ตอนพิเศษ 157ง, วันที่ 17 ตุลาคม 2550.

³⁴ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124 ตอนพิเศษ 163ง, วันที่ 26 ตุลาคม 2550.

³⁵ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 126 ตอนพิเศษ 7ง, วันที่ 16 มกราคม 2552.

³⁶ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 126 ตอนพิเศษ 7ง, วันที่ 16 มกราคม 2552.

³⁷ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 126 ตอนพิเศษ 136ง, วันที่ 18 กันยายน 2552.

³⁸ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 130 ตอนพิเศษ 23 ง, วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2556.

³⁹ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 132 ตอนพิเศษ 39 ง, วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2558.

สมาคมให้มีอำนาจฟ้องคดีแทนสมาชิกของสมาคมตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นี้เป็นการใช้อำนาจของรัฐเพื่อบังคับกับกรณีหนึ่งกรณีใดหรือกับบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะในรูปแบบของ “คำสั่งทางปกครอง” ตามนิยามของคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง 3 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา คณะกรรมการว่าด้วยฉลาก และคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา ซึ่งคณะกรรมการเฉพาะเรื่องทั้ง 3 คณะ ดังกล่าวมีอำนาจในการพิจารณาออกประกาศเพื่อบังคับใช้กับบุคคลทั่วไปซึ่งมีลักษณะเป็น “กฎ” ตามนิยามของคำว่า “กฎ” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยฉลาก ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา และการใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อใช้บังคับกับกรณีหนึ่งกรณีใดหรือกับบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ และออกคำสั่งในรูปแบบของ “คำสั่งทางปกครอง” เช่น กรณีของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา ที่มีหน้าที่โดยทั่วไปในการควบคุมดูแลการโฆษณาสินค้าหรือบริการที่ยังมิได้ถูกควบคุมการโฆษณาโดยกฎหมายอื่นไม่ให้เกิดการใช้ข้อความที่เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค หรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม ซึ่งเมื่อคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาได้พิจารณาข้อความโฆษณาใดแล้วเห็นว่าอาจเป็นโฆษณาที่เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาก็จะให้ผู้กระทำการโฆษณาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือนำพินิจแสดงความจริงว่า ข้อความโฆษณาของตนมิได้มีลักษณะอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเมื่อคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อความโฆษณานั้นมีลักษณะอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาก็มีอำนาจที่จะออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

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

และวิธีการที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณากำหนด⁴⁰ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการฯ ได้มีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดข้างต้นแล้ว ผู้ที่คณะกรรมการมีคำสั่งดังกล่าวไม่พอใจในผลของการพิจารณาพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ก็ให้สิทธิบุคคลดังกล่าวอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ภายใน 10 วันนับแต่ได้รับคำสั่งของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา⁴¹ ทั้งนี้ในทางปฏิบัติ

⁴⁰ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 27.

⁴¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 43 มาตรา 44.

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการฝ่ายกฎหมาย เป็นผู้พิจารณา คำอุทธรณ์รวมถึงการให้โอกาสผู้ได้รับคำสั่งมาชี้แจง ซึ่งการพิจารณาของคณะอนุกรรมการฝ่ายกฎหมายเป็นประการใดก็จะนำเสนอคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาต่อไป ซึ่งถ้า ผู้อุทธรณ์ยังไม่พอใจผลการพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งถือเป็นที่สุด ฝ่ายปกครองก็สามารถร้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนมติดังกล่าวต่อไปได้

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กฎหมายได้ กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้น โดยครั้งแรกมีฐานะเป็น หน่วยงานระดับกองในสังกัดสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี⁴² ต่อมาเมื่อ ปัญหาของผู้บริโภคมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครอง ผู้บริโภค พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 โดยได้มีการขยาย พัฒนา และปรับปรุงโครงสร้าง สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น พร้อมกับเพิ่มจำนวนบุคลากร และขอบเขตความรับผิดชอบให้มีความสอดคล้องกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น โดยยกฐานะขึ้นเป็น ส่วนราชการระดับกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี⁴³ และได้ทำการโอนอำนาจหน้าที่บางส่วนของ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภค สำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และถูกต้องตามระเบียบทางราชการ⁴⁴ ทั้งนี้เนื่องจากว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้การที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จะมีสถานะเป็นกรมได้ จะต้องมีการออกกฎหมายรองรับในรูปแบบของพระราชกฤษฎีกา⁴⁵ จึงจำเป็นต้องมีการตราพระ ราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับบทบัญญัติ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2542 และทำให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีสถานะเป็นกรม ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2542⁴⁶ โดยที่สำนักงานคณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภคได้แบ่งลักษณะงานในการคุ้มครองผู้บริโภคเป็น 3 ด้านหลักๆ คือ 1) การคุ้มครอง ผู้บริโภคด้านโฆษณา 2) การคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลาก และ 3) การคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา

⁴² จาก *กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค* (น.35), โดย ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, 2543, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

⁴³ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 115 ตอนที่ 15 ก. วันที่ 24 มีนาคม 2541.

⁴⁴ พระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารบางส่วนของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรีไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2541 มาตรา 3-4 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 115 ตอนที่ 15 ก. วันที่ 24 มีนาคม 2541.

⁴⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541, มาตรา 2.

⁴⁶ พระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับบทบัญญัติมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2542 ราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 40 ก. วันที่ 20 พฤษภาคม 2542.

เนื่องจากการขยายตัวของประชากร สังคมและเศรษฐกิจ ส่งผลให้การบริโภคของประชาชนขยายตัวตามไปด้วย ประกอบการมีการลงทุนผลิตสินค้าและบริการออกมาสนองความต้องการอย่างมากมาย มีการกระตุ้นใจโดยใช้วิธีทางการตลาด เช่น การโฆษณาและการส่งเสริมการขาย เพื่อจูงใจให้ผู้บริโภคตัดสินใจเลือกซื้อสินค้าและผู้ประกอบการบางรายใช้วิธีการ หรือกลยุทธ์ทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคจนทำให้ความเสียหาย ในขณะเดียวกันภาคประชาชนเองก็ยังขาดการรวมกลุ่มเพื่อคุ้มครองสิทธิของตนเองในฐานะที่เป็นผู้บริโภคอย่างเข้มแข็งเพียงพอ รัฐจึงจำเป็นต้องหามาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริโภคสินค้าบางประเภทที่มีผลต่อสุขภาพและความปลอดภัยของประชาชน ดังนั้น จึงมีการตรากฎหมายหลายฉบับที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและสวัสดิภาพของประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโภค ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ ขึ้นอยู่กับอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของหน่วยงานนั้นๆ สำหรับสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว มีกฎหมายรองรับในการปฏิบัติงานอยู่ 3 ฉบับ ได้แก่

1) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2541 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2556 เป็นกฎหมายที่กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของผู้บริโภคที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้ประกอบธุรกิจ ได้แก่ การคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา การคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลาก การคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา การคุ้มครองผู้บริโภคด้านสินค้าที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค และการฟ้องคดีแพ่งและคดีอาญาแทนผู้บริโภค รวมถึงการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น การป้องปรามการกระทำการละเมิดสิทธิผู้บริโภค

2) พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ดำเนินการเพื่อกำกับดูแลผู้ประกอบการขายตรงและผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง โดยห้ามมิให้ดำเนินกิจการในลักษณะที่เป็นการชักชวนให้บุคคลเข้าร่วมเป็นเครือข่ายในการประกอบธุรกิจขายตรงหรือในการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง โดยตกลงว่าจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนจากการหาผู้เข้าร่วมเครือข่ายดังกล่าว ซึ่งกำหนดจากจำนวนผู้เข้าร่วมเครือข่ายที่เพิ่มขึ้น เช่น ปัญหาแชร์ลูกโซ่ เป็นต้น

3) พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค รับเรื่องร้องทุกข์เพื่อนำเสนอคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในฐานะผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนตามมาตรา 10 ดำเนินคดีแทนผู้บริโภคโดยต้องพิสูจน์ว่าผู้เสียหายได้รับความเสียหายจากสินค้าของผู้ประกอบการและการใช้หรือการเก็บรักษาสินค้านั้นเป็นไปตามปกติธรรมดา แต่ไม่ต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายเกิดจากการ

กระทำของผู้ประกอบการผู้ใด ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวได้มีเจตนารมณ์ในการกำหนดความรับผิดชอบให้ผู้ประกอบการธุรกิจเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้า

นอกจากนี้กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2545 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีภารกิจเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค โดยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเพื่อให้ผู้บริโภคมีความรู้ความเข้าใจในการรักษาสิทธิประโยชน์ของตน ได้รับความปลอดภัยและความเป็นธรรมจากการซื้อขายและการทำสัญญากับผู้ประกอบการธุรกิจ รวมทั้งได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหายจากการละเมิดสิทธิตามกฎหมาย⁴⁷

สำหรับขั้นตอนและการดำเนินการรับเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภคของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค นั้นสามารถอธิบายได้ดังนี้

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้รับเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภคแล้ว จะต้องตรวจสอบก่อนในเบื้องต้นว่า เรื่องหรือประเด็นดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใดซึ่งถ้าเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจของหน่วยงานอื่น และหน่วยงานอื่นสามารถเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนได้ทั้งหมดก็จะต้องดำเนินการประสานเรื่องร้องเรียนดังกล่าวให้หน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงพิจารณาดำเนินการ แต่ถ้าเป็นกรณีที่เรื่องร้องเรียนดังกล่าวมีหลายประเด็นและมีประเด็นใดประเด็นหนึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เช่น การร้องขอให้พิจารณาชดเชยหรือเยียวยาความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งประเด็นดังกล่าวกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคฉบับอื่นไม่ได้มีการระบุถึงสิทธิในการพิจารณาชดเชยหรือเยียวยาความเสียหายไว้ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคก็จะต้องพิจารณาดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปคือ พิจารณาถึงความเป็นผู้บริโภคตามนิยามของคำว่า “ผู้บริโภค” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่หมายถึง “ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบการธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบการธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบการธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม”⁴⁸ ซึ่งเมื่อเป็นผู้บริโภคตามคำนิยามของกฎหมายแล้ว ไม่ว่าจะส่วนบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น บริษัท ห้างหุ้นส่วน ก็สามารถเป็นผู้บริโภคได้ และเมื่อมีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเกิดขึ้นกฎหมายก็ได้ตัดสิทธิความเป็นผู้บริโภคของนิติบุคคลเว้นแต่ว่า นิติบุคคลนั้นกระทำการเป็นผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบการธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับ

⁴⁷ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2545 ข้อ 2. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 119 ตอนที่ 103 ก. วันที่ 9 ตุลาคม 2545.

⁴⁸ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541, มาตรา 3.

การเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ ในลักษณะทางธุรกิจ เช่น การซื้อ ไปเพื่อจำหน่ายต่อ ซึ่งนิติบุคคลนั้นก็เปลี่ยนสถานะจากผู้บริโภคเป็นผู้ประกอบธุรกิจ โดยที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ผู้ประกอบธุรกิจ” ว่าหมายถึง

“ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย หรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อ ซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการ และหมายความรวมถึงผู้ประกอบการโฆษณาด้วย”⁴⁹ ดังนั้นเมื่อใดก็ตามที่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ได้ซื้อสินค้าไปเพื่อขายต่อแก่บุคคลอื่น โดยมีได้นำไปใช้ในทางปกติทั่วไปก็ถือว่าผู้นั้นบุคคลหรือนิติบุคคลนั้นมิได้เป็นผู้บริโภค ตามคำนิยามของกฎหมายกำหนดจึงไม่อาจอ้างว่าเป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภคได้ ทั้งนี้ได้มีกรณีของประชาชนที่ได้ทำสัญญาการเข้าร่วมธุรกิจในรูปแบบแฟรนไชส์ได้ร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อขอให้พิจารณาชดเชยความเสียหายจากการเข้าร่วมธุรกิจว่า มิได้รับผลตอบแทนตามที่สัญญาได้โฆษณาไว้ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้พิจารณาประเด็นการร้องเรียนดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า ผู้ร้องมิได้เป็นผู้บริโภคตามความหมายของคำว่า “ผู้บริโภค” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จึงแจ้งให้ประชาชนที่มาร้องเรียนดำเนินการใช้สิทธิทางศาลด้วยตนเอง และเมื่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้พิจารณาประเด็นการร้องเรียนแล้วเห็นว่าประชาชนที่มาร้องเรียนเป็นเป็นผู้บริโภค และเรื่องร้องเรียนอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยจะต้องดำเนินการต่อไปดังนี้

(1) เจ้าหน้าที่ทำหนังสือเชิญทั้งผู้ประกอบธุรกิจและผู้บริโภคเพื่อมาพบเจ้าหน้าที่เพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงพร้อมทั้งแสดงเอกสารหลักฐาน และเจรจาไกล่เกลี่ย โดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ทำหน้าที่เป็นคนกลางในการเจรจา

(2) กรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจได้รับหนังสือเชิญแล้ว แต่ไม่มาชี้แจงข้อเท็จจริงตามหนังสือเชิญ เจ้าหน้าที่จะจัดทำหนังสือเรียกของพนักงานเจ้าหน้าที่ เรียกผู้ประกอบธุรกิจให้มาพบพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารใดๆ ประกอบการพิจารณาคำเนิการและเจรจาไกล่เกลี่ยกับผู้บริโภคที่ร้องเรียนอีกครั้งหนึ่ง

(3) หากผู้ประกอบธุรกิจที่ได้รับหนังสือเรียกไม่ไปพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกำหนด โดยไม่แจ้งเหตุขัดข้องให้ทราบล่วงหน้า ถือว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียกมีความผิดตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะทำบันทึกเสนอความเห็นต่อเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อใช้อำนาจในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเปรียบเทียบความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

⁴⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 3.

(4) ในการเจรจาไกล่เกลี่ย หากคู่กรณีสามารถเจรจาไกล่เกลี่ย ตกลงกันได้ เจ้าหน้าที่ก็จะให้คู่กรณีทั้ง 2 ฝ่าย ลงบันทึกเป็นหลักฐานเพื่อนำเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นต่อไป แต่ถ้าหากไม่สามารถเจรจาไกล่เกลี่ยกันได้เจ้าหน้าที่จะสรุปข้อเท็จจริงและรวบรวมหลักฐานทั้งหมดเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาถ้อยแถลงเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริหาร เพื่อให้พิจารณาว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวละเมิดสิทธิของผู้บริหารหรือไม่ และถ้ามีการดำเนินคดีแก่ผู้ประกอบการธุรกิจที่กระทำการละเมิดสิทธินั้น จะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริหารเป็นส่วนรวมหรือไม่ ซึ่งหากคณะกรรมการพิจารณาถ้อยแถลงเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริหาร เห็นว่ามีได้เป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารเป็นส่วนรวม ก็จะมีมติขอร้อง พร้อมทั้งให้เจ้าหน้าที่เสนอเรื่องดังกล่าวต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริหาร เพื่อให้พิจารณาขอร้องเรื่องร้องเรียนดังกล่าวและทำหนังสือแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริหารให้ผู้บริหารที่ร้องเรียนทราบ

(5) ส่วนกรณีที่คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิผู้บริหารและการดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารเป็นส่วนรวมก็จะมีมติให้เสนอเรื่องดังกล่าวต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริหารเพื่อให้พิจารณาต่อไป

(6) หลังจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริหารได้พิจารณาแล้วหากมีมติให้ดำเนินคดีแก่ผู้ประกอบการธุรกิจ มติของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริหารจะมีลักษณะครอบคลุมถึงการร้องเรียนของผู้บริหารที่ได้ร้องทุกข์ไว้แล้ว และผู้บริหารที่จะมาร้องทุกข์ต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริหารในเรื่องเดียวกันในภายหลังอีกด้วย

นอกจากการรับเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริหารแล้วสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริหารยังมีหน้าที่ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริหาร⁵⁰ ซึ่งถือเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ดังนั้นสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริหาร จึงเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการให้การสนับสนุนในการสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้แก่คณะกรรมการ เช่น การวิเคราะห์เหตุแห่งการร้องเรียนหรือข้อพิพาทต่างๆ เพื่อพัฒนาไปเป็นองค์กรที่มีองค์ความรู้ทางการคุ้มครองผู้บริหาร โดยเป็นหน่วยงานกลางที่ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นที่ทำงานด้านการคุ้มครองผู้บริหารด้านต่างๆ รวมถึงจัดพิมพ์ความเห็นของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริหาร คำวินิจฉัยเพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณชน เพื่อสร้างความชอบธรรมและความโปร่งใสในการจัดทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการคุ้มครอง

⁵⁰ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริหาร สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2545, ข้อ 2.

ผู้บริโภครวม ตามหลักการตรวจสอบคำวินิจฉัยโดยสาธารณชน⁵¹ ทั้งนี้การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ ให้ประชาชนได้รับความรู้หรือเข้าใจในสิทธิของตนในฐานะผู้บริโภคจะทำให้การคุ้มครอง ผู้บริโภคมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะการที่ประชาชนเข้าใจและรู้ถึงสิทธิของตนในฐานะผู้บริโภค จะทำให้ผู้บริโภคเกิดความตื่นตัวในการป้องกันและรักษาสิทธิของตนเพื่อไม่ให้ผู้ประกอบการเอาเปรียบหรือกระทำการใดๆ ที่จะเป็นการแสวงหาประโยชน์จากการประกอบธุรกิจโดยมิชอบได้ และยังเป็นการทำให้ผู้ประกอบการตระหนักถึงหน้าที่ของตนในการประกอบธุรกิจ เพื่อให้เกิด ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการหรือผู้บริโภคภายใต้กรอบของระบบ เศรษฐกิจเสรี

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค⁵² (สคบ.) ในฐานะที่เป็น หน่วยงานฝ่ายปกครองซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตั้งขึ้นตามพระราช บัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 โดยอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติ นั้นมีอยู่ 7 ประการ ดังนี้

1) รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาดำเนินการ ต่อไป ซึ่งการร้องเรียนหรือการสอดส่องผู้ประกอบธุรกิจมิให้กระทำผิดต่อกฎหมายนั้นเป็นสิทธิที่ ผู้บริโภคพึงกระทำได้ และยังเป็นภาระกระตุ้นเตือนให้ผู้ประกอบธุรกิจได้สำนึกและบรรเทาการเอา ใจเปรียบต่อผู้บริโภคได้บ้างและประการสำคัญคือเป็นการช่วยให้ สคบ. ทราบปัญหาของ ผู้บริโภคและดำเนินการช่วยเหลือได้เต็มที่

2) ติดตามและสอดส่องพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งกระทำการใดๆ อันมี ลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และจัดให้มีการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้าหรือบริการใดๆ ตามที่เห็นสมควรและจำเป็นเพื่อการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ทั้งนี้เพราะในปัจจุบันมีการเสนอ ขายสินค้าและบริการต่างๆ ต่อผู้บริโภคเป็นจำนวนมากและเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยใช้วิธีการและเทคโนโลยี ใหม่ๆ ในทางการตลาดและทางการโฆษณาเพื่อส่งเสริมการขาย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วผู้บริโภคไม่อาจ ทราบภาวะตลาดและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคุณภาพและราคาของสินค้าหรือบริการนั้นๆ ได้อย่าง ถูกต้อง สคบ. จึงต้องมีบทบาทในการติดตามและสอดส่องพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจและ

⁵¹ จาก รายงานการวิจัยเรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (น.172), โดยสวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2546 กรุงเทพฯ: ขุมทองและอุตสาหกรรมพิมพ์.

⁵² สคบ. กับการคุ้มครองผู้บริโภค (น. 3-5). เล่มเดิม.

ดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์ในบางครั้ง เพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมตามสมควร

3) สนับสนุนหรือทำการศึกษาและวิจัยปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคร่วมกับสถาบันการศึกษาและหน่วยงานอื่น เพื่อที่จะได้ดำเนินการช่วยเหลือผู้บริโภคได้ตรงกับปัญหาและความต้องการ

4) ส่งเสริมและมีการสนับสนุนให้มีการศึกษาแก่ผู้บริโภคในทุกระดับการศึกษาเกี่ยวกับความปลอดภัยและอันตรายที่อาจได้รับจากสินค้าหรือบริการ ผู้บริโภคควรจะได้เรียนรู้และเข้าใจปัญหา ตลอดจนวิธีการป้องกันหรือหลีกเลี่ยง เพื่อจะได้สามารถคุ้มครองตนเองในเบื้องต้น นอกเหนือจากความช่วยเหลือจากรัฐบาล การส่งเสริมและการสนับสนุนให้มีการศึกษาแก่ผู้บริโภคในทุกระดับจึงเป็นหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของ สคบ.

5) ดำเนินการเผยแพร่วิชาการและให้ความรู้และการศึกษาแก่ผู้บริโภค เพื่อสร้างนิสัยในการบริโภคที่เป็นการส่งเสริมพลานามัย ประหยัด และใช้ทรัพยากรของชาติให้เป็นประโยชน์มากที่สุด โดยดำเนินการเผยแพร่ความรู้ทางด้านวิชาการในด้านต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคผ่านทางสื่อมวลชนอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้นยังผลิตสื่อสิ่งพิมพ์ประเภทวารสาร เอกสาร บทความข่าวสารด้านการคุ้มครองผู้บริโภคแจกแก่ผู้สนใจเพื่อเป็นการส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีความรู้พื้นฐานในการคุ้มครองผู้บริโภคที่เกี่ยวกับการดำรงชีวิตประจำวัน

6) ประสานงานกับส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุม ส่งเสริม หรือกำหนดมาตรฐานของสินค้าหรือบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าประเภทอุปโภคบริโภค โดยประสานการทำงานร่วมกับส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นในการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความปลอดภัยและเป็นธรรมจากการซื้อสินค้าหรือบริการ เช่น สินค้าที่เป็นอันตราย อาทิ อาหารผสมสีย้อมผ้า อาหารไม่บริสุทธิ์ อาหารมีสารบอแรกซ์เจือปน จะประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการตามที่เห็นสมควร หรือในกรณีของสินค้าที่ไม่ได้คุณภาพมาตรฐาน อาทิ น้ำมันปลอมปน สินค้าเลียนแบบ การขายสินค้าเกินราคา สินค้าที่มีปริมาณไม่ตรงตามตราชั่ง ตวง วัด จะประสานกับกรมการค้าภายใน กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ และเจ้าหน้าที่ ตำรวจ กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ดำเนินการตรวจสอบ จับกุม และดำเนินคดี และในส่วนบริการที่เอาเปรียบผู้บริโภค โฆษณาสินค้าหรือบริการที่เป็นเท็จ หรือเกินความจริง สินค้าที่แสดงฉลากหลอกลวง คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะกำหนดมาตรฐานในการดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการเหล่านี้ด้วย และ สคบ. มีหน้าที่สอดส่องพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจเหล่านั้นอยู่เสมอ

7) ปฏิบัติการอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการ หรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องมอบหมาย และมีการประสานงานกับพนักงานเจ้าหน้าที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

โทษตามความผิดทางอาญามีการแบ่งลักษณะของความผิดเป็น 2 ประเภท คือ

1) ความผิดในตัวเอง (mala in se) คือ ความผิดที่เห็นได้ชัดเจนว่าเป็นความผิดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

2) ความผิดเพราะกฎหมายห้าม (mala prohibita) คือ ความผิดที่เกิดจากการที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิด โดยอาจมีได้เกี่ยวกับศีลธรรมเลย

แต่หากแบ่งตามการกระทำความผิดอาญาจะแบ่งได้ 2 ลักษณะ คือ

1) ความผิดที่มีลักษณะที่เป็นความผิดต่อแผ่นดิน คือ ความผิดที่นอกจากเรื่องนั้นจะมีผลต่อตัวผู้รับผลร้ายแล้วยังมีผลกระทบต่อสังคมอีกด้วยและรัฐจำเป็นต้องป้องกันสังคมเอาไว้ด้วยการยื่นมือเข้ามาเป็นผู้เสียหายเอง ดังนั้นแม้ผู้รับผลร้ายจากการกระทำโดยตรงจะไม่ใส่ใจเอาความแต่ก็ยังคงเข้าไปดำเนินคดีฟ้องร้องเอาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษให้ได้

2) ความผิดที่มีลักษณะที่เป็นความผิดอันยอมความกันได้ คือ ความผิดที่ไม่ได้มีผลร้ายกระทบต่อสังคมโดยตรงหากตัวผู้รับผลร้ายไม่ใส่ใจเอาความแล้วรัฐก็ไม่อาจยื่นมือเข้าไปดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้ และถึงแม้จะดำเนินคดีไปแล้ว เมื่อตัวผู้เสียหายพอใจคดีเพียงใดก็ยอมทำได้ด้วยการถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้องหรือยอมความ เช่น ความผิดฐานหมิ่นประมาท ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพ เป็นต้น

ในโทษทางปกครองหรือมาตรการทางปกครอง มีไว้เพื่อตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ให้ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ ไม่ให้ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์ของประชาชน

ดังนั้น โทษทางอาญาและทางปกครองจึงมีความแตกต่างกัน เนื่องจากมีสภาพและวัตถุประสงค์ทางกฎหมายที่แตกต่างกัน โทษทางอาญาและโทษทางปกครองจึงสามารถแยกออกจากกันได้

ในส่วนของบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จะเป็นการลงโทษทางอาญามีผลกับทั้งผู้กระทำความผิดเอง ตัวการ ผู้ใช้ ผู้ร่วมกระทำผิดรวมทั้งผู้ที่จัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวก ไม่ให้ถ้อยคำ ไม่ส่งเอกสารแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ โดยบทลงโทษทางอาญาที่ใช้ในการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้จะลงโทษตามความหนักเบาของการกระทำความผิด ได้แก่ จำคุก ปรับ หรือทั้งจำคุกทั้งปรับ

อย่างไรก็ตามแม้จะมีบทลงโทษตามที่กล่าวมาในข้างต้น แต่ก็สามารถเปรียบเทียบปรับ แทนการลงโทษได้หากผู้กระทำความผิดยินยอม ซึ่งเมื่อผู้กระทำความผิดได้เสียค่าปรับตามที่เปรียบเทียบแล้วก็ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา⁵³

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้ให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในประเด็นที่เกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

1) การคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา⁵⁴

การดำเนินงานในการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการโฆษณา ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง คือ คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา ดำเนินการโดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) หน้าที่โดยทั่วไปในการควบคุมดูแลการโฆษณาสินค้าหรือบริการที่ยังมิได้ถูกควบคุมโดยกฎหมายอื่น ซึ่งกฎหมายได้กำหนดลักษณะของข้อความที่จะใช้ในการโฆษณาไว้ดังนี้

การโฆษณาจะต้องไม่ใช่ข้อความที่เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค หรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ไม่ว่าข้อความดังกล่าวนั้นจะเป็นข้อความที่เกี่ยวกับแหล่งกำเนิด สภาพ คุณภาพ หรือลักษณะของสินค้าหรือบริการ ตลอดจนการส่งมอบ การจัดหาหรือการใช้สินค้าหรือบริการ

ข้อความดังต่อไปนี้ถือว่าเป็นข้อความที่เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือเป็นข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม

1) ข้อความที่เป็นเท็จหรือเกินความจริง

⁵³ มาตรา 62 บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการมีอำนาจเปรียบเทียบได้ และในการนี้ให้คณะกรรมการมีอำนาจมอบหมายให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือคณะอนุกรรมการ พนักงานสอบสวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเปรียบเทียบได้โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการเปรียบเทียบหรือเงื่อนไขประการใด ๆ ให้แก่ผู้ได้รับมอบหมายตามที่เห็นสมควรด้วยก็ได้

ภายในบังคับของบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ในการสอบสวนถ้าพนักงานสอบสวนพบว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และบุคคลนั้นยินยอมให้เปรียบเทียบ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องมายังคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้มีอำนาจเปรียบเทียบตามวรรคหนึ่งภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ผู้นั้นแสดงความยินยอมให้เปรียบเทียบ

เมื่อผู้กระทำความผิดได้เสียค่าปรับตามที่เปรียบเทียบแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

⁵⁴ สคย. กับการคุ้มครองผู้บริโภค (น. 20-21). เล่มเดิม

2) ข้อความที่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ไม่ว่าจะกระทำโดยใช้หรืออ้างอิงรายงานทางวิชาการ สถิติ หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งอันไม่เป็นความจริงหรือเกินความจริงหรือไม่ก็ตาม

3) ข้อความที่เป็นการสนับสนุนโดยตรงหรือโดยอ้อม ให้มีการกระทำผิดกฎหมายหรือศีลธรรม หรือนำไปสู่ความเสื่อมเสียในวัฒนธรรมของชาติ

4) ข้อความที่จะทำให้เกิดความแตกแยกหรือเสื่อมเสียความสามัคคีในหมู่ประชาชน

5) ข้อความอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ข้อความที่ใช้ในการโฆษณาที่บุคคลทั่วไปสามารถรู้ได้ว่าเป็นข้อความที่ไม่อาจเป็นความจริงได้โดยแน่แท้ ไม่เป็นข้อความที่ต้องห้ามในการโฆษณา และได้กำหนดลักษณะเกี่ยวกับ “วิธีการ” ที่ใช้ในการโฆษณาไว้ว่า การโฆษณาจะต้องไม่กระทำด้วยวิธีการอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกายหรือจิตใจ หรืออันอาจก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้บริโภค ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(2) หน้าที่ในการป้องกันหรือระงับยับยั้งความเสียหายหรืออันตรายอันจะเกิดขึ้นแก่ผู้บริโภค เนื่องจากการโฆษณาสินค้าหรือบริการบางประการเป็นการล่วงหน้า โดยกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการโฆษณาสินค้าหรือบริการนั้น

(3) หน้าที่ในการตรวจข้อความโฆษณาที่ผู้ประกอบการขอกำหนดให้พิจารณาให้ความเห็นก่อนทำการโฆษณา

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาข้อความใดแล้วสงสัยว่าข้อความโฆษณาดังกล่าวจะเป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 คณะกรรมการฯ ต้องให้โอกาสแก่ผู้กระทำการโฆษณาได้ชี้แจงข้อเท็จจริง หรือนำพินิจชี้แจงแสดงความจริงว่า ข้อความโฆษณาของตนมิได้มีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค แต่เมื่อคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อความโฆษณานั้นมีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณามีอำนาจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังนี้

(1) ให้แก้ไขข้อความหรือวิธีการในการโฆษณา

(2) ห้ามการใช้ข้อความบางอย่างที่ปรากฏในการโฆษณา

(3) ห้ามการโฆษณาหรือห้ามใช้วิธีการนั้นในการโฆษณา

(4) ให้โฆษณาเพื่อแก้ไขความเข้าใจผิดของผู้บริโภคที่อาจเกิดขึ้นแล้วตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณากำหนด

ในการออกคำสั่งตาม (4) ให้คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้บริโภคประกอบกับความสุจริตใจในการกระทำของผู้กระทำการโฆษณา ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ประกอบธุรกิจผู้ใดสงสัยว่าการโฆษณาของตนจะเป็นการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ผู้ประกอบธุรกิจนั้นอาจขอให้คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องนั้นก่อนทำการโฆษณาได้ ในกรณีนี้คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาจะต้องให้ความเห็นและแจ้งให้ผู้ขอทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาได้รับคำขอ ถ้าไม่แจ้งภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้ถือว่าคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาให้ความเห็นชอบแล้ว

การให้ความเห็นของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา ไม่ถือว่าเป็นการตัดอำนาจของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาที่จะพิจารณาวินิจฉัยใหม่เป็นอย่างอื่นเมื่อมีเหตุอันควร

การใดที่ผู้ประกอบธุรกิจได้กระทำไปตามความเห็นของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา มิให้ถือว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดทางอาญา

2) การคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลาก⁵⁵

การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านฉลากสินค้าเป็นเรื่องที่รัฐออกกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค โดยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 กำหนดให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจที่จะต้องให้ข้อมูลที่จริงอันเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้าเพื่อเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคที่จะได้รับข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้านั้นๆ โดยผู้บริโภคสามารถใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเลือกซื้อหรือใช้สินค้าได้อย่างปลอดภัยเป็นธรรมและประหยัด ดังนั้นข้อความที่ปรากฏในฉลาก กฎหมายจึงกำหนดให้ใช้ข้อความที่ตรงต่อความเป็นจริง และไม่มีข้อความที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้า และให้ใช้ข้อความตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการว่าด้วยฉลากกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ความหมายของ “ฉลาก” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

คำว่า “ฉลาก” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กำหนดให้หมายความรวมถึง รูป รอยประดิษฐ์ กระจกษาหรือสิ่งอื่นใดที่ทำให้ปรากฏข้อความเกี่ยวกับสินค้า ซึ่งแสดงไว้ที่สินค้า หรือภาชนะบรรจุ หรือหีบห่อบรรจุสินค้า หรือสอดแทรก หรือรวมไว้กับสินค้า

⁵⁵ สคป. กับการคุ้มครองผู้บริโภค (น. 23-26). เล่มเดิม

และหมายความรวมถึงเอกสารหรือคู่มือสำหรับใช้ประกอบสินค้า ป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ที่สินค้า หรือภาชนะบรรจุหีบห่อบรรจุสินค้านั้น

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้สินค้าที่ผลิตเพื่อขายโดยโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานและสินค้าที่ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขายเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลาก อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยฉลาก

1) กำหนดสินค้านั้นต่อไปนี้เป็นสินค้าที่ควบคุมฉลาก

(1) สินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่สุขภาพร่างกายและจิตใจ เนื่องในการใช้สินค้า หรือโดยสภาพของสินค้านั้น

(2) สินค้าที่ประชาชนทั่วไปใช้เป็นประจำ ซึ่งการกำหนดฉลากของสินค้านั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคในการที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้านั้น

2) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข การจัดทำฉลากสินค้าที่ควบคุมฉลาก โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งหลักเกณฑ์เงื่อนไขดังกล่าวต้องใช้ข้อความที่ตรงต่อความเป็นจริงและไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้า ได้แก่ ชื่อและสถานที่ประกอบการของผู้ประกอบธุรกิจ หรือเครื่องหมายการค้าของผู้ประกอบธุรกิจที่จดทะเบียนแล้วในประเทศไทย ชื่อสินค้า ประเทศที่ผลิต ราคา ปริมาณ วิธีใช้ คำแนะนำ คำเตือน วันเดือนปีที่ผลิต วันเดือนปีที่หมดอายุ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการว่าด้วยฉลากกำหนด

3) คณะกรรมการว่าด้วยฉลากมีอำนาจที่จะสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจแก้ไขฉลากที่ไม่ถูกต้อง หรือเลิกใช้ฉลากที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดนั้นได้ ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจขายสินค้าที่ควบคุมฉลากโดยการฝ่าฝืน ในการนี้คณะกรรมการว่าด้วยฉลากยังมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขหรือวิธีการชั่วคราวในการบังคับให้เป็นไปตามข้อกำหนด หรือคำสั่งของคณะกรรมการ ว่าด้วยฉลากตามที่เห็นสมควร สำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดหรือคำสั่งของคณะกรรมการว่าด้วยฉลากจะต้องถูกลงโทษตามกฎหมาย ซึ่งมีโทษจำคุกและโทษปรับ

4) เพื่อเป็นการให้ความสะดวกแก่ผู้ประกอบการที่ประสงค์จะให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎหมาย คณะกรรมการว่าด้วยฉลากมีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นว่าฉลากของผู้ประกอบธุรกิจมีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข หรือรายละเอียดที่คณะกรรมการว่าด้วยฉลากกำหนดหรือไม่ ในเมื่อผู้ประกอบการนั้นขอให้คณะกรรมการว่าด้วยฉลากพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการว่าด้วยฉลากจะต้องให้ความเห็นและแจ้งให้ผู้ขอทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการว่าด้วยฉลากได้รับคำขอ ถ้าไม่แจ้งภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคณะกรรมการว่าด้วยฉลากเห็นชอบแล้ว แต่การให้ความเห็นดังกล่าวไม่ตัดอำนาจ

คณะกรรมการว่าด้วยฉลากที่จะพิจารณาวินิจฉัยใหม่เป็นอย่างไร เมื่อมีเหตุอันสมควร สำหรับผู้ประกอบการที่ได้กระทำการไปตามความเห็นของคณะกรรมการว่าด้วยฉลาก ไม่ต้องรับโทษทางอาญา ถ้าภายหลังคณะกรรมการว่าด้วยฉลากเห็นว่าความเห็นเดิมไม่ถูกต้องและได้วินิจฉัยใหม่เป็นอย่างไร

5) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการว่าด้วยฉลากมีอำนาจหน้าที่จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย นอกจากนี้ คณะกรรมการว่าด้วยฉลาก ยังมีอำนาจที่จะสั่งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดส่งเอกสาร หรือข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่มีผู้ร้องทุกข์หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคมาพิจารณาได้ ในการนี้จะเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงด้วยก็ได้

6) นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว คณะกรรมการว่าด้วยฉลากยังมีอำนาจออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ในเมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติโดยเฉพาะเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ เนื่องจากในปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่ควบคุมในเรื่องฉลาก เช่น กฎหมายว่าด้วยยา กฎหมายว่าด้วยเครื่องสำอาง เป็นต้น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยฉลากในข้อนี้ จึงเป็นการอุดช่องว่างกฎหมายต่างๆ เหล่านี้

แนวทางในการดำเนินงานของคณะกรรมการว่าด้วยฉลาก

หลักเกณฑ์หรือแนวทางในการพิจารณากำหนดสินค้าที่ควบคุมฉลากของคณะกรรมการว่าด้วยฉลากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 มีดังนี้

- 1) เป็นสินค้าที่ผลิตเพื่อขายโดยโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน
- 2) เป็นสินค้าที่ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย
- 3) เป็นสินค้าที่ประชาชนทั่วไปใช้เป็นประจำ หรือเป็นสินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกาย หรือจิตใจเนื่องจากการใช้สินค้านั้นหรือโดยสภาพของสินค้า
- 4) เป็นสินค้าที่ยังไม่มีกฎหมายอื่นใดควบคุม
- 5) การจัดทำฉลากสินค้าต้องใช้ข้อความเป็นภาษาไทย ติดหรือปิดไว้ที่ตัวสินค้า หรือภาชนะบรรจุหรือหีบห่อบรรจุสินค้า ให้ผู้บริโภคเห็นและอ่านได้ชัดเจนและรวมถึงทำเป็นเอกสารหรือคู่มือสำหรับใช้ประกอบสินค้า ป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ที่สินค้าหรือภาชนะหรือหีบห่อบรรจุสินค้านั้น
- 6) การระบุฉลากของสินค้าที่ควบคุมฉลากต้องใช้ข้อความที่ตรงกับข้อเท็จจริงของสินค้าและไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับแหล่งกำเนิด สภาพและคุณภาพของสินค้านี้

(1) ชื่อประเภทหรือชนิดของสินค้าที่แสดงให้เข้าใจได้ว่าสินค้านั้นคืออะไร กรณีที่เป็นสินค้าที่ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขายให้ระบุชื่อประเทศที่ผลิตด้วย

(2) ชื่อหรือเครื่องหมายการค้าที่จดทะเบียนในประเทศไทยของผู้ผลิตเพื่อขายในประเทศไทย

(3) ชื่อหรือเครื่องหมายการค้าที่จดทะเบียนในประเทศไทยของผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย

(4) สถานที่ตั้งของผู้ผลิตเพื่อขายหรือของผู้ส่งหรือผู้นำเข้ามาในราชอาณาจักร เพื่อขาย แล้วแต่กรณี

(5) ต้องแสดงปริมาณ หรือขนาด หรือปริมาตร หรือน้ำหนักของสินค้านั้น แล้วแต่กรณี

(6) ต้องแสดงวิธีใช้ เพื่อให้ผู้บริโภคเข้าใจว่าสินค้านั้นใช้เพื่อสิ่งใด เช่น ใช้ทำความสะอาดพื้นไม้หรือพื้นกระเบื้อง ภาชนะเคลือบใช้ตั้งบนเตาไฟ ใช้เข้าไมโครเวฟ ใช้เก็บอาหารในตู้เย็น เป็นต้น

(7) ชื่อแนะนำในการใช้หรือห้ามใช้ เพื่อความถูกต้องในการใช้ที่ให้ประโยชน์แก่ผู้บริโภค เช่น ห้ามใช้ของมีคมกับการแช่น้ำแข็งในตู้เย็น

(8) คำเตือน (ถ้ามี)

(9) วันเดือนปีที่ผลิต หรือวันเดือนปีที่หมดอายุการใช้ หรือวันเดือนปีที่ควรใช้ก่อน วันเดือนปีที่ระบุนั้น เพื่อให้เข้าใจในประโยชน์ของคุณภาพหรือคุณสมบัติของสินค้านั้น (ถ้ามี)

(10) ราคา โดยระบุหน่วยเป็นบาท และจะระบุเป็นเงินสกุลอื่นด้วยก็ได้

7) สินค้าที่ควบคุมฉลากจากต่างประเทศที่นำเข้ามาขายในประเทศไทย ต้องจัดทำข้อความฉลากเป็นข้อความภาษาไทยให้มีความหมายตรงกับข้อความในภาษาต่างประเทศ โดยระบุชื่อพร้อมสถานที่ประกอบการของผู้ได้รับใบอนุญาตให้นำเข้าสินค้านั้น และต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับสินค้าตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการว่าด้วยฉลากกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

8) การจัดทำฉลากต้องไม่ใช่ข้อความ ดวงตรา หรือเครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ ที่ผู้ประกอบการไม่มีสิทธิใช้มาระบุที่ฉลากของสินค้า เนื่องจากอาจทำให้ผู้บริโภคเข้าใจผิดเกี่ยวกับสินค้า เช่น

(1) ชื่อหรือเครื่องหมายการค้าของผู้อื่น โดยที่ผู้ประกอบการไม่มีสิทธิใช้

(2) เครื่องหมายมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมของต่างประเทศที่ผู้ประกอบการไม่มีสิทธิใช้

(3) ชงชาติ ดวงตรา เครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ของต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ หรือเครื่องหมายอื่นใดที่มีลักษณะคล้ายกับเครื่องหมายดังกล่าว

(4) ข้อความอื่นใดที่อาจทำให้ผู้บริโภคเข้าใจผิดในแหล่งกำเนิดหรือคุณภาพของสินค้า

9) การจัดทำฉลากสินค้าที่ควบคุมฉลากต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการว่าด้วยฉลากกำหนด หากผู้ประกอบการรายใดไม่สามารถจัดทำฉลากตามหลักเกณฑ์ สามารถยื่นขอผ่อนผันการจัดทำฉลากต่อคณะกรรมการว่าด้วยฉลากเพื่อพิจารณาได้ ซึ่งคณะกรรมการว่าด้วยฉลากจะพิจารณาผ่อนผันการจัดทำฉลากให้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการว่าด้วยฉลากได้วางแนวทางไว้

3) การคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา⁵⁶

ในสภาพความเป็นจริงของสังคมปัจจุบัน เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าบุคคลไม่มีความเสมอภาคกัน ไม่มีความเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การศึกษา สติปัญญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่อยู่ในฐานะของผู้บริโภคย่อมไม่อยู่ในฐานะที่มีความเสมอภาคและเท่าเทียมกับผู้ประกอบธุรกิจ ไม่มีอำนาจต่อรองกับผู้ประกอบธุรกิจ ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและป้องกันไม่ให้ผู้บริโภคถูกเอาเปรียบในการทำสัญญากับผู้ประกอบการ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 กำหนดสิทธิของผู้บริโภคเพิ่มขึ้นคือ “สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา” และกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในการทำสัญญาขึ้น ดังนี้

(1) การประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการใด ถ้าสัญญาซื้อขายหรือสัญญาให้บริการนั้นมีกฎหมายกำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือหรือที่ตามปกติประเพณีทำเป็นหนังสือ คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาที่มีอำนาจกำหนดให้การประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการนั้นเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาได้

ในการประกอบธุรกิจที่ควบคุมสัญญา สัญญาที่ผู้ประกอบการทำกับผู้บริโภคจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

ก. ใช้ข้อสัญญาที่จำเป็น ซึ่งหากมิได้ใช้ข้อสัญญาเช่นนั้น จะทำให้ผู้บริโภคเสียเปรียบผู้ประกอบการเกินสมควร

ข. ห้ามใช้ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมกับผู้บริโภค ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และรายละเอียดที่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญากำหนด และเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นส่วนรวม

⁵⁶ สคบ. กับการคุ้มครองผู้บริโภค (น. 28-30). เล่มเดิม

คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาจะให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดทะเบียนสัญญาตามแบบที่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญากำหนดก็ได้

(2) เมื่อคณะกรรมการว่าด้วยสัญญากำหนดให้สัญญาของการประกอบธุรกิจที่ควบคุมสัญญาต้องใช้ชื่อสัญญาใด หรือต้องใช้ชื่อสัญญาใดโดยมีเงื่อนไขในการใช้ชื่อนั้นด้วยตามข้อ 1.1) แล้ว ถ้าสัญญานั้นไม่ใช่ชื่อดังกล่าว หรือใช้ชื่อดังกล่าว แต่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขให้ถือว่าสัญญานั้นใช้ชื่อสัญญาดังกล่าว หรือใช้ชื่อสัญญาดังกล่าวตามเงื่อนไขนั้นแล้วแต่กรณี

(3) เมื่อคณะกรรมการว่าด้วยสัญญากำหนดให้สัญญาของการประกอบธุรกิจที่ควบคุมสัญญาต้องไม่ใช่ชื่อสัญญาใดตามข้อ 1.2 แล้ว ถ้าสัญญานั้นใช้ชื่อดังกล่าว ให้ถือว่าสัญญานั้นไม่มีชื่อสัญญาเช่นนั้น

(4) คณะกรรมการว่าด้วยสัญญามีอำนาจกำหนดให้การประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นธุรกิจที่ควบคุมรายการในหลักฐานการรับเงินได้

ในการประกอบธุรกิจที่ควบคุมรายการในหลักฐานการรับเงิน หลักฐานการรับเงินจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

ก. มีรายการและใช้ข้อความที่จำเป็น ซึ่งหากมิได้มีรายการหรือมิได้ใช้ข้อความเช่นนั้น จะทำให้ผู้บริโภคเสียเปรียบผู้ประกอบการเกินสมควร

ข. ห้ามใช้ข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และรายละเอียดที่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญากำหนด

(5) เมื่อคณะกรรมการว่าด้วยสัญญากำหนดให้หลักฐานการรับเงินของการประกอบธุรกิจที่ควบคุมรายการในหลักฐานการรับเงินต้องใช้ข้อความใด หรือต้องใช้ข้อความใดโดยมีเงื่อนไขในการใช้ชื่อนั้นด้วย หรือต้องไม่ใช่ข้อความใดตามข้อ 4 แล้ว ให้นำข้อ 2 และข้อ 3 มาใช้บังคับแก่หลักฐานการรับเงินดังกล่าวโดยอนุโลม

(6) ในกรณีที่ผู้ประกอบการขายสินค้าหรือให้บริการ โดยให้คำมั่นว่าจะทำสัญญารับประกันให้ไว้แก่ผู้บริโภค สัญญาดังกล่าวต้องทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้แทน และต้องส่งมอบสัญญานั้นให้แก่ผู้บริโภคพร้อมกับการส่งมอบสินค้าหรือให้บริการ

ถ้าสัญญาทำเป็นภาษาต่างประเทศ ต้องมีคำแปลภาษาไทยกำกับไว้ด้วย

ถ้าผู้ประกอบการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อ 6 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(7) ผู้ประกอบธุรกิจมีหน้าที่ส่งมอบสัญญาที่มีข้อสัญญา หรือมีข้อสัญญาและแบบถูกต้องตาม 1 หรือส่งมอบหลักฐานการรับเงินที่มีรายการและข้อความถูกต้องตามข้อ 4 ให้แก่ผู้บริโภคภายในระยะเวลาที่เป็นทางปฏิบัติตามปกติสำหรับการประกอบธุรกิจประเภทนั้นๆ หรือ

ภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญากำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา สุดแต่ระยะเวลาใดจะถึงก่อน

ถ้าผู้ประกอบการธุรกิจไม่ส่งมอบสัญญาที่มีข้อสัญญา หรือมีข้อสัญญาและแบบถูกต้อง หรือ ไม่ส่งมอบหลักฐานการรับเงินที่มีรายการและข้อความถูกต้องให้แก่ผู้บริโภครภายในระยะเวลา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากนี้ หากผู้ประกอบการธุรกิจส่งมอบหลักฐานการรับเงิน โดยลงจำนวนเงินมากกว่าที่ ผู้บริโภคจะต้องชำระและได้รับเงินจำนวนนั้น ไปจากผู้บริโภคแล้ว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่ง เดือน หรือปรับตั้งแต่ห้าร้อยบาทจนถึงหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตน ได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการประกอบธุรกิจเช่นนั้นแล้ว

(8) ผู้ประกอบการธุรกิจผู้ใดสงสัยว่าแบบสัญญา หรือแบบหลักฐานการรับเงินของตนจะ เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ผู้ประกอบการผู้นั้น อาจขอให้คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาให้ความเห็นในแบบสัญญา หรือแบบหลักฐานการรับเงินนั้น ก่อนได้

(9) ในการกำหนดให้การประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการใดเป็นธุรกิจที่ควบคุม สัญญา และการกำหนดลักษณะของสัญญา หรือในการกำหนดให้การประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือ ให้บริการใดเป็นธุรกิจที่ควบคุมหลักฐานการรับเงิน และการกำหนดลักษณะของหลักฐานการรับ เงินดังที่ได้กล่าวข้างต้น ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

3.1.3 พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540

หลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมสัญญาของไทยยึดหลักความศักดิ์สิทธิ์ แห่งการแสดงเจตนาและหลักเสรีภาพแห่งสัญญาอย่างเคร่งครัด คือ เมื่อคู่กรณีได้แสดงเจตนาทำนิติ กรรมสัญญากันโดยชอบด้วยกฎหมายและโดยสมัครใจแล้ว คู่กรณีต้องถูกผูกพันให้ปฏิบัติตามที่ได้ ตกลงกันไปอย่างเคร่งครัด ถึงแม้ผลของการทำนิติกรรมสัญญานั้นจะทำให้อีกฝ่ายหนึ่งได้เปรียบอีก ฝ่ายหนึ่งเป็นอย่างมากเพียงใดก็ตาม

หลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับว่าถูกต้องเป็นธรรมตลอดมา เนื่องจากมีพื้นฐานของ หลักความเสมอภาคและเสรีภาพแห่งบุคคลรองรับอยู่ แต่โดยสภาพความเป็นจริงของสังคมใน ปัจจุบัน หลักความเสมอกันนั้นหาได้เสมอภาคกันอย่างแท้จริงไม่ มีความเหลื่อมล้ำและช่องว่าง ระหว่างบุคคลอยู่อย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจ การศึกษา สติปัญญา และโอกาสในการ เลือก ซึ่งมีคนจำนวนน้อยในสังคมที่อยู่ในฐานะที่เหนือกว่าคนทั่วไปในด้านต่างๆ ดังกล่าว สามารถ

ใช้หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนาทำนิติกรรมสัญญาที่เอารัดเอาเปรียบคนส่วนใหญ่ที่มีอำนาจต่อรองต่ำกว่าอย่างไรก็ได้⁵⁷

เมื่อสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้น ระบบการผลิตและจำหน่ายสินค้า และการประกอบธุรกิจมีความเข้มแข็งและมีอำนาจครอบงำตลาดมากขึ้น ประชาชนส่วนใหญ่ที่อยู่ในฐานะผู้บริโภคนิติกรรมและบริการเหล่านั้นกลับมีทางเลือกน้อยลง ช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคมขยายตัวมากขึ้น แม้จะใช้เสรีภาพไม่เข้าทำสัญญาที่ไม่เป็นธรรมนั้นก็ไม่ได้ช่วย เนื่องจากสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจและสังคมมิได้เปิดโอกาสให้มีทางเลือกอื่นที่เหมาะสมและเพียงพอ ผู้ประกอบธุรกิจจึงอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบในการทำสัญญาอย่างยิ่ง⁵⁸

พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่มีแนวคิดที่จะแก้ไขปัญหาค่าความไม่เป็นธรรมจากข้อตกลงที่คู่กรณีได้ตกลงทำกันขึ้นมาให้บรรเทาเบาบางลง อีกทั้งยังเป็นการขยายขอบการคุ้มครองตามหลักของเสรีภาพในการทำสัญญาและหลักศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา ซึ่งเป็นหลักทั่วไปของการทำสัญญาอีกด้วย โดยถือว่าพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นเครื่องมือของรัฐในการจำกัดการแสดงเจตนาของเอกชนเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมในภาพรวม ดังนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงจัดเป็นกฎหมายมหาชนซึ่งมีความคาบเกี่ยวระหว่างแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยาและกฎหมายรวมเข้าด้วยกัน (Socio-Economic Jurisprudence Concept)⁵⁹ โดยกำหนดให้ศาลเป็นผู้ตรวจสอบสัญญาที่อยู่ในขอบเขตของพระราชบัญญัตินี้ว่า มีลักษณะที่เป็นการเอารัดเอาเปรียบกันมากเกินไปหรือไม่ หากเป็นการเอารัดเอาเปรียบกันมากเกินไปศาลมีอำนาจที่จะพิพากษาให้มีผลบังคับกันได้เพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี⁶⁰

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540⁶¹

⁵⁷ จาก *สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540*. (น. 7). โดย จรรย์ ภัทธิรนากุล (อ้างถึงในพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540. กระทรวงยุติธรรม, 2542, กรุงเทพฯ: เซเวนพรีนติ้ง กรุ๊ป).

⁵⁸ แหล่งเดิม. (น. 8).

⁵⁹ สรุปการอภิปรายเรื่อง “มาตรการแก้ไขปัญหาค่าของกฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม” *บทบัญญัติ*, 49 (มิถุนายน 2539). (น.148). โดย ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล. อ้างใน *กฎหมายว่าด้วยสัญญา* โดย อรรถยา สิงห์สงบ (น. 223), 2550 กรุงเทพฯ: วิญญูชน

⁶⁰ *พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540. กระทรวงยุติธรรม* (น. 9). เล่มเดิม

⁶¹ จาก *กฎหมายสัญญา: สถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม* (น. 90-91), โดย ดาราพร ธีระวัฒน์, 2542, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

1) กฎหมายฉบับนี้มีความมุ่งหมายที่จะแก้ไขความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นจากผลบังคับของนิติกรรมสัญญาบางประเภทที่กำหนดไว้โดยเฉพาะเท่านั้น ทั้งนี้การบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวยังรวมถึงนิติกรรมประเภทอื่นด้วย เช่น ข้อตกลง ประกาศ หรือคำแจ้งเพื่อยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบ นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้ใช้เฉพาะความผูกพันที่เกิดจากมูลหนี้สัญญาเท่านั้น แต่ยังใช้กับมูลหนี้ที่เป็นความรับผิดชอบทางละเมิดด้วย⁶²

2) ประเภทของนิติกรรมสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้จะใช้บังคับเฉพาะนิติกรรมสัญญาบางประเภท โดยการคำนึงถึงลักษณะของนิติกรรมสัญญาที่เป็นมูลเหตุให้เกิดข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ดังนี้

(1) สัญญาระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือวิชาชีพ สัญญาสำเร็จรูป และสัญญาขายฝาก⁶³

(2) ข้อตกลงจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในการประกอบอาชีพการงาน หรือการทำนิติกรรมที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจการค้าหรือวิชาชีพ⁶⁴

(3) ข้อยกเว้นหรือข้อจำกัดความรับผิดชอบเพื่อความชำรุดบกพร่อง หรือเพื่อการรอนสิทธิ⁶⁵

(4) ข้อสัญญาเกี่ยวกับมัดจำ⁶⁶

(5) ข้อสัญญาที่ทำไว้ล่วงหน้ายกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบเพื่อละเมิด หรือผิดสัญญา⁶⁷

(6) ความตกลงหรือยินยอมของผู้เสียหายยกเว้น หรือจำกัดความรับผิดชอบเพื่อละเมิด⁶⁸

3) มีการบัญญัติหลักกฎหมายใหม่ที่แก้ไขเพิ่มเติมและแตกต่างไปจากหลักนิติกรรมสัญญาและหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁶⁹

(1) หลักกฎหมายที่บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในลักษณะที่เสริมต่อบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

⁶² พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540, มาตรา 8 และมาตรา 9.

⁶³ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540, มาตรา 4.

⁶⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540, มาตรา 5.

⁶⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540, มาตรา 6.

⁶⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540, มาตรา 7.

⁶⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540, มาตรา 8.

⁶⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540, มาตรา 9.

⁶⁹ กฎหมายสัญญา: สถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม (น. 93-100).

ก. หลักการตีความ “ในกรณีที่มีข้อสงสัยให้ตีความสัญญาสำเร็จรูปไปในทางที่เป็นคุณแก่ฝ่ายซึ่งมิได้เป็นผู้กำหนดสัญญาสำเร็จรูป”⁷⁰ เป็นหลักที่เสริมต่อจากมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีข้อสงสัยให้ตีความไปในทางที่เป็นคุณแก่คู่กรณีฝ่ายซึ่งจะเป็นผู้ต้องเสียในมูลหนี้”

ข. หลักการเลิกสัญญา “ข้อตกลงให้สัญญาสิ้นสุดลงโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือให้สิทธิบอกเลิกสัญญาได้โดยอีกฝ่ายหนึ่งมิได้ผิดสัญญาในข้อสาระสำคัญ”⁷¹ หลักการเลิกสัญญานี้เสริมกับหลักเลิกสัญญาที่บัญญัติไว้ในมาตรา 386 ถึง 388 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้การตีความการเลิกสัญญาที่ควรจะต้องมีการไม่ชำระหนี้ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ จึงจะเลิกสัญญากันได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ค. ข้อตกลงในการกำหนดราคาสินได้ “ข้อตกลงในสัญญาขายฝากที่ผู้ซื้อฝากกำหนดราคาสินได้สูงกว่าราคาขายบวกอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละสิบห้าต่อปี”⁷² เป็นหลักกฎหมายที่เสริมกับหลักการกำหนดราคาสินได้ ตามมาตรา 499 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติใหม่เพิ่มเติมว่า “ถ้าปรากฏในเวลาได้ว่าสินได้ หรือราคาขายฝากที่กำหนดไว้สูงกว่าราคาขายฝากที่แท้จริงเกินอัตราร้อยละสิบห้าต่อปี ให้ได้ได้ตามราคาขายฝากที่แท้จริงรวมประโยชน์ตอบแทนร้อยละสิบห้าต่อปี” จึงเห็นได้ว่าหลักกฎหมายทั้งสองได้วางหลักเดียวกันที่วางข้อจำกัดในการกำหนดราคาสินได้ว่าไม่ควรให้เป็นเสรีภาพในการทำสัญญาที่คู่สัญญาจะตกลงกันเท่าไรก็ได้ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองผู้ขายฝากที่จะเสียเปรียบจากข้อสัญญาที่มีการตกลงกำหนดจำนวนสินได้มากกว่าราคาที่ขายฝากไว้

(2) หลักกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใหม่ในพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 บัญญัติหลักกฎหมายใหม่และมีความแตกต่างเพิ่มขึ้นในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่จะทำให้นิติกรรมสัญญาที่ระบุไว้เฉพาะในพระราชบัญญัตินี้ ไม่ใช่หลักที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามหลักการใช้และตีความกฎหมายที่ว่า กฎหมายพิเศษต้องมาก่อนกฎหมายทั่วไป ดังนี้

ก. พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดความสมบูรณ์ของนิติกรรมสัญญาเพิ่มขึ้นอีกประการหนึ่งคือ ความได้เปรียบเสียเปรียบเกินสมควรของคู่สัญญาที่เกิดจากลักษณะของคู่สัญญาที่

⁷⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540, มาตรา 4 วรรคสอง.

⁷¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540, มาตรา 4 วรรคสาม (3).

⁷² พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540, มาตรา 4 วรรคสาม (6).

ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือวิชาชีพ และคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้บริโภค และที่เกิดจากรูปแบบของการทำสัญญาที่มีการใช้สัญญาสำเร็จรูป กฎหมายถือว่าเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม

ข. พระราชบัญญัตินี้ได้วางหลักเกี่ยวกับสัญญาสำเร็จรูปไว้ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร โดยได้นิยามศัพท์จำกัดความหมายของสัญญาประเภทนี้ไว้⁷³ และวางหลักการตีความสัญญาสำเร็จรูปไว้โดยเฉพาะด้วย⁷⁴

ค. พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดการมีผลบังคับของข้อสัญญาที่มีลักษณะเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมให้มีผลบังคับได้เพียงเท่าที่เป็นธรรม และพอสมควรแก่กรณีเท่านั้น⁷⁵

ง. พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดข้อสัญญาที่มีเนื้อหาเฉพาะบางเรื่องที่ถูกกฎหมายถือว่าเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นการบัญญัติเพิ่มเติมและแตกต่างไปจากหลักกฎหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ การให้ศาลมีดุลยพินิจในการปรับลดมัดจำที่มีกรณีที่จะต้องปรับมัดจำที่มีการวางไว้สูงเกินไป⁷⁶ การกำหนดให้ข้อตกลงเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในการประกอบอาชีพการงาน หรือการทำนิติกรรมที่เกี่ยวกับประกอบธุรกิจการค้าหรือวิชาชีพเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม⁷⁷ การวางหลักใหม่คุ้มครองผู้บริโภคในสัญญาที่มีการชำระหนี้ที่มีการส่งมอบทรัพย์สินเกี่ยวกับข้อตกลงหรือกเว้นการจำกัดความรับผิดเพื่อความชำรุดบกพร่องหรือเพื่อการรอนสิทธิ⁷⁸ การวางหลักใหม่ในเรื่อง “ข้อสัญญา” ที่ทำไว้ล่วงหน้าตกลงยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม⁷⁹ ซึ่งมีระดับผลของการไม่มีผลใช้บังคับเลยคือบังคับไม่ได้เลย ในกรณีที่เป็นข้อยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดในความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย หรืออนามัยของผู้อื่นที่เกิดจากการกระทำของลูกหนี้เอง หรือของบุคคลอื่นที่ลูกหนี้ต้องรับผิดด้วย⁸⁰ หรือการมีผลบังคับได้เพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณีเท่านั้น⁸¹ การจำกัดหลัก “ความยินยอมไม่เป็นละเมิด” โดยพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติว่า “ความตกลงหรือความยินยอมของผู้เสียหายสำหรับการกระทำที่ต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี

⁷³ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540, มาตรา 3.

⁷⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540, มาตรา 4 วรรคสอง.

⁷⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540, มาตรา 10.

⁷⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540, มาตรา 7.

⁷⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540, มาตรา 5.

⁷⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540, มาตรา 6.

⁷⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540, มาตรา 8.

⁸⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540, มาตรา 8 วรรคหนึ่ง.

⁸¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540, มาตรา 8 วรรคสอง.

ของประชาชน จะนำมาอ้างเป็นเหตุยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดเพื่อละเมิดมิได้”⁸² ผลของการจำกัดหลักความยินยอมตามพระราชบัญญัตินี้ จะกระทบต่อหลักละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่า หลักยกเว้นความรับผิดทางละเมิดที่ผู้ละเมิดจะอ้าง “ความยินยอมไม่เป็นละเมิด” นี้ จะมาใช้บังคับโดยทั่วไปไม่ได้อีก เพราะบทบัญญัติดังกล่าวให้พิจารณาว่าความตกลงหรือความยินยอมในการกระทำใดว่าเป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนด้วยหรือไม่

3.1.4 พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551

ในประเทศที่ใช้ระบบเศรษฐกิจที่อาศัยกลไกตลาดนั้น แต่เดิมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สิน รัฐได้อาศัยกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนเข้าไปแทรกแซงตลาด คือ ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการซื้อหรือบริโภคสินค้าย่อมมีทางเลือกตามกฎหมายเอกชนที่จะฟ้องร้องเอากับผู้ขายสินค้าหรือผู้ผลิตสินค้าโดยอาศัยสัญญาซื้อขายหรือกฎหมายละเมิดแล้วแต่กรณี นอกจากนี้รัฐยังอาศัยกฎหมายมหาชนเข้าแทรกแซงตลาดโดยการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัยของสินค้า เช่น กฎหมายยา กฎหมายอาหาร กฎหมายเครื่องมือแพทย์ กฎหมายมาตรฐานสินค้าอุตสาหกรรม เพื่อเป็นมาตรการในการป้องกันมิให้มีการผลิตสินค้าที่ไม่ปลอดภัยออกมาจำหน่ายแก่ผู้บริโภค ซึ่งการคุ้มครองผู้บริโภคโดยอาศัยทั้งกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นได้ผลเป็นที่น่าพอใจในระดับหนึ่ง จนต่อมามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติซึ่งจำเป็นที่จะต้องมีการแข่งขันในตลาดได้พยายามพัฒนาระบบการผลิตสินค้าให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ได้สร้างระบบการผลิตสินค้าจำนวนมาก (Mass Production) เพื่อให้สินค้ามีต้นทุนการผลิตต่ำลง ทำให้สามารถจำหน่ายสินค้าได้ในราคาที่ถูกลง ทำให้การบริโภคสินค้าที่แต่เดิมนั้นเคยมีราคาแพงและเป็นสินค้าของกลุ่มเป้าหมายที่รายได้สูง กลายเป็นสินค้าที่กลุ่มที่มีรายได้ปานกลางสามารถซื้อบริโภคได้ (Mass Consumption) เช่น สินค้าประเภทรถยนต์

เมื่อมีการผลิตจำนวนมากเพื่อสนองความต้องการ (Demand) ที่สูงขึ้น ย่อมทำให้เกิดแนวโน้มที่จะทำให้สินค้าที่ผลิตมีความบกพร่องและผู้ผลิตสินค้าไม่สามารถที่จะตรวจสอบได้อย่างละเอียดทุกชิ้น จึงทำให้เกิดอุบัติเหตุและก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินของผู้ซื้อ และสมาชิกในครอบครัวของผู้ซื้อสินค้าซึ่งมิใช่ผู้ซื้อสินค้า ดังนั้นเมื่ออุบัติเหตุได้ก่อให้เกิดความเสียหายแล้ว ผู้เสียหายอาจไม่ได้รับการเยียวยาที่เพียงพอหรือเหมาะสมหรือเป็นธรรมได้ ทั้งนี้แม้จะมีกฎหมายควบคุมดูแลมาตรฐานความปลอดภัยของสินค้า แต่เมื่อมีการผลิต

⁸² พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540, มาตรา 9.

ออกมาสู่ตลาดเป็นจำนวนมากย่อมต้องมีสินค้าที่ชำรุดบกพร่องและไม่ปลอดภัยหลุดจากการควบคุมของโรงงานออกไปสู่ท้องตลาดได้ และเนื่องจากในกระบวนการผลิตได้มีการนำเอาเทคโนโลยีและความรู้ทางวิทยาศาสตร์ระดับสูงที่ก้าวหน้าและสลับซับซ้อนมาใช้ในกระบวนการผลิต ผู้บริโภคย่อมไม่สามารถที่จะตรวจสอบได้ว่าสินค้ามีความปลอดภัยหรือไม่และนำไปสู่อุบัติเหตุที่ก่อให้เกิดความเสียหายได้ และเมื่อความเสียหายเกิดขึ้นมาแล้ว ผู้เสียหายซึ่งมิใช่ผู้ซื้อย่อมไม่สามารถฟ้องร้องคดีเอาจากผู้ขายสินค้าได้เนื่องจากไม่มีความสัมพันธ์ทางสัญญาระหว่างกัน (Privity of Contract) หรือแม้ว่าจะเป็นผู้ซื้อก็ตามแต่การเยียวยาตามสัญญาซื้อขายก็อาจไม่เพียงพอและไม่เหมาะสมกับความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับ และหากผู้เสียหายจะฟ้องร้องตามกฎหมายละเมิด ผู้เสียหายก็มีภาระการพิสูจน์ที่สูงและยุ่งยากมาก คือ ต้องพิสูจน์ให้ศาลเชื่อได้ว่า ผู้ผลิตสินค้าประมาทเลินเล่อ (Negligent) ซึ่งส่วนมากแล้วผู้บริโภคจะไม่สามารถพิสูจน์ได้และต้องรับเคราะห์กรรมไป (Suffer in Silence) โดยที่ระบบกฎหมายไม่สามารถเยียวยาได้ จากเหตุผลดังกล่าวจึงได้มีการสร้างหลักกฎหมายความรับผิดโดยเคร่งครัดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย (Strict Liability) ซึ่งหลักกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ผู้ผลิตสินค้าที่ไม่ปลอดภัยและก่อให้เกิดอุบัติเหตุทำความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคต้องรับผิดทางแพ่ง (Civil Liability) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย แม้ว่าตนจะไม่ได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ตาม⁸³

พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 เป็นมาตรการเพื่อ “อุดช่องว่าง” ของกฎหมายในระบบกฎหมายไทยที่ใช้บังคับอยู่ก่อนการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาความเสียหายของผู้ที่ได้รับความเสียหายจากสินค้าโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะการณ์ปัจจุบัน

คำนิยามในพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551⁸⁴

“สินค้า” หมายความว่า สังกหริมทรัพย์ทุกชนิดที่ผลิตหรือนำเข้าเพื่อขาย รวมทั้งผลิตผลเกษตรกรรม และให้หมายความรวมถึงกระแสไฟฟ้า โดยยกเว้น สินค้าตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“ผลิตผลเกษตรกรรม” หมายความว่า ผลิตผลอันเกิดจากเกษตรกรรมต่างๆ เช่น การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ เลี้ยงไหม เลี้ยงครั้งเพาะเห็ด แต่ไม่รวมถึงผลิตผลที่เกิดจากธรรมชาติ

⁸³ จาก คำอธิบายและคำพิพากษาเปรียบเทียบ กฎหมายความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย (น. 15-17), โดย ศักดา ธนิตกุล, 2553, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

⁸⁴ พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551, มาตรา 4.

“ผลิต” หมายความว่า ทำ ผสม ปูรง แต่ง ประกอบ ประดิษฐ์แปรสภาพ เปลี่ยนรูป ดัดแปลง คัดเลือก แบ่งบรรจุ แขนงแยกแยะ หรือฉายรังสีรวมถึงการกระทำใดๆ ที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน

“ผู้เสียหาย” หมายความว่า ผู้ได้รับความเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

“ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยไม่ว่าจะเป็น ความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย จิตใจ หรือ ทรัพย์สิน ทั้งนี้ไม่รวมถึงความเสียหายต่อตัวสินค้าที่ไม่ปลอดภัยนั้น

“ความเสียหายต่อจิตใจ” หมายความว่า ความเจ็บปวด ความทุกข์ ทรมาน ความหวาดกลัว ความวิตกกังวล ความเศร้าโศกเสียใจ ความอับอาย หรือ ความเสียหายต่อจิตใจอย่างอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน

“สินค้าที่ไม่ปลอดภัย” หมายความว่า สินค้าที่ก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ไม่ว่าจะเป็นเพราะเหตุจากความบกพร่องในการผลิตหรือการออกแบบ หรือไม่ได้กำหนดวิธีใช้วิธีเก็บรักษา คำเตือน หรือข้อมูลเกี่ยวกับสินค้า หรือกำหนดไว้แต่ไม่ถูกต้องหรือไม่ชัดเจนตามสมควร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงสภาพของสินค้า รวมทั้งลักษณะการใช้งานและการเก็บรักษาตามปกติธรรมดาของสินค้าอันพึงคาดหมายได้

“ขาย” หมายความว่า จำหน่าย จ่าย แจก หรือแลกเปลี่ยนเพื่อประโยชน์ทางการค้า และให้หมายความรวมถึงให้เช่า ให้เช่าซื้อ จัดหา ตลอดจน เสนอ ชักชวน หรือนำออกแสดงเพื่อการดังกล่าว

“นำเข้า” หมายความว่า นำหรือส่งสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย

“ผู้ประกอบการ” หมายความว่า ผู้ผลิตหรือผู้ว่าจ้างให้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขายสินค้าที่ไม่สามารถระบุตัวผู้ผลิต ผู้ว่าจ้างให้ผลิตหรือผู้นำเข้าได้ ผู้ซึ่งใช้ชื่อ ชื่อทางการค้า เครื่องหมายการค้า เครื่องหมาย ข้อความหรือแสดงด้วยวิธีใดๆ อันมีลักษณะที่จะทำให้เกิดความเข้าใจได้ว่าเป็นผู้ผลิต ผู้ว่าจ้างให้ผลิตหรือผู้นำเข้า

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มีดังต่อไปนี้

ผู้ประกอบการทุกคนต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย และสินค้านั้นได้มีการขายให้แก่ผู้บริโภคแล้ว ทั้งนี้ ไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ประกอบการหรือไม่ก็ตาม⁸⁵ โดยผู้เสียหาย

⁸⁵ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551, มาตรา 5.

ต้องพิสูจน์ว่าได้รับความเสียหายจากสินค้าของผู้ประกอบการและการใช้หรือการเก็บรักษาสินค้านั้นเป็นไปตามปกติ ธรรมดา แต่ไม่ต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของผู้ประกอบการผู้ใด⁸⁶

อย่างไรก็ดี ผู้ประกอบการไม่ต้องรับผิดชอบความเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย หากพิสูจน์ได้ว่า สินค้านั้นมิได้เป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ผู้เสียหายได้รู้อยู่แล้วว่าสินค้านั้นเป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย หรือความเสียหายเกิดขึ้นจากการใช้ หรือการเก็บรักษาสินค้าไม่ถูกต้องตามวิธีใช้ วิธีเก็บรักษา คำเตือน หรือข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าที่ผู้ประกอบการได้กำหนดไว้อย่างถูกต้อง และชัดเจนตามสมควรแล้ว⁸⁷

นอกจากนี้ ผู้ผลิตตามคำสั่งของผู้ว่าจ้างให้ผลิตไม่ต้องรับผิดชอบหากพิสูจน์ได้ว่าความไม่ปลอดภัยของสินค้าเกิดจากการออกแบบของผู้ว่าจ้างให้ผลิตหรือจากการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ว่าจ้างให้ผลิต ทั้งผู้ผลิตไม่ได้คาดเห็นและไม่ควรจะได้คาดเห็นถึงความไม่ปลอดภัย

สำหรับ ผู้ผลิตส่วนประกอบของสินค้าไม่ต้องรับผิดชอบหากพิสูจน์ได้ว่า ความไม่ปลอดภัยของสินค้าเกิดจากการออกแบบหรือการประกอบหรือการกำหนดวิธีใช้ วิธีเก็บรักษา คำเตือน หรือการให้ข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าของผู้ผลิตสินค้านั้น⁸⁸

นอกจากนี้ยังมีข้อตกลงระหว่างผู้บริโภคร่วมกับผู้ประกอบการที่ได้ทำไว้ล่วงหน้าก่อนเกิดความเสียหายและประกาศหรือคำแจ้งความของผู้ประกอบการเพื่อยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบของผู้ประกอบการต่อความเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยจะนำมาอ้างเป็นข้อยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบไม่ได้⁸⁹

ในส่วนการฟ้องร้องดำเนินคดีนั้น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สมาคม และมูลนิธิ ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้การรับรองสามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายแทนผู้เสียหายได้⁹⁰ นอกจากค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดแล้ว ศาลมีอำนาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายได้อีกต่างหาก ซึ่งจะต้องเป็นค่าเสียหายสำหรับความเสียหายต่อจิตใจอันเป็นผลเนื่องมาจากความเสียหายต่อร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัยของผู้เสียหาย หากผู้เสียหายถึงแก่ความตาย สามี ภริยา บุพการี หรือผู้สืบสันดานของผู้ตายมีสิทธิที่จะได้รับค่าเสียหายสำหรับความเสียหายต่อจิตใจ และหากข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ประกอบการได้ผลิต นำเข้า หรือขายสินค้าโดยรู้อยู่แล้วว่าสินค้านั้นเป็น

⁸⁶ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551, มาตรา 6.

⁸⁷ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551, มาตรา 7.

⁸⁸ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551, มาตรา 8.

⁸⁹ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551, มาตรา 9.

⁹⁰ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551, มาตรา 10.

สินค้าที่ไม่ปลอดภัย หรือมิได้รู้เพราะความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือเมื่อรู้ว่าสินค้าไม่ปลอดภัยภายหลังจากการผลิต นำเข้า หรือขายสินค้านั้นแล้ว ไม่ดำเนินการใดๆ ตามสมควรเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหาย ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริงที่ศาลกำหนดได้ตามสมควร แต่ไม่เกินสองเท่าของค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริง โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ต่างๆ⁹¹

ในด้านอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยตามพระราชบัญญัตินี้มีกำหนดภายในสามปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้ประกอบการที่ต้องรับผิดชอบ หรือภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการขายสินค้านั้น ซึ่งหากกรณีที่มีความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัย โดยผลของสารที่สะสมอยู่ในร่างกายของผู้เสียหาย หรือเป็นกรณีที่ต้องใช้ระยะเวลาในการแสดงอาการ สิทธิเรียกร้องมีกำหนดสามปีนับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้ประกอบการที่ต้องรับผิดชอบ หรือภายในสิบปีนับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหาย⁹²

จุดเด่นอีกประการหนึ่งของพระราชบัญญัตินี้คือ หากมีการเจรจาเกี่ยวกับค่าเสียหายระหว่างผู้ประกอบการและผู้เสียหายหรือผู้มีสิทธิฟ้องแทนผู้เสียหาย ให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ไม่นับในระหว่างนั้น จนกว่าจะมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งบอกเลิกการเจรจาในเรื่องค่าเสียหายนั้น⁹³

ดังนั้นจะเห็นว่าพระราชบัญญัตินี้จะช่วยลดการเกิดสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ความเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ตลอดจนช่วยให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยได้รับการชดเชยค่าเสียหายที่เป็นธรรม นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนดบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้ได้รับความเสียหายจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยอย่างกว้างขวางอีกด้วย ตามบทบัญญัติที่ว่า “พระราชบัญญัตินี้ไม่เป็นการตัดสิทธิของผู้เสียหายที่จะเรียกค่าเสียหายโดยอาศัยสิทธิตามกฎหมายอื่น”⁹⁴

เงื่อนไขการเข้าองค์ประกอบที่จะใช้กฎหมายนี้ เปิดโอกาสให้ผู้บริโภคสามารถฟ้องร้อง “ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้า” สินค้าได้จะต้องมีองค์ประกอบหลักครบตามเงื่อนไขสองประการดังนี้

เงื่อนไขแรก คือผู้บริโภคได้รับความเสียหายจริงกับบุคคล จากการ ใช้สินค้าชนิดนั้นๆ เช่น นาย ก. ขับรถชนแล้วถูกลมนิรภัยไม่ทำงาน ได้รับบาดเจ็บที่หน้าอก เช่นนี้จึงจะเข้าข่ายสามารถ

⁹¹ พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551, มาตรา 11.

⁹² พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551, มาตรา 12.

⁹³ พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551, มาตรา 13.

⁹⁴ พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551, มาตรา 14.

ใช้สิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ได้ แต่หากกรณี เป็นความรู้สึกว่า ไม่ปลอดภัย จะไม่เข้าเงื่อนไขของพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากยังไม่มี ความเสียหายเกิดขึ้นกับบุคคล

เงื่อนไขที่สอง คือผู้บริโภคต้องพิสูจน์เบื้องต้นได้ว่า เป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย และได้ใช้งานตามปกติวิสัย เช่นกรณีขับรถชนแล้วถูกลมนิรภัย ไม่ทำงาน ก็จะต้องเตรียมหลักฐานอย่าง ภาพถ่ายของรถที่ชนหรือพยานที่สามารถบอกพิสูจน์เบื้องต้นได้ว่า ถูกลมนิรภัย ไม่ทำงาน เข้าข่ายการเป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

3.1.5 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551⁹⁵

ระบบวิธีพิจารณาคดีความแพ่งในปัจจุบันตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักความเสมอภาคระหว่างคู่ความ กล่าวคือ หลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดขึ้นจะถูกนำมาใช้อย่างเท่าเทียมกันสำหรับคู่ความทั้งสองฝ่ายโดยมิได้คำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจ ระดับ การศึกษา อำนาจต่อรอง หรือความสามารถในการเข้าถึงพยานหลักฐานของคู่ความ ในขณะที่คดีผู้บริโภคซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภคมีลักษณะที่แตกต่างจากคดีแพ่งทั่วไป เนื่องจากคู่ความสองฝ่ายอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยฝ่ายผู้บริโภคมักอยู่ในสถานะที่เสียเปรียบกว่าในหลายๆ ด้าน โดยเฉพาะความสามารถในการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริง ยิ่งถ้าเป็นพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้าหรือการให้บริการ ผู้บริโภคส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงได้ อันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหาย จนบางครั้งทำให้ปัญหาข้อพิพาทลุกลามบานปลายหรือรุนแรงจนส่งผลกระทบต่อความสงบสุขในสังคม

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 จึงกำหนดให้มีลักษณะพิเศษบางประการเพื่อให้ผู้บริโภคมีโอกาสเข้าถึงความยุติธรรมได้โดยสะดวกยิ่งขึ้นและแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมของกระบวนการทางกฎหมายที่เป็นอยู่ ตลอดจนเพื่อส่งเสริมจริยธรรมในการดำเนินธุรกิจและป้องปรามผู้ประกอบการที่ไม่สุจริต อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการ และยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของคนในสังคมให้ดียิ่งขึ้น โดยมีข้อพิจารณาในเบื้องต้นดังต่อไปนี้

1) พระราชบัญญัติพิจารณาวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดวิธีพิจารณาคดีขึ้นเป็นพิเศษสำหรับคดีผู้บริโภค โดยไม่ได้มีการจัดตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาคดีผู้บริโภคโดยเฉพาะดังเช่นคดีขำนุพิเศษอื่นๆ ที่มีการจัดตั้งศาลขำนุพิเศษขึ้นรองรับ ดังนั้นคดีผู้บริโภคจึงยังอยู่ในอำนาจของศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งทั่วไป ได้แก่ ศาลแพ่ง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ศาลแพ่งธนบุรี ศาลจังหวัดและศาลแขวง แต่ถ้าเมื่อใดคดีนั้นตกอยู่ในเขตอำนาจ

⁹⁵ วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค ลักษณะพิเศษและข้อสังเกตที่สำคัญ. โดย ชาญณรงค์ ปราณิจิตต์. สืบค้น

ของศาลชำนัญพิเศษก็ต้องบังคับตามวิธีพิจารณาที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะสำหรับศาลชำนัญพิเศษนั้น เช่น คดีแพ่งที่พิพาทกันระหว่างผู้สั่งซื้อสินค้ากับผู้ขายที่อยู่ต่างประเทศ แม้จะอยู่ในความหมายของคำว่า “คดีผู้บริโภครวม” แต่เมื่อเป็นการซื้อขายระหว่างประเทศ จึงอยู่ในอำนาจของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ และต้องบังคับตามวิธีพิจารณาที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศและวิธีพิจารณาคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. 2539 และไม้อาจนำพระราชบัญญัตินั้นไปใช้บังคับได้

2) พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับได้แต่เฉพาะคดีที่มีข้อพิพาทในทางแพ่งเพียงอย่างเดียวเท่านั้น จะนำไปใช้กับคดีอาญาไม่ได้ ถึงแม้ว่าคดีอาญานั้นจะมีข้อพิพาทในส่วนแพ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริโภคสินค้าหรือบริการอยู่ด้วยก็ตาม เนื่องจากบทนิยาม คำว่า “คดีผู้บริโภครวม” ในมาตรา 3 จำกัดไว้แต่เฉพาะคดีแพ่งเท่านั้น ที่จะถือว่าเป็นคดีผู้บริโภครวม ข้อพิพาทส่วนแพ่งที่พิจารณารวมไปกับคดีอาญาจึงไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “คดีผู้บริโภครวม” ตามบทนิยามดังกล่าว หากแต่ต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่าด้วยการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา เว้นแต่จะ ได้มีการแยกฟ้องข้อพิพาทส่วนแพ่งนั้นเป็นคดีแพ่งต่างหากจากคดีอาญาจึงจะถือว่าเป็นคดีผู้บริโภครวมที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัตินี้

3) บทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัตินี้อาจมีผลกระทบต่อหลักเกณฑ์บางประการ ที่มีอยู่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาคือข้อพิพาทอันสืบเนื่องจากการบริโภคสินค้าและบริการมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมยิ่งขึ้น เช่น

(1) สิทธิผู้บริโภคฟ้องคดีได้โดยที่ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ได้ทำนิติกรรมตามแบบที่กฎหมายกำหนด⁹⁶

(2) บทบัญญัติที่ขยายอายุความในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นโดยผลของสารที่สะสมในร่างกาย และให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ในระหว่างที่มีการเจรจา⁹⁷

(3) บทบัญญัติที่ให้ศาลมีอำนาจสงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด⁹⁸

(4) บทบัญญัติที่ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจเปลี่ยนสินค้าใหม่ให้แก่ผู้บริโภคในกรณีที่ไม้อาจแก้ไขได้หรือนำไปใช้แล้วอาจเกิดอันตรายแก่ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัยของผู้บริโภค⁹⁹

⁹⁶ พระราชบัญญัติพิจารณาวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภครวม พ.ศ. 2551, มาตรา 10.

⁹⁷ พระราชบัญญัติพิจารณาวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภครวม พ.ศ. 2551, มาตรา 13 และ มาตรา 14.

⁹⁸ พระราชบัญญัติพิจารณาวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภครวม พ.ศ. 2551, มาตรา 40.

⁹⁹ พระราชบัญญัติพิจารณาวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภครวม พ.ศ. 2551, มาตรา 41.

(5) บทบัญญัติที่ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจจ่ายค่าเสียหาย เพื่อการลงโทษ¹⁰⁰

(6) บทบัญญัติที่กำหนดให้หุ้นส่วน ผู้ถือหุ้น หรือบุคคลที่มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานของนิติบุคคล หรือผู้รับมอบทรัพย์สินจากนิติบุคคลต้องร่วมรับผิดชอบในหนี้ของนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นหรือดำเนินการโดยสุจริต¹⁰¹

4) การดำเนินคดีผู้บริโภครวมตามพระราชบัญญัตินี้มีได้มุ่งแต่เฉพาะการแก้ปัญหาข้อพิพาทระหว่างคู่ความเท่านั้น ในกรณีที่ข้อเท็จจริงในคดีเกี่ยวพันไปถึงความปลอดภัยของผู้บริโภคคนอื่น พระราชบัญญัตินี้ได้ให้อำนาจศาลที่จะมีคำสั่งเพื่อป้องกันมิให้เกิดอันตรายแก่ผู้บริโภคเหล่านี้ได้ เช่น การสั่งให้ใช้วิธีการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นส่วนรวม หรือการสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจเรียกคืนสินค้าคืนจากผู้บริโภคและเรียกเก็บสินค้าที่ยังไม่ได้จำหน่ายออกจากตลาด¹⁰²

หลักในการพิจารณาพื้นฐานของพระราชบัญญัติพิจารณาวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551

1) หลักความสะดวกและประหยัด เป็นหลักการสำคัญเพื่อให้ผู้บริโภคมีโอกาสเข้าถึงความยุติธรรมได้ง่ายขึ้น ดังที่กำหนดให้ผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมตั้งปวง¹⁰³ หรือการที่โจทก์และจำเลยสามารถยื่นฟ้องหรือให้การด้วยวาจาได้¹⁰⁴ เป็นต้น

2) หลักความรวดเร็ว มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยเร็วและไม่ให้เกิดผลกระทบต่อผู้ประกอบการเกินสมควร¹⁰⁵ และกำหนดให้การนัดพิจารณาคดีครั้งแรกจะต้องกระทำโดยเร็ว และในกรณีที่จำเป็นต้องสืบพยานจะต้องสืบพยานติดต่อกันไปโดยไม่เลื่อนคดี เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอันไม่อาจก้าวล่วงเสียได้¹⁰⁶ หรือการที่บัญญัติให้การพิจารณาพิพากษาในศาลชั้นอุทธรณ์ซึ่งเป็นศาลชั้นที่สุด ต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว¹⁰⁷ เป็นต้น

¹⁰⁰ พระราชบัญญัติพิจารณาวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551, มาตรา 42.

¹⁰¹ พระราชบัญญัติพิจารณาวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551, มาตรา 44.

¹⁰² พระราชบัญญัติพิจารณาวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551, มาตรา 56 มาตรา 63 และมาตรา 43.

¹⁰³ พระราชบัญญัติพิจารณาวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551, มาตรา 18.

¹⁰⁴ พระราชบัญญัติพิจารณาวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551, มาตรา 20.

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติพิจารณาวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551, มาตรา 24.

¹⁰⁶ พระราชบัญญัติพิจารณาวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551, มาตรา 35.

¹⁰⁷ พระราชบัญญัติพิจารณาวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551, มาตรา 49.

3) หลักไม่เป็นทางการ การดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีผู้บริโภคมักมีลักษณะที่ไม่เคร่งครัดต่อระเบียบวิธีการเหมือนคดีแพ่งทั่วไปเพื่อมิให้อาชนะกันโดยอาศัยเทคนิคทางกฎหมาย โดยให้อำนาจศาลสั่งให้คู่ความทำการแก้ไขข้อพิพาทหรือผิดหลงภายในระยะเวลาและเงื่อนไขที่ศาลเห็นสมควรกำหนดได้¹⁰⁸ หรือที่ให้ศาลอาจมีคำสั่งให้ยื่นหรือขยายระยะเวลาที่กำหนดไว้สำหรับการดำเนินกระบวนการได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม¹⁰⁹ หรือการใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยเป็นหลักในการระงับข้อพิพาท¹¹⁰ เป็นต้น

4) หลักสุจริต การใช้สิทธิภายใต้พระราชบัญญัตินี้จะต้องกระทำด้วยความสุจริตไม่ว่าจะเป็นฝ่ายผู้ประกอบการธุรกิจหรือฝ่ายผู้บริโภค ดังที่บัญญัติว่า “ในการใช้สิทธิแห่งตนก็ดี ในการชำระหนี้ก็ดี ผู้ประกอบธุรกิจต้องกระทำด้วยความสุจริตโดยคำนึงถึงมาตรฐานทางการค้าที่เหมาะสมภายใต้ระบบธุรกิจที่เป็นธรรม”¹¹¹ หรือที่กำหนดสภาพบังคับว่าถ้าผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคนำคดีมาฟ้องโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้นชำระค่าฤชาธรรมเนียมที่ได้รับยกเว้นก็ได้¹¹² หรือที่ให้อำนาจศาลสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจเปลี่ยนสินค้าใหม่ให้แก่ผู้บริโภคได้นั้น จะต้องคำนึงถึงความสุจริตของผู้บริโภคประกอบด้วย¹¹³ เป็นต้น พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหลายประการ ดังต่อไปนี้

- การยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมให้แก่ผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภค
- การใช้วิธีการชั่วคราวก่อนยื่นฟ้องคดีคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นส่วนรวม
- ภาระการพิสูจน์
- การถือข้อเท็จจริงเป็นยุติตามคดีก่อน
- การพิพากษาเกินคำขอหรือให้มีผลถึงผู้บริโภคที่ไม่ใช่คู่ความในคดีได้
- การกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษ
- สิทธิในการยื่นอุทธรณ์และฎีกา เป็นต้น

¹⁰⁸ พระราชบัญญัติพิจารณาวิธีพิจารณาความคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551, มาตรา 9.

¹⁰⁹ พระราชบัญญัติพิจารณาวิธีพิจารณาความคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551, มาตรา 15.

¹¹⁰ พระราชบัญญัติพิจารณาวิธีพิจารณาความคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551, มาตรา 25.

¹¹¹ พระราชบัญญัติพิจารณาวิธีพิจารณาความคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551, มาตรา 12.

¹¹² พระราชบัญญัติพิจารณาวิธีพิจารณาความคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551, มาตรา 18 วรรคสอง.

¹¹³ พระราชบัญญัติพิจารณาวิธีพิจารณาความคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551, มาตรา 41.

ดังนั้น การวินิจฉัยว่าคดีใดเป็นคดีผู้บริโภคจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบวิธีพิจารณาที่จะนำมาใช้และสิทธิหน้าที่ของกลุ่มความในคดี จึงจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าคดีใดเป็นคดีผู้บริโภค

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 3 ได้บัญญัติคานียามหรืออธิบายความหมายของคดีผู้บริโภคไว้ โดยจำแนกคดีผู้บริโภคออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

1) คดีแพ่งระหว่างผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคตาม มาตรา 19 หรือตามกฎหมายอื่นกับผู้ประกอบธุรกิจซึ่งพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ (มาตรา 3 (1)) ซึ่งองค์ประกอบที่จะทำให้คดีใดเป็นคดีผู้บริโภคตามอนุमतรานี้มีด้วยกัน 3 ประการ คือ

(1) ต้องเป็นคดีแพ่งที่พิพาทระหว่างผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคตามมาตรา 19 หรือตามกฎหมายอื่นฝ่ายหนึ่งกับผู้ประกอบธุรกิจอีกฝ่ายหนึ่ง

(2) ต้องเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมาย

(3) ต้องเป็นข้อพิพาทกันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ

2) คดีแพ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย (มาตรา 3 (2))

คดีผู้บริโภคตามอนุमतรานี้ใช้ข้อหาหรือกฎหมายที่พิพาทกันเป็นตัวชี้วัด กล่าวคือถ้าเป็นข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ.2551 ต้องถือว่าคดีนั้นเป็นคดีผู้บริโภค โดยผู้ซึ่งเป็นโจทก์ฟ้องคดีตามกฎหมายดังกล่าวคือผู้ได้รับความเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย (อาจเป็นผู้บริโภค บุคคลในครอบครัว หรือพนักงานของผู้บริโภค หรือบุคคลอื่นที่บังเอิญได้รับความเสียหายจากการใช้สินค้านั้น) หรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้เสียหาย ตามมาตรา 10 ส่วนผู้ที่ถูกฟ้องเป็นจำเลยคือผู้ประกอบการ ซึ่งอาจเป็นผู้ผลิต ผู้ว่าจ้างให้ผลิต ผู้นำเข้าหรือบุคคลอื่นตามคานียามคำว่า “ผู้ประกอบการ” ในกฎหมายดังกล่าว

3) คดีแพ่งที่เกี่ยวข้องพันกันกับคดีตามมาตรา 3 (1) หรือ (2)

คดีแพ่งที่เกี่ยวข้องพันกับคดีผู้บริโภคตามมาตรา 3 (1) หรือ (2) เช่น คดีที่ฟ้องให้รับผิดชอบสัญญาค่าประกัน สัญญาจ้างอง สัญญาจ้างนำ หรือสัญญาประกันภัยค่าจุน เป็นต้น ซึ่งโดยปกติคดีเหล่านี้อาจไม่อยู่ในความหมายของคดีผู้บริโภคตามมาตรา 3 (1) หรือ (2) แต่ตามมาตรา 3 (1) ให้ถือว่าเป็นคดีผู้บริโภคด้วยเพื่อให้ผลแห่งคดีเกิดความถักถักกันและไม่ต้องคานียามว่าจะมีการพิจารณาคดีดังกล่าวรวมหรือแยกกับคดีผู้บริโภคตามมาตรา 3 (1) หรือ (2)

4) คดีแพ่งที่มีกฎหมายบัญญัติให้ใช้วิธีพิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้ อนุมาตราที่เปิดโอกาสให้กฎหมายที่ออกมาในภายหลังสามารถกำหนดให้นำวิธีพิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้ไปใช้กับคดีอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ใน มาตรา 3 (1) (2) และ (3) โดยให้ถือว่าคดีเหล่านั้นเป็นคดีผู้บริโภครวมตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

หลักการพิจารณาเพื่อขอให้วินิจฉัยปัญหาว่าคดีใดเป็นคดีผู้บริโภค

1) เนื่องจากวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคตามพระราชบัญญัตินี้มีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีแพ่งทั่วไปหลายประการ จึงอาจเกิดข้อโต้แย้งขึ้นว่าคดีที่ถูกจัดว่าเป็นคดีผู้บริโภคนั้นมีความจริงเป็นคดีแพ่งทั่วไป มิใช่คดีผู้บริโภคหรือในทางกลับกันอาจมีการโต้แย้งว่าคดีที่ถูกจัดเป็นคดีแพ่งทั่วไปนั้นความจริงแล้วเป็นคดีผู้บริโภค บทบัญญัติมาตรา 8 จึงกำหนดให้ประธานศาลอุทธรณ์เป็นผู้วินิจฉัยปัญหาดังกล่าวและคำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด

2) คำว่า “ประธานศาลอุทธรณ์” หมายถึงประธานศาลอุทธรณ์ (กลาง) เท่านั้น ไม่รวมถึงประธานศาลอุทธรณ์ภาค เพราะเหตุว่าเมื่อใดที่พระราชบัญญัตินี้ประสงค์จะให้หมายถึงศาลอุทธรณ์ภาคด้วย จะบัญญัติไว้โดยชัดเจนดังที่ปรากฏในหมวด 3 ว่าด้วยการอุทธรณ์และหมวด 4 ว่าด้วยการฎีกา ดังนั้น การส่งปัญหาไปให้วินิจฉัยตามมาตรานี้ ศาลชั้นต้นทั่วประเทศจึงต้องส่งไปยังศาลอุทธรณ์ (กลาง) เพียงแห่งเดียว เหตุผลที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ก็เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในแนวคำวินิจฉัยและความชัดเจนแน่นอนแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

3) อำนาจในการวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์เป็นเพียงการวินิจฉัยว่า คดีที่พิพาทนั้นเป็นคดีผู้บริโภคหรือคดีแพ่งทั่วไป ไม่เกี่ยวข้องหรือก้าวล่วงไปถึงการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล กล่าวคือ หากมีปัญหาว่คดีที่พิพาทนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งทั่วไปหรือศาลชำนาญพิเศษ ผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลชำนาญพิเศษนั้น เช่น ถ้าคดีแพ่งที่พิพาทนั้นเกี่ยวข้องกับการซื้อขายระหว่างประเทศหรือการขนส่งระหว่างประเทศและมีปัญหาว่จะต้องขึ้นสู่ศาลใดระหว่างศาลแพ่งกับศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ถึงแม้ว่าคู่ความในคดีจะอยู่ในสถานะเป็นผู้ประกอบธุรกิจและผู้บริโภคก็ตาม แต่ปัญหาที่จะวินิจฉัยมิใช่ปัญหาว่คดีนั้นเป็นคดีผู้บริโภคหรือไม่ หากแต่เป็นปัญหาว่คดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด กรณีจึงต้องเสนอปัญหาไปให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้วินิจฉัยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศและวิธีพิจารณาคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ.2539 มาตรา 9

4) การยกปัญหาขึ้นเพื่อขอให้ประธานศาลอุทธรณ์วินิจฉัยอาจกระทำได้ 2 ทาง คือ โดยคู่ความเป็นผู้ขอหรือโดยศาลเห็นสมควรเอง เจ้าพนักงานคดีไม่มีอำนาจยกปัญหาดังกล่าวขึ้นเพื่อขอให้มีการวินิจฉัย

5) การขอให้ประธานศาลอุทธรณ์วินิจฉัยปัญหาไม่ว่าจะเป็นกรณีที่คู่ความเป็นผู้ขอ หรือโดยศาลเห็นสมควรเองจะต้องกระทำภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ

(1) ถ้าเป็นการขอในคดีผู้บริโภคร ต้องกระทำอย่างช้าในวันนัดพิจารณา

(2) ถ้าเป็นการขอในคดีแพ่งอื่น ต้องกระทำอย่างช้าในวันชี้สองสถาน หรือวันสืบพยานในกรณีที่ไม่มีชี้สองสถาน

ดังนั้น การขอให้วินิจฉัยปัญหาดังกล่าวจะกระทำได้อีกเฉพาะในระหว่างการพิจารณาของศาลชั้นต้นเท่านั้น หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวข้างต้นแล้วคู่ความหรือศาลจะหยิบยกปัญหาดังกล่าวขึ้นเพื่อขอให้ประธานศาลอุทธรณ์วินิจฉัยอีกไม่ได้

6) การส่งเรื่องไปยังประธานศาลอุทธรณ์ ความในวรรคสามของมาตรา 8 เปิดโอกาสให้สามารถส่งโดยทางโทรสารหรือสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศอื่นใดก็ได้ เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว ซึ่งศาลอุทธรณ์คงต้องกำหนดแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้ให้ชัดเจนคล้ายกับกรณีการส่งคำร้องขอปล่อยชั่วคราวในคดีอาญาไปยังศาลสูงเพื่อพิจารณาสั่ง โดยทางโทรสารหรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ ดังเช่นที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน

7) เอกสารที่ต้องจัดส่งเอกสารที่จำเป็นต้องส่งไปเพื่อประกอบการวินิจฉัยอย่างน้อยต้องมีคำฟ้อง คำให้การ และรายงานกระบวนการพิจารณาที่เกี่ยวข้อง และหากศาลชั้นต้นเห็นว่ข้อเท็จจริงที่มีอยู่ตามคำฟ้องและคำให้การอาจไม่เพียงพอแก่การวินิจฉัย ศาลชั้นต้นอาจสอบถามข้อเท็จจริงที่สำคัญเพิ่มเติม เช่น ในกรณีที่ปัญหาว่ามีค่าตอบแทนหรือไม่ ศาลชั้นต้นอาจสอบถามถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลประโยชน์ต่างๆ ที่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งอาจได้รับแล้วจัดแจ้งไว้ในรายงานกระบวนการพิจารณาเพื่อประกอบการพิจารณาของประธานศาลอุทธรณ์

8) การดำเนินกระบวนการพิจารณาในระหว่างรอฟังคำวินิจฉัย กฎหมายไม่ได้บังคับว่าเมื่อมีการหยิบยกปัญหาตามมาตรานี้แล้ว ศาลชั้นต้นจะต้องหยุดการพิจารณาคดีไว้ในทางตรงกันข้าม กลับกำหนดว่าให้ประธานศาลอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยและแจ้งผลไปยังศาลชั้นต้นโดยเร็ว ทั้งยังระบุว่าคำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ไม่กระทบถึงกระบวนการพิจารณาใดๆ ที่ได้กระทำไปก่อนที่จะมีคำวินิจฉัยนั้น แสดงว่ากฎหมายไม่ประสงค์ที่จะให้มีการประวิงคดี ดังนั้น ศาลชั้นต้นจึงไม่จำเป็นต้องการดำเนินกระบวนการพิจารณาไว้ในระหว่างที่รอฟังคำวินิจฉัย และเมื่อได้รับผลคำวินิจฉัยแล้วก็ควรรีบแจ้งให้คู่ความทราบและดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยดังกล่าวต่อไป เช่น หากประธานศาลอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยว่าคดีพิพาทไม่ใช่คดีผู้บริโภคดังที่ศาลได้จัดไว้ ศาลชั้นต้นก็ต้องจำหน่ายรายการเกี่ยวกับคดีนั้นที่ลงไว้ในสารบบความคดีผู้บริโภคและโอนคดีนั้นไปลงในสารบบความคดีแพ่งทั่วไปและดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งบางกรณีอาจต้องมีคำสั่งแก้ไขกระบวนการพิจารณาที่ได้ดำเนินการไปแล้ว เช่น ให้เปลี่ยนวันนัด

พิจารณาที่ได้กำหนดไว้เป็นวันขึ้นสองสถานแทน เป็นต้น หรือหากประธาน ศาลอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยว่าคดีพิพาทเป็นคดีผู้บริโภค ศาลชั้นต้นอาจต้องมีคำสั่งจำหน่ายคดีและสั่งคืนค่าฤชาธรรมเนียมเพื่อให้ไปฟ้องคดียังภูมิลำเนาของผู้บริโภค

นอกจากนี้ในประเทศไทยได้มีกฎหมายหลักที่ผู้บริโภคสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อเรียกร้อง เมื่อได้รับความเสียหายจากสินค้าหรือบริการ รวมทั้งการผิดสัญญาต่างๆ คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมทั้งกฎหมายลำดับรองอื่นๆ ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) และหน่วยงานอื่นที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเฉพาะด้านต่างๆ อาทิเช่น¹¹⁴

กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกำกับดูแลด้านความปลอดภัยในสินค้าหรือบริการ เช่น พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2501 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. 2542 เป็นต้น

กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิ เช่น พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติมาตราชั่งตวงวัด พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติควบคุมการเช่าเคหะและที่ดิน พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. 2489 พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 เป็นต้น

กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อควบคุมการเผยแพร่ข้อเท็จจริง เช่น พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติจดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550 เป็นต้น

กฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีมาตรการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภค¹¹⁵ เช่น พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545

¹¹⁴ คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (น. 37-93). เล่มเดิม

¹¹⁵ รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การศึกษาทบทวนสถานการณ์เยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคของประเทศไทยตามความต้องการของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ปีงบประมาณ 2555 (น. 12). เล่มเดิม.

3.1.6 การจำแนกความหมายของคำว่า “ผู้บริโภคร” และ “ผู้ประกอบการธุรกิจ” ตามกฎหมายลักษณะต่าง ๆ¹¹⁶

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่ได้รับความสะดวกจากการผิดสัญญา อันเนื่องมาจากการใช้สินค้าหรือรับบริการสามารถใช้เป็นช่องทางหนึ่งในการเรียกร้องสิทธิ โดยมีนัยยะที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ตามกฎหมายลักษณะต่างๆ ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ได้ให้นิยามของผู้ประกอบและผู้ประกอบการ ดังต่อไปนี้

1) นิยามตามสัญญาซื้อขาย

มาตรา 453 “อันว่าซื้อขายนั้น คือ สัญญาซึ่งบุคคลฝ่ายหนึ่งเรียกว่าผู้ขาย โอนกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินให้แก่บุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง เรียกว่าผู้ซื้อ และผู้ซื้อตกลงว่าจะใช้ราคาทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้ขาย”

จากนิยามในเรื่องสัญญาซื้อขายนั้น ความหมายของผู้บริโภคและผู้ประกอบการ ได้แก่ ผู้บริโภค หมายถึง ผู้ที่ทำสัญญาซื้อทรัพย์สินจากคู่สัญญาอีกฝ่าย โดยรับโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นมาเป็นของตนทั้งหมด

ผู้ประกอบการ หมายถึง ผู้ที่ทำสัญญาขายทรัพย์สิน โดยโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นไปยังคู่สัญญาทั้งหมด

2) นิยามตามสัญญาเช่าทรัพย์สิน

มาตรา 537 “อันว่าเช่าทรัพย์สินนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่ง เรียกว่าผู้ให้เช่าตกลงไว้บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้เช่าได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่งชั่วระยะเวลาอันมีจำกัด และผู้เช่าตกลงจะให้ค่าเช่าเพื่อการนั้น”

จากนิยามในเรื่องสัญญาเช่าทรัพย์สิน ความหมายของผู้บริโภคและผู้ประกอบการ ได้แก่ ผู้บริโภค หมายถึง ผู้ที่ทำสัญญาเช่าทรัพย์สินจากคู่สัญญาอีกฝ่าย เพื่อใช้หรือรับประโยชน์จากทรัพย์สินนั้น โดยชำระเงินและเช่าภายในระยะเวลาจำกัด

ผู้ประกอบการ หมายถึง ผู้ที่ทำสัญญาให้เช่าทรัพย์สิน โดยกำหนดให้ชำระค่าตอบแทนเพื่อการเช่าและไม่โอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นไปยังคู่สัญญาทั้งหมด

3) นิยามตามสัญญาเช่าซื้อ

มาตรา 572 “อันว่าเช่าซื้อนั้น คือสัญญาซึ่งเจ้าของเอาทรัพย์สิน ออกให้เช่าและให้ค้ำมั่นว่าจะขายทรัพย์สินนั้น หรือว่าจะให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นสิทธิแก่ผู้เช่า โดยเงื่อนไขที่ผู้เช่าได้ใช้เงินเป็นจำนวนเท่านั้นเท่านี้คราว

¹¹⁶ จาก รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการพัฒนากฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค (น. 14-16) โดย สรียา กาพลินฐ, 2557.

สัญญาเช่าซื้อนั้นถ้าไม่ทำเป็นหนังสือ ท่านว่าเป็น “โมฆะ”

จากนิยามในเรื่องสัญญาเช่าซื้อ ความหมายของผู้บริโภคและผู้ประกอบการ ได้แก่ ผู้บริโภค หมายถึง ผู้ที่ทำสัญญาเช่าทรัพย์สินจากคู่สัญญาอีกฝ่าย โดยทำการตกลงว่า หากชำระเงินครบตามจำนวนที่กำหนด กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นจะตกเป็นของคนทั้งหมด ผู้ประกอบการ หมายถึง ผู้ที่ทำสัญญาตกลงให้เช่าทรัพย์สิน โดยจะโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้น ไปยังคู่สัญญาทั้งหมด เมื่อได้รับการชำระเงินครบตามจำนวนที่กำหนด

4) คำนิยามตามสัญญาจ้างทำของ

มาตรา 587 “อันว่าจ้างทำของนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลหนึ่ง เรียกว่าผู้รับจ้างตกลงจะทำการงานสิ่งใดสิ่งหนึ่งจนสำเร็จให้แก่ บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่าผู้ว่าจ้าง และผู้ว่าจ้างตกลงจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จแห่งการที่ทำนั้น”

จากนิยามในเรื่องสัญญาจ้างทำของ ความหมายของผู้บริโภคและผู้ประกอบการ ได้แก่ ผู้บริโภค หมายถึง ผู้ที่ทำสัญญาตกลงจ้างให้คู่สัญญาอีกฝ่าย ทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งโดยจ่ายค่าตอบแทนให้และไม่ใช้ลักษณะการจ้างแรงงาน

ผู้ประกอบการ หมายถึง ผู้ที่ทำสัญญาตกลงรับทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง และเมื่อกระทำสำเร็จ จะได้รับค่าตอบแทนโดยไม่ใช้การจ่ายเพื่อการจ้างแรงงาน

5) นิยามตามการขนส่ง

มาตรา 608 “อันว่าผู้ขนส่งภายในความหมายแห่งกฎหมาย ลักษณะนี้คือบุคคลผู้รับขนส่งของหรือคนโดยสาร เพื่อบำเหน็จ เป็นทางค้าปกติของตน”

จากนิยามในเรื่องการขนส่ง ความหมายของผู้บริโภคและผู้ประกอบการ ได้แก่ ผู้บริโภค หมายถึง ผู้ที่ทำการโดยสาร หรือตกลงว่าจ้างให้อีกฝ่ายทำการขนส่งสินค้าหรือบริการให้แก่ตน

ผู้ประกอบการ หมายถึง ผู้ที่รับขนส่งผู้บริโภคน หรือสินค้าของผู้บริโภค โดยได้รับค่าตอบแทนจากการขนส่งนั้น

6) นิยามตามสัญญาเช่า

มาตรา 640 “อันว่าเช่าใช้คงรูปนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลหนึ่ง เรียกว่าผู้ให้เช่าให้บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่า ผู้เช่าใช้สอยทรัพย์สินสิ่งใดสิ่งหนึ่งได้เปล่า และผู้เช่าตกลงว่าจะคืนทรัพย์สินนั้นเมื่อได้ใช้สอยเสร็จแล้ว”

มาตรา 650 “อันว่าเช่าใช้สิ้นเปลือง คือสัญญาซึ่งผู้ให้เช่าโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินชนิดใช้ไปสิ้นไปนั้น เป็นปริมาณมีกำหนดให้ไปแก่ผู้เช่า และผู้เช่าตกลงว่าจะคืนทรัพย์สินเป็นประเภทชนิด และปริมาณเช่นเดียวกันให้แทนทรัพย์สินซึ่งผู้ให้เช่า”

จากนิยามในเรื่องสัญญาเช่า ความหมายของผู้บริโภคและผู้ประกอบการ ได้แก่

ผู้บริโภค หมายถึง ผู้ที่ทำสัญญาเช่าจากทรัพย์สินจากคู่สัญญาอีกฝ่าย มีทั้งการเช่าโดยกำหนดว่าจะคืนทรัพย์สินนั้นเมื่อใด และการเช่าโดยหาสิ่งอื่นที่เป็นประเภท ชนิด และปริมาณเดียวกันมาใช้แทนทรัพย์สินให้ยืมนั้นซึ่งเป็นการเช่าโดยจ่ายค่าตอบแทนหรือไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทน

ผู้ประกอบการ หมายถึง ผู้ที่ทำสัญญาตกลงให้ยืมทรัพย์สิน โดยมีค่าตอบแทนจากการให้ยืมนั้น

เนื่องจากการเช่ามีทั้งการเช่าแบบมีค่าตอบแทนและไม่ต้องมีค่าตอบแทน ซึ่งหากเป็นกรณีของผู้บริโภคจะได้รับความคุ้มครองทั้งสองกรณี แต่หากเป็นผู้ประกอบการก็ต้องเป็นการให้ยืม โดยมีค่าตอบแทนเท่านั้น

7) นิยามตามสัญญาฝากทรัพย์สิน

มาตรา 657 “อันว่าฝากทรัพย์สินนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่าผู้ฝาก ส่งมอบทรัพย์สินให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้รับฝากและผู้รับฝากตกลงว่าจะเก็บรักษาทรัพย์สินนั้นไว้ในอารักขาแห่งตน แล้วจะคืนให้”

จากนิยามในเรื่องการฝากทรัพย์สิน ความหมายของผู้บริโภคและผู้ประกอบการ ได้แก่

ผู้บริโภค หมายถึง ผู้ที่ทำสัญญาฝากทรัพย์สินไว้แก่คู่สัญญาอีกฝ่าย ซึ่งเป็นการฝากโดยจ่ายค่าตอบแทนหรือไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทน

ผู้ประกอบการ หมายถึง ผู้ที่ทำสัญญารับฝากทรัพย์สิน โดยมีค่าตอบแทนจากการให้บริการนั้น

เนื่องจากการฝากทรัพย์สินมีทั้งแบบมีค่าตอบแทนและไม่ต้องมีค่าตอบแทนเช่นเดียวกับการเช่า ผู้บริโภคจึงได้รับความคุ้มครองทั้งสองกรณี แต่หากเป็นผู้ประกอบการก็ต้องเป็นการรับฝากโดยมีค่าตอบแทนเท่านั้น

จากนิยามศัพท์ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พบว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดนิยามศัพท์คำว่า “ผู้บริโภค” และ “ผู้ประกอบการ” ไว้ครอบคลุมถึงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว และมีข้อแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่องของ “ผู้ประกอบการ” คือ ผู้ประกอบการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ต้องเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ว่าจะเป็นเงินหรือสิ่งอื่นจากผู้บริโภค แต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ถือว่าการคุ้มครองคู่สัญญาจะยังคงมีอยู่ไม่ว่าจะมีประโยชน์ตอบแทนหรือไม่ก็ตาม อย่างไรก็ตาม หากไม่ใช่คู่สัญญากัน ก็จะไม่ได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3.1.7 การคุ้มครองผู้บริโภคตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อครั้งมีการบังคับใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ครั้งแรกในประเทศไทย ซึ่งในขณะนั้นยังไม่มีแนวคิดในเรื่องของการคุ้มครองผู้บริโภคที่จะบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่อมาเมื่อมีการบัญญัติพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ขึ้นมาจึงได้มีความพยายามในการที่จะค้นหาหน้ะที่แฝงไว้เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคมีขอบเขตการคุ้มครองผู้บริโภคที่มากยิ่งขึ้น โดยที่มีการคุ้มครองผู้บริโภคในลักษณะของกลุ่มสัญญาตามกฎหมาย โดยสามารถแบ่งการคุ้มครองผู้บริโภคได้ตามเรื่องต่างๆ ดังนี้¹¹⁷

1) การคุ้มครองผู้บริโภคตามสัญญาซื้อขาย

ในกรณีที่ทรัพย์สินที่ทำการขายเกิดความชำรุดบกพร่อง ผู้ขายต้องรับผิดชอบถึงแม้ว่าจะรู้หรือไม่ว่าถึงความชำรุดนั้น ตามมาตรา 472 เว้นแต่ในกรณีตามมาตรา 473 ที่ส่งผลให้ผู้ขายไม่ต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องนั้น ได้แก่

(1) ถ้าผู้ซื้อได้รู้อยู่แล้วหรือควรจะรู้ว่าทรัพย์สินมีความชำรุดบกพร่องในขณะที่ซื้อ

(2) ถ้าความชำรุดบกพร่องเห็นได้ชัดเจน ขณะส่งมอบทรัพย์สินและผู้ซื้อรับเอาไปโดยไม่ได้ท้วงติง ถ้าทรัพย์สินนั้นได้ขายทอดตลาด

(3) ถ้าทรัพย์สินนั้นได้ขายทอดตลาด

หากผู้ขายต้องรับผิดชอบก็ต้องทำการคืนเงินให้แก่ผู้ซื้อ อย่างไรก็ตาม สามารถตกลงทำสัญญายกเว้นความผิดได้ ตามมาตรา 483 แต่กรณีที่ผู้ขายรู้ถึงความบกพร่องและจงใจปกปิดข้อบกพร่องความผิดนั้นไม่สามารถบังคับใช้ได้ ตามมาตรา 485

2) การคุ้มครองผู้บริโภคตามสัญญาเช่าทรัพย์สิน

การคุ้มครองผู้บริโภคตามสัญญาเช่าทรัพย์สิน หากทรัพย์สินมีความชำรุดบกพร่องจะใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายมาปรับใช้โดยอนุโลม โดยมีข้อกำหนดให้ผู้ให้เช่าส่งมอบทรัพย์สินที่มีการซ่อมแซมดีแล้ว ตามมาตรา 546 และถ้าทรัพย์สินนั้นไม่อยู่ในสภาพที่สามารถใช้งานได้ ผู้เช่าสามารถยกเลิกสัญญาได้ ตามมาตรา 548

หากผู้เช่าต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อรักษา ซ่อมแซมทรัพย์สินนั้น ผู้ให้เช่าต้องชดเชยคืนแก่ผู้เช่า ยกเว้นค่าใช้จ่ายเพื่อบำรุงรักษาตามปกติและเพื่อซ่อมแซมเพียงเล็กน้อยตามมาตรา 547 รวมถึงผู้ให้เช่าต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องที่เกิดระหว่างเช่า ยกเว้นกรณีที่มิใช่กฎหมายหรือจารีตประเพณีที่กำหนดให้ผู้เช่าต้องซ่อมเอง ตามมาตรา 550

¹¹⁷ รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการพัฒนากฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค (น. 32-34). เล่มเดิม.

แต่ถ้าความชำรุดบกพร่องไม่มากถึงขนาดไม่สามารถใช้การได้ และผู้ให้เช่ายังแก้ไขได้ ผู้เช่าต้องให้ผู้ให้เช่าจัดการแก้ไขความบกพร่องนั้นก่อน และถ้าผู้ให้เช่าไม่ดำเนินการตามเวลาที่สมควร ผู้เช่าสามารถบอกเลิกสัญญาได้ หากว่าความชำรุดบกพร่องนั้นร้ายแรง ตามมาตรา 551

3) การคุ้มครองผู้บริโภคตามสัญญาเช่าซื้อ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดเพียงสิทธิในการบอกเลิกสัญญาของผู้เช่า แต่ผู้เช่าก็ยังคงต้องเสียค่าใช้จ่ายในการส่งมอบทรัพย์สินคืนให้แก่ผู้ให้เช่าเอง ตามมาตรา 573 โดยไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองผู้เช่าในกรณีอื่นๆ อย่างชัดเจน จึงต้องนำบทบัญญัติการเช่าทรัพย์มาปรับใช้โดยอนุโลม

ในทางกลับกัน หากผู้เช่าซื้อเป็นฝ่ายผิดนัดชำระเงินสองครั้งติดกัน หรือทำผิดสัญญาใน ส่วนที่จะส่งผลให้มีการบอกเลิกสัญญา ผู้ให้เช่าสามารถบอกเลิกสัญญาได้โดยริบเงินที่มีการชำระมา ก่อนหน้านั้นทั้งหมด และกลับเข้าครอบครองทรัพย์สินตามมาตรา 574

4) การคุ้มครองผู้บริโภคตามสัญญาจ้างทำของ

ในกรณีที่ผู้รับจ้างไม่ทำการในเวลาอันควรหรือชักช้า โดยไม่ใช่ความผิดของผู้ว่าจ้าง และผู้ว่าจ้างเห็นว่างานอาจไม่เสร็จตามกำหนด สามารถบอกเลิกสัญญาได้ตามมาตรา 593 รวมทั้งถ้า ผู้รับจ้างส่งมอบการที่ทำไม่ทันในเวลาที่ได้กำหนด ผู้ว่าจ้างอาจลดค่าจ้างหรือจะเลิกสัญญาก็ได้ตาม มาตรา 596 หรือจะทำการยึดค่าจ้างไว้ก่อนตามมาตรา 599 เว้นแต่ผู้ว่าจ้างทำการรับโดยชักช้าเอง ตามมาตรา 597 หรือเกิดความชำรุดบกพร่องหรือทำให้การทำชักช้ามาจากผู้ว่าจ้าง ผู้รับจ้างไม่ต้อง รับผิดชอบตามมาตรา 591

อย่างไรก็ตาม ถ้าการที่จ้างยังไม่เสร็จแต่ผู้ว่าจ้างประสงค์จะบอกเลิกสัญญา ก็ให้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้รับจ้างเพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันเกิดจากการเลิกสัญญานั้น ตามมาตรา 605

ถ้าระหว่างที่ทำการอยู่นั้น ผู้ว่าจ้างเห็นว่าอาจทำให้งานบกพร่องหรือฝ่าฝืนข้อสัญญา เพราะความผิดของผู้รับจ้าง ผู้ว่าจ้างจะบอกกล่าวให้ผู้รับจ้างแก้ไขก่อน โดยกำหนดเวลาก็ได้ แต่ถ้าไม่ทันกำหนดผู้ว่าจ้างจะให้บุคคลภายนอกซ่อมแซมหรือทำต่อไป โดยผู้รับจ้างจะต้องรับ ความเสียหายและออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด ตามมาตรา 594 รวมถึงถ้าผู้ว่าจ้างยอมรับมอบการที่ทำนั้น แล้วทั้งที่ชำรุดบกพร่องโดยไม่ได้ตั้งใจโดยการแสดงออกชัดหรือโดยปริยาย ผู้รับจ้างก็ไม่ต้องรับผิดชอบ เว้นแต่ความชำรุดบกพร่องนั้นเป็นเช่นจะไม่พึงพบได้ในขณะเมื่อรับมอบหรือผู้รับจ้างได้ปิดบัง ตามมาตรา 598

5) การคุ้มครองผู้บริโภคตามละเมิด

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดให้มีการเรียกค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่ บุคคลใดทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เกิดความเสียหาย ไม่ว่าจะจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

ตามมาตรา 420 แม้การกระทำนั้นจะเป็นการกระทำเพื่อปกป้องบุคคลอื่นๆ ก็สันนิษฐานว่ามีความผิดที่ต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนก่อน ตามมาตรา 422

3.1.8 การคุ้มครองผู้บริโภคตามประมวลกฎหมายอาญา

การคุ้มครองผู้บริโภคตามประมวลกฎหมายอาญาก็เช่นเดียวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ เมื่อมีการบังคับใช้ประมวลกฎหมายอาญาครั้งแรกในประเทศไทย ซึ่งในขณะนั้นยังไม่มีแนวคิดในเรื่องของการคุ้มครองผู้บริโภคที่จะบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ต่อมาเมื่อมีการบัญญัติพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ขึ้นมาจึงได้มีความพยายามในการที่จะค้นหานัยยะที่แฝงไว้เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในประมวลกฎหมายอาญา เพื่อขยายให้การคุ้มครองผู้บริโภคมีขอบเขตที่กว้างมากยิ่งขึ้น โดยมีการคุ้มครองผู้บริโภคในภาค 2 ความผิดลักษณะ 5 ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน ลักษณะ 8 ความผิดเกี่ยวกับการค้า และลักษณะ 12 ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน ในหมวด 3 ความผิดฐานฉ้อโกง โดยห้ามกระทำความผิดดังต่อไปนี้¹¹⁸

- 1) ทำการปลอมปนอาหาร ยา หรือเครื่องอุปโภคบริโภค โดยการกระทำดังกล่าวอาจเป็นเหตุให้ผู้เสียหายหรือผู้ใช้เกิดอันตรายแก่สุขภาพ ตามมาตรา 236
- 2) ทำการจำหน่าย หรือเสนอขายอาหาร ยา หรือเครื่องอุปโภคบริโภคที่มีการปลอมปนสิ่งทีอาจเป็นเหตุให้ผู้เสียหาย หรือผู้ใช้เกิดอันตรายแก่สุขภาพ ตามมาตรา 236
- 3) นำสารพิษหรือสิ่งอื่นที่น่าจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพเจือลงในอาหารหรือน้ำที่ได้มีหรือจัดเตรียมไว้ให้ประชาชนบริโภค ตามมาตรา 237
- 4) ใช้หรือมีไว้หรือเพื่อขายเครื่องชั่ง เครื่องตวง หรือเครื่องวัดที่ผิดอัตราเพื่อเอาเปรียบทางการค้า ตามมาตรา 270
- 5) ทำการขายของโดยหลอกลวงด้วยประการใดๆ ให้ผู้ซื้อหลงเชื่อในแหล่งกำเนิด สภาพ คุณภาพหรือปริมาณแห่งของนั้นอันเป็นเท็จ โดยไม่ใช้ความผิดฐานฉ้อโกง ตามมาตรา 271
- 6) ทำการทุจริต หลอกลวงด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งแก่ประชาชน เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สิน ตามมาตรา 343 ประกอบมาตรา 341

3.2 กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของต่างประเทศ

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเป็นกฎหมายที่มีความเป็นสากล นานาประเทศให้การรับรองถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้บริโภคไว้ในกฎหมายต่างๆ แตกต่างกันไป แต่มีวัตถุประสงค์ที่

¹¹⁸ รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการพัฒนากฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค (น. 34). เล่มเดิม

สอดคล้องร่วมกันคือ การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้สินค้าหรือรับบริการ ดังนั้นเมื่อประชากรทั้งหมดในสังคมหรือในโลกนี้ล้วนมีสภาพเป็นผู้บริโภค ประชากรเหล่านั้นก็ต้องได้รับการคุ้มครองตามสิทธิที่พึงมี เป็นสิทธิที่เกิดตามมาและเป็นสิ่งที่กฎหมายรับรองโดยให้ความคุ้มครองไว้ ซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ ส่วนสิทธิของผู้บริโภคนั้น แต่เดิมมิได้มีองค์กรหรือหน่วยงานใดให้การรับรองไว้ชัดเจน จนกระทั่ง สหพันธ์องค์การคุ้มครองผู้บริโภคระหว่างประเทศ (International Organization of Consumer Unions: IOCU) ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรอิสระในระดับนานาชาติที่มีวัตถุประสงค์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคโดยไม่แสวงหาผลประโยชน์และไม่เกี่ยวข้องในการเมือง ได้ประกาศสิทธิของผู้บริโภคไว้ 8 ประการ ดังต่อไปนี้

- 1) สิทธิที่จะได้รับสินค้าและบริการที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต อันได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่พักอาศัย การดูแลสุขภาพ การศึกษา และสุขภาพิบาล
- 2) สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากการ โฆษณาสินค้าหรือบริการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและชีวิต
- 3) สิทธิที่จะรับทราบข้อเท็จจริงและข้อมูลที่เป็นต่อการตัดสินใจอย่างชาญฉลาด
- 4) สิทธิที่จะเลือกสินค้าและบริการที่พอใจในราคาที่แข่งขัน และมีการประกันคุณภาพ
- 5) สิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นในฐานะตัวแทนผู้บริโภคเพื่อได้รับผลประโยชน์ที่พึงได้ในการตั้งกฎเกณฑ์และการบริหารจัดการตามนโยบายของรัฐ
- 6) สิทธิที่จะได้รับค่าชดเชยในกรณีที่ถูกหลอกลวงให้ได้รับสินค้าหรือบริการที่ไม่มีคุณภาพ
- 7) สิทธิที่จะได้มาซึ่งความรู้และไหวพริบ อันจำเป็นต่อการเป็นผู้บริโภคที่รอบรู้
- 8) สิทธิที่จะดำรงชีวิตและดำเนินกิจกรรมอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปลอดภัย¹¹⁹

ดังนั้นการคุ้มครองผู้บริโภคของแต่ละประเทศอาจแตกต่างกันออกไปโดยที่แต่ละประเทศนั้นอาจบัญญัติรูปแบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคแตกต่างกัน เช่น ในบางประเทศได้บัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ในรูปแบบกฎหมายทั่วไป หรือบางประเทศบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ในรูปแบบกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะ ขึ้นอยู่กับว่าประเทศนั้นๆ ปกครองด้วยประเทศระบบกฎหมายรูปแบบใด หากเป็นประเทศในภาคพื้น

¹¹⁹ การคุ้มครองผู้บริโภคในต่างประเทศ (น. 2), สารี อ่องสมหวัง, 2539, กรุงเทพฯ: พิมพ์ดี (อ้างถึงในปัญหาการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา 57 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 32) โดย สุพัตรา ปรามปราม, 2546), กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง).

ยุโรป หรือประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายภาคพื้นยุโรป ก็จะใช้ระบบกฎหมายในรูปแบบประมวลกฎหมาย ด้วยการรับอิทธิพลมาจากกฎหมายของจักรวรรดิโรมันในอดีต การบัญญัติกฎหมายก็จะเป็นรูปแบบของกฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่บางประเทศก็จะบัญญัติกฎหมายในรูปแบบกฎหมายจารีประเพณี เช่น สหรัฐอเมริกา หรือสหราชอาณาจักร ศาลจะเป็นผู้สร้างหลักกฎหมายขึ้นมา ดังนั้น สิ่งที่สำคัญของการศึกษากฎหมายต่างประเทศคือการศึกษาถึงภูมิหลังทางด้านประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง ควบคู่ไปด้วย

3.2.1 ทฤษฎีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System)

ทฤษฎีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) ตามแนวทฤษฎีนี้ศาลจะเป็นผู้วางหลักกฎหมายในการพิจารณาและสามารถขยายขอบเขตของการคุ้มครองผู้บริโภคให้ประชาชนได้รับการปกป้องสิทธิของตนมากขึ้น ในระบบนี้ศาลจึงเป็นส่วนที่สำคัญที่ทำให้เกิดการพัฒนากฎหมายเสมอมา ทำให้ข้อจำกัดของกฎหมายลายลักษณ์อักษรไม่เป็นอุปสรรคในการพัฒนากฎหมายในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) นี้แต่อย่างใด

3.2.2 กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีการปกครองแบบสาธารณรัฐ มีรัฐบาลแห่งมลรัฐเป็นผู้ทำหน้าที่ปกครองประเทศในระดับรัฐ และมีรัฐบาลกลางทำหน้าที่ปกครองประเทศ แนวคิดในเรื่องของการคุ้มครองผู้บริโภคจึงมีทั้งระดับมลรัฐและระดับสหพันธรัฐ

สหรัฐอเมริกาได้รับการยอมรับจากนานาชาติว่า เป็นประเทศที่ประชาชนมีการตื่นตัวในด้านสิทธิและเสรีภาพอย่างสูง ประชาชนของสหรัฐอเมริกาคือพลเมืองที่มีรูปแบบและการดำรงชีวิตที่ผูกพันกับเสรีภาพอย่างมาก เมื่อใดก็ตามที่เกิดการละเมิดสิทธิ โดยเฉพาะสิทธิของผู้บริโภคชาวอเมริกันจะรวมตัวกันหรือแสดงออกเพื่อให้ผู้ประกอบการธุรกิจรับผิดชอบ ยกตัวอย่าง เช่น การที่ผู้บริโภคฟ้องร้านอาหารฟาสต์ฟู้ดชื่อดังใช้น้ำร้อนในอุณหภูมิที่สูงเกินไปในการชงกาแฟ เนื่องจากระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกา เป็นรูปแบบของกฎหมายในระบบ Common Law ที่ยึดถือแนวคำพิพากษาของศาลเป็นหลักในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ทั้งนี้กฎหมายด้านการคุ้มครองผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกา นั้นมีหลายเรื่องมากที่มีการพัฒนาไปมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอาหารและยา ที่ถือกันเป็นมาตรฐานทั่วไปว่า คณะกรรมการอาหารและยาของสหรัฐอเมริกา FDA เป็นองค์กรที่ใส่ใจในเรื่องคุณภาพของอาหารและยาอย่างมาก

3.2.3 แนวคิดและที่มาเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกา

แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกานั้นมีความผูกพันในเรื่องสิทธิของประชาชนเป็นพื้นฐานหลัก¹²⁰ ประชาชนในประเทศมีความเข้าใจในเรื่องสิทธิของตนเป็นอย่างมากเพราะว่าจากประวัติศาสตร์ของชนชาติอเมริกันกว่าพวกเขาจะได้ “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” พวกเขาต้องผ่านการต่อสู้จนได้รับเอกสารจึงทำให้ประชาชนชาวอเมริกันมีความรู้สึกผูกพันกับคำว่า “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” เป็นอย่างมาก มีการเรียกร้องให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองผู้บริโภค (Consumerism) อย่างชัดเจน โดยในปี ค.ศ. 1960 สหรัฐอเมริกามีการประกาศให้การรับรองสิทธิของผู้บริโภคที่สำคัญ 4 ประการคือ¹²¹

- 1) สิทธิที่จะได้รับข้อมูลเกี่ยวกับการค้าหรือบริการ โดยอิสระ (Right to Be Informed)
- 2) สิทธิที่จะตัดสินใจซื้อสินค้าหรือบริการ โดยอิสระ (Right to Choose)
- 3) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากสินค้า (Right to Safety)
- 4) สิทธิที่จะเรียกร้องค่าทดแทนจากผู้ผลิตสินค้าหรือผู้จำหน่ายสินค้าที่ชำรุดบกพร่องหรือไม่มีความปลอดภัย (Right to Compensation)

สิทธิของผู้บริโภคในความเข้าใจของชาวอเมริกันแสดงออกทางรูปธรรมโดยการร่วมกันเพื่อสิทธิเรียกร้อง (Active) ให้ผู้มีส่วนรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการบริโภคแก้ปัญหาได้เป็นการรอคอยฝ่ายเดียวโดยถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐทั้งหมด (Passive)¹²² กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นกฎหมายเฉพาะในแต่ละมลรัฐมีความแตกต่างกันในรายละเอียด แต่ข้อที่ถือว่าเป็นใจความสำคัญในแง่ของการกำหนดนโยบายในการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคจะสอดคล้องกัน และจากการที่ประชาชนชาวอเมริกันผูกพันกับเรื่องสิทธิของตนอย่างมาก ประกอบกับระบบการค้าของอเมริกาที่เป็นระบบแบบเสรี (Free Trade) จนถือได้ว่าเป็นผู้นำแนวคิดเศรษฐกิจแบบทุนนิยมในปัจจุบัน ประชาชนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพอย่างเต็มที่ภายใต้กรอบของกฎหมายในการประกอบอาชีพ และจากการที่สหรัฐอเมริกามีรูปแบบการปกครองในลักษณะของสหรัฐ (Federalism) จึงมีรัฐบาลท้องถิ่นหรือที่เรียกว่ารัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลกลางหรือรัฐบาล

¹²⁰ เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา เล่มที่ 7 เรื่อง ตั้งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ... กรณีศึกษากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรอังกฤษ (น. 67) โดย สุขุม สุภนิษฐ์, 2545, กรุงเทพฯ: เดือนตุลาคม.

¹²¹ รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการพัฒนากฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค. (น. 80). เล่มเดิม.

¹²² เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา เล่มที่ 7 เรื่อง ตั้งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ... กรณีศึกษากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักรอังกฤษ (น.67). เล่มเดิม

สหรัฐ ซึ่งทุกรัฐบาลสหรัฐสามารถบัญญัติกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับประชาชนในรัฐนั้นๆ ได้ ทั้งนี้รูปแบบการปกครองของสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาซึ่งผู้ร่างได้อิทธิพลแนวคิดจากจากแนวคิดของ มงเตสกีเออ (Montesquieu) ผ่านทางหนังสือ เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย (The Spirit of Law หรือ L' Esprit des Lois) ซึ่งมงเตสกีเออ เห็นว่ารูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดนั้น รัฐบาลต้องมีการแบ่งแยกอำนาจการปกครองให้สมดุลกัน แนวคิดดังกล่าวกลายมาเป็นหลักการในการแบ่งแยกอำนาจปกครองออกเป็น 3 อำนาจหลัก ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ โดยอำนาจทั้ง 3 นี้จะต้องคอยตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกัน (Check and Balance) ซึ่งรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ก็ได้กำหนดให้ทั้งรัฐบาลสหรัฐและรัฐบาลมลรัฐมีรูปแบบการปกครองในลักษณะการแบ่งแยกอำนาจธิปไตยเหมือนกัน ดังนั้นระบบกฎหมายของสหรัฐจึงมีกฎหมายที่ใช้บังคับกับประชาชน 2 ระดับ คือ กฎหมายของสหรัฐที่ออกโดยสภาคองเกรส (Congress) หรือรัฐสภาแห่งชาติอันมีตัวแทนจากมลรัฐต่างๆ ของสหรัฐอเมริกาซึ่งกฎหมายที่ออกโดยสภาคองเกรส นั้น จะใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในสหรัฐอเมริกา และมีกฎหมายระดับมลรัฐให้อำนาจรัฐบาลมลรัฐในการตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองหรือดูแลพลเมือง

3.2.4 ระบบการคุ้มครองผู้บริโภคและองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกา

การที่สหรัฐอเมริกามีลักษณะการปกครองแบบสหพันธรัฐซึ่งจะทำให้มีรัฐบาลที่เป็นรัฐบาลกลางที่มีอำนาจปกครองมลรัฐทุกรัฐ แต่จะไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของแต่ละรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นหรือรัฐบาลมลรัฐ ซึ่งมีอำนาจบริหารจัดการกิจการภายในรัฐนั้นๆ รวมถึงการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับประชาชนภายในมลรัฐ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ขัดกับกฎหมายของสหพันธรัฐ ในสหรัฐอเมริกาจึงมีระบบกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคที่ใช้บังคับกับประชาชน 2 ระดับ คือ ระบบที่เป็นภาพรวมของประเทศและระบบของมลรัฐแต่ละมลรัฐ

ในระดับประเทศ สหรัฐอเมริกาจะมีกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลกิจการพาณิชย์ของประเทศ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมโดยมีชื่อว่า “The Federal Trade Commission Act 1914” ที่มีการลงนามประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยประธานาธิบดี วูดโรว์วิลสัน เมื่อวันที่ 26 กันยายน ค.ศ. 1914¹²³ โดยกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายระดับรัฐบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคระดับสหรัฐที่ใช้บังคับได้เป็นการทั่วไปทุกรัฐ นอกจากนี้ยังมีรัฐบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคอีกหลายฉบับ ได้แก่ The Consumer Product Safety Act เป็นรัฐบัญญัติเกี่ยวกับความปลอดภัยในผลิตภัณฑ์

¹²³ *Our History: Federal Trade Commission*. Retrieved March 15, 2015, from <https://www.ftc.gov/about-ftc/our-history>

The Federal Food, Drug and Cosmetic Act ซึ่งเป็นรัฐบัญญัติเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหาร ยาและเครื่องสำอาง¹²⁴ เป็นต้น

ตามรัฐบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (The Federal Trade Commission Act 1914) กฎหมายได้กำหนดให้มีองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นองค์กรของรัฐ ซึ่งมีชื่อเรียกว่า “The Federal Trade Commission” เรียกโดยย่อว่า “FTC” เป็นองค์กรในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี และได้รับความเห็นชอบของวุฒิสภา มีจำนวน 5 คน และมีประธานาธิบดีเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง โดยมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 7 ปี¹²⁵ คุณสมบัติของคณะกรรมการต้องไม่เป็นผู้ประกอบการ ผู้ประกอบวิชาชีพหรือลูกจ้าง คณะกรรมการอาจถูกถอดถอนได้หากไม่สามารถปฏิบัติตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ละเอียดต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ แต่ทั้งนี้ประธานาธิบดีจะเลือกกรรมการหนึ่งคนมาดำรงตำแหน่งเลขาธิการขององค์กรและให้มีอำนาจสูงสุดในการบริหารองค์กรทั้งด้านบริหารและธุรการ¹²⁶ โดยจะมีการแบ่งงานภายในสำนักงานคณะกรรมการ FTC เป็นส่วนๆ เพื่อรับผิดชอบกิจการด้านต่างๆ

ส่วนในรัฐต่างๆ มีกฎหมายที่บังคับใช้ภายในรัฐโดยจะกำหนดรายละเอียดในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ เช่นอาจมีหน่วยงานของรัฐดูแล รับเรื่องราวร้องทุกข์หรือฟ้องคดีให้อาเป็นอัยการของมลรัฐ (State Attorney General) เป็นต้น¹²⁷ เช่น มลรัฐเท็กซัส (State of Texas) ที่มีการจัดตั้งแผนกคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นในสำนักงานอัยการแห่งรัฐเท็กซัส (The Texas Attorney General's Office) โดยอัยการในแผนกคุ้มครองผู้บริโภคนั้นจะเป็นพิจารณาถึงเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคว่ามีความเสียหายแก่สาธารณะหรือไม่อย่างไร ถ้าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่สาธารณะ อัยการแห่งรัฐก็จะดำเนินคดี¹²⁸ ส่วนการดำเนินคดีใดๆ เพื่อประชาชนคนใดคนหนึ่งนั้น

¹²⁴ เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา เล่มที่ 7 เรื่อง ตั้งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ... กรณีศึกษากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรอังกฤษ (น.67). เล่มเดิม

¹²⁵ *Commissioners: Federal Trade Commission*. Retrieved March 15, 2015, from <https://www.ftc.gov/about-ftc/commissioners>.

¹²⁶ *Commissioners: Federal Trade Commission*. Retrieved March 15, 2015, from <https://www.ftc.gov/about-ftc/commissioners>.

¹²⁷ เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา เล่มที่ 7 เรื่อง ตั้งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ... กรณีศึกษากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรอังกฤษ (น.71). เล่มเดิม

¹²⁸ *Consumer Protection*. Retrieved March 15, 2015, from <https://www.texasattorneygeneral.gov/cpd/consumer-protection>.

พนักงานอัยการไม่สามารถกระทำได้ เพราะการดำเนินคดีนั้นไม่ได้กระทำไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวมแต่อย่างใด¹²⁹ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะกฎหมายของสหรัฐอเมริกาที่พนักงานอัยการจะมีอำนาจในการดำเนินคดีเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคได้ก็ต่อเพื่อการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเท่านั้น¹³⁰ หรือบางมลรัฐให้อัยการของมลรัฐ (State Attorney General) เป็นผู้ใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคร่วมกับหน่วยงานอื่นเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค

ในสหรัฐอเมริกาจะเน้นการแก้ไขปัญหของผู้บริโภคโดยแนวทางสันติวิธี ด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Alternative Dispute Resolution) ในเบื้องต้นก่อน เช่น ในรัฐอิลลินอยส์ (State of Illinois) ได้จัดตั้งแผนกใน Attorney General Office¹³¹ เพื่อให้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทโดยทำการตรวจสอบข้อเรียกร้องของผู้บริโภค หากมีมูลก็จะส่งหนังสือพร้อมข้อร้องเรียนและข้อเรียกร้องของผู้บริโภคให้ผู้ประกอบธุรกิจพิจารณา โดยทั้งนี้จะมุ่งไปที่การให้ผู้บริโภคได้รับการชดใช้ความเสียหาย

ในระบบการคุ้มครองผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกา คณะกรรมการ FTC จะมีบทบาทอย่างมากในการกำหนดนโยบายด้านการคุ้มครองผู้บริโภค เพราะเหตุที่ กฎหมาย The Federal Trade Commission Act 1914 (section 5) กำหนดว่าการกระทำทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมและมีผลเป็นการประกอบธุรกิจเป็นการต้องห้าม และให้เป็นอำนาจของ FTC ในการเสนอกฎหมายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการกระทำทางการค้าที่เห็นว่าไม่เป็นธรรมนั้นได้ นอกจาก FTC หรือ FDA แล้ว ระบบการคุ้มครองผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกา ยังจัดให้มีคณะกรรมการว่าด้วยความปลอดภัยในผลิตภัณฑ์ (The Consumer Product Safety Commission) หรือชื่อย่อว่า “CPSC” มีรูปแบบเป็นองค์กรของรัฐ เป็นผู้มีหน้าที่กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ที่จำหน่ายในตลาดทั่วประเทศ สามารถกำหนดนโยบายมาตรฐาน และตรวจติดตามให้มีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความปลอดภัย โดยกฎหมายกำหนดอำนาจในการสั่งห้ามจำหน่ายสินค้า หรือสั่งให้เรียก

¹²⁹ *Consumer Protection*. Retrieved March 15, 2015, from <https://www.texasattorneygeneral.gov/cpd/consumer-protection>.

¹³⁰ *Consumer Protection*. Retrieved March 15, 2015, from <https://www.texasattorneygeneral.gov/cpd/consumer-protection>.

¹³¹ จาก ปัญหาในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 (น. 50), โดย สมชาย อติกรจุฑาศิรี, 2542, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

เก็บสินค้าจากตลาด และมีโทษทางอาญาเป็นบทบังคับด้วย¹³² นอกจากนี้ FTC ยังมีอำนาจด้านการควบคุมการโฆษณาโดยมีหน้าที่คอยดูแลสอดส่องและติดตามการโฆษณาต่างๆ อีกด้วย¹³³

3.2.5 การดำเนินคดีแทนผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกา

การดำเนินคดีแทนผู้บริโภคในสหรัฐอเมริกานั้น ไม่ปรากฏให้เห็น แต่อาจมีหน่วยงานของรัฐดูแล ดำเนินการฟ้องคดีให้ซึ่งอาจเป็นอัยการของมลรัฐ (State Attorney General) เช่น มลรัฐเท็กซัส ที่มีการจัดตั้งแผนกคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นในสำนักงานอัยการแห่งรัฐเท็กซัส โดยจะเป็นพิจารณาว่าเป็นเรื่องที่มีความเสียหายแก่สาธารณะหรือไม่อย่างไร ถ้าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่สาธารณะ อัยการแห่งรัฐก็จะดำเนินคดี แต่ถ้าการดำเนินคดีเพื่อประชาชนคนใดคนหนึ่งนั้น พนักงานอัยการไม่สามารถกระทำได้ และถึงแม้จะมีองค์กรเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค เช่น US Fair Trade Commission หรือ US Food and Drug Administration แต่อำนาจของหน่วยงานทั้งหลายเหล่านี้ก็ไม่สามารถดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้ มีเพียงแต่การป้องกันและปราบปรามในกิจการที่จะส่งผลเป็นการช่วยเหลือแก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม เช่น มาตรการเรียกคืนสินค้า (Recall)¹³⁴ การฟ้องร้องเพื่อเยียวยาความเสียหายของผู้บริโภคเป็นเรื่องที่ผู้บริโภคต้องเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเอง และแม้องค์กรด้านการคุ้มครองผู้บริโภคจะให้ความช่วยเหลือในเบื้องต้น เช่น การเจรจาไกล่เกลี่ยให้ แต่ก็ไม่รวมถึงการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคแต่อย่างใด

โดยภาพรวมของการคุ้มครองผู้บริโภคจะเห็นได้ว่าอำนาจของ FTC นั้นครอบคลุมไปทุกๆ กิจการที่เกี่ยวกับการค้า เพราะกฎหมาย The Federal Trade Commission Act 1914 ที่บัญญัติให้องค์กร FTC เป็นองค์กรที่มีอำนาจและเข้มแข็ง มีการเชื่อมโยงติดต่อกันกับประมุขของฝ่ายบริหารทำให้การสั่งการเพื่อแก้ไขปัญหาเป็นไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ประกอบกับระบบการคุ้มครองผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกา ได้มีการนำวิธีพิจารณาคดีแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) หรือรูปแบบวิธีการดำเนินคดีที่เมื่อมีผู้เสียหายรายใดฟ้องต่อศาล และศาลพิพากษาแล้วผลจะผูกพันผู้เสียหายอย่างเดียวกันที่เกิดจากเหตุเดียวกันด้วยมาใช้ด้วย ทำให้กระบวนการ

¹³² เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา เล่มที่ 7 เรื่อง ตั้งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ... กรณีศึกษากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรอังกฤษ (น.71) . เล่มเดิม.

¹³³ กฎหมายคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภค. วารสารนิติศาสตร์, น. 27-28, โดย นายศิลป์ เชื้อชาญพิพัฒน์, 2522. สืบค้น 18 มีนาคม 2558 จาก <http://www.tulawcenter.org/knowledge/content/158>.

¹³⁴ Recalls, Market Withdrawals, & Safety Alerts. Retrieved March 19, 2015, from <http://www.fda.gov/Safety/Recalls/default.htm>.

ฟ้องร้องในสหรัฐอเมริกาประชาชนจึงตื่นตัวและตระหนักถึงการที่จะใช้สิทธิของตนเพื่อเรียกร้องการชดเชยเสียหายจากผู้ประกอบธุรกิจด้วย

3.2.6 ทฤษฎีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System)

ทฤษฎีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) มีความผูกพันกับหลักการของกฎหมายโรมันซึ่งใช้ระบบกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร จะพบประเทศที่ใช้ระบบนี้ในประเทศภาคพื้นยุโรป หรือประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายภาคพื้นยุโรป โดยระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรอักษรนี้มีแนวความคิดที่ว่า กฎหมายสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ หากนำไปปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นซึ่งการนำกฎหมายไปปรับใช้กับข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ก็ต้องใช้กฎหมายภายในขอบเขตของกฎหมายนั้นด้วย ดังนั้น คำพิพากษาของศาลในระบบประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรจะเป็นเพียงการอธิบายการถึงการใช้ตัวบทกฎหมายนั้นๆ มาปรับใช้กับคดี ยกตัวอย่างเช่น

3.2.7 กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของญี่ปุ่น¹³⁵

ปัญหาเกี่ยวกับผู้บริโภคในญี่ปุ่นได้เริ่มเป็นประเด็นที่สำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคมในช่วงปี ค.ศ. 1950 ถึง 1960 เป็นต้นมา ทั้งนี้ เนื่องจากการเจริญเติบโตอย่างมากในทางเศรษฐกิจการผลิตสินค้ามีความซับซ้อนมากขึ้น ผู้บริโภคไม่ได้รับข้อมูลเพียงพอในการตัดสินใจต้องรับภาระเสี่ยงภัยเองในการที่จะเลือกซื้อสินค้า ความสามารถในการเชิงธุรกิจหรือทักษะในเชิงการตลาดของผู้ประกอบกิจการ รวมทั้งธุรกิจบางรายมีการผูกขาดทำให้ผู้บริโภคขาดอำนาจต่อรองจึงก่อให้เกิดการตรากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นในปี ค.ศ. 1968

3.2.8 แนวคิดและที่มาเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของญี่ปุ่น¹³⁶

ญี่ปุ่นมีแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่เน้นการใช้มาตรการด้านกฎหมายของรัฐเป็นหลัก คือ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริโภคสินค้าและบริการของประชาชน ต่อมาญี่ปุ่นได้มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจขึ้นอย่างรวดเร็ว กระบวนการผลิตในระบบเศรษฐกิจมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ผลิตภัณฑ์ตลอดจนเทคโนโลยีต่างๆ ได้ถูกพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็วตามกระบวนการผลิตส่งผลให้การบริโภคสูงขึ้นเป็นลำดับ อย่างไรก็ตามการบริโภคผลิตภัณฑ์ต่างๆ ยังขาดความปลอดภัยและผู้บริโภคได้รับข้อมูลของสินค้าและบริการไม่เพียงพอและไม่ถูกต้อง เป็นเหตุให้

¹³⁵ รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการพัฒนากฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค (น. 85). เล่มเดิม

¹³⁶ แหล่งเดิม.

ผลิตภัณฑ์บางอย่างที่ผลิตขึ้นส่งผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สินและระดับคุณภาพชีวิตของผู้บริโภค แม้จะมีการฟ้องร้องเพื่อดำเนินคดี ผู้บริโภคก็ต้องเป็นผู้แพ้คดี เพราะที่ไม่สามารถนำสืบหรือพิสูจน์ได้ว่าสินค้านั้นไม่ปลอดภัย กลุ่มผู้บริโภคจึงรวมตัวกันกดดันภาครัฐให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค จนมี The Consumer Protection Fundamental Law (Law No.78) มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อ 30 พฤษภาคม ค.ศ. 1968 เป็นกฎหมายกลางที่ได้วางรากฐานการคุ้มครองผู้บริโภคโดยกำหนดขอบข่ายความรับผิดชอบของรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น และผู้ประกอบการ ซึ่งในกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่า เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับความคุ้มครองสูงสุดเพื่อคงไว้ซึ่งเสถียรภาพและการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของผู้บริโภค โดยวิธีการให้ความคุ้มครองและการสร้างผลประโยชน์ของผู้บริโภคภายใต้การควบคุมและความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และผู้ประกอบการ¹³⁷ รวมถึงกำหนดให้รัฐบาลกลางต้องจัดให้มีกฎหมายและสนับสนุนงบประมาณเพื่อให้บังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹³⁸ และวางมาตรฐานการควบคุมฉลาก น้ำหนักสินค้าและบริการ อันตรายจากสินค้าและบริการ รวมทั้งสนับสนุนให้มีการแข่งขันที่ยุติธรรมและเสรี ประชาสัมพันธ์ด้านการสอนและการศึกษา รับฟังความคิดเห็นของสาธารณชน¹³⁹ แต่ไม่มีการกำหนดในกฎหมายดังกล่าวถึงสิทธิของผู้บริโภคแต่อย่างใด ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 2004 (The Consumer Basic Act in 2004) และแก้ไขเพิ่มเติมล่าสุดในปี ค.ศ. 2012 ซึ่งกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคกลาง กฎหมายดังกล่าวได้เน้นถึงการมีหน้าที่ร่วมกันในการคุ้มครองผู้บริโภค และเน้นใช้มาตรการด้านกฎหมายมหาชนเป็นหลัก โดย The Consumer Protection Fundamental Law (Law No.78) มีหลักการที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่สำคัญ 9 กรณี ดังนี้¹⁴⁰

- 1) การป้องกันอันตรายจากการบริโภค
- 2) มาตรการด้านความเที่ยงตรงในเรื่องน้ำหนักและการวัด
- 3) การมีมาตรฐานที่เหมาะสม

¹³⁷ The Consumer Protection Fundamental Law (Law No. 78, Enacted May 30, 1968) Section 1 General provisions, Article 1.

¹³⁸ รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการพัฒนากฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค (น. 85). เล่มเดิม

¹³⁹ แหล่งเดิม. (น. 85).

¹⁴⁰ เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา เล่มที่ 7 เรื่อง ตั้งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ... กรณีศึกษากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรอังกฤษ (น.12). เล่มเดิม

- 4) ฉลากสินค้า
- 5) ประกันความเป็นธรรมและการแข่งขันเสรีทางการค้า
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาองค์ความรู้และการศึกษาของผู้บริโภค
- 7) การเปิดโอกาสให้ผู้บริโภคได้แสดงความคิดเห็นต่อสาธารณะ
- 8) วางรากฐานเกี่ยวกับเครื่องอำนวยความสะดวกในการทดสอบและตรวจสอบสินค้าและบริการ

9) ก่อตั้งระบบการร้องเรียนให้ผู้บริโภคได้มีช่องทางในการเรียกร้องเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น

ดังนั้นจึงถือได้ว่า The Consumer Protection Fundamental Law (Law No.78) เป็น “ธรรมนูญการคุ้มครองผู้บริโภค”¹⁴¹ ของญี่ปุ่นเพราะถือเป็นเป็นกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคพื้นฐาน (The Basic Law of Consumer Protection)

3.2.9 ระบบการคุ้มครองผู้บริโภคและองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคของญี่ปุ่น

จากการที่แนวคิดและนโยบายด้านการคุ้มครองผู้บริโภคของญี่ปุ่น กำหนดให้รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทในการคุ้มครองผู้บริโภค ตามที่กำหนดไว้ใน The Consumer Protection Fundamental Law อันเป็นกฎหมายพื้นฐานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคของญี่ปุ่น ทำให้การระบบการคุ้มครองผู้บริโภคจึงเป็นระบบที่ต้องเดินตามกรอบของกฎหมายฉบับดังกล่าว ซึ่งในญี่ปุ่นนั้นถือได้ว่าบทบาทภาครัฐมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการคุ้มครองผู้บริโภค และมีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคที่สำคัญอีกหลายฉบับ เช่น¹⁴²

- 1) กฎหมายสุขอนามัยของอาหาร (Food Hygiene Law 1947)
- 2) กฎหมายป้องกันการผูกขาด (Anti-Monopoly Law 1947)
- 3) กฎหมายควบคุมสารอันตราย (Poisonous and Deleterious Substances Control Law 1950)
- 4) กฎหมายกิจการยา (Pharmaceutical Affairs Law 1960)
- 5) พระราชบัญญัติการเช่าซื้อ ในปี ค.ศ. 1961 (The Installment Sale Act in 1961)
- 6) พระราชบัญญัติสินค้าที่ไม่ปลอดภัย (Consumer Product Safety Act)
- 7) กฎระเบียบเกี่ยวกับการขายตรง ในปี ค.ศ. 1976 (Regulate Door-to-Door Sales 1976)

¹⁴¹ รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการพัฒนากฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค (น. 86). เล่มเดิม

¹⁴² แหล่งเดิม. (น. 86).

8) กฎหมายความรับผิดในสินค้าที่บกพร่อง (Product Liability Law 1994)

9) พระราชบัญญัติสัญญาผู้บริโภค (The Consumer Contract Act 2001)

ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับได้สร้างกฎเกณฑ์ในการคุ้มครองผู้บริโภค เช่นใน The Consumer Protection Fundamental Law ได้กำหนดให้มีการออกนโยบายอย่างชัดเจนในการคุ้มครองผู้บริโภค ดังนี้¹⁴³

1) ต้องดำเนินการออกนโยบายให้ครอบคลุมถึงการป้องกันและพิทักษ์ผลประโยชน์ของผู้บริโภคตามความต้องการขั้นพื้นฐาน โดยผู้บริโภคต้องได้รับสินค้าหรือบริการภายในสภาพแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพและความปลอดภัย เปิดโอกาสให้ผู้บริโภคสามารถตัดสินใจเลือกซื้อสินค้าหรือบริการ ได้อย่างอิสระและเหมาะสม เมื่อผู้บริโภคได้รับความเสียหายก็ต้องได้รับการดำเนินการอย่างเหมาะสมทันที นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้ผู้บริโภคทำการป้องกันและรักษาผลประโยชน์ของตัวเองด้วย

2) ในเรื่องการสนับสนุนให้ผู้บริโภคทำการป้องกันและรักษาผลประโยชน์ของตัวเอง ต้องกำหนดให้เหมาะกับทุกเพศ ทุกวัยของผู้บริโภค

3) การส่งเสริมนโยบายของผู้บริโภคที่จะได้รับการดำเนินการภายใต้การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารขั้นสูง

4) การส่งเสริมการขายจะต้องดำเนินการ ภายใต้การประสานงานระหว่างประเทศเพื่อพัฒนาความเป็นสากลของการคุ้มครองผู้บริโภค

5) การส่งเสริมการขายต้องดำเนินการภายใต้การรักษาสิ่งแวดล้อม จากนโยบายและหน้าที่ของผู้บริโภคตาม The Consumer Protection Fundamental Law ได้มีการกำหนดนโยบายการคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องต่างๆ อาทิ¹⁴⁴

1) ควบคุมการทำธุรกรรมระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจให้เหมาะสมและเป็นธรรม

2) การดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการให้เป็นไปตามมาตรฐาน

3) ใช้มาตรการควบคุมโฆษณาและฉลาก ไม่ให้มีการโฆษณาที่เป็นเท็จหรือทำให้เข้าใจผิด และการติดฉลากที่จะไม่ทำให้ผู้บริโภคเกิดความเข้าใจผิดในการเลือกซื้อหรือการใช้งาน

4) ใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมและเพิ่มโอกาสให้ผู้บริโภคตัดสินใจเลือกซื้อสินค้าหรือบริการอย่างเหมาะสม รวมทั้งการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการ

¹⁴³ แหล่งเดิม. (น. 86).

¹⁴⁴ แหล่งเดิม. (น. 87).

5) ดำเนินการตรวจสอบสินค้าหรือบริการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภค รวมทั้งประกาศให้ผู้บริโภคทราบโดยทั่วกัน

ในญี่ปุ่นได้มีการจัดตั้งองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคในลักษณะเดียวกับ The Federal Trade Commission ของสหรัฐอเมริกา แต่เรียกว่า “The Japan Fair Trade Commission (JFTC)” ขึ้นในปี ค.ศ. 1970¹⁴⁵ โดยเป็นองค์กรของรัฐในฝ่ายบริหาร ที่มีการทำงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วยประธานกรรมการ และกรรมการอีก 4 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี และต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือสภาไดเอต (The Diet) มีหลักประกันการทำงานที่เป็นอิสระมีบุคลากรของตนเองภายใต้การบริหารงานของเลขาธิการ โดยการทำงานจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ ทั้งนี้ประธานกรรมการ กรรมการและบุคลากร ใน “JFTC” จะต้องไม่ยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมือง หรือประกอบพาณิชย์กรรมหรือธุรกิจการค้าใดๆ ซึ่ง “The Japan Fair Trade Commission (JFTC)” มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ดังต่อไปนี้¹⁴⁶

1) ออกกฎหมายระเบียบหรือประกาศตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อต่อต้านการค้าที่มีลักษณะเป็นการผูกขาด

2) สืบสวนสอบสวนการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจว่าขัดต่อกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ การสืบสวนสอบสวนเป็นไปเพื่อแสวงหาหลักฐานต่างๆ สามารถเรียกผู้ต้องสงสัยหรือพยานบุคคล ผู้เชี่ยวชาญ เพื่อแสดงความเห็นเกี่ยวกับข้อเท็จจริงนั้น รวมทั้งยึดหรือเรียกให้บุคคลใดๆ ส่งเอกสาร หรือเข้าไปในสถานที่ประกอบธุรกิจของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวน

3) นั่งพิจารณาคดีศาล เพื่อสอบสวนและหาหลักฐานว่าผู้ประกอบธุรกิจได้กระทำความผิดตามกฎหมายจริง

3.2.10 การดำเนินคดีแทนผู้บริโภคของญี่ปุ่น¹⁴⁷

การดำเนินคดีแทนผู้บริโภคในญี่ปุ่นก็เป็นเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา คือไม่มีการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ถึงแม้จะมีองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคของภาครัฐ เช่น “The Japan Fair Trade Commission (JFTC)” หรือ “Japan Food and Drug Administration” แต่อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านี้ก็มีเพียงการป้องกันและปราบปราม โดยที่ผลของการกระทำนั้นต้องเป็นเพื่อการช่วยเหลือผู้บริโภคเป็นส่วนรวม เช่น มาตรการเรียกคืนสินค้า (Recall) การดำเนินคดีหรือการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายเป็นหน้าที่ของผู้บริโภคที่จะต้องดำเนินการด้วยตนเอง

¹⁴⁵ *About the JFTC*. Retrieved March 26, 2015, from http://www.jftc.go.jp/en/about_jftc/index.html.

¹⁴⁶ *About the JFTC*. Retrieved March 26, 2015, from http://www.jftc.go.jp/en/about_jftc/index.html.

¹⁴⁷ รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการพัฒนากฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค (น. 90). เล่มเดิม

นอกจากจะมี “The Japan Fair Trade Commission (JFTC)” แล้วในญี่ปุ่นยังมีองค์กรภาครัฐที่ทำงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นอีกในชื่อว่า “The National Consumer Affairs Center (NCAC)”¹⁴⁸ ทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลที่ เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค จัดสัมมนาเผยแพร่ความรู้ ออกคำเตือน ทำการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้า รับเรื่องร้องเรียน ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ โดยผ่านเครือข่ายที่เรียกว่า Practical Living Information Online Network (Pio-Net)¹⁴⁹ ซึ่งระบบเครือข่ายดังกล่าวทำให้การคุ้มครองผู้บริโภคประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี เพราะทำให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นเครือข่ายด้านการคุ้มครองผู้บริโภคมีข้อมูลที่จะใช้ในการเผยแพร่ ออกไปสู่ชุมชนหรือกลุ่มของตน อันช่วยทำให้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายของทั้งรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และเอกชน ในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับผู้บริโภค ได้ถูกต้องมากยิ่งขึ้น และในญี่ปุ่นนั้นอาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติพื้นฐานการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค ค.ศ. 1978 (The Consumer Protection Fundamental Law) (Law No.78) เป็นแกนหลักในการกำหนดแผนการคุ้มครองผู้บริโภคทั้งของรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และผู้ประกอบการให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันก็ว่าได้โดยที่พระราชบัญญัติฯ ได้บัญญัติให้หน่วยงาน ตั้งแต่ระดับ รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น นคร เมือง เทศบาลนคร โตเกียว และรวมถึงผู้ประกอบการที่ต้องจัดให้มีระบบร้องเรียน ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ด้วย ซึ่งในกรณีของผู้ประกอบการนั้น มีการรวมตัวกันของผู้ประกอบการด้านโฆษณา ได้จัดตั้งองค์กรนิติบุคคลขึ้นองค์กรหนึ่งชื่อว่า องค์กรตรวจสอบการโฆษณาแห่งญี่ปุ่น (Japan Advertising Review Organization) หรือชื่อย่อว่า “JARO” ภายใต้การอนุมัติจากคณะกรรมการการค้าที่ไม่เป็นธรรมและกระทรวงเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมขึ้น เมื่อ ค.ศ. 1974¹⁵⁰ ซึ่งองค์กรดังกล่าวจะทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาผู้บริโภคเกี่ยวกับการโฆษณาและรับเรื่องร้องเรียนด้านการโฆษณา¹⁵¹ แต่ทั้งนี้อำนาจของ “JARO” เกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียนด้านการโฆษณานั้นจะเน้นการใช้มาตรการด้านสังคมเป็นหลัก ถ้าผู้ประกอบการไม่ดำเนินการในเรื่องที่ผู้บริโภคร้องเรียน “JARO” จะใช้วิธีประชาสัมพันธ์ไปทางสื่อต่างๆ เพื่อให้สังคมรับรู้ถึงเรื่องราวที่เกิดขึ้น โดยที่วิธีการดังกล่าวนี้ถือเป็นการส่งเสริมให้ภาคเอกชนควบคุม

¹⁴⁸ *Main Activities of NCAC*. Retrieved April 4, 2015, form http://www.kokusen.go.jp/e-hello/ncac_work.html.

¹⁴⁹ เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกวุฒิสภา เล่มที่ 7 เรื่อง ตั้งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ... กรณีศึกษากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรอังกฤษ (น.17). เล่มเดิม

¹⁵⁰ *History*. Retrieved April 4, 2015, form <http://www.jaro.or.jp/english/index.html>.

¹⁵¹ *History*. Retrieved April 4, 2015, form <http://www.jaro.or.jp/english/index.html>.

ตรวจสอบกันเอง ทำให้บทบาทของภาครัฐลดลงด้วย และตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 รัฐบาลกลางรวมถึง รัฐบาลท้องถิ่น พยายามที่จะลดบทบาท ภาครัฐลงและส่งเสริมให้ประชาชนมีการรวมตัวกันเพื่อ คุ่มครองประโยชน์ของตนในฐานะผู้บริโภคโดยใช้ช่องทางการประชาสัมพันธ์และให้ความรู้ ประชาชนให้มากขึ้น จนทำให้ระบบการคุ้มครองผู้บริโภคของญี่ปุ่นมีความเข้มแข็งมาก ประกอบ กับการที่รัฐได้แก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับการที่ผู้บริโภคจะใช้สิทธิในการฟ้องผู้ละเมิดสิทธิ ของตนได้ง่ายขึ้น เช่นบังคับให้ผู้ประกอบการต้องระบุข้อความที่เกี่ยวกับธุรกิจของตนให้มากขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้บริโภคที่ผู้บริโภคอาจจำเป็นต้องการฟ้องคดี รวมถึงการที่มีการประกาศใช้ กฎหมายความรับผิดชอบในผลิตภัณฑ์ ในปี ค.ศ. 1994¹⁵² เป็นกฎหมายฉบับแรกที่แสดงว่ารัฐได้ยอมรับ ว่าผู้บริโภคควรมีสิทธิฟ้องร้องตามวิธีใหม่่นอกจากที่กำหนดไว้ในหลักกฎหมายทั่วไป ทำให้การ ดำเนินคดีในศาลของผู้บริโภคเป็นไปได้ง่ายมากขึ้นและทำให้รัฐสามารถลดบทบาทด้านการ ควบคุมกำกับโดยใช้โทษทางอาญาเป็นเครื่องมือลงโทษผู้กระทำผิดเท่าที่จำเป็น ทำให้บทบาทของ รัฐลดลงไปได้ในที่สุด

¹⁵² เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา เล่มที่ 7 เรื่อง ตั้งพระราชบัญญัติ คุ่มครองผู้บริโภค พ.ศ. ... กรณีศึกษากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรอังกฤษ (น.19). เล่มเดิม

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครอง ผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในราชการส่วนภูมิภาค

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโภคนั้นเป็นภารกิจหน้าที่ที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐและการคุ้มครองผู้บริโภคโดยการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้นมีมากมายหลายฉบับ แต่กฎหมายที่ถือเป็นกฎหมายกลางในการคุ้มครองผู้บริโภคคือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประชาชนทุกคนในฐานะที่เป็นผู้บริโภคจากการใช้สินค้าหรือรับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ โดยได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองมีอำนาจในการออกกฎที่มีลักษณะที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการของประชาชนและกฎหมายดังกล่าวก็มีผลเป็นการใช้บังคับทั่วไป โดยใช้บังคับแก่ผู้ประกอบธุรกิจเพื่อควบคุมการดำเนินกิจการบางประเภทที่รัฐเห็นว่า หากปล่อยให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินกิจการนั้นต่อไป อาจเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย และเสรีภาพ ของประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโภคได้

อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองนั้นจะต้องกระทำให้ถูกต้องตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ภายใต้หลักนิติรัฐและเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในฐานะที่เป็นผู้ประกอบธุรกิจ ผู้ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั้น จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองว่าเป็นการใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้หรือไม่ อย่างไร

ในบทนี้ ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยจะทำการจำกัดการศึกษาไว้แต่เฉพาะในราชการส่วนภูมิภาคว่ามีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร และมีแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างไร ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาในการออกกฎในลักษณะที่เป็นการระงับยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้น หรืออันตรายอันอาจจะเกิดขึ้น และแนวทางแก้ไข

4.1.1 ปัญหาในการออกกฎในลักษณะที่เป็นการระงับยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้น หรืออันตรายอันอาจจะเกิดขึ้น

ภารกิจหน้าที่ที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายปกครอง คือการคุ้มครองประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโภคจากการใช้สินค้าหรือรับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งเป็นภารกิจของรัฐสมัยใหม่ ในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการรับรองถึงสิทธิ เสรีภาพ ของประชาชน ในฐานะที่เป็นผู้บริโภคไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ และมีกฎหมายลำดับรองอีกหลายฉบับที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค หนึ่งในนั้นคือพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่ในการดำเนินการคุ้มครองช่วยเหลือ เยียวยา ผู้บริโภค ในกรณีที่ผู้บริโภคถูกละเมิดจากการใช้สินค้าหรือรับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ โดยมีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง ซึ่งเป็นฝ่ายปกครอง ทำหน้าที่ในการช่วยเหลือ เยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภค และมีสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยงานด้านธุรการแก่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและคณะกรรมการเฉพาะเรื่องดังกล่าว และเนื่องจากการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐหรือฝ่ายปกครองซึ่งจะต้องใช้อำนาจดังกล่าวให้ถูกต้องหรือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ตามกฎหมาย ซึ่งหากกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะสามารถกระทำได้ ฝ่ายปกครองก็ย่อมที่จะไม่สามารถกระทำการนั้นได้

อย่างไรก็ตามจากการที่ประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโภคถูกละเมิดสิทธิจากการใช้สินค้าหรือรับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจนั้น มิได้มีลักษณะที่ความเสียหายดังกล่าวจะเกิดขึ้นที่ราชการส่วนกลางเท่านั้น แต่ความเสียหายดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นได้ทุกพื้นที่ของประเทศไทยและไม่จำกัดเวลาที่ผู้บริโภคจะถูกละเมิดสิทธิแต่ประการใด

การให้ความช่วยเหลือ เยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโภคนั้น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งถือเป็นฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องกระทำเนื่องจากเป็นภารกิจประการหนึ่งของฝ่ายปกครอง ซึ่งในกรณีที่ผู้บริโภคที่อยู่ภายใต้การบริหารงานของราชการส่วนภูมิภาคถูกละเมิดสิทธิจากการใช้สินค้าหรือรับบริการและมีความเสียหายเกิดขึ้น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้จัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดขึ้นประจำในแต่ละจังหวัด ซึ่งถือเป็นฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือและเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิในระดับพื้นที่ ซึ่งหากพิจารณาอำนาจหน้าที่ของ

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดแล้วจะพบว่าคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตามที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมอบหมาย โดยมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) รับและพิจารณากลับกรองคำร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการธุรกิจ ในเรื่องเกี่ยวกับการถูกเอาเปรียบหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมในการซื้อสินค้า เครื่องอุปโภค บริโภค หรือบริการที่มีการซื้อขายกันในท้องตลาด เพื่อดำเนินการแก้ไขหรือหาเสนอต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พิจารณาใช้อำนาจดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค

2) ติดตามและสอดส่องพฤติการณ์ของผู้ประกอบการธุรกิจ ซึ่งการกระทำใดๆ อันมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และอาจจัดให้มีการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้าหรือบริการใดๆ ตามที่เห็นสมควรและจำเป็น เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค รวมทั้งให้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อการนี้ ตามที่เห็นสมควร

3) ตั้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดส่งเอกสารหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีผู้ร้องทุกข์ หรือเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคมาพิจารณาได้ ในการนี้ จะเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงด้วยก็ได้

4) ประสานงานกับส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค

5) สอดส่องการปฏิบัติการตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดของพนักงานเจ้าหน้าที่ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติการตามอำนาจและหน้าที่ดังกล่าว

6) การให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชน และการสร้างเครือข่ายความเข้มแข็งของประชาชน เพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค

7) รายงานผลการปฏิบัติงานในรอบเดือนให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคทราบ
เมื่อพิจารณาถึงอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดมีได้บัญญัติถึงกรณีการออกกฎเพื่อใช้บังคับแก่ผู้ประกอบการไว้แต่ประการใด ทั้งนี้เมื่อศึกษาถึงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีการบัญญัติถึงอำนาจในการออกกฎของคณะกรรมการไว้ในมาตรา 36 ซึ่งเป็นมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีลักษณะทั้งในเชิงป้องกันและเยียวยาความเสียหายเพราะสินค้าบางชนิดนั้นไม่มีกฎหมายใดๆ ที่จะให้อำนาจรัฐในการตรวจสอบคุณภาพ หรือมาตรฐานใดๆ ก่อนที่ออกจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภค ซึ่งทำให้บางครั้ง สินค้าชนิดนั้นอาจเป็นสินค้าที่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้บริโภคได้ ทั้งอันตรายที่มาจากวิธีการใช้ หรือส่วนประกอบ ดังนั้นกฎหมายจึงมอบ

อำนาจให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถดำเนินการกับสินค้าที่อาจมีอันตรายดังกล่าวได้ โดยการออกคำสั่งคณะกรรมการห้ามขายสินค้านั้นๆ ทั้งเป็นการสั่งเป็นการชั่วคราวหรือเป็นการสั่งเป็นการถาวร โดยมีวิธีการและขั้นตอนดังต่อไปนี้

1) เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่า สินค้าใดอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค คณะกรรมการอาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้านั้นได้ ถ้าผู้ประกอบธุรกิจไม่ดำเนินการตามที่คณะกรรมการสั่งหรือดำเนินการล่าช้าโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร คณะกรรมการจะจัดให้มีการพิสูจน์โดยผู้ประกอบธุรกิจเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายก็ได้

2) ถ้าผลการทดสอบหรือพิสูจน์ปรากฏว่าสินค้านั้นเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคและกรณีไม่อาจป้องกันอันตรายที่จะเกิดจากสินค้านั้นได้โดยการกำหนดฉลากตามมาตรา 30 หรือตามกฎหมายอื่น ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งห้ามขายสินค้านั้นและถ้าเห็นสมควรจะสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจเปลี่ยนแปลงสินค้านั้นภายใต้เงื่อนไขตามที่คณะกรรมการกำหนดก็ได้ ในกรณีที่สินค้านั้นไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้หรือเป็นที่สงสัยว่าผู้ประกอบธุรกิจจะเก็บสินค้านั้นไว้เพื่อขายต่อไป คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจทำลายหรือจะจัดให้มีการทำลายโดยผู้ประกอบธุรกิจเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายก็ได้

3) ในกรณีที่จำเป็นเร่งด่วน ถ้าคณะกรรมการมีเหตุที่น่าเชื่อว่าสินค้าใดอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งห้ามขายสินค้านั้นเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะได้มีการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้า การดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภคของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นการใช้อำนาจทางปกครองรูปแบบหนึ่งตามนิยามของคำว่า "กฎ" ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ. 2539 ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งอาจเป็นการกำหนดให้บุคคลทั่วไปกระทำการใด หรือห้ามกระทำการใดเป็นการทั่วไป มิได้เฉพาะแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภคของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่มีการเรียกว่า "คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค" แต่คำสั่งดังกล่าวไม่ได้สั่งการให้เกิดเกิดผลต่อบุคคลใดหรือกรณีใดโดยเฉพาะ จึงถือได้ว่ามีลักษณะและรูปแบบเป็นไปตามความหมายของคำว่า "กฎ" ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ. 2539 เพราะว่าการประกาศให้สินค้าใดอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภคนั้น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะดำเนินการโดยประกาศเป็นการทั่วไปว่าสินค้านั้นใด อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภคและห้ามขายสินค้านั้นๆ โดยมีได้เฉพาะลงไปว่าเป็นสินค้าของผู้ประกอบธุรกิจรายใด จึงเป็นการใช้ในลักษณะเป็นการบังคับใช้เป็น การทั่วไปกับสินค้าของผู้ประกอบธุรกิจทุกราย จึงมีลักษณะเป็น "กฎ" ตามความหมายคำว่า "กฎ"

ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่มุ่งผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ กรณีตัวอย่างที่เกิดขึ้นในส่วนของราชการ ส่วนภูมิภาคคือ กรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ถูกคำสั่งของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคห้ามขายสินค้าเครื่องเล่นน้ำที่มีลักษณะเป็นกระบอกสูบและใช้แรงอัดกระแทกน้ำในกระบอกสูบโดยตรง คดีดังกล่าวนายจิรเดช มาเสถียรวงศ์ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองจังหวัดเชียงใหม่ เป็นคดีหมายเลขดำที่ 67/2546 คดีหมายเลขแดงที่ 48/2547 คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา เป็นคดีหมายเลขดำที่ อ.148/2547 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 89/2550 ซึ่งคดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมได้ประชุมร่วมกันพิจารณาถึงอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากการนำปืนฉีดน้ำที่ไม่ได้มาตรฐานและมีแรงอัดสูงมาใช้เล่นกันจนเกินขอบเขตในเทศกาลสงกรานต์โดยมีข้อสรุปว่า ปืนฉีดน้ำแบบกระบอกสูบไม่ใช่ของเล่นและเป็นสินค้าที่ไม่สามารถนำมาใช้เล่นได้อย่างปลอดภัย เพราะหากนำมาฉีดใส่กัน โดยเฉพาะบริเวณใบหน้าหรือดวงตาอาจทำให้ได้รับบาดเจ็บหรือตาบอดได้ หรือหากนำไปฉีดใส่รถจักรยานยนต์ที่ขับเข้ามาด้วยความเร็วอาจนำไปสู่การเกิดอุบัติเหตุขึ้นได้ โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้ขอความร่วมมือสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้พิจารณาปืนฉีดน้ำแบบกระบอกสูบดังกล่าวว่าจะสามารถดำเนินการเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้อย่างไร ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นว่า สินค้าเครื่องเล่นน้ำที่มีลักษณะเป็นกระบอกสูบและใช้แรงอัดกระแทกน้ำในกระบอกสูบโดยตรงยังไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยเฉพาะ สภาพของสินค้าดังกล่าวอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกายจิตใจ และอาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อผู้บริโภคได้โดยง่าย ประกอบกับในช่วงเทศกาลสงกรานต์ กระบอกสูบน้ำดังกล่าวได้รับความนิยมจากประชาชนโดยทั่วไปโดยเฉพาะกลุ่มเด็ก และในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งห้ามจำหน่ายสินค้านั้นเป็นช่วงเวลาที่ใกล้ถึงเทศกาลสงกรานต์ในปี พ.ศ. 2546 กรณีจึงเป็นเรื่องที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีเหตุที่น่าเชื่อว่าสินค้าเครื่องเล่นน้ำที่มีลักษณะเป็นกระบอกสูบและใช้แรงอัดกระแทกน้ำในกระบอกสูบโดยตรงอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค กล่าวคือ เมื่อมีการใช้กระบอกฉีดน้ำที่ไม่ได้มาตรฐานดังกล่าวโดยทั่วไป อาจมีการใช้สินค้านี้ดังกล่าวยิงใส่บุคคลอื่นๆ ซึ่งอาจจะเป็นหรือไม่เป็นผู้บริโภคสินค้านี้ดังกล่าว และมีความเห็นดังกล่าวเป็นช่วงเวลาที่ใกล้ถึงเทศกาลสงกรานต์ในปี พ.ศ. 2546 จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งมาตรา 36 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจออกคำสั่งห้ามขายสินค้านั้นเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะได้มีการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้าตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีความพยายามขอความร่วมมือไปยัง

หน่วยงานของทางราชการต่างๆ ให้ทำการทดสอบสินค้าดังกล่าวด้วยความรวดเร็วในการที่จะทดสอบสินค้าของผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีเจตนาที่จะกั้นกีดกันหรือหน่วงเหนี่ยวไม่ทดสอบสินค้าของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 36 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวออกคำสั่งที่ 1/2546 ลงวันที่ 26 มีนาคม 2546 เรื่องห้ามขายสินค้าเครื่องเล่นชนิดน้ำที่มีลักษณะเป็นกระบอกสูบและใช้แรงอัดกระแทกน้ำในกระบอกสูบโดยตรงเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะได้มีการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้า จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 1/2546 ลงวันที่ 26 มีนาคม 2546 เรื่องห้ามขายสินค้าเครื่องเล่นชนิดน้ำที่มีลักษณะเป็นกระบอกสูบและใช้แรงอัดกระแทกน้ำในกระบอกสูบโดยตรงเป็นการชั่วคราวนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย พิพากษาแก้เป็นให้ยกฟ้องในส่วนที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 1/2546 ลงวันที่ 26 มีนาคม 2546 เรื่องห้ามขายสินค้าเครื่องเล่นชนิดน้ำที่มีลักษณะเป็นกระบอกสูบและใช้แรงอัดกระแทกน้ำ ในกระบอกสูบโดยตรงเป็นการชั่วคราวด้วย

ดังนั้นจากตัวอย่างข้างต้นจะเห็นได้ชัดว่า เมื่อเกิดการละเมิดสิทธิจากการใช้สินค้าหรือรับบริการที่ความเสียหายดังกล่าวเกิดขึ้นภายในเขตพื้นที่จังหวัด หากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไม่ได้รับการแจ้งประสานจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ให้มีมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคในเบื้องต้นแล้ว ความเสียหายอาจขยายเป็นวงกว้าง ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดเป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการภายในจังหวัดย่อมที่จะทราบถึงสาเหตุและที่มาของการละเมิดสิทธิได้โดยง่าย แต่การที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดไม่สามารถออกกฎที่มีผลเป็นการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้น หรืออาจจะเกิดขึ้นได้ เพราะคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดไม่มีอำนาจในการออกกฎแต่ประการใด การที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดไม่สามารถออกกฎได้นี้ อาจทำให้ความเสียหายจากการใช้สินค้าที่อาจเป็นอันตรายขยายวงกว้างจนในที่สุดกลายเป็นปัญหาระดับประเทศได้และทำให้มาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคในราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถครอบคลุมความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างทันทั่วถึงและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคอย่างแท้จริง

การที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดไม่สามารถออกกฎใดๆ อันเป็นการระงับยับยั้งความเสียหายจากการใช้สินค้าหรือบริการจึงเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับหลักการ “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติรัฐ โดยที่หลักการดังกล่าวได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายปกครอง

ในการกระทำนั้น แต่จากกรณีของคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดนั้นไม่มีอำนาจในการออกกฎเนื่องจากกฎหมายไม่ได้มอบอำนาจให้กระทำได้

อย่างไรก็ดี หากคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดซึ่งถือเป็นฝ่ายปกครองจะออกกฎขึ้นมาใช้บังคับเพื่อการใดๆ แล้ว กฎนั้นก็ต้องชอบด้วยเงื่อนไขของการออกกฎด้วยคือ การออกกฎนั้นจะต้องมีความจำเป็นในการออกกฎและกฎที่ออกมานั้นจะต้องมีกฎหมายรองรับให้กระทำการนั้นได้ เพราะการออกกฎคือการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการของประชาชน (ผู้ประกอบการธุรกิจ) ฝ่ายปกครองจะต้องออกกฎภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เพราะหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่กำหนดไว้ในกฎหมายจะเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในฐานะที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองว่า ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือเกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้หรือไม่ โดยคำนึงถึงว่ากฎที่ออกมานั้นมีความเหมาะสมและสมควรแก่เหตุและกฎที่ออกมานั้นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

เมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้อง ขอความเป็นธรรมจากผู้บริโภคในส่วนภูมิภาคที่ถูกละเมิดสิทธิจากการใช้สินค้าหรือรับบริการ คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดก็ต้องแจ้งรายละเอียดแห่งความเสียหายนั้นไปยังคณะกรรมการผู้บริโภคโดยผ่านสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อใช้เป็นมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคต่อไป แต่ในความเป็นจริงในปัจจุบัน การที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะมีการประชุมเพื่อพิจารณาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว อาจใช้ระยะเวลาในการดำเนินการที่ค่อนข้างนาน เนื่องจากโดยปกติคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะประชุมเดือนละหนึ่งครั้ง ซึ่งบางครั้งก็ไม่มีการประชุมคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแต่อย่างใดหรือบางครั้งมีการเลื่อนการประชุมออกไป ทำให้ในบางกรณีที่เกิดปัญหาที่ผู้บริโภคถูกละเมิดสิทธิจากการใช้สินค้าหรือรับบริการที่มีความรุนแรงและเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นในเฉพาะเขตพื้นที่จังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง เช่น ความเสียหายเกิดขึ้นที่จังหวัดเชียงราย เพราะเป็นพื้นที่ที่มีภูมิประเทศติดกับประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้การกระจายตัวของสินค้าบางชนิดที่เป็นอันตราย หรืออาจเป็นอันตรายเพราะสินค้านำเข้าจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งไม่ผ่านการตรวจสอบมาตรฐานใดๆ จากหน่วยงานรัฐ ความเสียหายที่เกิดขึ้นก็จะเกิดกับผู้บริโภคที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นผู้ใช้สินค้านั้นก่อนผู้บริโภคจังหวัดอื่นๆ ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายนั้นต้องรอนจนกระทั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีคำสั่งเป็นอย่างไรอย่างหนึ่งเพื่อทูลเกล้าปัญหาหรือแก้ปัญหานั้นปัญหาดังกล่าวอาจถูกถามเป็นปัญหาที่ยากเกินกว่าจะเยียวยาแก้ไข ทำให้เกิดผลกระทบและความเสียหายแก่ประชาชนเป็นวงกว้าง และการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจไม่ทันต่อสถานการณ์ได้

4.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

จากสถานการณ์และสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในปัจจุบันความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิจากการใช้สินค้าหรือรับบริการนับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากมีการแข่งขันทางการตลาดที่สูง โดยผู้ประกอบการได้ใช้หลักวิชาทางการตลาดและเทคโนโลยีในการผลิตที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และสินค้าที่ผลิตออกมานั้นบางชนิดไม่ผ่านการตรวจสอบมาตรฐานการใช้งานจากหน่วยงานภาครัฐหรือหน่วยงานเอกชนที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบ รับรอง คุณภาพของสินค้า ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นมิได้ถูกจำกัดเพียงแต่ผู้บริโภคที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร หรือส่วนกลางเท่านั้น ความเสียหายดังกล่าวได้ขยายตัวไปสู่ผู้บริโภคในต่างจังหวัด หรือส่วนภูมิภาคมากขึ้น ซึ่งหากเกิดกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่หลักในการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ที่ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบการหรือคำร้องเรียนต่างๆ ไปในเรื่อง เกี่ยวกับการถูกเอารัดเอาเปรียบ หรือไม่ได้รับความเป็นธรรมในการ ซื้อสินค้าเครื่องอุปโภคบริโภค หรือบริการที่มีการซื้อขายกันในท้องตลาด ฯลฯ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดไม่มีอำนาจในการออกกฎ จึงทำให้บางกรณีหากเกิดปัญหาขึ้นในระดับพื้นที่จังหวัด คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดต้องแจ้งให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคทราบ เพื่อหาวิธีการป้องกัน หรือวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งในบางครั้งกว่าที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะมีมาตรการหรือออกกฎขึ้นมาเพื่อระงับหรือยับยั้งปัญหาดังกล่าวก็จะใช้ระยะเวลาที่นาน ไม่เป็นการแก้ไขให้ทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

จากการศึกษาถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในสังคมไทยในปัจจุบัน ประกอบกับประสบการณ์ทำงานของผู้ศึกษา ผู้ศึกษาจึงเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยให้คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดได้ โดยที่กำหนดให้ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดสามารถออกกฎที่มีลักษณะเป็นการบังคับใช้กับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภคและห้ามขายสินค้าหรือให้บริการนั้นๆ โดยมีได้เฉพาะลงไปว่าเป็นสินค้าหรือบริการของผู้ประกอบการรายใด โดยกฎที่ออกมานั้นมีพื้นที่การบังคับใช้ภายในจังหวัดที่เกิดความเสียหายจากการใช้สินค้าหรือบริการ และให้มีผลเป็นการชั่วคราวจนกว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะได้ตรวจสอบหรือพิสูจน์แล้วว่าสินค้าหรือบริการนั้นมีความปลอดภัย ไม่ส่งผลกระทบต่อชีวิต อนามัย ร่างกายของผู้บริโภค หรือคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีความเห็นเป็นอย่างอื่น หรือไม่เกิน 6 เดือน นับแต่วันที่มีการประกาศใช้กฎดังกล่าว ซึ่งจะทำให้การคุ้มครองผู้บริโภคมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผู้บริโภคได้รับการพิจารณาช่วยเหลือได้ทันที และเป็นการจำกัดขอบเขตของความเสียหาย มิให้ลุกลามเพิ่มมากขึ้น ในกรณีที่มีการ

ตรวจสอบหรือพิสูจน์แล้วว่าสินค้าหรือบริการนั้นไม่มีความปลอดภัยต่อชีวิต อนามัย ร่างกายของ ผู้บริโภคให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดรายงานผลการตรวจสอบดังกล่าวไปยังสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อเสนอคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณา ออกกฎใช้บังคับเป็นการถาวรในการห้ามขาย จำหน่าย นำเข้า ซึ่งสินค้าหรือบริการนั้นๆ และให้มี ผลเป็นการบังคับใช้ทั่วประเทศ ซึ่งการออกกฎของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคภายหลังนี้จะมีผลทำให้สถานะของกฎที่ออกจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดมีผลสิ้น ไปไม่สามารถบังคับใช้ได้โดยอัตโนมัติ ฉะนั้น หากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด สามารถออกกฎได้ตามที่ผู้ศึกษาเสนอไปนั้นก็จะทำให้ความเสียหายจากการใช้สินค้าที่อาจเป็น อันตรายจำกัดอยู่ในวงแคบ ฝ่ายปกครองสามารถจำกัดและควบคุมความเสียหายมิให้ความเสียหาย ขยายออกเป็นวงกว้างไปสู่พื้นที่อื่นได้ และทำให้มาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคในราชการส่วน ภูมิภาคสามารถครอบคลุมความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างทันทั่วถึง ซึ่งจะนำไปตามวัตถุประสงค์ ของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคและเจตนารมณ์ในการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างแท้จริง

ดังนั้น จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยมี หลักการให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดสามารถออกกฎในลักษณะที่เป็นการ ระงับยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้น หรืออันตรายอันอาจจะเกิดขึ้นโดยให้มีผลเป็นการชั่วคราว จนกว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะได้ตรวจสอบหรือพิสูจน์แล้วว่าสินค้าหรือบริการนั้นมีความ ปลอดภัย ไม่ส่งผลกระทบต่อชีวิต อนามัย ร่างกายของผู้บริโภค หรือคณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภคมีความเห็นเป็นอย่างอื่น หรือไม่เกิน 6 เดือน นับแต่วันที่มีการประกาศใช้กฎดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อเป็นช่องทางหนึ่งในการที่รัฐในฐานะฝ่ายปกครองจะมีมาตรการเพื่อให้เกิดการแก้ไข ปัญหาการละเมิดสิทธิผู้บริโภคให้เสร็จสิ้นในจังหวัด อำนาจประโยชน์รวดเร็ว และเป็นไปตาม เจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการออกกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคของราชการส่วนภูมิภาคและแนว ทางแก้ไข

4.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคของราชการส่วนภูมิภาค

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ถูกยกเลิกไปแล้วนั้น มีบทบัญญัติ มาตรา 61 ที่ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคไว้ว่า “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภค ย่อมได้รับความคุ้มครอง...” จึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สิทธิของผู้บริโภคเป็นสิทธิขั้น พื้นฐานประการหนึ่งของประชาชนชาวไทย แต่ในสภาพสังคมไทยภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี นิยมในปัจจุบันนี้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าสถานะทางเศรษฐกิจและทางสังคม ระหว่างผู้ประกอบการ

ธุรกิจกับผู้บริโภคนั้น มีความแตกต่างและไม่เท่าเทียมกันอย่างมาก กล่าวคือ ผู้บริโภคซึ่งเป็นกลุ่มคนที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในสังคม ส่วนใหญ่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ ไม่มีความรู้ทางกฎหมาย ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าและบริการ ไม่มีความรู้ในทางเทคนิคต่างๆ และที่สำคัญที่สุดคือ ผู้บริโภค ไม่มีอำนาจในการต่อรองกับผู้ประกอบธุรกิจได้อย่างเท่าเทียมกันตามความเป็นจริง อีกทั้งผู้ประกอบการและเทคโนโลยีต่างๆ ในทางการตลาดและการโฆษณาที่ใช้ในการส่งเสริมการขายสินค้าและให้บริการ จึงเป็นช่องทางให้ผู้ประกอบธุรกิจใช้ข้อได้เปรียบดังกล่าว กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคหรือเอาเปรียบผู้บริโภคไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง อีกทั้งสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วทำให้กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายและไม่ทันต่อเหตุการณ์ การละเมิดสิทธิของผู้บริโภคซึ่งนับวันจะมีความซับซ้อนและทวีความรุนแรงมากขึ้นและสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันที่สินค้าและบริการแข่งขันกันอย่างสูง ผู้ประกอบธุรกิจมีการนำเสนอสินค้าหรือบริการต่อผู้บริโภคในรูปแบบใหม่ขึ้นตลอดเวลา เพื่อเป็นการสนองตอบต่อความต้องการและเพื่อช่วงชิงกำลังซื้อจากผู้บริโภค ซึ่งการแข่งขันภายใต้กรอบเศรษฐกิจเสรีนั้นบางครั้งเกิดปัญหาตามมาว่าผู้ประกอบธุรกิจบางหลายต้องการแต่กำไรจึงนำเสนอสินค้าโดยใช้สื่อต่างๆ ทำการโฆษณาหรือเสนอขายสินค้าหรือบริการในลักษณะที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือกระทำโดยขาดความรับผิดชอบต่อสังคมทำให้เกิดผลกระทบที่ตามมาโดยเฉพาะผลกระทบต่อผู้บริโภคที่เป็นฝ่ายเสียเปรียบผู้ประกอบการ เนื่องจากสินค้าหรือบริการบางอย่างมีการใช้เทคโนโลยีการผลิตขั้นสูงทำให้ผู้บริโภคไม่มีความเข้าใจในสินค้าเท่าที่ควรจะเป็น หรืออาจมีการใช้กลวิธีทางการตลาดมาหลอกล่อให้ผู้บริโภคหลงเชื่อจนบางครั้งอาจนำมาซึ่งความเสียหายต่อทั้งชีวิต ร่างกายจิตใจ อนามัยรวมถึงทรัพย์สินจึงเป็นหน้าที่ของรัฐในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครอง ผู้ซึ่งใช้อำนาจทางปกครองจะต้องหามาตรการมาเยียวยาหรือชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนดังกล่าว ดังนั้น รัฐในฐานะฝ่ายปกครองจึงได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นมามากหลายฉบับ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐได้เข้าไปมีส่วนร่วมหรือมีกลไกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม โดยที่มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้ผู้บริโภคมีสิทธิได้รับความคุ้มครองดังต่อไปนี้

- 1) สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ
- 2) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ
- 3) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ
- 4) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา

5) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหายทั้งนี้ ตามที่กฎหมายว่าด้วยการนั้นๆ หรือพระราชบัญญัตินี้บัญญัติไว้

จากสิทธิของผู้บริโภคที่สำคัญประการหนึ่งคือ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและเยียวยาชดเชยความเสียหาย ในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคที่คณะกรรมการเห็นสมควร หรือมีผู้ร้องขอตามมาตรา 10 (7) โดยมีหลักเกณฑ์ในการดำเนินคดีซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหลักการสำคัญที่มีลักษณะของการเป็นกฎหมายที่อุดช่องว่างทางกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคที่บังคับใช้อยู่ก่อนหน้านั้น และถือเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค โดยเป็นมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคหลังจากที่สินค้าเข้าสู่ตลาดแล้ว ซึ่งเป็นสิทธิอันชอบธรรมที่ผู้บริโภคจะสามารถดำเนินการเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากความชำรุดบกพร่องของสินค้า ดังนั้นการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคจึงเป็นอีกวิธีหนึ่งที่รัฐในฐานะฝ่ายปกครองจะใช้เป็นมาตรการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1) ผู้ที่ร้องขอให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคดำเนินคดีแทนต้องเป็น “ผู้บริโภค” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งให้คำนิยามว่า “ผู้บริโภค หมายความว่า ผู้ซื้อหรือได้รับการจากผู้ประกอบธุรกิจ หรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบแม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม” จากคำนิยามดังกล่าวสามารถให้คำจำกัดความคำว่าผู้บริโภคได้ดังนี้ ผู้บริโภค คือ ผู้ซื้อสินค้า ผู้เช่า ผู้เช่าซื้อ (คำว่า “ซื้อ” หมายความรวมถึง เช่า เช่าซื้อ หรือได้มาไม่ว่าด้วยประการใด ๆ โดยให้ค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น) ผู้ได้รับการหรือผู้ใช้บริการ ผู้ที่ได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจ หรือตัวแทนของผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ ผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบแม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทน จะเห็นได้ว่าผู้บริโภคที่จะร้องขอให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคดำเนินคดีแทนต้องเป็นบุคคลภายในกรอบตามที่กล่าวมาเท่านั้น และกฎหมายก็ไม่ได้บัญญัติว่าผู้บริโภคจะต้องมีฐานะอย่างไร คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจึงจะดำเนินคดีให้ได้ ดังนั้น ผู้ที่มาร้องขอให้ดำเนินคดีไม่ว่าจะมีฐานะร่ำรวยหรือยากจน ถ้าเป็นผู้บริโภค คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคก็จะดำเนินคดีให้ได้ อีกทั้งกฎหมายก็ได้บัญญัติว่าผู้บริโภคต้องเป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น ดังนั้น ผู้บริโภคที่เป็นนิติบุคคลก็ย่อมได้ และแม้กระทั่งผู้ที่มาร้องเรียน

ไม่ได้มีสัญชาติไทยก็ตาม ถ้าเป็นผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิก็สามารถร้องขอให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคดำเนินคดีแทนได้เช่นกัน

2) มีการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค บุคคลที่ผู้บริโภคร้องขอให้ดำเนินคดีต้องมีลักษณะเป็นผู้ประกอบธุรกิจ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งให้คำนิยามว่าคำว่า “ผู้ประกอบธุรกิจ หมายความว่า ผู้ขาย ผู้ผลิต เพื่อขาย ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย หรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการ และหมายความรวมถึงผู้ประกอบกิจการโฆษณาด้วย” จากคำนิยามดังกล่าวสามารถให้คำจำกัดความ คำว่าผู้ประกอบธุรกิจได้ ดังนี้ ผู้ประกอบธุรกิจ คือ ผู้ขายสินค้า ผู้ให้เช่า ผู้ให้เช่าซื้อ (คำว่า “ขาย” หมายความรวมถึง ให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือจัดหาให้ไม่ว่าด้วยประการใดๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อื่น ตลอดจนการเสนอหรือการชักชวนเพื่อการดังกล่าวด้วย) ผู้ผลิตสินค้าเพื่อขาย ผู้ส่งสินค้าหรือนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย ผู้ซื้อสินค้าเพื่อขายต่อ ผู้ให้บริการ และผู้ประกอบกิจการโฆษณา จะเห็นได้ว่าผู้ประกอบธุรกิจที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถดำเนินคดีได้จะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ ส่วนคำว่า “มีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค” หมายถึง กรณีผู้ประกอบธุรกิจเป็นฝ่ายกระทำผิดสัญญากับผู้บริโภค หรือผู้ประกอบธุรกิจกระทำการละเมิดเป็นเหตุให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหายเท่ากับเป็นการกระทำละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และรวมถึงกรณีผู้ประกอบธุรกิจกระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคและกฎหมายอื่น

3) การดำเนินคดีแทนผู้บริโภคของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะต้องเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคเป็นส่วนรวม โดยพิจารณาจาก

(1) ลักษณะของการประกอบธุรกิจ การประกอบธุรกิจใดที่แม้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคเพียงรายเดียว แต่มีพฤติกรรมที่เห็นได้ว่าหากผู้ประกอบธุรกิจยังคงประกอบธุรกิจลักษณะนั้นต่อไปอาจทำให้ผู้บริโภคคนอื่นๆ ได้รับความเสียหายด้วย

(2) ผลของการดำเนินคดีแทนผู้บริโภครายใดนั้น จะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภครายอื่นๆ ที่ยังมีได้มาร้องขอตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ซึ่งสามารถมายื่นคำร้องขอให้ดำเนินคดีในภายหลังได้

4) เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาลและมีอำนาจในการดำเนินคดีตามที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มอบหมาย

5) การดำเนินคดีในศาลให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคสามารถฟ้องเรียกทรัพย์สินหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ร้องขอได้และในการดำเนินคดีได้รับการยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง หมายความว่า ในการดำเนินคดีเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมต่างๆ ในศาล เช่น ค่าขึ้นศาล ค่านำหมายเรียก ค่ายื่นคำร้องคำขอ ค่าอ้างเอกสารเป็นพยานศาล ค่าสืบพยาน นอกสถานที่ ค่าป่วยการและค่าพาหนะพยาน

ในกรณีที่ผู้บริโภคที่อยู่ต่างจังหวัดเกิดปัญหาหรือได้รับการละเมิดสิทธิจากการใช้สินค้าหรือรับบริการและต้องการที่จะใช้สิทธิของตนในการเรียกร้องขอความเป็นธรรม คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้เล็งเห็นและตระหนักถึงปัญหาของการคุ้มครองผู้บริโภคในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นทั้งในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจในการดำเนินการแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้บริโภค คือ ในส่วนภูมิภาค คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดและในส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำกรุงเทพมหานคร คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำเมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำเทศบาล และคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่รับและพิจารณากลับกรองคำร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาหรือนำเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาใช้อำนาจดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ตามมาตรา 10 (7) ประกอบมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยในกรณีการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคปัจจุบันยังเป็นอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการพิจารณามีมติในการดำเนินคดีแพ่งกับผู้ประกอบธุรกิจ ดังนั้น เมื่อผู้บริโภคร้องขอให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคดำเนินคดีแทน คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคทั้งในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐาน สอบสวนข้อเท็จจริง เพื่อนำเสนอคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดพิจารณา เมื่อคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดพิจารณาตามหลักเกณฑ์ มาตรา 39 แล้วเห็นควรมีมติให้ดำเนินคดีแทนผู้บริโภค คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดต้องส่งเรื่องดังกล่าวไปยังสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อเสนอคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณามีมติดำเนินคดีแก่ผู้ประกอบธุรกิจต่างๆ ต่อไป ซึ่งการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคมีขั้นตอน ดังนี้

1) ผู้ร้องเรียนยื่นเอกสารร้องเรียนที่สำนักงานจังหวัด ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร ศาลาว่าการเมืองพัทยา สำนักงานเทศบาล และสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล โดยแนบเอกสารประกอบการพิจารณาให้ครบถ้วนหรือมากที่สุด

2) เจ้าหน้าที่จะดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและเอกสารของผู้ร้องเรียนในเบื้องต้น และตรวจสอบว่าผู้ร้องเรียนมีสิทธิตามกฎหมายและเป็นผู้บริโภคหรือไม่

3) หากกรณีเป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภค ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการมีหนังสือให้ผู้ประกอบการชี้แจงข้อเท็จจริงภายในเวลาที่กำหนด และมีหนังสือแจ้งผู้บริโภคทราบ (ในกรณีที่มีหน่วยงานอื่นรับผิดชอบตามกฎหมายเฉพาะให้เจ้าหน้าที่จะส่งเรื่องให้หน่วยงานนั้นๆ พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป)

4) ในกรณีที่ผู้ประกอบการไม่ดำเนินการตามระยะเวลาที่กำหนด เจ้าหน้าที่จะมีหนังสือเรียกผู้ประกอบการและมีหนังสือเชิญผู้บริโภค เพื่อขอทราบข้อเท็จจริงเพิ่มเติม และเจรจาไกล่เกลี่ย โดยกำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการเจรจาไกล่เกลี่ยด้วย

5) ในการเจรจาไกล่เกลี่ย คู่กรณีทั้งสองฝ่ายจะมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดนัด หากผู้ประกอบการไม่มาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกำหนดนัดโดยมิได้แจ้งเหตุขัดข้องให้ทราบล่วงหน้า ผู้ประกอบการจะมีความผิดตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

6) ในการเจรจาไกล่เกลี่ย หากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงกันได้ให้เจ้าหน้าที่บันทึกถ้อยคำไว้เป็นหลักฐาน และอ่านให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายเข้าใจตรงกัน และลงลายมือชื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายไว้ในบันทึกดังกล่าว โดยมีเจ้าหน้าที่และพยานลงชื่อไว้ด้วยและยุติเรื่อง

7) ในการเจรจาไกล่เกลี่ย หากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายไม่สามารถตกลงกันได้ให้เจ้าหน้าที่บันทึกถ้อยคำไว้เป็นหลักฐาน กรณีดังกล่าวผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิสามารถดำเนินคดีต่อศาลได้ โดยมีช่องทาง ดังนี้

(1) ผู้บริโภคสามารถดำเนินคดีด้วยตนเองเป็นคดีผู้บริโภคได้ หรือ

(2) ผู้บริโภคสามารถร้องขอให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้

(3) ผู้บริโภคสามารถร้องขอให้สมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้ (กรณี que ผู้บริโภคเป็นสมาชิกของสมาคมเท่านั้น)

8) เมื่อผู้บริโภคร้องขอให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคดำเนินคดีแทนเจ้าหน้าที่ จะต้องสรุปผลการดำเนินการและรวบรวมเอกสารพร้อมหลักฐานทั้งหมดที่เกี่ยวข้องในคดีเสนอต่อ

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำเมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี แล้วแต่กรณี พิจารณาให้ความเห็น

9) เมื่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำเมืองพัทยา จังหวัดชลบุรีแล้วแต่กรณีมีความเห็นว่าเป็นกรณีผู้บริโภคถูกละเมิดสิทธิ และการดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวมจะมีมติให้สำนักงานรวบรวมเอกสารทั้งหมดส่งต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อนำเสนอคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาต่อไป

10) ในส่วนการดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เมื่อเรื่องร้องเรียนเข้ามาที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว เจ้าหน้าที่เจ้าของสำนวนมีหน้าที่ในการดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง และรวบรวมเอกสารพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อใช้ในการดำเนินคดี และเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนสมบูรณ์ เจ้าหน้าที่จะต้องเชิญผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมาสอบสวนข้อเท็จจริงซึ่งรวมทั้งผู้บริโภคด้วย

11) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะนำเรื่องเสนอคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาใช้อำนาจตามมาตรา 39

12) คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาแล้วมีมติให้ดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ซึ่งการดำเนินคดีจะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคดำเนินการต่อไป

13) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำเมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี และผู้บริโภคที่ร้องขอรับทราบ

14) ในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในชั้นของพนักงานอัยการ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะดำเนินการส่งเรื่องร้องเรียนพร้อมสรุปข้อเท็จจริงและเอกสารพยานหลักฐานต่างๆ ไปยังสำนักงานอัยการจังหวัดที่ผู้ประกอบการธุรกิจมีภูมิลำเนาหรือมุลคดีอยู่ในเขตศาล เพื่อขอให้พนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค (พนักงานอัยการทั่วประเทศที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้มีอำนาจในการดำเนินคดีในศาล) ดำเนินการยื่นฟ้องผู้ประกอบการธุรกิจตามมติคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งในทางปฏิบัติก็คือส่งเรื่องไปยังจังหวัดเดิมที่ผู้บริโภคได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดในครั้งแรกนั่นเอง โดยพนักงานอัยการจะดำเนินการยื่นฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาต่อไป

จากการพิจารณาขั้นตอนการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว จะเห็นได้ว่าการดำเนินการในหลายขั้นตอน โดยในแต่ละขั้นตอนมีความสำคัญที่ไม่สามารถข้ามขั้นตอนได้ เพื่อให้เกิดความรอบคอบในการดำเนินคดี และเป็นการป้องกันมิให้เกิดความผิดพลาดซึ่งอาจทำให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหายได้ ดังนั้น ผู้บริโภคที่มาร้องขอให้ดำเนินคดีจึงมีภาระหน้าที่ที่จะต้องเดินทางไปติดต่อประสานงานต่างๆ กับเจ้าหน้าที่ทั้งในส่วนภูมิภาคและในส่วนท้องถิ่นหลายครั้ง ในกรณีที่คณะกรรมการก่่นกรองเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคมีความประสงค์จะสอบถามข้อเท็จจริงจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธินั้น คณะกรรมการดังกล่าวสามารถเชิญให้ผู้บริโภคนั้นมาให้อัยคำแก่คณะกรรมการฯ ได้ ซึ่งในกรณีที่ผู้บริโภคอาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานครหรือจังหวัดใกล้เคียงก็จะไม่ได้มีปัญหาหรือข้อจำกัดในการเดินทางแต่อย่างใด ส่วนมากผู้บริโภคสามารถดำเนินการได้ แต่ถ้าเป็นผู้บริโภคที่อยู่ในจังหวัดอื่นๆ ที่ห่างจากกรุงเทพมหานคร ผู้บริโภคมีภาระที่จะต้องเดินทางมากรุงเทพมหานคร ทำให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ค่าอาหาร ค่าที่พัก เสียทั้งเงินและเวลาเพื่อที่จะใช้สิทธิตามที่มิอยู่ตามกฎหมาย จึงเป็นกรณีที่ผู้บริโภคไม่ได้รับความสะดวกในการเข้ารับบริการสาธารณะเกินสมควรและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นไปได้ยาก ยกตัวอย่างเช่น การดำเนินคดีแพ่งแก่บริษัท อูบล โกลเด็นแลนด์ จำกัดกับพวก นายประวิทย์ เศรษฐี ผู้บริโภค ได้มาร้องเรียนขอให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคดำเนินคดีแพ่งแก่บริษัท อูบล โกลเด็นแลนด์ จำกัดกับพวก เนื่องจากนายประวิทย์ เศรษฐี (มีภูมิลำเนาอยู่ที่จังหวัดอุบลราชธานี) ได้ไปทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง กับบริษัท อูบล โกลเด็นแลนด์ จำกัด โครงการพัฒนาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย “เมือง-เอกอุบล” ตั้งอยู่ที่ตำบลขามใหญ่ อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี โดยผู้บริโภคได้ชำระเงินให้แก่บริษัทฯ ครบถ้วนตามสัญญาแล้ว แต่บริษัทฯ ไม่สามารถดำเนินการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างให้แก่ นายประวิทย์ เศรษฐี ได้จึงเป็นกรณีที่บริษัทฯ ผิดสัญญากับ นายประวิทย์ เศรษฐี สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้มีการเชิญนายประวิทย์ เศรษฐี มาสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ยื่นเอกสาร เจจ่าไถ่เกลี้ย ณ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จำนวน 5 ครั้ง โดยนายประวิทย์ เศรษฐี ต้องเดินทางมาจากจังหวัดอุบลราชธานี ต่อมาคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้มีมติให้ดำเนินคดีแพ่งแก่บริษัท อูบล โกลเด็นแลนด์ จำกัดกับพวก สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจึงได้ส่งเรื่องร้องเรียนขอความเป็นธรรมของนายประวิทย์ เศรษฐี ผู้บริโภคไปยังสำนักงานอัยการจังหวัดอุบลราชธานี เพื่อดำเนินคดีตามมติคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยพนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานอัยการจังหวัดอุบลราชธานี ได้ยื่นฟ้องบริษัท อูบล โกลเด็นแลนด์ จำกัดกับพวก ต่อศาลจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งปัจจุบันศาลจังหวัดอุบลราชธานีได้มีคำพิพากษาให้จำเลยทั้งห้าร่วมกันชำระเงินคืน พร้อมดอกเบี้ย

แก่นายประวิทย์ เศรษฐี ผู้บริโภค ดังนั้น ในกรณีที่ผู้บริโภคถูกละเมิดสิทธิจากผู้ประกอบธุรกิจและความค่าเสียหายที่เกิดขึ้นมีจำนวนไม่มาก ผู้บริโภคก็มักจะไม่ได้ตั้งใจที่จะดำเนินคดี เนื่องจากเกรงว่าจะไม่คุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ซึ่งทำให้ไม่สามารถบรรลุตามความประสงค์ของกฎหมาย และขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

จากการพิจารณาจากหลักเกณฑ์ในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แล้ว ไม่ปรากฏว่าคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดสามารถพิจารณาดำเนินคดีแก่ผู้ประกอบการธุรกิจที่กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคได้โดยตรงจะต้องส่งเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไปยังคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้พิจารณาทุกคดี จึงเป็นกรณีที่ผู้บริโภคไม่ได้รับความสะดวกในการเข้ารับบริการสาธารณะเกินสมควร และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นไปได้ยาก การดำเนินคดีแทนผู้บริโภคของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจึงไม่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่กำหนดให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงเสมอในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง หลักการในทางกฎหมายปกครองที่เรียกร้องให้การกระทำทั้งหลายทั้งปวงขององค์กรฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นเป็นหลักการที่อธิบายได้จากการยอมรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งปรากฏเป็นอุดมการณ์พื้นฐานของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในระบอบประชาธิปไตย การกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐย่อมจะต้องเป็นไปเพื่อประชาชนทั้งปวง เพื่อสันติสุขและความดีงามร่วมกัน หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะย่อมเป็นหลักการสำคัญในการใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายและการที่ผู้บริโภคถูกละเมิดสิทธิจากผู้ประกอบธุรกิจก็ขัดกับหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพราะผู้บริโภคสามารถที่จะทำอะไรก็ได้โดยปลอดจากการแทรกแซงหรือละเมิดจากบุคคลอื่น แต่กรณีดังกล่าวผู้บริโภคไม่สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้อย่างเต็มที่เพราะถูกผู้ประกอบธุรกิจกระทำการละเมิดสิทธิรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยทุกรัฐจึงได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพด้านต่างๆ ที่แต่ละคนจำต้องมีและใช้ให้แก่ราษฎรของตน ประเทศไทยก็ได้รับรองสิทธิของผู้บริโภคไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดเช่นกัน ซึ่งก็สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ที่ประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศสมาชิกของสหประชาชาติได้ลงคะแนนเสียงรับรองให้ประกาศใช้เพื่อเป็นมาตรฐานร่วมกันในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในการประชุมสมัชชาแห่งสหประชาชาติ สมัยสามัญ สมัยที่ 3 ที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส เมื่อปี พ.ศ. 2491 ข้อที่ 7 ระบุไว้ว่า “ทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันจากการเลือกปฏิบัติใด อันเป็นการล่วงละเมิดปฏิญญานี้และจากการขยงให้มีการเลือกปฏิบัติดังกล่าว” ซึ่งหลัก

ปฏิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนข้อที่ 7 นี้ สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการกระทำทางปกครอง ในเรื่องของการห้ามเลือกปฏิบัติโดยอำเภอใจ เพราะการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกันโดยอำเภอใจไม่ได้ หรือจะปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้เหมือนกัน โดยอำเภอใจก็ไม่ได้เช่นกัน ดังนั้นฝ่ายปกครองต้องไม่เลือกปฏิบัติอย่างเด็ดขาดเพราะจะขัดกับสิทธิความเสมอภาคของบุคคลในการดำเนินการทางปกครองได้ และโดยหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้บริโภคนั้น เป็นหลักการที่สำคัญขั้นพื้นฐานของรัฐที่ยอมรับการปกครองโดยระบอบนิติรัฐ โดยที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดอำนาจในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ และอำนาจดังกล่าวนี้ก็สอดคล้องกับปฏิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 8 ระบุไว้ว่า “ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอันมี ประสิทธิภาพจากศาลที่มีอำนาจแห่งรัฐต่อการกระทำอันล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งตนได้รับตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย” เพียงแต่อำนาจในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคยังไม่สามารถมอบอำนาจหรือมอบหมายให้คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดพิจารณาดำเนินการแทนได้ ซึ่งประเด็นปัญหานี้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับทราบและตระหนักถึงสิทธิของผู้บริโภค คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจึงมีแนวคิดที่มอบอำนาจให้คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด มีอำนาจดำเนินคดีแทนผู้บริโภคตามมาตรา 10 (7) ประกอบมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เพื่อให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายหรือถูกละเมิดสิทธิจากผู้ประกอบธุรกิจที่ความเสียหายหรือมูลแห่งการละเมิดนั้นเกิดขึ้นภายในราชอาณาจักรส่วนภูมิภาคได้รับการชดเชยหรือเยียวยาความเสียหายอย่างรวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจึงได้มีการหารือเรื่องดังกล่าวไปยังสำนักงานคณะกรรมการคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่าการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา 39 นี้ให้อำนาจเป็นการเฉพาะของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) จึงมีความเห็นว่าการมอบอำนาจให้คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา 15 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อให้พิจารณาว่าสมควรดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามมาตรา 39 ได้ เพราะเป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค¹ ดังนั้น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จึงไม่สามารถมอบ

¹ บันทึก เรื่อง การมอบอำนาจให้คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคดำเนินคดีแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิผู้บริโภคตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) เรื่องเสร็จที่ 338/2557

อำนาจให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดมีอำนาจดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ตาม มาตรา 10 (7) ประกอบมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้

4.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ด้วยเหตุที่บทบัญญัติของ มาตรา 10 (7) ประกอบมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติ คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่บัญญัติให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีแทน ผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ และการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตาม มาตรา 39 นี้ กฎหมายให้เป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จึงไม่สามารถมอบอำนาจ ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดมีอำนาจดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้

เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในปัจจุบัน มีการพัฒนาและ เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตเป็นอย่างมากมีการแข่งขันของผู้ประกอบการธุรกิจในตลาดที่สูงมากขึ้น การเสนอสินค้าและบริการต่างๆ ต่อประชาชนนับวันแต่จะเพิ่มมากขึ้น สถานะทางเศรษฐกิจและ ทางสังคม ระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภคนั้น มีความแตกต่างและไม่เท่าเทียมกันอย่างมาก และที่สำคัญที่สุดคือผู้บริโภคไม่มีอำนาจในการต่อรองกับผู้ประกอบการได้อย่างเท่าเทียมกันตาม ความเป็นจริง และผู้ประกอบการค้าและผู้ประกอบการโฆษณาได้นำวิชาการในทาง การตลาดและทางการโฆษณามาใช้ในการส่งเสริมการขายสินค้าและบริการ ซึ่งการกระทำดังกล่าว ทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ เพราะผู้บริโภคไม่อยู่ในฐานะที่ทราบภาวะตลาด และ ความจริงที่เกี่ยวกับคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการต่างๆ ได้อย่างถูกต้องทันทั่วทั้งที่เป็นเหตุ ให้ผู้บริโภคถูกละเมิดสิทธิมากขึ้นตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมไปด้วย อีกทั้งจากสภาพสังคมที่ เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วทำให้กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเกิด ช่องว่างในการบังคับใช้ กฎหมายและไม่ทันต่อเหตุการณ์ การละเมิดสิทธิของผู้บริโภคซึ่งนับวันจะมีความซับซ้อนและ ทวีความรุนแรงมากขึ้น

ตามกฎหมายปัจจุบันเมื่อผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิมีความประสงค์ร้องขอให้ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคดำเนินคดีแทน เรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคทั่วประเทศจะต้องส่ง เรื่องให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณามีมติให้ดำเนินคดีทุกเรื่อง ทำให้ผู้บริโภคที่อยู่ใน จังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร มีภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ค่าอาหาร ค่าที่พัก เสียทั้งเงิน และเวลาเพื่อที่จะใช้สิทธิตามกฎหมาย จึงเป็นกรณีที่ผู้บริโภคไม่ได้รับความสะดวกในการเข้ารับบริการ สาธารณะเกินสมควร และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นไปได้ยาก

ดังนั้น จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 โดยมีหลักการให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถมอบอำนาจให้คณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภคประจำจังหวัดมีอำนาจดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติ

คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นช่องทางหนึ่งในการที่รัฐในฐานะฝ่ายปกครองจะมีมาตรการเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิผู้บริโภคให้เสร็จสิ้นในจังหวัด อำนวยประโยชน์รวดเร็ว และเป็นไปตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการออกกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

4.3 ปัญหาในการแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค และแนวทางแก้ไข

4.3.1 ปัญหาในการแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค

การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นมาตรการของรัฐในการให้เป็นหลักประกันการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโภคว่า ผู้บริโภคสามารถใช้สิทธิของตนเองได้อย่างเต็มที่ และต้องกระทำภายใต้ขอบเขตของกฎหมายสภาพสังคมไทยภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมในปัจจุบันนี้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าสถานะทางเศรษฐกิจและทางสังคม ระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้นั้น มีความแตกต่างและไม่เท่าเทียมกันอย่างมาก กล่าวคือ ผู้บริโภคซึ่งเป็นกลุ่มคนที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในสังคม ส่วนใหญ่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ ไม่มีความรู้ทางกฎหมาย ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าและบริการ ไม่มีความรู้ในทางเทคนิคต่างๆ อีกทั้งผู้ประกอบการก็ได้นำวิชาการและเทคโนโลยีต่างๆ ในทางการตลาดและการโฆษณามาใช้ในการส่งเสริมการขายสินค้าและให้บริการ จึงเป็นช่องทางให้ผู้ประกอบการใช้ข้อได้เปรียบดังกล่าวกระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคหรือเอาเปรียบผู้บริโภคไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง อีกทั้งสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายและไม่ทันต่อเหตุการณ์ ดังนั้น รัฐในฐานะฝ่ายปกครอง จึงได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นมาหลายฉบับ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐได้เข้าไปมีส่วนร่วมหรือมีกลไกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ซึ่งจะเห็นได้ว่า กลไกของหน่วยงานรัฐ มีหลากหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับวิธีการทำไปใช้ปฏิบัติ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางในการคุ้มครองผู้บริโภคก็ถือเป็นกลไกอย่างหนึ่งของรัฐ แต่อย่างไรก็ตามทุกกฎหมายย่อมมีข้อจำกัดในการดำเนินการหรือข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เองก็เช่นกัน มีข้อจำกัดหลายประการ การให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในปัจจุบันยังไม่มีที่เหมาะสม เช่น การแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภคตามมาตรา 10 (3) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ยังไม่สามารถให้ความคุ้มครอง

สิทธิของผู้บริโภคได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและไม่เกิดประสิทธิภาพในการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างเต็มที่ ตลอดจนมีผู้บริโภคในต่างจังหวัดร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมากยิ่งขึ้น จนต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้การดำเนินการบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยให้การดำเนินการด้านการคุ้มครองผู้บริโภคมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีมาตรการหนึ่งที่เป็นอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ใช้เป็นมาตรการป้องปรามการมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคนั้นคือ การแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค โดยมาตรการดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้ประกอบการที่ละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการครอบคลุมถึงปัญหา ผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังไม่รู้ว่าสินค้าหรือบริการของผู้ประกอบธุรกิจรายใดที่อาจเป็นสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคหรือทำให้เสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ข้อที่ 1 ที่ว่า “สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ” และเมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ของคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดในเรื่องดังกล่าวก็มีได้มีบทบัญญัติใดที่แสดงให้เห็นว่า คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดสามารถแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภคได้ อันจะเป็นช่องทางในการในการเผยแพร่ข้อมูลในการตัดสินใจให้แก่ผู้บริโภคใช้ประกอบการพิจารณาในการเลือกซื้อสินค้าหรือรับบริการ

การแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภคโดยคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดนั้นถือว่าเป็นปฏิบัติการทางปกครอง ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองแล้วจะพบว่าการแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารโดยคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดไม่สามารถกระทำได้นี้เนื่องจากขัดกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเนื่องจากการกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด แต่ในกรณีนี้ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด หากคณะอนุกรรมการฯ ได้กระทำการอันเป็นลักษณะของการแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้บริโภคออกไป การกระทำดังกล่าวจึงขัดต่อหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ

การที่คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดไม่สามารถแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภคได้ถือว่าเป็น

ปัญหาที่สำคัญในการคุ้มครองผู้บริโภคเพราะว่าประชาชนซึ่งเป็นผู้บริโภคล้วนแต่ได้รับข่าวสารการโฆษณา ประชาสัมพันธ์ถึงสินค้าและบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหลากหลายช่องทาง แต่ผู้บริโภคกลับไม่สามารถที่จะได้รับข่าวสารรวมถึงคำพรรณนาคุณภาพของสินค้าหรือบริการอย่างถูกต้องและเพียงพอจากฝ่ายปกครองแต่อย่างใดไม่ ประกอบกับปัจจุบันสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน มีแผนการที่จะจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนให้สำเร็จในปี พ.ศ. 2558 อันจะทำให้เกิดตลาดที่มีขนาดใหญ่ที่มีประชากรเกือบ 600 ล้านคน ซึ่งหากระบบตลาดเสรีของอาเซียนประสบความสำเร็จจะเป็นผลทำให้สินค้าหรือบริการ และแรงงานซึ่งเป็นแรงงานในระดับวิชาชีพที่กำหนดสามารถเคลื่อนย้ายในตลาดอาเซียนได้อย่างเสรี เท่ากับผู้บริโภคของประเทศสมาชิกมีโอกาสได้ใช้สินค้าหรือบริการมากยิ่งขึ้น การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเพื่อเป็นหลักประกันถึงสิทธิและเสรีภาพแก่ผู้บริโภคจึงเป็นสิ่งที่ต้องนำมาพิจารณาประกอบกันกับการเจริญเติบโตทางการค้า และเมื่อสินค้าและบริการมีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น ความไม่ปลอดภัยที่เกิดจากสินค้าหรือบริการก็ย่อมมีมากขึ้นไปด้วยเช่นกัน ซึ่งบางกรณีสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภคเป็นกรณีที่เกิดขึ้นภายในเขตพื้นที่ใด พื้นที่หนึ่ง ความเสียหายยังมีได้กระจายเป็นวงกว้างหากรอให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคใช้อำนาจตามมาตรา 10 (3) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ทำให้มาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคในราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในการแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภคอาจไม่ทันต่อสถานการณ์และความเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้บริโภคให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคอย่างแท้จริง จึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการออกกฎเกณฑ์บางประการเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้บริโภค

4.3.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

เนื่องจากงานปัจจุบัน รัฐถือว่าเป็น “รัฐสมัยใหม่” ซึ่งมีกิจการของรัฐที่จะต้องจัดทำมากขึ้นและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นกว่าแต่ก่อน ทำให้รัฐต้องเข้าไปจัดทำกิจกรรมในรูปองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจทางบริการ ไม่ว่าจะในทางเศรษฐกิจ สังคม กีฬา วัฒนธรรม ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค และสถานะทางเศรษฐกิจและทางสังคม ระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภคนั้น มีความแตกต่างกันอย่างมากคือ ผู้บริโภคส่วนใหญ่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจไม่มีความรู้ทางกฎหมาย ไม่มีความรู้ในทางเทคนิคต่างๆ ที่ผู้ประกอบการได้ใช้ในการผลิตสินค้าหรือบริการ อีกทั้งผู้ประกอบการได้นำวิชาการและเทคโนโลยีต่างๆ ในทางการตลาดและการโฆษณามาใช้ในการส่งเสริมการขายสินค้าและให้บริการ จึงเป็นช่องทางให้ผู้ประกอบการใช้เป็นข้อได้เปรียบจนอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิของผู้บริโภคหรือเอาเปรียบผู้บริโภคไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง อีกทั้งสภาพ

สังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วทำให้กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายและไม่ทันต่อเหตุการณ์ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับทราบและตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวโดยมีการแบ่งอำนาจบางประการในการคุ้มครองผู้บริโภคให้แก่ราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่รับและพิจารณาคำร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหานั้นหรือเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาใช้อำนาจหน้าที่ต่อไป รวมทั้งมีอำนาจในการติดตามและสอดส่องพฤติการณ์ของผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งกระทำการใดๆ อันมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และอาจให้มีการพิสูจน์สินค้าหรือบริการใดๆ ตามที่เห็นสมควรเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค และอื่นๆ ตามอำนาจหน้าที่ แต่ทั้งนี้จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดแล้วพบว่า คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดไม่สามารถดำเนินการแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภคได้ ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญในการที่ฝ่ายปกครองพึงกระทำในฐานะที่เป็นรัฐสมัยใหม่ที่มีหน้าที่ในการออกคำเตือนเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการให้แก่ผู้ผู้บริโภคได้ การปกครองให้ได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าและบริการจึงเรื่องที่สำคัญยิ่งกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ในส่วนของหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติรัฐ โดยที่หลักดังกล่าวได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายปกครองในการกระทำนั้น แต่จากกรณีของคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดนั้นไม่มีอำนาจในการแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภคได้ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้กระทำได้ ดังนั้นเมื่อเกิดการละเมิดสิทธิจากการใช้สินค้าหรือรับบริการที่ความเสียหายดังกล่าวเกิดขึ้นภายในเขตพื้นที่จังหวัด คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดจึงไม่สามารถแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภคอาจไม่ทันต่อสถานการณ์และความเสียหายที่เกิดขึ้น ที่มีผลเป็นการระงับหรือยังยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้น หรืออาจจะเกิดขึ้นได้ การที่คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดไม่สามารถแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภคอาจไม่ทันต่อสถานการณ์และความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ นี้อาจทำให้ประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโภคได้รับการโฆษณา ชักชวน ให้ใช้สินค้าหรือบริการจากผู้ประกอบธุรกิจที่จะนำไปสู่ความเสียหายจากการใช้สินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภคได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจขยายวงกว้างจนและลุกลามไปเป็นปัญหาในระดับประเทศได้และการที่คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดไม่สามารถแจ้ง

หรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภคอาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้มาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคในราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถครอบคลุมความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างทั่วถึงและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคอย่างแท้จริง

ลักษณะของการแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภคนั้นมิใช่มีลักษณะเป็นการออกคำสั่งทางปกครองแต่ประการใด เนื่องจากคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นการแสดงเจตนาขององค์กรฝ่ายปกครองโดยที่องค์กรเจ้าหน้าที่มุ่งกำหนดกฎเกณฑ์และนิติสัมพันธ์ กล่าวคือ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางกฎหมายนั้น แต่การแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภคโดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดนั้นมีลักษณะเป็น “ปฏิบัติการทางปกครอง” ที่เป็นการกระทำของของฝ่ายปกครองที่ไม่ได้มุ่งหมายถึงผลในทางกฎหมายแต่ประการใด แต่เป็นการกระทำเพื่อมุ่งหมายให้บรรลุผลทางข้อเท็จจริงบางประการ โดยไม่ต้องคำนึงว่าผลในทางข้อเท็จจริงนั้นจะนำไปสู่ความรับผิดชอบในทางกฎหมายหรือไม่ เช่น การที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกประกาศเตือนให้ประชาชนทราบถึงอันตรายที่เกิดจากอาหารกระป๋องยี่ห้อหนึ่ง เป็นต้น ซึ่งในกรณีนี้แม้ผู้ออกประกาศเตือนจะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐและใช้อำนาจปกครองก็ตาม แต่ประกาศเตือนดังกล่าวก็ไม่ได้เป็นการแสดงเจตนาในการกำหนดกฎเกณฑ์หรือมุ่งต่อผลในทางกฎหมายเพื่อก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์แต่อย่างใด การประกาศเตือนดังกล่าวจึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของญี่ปุ่นจะมีองค์กรภาครัฐที่ทำงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นอีกในชื่อว่า “The National Consumer Affairs Center (NCAC)” ทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค จัดสัมมนาเผยแพร่ความรู้ ออกคำเตือน ทำการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้า รับเรื่องร้องเรียน ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ โดยผ่านเครือข่ายที่เรียกว่า “Practical Living Information Online Network (Pio-Net)” ซึ่งระบบเครือข่ายดังกล่าวทำให้การคุ้มครองผู้บริโภคประสบผลสำเร็จเป็นอย่างยิ่ง เพราะทำให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นเครือข่ายด้านการคุ้มครองผู้บริโภคมีข้อมูลที่จะใช้ในการเผยแพร่ ออกไปสู่ชุมชนหรือกลุ่มของตน

จากการศึกษาถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในสังคมไทยในปัจจุบันประกอบกับประสบการณ์ทำงานของผู้ศึกษา ผู้ศึกษาจึงเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยให้กฎหมายมอบอำนาจในการแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภคให้แก่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดเป็นผู้ที่ดำเนินการ โดยนำหลักการของ “The National Consumer Affairs Center

(NCAC)” ของญี่ปุ่นในส่วนที่เกี่ยวกับการออกคำเตือนมาปรับใช้กับกฎหมายของประเทศไทย โดยหากพบว่าสินค้าหรือบริการอันใดอาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือทำให้เสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภคก็ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารดังกล่าว อันจะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโภครับรู้ถึงข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค เป็นการคุ้มครองผู้บริโภคในเชิงป้องกันมิให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้สินค้าหรือบริการตามมา อันจะทำให้สมกับเจตนารมณ์ของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคอย่างแท้จริง

ดังนั้น จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยมีหลักการให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดสามารถแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภคได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นช่องทางหนึ่งในการที่รัฐในฐานะฝ่ายปกครองจะมีมาตรการเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิผู้บริโภคให้เสร็จสิ้นในจังหวัด อำนวยประโยชน์รวดเร็ว และเป็นไปตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการออกกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

สิทธิของผู้บริโภคเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้และเป็นสิทธิสำคัญประการหนึ่งของประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโภค ซึ่งการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคนี้ก็เพื่อให้เกิดความสงบสุขขึ้นในสังคมและป้องกันการเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจฝ่ายปกครองจึงมีมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคขึ้น เมื่อความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบธุรกิจกับผู้บริโภคเป็นความสัมพันธ์บนพื้นฐานของหลักความเสมอภาคที่ให้เอกชนสามารถแข่งขันกันได้อย่างเต็มที่ รัฐต้องทำหน้าที่อย่างเป็นกลางไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของเอกชน แต่เนื่องจากสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันของสังคมไทย ผู้ประกอบธุรกิจมักจะใช้วิธีการทางการตลาดรูปแบบใหม่ๆ มีขั้นตอนการผลิตสินค้าที่มีความซับซ้อนหลากหลายมากขึ้น เพียงเพราะมุ่งหวังผลกำไร โดยไม่คำนึงถึงความปลอดภัยและมาตรฐานของสินค้าหรือบริการ จนอาจทำให้ประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโภคขาดวิจารณญาณในการเลือกซื้อสินค้าหรือบริการทำให้ผู้บริโภคตกเป็นเหยื่อเป็น ฝ่ายที่เสียเปรียบเนื่องจากมีอำนาจในการต่อรองทางเศรษฐกิจน้อยกว่าผู้ประกอบธุรกิจ และปัจจุบันปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคนับวันมีแต่จะเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ บทบาทของรัฐจึงต้องเปลี่ยนไปจากเดิมโดยเข้าไปแทรกแซงกิจการของเอกชนเพื่อป้องกันและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโภค มีหลักการอยู่บนพื้นฐานที่ว่า รัฐสมควรมีบทบาทมากขึ้นในการดูแลคุ้มครองประชาชนและให้เกิดการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม

สำหรับการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นั้น ถือเป็นกฎหมายกลางในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคไม่ให้ถูกเอาเปรียบจากการใช้สินค้าหรือรับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ โดยที่พระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประชาชนทุกคนในประเทศซึ่งอยู่ในฐานะที่เป็นผู้บริโภคจากการใช้สินค้าหรือรับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ แต่เนื่องจากปัจจุบันการดำเนินการหรือมาตรการที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจะเป็นอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีลักษณะของการบริหารราชการไว้ที่ส่วนกลางและถึงแม้ว่าจะมีการแบ่งอำนาจในการดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคให้แก่ราชการส่วนภูมิภาคโดยการจัดตั้งคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

ประจำจังหวัดและคณะอนุกรรมการไต่ถามเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภคระดับจังหวัดในการดำเนินมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในส่วนจังหวัด แต่ก็มีได้ทำให้การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การละเมิดสิทธิของผู้บริโภคยังคงปรากฏขึ้นอย่างต่อเนื่อง และนับวันจะทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นเรื่อยๆ และไม่มีแนวโน้มที่จะลดลงแต่ประการใด

ทั้งนี้ เมื่อได้ศึกษาพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคในราชการส่วนภูมิภาคแล้วจะพบปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่มีภูมิลำเนาอยู่ในต่างจังหวัดยังไม่มีความสะดวกและไม่มีความเหมาะสมและไม่มีความมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน โดยผู้ศึกษาได้สรุปปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ได้ดังนี้

1) ปัญหาในการออกกฎในลักษณะที่เป็นการระงับยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้น หรืออันตรายอันอาจเกิดขึ้น ปัจจุบันระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วและผู้ประกอบการธุรกิจได้มีการนำความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ในการผลิตสินค้าและบริการมากขึ้น ในขณะที่ประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโภคส่วนใหญ่ของประเทศยังขาดความรู้ในเรื่องของคุณภาพของสินค้าหรือบริการ ตลอดจนเทคนิคทางการตลาดของผู้ประกอบการ โดยที่สินค้าที่ผลิตเพื่อการค้าทั้งจากผลิตภายในประเทศหรือนำเข้าจากต่างประเทศจะมีการนำสินค้านั้นออกจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภคในระดับพื้นที่เป้าหมายที่ผู้ประกอบการมีกิจการอยู่ เช่น นำไปขายภายในจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง โดยมิได้นำสินค้าออกจำหน่ายแก่ผู้บริโภคทั่วประเทศ ซึ่งบางครั้งสินค้าหรือบริการบางชนิดหรือบางประเภทอาจเป็นสินค้าที่ก่อ หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพ ร่างกายของประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโภคได้ ไม่ว่าจะเป็นเพราะเหตุจากความบกพร่องในการผลิตหรือการออกแบบ หรือจากการใช้งานของสินค้านั้น แต่เนื่องจากปัจจุบันราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถออกมาตรการทางปกครองใดๆ อันเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในการที่จะระงับยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือที่อาจจะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะราชการส่วนภูมิภาคไม่มีอำนาจในการออกกฎใดๆ ได้ มีเพียงอำนาจในการรับและพิจารณากลับกรองคำร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของผู้ประกอบการ ในเรื่องเกี่ยวกับการถูกเอาเปรียบหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมในการซื้อสินค้า เครื่องอุปโภค บริโภค เพื่อดำเนินการแก้ไข หรือนำเสนอต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาใช้อำนาจดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และเนื่องจากการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐหรือฝ่ายปกครองซึ่งจะต้องใช้อำนาจดังกล่าวให้ถูกต้องหรือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ตามกฎหมาย ซึ่งหากกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือให้อำนาจ

ฝ่ายปกครองที่จะสามารถกระทำได้ ฝ่ายปกครองก็ย่อมที่จะไม่สามารถกระทำนั้นได้ จึงเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับหลักการ “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของ หลักนิติรัฐ โดยที่หลักการดังกล่าวได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ได้ก็ต่อเมื่อมี กฎหมายมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายปกครองในการกระทำนั้น แต่จากกรณีของคณะอนุกรรมการ คຸ່ມครองผู้บริโกลประจำจังหวัดนั้นไม่มีอำนาจในการออกกฎเนื่องจากกฎหมายไม่ได้มอบอำนาจ ให้กระทำได้ ดังนั้นการที่คณะอนุกรรมการคຸ່ມครองผู้บริโกลประจำจังหวัดไม่สามารถออกกฎที่มี ผลเป็นการระงับหรือยังยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้น หรืออาจจะเกิดขึ้นได้นี้ อาจทำให้ความเสียหายจาก การใช้สินค้าที่อาจเป็นอันตรายขยายวงกว้างจนในที่สุดกลายเป็นปัญหาระดับประเทศได้และทำให้ มาตรการในการคຸ່ມครองผู้บริโกลในราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถครอบคลุมความเสียหายที่ เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงทีและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายคຸ່ມครองผู้บริโกลอย่างแท้จริง

2) ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการดำเนินคดีแทนผู้บริโกลของราชการส่วนภูมิภาค สืบเนื่องจากปัจจุบันการเสนอขายสินค้าหรือบริการจากผู้ประกอบธุรกิจมีการใช้ความรู้ทาง การตลาดและทางการโฆษณาใช้ในการส่งเสริมการขายสินค้าและบริการมากขึ้น จนอาจทำให้ ประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโกลขาดวิจารณญาณในการเลือกซื้อสินค้าหรือบริการ และในสภาพ สังคมไทยภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมในปัจจุบันนี้เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าสถานะทาง เศรษฐกิจและทางสังคม ระหว่างผู้ประกอบธุรกิจกับผู้บริโกลนั้นมีความแตกต่างและไม่เท่าเทียมกัน อย่างมาก ผู้บริโกลซึ่งเป็นกลุ่มคนที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในสังคม ส่วนใหญ่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับการ ประกอบธุรกิจ ไม่มีความรู้ทางกฎหมาย ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าและบริการ ไม่มีความรู้ในทางเทคนิค ต่างๆ และที่สำคัญคือผู้บริโกลไม่มีอำนาจในการต่อรองกับผู้ประกอบธุรกิจได้อย่างเท่าเทียมกัน ทำให้ผู้บริโกลถูกเอาเปรียบอยู่เสมอ อีกทั้งผู้ประกอบธุรกิจได้นำความรู้ในการผลิตสินค้า วิชาการและเทคโนโลยีต่างๆ ในทางการตลาดและการโฆษณาใช้ในการส่งเสริมการขายสินค้าและ ให้บริการ จึงให้ผู้ประกอบธุรกิจมีข้อได้เปรียบในกระทำละเมิดสิทธิของผู้บริโกลหรือเอาเปรียบ ผู้บริโกลไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง อันเป็นการส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศและ อาจก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างผู้บริโกลกับผู้ประกอบธุรกิจขึ้น ประกอบกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ในปัจจุบันเกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย ไม่ทันต่อเหตุการณ์และความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่การที่ผู้บริโกลแต่ละรายจะไปฟ้องร้องเพื่อดำเนินคดีแก่ผู้ประกอบธุรกิจที่กระทำละเมิดสิทธิของ ตนนั้นย่อมที่จะเสียเวลาค่าใช้จ่าย และผู้บริโกลจำนวนมากไม่อยู่ในฐานะที่จะเสียเวลาและเสีย ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้ รัฐในฐานะฝ่ายปกครองจึงได้มีการมาตรการพิเศษทางกฎหมายในการ คຸ່ມครองผู้บริโกล มาตรการพิเศษทางกฎหมายที่ว่านี้คือ “การดำเนินคดีแทนผู้บริโกล” โดย พระราชบัญญัติคຸ່ມครองผู้บริโกล พ.ศ. 2522 กำหนดให้เป็นอำนาจคณะกรรมการคຸ່ມครองผู้บริโกลที่จะ

ดำเนินคดีแพ่งหรือคดีอาญาแก่ผู้ประกอบการที่แทนผู้บริโภคนั้นในบางครั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นภายในราชการส่วนภูมิภาคที่ต้องการได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยความรวดเร็วเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองผู้บริโภค แต่อำนาจในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคนั้นเป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ไม่อาจมอบหมายให้ราชการส่วนภูมิภาคพิจารณาดำเนินการแทนได้ ทำให้ไม่สามารถแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคได้อย่างรวดเร็วทำให้ผู้บริโภคที่อยู่ในราชการส่วนภูมิภาคมีภาระมากมายหลายประการ เสียเวลาเพื่อที่จะได้ใช้สิทธิตามกฎหมาย ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการออกกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ผู้บริโภคไม่ได้รับความสะดวกในการเข้ารับบริการสาธารณะเกินสมควร และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นไปได้ยาก

3) ปัญหามาตรการในการแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค โดยที่การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นมาตรการของรัฐในการให้เป็นหลักประกันการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโภคว่าผู้บริโภคสามารถใช้สิทธิของตนเองได้อย่างเต็มที่และต้องกระทำภายใต้ขอบเขตของกฎหมายสภาพสังคมไทยภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมในปัจจุบันนี้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าสถานะทางเศรษฐกิจและทางสังคม ระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภคนั้น มีความแตกต่างและไม่เท่าเทียมกันอย่างมากและมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเกิดขึ้นมากมายหลายรูปแบบ รัฐในฐานะฝ่ายปกครองจึงได้มีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นมาหลายมาตรการ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐได้เข้าไปมีส่วนร่วมหรือมีกลไกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ข้อที่ 1 ที่ว่า “สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ” แต่เนื่องจากปัจจุบันมาตรการในการป้องกันมิให้เกิดการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเพื่อให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในส่วนของราชการส่วนภูมิภาคยังไม่มีความเหมาะสมหลายประการอันจะเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค เช่น การที่คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดไม่สามารถใช้อำนาจในการแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค โดยที่มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคประการหนึ่งคือ การแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภคโดยคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดนั้นถือว่าเป็นปฏิบัติการทางปกครอง แต่เมื่อพิจารณาถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองแล้วจะพบว่า การแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารโดยคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดไม่สามารถกระทำได้นี้เนื่องจากขัดกับหลัก

ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่การกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายปกครองใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด แต่ปรากฏว่าปัจจุบันคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดไม่สามารถพิจารณาแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภคได้เป็นเหตุให้มาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคในราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในการแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภคอาจไม่ทันต่อสถานการณ์และความเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้บริโภคให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคอย่างแท้จริง

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในราชการส่วนภูมิภาค ยังมีปัญหาในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายหลายประการ มาตรการบางอย่างไม่มีความเหมาะสม ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

1) ปัญหาในการออกกฎในลักษณะที่เป็นการระงับยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้น หรืออันตรายอันอาจจะเกิดขึ้น เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยมีหลักการให้คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดสามารถออกกฎในลักษณะที่เป็นการระงับยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้น หรืออันตรายอันอาจจะเกิดขึ้น โดยให้มีผลเป็นการชั่วคราวจนกว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะได้ตรวจสอบหรือพิสูจน์แล้วว่าสินค้าหรือบริการนั้นมีความปลอดภัย ไม่ส่งผลกระทบต่อชีวิต อนามัย ร่างกายของผู้บริโภค หรือคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีความเห็นเป็นอย่างอื่น หรือไม่เกิน 6 เดือน นับแต่วันที่มีการประกาศใช้กฎดังกล่าว โดยนำหลักการของ “The Consumer Product Safety Commission (CPSC)” ของสหรัฐอเมริกา ในส่วนที่เกี่ยวกับการสั่งห้ามจำหน่ายสินค้ามาปรับใช้กับกฎหมายของประเทศไทย โดยหากมีการตรวจสอบหรือพิสูจน์แล้วว่าสินค้าหรือบริการนั้นไม่มีความปลอดภัยต่อชีวิต อนามัย ร่างกายของผู้บริโภคให้อำนาจคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดสามารถออกกฎห้ามจำหน่ายสินค้าหรือบริการที่เป็นอันตรายนั้นได้ โดยมีผลเฉพาะพื้นที่ภายในจังหวัดเท่านั้น

2) ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคของราชการส่วนภูมิภาค เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 โดยมีหลักการให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถมอบอำนาจให้คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำ

จังหวัดมีอำนาจดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้ โดยนำหลักการในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคโดยอัยการของมลรัฐ (State Attorney General) ของสหรัฐอเมริกามาปรับใช้กับกฎหมายของประเทศไทย แต่สำหรับประเทศไทยนั้น ไม่จำกัดเพราะเหตุที่เป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์สาธารณะเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาเท่านั้น ซึ่งหากปรากฏข้อเท็จจริงว่ากระทำของผู้ประกอบธุรกิจครบองค์ประกอบความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ก็ให้คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดสามารถพิจารณาดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้

3) ปัญหามาตรการในการแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยมีหลักการให้คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดสามารถแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภคได้ โดยนำหลักการของ “The National Consumer Affairs Center (NCAC)” ของญี่ปุ่น ในส่วนที่เกี่ยวกับการออกคำเตือนมาปรับใช้กับกฎหมายของประเทศไทย โดยหากพบว่าสินค้าหรือบริการอันใดอาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือทำให้เสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภคก็ให้คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารดังกล่าวได้



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กระทรวงยุติธรรม. (2542). *พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540*. กรุงเทพฯ: เซเวนพริ้นติ้ง กรุป.

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2545.

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2546). *กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2551). *กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 7)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. *หลักความเสมอภาค*. สืบค้น 20 มีนาคม 2558, จาก

<http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=657>.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). *หลักความเสมอภาค*. รวมบทความกฎหมายมหาชน, จาก www.pub-law.net. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

กลุ่มงานประธานรัฐสภา. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *เทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ พุทธศักราช 2550 กับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปฏิรูป 2558*. สืบค้น 7 พฤษภาคม 2558, จาก

http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution/download/article/article_20150429160325.pdf

การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. สืบค้น 11 มีนาคม 2558, จาก http://www.cabinet.thaigov.go.th/bb_main21.htm.

โครงการวิทยาลัยการเมือง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (ม.ป.ป.).

การกำหนดหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น.

คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ 6/2528 ลงวันที่ 16 กันยายน 2528.

คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 6/2548 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2548.

นายศิลป์ เชี่ยวชาญพิพัฒน์. (2522). *กฎหมายคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภค*.

วารสารนิติศาสตร์. สืบค้น 18 มีนาคม 2558, จาก

<http://www.tulawcenter.org/knowledge/content/158>.

เฉลิมชัย ก๊กเกียรติกุล. (ม.ป.ป.). *ทฤษฎีว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ*.

สืบค้น 9 พฤษภาคม 2558, จาก <http://chalermchai-nbtc.blogspot.com/2013/06/public-interest-theory-common-well.html>.

- ชรินทร์ ติชวาน. (2552). *สิทธิและเสรีภาพในสังคมไทย*. จากรวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ www.pub-law.net. กรุงเทพฯ: สมาคมกฎหมายแห่งประเทศไทย.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: จีรัชการพิมพ์.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2543). *กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2544). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2554). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 17). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2554). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชาญณรงค์ ปราณจิตต์. *วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค ลักษณะพิเศษและข้อสังเกตที่สำคัญ*. สืบค้น 9 พฤษภาคม 2558. จาก <http://www.coj.go.th/phcc/userfiles/file/low6.pdf>.
- ดารารพร ธีระวัฒน์. (2542). *กฎหมายสัญญา: สถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. (2516). *หลักรัฐศาสตร์*. กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์.
- ธรรมนิตย์ สุ่มันตกุล. (2549). *กฎหมายปกครอง*. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 23, (3). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2553). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2555). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2548). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บุบผา อัครพิมาน. (2545). *สัญญาทางปกครอง: แนวคิดและหลักกฎหมายของฝรั่งเศสและไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2546). *นิติปรัชญา* (พิมพ์ครั้งที่ 6) โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประเสริฐ สุขสบาย. (2549). *การออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ปนิธาน ช่อผูก. (2549). *อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 : ศึกษากรณีการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปกรณ์ นิลประพันธ์. (ม.ป.ป.). *การพัฒนามาตรการคุ้มครองผู้บริโภค*. สืบค้น 15 มีนาคม 2558, จาก

http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=84&Itemid=12&title=%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3.

พระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับบทบัญญัติมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2)

พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารบางส่วนของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

สำนักนายกรัฐมนตรี ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนัก

นายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2541.

มานิตย์ จุมปา. (2548). *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร* (พิมพ์ครั้งที่ 1).

กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มานิตย์ จุมปา. (2553). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย* (พ.ศ. 2550).

กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มานิตย์ จุมปา. (2554). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและ*

การควบคุมการกระทำทางปกครอง ตอนที่ 1 (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิพรีน (1991).

มานิตย์ สุธาพร. (2528). *ลักษณะเฉพาะบางประการของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค*. นิตยสาร

ศุลยพาห, 5(32). สืบค้น 8 กุมภาพันธ์ 2558, จาก

http://elib.coj.go.th/Article/d32_5_3.pdf

รวินท์ สีละพัฒนะ. (2555). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น อธิบายหลักกฎหมายไทยและกฎหมาย*

อังกฤษ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปฏิรูป พุทธศักราช 2558 ของคณะกรรมการการร่าง
รัฐธรรมนูญ

ราชกิจจานุเบกษา.

เรื่องเสร็จความเห็นทางกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 338/2557

วรพจน์ วิส्रุตพิชญ์. (2538). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

วรพจน์ วิส्रุตพิชญ์. (2540). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ:
นิติธรรม.

วรพจน์ วิส्रุตพิชญ์. (2547). *หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง*.

คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่ง
เนติบัณฑิตยสภา.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของ
กฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 3)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป*. กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (ม.ป.ป.). *เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน:*

“มาตร” ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

สืบค้น 28 มีนาคม 2558, จาก [http://www.lawwebservice.com/lawsearch/](http://www.lawwebservice.com/lawsearch/AchamVorachet03.pdf)

AchamVorachet03.pdf.

วิษณุ วัลญญู ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์ และเจตน์ สถาวรสีลพร. (2551). *ตำรากฎหมายปกครองว่า*

ด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป. กรุงเทพฯ: ดอกเบี๋ย.

ศักดิ์ดา ธนิตกุล. (2553). *คำอธิบายและคำพิพากษาเปรียบเทียบ กฎหมายความรับผิดชอบต่อความ*

เสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ. *หลักความเสมอภาคและการเลือกปฏิบัติที่*

ไม่เป็นธรรม. สืบค้น 21 มีนาคม 2558 จาก http://www.admincourt.go.th/00_

[web/09_academic/document/05_case/center181152.pdf](http://www.admincourt.go.th/00_web/09_academic/document/05_case/center181152.pdf).

สมชาย อติกรจุฑาศิริ. (2542). *ปัญหาในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตาม*

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต).

กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สมยศ เชื้อไทย. (2530). *การกระทำทางปกครอง*. *วารสารนิติศาสตร์*, 17(3). กรุงเทพฯ:

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมยศ เชื้อไทย. (2552). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ 5)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- สรณา โสภางจริญวงศ์. (2554). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับวิธีการออกคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- สุขุม ศุภนิคย์. (2530). รายงานวิจัยเรื่อง กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.
- สุขุม ศุภนิคย์. (2544). องค์การเอกชนเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สุขุม ศุภนิคย์. (2545). เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา เล่มที่ 7 เรื่อง ตั้งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ... กรณีศึกษากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรอังกฤษ (พิมพ์ครั้งที่ 1) กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- สุขุม ศุภนิคย์. (2557). คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สถานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2522). รายงานการประชุมสถานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2522. ครั้งที่ 28/2522. วันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2522.
- สิทธิและเสรีภาพ กับหลักประกันสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. สืบค้น 21 มีนาคม 2558, จาก <http://www.pub-law.net/Publaw/view.aspx?ID=784>
- สรียา กาฬสินธุ์. รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การศึกษาทบทวนสถานการณ์เสียหายเกี่ยวกับผู้บริโภคของประเทศไทยตามความต้องการของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ปีงบประมาณ 2555. (ม.ป.ท.).
- สรียา กาฬสินธุ์. (2557). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยการพัฒนามาตรฐานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินคดี แทนผู้บริโภค. ภาควิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์. ม.ป.ท.
- สุพัตรา ปราบปราม. (2546). ปัญหาการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา 57 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สุเจตน์ สถาพรนานนท์. (2545). การควบคุมการออกกฎหมายขององค์กรฝ่ายปกครองในประเทศไทย. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. (2556). สคบ. กับการคุ้มครองผู้บริโภค (พิมพ์ครั้งที่ 16) กรุงเทพฯ: สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. รายงานประจำปี 2556. ม.ป.ท.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2548). *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโททักษิณ*

ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภาวันพุธที่ 23 มีนาคม 2545. กรุงเทพฯ:

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง. (2546). *คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ*

วินิจฉัยข้อพิพาท (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพมหานคร: ชุมทอง และอุตสาหกรรม

พิมพ์.

อดุลย จาตุรงค์กุล. (2540). *พฤติกรรมผู้บริโภค.* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อมร จันทรสมบูรณ์. (ม.ป.ป.). *กฎหมายปกครอง.* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

อรรษา สิงห์สงบ. (2550). *กฎหมายว่าด้วยสัญญา.* กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

อำพน เจริญชีวินทร์. (2545). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง.*

(พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

ภาษาต่างประเทศ

About the JFTC. Retrieved March 26, 2015, from http://www.jftc.go.jp/en/about_jftc/index.html.

Commissioners: Federal Trade Commission. Retrieved March 15, 2015, from

<https://www.ftc.gov/about-ftc/commissioners>.

Consumer Protection. Retrieved March 15, 2015, from

<https://www.texasattorneygeneral.gov/cpd/consumer-protection>.

History. Retrieved April 4, 2015, from <http://www.jaro.or.jp/english/index.html>.

Main Activities of NCAC. Retrieved April 4, 2015, from [http://www.kokusen.go.jp/e-](http://www.kokusen.go.jp/e-hello/ncac_work.html)

[hello/ncac_work.html](http://www.kokusen.go.jp/e-hello/ncac_work.html).

Our History: Federal Trade Commission. Retrieved March 15, 2015, from

<https://www.ftc.gov/about-ftc/our-history>.

Recalls, Market Withdrawals, & Safety Alerts, Retrieved March 19, 2015, from

<http://www.fda.gov/Safety/Recalls/default.htm>.

The Consumer Protection Fundamental Law (Law No. 78).



ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

หน่วยงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย



หน่วยงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติให้มีองค์กรของรัฐในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค ได้แก่ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา คณะกรรมการว่าด้วยสัญญา และคณะกรรมการว่าด้วยฉลาก รวมทั้งได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อปฏิบัติงานและให้ผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยให้สังกัดอยู่ในสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล และคำสั่งของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รวมทั้งเพื่อความสะดวกในการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค รัฐบาลจึงได้ดำเนินการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้น โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2522 ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยงานกลางในการคุ้มครองผู้บริโภค โดยทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางที่รับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรง ซึ่งจะดำเนินการเจรจาไกล่เกลี่ยให้ในขั้นแรกตั้งแต่ชั้นเจ้าหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนและคณะอนุกรรมการไกล่เกลี่ย หากไม่สัมฤทธิ์ผลก็จะเสนอเรื่องสู่การพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค และคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคใน เพื่อให้มีมติดำเนินการฟ้องคดีแทน นอกจากนี้ยังมีการประชาสัมพันธ์และให้ความรู้แก่ประชาชนผ่านช่องทางต่างๆ เป็นจำนวนมาก รวมถึงการสร้างเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภคทั้งในสถานศึกษา ชุมชน กลุ่มประชาชนต่างๆ และอาสาสมัครคุ้มครองผู้บริโภค (อสคบ.) ประกอบกับมีการศึกษาวิจัยเพื่อวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นแก่ผู้บริโภค เพื่อนำมาปรับใช้ในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคต่อไป โดยผู้บริโภคสามารถทำการร้องเรียนที่ช่องทางการร้องเรียน ดังนี้

1. สายด่วนร้องทุกข์ โทร 1166
 2. ทาง Email : Consumer@ocpb.go.th
 3. ทางจดหมายส่งมาที่ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษาฯ ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 หรือส่งที่ตู้ ป.ณ. 99 กรุงเทพฯ 10300
 4. ร้องเรียนด้วยตนเองที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
- นอกจากสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว ยังมีหน่วยงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคอื่นๆ ที่ได้รับเรื่องร้องเรียนและทำการช่วยเหลือผู้บริโภค อาทิ

ก. สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อ.ย.)

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงสาธารณสุข มีการดำเนินการตามมาตรการและขั้นตอนในการคุ้มครองผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพ ภายใต้กฎหมายที่อยู่ในการควบคุมและกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา โดยตั้งหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบในเรื่องนี้ คือ “กองพัฒนาศักยภาพผู้บริโภค” ซึ่งหน้าที่ความรับผิดชอบหลัก ดังนี้

(1) พัฒนาพฤติกรรมผู้บริโภคให้สามารถเลือกหาและบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพได้อย่างเหมาะสม ปลอดภัย และคุ้มค่า รวมทั้งการส่งเสริมศักยภาพผู้บริโภคให้รู้จักปกป้อง และเรียกร้องสิทธิในการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ปลอดภัย

(2) ส่งเสริม เผยแพร่ความรู้และสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์สุขภาพผ่านทางสื่อและรูปแบบกิจกรรมต่างๆ

(3) พัฒนาระบบการให้บริการข้อมูลด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพให้มีความน่าสนใจ เข้าถึงได้ง่าย มีข้อมูลทันสมัย สะดวก รวดเร็วในการใช้บริการ

(4) สร้างระบบและกลไกการร้องเรียนและการชดเชยค่าเสียหาย

(5) วิจัยเพื่อพัฒนาศักยภาพผู้บริโภค และระบบงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ

(6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

นอกจากนี้ กองพัฒนาศักยภาพผู้บริโภคก็มีโครงการและการเผยแพร่ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ให้แก่ผู้บริโภค ผ่านช่องทางและโครงการดังต่อไปนี้

1. เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์สุขภาพแก่ผู้บริโภคผ่านสื่อต่างๆ เช่น สื่อมวลชน ทั้งวิทยุและโทรทัศน์ สื่อสิ่งพิมพ์ ทั้งไปสเตอร์ แผ่นพับ นิทรรศการหรือจุลสารต่างๆ เป็นต้น

2. การจัดตั้งโครงการต่างๆ เช่น โครงการ อ.ย.น้อย โครงการอาหารปลอดภัย และโครงการอย่าหลงเชื่อง่าย เป็นต้น

หน่วยงานที่รับผิดชอบสองด้านการรับเรื่องร้องเรียน ได้แก่ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service Center) และศูนย์เฝ้าระวังและรับเรื่องร้องเรียนผลิตภัณฑ์สุขภาพ (ศร.) โดยผู้บริโภคสามารถทำการร้องเรียนที่ช่องทางกรรณการร้องเรียน ดังนี้

1. ทางเว็บไซต์ <http://www.fda.moph.go.th>

2. ทางโทรศัพท์ สายด่วน 1556 “ศูนย์เฝ้าระวังและรับเรื่องร้องเรียนผลิตภัณฑ์สุขภาพ”

(ศร.)

3. ทางโทรสาร หมายเลข 02-5901556
4. ทาง Email: 1556@fda.moph.go.th
5. ทางไปรษณีย์ ตู้ ปณ. 1556 ปณฝ.กระทรวงสาธารณสุข จ.นนทบุรี
6. ด้วยตนเองที่ศูนย์

กองพัฒนาศักยภาพผู้บริโภคโดยสองหน่วยงานที่รับเรื่องร้องเรียนข้างต้น จะดำเนินการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนและพิสูจน์ข้อเท็จจริงจากข้อมูลที่ได้รับการร้องเรียน และหากพบว่าผลิตภัณฑ์ที่มีการร้องเรียนนั้นทำให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหายก็จะมีกรดำเนินการคดีกับเจ้าของผลิตภัณฑ์นั้น และช่วยเหลือผู้บริโภคโดยการเจรจาไกล่เกลี่ย ซึ่งประเด็นที่สามารถร้องเรียนได้แก่

1. พบความบกพร่องของผลิตภัณฑ์ที่เห็นได้ชัดเจน เช่น เสียก่อนหมดอายุ ไม่มีฉลากภาษาไทย การแสดงฉลากไม่ครบถ้วน เป็นต้น
2. พบโฆษณาโอ้อวด หลอกหลวง หรือทำให้เข้าใจผิด ไม่ว่าจะป็นโฆษณาโดยวิธีใด
3. พบการผลิต นำเข้า หรือขายยา และวัตถุเสพติด โดยไม่ได้รับอนุญาต
4. พบการผลิต นำเข้า หรือขาย ผลิตภัณฑ์สุขภาพปลอม
5. พบการผลิต หรือขาย ผลิตภัณฑ์ที่ห้าม หรือมีสารที่ห้ามใช้ เช่น ยาชุด ครีมทาฝ้าที่มีสารปรอท-แอมโมเนียหรือไฮโดรควิโนน หรือกรดวิตามินเอ อาหารที่ผสมสารบอแรกซ์ สารฟอกขาว หรือกรดซาลิซิลิก เป็นต้น

ข. กรมการค้าภายใน

กรมการค้าภายในมีการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค โดยจัดให้มีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแก่ผู้บริโภคในเรื่องของราคา สินค้า ปริมาณ และการแข่งขันทางการค้า โดยมีการจัดตั้ง “ศูนย์รับเรื่องร้องเรียนราคาสินค้าและบริการ” เพื่อให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยรับเรื่องร้องเรียนของประชาชนที่มีปัญหาถูกเอารัดเอาเปรียบหรือได้รับความเดือดร้อนเกี่ยวกับการซื้อขายราคาสูงเกินสมควร ไม่ปิดป้ายแสดงราคา ปริมาณขาดแคลน กักตุนสินค้า เครื่องชั่งไม่เที่ยงตรง และไม่เป็นธรรมทางการค้า ให้คำปรึกษาและแนะนำในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง หลักจากนั้นจะทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการแก้ไขปัญหาตามข้อร้องเรียน ถ้าหากมีการกระทำผิดจริงก็จะดำเนินการตามกฎหมาย พร้อมแจ้งให้ผู้ร้องทราบ พร้อมทั้งมีการแจ้งข้อมูลข่าวสารเตือนภัยผู้บริโภคในกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้นด้วย หากเป็นกรณีที่ผู้ประกอบการตั้งราคาสินค้าที่ไม่เป็นธรรมซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนและไม่มีการแก้ไขเมื่อร้องขอไปแล้ว ก็จะดำเนินการควบคุมราคาสินค้านั้นตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยสินค้าและบริการ โดยผู้บริโภคสามารถทำการร้องเรียนที่ช่องทางกรร้องเรียน ดังนี้

1. ทางเว็บไซต์ <http://transport.dit.go.th/dit1569/CopnditionMembersUl.aspx>
2. ทางโทรศัพท์สายด่วน หมายเลข 1569
3. ทางโทรศัพท์สายตรง 02-5305356 และ 02-5474254
4. ทาง Email : Compro@dit.go.th
5. ทางไปรษณีย์ ตู้ ปณ.156 ปณจ.นนทบุรี 11000
6. ด้วยตนเองที่ศูนย์ฯ กรุงเทพมหานคร
7. ด้วยตนเองที่กรมการค้าภายในจังหวัดทุกจังหวัด

โดยเรื่องร้องเรียนที่มีการร้องเรียนแล้วสามารถตรวจสอบเพิ่มเติมได้ที่ระบบตรวจสอบและร้องเรียนผ่านเว็บไซต์ <http://transport.dit.go.th/oper/Login.aspx>

ก. กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค (บก.ปคบ)

กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค (บก.ปคบ) ได้ก่อตั้งตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ เป็นกองบังคับการหรือส่วนราชการอย่างอื่นในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2522 มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค ปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคและความผิดอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกฎหมายอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือตามคำสั่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมทั้งปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งกองกำกับการที่เข้ามาดูแลในด้านต่างๆ เฉพาะ ดังนี้

กองกำกับการ 1 มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ เฉพาะในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร

กองกำกับการ 2 มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ทั่วราชอาณาจักร ยกเว้นกรุงเทพมหานคร

กองกำกับการ 3 มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมและความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องทั่วราชอาณาจักร

กองกำกับการ 4 มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับอาหารและยา และความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องทั่วราชอาณาจักร

กลุ่มงานสอบสวน มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดที่มีโทษทาง

อาญาและตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับ “การคุ้มครองผู้บริโภค” “มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม” “อาหารและยา” และความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องทั่วราชอาณาจักร

โดยผู้บริโภคสามารถทำการร้องเรียนหรือแจ้งเบาะแสการกระทำความผิดได้ที่ช่องทางการร้องเรียน ดังนี้

1. ทางเว็บไซต์ <http://www.consumer.police.go.th/req.php>
2. ทางโทรศัพท์สายด่วน หมายเลข 1135
3. ทางไปรษณีย์ ตู้ ปณ. 459 ปณศ. สามเสนใน เขตพญาไทย กรุงเทพฯ 10400
4. ด้วยตนเองที่กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค (บก.ปคบ)

ง. กระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยมี “ศูนย์ดำรงธรรม” เป็นผู้รับเรื่องร้องเรียนทั้งในกรุงเทพมหานครและประจำในทุกจังหวัด โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนแจ้งความเดือดร้อนและเรื่องที่ต้องการให้ช่วยเหลือ นอกจากนี้ยังมีศูนย์ฯ ประจำหน่วยงานต่างๆ ของกระทรวงมหาดไทยที่ให้ความช่วยเหลือผู้บริโภคด้วย ได้แก่ ศูนย์รับเรื่องร้องเรียน กรมการปกครอง ศูนย์รับเรื่องร้องเรียน-ร้องทุกข์ กรมที่ดิน รับเรื่องร้องเรียน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ศูนย์ดำรงธรรมท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ศูนย์ดำรงธรรม กรมโยธาธิการและผังเมือง MEA Call Center การไฟฟ้านครหลวง รับเรื่องร้องเรียนการประปานครหลวง รับเรื่องร้องเรียนการประปาส่วนภูมิภาค ซึ่งจะรับเรื่องร้องเรียนตามกรอบอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน โดยผู้บริโภคสามารถทำการร้องเรียนที่ช่องทางการร้องเรียน ดังนี้

1. ทางไปรษณีย์ จ่าหน้าซองส่ง “ศูนย์ดำรงธรรม” กรุงเทพมหานคร ตู้ ปณ. 1 ปณฝ. มหาดไทย กรุงเทพฯ 10260
 2. ทาง E-mail address : Moi0219@moi.go.th
 3. ทางโทรศัพท์สายด่วน หมายเลข 1567 (24 ชั่วโมง)
 4. ทางโทรสารหมายเลข 02-2226838
 5. ทางรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือปลัดกระทรวงมหาดไทยได้โดยตรงที่ <http://103.28.100.60/html/letter1.php>
 6. มาร้องเรียนด้วยตนเองที่ศูนย์
- จ. สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.)
- สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้มีนโยบายหลักในการดูแลการบริหารด้านสาธารณสุขให้มีคุณภาพอย่างทั่วถึงในสถานบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน โดยดูแลตั้งแต่การ

สร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การรักษาพยาบาลและการฟื้นฟูสมรรถภาพ ได้มีการจัดตั้ง “กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ” ตามมาตรา 38 ขึ้น โดยกำหนดว่า ในกรณีที่ผู้รับบริการได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาลของหน่วยบริการ โดยหาผู้กระทำผิดมิได้หรือหาผู้กระทำผิดได้แต่ยังไม่ได้รับค่าเสียหายภายในระยะเวลาอันสมควร ผู้รับบริการมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือเบื้องต้นตามมาตรา 41 โดยผู้บริโภครสามารถทำการร้องเรียนที่ช่องทางกรรเรียน ดังนี้

1. สายด่วน สปสช. 1330 เป็นบริการให้ข้อมูลแก่ประชาชนผู้มีสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในการรับบริการด้านสาธารณสุข ทั้งบริการให้คำปรึกษา แนะนำขั้นตอนการขอรับบริการ รับซื้อรเรียน คู่ครองสิทธิที่พึงได้รับ การขอรับเงินช่วยเหลือเบื้องต้นในกรณีเกิดความเสียหายจากการรับบริการด้านสาธารณสุข บริการจัดหาเตียงให้ผู้ป่วย รวมถึงให้บริการตรวจสอบสิทธิรักษาพยาบาลอัตโนมัติผ่านระบบ Interactive Voice (IVR) ตลอด 24 ชั่วโมง

2. รเรียนด้วยตนเองที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด (ในจังหวัดที่เกิดเหตุ) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเขต 13 กรุงเทพมหานคร (กรณีเหตุเกิดใน กทม.) หรือศูนย์บริการหลักประกันสุขภาพในหน่วยบริการ

3. E-mail : ithelpdesk@nhso.go.th

นอกจากการรเรียนที่ สปสช. โดยตรงแล้ว ยังได้มีการสร้างเครือข่าย สปสช. เพื่อให้ประชาชน องค์กรวิชาชีพ และการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วม จนอาจพัฒนาเป็นศูนย์ประสานงานหลักประกันสุขภาพซึ่งมีหน้าที่ในการสร้าง การมีส่วนร่วม การประชาสัมพันธ์ และการรับเรื่องรเรียนด้วย

ฉ. กองการประกอบโรคศิลปะ

กองการประกอบโรคศิลปะ เดิมมีชื่อว่า “กองควบคุมการประกอบโรคศิลปะ” เป็นหน่วยงานในสังกัดกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข มีหน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบโรคศิลปะต่างๆ และสถานพยาบาลให้ได้มาตรฐานเพื่อให้ผู้บริโภคได้รับมาตรฐานการบริการที่ดี มีทรัพยากรบุคคลในด้านสุขภาพที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพในสถานพยาบาลที่ดีพร้อม เพื่อวัตถุประสงค์ของการได้รับสุขภาพดีถ้วนหน้าทั้งประเทศไทย โดยผู้บริโภคสามารถทำการรเรียนที่ช่องทางกรรเรียน ดังนี้

1. ผู้รเรียนสามารถรเรียนได้ที่ ศูนย์รับเรื่องรเรียน สำนักกฎหมาย กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ

2. ผู้รเรียนสามารถรเรียนผ่านทางโทรศัพท์ หมายเลข 02-2495526 หรือโทรสาร หมายเลข 02-2495526 หรือสายด่วนตลอด 24 ชั่วโมง ที่หมายเลข 02-1937999

3. ผู้ร้องเรียนสามารถส่งเรื่องราวร้องเรียนมาทางไปรษณีย์ ถึงศูนย์รับเรื่องร้องเรียน กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ อาคาร 5 ชั้น 5 กระทรวงสาธารณสุข อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000

4. ร้องเรียนผ่านเว็บไซต์ www.hss.moph.go.th

5. ส่งเรื่องราวร้องทุกข์ไปยังตู้ ปณ. 1111 สำนักนายกรัฐมนตรี

6. ผู้รับเรื่องร้องเรียน กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ

7. ส่งเรื่องราวร้องเรียนผ่านทาง E-mail : law_hss@hss.mail.go.th

ข. กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครได้มีการจัดตั้ง “ศูนย์ กทม. 1555” เพื่อให้บริการประชาชนที่มีปัญหาเดือดร้อนจากภัยต่างๆ ตลอด 24 ชั่วโมง ผ่านทางศูนย์สายโทรศัพท์ซึ่งกรุงเทพมหานครจัดรองรับไว้ มีการพัฒนาปรับปรุงระบบเพื่อให้การบริการทำได้อย่างรวดเร็วและมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึงมาอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งจัดตั้ง “หน่วยบริการฉุกเฉิน” หรือหน่วยเบสท์ (Bangkok Emergency Service Term = BEST) เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องเร่งด่วนฉุกเฉิน โดยผู้บริโภคสามารถร้องเรียนผ่านช่องทางการร้องเรียน ดังนี้

1. สายด่วนศูนย์ กทม. 1555

2. ร้องเรียนด้วยตนเองที่ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร 1 กรุงเทพมหานคร 173 ถนนดินสอ แขวงเสาชิงช้า เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200

3. ทางเว็บไซต์ <http://203.155.220.105/rongtook/html/rongtook2.html>

4. ร้องเรียนด้วยตนเองที่สำนักงานเขต

ข. กรมการท่องเที่ยว

กรมการท่องเที่ยวได้มีมาตรการที่สำคัญในการคุ้มครองผู้บริโภค คือ การกำหนดให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า “กองทุนคุ้มครองธุรกิจนำเที่ยว” จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นเงินทดรองจ่ายให้แก่นักท่องเที่ยว ซึ่งได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยว หรือตามที่ได้โฆษณาหรือรับรองไว้กับนักท่องเที่ยว หรือตามพระราชบัญญัตินี้ โดยการเก็บรักษาและการบริหารเงินและทรัพย์สินของกองทุนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งการได้รับการชดเชยจากกองทุนนั้น เมื่อพิจารณากฎหมายฉบับนี้แล้วจะเห็นได้ว่ายังคงมีข้อจำกัดที่ทำให้นักท่องเที่ยวอาจไม่ได้รับการเยียวยาในบางกรณี เช่น การปิดสนามบิน การก่อกองกำลัง เป็นต้น ซึ่งไม่ใช่การกระทำของผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว แต่เป็นเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อตรงต่อนักท่องเที่ยวที่ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายมากขึ้น โดยมีใช้ความผิดของตน โดยผู้บริโภคสามารถร้องเรียนผ่านช่องทางการร้องเรียน ดังนี้

1. ผ่านทางโทรศัพท์ สายตรง 02-2401111

2. ผ่านทางเว็บไซต์ <http://123.242.133.66/tourism/th/home/receive.php>

ฉ. กลุ่มงานรับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการ โทรคมนาคม

กลุ่มงานรับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการ โทรคมนาคมเป็นหน่วยงานที่ช่วยเหลือผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนไม่เป็นธรรมจากผู้ให้บริการกิจการโทรคมนาคม รวมถึงการกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการดังกล่าว ภายใต้นโยบายคุ้มครองผู้บริโภคของ กสทช. โดยผู้บริโภคสามารถทำการร้องเรียนได้ที่ช่องทางการร้องเรียน ดังนี้

1. ร้องเรียนผ่านผู้ให้บริการ โดยตรง

2. ร้องเรียนผ่านกลุ่มงานรับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการ โทรคมนาคม ตามช่องทางดังต่อไปนี้

ส่งจดหมายหรือร้องเรียนด้วยตนเองได้ที่กลุ่มงานรับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการ โทรคมนาคม เลขที่ 404 อาคารพหลโยธินเซ็นเตอร์ ชั้น 2 ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400

ผ่านทางไปรษณีย์โดยจ่ายหน้าไปที่กลุ่มรับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ตู้ ปณ. 272 ปณจ.สามเสนใจ เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400

ผ่านทางโทรศัพท์ สายตรง 02-6346000 (ในวันและเวลาราชการ) และ กสทช. Call Center 1200

ผ่าน E-mail : tcp.service@nbt.go.th, tcp.service@hotmail.com

3. ร้องเรียนผ่านเครือข่ายผู้บริโภค

ญ. มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค

มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคได้มีส่วนในการคุ้มครองผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการใช้สินค้าหรือบริการต่างๆ โดยหน่วยงานที่สำคัญสองหน่วยงานด้วยกัน ได้แก่

1. ศูนย์พิทักษ์สิทธิผู้บริโภคเพื่อรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค ซึ่งจะเป็นไปในลักษณะของการติดตามการดำเนินงาน รวมถึงการประสานความช่วยเหลือหรือช่องทางร้องเรียนของหน่วยงานอื่นด้วย ทั้งนี้ ภายใต้คำขวัญว่า “ร้องทุกข์หนึ่งครั้ง ดีกว่าบ่นพันครั้ง” และ

2. ศูนย์ทนายความอาสาเพื่อช่วยเหลือผู้บริโภคในการดำเนินคดี โดยผู้บริโภคสามารถทำการร้องเรียนที่ช่องทางการร้องเรียน ดังนี้

1. ผ่านทางเว็บไซต์ <http://consumerthai.org/mail/index.php>

2. ทางโทรศัพท์ สายด่วนศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ ศูนย์พิทักษ์สิทธิผู้บริโภค 089-

3. ทางไปรษณีย์ ที่อยู่ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค เลขที่ 4/2 ซอยวัฒนาโยธิน แขวงพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร 10400

4. ด้วยตนเองที่มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค/เครือข่ายในจังหวัดต่าง ๆ เช่น เครือข่ายพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค จ.มหาสารคาม สมาคมผู้บริโภค จ.ขอนแก่น หรือศูนย์คุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม จ.เชียงใหม่ จ.ราชบุรี ฯลฯ

ฎ. สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคุ้มครองผู้บริโภค

สำนักงานอัยการสูงสุดได้จัดตั้งสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นในส่วนกลาง (กรุงเทพมหานคร) โดยให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งแก่ผู้ประกอบการธุรกิจที่กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล ในฐานะที่พนักงานอัยการเป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ช่วยเหลือทางอรรถคดีโดยจัดหาทนายความอาสาว่าต่างและแก้ต่างให้แก่ผู้บริโภค ช่วยเหลือให้คำปรึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ช่วยเหลือประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบการ ช่วยเหลือในการจัดทำนิติกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค เผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคแก่ประชาชนและบริการข้อมูลความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค สำหรับในต่างจังหวัด หน้าที่ต่างๆ ดังกล่าวจะอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนประจำจังหวัดนั้นๆ โดยผู้บริโภคสามารถทำการร้องเรียนที่ช่องทางการร้องเรียน ดังนี้

1. โทรศัพท์ 02-5154112 หรือ 02-515 4117
2. ร้องเรียนด้วยตนเองที่สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานอัยการสูงสุด ชั้น 2 อาคารถนนรัชดาภิเษก แขวงจอมพล เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900
3. E-mail : ocp@ago.go.th
4. สำนักงานอัยการจังหวัดทุกจังหวัด และศูนย์อัยการคุ้มครองผู้บริโภคสำหรับผู้บริโภคในต่างจังหวัด

ภาคผนวก ข

หน่วยงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคที่สำคัญในสหรัฐอเมริกา

หน่วยงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคที่สำคัญในสหรัฐอเมริกา

1) The Federal Trade Commission (FTC) (คณะกรรมการว่าด้วยการค้าแห่งสหพันธรัฐ)

The Federal Trade Commission (FTC) มีอำนาจในการกำกับดูแลทบทวนสัญญาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจในการควบคุมและดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการผูกขาดทางการค้า และการปฏิบัติทางการค้าอันไม่เป็นธรรม ทั้งการติดตามผลและประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายที่ได้บัญญัติออกมา การให้ความรู้และคำปรึกษาแก่ผู้บริโภค ซึ่งครอบคลุมถึงการ โฆษณาหลอกลวงและอื่นๆ ซึ่งมีผลโดยตรงต่อผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจด้วยตนเอง

The Federal Trade Commission (FTC) มี Bureau of Consumer Protection เป็นหน่วยงานภายในมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจที่มีลักษณะไม่เป็นธรรม หลอกลวง และข้อโกง โดยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อร้องเรียน และดำเนินการสืบสวนสอบสวน ฟ้องร้องบริษัทๆ หรือบุคคลที่กระทำผิดกฎหมาย รวมทั้งพัฒนากฎหมายเพื่อให้เกิดการค้าที่เป็นธรรม และให้ความรู้แก่ผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับสิทธิและความรับผิดชอบของตน

ผู้บริโภคสามารถค้นคว้าหาข้อมูลผ่านทาง <https://www.ftc.gov/> และหากผู้บริโภคได้รับความเสียหายจากการใช้สินค้าหรือบริการสามารถร้องเรียนผ่านทาง <https://www.ftccomplaintassistant.gov/information#crnt&panel1-1>

2) Consumer Product Safety Commission (CPSC) (คณะกรรมการว่าด้วยความปลอดภัยในผลิตภัณฑ์)

Consumer Product Safety Commission (CPSC) มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายมาตรฐานเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ที่จำหน่ายในตลาดทั่วไป และตรวจติดตามให้มีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความปลอดภัย โดยกฎหมายกำหนดอำนาจในการสั่งห้ามจำหน่าย สั่งให้เรียกเก็บจากตลาด และมีโทษทางอาญาเป็นบทบังคับ และมีหน้าที่ในการป้องกันมิให้ผู้บริโภคและประชาชนได้รับความเสี่ยงจากอันตรายที่ไม่สมควรเกิดขึ้น รวมทั้งการเสียชีวิตจากสินค้าอุปโภคและบริโภคต่างๆ ภายใต้อำนาจการควบคุมของ CPSC โดยที่ CPSC มีปณิธานที่จะปกป้องผู้บริโภคและครอบครัวจากผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดไฟไหม้ สินค้าอิเล็กทรอนิกส์ วัสดุเคมีภัณฑ์ หรืออันตรายจากเครื่องจักรกล และทำให้ผู้บริโภคเกิดความมั่นใจในการใช้สินค้าประเภทต่างๆ เช่น ของเล่น เปล เครื่องใช้ไฟฟ้า ไฟแช็ค และเคมีภัณฑ์ที่ใช้ในครัวเรือน

ผู้บริโภคสามารถค้นคว้าหาข้อมูลผ่านทาง <http://www.cpsc.gov/> และหากผู้บริโภคได้รับความเสียหายจากการใช้สินค้าหรือบริการสามารถร้องเรียนผ่านทาง <http://www.cpsc.gov/About-CPSC/Contact-Information/Contact-Specific-Offices-and-Public-Information/Information-Center/>

3) U.S. Food and Drug Administration (FDA) (คณะกรรมการอาหารและยา)

U.S. Food and Drug Administration เป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดกรมอนามัยและบริการมนุษย์ มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับความปลอดภัยในเรื่องอาหาร ยา เครื่องสำอาง และสินค้าอื่นๆ ที่อยู่ภายใต้การกำกับของ FDA ควบคุมผลิตภัณฑ์ทางการแพทย์ ยาสูบ รวมทั้งการกำกับดูแลนโยบาย และการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับอาหารและยาทั้งหมดที่จำหน่ายในสหรัฐอเมริกา

ผู้บริโภคสามารถค้นคว้าหาข้อมูลผ่านทาง <http://www.fda.gov/> และหากผู้บริโภคได้รับความเสียหายจากการบริโภคอาหาร สามารถร้องเรียนผ่านทาง <http://cfsan.fda.gov/InquiryPage> หรือหากได้รับความเสียหายจากการใช้ผลิตภัณฑ์ยา สามารถร้องเรียนผ่านทาง druginfo@fda.hhs.gov

4) Consumer Federation of America (CFA) (องค์กรด้านเอกชนเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค)

Consumer Federation of America (CFA) เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร ดำเนินการช่วยเหลือผู้บริโภคและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้บริโภค มีหน้าที่วิจัยความสนใจของผู้บริโภค ให้การสนับสนุนการวิจัยและการศึกษา มีสมาชิกที่ทำงานร่วมกันภายใต้องค์กรกว่า 300 กลุ่ม ในการมีส่วนร่วมในองค์กรต่างๆ รวมทั้งเป็นตัวแทนในการผลักดันนโยบายด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในองค์กรต่างๆ

ผู้บริโภคสามารถค้นคว้าหาข้อมูลผ่านทาง <http://www.consumerfed.org/> หรือสามารถร้องเรียนผ่านทาง cfa@consumerfed.org

5) Better Business Bureau (BBB) (องค์กรภาคธุรกิจเอกชน)

Better Business Bureau (BBB) เป็นองค์กรภาคธุรกิจที่มีส่วนในการคุ้มครองผู้บริโภค ในส่วนที่เกี่ยวกับการรับเรื่องราวที่ผู้บริโภคร้องเรียนและดำเนินการประสานกับภาคธุรกิจที่ถูกร้องเรียนเพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาก่อนฟ้องร้องเป็นคดีความต่อกัน โดยที่ BBB มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบพฤติกรรมของภาคธุรกิจด้วยกัน และเสนอแนะให้มีการปรับปรุง แก้ไข เพื่อดำรงความเป็นธรรมในตลาดการแข่งขัน

ผู้บริโภคสามารถค้นคว้าหาข้อมูลผ่านทาง <https://www.bbb.org/> หรือสามารถร้องเรียนผ่านทาง <https://www.bbb.org/council/about/contact/>

ภาคผนวก ค

หน่วยงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคที่สำคัญในญี่ปุ่น



หน่วยงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคที่สำคัญในญี่ปุ่น

1) The Consumer Protection Council (คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค)

การคุ้มครองผู้บริโภคของญี่ปุ่นมีลักษณะการดำเนินงานเช่นเดียวกับประเทศไทย คือ มีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีรัฐมนตรีในกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ จำนวน 15 คน โดยคณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่ในการศึกษาและเสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค วางนโยบาย แผน และกำหนดทิศทางด้านนโยบาย และมาตรการการคุ้มครองผู้บริโภคของรัฐบาล โดยจะมีการประชุมร่วมกันระหว่างกระทรวงระดับผู้อำนวยการ (Director) หลายครั้งต่อปี ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการประสานงานและติดตามผลเกี่ยวกับมาตรการตามมติที่คณะกรรมการได้พิจารณาแล้ว ส่วนกระทรวงที่เกี่ยวข้องจะกำกับดูแลงานด้านคุ้มครองผู้บริโภคตามขอบเขตของกฎหมายที่ตนเป็นผู้รับผิดชอบ

2) Quality of Life Bureau (คณะกรรมการนโยบายเกี่ยวกับคุณภาพชีวิต)

Quality of Life Bureau เป็นองค์กรด้านการให้คำแนะนำปรึกษาต่อนายกรัฐมนตรี ตั้งขึ้นและอยู่ภายใต้ Economic Planning Agency (EPA) คณะกรรมการฯ ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญในสาขาการคุ้มครองผู้บริโภค ได้แก่ นักวิชาการ ตัวแทนองค์กรผู้บริโภค และตัวแทนด้านอุตสาหกรรมหลักของประเทศ

3) Cabinet Office (สำนักงานคณะรัฐมนตรี)

Cabinet Office และกระทรวงกับองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กระทรวงต่างๆ จะมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคในขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดไว้ สำหรับสำนักงานคณะรัฐมนตรีนั้น เดิมคือ Economic Planning Agency (EPA) ทำหน้าที่ประสานมาตรการหรือนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคในกระทรวงต่างๆ และทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการให้แก่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและคณะกรรมการนโยบายเกี่ยวกับคุณภาพชีวิต

ผู้บริโภคสามารถค้นหาหาข้อมูลผ่านทาง <http://www.cao.go.jp/index-e.html>

4) รัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) ตาม The Consumer Protection Fundamental Act, 1968

รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นที่มีหน้าที่ต้องวางแผนเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคและนำแผนที่ตนวางแผนไว้นั้น ไปปฏิบัติตามนโยบายของตนเอง ทั้งนี้ แผนที่รัฐบาลท้องถิ่นได้กำหนดไว้จะต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลกลาง นอกจากนี้ รัฐบาลท้องถิ่นจะทำหน้าที่ออกข้อบัญญัติของตนเองในเรื่องที่เกี่ยวกับผู้บริโภคและต้องทำหน้าที่แก้ไขปัญหาระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจให้ได้

5) National Consumer Affairs Center of Japan (NCAC) (ศูนย์กิจการเกี่ยวกับผู้บริโภคแห่งชาติ)

National Consumer Affairs Center of Japan (NCAC) เป็นองค์กรของรัฐบาล มีหน้าที่สำคัญคือ เป็นศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับสินค้าและบริการของผู้บริโภคโดยนำข้อมูลจากข้อร้องเรียนมาเก็บเป็นสถิติวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงบริหารให้คณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อใช้ในการประกอบการพิจารณาตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายและทิศทางการคุ้มครองผู้บริโภค และมีหน้าที่ในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้บริโภค ให้คำปรึกษากับผู้บริโภคเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ของผู้บริโภค ทดสอบหรือพิสูจน์ผลิตภัณฑ์ จัดสัมมนาเผยแพร่ความรู้ ออกคำเตือนเป็นศูนย์กลางเครือข่ายคอมพิวเตอร์ให้กับศูนย์ในระดับท้องถิ่น (Consumer Center) ที่มีอยู่ทั่วประเทศ โดยได้จัดทำระบบ Practical Living Information Online Network (Pio-Net) เพื่อจัดเก็บข้อมูลและเผยแพร่ผลวิเคราะห์ข้อมูลการร้องเรียนเพื่อเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคในการตระหนักรู้และเป็นประโยชน์ของภาครัฐในการจัดการแก้ไขปัญหา

ผู้บริโภคสามารถค้นหาหาข้อมูลผ่านทาง http://www.kokusen.go.jp/ncac_index_e.html

6) Consumer Affairs Agency, Government Of Japan (CAA)

Consumer Affairs Agency Government Of Japan (CAA) ถูกจัดตั้งภายใต้กรอบแนวคิดในการเสริมสร้างสังคมและสนับสนุนให้กลุ่มผู้บริโภคและประชาชนทั่วไป มีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้นำทางสังคม โดยที่การบริหารงานเน้นประโยชน์สูงสุดให้แก่ผู้บริโภค คณะทำงานมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และประกอบไปด้วยสำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) รัฐมนตรีในกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค และรองรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ ทั้งนี้ “CAA” มีอำนาจหน้าที่หลักคือ ป้องกันอันตรายหรือความเสียหายของผู้บริโภค ผลักดันให้มีกฎหมายภายใต้การบริหารงานของคณะกรรมการ “CAA” ให้การสนับสนุนการบริหารจัดการของกลุ่มผู้บริโภคท้องถิ่น แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ปัจจุบัน รวมทั้งมีหน้าที่จัดการกับสถานการณ์ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศ

ผู้บริโภคสามารถค้นหาหาข้อมูลผ่านทาง <http://www.caa.go.jp/en/>

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - นามสกุล

นายเศรษฐภัค วณีสอน

ประวัติการศึกษา

ปีการศึกษา 2548 นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

นิติกรชำนาญการ กองกฎหมายและคดี

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

สำนักนายกรัฐมนตรี

