

## บทที่ 5

### บทสรุป

แนวความคิดในการคุ้มครองผู้บริโภคแต่เดิม ยังไม่แนวความคิดในการคุ้มครองผู้บริโภคโดยตัวบทกฎหมาย ซึ่งมีสาเหตุสืบเนื่องมาจากสังคมมนุษย์ที่รวมตัวกันอยู่ในวงจำกัดเฉพาะท้องถิ่น สังคมเมืองมีการแลกเปลี่ยนสินค้ากันเพื่อการดำรงชีพ จนมีวิวัฒนาการไปสู่ระบบการผลิตสินค้า ซึ่งยังคงเป็นระบบการผลิตแบบง่าย ๆ เป็นอุตสาหกรรมในครัวเรือน กติกาในสังคมเช่นนั้น ผู้ใช้อำนาจปกครองได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมสังคมเป็นข้อกำหนดที่เรียกว่า กฎหมายชาวบ้าน (Volksrecht) และได้มีการพัฒนาเป็นหลักกฎหมายต่าง ๆ รวมทั้ง กฎหมายลักษณะสัญญาและละเมิด จนกระทั่งสังคมมนุษย์เติบโตขึ้น มีการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองและระบบการค้าแบบดั้งเดิมไปสู่ระบบประชาธิปไตย มีการกำหนดผู้มีอำนาจปกครองที่เรียกว่า รัฐ ส่วนระบบการศึกษาก็มีการพัฒนาไปเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (Laissez-Faire) หลักกฎหมายที่บังคับใช้ในยุคนั้นนั้นยึดถือหลักกฎหมายแห่งที่ว่า ประชาชนทุกคนมีอิสระที่จะทำสัญญาอย่างใด ๆ ก็ได้ (Freedom of Contract) รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงเสรีภาพในการตกลงของเอกชน เมื่อรัฐมีหลักการในการปกครองและยึดหลักกฎหมายเช่นนี้ หากมีความชำรุดบกพร่องในสินค้าอย่างไรก็เป็นเรื่องของผู้ซื้อจะต้องระมัดระวัง และรับภาระในความเสียหายนั้น หลักกฎหมายนี้เรียกตามภาษาโรมันว่า Caveat Emptor หรือ Let the buyer beware ซึ่งได้รับการขยายความจนถือเป็นหลักสำคัญในกฎหมายพาณิชย์ตั้งแต่นั้นมา

หลังจากที่สังคมเปลี่ยนแปลงไป โลกได้มีความเจริญทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมากขึ้น มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาช่วยในระบบอุตสาหกรรม ซึ่งทำให้ต้นทุนการผลิตสินค้าถูกลง ระบบเศรษฐกิจการค้าที่เคยเป็นแบบง่าย ๆ ก็มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น กระบวนการผลิตมีความทันสมัยมากกว่าเดิม ผู้ผลิตนอกจากจะหาวิถีทางที่จะลดค่าใช้จ่ายในการผลิตสินค้าแล้ว ยังขยายกำลังการผลิตให้มากขึ้น

เพื่อผลกำไรสูงสุด ทำให้คุณภาพของสินค้าและความละเอียดรอบคอบ ในกระบวนการผลิตลดต่ำลง นอกจากนี้ ระบบเศรษฐกิจการค้าที่ขยายตัวมากขึ้น ทำให้เกิดสินค้าหลากหลายมากประเภท ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้อยู่ในความรู้เห็น หรือความรับผิดชอบของผู้ผลิต หรือผู้ประกอบการแต่เพียงฝ่ายเดียว ผู้ซื้อสินค้าหรือผู้บริโภค ไม่มีโอกาสได้ทราบถึงกลไก กระบวนการผลิตด้วย ผู้บริโภคจึงไม่อาจใช้ความระมัดระวังในการเลือกซื้อสินค้าได้ หลักกฎหมายในเรื่องของผู้ซื้อต้องระวัง จึงเป็นจุดอ่อนของระบบการค้าสมัยใหม่ ผู้บริโภคไม่อาจใช้ความระมัดระวังในระดับธรรมดาที่จะปกป้องตนเอง ให้รอดพ้นจากความเสียหายของการบริโภคสินค้าได้ ประกอบกับผู้ประกอบการก็นำวิธีการค้าสมัยใหม่ในหลายรูปแบบมาใช้ เพื่อประโยชน์ในทางการค้าของตน เช่น กระทำการโฆษณาในสื่อต่าง ๆ ทำให้โฆษณาสินค้าไปสู่หมู่ผู้บริโภคได้รวดเร็วมากขึ้น จึงเกิดการเอาเปรียบผู้บริโภคซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ เมื่อเกิดเหตุการณ์เช่นนี้ ต้องเริ่มเปลี่ยนบทบาทจากไม่เข้าไปแทรกแซง เสรีภาพในการทำสัญญาของเอกชน หันมาพิจารณาถึงสิทธิของผู้บริโภค ในอันที่จะปกป้องรักษาประโยชน์นอกเหนือไปจากการได้รับค่าเสียหายตามหลักกฎหมายสัญญาและละเมิดที่มีแต่เดิม นอกจากการเข้าแทรกแซงเพื่อปกป้องคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว ในต่างประเทศยังมีการพัฒนาหลักกฎหมายให้ก้าวหน้า เพื่อประโยชน์ในการชดเชยเยียวยาแก่ผู้บริโภคที่ต้องเสียหายด้วย

เมื่อการคุ้มครองผู้บริโภคมีการตื่นตัวมากขึ้น รัฐได้เข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองผู้บริโภคและให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองผู้บริโภคมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากในสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีเคนเนดีได้ประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิพื้นฐาน 7 ประการของผู้บริโภค (Consumer's Bill of Rights Message) ซึ่งรัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้จัดตั้งขึ้น เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคว่า

"ถ้ารัฐบาลจะดำเนินการให้สมกับความรับผิดชอบที่มีต่อผู้บริโภคในการใช้สิทธิของเขาเหล่านั้นแล้ว จะต้องมีกฎหมายและการดำเนินการของฝ่ายปกครองเพิ่มขึ้น และสิทธิทั้งหลายที่บรรดาผู้บริโภคมีอยู่จะต้องรวมถึง (1) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัย (2) สิทธิที่จะได้รับข่าวสาร (3) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกซื้อสินค้าและบริการ (4) สิทธิที่จะเรียกร้องนโยบายของรัฐ (5) สิทธิที่จะได้รับ

ค่าชดเชยความเสียหาย (6) สิทธิที่จะอยู่ในสังคมแวดล้อมที่สะอาด (7) สิทธิที่จะ  
 "ได้รับความรู้"<sup>1</sup>

จากปัญหาดังกล่าวได้มีการตรากฎหมายเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคเกิดขึ้น  
 มากมายในระดับมลรัฐของสหรัฐอเมริกา กฎหมายเหล่านั้นได้ใช้อำนาจแก่หน่วยงาน  
 ของรัฐ ในการใช้อำนาจทางปกครองเข้าดำเนินการกับการกระทำที่ไม่เป็นธรรม  
 หรือการกระทำ อันเป็นการหลอกลวงต่อผู้บริโภค ทั้งในด้านการโฆษณา ฉลาก มี  
 การกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการใช้อำนาจปกครอง เพื่อช่วยเหลือผู้บริโภค  
 ให้ได้รับการชดเชยเยียวยาที่รวดเร็วและเป็นธรรม ด้วยการใช้อำนาจต่อรอง ทำ  
 สัญญาประกันภัยพิบัตินั้น รวมทั้ง การรายงาน เผยแพร่สู่สาธารณชน ในขณะเดียวกัน  
 นอกจากจะให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการดำเนินงานเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค  
 แล้ว ยังมีการพัฒนาหลักกฎหมายลักษณะสัญญาและละเมิดเพื่อการชดเชยเยียวยาให้แก่  
 ผู้บริโภคด้วย ซึ่งศาลของสหรัฐอเมริกาได้ตีความหลักกฎหมายขยายค่านิยามของ  
 ผู้บริโภคให้กว้างขึ้น เพื่อให้สามารถคุ้มครองผู้บริโภคคนล่าสุด (Ultimate  
 Consumer) ให้ได้รับประโยชน์ในการชดเชยเยียวยา หากเกิดความเสียหายจาก  
 การบริโภคสินค้าหรือบริการ

ไม่แต่เฉพาะในระบบกฎหมาย Common Law เท่านั้น ที่ได้มีการพัฒนา  
 หลักกฎหมายและการใช้อำนาจปกครองของรัฐเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ในระบบ  
 กฎหมาย Civil Law ก็มีการพัฒนาหลักกฎหมาย เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค  
 เช่นเดียวกันแม้ว่าศาลในระบบ Civil Law จะไม่สามารถสร้างหลักกฎหมายจาก  
 คำพิพากษาได้ ดังเช่นในระบบ Common Law แต่ศาลได้ใช้กฎหมายที่มีอยู่ให้เกิด  
 ประโยชน์แก่ผู้บริโภค ด้วยการสร้างภาระการพิสูจน์ความรับผิดและข้อสันนิษฐานให้  
 เป็นคุณแก่ผู้บริโภค อันเป็นการผลักภาระพิสูจน์ไปสู่ผู้บริโภครหรือผู้ประกอบการ โดย  
 ถือว่าผู้บริโภคได้รับข้อสันนิษฐานที่เป็นคุณว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการบริโภค

<sup>1</sup> สุภรณ์ อรุณวัฒนา, "ความรับผิดในการประกอบธุรกิจโฆษณา,"  
 (วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2536),  
 หน้า 35

สินค้านั้น เกิดจากความชำรุดบกพร่องของสินค้าหรือความประมาทเลินเล่อของผู้ผลิต สำหรับการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยนั้น ก็มีแนวความคิดมาแต่ดั้งเดิมเช่นเดียวกัน แต่ยังไม่เด่นชัดดังเช่นในต่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากได้มีการตรากฎหมาย เพื่อความปลอดภัยในการบริโภคสินค้าของประชาชน เช่น พระราชบัญญัติทางนม พ.ศ. 2470 เป็นต้น นอกจากกฎหมายในลักษณะดังกล่าวแล้ว ในกฎหมายลักษณะอาญา ก็ยังมีบทบัญญัติลงโทษผู้ขายที่หลอกลวงให้ผู้ซื้อหลงเชื่อในแหล่งกำเนิด สภาพ คุณภาพ หรือปริมาณของสินค้าด้วย แต่หลังจากที่ได้มีการพัฒนาประเทศมากขึ้น รัฐได้บัญญัติกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจรัฐในการเข้าควบคุมกำกับกิจกรรมต่าง ๆ มากมาย ซึ่งอาจเรียกได้ว่า กฎหมายเหล่านั้นเป็นการให้อำนาจรัฐเข้าไปดูแลกิจการของเอกชน เพื่อป้องกันความเสียหายจากการบริโภคสินค้าหรือบริการของประชาชน เช่น พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2484 (พระราชบัญญัติทางนมเดิม) พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหาร พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2517 เป็นต้น การใช้ให้อำนาจรัฐตามกฎหมายเหล่านี้ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ประกอบธุรกิจปฏิบัติตาม เช่น ให้จดทะเบียนสูตร ให้ทดสอบความปลอดภัย

การออกกฎหมายเฉพาะเหล่านี้ ผู้เขียนเห็นว่ามิได้แสดงถึงแนวความคิดของการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างเด่นชัด เพราะวัตถุประสงค์ของออกกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้อำนาจรัฐในการควบคุมกิจการของผู้ประกอบธุรกิจ แม้ว่าจะจะเป็นประโยชน์เพื่อความปลอดภัยของผู้บริโภคก็ตาม นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การบังคับใช้กฎหมายเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคของไทยก็มิได้มีการพัฒนาหลักกฎหมายที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้บริโภคแต่อย่างใด เพราะการใช้และการตีความกฎหมายของศาลยังคงตีความโดยเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้บริโภค ศาลไทยยังคงยึดถือหลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย

หลังจากนั้นได้มีความพยายามผลักดัน ให้มีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคที่มีลักษณะเป็นการทั่วไปขึ้น จนกระทั่งรัฐบาลสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ผลักดันพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค จนสามารถตราออกเป็นกฎหมายใน พ.ศ. 2522

เรียกว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเด่นอย่างหนึ่ง คือ ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิของผู้บริโภคไว้อย่างชัดเจน อันได้แก่

- (1) สิทธิที่จะได้รับข่าวสาร รวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ
- (2) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ
- (3) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ
- (4) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย

และมีการให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อปกป้องคุ้มครองผู้บริโภคจากการโฆษณา อันเป็นเท็จหรือไม่ตรงต่อความจริง คุ้มครองผู้บริโภคในด้านฉลาก รวมทั้งคุ้มครองผู้บริโภคจากสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค นอกจากนี้ยังได้กำหนดวิธีการช่วยเหลือผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ ด้วยการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคทำหน้าที่ฟ้องคดีแทน ผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ และมีการส่งเสริมให้สมาคมเอกชนที่มีวัตถุประสงค์เป็นการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจฟ้องคดีแพ่งและคดีอาญาแทนสมาชิกของสมาคมได้ด้วย ส่วนสมาคมดังกล่าวต้องได้รับการรับรองจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แล้ว ได้มีการบังคับใช้กฎหมายเป็นผลในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องของการควบคุมการโฆษณาและฉลาก หรือแม้แต่การควบคุมสินค้าที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคก็ได้มีคำสั่งห้ามขายสินค้า 2 ชนิด คือ ของเล่นชนิดพองตัวเมื่อแช่น้ำ หรือตัวดูดน้ำ<sup>2</sup> และห้ามขายสินค้าเครื่องต้มน้ำไฟฟ้าที่ทำให้น้ำร้อนโดยผ่านกระแสไฟฟ้าเข้าไปในน้ำโดยตรง หรือเครื่องต้มน้ำ

<sup>2</sup> คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, "คำสั่งที่ 9/2527 เรื่องห้ามขายสินค้าที่เรียกกันว่า "ของเล่นชนิดพองตัวเมื่อแช่น้ำ" หรือ "ตัวดูดน้ำ", "...

ไฟฟ้าแบบชั่วคราวเปลือย<sup>3</sup> การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อป้องกันผู้บริโภคมิให้ได้รับความเสียหายตามสิทธิของผู้บริโภคที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้

อย่างไรก็ดีเมื่อมองในภาพรวมแล้ว การคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร ผู้เขียนเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายและวิธีบังคับใช้กฎหมาย ยังมีข้อบกพร่อง ดังนี้

1. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้บริโภคไว้ 4 ประการ แต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายมิได้ครอบคลุมสิทธิทั้ง 4 ประการของผู้บริโภค กล่าวคือ

1.1 สิทธิที่จะได้รับข่าวสาร รวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ และสิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ สิทธิดังกล่าวมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับไว้ ได้แก่ การคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณาและฉลาก กฎหมายได้กำหนดมาตรการ เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับข่าวสารที่ถูกต้องและเป็นธรรม

1.2 สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ ในส่วนนี้ก็มีมาตรการทางกฎหมายรองรับไว้เช่นกัน คือ การคุ้มครองผู้บริโภคจากสินค้าที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค

1.3 สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย ผู้เขียนเห็นว่า สิทธิดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติใดที่เป็นมาตรการทางกฎหมายรองรับสิทธิดังกล่าว ทั้งนี้ เพราะการพิจารณาและชดเชยให้เสียหายให้แก่ผู้บริโภคนั้น ยังคงต้องกลับไปใช้หลักกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อยู่เช่นเดิม ซึ่งหลักกฎหมายดังกล่าวก็ไม่สามารถชดเชยให้เสียหายให้แก่ผู้บริโภคอย่างเป็นธรรมได้ เนื่องจาก

<sup>3</sup> คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, "คำสั่งที่ 06/2529 เรื่อง ห้ามขายสินค้าเครื่องต้มน้ำไฟฟ้าที่ทำให้น้ำร้อนโดยผ่านกระแสไฟฟ้าเข้าไปในน้ำโดยตรงหรือเครื่องต้มน้ำไฟฟ้าแบบชั่วคราวเปลือย,"

ภาวะการพิสูจน์ตามกฎหมาย และไม่ปรากฏว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้สร้างหลักกฎหมาย หรือมาตรการทางกฎหมายในการชดใช้เยียวยาให้แก่ผู้บริโภค จุดนี้จึงเป็นเหตุให้การคุ้มครองผู้บริโภคไม่ได้ผล

2. บทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ยังไม่ครอบคลุม หรือคุ้มครองผู้บริโภคทั้งหมดได้ ซึ่งเป็นผลมาจากคำนิยามของคำว่า "ผู้บริโภค" ที่กำหนดความหมายไว้แคบเกินไป โดยความหมายเพียงผู้บริโภคที่มีความสัมพันธ์ทางสัญญากับผู้ประกอบการเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงยังมีผู้บริโภคอีกกลุ่มหนึ่งที่เรียกว่า ผู้บริโภคคนล่าสุด (Ultimate Consumer) มิได้มีนิติสัมพันธ์ทางสัญญากับผู้ประกอบการ แต่ได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้าหรือบริการในความเป็นจริง กลับมิได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

3. การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค โดยองค์กรของรัฐในรูปแบบของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและคณะกรรมการเฉพาะเรื่องนั้น องค์กรประกอบของคณะกรรมการยังไม่มีความเป็นอิสระเพียงพอที่จะใช้อำนาจทางปกครอง เพื่อต่อสู้กับผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมืองได้ นอกจากนี้ทางภาคเอกชนก็ไม้อาจเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างเต็มที่

ส่วนรูปแบบขององค์กรซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายตุลาการให้แก่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง ซึ่งได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ไม่อาจสนองตอบต่อการคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างเต็มที่ เพราะไม่สามารถดำเนินงานเพื่อการนี้ได้อย่างรวดเร็ว โดยเหตุที่มีขนาดหรือฐานะเล็กเกินไป

4. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณา และฉลาก พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 บัญญัติไว้คนละหมวดทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องของการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในอันที่จะได้รับข่าวสาร รวมทั้ง ค่าพรรณาที่ถูกต้องเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ทำให้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมฉลาก ไม่มีบทบัญญัติในการพิสูจน์แสดงความจริงตามข้อความในฉลาก

สำหรับในส่วนของมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการโฆษณานั้น บทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้จัดรูปแบบขององค์กรผู้บังคับ

ใช้กฎหมาย และให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐในการดำเนินการกับโฆษณาที่เป็นเท็จ หรือเกินความจริง ซึ่งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวเป็นที่ยอมรับกันในหลาย ๆ ประเทศ แต่สำหรับประเทศไทยแล้ววิธีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไม่ค่อยได้ผล เท่าที่ควร เพราะมีสาเหตุมาจากความล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ของเจ้าหน้าที่ของ องค์กรที่ควบคุมการโฆษณาเองก็มีหลายองค์กร ซึ่งให้อำนาจตามกฎหมายต่างฉบับกัน แล้วแต่ประเภทของสินค้า ทำให้รัฐไม่สามารถสร้างมาตรฐานของการโฆษณาเพื่อ เป็นแนวทางให้ผู้ประกอบธุรกิจยึดถือปฏิบัติได้ นอกจากนี้ทางภาคเอกชนซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญในงานโฆษณา ไม่มีโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาโฆษณา ด้วย

5. กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคได้ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการออก คำสั่งทางปกครองเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการโฆษณาฉลาก และสินค้าที่อาจ เป็นอันตรายต่อผู้บริโภค แต่กลับไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการ ออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อชดใช้เยียวยาแก่ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหาย รวมทั้ง ไม่มีการสร้างหลักกฎหมาย หรือวิธีพิจารณาคดีที่เป็นพิเศษนอกเหนือไปจากหลัก กฎหมายที่มีอยู่เดิม ประกอบกับหลักกฎหมายที่มีอยู่ ไม่อาจใช้การชดใช้เยียวยาแก่ ผู้บริโภคอย่างเป็นธรรมและรวดเร็วได้ เพราะการชดใช้เยียวยาให้แก่ผู้บริโภคตาม กฎหมายของไทยมีหนทางเดียวสิ่งฟ้องเรียกค่าเสียหายต่อศาล แม้ว่ารัฐจะช่วยเหลือ ดำเนินคดีให้ก็ตาม ก็เป็นเพียงการแบ่งเบาภาระของผู้บริโภคมิให้ต้องเสียค่าใช้จ่าย ในการดำเนินคดีเท่านั้น การพิจารณาคดีในศาลก็ต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานหลายปี

ข้อบกพร่องของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคดังกล่าวข้างต้น มิได้รับการ แก้ไขแต่อย่างใดจนกระทั่งบัดนี้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาล ในการคุ้มครองผู้บริโภคยังไม่มี ความชัดเจน หรือบางยุคบางสมัยไม่มีนโยบายในการ คุ้มครองผู้บริโภคเสียด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้บริโภคที่ดี หน่วยงานของรัฐที่ดี ได้พยายาม ที่จะทำให้นโยบายในการคุ้มครองผู้บริโภคมีความเข้มแข็งกว่าเดิม จนกระทั่ง รัฐบาลในสมัยของนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้กำหนดนโยบาย ในการคุ้มครองผู้บริโภคที่ชัดเจนไว้ ดังนี้ <sup>4</sup>

<sup>4</sup> ข่าวกจากหนังสือพิมพ์เดลินิวส์ ฉบับวันที่ 14 เมษายน 2538, หน้า 9



1. เร่งรัดการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้สินค้าและบริการที่ดี มีความปลอดภัยและมีคุณภาพในราคาที่ เป็นธรรมโดยการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ ตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐาน ตลอดจนดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้กระทำผิดอย่างเคร่งครัด

2. ส่งเสริมให้ใช้เทคโนโลยีถูกต้องและเหมาะสมในการผลิต และควบคุมให้การโฆษณาสินค้าและบริการตรงกับความเป็นจริง

3. ปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค และปรับปรุงองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคให้มีความพร้อมในการทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง

4. ส่งเสริมให้เอกชนรวมตัวกันจัดตั้งองค์กร เพื่อมีบทบาทในการคุ้มครอง และรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภคทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

นโยบายที่ชัดเจนดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลได้พยายามสร้างองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคให้มีความเข้มแข็งกว่าเดิม และได้มีการยกร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. เพิ่มเติมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญาโดยกำหนดคำนิยามคำว่า "สัญญา" ไว้เพื่อความชัดเจนว่า หมายถึงข้อตกลงกันระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจเพื่อซื้อและเพื่อขายสินค้า หรือให้และรับบริการ

2. กำหนดสิทธิของผู้บริโภคเพิ่มเติม โดยเพิ่มสิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา

3. เพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคโดยเพิ่มปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และเพิ่มเติมผู้ทรงคุณวุฒิอีก 1 ท่าน รวมเป็น 7 ท่าน

4. เพิ่มเติมคณะกรรมการเฉพาะเรื่องอีก 1 คณะคือ คณะกรรมการว่าด้วยสัญญา

5. เพิ่มเติมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลากโดยกำหนดให้สินค้าที่ผลิตเพื่อขายจากโรงงาน และสินค้าที่สั่งหรือนำเข้าในราชอาณาจักร เพื่อขายโดยผู้ประกอบธุรกิจซึ่งเป็นผู้สั่งหรือนำเข้าตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร เป็นสินค้าที่ควบคุมฉลาก ให้คณะกรรมการว่าด้วยฉลากมีอำนาจกำหนดให้สินค้านี้เป็นสินค้า

ควบคุมฉลาก กล่าวคือ สินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่สุขภาพ ร่างกาย หรือจิตใจ เนื่องในการใช้สินค้านั้น หรือโดยสภาพของสินค้า และสินค้าที่ประชาชนทั่วไปใช้เป็นประจำ ซึ่งการกำหนดฉลากของสินค้านั้นจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคในการที่จะให้ทราบข้อเท็จจริงในสาระสำคัญเกี่ยวกับตัวสินค้า เช่น ชนิด น้ำหนัก วิธีใช้ และราคาของสินค้า

นอกจากนี้ ฉลากของสินค้าที่ควบคุมฉลาก จะต้องใช้ข้อความที่ตรงกับความเป็นจริง และไม่เป็นข้อความที่ก่อให้เกิดการเข้าใจผิดในสาระสำคัญของสินค้าเป็นภาษาไทยหรือต่างประเทศที่ชัดเจน อ่านง่าย เห็นได้ง่าย พร้อมระบุชื่อ หรือเครื่องหมายการค้าของผู้ผลิต หรือผู้นำเข้า สถานที่ผลิต หรือประกอบธุรกิจ นำเข้าและที่สำคัญฉลาก หรือการแสดงฉลากของสินค้าที่ควบคุมฉลากจะต้องได้รับอนุมัติข้อความจากคณะกรรมการว่าด้วยฉลากก่อนทำการแสดงฉลาก ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ฉลากดังกล่าวก่อให้เกิดอันตราย หรือความเสียหายต่อสังคม หรือผู้บริโภค โดยส่วนรวม

หลักการสำคัญของบทบัญญัตินี้ก็เพื่อให้สินค้าที่วางขายในตลาดทั่วไป ติดฉลากทั่วกัน

6. ให้อำนาจแก่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญา ในการกำหนดให้การประกอบธุรกิจขายสินค้า การให้บริการประเภทหนึ่งประเภทใดเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาได้ ไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

7. ปรับปรุงบทกำหนดโทษแก่ผู้ประกอบการ โดยเฉพาะการโฆษณา หรือการทำฉลากโดยเจตนาก่อให้เกิดความเข้าใจผิด หรือการโฆษณาเป็นเท็จ ให้มีโทษจำคุกด้วย หากมีการกระทำความผิดซึ่งต้องระวางโทษเพิ่มขึ้นและหากกระทำผิดอย่างต่อเนื่อง ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับเป็นรายวัน วันละไม่เกิน 10,000 บาท หรือไม่เกิน 2 เท่าของค่าใช้จ่ายที่สำหรับการโฆษณาตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืน ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว ขณะนี้ยังไม่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

ผู้เขียนเห็นว่า นับเป็นนิมิตหมายที่ดีที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบาย

และพยายามปรับปรุงบทบัญญัติ เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้ผลจริงจังมากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งจะเป็นสัญญาณว่า รัฐได้ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นประโยชน์โดยรวม

### ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนจะเสนอแนะแนวทางการแก้ไขกฎหมาย เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ดังนี้

1. การกำหนดขอบเขตในการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ไม่อาจคุ้มครองผู้บริโภคในความเป็นจริงได้ คงคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นคู่สัญญาเท่านั้น เนื่องจาก กฎหมายได้จำกัดคำนิยามของผู้บริโภคไว้เพียงแต่เฉพาะผู้บริโภคที่มีนิติสัมพันธ์ทางสัญญา ผลของการจำกัดความเช่นนี้ทำให้ให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจริงไม่ได้รับการคุ้มครอง และถูกจำกัดสิทธิที่ซึ่งได้รับตามกฎหมาย บุคคลที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครองจึงควรมีขอบเขตกว้างกว่าเดิม

ข้อพิจารณาต่อไปคือ ควรกำหนดขอบเขตเพียงใด เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้เขียนเห็นว่า ผู้บริโภคที่ควรได้รับการคุ้มครองควรจะเป็นผู้บริโภคที่มีได้บริโภคในเชิงพาณิชย์ เพราะการบริโภคเป็นพฤติกรรมของมนุษย์เพื่อการดำรงชีพ หากสินค้าหรือบริการก่อให้เกิดความเสียหายต่อการดำรงชีพ กฎหมายคงต้องเข้าไปปกป้องคุ้มครอง ในขณะที่เดียวกันกรณีที่บุคคลซื้อสินค้ามาเพื่อดำเนินการทางธุรกิจ ไม่ควรถือว่าเป็นผู้บริโภคด้วย เพราะบุคคลเหล่านี้ มีอำนาจต่อรองที่จะเรียกร้องการชดใช้เสียหายที่เท่าเทียมกับผู้ผลิต หรือผู้ประกอบการ เนื่องจากเป็นผู้ประกอบธุรกิจเช่นเดียวกัน อีกประการหนึ่ง หลักการของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคมุ่งประสงค์ที่จะคุ้มครองผู้ที่ไม่อำนาจต่อรอง บุคคลเหล่านี้จึงมิใช่กลุ่มเป้าหมายที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครอง

ดังนั้น ควรขยายคำนิยามของคำว่า "ผู้บริโภค" ให้หมายความรวมถึง ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ ไม่ว่าจะนิติสัมพันธ์ทางสัญญาหรือไม่ก็ตาม แต่ไม่หมายความรวมถึงผู้บริโภคในเชิงธุรกิจ

2. โดยเหตุที่รูปแบบการจัดองค์กร เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคของไทย อันได้แก่ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง ยังไม่มีความเป็นอิสระเพียงพอต่อผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งมีอิทธิพลทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองได้ เนื่องจาก เป็นองค์กรภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร และไม่มีหลักประกันในการปฏิบัติงานที่เพียงพอ ดังนั้น องค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายในต่างประเทศ อย่างไรก็ดี การจัดตั้งรูปแบบขององค์กรให้มีความเข้มแข็งดังเช่นในต่างประเทศนั้น ผู้เขียนเห็นว่ายังไม่มี ความจำเป็นที่จะจัดองค์กรในรูปแบบเช่นนั้น สำหรับประเทศไทย เพราะองค์กรในต่างประเทศมี เขตอำนาจที่จะดำเนินการ บังคับใช้กฎหมาย เพื่อป้องกันการผูกขาดและกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวม แต่องค์กรคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคโดยเฉพาะ ความเข้มแข็งจึงไม่ถึงขนาดที่ต้องเป็นองค์กรอิสระ (Independent Regulatory Agency) แต่ควรมีหลักประกันในการดำเนินงานพอสมควร

การดำเนินงานของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ดี คณะกรรมการเฉพาะเรื่องที่ดี สามารถออกคำสั่งทางปกครองให้เป็นผลร้ายต่อผู้ประกอบธุรกิจได้ ดังนั้น เหตุแห่งการออกคำสั่งจึงต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์สาธารณะ และสามารถชี้แจงเหตุผลต่อสาธารณชนได้ การดำเนินงานลักษณะเช่นนี้จึงควรเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบธุรกิจได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น กำหนดนโยบาย หรือการออกข้อกำหนดควบคุมด้วย เพราะการคุ้มครองผู้บริโภคมิใช่เป็นเรื่องที่รัฐจะต้องควบคุมโดยเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านการโฆษณาและฉลาก องค์ประกอบของคณะกรรมการ จึงควรมีภาคเอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมในคณะกรรมการด้วย

สำหรับสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้กับคณะกรรมการต่าง ๆ นั้น โดยโครงสร้างทางกฎหมายแล้วมีฐานะเป็นกอง ๆ หนึ่งในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี แต่ทำหน้าที่ดูแลผู้บริโภคทั่วไป จึงไม่อาจรับภาระได้อย่างเต็มที่เนื่องจาก อัตรากำลังไม่เหมาะสมกับปริมาณงานที่

ต้องดำเนินการ โครงสร้างของหน่วยงานเช่นนี้จึงเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งต่องานในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

ดังนั้น ในเรื่องขององค์กรบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจึงควรมีการปรับปรุง ดังนี้

2.1 ควรมีการเพิ่มเติมผู้แทนจากหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการสืบสวน สอบสวนและฟ้องร้องคดีเข้าเป็นคณะกรรมการด้วย เช่น ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมตำรวจ หรือ อัยการสูงสุด เป็นต้น

2.2 ควรกำหนดคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและคณะกรรมการเฉพาะเรื่องให้มีความชัดเจน โดยประกอบด้วย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภาครัฐและภาคเอกชน

การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภาครัฐนั้น ควรประกอบด้วย นักกฎหมาย นักเศรษฐศาสตร์ นิเทศศาสตร์ หรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง ส่วนคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชนนั้น อาจกำหนดให้สมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมวิชาชีพ เช่น สมาคมโฆษณาทัวร์กิจแห่งประเทศไทย ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการดูแลจรรยาบรรณของการประกอบวิชาชีพโฆษณา ในบรรดาผู้ประกอบธุรกิจโฆษณา ส่งรายชื่อผู้แทนที่สมควรเป็นกรรมการไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ในขณะที่เดียวกันก็ให้สมาคมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งคณะกรรมการรับรอง ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ส่งรายชื่อผู้แทนที่สมควรเป็นกรรมการไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา เช่นเดียวกัน โดยถือว่าเป็นผู้แทนฝ่ายผู้บริโภค ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการตื่นตัวของผู้บริโภคที่จะรวมตัวกันก่อตั้งเป็นสมาคมคุ้มครองผู้บริโภค ดำเนินงานนิเทศ์สิทธิของ ผู้บริโภคด้วยกันเอง

2.3 ควรแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย มิให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจ ถอดถอนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้ เว้นแต่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะทุจริตต่อหน้าที่ ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อเป็นหลักประกันในการ ปฏิบัติงานของคณะกรรมการ

2.4 ควรยกฐานะสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้มีฐานะอย่างน้อยที่สุดเทียบเท่ากรม เพื่อให้สามารถขยายองค์กรรองรับงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างเต็มที่ โดยอาจแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็นกองควบคุมโฆษณาและฉลาก กองรับเรื่องราวร้องทุกข์ กองคณะกรรมการ หรือกองสอบสวนและไต่ถาม เป็นต้น ซึ่งจะเป็ผลให้องค์กรนี้สามารถสร้างเครือข่ายรองรับงานคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างเต็มที่

2.5 การแต่งตั้งผู้เป็นหัวหน้า (Director) ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ควรมีคุณสมบัติที่เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมาย เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ และอื่น ๆ เพื่อให้เป็นกลไกสำคัญในการเสนอแผนงานหลักต่อรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งนี้ควรให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณา

2.6 เพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นไปอย่างทั่วถึง สำหรับการคุ้มครองผู้บริโภคในต่างจังหวัดนั้น ควรมีองค์กรส่วนภูมิภาคของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในต่างจังหวัด โดยในขั้นต้น อาจแบ่งออกเป็นภาค หรือ เขต ด้วยการตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการส่วนภูมิภาคขึ้น มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำภาคขึ้น ประกอบด้วย อนุกรรมการทั้งภาครัฐและเอกชน ทำหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภคเช่นเดียวกับองค์กรในกรุงเทพมหานคร โดยมีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้กำกับดูแล

3. ในด้านมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการโฆษณา และฉลากนั้น มาตรการส่วนใหญ่เป็นมาตรการ เพื่อป้องกันสิทธิของผู้บริโภคให้ได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ซึ่งเป็นมาตรการทั่วไปที่ใช้กันอยู่ในหลายประเทศ และสามารถใช้ได้ อย่างเหมาะสม แต่ควรมีการปรับปรุงแก้ไขของค์กรและวิธีการบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

3.1 องค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ควบคุมการโฆษณามีหลายองค์กรแล้วแต่ประเภทของสินค้า ซึ่งจะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติควบคุมไว้ ทำให้การปฏิบัติงานไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เมื่อเกิดกรณีที่ต้องพิจารณาว่า โฆษณานั้นเป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือไม่ จึงต้องพิจารณาว่าอยู่ในอำนาจขององค์กรใด นอกจากนี้การ

ปฏิบัติงานในด้านการควบคุมโฆษณาไม่ทันต่อเหตุการณ์ บางครั้งเกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคไปแล้ว จึงหันมาพิจารณาโฆษณาขึ้นนั้น ประกอบกับภาคเอกชนไม่มีโอกาสเข้าร่วมกำหนดกระบวนการควบคุมการโฆษณาและควรนำระบบควบคุมกันเอง (Self-regulation) เข้ามาผสมผสานกับระบบควบคุมการโฆษณาโดยรัฐที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เหมาะสม

ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะวิธีการควบคุมการโฆษณาเสียใหม่ โดยควรรวบรวมการควบคุมการโฆษณาไว้ในองค์กรเดียว ซึ่งอาจเป็นคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาก็ได้ พร้อมทั้งปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการเสียใหม่ให้ประกอบด้วยผู้แทนของรัฐจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้แทนจากภาคเอกชนในจำนวนที่สมดุลย์กัน ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ให้การควบคุมการโฆษณาเป็นไปในแนวทางเดียวกัน สามารถกำหนดมาตรฐานของการโฆษณาได้ และเป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนได้มีระบบควบคุมการโฆษณาด้วยตนเอง ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ในแง่ของความเข้าใจและความรับผิดชอบต่อสังคมระหว่างภาครัฐกับเอกชน และก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้ทำการโฆษณา

3.2 สำหรับบทบาทปฏิบัติในส่วนของ การควบคุมจลาจลนั้น ควรให้นำทบทวนปฏิวัติในหมวดว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณามาใช้บังคับกับการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านจลาจลโดยอนุโลม ซึ่งจะ เป็นผลให้คณะกรรมการว่าด้วยจลาจลสามารถให้ผู้ประกอบธุรกิจพิสูจน์แสดงข้อความจริงในจลาจลได้ด้วย และมีอำนาจดำเนินการกับจลาจลสินค้าที่มีใช้สินค้าควบคุมจลาจลได้ด้วย

3.3 ในส่วนของบทบาทปฏิบัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการนั้น การกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นที่สุดท้าย ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จของฝ่ายบริหารแต่เพียงฝ่ายเดียว เพราะมีเพียงการตรวจสอบภายในองค์กรเดียวกันเท่านั้น ไม่เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก ผู้เขียนเห็นว่า การควบคุมการโฆษณานี้มิใช่เป็นกรณีที่ควรจะมีการควบคุมโดยเคร่งครัดนัก เพราะล้าพั้งโดยโฆษณาในตัวเองไม่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้บริโภคได้ กรณีจะเกิดอันตรายแก่ผู้บริโภค เมื่อผู้บริโภคนั้นหลงเชื่อโฆษณาที่เป็นเท็จหรือไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค แล้วบริโภคสินค้าหรือบริการนั้น ซึ่งหน่วยงานของ

รัฐสามารถป้องกันความเสียหายที่จะเกิดแก่ผู้บริโภค ด้วยการตรวจสอบโฆษณาได้ ดังนั้น จึงควรเปิดโอกาสให้ผู้ได้รับคำสั่งของคณะกรรมการ สามารถฟ้องร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานได้ด้วย เพื่อให้ทั้งฝ่ายรัฐและผู้ได้รับคำสั่งสามารถชี้แจงข้อเท็จจริงได้อีกครั้งหนึ่ง ส่วนศาลที่จะฟ้องร้องนั้น หากต่อไปได้มีการตั้งศาลปกครองขึ้น ก็ควรให้ศาลปกครองเป็นผู้พิจารณา เพราะกรณีเป็นเรื่องของนิติกรรมทางปกครอง

4. ในเรื่องของมาตรการทางกฎหมายในการชดเชยเยียวยานั้น นับเป็นปัญหาใหญ่พอสมควร ทั้งนี้ เพราะไม่มีบทบัญญัติในการชดเชยเยียวยารองรับสิทธิของผู้บริโภคในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และหลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็ไม่เอื้ออำนวยต่อการชดเชยเยียวยาให้แก่ผู้บริโภค ยิ่งไปกว่านั้น การชดเชยเยียวยายังมีหนทางเดียวสิ่งฟ้องร้องต่อศาล โดยรัฐช่วยเหลือฟ้องร้องคดีให้แทน ในกรณีที่การฟ้องคดีนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะปรับปรุงวิธีการชดเชยเยียวยา ดังนี้

4.1 ควรสร้างหลักกฎหมาย โดยบัญญัติข้อสันนิษฐานที่เป็นคุณแก่ผู้บริโภคว่า ในคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคให้สันนิษฐานว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ เป็นผลจากการกระทำของผู้ผลิต หรือผู้ประกอบการธุรกิจ เว้นแต่ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการจะพิสูจน์ได้ว่า ความเสียหายเช่นนั้นมิได้เกิดจากความบกพร่องของสินค้าหรือบริการ หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความประมาทเลินเล่อ หรือการบริโภคสินค้าหรือบริการที่ผิดวิธีของผู้บริโภคเอง อันเป็นการผลักภาระการพิสูจน์ไปยังผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการ

4.2 รัฐควรเข้ามามีบทบาทเพื่อการชดเชยเยียวยาให้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เกิดการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค รัฐสามารถออกคำสั่งให้ทางปกครอง เพื่อบรรเทาผลร้ายที่เกิดแก่ผู้บริโภคแต่อย่างใด บทบัญญัติที่กฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย ในการออกคำสั่งทางปกครองนั้นมีเพียงในกรณีที่สินค้านั้นอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค ตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เท่านั้น ที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถมีคำสั่งห้ามจำหน่ายสินค้าได้ แต่หากเป็นสินค้าประเภทอื่น เช่น



การขายอาคารชุด การขายบ้านจัดสรร ซึ่งสินค้าดังกล่าวมิใช่เป็นสินค้าอันตราย แม้ว่าจะมีกฎหมายเฉพาะควบคุมกิจการดังกล่าวอยู่แล้วก็ตาม ก็ยังปรากฏว่าผู้บริโภคที่ซื้อสินค้าเหล่านี้ได้รับความเสียหายจากผู้ประกอบธุรกิจอยู่เนือง ๆ เมื่อผู้ประกอบธุรกิจเหล่านี้กระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค รัฐไม่อาจเข้าช่วยเหลือมิให้การละเมิดสิทธินั้นลุกลามไปสู่ผู้บริโภคหม่มากได้ จึงควรให้อำนาจแก่คณะกรรมการในการออกคำสั่งทางปกครอง ห้ามขายสินค้าเป็นการชั่วคราว เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำซ้ำซึ่งการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคอีกต่อไป

นอกจากสินค้าอันตรายที่ควรให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ในการออกคำสั่งห้ามจำหน่ายสินค้าเป็นการชั่วคราวแล้ว ควรขยายขอบเขตของมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ให้ครอบคลุมไปถึงบริการที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภคด้วย เช่น บริการเครื่องเล่นในสวนสนุก หากบริการเหล่านั้นอาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค สำหรับบริการที่อยู่ในข่าย ควรจะอยู่ภายใต้กรอบแห่งกฎหมายนั้น อาจทำได้โดยกำหนดเป็นกฎกระทรวง

อย่างไรก็ดี การออกคำสั่งทางปกครองเช่นนี้ ย่อมกระทบกระเทือนต่อผู้ประกอบธุรกิจอย่างเห็นได้ชัด จึงควรมีระบบการตรวจสอบการออกคำสั่งดังกล่าว โดยให้ผู้ประกอบธุรกิจสามารถร้องขอต่อศาลเพื่อยกเลิกคำสั่งห้ามจำหน่ายสินค้า หรือคำสั่งใด ๆ ที่ป้องกันมิให้เกิดการกระทำซ้ำ ซึ่งการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคได้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบธุรกิจ

4.3 นอกจากการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคต่อศาลแล้ว รัฐควรเข้ามามีบทบาทในการชดเชยเยียวยาให้แก่ผู้บริโภคด้วยการเจรจาต่อรองเพื่อทำสัญญาประนีประนอมชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภค การเข้ามามีบทบาทในเรื่องนี้มิได้หมายความว่า รัฐจะเข้ามากำหนดในเรื่องของค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภค แต่เป็นการที่รัฐเข้ามาไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท ระหว่าง ผู้บริโภค และผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อการชดเชยเยียวยาที่รวดเร็วบนพื้นฐานของความพึงพอใจทั้งสองฝ่าย

การเข้ามามีบทบาทในการเจรจาไกล่เกลี่ยนี้ อาจทำให้ในรูปแบบของคณะกรรมการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาท ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนภาครัฐ และภาคเอกชน ร่วมกันดำเนินงานเจรจาให้ผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจได้มีความ

เข้าใจซึ่งกันและกัน รวมทั้งมีการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคจนเป็นที่พอใจ แต่การใกล้เคียงข้อพิพาทนี้ควรมีระบบตรวจสอบเช่นเดียวกัน เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ชอบ การตรวจสอบนี้อาจทำได้โดยเมื่อการเจรจาเป็นที่ยุติได้มีการทำข้อตกลงต่อกันแล้ว อาจเสนอข้อตกลงนั้นให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่งก็ได้ วิธีการเช่นนี้ผู้เขียนเห็นว่ามีผลดีคือ

1. ลดความบาดหมางระหว่างผู้บริโภค และผู้ประกอบการธุรกิจให้สามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างปรกติสุข
2. ผู้บริโภคได้รับการชดเชยเยียวยาที่รวดเร็ว ผู้ประกอบการธุรกิจสามารถระงับข้อพิพาทได้อย่างรวดเร็ว เป็นธรรม ด้วยความพอใจของทุกฝ่าย
3. ผู้ประกอบการธุรกิจได้รับประโยชน์ในแง่ของชื่อเสียงในทางการค้า ที่ไม่ถูกระทบกระเทือนโดยข้อพิพาทที่เกิดขึ้น
4. เป็นการสร้างความสำนึกให้แก่ผู้ประกอบการ ที่พึงดำเนินธุรกิจโดยไม่เอารัดเอาเปรียบต่อผู้บริโภค

4.4 สำหรับการกำหนดค่าเสียหายนั้น เพื่อให้ผู้บริโภคตื่นตัวในการป้องกันสิทธิของตนเองจากผู้ผลิต หรือผู้ประกอบการที่ไม่สุจริต ควรนำหลักการกำหนดค่าเสียหายที่เป็นการลงโทษ (Innitive Damager) มาปรับใช้ในการกำหนดค่าเสียหายในคดีละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ทั้งนี้ การกำหนดค่าเสียหายดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม เพราะผู้บริโภคไม่มีโอกาสป้องกันตนเองจากการกระทำของผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการ การนำหลักดังกล่าวมาใช้ ควรแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กำหนดหลักเกณฑ์การชดเชยค่าเสียหายไว้เป็นพิเศษ เพื่อมิให้กระทบกระเทือนถึงการกำหนดค่าเสียหายในกรณีอื่น ๆ

นอกจากข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้เขียนขอเสนอมาตรการเพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคเกิดประโยชน์สูงสุดด้วย คือ

1. รัฐควรส่งเสริมให้ภาคเอกชนได้รวมตัวกันเพื่อสร้างพลังของผู้บริโภคให้เข้มแข็ง แม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติรับรองสิทธิของสมาคมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการ

คุ้มครองผู้บริโภคไว้ แต่ในทางปฏิบัติไม่เคยมีการรับรองสมาคมดังกล่าว ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะผู้บริโภคยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจในกระบวนการคุ้มครองผู้บริโภคมากนัก รวมทั้งยังมีปัญหาข้อขัดข้องทางกฎหมายที่ควรได้รับการแก้ไข การส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีอำนาจต่อรอง ที่จะทำให้ผู้บริโภคสามารถต่อรองกับผู้ประกอบธุรกิจ ตามวิถีทางแห่งกฎหมาย สังคม และเศรษฐกิจได้ รวมทั้งยังสามารถต่อรองในเรื่องของการชดใช้เยียวยาได้ด้วย

2. การให้ความรู้ความเข้าใจในกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ยังคงเป็นสิ่งสำคัญและเป็นหน้าที่ของรัฐที่พึงกระทำ ทั้งในด้านของผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งจะเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจอันดีให้เกิดขึ้นกับทั้งสองฝ่ายว่า กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคมิใช่กฎหมายที่ให้ประโยชน์แก่ผู้บริโภคและทำให้ผู้ประกอบธุรกิจเสียประโยชน์ การให้ความรู้เช่นนี้จะทำให้ผู้บริโภครู้จักปกป้องคุ้มครองสิทธิของตน ในขณะเดียวกัน ผู้ประกอบธุรกิจก็จะยอมรับในกฎหมาย และไม่กระทำการอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย

3. รัฐไม่ควรมุ่งเน้นการลงโทษทางอาญาแต่เพียงอย่างเดียว เพราะผู้ประกอบธุรกิจมิใช่อาชญากร แต่ควรกำหนดมาตรการที่สามารถระงับข้อพิพาท ทำให้เร็วที่สุด ได้ประโยชน์ และเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง หากไม่สามารถดำเนินการได้แล้ว จึงค่อยนำมาตรการทางอาญามาใช้เป็นวิธีสุดท้าย