



วารสารนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
THAMMASAT LAW JOURNAL

ชื่อเรื่อง: การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค: ก้าวอย่างสำคัญของการพัฒนาเพื่อ  
การคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ชื่อผู้แต่ง: นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์

การอ้างอิงที่แนะนำ: นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์, “การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายคุ้มครอง  
ผู้บริโภค: ก้าวอย่างสำคัญของการพัฒนาเพื่อการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น,” วารสาร  
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 49, ฉบับที่ 2, 157 (2563)

ผู้สนับสนุนหลัก

**SATYAPON  
& PARTNERS**  
THAILAND Intellectual Property Law Firm

Tax and Legal Counsellors

*Seri Manop & Doyle*



**SAIJO DENKI**

ผู้ว่าทนายความและที่ปรึกษากฎหมาย

ผู้สนับสนุนร่วม



วิญญูชน

**CSBC**  
LAW OFFICES  
www.csbc.law.com

โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง  
เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 โทร. 02 613 2169 อีเมล [tu.lawjournal@tu.ac.th](mailto:tu.lawjournal@tu.ac.th)

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค:  
ก้าวอย่างสำคัญของการพัฒนาเพื่อการคุ้มครองที่มี  
ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

Amendment of the Consumer Protection Law:  
Important Steps Forward for Improvement  
towards More Efficient Protection

นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์

ศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Nontawat Nawatrakulpisut

Professor, Faculty of Law, Thammasat University

วันที่รับบทความ 4 มีนาคม 2563; วันแก้ไขบทความ 27 เมษายน 2563; วันที่ตอบรับบทความ 19 พฤษภาคม 2563

### บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมมาอย่างต่อเนื่องเป็นระยะ ๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันรวมทั้งสิ้นสามครั้ง อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุดโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562<sup>1</sup> เมื่อเดือนพฤษภาคม 2562 ที่ผ่านมานับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม “อย่างมีนัยสำคัญอย่างยิ่ง” เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมใน “เชิงโครงสร้าง” ของพระราชบัญญัติเลยทีเดียว มิเพียงแต่การกำหนดให้มีคณะกรรมการเฉพาะเรื่องชุดใหม่ขึ้นเท่านั้น อันได้แก่ คณะกรรมการว่าด้วยความปลอดภัยของสินค้าและบริการ หากแต่ยังได้กำหนดบทบัญญัติขึ้นใหม่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านความปลอดภัยตามแนวทางของกฎเกณฑ์แห่งสหภาพยุโรปและกฎหมายของต่างประเทศบางประเทศในเรื่องความปลอดภัยของสินค้าอีกด้วย

<sup>1</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136/ตอนที่ 69 ก/ หน้า 96/ 27 พฤษภาคม 2562.



นอกจากนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่ง ได้แก่ การกำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค แทนผู้บริโภคได้อีกด้วย อันเป็นการกำหนดให้มี “ระบบคู่ขนาน” ของการใช้อำนาจฟ้องและดำเนินคดี แทนผู้บริโภคซึ่งแต่เดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแต่เพียงผู้เดียว

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ยังมีปัญหาหรือข้อบกพร่อง อีกบางประการที่ยังมิได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องเหมาะสม อันเป็น “ปัญหาพื้นฐาน” ที่ส่งผลกระทบต่อการใช้บังคับพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับนิยามคำว่า “ผู้บริโภค” และคำว่า “ผู้ประกอบการ” และการกำหนดเพิ่มเติมเรื่องสำคัญไว้ในพระราชบัญญัติ อันได้แก่ การคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัว (Right to privacy) ของผู้บริโภค พร้อมทั้งมาตรการคุ้มครอง เฉพาะด้าน และการใกล้เคียงข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคโดยกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง ในส่วนที่ 3 (ของหมวด 2 การคุ้มครองผู้บริโภค) เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคโดยประการอื่น และ แก้ไขชื่อของส่วนดังกล่าวเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการชดเชยความเสียหาย เพื่อให้สอดคล้อง กับการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

**คำสำคัญ:** ผู้บริโภค การคุ้มครองผู้บริโภค

## Abstract

The Consumer Protection Act B.E. 2522 (1979) has constantly undergone amendment on three occasions since 1998. That having been said, the most recent amendment by the Consumer Protection Act (No. 4) B.E. 2562 (2019), in May 2019, is regarded as the “most significant” amendment simply because it is indeed the amendment of “the structure” of the Act. This amendment not merely establishes a new specific committee, namely, the Committee on Safety of Goods and Services, but also introduces new provisions on consumer protection in relation to safety along the line of the Directive of the European Union as well as legislation on product safety of certain foreign jurisdictions.

In addition, another important matter put forth by this amendment is that it empowers the Secretary-General of the Consumer Protection Board to institute action and take legal proceedings in relation to violation of consumer rights on behalf of consumers, hence the introduction of the “duality system” as regards the exercise of the power to initiate litigation and take legal proceedings on behalf of consumers - the power originally vested in the Consumer Protection Board only.

Notwithstanding, the Consumer Protection Act B.E. 2522 (1979) remains plagued with certain unresolved problems or shortcomings which indeed require proper and

appropriate amendment as well. Such deficiencies represent “fundamental problems” that have adverse effects on the application of the Act, in particular, with respect to the definitions of “*consumers*” and “*business operator*”. Also, the Act requires insertion into it matters of importance concerning the protection of rights to privacy of consumers as well as specific protection measures and mediation or compromise of disputes over violation of consumer rights. These news provisions should have statutory room by their express insertion into Part III (of Chapter II: Consumer Protection) which is concerned with “Consumer Protection in relation to Miscellaneous Matters”. In effect, the title of such Part should be renamed as “Consumer Protection in relation to Compensation for Damage”, so as to correspondingly reflect the protection of consumer rights under the Consumer Protection Act B.E. 2522 (1979).

**Keywords:** consumer, consumer protection



ในช่วงเวลา 10 กว่าปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ มากมาย กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งในบรรดากฎหมายทั้งหลายที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในแต่ละคราวย่อมเป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องต่าง ๆ ของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะหนึ่ง ๆ หรือเพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายในลักษณะใหม่ ๆ เพิ่มเติม ในอันที่จะทำให้ผู้บริโภคได้รับความคุ้มครองอย่างกว้างขวางมากขึ้นและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในช่วงก่อนหน้านี้ค่อนข้างจะเป็นไปในลักษณะของการกำหนดมาตรการคุ้มครองใหม่ ๆ เพิ่มเติมขึ้น ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายสารบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตราและประกาศใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย<sup>2</sup> และในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายวิธีสบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตราและการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค<sup>3</sup> รวมไปถึงกฎหมายว่าด้วยการดำเนินคดีแบบกลุ่ม<sup>4</sup> หากแต่การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุดนี้เป็นไปในลักษณะของการแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรง และเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นสำคัญ ๆ ที่นับได้ว่าเป็นการพัฒนากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคไปอีกก้าวหนึ่งเลยทีเดียว

บทความนี้มุ่งที่จะนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคครั้งล่าสุดเมื่อเดือนพฤษภาคม 2562 ที่ผ่านมา ทั้งนี้ เฉพาะในส่วนที่เป็นสาระสำคัญเท่านั้น ในขณะเดียวกัน ก็จะนำเสนอให้เห็นถึงปัญหาที่มาของการแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้ผู้อ่านได้ทราบและเข้าใจถึงเหตุผลและความจำเป็นของการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น นอกจากนี้ บทความนี้ยังจะนำเสนอข้อคิดเห็นต่อการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไปอีกด้วย

โดยนัยดังกล่าว บทความนี้จึงแบ่งหัวข้อนำเสนอออกเป็นสองส่วนใหญ่ ๆ ได้แก่ 1. สาระสำคัญของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคครั้งล่าสุด และ 2. ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในโอกาสต่อไป

## 1. สาระสำคัญของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคครั้งล่าสุด

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522<sup>5</sup> (“พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค”) ใช้บังคับมาจนถึงวันนี้เป็นระยะเวลา 40 ปีแล้ว และได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมมาโดยตลอดเป็นระยะ ๆ กล่าวคือ การแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี พ.ศ. 2541<sup>6</sup> และการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี พ.ศ. 2556<sup>7</sup>

<sup>2</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125/ตอนที่ 36 ก/หน้า 17/ 20 กุมภาพันธ์ 2551.

<sup>3</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125/ตอนที่ 38 ก/หน้า 32/ 25 กุมภาพันธ์ 2551.

<sup>4</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132/ตอนที่ 28 ก/หน้า 1/ 8 เมษายน 2558.

<sup>5</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96/ตอนที่ 72/ฉบับพิเศษ หน้า 20/ 4 พฤษภาคม 2522.

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115/ตอนที่ 15 ก/หน้า 1/ 24 มีนาคม 2541.

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130/ตอนที่ 15 ก/หน้า 1/ 15 มีนาคม 2556.

แม้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ จะได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมมาสองครั้งแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในบางเรื่องของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ยังคงมีปัญหาหรือเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคอย่างมีประสิทธิภาพ สภาพการณ์เช่นนี้จึงนำมาซึ่งความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ในครั้งล่าสุดเมื่อเดือนพฤษภาคม 2562 ที่ผ่านมานี้ ด้วยการตราและประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 ซึ่งเสนอโดยสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค<sup>7</sup>

นอกจากการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับอัตราโทษให้เหมาะสมขึ้นแล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ครั้งล่าสุดมีสาระสำคัญที่แบ่งออกได้เป็นสองประการใหญ่ ๆ ได้แก่

- 1.1 การปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภค และ
- 1.2 การปรับปรุงมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านความปลอดภัยของสินค้าและบริการ

### 1.1 การปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภค

เรื่องสำคัญประการหนึ่งในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 คือ การปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามกฎหมายที่มีหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งในองค์กรระดับนโยบายและการควบคุมกำกับและในองค์กรระดับปฏิบัติการ อันได้แก่ 1.1.1 การแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค 1.1.2 การกำหนดเพิ่มเติมคณะกรรมการเฉพาะเรื่องชุดใหม่ 1.1.3 การเพิ่มอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และ 1.1.4 การเพิ่มอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

#### 1.1.1 การแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ใน “ระดับนโยบายและการควบคุมกำกับ” การดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิให้แก่ผู้บริโภค พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 ได้แก้ไขเพิ่มเติมทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ (1) โครงสร้างของคณะกรรมการ และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ (2) อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ

##### (1) โครงสร้างของคณะกรรมการ

งานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคมีความเกี่ยวข้องกับสินค้าและบริการต่าง ๆ จำนวนมาก และหลากหลาย งานด้านการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคจึงมีขอบเขตที่กว้างขวางและย่อมคาบเกี่ยวกับงานด้านต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130/ตอนที่ 25 ก/หน้า 4/18 มีนาคม 2556.

<sup>8</sup> ดู บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่..) พ.ศ. .... เรื่องเสร็จที่ 1520/2561.



จึงกำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีโครงสร้างที่ค่อนข้างใหญ่และมีองค์ประกอบที่กว้างขวาง<sup>9</sup> ทั้งกรรมการที่เป็นผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอยู่ก่อนการแก้ไขครั้งล่าสุดนี้ยังมีปัญหาบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความไม่ครอบคลุมขององค์ประกอบของกรรมการผู้แทนหน่วยงานของรัฐ และการขาดรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

ด้วยเหตุนี้ การแก้ไขโครงสร้างของคณะกรรมการครั้งล่าสุดนี้<sup>10</sup> จึงได้แก่

- ในส่วนที่เกี่ยวกับการกรรมการผู้แทนหน่วยงานของรัฐ **ปรับปรุงองค์ประกอบของกรรมการในส่วนนี้ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นโดยกำหนดให้มีกรรมการผู้แทนหน่วยงานของรัฐเพิ่มเติม ได้แก่ ปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และปลัดกระทรวงสาธารณสุข**

- ในส่วนที่เกี่ยวกับการกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ **กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการกรรมการในส่วนนี้โดยกำหนดเพิ่มเติมให้ต้องมีผู้แทนที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการคุ้มครองผู้บริโภคจากภาควิชาการ ภาคประชาชน และภาคผู้ประกอบการ อย่างน้อยภาคละสองคนเป็นกรรมการ**

(2) อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นองค์กรสูงสุดระดับนโยบายและการควบคุมกำกับกำกับการดำเนินการในการคุ้มครองผู้บริโภค ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ จึงกำหนดอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไว้อย่างกว้างขวาง<sup>11</sup> ซึ่งล้วนแต่เป็นอำนาจและหน้าที่ที่มีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามที่ผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจตกลงกันก่อนมีการฟ้องคดีต่อศาล การดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค การแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค โดยจะระบุชื่อสินค้าหรือบริการหรือชื่อของผู้ประกอบธุรกิจด้วยก็ได้ การดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคที่คณะกรรมการเห็นสมควรหรือมีผู้ร้องขอ

อย่างไรก็ตาม จากการปฏิบัติงานของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ผ่านมา การปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ในบางเรื่องที่สำคัญยังมีข้อจำกัดหรือข้อบกพร่องอยู่บางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค และการแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 9.

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 9 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562.

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 10.

ด้วยเหตุนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการครั้งล่าสุดนี้ จึงประกอบด้วย การแก้ไขและการเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ดังนี้

- ยกเลิกอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค<sup>12</sup>

- แก้ไขอำนาจและหน้าที่ในการแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค เป็นกำหนดแนวทางการแจ้งหรือโฆษณา ข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจกระทบต่อสิทธิของผู้บริโภคหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหาย หรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค โดยจะระบุชื่อสินค้าหรือบริการ หรือชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ ด้วยก็ได้<sup>13</sup>

- กำหนดอำนาจหน้าที่ใหม่ ๆ ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพิ่มเติม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การคุ้มครองผู้บริโภค<sup>14</sup> และการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด การใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค<sup>15</sup>

#### 1.1.2 การกำหนดเพิ่มเติมคณะกรรมการเฉพาะเรื่องชุดใหม่

นอกจากการปรับปรุงแก้ไขในเรื่องโครงสร้าง ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภคดังกล่าวข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 ยังได้ กำหนดให้มีคณะกรรมการเฉพาะเรื่องเพิ่มเติมขึ้นใหม่อีกด้วย อันได้แก่ คณะกรรมการว่าด้วยความปลอดภัยของสินค้าและบริการ<sup>16</sup>

การกำหนดให้มีคณะกรรมการเฉพาะเรื่องชุดใหม่ดังกล่าวข้างต้นน่าจะมีเหตุผล สองประการ ได้แก่

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 10 (2) ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562.

<sup>13</sup> ดูประกอบพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 20 (2/2) เพิ่มโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562.

กล่าวโดยสรุป คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 แก้ไขอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องนี้โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแทน และกำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจแต่เพียงกำหนดแนวทางในการแจ้งหรือโฆษณาของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเท่านั้น

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 10 (8/1) เพิ่มโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562.

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 10 (9/3) เพิ่มโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562.

กล่าวโดยสรุป คือ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่มีข้อโต้แย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐ เกี่ยวกับการใช้บังคับกฎหมายระหว่างการใช้บังคับตามบทบัญญัติในหมวด 2 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กับการใช้บังคับตามกฎหมายเฉพาะ

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 14 (1/1) เพิ่มโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562.



ประการที่หนึ่ง เป็นผลมาจากการที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ คุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับความปลอดภัยในการบริโภคสินค้าหรือบริการ<sup>17</sup> หากแต่ก่อนหน้านี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ กำหนดให้มีคณะกรรมการเฉพาะเรื่องเพียง 3 ชุด เท่านั้น ได้แก่ คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา คณะกรรมการว่าด้วยฉลาก และคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา ไม่มีคณะกรรมการเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับความปลอดภัยของสินค้าและบริการเป็นการเฉพาะแต่อย่างใด

ประการที่สอง เป็นผลมาจากการที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 กำหนดให้เพิ่มเติมบทบัญญัติขึ้นใหม่ ใน **หมวด 2 การคุ้มครองผู้บริโภค** กล่าวคือ **ส่วนที่ 1/1 การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านความปลอดภัย** คณะกรรมการว่าด้วยความปลอดภัยของสินค้าและบริการที่เพิ่มเติมขึ้นใหม่นี้จะเป็นคณะกรรมการเฉพาะเรื่องที่มีอำนาจและหน้าที่ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านความปลอดภัยของสินค้าและบริการโดยตรง ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

### 1.1.3 การเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

แต่เดิมนั้น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ทั้งในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรและในกรณีที่คณะกรรมการได้รับคำร้องขอจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ<sup>18</sup> อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การดำเนินคดีแทนผู้บริโภคกระทำได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 จึงกำหนดเพิ่มเติมอำนาจใหม่ให้แก่เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่สามารถดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคได้อีกทางหนึ่งด้วย<sup>19</sup> โดยการแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดเป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล<sup>20</sup>

### 1.1.4 การเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 ยังได้เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ทั่วไปและอำนาจหน้าที่เฉพาะขึ้นใหม่ให้แก่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค อีกด้วย

#### (1) อำนาจหน้าที่ทั่วไป<sup>21</sup>

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจหน้าที่ทั่วไปเพิ่มเติมขึ้นใหม่สองประการ ได้แก่

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 4 (3).

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 39.

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 39/1 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562.

<sup>20</sup> อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีของเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 20 (2/1) และ (2/2) เพิ่มโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562.

ประการที่หนึ่ง ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมและการรวมตัวกันของผู้บริโภค ในการจัดตั้งองค์กรของผู้บริโภค และส่งเสริมองค์กรของผู้บริโภคในการรักษาสิทธิของผู้บริโภค ตามแผนยุทธศาสตร์การคุ้มครองผู้บริโภค

ประการที่สอง แจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจกระทบต่อ สิทธิของผู้บริโภคหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค โดยจะระบุชื่อ สินค้าหรือบริการ หรือชื่อของผู้ประกอบธุรกิจด้วยก็ได้<sup>22</sup>

(2) อำนาจและหน้าที่เฉพาะ

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคยังมีอำนาจหน้าที่เฉพาะเพิ่มเติมขึ้นใหม่ สองประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง การโฆษณาคำพิพากษาศาล<sup>23</sup>

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้ประกอบธุรกิจฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจโฆษณา คำพิพากษาทั้งหมดหรือแต่บางส่วนให้ประชาชนทราบ

ประการที่สอง การโฆษณาข่าวสาร<sup>24</sup>

ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจไม่ปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งของคณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภค คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง หรือเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และสำนักงาน คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเข้าดำเนินการแทนผู้ประกอบธุรกิจ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภคมีอำนาจโฆษณาข่าวสารดังกล่าวให้ประชาชนทราบ

อนึ่ง การโฆษณาในสองกรณีดังกล่าวข้างต้น ให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภคกระทำทางสื่อโฆษณาหรือสื่อรูปแบบอื่นตามที่เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กำหนด โดยจะระบุชื่อผู้ประกอบธุรกิจหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วยก็ได้<sup>25</sup>

## 1.2 การปรับปรุงมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านความปลอดภัยของ สินค้าและบริการ

การปรับปรุงมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านความปลอดภัยของสินค้าและบริการเป็น เรื่องสำคัญมากอีกเรื่องหนึ่งที่ได้รับการเพิ่มเติมขึ้นโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4)

<sup>22</sup> อำนาจประการนี้แต่เดิมเป็นของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 ได้ยกเลิกอำนาจดังกล่าวไปและกำหนดให้อำนาจในเรื่องดังกล่าวเป็นของสำนักงานคณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภคแทน

<sup>23</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 20/1 วรรคหนึ่ง เพิ่มโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562.

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 20/1 วรรคสอง เพิ่มโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562.

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 20/1 วรรคสาม เพิ่มโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562.



พ.ศ. 2562<sup>26</sup> การกำหนดบทบัญญัติในเรื่องนี้เพิ่มเติมขึ้นใหม่ก็เพื่อให้สอดคล้องกับสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ นั้นเอง ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ปรับปรุงบทบัญญัติในส่วนนี้โดยกำหนดให้มีกระบวนการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านความปลอดภัยขึ้นใหม่ โดยอาศัยแนวทางจากกฎเกณฑ์แห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยความปลอดภัยในสินค้า (Directive 2001/95/EC on General Product Safety)<sup>27</sup> และกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยในสินค้าของต่างประเทศบางประเทศ (General Product Safety Regulations 2005 ของสหราชอาณาจักร และ Trade Practices Amendment (Australian Consumer Law) Act (No. 2) 2010 ของประเทศออสเตรเลีย)

การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านความปลอดภัยของสินค้าและบริการสามารถแบ่งออกได้เป็นสองประการ ได้แก่ 1.2.1 หลักการ และ 1.2.2 มาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านความปลอดภัยของสินค้าและบริการ

### 1.2.1 หลักการ

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 กำหนดหลักการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านความปลอดภัยของสินค้าและบริการ ทั้งในด้าน positive และในด้าน negative ในด้าน positive กล่าวคือ สินค้าที่ผู้ประกอบการจะขายหรือเสนอขาย หรือเข้าทำ ความตกลงเพื่อขาย หรือนำเสนอด้วยวิธีการโฆษณาหรือวิธีการอื่นใด หรือนำออกวางตลาด จะต้องเป็นสินค้าที่มีความปลอดภัย<sup>28</sup> และในด้าน negative กล่าวคือ ผู้ประกอบการต้องไม่ผลิต ส่ง หรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขายซึ่งสินค้าที่เป็นอันตราย<sup>29</sup> และต้องไม่แนะนำหรือโฆษณา สินค้าดังกล่าว<sup>30</sup>

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, ส่วนที่ 1/1 การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านความปลอดภัย เพิ่มโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562.

<sup>27</sup> Directive 2001/95/EC of the European Parliament and of the Council of 3 December 2001 on general product safety, OJEC 15 January 2002.

กฎเกณฑ์แห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยความปลอดภัยในสินค้ามีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความคุ้มครองด้านสุขภาพและความปลอดภัยแก่ผู้บริโภคในประชาคมแห่งสหภาพยุโรป อันเป็น การคุ้มครองผู้บริโภคในระดับสูง (a high level of consumer protection) (เน้นโดยผู้เขียน)

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 29/2 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 ทั้งนี้ ตามแนวทางของ Directive 2001/95/EC on General Product Safety, Art. 2 (b) และ Art. 3.

<sup>29</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 20/1 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562.

“สินค้าที่เป็นอันตราย” หมายความว่า สินค้าที่ก่อหรืออาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย จิตใจ หรือทรัพย์สิน ทั้งนี้ ไม่รวมถึงสินค้าที่มีกฎหมายอื่นบัญญัติเรื่องนั้นไว้โดยเฉพาะแล้ว

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 29/3 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562.

การกำหนดหลักการเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านความปลอดภัยของสินค้าและบริการเช่นนั้นย่อมมีเจตนารมณ์เพื่อให้สินค้าที่วางจำหน่ายในท้องตลาดเป็นสินค้าที่ปลอดภัย ผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับสินค้า ไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิต ผู้ส่งให้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้จัดจำหน่าย และผู้ขายสินค้า จึงต้องผลิต นำเข้า จัดจำหน่าย และขายแต่สินค้าที่ปลอดภัยเท่านั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับบริการ ผู้ให้บริการก็ต้องให้บริการที่ปลอดภัยแก่ผู้บริโภคเช่นกัน

หลักการดังกล่าว โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับสินค้า เป็นไปในแนวทางเดียวกับ Directive 2001/95/EC on General Product Safety ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อให้แน่ใจว่าสินค้าที่วางจำหน่ายในท้องตลาดในสหภาพยุโรปเป็นสินค้าที่ปลอดภัย<sup>31</sup> และผู้ผลิตจะต้องวางจำหน่ายในท้องตลาดเฉพาะแต่สินค้าที่ปลอดภัยเท่านั้น<sup>32</sup>

### 1.2.2 มาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านความปลอดภัยของสินค้าและบริการ

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านความปลอดภัยของสินค้าและบริการ โดยกำหนด (1) อำนาจแก่คณะกรรมการว่าด้วยความปลอดภัยของสินค้าและบริการ และกำหนด (2) หน้าที่ต่าง ๆ แก่ผู้ประกอบการเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองด้านความปลอดภัยของสินค้าและบริการ ดังนี้

#### (1) อำนาจของคณะกรรมการว่าด้วยความปลอดภัยของสินค้าและบริการ

ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัย คณะกรรมการว่าด้วยความปลอดภัยของสินค้าและบริการ มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้าหรือบริการที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค และรายงานผลการทดสอบหรือพิสูจน์ต่อคณะกรรมการ พร้อมทั้งอาจสั่งห้ามขายสินค้าหรืองดให้บริการนั้นเป็นการชั่วคราวได้<sup>33</sup>

หากผลจากการทดสอบหรือพิสูจน์นั้น สินค้าหรือบริการไม่เป็นสินค้าหรือบริการที่เป็นอันตราย ให้คณะกรรมการออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ในทางตรงกันข้าม หากเป็นสินค้าที่เป็นอันตรายหรือเป็นบริการที่เป็นอันตราย คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งห้ามผลิตเพื่อขาย หรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย หรือขายสินค้า หรืองดให้บริการ<sup>34</sup> เป็นต้น

<sup>31</sup> Article 1.

1. The purpose of this Directive is to ensure that products placed on the market are safe.

<sup>32</sup> Article 3.

1. Producers shall be obliged to place only safe products on the market.

<sup>33</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 29/8 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562.

<sup>34</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 29/9 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562.



## (2) หน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจ

มาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองด้านความปลอดภัยของสินค้าและบริการ ได้แก่ การกำหนดหน้าที่ต่าง ๆ แก่ผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับความปลอดภัยของสินค้าและบริการ ซึ่งประกอบด้วยหน้าที่ทั่วไป และหน้าที่เฉพาะ

### (2.1) หน้าที่ทั่วไป

- ผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นผู้ผลิต ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขายซึ่งสินค้าควบคุมฉลากหรือผู้ให้บริการที่กฎหมายกำหนด ต้องจัดให้มีมาตรการเพื่อป้องกันหรือทำให้ความเสี่ยงต่ออันตรายอันเนื่องมาจากสินค้าหรือบริการนั้นหมดสิ้นไป<sup>35</sup> เช่น สอดส่องดูแลความปลอดภัยของสินค้าหรือบริการ ช่องทางในการให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภคและช่องทางการรับแจ้งข้อมูลจากผู้บริโภค มาตรการในการติดตามสินค้าที่ได้จัดจำหน่ายไปหรือติดตามบริการที่ได้ให้บริการไป

- ผู้ขายหรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้าหรือผู้ซื้อสินค้าเพื่อนำออกให้บริการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยงต่ออันตรายอันเนื่องมาจากสินค้าที่ขายหรือสินค้าที่นำออกให้บริการ ต้องจัดให้มีมาตรการเพื่อป้องกันหรือทำให้ความเสี่ยงต่ออันตรายอันเนื่องมาจากสินค้าที่ขายหรือสินค้าที่นำออกให้บริการนั้นหมดสิ้นไป<sup>36</sup> เช่น เก็บรักษาเอกสารที่จำเป็นเพื่อการติดตามแหล่งที่มาของสินค้าที่ขายหรือสินค้าที่นำออกให้บริการ ให้ความร่วมมือกับผู้ประกอบธุรกิจอื่น ๆ และพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว

### (2.2) หน้าที่เฉพาะ

นอกจากหน้าที่ทั่วไปเกี่ยวกับความปลอดภัยของสินค้าและบริการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้ประกอบธุรกิจยังมีหน้าที่เฉพาะในประการต่าง ๆ อีกด้วย เช่น หน้าที่เกี่ยวกับการแจ้งความเป็นอันตรายเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ<sup>37</sup> หน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการปกป้องอันตรายหรือทำให้อันตรายของสินค้าหรือบริการหมดสิ้นไป<sup>38</sup> จัดเก็บสินค้าในท้องตลาดกลับคืนและประกาศเรียกคืนสินค้าจากผู้บริโภค กรณีคณะกรรมการว่าด้วยความปลอดภัยของสินค้าและบริการมีคำสั่งห้ามขาย<sup>39</sup>

<sup>35</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 29/4 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 ทั้งนี้ ตามแนวทางของ Directive 2001/95/EC on General Product Safety, Art. 5.1.

<sup>36</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 29/5 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 ทั้งนี้ ตามแนวทางของ Directive 2001/95/EC on General Product Safety, Art. 5.2.

<sup>37</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 29/6 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 ทั้งนี้ ตามแนวทางของ Directive 2001/95/EC on General Product Safety, Art. 5.3.

<sup>38</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 29/7 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 ทั้งนี้ ตามแนวทางของ Directive 2001/95/EC on General Product Safety, Art. 5.4.

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 29/10 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562.

## 2. ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะบางประการเพื่อการพัฒนากฎหมาย คุ้มครองผู้บริโภคในโอกาสต่อไป

เมื่อได้พิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ในประการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่งของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ อย่างไรก็ตาม จะสังเกตได้ว่ายังมีเรื่องสำคัญอีกหลายเรื่องในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ที่มีปัญหาหรือข้อบกพร่องและควรจะได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมด้วย หากแต่ยังคงมิได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมและยังเป็นปัญหาอยู่ต่อไป ในขณะเดียวกัน ก็ยังมีเรื่องบางเรื่องที่จะต้องกำหนดเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ อีกด้วย

ดังนั้น ในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงข้อคิดเห็นบางประการต่อการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ในประการต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น และข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในโอกาสต่อไป อันได้แก่ 2.1 ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมในประการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 และ 2.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป

### 2.1 ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมในประการต่าง ๆ ตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562

ข้อคิดเห็นในส่วนนี้เป็นข้อคิดเห็นต่อเรื่องต่าง ๆ ที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 ที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ซึ่งประกอบด้วยข้อคิดเห็นในสองส่วน ได้แก่ 2.1.1 ข้อคิดเห็นต่อการปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภค และ 2.1.2 ข้อคิดเห็นต่อการปรับปรุงมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านความปลอดภัยของสินค้าและบริการ

2.1.1 ข้อคิดเห็นต่อการปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภค

เมื่อได้พิจารณาการปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภคที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว จะเห็นได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนนี้เป็นการปรับเปลี่ยนทั้งในเชิงโครงสร้างของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ และในเชิงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ อันเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม “อย่างมีนัยสำคัญ” ที่ “ตรงประเด็น” และ “สอดคล้อง” กับปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ นั้นในบางประการเลยทีเดียว



ข้อคิดเห็นในส่วนนี้จึงประกอบด้วยข้อคิดเห็นสามประการ ได้แก่ (1) ข้อคิดเห็นต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (2) ข้อคิดเห็นต่อการกำหนดให้มีคณะกรรมการเฉพาะเรื่องเพิ่มเติม และ (3) ข้อคิดเห็นต่อการเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

(1) ข้อคิดเห็นต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

(1.1) การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

โดยที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นองค์กรสูงสุดในระดับนโยบายและการควบคุมกำกับกำกับการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค กอปรกับงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นงานที่มีขอบเขตรอบคลุมหรือคาบเกี่ยวกับงานด้านต่าง ๆ ที่ตกอยู่ในอำนาจและหน้าที่ขององค์กรอื่นของรัฐเป็นจำนวนมาก ดังนั้น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ จึงได้กำหนดให้บุคคลฝ่ายต่าง ๆ จำนวนมากมาทำหน้าที่เป็นกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งประกอบด้วยกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามแนวทางของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 จึง “ยังมี” จะเป็นแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานของคณะกรรมการ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับกรรมการผู้แทนหน่วยงานของรัฐ และในส่วนที่เกี่ยวกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

- กรณีกรรมการผู้แทนหน่วยงานของรัฐ

ปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในทางปฏิบัติ คือ ความยากลำบากในการจัดประชุมคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค อันเนื่องมาจากองค์ประกอบของคณะกรรมการที่กว้างขวางและหลากหลายครอบคลุมหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ นอกจากนี้ ผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคล้วนเป็นผู้บริหารระดับสูงของแต่ละหน่วยงาน อันได้แก่ ปลัดกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งมีการกิจในความรับผิดชอบเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้การจัดประชุมคณะกรรมการจะจัดให้มีขึ้นได้เป็นเวลาหลายเดือนต่อครั้ง ทำให้การปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ ของคณะกรรมการไม่สะดวกคล่องตัวและทำให้การพิจารณาตัดสินในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ<sup>40</sup>

ดังนั้น การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของคณะกรรมการโดยกำหนดให้มีกรรมการผู้แทนหน่วยงานของรัฐแห่งใหม่เพิ่มเติมขึ้นอีก จึง “มี” จะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นนั้นแต่อย่างใด

- กรณีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

ปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแต่เดิม คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ กำหนดแต่เพียงให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี หากแต่ไม่ได้

<sup>40</sup> นนทวัชร นวตระกูลพิสุทธิ์, หมายเหตุคุ้มครองผู้บริโภค, พิมพ์เพิ่มเติม ครั้งที่ 1 (กรุงเทพ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), น.324; และ “การคุ้มครองผู้บริโภคกับปัญหาเฉพาะของระบบการคุ้มครองของประเทศไทย”, วารสารพี, น.84 (2557).

กำหนดคุณสมบัติและ/หรือลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไว้โดยชัดแจ้งแต่อย่างใด

การที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 ได้กำหนดเพิ่มเติมคุณสมบัติของบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไว้โดยชัดแจ้งนั้น “ดูเหมือนน่าจะ” เป็นแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาให้ละเอียดถี่ถ้วนแล้ว จะเห็นได้ว่าคุณสมบัติของบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่กำหนดเพิ่มเติมขึ้นใหม่นั้น จะต้องเป็น “ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการคุ้มครองผู้บริโภคจากภาควิชาการ ภาคประชาชน และภาคผู้ประกอบการธุรกิจ อย่างน้อยภาคละสองคน” เป็นกรรมการ การกำหนดเช่นนี้ย่อมมีผลให้ผู้ประกอบธุรกิจสามารถมีผู้แทนของตนเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กรณีจึงนำมาซึ่งปัญหา “ความไม่เหมาะสม” และปัญหา “การขัดกันแห่งผลประโยชน์” (conflict of interest) ในการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งเป็นบุคคลที่ถูกควบคุมกำกับให้ปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ มาทำหน้าที่เป็นผู้ออกกฎเกณฑ์และ/หรือคำสั่งต่าง ๆ ให้แก่ผู้ประกอบการเสียเอง อันจะมีผลกระทบต่อ “ความเป็นกลาง” ในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิประเภทนี้

อาจกล่าวได้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมโครงสร้างของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามแนวทางดังกล่าวข้างต้นมีเพียงแต่ “มิได้แก้ไขปัญหา” เกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการ ซึ่งมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นแล้ว กลับยัง “ก่อให้เกิดปัญหาใหม่” ขึ้นในโครงสร้างของคณะกรรมการอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเกี่ยวกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นปัญหาใน “บ้านของตัวเอง” ปัญหาของกรรมการในคณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรง<sup>41</sup>

#### (1.2) การปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและกว้างขวางอย่างมาก ทั้งในด้านการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิจากผู้ประกอบธุรกิจ การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค การดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค และการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค การปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวย่อมต้องกระทำด้วย “ความรวดเร็วและต่อเนื่อง” เพื่อให้คำสั่งหรือมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคของคณะกรรมการสามารถให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคได้ทันทั่วถึง

<sup>41</sup> คณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรงประกอบด้วย...กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนสมาคมที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับธุรกิจขายตรงจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนสมาคมที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับธุรกิจตลาดแบบตรงจำนวนหนึ่งคน...และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการขายตรงหรือการตลาดแบบตรง ทั้งนี้ ต้องแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง (พ.ร.บ. ขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545, มาตรา 8)

นอกจากนี้ ประธานกรรมการและกรรมการต้องไม่ดำรงตำแหน่ง หรือเป็นหุ้นส่วน หรือเป็นผู้ถือหุ้นเกินจำนวนร้อยละสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมดในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ประกอบธุรกิจขายตรงหรือตลาดแบบตรงในระยะหนึ่งปีก่อนดำรงตำแหน่งหรือระหว่างดำรงตำแหน่งประธานกรรมการหรือกรรมการ (พ.ร.บ. ขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕, มาตรา 9 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560). ดู นนทวัชร นวตระกูลพิสุทธิ์, กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค, เพ็ญอึ้ง, น.335.



หากแต่เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการดังที่ได้กล่าวข้างต้นประกอบแล้ว ยิ่งจะทำให้เห็นได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ดังกล่าวของคณะกรรมการย่อมมีอาจกระทำได้อย่างคล่องตัวและรวดเร็ว

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการโดยยกเลิกอำนาจหน้าที่บางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค และกำหนดให้อำนาจหน้าที่ในส่วนนี้เป็นของคณะกรรมการว่าด้วยความปลอดภัยของสินค้าและบริการที่ได้กำหนดให้จัดตั้งขึ้นใหม่ เพื่อให้คณะกรรมการว่าด้วยความปลอดภัยของสินค้าและบริการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้โดยตรง จึงเป็นการแก้ไขปัญหาที่ “มีความเหมาะสม”<sup>42</sup> ในอันที่จะทำให้การพิจารณาเรื่องความเป็นอันตรายของสินค้าหรือบริการ และการกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านความปลอดภัยของสินค้าและบริการเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

#### (2) ข้อคิดเห็นต่อการกำหนดให้มีคณะกรรมการเฉพาะเรื่องเพิ่มเติม

การกำหนดให้มีคณะกรรมการเฉพาะเรื่องขึ้นใหม่ ได้แก่ คณะกรรมการว่าด้วยความปลอดภัยของสินค้าและบริการ ย่อมมีความเหมาะสม นอกจากจะเป็นการกำหนดให้มีคณะกรรมการเฉพาะเรื่องที่สอดคล้องกับสิทธิของผู้บริโภคที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ในแต่ละด้านโดยตรงแล้ว ยังจะเป็นองค์กรย่อยที่จะทำหน้าที่เกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคโดยเฉพาะเจาะจงอีกด้วย อันจะทำให้การคุ้มครองผู้บริโภคในส่วนนี้สามารถดำเนินไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

อย่างไรก็ตาม ในทำนองเดียวกับคณะกรรมการเฉพาะเรื่องด้านอื่น ๆ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ มิได้กำหนดคุณสมบัติและ/หรือลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการเฉพาะเรื่องไว้แต่ประการใด กรณีจึงมีความเป็นไปได้ว่าคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอาจแต่งตั้งผู้ประกอบธุรกิจมาเป็นกรรมการเฉพาะเรื่องก็ได้ รวมถึงกรรมการว่าด้วยความปลอดภัยของสินค้าและบริการด้วย

#### (3) ข้อคิดเห็นต่อการเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นองค์กรระดับปฏิบัติการและมีเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงาน<sup>43</sup> การแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยรวมแล้วย่อมเป็นไปเพื่อให้การดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ในการคุ้มครองผู้บริโภคมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

<sup>42</sup> การแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นนี้เป็นไปในแนวทางเดียวกับข้อเสนอแนะที่ผู้เขียนได้เคยเสนอไว้ก่อนหน้านี้ ดู นนทวัชร นวตระกูลพิสุทธิ์, หมายเหตุคุ้มครองผู้บริโภค, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 40, น.332; และ “การคุ้มครองผู้บริโภคกับปัญหาเฉพาะของระบบการคุ้มครองของประเทศไทย”, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 40, น.111.

<sup>43</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 19 วรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541.

อย่างไรก็ตาม การกำหนดอำนาจเพิ่มเติมให้แก่เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภคได้ด้วย โดยมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณสมบัติที่กฎหมายกำหนดเป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล ในขณะที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเองก็มีอำนาจดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเมื่อเห็นสมควรหรือเมื่อได้รับคำร้องขอจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ โดยแต่งตั้งพนักงานอัยการหรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณสมบัติที่กฎหมายกำหนดเป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาลด้วย อาจนำมาซึ่งปัญหาบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเกี่ยวกับการมีความเห็นที่ “ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน” หรือ “ขัดแย้งกัน” ระหว่างคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคต่อการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามข้อเท็จจริงใดข้อเท็จจริงหนึ่ง อันจะทำให้เกิดปัญหาในการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีประสิทธิภาพขึ้นได้ นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องกำหนดขอบเขตและเงื่อนไขของการใช้อำนาจดังกล่าวของเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไว้อย่าง “จำกัด” และ “เคร่งครัด” เพื่อมิให้ไปก้ำกึ่งของอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจดังกล่าว

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าการกำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจในเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่เหมาะสม ทำให้การพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้บริโภคที่เสนอมาสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นจำนวนมากในแต่ละวัน สามารถกระทำได้อย่างคล่องตัวและรวดเร็วมากขึ้น เหมาะสมกว่าที่จะกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นองค์กรที่มีองค์ประกอบขนาดใหญ่ และมีได้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรง อย่างไรก็ตาม เมื่อกำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้ว ก็สมควรที่จะกำหนดยกเลิกอำนาจในเรื่องนี้ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเสียด้วย การปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในแนวทางเช่นนี้จะเป็นการปรับเปลี่ยนให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็น “องค์กรเชิงนโยบาย” โดยหันไปในอนาคตอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งจะมีความเหมาะสมกว่าสถานะที่เป็นอยู่ตามกฎหมายในปัจจุบัน

อาจกล่าวได้ว่า โดยรวมแล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐที่มีหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภค แม้จะสามารถแก้ไขปัญหาบางประการ แต่ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาใหม่ ๆ บางประการตามมาได้เช่นกัน

#### 2.1.2 ข้อคิดเห็นต่อการปรับปรุงมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านความปลอดภัยของสินค้าและบริการ

การปรับปรุงมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านความปลอดภัยของสินค้าและบริการเป็นเรื่องสำคัญอีกเรื่องหนึ่งที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 เนื่องจากเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมใน “เชิงโครงสร้าง” ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ



เลยทีเดียว กล่าวคือ แต่เดิมนั้น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ มิได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านความปลอดภัยของสินค้าและบริการแก่ผู้บริโภคไว้โดยตรง ทั้ง ๆ ที่ผู้บริโภคได้รับความคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ ในขณะที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในด้านอื่น ๆ ไว้เป็นการเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคในการโฆษณา<sup>44</sup> การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านฉลาก<sup>45</sup> ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ<sup>46</sup> และการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านสัญญา<sup>47</sup> เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา<sup>48</sup>

แม้จะ “ดูเหมือนว่า” พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ แต่เดิมก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองความปลอดภัยแก่ผู้บริโภคในการใช้สินค้าหรือรับบริการแล้ว โดยกำหนดไว้ใน **ส่วนที่ 3 การคุ้มครองผู้บริโภคโดยประการอื่น** แต่ก็เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจที่จะออกคำสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้า เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าสินค้านั้นอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค และออกคำสั่งห้ามขายสินค้านั้นเป็นการชั่วคราว ตลอดจนออกคำสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในกรณีที่ผลการทดสอบหรือพิสูจน์ปรากฏว่าสินค้านั้นอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคและไม่อาจป้องกันได้โดยการกำหนดฉลาก<sup>49</sup> ในทำนองเดียวกัน ในส่วนที่เกี่ยวกับบริการ บทบัญญัติที่เป็นอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุดก็เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์บริการ เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าบริการนั้นอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค และออกคำสั่งห้ามให้บริการนั้นเป็นการชั่วคราว ตลอดจนออกคำสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในกรณีที่ผลการทดสอบหรือพิสูจน์ปรากฏว่าบริการนั้นอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค<sup>50</sup> การคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับความปลอดภัยในการใช้สินค้าหรือบริการตามบทบัญญัติดังกล่าวจึง “ยังมีใช้” มาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านความปลอดภัยของสินค้าและบริการอย่างแท้จริงแต่อย่างใด

<sup>44</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, หมวด 2 การคุ้มครองผู้บริโภค, ส่วนที่ 1 การคุ้มครองผู้บริโภคในการโฆษณา.

<sup>45</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, หมวด 2 การคุ้มครองผู้บริโภค, ส่วนที่ 2 การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านฉลาก.

<sup>46</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 4 (1).

<sup>47</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, หมวด 2 การคุ้มครองผู้บริโภค, ส่วนที่ 2 ทวิ การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านสัญญา เพิ่มโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541.

<sup>48</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 4 (3 ทวิ) เพิ่มโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541.

<sup>49</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 36 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556.

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 38 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556.

เมื่อพิจารณาการปรับปรุงมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านความปลอดภัยของสินค้าและบริการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 โดยรวมแล้ว จะเห็นได้ว่าการปรับปรุงมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านความปลอดภัยของสินค้าและบริการมีเจตนารมณ์เพื่อยกระดับการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านความปลอดภัยในการใช้สินค้าหรือรับบริการจาก “มาตรการเชิงรับ” (passive approach) กล่าวคือ การกำหนดอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการออกคำสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจทดสอบหรือพิสูจน์สินค้าหรือบริการที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค และออกคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดเมื่อผลการทดสอบหรือพิสูจน์ปรากฏว่าสินค้าหรือบริการนั้นอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค มาเป็น “มาตรการเชิงรุก” (active approach) ในลักษณะของการกำหนด “หลักการ” เกี่ยวกับความปลอดภัยของสินค้าที่วางจำหน่ายในท้องตลาด และ “ระบบการกำกับดูแล” เกี่ยวกับความปลอดภัยในสินค้าและบริการ โดยกำหนด “มาตรการเพื่อความปลอดภัย” ของผู้บริโภคในการใช้สินค้าหรือรับบริการ โดยกำหนดเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องนี้โดยตรงขึ้นใหม่ เป็น **ส่วนที่ 1/1 การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านความปลอดภัย** (มาตรา 29/1 ถึง มาตรา 29/17) เป็นการเฉพาะ พร้อมกับยกเลิกบทบัญญัติเดิมที่กำหนดอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการออกคำสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเกี่ยวกับความปลอดภัยของสินค้าหรือบริการดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น (มาตรา 36 ถึงมาตรา 38 เดิม) ในขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 ก็ยังได้ยกเลิกอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการออกคำสั่งใด ๆ เกี่ยวกับความปลอดภัยของสินค้าหรือบริการ และกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการว่าด้วยความปลอดภัยของสินค้าและบริการที่กำหนดให้จัดตั้งขึ้นใหม่โดยตรง

ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักการ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุดได้กำหนดว่าสินค้าที่ผู้ประกอบธุรกิจขาย นำเสนอโดยการโฆษณา หรือนำออกวางตลาด จะต้องเป็นสินค้าที่มีความปลอดภัย<sup>51</sup> อีกทั้งผู้ประกอบธุรกิจจะต้องไม่ผลิต สิ่ง หรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขายซึ่งสินค้าที่เป็นอันตราย และต้องไม่แนะนำหรือโฆษณาสินค้านั้น<sup>52</sup> อีกด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวกับระบบการกำกับดูแลเกี่ยวกับความปลอดภัยในสินค้าและบริการ ระบบการกำกับดูแลประกอบด้วยมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับความปลอดภัยของสินค้าและบริการ ซึ่งนอกจากจะเป็นการกำหนดอำนาจของคณะกรรมการว่าด้วยความปลอดภัยของสินค้าและบริการในการดำเนินงานและออกคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดเกี่ยวกับความปลอดภัยของสินค้าและบริการแล้ว ยังเป็นการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจมีหน้าที่ในการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับความปลอดภัยของสินค้าและบริการอีกด้วย

<sup>51</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 29/2 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562.

<sup>52</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 29/3 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562.



ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการว่าด้วยความปลอดภัยของสินค้าและบริการ คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้าหรือบริการ เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าสินค้าหรือบริการใด “อาจเป็น” สินค้าหรือบริการที่เป็นอันตราย และรายงานผลการทดสอบหรือพิสูจน์ต่อคณะกรรมการ ในขณะที่หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าสินค้าหรือบริการใด “เป็น” สินค้าหรือบริการที่เป็นอันตราย นอกจากคณะกรรมการจะมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้าหรือบริการนั้นแล้ว คณะกรรมการยังอาจสั่งห้ามขายสินค้าหรืองดให้บริการนั้นเป็นการชั่วคราวได้<sup>53</sup> อีกด้วย

ในกรณีที่ผลการทดสอบหรือพิสูจน์ปรากฏว่าสินค้าหรือบริการนั้น “ไม่เป็น” สินค้าหรือบริการที่เป็นอันตราย คณะกรรมการต้องออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งห้ามขายสินค้าหรืองดให้บริการนั้นเป็นการชั่วคราวนั้น ในทางตรงกันข้าม หากผลการทดสอบหรือพิสูจน์ปรากฏว่าสินค้าหรือบริการนั้น “เป็น” สินค้าหรือบริการที่เป็นอันตราย คณะกรรมการต้องออกคำสั่งห้ามผู้ประกอบธุรกิจผลิตเพื่อขาย หรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย หรือขายสินค้า หรืองดให้บริการ<sup>54</sup>

คำสั่งในกรณีหนึ่งกรณีใดของคณะกรรมการว่าด้วยความปลอดภัยของสินค้าหรือบริการ ย่อมส่งผลกระทบต่อหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจในการดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งของคณะกรรมการ เช่น การจัดเก็บสินค้าในท้องตลาดกลับคืนหรือประกาศเรียกคืนสินค้าจากผู้บริโภค กรณีคณะกรรมการมีคำสั่งห้ามขายสินค้า<sup>55</sup> ทำลายสินค้า กรณีที่คณะกรรมการมีคำสั่งทำลายสินค้านั้น<sup>56</sup>

ในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับความปลอดภัยในสินค้าและบริการ การดำเนินการมาตรการเกี่ยวกับความปลอดภัยในสินค้าและบริการเกี่ยวข้องกับผู้ประกอบธุรกิจทั้งในขั้นของการผลิตหรือนำเข้าสินค้ามาขายในราชอาณาจักรหรือการให้บริการ และในขั้นของการขายสินค้า หรือการนำสินค้าออกให้บริการด้วย

- ผู้ประกอบธุรกิจในขั้นของการผลิตหรือนำเข้ามาขายในราชอาณาจักรหรือการให้บริการ<sup>57</sup>

ผู้ผลิต ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขายซึ่งสินค้าที่ควบคุมฉลาก หรือผู้ให้บริการใดที่คณะกรรมการว่าด้วยความปลอดภัยของสินค้าหรือบริการกำหนด มีหน้าที่ต้องจัดให้มีมาตรการเพื่อป้องกันหรือทำให้ความเสี่ยงต่ออันตรายอันเนื่องมาจากสินค้าหรือบริการนั้นหมดสิ้นไป โดยดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ กำหนด เช่น สอดส่องดูแลความปลอดภัยของ

<sup>53</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 29/8 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562.

<sup>54</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 29/9 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562.

<sup>55</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 29/10 วรรคหนึ่ง เพิ่มโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562.

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 29/10 วรรคสอง เพิ่มโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562.

<sup>57</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 29/4 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562.

สินค้าหรือบริการของตนตลอดระยะเวลาประกันของสินค้าหรือบริการนั้น มาตรการเพื่อให้ทราบได้ถึงความเสี่ยงต่ออันตรายที่อาจเกิดขึ้นตามสภาพของสินค้าหรือบริการ ช่องทางในการให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภค และช่องทางการรับแจ้งข้อมูลจากผู้บริโภค การตรวจสอบและพิจารณาข้อมูลที่ได้รับแจ้งจากผู้บริโภค มาตรการในการติดตามสินค้าที่ได้จัดจำหน่ายไปหรือบริการที่ได้ให้บริการไป

- ผู้ประกอบธุรกิจในระดับของการขายสินค้าหรือการนำสินค้าออกให้บริการ<sup>58</sup>

ผู้ขายหรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้าที่ควบคุมฉลาก หรือผู้ซื้อสินค้าเพื่อนำออกให้บริการ ที่คณะกรรมการว่าด้วยความปลอดภัยของสินค้าหรือบริการกำหนด มีหน้าที่ต้องจัดให้มีมาตรการเพื่อป้องกันหรือทำให้ความเสี่ยงต่ออันตรายอันเนื่องมาจากสินค้าหมดสิ้นไป โดยดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ กำหนด เช่น เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยงต่ออันตรายอันเนื่องมาจากสินค้าที่ขายหรือสินค้าที่นำออกให้บริการ และข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องที่อยู่ในความครอบครองของตน เก็บรักษาเอกสารที่จำเป็นเพื่อการติดตามแหล่งที่มาของสินค้าที่ขายหรือสินค้าที่นำออกให้บริการ ตลอดจนให้ความร่วมมือกับผู้ผลิตผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักร ผู้ขายและพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการดำเนินการเพื่อป้องกันหรือทำให้ความเสี่ยงต่ออันตรายอันเนื่องมาจากสินค้าที่ขายหรือสินค้าที่นำออกให้บริการหมดสิ้นไป

มาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับความปลอดภัยในสินค้าและบริการดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นโดยรวมแล้วมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับแนวทางในหลายประการตามที่กำหนดไว้ใน Directive 2001/95/EC on General Product Safety และทำให้การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือรับบริการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายว่า มาตรการเพื่อป้องกันหรือทำให้ความเสี่ยงต่ออันตรายอันเนื่องมาจากสินค้าหรือบริการหมดสิ้นไปที่กำหนดขึ้นนั้น “มิได้กำหนดโดยชัดแจ้ง” ให้ผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นผู้ผลิต ผู้ส่ง หรือผู้นำเข้า ดำเนินการ “สุ่มตรวจ” สินค้าของตนที่วางจำหน่ายอยู่ในท้องตลาดเพื่อตรวจสอบหรือพิสูจน์ความไม่ปลอดภัยของสินค้าที่อาจมี และแจ้งการดำเนินการไปยังคณะกรรมการว่าด้วยความปลอดภัยของสินค้าและบริการ และผู้จำหน่ายที่เกี่ยวข้องทราบ ดังเช่นที่กำหนดไว้ใน Directive 2001/95/EC on General Product Safety<sup>59</sup>

## 2.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป

<sup>58</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 29/5 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562.

<sup>59</sup> Article 5.1 (b)

(b) in all cases where appropriate, the carrying out of sample testing of marketed products, investigation and, if necessary, keeping a register of complaints and keeping distributors informed of such monitoring.



นอกจากข้อคิดเห็นต่อการแก้ไขเพิ่มเติมในประการต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว ผู้เขียนยังเห็นว่ายังมีปัญหาหรือข้อบกพร่องอีกบางประการของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ที่ยังคงมิได้รับการแก้ไขปรับปรุง ส่งผลให้เกิดปัญหาในการใช้บังคับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ตลอดจนกฎหมายอื่นเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้เขียนจึงขอให้ออกเสนอแนะเพิ่มเติมบางประการเพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ในโอกาสต่อไป

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเพื่อการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ในส่วนนี้อาจแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี ได้แก่ 2.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาหรือข้อบกพร่องที่ควรแก้ไข หากแต่มิได้รับการแก้ไข และ 2.2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องที่จะต้องกำหนดเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติ

### 2.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาหรือข้อบกพร่องที่ควรแก้ไข หากแต่มิได้รับการแก้ไข

ปัญหาหรือข้อบกพร่องในบางเรื่องของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ยังคงปรากฏอยู่ก่อนหน้า และมิได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นเรื่องที่ว่า “น่าเสียดายอย่างยิ่ง”

ปัญหาหรือข้อบกพร่องดังกล่าวประกอบด้วยปัญหาสำคัญอย่างน้อยสองประการ ได้แก่ (1) ปัญหาเกี่ยวกับนิยามคำว่า “ผู้บริโภค” และคำว่า “ผู้ประกอบการธุรกิจ” และ (2) ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิขององค์กรเอกชนในการฟ้องคดีแทนและเพื่อผู้บริโภค

#### (1) ปัญหาเกี่ยวกับนิยามคำว่า “ผู้บริโภค” และคำว่า “ผู้ประกอบการธุรกิจ”

##### (1.1) นิยามคำว่า “ผู้บริโภค”

กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคทุกฉบับ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ หรือกฎหมายอื่น ๆ ที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ย่อมเกี่ยวข้องกับ “นโยบายของรัฐ” (Public policy) เพื่อ “ประโยชน์โดยรวม” ของผู้บริโภคเป็นสำคัญ จึงสังเกตได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคอาศัย “อำนาจรัฐ” ในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิในด้านต่าง ๆ ให้แก่ผู้บริโภค เนื้อหาสาระของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจึงเป็นไปในสองแนวทางใหญ่ ๆ กล่าวคือ แนวทางที่หนึ่ง การกำหนดหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ แก่ผู้ประกอบการธุรกิจในอันที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย และกำหนดอำนาจหน้าที่แก่องค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลให้ผู้ประกอบการธุรกิจปฏิบัติตามหน้าที่ต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดโดยเคร่งครัดพร้อมกำหนดบทลงโทษ และ แนวทางที่สอง การกำหนดข้อยกเว้นของหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยสัญญาที่ใช้บังคับในระหว่างคู่สัญญาที่มีฐานะเท่าเทียมกัน มิให้นำมาใช้บังคับในความเกี่ยวพันระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบการธุรกิจ ด้วยเหตุนี้ กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจึงมีลักษณะเป็น “กฎหมายพิเศษ” (jus special) ที่จะต้องใช้บังคับ “อย่างเคร่งครัด” เท่านั้น เพื่อมิให้การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคตามเจตนารมณ์ของกฎหมายก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลฝ่ายต่าง ๆ และเพื่อ

เคารพหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยสัญญาอันเป็นหลักกฎหมายพื้นฐานที่มีความศักดิ์สิทธิ์เป็นอย่างยิ่งในระบบกฎหมายไทย

ด้วยเหตุนี้ กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศต่าง ๆ ทั้งในส่วนที่เป็นกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรง (Consumer Law/ Consumer Act) และในส่วนที่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านอื่นเป็นการเฉพาะ<sup>60</sup> จึงกำหนดนิยามคำว่า “ผู้บริโภค” ไว้อย่างเคร่งครัด เพื่อความชัดเจนและเพื่อความเป็นธรรมในการนำกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคมาใช้บังคับ จึงสังเกตได้ว่าประเทศในกลุ่มประเทศที่ใช้บังคับกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) และประเทศในกลุ่มประเทศที่ใช้บังคับกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) จึงกำหนดนิยามคำว่า “ผู้บริโภค” เป็นไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ ผู้บริโภค มุ่งหมายถึง บุคคลธรรมดาที่บริโภคสินค้าหรือรับบริการด้วยวัตถุประสงค์เพื่อ “การใช้สอยส่วนตัว” (private use) หรือเพื่อ “การบริโภคภายในครัวเรือน” (domestic or household purpose) เป็นสำคัญ และ “มิใช่” ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อ “การประกอบธุรกิจ” หรือ “การดำเนินกิจการในทางค้าขาย” ของบุคคลนั้น<sup>61</sup>

เมื่อพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย จะเห็นได้ว่า กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยกำหนดนิยามคำว่า “ผู้บริโภค” ไว้เป็นสองแนวทาง ได้แก่ แนวทางที่หนึ่ง หลัก “ผู้ซื้อสินค้าหรือรับบริการในขั้นสุดท้าย” (“End-user”) ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ “ผู้บริโภค”<sup>62</sup> หมายถึง “ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ หรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม” และแนวทางที่สอง “หลักวัตถุประสงค์” ของการซื้อหรือใช้สินค้าหรือการรับบริการ (“Purpose of consumption”) ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 “ผู้บริโภค”<sup>63</sup> หมายถึง “ผู้เข้าทำสัญญาในฐานะผู้ซื้อ ผู้เช่า ผู้เช่าซื้อ ผู้กู้ ผู้เอาประกันภัย หรือผู้เข้าทำสัญญาอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สิน บริการ หรือประโยชน์อื่นใดโดยมีค่าตอบแทน ทั้งนี้ การเข้าทำสัญญานั้นต้องเป็นไปโดยมิใช่เพื่อการค้าทรัพย์สิน บริการ หรือประโยชน์อื่นใดนั้น และให้หมายความรวมถึงผู้เข้าทำสัญญาในฐานะผู้ค้าประกันของบุคคลดังกล่าวซึ่งมิได้กระทำเพื่อการค้าด้วย”

คำว่า “ผู้บริโภค” ตามกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “หลักสองหลัก” “ที่แตกต่างกัน” โดยสิ้นเชิง การขาดเอกภาพของนิยามคำว่า “ผู้บริโภค” มิเพียงแต่จะก่อให้เกิดความสับสนในการใช้บังคับกฎหมายของบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาในการตีความอยู่เนืองเนืองของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการฟ้องและดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนและเพื่อผู้บริโภค โดยที่ผู้ได้รับความเสียหาย

<sup>60</sup> ตัวอย่างเช่น Lemon Law ของมลรัฐต่าง ๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกา Consumers’ Rights Act 2015 ของสหราชอาณาจักร Directive 93/13/EEC of 5 April 1993 on Unfair terms in consumer contracts.

<sup>61</sup> ดู นนทวัชร นวตระกูลพิสุทธิ์, กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 40, น.251 - 259.

<sup>62</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 3 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541.

<sup>63</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540, มาตรา 3.



ในคดีนั้นมิได้มีฐานะเป็นผู้บริโภค “ที่แท้จริง”<sup>64</sup> (เช่น เนื่องจากซื้อสินค้าเพื่อนำไปใช้ในการประกอบกิจการทางพาณิชย์ของตน) และองค์กรทางกระบวนการยุติธรรมในการพิจารณาและวินิจฉัยปัญหาว่าคดีที่พิพาทระหว่างคู่ความมีลักษณะเป็นคดีผู้บริโภคหรือไม่ ดังจะเห็นได้จากคำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ในหลาย ๆ คดีที่มีการตีความคำว่า “ผู้บริโภค” ไปในแนวทางที่ “ไม่ถูกต้องเหมาะสม” นัก<sup>65</sup>

ด้วยเหตุนี้ เพื่อความเหมาะสมและความสมเหตุสมผล ตลอดจนเพื่อให้เกิดความชัดเจนและความเป็นธรรมในการใช้บังคับกฎหมาย จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมนิยามคำว่า “ผู้บริโภค” ตามกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยยึด “หลักวัตถุประสงค์” (“Purpose”) ของการซื้อหรือใช้สินค้าหรือการรับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจเป็นสำคัญ<sup>66,67</sup>

### (1.2) นิยามคำว่า “ผู้ประกอบการ”

ผู้ประกอบการเป็น “องค์ประกอบสำคัญ” อีกประการหนึ่งของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคและการนำกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคมาใช้บังคับ ในทางตรงกันข้ามกับ “ผู้บริโภค” ที่กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคมุ่งให้ความสำคัญคุ้มครองเป็นสำคัญ ผู้ประกอบการเป็นบุคคลที่กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคมุ่งกำหนดหน้าที่ในประการต่าง ๆ ในอันที่จะต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด และกำหนดความรับผิดชอบในกรณีที่ผู้ประกอบการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของตนให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคอาจใช้ถ้อยคำเรียกที่แตกต่างกันไป แล้วแต่กรณี<sup>68</sup>

เมื่อพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย จะเห็นได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยกำหนดนิยามคำว่า “ผู้ประกอบการ” ไว้เป็น

<sup>64</sup> ในกรณีเช่นนี้ จึงมีความเป็นไปได้ที่ผู้ประกอบการที่ถูกฟ้องคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคโดยการใช้อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคผ่านเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค (มาตรา 39 พ.ร.บ. คุ้มครองผู้บริโภคฯ) อาจร้องต่อศาลปกครองเกี่ยวกับ “การใช้อำนาจโดยมิชอบ” ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ด้วยเหตุผลว่าคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคฟ้องและดำเนินคดีแทนบุคคลที่ “ไม่มีฐานะ” เป็น “ผู้บริโภคที่แท้จริง” หรือเป็น “ผู้บริโภคเทียม” (faux consommateurs) (เน้นโดยผู้เขียน).

<sup>65</sup> ดูตัวอย่างคดีผู้บริโภค คำวินิจฉัยที่ 50/2551 คำวินิจฉัยที่ 56/2551 คำวินิจฉัยที่ 33/2552.

<sup>66</sup> ต่อประเด็นปัญหานี้ หากพิจารณาให้ละเอียดต่อไป จะพบว่าในชั้นยกร่าง “ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ...” สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “ผู้บริโภค” โดยยึดตามหลักวัตถุประสงค์ของการซื้อหรือใช้สินค้าหรือการรับบริการเป็นสำคัญเช่นเดียวกัน หากแต่ร่างฯ ที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ตัดการแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามดังกล่าวออก เนื่องจากบทนิยามที่เสนอแก้ไขมาจะทำให้มีความหมายแคบกว่าที่ใช้ในปัจจุบัน ผู้บริโภคจะได้รับความคุ้มครองน้อยลง ดู บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ...., อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น.1 และ น.12.

<sup>67</sup> คณะอนุกรรมการดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เคยพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “ผู้บริโภค” ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 และเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “ผู้บริโภค” ตามแนวทางดังกล่าวโดยยกร่างไว้ใน “ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค (ฉบับที่...) พ.ศ. ....” ด้วย (ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะยังอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและยังมิได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเข้าสู่กระบวนการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายตามลำดับต่อไปแต่อย่างใด).

<sup>68</sup> เช่น ผู้ประกอบการ ผู้ประกอบธุรกิจการค้า ผู้ประกอบการ ผู้รับอนุญาต

สองแนวทาง ได้แก่ แนวทางที่หนึ่ง ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ “ผู้ประกอบการธุรกิจ”<sup>69</sup> หมายถึง “ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย หรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อ ซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการ และหมายความรวมถึงผู้ประกอบการกิจการโฆษณาด้วย” และแนวทางที่สอง ตามกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคอื่น ๆ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 “ผู้ประกอบการธุรกิจ” หมายถึง “ผู้ประกอบการตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค และให้หมายความรวมถึงผู้ประกอบการตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย” พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 “ผู้ประกอบการธุรกิจหรือวิชาชีพ”<sup>70</sup> หมายถึง “ผู้เข้าทำสัญญาในฐานะผู้ขาย ผู้ให้เช่า ผู้ให้เช่าซื้อ ผู้ให้เช่ากู้ ผู้รับประกันภัย หรือผู้เข้าทำสัญญาอื่นใดเพื่อจัดให้ซึ่งทรัพย์สิน บริการ หรือประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ การเข้าทำสัญญานั้นต้องเป็นไปเพื่อการค้าทรัพย์สิน บริการ หรือประโยชน์อื่นใดนั้นเป็นทางค้าปกติของตน”

คำว่า “ผู้ประกอบการธุรกิจ” ตามกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย จึงประกอบด้วยเงื่อนไขเชิงรูปแบบและเงื่อนไขเชิงเนื้อหา เงื่อนไขเชิงรูปแบบ กล่าวคือ ผู้ประกอบการธุรกิจอาจเป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ เงื่อนไขเชิงเนื้อหา กล่าวคือ การกระทำการของผู้ประกอบการธุรกิจเป็นการกระทำการหรือประกอบอาชีพในทางค้าขายเพื่อตอบสนองเป็นปกติธุระเป็นสิ่งสำคัญ การประกอบอาชีพในทางค้าขายไม่ว่าจะเป็นการประกอบอาชีพในทางอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม หรือการฝีมือ ย่อมมุ่งแสวงหารายได้หรือกำไรจากการนั้นเป็นสิ่งสำคัญ และไม่ว่าจะกระทำในรูปของการผลิตสินค้าเพื่อขาย ว่าจ้างให้ผลิตสินค้าเพื่อขาย การส่งหรือนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย การจำหน่ายหรือการขายสินค้า หรือการให้บริการต่าง ๆ ในขณะที่การประกอบอาชีพในทางค้าขายเพื่อตอบสนองเป็นปกติธุระย่อมมุ่งหมายว่าผู้ประกอบการธุรกิจประกอบอาชีพค้าขายเช่นว่านั้นแก่บุคคลเป็นการทั่วไป เป็นประจำ และอย่างต่อเนื่อง อันเป็น “พฤติกรรม” หรือ “ทางปฏิบัติ” ที่แสดงออกซึ่งเจตนาของบุคคลนั้นที่กระทำเช่นนั้นในทางค้าขายเป็นปกติของตน และการเรียกค่าตอบแทนก็เป็นการเรียกค่าตอบแทนเพื่อวัตถุประสงค์ในทางค้าขายหรือในการประกอบธุรกิจเป็นสิ่งสำคัญ<sup>71</sup>

โดยนัยดังกล่าว คำว่า “ผู้ประกอบการธุรกิจ” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 ซึ่งบัญญัติชัดเจนว่าการเข้าทำสัญญา (ของผู้ประกอบการธุรกิจ) นั้นจะต้อง “เป็นไปเพื่อการค้า” ทรัพย์สิน บริการ หรือประโยชน์อื่นใดนั้น “เป็นทางค้าปกติ” ของตน จึงมีความเหมาะสมและสมเหตุสมผลมากกว่านิยามคำว่า “ผู้ประกอบการธุรกิจ” ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ซึ่งยังขาดความเหมาะสมและชัดเจนอยู่มาก หากแต่มีการนำไปอ้างอิงในกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคอื่น ๆ ผลที่ตามมา ก็คือ ผู้ใช้บังคับกฎหมายมักจะยึดนิยามตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ เป็นสำคัญและตีความแต่เพียงว่าหากบุคคลใดให้บริการโดยเรียก

<sup>69</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 3 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541.

<sup>70</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540, มาตรา 3.

<sup>71</sup> ดู นนทวัชร นวตระกูลพิสุทธิ์, *กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 40*, น.268 - 272.



ค่าตอบแทน บุคคลนั้นก็มีฐานะเป็นผู้ประกอบธุรกิจแล้ว โดย “มิได้พิจารณาให้ลืกลงไป” ว่าการให้บริการ โดยเรียกค่าตอบแทนเช่นนั้นเป็นการประกอบอาชีพในทางค้าขายหรือในทางธุรกิจหรือไม่ อย่างไร ดังจะเห็นได้จากคำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ในหลาย ๆ คดีที่ดีความคำว่า “ผู้ประกอบธุรกิจ” ไปในแนวทางที่ “ไม่ถูกต้องเหมาะสม” ตัวอย่างเช่น

- การพิจารณาว่าสถานพยาบาลของรัฐเป็นผู้ประกอบธุรกิจ ตาม **คำวินิจฉัยที่ 23/2552** ในคำวินิจฉัยนี้ ประธานศาลอุทธรณ์พิจารณาแต่เพียงว่าเมื่อการให้บริการของจำเลย (ในที่นี้ คือ โรงพยาบาลเจ้าพระยาอภัยภูเบศรซึ่งอยู่ในสังกัดและภายใต้การบังคับบัญชาของสำนักงาน ปลัดกระทรวงสาธารณสุข) มีการเรียกเก็บค่าบริการเป็นค่าตอบแทน จึงถือได้ว่าจำเลยเป็นผู้ให้บริการ และเป็นผู้ประกอบธุรกิจด้านสาธารณสุข

เป็นที่ทราบกันดีว่ากิจการสถานพยาบาลของรัฐทั้งหลายเป็นการประกอบกิจการ “บริการสาธารณะ” (public service) อันเกี่ยวกับการสาธารณสุขเพื่อประโยชน์โดยรวม ของประชาชนเป็นสำคัญ แม้จะมีการเรียกเก็บค่าบริการเป็นค่าตอบแทนบ้าง ไม่ว่าจะเรียกเก็บโดยตรงจากผู้รับการรักษาพยาบาล หรือเรียกเก็บผ่านการใช้สิทธิรักษาพยาบาลกับสำนักงานประกันสังคม แต่การเรียกเก็บค่าบริการของกิจการสถานพยาบาลของรัฐเป็นเพียง “ค่าบริการขั้นต่ำ” ในการตรวจ รักษาพยาบาลเท่านั้น นอกจากนี้ การกำหนดอัตราค่ารักษาพยาบาลของสถานพยาบาลของรัฐก็ต้อง “เป็นไปตามกฎเกณฑ์” ที่กระทรวงสาธารณสุขหรือกรมบัญชีกลางกำหนด แล้วแต่กรณี “มิได้” เป็นไปในลักษณะที่มุ่งแสวงหารายได้หรือกำไรจากการประกอบกิจการเป็นสำคัญดังเช่นการประกอบธุรกิจ แต่อย่างใด จึงมิได้เป็นการประกอบอาชีพในทางค้าขายเป็นปกติธุระ และมีผู้ประกอบธุรกิจ<sup>72</sup>

การตีความตามแนวทางที่ประธานศาลอุทธรณ์พิจารณาตามคำวินิจฉัยดังกล่าว ข้างต้น ซึ่งพิจารณาว่าสถานพยาบาลของรัฐเป็นผู้ประกอบธุรกิจเพราะเหตุแต่เพียงว่าสถานพยาบาล เรียกเก็บค่าบริการเป็นค่าตอบแทนนั้น โดยมีได้พิจารณาบริบทเฉพาะแวดล้อมประกอบด้วย เป็นเพียง การตีความตามถ้อยคำของบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น และย่อมจะส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐ

<sup>72</sup> กรณีจึงแตกต่างไปจากกิจการสถานพยาบาลเอกชนซึ่งการตรวจรักษาพยาบาลเป็นการประกอบอาชีพในทางค้าขาย เป็นปกติของตนอย่างชัดแจ้ง เนื่องจากการประกอบอาชีพเพื่อแสวงหารายได้หรือกำไรเป็นสำคัญ ดังจะสังเกตได้ว่า สถานพยาบาลเหล่านี้ประกอบกิจการในรูปของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการ เพื่อแสวงหากำไรมาแบ่งปันกัน (มาตรา 1012 ป.พ.พ.) อีกทั้งการกำหนดอัตราค่ารักษาพยาบาลของสถานพยาบาลเอกชนก็มีได้ เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐกำหนด (เน้นโดยผู้เขียน)

ด้วยเหตุนี้เอง จึงเกิดข้อร้องเรียนของผู้รับบริการเกี่ยวกับอัตราค่ารักษาพยาบาลที่สูงเกินสมควรดังที่ปรากฏเป็นข่าว ตามสื่อมวลชนเป็นการทั่วไป อันเป็นที่มาของความจำเป็นที่หน่วยงานของรัฐจะต้องเข้ามากำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับราคายาและ ค่าบริการต่าง ๆ ทางแพทย์ ได้แก่ ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2562 เรื่อง รายการยาที่ต้องแจ้ง และแบบแจ้งราคายา เวชภัณฑ์ ค่าบริการรักษาพยาบาล ค่าบริการทางการแพทย์ และค่าบริการอื่นที่ เกี่ยวกับการรักษาโรค และประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ฉบับที่ 52 พ.ศ. 2562 เรื่อง การแจ้งราคา การกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขเกี่ยวกับการจำหน่ายยารักษาโรค เวชภัณฑ์ ค่าบริการรักษาพยาบาล บริการทางการแพทย์ และ บริการอื่นของสถานพยาบาล

การพิจารณาว่ากิจการสถานพยาบาลเอกชนเป็นผู้ประกอบธุรกิจจึงเป็นการพิจารณาตามหลักวัตถุประสงค์ของ การประกอบอาชีพที่สมเหตุสมผลแล้ว ดังเช่นคำวินิจฉัยที่ 58/2551 (กรณีบริษัท โรงพยาบาลกรุงธน จำกัด (มหาชน))

แทบทุกแห่งที่มีการเรียกเก็บค่าตอบแทน ไม่ว่าจะอยู่ในรูปค่าบริการ ค่าธรรมเนียม หรือค่าใช้จ่ายใด ๆ ก็ย่อมจะต้องถูกพิจารณาว่าเป็นผู้ประกอบการธุรกิจด้วยเช่นกัน ซึ่งในความเป็นจริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่

- การพิจารณาว่าการให้กู้ยืมเงินโดยเรียกดอกเบี้ยเป็นค่าตอบแทนเป็นการประกอบธุรกิจ ดังเช่น **คำวินิจฉัยที่ 21/2559** ในคำวินิจฉัยนี้ ประธานศาลอุทธรณ์พิจารณาว่าแม้โจทก์อ้างว่าไม่มีอาชีพให้กู้ยืมเงิน แต่โจทก์ให้จำเลยกู้ยืมเงินโดยเรียกดอกเบี้ยเป็นค่าตอบแทน โจทก์จึงเป็นผู้ประกอบธุรกิจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 3 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551

การพิจารณาแต่เพียงว่าการให้กู้ยืมเงินโดยเรียกดอกเบี้ยเป็นค่าตอบแทน ผู้ให้กู้ย่อมเป็นผู้ประกอบธุรกิจตามแนวทางคำวินิจฉัยดังกล่าว โดยมิได้พิจารณาข้อเท็จจริงแวดล้อมประกอบด้วยการให้กู้ยืมเงินนั้น ผู้ให้กู้ให้กู้ยืมเพื่อให้ความช่วยเหลือกันทางสังคม หรือให้บริการกู้ยืมเงินแก่บุคคลอื่นเป็นการทั่วไปอันมีลักษณะเป็นการกระทำในทางการค้าปกติของตนหรือไม่ ย่อมเป็นการพิจารณาที่ “ขาดความรอบคอบ” และ “ไม่สมเหตุสมผล” โดยสิ้นเชิง เนื่องจากการกู้ยืมเงินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ให้กู้สามารถติดดอกเบี้ยจากผู้กู้ได้อยู่แล้วตามอัตราที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นหากพิจารณาแต่เพียงว่าผู้ให้กู้ที่ให้ผู้กู้ยืมเงินโดยเรียกดอกเบี้ยเป็นผู้ประกอบธุรกิจ กรณีย่อมจะ “ขัดแย้งกับ” สถานะพื้นฐานทางกฎหมายของสัญญากู้ยืมเงินซึ่งจัดเป็นเอกเทศสัญญาประเภทหนึ่ง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ระหว่างบุคคลกับบุคคลหรือคู่สัญญาซึ่งอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกัน การตีความตามแนวทางดังกล่าวของประธานศาลอุทธรณ์ย่อมจะทำให้เข้าใจไปได้ว่าความเกี่ยวพันระหว่างบุคคลมีแต่เพียงในลักษณะความเกี่ยวพันระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจเท่านั้น ไม่มีความเกี่ยวพันทางแพ่งระหว่างบุคคลกับบุคคลอันเป็นความเกี่ยวพันด้านสัญญาทางแพ่งโดยทั่วไป ส่งผลให้บทบัญญัติเกี่ยวกับเอกเทศสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ย่อมจะ “ไม่มีที่ใช้บังคับ” ซึ่งในความเป็นจริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ โดยนัยดังกล่าว ผู้ให้กู้จะมีฐานะเป็นผู้ประกอบธุรกิจ จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงด้วยว่าผู้ให้กู้ให้บริการกู้ยืมเงิน “เป็นอาชีพในทางค้าขาย” “เป็นปกติธุระ” ของตน<sup>73</sup>

ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมนิยามคำว่า “ผู้ประกอบการธุรกิจ” ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกับที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 โดยยึด “หลักวัตถุประสงค์” ของการประกอบอาชีพในทางค้าขายเพื่อค่าตอบแทนเป็นปกติธุระ ย่อมจะมีความเหมาะสมและสมเหตุสมผลมากกว่า อันจะทำให้การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายเป็นไปอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อีกทั้งยังเป็นการสอดคล้องกับนิยามของผู้ประกอบธุรกิจตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของประเทศต่าง ๆ<sup>74</sup> อีกด้วย

<sup>73</sup> ดังเช่นที่ประธานศาลอุทธรณ์ได้เคยวินิจฉัยไว้ในบางคดี เช่น **คำวินิจฉัยที่ 20/2551** โจทก์ประกอบอาชีพรับราชการพยาบาล แม้โจทก์จะให้จำเลยกู้ยืมเงินโดยเรียกดอกเบี้ยเป็นค่าตอบแทน แต่ก็ไม่ปรากฏว่าโจทก์เป็นผู้ให้บริการกู้ยืมเงินแก่บุคคลอื่น อันมีลักษณะเป็นการกระทำในทางการค้าปกติของตน โจทก์จึงไม่เป็นผู้ประกอบธุรกิจตามความหมายมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551

คำวินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ดู **คำวินิจฉัยที่ 25/2551 คำวินิจฉัยที่ 2885/2551**.

<sup>74</sup> ตัวอย่างเช่น Consumer Rights Act 2015 แห่งสหราชอาณาจักร (Art. 2) Code de la consommation (ประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการบริโภค) ของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Article Préliminaire).



(2) ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิขององค์กรเอกชนในการฟ้องคดีแทนและเพื่อผู้บริโภค โดยที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ กำหนดให้องค์กรเอกชนบางประเภทสามารถเข้ามาทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้บริโภคในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค “แทนและเพื่อประโยชน์” ของผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิโดยผู้ประกอบการได้ อันได้แก่ สมาคมและมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคหรือต่อต้านการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้า สมาคมและมูลนิธิเหล่านี้จึงสามารถ “ฟ้องและดำเนินคดี” เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค “แทนและเพื่อผู้บริโภค” ได้<sup>75</sup> ทั้งนี้ เมื่อสมาคมและมูลนิธินั้นได้รับการรับรองจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว<sup>76</sup>

อย่างไรก็ตาม ภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ในปี พ.ศ. 2556 สมาคมหรือมูลนิธิที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะมีสิทธิฟ้องคดีและดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ แทนและเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคได้ “เฉพาะแต่ในคดี” เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคโดยส่วนรวม และต้องเป็นคดี “ตามลักษณะหรือประเภท” ที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประกาศกำหนดไว้เท่านั้น ทั้ง ๆ ที่มาตรา 41 แต่เดิมก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2556 นั้น “มิได้” มีการกำหนดข้อจำกัดทั้งสองประการดังกล่าวไว้แต่อย่างใด การฟ้องคดีและดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีใด ๆ แทนและเพื่อผู้บริโภค สมาคมที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจึงสามารถดำเนินการเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคที่เป็นสมาชิกของสมาคมนั้นเป็นการเฉพาะเจาะจงได้ การกำหนด “ข้อจำกัด” เกี่ยวกับลักษณะหรือประเภทคดีไว้เช่นนี้ จึง “สวนทางกับ” เจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งหมายให้องค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถเข้ามาให้ความช่วยเหลือแก่ผู้บริโภคได้ และเป็นการ “ไม่เหมาะสม” อย่างยิ่ง

ดังนั้น จึงควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ โดยยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าวและกลับไปใช้บทบัญญัติเดิมก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้สิทธิของสมาคมและมูลนิธิที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคดำเนินไปได้อย่างสะดวก คล่องตัว และเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคทั้งหลาย

## 2.2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องที่จะกำหนดเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติ

นอกจากข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาหรือข้อบกพร่องในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ที่ควรแก้ไข หากแต่มีได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้เขียนยังขอให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องอื่น ๆ ที่ควรที่จะกำหนดเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ อีก อันประกอบด้วยเรื่องสำคัญสองประการ ได้แก่

<sup>75</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 41 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556.

<sup>76</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 40 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556.

(1) การคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัว (Right to privacy) ของผู้บริโภค และ (2) การใกล้เคียงหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค

(1) การคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัว (Right to privacy) ของผู้บริโภค

แม้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ จะได้รับรองและคุ้มครองสิทธิในด้านต่าง ๆ ให้แก่ผู้บริโภคอย่างกว้างขวางแล้ว อย่างไรก็ตาม ยังมีสิทธิอีกประการหนึ่งของผู้บริโภคที่ควรจะได้รับ การรับรองและคุ้มครองไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ เป็นการเฉพาะโดยชัดแจ้ง กล่าวคือ สิทธิในความเป็นส่วนตัวของผู้บริโภค<sup>77</sup>

โดยที่การประกอบธุรกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้บริโภคโดยทั่วไปมีขอบเขตที่กว้างขวาง มากและครอบคลุมกิจการที่แตกต่างกันและหลากหลาย เช่น ธุรกิจสถาบันการเงินหรือการให้สินเชื่อ ธุรกิจประกันวินาศภัยและธุรกิจประกันชีวิต กิจการโทรคมนาคม ธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง ผู้ประกอบธุรกิจหรือกิจการต่าง ๆ เหล่านี้ รวมถึงพนักงานลูกจ้างของผู้ประกอบธุรกิจ ย่อมมีการติดต่อ สัมพันธ์กับผู้บริโภคในชีวิตประจำวัน ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการติดต่อสื่อสาร การโทรศัพท์หาผู้บริโภค หรือการเข้าพบผู้บริโภค ณ ที่พักอาศัยเพื่อเสนอหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ เป็นต้น การประกอบธุรกิจหรือกิจการต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมเกี่ยวข้องกับสิทธิในความเป็นส่วนตัวของผู้บริโภค โดยตรง และอาจส่งผลกระทบหรือก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใด ๆ ต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัว ของผู้บริโภคได้ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว ในการติดต่อสื่อสาร และสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับการอยู่หรือพักอาศัย

หากพิจารณาโดยละเอียดแล้ว จะเห็นได้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครอง สิทธิในความเป็นส่วนตัวของผู้บริโภคก็มีปรากฏให้เห็นอยู่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในการโฆษณา กล่าวคือ การโฆษณาจะต้องไม่กระทำด้วยวิธีการอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกายหรือจิตใจ หรืออันอาจ ก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้บริโภค ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>78</sup>

ดังนั้น จึงควรที่จะกำหนดเพิ่มเติมสิทธิในความเป็นส่วนตัวของผู้บริโภคไว้โดยชัดแจ้ง และเป็นการเฉพาะในบทบัญญัติมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ<sup>79</sup> ตลอดจนกำหนด มาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับสิทธิในความเป็นส่วนตัวเป็นการเฉพาะไว้ใน พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ด้วย

(2) การใกล้เคียงหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค

ข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบธุรกิจและผู้บริโภคเกิดขึ้นแทบทุกวัน เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคที่ยื่นต่อคณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภคจึงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง การฟ้องร้องคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคหรือคดีผู้บริโภค

<sup>77</sup> แม้ในปัจจุบัน จะมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136/ตอนที่ 69 ก/หน้า 52/ 27 พฤษภาคม 2562) แล้วก็ตาม.

<sup>78</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 23.

<sup>79</sup> มุลินธิเพื่อผู้บริโภคก็มีความเห็นในเรื่องนี้ในแนวทางเดียวกัน ดู บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่..) พ.ศ. ...., อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น.9.



ต่อศาลแพ่งทั่วประเทศก็มีอยู่เป็นจำนวนมาก “การระงับข้อพิพาททางเลือก” จึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่น่าจะสามารถช่วยแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่ผู้บริโภครับอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ จึงกำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคก่อนมีการฟ้องคดีต่อศาล<sup>80</sup> และต่อมา คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้โดยตรง ได้แก่ ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. 2559<sup>81</sup>

เมื่อได้พิจารณาระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. 2559 โดยละเอียดแล้ว จะเห็นได้ว่าการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทตามระเบียบฯ ดังกล่าวยัง “ขาดความเหมาะสม” ในหลายประการ ทั้งในเชิงเนื้อหา และในเชิงรูปแบบ

#### - ในเชิงเนื้อหา

ประการที่หนึ่ง การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทตามระเบียบฯ ดังกล่าวเป็นไปในแนวทางเดียวกับข้อกำหนดประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 เป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม คดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคหรือคดีผู้บริโภคมี “บริบทเฉพาะ” อันเป็น “ลักษณะเฉพาะ” ของคดีที่แตกต่างไปจากคดีแพ่งทั่วไป อันเนื่องมาจากความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจ การกำหนดหลักเกณฑ์ กระบวนการ และวิธีดำเนินการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทในคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามแนวทางของการดำเนินการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทในคดีแพ่งทั่วไปจึงขาดความเหมาะสม และไม่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของคดีประเภทนี้

ประการที่สอง กระบวนการและวิธีดำเนินการในการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทตามระเบียบฯ ดังกล่าวนั้น “ยังไม่เอื้อ” ต่อการระงับข้อพิพาทนอกศาลสำหรับคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคอย่างแท้จริง กล่าวคือ มีเพียงแต่การเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทจะขึ้นอยู่กับ “ความสมัครใจ” ของคู่กรณีเท่านั้นแล้ว<sup>82</sup> ในระหว่างการดำเนินการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาท หากเพียงแต่คู่กรณี “ไม่สมัครใจ” จะดำเนินกระบวนการต่อไปก็สามารถตัดสินใจออกจากกระบวนการได้ตลอดเวลา<sup>83</sup> อันเป็นแนวคิดของกระบวนการไกล่เกลี่ยในคดีแพ่งทั่วไป ยิ่งกว่านั้น กรณีจะเป็นประการใด หากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งดำเนินการเสนอคดีต่อองค์กร

<sup>80</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 10 (1/1) เพิ่มโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556.

<sup>81</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133/ตอนพิเศษ 258 ง/หน้า 15/ 14 พฤศจิกายน 2559.

<sup>82</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 10 (1/1) บัญญัติว่า “ไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามที่มีผู้บริโภครายและผู้ประกอบธุรกิจตกลงกันก่อนมีการฟ้องคดีต่อศาล ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”.

<sup>83</sup> ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. 2559, ข้อ 15.

ด้านกระบวนการยุติธรรม (ไม่ว่าต่อศาลหรือต่ออนุญาโตตุลาการ) ในขณะที่คู่กรณีฝ่ายนั้นยังอยู่ในระหว่างการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทกับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง

นอกจากนี้ การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทตามระเบียบฯ ดังกล่าวยังมี “กระบวนการที่ซับซ้อน” และมี “ขั้นตอนหลายชั้น” ทำให้ “เสียเวลาอย่างมาก” ในการดำเนินการ<sup>84</sup> ส่งผลให้การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทดำเนินไปด้วยความล่าช้าและอาจส่งผลกระทบต่อ การขาดอายุความของคดีบางคดีได้ และนั่นอาจเป็น “อุปสรรค” ต่อเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาท นอกศาลของคู่กรณีได้ ประกอบกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ<sup>85</sup> ในการไกล่เกลี่ยยังจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ มีทักษะ และมีความเชี่ยวชาญ ซึ่งเป็น “ศาสตร์เฉพาะทาง” ที่จะต้องได้รับ “การฝึกอบรม” เพื่อ การดังกล่าวเป็นการเฉพาะ อันเป็น “คุณสมบัติทางเนื้อหา” ที่สำคัญของผู้รับผิดชอบในการไกล่เกลี่ย หรือประนีประนอมข้อพิพาทเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จ ในการระงับข้อพิพาทได้อย่างเป็นธรรม หากแต่ระเบียบฯ กลับ “มิได้” กำหนดคุณสมบัติและ/หรือ ลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบแต่ประการใด<sup>86</sup>

ประการที่สาม การไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาทตามระเบียบฯ ดังกล่าวย่อม “ไม่สอดคล้อง” กับความเปลี่ยนแปลงไปของสภาพการณ์ในปัจจุบันของการประกอบธุรกิจที่นำเอา ระบบอิเล็กทรอนิกส์และปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence หรือ AI) เข้ามาใช้ในการดำเนินการ จึงย่อมเกิดข้อพิพาทอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น บ่อยครั้งยิ่งขึ้น และมีความซับซ้อนทางเทคนิคมากยิ่งขึ้น การระงับข้อพิพาทนอกศาลจึงต้องพัฒนาให้ก้าวทันสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นนี้ของโลก และ ต้องนำเอาระบบ “การไกล่เกลี่ยทางอิเล็กทรอนิกส์” (Online Dispute Resolution) มาใช้บังคับ โดยเฉพาะในคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคหรือคดีผู้บริโภคที่เกิดขึ้นเป็นประจำและอย่าง ต่อเนื่อง

#### - ในเชิงรูปแบบ

หลักการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาท ตลอดจนหลักเกณฑ์สำคัญของการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค “สมควร” ที่จะถูก บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมาย “ระดับพระราชบัญญัติ” อันจะ “เหมาะสมกว่า” ที่กำหนดไว้ใน ระเบียบฯ ซึ่งเป็นกฎหมาย “ลำดับรอง” ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงควรที่จะบัญญัติหรือกำหนด เรื่องดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ โดยตรง<sup>87</sup> ส่วนการดำเนินกระบวนการและ

<sup>84</sup> ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. 2559, ข้อ 12 - ข้อ 14.

<sup>85</sup> ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. 2559, ข้อ 3.

“เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ” หมายความว่า เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งผู้บังคับบัญชา มอบหมายให้พิจารณาดำเนินการตามระเบียบนี้.

<sup>86</sup> ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. 2559, ข้อ 5.

<sup>87</sup> ดังเช่นพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136/ตอนที่ 67 ก/หน้า 1/ 22 พฤษภาคม 2562).



วิธีดำเนินการสามารถไปกำหนดรายละเอียดไว้ในระเบียบที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประกาศกำหนดได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิแก่ผู้บริโภคโดยตรงในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในเรื่องการได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย โดยการระงับข้อพิพาทนอกศาลด้วยการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาท

พร้อมกันนี้ เพื่อประโยชน์ในการระงับข้อพิพาท ควรที่จะกำหนดให้มี “คณะกรรมการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาท” เป็นคณะกรรมการเฉพาะเรื่องชุดใหม่เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวโดยตรงแทนคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอีกด้วย

ดังนั้น จึงควรที่จะปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ โดยกำหนดเรื่องการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทไว้ในส่วนที่ 3 การคุ้มครองผู้บริโภคโดยประการอื่น ของหมวด 2 การคุ้มครองผู้บริโภค<sup>88</sup> และกำหนดหลักการและหลักเกณฑ์ของการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาททั้งระบบ อันได้แก่ การกำหนดหลักการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาท “เชิงบังคับ” ก่อนที่จะสามารถเสนอหรือฟ้องคดีต่อองค์กรด้านกระบวนการยุติธรรมต่อไปได้<sup>89</sup> การกำหนดเหตุที่คู่กรณีจะสามารถบอกเลิกการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทให้จำกัดเฉพาะ “เหตุสำคัญจำเป็นอย่างยิ่ง” ที่จะส่งผลกระทบต่อการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทที่เป็นธรรมต่อคู่กรณีทั้งสองฝ่าย<sup>90</sup> เท่านั้น การกำหนดห้ามมิให้คู่กรณีเสนอข้อพิพาทต่อองค์กรด้านกระบวนการยุติธรรมในระหว่างการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาท การกำหนดขั้นตอนการไกล่เกลี่ยที่กระชับและรวดเร็ว การกำหนดกระบวนการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาททั่วไปและทางระบบอิเล็กทรอนิกส์<sup>91</sup> การกำหนดให้มีคณะกรรมการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเพื่อรับผิดชอบการปฏิบัติงานด้านนี้โดยตรง พร้อมกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการ และวิธีปฏิบัติงานของกรรมการ

<sup>88</sup> พร้อมแก้ไขเปลี่ยนแปลงชื่อส่วนที่ 3 เป็น การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการชดเชยความเสียหาย ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับสิทธิของผู้บริโภคที่ได้รับการคุ้มครองไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522.

<sup>89</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคที่มีผลกระทบต่อประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นส่วนรวมหรือคดีที่มีผู้บริโภคเป็นผู้เสียหายจำนวนมาก เนื่องจากโดยทั่วไปแล้ว ผู้บริโภคได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจไม่ประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลโดยทันที หากแต่ต้องการเจรจาเพื่อหาข้อยุติในเบื้องต้นกับผู้ประกอบธุรกิจก่อนเสมอ โดยเฉพาะผู้บริโภคที่เป็นคนไทย แม้ในปัจจุบันจะมีกฎหมายว่าด้วยคดีผู้บริโภคซึ่งกำหนดวิธีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคอย่างมากก็ตาม หรือกฎหมายว่าด้วยการดำเนินคดีแบบกลุ่มซึ่งกำหนดให้ผู้บริโภคจำนวนมากที่ได้รับ ความเสียหายจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจรายเดียวกันสามารถรวมกันเป็นกลุ่มบุคคลและฟ้องคดีต่อผู้ประกอบธุรกิจรายนั้นร่วมกันเป็นคดีเดียวได้ก็ตาม.

<sup>90</sup> เช่น เหตุเกี่ยวกับความไม่เป็นกลาง (impartiality) ของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาท หรือความไม่เป็นกลางของกรรมการในคณะกรรมการดำเนินการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาท.

<sup>91</sup> เช่น การจัดทำ Platform เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถยื่นเรื่องร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคทางออนไลน์ได้ และเปิดโอกาสให้ผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจสามารถเจรจาหรือกันเพื่อหาข้อยุติโดยการไกล่เกลี่ยผ่านการดูแลช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และการเชื่อมต่อ Platform ของสมาคมหรือมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคเข้ากับสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อการดำเนินการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาท เป็นต้น.

การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาท และวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ เป็นต้น

## สรุป

การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ครั้งล่าสุดเมื่อเดือนพฤษภาคมที่ผ่านมา เป็นการแก้ไขปัญหาที่ตรงจุดในหลาย ๆ เรื่องของพระราชบัญญัติ และนับได้ว่าเป็น “ก้าวที่สำคัญ” อีกก้าวหนึ่งเลยทีเดียวของการพัฒนากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ในอันที่จะทำให้การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม คงจะปฏิเสธไม่ได้ว่าการจะพัฒนากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นได้อย่างแท้จริงนั้น มิใช่เพียงแต่การแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องหนึ่งเรื่องใดของกฎหมายดังเช่นที่ได้กระทำมาโดยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเท่านั้น หากแต่ต้องพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นปัญหา ข้อจำกัด หรืออุปสรรคในการใช้บังคับทั้งระบบ โดยคำนึงถึงสภาพและความเปลี่ยนแปลงไปของสังคมและเศรษฐกิจในแต่ละช่วงเวลา และทำการ “ปฏิรูปกฎหมาย” “ในองค์กรรวม” และในขณะเดียวกัน ยังจะต้อง “ปฏิรูปการดำเนินงาน” ขององค์กรต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภคพร้อมกันไปอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็น “เจ้าหน้าที่ประจำ” เพื่อให้เป็น “องค์กรหลัก” ที่มี “ความรู้ความเชี่ยวชาญ” เฉพาะทาง เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค และเพื่อช่วยให้การดำเนินงานของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ซึ่ง “มิได้เป็น” เจ้าหน้าที่ประจำสามารถดำเนินไปอย่างถูกต้องเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยนัยดังกล่าว การปฏิรูปทั้งกฎหมายและผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายไปพร้อมกันเช่นนี้ย่อมจะทำให้การคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคของประเทศไทยสามารถดำเนินไปได้อย่างเป็นระบบ เป็นธรรม และยั่งยืน