



วารสารนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
THAMMASAT LAW JOURNAL

ชื่อเรื่อง: ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ผลิตภัณฑ์สมุนไพรได้มาตรฐานปลอดภัยต่อผู้บริโภคและความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่ไม่ปลอดภัย

ชื่อผู้แต่ง: เอมผกา เตชะอภัยคุณ, นิรมัย พิศแข มั่นจิตร, ณัฐฐ์ สิงห์ศิริ

การอ้างอิงที่แนะนำ: เอมผกา เตชะอภัยคุณ, นิรมัย พิศแข มั่นจิตร, ณัฐฐ์ สิงห์ศิริ, 'ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ผลิตภัณฑ์สมุนไพรได้มาตรฐานปลอดภัยต่อผู้บริโภคและความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่ไม่ปลอดภัย' (2566) 52(4) วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 755.

ผู้สนับสนุนหลัก



ผู้สนับสนุนร่วม



โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง

เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 โทร. 02 613 2109 อีเมล tu.lawjournal@tu.ac.th

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ผลิตภัณฑ์สมุนไพรได้มาตรฐาน
ปลอดภัยต่อผู้บริโภคและความรับผิดชอบต่อความเสียหาย
ที่เกิดจากผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่ไม่ปลอดภัย*

The Relevant Laws Concerning the Standardization
of Herbal Products to Ensure Consumer Safety
and Address Liability for Harm Caused
by Unsafe Herbal Products

เอมพกา เตชะอภัยคุณ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Aimpaga Techa-apikun

Assistant Professor, Faculty of Law, Thammasat University

นิรมัย พิศแข มั่นจิตร

รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Niramai Phitkhae Manjit

Associate Professor, Faculty of Law, Thammasat University

ณัฐ สิงห์ศิริ

ศุภย์นิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

* บทความจากโครงการวิจัยเรื่อง “ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ผลิตภัณฑ์สมุนไพรได้มาตรฐาน ปลอดภัยต่อผู้บริโภค และความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่ไม่ปลอดภัย” ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา พ.ศ. 2566.



Nut Singhasiri

Faculty of Law, Thammasat University

วันที่รับบทความ 7 กันยายน 2566; วันแก้ไขบทความ 13 ตุลาคม 2566; วันที่ตอบรับบทความ 14 ตุลาคม 2566

บทคัดย่อ

การใช้สมุนไพรเพื่อประโยชน์ทางสุขภาพกำลังได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นและอย่างแพร่หลาย ประเทศไทยจึงต้องมีการตราพระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 ขึ้นมา เพื่อควบคุมและกำกับดูแลผลิตภัณฑ์สมุนไพรให้มีคุณภาพและได้มาตรฐาน อย่างไรก็ตามกฎหมายผลิตภัณฑ์สมุนไพรยังมีได้บัญญัติถึงความรับผิดและกระบวนการเยียวยาให้แก่ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายภายหลังการใช้ผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่ไม่ปลอดภัยไว้โดยตรง จึงเป็นประเด็นในทางกฎหมายที่จะต้องหาแนวทางในการคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้บริโภค การกำหนดตัวบุคคลที่มีความรับผิดในทางกฎหมาย และการกำหนดกระบวนการเยียวยาความเสียหายจากการใช้ผลิตภัณฑ์สมุนไพรต่อไป

คำสำคัญ : ผลิตภัณฑ์สมุนไพร ผู้บริโภค ความรับผิด ความเสียหาย

Abstract

The use of herbal products for health benefits is increasingly popular and widespread. Consequently, Thailand has enacted the Herbal Product Act of 2019 to regulate and supervise the production of herbal products, ensuring quality and standards. However, the Act does not explicitly address liability and the process of compensation for consumers who experience harm from using unsafe herbal products. This legal issue highlights the need to safeguard consumer safety, define legal responsibilities, and establish processes for compensating individuals harmed by the use of unsafe herbal products in the future.

Keywords: herbal product, consumer, responsibility, damage

1. บทนำ

ปัจจุบันความต้องการใช้สมุนไพรในไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากความสนใจของประชาชนในการดูแลสุขภาพด้วยผลิตภัณฑ์จากธรรมชาติและสมุนไพรยังสามารถเปลี่ยนเป็นผลิตภัณฑ์ได้หลากหลายเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค อุตสาหกรรมสมุนไพรได้รับการคาดการณ์ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจในอนาคต กลุ่มสินค้าที่มีแนวโน้มเติบโตมากที่สุดในตลาดสมุนไพร ได้แก่ อาหารเสริม (Nutraceuticals) และเวชสำอาง (Cosmeceuticals) นอกจากนี้ระบบบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขของต่างประเทศต่างตระหนักถึงความสำคัญของสมุนไพรและยาแผนโบราณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจึงมีความจำเป็นที่ต้องส่งเสริมและพัฒนากระบวนการผลิตและการใช้ประโยชน์จากสมุนไพรอย่างครบวงจร มีการกำหนดมาตรฐาน คุณภาพ และการคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้บริโภค¹ โดยข้อมูลจากกระทรวงสาธารณสุขได้เปิดเผยการบริโภคผลิตภัณฑ์สมุนไพรในประเทศไทย ปี 2565 มีมูลค่าสูงถึง 52,104.30 ล้านบาท โดยเพิ่มขึ้นจาก ปี 2564 มูลค่าราว 48,108 ล้านบาท และ ปี 2563 มูลค่าราว 45,997.90 ล้านบาท²

ประเทศไทยคำนึงถึงมาตรฐาน การควบคุมคุณภาพและการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้บริโภคจากผลิตภัณฑ์สมุนไพรจึงมีการตราพระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 ขึ้นมา โดยเฉพาะ กำหนดให้กองผลิตภัณฑ์สมุนไพร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบ การดำเนินการดังกล่าวถือเป็นมาตรการป้องกันเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้บริโภค อย่างไรก็ตามผลิตภัณฑ์สมุนไพรถือว่าเป็นสินค้าที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงและความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้ ไม่ว่าจะเป็นเหตุจากความบกพร่องในการผลิตหรือการออกแบบ หรือไม่ได้กำหนดวิธีใช้ วิธีเก็บรักษา ค่าเตือน หรือข้อมูลเกี่ยวกับสินค้า หรือมีการกำหนดไว้แต่ไม่ถูกต้องหรือไม่ชัดเจนตามสมควร รวมถึงอาจไม่มีการกำหนดผลข้างเคียงอันไม่พึงประสงค์จากตัวสมุนไพรซึ่งภายใต้กฎหมายไทยในปัจจุบันหากผู้บริโภคได้รับความเสียหายจากผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่ไม่ปลอดภัย ผู้บริโภคมียังคงมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อชดเชยความเสียหายภายใต้หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบด้านสัญญาและละเมิดได้ อีกทั้งยังมีสิทธิเรียกร้องตามพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ด้วยอันเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการชดเชยเยียวยาและอำนวยความสะดวกให้ผู้บริโภคเข้าถึงสิทธิได้สะดวกยิ่งขึ้น

¹ รัฐสภาไทย, บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. ... 53 <https://www.senate.go.th/document/mSubject/Ext84/84299_0001.PDF> สืบค้นเมื่อ 20 พฤษภาคม 2566.

² ผู้จัดการสุดสัปดาห์, 'ส่องตลาดสมุนไพรไทย 5 หมื่นล้าน เติบโตต่อเนื่อง รุกคืบตลาดโลก แต่ถูกเมิน ในระบบประกันสุขภาพ' <<https://mgronline.com/daily/detail/9660000041338>> สืบค้นเมื่อ 20 พฤษภาคม 2566.



อย่างไรก็ตามภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ได้มีตรากฎกระทรวงกำหนดให้สินค้าบางประเภทได้รับการยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ได้แก่ ยาและเครื่องมือแพทย์ที่ผู้ให้บริการสาธารณสุขได้ผลิตเพื่อนำมาใช้กับผู้ป่วยหรือสัตว์เฉพาะรายที่ผ่านการตรวจรักษาหรือได้ผลิตตามคำสั่งของผู้ให้บริการสาธารณสุข ผู้ตรวจรักษา³ และผลิตผลเกษตรกรรม⁴ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาในการปรับใช้กฎหมายกับผลิตภัณฑ์สมุนไพรบางประเภทที่อาจเข้าข่ายได้รับการยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย

ด้วยเหตุนี้จึงนำมาสู่การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายและกลไกการคุ้มครองผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์สมุนไพรทั้งในไทยและต่างประเทศ จำนวน 3 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร และเกาหลีใต้ เพื่อเป็นแนวทางในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากผลิตภัณฑ์สมุนไพรไม่ปลอดภัย ซึ่งจะเป็นตัวอย่างให้แก่ประเทศไทยในการปรับใช้หรือพัฒนากฎหมายต่อไปในอนาคต โดยการศึกษาเน้นประเด็นการควบคุมผลิตภัณฑ์สมุนไพรโดยเฉพาะในขั้นตอนการจำหน่ายและการโฆษณาผลิตภัณฑ์ ความรับผิดของผู้ประกอบธุรกิจในการผลิตและจำหน่ายผลิตภัณฑ์สมุนไพร และมาตรการเยียวยาให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่ไม่ปลอดภัยเป็นสำคัญ

2. ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมผลิตภัณฑ์สมุนไพรในประเทศไทย

ปัจจุบันผลิตภัณฑ์สมุนไพรของไทยอยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 ซึ่งได้ให้ความหมายของ “ผลิตภัณฑ์สมุนไพร” ไว้อย่างชัดเจน โดยครอบคลุมใน 4 ลักษณะ ได้แก่⁵

(1) ยาจากสมุนไพร ยาแผนไทย ยาพัฒนาจากสมุนไพร ยาแผนโบราณที่ใช้กับมนุษย์ ตามกฎหมายว่าด้วยยา หรือยาตามองค์ความรู้ทางการแพทย์ทางเลือก ตามที่รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการประกาศกำหนดเพื่อการบำบัด รักษา และบรรเทาความเจ็บป่วยของมนุษย์ หรือการป้องกันโรค

³ กฎกระทรวงกำหนดยาและเครื่องมือแพทย์ที่ผู้ให้บริการสาธารณสุขได้ผลิตเพื่อนำมาใช้กับผู้ป่วยหรือสัตว์เฉพาะรายที่ผ่านการตรวจรักษาหรือได้ผลิตตามคำสั่งของผู้ให้บริการสาธารณสุขผู้ตรวจรักษาเป็นสินค้าที่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2554.

⁴ กฎกระทรวงกำหนดผลิตผลเกษตรกรรมเป็นสินค้าที่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมาย ว่าด้วยความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2553.

⁵ พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 มาตรา 4.

(2) ผลิตภัณฑ์จากสมุนไพร หรือผลิตภัณฑ์ที่มีส่วนประกอบสำคัญที่เป็น หรือแปรสภาพจากสมุนไพร ซึ่งพร้อมที่จะนำไปใช้แก่มนุษย์เพื่อให้เกิดผลต่อสุขภาพ หรือการทำงานของร่างกายให้ดีขึ้น เสริมสร้างโครงสร้าง หรือการทำงานของร่างกาย หรือลดปัจจัยเสี่ยงของการเกิดโรค

(3) วัตถุประสงค์มุ่งหมายสำหรับใช้เป็นส่วนผสมในการผลิตผลิตภัณฑ์สมุนไพร

(4) วัตถุประสงค์ตามที่รัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการประกาศกำหนดให้เป็นผลิตภัณฑ์สมุนไพร

จากนิยามความหมายข้างต้น เห็นได้ว่าขอบเขตผลิตภัณฑ์สมุนไพรมีความหมายกว้าง ครอบคลุมถึงยาที่ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการบำบัด รักษา บรรเทาความเจ็บป่วยและการป้องกันโรค สำหรับมนุษย์ อีกทั้งยังรวมถึงผลิตภัณฑ์ที่ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการเสริมสร้างโครงสร้าง หรือการทำงานของร่างกายมนุษย์ให้มีสุขภาพที่ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ผลิตภัณฑ์สมุนไพรยังมีความแตกต่างจากสมุนไพร⁶ ในแง่ที่ว่า ผลิตภัณฑ์สมุนไพรจะมีการปรุง ผสม หรือแปรสภาพ หรืออีกนัย คือ เป็นสมุนไพรที่ผ่านกระบวนการผลิตออกมาเป็นผลิตภัณฑ์สมุนไพรในลักษณะต่าง ๆ นั้นเอง โดยพระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้กองผลิตภัณฑ์สมุนไพร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา สังกัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ โดยมีการควบคุมที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่

(1) การขออนุญาตและการอนุญาต เป็นมาตรการกำกับดูแลแบบบังคับก่อน (Ex-ante regulation) โดยการใช้ระบบอนุญาต (Authorization system)⁷ ผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการผลิต นำเข้า หรือขายผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่รัฐมนตรีได้ประกาศชื่อ ประเภท ชนิด หรือลักษณะของผลิตภัณฑ์สมุนไพร ซึ่งการผลิต นำเข้า หรือขายต้องได้รับใบอนุญาตนั้น⁸ ให้อยู่ในคำขออนุญาต และเมื่อผู้อนุญาต⁹

⁶ “สมุนไพร หมายความว่า ความรวมถึง ผลิตภัณฑ์ธรรมชาติที่ได้จากพืช สัตว์ จุลชีพ หรือแร่ ที่ใช้ ผสม ปรุง หรือแปรสภาพ เป็นผลิตภัณฑ์สมุนไพร”; พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 มาตรา 4.

⁷ เอื้ออารีย์ อังจะนิล, *หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2566) 123-125.

⁸ พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 มาตรา 17 ประกอบ มาตรา 6 (1).

⁹ พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 มาตรา 4 ““ผู้อนุญาต” หมายความว่า

(1) เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาหรือผู้ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยามอบหมาย สำหรับการอนุญาตให้ประกอบกิจการผลิตหรือนำเข้า การขึ้นทะเบียนตำรับ การแจ้งรายละเอียด การจดแจ้ง และการอนุญาตให้โฆษณาผลิตภัณฑ์สมุนไพร

(2) เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาหรือผู้ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยามอบหมาย สำหรับการอนุญาตให้ประกอบกิจการขายในกรุงเทพมหานคร

(3) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย สำหรับการอนุญาตให้ประกอบกิจการขายในจังหวัดที่อยู่ในเขตอำนาจ นอกจากกรุงเทพมหานคร”.



ออกใบอนุญาต¹⁰ ให้แล้วจึงจะผลิต นำเข้า หรือขายผลิตภัณฑ์สมุนไพรนั้นได้ โดยการขออนุญาตและการออกใบอนุญาตดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง¹¹ และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามกฎหมาย¹² เมื่อได้รับอนุญาตแล้วใบอนุญาตมีอายุ 5 ปี นับแต่วันที่ออกใบอนุญาต¹³

(2) การควบคุมผลิตภัณฑ์สมุนไพร เป็นมาตรการกำกับดูแลแบบภายหลัง (*ex-post regulation*) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขเชิงเนื้อหาของพฤติกรรมในการประกอบกิจการ หรือแก้ไขให้ผู้ได้รับความเสียหายจากการประกอบกิจการที่ไม่พึงประสงค์ที่ทำความผิดกฎหมาย ตลอดจนถึงลงโทษผู้ประกอบการที่กระทำความผิดเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำความผิดในลักษณะเดียวกันนั้นซ้ำอีก¹⁴ การได้รับอนุญาตให้ผลิต นำเข้า หรือขายผลิตภัณฑ์สมุนไพรเป็นแต่เพียงมาตรการเริ่มต้นอย่างหนึ่งในการคุ้มครองผู้บริโภคเท่านั้น แต่มีกรณีที่ผู้ประกอบการที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือผู้รับอนุญาตผลิต นำเข้า หรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์สมุนไพรในลักษณะที่เอาเปรียบผู้บริโภคอย่างไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะเป็นผลิตภัณฑ์สมุนไพรปลอม¹⁵ ผลิตภัณฑ์สมุนไพรผิดมาตรฐาน¹⁶ ผลิตภัณฑ์สมุนไพรเสื่อมคุณภาพ¹⁷ หรือผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนตำรับยา ไม่ได้แจ้งรายละเอียด หรือไม่ได้จัดแจ้งตามที่กฎหมายกำหนด¹⁸ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่กฎหมายจะเข้ามาควบคุมผลิตภัณฑ์สมุนไพร เพื่อให้ผู้บริโภคมีความมั่นใจว่าผู้ประกอบการหรือผู้รับอนุญาตจะจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่เป็นไปตามมาตรฐาน มีคุณภาพ และไม่เป็นการฉ้อฉลผู้บริโภค อีกทั้งผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนอาจต้องได้รับทั้งโทษปรับและโทษจำคุกตามที่กฎหมายกำหนด

¹⁰ พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 มาตรา 20 “ใบอนุญาตเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์สมุนไพรแบ่งเป็นประเภทดังต่อไปนี้

- (1) ใบอนุญาตผลิตผลิตภัณฑ์สมุนไพร
- (2) ใบอนุญาตนำเข้าผลิตภัณฑ์สมุนไพร
- (3) ใบอนุญาตขายผลิตภัณฑ์สมุนไพร

ผู้รับอนุญาตตาม (1) หรือ (2) ให้ถือว่าเป็นผู้รับอนุญาตขายผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่ตนผลิตหรือนำเข้าด้วย”.

¹¹ โปรดดู กฎกระทรวงการขออนุญาตและการออกใบอนุญาตผลิต นำเข้า หรือขายผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2563.

¹² โปรดดู พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 มาตรา 19.

¹³ พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 มาตรา 22.

¹⁴ เอื้ออารีย์ อังจะนิล (เชิงอรธ 7) 126.

¹⁵ พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 มาตรา 59.

¹⁶ พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 มาตรา 60.

¹⁷ พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 มาตรา 61.

¹⁸ พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 มาตรา 65.

นอกจากนี้เมื่อมีการสงสัยว่าผลิตภัณฑ์สมุนไพรไม่มีคุณภาพ ไม่มีประสิทธิภาพ หรือไม่ปลอดภัย ให้เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา มีอำนาจสั่งให้ผู้รับอนุญาตผลิตหรือนำเข้าผลิตภัณฑ์สมุนไพร ผู้รับใบสำคัญการขึ้นทะเบียนตำรับผลิตภัณฑ์สมุนไพร ผู้รับใบรับแจ้งรายละเอียด หรือผู้รับใบรับจดแจ้ง ดำเนินการส่งเอกสาร หรือหลักฐาน “เพื่อพิสูจน์คุณภาพ ประสิทธิภาพ หรือความปลอดภัย” โดยในระหว่างดำเนินการนั้น ให้เลขาธิการมีอำนาจสั่งระงับการผลิต นำเข้า หรือขาย เป็นการชั่วคราวจนกว่า จะได้มีการพิสูจน์ว่าผลิตภัณฑ์สมุนไพรนั้นมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ หรือความปลอดภัย¹⁹

(3) การโฆษณา เป็นมาตรการกำกับดูแลแบบบังคับก่อนโดยการใช้ระบบอนุญาต ซึ่งกำหนดเป็นหลักเกณฑ์เฉพาะไว้ว่าห้ามผู้ใดโฆษณาผลิตภัณฑ์สมุนไพรหรือคุณประโยชน์ของผลิตภัณฑ์สมุนไพร เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาตก่อน²⁰ โดยต้องขออนุญาตและได้รับใบอนุญาตตามประกาศ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตและการออก ใบอนุญาตโฆษณาผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2564²¹ นอกจากนี้ยังมีมาตรการกำกับดูแลแบบภายหลัง อีกด้วย โดยการโฆษณาผลิตภัณฑ์สมุนไพรจะต้องไม่มีเนื้อหาในลักษณะต้องห้าม เช่น โ้อวดสรรพคุณ ว่าสามารถบำบัดรักษา บรรเทา หรือป้องกันโรคหรือความเจ็บป่วยได้อย่างศักดิ์สิทธิ์หรือตามความเชื่อส่วนบุคคล หรือสามารถรักษาโรคให้หายขาดได้ แสดงสรรพคุณอันเป็นเท็จ เกินความจริง หรือทำให้ เข้าใจผิดในสรรพคุณของผลิตภัณฑ์สมุนไพรนั้น การรับรองหรือยกย่องสรรพคุณของผลิตภัณฑ์สมุนไพร โดยบุคคล คณะบุคคล หรือสถาบันใด ๆ เป็นต้น²²

(4) การรายงานอาการอันไม่พึงประสงค์จากการใช้ผลิตภัณฑ์สมุนไพร ตามประกาศ คณะกรรมการผลิตภัณฑ์สมุนไพร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการติดตาม การเฝ้าระวัง การประเมินผลตลอดจนการรายงานอาการอันไม่พึงประสงค์จากการใช้ผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2565²³ ได้กำหนดให้ผู้มีหน้าที่ ได้แก่ (1) ผู้รับอนุญาตผลิต นำเข้า หรือขายผลิตภัณฑ์สมุนไพร²⁴ (2) ผู้สนับสนุน การวิจัย²⁵ รวมถึง (3) บุคคลอื่นใดที่มีหน้าที่ต้องติดตาม เฝ้าระวัง การประเมินผลตลอดจนการรายงาน

¹⁹ พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 มาตรา 64.

²⁰ พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 มาตรา 70.

²¹ ประกาศสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตและการออก ใบอนุญาตโฆษณาผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2564 ข้อ 4.

²² พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 มาตรา 74.

²³ พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 มาตรา 15 (11).

²⁴ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หน้าที่เพิ่มเติมของผู้รับอนุญาตและผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2564.

²⁵ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการแจ้ง การอนุญาต และการผลิตหรือนำเข้าผลิตภัณฑ์สมุนไพรเพื่อการศึกษาวิจัย พ.ศ. 2565.

อาการอันไม่พึงประสงค์จากการใช้ผลิตภัณฑ์สมุนไพรตามกฎหมายว่าด้วยผลิตภัณฑ์สมุนไพร มีหน้าที่ต้องติดตาม เฝ้าระวัง ประเมินผลตลอดจนรายงานอาการอันไม่พึงประสงค์จากการใช้ผลิตภัณฑ์สมุนไพรภายหลังจากได้รับอนุญาต โดยรายงานต่อสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาภายในระยะเวลาและวิธีการรายงานที่กฎหมายกำหนด ในบางกรณีจะพิจารณาไปตามระดับความร้ายแรงของอาการที่เกิดขึ้น ได้แก่ อาการอันไม่พึงประสงค์จากการใช้ผลิตภัณฑ์สมุนไพรภายหลังจากได้รับอนุญาต อาการอันไม่พึงประสงค์จากการใช้ผลิตภัณฑ์สมุนไพรในการวิจัยทางคลินิก อาการอันไม่พึงประสงค์ชนิดร้ายแรง (อาทิ การเสียชีวิต การเกิดภาวะช็อกจากปฏิกิริยาภูมิแพ้รุนแรง การเกิดภาวะหยุดหายใจ กรณีที่ต้องเข้ารับการรักษานในโรงพยาบาล หรือเพิ่มระยะเวลาในการรักษาในโรงพยาบาลนานขึ้น ฯลฯ) หรืออาการอันไม่พึงประสงค์ชนิดร้ายแรงที่ไม่คาดคิดมาก่อนจากการใช้ผลิตภัณฑ์สมุนไพรในการวิจัยทางคลินิก

มาตรการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 เป็นมาตรการเชิงป้องกันที่มุ่งลดผลกระทบ ควบคุม และรายงานผลร้ายจากผลิตภัณฑ์สมุนไพรอันตราย อย่างไรก็ตาม ยังไม่ปรากฏมาตรการในการเยียวยาผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่ไม่ปลอดภัยแต่อย่างใด

3. กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยของประเทศไทย

ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการใช้ผลิตภัณฑ์สมุนไพร ย่อมมีสิทธิในการเรียกร้องการชดเชยเยียวยาความเสียหายได้จากผู้ขายโดยใช้หลักเกณฑ์ความรับผิดทางสัญญา หรือความรับผิดในทางละเมิด นอกจากนี้ผู้เสียหายสามารถเรียกร้องให้ผู้ประกอบธุรกิจรับผิดชอบชดเชยเพื่อเยียวยาความเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ซึ่งได้นำเอาหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict liability) มาปรับใช้กับผู้ประกอบการ อันจะเป็นผลต่อผู้ได้รับความเสียหายที่ไม่ต้องพิสูจน์ถึงความไม่ปลอดภัยของสินค้า ตลอดจนจะได้รับการชดเชยค่าเสียหายที่เป็นธรรม เว้นแต่ผู้ประกอบการจะสามารถพิสูจน์หักล้างข้อสันนิษฐานตามกฎหมายได้²⁶

อย่างไรก็ตามมีข้อพิจารณาว่าประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการใช้ผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่ไม่ปลอดภัยจะได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายฉบับนี้หรือไม่ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในบทวิเคราะห์

²⁶ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 7 ประกอบหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ.

ในเบื้องต้นจะกล่าวถึง (1) ลักษณะของสินค้าที่ไม่ปลอดภัย และ (2) ข้อยกเว้นที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

3.1 ลักษณะของสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 กำหนดให้วัตถุที่จะอยู่ภายใต้กฎหมายนี้ต้องมีลักษณะเป็น “สินค้า” ซึ่งโดยปกติแล้วเป็น “สิ่งหาริมทรัพย์ทุกชนิด” ที่ผลิตหรือนำเข้าเพื่อขาย รวมทั้งผลิตผลเกษตรกรรม ทั้งยังหมายความรวมถึงกระแสไฟฟ้าอีกด้วย สำหรับผลิตผลเกษตรกรรมนั้นจะต้องเป็นผลิตผลที่เกิดจากเกษตรกรรมต่าง ๆ อาทิ การทำนาทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ เลี้ยงไหม เพาะเห็ด เป็นต้น แต่ไม่รวมถึงผลิตผลที่เกิดจากธรรมชาติ อย่างไรก็ตามสินค้าบางประเภทอาจกำหนดเป็นข้อยกเว้นไม่อยู่ภายใต้กฎหมายได้โดยประกาศไว้ในกฎกระทรวง²⁷

นอกจากนี้สินค้านั้นจะต้องมีลักษณะที่ “ไม่ปลอดภัย” โดยกฎหมายให้นิยามว่าเป็นสินค้าที่ก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ไม่ว่าจะเป็นเพราะเหตุจากความบกพร่องในการผลิตหรือการออกแบบ หรือไม่ได้กำหนดวิธีใช้ วิธีเก็บรักษา คำเตือน หรือข้อมูลเกี่ยวกับสินค้า หรือกำหนดไว้แต่ไม่ถูกต้องหรือไม่ชัดเจนตามสมควร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงสภาพของสินค้า รวมทั้งลักษณะการใช้งานและการเก็บรักษาตามปกติธรรมดาของสินค้าอันพึงคาดหมายได้²⁸

3.2 ข้อยกเว้นความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

สินค้าที่ได้รับการยกเว้นไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ในปัจจุบันมี 2 ประเภท ได้แก่

(1) สินค้าประเภท “ผลิตผลเกษตรกรรม” กล่าวคือ เป็นผลิตผลที่เกิดจากเกษตรกรรมต่าง ๆ อาทิ ทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ เลี้ยงไหม เลี้ยงครั่ง หรือเพาะเห็ด เป็นต้น ซึ่งเป็นผลิตผลที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ ไม่อยู่ในกระบวนการผลิตที่มนุษย์เป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้นจึงไม่ใช่ผลิตผลที่ผู้ประกอบการพึงต้องรับผิดชอบต่อความเสียหาย

นอกจากนี้แม้จะเป็นผลิตผลเกษตรกรรมซึ่งไม่ได้เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ แต่ผลิตผลบางประเภทก็อาจเป็นสินค้าที่ได้รับยกเว้น ไม่ถือเป็นสินค้าตามกฎหมายนี้ โดยมีเงื่อนไขว่าต้องเป็นผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นของเกษตรกรรมที่มีแหล่งกำเนิดในประเทศไทย แม้ผ่านกระบวนการอย่างหนึ่ง

²⁷ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 4.

²⁸ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 4.

อย่างใดก็ตาม ได้แก่ การสี ผัด หรือขัดข้าว การร่อนหรือล้างพีช หรือการคัดหรือแยกขนาดหรือคุณภาพของพีช การปอก ตัด บด ปั่น หรือย่อยพีช การกะเทาะเมล็ดหรือเปลือกเมล็ดพีช การอบใบยาสูบให้แห้งหรือการรูดก้านใบยาสูบ การล้าง ขำ แหละ แกะ หรือบดสัตว์หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์ และการกระทำอื่นใดที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน สินค้าเหล่านี้ได้รับการยกเว้น²⁹ เนื่องจากผลิตผลจากเกษตรกรรมขั้นต้นนี้ไม่มีลักษณะที่เป็นอันตรายที่จะนำหลักความรับผิดโดยเคร่งครัดมาปรับใช้

(2) สินค้าประเภท “ยาและเครื่องมือแพทย์ที่ผู้ให้บริการสาธารณสุขได้ผลิตเพื่อนำมาใช้กับผู้ป่วย หรือสัตว์เฉพาะรายที่ผ่านการตรวจรักษา หรือได้ผลิตตามคำสั่งของผู้ให้บริการสาธารณสุขผู้ตรวจรักษา” กล่าวคือ เป็นกรณีที่ผู้ให้บริการสาธารณสุขมีความจำเป็นต้องผลิตยา หรือเครื่องมือแพทย์สำหรับใช้ในการให้บริการสาธารณสุขเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับผู้ป่วยหรือสัตว์เฉพาะรายที่ผ่านการตรวจรักษา หรือได้ผลิตตามคำสั่งของผู้ให้บริการสาธารณสุขผู้ตรวจรักษานั้น โดยไม่ใช่ว่าการผลิตในลักษณะเดียวกันกับการผลิตเพื่อขายแก่บุคคลทั่วไป ดังนั้นยาและเครื่องมือแพทย์ที่ถูกผลิตขึ้นเฉพาะรายจึงเป็นสินค้าที่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย³⁰

“ยาสมุนไพร” ที่ผู้ให้บริการสาธารณสุขได้ผลิตเพื่อนำมาใช้กับผู้ป่วย หรือสัตว์เฉพาะรายที่ผ่านการตรวจรักษา หรือได้ผลิตตามคำสั่งของผู้ให้บริการสาธารณสุขผู้ตรวจรักษา ยาสมุนไพรตามกฎหมายที่ออกใน พ.ศ. 2554³¹ มีความหมายทำนองเดียวกับผลิตภัณฑ์สมุนไพรตามพระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 ซึ่งถ้าเป็นการผลิตโดยผู้ให้บริการสาธารณสุขหรือตามคำสั่งของผู้ให้บริการสาธารณสุขเพื่อวัตถุประสงค์ตามกฎหมายย่อมได้รับการยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 นั้นเอง

²⁹ กฎกระทรวงกำหนดผลิตผลเกษตรกรรมเป็นสินค้าที่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2553.

³⁰ กฎกระทรวงกำหนดยาและเครื่องมือแพทย์ที่ผู้ให้บริการสาธารณสุขได้ผลิตเพื่อนำมาใช้กับผู้ป่วยหรือสัตว์เฉพาะรายที่ผ่านการตรวจรักษาหรือได้ผลิตตามคำสั่งของผู้ให้บริการสาธารณสุขผู้ตรวจรักษาเป็นสินค้าที่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2554 ข้อ 3 ประกอบหมายเหตุท้ายกฎกระทรวง.

³¹ กฎกระทรวงกำหนดยาและเครื่องมือแพทย์ที่ผู้ให้บริการสาธารณสุขได้ผลิตเพื่อนำมาใช้กับผู้ป่วย หรือสัตว์เฉพาะรายที่ผ่านการตรวจรักษาหรือได้ผลิตตามคำสั่งของผู้ให้บริการสาธารณสุขผู้ตรวจรักษาเป็นสินค้าที่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2554 ข้อ 1.

4. กลไกการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการเยียวยาความเสียหายของผู้บริโภค

นอกจากกฎหมายสารบัญญัติที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ในประเทศไทยยังมีการตรากฎหมายเพื่อช่วยเหลือและคุ้มครองสิทธิให้แก่ผู้บริโภคให้สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่สำคัญและน่าสนใจ ได้แก่ กลไกการสร้างหลักเกณฑ์การพิจารณาคดีผู้บริโภคไว้เป็นการเฉพาะ และกลไกการฟ้องคดีแทนผู้บริโภคโดยหน่วยงานที่กฎหมายรับรอง

4.1 กลไกของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค

ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ หรือผู้ผลิต นำเข้า หรือขายผลิตภัณฑ์สมุนไพรไม่ปลอดภัยในการบริโภคสินค้าและบริการสามารถเรียกร้องให้ผู้ประกอบธุรกิจรับผิดชอบได้ด้วยตนเอง ไม่ว่าจะเป็นกรณีความรับผิดชอบตามสัญญาหรือความรับผิดชอบเพื่อละเมิดก็ตาม และในกรณีที่ผู้ประกอบการไม่ยอมรับผิด ผู้บริโภคก็ยังสามารถฟ้องผู้ประกอบธุรกิจเป็นคดีต่อศาลได้ตามกฎเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ระบบวิธีพิจารณาคดีที่เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้บริโภค³² ภายใต้กฎหมายนี้มีการสร้างกลไกเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้บริโภคในการดำเนินคดีที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างระบบเจ้าพนักงานบังคับคดีทำหน้าที่ช่วยเหลือศาลในการดำเนินคดีผู้บริโภคตามที่ศาลมอบหมาย³³ การกำหนดอายุความในการฟ้องคดีในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัย โดยผลของสารที่สะสมอยู่ในร่างกายของผู้บริโภคหรือเป็นกรณีที่ต้องใช้เวลาในการแสดงอาการที่เป็นคุณกับผู้บริโภค³⁴ การกำหนดให้ยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียม³⁵ การกำหนดให้การฟ้องคดีผู้บริโภคโจทก์จะฟ้องด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือก็ได้³⁶ การกำหนดหน้าที่ในการพิสูจน์ตกเป็นของคู่ความฝ่ายที่เป็นผู้ประกอบธุรกิจตามข้อสันนิษฐานในประเด็นข้อพิพาทที่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการผลิต การประกอบ การออกแบบ หรือส่วนผสมของสินค้า การให้บริการ หรือการดำเนินการใด ๆ ซึ่งศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวอยู่ในความรู้เห็นโดยเฉพาะของคู่ความฝ่ายที่เป็นผู้ประกอบธุรกิจ³⁷ การกำหนดให้สิทธิเรียก

³² พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ.

³³ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 4.

³⁴ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 13.

³⁵ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 18 บรรทัดหนึ่ง.

³⁶ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 20.

³⁷ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 29.

ค่าเสียหายเพื่อการลงโทษจากผู้ประกอบธุรกิจ³⁸ การให้อำนาจศาลสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดการประกาศและรับสินค้าซึ่งอาจเป็นอันตรายคืนจากผู้บริโภคหรือสั่งห้ามจำหน่ายสินค้าที่เหลืออยู่และให้เรียกเก็บสินค้าที่ยังไม่ได้จำหน่ายแก่ผู้บริโภคกลับคืนจนกว่าจะได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสินค้าดังกล่าวให้มีความปลอดภัย หรือการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจทำลายสินค้าที่เหลือตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด³⁹ เป็นต้น ที่กล่าวไปข้างต้นเป็นกลไกที่เอื้อประโยชน์ที่เป็นคุณแก่ผู้บริโภคในการดำเนินคดีในชั้นศาลได้ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของผลกระทบการพิสูจน์ให้ผู้ประกอบธุรกิจ⁴⁰

4.2 กลไกการฟ้องคดีแทนโดยหน่วยงานต่าง ๆ

เมื่อผู้บริโภคใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลด้วยตนเองได้ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 แต่ทางปฏิบัติพบว่าผู้บริโภคยังคงมีอุปสรรคในการดำเนินคดีด้วยตนเอง เพราะกระบวนการเรียกร้องและการฟ้องคดีมีระยะเวลานานและนำมาซึ่งภาระค่าใช้จ่าย เช่น ค่าทนายความ เพื่อช่วยเหลือผู้บริโภคให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่สะดวกขึ้น ประเทศไทยมีการสร้างกลไกการฟ้องร้องคดีแทนโดยหน่วยงานรัฐและองค์กรผู้บริโภคที่กำหนดไว้ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค⁴¹ เลขานุการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค⁴² และการฟ้องคดีแทนโดยสมาคมหรือมูลนิธิที่ได้รับการรับรอง⁴³ ในขณะเดียวกันพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ยังได้กำหนดให้อำนาจแก่สภาองค์กรของผู้บริโภคในการใช้สิทธิฟ้องคดีแทนผู้บริโภค และยังเปิดให้สภาองค์กรของผู้บริโภคร้องให้ศาลสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจชำระค่าใช้จ่ายและค่าป่วยการให้แก่สภาองค์กรของผู้บริโภคได้ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้าแต่ไม่เกินกึ่งหนึ่งของค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนที่ศาลกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจชำระให้แก่ผู้บริโภค เว้นแต่สภาองค์กรของผู้บริโภคจะพิสูจน์ได้ว่ามีค่าใช้จ่ายมากกว่านั้น ก็ให้ศาลสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจ

³⁸ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 42.

³⁹ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 43.

⁴⁰ อย่างไรก็ตามในส่วนการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือไม่ หรือมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่ยังเป็นประเด็นที่ต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ในรายละเอียด; โปรดดู เอมผกา เตชะอภัยคุณ และคณะ, 'การศึกษาถอดบทเรียนการดำเนินคดีผู้บริโภคในประเทศไทยโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคม โครงการวิเคราะห์ระบบการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายประเด็นการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคของประเทศไทยและการพัฒนากลไกทางกฎหมายที่เพิ่มประสิทธิภาพการคุ้มครองผู้บริโภค' (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสภาองค์กรของผู้บริโภค 2566).

⁴¹ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 39.

⁴² พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 39/1.

⁴³ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 40 และ มาตรา 41.

ชุดใช้ค่าใช้จ่ายตามจำนวนดังกล่าวและชำระค่าป่วยการให้เท่ากับจำนวนค่าใช้จ่ายนั้น หากศาลพิพากษาว่าผู้ประกอบธุรกิจกระทำการละเมิด หรือผิดสัญญาต่อผู้บริโภค⁴⁴

ทั้งนี้ มาตรา 19 ของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ก็ได้กำหนดให้นำหลักเกณฑ์การฟ้องและการพิจารณาคดีตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคมาใช้กับกรณีการฟ้องคดีแทนโดยหน่วยงานต่าง ๆ ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ซึ่งการกำหนดเช่นนี้เป็นการช่วยเหลือผู้บริโภคในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเป็นอย่างยิ่ง เพราะนอกจากผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายไม่ต้องดำเนินการฟ้องคดีเองแล้ว ในการดำเนินการฟ้องคดีแทนได้นำเอาหลักเกณฑ์ที่ลดความยุ่งยากซับซ้อนของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่งออกไป โดยมีกระบวนการที่ยืดหยุ่น มีความรวดเร็วขึ้น อีกทั้งผู้บริโภคมีสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายเพื่อการลงโทษอีกด้วย

5. การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายควบคุมผลิตภัณฑ์สมุนไพรในต่างประเทศ

การศึกษากฎหมายต่างประเทศเชิงเปรียบเทียบประกอบไปด้วย 3 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร และเกาหลีใต้ โดยหัวข้อนี้แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ประเด็นย่อย คือ (1) การวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายและมาตรการในการควบคุมผลิตภัณฑ์สมุนไพร และ (2) การวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการป้องกันอันตรายที่กีดกันการใช้ผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่ไม่ปลอดภัย

5.1 การควบคุมผลิตภัณฑ์สมุนไพร

จากการศึกษากฎหมายควบคุมผลิตภัณฑ์สมุนไพรพบว่าในปัจจุบันทั้งสามประเทศยังไม่ได้ออกกฎหมายเฉพาะในระดับพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดเกี่ยวกับการควบคุมผลิตภัณฑ์สมุนไพรเหมือนอย่างประเทศไทย มีเพียงการกล่าวถึงหลักเกณฑ์ในการควบคุมผลิตภัณฑ์สมุนไพรไว้ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของ “กฎหมายยา” ที่มีผลใช้บังคับอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติว่าด้วยสินค้าเพื่อการบำบัดรักษา ค.ศ. 1989 (Therapeutic Goods Act 1989) ของออสเตรเลีย ข้อบังคับว่าด้วยยาที่ใช้กับมนุษย์ ค.ศ. 2012 (The Human Medicines Regulations 2012) ของสหราชอาณาจักร และรัฐบัญญัติว่าด้วยเภสัชกรรม ค.ศ. 2007 ของเกาหลีใต้ นอกจากนี้บางประเทศได้มีการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อมาขยายความและวางรายละเอียดเกี่ยวกับการควบคุมผลิตภัณฑ์สมุนไพรให้มีความชัดเจนขึ้นอีกด้วย

⁴⁴ พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 มาตรา 14.



สำหรับการให้ความหมายและการใช้ถ้อยคำของผลิตภัณฑ์สมุนไพร (Herbal product) นั้นยังไม่ปรากฏการใช้ถ้อยคำหรือให้ความหมายของคำนี้ไว้โดยตรง ซึ่งแตกต่างกับประเทศไทยที่ได้กำหนดนิยามและขอบเขตไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 มีเพียงการให้ความหมายในถ้อยคำอื่นที่ใกล้เคียงกันไว้ในกฎหมายของแต่ละประเทศ กล่าวคือ ออสเตรเลียได้จัดให้ยาสมุนไพร (Herbal medicines) ถือเป็นหนึ่งใน 8 ประเภทของกลุ่มยาทางเลือก (Complementary medicines)⁴⁵ สหราชอาณาจักรได้ให้ความหมายของคำที่เกี่ยวข้องไว้ ไม่ว่าจะเป็น Herbal medicinal product⁴⁶ Herbal preparations⁴⁷ และ Herbal substances⁴⁸ และเกาหลีใต้ได้มีการแก้ไขกฎหมายหลายครั้งโดยเฉพาะใน ค.ศ. 2013 ได้เปลี่ยนแปลงการให้ความหมายของคำว่า Herb medication product⁴⁹ และ Herb⁵⁰ ที่แตกต่างไปจากเดิมอยู่พอสมควร

อย่างไรก็ตามมีหลักการหนึ่งที่ทั้งสามประเทศกำหนดไว้ค่อนข้างคล้ายคลึงกัน คือ การบังคับใช้หลักเกณฑ์ในการควบคุมผลิตภัณฑ์สมุนไพรจะไม่นำมาใช้ในการรักษาโรคหรือการส่งเสริมสุขภาพของสัตว์ เนื่องจากมุ่งหมายที่จะนำหลักเกณฑ์เหล่านี้มาใช้ในการบำบัดรักษาและส่งเสริมสุขภาพของมนุษย์โดยทั่วไปเป็นสำคัญ อีกทั้งจะไม่นำมาใช้กับผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่ถูกปรุงขึ้นเพื่อการรักษาหรือส่งเสริมสุขภาพสำหรับผู้ป่วยหรือผู้ป่วยโรคเฉพาะราย โดยมุ่งหมายที่จะใช้บังคับกับผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่ถูกผลิตขึ้นเพื่อใช้กับผู้ป่วยโรคจำนวนมากและเป็นการทั่วไป

⁴⁵ Therapeutic Goods Administration (TGA), Australian regulatory guidelines for complementary medicines 2018 20-23 <<https://www.tga.gov.au/sites/default/files/australian-regulatory-guidelines-complementary-medicines-argcm.pdf>> สืบค้นเมื่อ 14 สิงหาคม 2566.

⁴⁶ “Herbal medicinal product” means a medicinal product whose only active ingredients are herbal substances or herbal preparations (or both)”; The Human Medicines Regulations 2012 art 8.

⁴⁷ “Herbal preparation” means a preparation obtained by subjecting herbal substances to processes such as extraction, distillation, expression, fractionation, purification, concentration or fermentation, and includes a comminuted or powdered herbal substance, a tincture, an extract, an essential oil, an expressed juice or a processed exudate; The Human Medicines Regulations 2012 art 8.

⁴⁸ “herbal substance” means a plant or part of a plant, algae, fungi or lichen, or an unprocessed exudate of a plant, defined by the plant part used and the botanical name of the plant, either fresh or dried, but otherwise unprocessed; The Human Medicines Regulations 2012 art 8.

⁴⁹ “Herbal medication” means any drug made by mixing herbs according to the principle of Oriental medicine; Pharmaceutical Affairs Act 2007 art 2.

⁵⁰ “Herb” means raw drugs picked from animals, plants, or minerals, and dried, cut, or refined without changing the original forms in most cases; Pharmaceutical Affairs Act 2007 art 2.

หน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลผลิตภัณฑ์สมุนไพรโดยเฉพาะการจำหน่ายและการโฆษณาผลิตภัณฑ์จะอยู่ภายใต้กระทรวงทางด้านสุขภาพของแต่ละประเทศ ได้แก่ หน่วยงานสินค้าเพื่อการบำบัดรักษา (Therapeutic Goods Administration: TGA) ถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้กระทรวงการดูแลสุขภาพและวัย (Department of Health and Aged Care) ของออสเตรเลีย เพื่อเป็นหน่วยงานหลักที่ดูแลผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับการบำบัดรักษาทั้งหมดภายในประเทศรวมถึงผลิตภัณฑ์สมุนไพรด้วย⁵¹ ในขณะที่สำนักงานควบคุมผลิตภัณฑ์ยาและผลิตภัณฑ์เพื่อการดูแลสุขภาพ (Medicines and Healthcare products Regulatory Agency: MHRA) เป็นหน่วยงานภายใต้กรมสุขภาพและการดูแลทางสังคม (Department of Health and Social Care) ของสหราชอาณาจักร มีสถานะเป็นหน่วยงานหลักในการควบคุมผลิตภัณฑ์ทางการแพทย์รวมถึงผลิตภัณฑ์สมุนไพรภายในประเทศ⁵² สำหรับเกาหลีใต้ได้จัดตั้งกองนโยบายยาสมุนไพร (Herbal Medicines Policy Division) ในสำนักงานชีวเภสัชและยาสมุนไพร (Biopharmaceuticals and Herbal Medicines Bureau) สังกัดกระทรวงความปลอดภัยทางอาหารและยา (Ministry of Food and Drug Safety: MoFDS) ขึ้นมาเป็นการเฉพาะเพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการควบคุมผลิตภัณฑ์สมุนไพรทั้งหมดภายในประเทศ⁵³

การควบคุมผลิตภัณฑ์สมุนไพรโดยเฉพาะการจำหน่ายในท้องตลาดนั้นจะกำหนดรายละเอียดไว้แตกต่างกัน โดยออสเตรเลียและสหราชอาณาจักรจะควบคุมผลิตภัณฑ์สมุนไพรโดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ความเสี่ยงที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของผู้ใช้ว่ามีมากน้อยเพียงใด ในกรณีที่พบว่ายาสมุนไพรใดมีความเสี่ยงสูง (High risk) ต่อสุขภาพของผู้ใช้ยา ออสเตรเลียกำหนดให้ผู้ที่ต้องการจำหน่ายจะต้องดำเนินการขึ้นทะเบียนยา (Registered medicine) เสียก่อน⁵⁴ ในขณะที่สหราชอาณาจักรกำหนดให้ผู้ประสงค์จำหน่ายที่มีความเสี่ยงสูงต้องได้รับใบอนุญาตในการจำหน่าย (Licensed medicines) ซึ่งต้องแสดงเอกสาร หลักฐาน และมีกระบวนการขั้นตอนการพิจารณาที่

⁵¹ TGA (tga.gov.au), 'Our corporate structure' (Therapeutic Goods Administration) <<https://www.tga.gov.au/about-tga/our-corporate-structure>> สืบค้นเมื่อ 14 สิงหาคม 2566.

⁵² Medicines and Healthcare products Regulatory Agency (MHRA), 'About us' (gov.uk) <<https://www.gov.uk/government/organisations/medicines-and-healthcare-products-regulatory-agency/about>> สืบค้นเมื่อ 14 สิงหาคม 2566.

⁵³ Ministry of Food and Drug Safety, 'Biopharmaceuticals and Herbal Medicines Bureau' <https://www.mfds.go.kr/eng/wpge/m_22/de011012l001.do> สืบค้นเมื่อ 14 สิงหาคม 2566.

⁵⁴ Therapeutic Goods Act 1989 Part 3 2-Registration and listing of therapeutic goods, Division 2-Registration and listing secs 26 – 27.



ค่อนข้างยุ่งยาก⁵⁵ ในขณะที่ยาสมุนไพรใดมีความเสี่ยงต่ำ (Low risk) ต่อสุขภาพของผู้ใช้ยา ออสเตรเลียกำหนดให้ผู้ที่ต้องการจำหน่ายยาเพียงแค่ว่าจัดแจ้งยา (Listed medicine) ก็เพียงพอแล้ว⁵⁶ ในขณะที่สหราชอาณาจักรกำหนดให้ผู้ประสงค์จำหน่ายยาที่มีความเสี่ยงต่ำต้องขึ้นทะเบียนยา (Registered medicines) โดยต้องแสดงเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้อง แต่มีกระบวนการขั้นตอนการพิจารณาที่ค่อนข้างยุ่งยากน้อยกว่าการขอจำหน่ายยาที่มีความเสี่ยงสูงนั่นเอง⁵⁷

ในขณะที่เกาหลีได้มุ่งส่งเสริมการจำหน่ายยาสมุนไพรที่ปรากฏในตำรับยาแผนเกาหลีเป็นสำคัญ แต่หากบุคคลใดต้องการจำหน่ายยาสมุนไพรที่อยู่นอกตำรับยาแผนเกาหลีหรือตำรับยาดั้งเดิม แผนเกาหลีที่มีลักษณะเป็นยาใหม่จะต้องได้รับใบอนุญาตในการจำหน่ายยาสมุนไพร (Marketing approval) จากกระทรวงความปลอดภัยทางอาหารและยา (MoFDS) เสียก่อน โดยยื่นคำขอพร้อมหลักฐานที่เกี่ยวข้องซึ่งมีความยุ่งยากพอสมควร⁵⁸ แต่หากไม่ใช่ยาใหม่หรือไม่ใช่ยาที่มีส่วนผสมหลายชนิดจนทำให้เกิดสารออกฤทธิ์ทางยาชนิดใหม่ ผู้ประสงค์จะจำหน่ายยาในท้องตลาดสามารถยื่นคำขอได้ในฐานะที่เป็น “ยาที่ต้องจัดส่งข้อมูล (Pharmaceuticals required for data submission)” ซึ่งมีกระบวนการขั้นตอนที่ยุ่งยากน้อยกว่า⁵⁹

ในส่วนของการควบคุมการโฆษณาผลิตภัณฑ์นั้นทั้งสามประเทศต่างมีหลักการที่คล้ายคลึงกันในการควบคุม คือ ต้องดำเนินการขออนุญาตก่อนที่จะทำการโฆษณา⁶⁰ โดยต้องไม่แสดงข้อความรูปภาพ ฯลฯ ในลักษณะที่อวดอ้างสรรพคุณเกินความเป็นจริง เป็นเท็จ หลอกลวง หรือทำให้ผู้บริโภคเข้าใจผิดในประสิทธิภาพของยาสมุนไพร อย่างไรก็ตามสหราชอาณาจักรได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมที่ใช้เฉพาะกับการโฆษณายาสมุนไพร คือ ต้องระบุข้อความในทำนองที่ว่ายาสมุนไพรใช้เพื่อการบรรเทาหรือรักษาตามแผนโบราณ ซึ่งยังไม่มีข้อสนับสนุนในทางวิทยาศาสตร์ เพียงแต่มีหลักฐานในการใช้มาอย่างยาวนานเท่านั้น (Based upon long-standing use as a traditional remedy)⁶¹ ในขณะที่

⁵⁵ World Health Organization (WHO), WHO global report on traditional and complementary medicine 2019 145 <<https://apps.who.int/iris/handle/10665/312342>> สืบค้นเมื่อ 14 สิงหาคม 2566.

⁵⁶ Therapeutic Goods Act 1989 Part 3 2-Registration and listing of therapeutic goods, Division 2-Registration and listing secs 26 – 27.

⁵⁷ MHRA, A guide to what is a medicinal product 2020 <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/872742/GN8_FINAL_10_03_2020__combined_.pdf> สืบค้นเมื่อ 14 สิงหาคม 2566.

⁵⁸ Pharmaceutical Affairs Act 2007 art 31 (2).

⁵⁹ Regulation on Approval and Notification of Herbal (crude) Medicinal Preparations, etc. 2015 art 2.

⁶⁰ Therapeutic Goods Act 1989 secs 42DE and 42DF.

⁶¹ The Human Medicines Regulations 2012 art 302 (C).

เกาหลีได้อนุญาตให้ทำการโฆษณาได้เฉพาะยาที่ประชาชนหาซื้อได้เองตามร้านขายยาโดยไม่จำเป็นต้องมีใบสั่งจากแพทย์เท่านั้น⁶²

5.2 มาตรการเบื้องต้นในการป้องกันความเสียหายจากผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่ไม่ปลอดภัย

จากการศึกษาพบว่าแต่ละประเทศได้กำหนดหลักเกณฑ์ กระบวนการและขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์สมุนไพรไว้ค่อนข้างเข้มงวดเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายขึ้นกับประชาชน โดยส่วนใหญ่ มักใช้ระบบการขออนุญาตในขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่การผลิต การจัดจำหน่ายในท้องตลาด การโฆษณา การนำเข้าและส่งออกจากต่างประเทศ ฯลฯ โดยยึดหลักการที่สำคัญ คือ ผลิตภัณฑ์สมุนไพรต้องมีความปลอดภัย ได้คุณภาพ และมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บริโภคเกิดความเชื่อมั่นและไว้วางใจในผลิตภัณฑ์ที่วางจำหน่ายในร้านขายยาหรือร้านค้าต่าง ๆ ภายในประเทศ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การจำหน่ายผลิตภัณฑ์สมุนไพรของทั้งสามประเทศพบว่า กฎเกณฑ์ในการจำหน่ายผลิตภัณฑ์สมุนไพรในฐานะที่เป็น “ยาสมุนไพร” ในสหราชอาณาจักรนับว่ามีความยุ่งยากมากพอสมควร กล่าวคือ ยาสมุนไพรที่ถูกพิจารณาว่ามีความเสี่ยงสูงต่อสุขภาพของผู้ใช้ หรืออาจส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสุขภาพของผู้ใช้ยา (Major health conditions) ซึ่งประชาชนไม่สามารถหาซื้อยาได้เอง ต้องอยู่ภายใต้การดูแลหรือต้องมีใบสั่งยาจากแพทย์เสียก่อน ผู้ประสงค์จะจำหน่ายยากลุ่มนี้ต้องได้รับใบอนุญาตในการจำหน่าย ต้องยื่นข้อมูลเกี่ยวกับยาโดยเฉพาะข้อมูลด้านคุณภาพ ประสิทธิภาพ และความปลอดภัยในการใช้ยาต่อสำนักงาน MHRA ของสหราชอาณาจักร เพื่อทำการพิจารณาออกใบอนุญาตในการจำหน่าย⁶³

ส่วนยาสมุนไพรที่ถูกพิจารณาว่ามีความเสี่ยงต่ำต่อสุขภาพของผู้ใช้หรือส่งผลกระทบเล็กน้อยต่อสุขภาพของผู้ใช้ยา (Minor health conditions) ซึ่งประชาชนสามารถหาซื้อยาสมุนไพรได้เอง ไม่ต้องอยู่ภายใต้การดูแลหรือต้องมีใบสั่งยาจากแพทย์เสียก่อน ผู้ประสงค์จะจำหน่ายยาจะต้องยื่นคำขอเพื่อขึ้นทะเบียนยาในระบบทะเบียนสมุนไพรดั้งเดิม หรือทะเบียน THR พร้อมหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ (Scientific evidence) เข้ามาประกอบ ไม่ว่าจะเป็นหลักฐานด้านความปลอดภัย คุณภาพ และวัตถุประสงค์หลักของการใช้ (Traditional use)⁶⁴ นอกจากนี้ผู้ยื่นคำขอต้องระบุข้อบ่งชี้ (Indication)

⁶² Hyeon Gun Lee, Eileen Jaiyoung Shin and Hyun Ah Song, ‘Pharmaceutical Advertising Laws and Regulations Korea 2022-2023’ (ICLG.com, 13 July 2022) <<https://iclg.com/practice-areas/pharmaceutical-advertising-laws-and-regulations/korea>> สืบค้นเมื่อ 14 สิงหาคม 2566.

⁶³ WHO (เชิงอรรถ 55) 145.

⁶⁴ MHRA (เชิงอรรถ 57).



ที่ใช้เพื่อการรักษา ตลอดจนหลักฐานที่แสดงถึงระยะเวลาของการใช้ยาเพื่อรักษามาแล้วอย่างน้อย 30 ปี โดยอย่างน้อย 15 ปี จะต้องถูกใช้เพื่อรักษามาแล้วในกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป หรือในเขตเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Area: EEA) หรืออย่างน้อย 15 ปี จะต้องถูกใช้เพื่อรักษามาแล้วในประเทศต่าง ๆ ที่รัฐบาลอังกฤษจะเป็นผู้กำหนด ทั้งนี้โดยขึ้นอยู่กับพื้นที่ที่ต้องการจะวางจำหน่ายยาสมุนไพรเป็นสำคัญ⁶⁵ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการจะจำหน่ายผลิตภัณฑ์สมุนไพรในสหราชอาณาจักรมิใช่เป็นเรื่องที่ง่ายนัก

ในขณะที่ออสเตรเลียจะมีความยุ่งยากน้อยกว่า กล่าวคือ ยาสมุนไพรใดที่ถูกพิจารณาว่ามีความเสี่ยงสูงต่อสุขภาพของผู้ใช้ยาต้องทำการขึ้นทะเบียนยา ในขณะที่ยาสมุนไพรใดที่ถูกพิจารณาว่ามีความเสี่ยงต่ำต่อสุขภาพของผู้ใช้ยาไม่จำเป็นต้องขึ้นทะเบียนยา เพียงแต่จัดแจ้งยาในระบบทะเบียน ARTG ของประเทศก็เพียงพอแล้ว⁶⁶ เช่นเดียวกับเกาหลีใต้จะมีกระบวนการที่ค่อนข้างยุ่งยากเฉพาะที่เป็น “ยาใหม่ (New drug)” ซึ่งต้องขอใบอนุญาตในการจำหน่ายยาสมุนไพร (Marketing approval) จากกระทรวง MoFDS ก่อน แต่หากไม่ใช่นิยามใหม่หรือไม่ใช่นิยามที่มีส่วนผสมหลายชนิดจนทำให้เกิดสารออกฤทธิ์ทางยาชนิดใหม่ ผู้ประสงค์จะจำหน่ายยาสามารถยื่นคำขอได้ในฐานะที่เป็น “ยาที่ต้องจัดส่งข้อมูล (Pharmaceuticals required for data submission)” ซึ่งมีกระบวนการขั้นตอนที่ยุ่งยากน้อยกว่า⁶⁷

นอกจากนี้การกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดเพื่อควบคุมการโฆษณาผลิตภัณฑ์ก็นับได้ว่าเป็นมาตรการสำคัญในการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดจากการใช้ผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่ไม่ปลอดภัย โดยทั้งสามประเทศต่างมีหลักการที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ต้องไม่แสดงข้อความ รูปภาพ ฯลฯ ในลักษณะที่อวดอ้างสรรพคุณเกินความเป็นจริง เป็นเท็จ หลอกลวง หรือทำให้ผู้บริโภคเข้าใจผิดในประสิทธิภาพของผลิตภัณฑ์สมุนไพร และต้องดำเนินการขออนุญาตก่อนที่จะทำการโฆษณา หากผู้ได้รับอนุญาตรายใดทำการฝ่าฝืนย่อมถูกระงับการโฆษณาหรืออาจถึงขั้นถูกระงับการจำหน่ายผลิตภัณฑ์สมุนไพรเป็นการชั่วคราวหรือถูกเพิกถอนการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ภายในประเทศอีกด้วย

อย่างไรก็ตามที่กล่าวมาข้างต้นเป็นเพียง “มาตรการเชิงป้องกันเบื้องต้น” มิให้เกิดความเสียหายขึ้นกับผู้บริโภคที่ใช้ผลิตภัณฑ์สมุนไพร แต่อาจเกิดกรณีที่ผู้ใช้ผลิตภัณฑ์ยังคงได้รับความเสียหายจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ซึ่งเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้น “ภายหลังการใช้ผลิตภัณฑ์สมุนไพร”

⁶⁵ The Human Medicines Regulations 2012 art 125 (5).

⁶⁶ Therapeutic Goods Act 1989 Part 3 2-Registration and listing of therapeutic goods, Division 2-Registration and listing secs 26 – 27.

⁶⁷ Regulation on Approval and Notification of Herbal (crude) Medicinal Preparations, etc. 2015 art 2.

ไปแล้ว ในหัวข้อถัดไปจึงเป็นการศึกษาความรับผิดชอบและการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้ผลิตภัณฑ์สมุนไพรตามกฎหมายของต่างประเทศ

6. การศึกษาเปรียบเทียบความรับผิดชอบและการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่ไม่ปลอดภัยตามกฎหมายของต่างประเทศ

หัวข้อนี้เป็นการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศในเรื่องความรับผิดชอบและการเยียวยาความเสียหายภายหลังการใช้ผลิตภัณฑ์สมุนไพรใน 3 ประเด็นที่สำคัญ ได้แก่ (1) การปรับใช้หลักเกณฑ์ในกฎหมายความรับผิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย (2) การใช้กลไกพิเศษเพื่อเยียวยาความเสียหายในเบื้องต้น และ (3) การปรับใช้หลักเกณฑ์อื่นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค

6.1 การปรับใช้หลักเกณฑ์ตามกฎหมายความรับผิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

จากการศึกษาพบว่าทั้ง 3 ประเทศมีการบัญญัติกฎหมายความรับผิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยไว้อย่างชัดเจน ในออสเตรเลียอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติผู้บริโภคของออสเตรเลีย (Australian Consumer Law: ACL, Part 3-5 manufacturers' liability in respect of goods with safety defects) ในสหราชอาณาจักรอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ค.ศ. 1987 (Consumer Protection Act 1987: CPA) ส่วนเกาหลีใต้อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดของสินค้า (Product Liability Act) โดยที่กฎหมายของทั้งสามประเทศไม่มีการแยกรณผลิตภัณฑ์ยาหรือผลิตภัณฑ์สมุนไพรไว้เป็นการเฉพาะ หรือกล่าวได้ว่าผลิตภัณฑ์สมุนไพรตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเช่นเดียวกับสินค้าชนิดอื่นทั่วไป

6.1.1 หลักเกณฑ์ความรับผิดและเหตุปฏิเสธความรับผิด

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายของทั้งสามประเทศต่างมีหลักการที่ใกล้เคียงกันและมีข้อกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ผลิตสินค้าหรือผู้นำเข้าสินค้า หรือผู้ขายในกรณีไม่สามารถระบุตัวผู้ผลิตได้ต้องรับผิดชอบชดเชยเยียวยาความเสียหายโดยใช้หลักเกณฑ์ความรับผิดโดยเคร่งครัด อย่างไรก็ตามก็มีข้อสังเกตว่ากฎหมายของออสเตรเลียกำหนดให้ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องร้องได้ก็ต่อเมื่ออยู่ในฐานะเป็นผู้บริโภคที่ได้ซื้อสินค้าที่มีมูลค่าต่ำกว่าหรือเทียบเท่า 100,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย ในกรณีที่สินค้ามีมูลค่าเกินกว่านั้นต้องเป็นการซื้อสินค้าเพื่อใช้สอยส่วนตัวหรือเพื่อใช้สอยในครัวเรือน⁶⁸

⁶⁸ The Australian Consumer Law art 3 (Meaning of Consumer).



สำหรับหลักเกณฑ์ข้อต่อผู้ที่ผู้ประกอบการธุรกิจสามารถยกขึ้นกล่าวอ้างเพื่อปฏิเสธความรับผิด ถูกกำหนดไว้ในทิศทางใกล้เคียงกัน ได้แก่ 1) ผู้ประกอบการพิสูจน์ได้ว่าตนไม่ได้เป็นผู้ส่งมอบและจัดจำหน่ายสินค้า 2) ความไม่ปลอดภัย หรือความบกพร่องไม่สามารถตรวจสอบ หรือระบุได้ด้วยหลักความรู้ทางวิทยาศาสตร์และความรู้ทางเทคโนโลยี ณ ขณะที่ผู้ผลิตได้นำสินค้านั้นออกจำหน่าย 3) ความไม่ปลอดภัย หรือความบกพร่องเกิดขึ้นจากผู้ผลิตได้ดำเนินการตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมายระดับรัฐบัญญัติและกฎหมายลำดับรองในเวลาที่ผู้ผลิตได้จำหน่ายสินค้านั้นแล้ว กล่าวคือ ความไม่ปลอดภัยหรือความบกพร่องนั้นเป็นผลจากการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ข้อกำหนดต่าง ๆ หรือหน้าที่อื่นใด ทั้งนี้ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าในออสเตรเลียมีการกำหนดให้ผู้ผลิตที่ได้ดำเนินการแล้วตามมาตรฐานสินค้าภาคบังคับที่กำหนดโดยรัฐ ผู้ผลิตสามารถปฏิเสธความรับผิดได้ โดยผู้เสียหายอาจเรียกค่าสินไหมทดแทนจากรัฐ เมื่อพิจารณามาตรฐานสินค้าภาคบังคับที่รัฐได้ประกาศใช้ ได้แก่ มาตรฐานเกี่ยวกับการให้ข้อมูลเครื่องสำอาง (Consumer Goods (Cosmetics) Information Standard 2020)⁶⁹ ซึ่งอาจมีความเชื่อมโยงกับผลิตภัณฑ์สมุนไพรได้ ส่วนในสหราชอาณาจักรและเกาหลีใต้ ยังไม่ปรากฏข้อมูลการตีความมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์ที่ผู้ผลิตสามารถนำมากล่าวอ้างเพื่อปฏิเสธความรับผิดได้ หรือยังไม่ปรากฏสิทธิของผู้เสียหายที่จะฟ้องให้รัฐรับผิดชอบแทนนั่นเอง

การกำหนดแนวทางและภาระการพิสูจน์เป็นอีกหนึ่งประเด็นสำคัญของการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน สหราชอาณาจักรมีแนวโน้มการตีความความรับผิดจากกรณีสินค้าที่ไม่ปลอดภัยค่อนข้างเข้มงวด แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดหลักการพิสูจน์ความรับผิดโดยเคร่งครัดก็ตาม ผู้เสียหายก็ยังคงต้องพิสูจน์ว่าสินค้านั้นบกพร่องและตนเองได้รับความเสียหายที่เป็นผลมาจากความบกพร่องอย่างไร ซึ่งจากแนวคำพิพากษาที่ผ่านมา การพิสูจน์ว่าสินค้าบกพร่องยังเป็นเรื่องยากตามตัวอย่างคำพิพากษาของศาล *Hastings v Finsbury Orthopaedics Ltd & Another* [2022]⁷⁰ การออกประกาศและการแจ้งเตือนอย่างเป็นทางการจากทั้งหน่วยงานกำกับดูแลและผู้ผลิต และการเรียกคืนผลิตภัณฑ์ทั้งหมดออกจากตลาดยังไม่ถือเป็นหลักฐานเบื้องต้นว่าผลิตภัณฑ์มีข้อบกพร่อง การพิจารณาต้องดูจากหลักฐานแวดล้อมอื่น ๆ ประกอบ การวางแผนวินิจฉัยคดีเช่นนี้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ค่อนข้างมากจากนักกฎหมายในสหราชอาณาจักรและส่งผลให้เกิดแนวโน้มที่จะนำคดีไปฟ้องร้องในประเทศอื่นที่มีแนวการตีความกฎหมายยืดหยุ่นกว่า

⁶⁹ Australian Competition & Consumer Commission, 'Mandatory standards' <<https://www.productsafety.gov.au/product-safety-laws/safety-standards-bans/mandatory-standards>> สืบค้นเมื่อ 14 สิงหาคม 2566.

⁷⁰ *Hastings v Finsbury Orthopaedics Ltd and Anor* [2022] UKSC 19.

ในขณะที่เกาหลีใต้ได้แก้ไขปัญหาระการพิสูจน์ในกฎหมาย Product Liability Act ค.ศ. 2017 โดยมีการเพิ่มบทสันนิษฐานทางกฎหมายว่า สินค้ามีความบกพร่องและความเสียหายเกิดขึ้นจากการใช้สินค้าอย่างปกติ หากความบกพร่องเกิดจากสาเหตุที่ผู้ผลิตสามารถควบคุมดูแลได้อย่างใกล้ชิด ผู้ผลิตย่อมต้องมีการการพิสูจน์ความบกพร่องที่เกิดขึ้นนั้น อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายของเกาหลีได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิสูจน์ที่เป็นคุณกับผู้เสียหายมากกว่ากฎหมายของสหราชอาณาจักร ส่วนในออสเตรเลียการพิสูจน์ความบกพร่องด้านความปลอดภัยของสินค้าใช้หลักความคาดหวังด้านความปลอดภัยของคนในสังคม (Community expectations of safety test) ซึ่งไม่ได้พิจารณาจากความคาดหวังของผู้เสียหายในเชิงอัตวิสัย⁷¹ แต่เป็นการพิจารณาความคาดหวังโดยรวมของสังคม ที่ผ่านมามีการฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากความบกพร่องด้านความปลอดภัยของสินค้าโดยเป็นการฟ้องร้องคดีแบบกลุ่มและค่อนข้างประสบความสำเร็จในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค

6.1.2 สิทธิในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

กฎหมายของทั้งสามประเทศได้ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายในการเรียกร้องค่าสินไหมเพื่อทดแทนความเสียหายที่เกิดกับชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินอื่นไว้คล้ายคลึงกัน แต่บางประเทศให้สิทธิผู้เสียหายสามารถเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษได้อีกด้วย ดังเช่นเกาหลีใต้ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายใน ค.ศ. 2017 กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนจำนวน 3 เท่าของค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทั่วไป หากความไม่ปลอดภัยหรือความบกพร่องนั้นก่อให้เกิดการเสียชีวิตหรือมีผลกระทบร้ายแรงต่อร่างกาย การกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษนั้นศาลสามารถใช้ดุลพินิจโดยพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ 1) ระดับความตั้งใจของผู้กระทำ 2) ความรุนแรงของความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความบกพร่องของสินค้า 3) กำไรที่เป็นตัวเงินซึ่งผู้ผลิตได้รับจากการจำหน่ายสินค้า 4) ความรุนแรงของการลงโทษทางอาญาหรือการจัดการ (ในกรณีที่กฎหมายกำหนดอัตราโทษทางอาญาหรือการจัดการกับผู้ผลิตเนื่องจากความบกพร่องของสินค้า) 5) ช่วงเวลาที่มีการจำหน่ายสินค้าและปริมาณที่จำหน่าย 6) สถานะทางการเงินของผู้ผลิต และ 7) ความพยายามของผู้ผลิตในการเยียวยาความเสียหาย⁷²

สำหรับสหราชอาณาจักรพบว่าศาลมักไม่กำหนดให้จำเลยชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษ โดยทั่วไปศาลมักจะกำหนดค่าสินไหมเพื่อทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้น แบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ (1) ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่อาจคำนวณเป็นเงินได้ เช่น ความเสียหายที่เกิดกับ

⁷¹ The Australian Consumer Law art 9(2).

⁷² Product Liability Act art 3(2).



ทรัพย์สินอื่น ความเสียหายที่เกิดจากการสูญเสียรายได้ ฯลฯ และ (2) ความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ เช่น ความเสียหายต่อชีวิต เนื้อตัวร่างกาย เป็นต้น ค่าสินไหมเพื่อทดแทนความเสียหายในเชิงลงโทษนั้นจะมีเฉพาะในกรณียกเว้นเท่านั้น เช่น กรณีที่พบว่าผู้ประกอบการธุรกิจได้มีการคำนวณแล้วว่าหากกระทำผิดก็ยังคงได้รับผลประโยชน์ที่คุ้มค่า แม้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ตาม เป็นต้น⁷³ ส่วนในออสเตรเลียการกำหนดค่าสินไหมทดแทนจะเป็นการกำหนดเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นกับชีวิตร่างกายของผู้ซื้อหรือบุคคลอื่น และความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินนั่นเอง

6.2 การใช้กลไกพิเศษเพื่อเยียวยาความเสียหายในเบื้องต้น

จากการศึกษากฎหมายของออสเตรเลียและสหราชอาณาจักรยังไม่พบว่าทั้งสองประเทศได้มีการจัดตั้งกลไกพิเศษหรือกองทุนเพื่อเยียวยาความเสียหายในเบื้องต้นให้แก่ผู้บริโภคที่ได้รับ ความเสียหายจากการใช้ผลิตภัณฑ์สมุนไพรแต่อย่างใด แต่พบการกำหนดกลไกพิเศษในเกาหลีใต้ ซึ่งได้ออกมาตรการเฉพาะเพื่อการเยียวยาผู้เสียหายกรณีเกิดอาการไม่พึงประสงค์จากการใช้ยา โดยอยู่ในรูปแบบของกองทุนภายใต้กฎหมาย Pharmaceutical Affairs Act กองทุนนี้เปิดให้ผู้เสียหายที่มีอาการไม่พึงประสงค์จากการใช้ยาสามารถยื่นคำร้องต่อสถาบันความปลอดภัยและการจัดการด้าน ความเสี่ยงของยา (Korea Institute of Drug Safety and Risk Management: KIDS)⁷⁴ เพื่อให้ คณะกรรมการวินิจฉัยผลอันไม่พึงประสงค์ของยา (Adverse Drug Reaction Review Committee) พิจารณาเยียวยาความเสียหายให้ในเบื้องต้น⁷⁵ การศึกษาพบว่าผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่เข้าข่ายเป็นยา ตามกฎหมายของเกาหลีใต้ก็อยู่ภายใต้การคุ้มครองของกองทุน กลไกนี้จะทำให้ผู้เสียหายได้รับเงิน เยียวยาความเสียหายได้อย่างสะดวกรวดเร็ว โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลซึ่งจะช่วยลด ภาระของผู้เสียหายได้เป็นอย่างมาก กองทุนจะให้การเยียวยาเป็นเงินตามสัดส่วนที่กำหนดและมีการให้ ตามประเภทความเสียหายที่ได้รับอีกด้วย ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีที่ร่างกายพิการหรือเสียชีวิต และค่าใช้จ่ายในการจัดการปลงศพ

⁷³ Rod Freeman and others, 'Product liability and safety in the UK (England and Wales): overview' (Thomson Reuters, 11 July 2020) <[https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-013-0564?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true#co_anchor_a992349](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-013-0564?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true#co_anchor_a992349)> สืบค้นเมื่อ 23 พฤษภาคม 2566.

⁷⁴ Pharmaceutical Affairs Act 2007 art 68-3.

⁷⁵ Korea Institute of Drug Safety and Risk Management, 'Relief of Injury from ADR' <<https://www.drugsafe.or.kr/iwt/ds/en/introduction/introduction/EgovPropelSummary.do>> สืบค้นเมื่อ 23 พฤษภาคม 2566.

6.3 การปรับใช้หลักเกณฑ์อื่นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค

แม้ทั้งสามประเทศจะได้นำหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยเข้ามาปรับใช้เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค อย่างไรก็ตามออสเตรเลียและสหราชอาณาจักรได้นำเอาหลักเกณฑ์อื่นเข้ามาปรับใช้เพิ่มเติมด้วย อาทิ การส่งมอบสินค้าไม่เป็นไปตามคำรับรองหรือไม่เป็นไปตามสัญญา การใช้หลักโฆษณาเกินจริงเป็นฐานในการเรียกให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน เป็นต้น

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของออสเตรเลียมีแนวทางที่น่าสนใจ โดยเฉพาะหลักกฎหมายว่าด้วยคำรับรองที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาสินค้า (Guarantees relating to the supply of goods)⁷⁶ ซึ่งกำหนดหน้าที่ให้ผู้ขายต้องส่งมอบสินค้าที่เป็นไปตามคุณสมบัติที่รับได้ (Acceptable quality)⁷⁷ หรือหมายถึง สินค้าที่ส่งมอบต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดจำหน่าย มีลักษณะที่ไม่เสียหายปราศจากความชำรุดบกพร่อง มีความปลอดภัยและคงทน รวมไปถึงกำหนดหน้าที่ของผู้ขายในการรับรองว่าสินค้านั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่มุ่งหมายในสัญญา สินค้าที่ส่งมอบเป็นไปตามคำพรรณนาเป็นไปตามตัวอย่าง หรือตามแบบร่างตัวอย่าง รวมถึงรับรองการซ่อมแซมและการมีอะไหล่ โดยที่ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยา (Remedies relating to guarantees) หากกรณีสินค้าที่ส่งมอบไม่มีคุณสมบัติที่เป็นที่ยอมรับได้ ผู้ขายรวมถึงผู้จัดจำหน่ายมีหน้าที่ต้องเปลี่ยนสินค้า หรือชดเชยราคาให้แก่ผู้บริโภค ในขณะเดียวกันผู้บริโภคได้รับการรับรองการมีสิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยา รวมถึงสิทธิในการเรียกค่าเสียหายที่เป็นผลอันคาดหมายได้ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาคณะกรรมการว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าและการคุ้มครองผู้บริโภคแห่งออสเตรเลีย (Australian Competition and Consumer Commission: ACCC) มักจะดำเนินการลงโทษผู้ประกอบการที่ส่งมอบสินค้าไม่เป็นไปตามคุณสมบัติที่รับได้หรือไม่เป็นไปตามคำรับรองที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาสินค้า โดยตีความในลักษณะที่ผู้ประกอบการฝ่าฝืนกระทำการโฆษณาบิดเบือนข้อมูลหรือเกินความเป็นจริงต่อผู้บริโภค โดยจะลงเป็นโทษปรับ (Pecuniary penalties) แก่ผู้ประกอบการ และเปิดโอกาสให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากสินค้าที่ได้รับไม่เป็นไปตามคำรับรองสามารถร้องขอให้มีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนเองได้⁷⁸

ส่วนในสหราชอาณาจักรมีบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจในการใช้วิธีปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมภายใต้หลักเกณฑ์การปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม (The Unfair Trading

⁷⁶ Division 2-Action for damages against manufacturers of goods.

⁷⁷ The Australian Consumer Law art 54.

⁷⁸ The Australian Consumer Law art 29(1) M.



Regulations 2008: UPERs) ซึ่งกฎหมายนี้กำหนดห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจใช้วิธีการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม และห้ามการปฏิบัติทางการค้าที่ทำให้เข้าใจผิด หรือเป็นการกระทำที่ข่มขู่ หรือคุกคาม (Misleading and aggressive practices) อาทิ การไม่ให้ข้อมูลทั่วไปที่จำเป็นแก่ผู้บริโภคในการตัดสินใจซื้อสินค้า ซึ่งการไม่ให้ข้อมูลดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจเลือกซื้อหรือไม่ซื้อสินค้า รวมทั้งห้ามดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในบัญชีดำ เช่น การแอบอ้างว่าสินค้าสามารถรักษาโรค ความผิดปกติหรือรูปลักษณะที่ไม่สมประกอบได้ เป็นต้น⁷⁹ การฝ่าฝืนกฎหมายนี้นอกจากจะเป็นความผิดที่ต้องรับโทษทางอาญาแล้ว⁸⁰ กฎหมายยังเปิดช่องให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายมีสิทธิได้รับการชดเชยเยียวยา (Part 4 A: Consumers' Right to Redress) ตามหลักเกณฑ์จากการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายใน ค.ศ. 2014 ซึ่งสิทธินี้รวมถึงการใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทน หากผู้บริโภคได้รับความเสียหายที่อาจคำนวณเป็นเงินได้อันเกิดจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ นอกจากนี้ กฎหมายยังรับรองสิทธิในการเรียกค่าสินไหมทดแทนจากความกังวล ความเสียหายทางจิตใจ หรือจากความไม่สบายใจได้อีกด้วย⁸¹

สหราชอาณาจักรได้มีการบัญญัติรับรองให้อำนาจหน่วยงานรัฐที่กฎหมายกำหนดมีอำนาจในการออกมาตรการเพิ่มเติมเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคได้ด้วย (Enhanced Consumer Measures: ECMs) ซึ่งกำหนดไว้ใน Schedule 7 ของพระราชบัญญัติสิทธิผู้บริโภค ค.ศ. 2015 (Consumer Rights Act 2015: CRA) โดยที่เจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายดำเนินการกับผู้ประกอบธุรกิจ หรือร้องต่อศาลให้สั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจที่ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวต้องปฏิบัติตาม เช่น หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายอาจให้ผู้ประกอบธุรกิจชดเชยค่าสินไหมทดแทนในลักษณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้บริโภคโดยรวม (In the collective interests of consumers) โดยกำหนดให้ส่งมอบเงินแก่องค์กรการกุศลของผู้บริโภค เป็นต้น⁸² ทั้งนี้ หน่วยงานรัฐที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจนั้นต้องเป็นหน่วยงานซึ่งรับผิดชอบกำกับดูแลการใช้วิธีการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม⁸³ และในกรณีที่พบว่าผู้ประกอบธุรกิจผลิตภัณฑ์ยาหากใช้วิธีการหลอกลวงปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม หน่วยงานที่

⁷⁹ Schedule 1 (Commercial practices which are in all circumstances considered unfair) of The Unfair Trading Regulations 2008.

⁸⁰ Part 3 Offences of The Unfair Trading Regulations 2008.

⁸¹ Consumer Protection (Amendment) Regulations 2014 (SI 2014/870).

⁸² Peter Cartwright, 'Redress Compliance and Choice: enhanced consumer measures and retreat from punishment in the consumer rights Act 2015' (2016) 75 (2) The Cambridge Law Journal, 281.

⁸³ สำนักงานควบคุมผลิตภัณฑ์ยาและผลิตภัณฑ์เพื่อการดูแลสุขภาพ (MHRA) ไม่ถือว่าเป็นหน่วยงานที่สามารถออกมาตรการตามหลักเกณฑ์การปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมได้.

มีอำนาจสามารถให้การช่วยเหลือผู้บริโภคและมีอำนาจในการใช้มาตรการเพิ่มเติมเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคได้ ซึ่งหน่วยงานที่มีภารกิจในเรื่องนี้ คือ หน่วยงานให้บริการมาตรฐานการซื้อขาย (Trading Standards Services: TSS) นั้นเอง⁸⁴

จะเห็นได้ว่ากฎหมายของออสเตรเลียและสหราชอาณาจักรต่างให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจด้านการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถนำหลักเกณฑ์ควบคุมการใช้วิธีการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม (รวมไปถึงการใช้คำกล่าวอ้าง การโฆษณาเกินจริงหรือบิดเบือน) มาเป็นฐานในการใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อการเยียวยาความเสียหายทางแพ่งให้แก่ผู้บริโภคที่ได้ซื้อสินค้าหรือรับบริการจากการใช้วิธีการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมได้ โดยในออสเตรเลียเป็นการปรับใช้ควบคู่กับหลักเกณฑ์การส่งมอบสินค้าที่ไม่เป็นไปตามคำรับรอง ส่วนในสหราชอาณาจักรมีการเขียนกฎหมายรับรองให้สิทธิในการเยียวยาความเสียหายจากการใช้วิธีการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม โดยเปิดช่องให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายสามารถใช้ช่องทางเรียกร้องผ่านหลักเกณฑ์นี้ ซึ่งจะช่วยให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาอย่างรวดเร็วและสะดวกขึ้น เนื่องจากไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ความบกพร่องด้านความปลอดภัยที่ค่อนข้างยากลำบากกว่า

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายไทยพบว่า แม้ไทยจะมีหลักเกณฑ์ควบคุมการโฆษณาผลิตภัณฑ์ยาสมุนไพรเป็นการเฉพาะซึ่งกำหนดบทลงโทษทางอาญาแก่ผู้ประกอบการธุรกิจ แต่ก็ไม่ปรากฏหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบโดยตรงในการควบคุมการปฏิบัติทางการค้าหรือการโฆษณา ผู้บริโภคมีทางเลือกที่จะ (1) ร้องเรียนต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการคุ้มครองผู้บริโภคแทน ไม่ว่าจะเป็น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค⁸⁵ สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค⁸⁶ หรือองค์กรผู้บริโภคอื่น ๆ⁸⁷ เพื่อให้ดำเนินการฟ้องร้องคดีแพ่งโดยอาจกล่าวอ้างว่าผู้ขายส่งมอบสินค้าไม่เป็นไปตามสัญญาหรือตามคำพรรณนาตามหลักกฎหมายซื้อขาย อาจอ้างการกระทำในลักษณะละเมิด หรือความรับผิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย และ (2) ใช้สิทธิฟ้องคดีด้วยตนเอง

⁸⁴ Lorraine Conway, 'Consumer protection: Unfair Trading Regulations' (House of Commons Library, 26 November 2021) <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN04678/SN04678.pdf>> สืบค้นเมื่อ 23 พฤษภาคม 2566.

⁸⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 10.

⁸⁶ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 20.

⁸⁷ พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 มาตรา 14.

7. ปัญหาในทางกฎหมายของประเทศไทยว่าด้วยความรับผิดชอบ เสียหายที่เกิดจากผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่ไม่ปลอดภัย

จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยมีปัญหาในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์สมุนไพรอย่างน้อย 3 ประการที่สำคัญ ได้แก่ (1) ปัญหาขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย (2) ปัญหาหลักเกณฑ์การพิจารณาพิสูจน์ความผิด และ (3) ปัญหาการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น

7.1 ปัญหาขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบ ที่ไม่ปลอดภัย

ข้อพิจารณาที่สำคัญ คือ ผลิตภัณฑ์สมุนไพรถือว่ามีสถานะเป็น “สินค้า” ที่จะอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 หรือไม่ เนื่องจากมีความไม่ชัดเจนว่าผลิตภัณฑ์สมุนไพรจัดเป็น “สินค้าเกษตร” หรือ “ผลิตภัณฑ์เกษตรกรรม” ที่กฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ ซึ่งจะทำให้ผู้บริโภคไม่ได้รับประโยชน์และความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะการพิจารณาพิสูจน์ที่กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยได้กำหนดให้ผู้ประกอบการมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ให้ศาลเชื่อเพื่อหักล้างข้อสันนิษฐานที่กำหนดไว้ เมื่อพิจารณาถ้อยคำตามกฎหมายพบว่าผลิตภัณฑ์เกษตรกรรมกับสมุนไพรมีลักษณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือ “ผลิตภัณฑ์เกษตรกรรม” เป็นผลผลิตที่เกิดจากกิจกรรมทางเกษตรกรรมต่าง ๆ ส่วน “สมุนไพร” เป็นผลผลิตที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ แต่ถ้ามองการเพาะปลูกสมุนไพรในระดับเดียวกับเกษตรกรรม ต้องถือว่าผลผลิตสมุนไพรนี้เป็นผลิตภัณฑ์เกษตรกรรมอย่างหนึ่ง

ดังนั้น ระหว่าง “ผลิตภัณฑ์เกษตรกรรมและสมุนไพร” กับ “ผลิตภัณฑ์สมุนไพร” ยังคงมีความไม่ชัดเจนในแง่ขอบเขตความหมายหรือลักษณะของตัวสินค้าว่า ผลิตภัณฑ์สมุนไพรประเภทใดหรือลักษณะใดบ้างที่ไม่สามารถเทียบเคียงกับผลผลิตเกษตรกรรม ซึ่งได้รับการยกเว้นไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 เช่น ผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่จะอยู่ภายใต้กฎหมายจำเป็นต้องบรรจุภัณฑ์อย่างสินค้าทั่วไปในร้านสะดวกซื้ออย่างเดียวหรือไม่ เป็นต้น จึงเห็นว่าการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคจากผลิตภัณฑ์สมุนไพรยังไม่อาจปรับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคได้ในทุกกรณี

อย่างไรก็ดีในกรณีสินค้าหรือผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาหรือผู้อนุญาตพิจารณาและมีคำสั่งว่าการโฆษณาผลิตภัณฑ์นั้นเป็นการโฆษณาเกินจริง⁸⁸

⁸⁸ พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 มาตรา 74 และ มาตรา 75.

เพิกถอนใบสำคัญการขึ้นทะเบียนตำรับผลิตภัณฑ์สมุนไพร⁸⁹ หรือประกาศถอนใบอนุญาต⁹⁰ สินค้านั้นควรจัดว่าเป็น “สินค้าที่ไม่ปลอดภัย” เพื่อให้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 เนื่องจากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผลิตภัณฑ์ดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ และเพื่อให้ผู้บริโภคหรือองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคได้ใช้สิทธิทางศาลเป็นคดีผู้บริโภคได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น

7.2 ปัญหาการพิสูจน์ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่ไม่ปลอดภัยซึ่งได้ฟ้องคดีต่อศาลจะได้รับประโยชน์จากการพิสูจน์ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 หรือไม่นั้น อาจการพิจารณาได้เป็น 2 กรณี ได้แก่

(1) กรณีผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่ไม่ปลอดภัย “ไม่อยู่” ในขอบเขตความหมายสินค้าที่ไม่ปลอดภัยตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 กรณีนี้ผู้บริโภคมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ความเสียหาย ความไม่ปลอดภัยของสินค้าและความสัมพันธ์ระหว่างความไม่ปลอดภัยของสินค้ากับความเสียหายนั้นตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายทั่วไป โดยในกฎหมายละเมิดผู้เสียหายต้องนำสืบให้เห็นถึงความจงใจหรือความประมาทเลินเล่อของผู้ประกอบการ แต่หากศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงนั้นอยู่ในความรู้เห็นโดยเฉพาะของกลุ่มความฝ่ายที่เป็นผู้ประกอบการธุรกิจ ศาลอาจกำหนดให้การพิสูจน์ในประเด็นดังกล่าวตกอยู่กับคู่ความฝ่ายที่เป็นผู้ประกอบการธุรกิจได้⁹¹ ซึ่งจะช่วยลดภาระการพิสูจน์ของผู้บริโภค อย่างไรก็ตามศาลอาจช่วยหลักการพิสูจน์ได้ในบางประเด็นเท่านั้น ถ้าผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการสามารถพิสูจน์ได้ว่าสินค้าหรือผลิตภัณฑ์นั้นผ่านกระบวนการที่ถูกต้องและเป็นไปตามมาตรฐานแล้ว ไม่ใช่กรณีที่ผู้ประกอบการจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ผู้บริโภคย่อมมีภาระการพิสูจน์ต่อ เพื่อหักล้างหรือทำลายน้ำหนักพยานหลักฐานของอีกฝ่ายนั่นเอง

มีข้อสังเกตเพิ่มเติมอีกว่า ในกรณีที่ศาลมิได้กำหนดภาระการพิสูจน์ให้กับฝ่ายผู้ประกอบการตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค นอกจากผู้บริโภคจะมีภาระการพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

⁸⁹ พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 มาตรา 44.

⁹⁰ พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 มาตรา 17 และ มาตรา 87 เว้นแต่ผู้ถูกเพิกถอนใบอนุญาตซึ่งประสงค์จะขายผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่เหลือของตนต้องขายให้แก่ผู้รับอนุญาตอื่น หรือบุคคลที่ผู้อนุญาตเห็นสมควรภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต หรือวันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา 89 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ทั้งนี้ ผู้อนุญาตอาจขายระยะเวลาดังกล่าวได้ตามที่เห็นสมควร (มาตรา 87).

⁹¹ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 29.



ของผู้ประกอบการแล้ว ยังต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผลว่าความเสียหายที่ได้รับนั้นเป็นผลมาจากการใช้สินค้าหรือผลิตภัณฑ์ตามที่กล่าวอ้างหรือไม่

(2) กรณีผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่ไม่ปลอดภัย “อยู่” ในขอบเขตความหมายสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 กรณีนี้ ผู้บริโภคเพียงพิสูจน์ว่าตนเองได้รับความเสียหายจากสินค้าของผู้ประกอบการและการใช้หรือการเก็บรักษาสินค้านั้นเป็นไปตามปกติธรรมดา โดยไม่ต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของผู้ประกอบการผู้ใด ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการมีภาระการพิสูจน์เพื่อหักล้างข้อสันนิษฐานตามที่กำหนด ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการมีข้อแก้ตัวให้พ้นผิด 3 ประการ หากพิสูจน์ได้ว่า (1) สินค้าไม่ได้เป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย (2) ผู้เสียหายได้รู้อยู่แล้วว่าสินค้านั้นเป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย หรือ (3) ความเสียหายเกิดขึ้นจากการใช้หรือการเก็บรักษาสินค้าไม่ถูกต้องตามวิธีใช้ วิธีเก็บรักษาค่าเตือน หรือข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าที่ผู้ประกอบการได้กำหนดไว้อย่างถูกต้องและชัดเจนตามสมควรแล้ว⁹²

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าภาระการพิสูจน์แม้จะตกแก่ผู้ประกอบการตามกฎหมายหรือที่ศาลมีดุลพินิจกำหนดภาระการพิสูจน์ ผู้บริโภคยังมีหน้าที่นำสืบหรือมีภาระการพิสูจน์หักล้างตามหลักในเรื่องการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานอยู่ เพื่อแสดงให้เห็นว่าสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ของผู้ประกอบการมีการผลิต บรรจุหรือส่วนผสมของสินค้าหรือการขนส่งของผู้ประกอบการมีความบกพร่องอันเป็นสาเหตุให้เข้าลักษณะเป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย มิฉะนั้น ศาลอาจรับฟังโดยเชื่อว่าสินค้าตามคำฟ้อง “ไม่เป็น” สินค้าที่ไม่ปลอดภัย ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการไม่ต้องรับผิดชอบหากพิสูจน์ได้ว่าสินค้านั้นไม่เป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย และไม่ถือว่าขัดกับเจตนารมณ์เรื่องภาระการพิสูจน์ของผู้บริโภค เพราะศาลอาจเห็นว่าการให้ผู้ประกอบการมีภาระการพิสูจน์ในกรณีนี้นอกเหนือไปจากนิยามคำว่าสินค้าที่ไม่ปลอดภัย⁹³ หรือที่กฎหมายกำหนด⁹⁴ จะไม่เป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการและอาจนำไปสู่การกลั่นแกล้งกันในทางการค้าได้⁹⁵

⁹² พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 6 และ มาตรา 7.

⁹³ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 4.

⁹⁴ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 7.

⁹⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4829/2558 ข้าราชการหม่อมมะลิบรรจจุของจำเลยผู้ประกอบการที่โจทก์ผู้บริโภคซื้อจากร้านค้ามีเชื้อราบนเบ๊น จำเลยในฐานะผู้ประกอบการธุรกิจหรือผู้ประกอบการจึงมีภาระการพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการผลิตหรือส่วนผสมของสินค้าหรือการดำเนินการใด ๆ ซึ่งอยู่ในความรู้เห็นเฉพาะของจำเลยตาม พ.ร.บ.วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 29 เมื่อจำเลยนำสืบให้เห็นถึงขั้นตอนและวิธีการผลิตข้าวสารบรรจุถุง การขนส่งให้แก่ลูกค้า และมีการตรวจสอบคุณภาพอยู่ตลอดเวลาตามหลักการผลิตที่ดีเพื่อเป็นหลักในการประกันคุณภาพด้านความปลอดภัยของอาหารกับมีระบบควบคุมอันตรายไม่ให้ไปสู่ผู้บริโภคเพื่อเป็นหลักประกันในการควบคุมการผลิต ทั้งข้อเท็จจริงยังปรากฏว่าข้าวสารบรรจุถุงที่ผลิตในวันเดียวกันกับข้าวสารบรรจุถุงปัญหาที่โจทก์ซื้อไปไม่ปรากฏว่ามีข้าวสารบรรจุถุงที่มีเชื้อราบนเบ๊นอีก แสดงว่าเชื้อรา

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบข้อแก้ตัวให้พ้นผิดของผู้ประกอบการหรือผู้ผลิตในกรณี (1) และ (2) มีความเป็นไปได้ที่บางครั้งผู้บริโภคมักจะมีการพิสูจน์ตามกฎหมายอยู่ต่อไป กล่าวคือ ถ้าผู้ประกอบการมีการพิสูจน์และสามารถพิสูจน์ได้ว่าสินค้าหรือผลิตภัณฑ์นั้นเป็นไปตามมาตรฐานปกติ ไม่ได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อในกรณี (1) หรือพิสูจน์ได้ว่าสินค้านั้นไม่ใช่สินค้าที่ไม่ปลอดภัย ซึ่งไม่ครอบคลุมประกอบของกฎหมายหรือเป็นไปตามเหตุผลพยานความรับผิดชอบในกรณี (2) โดยกรณีเหล่านี้ นอกจากฝ่ายผู้บริโภคมักจะสามารถใช้สิทธิถามค้าน (cross-examine) พยานหลักฐานของฝ่ายผู้ประกอบการแล้ว ภาระการพิสูจน์อาจจะกลับไปที่ผู้บริโภคเพื่อหักล้างการสืบพิสูจน์ของผู้ประกอบการให้ศาลเห็นถึงพยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือกว่า (preponderance of evidence)⁹⁶ ซึ่งต้องพิสูจน์ให้เห็นว่า กระบวนการผลิตหรือส่วนผสมของสินค้าหรือการขนส่งของผู้ประกอบการมีข้อบกพร่องอันเป็นสาเหตุของความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับอย่างไร โดยเฉพาะในกรณียาหรือผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่ส่งผลข้างเคียงต่อสุขภาพของมนุษย์ของผู้บริโภค ถ้าผู้ประกอบการหรือผู้ผลิตสามารถพิสูจน์ให้เข้าเหตุผลพยานความรับผิดชอบตามกฎหมายหรือตามภาระการพิสูจน์จากศาลได้ว่า ผลิตภัณฑ์สมุนไพรได้ผลิตตามกระบวนการปกติ และมีมาตรฐาน ในกรณีนี้ผู้บริโภคอาจจะต้องมีการสืบหักล้างว่าไม่ใช่สมุนไพรเพื่อการบำบัดรักษา หรือเป็นสมุนไพรที่มีผลข้างเคียงต่อสุขภาพ หรือกระบวนการผลิตไม่ได้มาตรฐานอย่างไร ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วผู้บริโภคไม่ได้อยู่ในสถานะที่จะทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลข้างเคียง ความบกพร่องในกระบวนการผลิตของผลิตภัณฑ์สมุนไพรหรือการจัดส่งสินค้าแต่อย่างใด หรือหากจะนำสืบหักล้างได้ ก็ด้วยต้นทุนที่สูงขึ้นกว่าปกติซึ่งไม่ใช่สิ่งที่ผู้บริโภคพึงรับภาระ

ที่ปนเปื้อนไม่ได้เกิดขึ้นในขั้นตอนการผลิตหรือส่วนผสมของสินค้าหรือการขนส่งของจำเลย ดังนั้น จำเลยจึงสามารถปลดเปลื้องภาระการพิสูจน์เกี่ยวกับการผลิตหรือส่วนผสมของสินค้าและการขนส่งได้แล้ว นอกจากนี้ โจทก์ไม่อาจผลักภาระการพิสูจน์ในประเด็นข้อหาสารบรรจุลงเสียเลยเพราะอะไรและใครเป็นผู้ทำให้เสียหายให้แก้จำเลยได้ เนื่องจากการมีเชื้อราปนเปื้อนในข้อหาสารบรรจุของจำเลยไม่อยู่ในความรู้เห็นเฉพาะของจำเลย แต่กลับอยู่ในความรู้เห็นของโจทก์เท่านั้น ซึ่งเชื่อว่าหรือสิ่งแปลกปลอมอื่นในข้อหาสารบรรจุของจำเลยอาจเกิดได้จากสาเหตุอื่น ๆ ที่จำเลยไม่อาจทราบได้ และหากให้จำเลยมีภาระการพิสูจน์ก็ย่อมไม่เป็นธรรมแก่จำเลยและอาจนำไปสู่การกลั่นแกล้งกันในการการค้าได้. ดู หมายเหตุท้ายคำพิพากษา.

⁹⁶ อุคม รัฐอมฤต, *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน* (พิมพ์ครั้งที่ 8, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2563) 187, 190-191; นนทวัชร นวตระกูลพิสุทธิ, *กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค* (พิมพ์ครั้งที่ 2, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2563) 229-230; เทียบแนวทางที่ซึ่งนำพยานหลักฐาน โปรดดูคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4567/2561 จำเลยทั้งสองนำสืบต่อสู้คดีว่าได้ซ่อมแซมข้อชำรุดบกพร่องของรถยนต์พิพาทกรณีเครื่องยนต์ไม่มีกำลังหรือเร่งไม่ขึ้นเสร็จเรียบร้อยแล้ว ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการให้บริการที่อยู่ในความรู้เห็นโดยเฉพาะของจำเลยทั้งสองซึ่งเป็นฝ่ายผู้ประกอบการ ภาระการพิสูจน์ในปัญหานี้จึงตกอยู่แก่จำเลยทั้งสองตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 29 เมื่อจำเลยทั้งสองซึ่งเป็นฝ่ายมีการพิสูจน์ ว่าได้ซ่อมแซมรถยนต์พิพาทกรณีเครื่องยนต์ไม่มีกำลังหรือเร่งไม่ขึ้นจนข้อชำรุดบกพร่องสิ้นไปแล้ว ไม่อาจนำสืบพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามที่กล่าวอ้างได้ คดีจึงรับฟังไม่ได้ว่าข้อชำรุดบกพร่องของเครื่องยนต์ได้รับการแก้ไขแล้ว จำเลยทั้งสองจึงยังคงต้องร่วมกันรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของรถยนต์พิพาท.

7.3 ปัญหาการเยียวยาความเสียหายตามกฎหมาย

ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากผลิตภัณฑ์สมุนไพรมีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยวิธีการอาจแตกต่างกันไปตามข้อกฎหมายที่ปรับใช้ ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและความประสงค์ของผู้เสียหายที่จะเลือกใช้วิธีการนั้น ผู้ได้รับความเสียหายอาจเลือกใช้วิธีการตามกฎหมายสัญญาหรือกฎหมายละเมิดก็ได้ แต่ทั้งสองวิธีมีข้อจำกัดและยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะให้ความคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างเต็มที่ ในที่นี้จึงขอกล่าวถึงวิธีการเยียวยาความเสียหายของผู้บริโภคที่สามารถเรียกร้องได้ตามกฎหมายพิเศษที่เกี่ยวข้อง

7.3.1 ปัญหาสิทธิในการได้รับการเยียวยาความเสียหายที่แตกต่างกัน

ตามที่ได้อธิบายไปแล้วว่าผลิตภัณฑ์สมุนไพรอาจตกอยู่ภายใต้ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 หรืออาจไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายนี้ ซึ่งส่งผลให้สิทธิในการได้รับการชดเชยเยียวยาอาจแตกต่างกันได้ ดังนี้

(1) ในกรณีที่ผลิตภัณฑ์สมุนไพรนั้นอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 กลไกการเยียวยาจะเป็นไปตามกฎหมายวิธีสบัญญัติ โดยจะต้องฟ้องเป็นคดีผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ซึ่งนอกจากศาลจะใช้การเยียวยาตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคแล้ว ยังสามารถใช้มาตรการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าหรือผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่ไม่ปลอดภัยได้อีกด้วย กล่าวคือ นอกจากค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลมีอำนาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายเพิ่มเติมได้ด้วย⁹⁷ คือ “ค่าเสียหายต่อจิตใจ” โดยต้องเป็นผลเนื่องมาจากเกิดความเสียหายต่อร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัยของผู้เสียหาย และหากผู้เสียหายถึงแก่ความตาย สามิ ภริยา บุพการี หรือผู้สืบสันดานมีสิทธิได้รับค่าเสียหายดังกล่าวอีกด้วย ในการเรียกค่าเสียหายต่อจิตใจกฎหมายได้กำหนดหลักการสำคัญไว้โดยผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างลอย ๆ ว่าตนได้รับความเสียหายต่อจิตใจเฉย ๆ ไม่ได้ แต่ผู้ฟ้องคดีจะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่ามีความเสียหายต่อจิตใจเกิดขึ้น อันเป็นผลเนื่องมาจากความเสียหายต่อร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัยของผู้เสียหาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ในกรณีที่มีความเสียหายต่อจิตใจเกิดขึ้นแต่ไม่มีการบาดเจ็บของร่างกาย บุคคลนั้นก็ไม่อาจเรียกค่าเสียหายต่อจิตใจได้นั่นเอง⁹⁸

⁹⁷ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 11.

⁹⁸ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายความรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย (สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2554) 438-439 และ; โปรดดู ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 525/2550 เรื่อง บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ.

นอกจากนี้ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ประกอบการได้ผลิต นำเข้า หรือขายสินค้าโดยรู้อยู่แล้วว่าสินค้านั้นเป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย หรือมิได้รู้เพราะความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือเมื่อรู้ว่าสินค้าไม่ปลอดภัยภายหลังจากการผลิต นำเข้า หรือขายสินค้าแล้วไม่ดำเนินการใด ๆ ตามสมควร เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายขึ้น ศาลย่อมมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการจ่าย “ค่าเสียหายเพื่อการลงโทษ” ได้ โดยค่าเสียหายเพื่อการลงโทษเป็นค่าสินไหมทดแทนที่เพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริง ซึ่งศาลกำหนดได้ตามที่เห็นสมควรแต่ต้องไม่เกิน 2 เท่าของค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริง โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ต่าง ๆ เช่น ความร้ายแรงของความเสียหายที่ได้รับ การที่ผู้ประกอบการรู้ถึงความไม่ปลอดภัยของสินค้า ระยะเวลาที่ผู้ประกอบการปกปิดความไม่ปลอดภัยของสินค้า การดำเนินการของผู้ประกอบการเมื่อทราบว่าสินค้านั้นเป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการได้รับ สถานะทางการเงินของผู้ประกอบการ การที่ผู้ประกอบการได้บรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น ตลอดจนการที่ผู้เสียหายมีส่วนในการก่อให้เกิดความเสียหายนั้นด้วย

นอกจากสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายเพื่อการลงโทษตามพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 แล้ว ผู้เสียหายในกรณีนี้อาจเลือกฟ้องเรียกค่าเสียหายเพื่อการลงโทษตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 โดยผู้บริโภคเองต้องพิสูจน์ให้เห็นว่า ผู้ประกอบธุรกิจที่ผลิตหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์สมุนไพรมิใช่สินค้าที่ไม่ปลอดภัย โดยมีเจตนาเอาเปรียบผู้บริโภค หรือโดยไม่เป็นธรรม หรือจงใจให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหาย หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไม่นำพาต่อความเสียหายที่จะเกิดแก่ผู้บริโภคหรือกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อความรับผิดชอบในฐานะผู้มีอาชีพหรือธุรกิจอันยอมเป็นที่ไว้วางใจของประชาชน เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ประกอบธุรกิจชดเชยค่าเสียหายเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนด โดยในการพิจารณาศาลต้องคำนึงถึงพฤติการณ์ต่าง ๆ เช่น ความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับ ผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบธุรกิจได้รับ สถานะทางการเงินของผู้ประกอบธุรกิจ การที่ผู้ประกอบธุรกิจได้บรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น ตลอดจนการที่ผู้บริโภคมมีส่วนในการก่อให้เกิดความเสียหายด้วยประกอบ โดยกฎหมายมีการกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษไว้ให้ศาลมีอำนาจกำหนดได้ไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนด แต่ถ้าค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนดมีจำนวนเงินไม่เกินห้าหมื่นบาท ให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษได้ไม่เกินห้าเท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนด⁹⁹

(2) หากผลิตภัณฑ์สมุนไพรมิใช่ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหลักเกณฑ์ในประมวล

⁹⁹ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 42.



กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนการเรียกร้องค่าเสียหายทางจิตใจตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายละเมิดนั้น ถ้อยคำของบทบัญญัติมาตรา 446 กำหนดรายละเอียดที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 อันทำสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายประเภทนี้ ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีเงื่อนไขที่จำกัดมากกว่า อย่างไรก็ตาม ผู้เสียหายในกรณีนี้ยังคงมีสิทธิเรียกค่าเสียหายเพื่อการลงโทษตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญากรรมที่ผู้บริโภคตามที่กล่าวไปข้างต้น¹⁰⁰

ทั้งนี้ ไม่ว่าผลิตภัณฑ์สมุนไพรนั้นจะอยู่ภายใต้ขอบเขตของพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 หรือไม่ก็ตาม ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหาย ยังคงได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาชญากรรมที่ผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ด้วยกลไกการใช้มาตรการการเรียกคืนสินค้าและใช้ราคา (Product recall) หากสินค้าหรือผลิตภัณฑ์สมุนไพรนั้นเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัยของผู้บริโภคโดยรวม ซึ่งสินค้านั้นได้จำหน่ายไปแล้ว ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดการประกาศและรับสินค้านั้นคืนจากผู้บริโภคเพื่อทำการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงให้ใหม่ภายในเวลาที่กำหนดโดยผู้ประกอบธุรกิจต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายเอง หรือถ้าเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขได้ก็ต้องใช้ราคาตามที่ศาลเห็นสมควร โดยคำนึงถึงลักษณะและสภาพของสินค้าในขณะรับคืน รวมทั้งความสุจริตของผู้ประกอบธุรกิจประกอบกันด้วย¹⁰¹ นอกจากนี้ ศาลยังมีอำนาจสั่งห้ามผู้ประกอบธุรกิจจำหน่ายสินค้าที่เหลืออยู่และให้เรียกเก็บสินค้าที่ยังไม่ได้จำหน่ายแก่ผู้บริโภคกลับคืนจนกว่าจะได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสินค้านั้นให้มีความปลอดภัย แต่ถ้าเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ศาลจะมีคำสั่งห้ามผู้ประกอบธุรกิจผลิตหรือนำเข้าสินค้านั้นก็ได้ และหากเป็นที่สงสัยว่าผู้ประกอบธุรกิจจะเก็บสินค้าที่เหลือไว้เพื่อจำหน่ายต่อไป ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจทำลายสินค้าที่เหลือนั้นด้วย¹⁰² กลไกที่กล่าวไปนี้ถือว่าเป็นมาตรการป้องกันและป้องปรามเพื่อไม่ให้ผู้บริโภคหรือผู้บริโภครายอื่นได้รับความเสียหายจากสินค้าหรือผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่ไม่ปลอดภัย

7.3.2 การขาดมาตรการสนับสนุนการเยียวยาตามกฎหมายว่าด้วยผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่ชัดเจน

การที่พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 ไม่ได้กำหนดการเยียวยาสำหรับผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากผลิตภัณฑ์สมุนไพรไว้เป็นการเฉพาะ อีกทั้งคณะกรรมการหรือหน่วยงานที่จัดตั้งภายใต้พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 ก็มิได้มีอำนาจหน้าที่ในการให้

¹⁰⁰ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาชญากรรมที่ผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 42.

¹⁰¹ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาชญากรรมที่ผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 43 วรรคหนึ่ง (1).

¹⁰² พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาชญากรรมที่ผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 43 วรรคหนึ่ง (2).

ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากผลิตภัณฑ์สมุนไพรในการค่าใช้จ่ายโดยตรง ดังนั้น หากผู้บริโภคได้รับความเสียหายจากผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่ไม่ปลอดภัย ผู้บริโภคสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องด้วยตนเองตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 หรือโดยการใช้สิทธิเรียกร้องผ่านกลไกการฟ้องคดีแทนภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม¹⁰³ และพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562¹⁰⁴

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการนำหลักเกณฑ์การฟ้องเรียกค่าเสียหายผ่านคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญามาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียหายโดยไม่ต้องดำเนินการฟ้องเองหรือต้องไปพึ่งให้หน่วยงานอื่นเพื่อฟ้องแทน หากเป็นกรณีที่ผู้บริโภคได้รับความเสียหายจากผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่เข้าข่ายผิดกฎหมายความผิดฐานผลิตภัณฑ์สมุนไพรปลอม¹⁰⁵ ความผิดฐานผลิตภัณฑ์สมุนไพรผิดมาตรฐาน¹⁰⁶ ความผิดฐานผลิตภัณฑ์สมุนไพรเสื่อมคุณภาพ¹⁰⁷ ความผิดฐานโฆษณาผลิตภัณฑ์สมุนไพรโดยแสดงสรรพคุณอันเป็นเท็จ เกินความจริง หรือทำให้เข้าใจผิดในสรรพคุณของผลิตภัณฑ์สมุนไพรนั้น¹⁰⁸ เป็นต้น

เนื่องจากในการปรับใช้กลไกนี้ต้องเป็นกรณีที่ “การกระทำความผิดที่ผู้บริโภคเป็นผู้เสียหายด้วย” และไม่ใช่ความผิดที่ผู้มีส่วนจะสั่งเปรียบเทียบได้ แต่จะต้องเป็นคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ดังนั้น ในกรณีนี้เห็นได้ว่าการนำหลักเกณฑ์ฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญามาปรับใช้ในทางปฏิบัติอาจไม่สะดวกนัก เพราะการดำเนินการด้วยยังมีขั้นตอนและเงื่อนไขในหลายส่วน ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำสำนวนจากพนักงานสอบสวน การส่งให้พนักงานอัยการพิจารณาว่าจะสั่งฟ้องคดีหรือไม่ รวมถึงคำร้องของผู้เสียหายต้องไม่ขัดหรือแย้งกับคำฟ้องในคดีอาญาที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ด้วย¹⁰⁹ ซึ่งผู้เสียหายจะต้องทราบเนื้อหาคำฟ้องของพนักงานอัยการด้วย เพื่อให้เข้าใจเงื่อนไขที่จะยื่นคำร้องดังกล่าวได้ อันอาจถือว่าเรื่องนี่ยังเป็นประเด็นที่มีความท้าทายในทางปฏิบัติ และคงต้องมีการสร้างกลไกช่วยเหลือเพิ่มเติมให้ผู้เสียหายสามารถได้รับการเยียวยาผ่านวิธีการนี้ได้ต่อไป

ในขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์บทบัญญัติพระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 พบว่าไม่มีการกำหนดให้สิทธิผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่ฝ่าฝืน

¹⁰³ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39-42.

¹⁰⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 มาตรา 14.

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 มาตรา 59 และ มาตรา 10.

¹⁰⁶ พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 มาตรา 60 มาตรา 103 และ มาตรา 104.

¹⁰⁷ พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 มาตรา 61 และ มาตรา 105.

¹⁰⁸ พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 มาตรา 74 (2) มาตรา 75 และ มาตรา 114.

¹⁰⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 44/1 วรรคสาม.



กฎหมายในมาตรา 58 ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมผลิตภัณฑ์สมุนไพร และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการโฆษณา ตามมาตรา 70 และ 74 ได้รับการแก้ไขเพื่อเยียวยาไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้หากผู้บริโภคได้รับความเสียหายจากผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่ผิดกฎหมาย ผู้บริโภคที่เสียหายยังคงมีหน้าที่ในการพิสูจน์ให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องรับผิดชอบแก้ไขวยาความเสียหายโดยนำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 หรือตามหลักเกณฑ์เรื่องผิดสัญญาหรือความรับผิดทางละเมิดมาปรับใช้อีก ในกรณีที่ผลิตภัณฑ์สมุนไพรนั้นเป็นผลิตภัณฑ์ที่ผิดกฎหมายชัดเจนแล้ว ในประเด็นนี้ เพื่อเป็นการรับรองสิทธิของผู้บริโภคในการแก้ไขวยาความเสียหายที่รวดเร็วและเป็นธรรมให้มีความชัดเจน ควรมีการรับรองสิทธิของผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการใช้ผลิตภัณฑ์สมุนไพร โดยการกำหนดเพิ่มเติมบทบัญญัติที่รับรองสิทธิในการเยียวยาความเสียหายไว้ในพระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถหยิบยกสิทธิที่มีขึ้นมาต่อสู้คดีได้โดยถือเป็นข้อสันนิษฐานความรับผิดที่เป็นคุณแก่ผู้บริโภคตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551

8. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษากฎหมายของไทย ออสเตอร์เลีย สหราชอาณาจักร และเกาหลีใต้พบว่าในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเฉพาะในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเพื่อการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากผลิตภัณฑ์สมุนไพรไว้โดยตรง การเยียวยาความเสียหายจึงต้องปรับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคในความเสียหายจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม หรือหลักเกณฑ์ความรับผิดจากการส่งมอบสินค้าที่ไม่เป็นไปตามคำรับรอง ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้กับสินค้าทั่วไปทุกประเภท อย่างไรก็ตามมีกรณียกเว้นพิเศษเฉพาะในเกาหลีใต้ที่มีการเยียวยาความเสียหายเบื้องต้น โดยจัดให้มีกองทุนเยียวยาความเสียหายอาการไม่พึงประสงค์จากการใช้ยาสมุนไพรในกรณีของยาสมุนไพรด้วย

ในส่วนหน่วยงานที่รับผิดชอบพบว่าหน่วยงานองค์กรการคุ้มครองผู้บริโภค (ซึ่งไม่ใช่องค์กรรับผิดชอบในการควบคุมตรวจสอบขึ้นทะเบียนยา) ของออสเตรียและสหราชอาณาจักรมีอำนาจในการให้ความช่วยเหลือผู้บริโภคเพื่อการเรียกร้องให้ชดเชยเยียวยาได้ โดยใช้อำนาจตามกฎหมายในส่วนของการควบคุมกำกับพฤติกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรม ส่วนหน่วยงานของเกาหลีใต้ที่ให้ความช่วยเหลือผู้บริโภคเพื่อให้ได้รับการเยียวยาความเสียหายในเบื้องต้นจากการเกิดอาการไม่พึงประสงค์จากยาเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจรับผิดชอบด้านความปลอดภัยและการจัดการด้านความเสี่ยงของยา

ในส่วนการใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ประกอบธุรกิจรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากสินค้าไม่ปลอดภัยพบว่า โดยทั่วไปผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายสามารถดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลได้เอง อย่างไรก็ตามกฎหมายของเกาหลีใต้เปิดช่องให้ผู้บริโภคสามารถใช้สิทธิเรียกร้องให้มีการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยหน่วยงานองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคของรัฐได้ ซึ่งคล้ายคลึงกับกฎหมายของไทยที่ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจรับเรื่องร้องทุกข์และดำเนินการระงับข้อพิพาททางเลือกหรือฟ้องคดีแทนผู้บริโภคได้ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

นอกจากนี้สำหรับประเทศไทยการพิจารณาว่าผลิตภัณฑ์สมุนไพรอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 หรือไม่นั้น ยังคงไม่ชัดเจนในแง่การค้นหาขอบเขตความหมายหรือลักษณะของตัวสินค้าว่าต้องเป็นผลิตภัณฑ์สมุนไพรประเภทใดหรือลักษณะใดบ้าง แม้จะพิจารณาว่าสมุนไพรนั้นได้ผ่านกระบวนการผลิตที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงแก่ผู้บริโภคก็ตาม ซึ่งย่อมทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย

ในขณะที่การเยียวยาความเสียหายตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคและกฎหมายว่าด้วยความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยนั้นมีความสัมพันธ์กับปัญหาการพิสูจน์ของคู่กรณี ถ้าปรากฏว่าผู้ประกอบการหรือผู้ผลิตสามารถพิสูจน์หักล้างข้อสันนิษฐานตามการพิสูจน์ของกฎหมายหรือศาลได้ว่าผลิตภัณฑ์สมุนไพรได้ผลิตตามกระบวนการปกติและมีมาตรฐาน ผู้บริโภคจะต้องนำสืบหักล้างข้อพิพาทดังกล่าวของผู้ประกอบการเพื่อทำลายน้ำหนักพยานหลักฐาน ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วผู้บริโภคไม่ได้อยู่ในสถานะที่จะทราบข้อเท็จจริงได้เท่ากับผู้ประกอบการ หรือถ้าจะนำสืบหักล้างข้อพิพาทได้ ผู้บริโภคก็อาจจะต้องใช้ต้นทุนที่สูงขึ้นกว่าปกติ ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างยิ่ง นอกจากนี้การเยียวยาความเสียหายตามกฎหมายสัญญาและกฎหมายละเมิดยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะให้ความคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างเต็มที่ เช่นเดียวกับการยื่นคำร้องขอค่าเสียหายในคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญา ซึ่งพนักงานอัยการอาจมีดุลพินิจสั่งฟ้องหรือเบี่ยงเบนคดีอาญาก็ได้ อีกทั้งผู้เสียหายจะต้องทำคำร้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 44/1 โดยไม่ขัดต่อคำฟ้องของพนักงานอัยการด้วย ซึ่งกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีขั้นตอนและใช้ระยะเวลากว่าที่ผู้บริโภคจะได้รับการเยียวยาความเสียหาย ดังนั้น การฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายอาจจะยังไม่ใช่วิธีทางที่ดีนักสำหรับผู้บริโภคและผู้ประกอบการ เพราะต่างก็อาจมีผลเสียไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ผู้ประกอบการต้องเสียชื่อเสียง หรือกรณีที่ศาลอาจจะพิพากษาให้ผู้บริโภคไม่ได้รับการเยียวยาที่สมควร จึงควรศึกษาเพื่อหามาตรการหรือวิธีการเยียวยาผู้บริโภคที่เหมาะสมต่อไป

ในส่วนข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนากฎหมายของไทยและการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการใช้ผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่ไม่ปลอดภัยมี 3 ประการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) ข้อเสนอแนะให้มีการศึกษาค้นคว้าและเก็บข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อการพัฒนา

เพื่อสร้างการประเมินผลของการคุ้มครองผู้บริโภคจากผลิตภัณฑ์สมุนไพรและแนวการพัฒนา ระบบกลไกช่วยเหลือผู้บริโภคในอนาคตก่อนมีการแก้ไขกฎหมาย ควรดำเนินการดังนี้

ก. เก็บข้อมูลเพิ่มเติมกรณีที่ผู้บริโภคได้รับความเสียหายจากการใช้ผลิตภัณฑ์สมุนไพร เพื่อประเมินแนวทางในการพัฒนาระบบการคุ้มครองผู้บริโภคต่อไป

ข. ศึกษาทำความเข้าใจระบบกลไกเยียวยาความเสียหายในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลไกการจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายจากการเกิดอาการไม่พึงประสงค์จากยาตัวที่มีการใช้แล้ว ในเกาหลีใต้ เพื่อประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการนำมาปรับใช้ในประเทศ อีกทั้ง การศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องรวมทั้งผู้ประกอบการธุรกิจของไทยในการนำผลิตภัณฑ์สมุนไพร ไปจำหน่ายในประเทศต่าง ๆ กลไกนี้มีการนำไปใช้ในหลายประเทศและกำลังเป็นที่สนใจนำมาปรับใช้ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากลำบากในการพิสูจน์เพื่อเรียกร้องให้ผู้ประกอบการธุรกิจยาชดใช้ความเสียหาย กรณีสินค้ามีความบกพร่อง การทำความเข้าใจในเรื่องนี้จะเป็นข้อมูลที่ดีในการทำทำความเข้าใจระบบ การเยียวยาที่ใช้อยู่

ค. ศึกษาประเมินผลการปรับใช้การฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญามาใช้ในกรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจได้กระทำการที่เป็นความผิดตามกฎหมายและมีโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 โดยอาจเปรียบเทียบกับกรณีก่อนนี้ไปใช้กับกฎหมายอื่น ๆ ที่อยู่ภายใต้ การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เพื่อประเมินความเป็นไปได้ในการปรับปรุง ระบบการอำนวยความสะดวกแก่ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายในการใช้สิทธิเรียกร้องเยียวยา ความเสียหายจากกรณีผู้ประกอบการธุรกิจกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายที่มีโทษอาญา

(2) ข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการข้อมูลให้แก่ผู้บริโภคเพื่อให้รับรู้สิทธิของตน

ภายใต้กฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค ผลิตภัณฑ์สมุนไพรมีสามหน่วยงานหลัก ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา สำนักงาน คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และสภาองค์กรของผู้บริโภคในฐานะตัวแทนภาคประชาสังคม ทั้งสาม หน่วยงานควรทำงานประสานกันอย่างเป็นระบบในการบริหารจัดการข้อมูลเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์สมุนไพร ที่ไม่ปลอดภัย และการโฆษณาเกินจริง โดยควรมีการส่งต่อข้อมูลเพื่อเป็นการแจ้งเตือนในกรณีที่มี การรายงานอาการไม่พึงประสงค์จากการใช้ผลิตภัณฑ์อย่างทันท่วงทีให้ผู้บริโภคได้เกิดความระมัดระวัง และควรมีการแจ้งสิทธิของผู้เสียหายที่จะเรียกร้องให้มีการเยียวยาความเสียหายไปพร้อมกันด้วยกับ การแจ้งเตือนภัยจากผลิตภัณฑ์สมุนไพร โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรแจ้งช่องทางและสิทธิต่าง ๆ ที่

ผู้บริโภคมี เช่น สิทธิในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรณีต่าง ๆ รวมถึงค่าเสียหายทางจิตใจและค่าเสียหายเพื่อการลงโทษตามที่กฎหมายรับรองไว้ให้ผู้บริโภคทราบ

(3) ข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย

เพื่อเป็นการเสริมสร้างกลไกคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาของผู้บริโภคให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอต่อการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายในสองส่วน ได้แก่

ก. พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 สืบเนื่องจากปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนกรณีผลิตภัณฑ์สมุนไพรอาจเข้านิยามสินค้าที่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมายนี้ อันนำมาสู่ผลทางกฎหมายที่แตกต่างกันในกรณีที่ผลิตภัณฑ์สมุนไพรบางส่วนเข้าช้อยกเว้นและผลิตภัณฑ์บางส่วนยังอยู่ภายใต้ขอบเขตของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ที่มีกฎหมายอื่นเป็นคู่แข่งผู้บริโภค

ในเบื้องต้นเห็นควรต้องมีการประเมินผลและหาข้อถึงความจำเป็นในการจัดให้ผลิตภัณฑ์สมุนไพรอยู่ในกลุ่มสินค้าที่เข้าช้อยกเว้นตามประกาศที่มีอยู่หรือไม่ หากต้องการให้ผลิตภัณฑ์สมุนไพรทุกประเภทอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายเดียวกันไม่อยู่ในกลุ่มสินค้ายกเว้น ควรต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้ชัดเจนในการไม่นำหลักเกณฑ์ตามช้อยกเว้นมาใช้กับผลิตภัณฑ์สมุนไพร แต่หากยังคงต้องการให้มีการกำหนดช้อยกเว้นไว้กับผลิตภัณฑ์สมุนไพรกรณีที่มีประกาศออกมาด้วยควรต้องมีการกำหนดเพิ่มเติมให้ชัดเจนในประกาศเพื่อหลีกเลี่ยงการสร้างควมสับสนในอนาคต

ข. พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562 เนื่องจากปัจจุบันกลไกของกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กล่าวถึงสิทธิของผู้บริโภคไว้โดยตรง และดูเหมือนกลไกในการฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญาอาจยังไม่มีความสะดวกสำหรับผู้บริโภคมากนัก ดังนั้นจึงเห็นควรให้มีการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์หรือบทบัญญัติเพื่อรับรองสิทธิแก่ผู้บริโภคที่ซื้อผลิตภัณฑ์สมุนไพรและได้รับความเสียหายในการเรียกร้องเยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจากผู้ประกอบการธุรกิจได้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ในมาตรา 58 โฆษณาสินค้าผลิตภัณฑ์สมุนไพรโดยฝ่าฝืนกฎหมาย ตามมาตรา 70 และ มาตรา 74 เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถยกขึ้นมาในการต่อสู้คดีได้ การกำหนดในลักษณะนี้จะเป็นประโยชน์ในการยกขึ้นเป็นข้อสันนิษฐานความรับผิดชอบของผู้ประกอบการธุรกิจในการเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดต่อเนื้อตัวร่างกายหรือความเสียหายทางจิตใจ รวมถึงสิทธิในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษตามที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการรับรองสิทธิที่มีอยู่ให้เกิดความชัดเจนในกฎหมายสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้บริโภคได้มากยิ่งขึ้น