

การฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโภคกับ
องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครอง
ผู้บริโภคในประเทศไทย

The Action for Legitimation and the
Proceedings on Behalf of the Consumers
and the Independent Organization for
Consumer Protection in Thailand

ถวัลย์ รุยาพร*

* นักศึกษาหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสยาม

บทคัดย่อ

การฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโภคในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ดำเนินการโดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สมาคมหรือมูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ส่วนการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่งผลให้มีร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ในร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคดังกล่าว กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคไว้เฉพาะอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นในการตราและการบังคับใช้กฎหมายและกฎ ให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคและเสนอแนวทางแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับ แต่ไม่ได้บัญญัติให้องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโภค องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคจึงไม่สามารถฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้ องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคตามร่างพระราชบัญญัตินี้จึงทำได้เพียงส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดพิจารณาแต่งตั้งพนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีตามที่อัยการสูงสุดเห็นสมควร ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ดังกล่าว จึงควรบัญญัติให้องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้

คำสำคัญ: การฟ้องและดำเนินคดี/ องค์การอิสระ/ คุ้มครองผู้บริโภค

Abstract

In the present, the Consumer Case Procedure Act, B.E. 2551 has given the authorized persons to file the consumer cases to the court on behalf of and for the benefit of the consumers. These persons are the Consumer Protection Committee, several consumer Societies, and the consumer foundations licensed.

The formulation of the Independent Organization for Consumer Protection in Thailand appears in the Constitution of Thailand, B.E. 2550 and in the Draft of the Constitution of Thailand, B.E. ..., stating that there must be the Independent Organization for Consumer Protection in Thailand. As a result, such independent consumer protection organization will be established as soon as the Independent Organization for Consumer Protection Act, B.E. ..., which is now under the legislation process, comes into action. In this Act, the roles of the Independent Organization for Consumer Protection are limited to only express opinions on legislation, enforcement, and investigation on actions relating to Consumer Protection and to provide compensation on damages arising from consumption of goods and services in Thailand. On the contrary, this Act does not contain any enactment which authorizes the Independent Organization for Consumer Protection in Thailand to represent the consumers in the court. As for the subject matter, the Independent Organization could only pass on disputes between the consumers and the entrepreneurs to the General Prosecutor for further investigation without its sole power to file and proceed the consumer cases in the court.

Keywords: The Action for Legitimation and the Proceedings/
Independent Organization/ Consumer Protection

บทนำ

การคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย เป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 และแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 ที่ได้บัญญัติให้มืองค์กรของรัฐเพื่อทำหน้าที่ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค คือ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครอง, 2556, หน้า 2)

การใช้สิทธิฟ้องคดีแทนผู้บริโภค ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 และแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 และแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556 และพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 คำว่า ผู้บริโภค หมายความว่า “ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม” และตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ผู้บริโภค หมายความว่า “ผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค และให้หมายความรวมถึงผู้เสียหาย ตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยด้วย”*

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไว้หลายประการ รวมถึงสามารถดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้ประกอบการที่กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาลตามที่คณะกรรมการมอบหมายหรือฟ้องเรียกทรัพย์สินหรือค่าเสียหายได้ (สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครอง, 2556, หน้า 5)

* พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2541 (ฉบับที่ 2)

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ได้กำหนดลักษณะของคดีผู้บริโภคไว้ กล่าวคือ

1. คดีแพ่งระหว่างผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคตามมาตรา 19 หรือตามกฎหมายอื่นกับผู้ประกอบธุรกิจซึ่งพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ
 2. คดีแพ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย
 3. คดีแพ่งที่เกี่ยวข้องพัวพันกับคดีตาม (1) หรือ (2)
 4. คดีแพ่งที่มีกฎหมายบัญญัติให้ใช้วิธีพิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้
- ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งว่าคดีใดเป็นคดีผู้บริโภค ให้ประธานศาลอุทธรณ์เป็นผู้วินิจฉัย ดังตัวอย่างคำวินิจฉัยต่อไปนี้

คำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ ที่ 58/2551 คนไข้
ฟ้องโรงพยาบาลเอกชนฐานละเมิด ซึ่งโรงพยาบาลได้ให้บริการ
โดยเรียกค่ารักษาพยาบาลเป็นการตอบแทน เป็นคดีผู้บริโภค

คำวินิจฉัยที่ 61/2551 ผู้เอาประกันภัยฟ้องผู้รับประกันภัย
กรณีไม่จ่าย ค่าสินไหมทดแทน

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า เป็นกรณีที่ผู้บริโภค (คนไข้, ผู้เอาประกันภัย) ฟ้องผู้ประกอบธุรกิจ (โรงพยาบาลเอกชน, ผู้เอาประกันภัย) เป็นคดีแพ่งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมาย อันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ จึงถือเป็นคดีผู้บริโภค

นอกจากนี้ การฟ้องและการดำเนินคดีให้แก่ผู้บริโภคยังได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 10 ด้วย ดังนี้

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สมาคม และมูลนิธิ ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ให้การรับรองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจหน้าที่เรียกค่าเสียหายและ ผู้เสียหายได้โดยให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟ้องและดำเนินการ แทนตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้เสียหายตามวรรคหนึ่งให้ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง แต่ไม่รวมถึงความรับผิดชอบใน ค่าฤชาธรรมเนียมในชั้นที่สุด

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติความรับผิดชอบ ต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ได้กำหนดผู้มีสิทธิ ฟ้องคดีแทนผู้เสียหายไว้ 2 กลุ่มใหญ่ (มานิตย์ จุมปา, 2554, หน้า 397-401) ได้แก่ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และสมาคมและมูลนิธิซึ่งคณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภคให้การรับรองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สมาคม และมูลนิธิ ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ให้การรับรองแล้ว มีอำนาจหน้าที่ในการเรียกค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายได้ด้วย (มานิตย์ จุมปา, 2554, หน้า 397-403) แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินงานก็ไม่สามารถรองรับกับ จำนวนข้อพิพาทในคดีผู้บริโภคที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นในปัจจุบัน

ในประเด็นเกี่ยวกับองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 61 ที่ได้บัญญัติ ให้มีองค์กรเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ มีฐานะ เป็นหน่วยงานอิสระจากหน่วยงานของรัฐ มีวัตถุประสงค์ให้ความเห็นในการตรา และบังคับใช้กฎหมายหรือกฎ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำ อันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค รวมถึงเสนอแนวทางแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่

ผู้บริโภครได้รับ โดยต้องมีคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนของผู้บริโภค ด้วยเหตุนี้ ต่อมาจึงได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. โดยบัญญัติให้องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นนิติบุคคลที่มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติ องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. มาตรา 19 (4) ว่า สนับสนุน การใช้สิทธิร้องเรียนหรือการดำเนินคดีของผู้บริโภคและองค์กรผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบการ และดำเนินการให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบการ

ตามร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค และตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในส่วนที่เกี่ยวกับการ ดำเนินคดีได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 19 (5) ให้คณะกรรมการองค์การอิสระเพื่อการ คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีตามร่างพระราชบัญญัติ องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า

*มาตรา 19 (5) ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่า การดำเนิน คดีต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง เพื่อพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค จะเป็นประโยชน์กับผู้บริโภคเป็นส่วนรวม คณะกรรมการอาจ ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง พนักงานอัยการ ดำเนินคดีตามที่อัยการสูงสุดเห็นสมควรได้ และในการดำเนินคดี นั้น ให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องเรียกทรัพย์สินหรือค่าเสียหาย ให้แก่ผู้บริโภคที่ร้องขอได้ด้วย ทั้งนี้ การฟ้องและดำเนินคดี ดังกล่าวได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง แต่ไม่รวมถึง ความรับผิดชอบในค่าฤชาธรรมเนียมในชั้นที่สุด**

* ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ... ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ด้วยเหตุที่คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคที่มาของคณะกรรมการ จึงมีความสำคัญ ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคจึงได้กำหนดโครงสร้างที่มาของคณะกรรมการไว้ในมาตรา 12 ความว่า

(1) ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่าคณะกรรมการองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคน ซึ่งคณะกรรมการสรรหาได้คัดเลือกจากผู้แทนองค์กรผู้บริโภคตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง (3) (ก) ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ด้านละหนึ่งคน โดยในจำนวนดังกล่าวต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน

- ก. ด้านการเงินและการธนาคาร
- ข. ด้านการบริการสาธารณะ
- ค. ด้านที่อยู่อาศัย
- ง. ด้านบริการสุขภาพ
- จ. ด้านสินค้าและบริการทั่วไป
- ฉ. ด้านสื่อสารและโทรคมนาคม
- ช. ด้านอาหาร ยา หรือผลิตภัณฑ์สุขภาพ

(2) คณะกรรมการแปดคน ซึ่งเลือกกันเองจากผู้แทนองค์กรผู้บริโภคเขตตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง (3) (ข) เมื่อมีการประชุมคณะกรรมการครั้งแรก ให้กรรมการตามวรรคหนึ่งเลือกกันเองเป็นประธานกรรมการและรองประธานกรรมการหนึ่งคน ให้เลขาธิการเป็นเลขานุการของคณะกรรมการ และเลขาธิการอาจแต่งตั้งพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การฯ ไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการได้

ดังนั้น คณะกรรมการขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงมีจำนวนทั้งหมด 15 คน

ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งร่างขึ้นตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจดำเนินคดีเพียงส่งเรื่องให้อัยการ แต่ไม่มีอำนาจในการฟ้องคดีเอง

ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมเพื่อนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่ยังมีได้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2556 มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ฉบับดังกล่าวเป็นอันตกไป

ผู้วิจัยเห็นว่า การบัญญัติให้องค์การอิสระมีอำนาจในการฟ้องคดีแทนผู้บริโภคจะเป็นการช่วยเหลือในการคุ้มครองผู้บริโภคให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าเรื่องนี้ ใช้วิธีการค้นคว้าเอกสาร (Documentary research) จากรัฐธรรมนูญ ทวิบทกฎหมาย พระราชบัญญัติ ตำราของไทยและต่างประเทศ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษาฎีกา พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค รวมถึงการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เช่น ผู้บริโภค ผู้ประกอบการ เจ้าหน้าที่รัฐ นักวิชาการ และอาจารย์มหาวิทยาลัย แล้วนำข้อมูลที่ได้ทั้งหมดมาวิเคราะห์เนื้อหาเกี่ยวกับแนวทางตามร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.

วัตถุประสงค์การศึกษา

บทความนี้มุ่งศึกษาถึงอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีแทนผู้บริโศกขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโศก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโศก และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์ถึงอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีแทนผู้บริโศกได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลการศึกษา

ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโศก พ.ศ. ที่บัญญัติขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และผ่านการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการร่วมเสร็จสิ้นแล้ว แต่ต้องตกไปเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2556 ในร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้ บัญญัติในข้อที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีผู้บริโศกที่เป็นการคุ้มครองผู้บริโศกไว้ในมาตรา 19 (5) มีสาระสำคัญคือ องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโศกเพียงมีอำนาจส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาแต่งตั้งพนักงานอัยการฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโศกตามที่เห็นสมควรเท่านั้น หากแต่ไม่มีอำนาจในการฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโศก

การฟ้องและดำเนินคดี หากกฎหมายบัญญัติให้องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโศก สามารถฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโศกได้ ก็จะเป็นการช่วยเหลือสนับสนุนหน่วยงานของรัฐ อันจะทำให้ผู้บริโศกได้รับสิทธิประโยชน์อีกช่องทางหนึ่ง และจะทำให้ผู้ประกอบธุรกิจมีความรอบคอบระมัดระวังและไม่เอาเปรียบผู้บริโศกในการประกอบธุรกิจมากยิ่งขึ้น

ในปัจจุบัน หน่วยงานที่สามารถฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโศกได้ มีอยู่เพียง 2 กลุ่ม ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโศกโดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโศกตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโศก พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ โดยให้เจ้าพนักงานคดีฟ้องและดำเนินคดี หรือการดำเนินคดี

ต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องและดำเนินคดี แต่จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคก่อน แต่ในปัจจุบันมีคดีผู้บริโภคเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินคดี การดำเนินการของรัฐจึงไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนที่เป็นผู้บริโภค

นอกจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นองค์กรซึ่งมีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีผู้บริโภคแล้ว ยังมีสมาคมและมูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ให้มีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโภคด้วย แต่สมาคมหรือมูลนิธิดังกล่าวมีจำนวนน้อย ปัจจุบันมีเพียง 6 องค์กร ได้แก่ 1) สมาคมพลังผู้บริโภคแห่งประเทศไทย 2) สมาคมพิทักษ์ประโยชน์ผู้บริโภค 3) สมาคมส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค 4) สมาคมคุ้มครองสิทธิประโยชน์ประชาชน 5) สมาคมเพื่อผู้บริโภคจังหวัดบุรีรัมย์ และ 6) สมาคมคุ้มครองผู้บริโภค เอ.พี.เอช.เอ (สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครอง, 2556, หน้า 60)

อย่างไรก็ดี สมาคมหรือมูลนิธิที่ได้รับการรับรองดังกล่าวต้องประสบกับปัญหาเรื่องงบประมาณและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการดำเนินการไม่เพียงพอ อีกทั้งยังไม่อาจตอบสนองต่อคดีผู้บริโภคที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในปัจจุบัน

ดังนั้น หากให้องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องและดำเนินการแทนผู้บริโภคเองได้ จะไม่เป็นการขัดแย้งหรือซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และยังเป็น การช่วยส่งเสริมสนับสนุนหน่วยงานของรัฐ อันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคยิ่งขึ้น

ในปัจจุบันการดำเนินคดีให้แก่ผู้บริโภคได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2558 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 28 ก วันที่ 8 เมษายน 2558 บัญญัติเรื่องการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class action) ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง 222/1 ถึงมาตรา 222/49 ซึ่งเป็นคดีที่เกี่ยวกับคดีละเมิด คดีผิดสัญญา และคดีเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายต่างๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การคุ้มครองผู้บริโภค แรงงาน, หลักทรัพย์หรือตลาดหลักทรัพย์ การแข่งขันทางการค้า ดังนั้น คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจึงสามารถใช้รูปแบบการฟ้องคดีแบบกลุ่มตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งดังกล่าวได้ การที่องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถเข้าไปดำเนินคดีให้แก่ผู้บริโภคจะทำให้ผู้บริโภคจำนวนมากได้รับประโยชน์เพิ่มมากขึ้น รวมถึงเป็นการส่งเสริมสนับสนุนหน่วยงานของรัฐและสมาคมหรือมูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองด้วย*

ในประเด็นเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจนั้น ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 10 กำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอม ข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามที่ผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจตกลงกันก่อนเริ่มฟ้องคดี อันเป็นการเพิ่มอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอีกประการหนึ่ง และเพื่อให้คดีรวดเร็วขึ้นตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 4 บัญญัติให้ ศาลสามารถมอบหมายให้เจ้าพนักงานคดี สังกัดสำนักเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยคดีผู้บริโภคระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจ อันจะทำให้ภาระหน้าที่ของศาลลดน้อยลง ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจ จึงควรบัญญัติให้เป็นหน้าที่ขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจที่จะทำให้เรื่องเสร็จสิ้นได้รวดเร็วขึ้นอีกทางหนึ่ง**

สำหรับแนวทางในการดำเนินคดีให้แก่ผู้บริโภค คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

* พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2558 มาตรา 222/1 ถึง 222/49

** พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 มาตรา 10

ต่อสภาสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. 2558 โดยได้บัญญัติไว้เกี่ยวกับองค์การอิสระ
เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ในบทบัญญัติมาตรา 60* ความว่า

มาตรา 60 สิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง

ให้มืองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระซึ่ง
มิใช่หน่วยงานของรัฐ ประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้
ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐใน
การตราและการบังคับใช้กฎหมายและกฎ ให้ความเห็นในการ
กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งตรวจสอบ
และรายงานการกระทำหรือการละเลยไม่กระทำการอันเป็นการ
คุ้มครองผู้บริโภค และเสนอทางแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่
ผู้บริโภคได้รับ ตลอดจนสนับสนุนและส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีความรู้
และทักษะที่จำเป็นด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนดำเนินคดี
ที่เป็นประโยชน์สาธารณะเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ ตามที่
กฎหมายบัญญัติ

แต่เนื่องจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่ผ่านการรับรองจากสภาปฏิรูป
แห่งชาติ ในวันที่ 6 กันยายน 2558 แต่เป็นแนวทางที่แสดงให้เห็นว่า
ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินคดีอันเป็นประโยชน์
สาธารณะให้กับผู้บริโภค โดยบัญญัติให้องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค
มีอำนาจในการดำเนินคดีอันเป็นประโยชน์สาธารณะให้กับผู้บริโภคได้ ดังนั้น
การดำเนินคดีเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจะเป็นประโยชน์
ในการช่วยเหลือสนับสนุนผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพ

* ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ... ฉบับคณะกรรมการการยกร่าง ตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช
2558

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39, 40, 41 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติความรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยมาตรา 10 ได้กำหนดผู้มีสิทธิฟ้องคดีแทนผู้เสียหายได้ คือ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สมาคมและมูลนิธิ ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้การรับรองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค

ส่วนองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีการร่างขึ้นตอนตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโภค โดยให้เหตุผลว่าจะเป็นการซ้ำซ้อนกันกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีอยู่แล้ว แต่ถ่าองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้ ย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคเป็นอย่างมาก และเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการช่วยเหลือผู้บริโภคได้อย่างเป็นธรรมและรวดเร็วยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ซึ่งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้ส่งให้สภาพัฒนาภิรูปร่างแห่งชาติ เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2558 แต่สภาพัฒนาภิรูปร่างแห่งชาติ (พ.ศ. 2558) ลงมติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2558 ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวตกไป แต่อำนาจในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคที่ได้บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่มีการยกร่างฉบับนี้ ทำให้เห็นได้ว่าองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีที่เป็นประโยชน์สาธารณะเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ให้กับผู้บริโภคได้ การบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีให้กับผู้บริโภค ถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นในประเทศไทยเพื่อให้สามารถดำเนินการให้กับผู้บริโภคอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะ

1. บัญญัติให้องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจในการฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโภคไว้ในร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคอย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพ

2. บัญญัติให้องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้เช่นเดียวกับคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค อันจะเป็นประโยชน์กับผู้บริโภคมากขึ้น

3. ไม่ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะมีการบัญญัติเรื่ององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระไว้หรือไม่ ก็สมควรที่รัฐจะตรากฎหมายว่าด้วย องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย

รายการอ้างอิง

- พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522: (2522, 4 พฤษภาคม)
ราชกิจจานุเบกษา, 96(72), 20.
- พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 (ฉบับ 3) พ.ศ. 2556. (2556,
18 มีนาคม) ราชกิจจานุเบกษา, 130(25ก), 4-9.
- พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551: (2551, 25 กุมภาพันธ์)
ราชกิจจานุเบกษา, 125(38ก), 32.
- มานิตย์ จุมปา. (2554). คำอธิบายความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจาก
สินค้าที่ไม่ปลอดภัย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550, 24 สิงหาคม)
ราชกิจจานุเบกษา, 124(47ก). 1-127.
- ระเบียบนายกรัฐมนตรึว่าด้วยหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี
พ.ศ. 2552. (2556, 9 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา, 120(100ก). 1-16.
- สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. (2556). สคบ.กับการคุ้มครอง
ผู้บริโภค (พิมพ์ครั้งที่ 16). กรุงเทพฯ: สำนักงานพระพุทธศาสนา
แห่งชาติ.