



สภาปฏิรูปแห่งชาติ



พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

วาระปฏิรูปที่ ๓๑ : ปฏิรูประบบการคุ้มครองผู้บริโภค



ชื่อเรื่อง วาระปฏิรูปที่ ๓๑ : การปฏิรูประบบการคุ้มครองผู้บริโภค

เลขประจำหนังสือ ISBN : 978-616-399-035-8

ปีที่พิมพ์ สิงหาคม ๒๕๕๘

จำนวนหน้า ๔๐๖ หน้า

จำนวนพิมพ์ ๒,๐๐๐ เล่ม

จัดทำโดย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ
ถนนอุทองใน เขตดุสิต
กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๖๕
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๗๔

พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท
กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๑๑๗
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๑๒๒

คำนำ

สภาปฏิรูปแห่งชาติได้ปฏิบัติการกิจตามที่กำหนดในมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช ๒๕๕๗ กล่าวคือ “...ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ” นอกจากการวิเคราะห์และกำหนด “วิสัยทัศน์และอนาคตประเทศไทย” สำหรับระยะเวลาประมาณ ๒๐ ปี ในอนาคต เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการกำหนดประเด็น และแนวทางการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ แล้ว สภาปฏิรูปแห่งชาติยังได้ศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อเสนอเทศ ตลอดจนประมวลความรู้ความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ รวมถึงประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ โดยได้ดำเนินการต่อเนื่อง ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม หยิบยกขึ้นมากำหนดเป็นวาระปฏิรูปที่สำคัญ ๆ รวม ๓๗ วาระปฏิรูป และเป็นวาระพัฒนาที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องภายหลังจากการปฏิรูปแล้ว อีก ๖ วาระพัฒนา

วาระปฏิรูปและวาระพัฒนาทั้งหมด ได้ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และได้นำเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามสมควรต่อไปแล้ว

เอกสารฉบับนี้เป็นประมวลรายงานวาระปฏิรูปที่ ๓๑ : การปฏิรูประบบการคุ้มครองผู้บริโภค ดำเนินการโดยคณะกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติได้จัดรวบรวมเพื่อเผยแพร่สำหรับประโยชน์สาธารณะสืบไป

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๘

สารบัญ

คำนำ

รายงาน การปฏิรูประบบการคุ้มครองผู้บริโภค

๑. การปฏิรูประบบการคุ้มครองผู้บริโภค	๑
๒. ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปหน่วยงานภาครัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค	๒๙
๓. การปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข	๔๘
๔. ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม	๖๕
๕. ความรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่องของสินค้า	๙๑
๖. การจัดการสินค้าที่ไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค	๑๒๗
๗. การคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ	๑๔๑

ภาคผนวก ก

ภาคผนวก ก.๑	ร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองผู้บริโภคผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ.	๒๒๕
ภาคผนวก ก.๒	ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	๒๔๗
ภาคผนวก ก.๓	ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	๒๕๓
ภาคผนวก ก.๔	ร่างพระราชบัญญัติการจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	๒๕๙
ภาคผนวก ก.๕	ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่องของสินค้า (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	๒๘๑
ภาคผนวก ก.๖	ร่างพระราชบัญญัติการแจ้งเตือนภัยและจัดการสินค้าที่ไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค พ.ศ.	๒๙๕
ภาคผนวก ข	รายงานการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ โครงสร้าง และกลไกการแก้ไขปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ	๓๐๙
ภาคผนวก ค	รายงานปัญหาและข้อเสนอแนะการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม	๓๒๗
ภาคผนวก ง	รายงานกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัยต่อสาธารณะ	๓๕๕
ภาคผนวก จ	คณะกรรมการการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค และคณะอนุกรรมการ	๔๐๑

รายงาน
วาระปฏิรูปที่ ๓๑ : การปฏิรูประบบการคุ้มครองผู้บริโภค*

๑. การปฏิรูประบบการคุ้มครองผู้บริโภค

หลักการและเหตุผล

ปัญหาด้านการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศนับเป็นเรื่องสำคัญอีกเรื่องหนึ่งซึ่งได้รับความสนใจจากประชาชน และถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งในเรื่องที่จะมีการปฏิรูปในทุกเวทีของการปฏิรูปประเทศ ความพยายามที่จะมีการพัฒนาหรือปฏิรูประบบการคุ้มครองผู้บริโภคเกิดขึ้น ครั้งแรกของโลกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๒^๑ โดยเจ้าหน้าที่ของสหพันธ์องค์การผู้บริโภคระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นองค์การอิสระที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง จัดตั้งโดยสมาคมผู้บริโภคของประเทศต่าง ๆ รวมตัวกันที่สำนักงานใหญ่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้ชักชวนองค์การเอกชนในประเทศไทยให้มีการจัดตั้งสมาคมผู้บริโภคขึ้นเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ แต่ไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากองค์กรเอกชนของประเทศไทยในขณะนั้นยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาปัญหาของผู้บริโภค มีชื่อว่าการกรรมการศึกษาและส่งเสริมผู้บริโภคและมีวิวัฒนาการเรื่อยมาในภาคเอกชน รวมทั้งได้ประสานกับรัฐบาล จนกระทั่งใน พ.ศ. ๒๕๑๙ รัฐบาลสมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นเป็นครั้งแรก โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (พลตรี ประมาณ อติเรกสาร) เป็นประธานกรรมการ รัฐบาลในสมัยต่อมาซึ่งมีพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้ให้ความสำคัญกับปัญหาด้านการคุ้มครองผู้บริโภค โดยได้จัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นอีกครั้ง มีรองนายกรัฐมนตรี (นายสมภพ โหตระกิตย์) เป็นประธานกรรมการ และคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ศึกษาหามาตรการถาวรในการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งในหลักการที่เป็นสาระบัญญัติและการจัดองค์กรของรัฐเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค จนกระทั่งได้ตรากฎหมายขึ้นเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นครั้งแรกของประเทศ คือ “พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒” มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้นมา

เหตุผลของการประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวก็เนื่องมาจากการบริโภคและการเสนอขายสินค้าและบริการต่าง ๆ ของประชาชนนับวันจะเพิ่มมากขึ้น ผู้ประกอบการธุรกิจการค้าและผู้ประกอบการโฆษณาได้มีการนำวิชาการในทางการตลาดและทางการโฆษณามาใช้ในรายการส่งเสริมการขายสินค้าและบริการมากขึ้น ทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ ไม่อยู่ในฐานะที่จะทราบสภาพการณ์ตลาดและความจริงที่เกี่ยวกับคุณภาพราคาของสินค้าและบริการต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องทันถ่วงที การฟ้องร้องผู้ประกอบการย่อมใช้เวลาและค่าใช้จ่ายเป็นการไม่คุ้มค่า ผู้บริโภคจำนวนมากไม่อยู่ในฐานะที่จะสละเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี บางกรณีไม่อาจจะจับยังยั้งการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้อย่างทันถ่วงที

* รายงานนี้จัดทำโดยคณะกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค โดยได้รับความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๘ และได้จัดส่งคณะรัฐมนตรี เมื่อ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๘

^๑ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. สคบ. กับการคุ้มครองผู้บริโภค. กรุงเทพมหานคร. (๒๕๕๓) (หน้า ๑)

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดให้มีองค์กรของรัฐองค์กรหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค” และคณะกรรมการเฉพาะเรื่องซึ่งได้แก่ คณะกรรมการว่าด้วยสัญญา คณะกรรมการว่าด้วยฉลาก คณะกรรมการว่าด้วยโฆษณา รวมทั้งได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อปฏิบัติงานและเป็นองค์กรหลักในการขับเคลื่อนงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคคือ “สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค” สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

นอกจากการกำหนดให้มีหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นโดยตรงแล้ว พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กำหนดรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคไว้ ๕ ประการ กล่าวคือ^๒

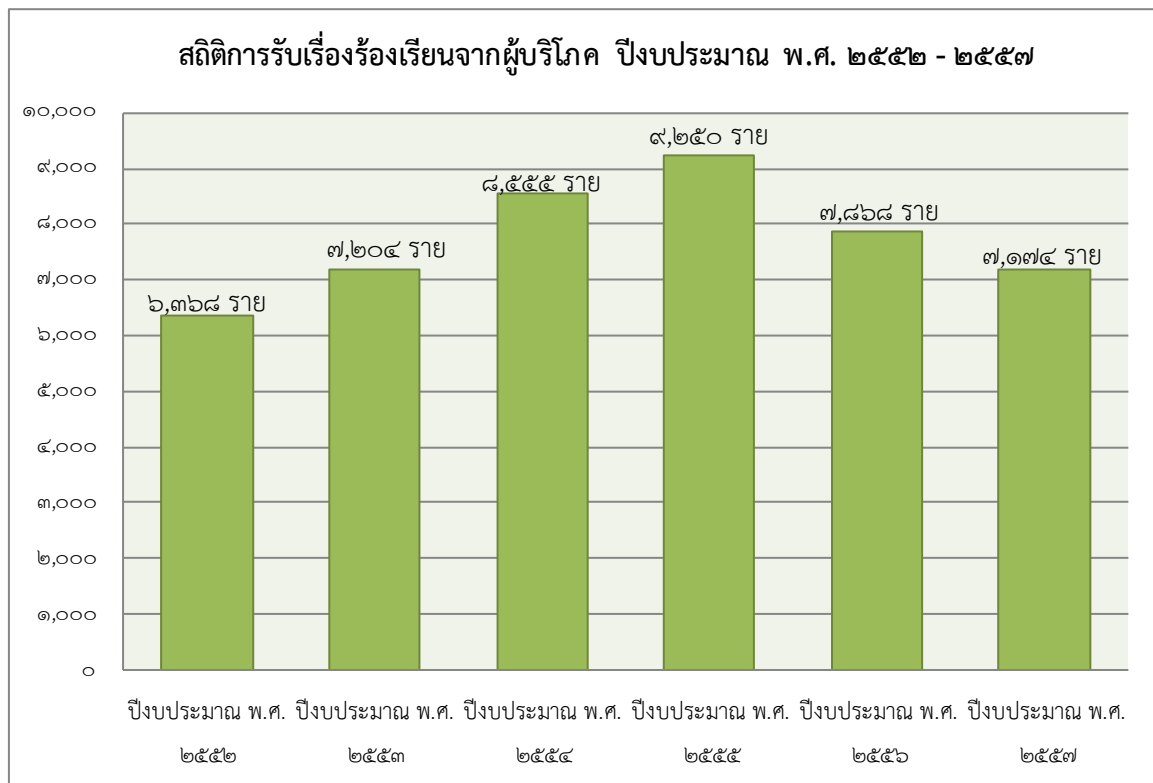
- (๑) สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ
- (๒) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าและบริการ
- (๓) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ
- (๔) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา
- (๕) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย

ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้มีการตรากฎหมายที่มีลักษณะเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค กล่าวคือ พระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ และต่อมาได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นอีกหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นต้น

ตลอดระยะเวลาดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้ดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๖ รวมทั้งพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ และตามนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลด้านการคุ้มครองผู้บริโภค โดยได้จัดให้มีศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์สำหรับให้บริการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการซื้อสินค้าหรือบริการ รวมทั้งให้บริการรับเรื่องร้องเรียนผ่านช่องทางต่าง ๆ ได้แก่ ทางไปรษณีย์ ทางเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ www.ocpb.go.th นอกจากนี้ ประชาชนสามารถขอรับแบบฟอร์มร้องเรียนได้ที่ร้านเซเว่นอีเลฟเว่น ห้างสรรพสินค้าโลตัส ห้างสรรพสินค้าบิ๊กซี ห้างแพชั่นไอส์แลนด์ และร้านจีฟี่ในปั๊มน้ำมัน ปตท. ซึ่งจากสถิติการรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ – ๒๕๕๗ ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค^๓ สรุปได้ดังนี้ ดังนี้

^๒ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑

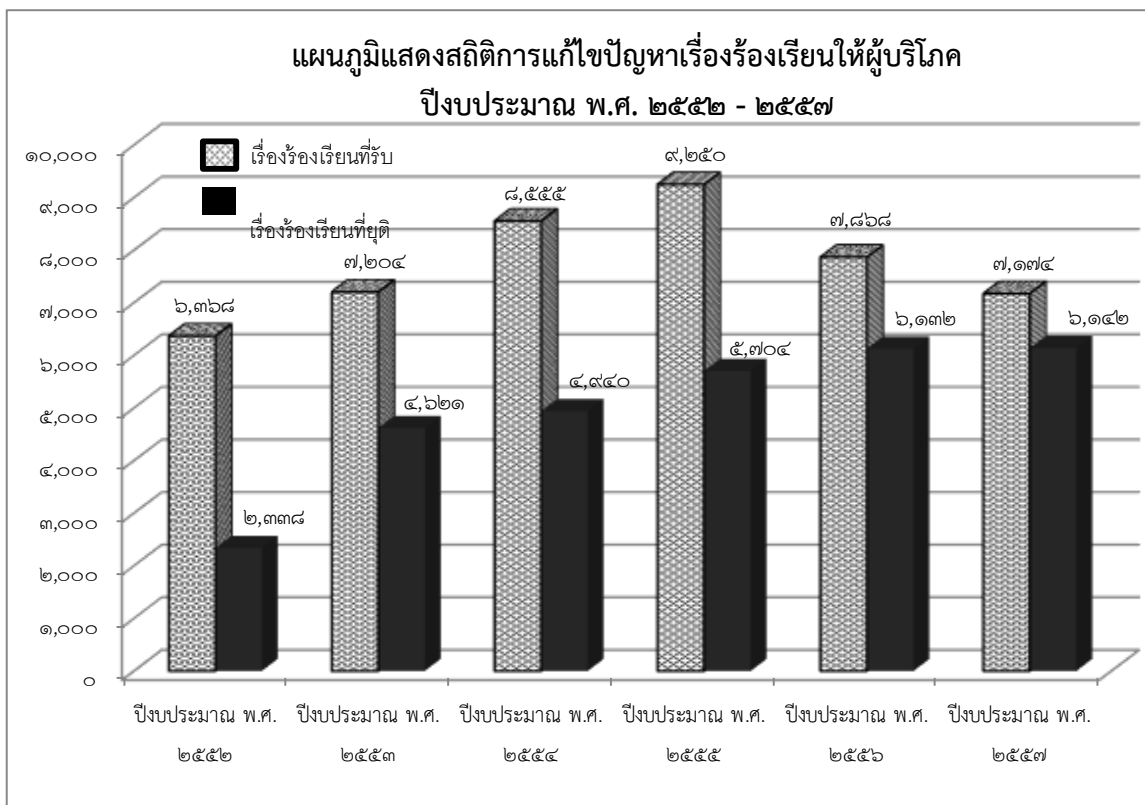
^๓ รายงานข้อมูลและสถิติการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ – ๒๕๕๗ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักนายกรัฐมนตรี (หน้า ๑)



ที่มา : ระบบคุ้มครองผู้บริโภคแบบเบ็ดเสร็จ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ข้อมูล ณ วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ยังได้สรุปเรื่องร้องเรียนซึ่งสามารถยุติข้อร้องเรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ได้แก่ ๑) การเจรจาไกล่เกลี่ยได้ข้อยุติ ๒) ผู้บริโภคเข้าใจคำชี้แจงของผู้ประกอบการและขอยุติเรื่อง ๓) ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และแจ้งให้ผู้ร้องทราบ ๔) เสนอคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ๕) อื่น ๆ (ผู้ร้องมีหนังสือยกเลิก ไปใช้สิทธิทางศาลด้วยตนเอง ยุติเรื่อง ถอนเรื่อง) ซึ่งใน ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๕๗ ได้แก้ไขปัญหาร้องเรียนจากผู้บริโภคตามแผนภูมิแสดงสถิติการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนให้ผู้บริโภค^๔ ดังนี้

^๔ รายงานข้อมูลและสถิติการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๕๗ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักนายกรัฐมนตรี (หน้า ๒)



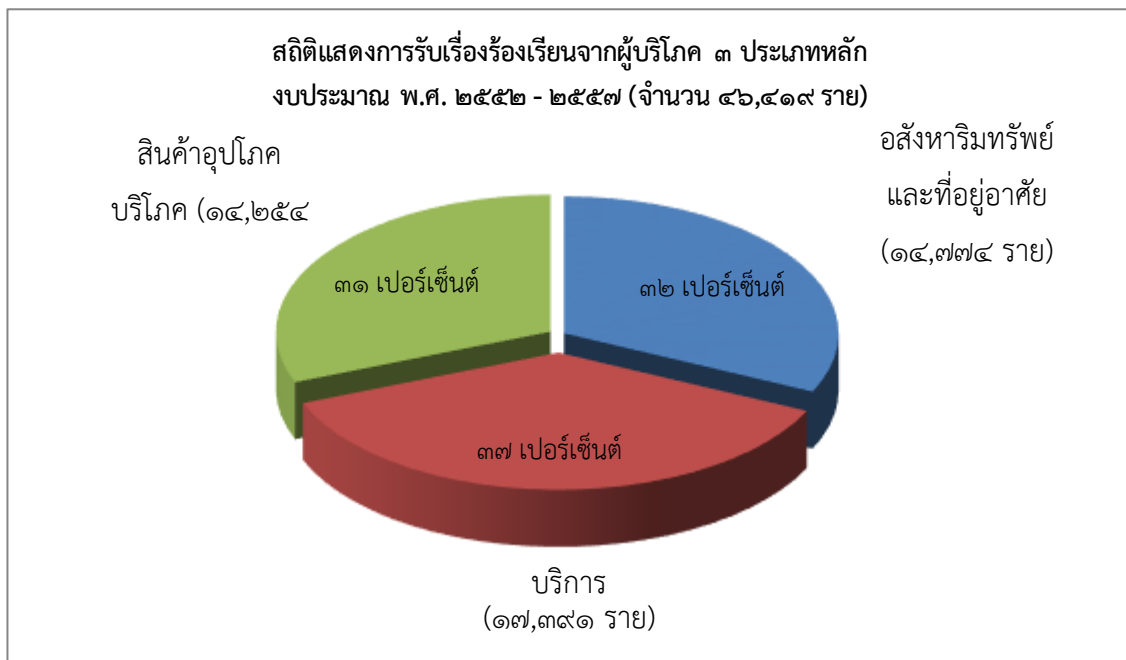
ที่มา : ระบบคุ้มครองผู้บริโภคแบบเบ็ดเสร็จ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ข้อมูล ณ วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗

ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๕๗ ในรอบ ๖ ปี (เดือนตุลาคม ๒๕๕๑ - กันยายน ๒๕๕๗) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้แบ่งประเภทการร้องเรียนประเภทหลัก จำนวน ๓ ประเภท ได้แก่ ๑) ประเภทบริการ ๒) ประเภทอสังหาริมทรัพย์และที่อยู่อาศัย ๓) ประเภทสินค้าอุปโภคและบริโภค โดยมีจำนวนผู้ร้องเรียน ทั้ง ๓ ประเภทหลัก โดยมีรายละเอียดปรากฏดังนี้^๕

ประเภทหลัก	ปีงบประมาณ พ.ศ.					
	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗
บริการ	๑,๙๖๒	๒,๕๙๙	๒,๙๗๓	๓,๖๕๗	๓,๑๙๗	๓,๐๐๓
อสังหาริมทรัพย์ และที่อยู่อาศัย	๒,๕๐๕	๒,๔๕๙	๒,๘๗๖	๒,๘๑๔	๒,๓๑๘	๑,๘๐๒
สินค้าอุปโภค บริโภค	๑,๙๐๑	๒,๑๔๖	๒,๗๐๖	๒,๗๗๙	๒,๓๕๓	๒,๓๖๙
รวม	๖,๓๖๘	๗,๒๐๔	๘,๕๕๕	๙,๒๕๐	๗,๘๖๘	๗,๑๗๔

^๕ รายงานข้อมูลและสถิติการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๕๗ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักนายกรัฐมนตรี (หน้า ๓)

แผนภูมิแสดงสถิติการรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค ๓ ประเภทหลัก



ที่มา : ระบบคุ้มครองผู้บริโภคแบบเบ็ดเสร็จ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ข้อมูล ณ วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗

อย่างไรก็ตาม ประเด็นการร้องเรียนของผู้บริโภคมิได้มีเฉพาะแต่ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นหน่วยหลักในการรับเรื่องราวร้องเรียนจากผู้บริโภคเพียงหน่วยงานเดียวเท่านั้น หากแต่ยังมีหน่วยงานอื่นอีก ซึ่งทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคเฉพาะเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ยกตัวอย่างเช่น เรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพและมาตรฐานสินค้า สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ ปัญหาราคาสินค้าอุปโภคบริโภค กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ ปัญหาด้านอาหารและยา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ ปัญหาด้านโทรคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งในแต่ละหน่วยงานก็ยังพบผู้บริโภคเป็นจำนวนมากร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาความเดือดร้อนในด้านต่าง ๆ

จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าแม้จะมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคอยู่แล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคไม่ให้ถูกละเมิดสิทธิได้อย่างเท่าที่ควร นั้นอาจจะเป็นเพราะกระแสบริโภคนิยมของประชาชน แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมในปัจจุบัน ทำให้ผู้บริโภคมีพฤติกรรมการบริโภคจากโฆษณาในโทรทัศน์ สินค้าและบริการมีความซับซ้อนทั้งในเชิงการผลิตและการตลาด ผู้บริโภคไทยประสบปัญหาถูกเอารัดเอาเปรียบ ตั้งแต่เรื่องเล็กน้อยจนกระทั่งเรื่องใหญ่ ยกตัวอย่างเช่น การซื้อขายบ้าน การใช้สินค้าหรือการบริการที่ไร้คุณภาพและมาตรฐานการโฆษณาและการส่งเสริมการขาย ในวิทยุธุรกิจชุมชน เคเบิลทีวี ทีวี่ดาวเทียม เป็นต้น

สภาพปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดแนวความคิดเรื่อง “องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค” และการให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค ซึ่งได้ถือกำเนิดขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในมาตรา ๕๗ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๑ กำหนดให้มีองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นต่อนโยบาย มาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างอิสระไม่ถูกบังคับด้วยเงื่อนไขจากฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายการเมือง โดยให้สิทธิในการเสนอแนะนโยบาย กฎหมายและมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคต่อหน่วยงานรัฐ เปิดโอกาสให้ผู้บริโภคมีส่วนร่วมในการร่วมกำหนดกติกากับหน่วยงานรัฐ และให้ความเห็นในการออกกฎหมาย รวมทั้งให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค การบังคับใช้กฎหมาย และตรวจสอบการคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งให้ภาครัฐสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวจะเป็นแนวทางอีกประการหนึ่งในการเพิ่มบทบาทภาคประชาชนกับการคุ้มครองผู้บริโภค

ด้วยสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค และในระดับประเทศ กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ล้วนส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองผู้บริโภค ทำให้ผู้บริโภคถูกเอาเปรียบ สิทธิของผู้บริโภคไม่ได้รับการคุ้มครองหรือรับรองในความเป็นจริงเท่าที่ควร หน่วยงานของรัฐไม่สามารถบูรณาการให้การคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างทั่วถึง เต็มกำลัง เป็นต้น

จากรายงานสถานการณ์ รวมทั้งข้อมูลตามที่ปรากฏดังกล่าวแล้ว คณะกรรมาธิการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค เห็นว่าปัญหาในระบบการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศที่เป็นเรื่องสำคัญอันควรที่จะได้รับการปฏิรูปเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและมั่นคง ได้แก่

๑) สิทธิของผู้บริโภคยังไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายโดยเฉพาะปัญหาด้านความปลอดภัยของผู้บริโภค และการบังคับใช้กฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพ



ปัญหาของการคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญที่ควรได้รับการแก้ไขเป็นประการแรก แม้ว่าประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ อันเป็นหลักประกันเบื้องต้นว่าผู้บริโภคมีสิทธิอย่างไร รัฐต้องให้การคุ้มครองป้องกันหรือปกป้องมิให้ผู้ประกอบการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคอย่างไร และโดยที่ประเทศไทยได้รับรองข้อตกลงสหประชาชาติ ในปี ๒๕๓๑ ไว้ว่า “ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะได้บริโภคผลิตภัณฑ์ที่ไม่มีอันตรายใดๆ กับความสำคัญของการส่งเสริมให้ได้รับความยุติธรรม ความเสมอภาค และความยั่งยืนของการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาของสังคม ตลอดจนสิ่งแวดล้อม” แต่ดูเหมือนว่าปัจจุบันผู้บริโภคยังต้องประสบกับการถูกละเมิดสิทธิอยู่เสมอ โดยจะเห็นได้จากจำนวนสถิติเรื่องร้องเรียนที่เพิ่มสูงขึ้น การที่ผู้บริโภคถูกล่อลวงให้ซื้อสินค้าหรือบริการที่ไม่มีคุณภาพมาตรฐาน ผู้บริโภคได้รับความเสียหายจากการใช้สินค้าหรือใช้บริการจากผู้ประกอบการ ถูกเอารัดเอาเปรียบจากการทำสัญญา ผู้บริโภคตกอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถรู้เท่าทันกลลวงของผู้ประกอบการ โดยรัฐไม่อาจบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดช่องว่างให้ผู้ประกอบการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคได้โดยง่าย

ข้อมูลจากกองคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค รายงานเกี่ยวกับสถานการณ์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค เมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๕๖ – มีนาคม ๒๕๕๗ พบโฆษณาที่เข้าข่ายต้องตรวจสอบมากถึง ๑๑,๐๘๐ เรื่อง ในจำนวนนี้เป็นโฆษณาที่มีความผิดตามกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา รวม ๑๙๒ เรื่อง โดยโฆษณาที่พบมีความผิดมากที่สุด คือ การโฆษณาผ่านโทรทัศน์ดาวเทียม เช่น การขายสินค้าเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพทางเพศ เครื่องสำอาง ผลิตภัณฑ์บำรุงผิว ยาบำรุงและอาหารเสริม โดยพบมีความผิดมากถึง ๑๐๕ รายการ หรือคิดเป็น ๘๐ ถึง ๙๐ เปอร์เซ็นต์^๖ ทั้งหลายเหล่านี้ล้วนสะท้อนให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรทำให้สิทธิของผู้บริโภคถูกละเมิด ผู้ประกอบการไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย

^๖ กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๗

๒) ผู้บริโภคขาดข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ขาดความเข้าใจเทคโนโลยีและไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นเพื่อประกอบการตัดสินใจในการบริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพ



ข้อมูลข่าวสารของสินค้าและบริการมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งของการใช้เป็นเครื่องมือของผู้ประกอบการโดยการสื่อสาร การโฆษณาเชิญชวนให้ผู้บริโภคเลือกใช้หรือซื้อสินค้าและบริการเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการขาย ส่งผลให้ผู้ประกอบการมีผลกำไรมากขึ้น แต่ในทางกลับกันผู้บริโภคกลับเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นประโยชน์ประกอบการตัดสินใจได้น้อยลง ข้อมูลที่สื่อสารมายังผู้บริโภคส่วนใหญ่เป็นข้อมูลส่งเสริมการขายของผู้ประกอบการธุรกิจ ไม่ใช่ข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาเพื่อประกอบการตัดสินใจก่อนการเลือกใช้สินค้าและบริการ ข้อมูลข่าวสารที่รัฐพยายามสื่อสารไปยังผู้บริโภคนั้น กลับไปถึงผู้บริโภคในวงแคบ เนื่องจากอาจจะถูกจำกัดด้วยบทบัญญัติของกฎหมายหรือการสื่อสารที่ยังไม่ทั่วถึงครอบคลุมกลุ่มผู้บริโภคเท่าที่ควร

นอกจากนี้ การตื่นตัว ความเท่าทันในการใช้ชีวิต การเข้าถึงข้อมูล การเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานรัฐยังขาดความเป็นอิสระ และไม่สอดคล้องต่อการตัดสินใจของผู้บริโภค มีข้อจำกัดในการดำเนินการนานับประการ ตัวอย่างเช่น การประกาศผลการตรวจสอบของขวัณปีใหม่ของหน่วยงานรัฐ จำนวน ๓,๑๖๗ กระเช้า ในซูเปอร์มาร์เก็ต จำนวน ๒๔ แห่ง ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาพบว่าสินค้าที่มีปัญหาจำนวน ๒๒๑ ชิ้น และพบผู้กระทำความผิดเรื่องการแสดงฉลากไม่ถูกต้องจำนวน ๗ ราย บางแห่งไม่แสดงวันหมดอายุ โดยไม่ได้มีการเปิดเผยรายชื่อที่ได้สำรวจ และไม่มีการแสดงรายชื่อห้างที่กระทำความผิดแต่ประการใด^๗ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการไม่ให้ความสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับข้อมูลที่เป็นความจริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หรือข้อมูลที่จำเป็นในการตัดสินใจเลือกซื้อสินค้าหรือบริการ

^๗ อัย.ตรวจซ้ำข่าวลุงไม่พบเมทิลโบรไมด์เกิน-โคโคเก็บบิ้นได้๒๙ ธง [ออนไลน์]. แหล่งที่มา :

http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1374650461&grpid=๐๓&catid=31 [๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘].

๓) องค์การผู้บริโภคไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กฎหมาย และมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค



ที่ผ่านมาการกำหนดแนวนโยบาย กฎหมาย และมาตรการต่าง ๆ ในการคุ้มครองผู้บริโภค ถูกกำหนดโดยกลไกหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค โดยองค์การผู้บริโภคซึ่งเป็นผู้ที่ทราบถึงปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมในการเสนอแนะแสดงความคิดเห็นแต่อย่างใด ซึ่งที่ผ่านมาหน่วยงานภาครัฐพยายามที่จะกำหนดแนวนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในหลากหลายรูปแบบ แต่มาตรการดังกล่าวยังไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาหรือสถานการณ์การคุ้มครองผู้บริโภคให้ดีขึ้นได้ อันเนื่องมาจากกลไกการคุ้มครองผู้บริโภคมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงาน ตลอดจนมีมาตรการและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องหลายด้าน ส่งผลกระทบให้ระบบการป้องกัน การควบคุมกำกับ ผู้ประกอบการ ระบบมาตรฐานการเยียวยาชดเชยความเสียหายและการส่งเสริมการบริโภคอย่างยั่งยืน ดำเนินการไปได้อย่างจำกัดและไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้น ยุทธศาสตร์การพัฒนานโยบาย กฎหมาย และมาตรการด้านการคุ้มครองผู้บริโภคทั้งในระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องให้้องค์กรผู้บริโภคมีส่วนร่วมด้วย

จากผลการศึกษาของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค พบว่า กระบวนการในการออกนโยบาย กฎหมาย มาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ๑๖ ปี ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ ไม่มีการขอความคิดเห็นจากตัวแทนผู้บริโภคตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ได้ให้ความสำคัญกับข้อมูลที่ได้จากการขอความคิดเห็นในการกำหนดนโยบายที่ส่งผลกระทบและเกี่ยวข้องกับผู้บริโภค เช่น การออกฉลากอาหารดัดแปลงพันธุกรรมที่มีการรับฟังความคิดเห็น แต่ได้นำความเห็นไปใช้ในการออกประกาศที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ พระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคมที่ทำให้เอื้อประโยชน์กับกลุ่มธุรกิจคมนาคมที่ได้รับสัมปทานในอดีต การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่และการดำรงชีวิตของผู้บริโภค เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา องค์การเภสัชกรรม หรือ สื่อสารมวลชน การทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี และข้อสัญญาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะที่ไม่กำหนดมาตรการเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในข้อสัญญาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อสัญญาที่ผู้บริโภคเสียเปรียบ การมีส่วนร่วมของผู้บริโภคซึ่งเป็นแนวทางในการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภค กลายเป็นเครื่องมือระบบตัวแทน เช่น คณะกรรมการพิจารณากำหนดอัตราไฟฟ้าเอฟที (Ft) เป็นต้น^๔

ดังนั้น การเพิ่มบทบาทการตรวจสอบการคุ้มครองผู้บริโภคของภาคประชาชนจึงมีส่วนสำคัญของการปฏิรูประบบการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งจากเดิมการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของภาคประชาชนเป็นไปด้วยความยากลำบากถูกเพิกเฉยจากหน่วยงานของรัฐ และบางครั้งอาจถูกฟ้องคดีทั้งในฐานะที่เป็นนักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และสื่อสารมวลชนในการให้ข้อมูลต่อสาธารณะ เพื่อให้สามารถเสนอข้อคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์มาตรการหรือนโยบายด้านการคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างมีอิสระ ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคภาคประชาชน ได้เสนอความคิดเห็นต่อ กสทช. การจัดการประมูลคลื่นความถี่ 2.1 GHz (ใบอนุญาต 3G) การสิ้นสุดอายุสัญญาสัมปทานคลื่น 1800 MHz ผลปรากฏว่า ไม่มีการตอบจดหมาย หรือตอบกลับการให้ความเห็นแต่ประการใด จากการให้ความเห็น ขณะที่การจัดทำความคิดเห็นต่อการทางพิเศษแห่งประเทศไทยให้ทบทวนและยุติการขึ้นราคาค่าผ่านทางพิเศษ โดยการทางพิเศษได้ส่งจดหมายตอบกลับโดยมีเหตุผลหลักกว่าเป็นไปตามสัญญา หรือกรณีขอให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ยุติการขึ้นราคาก๊าซแอลพีจี และได้เสนอให้ปรับโครงสร้างราคาให้เป็นธรรม ลดค่าผ่านทางท่อก๊าซ และไม่เลือกปฏิบัติด้านราคาในการจำหน่ายเชื้อก๊าซ สำนักนายกรัฐมนตรีได้ตอบกลับว่ามีกรมมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องชี้แจง แต่การชี้แจงก็ไม่ได้ตอบคำถามแต่ประการใด^๕ เป็นต้น

^๔ คณะกรรมการองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ภาคประชาชน. บันทึกการคุ้มครองผู้บริโภค ๕๗. นิตยสารฉลาดซื้อกรุงเทพมหานคร.(หน้า ๗).

^๕ องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ภาคประชาชน [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : www.indyconsumers.org [๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘].

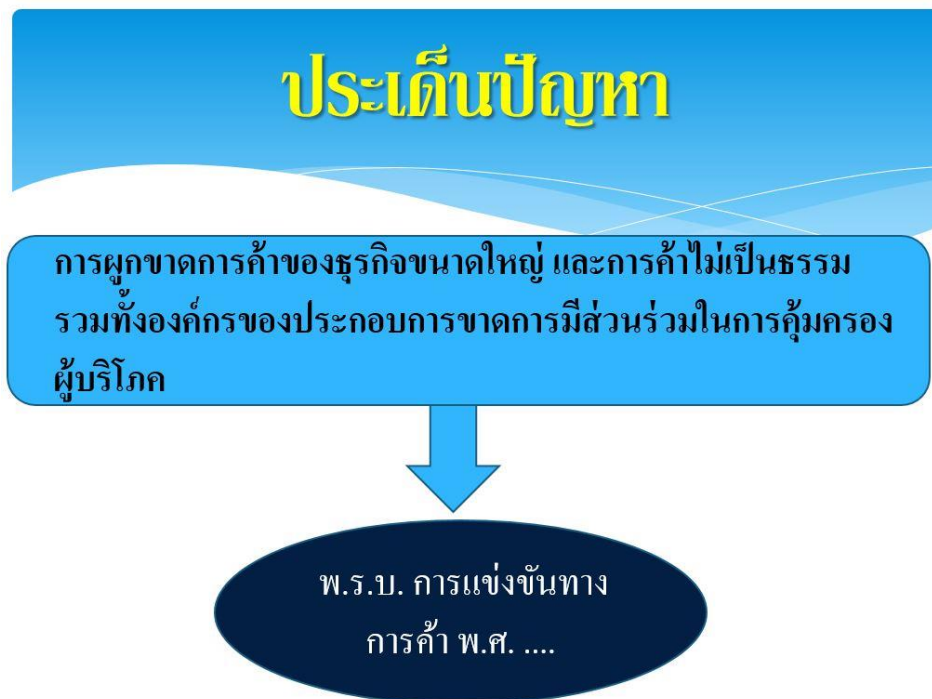
๔) ขาดยุทธศาสตร์และแผนการคุ้มครองผู้บริโภคระดับชาติ รวมทั้งขาดการบูรณาการการทำงาน
ของภาครัฐ ขาดการทำงานเชิงรุก ขาดการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบกับภาคีเครือข่าย
ต่าง ๆ และการปรับปรุงกฎหมายเป็นไปอย่างล่าช้า



โครงสร้างระบบการคุ้มครองผู้บริโภค มีองค์ประกอบหลักที่สำคัญ ๓ ส่วน คือ ภาครัฐ ภาคผู้ประกอบการ (ภาคผู้ผลิต) และภาคประชาชน (ผู้บริโภค) โดยภาครัฐทำหน้าที่หลักในการกำหนดกลไก มาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ การดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคมีทั้งที่เป็นการดำเนินงานที่เกิดขึ้นในหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ ในรูปแบบของการดูแลผลิตภัณฑ์ สินค้าหรือการบริการที่รับผิดชอบ เช่น สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เป็นต้น และเป็นการดำเนินงานที่หน่วยงานภาครัฐทั่วไปต้องจัดให้มีการคุ้มครองผู้บริโภคในฐานะที่เป็นภารกิจหนึ่งขององค์กร โดยมีสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยงานกลางในการประสานและดำเนินการกิจในการคุ้มครองผู้บริโภค อย่างไรก็ตาม ด้วยความหลากหลายด้านภารกิจ อำนาจหน้าที่ที่อาจจะซ้ำซ้อนกัน ย่อมจะมีผลทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานดังกล่าวขาดการวางยุทธศาสตร์และแผนการในการคุ้มครองผู้บริโภคในระดับชาติร่วมกัน มีปัญหา มีข้อจำกัด รวมทั้งขาดการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคและภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ทำให้ยังไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้จริงในปัจจุบัน ดังนั้นการกำหนดแผนการดำเนินงานร่วมกันหรือการจัดทำแผนแม่บทการคุ้มครองผู้บริโภคจึงมีความสำคัญและจำเป็น เพื่อให้เกิดการทำงานที่บูรณาการร่วมกันอย่างเป็นระบบระหว่างหน่วยงานต่างๆ และทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว

นอกเหนือจากนั้น การบูรณาการการทำงานคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสื่อสารมวลชน ภาคประชาชน และภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีบทบาทในการคุ้มครองผู้บริโภคยังทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคตามประเด็นและความรับผิดชอบเฉพาะ ขาดการติดต่อประสานความร่วมมือและขาดบูรณาการการทำงานคุ้มครองผู้บริโภคร่วมกัน ส่งผลให้การป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ปัญหาของผู้บริโภค ซึ่งรวมไปถึงการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่างๆ เป็นไปอย่างล่าช้า ไม่เท่าทันต่อสถานการณ์การบริโภคและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

๕) การผูกขาดการค้าของธุรกิจขนาดใหญ่และองค์กรของผู้ประกอบการขาดส่วนร่วมในการดำเนินงานการคุ้มครองผู้บริโภค



การคุ้มครองผู้บริโภคนอกจากจะอาศัยกลไกการคุ้มครองผู้บริโภคที่ต้องอาศัยบทบาทภาครัฐแล้วยังต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้ประกอบการ ที่ผ่านมาผู้ประกอบการยังขาดความเข้าใจประโยชน์ของการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีต่อการพัฒนาความสามารถด้านการแข่งขันของตนเองทำให้ไม่มีส่วนร่วมกับภาครัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค โดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ ให้ผู้ประกอบการปฏิบัติ ส่งผลให้ผู้ประกอบการทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามมาตรการที่หน่วยงานของรัฐกำหนดหรือขอความร่วมมือ

การผูกขาดของธุรกิจการค้าขนาดใหญ่ทำให้ผู้บริโภคเสียเปรียบ อำนาจต่อรองในการเลือกซื้อสินค้าลดลง ไม่เกิดการแข่งขันอย่างเสรีที่เป็นธรรมและยังส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการรายย่อยที่ไม่สามารถแข่งขันทางการค้าได้อย่างเสรี

จากรายงานที่ตีอาร์ไอ (ฉบับที่ ๙๒ เดือนมีนาคม ๒๕๕๔ (ฉบับพิเศษ) พระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๕๒ : ข้อจำกัดและการปฏิรูป) ได้อธิบายกรณีการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับกรณีการบังคับมิให้ผู้ค้าปลีกขายสินค้าของคู่แข่ง (Exclusive Dealing) ในตลาดสินค้ารถจักรยานยนต์ ซึ่งกรณีนี้ถือเป็นคดีที่น่าสนใจและเป็นกรณีแรกที่คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าพบว่าการละเมิดกฎหมาย

และตัดสินใจดำเนินคดีกับบริษัทผลิตรถจักรยานยนต์เอกชนรายใหญ่ คือ บริษัท เอ. พี. ฮอนด้า จำกัด ที่มีส่วนแบ่งตลาดจักรยานยนต์กว่าร้อยละ ๘๐ ซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีพฤติกรรมที่เป็นการกีดกันการแข่งขันโดยการบังคับมิให้ตัวแทนจำหน่ายของตนเองขายสินค้าของคู่แข่ง สิ่งที่น่าสนใจ คือ พฤติกรรมดังกล่าวได้รับการตีความจากคณะกรรมการฯ ว่าเป็นการละเมิดมาตรา ๒๙ ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรม แทนที่จะเข้าข่ายการละเมิดมาตรา ๒๕ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจเหนือตลาด โดยให้เหตุผลในการเลือกที่จะใช้มาตรา ๒๙ ว่า เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา ๒๕ ยังไม่สามารถบังคับใช้เพราะยังไม่มีประกาศระบุถึงคำจำกัดความของ “ผู้มีอำนาจเหนือตลาด”^{๑๐} ซึ่งจากกรณีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการผูกขาดอำนาจเหนือตลาดของผู้ประกอบการรายใหญ่ ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการรายย่อย และต่อผู้บริโภคอย่างชัดเจน

๖) ขาดระบบเยียวยาความเสียหายแก่ผู้บริโภคที่มีประสิทธิภาพ



หน้าที่ของรัฐที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การที่รัฐต้องให้ความคุ้มครองประชาชน อันหมายถึง การป้องกัน รักษา ระวังรักษา ปกป้องรักษา ประชาชนทั้งในฐานะพลเมือง และย่อมหมายรวมถึงในฐานะที่เป็นผู้บริโภค โดยได้มีการกำหนดเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพุทธศักราช ๒๕๕๐ ตามลำดับ แต่ในปัจจุบันปัญหาการร้องเรียนของผู้บริโภคตามข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นมีแนวโน้มสูงขึ้น เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงในสังคม เศรษฐกิจ เทคโนโลยี และพฤติกรรมผู้บริโภค ซึ่งการร้องเรียนนั้นอาจแยกเป็นหลายประเด็นที่ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน อาทิ ยา อาหาร เครื่องสำอาง ความเสียหายจากการบริการทางการแพทย์ ฉลากสินค้า การโฆษณาชวนเชื่อ สินค้า

^{๑๐} รายงานที่ตีพิมพ์ในฉบับที่ ๙๒ เดือนมีนาคม ๒๕๕๔ (ฉบับพิเศษ) พระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ : ข้อจำกัดและการปฏิรูป (หน้า ๙)

ที่ชำรุดบกพร่อง เป็นต้น ซึ่งผู้บริโภคจะดำเนินการร้องเรียนในแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ซึ่งโดยมากแล้ว กฎหมายดังกล่าวจะบัญญัติในเชิงป้องกันและปราบปรามมากกว่าที่จะแก้ไขเยียวยาความเสียหาย ดังนั้น การร้องเรียนในแต่ละหน่วยงานจึงไม่อาจบรรเทาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคได้ ตัวอย่างเช่น ผู้ผลิตอาหารสำเร็จรูปหมดอายุออกวางจำหน่าย สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาจะมีหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมาย ผู้ผลิตรายดังกล่าวก็ต้องรับผิดชอบจากการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายนั้น โดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะช่วยเหลือผู้บริโภคที่จะให้ได้รับการเยียวยาการได้รับอันตรายจากการบริโภคอาหารหมดอายุดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีการกำหนดมาตรการช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากการใช้บริการทางการแพทย์และธุรกิจนำเที่ยวที่กำหนดให้มีกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนธุรกิจนำเที่ยว เพื่อชดเชยความเสียหายที่ได้รับอันเป็นการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภค^{๑๑} เป็นต้น

ดังนั้น ระบบการเยียวยาความเสียหายต่อผู้บริโภคจึงเป็นมาตรการหนึ่งที่สำคัญของกระบวนการคุ้มครองผู้บริโภค เพราะเป็นหลักประกันสุดท้ายที่ผู้บริโภคจะพึงได้รับจากกลไกการคุ้มครองผู้บริโภค หากผู้บริโภคถูกละเมิดสิทธิหรือได้รับความเสียหายจากการซื้อสินค้าหรือบริการ การมีระบบเยียวยาความเสียหายที่มีประสิทธิภาพ ย่อมส่งผลทำให้ผู้บริโภคได้รับการเยียวยาอย่างทันท่วงที โดยไม่จำเป็นต้องรอผลในทางกฎหมายอันถึงที่สุด

ประเด็นปฏิรูป

จากปัญหาที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคทั้งหมดที่กล่าวมาแล้วเบื้องต้น การแก้ไขปัญหาดังกล่าวย่อมจะเป็นไป “เพื่อให้เกิดการปฏิรูประบบคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งจะทำให้ผู้บริโภคเข้มแข็งการคุ้มครองผู้บริโภคมีมาตรฐานเป็นสากล มีประสิทธิภาพ มั่นคงและยั่งยืน” กลไกการดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคทั้งภาครัฐ ภาคผู้ประกอบการและภาคผู้บริโภค สามารถยกระดับการทำงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งจะเป็นการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งเป็นพันธกิจที่สำคัญของสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยคณะกรรมการได้แบ่งประเด็นปฏิรูปออกเป็น ๔ ประเด็น ได้แก่

ประเด็นปฏิรูปที่ ๑ : การปฏิรูประบบและกลไกการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภค

➤ พิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. จะกำหนดให้สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับการคุ้มครองตามมาตรฐานสากลที่กำหนดโดยองค์การสหประชาชาติ และได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา และให้มีองค์การคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่กำหนดแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติด้านการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้สิทธิของผู้บริโภคได้รับการปฏิบัติ และติดตามตรวจสอบให้มีการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการพิจารณาตรากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และบทบัญญัติ

^{๑๑} สรียา กาฬสินธุ์. การศึกษาทบทวนสถานการณ์การเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคของประเทศไทย ๒๕๕๖

อื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป การบังคับใช้กฎหมาย การตรวจสอบด้านการคุ้มครองผู้บริโภค การสนับสนุนให้มีองค์การคุ้มครองผู้บริโภคเข้มแข็ง โดยรัฐให้หลักประกันเกี่ยวกับงบประมาณในการดำเนินการที่เพียงพออย่างเป็นอิสระ และยั่งยืนเพื่อการบริหารงาน

ประเด็นปฏิรูปที่ ๒ : การปฏิรูประบบข้อมูลและความปลอดภัยของผู้บริโภค

➤ **พิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติการแจ้งเตือนภัยและจัดการสินค้าไม่ปลอดภัยพ.ศ.**

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการแจ้งเตือนภัยและจัดการสินค้าไม่ปลอดภัย พ.ศ. เป็นร่างกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางที่สร้างมาตรฐานสำหรับการจัดการสินค้าไม่ปลอดภัยให้แก่หน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค หน่วยงานใดที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจในเรื่องดังกล่าวไว้หรือให้อำนาจแต่น้อยกว่าที่กฎหมายการจัดการสินค้าไม่ปลอดภัยกำหนดให้นำกฎหมายการจัดการสินค้าไม่ปลอดภัยมาบังคับใช้ แต่ถ้าหน่วยงานใดมีกฎหมายให้อำนาจมากกว่าที่กฎหมายการจัดการสินค้าไม่ปลอดภัย ก็ให้บังคับตามกฎหมายนั้น อาทิ ให้นำหน่วยงานรัฐมีการจัดทำแผนในการปฏิบัติงานมีการจัดทำฐานข้อมูลและระบบการแจ้งเตือนภัย ตลอดจนให้อำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานรัฐในการสั่งระงับการจำหน่าย การเรียกคืนสินค้า ตลอดจนให้ชำระค่าปรับทางปกครอง เป็นต้น

ประเด็นปฏิรูปที่ ๓ : การปฏิรูประบบชดเชยความเสียหายของผู้บริโภค

➤ **พิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติความรับผิดเพื่อชำรุดบกพร่องในสัญญาซื้อขายเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค**

เนื่องจากหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดเพื่อชำรุดบกพร่องที่ใช้บังคับอยู่มีพื้นฐานมาจากเสรีภาพของบุคคล ตามหลักของความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนา รัฐจะไม่เข้าแทรกแซง แม้ว่าคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งได้เปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง เว้นแต่จะเป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน แต่ในปัจจุบัน สภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ผู้ซึ่งมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจเหนือกว่าถือโอกาสอาศัยหลักดังกล่าวเอาเปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจด้อยกว่าอย่างมาก อันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและไม่สงบสุขในสังคม สมควรที่รัฐจะกำหนดกรอบของความรับผิดเพื่อชำรุดบกพร่อง เพื่อแก้ไขความไม่เป็นธรรมและความไม่สงบสุข ในสังคมดังกล่าว อีกทั้ง เมื่อยุคสมัยมีการเปลี่ยนแปลงไป การซื้อขายระหว่างกันที่แต่เดิมมีสินค้าที่ทำการซื้อขายกันไม่มากนัก กลับปรากฏจำนวนสินค้าที่อยู่ในตลาดมากยิ่งขึ้น และสินค้าเหล่านั้นก็ถูกสร้างขึ้นโดยเทคโนโลยีขั้นสูงที่วิญญูชนทั่วไปไม่อาจจะทราบถึงความชำรุดบกพร่องได้โดยง่าย ตลอดจนมีวิธีการซื้อขายหลากหลายรูปแบบ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อที่เป็นผู้บริโภคและผู้ขายที่เป็นผู้ประกอบการซึ่งตามปกติแล้วก็เป็นความสัมพันธ์ที่ผู้ประกอบการอยู่เหนือกว่าผู้บริโภคอยู่แล้ว และเมื่อพิจารณาความสัมพันธ์เกี่ยวกับความชำรุดบกพร่องของสินค้าก็ยิ่งทำให้ภาพความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภคชัดเจนยิ่งขึ้น อันก่อให้เกิดความจำเป็นในการเข้าไปคุ้มครองผู้บริโภคมากยิ่งขึ้น อีกทั้ง เมื่อพิจารณามาตรา ๔๗๒ ถึง ๔๗๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมถึงการใช้และการตีความกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดเพื่อชำรุดบกพร่องของไทยจะพบว่า มีประเด็นที่ต้องมีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้ชัดเจนและทันสมัยอยู่พอสมควร และเพื่อให้บทบัญญัติ

ของกฎหมายมีความชัดเจนเพียงพอในการคุ้มครองความสุจริตในสัญญาซื้อขาย โดยเฉพาะกรณีที่สินค้าที่ทำการซื้อขายกันนั้นชำรุดบกพร่อง และเพื่อให้คู่สัญญาแต่ละฝ่ายทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของตนได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น อันจะส่งผลให้คู่สัญญาสามารถปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาได้โดยสะดวก

➤ **ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ.**

โดยที่ปัจจุบันความเสียหายจากการบริการสาธารณสุขยังไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาอย่างเป็นระบบให้ทันทั่วถึง ทำให้มีการฟ้องร้องให้ผู้บริการสาธารณสุขทั้งทางแพ่งและทางอาญา และทำให้ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้รับบริการและผู้ให้บริการสาธารณสุขเปลี่ยนไปจากเดิมอันส่งผลกระทบต่อผู้รับและผู้ให้บริการสาธารณสุข รวมถึงระบบบริการสาธารณสุขด้วย สมควรจะได้แก้ปัญหาดังกล่าวเพื่อให้ได้รับความเสียหายจากการบริการสาธารณสุขได้รับการเยียวยาแก้ไขโดยรวมเร็วและเป็นธรรม โดยจัดตั้งกองทุนเพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย เสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้รับและผู้ให้บริการสาธารณสุข จัดให้มีการพัฒนาระบบความปลอดภัยเพื่อลดความเสี่ยงจากความเสียหายที่จะเกิดจากการบริการสาธารณสุขให้น้อยที่สุด อีกทั้งให้ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจในการบรรเทาโทษหรือไม่ลงโทษผู้ให้บริการสาธารณสุขในกรณีที่ถูกฟ้องคดีอาญา ข้อหาการกระทำโดยประมาทด้วย

นอกจากนี้ เพื่อให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากรับบริการสาธารณสุขจากสถานพยาบาลได้รับการเยียวยาอย่างรวดเร็ว โดยไม่ได้มุ่งพิสูจน์หาความรับผิดชอบของผู้กระทำให้เกิดความเสียหาย เมื่อเกิดความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข ผู้ได้รับความเสียหายสามารถยื่นเรื่องเพื่อรับการเยียวยาได้

ประเด็นปฏิรูปที่ ๔ : การปฏิรูประบบการคุ้มครองผู้บริโภค

๑. พิจารณาปฏิรูปหน่วยงานภาครัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค

เพื่อให้เกิดการปฏิรูปหน่วยงานภาครัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค ให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนอง แก้ไขตลอดจนเยียวยาปัญหาของผู้บริโภค ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เสมอภาค เป็นธรรม สมดุล และทันทั่วถึง โดยวางประเด็นการปฏิรูป ดังต่อไปนี้

๑) การปฏิรูปเพื่อบูรณาการโครงสร้าง บทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบของภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องกับ การคุ้มครองผู้บริโภค

๒) การปฏิรูปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพกลไกและกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ในการคุ้มครองผู้บริโภค

๓) การปฏิรูปเพื่อเสริมสร้างระบบฐานข้อมูล การเชื่อมโยง และการใช้ประโยชน์จากข้อมูล ข่าวสารในการคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนถึงให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ทุกภาคส่วนเกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภคที่ได้รับความคุ้มครอง

๔) การปฏิรูปเพื่อพัฒนาความเข้มแข็งของการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคีเครือข่ายต่างๆ ในการคุ้มครองผู้บริโภค

๒. พิจารณาปรับปรุงกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ บังคับใช้ได้จริงและคุ้มครองผู้บริโภค

๒.๑ พิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.

นับแต่พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับ ยังไม่ปรากฏว่ามีคดีตามพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวขึ้นสู่ศาลโดยรัฐเป็นโจทก์แต่ประการใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากพิจารณาจากรายได้ต่อปีของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ในช่วงสองถึงสามปีที่ผ่านมาจะเห็นว่าบริษัทขนาดใหญ่มีรายได้เพิ่มขึ้น ในขณะที่บริษัทขนาดเล็กมีรายได้ลดถอยลง และจำนวนบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ก็ลดจำนวนลง จากรายงานวิจัยของทีดีอาร์ไอพบว่า บริษัทที่มีรายได้สูงสุดจำนวนร้อยละ ๑๐ แรกของตลาดหลักทรัพย์มีรายได้จำนวนกว่าร้อยละ ๘๐ ของจำนวนรายได้ทั้งหมดของทุกบริษัทรวมกัน อาจจะสันนิษฐานได้ว่าบริษัทขนาดใหญ่ใช้อำนาจเหนือตลาดของตนอย่างไม่เป็นธรรมในการกำหนดราคาสินค้า ทำให้บริษัทขนาดย่อมไม่สามารถยืนอยู่ได้และต้องออกจากตลาดในที่สุด ในขณะที่บริษัทที่มีอำนาจเหนือตลาดสามารถกุมอำนาจในตลาดนั้น ๆ ต่อไป ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองเศรษฐกิจในภาพรวมของรัฐ และส่งเสริมการประกอบธุรกิจให้เป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงองค์กร และโครงสร้างของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าให้มีการดำเนินการที่เป็นอิสระ เพื่อลดการแทรกแซงและครอบงำจากกลุ่มธุรกิจที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับฝ่ายการเมือง นอกจากนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีประสิทธิภาพ จึงกำหนดให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าต้องปฏิบัติงานเต็มเวลา ตลอดจนเพิ่มขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายให้ครอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจที่มีการประกอบธุรกิจอันเป็นการแข่งขันกับเอกชนโดยตรง เพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายโดยการลดปัญหาความล่าช้า และความซ้ำซ้อนของกระบวนการทางกฎหมาย โดยให้นำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรมเพียงศาลเดียว รวมทั้งการกำหนดนิยามศัพท์เพิ่มเติมเพื่อให้สามารถจำแนกประเภทผู้กระทำผิด เพื่อนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพิ่มมาตรการในการผ่อนผันโทษ เพื่อให้ผู้กระทำผิดให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินคดี โดยได้รับการลดหรือยกเว้นโทษอาญาตามสัดส่วนความเป็นประโยชน์ของการให้ข้อมูล

๒.๒ ร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่..) พ.ศ.

เนื่องจากในปัจจุบันการดำเนินงานของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) อาจพบปัญหาในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค ดังเห็นได้จากการกำหนดแนวทางการคิดอัตราค่าโทรศัพท์เป็นวินาทีที่ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง ซึ่งอาจเกิดจากสภาพปัญหาในด้านโครงการ อาทิ คณะกรรมการ กสทช. ไม่ได้มาจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถในกิจการที่เกี่ยวข้อง ไม่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงาน ตลอดจนการดำเนินงานที่ขาดธรรมาภิบาล ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อให้มีการส่งเสริมภาคเศรษฐกิจดิจิทัลและวางรากฐานของประเทศซึ่งจะทำให้ทุกภาคส่วนเศรษฐกิจมีความก้าวหน้า ทันโลก สามารถแข่งขันกับนานาประเทศได้ ตลอดจน และแก้ไขระบบจากการแข่งขันในระบบตลาดเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคจากการใช้สินค้าหรือบริการที่มีความเป็นธรรม โดยกำหนดคุณสมบัติและลักษณะ

ต้องห้าม กระบวนการสรรหา และคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หลักความเป็นอิสระของหน่วยงานกำกับดูแล หลักการกำกับดูแลการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม หลักวินัยการเงินการคลัง หลักการประเมินผลการปฏิบัติงาน และหลักการคุ้มครองผู้บริโภค

วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

คณะกรรมการการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภคได้มีการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวเพื่อการจัดทำรายงานการปฏิรูประบบการคุ้มครองผู้บริโภค โดยได้ทำการพิจารณา ศึกษาจากเอกสารทางวิชาการ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รับฟังความคิดเห็นจากองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคภาคประชาชน และเชิญหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคเข้าชี้แจงกับคณะกรรมการ รวมทั้งการพิจารณาโดยมอบหมายให้คณะอนุกรรมการเป็นผู้ดำเนินงาน ดังต่อไปนี้

๑. พิจารณาจากเอกสารทางวิชาการ ได้แก่ รายงานผลการวิจัยร่างแผนแม่บทการคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๒) รายงานผลการวิจัยกฎหมายความรับผิดชอบสินค้าที่ชำรุดบกพร่อง (Lemon Law) รายงานผลการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค รายงานผลการวิจัยการศึกษาทบทวนสถานการณ์การเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคของประเทศไทย รายงานที่ตีอาร์ไอ ฉบับที่ ๙๒ เดือนมีนาคม ๒๕๕๔ (ฉบับพิเศษ) พระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ : ข้อจำกัดและการปฏิรูป บันทึกรการคุ้มครองผู้บริโภค ๕๗ มุลนิธิเพื่อผู้บริโภค เป็นต้น

๒. พิจารณาศึกษา วิเคราะห์ ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ และร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. เป็นต้น

๓. เชิญหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) เป็นต้น

๔. รับฟังความคิดเห็นจากองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคภาคประชาชน และภาคผู้ประกอบการ ได้แก่ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าไทย สหพันธ์องค์กรผู้บริโภค มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค สมาคมพิทักษ์ประโยชน์ผู้บริโภค บริษัทผู้ประกอบการโทรคมนาคม กรรมการองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคภาคประชาชน เป็นต้น

๕. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาพิจารณาในประเด็นการปฏิรูป ดังต่อไปนี้

ประเด็นปฏิรูปที่ ๑ การปฏิรูประบบและกลไกการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภค

คณะอนุกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย แนวนโยบาย และปรับปรุงมาตรการคุ้มครองผู้บริโภค โดยให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณา ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูปด้านกฎหมาย

แนวนโยบาย และปรับปรุงมาตรการการคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งรวบรวมสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนการสร้างแนวนโยบาย กฎหมาย และมาตรการการคุ้มครองผู้บริโภคให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม ปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่ประธานกรรมการหรือคณะกรรมการมอบหมาย

ประเด็นปฏิรูปที่ ๒ การปฏิรูประบบข้อมูลและความปลอดภัยของผู้บริโภค

คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษา และจัดทำร่างพระราชบัญญัติการจัดการสินค้าไม่ปลอดภัย พ.ศ. โดยให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูปการกำกับดูแลความปลอดภัยของสินค้า ตลอดจนการดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค รวมทั้งรวบรวมสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลความปลอดภัยของสินค้า อันส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค ตลอดจนพัฒนาและจัดทำร่างพระราชบัญญัติการจัดการสินค้าไม่ปลอดภัย พ.ศ. ให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน และปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่ประธานกรรมการหรือคณะกรรมการมอบหมาย

ประเด็นปฏิรูปที่ ๓ การปฏิรูประบบขจัดความเสียหายของผู้บริโภค

(๑) คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการรับบริการสาธารณสุข โดยให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการรับบริการสาธารณสุขให้มีความรวดเร็วและเป็นธรรม การพัฒนาระบบความปลอดภัยและป้องกันผลกระทบจากการรับบริการสาธารณสุข และการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีร่วมกันระหว่างบุคลากรด้านสาธารณสุขและผู้บริหารด้านสาธารณสุข อันนำไปสู่การพิจารณายกร่างกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการรับบริการสาธารณสุขที่เป็นประโยชน์และเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย ปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่ประธานกรรมการหรือคณะกรรมการมอบหมาย

(๒) คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมาย แนวนโยบาย และปรับปรุงมาตรการคุ้มครองผู้บริโภค โดยให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูปด้านกฎหมาย แนวนโยบาย และปรับปรุงมาตรการการคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งรวบรวมสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนการสร้างแนวนโยบาย กฎหมาย และมาตรการการคุ้มครองผู้บริโภคให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม ปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่ประธานกรรมการหรือคณะกรรมการมอบหมาย

ประเด็นปฏิรูปที่ ๔ การปฏิรูปกลไกและมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคภาครัฐ

(๑) คณะอนุกรรมการจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปของหน่วยงานภาครัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค โดยให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูปด้านบทบาทภาครัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งรวบรวมสภาพปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจากการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนการเพิ่มบทบาทภาครัฐในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม ปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่ประธานกรรมการหรือคณะกรรมการมอบหมาย

(๒) คณะอนุกรรมการปฏิรูปการผูกขาดและการแข่งขันทางการค้า โดยให้มีอำนาจหน้าที่ พิจารณาศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูปการผูกขาดทางการค้าและส่งเสริมให้มีการแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรม รวมทั้งรวบรวมสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าที่ส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค และสร้างความเท่าเทียมให้กับผู้ประกอบการธุรกิจในการประกอบกิจการ ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ตลอดจนพัฒนาหรือปรับปรุงกฎหมายการแข่งขันทางการค้าให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน และปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่ประธานกรรมการหรือคณะกรรมการมอบหมาย

(๓) คณะอนุกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคมและเศรษฐกิจดิจิทัล โดยให้มีอำนาจหน้าที่ พิจารณาศึกษา วิเคราะห์ รวบรวมข้อมูลและสภาพปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคมและเศรษฐกิจดิจิทัล รวมทั้งจัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะ ตลอดจนพัฒนากลไก โครงสร้าง และกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคมและเศรษฐกิจดิจิทัลให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม ปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่ประธานกรรมการหรือคณะกรรมการมอบหมาย

๖. ทบทวนสถานการณ์ภาพรวม ตลอดจนสภาพปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคในปัจจุบัน

๗. ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒

๘. กำหนดประเด็นการปฏิรูปเชิงระบบ อาทิ ปฏิรูปหน่วยงานภาครัฐและการบูรณาการร่วมกัน ปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายและกลไกการคุ้มครองผู้บริโภค ปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ และส่งเสริมการรวมกลุ่มและพัฒนาศักยภาพองค์กรผู้บริโภค รวมทั้งภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วนให้มีความเข้มแข็งและเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภค

๙. เชิญหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการคุ้มครองผู้บริโภคเข้าร่วมชี้แจงแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการปฏิรูป

๑๐. จัดการสัมมนาเพื่อให้ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่คณะกรรมการได้ดำเนินการยกร่างอยู่ และรับฟังความคิดเห็นตลอดจนข้อเสนอแนะของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค รวม ๘ ครั้ง

สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

ระบบและกลไก

- พ.ร.บ.องค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภค*
 - องค์การผู้บริโภคเฉพาะด้าน (พลังงาน, โทรคมนาคม, สินค้าทั่วไป, บริการสุขภาพ, ยา, อาหาร, สื่อ, การเงิน, อสังหาริมทรัพย์)
 - สมัชชาผู้บริโภค
 - การตรวจสอบการใช้อำนาจ
- ท้องถิ่นกับการคุ้มครองผู้บริโภค*
- ธรรมนูญสุขภาพแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค*

ระบบและกลไก

- สิทธิผู้บริโภค ๔ ประการ ตามหลักสากล*
- หน่วยงานรัฐ เช่น อัย. สคบ. ฯลฯ**
- เพิ่มผู้แทนองค์กรผู้บริโภคในคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคของรัฐ*
- ระบบการปรับเชิงลงโทษ/ค่าเสียหายเชิงลงโทษ***
- พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒***
- กฎหมายผลิตภัณฑ์สุขภาพ*
- พ.ร.บ.การแข่งขันทางการค้า**
- กลุ่มกฎหมายเศรษฐกิจดิจิทัล**

- องค์กรผู้บริโภค
- การรวมตัวพิทักษ์สิทธิ
- การมีส่วนร่วมด้านนโยบาย
- ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง
- บทบาทของสื่อ ภาคเอกชน/วิชาการ
- การให้ความรู้เรื่องสิทธิผู้บริโภค

- ระบบความปลอดภัยด้านสินค้าและบริการ เช่น ความปลอดภัยด้านอาหาร
- ระบบคุ้มครองความคุ้มค่า
- ระบบคุ้มครองป้องกันการลวงความถูกต้องของข้อมูล

ความเข้มแข็ง
ของระบบ
คุ้มครองผู้บริโภค

- โครงสร้างและการบูรณาการคุ้มครองผู้บริโภคภาครัฐ
- กฎหมายและการบังคับใช้
- การลงโทษ

- ระบบการคืนสินค้า
- ระบบร้องเรียน ร้องทุกข์
- ระบบชดเชยความเสียหาย

ระบบและกลไก

- กฎหมายความปลอดภัยของสินค้าและบริการ (Product Safety)*
- การจัดลำดับสินค้าที่ไม่ปลอดภัย*
- ระบบกลไกอัตโนมัติเพื่อยกเลิกสินค้าอันตราย*
- ระบบหนึ่งยกเลิก, ยกเลิกทั้งหมด one ban, all ban, Precautionary Principle*
- ระบบ Certificate of Free Sale*
- ระบบสารสนเทศเตือนภัยผู้บริโภค*
- กฎหมายผลิตภัณฑ์และบริการฮาลาล*
- กฎหมายการแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค*

ระบบและกลไก

- กฎหมายกองทุนชดเชยความเสียหายจากสินค้าและบริการ*
- กฎหมายคุ้มครองผู้เสียหายจากการบริการสาธารณสุข*
- พ.ร.บ.วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑***
- พ.ร.บ.ความรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๑***
- กฎหมายความรับผิดชอบเพื่อความซื่อสัตย์โปร่งในสินค้าใหม่ (Lemon Law)*

หมายเหตุ

* หมายถึง ยังไม่ดำเนินการ/ต้องรีบดำเนินการ

** หมายถึง มีอยู่แล้ว/ต้องแก้ไขปรับปรุง

*** หมายถึง มีอยู่แล้ว

ประเด็นปฏิรูปที่ ๑

ประเด็นปฏิรูปที่ ๒



ประเด็นปฏิรูปที่ ๔

ประเด็นปฏิรูปที่ ๓

จากการศึกษาข้อมูล ข้อเท็จจริงโดยอาศัยเอกสารทางวิชาการ การรวบรวมข้อเสนอแนะจากเครือข่ายต่าง ๆ ตลอดจนการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภาคผู้ประกอบการ และภาคประชาชนแล้ว คณะกรรมาธิการเห็นว่า เป้าหมายที่สำคัญที่สุดระบบการคุ้มครองผู้บริโภค คือ การสร้างความเข้มแข็งของระบบคุ้มครองผู้บริโภคด้วยการสร้างและปรับปรุงกลไกและระบบต่าง ๆ เช่น โครงสร้างภาครัฐและการบูรณาการคุ้มครองผู้บริโภค การรวมตัวของภาคประชาชนเพื่อพิทักษ์สิทธิและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการคุ้มครองผู้บริโภคกับภาครัฐ ระบบชดเชยความเสียหาย ระบบความปลอดภัยด้านสินค้าและบริการ เป็นต้น โดยสามารถจัดกลุ่มและจัดลำดับความสำคัญตามกรอบแนวคิดการปฏิรูประบบการคุ้มครองผู้บริโภคให้เข้มแข็งและยั่งยืน เป็น ๔ ประเด็นการปฏิรูป ดังมีสาระสำคัญโดยสังเขป ต่อไปนี้

ประเด็นปฏิรูปที่ ๑ : ระบบและกลไกการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภค องค์กรผู้บริโภค ต้องมีการส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีการรวมตัวกันพิทักษ์สิทธิการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งให้ความรู้เรื่องสิทธิผู้บริโภคและให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องเพื่อประกอบการตัดสินใจ ตลอดจนเพิ่มบทบาทของสื่อ ภาคเอกชน และภาควิชาการ โดยมีระบบกลไกในการปฏิรูป คือ

➤ ให้มีกฎหมายเกี่ยวกับองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

คณะกรรมาธิการได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.

โดยเสนอให้มืองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ โดยที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ วันจันทร์ที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๘ มีมติรับหลักการให้มีหน่วยงานดังกล่าว กรรมาธิการเสนอร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๘ วันจันทร์ที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ มีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กรรมาธิการเสนอหลักการเหตุผลต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติได้เสนอร่างพระราชบัญญัติฯ ต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๙

มีนาคม ๒๕๕๘ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อสร้างดุลยภาพแห่งอำนาจ การจัดการด้านการคุ้มครองผู้บริโภคโดยคำนึงถึง ๓ ภาคส่วนสำคัญ คือ ภาครัฐ ภาคผู้ประกอบการ และภาค ประชาชน ตลอดจนการกำหนดแผนยุทธศาสตร์และแผนการคุ้มครองผู้บริโภคระดับชาติและมีการ บูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานและภาคีเครือข่ายต่าง ๆ

- มุ่งองค์กรผู้บริโภคเฉพาะด้าน เช่น พลังงาน โทรคมนาคม สื่อ เป็นต้น
- มีสมาชิกผู้บริโภค
- มีการตรวจสอบการคุ้มครองผู้บริโภคของหน่วยงานรัฐ

ประเด็นปฏิรูปที่ ๒ : ปฏิรูประบบข้อมูลและความปลอดภัยของผู้บริโภค ความปลอดภัยด้านสินค้าและบริการ การคุ้มครองความคุ้มค่า และการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง โดยมีระบบและกลไก ในการปฏิรูป คือ

- ให้มีกฎหมายแจ้งเตือนภัยและจัดการสินค้าที่ไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค (Product Safety)
- ให้มีกฎหมายผลิตภัณฑ์และบริการฮาลาล
- มีระบบกลไกอัตโนมัติเพื่อยกเลิกสินค้าอันตราย
- มีหน่วยงานกลางในการรับรองคุณภาพสินค้า
- การจัดลำดับสินค้าที่ไม่ปลอดภัย
- ระบบกลไกอัตโนมัติเพื่อยกเลิกสินค้าอันตราย
- ระบบหนึ่งยกเลิก, ยกเลิกทั้งหมด one ban, all ban, Precautionary Principle
- ระบบ Certificate of Free Sale
- หน่วยงานรัฐยึดหลัก Open Government Principle หน่วยงานรัฐมีหน้าที่ต่อสังคมและ

ประชาชนแสดงโดยเปิดเผย

- แผนการตรวจสอบ เฝ้าระวัง สินค้า
- แผนและมาตรการการจัดภัยล่วงหน้า
- รายงานและประเมินผลการดำเนินงานของตน

ประเด็นปฏิรูปที่ ๓ : ปฏิรูประบบชดเชยความเสียหายของผู้บริโภค การชดเชยความเสียหาย และระบบร้องเรียน ร้องทุกข์ โดยมีระบบและกลไกในการปฏิรูป คือ

- ให้มีกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคสินค้าที่มีความชำรุดบกพร่อง โดยสิทธิของผู้บริโภคกรณีและผู้ประกอบธุรกิจต้องรับผิดชอบเพื่อชำรุดบกพร่อง มีดังนี้
 - ๑) ให้ผู้ประกอบการซ่อมแซมหรือเปลี่ยนทรัพย์สิน
 - ๒) เลิกสัญญาหรือลดราคาตามสภาพ
 - ๓) เรียกค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องตามความเหมาะสม
 - ๔) สิทธิตาม ๒, ๓ เกิดขึ้นได้ต่อเมื่อใช้สิทธิตาม ๑ ไปแล้ว หรือผู้ประกอบการปฏิเสธ ๑

➤ ให้มีกฎหมายคุ้มครองผู้เสียหายจากการบริการสาธารณสุข โดยมีสาระสำคัญ ได้แก่

- ๑) เพื่อชดเชยผู้ได้รับความเสียหายจากการบริการสาธารณสุข
- ๒) ครอบคลุมบุคคลที่ใช้บริการจากสถานพยาบาล
- ๓) ครอบคลุมผู้ประกอบการวิชาชีพที่ได้รับความเสียหายจากการให้บริการสาธารณสุข
- ๔) เพื่อลดการฟ้องร้องของผู้ป่วยและครอบครัว ต่อผู้ประกอบการวิชาชีพ
- ๕) การมีบทเฉพาะกาลให้ครอบคลุมบุคคลที่ดำเนินการฟ้องร้องต่อแพทย์หรือสถานพยาบาล

(ใช้สิทธิทางศาลในปัจจุบัน) ให้สามารถใช้กระบวนการตามกฎหมายนี้ได้ภายใน ๑๒๐ วัน

๖) เพื่อสนับสนุนการยกระดับมาตรฐานการรักษา และเพื่อความปลอดภัยผู้ป่วย (patient safety) ในระยะยาว

๗) การจัดทำ non punitive error report โดยสถานพยาบาลที่มีผู้ร้องขอค่าชดเชย

๘) การตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติมโดยคณะกรรมการ (claim panel) เพื่อสรุปความเกี่ยวข้องกับการใช้บริการ

๙) การเผยแพร่ข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อการป้องกัน

๑๐) การสนับสนุนการพัฒนาระบบความปลอดภัยและป้องกันความเสียหาย

➤ ให้มีกฎหมายกองทุนชดเชยความเสียหายจากสินค้าและบริการ

➤ ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติ

ความรับผิดชอบต่อความเสียหายจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๑

ประเด็นปฏิรูปที่ ๔ : ปฏิรูปกลไกและมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคภาครัฐ โครงสร้างและการบูรณาการคุ้มครองผู้บริโภคภาครัฐ ตลอดจนปรับปรุงกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย โดยมีระบบและกลไกในการปฏิรูป คือ

➤ หน่วยงานภาครัฐ เช่น สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ต้องมีการบูรณาการร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

๑) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพกลไกและกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค

๒) เพื่อการบูรณาการโครงสร้าง บทบาทและความรับผิดชอบของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค

๓) เพื่อเสริมสร้างระบบฐานข้อมูลให้เชื่อมโยงครอบคลุมเพื่อให้ผู้บริโภคได้ใช้ประโยชน์ เข้าถึงเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภค

๔) ปฏิรูปเพื่อพัฒนาความเข้มแข็งของการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ในการคุ้มครองผู้บริโภค

➤ ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้ทันสมัย ทันทับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยมีสาระสำคัญ ได้แก่

- ๑) เพื่อปฏิรูปหลักการกำกับดูแลด้วยผู้เชี่ยวชาญ
- ๒) ปฏิรูปหลักความเป็นอิสระของหน่วยงานกำกับดูแล
- ๓) ปฏิรูปหลักการกำกับดูแลการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม
- ๔) ปฏิรูปหลักวินัยการเงินการคลัง
- ๕) ปฏิรูปหลักการประเมินผลการปฏิบัติงาน
- ๖) ปฏิรูปหลักการมอบหมายอำนาจหน้าที่กำกับดูแลเฉพาะเรื่องร้องเรียนผู้บริโภค

➤ ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

- ๑) ปรับปรุงองค์กรและโครงสร้างคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าให้มีการดำเนินการที่เป็นอิสระ
- ๒) เพิ่มขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย เช่น ให้ครอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจที่มีการประกอบธุรกิจแข่งขันกับภาคเอกชนโดยตรง

- ๓) กำหนดให้มีค่านิยามว่า “ตลาด” “อำนาจเหนือตลาด” และ “ผู้ประกอบการในเครือ” ให้ชัดเจน

- ๔) พฤติกรรมต้องห้ามควรมีการบัญญัติให้มีลักษณะที่สามารถใช้บังคับได้ตามลักษณะและพฤติกรรมในการดำเนินธุรกิจที่อาจเปลี่ยนแปลงไป

➤ เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิผู้บริโภคให้เป็นไปตามหลักสากล

➤ เพิ่มผู้แทนองค์กรผู้บริโภคในคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคของรัฐ

➤ ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้มีความทันสมัยและทันต่อเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้

ผลลัพธ์ ประเด็นปฏิรูปที่ ๑ ปฏิรูประบบและกลไกการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภค

➤ เกิดองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคทำให้เกิดการรวมกลุ่มของภาคีเครือข่ายผู้บริโภคทุกภาคส่วนอย่างเข้มแข็ง และเกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กฎหมาย และมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคของภาคีเครือข่ายผู้บริโภค

ผลลัพธ์ ประเด็นปฏิรูปที่ ๒ ปฏิรูประบบข้อมูลและความปลอดภัยของผู้บริโภค

➤ มีกฎหมายรับประกันความบกพร่องของสินค้า (Lemon Law)

➤ มีกฎหมายการแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค

➤ เกิดระบบและกลไกในการเยียวยาความเสียหายต่อผู้บริโภคที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เช่น กองทุนชดเชยความเสียหายจากสินค้าและบริการ

ผลลัพธ์ ประเด็นปฏิรูปที่ ๓ ปฏิรูประบบชดเชยความเสียหายของผู้บริโภค

๓.๑ ปฏิรูประบบความรับผิดชอบเพื่อชดเชยการร้องในสัญญาซื้อขายเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค โดยการจัดทำร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบเพื่อชดเชยการร้องในสัญญาซื้อขายเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.

เกิดระบบและกลไกในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค โดยเฉพาะกลไกในการป้องกันอันตราย และระบบเตือนภัยจากสินค้าและบริการที่ไม่ปลอดภัยอย่างมีประสิทธิภาพ

๓.๒ ปฏิรูประบบคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข โดยการจัดทำร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ.

➢ ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากรับบริการสาธารณสุขจากสถานพยาบาลได้รับการเยียวยาอย่างรวดเร็ว โดยไม่ได้มุ่งพิสูจน์หาความรับผิดชอบของผู้กระทำให้เกิดความเสียหาย เมื่อเกิดความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข ผู้ได้รับความเสียหายสามารถยื่นเรื่องเพื่อรับการเยียวยาได้

➢ มีกฎหมายคุ้มครองผู้เสียหายจากการบริการสาธารณสุข ซึ่งเป็นกฎหมายที่ภาคประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการนำเสนอต่อรัฐสภามาก่อนหน้านี้แล้ว ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ.๒๕๕๓

ผลลัพธ์ ประเด็นปฏิรูปที่ ๔ การปฏิรูประบบการคุ้มครองผู้บริโภค

๔.๑ ปฏิรูปองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ โดยการจัดทำร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

➢ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจดิจิทัลได้รับการพิจารณาแก้ไขปรับปรุง ให้ทันสมัย ส่งเสริมทั้งภาครัฐและเอกชน ดำเนินการด้านเศรษฐกิจดิจิทัลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนได้รับประโยชน์จากกิจการดิจิทัล การสื่อสาร โทรคมนาคม

➢ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง รวดเร็ว ตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง

๔.๒ ปฏิรูปหน่วยงานภาครัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค

➢ ประชาชนผู้บริโภค ได้รับสิทธิในความคุ้มครองจากรัฐให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างเหมาะสมและมีคุณภาพอย่างแท้จริง

➢ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค ได้รับการบูรณาการด้านบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบ โครงสร้าง กลไกและกระบวนการดำเนินงานทั้งปวง ให้เกิดความชัดเจน และทำให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

➢ ภาคเอกชนและผู้ประกอบการ ได้มีบทบาทและเข้าไปมีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างเป็นประโยชน์ อันจะช่วยส่งเสริมโอกาสและขีดความสามารถในการดำเนินการประกอบธุรกิจต่อไป

➢ เกิดยุทธศาสตร์และแผนการคุ้มครองผู้บริโภคระดับชาติ ตลอดจนการบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนเกิดกลไกในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

➢ เกิดระบบฐานข้อมูลและการเชื่อมโยงข้อมูล ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้บริโภค เพื่อให้สามารถเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร และความรู้ที่ถูกต้องเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคผ่านช่องทางที่หลากหลาย

๔.๓ ปฏิรูปกระบวนการแข่งขันทางการค้า โดยการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการ แข่งขันทางการค้า พ.ศ.

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าได้รับการพัฒนาและสามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ประกอบการมีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม มีส่วนร่วมในการพัฒนาศักยภาพของผู้บริโภคให้มีความเข้มแข็ง และมีความเข้าใจถึงประโยชน์ของการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมที่มีต่อการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการ

ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

- ๑) จำนวนผู้บริโภคมีการใช้สิทธิและได้รับการเยียวยาเมื่อเทียบจากปีต่าง ๆ ที่ผ่านมา
- ๒) สินค้าและบริการ ในท้องตลาด มีคุณภาพได้มาตรฐานที่สูงขึ้นเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา
- ๓) มีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคภายในเวลาทั้งก่อนและหลังสินค้าจะเข้าสู่ตลาดและภายหลังสินค้าเข้าสู่ตลาด
- ๔) มียุทธศาสตร์และแผนการคุ้มครองผู้บริโภคระดับชาติ และมีการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานและภาคีเครือข่ายต่าง ๆ
- ๕) ร้อยละ ๘๐ ของผู้บริโภคมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค
- ๖) จำนวนประชาชนเข้าถึงข้อมูลของผู้บริโภคเพิ่มมากขึ้น จากปีที่ผ่านมาไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐
- ๗) มีกฎหมายเพื่อการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐในการตราและการบังคับใช้กฎหมายและกฎ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค
- ๘) สัดส่วนของการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการเสนอนโยบาย กฎหมาย มาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีเครือข่ายภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค
- ๙) ผู้ประกอบการมีการแข่งขันกันอย่างเสรี เป็นธรรมและเท่าเทียม และ มีส่วนร่วมกับการดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคโดยเข้าใจประโยชน์ของการแข่งขันที่มีต่อการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของกิจการของตน
- ๑๐) มีกองทุนในการเยียวยาความเสียหายที่มีประสิทธิภาพต่อผู้บริโภค

บรรณานุกรม

หนังสือ

สคบ. กกับการคุ้มครองผู้บริโภค. พิมพ์ครั้งที่ ๑๖. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, ๒๕๕๖.

งานวิจัย

เชิดวุฒิ สีนพิมลบูรณ์. โครงการวิจัยความรับผิดชอบเพื่อผู้บริโภคในสัญญาซื้อขาย และการคุ้มครองผู้บริโภค. คณะกรรมการองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค. ภาคประชาชน, ๒๕๕๗.

วิชา โกมินทร์ และบรร ททรัพย์สิงห์. แผนแม่บทการคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๖.

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. รายงานที่ตีอาร์ไอ ฉบับที่ ๙๒ เดือนมีนาคม ๒๕๕๔ (ฉบับพิเศษ) พระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๕๒ : ข้อจำกัดและการปฏิรูป. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๕๕.

สรียา กาฬสินธุ์. การศึกษาทบทวนสถานการณ์การเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคของประเทศไทย. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๕๖.

วารสาร

กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) หนังสือพิมพ์ เดลินิวส์ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๗.

บันทึกการคุ้มครองผู้บริโภค ๕๗. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ภาคประชาชน, ๒๕๕๗.

เอกสารอื่น ๆ

รายงานข้อมูลและสถิติการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ – ๒๕๕๗ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานนายกรัฐมนตรี. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, ๒๕๕๒.

ร่างแผนแม่บทการคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๒. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

อย.ตรวจข่าวข่าวไม่พบเมทิลโบรไมด์เกิน-โคโคเก็บคืนได้๒๙ ณ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1374650461&grpId=๐๓&catid=๐๓ [๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘].

องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ภาคประชาชน [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : www.indyconsumers.org [๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘].

๒. ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปหน่วยงานภาครัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค

หลักการและเหตุผล

ในคราวประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๕ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบในหลักการสำคัญในประเด็นที่เกี่ยวกับการปฏิรูปหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้เกิดการปฏิรูปและพัฒนาหน่วยงานภาครัฐให้ตอบสนองความต้องการให้กับผู้บริโภคในการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมาธิการจึงได้ประกาศตั้งคณะอนุกรรมการจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปของหน่วยงานภาครัฐในการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณา ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูปด้านบทบาทภาครัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งรวบรวมสภาพปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจากการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนการเพิ่มบทบาทภาครัฐในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม โดยเห็นชอบในหลักการปฏิรูประบบการคุ้มครองผู้บริโภค (Blueprint for Change) โดยกำหนดประเด็นปฏิรูปที่สำคัญ ได้แก่ การปฏิรูประบบการคุ้มครองผู้บริโภคภาครัฐ การปฏิรูประบบและกลไกการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภค การปฏิรูประบบข้อมูลและความปลอดภัยของผู้บริโภค และการปฏิรูประบบชดเชยความเสียหายของผู้บริโภค

การปฏิรูปหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ประกอบด้วยกรอบการปฏิรูปใน ๔ ด้าน ได้แก่ การปฏิรูปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค การปฏิรูปเพื่อบูรณาการโครงสร้าง บทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบของภาครัฐที่การปฏิรูปเพื่อเสริมสร้างระบบฐานข้อมูล การเชื่อมโยง และการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารในการคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ทุกภาคส่วน และการปฏิรูปเพื่อพัฒนาความเข้มแข็งของการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคีเครือข่าย

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งคือ การคุ้มครองประชาชน ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา ๖๑ ได้ระบุถึงสิทธิของประชาชนคนไทยในการที่จะต้องได้รับความคุ้มครองในการได้รับข้อมูลที่เป็นความจริง และมีสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย มีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค รวมทั้งกำหนดให้มีองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งสอดคล้องอยู่ภายใต้แนวทางการคุ้มครองผู้บริโภคของสหประชาชาติ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๒ (UN Guidelines for Consumer Protection : as expanded in 1999) ระบุถึงสิทธิของผู้บริโภคที่ต้องได้รับการคุ้มครองให้เข้าถึงผลิตภัณฑ์ที่ปลอดภัย

ประเทศไทยมีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้ระบุสิทธิของผู้บริโภคที่จะต้องได้รับการคุ้มครองจากรัฐใน ๕ ประการ ได้แก่

๑. สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ
๒. สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ
๓. สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ

๔. สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา

๕. สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย

นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ที่รับผิดชอบโดยหน่วยงานต่างๆ อาทิ เช่น พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๘) ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๒) ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๘) และฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๓๐) พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติ มาตราชั่ง ตวง วัด พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้น ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีเนื้อหาสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมคุ้มครองผู้บริโภค ของรัฐทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ในบริบทที่ประเทศไทยที่เป็นส่วนหนึ่งของประชาคมโลกและการค้าเสรี ท่ามกลางความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในปัจจุบันนี้มีสินค้าและบริการจำนวนมากและหลากหลายชนิดมากขึ้น ในขณะที่การดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคโดยภาครัฐยังมีข้อจำกัดและอุปสรรคหลายประการ ในปัจจุบันผู้บริโภคในประเทศไทยจึงยังได้รับผลกระทบจากการละเมิดผู้บริโภคในลักษณะต่างๆอย่างต่อเนื่อง และยังมีแนวโน้มที่ซับซ้อนมากขึ้น

จากแนวคิดพื้นฐานและสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น คณะอนุกรรมการจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปของหน่วยงานภาครัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค จึงได้จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปหน่วยงานภาครัฐในการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้น โดยมุ่งที่จะให้เกิดการปฏิรูปของหน่วยงานภาครัฐในการคุ้มครองผู้บริโภคให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนอง แก้ไข ตลอดจนเยียวยาปัญหาของผู้บริโภคในประเทศไทยในกระแสโลกาภิวัตน์และการค้าเสรีได้อย่างทันทั่วทั้งที่มีประสิทธิภาพ เสมอภาค สมดุล และเป็นธรรม

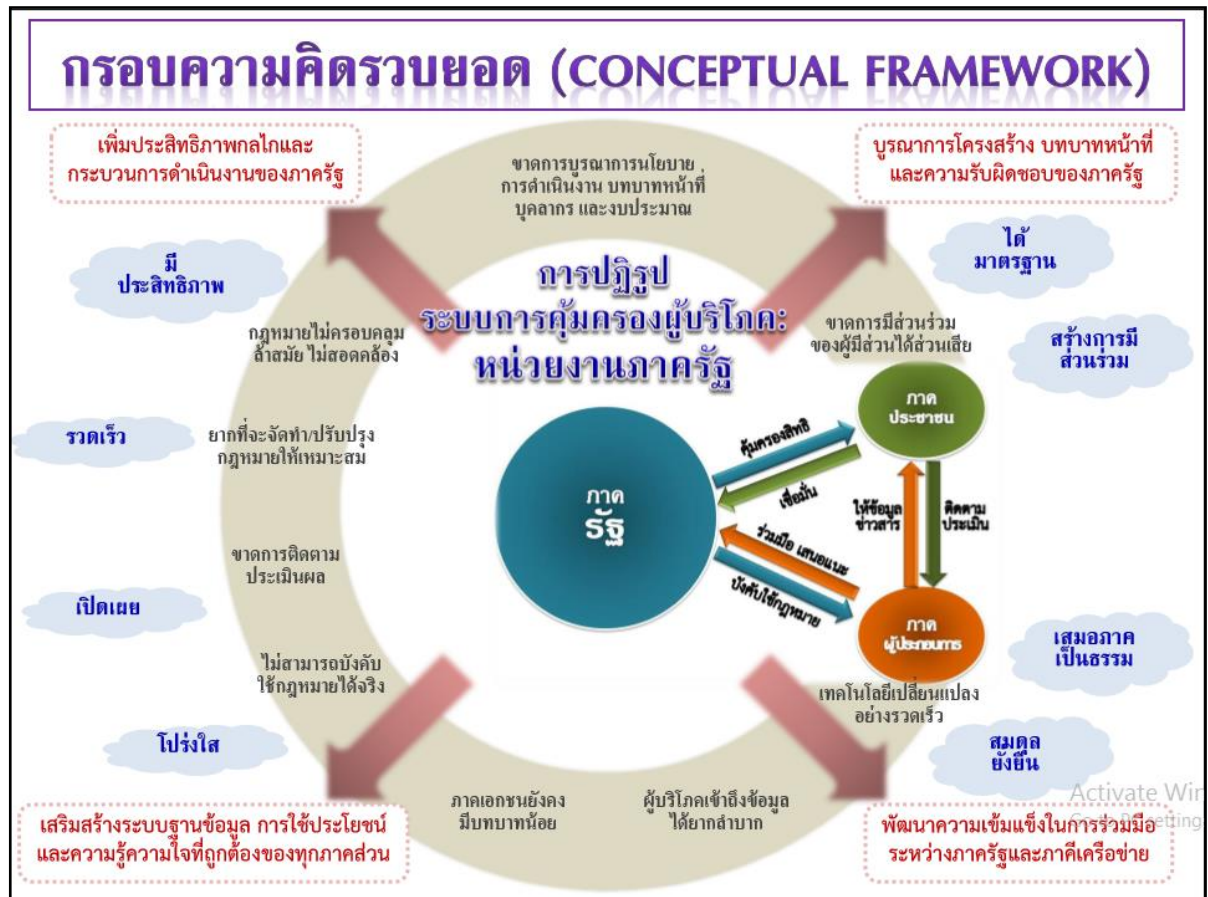
ประเด็นปฏิรูป

(๑) แนวคิดการปฏิรูป

กรอบความคิดรวบยอดในการปฏิรูปของหน่วยงานภาครัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค จะมุ่งไปที่ “ผลสัมฤทธิ์อันพึงประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคของหน่วยงานภาครัฐ” อันได้แก่ “การคุ้มครองผู้บริโภคของหน่วยงานภาครัฐสามารถดำเนินการไปได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ได้มาตรฐาน เปิดเผย โปร่งใส รวมทั้งสามารถสร้างการมีส่วนร่วม อย่างเสมอภาค เป็นธรรม สมดุลและยั่งยืน ให้กับผู้บริโภคตลอดถึงผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน”

(๒) ประเด็นการปฏิรูป

จากการพิจารณาศึกษา รับฟังข้อมูล และแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นกับหน่วยงาน /องค์กร ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปของหน่วยงานภาครัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค สามารถพิจารณากำหนดประเด็นการปฏิรูปสำคัญในครั้งนี้ได้รวม ๔ ประเด็นหลัก คือ



แผนภูมิที่ ๑ แสดงกรอบความคิดรวบยอดการปฏิรูปหน่วยงานภาครัฐการคุ้มครองผู้บริโภค

(๒.๑) การปฏิรูปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพกลไกและกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค ตั้งแต่ระยะเริ่มต้นก่อนเกิดปัญหา ระยะการคุ้มครองผู้บริโภคและกำกับดูแลผู้ประกอบการให้ดำเนินการตามกฎหมาย ไปจนกระทั่งถึงระยะการแก้ไขปัญหาและเยียวยาให้กับผู้บริโภค

(๒.๒) การปฏิรูปเพื่อบูรณาการโครงสร้าง บทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค

(๒.๓) การปฏิรูปเพื่อเสริมสร้างระบบฐานข้อมูล การเชื่อมโยง และการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารในการคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ทุกภาคส่วนเกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภคที่ได้รับความคุ้มครอง

(๒.๔) การปฏิรูปเพื่อพัฒนาความเข้มแข็งของการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ในการคุ้มครองผู้บริโภค

วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

การจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปของหน่วยงานภาครัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค คณะอนุกรรมการ มีวิธีการในการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

(๑) การศึกษาเอกสาร กฎหมาย ระเบียบ ผลงานศึกษาวิจัย สถิติการรับเรื่องร้องเรียนของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค

(๒) การรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประเด็นการปฏิรูปของหน่วยงานภาครัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค จากหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทหน้าที่ในการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย ประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กรมการท่องเที่ยว สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ กรมการค้าภายใน และกรมการขนส่งทางบก

(๓) การรับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากผู้บริหาร นักวิชาการและผู้มีประสบการณ์การดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย

(๔) คณะอนุกรรมการจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปของหน่วยงานภาครัฐในการคุ้มครองผู้บริโภคร่วมประชุม ระดมความคิดเห็น พิจารณาศึกษา วิเคราะห์ ข้อมูลและจัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปของหน่วยงานภาครัฐด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

การดำเนินงานคุ้มครองของประเทศไทยในปัจจุบันอยู่ภายใต้สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่มีความท้าทายทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ โดยสถานการณ์ดังกล่าวส่งผลสำคัญต่อการส่งผลกระทบต่อประเด็นการคุ้มครองผู้บริโภคของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย ประเด็นปัญหาดังกล่าว ได้แก่

(๑) กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization)

สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลให้ประเทศ ทั้งภาครัฐ ภาคผู้ประกอบการ (ผู้ประกอบการ) และภาคประชาชน (ผู้บริโภค) มีความสัมพันธ์กันภายในประเทศ และระหว่างประเทศ ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และทางการเมือง ภายใต้ระเบียบ และกฎกติการะหว่างประเทศที่แตกต่างกันในลักษณะที่เอื้อต่อการแข่งขันในลักษณะต่างๆ ทั้งการลดหรือยกเลิกกฎเกณฑ์ กำหนดมาตรการที่ส่งเสริมหรือสร้างอุปสรรคต่อการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การวางมาตรการการเคลื่อนย้ายสินค้า ทุน รวมถึงการสื่อสารข้อมูลข่าวสาร

การเคลื่อนย้ายที่อย่างคล่องตัวมากขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ประกอบการในผลิตสินค้าที่มีประสิทธิภาพได้หลากหลายมากขึ้น และสามารถกระจายสินค้าได้อย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ผู้บริโภคมีทางเลือกในบริโภคสินค้าทั้งเรื่องคุณภาพและราคาที่เหมาะสมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในอีกนัยหนึ่งกระแสโลกาภิวัตน์และการค้าเสรีได้เปลี่ยนวิธีการผลิตของผู้ประกอบการและสร้างวัฒนธรรมการบริโภคแบบใหม่ให้กับผู้บริโภค โดยผสมผสานกับการโฆษณา ระบบข้อมูลข่าวสารอันทันสมัย ส่งผลให้พฤติกรรมผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงไปสู่การบริโภคเกินความจำเป็น รวมถึงการใช้ทรัพยากรในการผลิตโดยไม่คำนึงถึงอนาคต

ในปัจจุบันนี้ สินค้าปลอม สินค้าเลียนแบบ และสินค้าที่ไม่มีคุณภาพทั้งอาหาร อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ ของเล่นเด็ก อุปกรณ์เครื่องใช้ในครัวเรือน เป็นต้น กระจายเข้าสู่ผู้บริโภคในประเทศไทย ทำให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้บริโภค

(๒) ความก้าวหน้าด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

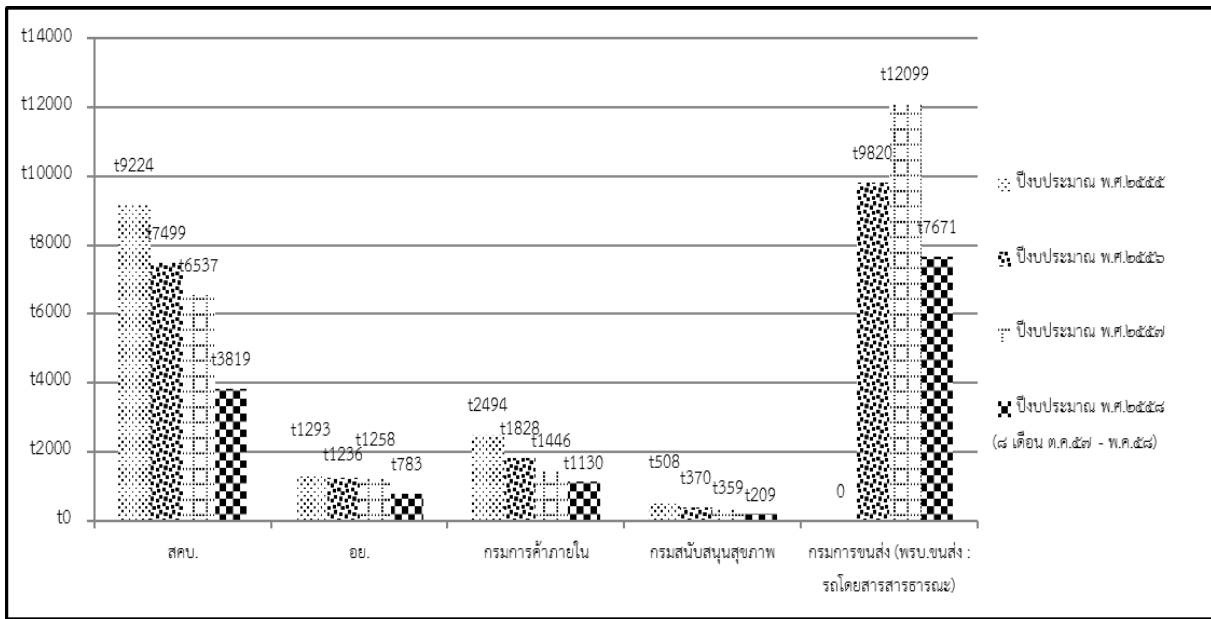
ความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทั้งในด้านเทคโนโลยีการสื่อสาร เทคโนโลยีชีวภาพ นานาเทคโนโลยี รวมถึงพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ ส่งผลให้เกิดนวัตกรรมการผลิตสินค้าและบริการที่ทันสมัย ผู้บริโภคเข้าถึงสินค้าและบริการได้สะดวก รวดเร็ว และประหยัดค่าใช้จ่าย อย่างไรก็ตามความก้าวหน้าทางด้าน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีดังกล่าวก็ส่งผลให้เกิดความฉ้อฉลที่มีความซับซ้อนยากลำบากในการพิสูจน์ ความถูกต้อง ทั้งยังยากที่จะบังคับ ควบคุม หรือเยียวยาความเสียหายได้อย่างทั่วถึง เช่น ปัญหาเรื่องการใช้ บริการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (e-Banking) ปัญหาเรื่องผลกระทบต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อมจากสินค้าและ บริการที่พิสูจน์ยากขึ้น กรณีการหลอกลวงให้ผู้สูงอายุโอนเงินโดยแก๊งคอลเซนเตอร์ สินค้าจากการตัดต่อ พันธุกรรม ผลิตภัณฑ์สุขภาพสำหรับผู้ป่วยและผู้สูงอายุ เป็นต้น

(๓) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC: ASEAN Economics Community)

การเกิดขึ้นของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งประเทศไทยและกลุ่มประเทศ อาเซียนมีการรวมตัวเป็นตลาดและฐานการผลิตรวมกันเพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองกับคู่ค้า และเพิ่มขีด ความสามารถ การแข่งขันด้านเศรษฐกิจในระดับโลก การรวมตัวดังกล่าวจะทำให้มีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ เงินทุนการลงทุน และแรงงานมีฝีมืออย่างเสรี อย่างไรก็ตาม สถานการณ์นี้จะเป็นโอกาสให้ภาคส่วนที่ เกี่ยวข้องโดยเฉพาะผู้ประกอบการธุรกิจต้องมีการปรับตัว และพัฒนาศักยภาพการผลิตสินค้าให้ได้มาตรฐานและมี คุณภาพเพื่อการแข่งขัน ทั้งยังเป็นการเพิ่มตลาดและผลกำไรให้กับผู้ประกอบการ ซึ่งในแง่หนึ่งจะส่งผลดีต่อ ผู้บริโภค ให้สามารถเข้าถึงสินค้าและบริการที่หลากหลาย แต่ในอีกแง่หนึ่ง สินค้าที่หลากหลายและจำนวนมาก จากประเทศสมาชิกหลังไหลเข้าประเทศท่ามกลางกฎ ระเบียบ และกีดกีดด้าน การคุ้มครองผู้บริโภคในแต่ละ ประเทศที่ยังไม่เข้มแข็ง และมีความแตกต่างกัน อาจจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคของ ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้ เช่น สินค้าและบริการข้ามแดนที่ไม่ปลอดภัย เป็นต้น

(๔) สถานการณ์การรับเรื่องร้องเรียนและการคุ้มครองผู้บริโภคของหน่วยงานภาครัฐ

จากการศึกษาสถิติการรับเรื่องร้องเรียนและการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานหลักด้านการคุ้มครอง ผู้บริโภคภาครัฐจำนวน ๕ หน่วยงานพบว่า จำนวนการร้องเรียนของผู้บริโภคของทุกหน่วยงานมีปริมาณลดลง (แผนภูมิที่ ๒)

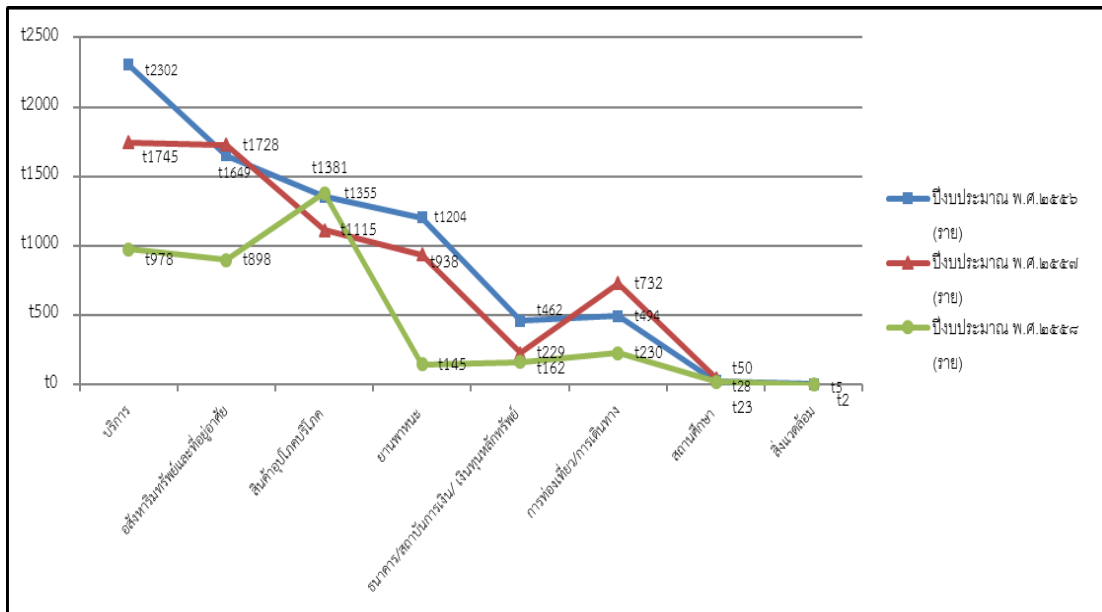


แผนภูมิที่ ๒ แสดงสถิติเรื่องร้องเรียน ๕ หน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภค ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๘

ที่มา: ข้อมูลและสถิติการดำเนินงานรับเรื่องร้องเรียนจากหน่วยงานที่เข้ามาชี้แจงคณะกรรมการฯ ในวันที่ ๔ มิ.ย. ๕๘ และ วันที่ ๑๑ มิ.ย. ๕๘

ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ผู้บริโภคส่งเรื่องร้องเรียนมากที่สุด พบว่าผู้บริโภคร้องเรียนสินค้าและบริการส่วนใหญ่ ร้องเรียนใน ๓ ประเภทสินค้าและบริการ ได้แก่ ๑) ประเภทบริการ ได้แก่ บริการฟิตเนส โทรศัพท์ อินเทอร์เน็ต ผู้ประกอบการทั่วไป ประกันภัย อู่ซ่อมรถสถาบันเสริมความงาม บัตรเครดิตสินเชื่อ ๒) สินค้าและบริการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์และที่อยู่อาศัย ได้แก่ บ้านจัดสรร อาคารชุด อพาร์ทเมนต์ หอพัก ห้องเช่า เช่าพื้นที่ เช่าช่วง และที่ดิน เป็นต้น ๓) ร้องเรียนในสินค้าอุปโภคบริโภคได้แก่ สินค้าและบริการทั่วไป เครื่องมือการเกษตร สินค้าบริโภค เครื่องใช้ไฟฟ้า อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ และเครื่องมือสื่อสาร (แผนภูมิที่ ๓)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงแนวโน้มของประเภทสินค้าและบริการที่ร้องเรียน พบว่า ผู้บริโภคมีการร้องเรียนเรื่อง ๑) สินค้าประเภทอุปโภค/บริโภค ๒) สินค้าและบริการของธนาคาร/สถาบันการเงิน/เงินทุนหลักทรัพย์และ ๓) สินค้าและบริการประเภทการท่องเที่ยวและการเดินทาง เพิ่มขึ้น (แผนภูมิที่ ๔)



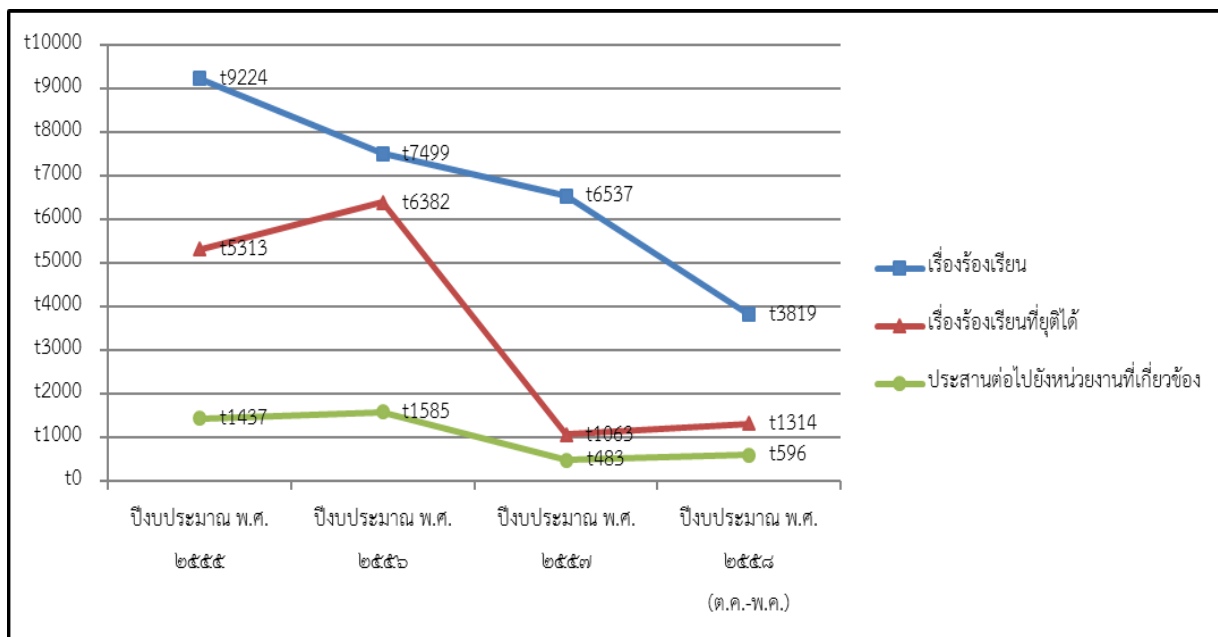
แผนภูมิที่ ๓ แสดงสถิติประเภทสินค้าและบริการที่ร้องเรียนผ่านสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคระหว่างปี พ.ศ.๒๕๕๖-๒๕๕๘

ที่มา: รายงานข้อมูลและสถิติการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภค ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๖-๒๕๕๘ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

เมื่อพิจารณาขั้นตอนในการปฏิบัติงานในการรับเรื่องร้องเรียน และการแก้ไขปัญหาให้กับผู้บริโภคของหน่วยงานภาครัฐโดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ออนไลน์, วันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘. กระบวนการรับเรื่องราวร้องทุกข์ www.dailynews.co.th/economic/321384) มีขั้นตอนการทำงานที่สำคัญ ๓ ขั้นตอน ประกอบด้วย ๑) การรวบรวมเอกสารหลักฐานและใกล้เคียงเบื้องต้น โดยหลังจากเจ้าหน้าที่ สคบ. ได้รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคจะดำเนินการตรวจสอบเอกสารหลักฐานประกอบการร้องเรียนและมีหนังสือแจ้งให้ผู้บริโภค ผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งเป็นคู่กรณีเข้าสู่กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท ภายในระยะเวลา ๑๕ วัน โดยจะดำเนินการเจรจาไกล่เกลี่ยไม่เกิน ๒ ครั้ง ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๙๐ วัน ๒) การเจรจาไกล่เกลี่ย กรณีที่ไม่สามารถเจรจาไกล่เกลี่ยให้ยุติปัญหาข้อร้องเรียนได้ เจ้าหน้าที่จะนำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะกรรมการไกล่เกลี่ยเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคไม่เกิน ๒ ครั้ง ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๙๐ วัน หากไม่สามารถเจรจาไกล่เกลี่ยได้ จะนำข้อร้องเรียนเสนอต่อผู้บังคับบัญชาภายในไม่เกิน ๗ วัน เพื่อนำเสนอคณะกรรมการกลั่นกรองให้ความเห็นใช้ระยะเวลาไม่เกิน ๕ วัน นับตั้งแต่คณะกรรมการ กลั่นกรองฯ มีมติ เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาว่าจะดำเนินคดีแทนผู้บริโภค หรือยุติเรื่องร้องเรียน ๓) การแจ้งให้ผู้ร้องรับทราบ หลังจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีมติแล้ว เจ้าหน้าที่จะมีหนังสือแจ้งให้ผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจรับทราบ ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๑๒ วัน

อย่างไรก็ตามในกรณีที่เรื่องร้องเรียนไม่เกี่ยวข้องกับกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจะถูกส่งต่อไปยังหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ กระบวนการในการแก้ไขปัญหาของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังเน้นกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนให้กับผู้บริโภค และการนับระยะเวลาในการแก้ไขปัญหาให้กับผู้บริโภคมีการหยุดนับเวลาการดำเนินงานเป็นช่วง ๆ เช่น ช่วงเวลาของการรวบรวมหลักฐานข้อเท็จจริง ช่วงเวลาของการพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น (กระบวนการจัดการปัญหาของผู้บริโภค www.ocpb.go.th/mobile_detail.php?cid=๒๑๗&nid=5168)

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงการแก้ไขปัญหาให้กับผู้บริโภคของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพบว่า มีจำนวนเรื่องร้องเรียนที่สามารถแก้ไขปัญหาให้ยุติได้จำนวนน้อยลง ในขณะที่เดียวกันยังพบว่าการแก้ไขปัญหาผู้บริโภคยังต้องอาศัยการประสานงานความร่วมมือไปยังหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องอีกเป็นจำนวนมากซึ่งส่งผลให้การแก้ไขปัญหาให้ผู้บริโภคดำเนินการได้อย่างล่าช้า ดังจะเห็นได้จากในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ มีเรื่องร้องเรียน ๖,๔๓๗ เรื่อง สามารถยุติเรื่องได้ ๑,๐๖๓ เรื่อง โดยในจำนวนนี้เป็นการประสานต่อไปยังหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ๔๘๓ เรื่อง และในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ มีเรื่องร้องเรียน ๓,๘๑๙ เรื่อง สามารถยุติเรื่องได้ ๑,๓๑๔ เรื่อง ซึ่งเป็นการประสานต่อไปยังหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ๕๙๖ เรื่อง (ตามแผนภูมิที่ ๔)



แผนภูมิที่ ๔ แสดงสถิติเรื่องร้องเรียนและแก้ไขปัญหาของสคบ. ๕ หน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภค ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๘

ที่มา: ข้อมูลและสถิติการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภค ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๕-๒๕๕๘ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

(๕) กลไกในการคุ้มครองผู้บริโภค และการเป้าหมายหลักในการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภค

กลไกการคุ้มครองผู้บริโภคของหน่วยงานภาครัฐยังมีข้อจำกัด หน่วยงานภาครัฐแต่ละหน่วยงานล้วนมีเป้าหมายในการคุ้มครองประชาชนให้ได้รับความปลอดภัยจากสินค้าและบริการ แต่ละหน่วยงานจะมีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม กฎหมายและระเบียบดังกล่าวจะมุ่งเน้นที่จะควบคุมสินค้าและบริการให้มีความปลอดภัยเป็นหลัก ในขณะที่ข้อกำหนดเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายของผู้บริโภคยังมีน้อย

ในด้านการปฏิบัติงานทุกหน่วยงานจะมีการกิจกรรมในการอำนวยความสะดวกประชาชนให้สามารถร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาของสินค้าและบริการที่ไม่เป็นธรรมได้ทั้งในระบบสายด่วน Hotline และ One Stop Service อย่างไรก็ตาม เรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคในแต่ละหน่วยงานจำนวนมากมีขอบเขตปัญหากว้างกว่ากฎหมายและความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้นๆ ทำให้หน่วยงานต้องประสานงานกับหน่วยงานอื่น และเป็นผลให้ปัญหาของผู้บริโภคได้รับการตอบสนองอย่างล่าช้าและไม่ทันเหตุการณ์

(๖) ฐานข้อมูล องค์ความรู้ และการพัฒนาศักยภาพ

ฐานข้อมูลการคุ้มครองผู้บริโภคถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง สำหรับใช้ในการติดตามสถานการณ์ วางแผนป้องกัน และแก้ไขปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังมีส่วนสำคัญในการพัฒนา และปรับปรุงนโยบาย กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ รวมทั้งเป็นชุดความรู้เพื่อพัฒนาศักยภาพของผู้บริโภคในประเทศ ในปัจจุบันแม้หน่วยงานภาครัฐแต่ละหน่วยงานจะมีการรวบรวมข้อมูลสถานการณ์เรื่องร้องเรียน และปัญหาของประชาชน แต่การใช้ประโยชน์ข้อมูลยังจำกัดอยู่เฉพาะภายในหน่วยงานของตนเอง ทำให้ข้อมูลดังกล่าวไม่ได้ถูกนำมาใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาของประเทศอย่างเป็นระบบ

ข้อเสนอการปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ

(๑) ประเด็นปฏิรูป : การปฏิรูปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพกลไกและกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค ตั้งแต่ระยะเริ่มต้นก่อนเกิดปัญหา ระยะการคุ้มครองผู้บริโภคและกำกับดูแลผู้ประกอบการให้ดำเนินการตามกฎหมาย ไปจนกระทั่งถึงระยะการแก้ไขปัญหาและเยียวยาให้กับผู้บริโภค

(๑.๑) สถานการณ์ภาพรวม

การละเมิดสิทธิผู้บริโภคมีจำนวนและความซับซ้อนมากขึ้น ในขณะที่กลไกการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคของหน่วยงานภาครัฐยังมีอุปสรรค ไม่เท่าทันสถานการณ์ ไม่ครอบคลุม ไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้กับผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งสิทธิผู้บริโภคยังไม่เท่าเทียมสิทธิผู้บริโภคสากล

(๑.๒) มาตรการ ขั้นตอน และระยะเวลาดำเนินการ

ก. ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยให้มีความครอบคลุม และสอดคล้องกับสิทธิคุ้มครองผู้บริโภคระดับสากล (UN Guidelines for Consumer Protection (1985) ในอีก ๓ ด้าน ได้แก่ สิทธิที่จะเข้าถึงสินค้าและบริการที่จำเป็นขั้นพื้นฐาน (The right to basic needs) เช่น ยา อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย การดูแลสุขภาพ การศึกษาและสุขภาพ สิทธิที่จะได้รับความรู้เกี่ยวกับการบริโภค (The right to consumer education) และสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและปลอดภัย (The right to healthy environment)

ขั้นตอนการดำเนินการ

เพิ่มเติมบทบัญญัติสิทธิการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย ให้สอดคล้องกับสิทธิคุ้มครองผู้บริโภคระดับสากล

ระยะเวลาการดำเนินการ ภายใน ๒ - ๓ ปี

ข. จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง เพิ่มเติมในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อทำหน้าที่กำหนดแนวทางการดำเนินงาน รวมทั้งติดตามและประเมินงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านนั้นๆ ให้สอดคล้องกับแผนคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ ตัวอย่างคณะกรรมการเฉพาะเรื่องที่สำคัญ เช่น

๑. คณะกรรมการการว่าด้วยการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์
๒. คณะกรรมการว่าด้วยการธนาคาร บัตรเครดิต เงินกู้ เงินฝาก
๓. คณะกรรมการว่าด้วยความปลอดภัยและมาตรฐานของสินค้าและบริการ
๔. คณะกรรมการว่าด้วยการแพทย์และสาธารณสุข

องค์ประกอบคณะกรรมการในแต่ละเรื่อง จะประกอบไปด้วยกรรมการที่ครอบคลุมหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นๆ รวมทั้งมีภาคประชาชน ภาคเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องในสัดส่วนที่เหมาะสม

ขั้นตอนการดำเนินการ

จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง ที่มีตัวแทนของกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อให้กลไกการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ระยะเวลาดำเนินการ ภายในเวลา ๑-๒ ปี

ค. ยกร่าง และปรับปรุงกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับกับการคุ้มครองผู้บริโภคของหน่วยงานภาครัฐให้มีความทันสมัยและทันต่อเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า กฎหมายว่าด้วยการความปลอดภัยสินค้าและการเตือนภัย กฎหมายว่าด้วยการความรับผิดชอบต่อสินค้าชำรุดบกพร่อง กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้เสียหายจากบริการสาธารณสุข กฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม อันเป็นไปตามรายละเอียดในรายงานของคณะกรรมการการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค สภาปฏิรูปแห่งชาติ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค

ขั้นตอนการดำเนินงาน

จัดตั้งคณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ที่ประกอบด้วยภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ประชาชน ผู้ประกอบการ และวิชาการ

ระยะเวลาดำเนินการ ภายในเวลา ๑ - ๒ ปี

(๒) ประเด็นปฏิรูป : การปฏิรูปเพื่อบูรณาการโครงสร้าง บทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบของภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค

(๒.๑) สถานการณ์ภาพรวม

ก. ประเทศไทยยังไม่มีนโยบายการคุ้มครองของประเทศไทยในภาพรวมที่ชี้แนะและกำกับทิศทางการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ข. หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ ผู้ประกอบการ และภาคประชาชนที่ดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย มีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคยังทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคตามประเด็น และมีอำนาจด้านการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างจำกัด การดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคส่วนใหญ่เป็นการทำงานบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานภาครัฐมีการประสานความร่วมมือ และบูรณาการการทำงานคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคร่วมกับหน่วยงานอื่นน้อย ทำให้การป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ปัญหาของผู้บริโภคเป็นไปอย่างล่าช้า ไม่เท่าทันต่อสถานการณ์

(๒.๒) มาตรการ ขั้นตอน และระยะเวลาดำเนินการ

ก. จัดทำแผนคุ้มครองผู้บริโภคระดับชาติ ที่แสดงถึงมโนทัศน์ นโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการคุ้มครองของประเทศไทย ในการทำหน้าที่ชี้แนะและกำกับนโยบายด้านการคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ เพื่อให้เกิดมโนทัศน์ นโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ขั้นตอนการดำเนินการ

- ให้มีแผนการคุ้มครองบริโภคแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนหลักในการกำหนดมโนทัศน์ ยุทธศาสตร์และแนวทางในการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย

- ให้หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคภายในประเทศมีแผนคุ้มครองผู้บริโภคหรือผู้รับบริการของตนเองที่สอดคล้องกับแผนการคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติฉบับดังกล่าว

- ให้มีการประเมินผลและทบทวนแผนการคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติดังกล่าวเพื่อให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์และประเด็นที่เปลี่ยนแปลงไป

ระยะเวลาดำเนินการ ภายใน ๑ ปี

ข. การป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ปัญหาของผู้บริโภคเป็นไปอย่างล่าช้า ไม่เท่าทันต่อสถานการณ์การบริโภค และสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในบริบทของโลกาภิวัตน์ การค้าเสรี และเทคโนโลยีเนื่องจากการขาดการบูรณาการของหน่วยงาน เพื่อให้การป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ปัญหาของผู้บริโภคเป็นไปอย่างเท่าทันสถานการณ์

ขั้นตอนการดำเนินการ

- ให้มีการจัดตั้งศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ผู้บริโภคแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่รวบรวมข้อมูล การร้องเรียนและส่งต่อผู้เสียหายให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว

- ให้ทุกหน่วยงานภาครัฐมีการดำเนินงานคุ้มครองและเยียวยาผู้บริโภคที่สอดคล้องกับแผนคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค

ระยะเวลาดำเนินการ ภายใน ๒ - ๓ ปี

ค. การคุ้มครองผู้บริโภคในระดับภูมิภาค เพื่อเกิดการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีประสิทธิภาพในระดับภูมิภาค

ขั้นตอนการดำเนินการ

- ให้งานคุ้มครองผู้บริโภคตามแผนคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติเป็นภารกิจหลักของการบริหารราชการในระดับจังหวัดและท้องถิ่น

- เสริมสร้างทัศนคติ และองค์ความรู้ในการปฏิบัติงานคุ้มครองผู้บริโภคให้กับคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคระดับจังหวัดและคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคระดับท้องถิ่น เพื่อสร้างศักยภาพ และความเข้มแข็งในการปฏิบัติงานคุ้มครองผู้บริโภคทั้งในระดับจังหวัดและท้องถิ่น

ระยะเวลาดำเนินการ ภายใน ๒-๓ ปี

ง. การให้อำนาจในการดำเนินการรับเรื่องร้องเรียนและการฟ้องคดีแทนผู้บริโภค เพื่อให้เกิดการคุ้มครองผู้บริโภคในระดับพื้นที่ได้อย่างทันท่วงที

ขั้นตอนการดำเนินการ

การทบทวนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคระดับจังหวัดและคณะกรรมการระดับท้องถิ่น ให้อำนาจในการฟ้องคดีแทนผู้บริโภค โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาและมีมติฟ้องแทนเพียงอย่างเดียว

ระยะเวลาดำเนินการ ภายใน ๔ - ๕ ปี

(๓) ประเด็นปฏิรูป : การปฏิรูปเพื่อเสริมสร้างระบบฐานข้อมูล การเชื่อมโยง และการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารในการคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดถึงให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ทุกภาคส่วนเกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภคที่ได้รับความคุ้มครอง

(๓.๑) สถานการณ์ภาพรวม

ก. ภาครัฐแต่ละหน่วยงานขาดการเชื่อมโยงข้อมูลซึ่งกันและกัน และมีความเชี่ยวชาญในการคุ้มครองผู้บริโภคในบางประเด็นเท่านั้น ในขณะที่ปัญหาเรื่องสินค้าและบริการมีความหลากหลายเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายภาคส่วน และกฎหมายหลายฉบับจึงเป็นอุปสรรคต่อการร้องเรียนและติดตามเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภค ส่งผลให้การดำเนินงานเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคมีความยากลำบากและประสบความสำเร็จล่าช้า

ข. ผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังไม่สามารถเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร และความรู้ที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจเลือกซื้อสินค้าหรือบริการที่ปลอดภัยได้

(๓.๒) มาตรการ ขั้นตอน และระยะเวลาดำเนินการ

ก. พัฒนาระบบรวบรวม และเชื่อมโยงข้อมูลการร้องเรียน และสถานการณ์ปัญหาของผู้บริโภค เพื่อพัฒนาระบบข้อมูล สถานการณ์ปัญหาผู้บริโภคที่ได้รับผลกระทบ ทั้งในระดับท้องถิ่นภูมิภาค และจังหวัด ตลอดจนต่างประเทศ จากหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนปรับปรุงระบบการเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูลให้มีประสิทธิภาพ

ขั้นตอนการดำเนินการ

- การพัฒนารวบรวมข้อมูลสถิติเรื่องร้องเรียน สถานการณ์ปัญหาของผู้บริโภคในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด ระดับภาค ระดับประเทศ และต่างประเทศ ซึ่งหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ได้เก็บรวบรวมไว้

- การพัฒนาฐานข้อมูลกลางและระบบการเชื่อมโยงข้อมูลในการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งได้จากการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากการร้องเรียน สถานการณ์ปัญหาของผู้บริโภค อันตรายจากสินค้าและบริการ จำแนกตามประเด็นปัญหา ช่วงเวลา และพื้นที่

- การสนับสนุนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการเก็บรวบรวมข้อมูล ติดตาม และเฝ้าระวังสถานการณ์ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค

- การพัฒนาแนวทางการรับเรื่องร้องเรียน และการติดตามเรื่องร้องเรียนที่ให้ความสะดวกกับผู้บริโภค ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาให้กับผู้บริโภคอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ระยะเวลาดำเนินการ ภายใน ๒ - ๓ ปี

ข. พัฒนาฐานข้อมูลเรื่องร้องเรียนสู่การดำเนินงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาของผู้บริโภค เพื่อจัดทำฐานข้อมูลเรื่องร้องเรียน และสถานการณ์ปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อนำไปพัฒนาและปรับปรุงเป็นนโยบาย กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ รวมถึงการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภค

ขั้นตอนการดำเนินการ

- การพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางให้เป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ทันต่อเหตุการณ์ และเผยแพร่ข้อมูลให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างทันท่วงที

- การสนับสนุนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สามารถเข้าถึงข้อมูลจากฐานข้อมูล และสามารถนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ในการวางแผน กำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหา พัฒนา และปรับปรุงมาตรการ ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่วางแผนพัฒนาองค์ความรู้และเสริมศักยภาพให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และระหว่างภาคส่วนในการทำงาน เป็นต้น

- การผลักดันให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลหน่วยงาน และองค์กรที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและแก้ไขปัญหาให้กับผู้บริโภคของการใช้ประโยชน์ฐานข้อมูล ได้แก่ ผลการดำเนินงานของรัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกัน เฝ้าระวัง และแก้ไขปัญหาของผู้บริโภค การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน การใช้งบประมาณ และการป้องกันและแก้ไขปัญหาสินค้าและบริการที่ไม่ปลอดภัย รวมถึงการละเลยการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ระยะเวลาดำเนินการ ภายใน ๒ - ๓ ปี

ค. เสริมสร้างองค์ความรู้ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคให้สอดคล้องกับสถานการณ์การคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับองค์ความรู้ ข้อมูลข่าวสารที่มีความถูกต้องแม่นยำ เพียงพอต่อการตัดสินใจเลือกบริโภคสินค้าและบริการได้อย่างเท่าทันสถานการณ์ มีความเหมาะสมและปลอดภัย ตลอดจนสนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐสามารถนำองค์ความรู้ไปใช้ในการป้องกัน แก้ไขปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภค หรือฟ้องคดีแทนผู้บริโภค

ขั้นตอนการดำเนินการ

- สนับสนุนการศึกษาวิจัย และจัดทำระบบฐานข้อมูลความรู้ จากผลการวิจัยด้านการคุ้มครองผู้บริโภคทั้งภายในประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับสากล เพื่อนำไปใช้สื่อสารสาธารณะ ผ่านช่องทางและวิธีการที่ผู้บริโภคสามารถเข้าถึง เข้าใจ และนำไปปฏิบัติได้โดยง่าย

- สนับสนุนการถอดบทเรียนของหน่วยงานหรือองค์กรด้านการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ภาคีเครือข่ายผู้บริโภคสามารถนำบทเรียนไปใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน

ระยะเวลาดำเนินการ ภายใน ๒ - ๓ ปี

ง. เสริมสร้างความรู้ด้านการบริโภคอย่างยั่งยืน เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาครัฐ ภาคผู้บริโภค และภาคผู้ประกอบการ โดยการเสริมสร้างความรู้ด้านการบริโภคอย่างยั่งยืน สามารถเลือกสินค้าและบริการที่มีคุณภาพ และมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

ขั้นตอนการดำเนินการ

- การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบริโภคอย่างยั่งยืนแก่ผู้บริโภคทุกกลุ่ม เพื่อกระตุ้นและส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจและตระหนักถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากการตัดสินใจในชีวิตประจำวัน และให้ความใส่ใจสินค้าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เช่น การให้ความรู้แก่ผู้บริโภคเกี่ยวกับผลกระทบของสินค้าต่อสิ่งแวดล้อมตลอดวงจรชีวิตสินค้า เพื่อปลูกฝังจิตสำนึกด้านความรับผิดชอบต่อสังคมและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในระยะยาวอย่างยั่งยืน หรือให้ภาครัฐจัดทำหลักสูตรปลูกฝังจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม การบริโภคอย่างยั่งยืนในการศึกษาภาคบังคับ และหลักสูตรท้องถิ่นศึกษา

- สร้างกลไกกระตุ้นกระแสการบริโภคอย่างยั่งยืน การบริโภคสินค้าที่ไม่เป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นกลไกผลักดันให้ผู้ประกอบการสินค้าคำนึงถึงสุขภาวะของผู้บริโภคและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

- สร้างความเข้มแข็งให้แก่ผู้บริโภคโดยการมีส่วนร่วมในทุกภาคส่วน และการจัดเวทีเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ของผู้บริโภค ภาครัฐ และภาคผู้ประกอบการ เพื่อนำไปสู่การถกเถียงแนวทางการบริโภคที่เหมาะสมกับสังคม การบริโภคอย่างยั่งยืน และการเผยแพร่ความรู้สู่กลุ่มต่างๆในสังคมอย่างกว้างขวาง

- ส่งเสริมการศึกษาวิจัยรูปแบบการบริโภคของคนในสังคม และพฤติกรรมผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องกับการทำลายสิ่งแวดล้อมในทุกภาคพื้นที่ และทุกกลุ่มอาชีพ เพื่อรับรู้ปัญหา สถานการณ์ของการบริโภค และเพื่อหาแนวทาง แบบแผนการบริโภคที่เหมาะสม รวมถึงการขยายผลการบริโภคอย่างยั่งยืนแก่บุคคลทั่วไป สร้างความตระหนักและความรับผิดชอบต่อตนเองและสังคมโดยรวม และนำไปสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการบริโภค

ระยะเวลาดำเนินการ ภายใน ๔ - ๕ ปี

(๔) ประเด็นปฏิรูป : การปฏิรูปเพื่อพัฒนาความเข้มแข็งของการร่วมมือระหว่างภาครัฐ และภาคี
เครือข่ายต่างๆ ในการคุ้มครองผู้บริโภค

(๔.๑) สถานการณ์ภาพรวม

ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ที่มีการละเมิดสิทธิผู้บริโภคที่หลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น
การดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคหน่วยงานภาครัฐที่มีข้อจำกัด ไม่ทั่วถึงและไม่ครอบคลุม

(๔.๒) มาตรการ ขั้นตอน และระยะเวลาดำเนินการ

ก. การสร้างภาคีเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อสร้างและขยายภาคีเครือข่ายการ
ดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งจากภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคผู้ประกอบการ ในส่วนกลาง ภูมิภาค
จังหวัด และท้องถิ่น ให้มีความครอบคลุม และเชื่อมโยงกันภายใต้แผนคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ และกฎหมาย
อื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค

ขั้นตอนการดำเนินการ

- ส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้บริโภคได้รวมกลุ่ม และดำเนินกิจกรรมการคุ้มครองสิทธิ
ผู้บริโภค ให้ครอบคลุมทั้งภาคประชาชน และภาคผู้ประกอบการ ในทุกระดับ

- สนับสนุนให้ผู้ประกอบการและกลุ่มผู้ประกอบการดำเนินกิจกรรมคุ้มครองผู้บริโภค
ทั้งเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคและเพื่อสร้างอำนาจการแข่งขันในตลาด

ระยะเวลาดำเนินการ ภายใน ๒ - ๓ ปี

ข. การพัฒนาศักยภาพภาคีเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อส่งเสริมการรวมกลุ่ม
และพัฒนาศักยภาพองค์กร ภาคีเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภคทุกภาคส่วน ทั้งจากภาครัฐ ภาควิชาการ
ภาคผู้ประกอบการภาคประชาชน และภาคสื่อสารมวลชน ในส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น ให้มีความรู้
ความสามารถ และทักษะในการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภค

ขั้นตอนการดำเนินการ

- การศึกษา และวิเคราะห์ศักยภาพขององค์กร เครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภคทุกภาค
ส่วน ทั้งภาครัฐ ภาควิชาการ ภาคผู้ประกอบการ ภาคประชาชน และภาคสื่อสารมวลชน ในส่วนกลาง ภูมิภาค
และท้องถิ่น เพื่อใช้วางแผน และจัดกิจกรรมให้ความรู้ ทักษะ และพัฒนาศักยภาพเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภคมี
ประสิทธิภาพ ตลอดจนมีการติดตาม และทบทวนการสร้างและพัฒนาศักยภาพอย่างต่อเนื่อง

- ส่งเสริมและพัฒนาความรู้ ด้านกฎหมาย ระเบียบวิธีการปฏิบัติ ข้อมูลข่าวสาร
สถานการณ์ปัญหา ให้กับภาคีเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภค

- ส่งเสริมและพัฒนาทักษะ ด้านการเฝ้าระวัง ป้องกัน การติดตามตรวจสอบ
การสื่อสาร การรับเรื่องร้องเรียน การเจรจาไกล่เกลี่ย การช่วยเหลือ เยียวยาความเสียหายให้กับภาคีเครือข่าย
คุ้มครองผู้บริโภค

- ส่งเสริมและพัฒนาทัศนคติ คุณธรรม จริยธรรมในการคุ้มครองผู้บริโภค ให้กับ
ผู้ประกอบการ และภาคีเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภค

ระยะเวลาดำเนินการ ภายใน ๔ - ๕ ปี

ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

ประเด็นปฏิรูป	ผลลัพธ์	ผลกระทบ
๑. การปฏิรูปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพกลไกและกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค ตั้งแต่ระยะเริ่มต้นก่อนเกิดปัญหา ระยะการคุ้มครองผู้บริโภค และกำกับดูแลผู้ประกอบการให้ดำเนินการตามกฎหมาย ไปจนกระทั่งถึงระยะการแก้ไขปัญหาและเยียวยาให้กับผู้บริโภค	๑. ปรับปรุงบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับสิทธิผู้บริโภคให้เป็นไปตามสิทธิผู้บริโภคระดับสากล ๒. ยกร่างและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคของหน่วยงานภาครัฐ ๓. การจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง	๑. การปรับปรุงโครงสร้างภายในหน่วยงานภาครัฐให้เหมาะสม สอดคล้องกับแผนการคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ และมีความเหมาะสมต่อการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภค ๒. การปรับปรุงบทบาทคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และโครงสร้างของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้สอดคล้องกับแผนการคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ
๒. การปฏิรูปเพื่อบูรณาการโครงสร้างบทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบของภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค	๑. เกิดแผนคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ ที่แสดงถึงมโนทัศน์ นโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ๒. การป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ปัญหาของผู้บริโภคเป็นไปอย่างเท่าทันสถานการณ์ ๓. เกิดการคุ้มครองผู้บริโภคในระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ	๓. การปรับปรุงรูปแบบและกลไกการรับเรื่องร้องเรียน การป้องกัน และแก้ไขปัญหาให้มีประสิทธิภาพ
๓. การปฏิรูปเพื่อเสริมสร้างระบบฐานข้อมูล การเชื่อมโยง และการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารในการคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดถึงให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ทุกภาคส่วนเกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภคที่ได้รับคุ้มครอง	๑. พัฒนาระบบข้อมูล สถานการณ์ปัญหาผู้บริโภคที่ได้รับผลกระทบ ทั้งในระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และจังหวัด ตลอดจนต่างประเทศ จากหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนปรับปรุงระบบการเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูลให้มีประสิทธิภาพ ๒. การนำฐานข้อมูลเรื่องร้องเรียน และสถานการณ์ปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภค ไปพัฒนา และปรับปรุงเป็นนโยบาย กฎหมายระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ รวมถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภค ๓. การนำองค์ความรู้ ข้อมูลข่าวสารไปใช้ในการป้องกัน แก้ไขปัญหาให้กับผู้บริโภคอย่างมีประสิทธิภาพ	๔. หน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคต้องทำแผนปฏิบัติการ และตัวชี้วัดของหน่วยงานให้สอดคล้องกับแผนการคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ
๔. การปฏิรูปเพื่อพัฒนาความเข้มแข็ง ของการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคีเครือข่ายต่างๆ ในการคุ้มครองผู้บริโภค	สร้างและขยายภาคีเครือข่ายการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนพัฒนาศักยภาพเครือข่ายการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง	

ตัวชี้วัดความสำเร็จ

๑. รัฐบาลต้องจัดให้มีแผนการคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ และมีการนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม
 ๒. หน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคมีการจัดทำแผนปฏิบัติการ และตัวชี้วัดของหน่วยงานที่สอดคล้องกับแผนการคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ
 ๓. รัฐบาลต้องปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และโครงสร้างของ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนปรับปรุงหน่วยงานภาครัฐให้สอดคล้องกับแผนการคุ้มครองผู้บริโภค แห่งชาติ และมีความเหมาะสมต่อการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภค
 ๔. หน่วยงานภาครัฐต้องมีแนวทาง แผนปฏิบัติการ และวิธีการปฏิบัติร่วมกันในการจัดทำฐานข้อมูล เรื่องร้องเรียน การเจรจาไกล่เกลี่ย ตลอดจนนำบทเรียนจากเรื่องร้องเรียนต่างๆ มาเป็นแนวทางในการป้องกัน และแก้ไขปัญหา การป้องกันอันตรายจากสินค้าและบริการที่ไม่ปลอดภัย การเรียกคืนสินค้า การยกเลิกการใช้ การชดเชย และเยียวยาความเสียหาย ตลอดจนพัฒนาและปรับปรุงนโยบาย มาตรการ และกฎหมายที่เป็น เครื่องมือ ในการคุ้มครองผู้บริโภคให้มีประสิทธิภาพ
-

คำจำกัดความ

คำจำกัดความ

ผู้บริโภค หมายถึงผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือจากชักชวนจากผู้ประกอบการธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้ไม่ได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม

การบูรณาการ หมายถึง การเชื่อมโยงทุกภาคส่วนทั้งผู้ประกอบการ ผู้บริโภค ภาครัฐ รวมถึงภาคีเครือข่ายต่างๆ เข้ามาเป็นหนึ่งเดียวกัน ทั้งการประสานสัมพันธ์ สนับสนุนกัน เพื่อผลักดันให้เป็นกลไกด้านต่างๆ ของการคุ้มครองผู้บริโภคให้มีประสิทธิภาพ

มาตรฐาน หมายถึง ข้อกำหนดที่กำหนดขึ้นโดยความร่วมมือ การยอมรับของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง โดยเป็นผลจากการพิจารณาร่วมกันโดยมุ่งประโยชน์สูงสุด

การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่ภาคผู้ประกอบการ ภาคประชาชน และภาครัฐ เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ตัดสินใจ แก้ไขปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคร่วมกัน

เสมอภาคเป็นธรรม หมายถึง ความเท่าเทียมในการได้รับสิทธิ ได้รับการปฏิบัติต่อกันอย่างเป็นธรรม หรือการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติตามความแตกต่างทางเพศ เชื้อชาติ ชนชั้น และฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม

สมดุลยั่งยืน หมายถึง การคุ้มครองผู้บริโภคที่มุ่งเน้นความร่วมมือกัน ช่วยเหลือกันของทุกภาคส่วน เพื่อนำมาเพื่อการบริโภคอย่างพอดี พอประมาณ ตามความจำเป็นพื้นฐาน และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมถึงการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า คำนึงถึงอนาคต

โปร่งใส หมายถึง กระบวนการในการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นไปอย่างเปิดเผย มีอิสระ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนสามารถติดตามตรวจสอบได้

ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถในการใช้กลไก กฎหมาย เครื่องมือ บุคลากร และงบประมาณด้านการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคให้เกิดประโยชน์ต่อผู้บริโภค และผู้ประกอบการ

ภาคีเครือข่ายด้านการคุ้มครองผู้บริโภค หมายถึง หน่วยงาน กลุ่ม องค์กร หรือภาคส่วนที่มีบทบาทหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภค อันได้แก่ ภาครัฐ ภาคผู้ประกอบการ (ผู้ผลิต) ภาคประชาชน (ผู้บริโภค) รวมถึงนักวิชาการ สื่อสารมวลชน กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภค

แผนการคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ หมายถึง แผนที่แสดงถึงมโนทัศน์ นโยบาย และยุทธศาสตร์ในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อันจะทำให้การดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคมีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ เปิดเผย โปร่งใส เสมอภาคเป็นธรรม ได้มาตรฐาน มีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน และสมดุลยั่งยืน

บรรณานุกรม

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒.สำนักงานคณะกรรมการ

กฤษฎีกา:ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๖ ตอนที่ ๗๒ ฉบับพิเศษ หน้า๒๐,๒๕๒๒

คณะกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ. (ร่าง) พิมพ์เขียวการปฏิรูป

(Blueprint for Change) ของหน่วยงานภาครัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค. คณะอนุกรรมการ
จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปของหน่วยงานภาครัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค:คณะกรรมการปฏิรูป
การคุ้มครองผู้บริโภค สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ.๒๕๕๘

คณะกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ. รายงานของคณะกรรมการปฏิรูป

การคุ้มครองผู้บริโภค.วาระปฏิรูปที่ ๓๑ :การคุ้มครองผู้บริโภค: สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ.๒๕๕๘

คณะกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ. รายงานข้อมูลและสถิติการดำเนินงาน

คุ้มครองผู้บริโภคประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๕๘ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครอง
ผู้บริโภค,๒๕๕๘

คณะกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ. รายงานข้อมูลสถิติ ปัญหาและอุปสรรค

ต่างๆในการดำเนินงานเรื่องร้องเรียน .สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา :จากการประชุม

คณะอนุกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ในวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๘

คณะกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ. รายงานข้อมูลสถิติ ปัญหาและอุปสรรค

ต่างๆ ในการดำเนินงานเรื่องร้องเรียน .กรมการขนส่งทางบก :จากการประชุมคณะอนุกรรมการ
ปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ในวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๘

คณะกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ. รายงานข้อมูลสถิติ ปัญหาและอุปสรรค

ต่างๆ ในการดำเนินงานเรื่องร้องเรียน .กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ :จากการประชุมคณะ

อนุ กรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ในวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๘

วิทยา โกมินทร์ และบรร ทรัพย์สิงห์.แผนแม่บทการคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ.กรุงเทพฯ:

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,๒๕๕๖.

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. กระบวนการจัดการปัญหาของผู้บริโภค.

www.ocpb.go.th/mobile_detail.php?cid=217&nid=5168,2558, สืบค้นเมื่อวันที่
๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘.

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. สดบ.กับการคุ้มครองผู้บริโภค.พิมพ์ครั้งที่ ๑๖.กรุงเทพฯ:

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค,๒๕๕๖

หนังสือพิมพ์เดลินิวส์. กระบวนการรับเรื่องราวร้องทุกข์. www.dailynews.co.th/economic/321384,

สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘.

๓. การปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข

หลักการและเหตุผล

โดยที่ปัจจุบันปัญหาจากความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขมีแนวโน้มเกิดขึ้นทั้งในประเทศไทยและในหลาย ๆ ประเทศทั่วโลก โดยในสังคมทุกประเทศต่างตระหนักถึงปัญหาการณผู้ป่วยในฐานะผู้ใช้บริการในแต่ละปีต้องบาดเจ็บหรือเสียชีวิตจากความผิดพลาดทางการแพทย์ในการรักษาพยาบาลเป็นจำนวนมาก เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาในแต่ละปีมีผู้เสียชีวิตเนื่องจากความผิดพลาดทางการแพทย์อย่างน้อย ๔๔,๐๐๐ ถึง ๙๘,๐๐๐ คน มากกว่าการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุการใช้นาฬิกาหรืออุบัติเหตุในสถานที่ทำงาน ทำให้รัฐบาลต้องเสียค่าใช้จ่ายไปกับความผิดพลาดดังกล่าวที่สามารถป้องกันได้นี้ถึงปีละ ๑๗ ถึง ๒๙ ล้านเหรียญ อีกทั้งยังส่อเค้าว่าปัญหาดังกล่าวจะเป็นปัญหาใหญ่ขึ้นเรื่อย ๆ^{๑๒} เนื่องจาก คดีที่มีการฟ้องร้องแพทย์ได้มีสถิติสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีอาญาที่แต่เดิมเกือบจะไม่มีเลย แต่ปัจจุบันกลับมีให้พบอยู่เป็นประจำ ซึ่งได้สร้างความวิตกกังวลให้กับแพทย์อย่างมาก^{๑๓}

สำหรับประเทศไทยยังไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนว่าเกิดความผิดพลาดและความเสียหายขึ้นมากน้อยเพียงใด แต่หากพิจารณาจากสถิติการร้องเรียนของประชาชนไปยังแพทยสภา^{๑๔} และโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ปรากฏเป็นข่าวทางสื่อมวลชนแล้ว ทำให้เห็นแนวโน้มความรุนแรงของปัญหาและทำให้การเผชิญหน้ากันระหว่างประชาชนกับบุคลากรด้านการแพทย์ทวีเพิ่มมากขึ้น และแพทย์มีแนวโน้มการให้บริการในลักษณะเป็นการปกป้องตนเอง (Defensive medicine) มากขึ้น ส่งผลต่อการเพิ่มค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพโดยรวม ซึ่งได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลที่สูงขึ้นและค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้องเรียกค่าชดเชยเมื่อได้รับความเสียหายจากการรับบริการ จนในที่สุดผู้ป่วยในฐานะผู้ใช้บริการต้องรับภาระค่าใช้จ่ายนี้เอง ทั้ง ๆ ที่ผู้ใช้บริการสมควรได้รับการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ดี ในทางกฎหมายนั้น ความผิดของแพทย์ในทางละเมิดและในทางอาญาฐานประมาทเป็นหลักกฎหมายสากลซึ่งเป็นวิธีที่จะป้องกันไม่ให้แพทย์ปฏิบัติต่อผู้ป่วยโดยปราศจากความระมัดระวัง ฉะนั้นหากมีความประมาทเกิดขึ้นแพทย์จะมีความผิดตามกฎหมาย โดยในประเทศสหรัฐอเมริกาจะฟ้องร้องทางแพ่งโดยใช้ระบบกฎหมายละเมิดเป็นหลักและเป็นประเทศที่มีการฟ้องร้องกันมากที่สุด ต่อมานักวิชาการทั่วไปในหลายประเทศเห็นว่าการใช้กฎหมายว่าด้วยละเมิดเรียกค่าเสียหายจากผู้ประกอบวิชาชีพโดยเฉพาะแพทย์นั้นเป็นการสูญเสียไม่คุ้มค่าเพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีสูง และไม่สามารถที่จะป้องกันไม่ให้แพทย์กระทำการโดยระมัดระวังตามจรรยาบรรณได้เสมอไป ดังนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาและอีกหลายประเทศจึงมีแนวคิดที่จะลดปัญหาการฟ้องร้องจากผู้เสียหายในกรณีการให้บริการทางสาธารณสุข ต่อมาจึงเกิดหลัก

^{๑๒}“To Err is Human: Building a Safer Health System”. Institute of Medicine, November 1999. เข้าถึงได้จาก: <http://www.iom.edu/~media/Files/Report%20Files/1999/To-Err-is-Human/To%20Err%20is%20Human%201999%20report%20brief.pdf> (วันที่สืบค้น: ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๖)

^{๑๓}นายแพทย์อำนาจ กุศลนันท์, “แพทยสภาถูกกล่าวหาว่าปกป้องแพทย์”, วารสารคลินิก ๒๗๖, (ธันวาคม ๒๕๕๐) เข้าถึงได้จาก: <http://www.doctor.or.th/clinic/detail/7487> (วันที่สืบค้น: ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๖)

^{๑๔}สำนักงานเลขาธิการแพทยสภา. “จำนวนการร้องเรียนปี ๒๕๓๓-๒๕๔๙”. ๒๕๔๙

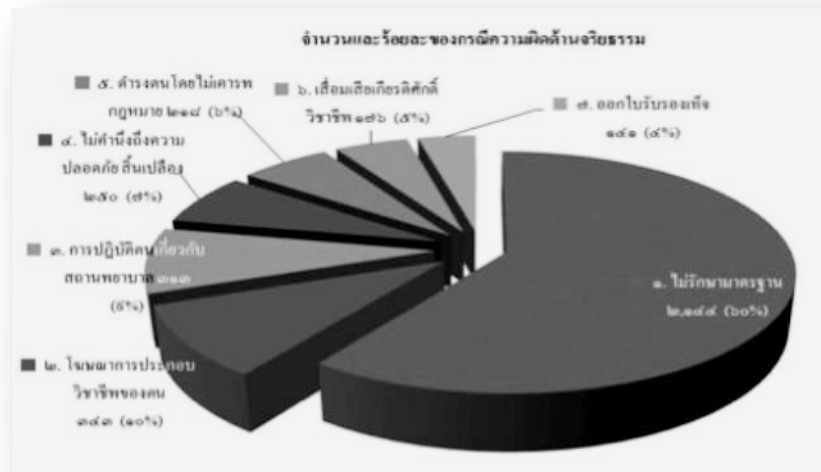
กฎหมายที่เรียกว่า No - fault liability ขึ้น ซึ่งมีใช้ในหลายประเทศ โดยใช้หลักการว่า ให้มีผู้จ่ายเงินประกันความเสียหายที่เกิดจากการรับบริการสาธารณสุข ซึ่งผู้ที่จ่ายเงิน คือ ผู้ประกอบวิชาชีพสาธารณสุข โดยจะเป็นการลดการฟ้องร้องทางละเมิดลงได้ เพราะการฟ้องร้องมีค่าใช้จ่ายสูงและไม่เกิดความคุ้มค่า ฉะนั้น การป้องกันผู้ป่วยฟ้องร้องแพทย์โดยวิธีการออกกฎหมายตามหลักการดังกล่าวน่าจะมีประสิทธิภาพมากที่สุดเพราะการชดเชยความเสียหายเป็นเรื่องของการที่รัฐจะจัดสวัสดิการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขโดยไม่คำนึงว่าเกิดจากความบกพร่องของแพทย์หรือไม่ จะเห็นได้จากตัวอย่างในบางประเทศ เช่น ประเทศนิวซีแลนด์ถือว่าการที่ผู้ป่วยได้รับความเสียหายจากการรับบริการทางการแพทย์นั้นเป็นอุบัติเหตุ กฎหมายในลักษณะนี้จึงไม่เกี่ยวกับการกระทำของแพทย์ว่า “ประมาทหรือไม่ประมาท” เพราะฉะนั้น กฎหมายประเภทนี้จึงมองถึงความเสียหายและต้องมีการชดเชยเท่านั้น โดยไม่พิจารณาว่าแพทย์จะมีความผิดหรือไม่

สำหรับการจ่ายเงินชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหายจากบริการสาธารณสุขของไทยได้นำแนวความคิดของต่างประเทศมาใช้เป็นครั้งแรก ปรากฏในพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๕ มาตรา ๔๑ โดยพิจารณาจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นในกรณีผู้รับบริการหรือผู้ป่วยได้รับความเสียหายจากการรักษาพยาบาลตามสิทธิในโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (บัตรทอง) อย่างไรก็ดี แม้ว่าพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๕ มาตรา ๔๑ ได้กำหนดให้มีการกันเงินจำนวนไม่เกินร้อยละหนึ่งของเงินที่จะจ่ายให้หน่วยบริการไว้เป็น “เงินช่วยเหลือเบื้องต้น” ให้แก่ผู้รับบริการในกรณีที่ยังไม่ได้รับค่าเสียหายภายในระยะเวลาอันสมควรหากผู้รับบริการได้รับความเสียหายจากการรักษาพยาบาลของหน่วยบริการ ไม่ว่าจะหาผู้กระทำผิดได้หรือไม่ก็ตาม ผลของกฎหมายดังกล่าวนี้ ทำให้เกิดการช่วยเหลือและเยียวยาความเสียหายเบื้องต้นแก่ผู้ป่วย ส่งผลให้มีการลดการฟ้องร้องคดีทางแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายได้จำนวนหนึ่ง แต่ผู้ป่วยที่ได้รับความเสียหายมากก็ยังไม่ได้รับการเยียวยาอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมกับคนทุกกลุ่ม ปัจจุบันจึงยังคงมีการฟ้องร้องเพื่อขอค่าชดเชยความเสียหายอยู่ กอปรกับมาตรา ๔๑ ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็มีข้อจำกัด โดยสามารถใช้ได้ เฉพาะกลุ่มสำหรับผู้ใช้สิทธิจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเท่านั้น นอกจากนี้ การเยียวยาความเสียหายดังกล่าวนี้ ยังมีพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ได้กำหนดให้ผู้ป่วยที่ได้รับความเสียหายจากการรักษาพยาบาลสามารถฟ้องร้องสถานพยาบาลของรัฐที่ให้การรักษานั้นได้ แต่ก็เป็นการคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขของโรงพยาบาลรัฐและต้องเป็นกรณีที่มีผู้กระทำผิดเท่านั้น ในขณะที่ความเสียหายจากการรักษาพยาบาลจำนวนหนึ่งไม่สามารถหาผู้กระทำผิดหรือป้องกันได้ และขั้นตอนการดำเนินการยังใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน รวมทั้งผู้รับบริการสาธารณสุขที่ได้รับความเสียหายจากโรงพยาบาลเอกชนหากต้องการการเยียวยาความเสียหายมีช่องทางเพียงการฟ้องร้องต่อศาลเท่านั้น

เนื่องจากปัญหาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้ปรากฏถึงความขัดแย้งของแพทย์และผู้ป่วยซึ่งจะพบว่ามีเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ สาเหตุนี้มีหลายประการ อาทิเช่น ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ได้ถูกเปลี่ยนแปลงเป็นการพัฒนาแนวคิดและหลักการระบบสิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข การแพทย์สาธารณสุขที่เป็นการค้ามากขึ้น การพัฒนาคู่ครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ระบบทุนนิยม และบทบาทของสื่อมวลชน เป็นต้น โดยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุกปีในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตามความขัดแย้งระหว่างแพทย์กับผู้ป่วยเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลไม่ได้มีการบันทึกไว้เป็นข้อมูลว่าทั้งหมดมีอยู่

เท่าใด แต่เมื่อดูจากข้อมูลการร้องเรียนทางจริยธรรมของแพทยสภา (สิงหาคม ๒๕๕๔) มีข้อร้องเรียนจริยธรรมตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ - ๒๕๕๓ รวม ๓,๕๘๕ เรื่อง เป็นเรื่องไม่รักษามาตรฐาน ๒,๑๔๔ เรื่อง เหลือปีละ ๑๑๙ เรื่อง

กราฟแสดงจำนวนและร้อยละของความผิดที่เข้าสู่การพิจารณาในปี ๒๕๓๕-๒๕๕๓^{๑๔}

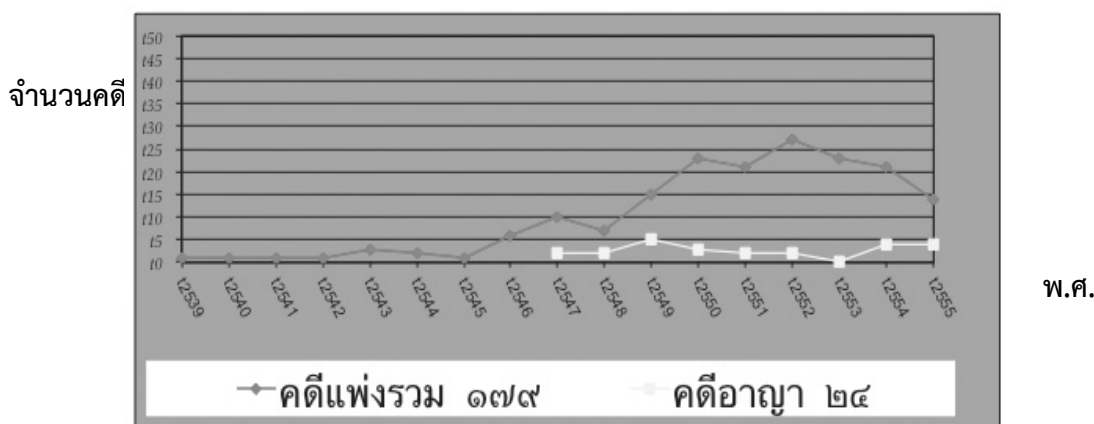


ที่มา: จริยธรรมของแพทยสภา (สิงหาคม ๒๕๕๔)

ส่วนการฟ้องคดีสถานพยาบาลของรัฐเฉพาะกรณีของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงสาธารณสุขตั้งแต่ปี ๒๕๓๕-๒๕๕๕ (ข้อมูล ณ วันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๕) คดีแพ่งรวม ๑๗๙ คดี คดีอาญา ๒๔ คดี รวมทุนทรัพย์ที่ฟ้องเรียกร้องในคดีแพ่งประมาณ ๑,๐๙๔ ล้านบาท และจากข้อมูลการร้องเรียนไปยังสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ปีละ ๘๐๐ - ๙๐๐ เรื่อง จะเห็นว่าสถานการณ์โดยรวมยังคงที่และมีแนวโน้มสูงขึ้น แต่การคงที่ถึงปัญหาดังกล่าวไม่ได้หมายความว่า มีความขัดแย้งเท่าเดิม แต่ที่เป็นเช่นนั้นเพราะปัจจุบันในสถานพยาบาลมีกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยและการช่วยเหลือเยียวยาเบื้องต้น

^{๑๔} อนุชา กาคลังกา, “การศึกษาปัญหาแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์ สังกัดกระทรวงสาธารณสุขและสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขถูกฟ้องเนื่องจากการรักษาพยาบาล”, วารสารวิชาการกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ๙, ๑ (ตุลาคม ๒๕๕๕ - มกราคม ๒๕๕๖) : ๖๑.

กราฟแสดงจำนวนคดีที่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงสาธารณสุข
ถูกฟ้อง (๒๕๓๙-๒๕๕๕)^{๑๖}



ที่มา: กลุ่มงานคดีทางการแพทย์ กลุ่มกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

ที่ผ่านมาได้มีการผลักดันร่างกฎหมายโดยภาคประชาชนจากกลุ่มประชาชนผู้ได้รับความเสียหายทางการแพทย์ กลุ่มองค์กรผู้บริโภค กลุ่มผู้ป่วยและองค์กรพัฒนาเอกชน โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ กลุ่มประชาชนดังกล่าวได้มีการหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในสมัยนั้น มีการตั้งคณะทำงานยกร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากบริการสาธารณสุข โดยมีหลักการสำคัญ ๓ ประการ คือ ๑) การชดเชยความเสียหายจากบริการสาธารณสุขโดยไม่พิสูจน์ผิด ๒) การลดการฟ้องร้องระหว่างแพทย์และคนไข้และ ๓) การนำความเสียหายที่เกิดขึ้นปรับปรุงระบบบริการสาธารณสุข ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขได้ปรับปรุงเป็นร่างกฎหมายฉบับกระทรวงสาธารณสุข และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากแพทยสภาและผู้ประกอบวิชาชีพก่อนนำร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี จนได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ขณะเดียวกัน เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๒ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน ๑๐,๖๓๑ คน ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. ต่อประธานรัฐสภา และในวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๓ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้เสนอ “ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ.” ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อนำเข้าบรรจุในวาระด่วน ต่อมา เมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๓ นางอรพรัตน์ เมธาคิลกุล กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน ๑๐,๙๙๔ คน ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากระบบบริการสาธารณสุข พ.ศ. ต่อประธานรัฐสภาอีกฉบับหนึ่ง แต่เนื่องจากมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔ ยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔^{๑๗} ซึ่งมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว

^{๑๖} เรื่องเดียวกัน, ๖๒.

^{๑๗} ก่อนการยุบสภาเมื่อครั้งนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้มีร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข บรรจุในระเบียบวาระเพื่อรอพิจารณาในวาระที่ ๑ ของสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๐ ฉบับ ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ.(คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ)

ตกไป จากนั้นเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๔^{๑๘} คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงมีหนังสือนำเสนอบันทึกความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) เพื่อให้คณะรัฐมนตรีร้องขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายที่เข้าชื่อเสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่อไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ยืนยันขอให้พิจารณาร่างกฎหมายที่ยังค้างการพิจารณา โดยร่างกฎหมายที่ค้างการพิจารณานั้นจะรวมถึงร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ๒ ฉบับ ดังที่กล่าวมาข้างต้นด้วย

เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ รัฐสภาได้มีมติเห็นชอบให้บรรจุร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้ง ๒ ฉบับเพื่อพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ ๑ แล้ว แต่ยังไม่ถึงลำดับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ อีกครั้งหนึ่ง มีผลให้ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับตกไป จากนั้น แท่งชาติ เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย^{๑๙} ซึ่งเป็นองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เสนอบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แนวทางการตรากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข และร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. ต่อนายกรัฐมนตรี ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประธานสภาปฏิรูป เพื่อพิจารณาต่อไป

๒. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. (นายเจริญ จรรย์โกมล กับคณะเป็นผู้เสนอ)

๓. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. (นายประสิทธิ์ ชัยวิรัตน์ กับคณะเป็นผู้เสนอ)

๔. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. (นายสุทัศน์ เงินหมื่น กับคณะเป็นผู้เสนอ)

๕. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. (นางสาวสารี อ๋องสมหวัง กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน ๑๐,๖๓๑ คน เป็นผู้เสนอ)

๖. ร่างพระราชบัญญัติเสริมสร้างความสัมพันธ์ในระบบบริการสาธารณสุข พ.ศ. (นายบรรพต ดันธิวงศ์ กับคณะเป็นผู้เสนอ)

๗. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ให้บริการและผู้รับบริการสาธารณสุข พ.ศ. (นางอุดมลักษณ์ เพ็ญรพัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

๘. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับผลกระทบจากระบบบริการสาธารณสุข พ.ศ. (นางอรพรรณเมธาดิลกกุล กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน ๑๐,๙๙๔ คน เป็นผู้เสนอ)

๙. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากระบบบริการสาธารณสุข พ.ศ. (นายเอียรชัย สุวรรณเพ็ญ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

๑๐. ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐในการคุ้มครองผู้รับบริการสาธารณสุข พ.ศ. (นายวิรัตน์ กัลยาศิริ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

^{๑๘} หนังสือคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ต่วนที่สุด ที่คปก. ๙๕/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๔ เรื่อง ความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่ค้างการพิจารณาของรัฐสภา^{๑๘}

^{๑๙} พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓

ประเด็นการปฏิรูป

จากสภาพปัญหาเกี่ยวกับการรับบริการสาธารณสุขที่เกิดขึ้น คณะกรรมาธิการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภคได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการรับบริการสาธารณสุข เพื่อพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการรับบริการสาธารณสุขให้มีความรวดเร็วและเป็นธรรม การพัฒนาระบบความปลอดภัยและป้องกันผลกระทบจากการรับบริการสาธารณสุข และเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีร่วมกันระหว่างบุคลากรด้านสาธารณสุขและผู้รับบริการสาธารณสุข อันนำไปสู่การพิจารณายกร่างกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการรับบริการสาธารณสุขที่เป็นประโยชน์และเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย ซึ่งคณะอนุกรรมการได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าว แล้วเห็นควรให้มีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ. โดยให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย อีกทั้ง ให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการบรรเทาโทษหรือไม่ลงโทษผู้ให้บริการสาธารณสุขในกรณีที่ถูกฟ้องคดีอาญาข้อหากระทำโดยประมาทด้วย คณะกรรมาธิการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค จึงเสนอประเด็นการปฏิรูปให้มีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ. โดยมีสาระสำคัญของกฎหมายดังนี้

- การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุขโดยไม่ต้องมีการพิสูจน์ความผิดทั้งผู้รับบริการและผู้ให้บริการ
- ลดการฟ้องคดีผู้ประกอบวิชาชีพเพื่อให้มีความสุขในการปฏิบัติหน้าที่
- การพัฒนาระบบความปลอดภัยในระบบการให้บริการสาธารณสุขเพื่อลดความเสี่ยงต่อการเกิดความเสียหาย

วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

- (๑) ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข
- (๒) ศึกษา คำนวณ และทบทวนองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุขทั้งในประเทศและต่างประเทศ
- (๓) ศึกษาเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. (ฉบับผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ในรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เป็นผู้เสนอ) และร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. (ร่างกฎหมายของกระทรวงสาธารณสุข)
- (๔) จัดสัมมนาร่วมกับคณะกรรมาธิการปฏิรูประบบสาธารณสุข เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กลุ่มผู้เสียหาย ผู้ประกอบวิชาชีพสาธารณสุข องค์กรผู้บริโภคและหน่วยงานของรัฐ
- (๕) พิจารณาเสนอการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการรับบริการสาธารณสุข ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

(๑) ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากบริการสาธารณสุข

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากบริการสาธารณสุขพบว่ามีความหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ในเรื่องที่กำหนดให้คณะกรรมการกันเงินไว้ในกองทุนเพื่อเป็นเงินช่วยเหลือเบื้องต้นให้แก่ผู้รับบริการในกรณีที่บุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายที่เกิดจากการรักษาพยาบาลของหน่วยบริการ ทั้งนี้ ตามความในมาตรา ๔๑ ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว
- พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ในเรื่องที่กำหนดให้คณะกรรมการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายช่วยเหลือเบื้องต้นให้แก่ผู้ประกันตน ในกรณีที่ผู้ประกันตนได้รับความเสียหายจากการรับบริการทางการแพทย์
- ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. (ฉบับของคณะกรรมการกฤษฎีกา)
- ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เป็นผู้เสนอ)
- ร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. (กระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้เสนอ)

(๒) การทบทวนองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากบริการสาธารณสุข

(๒.๑) เอกสารภายในประเทศ

โดยศึกษาจากบทความและเอกสารต่าง ๆ ได้แก่

๑) ศึกษาบทความของนางสาวยุวดี พัฒนวงศ์ และคณะ เรื่อง “การศึกษากฎระเบียบและมาตรการเยียวยาเพื่อพัฒนาแนวทางการคุ้มครองผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการบริการทางการแพทย์”^{๒๐} จากกองควบคุมเครื่องมือแพทย์สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

บทความนี้ได้กล่าวถึงสังคมไทยในปัจจุบัน พบว่ามีผู้บริโภคหรือผู้ป่วยได้รับความเสียหายและร้องเรียนเกี่ยวกับการให้บริการทางการแพทย์ หรือผลิตภัณฑ์ยา เครื่องมือแพทย์ที่ไม่ได้มาตรฐานหรือไม่เป็นที่ยอมรับตามหลักวิชาการมากขึ้นเรื่อย ๆ อีกทั้งผู้เสียหายยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในสิทธิของตนเอง มาตรการทางกฎหมาย และช่องทางการร้องเรียนที่ถูกต้องเหมาะสม ประกอบกับกฎหมายและมาตรการเยียวยาผู้เสียหายเหล่านี้อาจมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอ โดยมีข้อเสนอแนะสรุป ได้แก่ (๑) การฟ้องร้องดำเนินคดีกับแพทย์ไม่ใช่วิธีการที่ดีที่สุดสำหรับผู้เสียหาย วิธีแก้ปัญหาควรเน้นที่การเจรจาไกล่เกลี่ยก่อน และแพทย์ควรอธิบายให้ข้อมูลในรายละเอียดแก่ผู้ป่วยจนเป็นที่เข้าใจถึงสาเหตุของความเสียหาย แต่กรณีแพทย์เจตนาหลอกลวงผู้ป่วยเพื่อประโยชน์ทางการค้าควรบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด (๒) การจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือผู้เสียหายเป็นทางออกวิธีหนึ่งที่จะช่วยเยียวยาความเสียหายและลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างแพทย์

^{๒๐} วารสารอาหารและยา: กันยายน-ธันวาคม ๒๕๕๔: ๖๕-๗๐.

กับผู้ป่วยแต่มีข้อสังเกตเรื่องแหล่งที่มาของกองทุนที่ควรพิจารณาอย่างรอบคอบและรอบด้าน (๓) การเยียวยาผู้เสียหายควรคำนึงถึงการชดเชยในรูปแบบที่ไม่ใช้ตัวเงินด้วย (๔) การตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จรับเรื่องร้องเรียน (๕) ข้อเสนอแนะอื่น ๆ เช่น มีศูนย์ให้ข้อมูลผู้บริโภคด้านเทคโนโลยีหรือมาตรฐานการรักษาพยาบาลข้อมูลที่ต้องแก่ผู้บริโภคโดยใช้สื่อและวิธีการที่สามารถเข้าถึงผู้บริโภค การใช้มาตรการทางสังคมโดยประกาศให้ประชาชนทราบการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือผิดจริยธรรมการกำหนดนโยบายและบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด เป็นต้น

๒) ศึกษาบทความของนายอนุชา กาศลังกา เรื่อง “การศึกษาปัญหาแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์ สังกัดกระทรวงสาธารณสุขและสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขถูกฟ้องเนื่องจากการรักษาพยาบาล”^{๒๑}

บทความนี้ได้ศึกษาถึงความสัมพันธ์ของบุคลากรทางการแพทย์กับผู้ป่วยในโรงพยาบาลสังกัดกระทรวงสาธารณสุขโดยเฉพาะสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขในเชิงกฎหมายและเชิงปฏิบัติความขัดแย้งและสภาพปัญหาที่เป็นสาเหตุแห่งการฟ้องคดี รวมทั้งมาตรการในการป้องกันแก้ไขที่มีอยู่ในปัจจุบัน และศึกษาวิเคราะห์หาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ตลอดจนการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีของบุคลากรทางการแพทย์กับผู้ป่วยและญาติ ซึ่งผลการศึกษาสรุปได้ว่า ปัญหาความขัดแย้งส่วนใหญ่มาจากความคาดหวังของผู้ป่วยหรือญาติต่อการรักษาพยาบาลของแพทย์ โดยมีมูลเหตุมาจากการไม่รู้ข้อเท็จจริงไม่เข้าใจกระบวนการรักษา ความเสี่ยงของการรักษา ข้อจำกัดต่างๆ รวมทั้งความผิดพลาดบกพร่องของบุคลากรทางการแพทย์ หากได้มีการทำความเข้าใจและช่วยเหลือเยียวยาตามสมควร ความขัดแย้งก็จะระงับหรือลดความรุนแรงลง นอกจากนี้ ยังพบว่าการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีตั้งแต่แรกจะทำให้โอกาสเกิดความขัดแย้งมีน้อยลง สำหรับมาตรการในการแก้ไขปัญหาเฉพาะแพทย์หรือบุคลากรทางการแพทย์ถูกฟ้องนั้นต้องดำเนินการ ๓ ด้าน คือด้านการป้องกัน โดยเพิ่มความรู้ทางกฎหมายแก่บุคลากรทางการแพทย์ สร้างความเข้าใจเรื่องการให้บริการรักษาพยาบาลแก่ทุกฝ่าย สร้างระบบการส่งเสริมความสัมพันธ์ของบุคลากรทางการแพทย์กับผู้ป่วยกับญาติและชุมชน ด้านการแก้ไข มีระบบการเจรจาไกล่เกลี่ย การเตรียมคดี และการออกกฎหมายคุ้มครองผู้ให้บริการและเยียวยาผู้รับบริการที่เสียหาย และด้านการพัฒนา ต้องพัฒนาระบบบริการให้มีมาตรฐานอย่างแท้จริง พัฒนาศักยภาพทั้งด้านวิชาการและจริยธรรม เพิ่มบุคลากรทางการแพทย์ให้เพียงพอพัฒนาการสื่อสารประชาสัมพันธ์โดยเฉพาะด้านการรักษาพยาบาล

๓) ศึกษาบทความของศาสตราจารย์ นพ.วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์ เรื่อง “การประกันผู้ป่วยจากโรคหมอทำ”^{๒๒}

บทความนี้ได้ให้ความหมายของคำว่า “โรคหมอทำ” (iatrogenic disease) เกิดจากความประมาทเลินเล่อของแพทย์เป็นส่วนใหญ่ ป้องกันได้ โดยการป้องกันจะกระทำได้ดีหรือการแก้ไขจะทำได้รวดเร็วยิ่งขึ้นถ้าหากแพทย์ระวังอยู่เสมอและเอาใจใส่สอดส่องเกี่ยวกับอาการบอกเหตุบางประการ นอกจากนั้น มิได้เกิดจากความบกพร่องเลินเล่อส่วนบุคคลแต่เพียงอย่างเดียว ตัวระบบของการแพทย์แผนปัจจุบันเองก็มีส่วนบกพร่องอยู่ด้วยไม่น้อย ด้วยเหตุนี้ หลายประเทศจึงเห็นว่ากฎหมายเท่าที่ได้พัฒนามาแล้วใน

^{๒๑} วารสารวิชาการกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ: ตุลาคม ๒๕๕๕-มกราคม ๒๕๕๖: ๖๑

^{๒๒} วารสารคลินิก: กันยายน ๒๕๓๓: ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๙: ๖๗๕-๖๘๑

รูปของกฎหมายแพ่งหรือกฎหมายอาญาก็ตามยังไม่อาจให้ความคุ้มครองผู้ได้รับความเสียหายหรือผลร้ายจากโรคหมอทำได้ เพื่อลดจำนวนคดีที่ฟ้องร้องแพทย์ให้น้อยลงและเพื่อตัดวงจรร้ายที่กล่าวถึงนั้นจึงได้ออกกฎหมายขึ้นมาใหม่โดยอาศัยหลักที่เรียกว่าความรับผิดโดยไม่มีความผิด หรือที่เรียกว่า No-fault liability โดยศึกษาจากกฎหมายประเทศต่าง ๆ เช่น ประเทศนิวซีแลนด์ เป็นต้น

กฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์นั้นได้ใช้ระบบการประกันสังคมกับการเกิดอุบัติเหตุทุกชนิดมาตั้งแต่ปี ๒๕๑๗ โดยถือว่า “โรคหมอทำ” รวมอยู่ใน “อุบัติเหตุ” ที่อยู่ในข่ายการคุ้มครองของการประกันอุบัติเหตุด้วย เมื่อผู้เสียหายได้รับค่าทดแทนจากการประกันแล้วไม่มีสิทธิที่จะฟ้องแพทย์หรือโรงพยาบาลอีก แต่ความเสียหายที่เกิดจากโรคหมอทำบางอย่างก็ไม่อยู่ในขอบข่ายการคุ้มครอง เช่น การฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากการผ่าตัดที่ไม่ได้รับความยินยอมที่ต้องบอกกล่าว (Informed consent) แพทย์ยังต้องรับผิดชอบอยู่ ดังนั้น แพทย์จึงยังคงต้องทำประกันตนเองจากการถูกฟ้องอยู่ แต่เบี้ยประกันในกรณีเช่นนั้นต่ำมาก

สำหรับกองทุนเงินประกันอุบัติเหตุดังกล่าวได้มาจาก ๓ แหล่งคือ แหล่งแรกได้จากนายจ้างต้องจ่ายเบี้ยประกันให้ลูกจ้างหรือบุคคลทั่วไปที่ประกันตนเองก็ต้องจ่ายเอง อัตราของเบี้ยประกันเก็บตามอัตราเสี่ยงตามลักษณะของงานที่ทำ แหล่งที่สอง ได้จากเจ้าของรถยนต์ทุกคนซึ่งต้องจ่ายเบี้ยประกันอุบัติเหตุสำหรับบุคคลที่สามสำหรับเป็นกองทุนเพื่ออุบัติเหตุรถยนต์โดยเฉพาะ แหล่งที่สามได้จากระบบภาษีซึ่งจะนำมาเป็นกองทุนอุบัติเหตุประเภทต่าง ๆ นอกจากอุบัติเหตุรถยนต์รวมทั้งอุบัติเหตุที่มาจากโรคหมอทำด้วย

๔) ศึกษาบทความเรื่อง “ระบบชดเชยความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขโดยไม่เพ่งโทษตัวบุคคล และไม่พิสูจน์ความผิด (No-fault or no-blame liability compensation system)”^{๒๓}

บทความนี้ได้สรุปหลักการสำคัญของระบบชดเชยความเสียหายโดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิดและหาคนผิด หรือ No-fault liability compensation system ว่าเป็นระบบการชดเชยความเสียหายที่ให้ความมั่นใจให้กับทั้งแพทย์และผู้ป่วยว่า ไม่ว่าความเสียหาย (Injury) จากการรับบริการจะเกิดขึ้นเนื่องจากข้อบกพร่องผิดพลาดทางการแพทย์ (Medical error) หรือเกิดขึ้นเพราะอะไรก็ตาม (เพราะความเสียหายมีโอกาสเกิดขึ้นได้เป็นปกติแม้ว่าแพทย์หรือสถานพยาบาลไม่ได้กระทำการผิดพลาดใด ๆ ก็ตาม) ผู้ป่วยก็จะได้รับการคุ้มครองหรือได้รับการชดเชย และแพทย์ก็ไม่ถูกปรักปรำว่าเป็นผู้ทำให้เกิดความเสียหายนั้น

๕) ศึกษาบทความของศาสตราจารย์แสวง บุญเฉลิมวิภาส เรื่อง “ข้อดีหรือข้อเสีย หากมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข”^{๒๔}

บทความนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. (ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีเมื่อครั้งนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

^{๒๓} เอกสารประกอบการร่วมแสดงความคิดเห็นต่อการจัดทำร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. โดย กระทรวงสาธารณสุข และโครงการความร่วมมือด้านสุขภาพรัฐบาลไทย-สหภาพยุโรป (Health Care Reform Project) (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์)

^{๒๔} แสวง บุญเฉลิมวิภาส, “ข้อดีหรือข้อเสีย หากมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข” เอกสารประกอบการสัมมนาระดมความคิดเห็น หัวข้อ “คุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขอย่างไรจึงจะเป็นธรรม, วันศุกร์ที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๔ ณ โรงแรมรอยัล ซิตี จัดโดยคณะกรรมการสาธารณสุข วุฒิสภา ร่วมกับสถาบันพระปกเกล้า.

ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) จะเป็นการนำระบบเยียวยาความเสียหายเข้ามาช่วยระงับข้อพิพาท เป็นผลดีทั้งต่อประชาชนและบุคลากรสาธารณสุข โดยผู้ป่วยที่ได้รับความเสียหายจะได้รับการเยียวยา จำเป็นที่ ต้องออกเป็นพระราชบัญญัติใหม่ เพราะ มาตรา ๔๑ ในพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕ จะครอบคลุมเฉพาะผู้ที่อยู่ในโครงการบัตรทอง ไม่รวมกลุ่มอื่น เช่น กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มประกันสังคม เป็นการให้เยียวยาเบื้องต้น และไม่มีบทบัญญัติบรรเทาโทษคดีอาญา

หลักการของร่างกฎหมายฉบับนี้ คือ ถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้น แม้จะเกิดจากความประมาทที่ไม่จำเป็นต้องไปสู่คดีในชั้นศาล แต่ใช้วิธีไกล่เกลี่ยในรูปคณะกรรมการ เมื่อมีการเยียวยาช่วยเหลือกันแล้ว ก็จะยุติเรื่องบนพื้นฐานของความเห็นใจซึ่งกันและกัน แต่หากยังนำเรื่องมาฟ้องเป็นคดีอาญา ก็ให้ศาลใช้ดุลพินิจที่จะลดโทษหรือยกเว้นโทษให้กับบุคลากรสาธารณสุขได้

๖) ศึกษาบทความของนายไพศาล ลิ้มสถิตย์ เรื่อง “ความสำคัญของร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข” พ.ศ.^{๒๕}

บทความนี้เสนอว่า ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. มีหลักการและเหตุผลที่ต้องการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ป่วยที่รับบริการสาธารณสุขอย่างรวดเร็ว และเป็นธรรมโดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิด (no-fault compensation) ขั้นตอนพิจารณาจ่ายเงินเยียวยาผู้เสียหายตามร่างกฎหมายนี้มีได้มุ่งเรื่องการหาตัวผู้ที่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งในหลายประเทศนำแนวคิดเรื่องนี้มาใช้ ในกิจการต่างๆ เช่น การประกันภัยอุบัติเหตุ การประกันภัยผู้ได้รับบาดเจ็บจากการทำงาน ต่อมา ได้ขยายไปถึง บริการทางการแพทย์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดปัญหาการฟ้องร้องหรือข้อพิพาทระหว่างผู้ป่วยกับแพทย์ หรือสถานพยาบาล เช่น ประเทศนิวซีแลนด์ ฟินแลนด์ นอร์เวย์ เดนมาร์ก สหรัฐอเมริกา อังกฤษ บางประเทศ เป็นกฎหมายบังคับ แต่บางประเทศใช้ระบบประกันภัย ซึ่งแพทย์สมาคมโลกมีค่าแถลง เรื่อง การปฏิรูปความรับผิดทางกฎหมายของแพทย์ ระบุถึงแนวโน้มการฟ้องร้องแพทย์ที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทั่วโลกว่ามีผลต่อสัมพันธภาพระหว่างผู้ป่วยกับแพทย์ จึงควรสนับสนุนแนวทางการจ่ายเงินชดเชยโดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิด

หลักการอีกประการหนึ่งคือ เน้นการวิเคราะห์สาเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหายในเชิงระบบ เพื่อพัฒนาระบบความปลอดภัยและป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ป่วยรายอื่น

(๒.๒) เอกสารต่างประเทศ

- “WMA Statement on Medical Liability Reform” World Medical Association^{๒๖}

คำแถลงของแพทย์สมาคมโลก (World Medical Association) เรื่อง การปฏิรูปความรับผิดทางกฎหมายของแพทย์ (Medical Liability Reform) ได้ระบุถึงแนวโน้มการฟ้องร้องที่เพิ่มขึ้นทั่วโลกว่ามีผลต่อการปฏิบัติงานของแพทย์ บั่นทอนความน่าเชื่อถือของบริการสาธารณสุข ส่งผลเสียต่อสัมพันธภาพระหว่างแพทย์กับผู้ป่วย จึงควรสนับสนุนแนวทางการจ่ายเงินชดเชยแก่ผู้ป่วยที่เสียหายด้วยวิธีการอื่นเช่น ระบบชดเชยโดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิด (No fault system) หรือระบบการระงับข้อพิพาทอื่น

^{๒๕} ไพศาล ลิ้มสถิตย์, ความสำคัญของร่าง พ.ร.บ.คุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข ในวารสารคลินิก ๒๖, (๙ กันยายน ๒๕๕๓) ๑-๓.

^{๒๖} <http://www.wma.net/en/30publications/10policies/15/>

(๓) ศึกษาเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ.(ฉบับของคณะกรรมการกฤษฎีกา) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ.(คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เป็นผู้เสนอ) และร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. (กระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้เสนอ)

(๓.๑) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. (ฉบับผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ในรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี) สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

๑) ให้มีกองทุนเงินช่วยเหลือเบื้องต้นและเงินชดเชยให้แก่ผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขและชดเชยให้ผู้ให้บริการที่ได้รับความเสียหายจากการให้บริการ

๒) ผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือเบื้องต้นและเงินชดเชยจากกองทุน โดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิด เว้นแต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นตามปกติธรรมดาของโรคนั้น หรือซึ่งหลีกเลี่ยงมิได้เกิดจากการให้บริการสาธารณสุขตามมาตรฐานวิชาชีพ หรือเมื่อสิ้นสุดกระบวนการให้บริการสาธารณสุขแล้วไม่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตตามปกติ

๓) ให้มีคณะกรรมการสร้างเสริมความสัมพันธ์ที่ดีในระบบบริการสาธารณสุขทำหน้าที่กำหนดนโยบายและมาตรการคุ้มครองผู้เสียหาย และสนับสนุนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการรับบริการสาธารณสุข

๔) ผู้เสียหายสามารถขอรับเงินค่าเสียหายได้ภายในสามปีนับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหาย และรู้ตัวผู้ให้บริการสาธารณสุขซึ่งก่อให้เกิดความเสียหาย แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหาย

๕) เมื่อผู้เสียหายตกลงรับเงินชดเชยจากกองทุน จะจัดให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ หากผู้เสียหายไม่ตกลงรับเงินชดเชย สามารถฟ้องร้องเรียกค่าชดเชยต่อศาลได้ แต่จะกลับมาขอรับเงินช่วยเหลืออีกไม่ได้

๖) ในกรณีที่ผู้ให้บริการสาธารณสุขถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญา หากศาลเห็นว่าจำเลยกระทำผิด ให้ศาลนำเอาข้อเท็จจริงต่าง ๆ รวมทั้งการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ มาพิจารณาประกอบด้วย เพื่อศาลอาจจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้หรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้

๗) สถานพยาบาลต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่คณะกรรมการกำหนด

(๓.๒) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เป็นผู้เสนอ) สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

๑) ให้มีกองทุนเงินเยียวยาให้เงินชดเชยให้แก่ผู้เสียหายและผู้ให้บริการจากบริการสาธารณสุข ที่มาของเงินในกองทุนมาจากเงินตาม มาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ กองทุนประกันสังคม เงินสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ และเงินจากโรงพยาบาลเอกชนที่สมัครใจจ่ายสมทบ

๒) ผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขมีสิทธิได้รับเงินชดเชยจากกองทุน โดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิด เว้นแต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นตามปกติธรรมดาของโรค หรือซึ่งหลีกเลี่ยงมิได้เกิดจากการให้บริการสาธารณสุขตามมาตรฐานวิชาชีพ

๓) ให้มีคณะกรรมการคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขทำหน้าที่กำหนดนโยบายและมาตรการคุ้มครองผู้เสียหาย พัฒนาระบบความปลอดภัย เพื่อลดความเสี่ยงจากความเสียหายที่จะเกิดจากบริการสาธารณสุขให้น้อยที่สุด และสนับสนุนการสร้างเสริมความสัมพันธ์ที่ดีในระบบบริการสาธารณสุข กำหนดระเบียบต่าง ๆ และวินัยยុทธธรณ์

๔) ผู้เสียหายสามารถขอรับเงินค่าเสียหายได้ภายในสามปีนับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหาย แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่เกิดความเสียหาย

๕) เมื่อผู้เสียหายตกลงรับเงินชดเชยจากกองทุน จะจัดให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ หากผู้เสียหายไม่ตกลงรับเงินชดเชย สามารถฟ้องร้องเรียกค่าชดเชยต่อศาลได้ แต่จะกลับมาขอรับเงินช่วยเหลืออีกไม่ได้

๖) ในกรณีที่ผู้ให้บริการสาธารณสุขถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญา หากศาลเห็นว่าจำเลยกระทำความผิด ให้ศาลนำเอาข้อเท็จจริงต่าง ๆ รวมทั้งการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ มาพิจารณาประกอบด้วย เพื่อศาลอาจจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้หรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้

๗) ในกรณีที่มีความเสียหายปรากฏขึ้นภายหลังการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ โดยผลของสารที่สะสมอยู่ในร่างกายหรือใช้เวลาในการแสดงอาการให้ผู้เสียหายมีสิทธิยื่นคำร้องขอรับเงินชดเชยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหาย แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่นับแต่วันที่เกิดความเสียหาย

๘) ให้มีการพัฒนาระบบความปลอดภัยเพื่อลดความเสี่ยงต่อการเกิดความเสียหาย

(๓.๓) ร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากบริการสาธารณสุข พ.ศ. (กระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้เสนอ) สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

๑) ให้มีกองทุนเงินชดเชยให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากบริการสาธารณสุข ซึ่งรวมทั้งผู้รับและบุคลากรผู้ให้บริการสาธารณสุข ที่มาของเงินในกองทุนมาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๒) ผู้ได้รับผลกระทบจากบริการสาธารณสุขมีสิทธิได้รับเงินชดเชยจากกองทุน โดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิด เว้นแต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นตามปกติธรรมดาของโรค หรือซึ่งหลีกเลี่ยงมิได้เกิดจากการให้บริการสาธารณสุขตามมาตรฐานวิชาชีพ

๓) ให้มีคณะกรรมการกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากบริการสาธารณสุขทำหน้าที่กำหนดนโยบายและมาตรการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบ การจัดระบบการไกล่เกลี่ย และสนับสนุนการสร้างเสริมความสัมพันธ์ที่ดีในระบบบริการสาธารณสุข และการพัฒนาระบบความปลอดภัยและป้องกันผลกระทบ กำหนดระเบียบต่าง ๆ และวินัยยุทธธรณ์

๔) ผู้เสียหายสามารถขอรับเงินค่าเสียหายได้ภายในสามปีนับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหาย แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่เกิดความเสียหาย

๕) เมื่อผู้เสียหายตกลงรับเงินชดเชยจากกองทุน จะจัดให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ เพื่อสละสิทธิเรียกร้องและยุติการดำเนินคดีทางแพ่งทั้งหมด

ผู้ได้รับผลกระทบต้องดำเนินการขอรับเงินจากกองทุนก่อนเป็นเงื่อนไขก่อนการฟ้องคดี หากไม่ปฏิบัติให้ศาลมีอำนาจสั่งจำคุกคือออกจากสารบบความ

กรณีผู้ได้รับผลกระทบรับเงินชดเชยบางส่วนแล้วหรือไม่ตกลงยินยอมรับเงินชดเชย และจะฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดีอาจฟ้องกองทุนได้โดยตรง แต่จะฟ้องผู้ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบหรือหน่วยงานที่ก่อให้เกิดผลกระทบไม่ได้

๖) ผู้ให้บริการสาธารณสุขซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายและไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญาเว้นแต่หากเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่ผู้ให้บริการสาธารณสุขถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญา หากศาลเห็นว่าจำเลยกระทำผิด ให้ศาลนำเอาข้อเท็จจริงต่าง ๆ รวมทั้งการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ มาพิจารณาประกอบด้วย เพื่อศาลอาจจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้หรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้

๗) ให้มีการพัฒนาระบบความปลอดภัยเพื่อลดความเสี่ยงต่อการเกิดความเสียหาย

(๔) สรุปผลการพิจารณาในการจัดสัมมนาร่วมกับคณะกรรมการการปฏิรูประบบสาธารณสุขเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

ที่ผ่านมาคณะกรรมการการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค และคณะกรรมการการปฏิรูประบบสาธารณสุข ได้ร่วมกันจัดประชุมสัมมนาเรื่อง “กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการรับบริการสาธารณสุข” ในวันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๘ ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๒๑๓ - ๒๑๖ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒ โดยมีกลุ่มเป้าหมาย คือ คณะกรรมการการปฏิรูประบบสาธารณสุข คณะกรรมการการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค ฝ่ายสาธารณสุข ฝ่ายผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค และฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการปฏิรูประบบสาธารณสุข รวมทั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์การจัดประชุมสัมมนาเพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีร่วมกันระหว่างบุคลากรด้านสาธารณสุข และผู้รับบริการสาธารณสุข อันจะนำไปสู่การร่างกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ทั้งนี้ ในการสัมมนามีการแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะกันอย่างกว้างขวาง สรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

จากสภาวะการณ์ในปัจจุบันประเทศไทยมีผู้รับบริการสาธารณสุขเพิ่มสูงขึ้นเป็นจำนวนมาก ประกอบกับบุคลากรด้านสาธารณสุขมีจำนวนไม่เพียงพอ ส่งผลให้เกิดความเสียหายด้านสุขภาพแก่ผู้รับบริการสาธารณสุข ซึ่งยังไม่มีมาตรการแก้ไขเยียวยาความเสียหายดังกล่าวอย่างเป็นระบบและทันทั่วถึง ก่อให้เกิดการฟ้องร้องดำเนินคดีบุคลากรด้านสาธารณสุขทั้งทางแพ่งและทางอาญา ซึ่งกระทบต่อสัมพันธภาพระหว่างบุคลากรด้านสาธารณสุขและผู้รับบริการด้านสาธารณสุข รวมทั้งกระทบต่อระบบบริการสาธารณสุขของประเทศไทย จึงเป็นที่มาของการเสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ.

อย่างไรก็ดี ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวหลายฝ่ายได้แสดงความคิดเห็นที่ยังไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้น คณะกรรมการการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค และคณะกรรมการการปฏิรูประบบสาธารณสุข จึงได้จัดการสัมมนาในครั้งนี้นี้ขึ้น เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับ

ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับไปปรับปรุงระบบการให้บริการสาธารณสุขและนำเสนอประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว อันจะเป็นประโยชน์ในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้รับบริการด้านสาธารณสุขอย่างทันท่วงที และเพื่อเสริมสร้างสัมพันธภาพอันดีระหว่างผู้ให้บริการด้านสาธารณสุขและผู้รับบริการสาธารณสุขต่อไป ซึ่งจากการสัมมนาได้มีข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะดังนี้

๑) ผู้ให้บริการด้านสาธารณสุขต้องปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพ เพื่อป้องกันความเสียหายซึ่งอาจจะเกิดขึ้นกับผู้รับบริการสาธารณสุข อันจะนำไปสู่การฟ้องร้องดำเนินคดีระหว่างผู้ให้บริการสาธารณสุขและผู้รับบริการสาธารณสุขซึ่งมีผลกระทบต่อสัมพันธภาพของทั้งสองฝ่าย

๒) ควรมีกระบวนการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างเป็นระบบ มีความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย และสามารถชดเชยความเสียหายได้ทันท่วงที ในอัตราที่เหมาะสมตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงเพื่อให้กระบวนการชดเชยความเสียหายดังกล่าวมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวควรมีลักษณะประนีประนอม เป็นที่ยอมรับทั้งสองฝ่าย

๓) ควรมีคณะกรรมการซึ่งมีความเป็นกลางและประกอบด้วยผู้แทนจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น ผู้ให้บริการด้านสาธารณสุข ผู้รับบริการด้านสาธารณสุข ผู้แทนจากสาขาวิชาชีพต่าง ๆ เป็นต้น ปฏิบัติหน้าที่กำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการรับบริการสาธารณสุข การจัดระบบใกล้เคียง การพิจารณาจ่ายเงินชดเชยความเสียหาย และการสร้างเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้ให้บริการด้านสาธารณสุขและผู้รับบริการด้านสาธารณสุข

๔) ผู้ให้บริการด้านสาธารณสุขซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพด้วยความสุจริต ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เว้นแต่จะได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

๕) กองทุนคุ้มครองผู้ได้รับความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข ควรมีกระบวนการบริหารจัดการที่โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ เพื่อให้การบริหารกองทุนดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์ตามความมุ่งหมาย สามารถชดเชยความเสียหายตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุน

(๕) พิจารณาสอนการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการรับบริการสาธารณสุข และร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ.

คณะกรรมการการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาแล้วเห็นว่า ควรมีการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการรับบริการสาธารณสุข เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาข้างต้น โดยได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการรับบริการสาธารณสุข เพื่อพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าว พร้อมทั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ. ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวต้องมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑) ผู้ได้รับผลกระทบจากบริการสาธารณสุข ซึ่งเป็นผู้รับหรือผู้ให้บริการสาธารณสุขมีสิทธิได้รับเงินชดเชยจากกองทุน โดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิด เว้นแต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นตามปกติธรรมดาของโรค

๒) ให้มีกองทุนเงินชดเชยให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากบริการสาธารณสุข ซึ่งรวมทั้งผู้รับบริการและบุคลากรผู้ให้บริการสาธารณสุข ที่มาของเงินในกองทุนมาจากเงินที่โอนมาจากเงินตามมาตรา ๔๑

ของพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ และเงินที่คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพกันไว้ จำนวนไม่เกินร้อยละหนึ่งของเงินที่จ่ายให้หน่วยบริการตามกฎหมายว่าด้วยหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เงินที่คณะกรรมการประกันสังคมจัดสรร จำนวนไม่เกินร้อยละหนึ่งของเงินที่จะจ่ายให้สถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ไม่เกินร้อยละหนึ่งของจำนวนเงินที่จัดสรรไว้สำหรับที่เป็นเงินสวัสดิการรักษายาบาลของข้าราชการ และเงินที่สถานพยาบาลสมัครใจจ่ายสมทบ

๓) ให้มีคณะกรรมการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุขทำหน้าที่กำหนดนโยบายและมาตรการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบ สนับสนุนการสร้างเสริมความสัมพันธ์ที่ดีในระบบบริการสาธารณสุข การพัฒนาระบบความปลอดภัยและป้องกันผลกระทบ การกำหนดระเบียบต่าง ๆ โดยมีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ และให้มีคณะอนุกรรมการพิจารณาเงินชดเชยประจำจังหวัด และคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์

๔) ผู้เสียหายสามารถขอรับเงินค่าเสียหายได้ภายในสามปีนับแต่วันที่รู้ถึงผลกระทบจากความเสียหาย แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่เกิดผลกระทบจากความเสียหาย

๕) ผู้ได้รับผลกระทบต้องดำเนินการขอรับเงินจากกองทุนก่อนที่จะมีการฟ้องคดี โดยให้ถือว่าเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีของเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ หากไม่ปฏิบัติให้ศาลมีอำนาจสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

๖) เมื่อผู้เสียหายตกลงรับเงินชดเชยจากกองทุน จะจัดให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ

๗) ในกรณีที่ผู้ให้บริการสาธารณสุขถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญา หากศาลเห็นว่าจำเลยกระทำความผิด ให้ศาลนำเอาข้อเท็จจริงต่าง ๆ รวมทั้งการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ มาพิจารณาประกอบด้วยเพื่อศาลอาจจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้หรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้

๘) ให้มีการพัฒนาระบบความปลอดภัยเพื่อลดความเสี่ยงต่อการเกิดความเสียหายให้น้อยที่สุด

นอกจากนี้ เพื่อให้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ มีความสอดคล้องกันกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ. ในเรื่องการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข จึงเห็นควรให้แก้ไขพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับ สรุปได้ดังนี้

๑) ให้มีการเพิ่มเติมการจัดสรรเงินกองทุนไม่เกินร้อยละหนึ่งของเงินที่จะจ่ายให้สถานพยาบาล เพื่อนำส่งให้กองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุขเป็นรายปีในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

๒) ให้มีการกันเงินจำนวนร้อยละหนึ่งของเงินที่จะจ่ายให้หน่วยบริการ โดยให้นำส่งให้กับกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุขเป็นรายปี ในพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕

ข้อเสนอการปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ

จากผลการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ข้างต้น คณะอนุกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการรับบริการสาธารณสุข ภายใต้คณะกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค จึงได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ซึ่งครอบคลุมแนวทางการคุ้มครองและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากบริการสาธารณสุข ทั้งนี้ การปฏิรูปในเรื่องดังกล่าวเป็นการปฏิรูประบบชดเชยความเสียหายของผู้บริโภค ซึ่งเป็นหนึ่งภารกิจของคณะกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค

ดังนั้น เพื่อผลักดันให้เกิดการปฏิรูปในเรื่องดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค จึงขอเสนอให้ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาและมีมติดังต่อไปนี้

(๑) เห็นชอบกับรายงานผลการศึกษาของคณะกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค เรื่อง “การปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข”

(๒) เห็นชอบกับ “ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.”

(๓) เห็นชอบให้ส่งมอบรายงานผลการศึกษา ตามข้อ ๕.๑ และร่างพระราชบัญญัติ ตามข้อ ๕.๒ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป

ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้

(๑) เกิดการเยียวยาความเสียหายจากการบริการสาธารณสุขโดยไม่ต้องมีการพิสูจน์ความผิด โดยมี ความรวดเร็วและเป็นธรรมแก่ผู้รับและบุคคลากรผู้ให้บริการสาธารณสุข

(๒) ลดการฟ้องร้องคดีแพ่งกับผู้ประกอบวิชาชีพสาธารณสุข โดยหากผู้ได้รับผลกระทบรับการเยียวยา จากกองทุนแล้ว ให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ และกำหนดให้มีการดำเนินการขอเงินชดเชย ตามขั้นตอนและวิธีการของกฎหมายฉบับนี้ เป็นเงื่อนไขก่อนการฟ้องคดีต่อศาล

(๓) สร้างความมั่นใจให้แก่บุคลากรสาธารณสุขในการปฏิบัติหน้าที่ กรณีมีการฟ้องร้องในคดีอาญา เนื่องจากมีบทบัญญัติการบรรเทาโทษแก่บุคลากรสาธารณสุข ที่ให้อำนาจดุลพินิจศาลตัดสินบรรเทาโทษหรือไม่ลงโทษ

(๔) ส่งเสริมให้มีการพัฒนาระบบความปลอดภัยในระบบการให้บริการสาธารณสุขเพื่อลดความเสี่ยง ต่อการเกิดความเสียหายให้น้อยที่สุด

ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับในระยะเริ่มแรก คือ มีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ. พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นกรอบและแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวก่อน จากนั้นในระยะต่อมาจะส่งผลให้การฟ้องคดีเนื่องจากการได้รับความเสียหายจากการให้และรับบริการสาธารณสุขลดน้อยลง เนื่องจากผู้ได้รับผลกระทบจะหันมาใช้ในการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุขมากยิ่งขึ้น

๔. ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

หลักการและเหตุผล

สังคมไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมข้อมูลข่าวสารที่มีพัฒนาการทางด้านกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมมาโดยลำดับและกำลังจะเข้าสู่ขั้นการพัฒนาแบบเศรษฐกิจดิจิทัลตามนโยบายของรัฐบาลปัจจุบัน หลักการที่สำคัญของการพัฒนาดังกล่าวก็คือการเปลี่ยนผ่านจากระบบการควบคุมกิจการโดยรัฐ ไปสู่ระบบการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมเพื่อให้เกิดความจำเริญทางเศรษฐกิจและการให้ผู้บริโภคได้รับความเป็นธรรมภายใต้การกำกับดูแลของ กสทช.ในฐานะที่เป็นหน่วยงานกลาง

อย่างไรก็ดีปริมาณเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมในส่วนที่เป็นการร้องเรียนต่อองค์กรกำกับดูแลมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดสู่ระดับที่มากกว่า ๒,๐๐๐ เรื่อง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นต้นมา โดยในขณะนั้นเป็นยุคของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทช.) ซึ่งได้มีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (สบท.) ขึ้นเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการเฉพาะ แต่ สบท. ได้หมดสิ้นสถานะไปตามบทบัญญัติแห่ง พรบ.กสทช.๒๕๕๓ ที่มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติการดำเนินงานด้านการรับเรื่องร้องเรียนในรูปแบบของ สบท. ยังคงดำเนินมาจนถึงปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จนกระทั่งเมื่อคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ได้รับการแต่งตั้งขึ้น หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินงานด้านการรับเรื่องร้องเรียนในกิจการโทรคมนาคมจึงกลับมามีสถานะเป็นส่วนงานหรือสำนักหนึ่งในโครงสร้างปกติของสำนักงาน กสทช. ซึ่งในปัจจุบันคือสำนักรับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (รท.) โดยที่ปริมาณเรื่องร้องเรียนยังคงยืนอยู่ในระดับประมาณ ๒,๐๐๐ กว่ากรณีต่อปี

ที่ผ่านมาแม้ กสทช. ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภค แต่ที่ได้รับการแก้ไขเป็นเพียงเรื่องร้องเรียนที่เป็นความสนใจของสื่อมวลชน เช่น กรณีผู้แข่งขันหญิงเปลือยหน้าอกวาดภาพในรายการ Thailand Got Talent หรือรายการตอบโจทย์ เป็นต้น ที่จริงแล้วหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคภายใต้บังคับบัญชาของหน่วยงานกำกับ ไม่สามารถทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคหลายกรณีเกิดจากการที่หน่วยงานกำกับดูแลไม่ทำหน้าที่ ทั้งในระดับหน่วยงานปฏิบัติการและในระดับนโยบาย อาทิ ปัญหาการคิดค่าบริการเกินกว่าอัตราขั้นสูง ๙๙ สตางค์ต่อนาที ปัญหาค่าบริการ 3G ไม่ลดลง ๑๕% เป็นต้น ดังนั้น กลไกการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในสำนักงาน กสทช. จึงไม่สามารถดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างตรงไปตรงมา เพราะจะเป็นการขัดแย้งกันภายในหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องขัดแย้งกับผู้บังคับบัญชาที่สามารถให้คุณให้โทษได้โดยตรง นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีความเห็นไม่สอดคล้องกับสำนักงาน กสทช. อาทิ เรื่องการทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่กรณีผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมจะตั้งสถานีวิทยุคมนาคม หรือ การคิดค่าโทรศัพท์โดยพิเศษวินาที

เป็นหนึ่งในนาที เป็นต้น ดังจะเห็นได้ว่าที่ผ่านมาเรื่องร้องเรียนมีแนวโน้มเป็นเรื่องค้างสะสมมากขึ้นเรื่อย ๆ จนล่าสุดในปี ๒๕๕๘ มีเรื่องค้างสะสมมากกว่า ๕๐% ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อเปรียบเทียบการดำเนินการมาตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ ที่แทบไม่มีเรื่องค้างสะสมเลย

อย่างไรก็ดีปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคไม่ใช่ประเด็นเฉพาะเรื่องร้องเรียนที่ไม่ได้รับการแก้ไขเท่านั้น แต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของการกำกับดูแล ตั้งแต่ความเป็นผู้เชี่ยวชาญของ กสทช. ไม่เป็นไปตามที่เจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการ แต่ได้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านวิศวกรรมใดๆที่ไม่มีความเข้าใจเรื่องธุรกิจ ได้ผู้เชี่ยวชาญด้านกิจการกระจายเสียงที่มีประสบการณ์เพียงแค่เคยจัดรายการวิทยุ และได้ผู้เชี่ยวชาญด้านกิจการโทรคมนาคมไปกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง เป็นต้น เมื่อมี กสทช. เป็นแกนกลางของโครงสร้างนี้ และมีผู้ประกอบการเป็นฝ่ายที่มีอำนาจต่อรองมากกว่า ผู้บริโภคจึงไม่สามารถทำอะไรได้หาก กสทช. ไม่ดำเนินการเป็นแกนหลัก เช่นกรณีต่อไปนี้

- กสทช. เห็นว่าปัญหาเรื่องร้องเรียนเป็นหน้าที่ของผู้บริโภคต้องแจ้งยกเลิกสัญญาเอง
- กสทช. เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้นของผู้รับใบอนุญาตไม่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค
- กสทช. ให้ใบอนุญาตช่องรายการโดยไม่พิจารณาว่ามีประวัติข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการโฆษณาอาหารและยา และไม่กำหนดเงื่อนไขใด ๆ

(รายละเอียดปัญหาอยู่ในเอกสารแนบ)

เช่นนี้แล้ว ผู้บริโภคก็จะไม่ได้รับการคุ้มครองใด ๆ ทั้งสิ้น เพราะเป็นข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของระบบ และกระบวนการทางกฎหมายอยู่เองที่ผู้บริโภคก็จะไม่สามารถดำเนินการหรือมีแรงจูงใจทางเศรษฐกิจมากพอที่จะดำเนินการในช่องทางกฎหมายอื่น

คณะอนุกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภคกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์กิจการโทรคมนาคมและเศรษฐกิจดิจิทัล ได้ประชุมปรึกษาหารือแล้วเห็นว่าปัญหาของการไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ กสทช. โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขในระดับโครงสร้าง จึงสรุปสภาพปัญหาดังนี้

๑. กสทช. โดยรวมไม่ใช่ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถในกิจการที่เกี่ยวข้อง
๒. กสทช. โดยรวมไม่ทำหน้าที่ในกรอบอำนาจหน้าที่และขาดธรรมาภิบาล
๓. กสทช. ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการทำงาน และไม่นำ

ความคิดเห็นผู้บริโภคไปพิจารณา

๔. กสทช. ดำเนินการไม่อยู่บนพื้นฐานผลการศึกษาและงานวิจัย
๕. กสทช. ไม่ได้ดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดสภาพปัญหาคอขวดของเรื่องร้องเรียน

โดยที่ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายไว้ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ ในส่วนของการสร้างศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศว่า รัฐบาลได้กำหนดนโยบายให้มีการส่งเสริมภาคเศรษฐกิจดิจิทัลและวางรากฐานของเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศอย่างจริงจังซึ่งจะทำให้ทุกภาค

เศรษฐกิจก้าวหน้าไปได้ทันโลกและสามารถแข่งขันในโลกสมัยใหม่ ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการและได้ผ่านความเห็นชอบต่อร่างกฎหมายชุดเศรษฐกิจดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๗ และวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๘ โดยมีร่างพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่...) พ.ศ. ... เป็นร่างกฎหมายที่สำคัญที่สุดฉบับหนึ่งที่ได้รับ ความสนใจติดตามและวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง

ร่างพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ได้รับข้อคิดเห็นและข้อทักท้วงหลายประการจากภาคเอกชนซึ่งหลายส่วนสะท้อนให้เห็นว่าร่างกฎหมายยังไม่ครอบคลุมปัญหาตามสมควร และหลายฝ่ายได้ทักท้วงให้รับฟังความคิดเห็นให้รอบด้าน นอกจากนี้ผู้มีส่วนได้เสียภายนอกแทบไม่มีโอกาสเลยที่จะได้แสดงความคิดเห็น โดยปรากฏว่ามีกลุ่มบุคคลและผู้ที่ไม่คาดคิดว่าอาจได้รับผลกระทบ อาทิ

- เครือข่ายกลุ่มบุคคลผู้พิการ
- กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม
- กลุ่มเครือข่ายสื่อเพื่อเด็กเยาวชนและครอบครัว
- กลุ่มองค์กรเพื่อผู้บริโภค
- กลุ่มสิทธิมนุษยชน
- กลุ่มนักวิชาการ และ
- กลุ่มองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชน

องค์กรเหล่านี้ได้ยื่นหนังสือและแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อมวลชนมาอย่างต่อเนื่อง ล่าสุดในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๘ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้จัดประชุมรับฟังความเห็นแบบเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้ แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะครอบคลุมข้อคิดเห็นและข้อทักท้วงของบุคคลภายนอกเท่าที่ควรจะเป็น

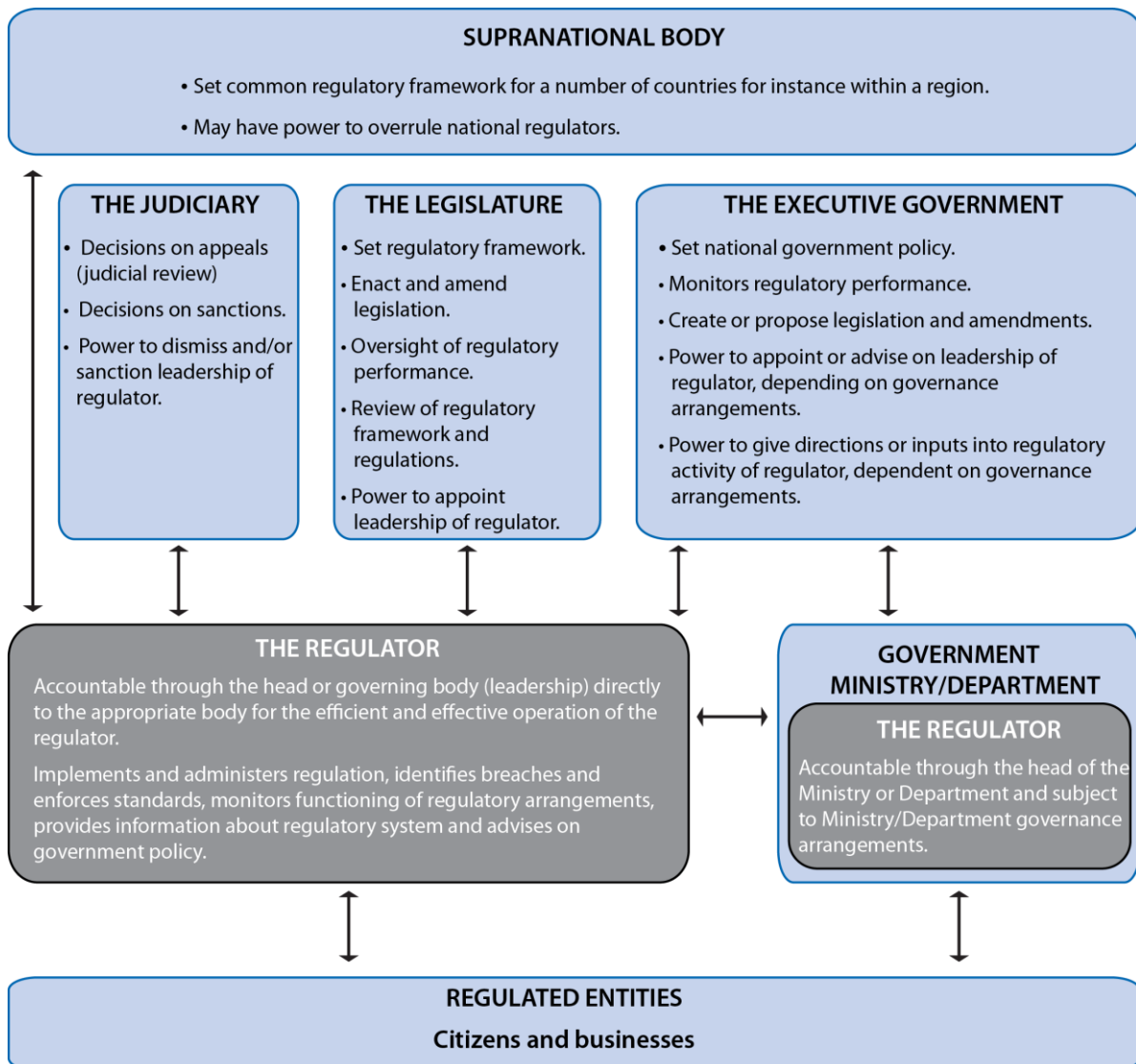
โดยเป็นที่ยอมรับมานานแล้วว่าเพียงแค่หลักกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยสัญญาและละเมิด ไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองผู้บริโภค การมีกฎหมายทางมหาชนเพื่อการกำกับดูแล เช่นการกำกับดูแลการโฆษณาสินค้า การมีกฎหมายเอกชนที่ว่าด้วยการดำเนินธุรกิจของเอกชน กฎหมายการแข่งขันทางการค้าเพื่อกำกับดูแลเกี่ยวกับพฤติกรรมกีดกันการแข่งขัน ก็เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคโดยรวม ในขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงความต้องการและประโยชน์ของผู้บริโภคที่แตกต่างหลากหลายของรายบุคคลด้วยกระบวนการรับและวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนอย่างทัน่วงที การคุ้มครองผู้บริโภคจึงมีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับการคุ้มครองการแข่งขันในระบบตลาด ทั้งสองแนวนโยบายจึงมีวัตถุประสงค์ส่งเสริมและไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ เมื่อมีการแข่งขันที่ดีในตลาด ผู้บริโภคก็ย่อมได้ประโยชน์เพราะผู้ประกอบการย่อมต้องแข่งขันกันสร้างนวัตกรรมและสร้างประสิทธิภาพของสินค้าและบริการรวมถึงทำราคาต่ำที่สุดที่เป็นไปได้เพื่อช่วงชิงตลาดของผู้บริโภค ^{๒๗}

^{๒๗} ปิยะบุตร บุญอร่ามเรือง, รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์เรื่องการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมเพื่อการคุ้มครองผู้ใช้บริการ, เสนอต่อ สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (๒๕๕๒)

โดยที่หลักการและเหตุผลที่กล่าวมาเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อแนวทางการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภคกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์กิจการโทรคมนาคมและเศรษฐกิจดิจิทัล ที่คณะกรรมการการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค รับผิดชอบอยู่จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาเพื่อจัดทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภคกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์กิจการโทรคมนาคมและเศรษฐกิจดิจิทัล เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการทำงานของคณะกรรมการการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภคต่อไป

ประเด็นการปฏิรูป

โดยหลักการกำกับดูแลสาขากลหน่วยงานกำกับดูแลอาจแสดงให้เห็นความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ๆ ได้ตามภาพ



จากสภาพปัญหาประกอบกับหลักการกำกับดูแลที่ดีสากล (OECD Principles for the Governance of Regulators) ซึ่งประกอบด้วย

- ความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแล (Role clarity)
- การป้องกันไม่ให้อยู่ภายใต้อิทธิพลที่ไม่เหมาะสมและการดำรงรักษาไว้ซึ่งความไว้วางใจแก่สาธารณะ (Preventing undue influence and maintaining trust)
- การตัดสินใจตามองค์ความรู้และองค์ประกอบของหน่วยงานกำกับดูแลที่เป็นอิสระ (Decision-making and governing body structure for independent regulators)
- ความโปร่งใสตรวจสอบได้ (Accountability and transparency)
- การมีส่วนร่วมของประชาชน (Engagement)
- การมีแหล่งเงินทุนที่ชัดเจน (Funding)
- การประเมินผลการดำเนินงาน (Performance Evaluation)

คณะอนุกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภคกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์กิจการโทรคมนาคมและเศรษฐกิจดิจิทัล ได้ประชุมปรึกษาหารือและสรุปประเด็นการพิจารณา ดังนี้

- (๑) หลักการกำกับดูแลด้วยผู้เชี่ยวชาญ
- (๒) หลักความเป็นอิสระของหน่วยงานกำกับดูแล
- (๓) หลักการกำกับดูแลการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม
- (๔) หลักวินัยการเงินการคลัง
- (๕) หลักการประเมินผลการปฏิบัติงาน
- (๖) หลักการมอบหมายอำนาจหน้าที่กำกับดูแลเฉพาะเรื่องผู้บริโภค

(๗) บทบัญญัติที่มีการเพิ่มเติมในร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ฉบับเสนอที่ประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เพื่อพิจารณาในวันพุธที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘ เพื่อประโยชน์ส่วนตนของใครคนใดคนหนึ่ง

วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

- (๑) ทบทวนองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานกำกับดูแลที่เป็นอิสระ (independent regulator) และความชอบธรรมในการมอบหมายอำนาจหน้าที่ (delegation)
- (๒) ประชุมกลุ่มย่อยเพื่อรับฟังความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง
- (๓) พิจารณาเปรียบเทียบ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ (พรบ.กสทช. ๒๕๕๓) กับร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ฉบับเสนอที่ประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑)

เพื่อพิจารณาในวันพุธที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘ (ร่าง พรบ. กสทช. ๒๕๕๘) โดยเทียบเคียงกับหลักการกำกับดูแลที่ดีสากล (OECD Principles for the Governance of Regulators)

(๔) พิจารณาเสนอแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติใน ร่าง พรบ. กสทช. ๒๕๕๘

(๕) หากพบว่าการแก้ไขปรับปรุงในร่าง พรบ.กสทช. ๒๕๕๘ ไม่ส่งผลที่ดีกว่า และไม่มีข้อเสนอใหม่ให้กลับไปใช้บทบัญญัติเดิมตาม พรบ. กสทช. ๒๕๕๓

สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

คณะกรรมการได้พิจารณาและสรุปว่าการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นภารกิจเชิงโครงสร้างที่ต้องจัดทำเป็นยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนการปฏิรูปโดยมีคลื่นความถี่ซึ่งเป็นทรัพยากรสาธารณะของชาติเป็นแกนกลางและจำเป็นต้องต้องแก้ไขใน ๔ ด้านพร้อม ๆ กันตามรูป



ภารกิจทั้ง ๔ ส่วนประกอบด้วย

- (๑) การปรับปรุงแก้ไข พรบ.กสทช.
- (๒) การปรับปรุงแก้ไข การกำกับดูแลวิชาชีพสื่อ
- (๓) การปรับปรุงแก้ไข การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน
- (๔) การปรับปรุงแก้ไข การคุ้มครองผู้บริโภค

คณะกรรมการ ได้พิจารณาและสรุปว่าในรายงานจะได้ดำเนินการใน ๒ ภารกิจหลักได้แก่ การปรับปรุงแก้ไข พรบ.กสทช.๒๕๕๓ และการคุ้มครองผู้บริโภค โดยมีประเด็นปัญหาตาม พรบ.กสทช.๒๕๕๓ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์กิจการโทรคมนาคมและเศรษฐกิจดิจิทัลทั้งหมด ๗ ประการได้แก่

(๑) หลักการกำกับดูแลด้วยผู้เชี่ยวชาญ

ในรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยผ่านทางผู้แทนในรัฐสภา

- ฝ่ายนิติบัญญัติได้รับอำนาจโดยชอบธรรมจากการเลือกตั้งของประชาชน
- ฝ่ายบริหารได้รับอำนาจโดยชอบธรรมตามกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ
- ฝ่ายตุลาการควบคุมการใช้อำนาจนั้นตามกฎหมาย

การมอบหมายอำนาจหน้าที่ (delegation) จึงเป็นที่มาของความชอบธรรมในการใช้อำนาจ และเป็นปกติอยู่เองที่ฝ่ายบริหารก็ต้องมอบหมายอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนั้นต่อให้กับหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในด้านใดด้านหนึ่ง ซึ่งบ่อยครั้งไม่ใช่หน่วยงานที่อยู่ภายใต้โครงสร้างการบังคับบัญชาของรัฐบาลโดยตรง และเนื่องจากไม่ได้รับความชอบธรรมจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่ผ่านการมอบหมายอำนาจหน้าที่จึงมีการเรียกหน่วยงานประเภทนี้ว่า “non-majoritarian institutions” ^{๒๘} หรือที่แสดงหน่วยงานกำกับดูแล (regulators) ไว้ในแผนภาพตอนต้น

ในกรณีของ กสทช. ซึ่งได้รับมอบอำนาจหน้าที่โดย พรบ.กสทช.๒๕๕๓ จึงเป็นเสมือนตัวแทน (agent) ที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่เพื่อทำงานแทนฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งถือเป็นตัวการ (principal) โดยตรง เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกำกับดูแลกิจการสื่อสาร (communications regulator) ซึ่งโดยหลักการมีเหตุผลความจำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานประเภทนี้ดังต่อไปนี้

- ความเชี่ยวชาญ (expertise) เพราะหน่วยงานจะมีความรู้ความเชี่ยวชาญในกิจการที่ตนเองกำกับ และมีข้อมูลในการตัดสินใจที่ดีกว่าฝ่ายนิติบัญญัติและส่วนราชการทั่วไป
- ความยืดหยุ่นในการทำงาน (flexibility) เพราะหน่วยงานจะสามารถปรับปรุงกฎเกณฑ์ของตนเองได้ง่ายกว่า และทันสถานการณ์กับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป
- พันธกิจที่ไว้วางใจได้ (credible commitments) และมีเสถียรภาพ (stability) เพราะหน่วยงานจะไม่ต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองรายวัน ทำให้มีเวลาและความน่าเชื่อถือที่จะส่งเสริมกิจกรรมแบบตลาดมากกว่านักการเมืองระยะสั้น
- ความมีประสิทธิภาพ (efficiency) และประสิทธิผล (efficacy) เพราะด้วยปัจจัยข้างต้น หน่วยงานลักษณะนี้สามารถนำมาซึ่งผลลัพธ์ในการกำกับดูแลที่ดี
- ความโปร่งใส (transparency) และการมีส่วนร่วมของสาธารณะ (public participation) เพราะกระบวนการตัดสินใจของหน่วยงานลักษณะนี้จะเปิดกว้างและโปร่งใสมากกว่าส่วนราชการทั่วไป และเพราะปลอดจากอิทธิพลทางการเมือง ทำให้สามารถนำมาซึ่งการกำกับดูแลที่ดีกว่า และย่อมหมายถึงความรับผิดชอบที่ดีกว่าของหน่วยงาน
- ต้นทุนการดำเนินการที่ต่ำลง (reducing decision making costs) เพราะการมอบหมายให้หน่วยงานลักษณะนี้ตัดสินใจแทนฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารย่อมเป็นไปได้ง่ายและสะดวกกว่าที่จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารตัดสินใจเอง

^{๒๘} Mark Thatcher & Alec Stone Sweet, *Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions*, 25 WEST EUROPEAN POLITICS 1–22 (2002)

- ความไม่แน่นอนทางการเมือง (political uncertainty) ทำให้นักการเมืองสามารถใช้หน่วยงานลักษณะนี้ที่มีแนวโน้มที่จะถูกเปลี่ยนแปลงได้ยากกว่าสามารถนำพานโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ในระยะยาว ^{๒๙}

ในแง่นี้ความเชี่ยวชาญจึงเป็นคุณสมบัติที่สำคัญที่สุดของ กสทช. ที่จะสามารถตอบโจทย์ความชอบธรรมและความจำเป็นในการจัดตั้งหน่วยงานลักษณะนี้และนำพาภารกิจทั้งหลายให้ลุล่วงได้

ก. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของ กสทช.

เป็นความจริงที่ว่า การกำหนดคุณสมบัติผู้เชี่ยวชาญในแต่ละด้านเพื่อให้ได้ผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละด้านมาทำงานร่วมกันดังที่ปรากฏมาแล้วใน พรบ.กสทช.๒๕๕๓ มีส่วนทำให้ไม่ได้ผู้ที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมอย่างแท้จริงมารับหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติในมาตรา ๗ (๑๒) ที่ห้ามไม่ให้ผู้ที่มีประสบการณ์เคยเป็นผู้บริหารในกิจการที่เกี่ยวข้องมาในระยะเวลา ๑ ปีก่อนได้รับการเสนอชื่อ ทำให้ขาดผู้ทรงคุณวุฒิที่มีคุณสมบัติที่ดีกว่าและเหมาะสมกว่ามาเป็น กสทช. ในชุดที่ผ่านมา แต่กลายเป็นได้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านวิศวกรรมโดด ๆ ที่ไม่มีความเข้าใจเรื่องธุรกิจ ได้ผู้เชี่ยวชาญด้านกิจการกระจายเสียงที่มีประสบการณ์เพียงแค่ว่าเคยจัดรายการวิทยุ และได้ผู้เชี่ยวชาญด้านกิจการโทรคมนาคมไปกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง เป็นต้น

พรบ.กสทช.๒๕๕๓	ร่าง พรบ.กสทช.๒๕๕๘
- กิจการกระจายเสียง ๑ คน - กิจการโทรทัศน์ ๑ คน - กิจการโทรคมนาคม ๒ คน - ด้านกฎหมายกิจการกระจายเสียงฯ ๑ คน และกิจการโทรคมนาคมจำนวน ๑ คน - ด้านเศรษฐศาสตร์กิจการกระจายเสียงฯ ๑ คน และกิจการโทรคมนาคม ๑ คน - ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ในกิจการกระจายเสียงฯ ๑ คน และกิจการโทรคมนาคม ๑ คน - ด้านการศึกษาวัฒนธรรมหรือการพัฒนาสังคม ๑ คน	กสทช.จำนวน ๗ คน ซึ่งแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม ด้านวิศวกรรมกฎหมาย เศรษฐศาสตร์การคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ที่จะยังประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า ร่าง พรบ.กสทช.๒๕๕๘ จึงพยายามแก้ไขให้มีการกำหนดคุณสมบัติที่ผ่อนคลายมากขึ้น แต่การผ่อนคลายดังกล่าว ไม่ใช่ทางแก้ของปัญหาเรื่องนี้แต่อย่างใด มีหน้าซ้ำ ร่าง พรบ.กสทช. ๒๕๕๘ ยังกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาไปกำหนดคุณสมบัติที่ต้องการในรายละเอียดอีกชั้นหนึ่ง จึงยังเป็นการบิดเบือนหลักการที่ต้องการสรรหาผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความเข้าใจมากำกับดูแลกิจการด้านนี้ เพราะไม่สามารถล่วงรู้ได้เลยคณะกรรมการสรรหาจะกำหนดคุณสมบัติอะไร

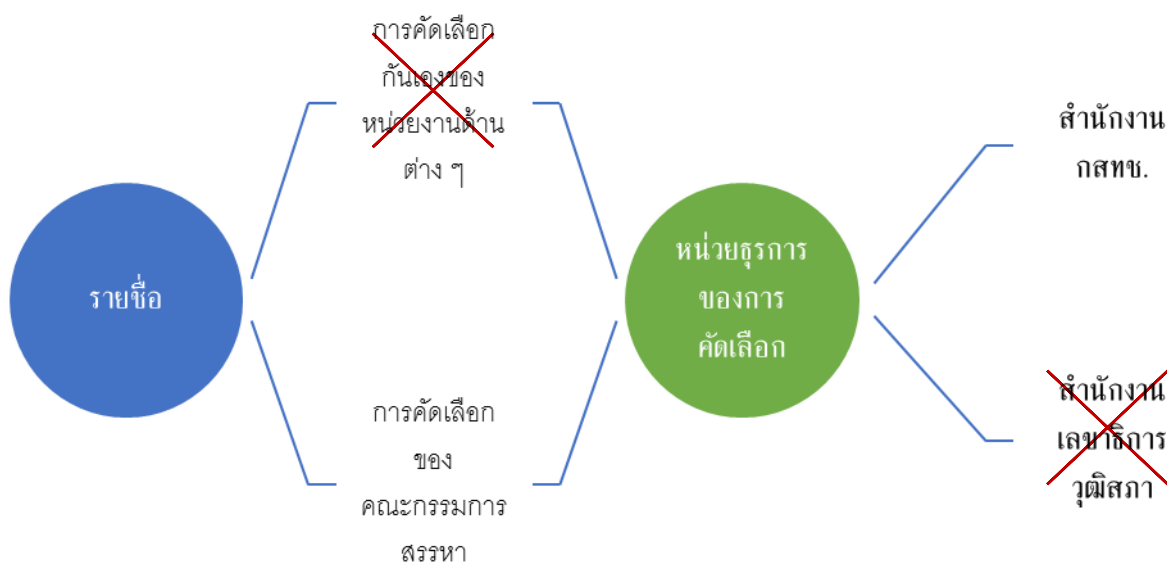
^{๒๙} Fabrizio Gilardi, *Evaluating Independent Regulators, in* DESIGNING INDEPENDENT AND ACCOUNTABLE

พรบ.กสทช.๒๕๕๓	ร่าง พรบ.กสทช.๒๕๕๘
อายุไม่ต่ำกว่า ๓๕ ปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกิน ๗๐ ปีบริบูรณ์	อายุไม่ต่ำกว่า ๔๕ ปี แต่ไม่เกิน ๖๕ ปี เพิ่มคุณสมบัติทั่วไป ดังนี้ (๓) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการพลเรือน พนักงานในหน่วยงานอื่นของรัฐหรือ รัฐวิสาหกิจ ที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้าส่วนราชการตั้งแต่ระดับกรมขึ้น ไป หรือหัวหน้าหน่วยงานอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลหรือรัฐวิสาหกิจ หรือ (๔) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ขึ้นไปหรือเป็นหรือเคย เป็นนายทหารหรือนายตำรวจที่มียศตั้งแต่พลโท พลอากาศโท พลเรือโท หรือพลตำรวจโท ขึ้นไป หรือ (๕) เป็นหรือเคยเป็นผู้บริหารมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ ปี ในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารอง กรรมการผู้จัดการใหญ่ในบริษัทมหาชนจำกัดที่มีทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่า ๑,๐๐๐ ล้านบาท หรือ (๖) มีประสบการณ์ทำงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคมาแล้วไม่น้อยกว่าสี่ปี

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า ร่างพรบ.กสทช.๒๕๕๘ จึงพยายามแก้ไขให้มีการกำหนดคุณสมบัติส่วนตัว
เพิ่มมากขึ้น แต่กำหนดคุณสมบัติที่เพิ่มมากขึ้นดังกล่าวไม่ใช่เนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของ กสทช. ใด ๆ ทั้งสิ้น
จึงไม่ใช่ทางแก้ของปัญหาเรื่องนี้แต่อย่างใด อย่างไรก็ตามมีข้อดีอยู่บ้างที่กำหนดให้มีผู้บริหารและผู้มีประสบการณ์
คุ้มครองผู้บริโภคแต่เงื่อนไขระยะเวลาประสบการณ์ก็ไม่ได้สัดส่วนและไม่สามารถแก้ปัญหาข้างต้นได้

คณะกรรมการจึงเสนอให้มีการแก้ไขตาม ร่างพรบ.กสทช.แนบท้ายรายงาน

ข. กระบวนการสรรหา กสทช.



ร่าง พรบ.กสทช.๒๕๕๘ ได้พยายามแก้ไขกระบวนการสรรหา กสทช.ซึ่งไม่ใช่ประเด็นปัญหาหลักของการได้มาซึ่งผู้เชี่ยวชาญ แต่ก็มีความเห็นในทิศทางเดียวกันว่าจะเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นด้วยการตัดกระบวนการได้มาซึ่งรายชื่อผู้มีคุณสมบัติโดยวิธีการคัดเลือกกันเองของหน่วยงานด้านต่าง ๆ ให้เหลือเพียงการคัดเลือกโดยคณะกรรมการสรรหาเพียงอย่างเดียว

อย่างไรก็ดีร่าง พรบ.กสทช.๒๕๕๘ ยังเปลี่ยนแปลงหน่วยธุรการของการสรรหาจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นสำนักงาน กสทช.ซึ่งจะสร้างปัญหาใหม่เพราะที่ผ่านมาสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาสามารถดำเนินการได้ดีตามสมควรอยู่แล้ว แม้มีข้อโต้แย้งติดขัดเรื่องใดสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาก็ยังคงดำเนินการให้กระบวนการสรรหาดำเนินไปได้ หากเปลี่ยนมาเป็นสำนักงาน กสทช.ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงต่อการได้มาซึ่งรายชื่อผู้มีคุณสมบัติได้รับเลือกเป็น กสทช.ก็อาจมีข้อยุ่งยากหลายประการตามมา

คณะกรรมการการจึงเสนอให้มีการแก้ไขตาม ร่างพรบ.กสทช.แนบท้ายรายงาน

ค. คณะกรรมการสรรหา กสทช.

ร่างพรบ.กสทช.๒๕๕๘ ได้พยายามแก้ไขกระบวนการสรรหา กสทช.ซึ่งไม่ใช่ประเด็นปัญหาหลักของการได้มาซึ่งผู้เชี่ยวชาญ โดยในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการสรรหา กสทช.ได้ถูกปรับเปลี่ยนองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาใหม่ทั้งหมด โดยไม่มีเหตุผลแน่ชัดว่าเพราะอะไร มีหน้าซ้ำองค์ประกอบใหม่ที่เป็นกรรมการสรรหาไม่ใช่ผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์หรือกิจการโทรคมนาคมใด ๆ ทั้งสิ้น จึงไม่อาจเข้าใจได้ว่าองค์ประกอบดังกล่าวจะสามารถนำมาซึ่งผู้เชี่ยวชาญตามหลักการได้อย่างไร อีกทั้งตัวแทนจากองค์กรอิสระเช่น ปปช. คตง. และผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามตารางข้างล่าง ก็ไม่มีความเหมาะสมที่จะเป็นกรรมการสรรหา เพราะจะขัดต่อภารกิจของท่านเหล่านั้นเองที่จะต้องเป็นผู้ตรวจสอบ

เช่นนี้แล้วย่อมไม่เป็นผลดีที่จะเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา และเมื่อไม่มีข้อเสนอที่ดีกว่า คณะกรรมการการจึงเสนอให้กลับไปใช้ตามเดิมใน พรบ.กสทช.๒๕๕๓ อย่างไรก็ตามมีองค์ประกอบเดิมบางส่วนที่สิ้นสภาพไปแล้วจึงปรับปรุงรายชื่อตาม ร่างพรบ.กสทช.แนบท้ายรายงาน

พรบ.กสทช.๒๕๕๓	ร่าง พรบ.กสทช. ๒๕๕๘
- ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ - ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ - ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี - ปลัดกระทรวงกลาโหม - ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร - ผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ - นายกสภาวิศวกร - ประธานสภาคนพิการทุกประเภทแห่ง	- ประธานศาลรัฐธรรมนูญ - ประธานศาลฎีกา - ประธานศาลปกครองสูงสุด - ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ - ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน - ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน

พรบ.กสทช.๒๕๕๓	ร่าง พรบ.กสทช. ๒๕๕๘
ประเทศไทย - นายกสมาคมวิชาการนิเทศศาสตร์และการสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย - นายกสมาพันธ์สมาคมวิชาชีพวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ - ประธานคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน - ประธานกรรมการสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย - ประธานสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย - ประธานสหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติ - ประธานสหพันธ์องค์กรผู้บริโภค	

(๒) หลักความเป็นอิสระของหน่วยงานกำกับดูแล



การมีหน่วยงานอิสระกำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายทำให้รัฐสามารถกำหนดนโยบายอันเป็นประโยชน์ของชาติโดยปราศจากข้อขัดแย้งทางผลประโยชน์ (conflict of interests) ระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ ๓ บทบาท ได้แก่

- หน้าที่ผู้กำหนดนโยบาย (Policy Development)
- หน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย (Regulation) และ
- หน้าที่ผู้ให้บริการ (Network Operations / Service Provision)

ซึ่งจะทำให้รัฐบาลสามารถริเริ่มนโยบายการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพปราศจากข้อคำนึงถึงผลประโยชน์เฉพาะของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง และหน่วยงานกำกับดูแลก็สามารถดำเนินการตามนโยบายด้วยความเป็นกลางได้อย่างแท้จริง ทั้งในเรื่องการแข่งขัน และการเชื่อมต่อโครงข่าย อันจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นให้กับตลาดถึงความเป็นกลางของคำวินิจฉัยจากหน่วยงานกำกับดูแล ที่จะช่วยดึงดูดผู้ให้บริการรายใหม่เข้าสู่ตลาดได้อีกทางหนึ่ง^{๓๐}

อย่างไรก็ดีที่ผ่านมามีปัญหาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่าง กสทช. ในฐานะที่เป็นหน่วยงานกำกับดูแล และ รัฐบาลในฐานะที่เป็นผู้กำหนดนโยบายหลายประการ ร่างพรบ. กสทช. ๒๕๕๘ จึงได้พยายามแก้ไขเพื่อให้เกิดความชัดเจนในความสัมพันธ์ดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่น

- ร่าง พรบ. กสทช. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๗ (๑) กำหนดให้ กสทช. ต้องจัดทำแผนแม่บทที่สอดคล้องกับแผนและนโยบายระดับชาติ ซึ่งแต่เดิมไม่ได้กำหนดไว้ อย่างไรก็ดี มีปัญหาว่าแผนแม่บทนี้เป็นแผนระดับนโยบายเดียวกันกับแผนและนโยบายระดับชาติหรือไม่อย่างไร ซึ่งที่จริงแล้ว แผนของหน่วยงานกำกับดูแล อย่างมากที่สุดก็คือ แผนและนโยบายการกำกับดูแล (regulatory policy) ไม่ใช่ แผนและนโยบายระดับชาติ (national policy)

- ร่าง พรบ. กสทช. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๗/๑ กำหนดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาว่าการดำเนินการของกสทช. สอดคล้องกับแผนและนโยบายระดับชาติหรือไม่ ซึ่งข้อนี้เป็นสิ่งที่ขัดกับหลักความเป็นอิสระของหน่วยงานกำกับดูแลอย่างร้ายแรง เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้คณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สามารถปรับปรุงแก้ไขแผนและนโยบายที่ตนเองกำหนดไว้ก่อนหน้าผ่านกลไกนี้ และมีผลบังคับแก่ กสทช. ซึ่งที่จริงแล้ว หากเห็นว่าการดำเนินการของ กสทช. ไม่สอดคล้องกับแผนและนโยบายระดับชาติก็ต้องดำเนินการตามกฎหมายและเอาผิดฐานกระทำหรือละเว้นการกระทำในหน้าที่ ซึ่งมีช่องทางอยู่มากมายอยู่แล้ว เช่น การประเมินผลการดำเนินงานเฉพาะเรื่องของโดยคณะกรรมการติดตามและประเมินผล หรือกระบวนการยุติธรรมทางศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรมแล้วแต่กรณี

คณะกรรมการการจึงเสนอให้กลับไปใช้หลักการเดิมตาม พรบ. กสทช. ๒๕๕๓ โดยปรับปรุงถ้อยคำให้สอดคล้องกับเจตนาของรัฐบาลตาม ร่าง พรบ. กสทช. แนบท้ายรายงาน

(๓) หลักการกำกับดูแลการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม

ปัจจุบันกิจการโทรคมนาคมของไทยได้ถูกปฏิรูปในเชิงโครงสร้างตลาดเพื่อรองรับการเปิดตลาดและส่งเสริมการแข่งขันที่มีเอกชนหลายรายเป็นผู้ประกอบการภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานที่เป็นอิสระ ประเด็นการคุ้มครองการแข่งขันเป็นประเด็นที่สำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อตลาดโทรคมนาคมเป็นตลาดที่ผูกขาดโดยธรรมชาติ (natural monopoly) กล่าวคือ มีผู้ให้บริการรายใหญ่ (major suppliers) ที่มีอำนาจเหนือตลาด (Market dominance) ประกอบกิจการด้านโทรคมนาคมอยู่ก่อนที่จะมีการปฏิรูปโครงสร้างตลาด

^{๓๐} Hank Intven, Telecommunication Regulation Handbook, (Washington: infoDev Program of The World Bank, 2000), p.1-5

จึงมีความจำเป็นต้องกำกับดูแลพฤติกรรมของผู้ให้บริการที่มีอำนาจเหนือตลาดที่อาจอาศัยความได้เปรียบดังกล่าว กฎหมายเฉพาะ (Sector-Specific Laws) สำหรับภาคโทรคมนาคมจึงมีขึ้นเพื่อกำกับดูแลธุรกิจโทรคมนาคมเช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย เป็นต้น

พรบ. กสทช. ๒๕๕๓, พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงมีขึ้นเพื่อรองรับการปฏิรูประบบตลาดดังกล่าว อย่างไรก็ตามแม้มีการตรากฎหมายใหม่ดังกล่าวแล้ว ที่ผ่านมา กสทช. ยังคงดำเนินการในลักษณะที่บิดเบือนตลาดและไม่เป็นไปในทิศทางที่ส่งเสริมการแข่งขันหลายประการ เช่น ปัญหาการขยายอายุสัมปทานกรณีชิมดับ ^{๓๑} ปัญหาของ Must-carry และ Must-have Rules ^{๓๒} และปัญหาการออกใบอนุญาตประกอบกิจการดาวเทียมสื่อสารที่ตำแหน่ง ๑๒๐ องศาตะวันออก ^{๓๓} เป็นต้น

หลักการที่สำคัญของการกำกับดูแลระบบตลาดที่อาจสรุปพอสังเขปในที่นี้ก็คือ “หลักเสรีภาพในการประกอบกิจการ ข้อห้ามใด ๆ ที่อาจมีขึ้นมาเป็นข้อยกเว้น” หรือที่เรียกกันว่า “free market approach” ซึ่งแตกต่างจากหลักการควบคุมตลาดโดยรัฐที่ “ห้ามเป็นหลัก อนุญาตเป็นข้อยกเว้น” หรือที่เรียกกันว่า “command and control” ดังจะเห็นได้จากการอ้างอิงฐานอำนาจของ กสทช. จากพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นระบบควบคุมแบบเดิมที่ไม่ใช้ฐานอำนาจของ กสทช. และจะต้องถูกยกเลิกไปแล้วตั้งแต่ พรบ. กสทช. ๒๕๔๓

ยิ่งไปกว่านั้นร่าง พรบ. กสทช. ๒๕๕๘ ยังได้พยายามขยายอำนาจของ กสทช. ให้เป็นการควบคุมโดยรัฐในมาตรา ๒๗ (๔) มีหน้าที่ให้อำนาจนี้แก่สำนักงาน กสทช. ซึ่งเป็นเพียงหน่วยงานธุรการมาใช้อำนาจอย่างไม่เหมาะสม

นอกจากนั้นในร่าง พรบ. กสทช. ๒๕๕๘ ยังได้เพิ่มเติมถ้อยคำในมาตรา ๔๑ และ ๔๕ เพื่อแก้ไขการประมูลคลื่นความถี่ไม่ให้คำนึงถึงราคาแต่เพียงอย่างเดียวซึ่งเป็นการบิดเบือนกลไกตลาด ทั้งที่จริงแล้ว ข้อคำนึงต่าง ๆ ที่พึงจะมีนั้นควรต้องกำหนดไว้ในขั้นตอนก่อนการประมูล เช่น คุณสมบัติและเงื่อนไขการเข้าร่วมประมูล ไม่ใช่กำหนดให้ประมูลโดยไม่คำนึงถึงราคาเช่นนี้

^{๓๑} รายงานสรุปผลการเสวนาเฉพาะประเด็น “ปัญหาทางกฎหมายกรณีการสิ้นสุดสัญญาสัมปทานคลื่น 1800 MHz และแนวทางการแก้ไขปัญหา” จัดโดย โครงการประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับสำนักงาน กสทช. ประวิทย์ ลีสถาพรวงศ์ (สำนักงาน กสทช.), วันจันทร์ที่ ๒๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์, จันทจิรา เอี่ยมมยุรา บรรณาธิการและเรียบเรียง

^{๓๒} บริษัท อาร์เอส อินเทอร์เน็ตเซ็นแนว บรอดคาสติ้ง แอนด์ สปอร์ต แมเนจเม้นท์ จำกัด v. สำนักงาน กสทช., ศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดงที่ ๕๓๐ / ๑๕๕๗

^{๓๓} คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช., “การศึกษาระบบกฎหมายเพื่อการอนุญาตประกอบกิจการดาวเทียมเพื่อการสื่อสาร,” โครงการจัดทำรายงานการติดตามตรวจสอบเรื่องที่สำคัญและอยู่ในความสนใจ (ด้านกิจการโทรคมนาคม) โดยสถาบันเพื่อการวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (มีนาคม ๒๕๕๘)

คณะกรรมการการจึงเสนอให้กลับไปใช้หลักการเดิมตาม พรบ.กสทช.๒๕๕๓ โดยปรับปรุงถ้อยคำให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐบาลตาม ร่างพรบ.กสทช.แนบท้ายรายงาน

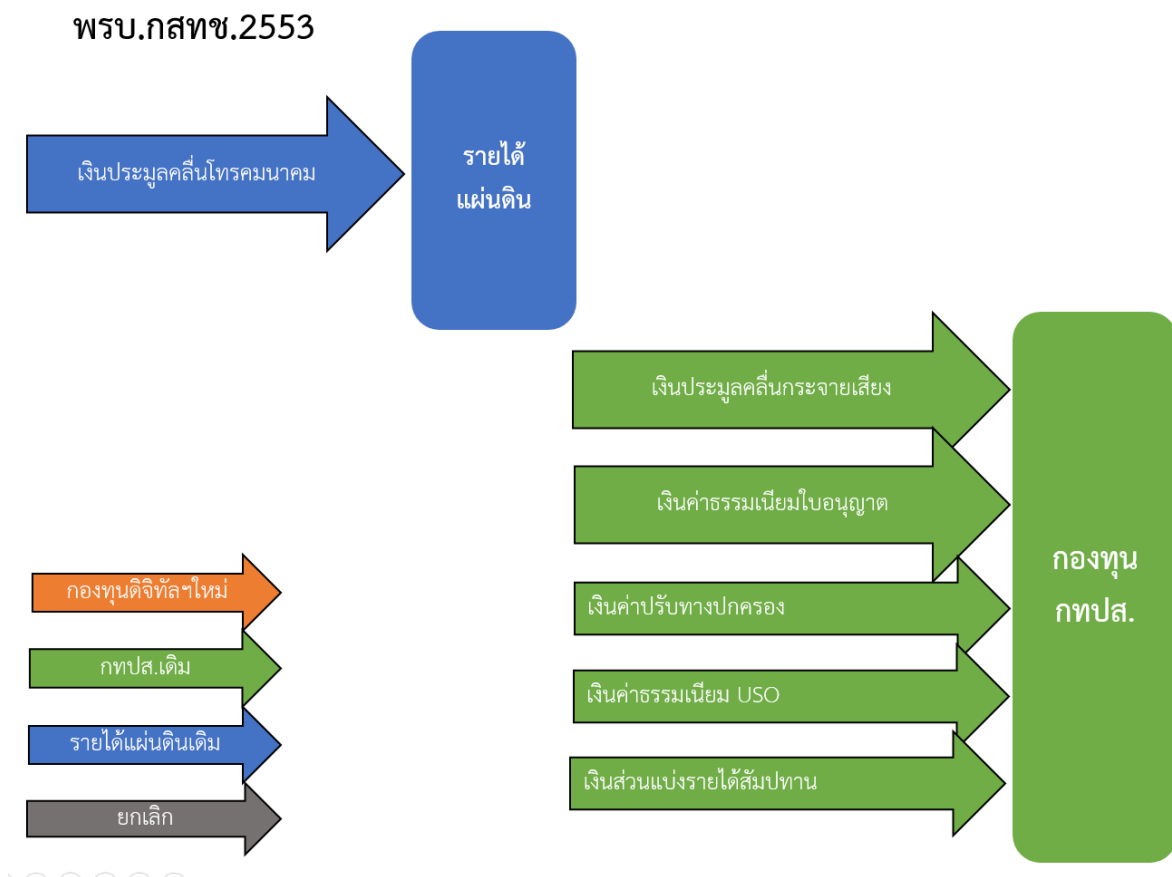
(๔) หลักวินัยการเงินการคลัง

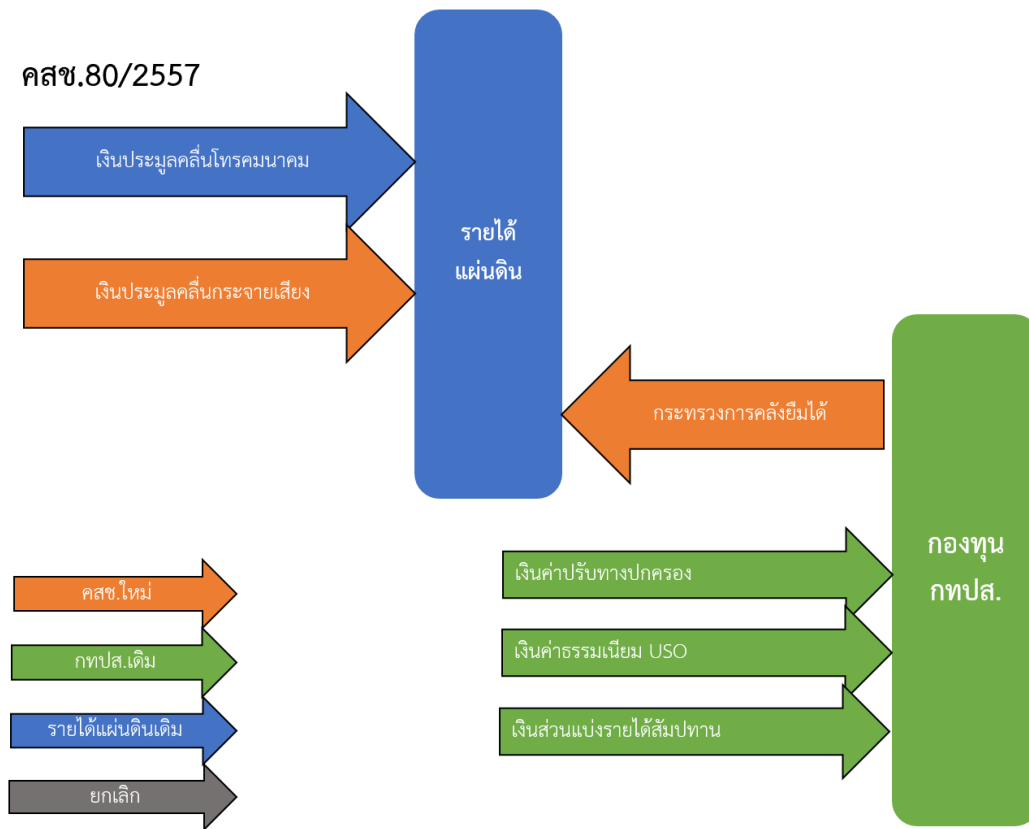
หลักวินัยการเงินการคลังตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต่อกรณี พรบ.เงินกู้ ๒ ล้านล้าน ได้มีมติเอกฉันท์ว่า พรบ. ดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ และในคำวินิจฉัยนี้ได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับ “เงินแผ่นดิน” เอาไว้

๑. การใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องดำเนินการตามกฎหมาย ๔ ฉบับ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย, กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ, กฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง ยกเว้นกรณีจำเป็นเร่งด่วน

๒. การใช้จ่ายเงินแผ่นดินอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการส่งเงินรายได้ตาม พรบ.กสทช.๒๕๕๓, ประกาศ คสช. ฉบับที่ ๘๐/๒๕๕๗ และร่าง พรบ.กสทช.๒๕๕๘ กำหนดพบว่าเป็นไปตามภาพดังต่อไปนี้





จากภาพข้างบนจะเห็นได้ว่าร่าง พรบ.กสทช.๒๕๕๘ และร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. ได้จัดตั้งกองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมและกำหนดให้มีการส่งเงินเข้ากองทุนจำนวนมาก จากเดิมที่เคยเป็นเงินของกองทุน กทปส. ซึ่งแต่เดิมมีไว้เพื่อภารกิจการให้บริการอย่างทั่วถึงเป็นหลัก และปัจจุบันยังคงมีปัญหาว่าไม่สามารถดำเนินการได้ตามเจตนารมณ์

ซึ่งตามแนวทางของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ การใช้จ่ายเงินตามนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัลผ่านทางกองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมโดยไม่ผ่านวิธีงบประมาณตามปกติย่อมทำไม่ได้ อีกทั้งนโยบายนี้เป็นนโยบายหลักของรัฐบาลโดยตรงย่อมไม่เป็นการสมควรที่จะใช้ช่องทางกองทุนดำเนินการ แตกต่างจากเจตนารมณ์ของกองทุน กทปส.ที่ไม่ใช่เป็นนโยบายหลักของรัฐบาลแต่เป็นภารกิจตาม พรบ.กสทช.๒๕๕๓ มาตรา ๕๒ ซึ่งเห็นว่าจำเป็นและควรต้องดำเนินการได้แก่

(๑) ดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม อย่างทั่วถึง ตลอดจนส่งเสริมชุมชนและสนับสนุนผู้ประกอบการบริการชุมชนตามมาตรา ๕๑

(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาทรัพยากรสื่อสาร การวิจัยและพัฒนาด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม รวมทั้งความสามารถในการรู้เท่าทันสื่อเทคโนโลยีด้านการใช้คลื่นความถี่ เทคโนโลยีสารสนเทศ เทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้พิการ ผู้สูงอายุ หรือผู้ด้อยโอกาส ตลอดจนอุตสาหกรรมโทรคมนาคม และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง

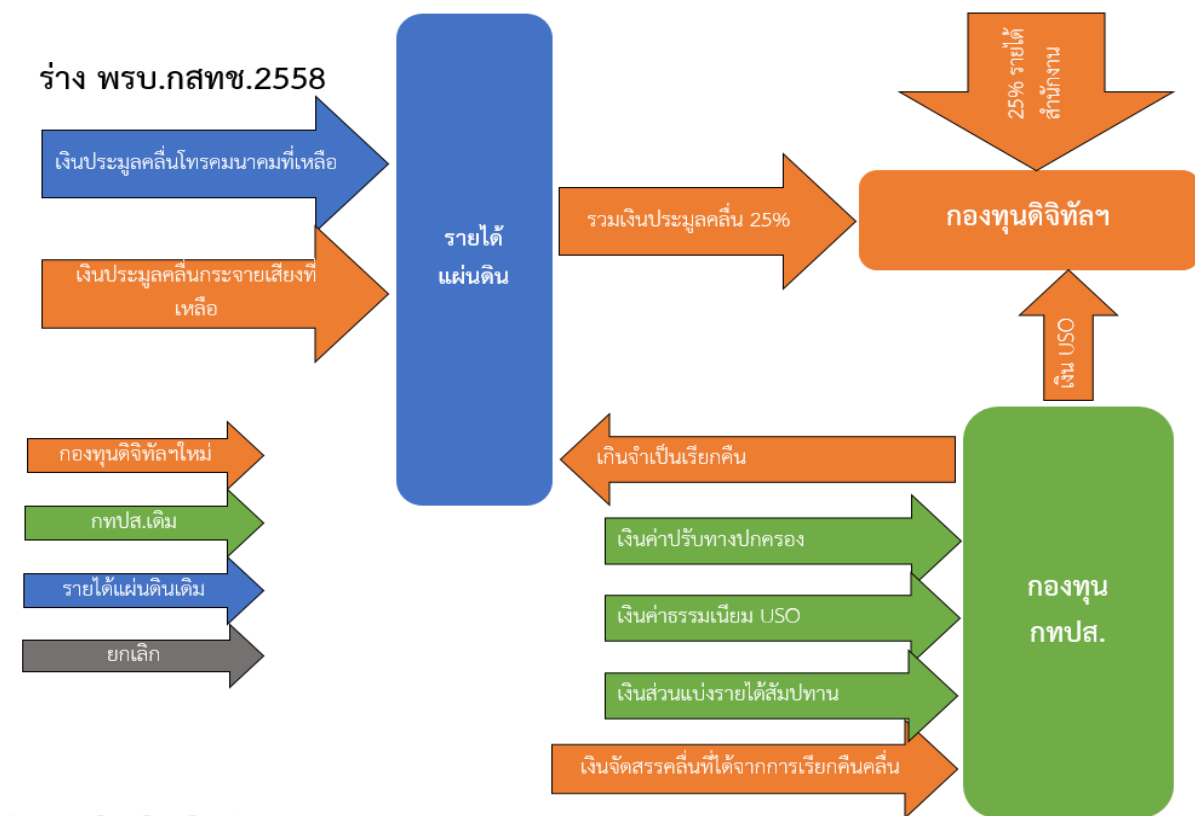
(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม และเทคโนโลยีสารสนเทศ ตลอดจนการดำเนินการขององค์กรซึ่งทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

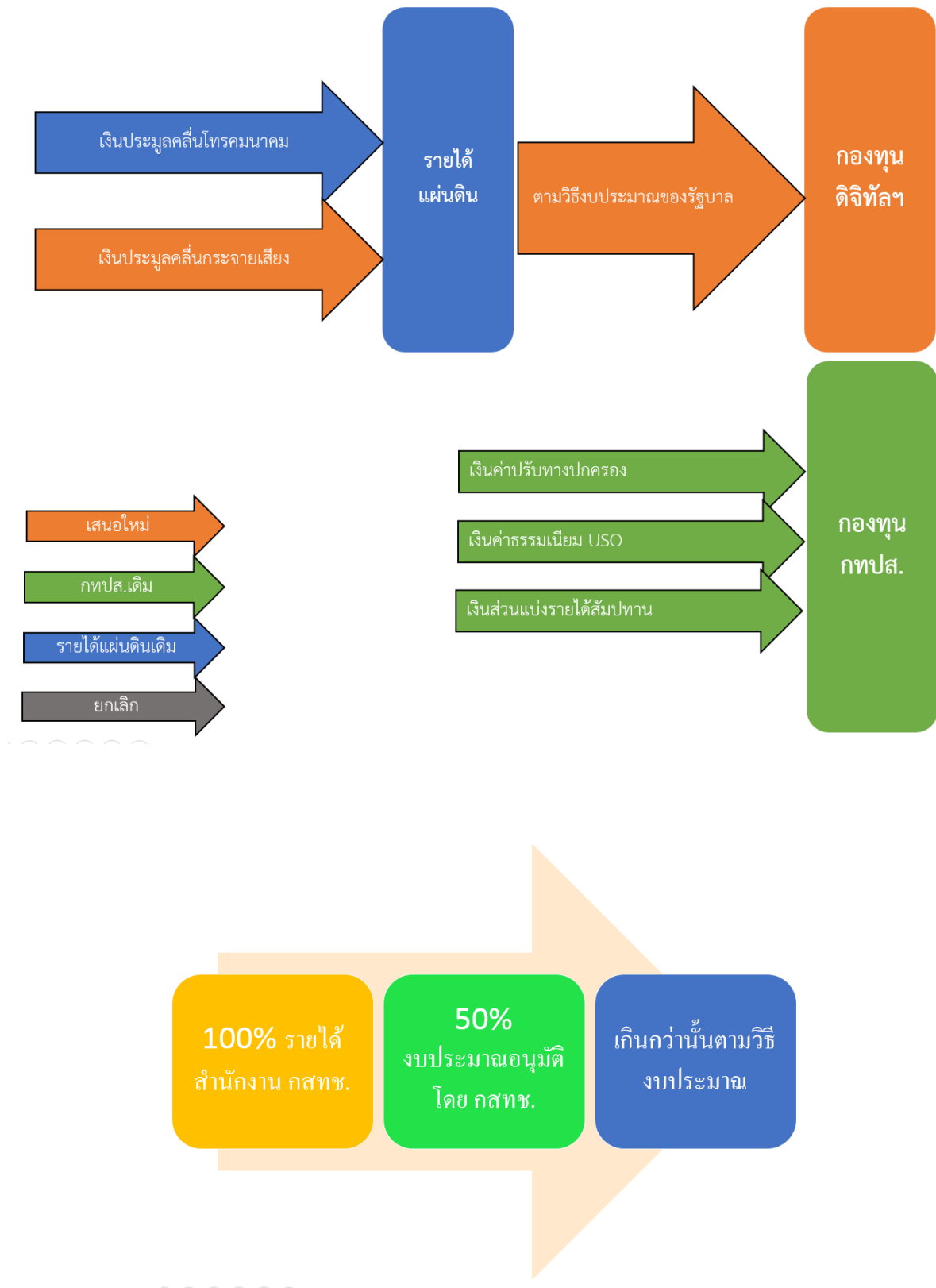
(๔) สนับสนุน ส่งเสริม และคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม

(๕) สนับสนุนการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์โดยจัดสรรเงินให้แก่กองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์

นอกจากนี้ร่าง พรบ.กสทช.๒๕๕๘ มาตรา ๕๓ วรรคสองยังกำหนดให้ใช้เงินกองทุน กทปส.โดยไม่เน้นการให้บริการอย่างทั่วถึงเหมือนที่กำหนดไว้ใน พรบ.กสทช.๒๕๕๓ ทั้งที่เป็นภารกิจหลักที่สำคัญมาก

คณะกรรมการกิจการจึงเสนอให้กลับไปใช้หลักการเดิมตาม พรบ.กสทช.๒๕๕๓ โดยให้กองทุนดิจิทัลฯ ดำเนินการตามวิธีงบประมาณจากรายได้แผ่นดินตามภาพต่อไปนี้ และปรับปรุงถ้อยคำให้สอดคล้องกับเจตนาของรัฐบาลตาม ร่างพรบ.กสทช.แนบท้ายรายงาน พร้อมเสนอให้มีการจำกัดวงเงินงบประมาณประจำปีของสำนักงาน กสทช. ไม่เกินครึ่งหนึ่งของค่าธรรมเนียมทั้งหลายที่สำนักงานจัดเก็บได้ในแต่ละปี





(๕) หลักการประเมินผลการปฏิบัติงาน

จากหลักการกำกับดูแลที่ดีสากล (OECD Principles for the Governance of Regulators) การประเมินผลการดำเนินงาน (Performance Evaluation) ถือเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่ง และจำเป็นต้องดำเนินการให้บรรลุผลเพื่อสะท้อนภาพของหน่วยงานกำกับดูแลที่เป็นอิสระออกมาให้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อตอบปัญหาความชอบธรรมของหน่วยงานที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งว่ามีความสามารถในการสร้างความไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายต่อไปหรือไม่^{๓๔} ในแง่นี้บางที่เรียกว่า “ความชอบธรรมเชิงผลลัพธ์” (output-oriented legitimacy)^{๓๕}

พรบ.กสทช.๒๕๕๓	ร่าง พรบ.กสทช.๒๕๕๘
- ด้านกิจการกระจายเสียง ๑ คน - ด้านกิจการโทรทัศน์ ๑ คน - ด้านกิจการโทรคมนาคม ๑ คน - ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ๑ คน - ด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ๑ คน - มาตรา ๗๑ ค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นในการสรรหาและการปฏิบัติงานของกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามระเบียบที่ กสทช. กำหนด ประธานสหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติ - มาตรา ๒๒ เมื่อปรากฏว่า กสทช. ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ สส. สว.หรือ ผู้บริโภค สามารถร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ กสทช. พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ โดยใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่	- ผู้แทนกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ - ผู้แทนกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม - ผู้แทนสำนักงานประมาณ - ผู้แทน ปปช. - ผู้แทน สตง - มาตรา ๗๐ ใหม่ ให้สำนักงาน กสทช. จัดให้มีบุคคลากรที่ทำหน้าที่เลขานุการและสนับสนุนและอำนวยความสะดวกแก่คณะกรรมการกำกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งจัดสรรงบประมาณให้ตามที่จำเป็นตามที่คณะกรรมการกำกับการประเมินผลการปฏิบัติงานเสนอ - มาตรา ๒๒ ใหม่ ยังคงหลักการเดิม เพียงแต่แก้ไขถ้อยคำในส่วนของรายงานของ กตป. เป็น รายงานของคณะกรรมการกำกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน

เป็นที่ทราบดีว่าคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช. หรือที่เรียกว่า “กตป.” ประสบปัญหาในการทำงานเป็นอย่างมากเนื่องจากการไม่ให้ความร่วมมือของ สำนักงาน กสทช. ด้วยเหตุที่ พรบ.กสทช.๒๕๕๓ กำหนดให้โครงสร้างการทำงานของ กตป.ต้องพึ่งพิงสำนักงาน กสทช.เป็นหลัก ภารกิจการติดตามตรวจสอบจึงไม่สามารถจะดำเนินการได้อย่างที่ควรจะเป็น

^{๓๔} Giandomenico Majone, *Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach*, 157 JOURNAL OF INSTITUTIONAL AND THEORETICAL ECONOMICS JITE 57-78 (2001)

^{๓๕} FRITZ W. SCHARPF, *GOVERNING IN EUROPE: EFFECTIVE AND DEMOCRATIC?* 10 (1999)

ร่าง พรบ. กสทช. ๒๕๕๘ จึงพยายามแก้ไขปัญหานี้ แม้จะให้ความเป็นอิสระเพิ่มมากขึ้นโดย

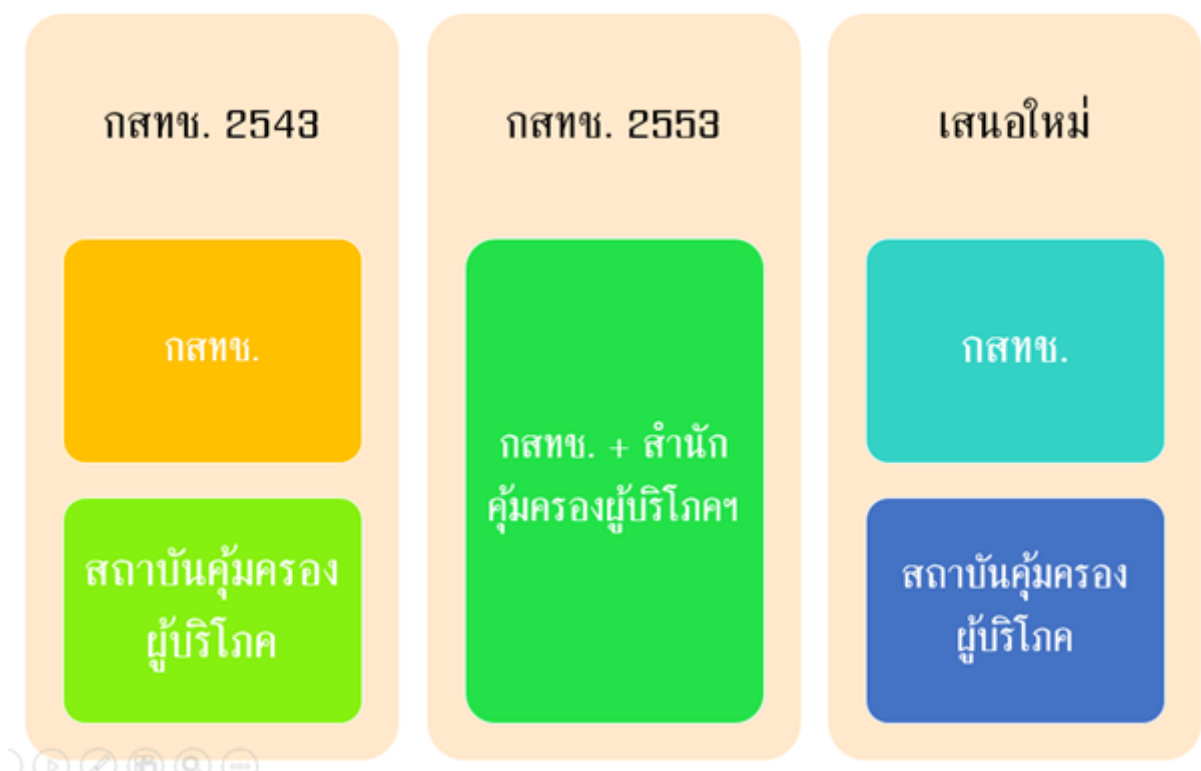
- กำหนดผู้แทนจากหน่วยงานภายนอกเป็นกรรมการ
- กำหนดให้มีทรัพยากรและบุคลากรที่จำเป็นภายในสำนักงาน กสทช.
- กำหนดให้รายงานผลการประเมินแก่ กสทช. เพื่อทราบ

แต่กลับแก้ไขโดยการเปลี่ยนแปลง กตป. ให้เป็นหน่วยงานประเมินภายใน (internal audit) สำนักงาน กสทช. แม้โดยหลักสากลของการประเมินผลการกำกับดูแลจะสามารถใช้กระบวนการประเมินผลงานภายในหน่วยงานกันเองได้ แต่ประสบการณ์ที่ผ่านมาทางปฏิบัติบ่งชี้ว่าการประเมินผลภายในย่อมไม่เพียงพอและไม่อาจจะบรรลุวัตถุประสงค์ไปได้

นอกจากนี้ร่าง พรบ. กสทช. ๒๕๕๘ ยังเปลี่ยนแปลงชื่อคณะกรรมการ กตป. ไปเป็นชื่อ “คณะกรรมการกำกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน” แม้จะเข้าใจได้ว่าเพื่อให้สะท้อนกับภารกิจที่น้อยลง แต่ทำให้การยกร่าง พรบ. กสทช. ใหม่มีความซับซ้อนโดยไม่จำเป็น จึงไม่ใช่สาระที่ควรแก่การแก้ไข

คณะกรรมการการจึงเสนอให้แก้ไขโครงสร้างของ กตป. ให้เป็นหน่วยงานประเมินภายนอก (external audit) โดยสมบูรณ์โดยมีสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นหน่วยธุรการ และให้ กตป. มีสถานะคล้ายกับคณะกรรมการชุดหนึ่งในวุฒิสภา และปรับปรุงถ้อยคำให้สอดคล้องกับเจตนาของรัฐบาลตามร่างพรบ.กสทช. แนบท้ายรายงาน

(๖) การมอบหมายอำนาจหน้าที่ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค



ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ได้จัดตั้งสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (สบท.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคโดยมีคณะกรรมการสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (คบท.) ซึ่งมาจากกระบวนการสรรหาขององค์กรผู้บริโภค คบท. มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและบัญชี ทรัพย์สินและการพัสดุของ สบท. และมีผู้อำนวยการสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (ผอ.สบท.) เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้าง รับผิดชอบการปฏิบัติงานของ สบท. ต่อ คบท. และ กทช.

สบท. มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ได้แก่ พัฒนากลไกการคุ้มครองผู้บริโภคผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม , สนับสนุนและสร้างความเข้มแข็งแก่ผู้บริโภคและองค์กรผู้บริโภคในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม , ศึกษารวบรวม ทํางานวิจัย ให้ความรู้และเผยแพร่ข้อมูลในกิจการโทรคมนาคมและใกล้เคียงข้อพิพาทที่เกิดขึ้นกับผู้บริโภค

การดำเนินงานของ สบท. ส่งผลให้สังคมไทยเกิดความตื่นตัว รับรู้และตระหนักในสิทธิของผู้ใช้บริการโทรคมนาคมอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน พิจารณาจากจำนวนการใช้สิทธิร้องเรียนของผู้บริโภคที่เพิ่มขึ้น จากเดิมในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผู้บริโภคใช้สิทธิร้องเรียนกับสำนักคุ้มครองผู้บริโภค (ชบ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายในสำนักงาน กทช. เพียง ๒๓๓ เรื่อง แต่เมื่อจัดตั้ง สบท. จำนวนผู้บริโภคที่ใช้สิทธิในปี ๒๕๕๒ เพิ่มขึ้นเป็น ๑,๗๕๓ เรื่อง และในปี ๒๕๕๓ สบท. รับเรื่องร้องเรียนทั้งสิ้น ๒,๓๔๖ เรื่อง

นอกจากนี้ สบท. ยังมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาของผู้ใช้บริการโทรคมนาคมในระดับนโยบายที่สำคัญ อาทิ ปัญหาการกำหนดวันใช้งานโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบชำระค่าบริการล่วงหน้าที่เร่งให้เกิดการใช้งานเกินความจำเป็น , ปัญหาบริการ sms รบกวนสิทธิความเป็นส่วนตัวของผู้ใช้บริการ และรณรงค์ให้เกิดบริการคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นต้น

ต่อมา เมื่อมีการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้มีเพียงหน่วยงานเดียวทำหน้าที่กำกับดูแลทั้งกิจการโทรคมนาคม และกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ คือ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) และให้มีอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคม และอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ ทำหน้าที่ในการพิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนและปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่ กสทช. กำหนด

ผลของกฎหมายดังกล่าว ทำให้มีการปรับสถานะของ สบท. เป็นกลุ่มงานภายในเทียบเท่าระดับสำนัก อยู่ภายใต้โครงสร้างของสำนักงาน กสทช. ขึ้นตรงต่อเลขาธิการ กสทช. ปัจจุบัน คือ สำนักรับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (รท.)

สถานะเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

สถานะเรื่องร้องเรียน ปี ๒๕๕๓ ปี ๒๕๕๔ ปี ๒๕๕๕ปี ๒๕๕๖ ปี ๒๕๕๗						ปี ๒๕๕๘ (๕ เดือน)	รวม
จำนวนเรื่องร้องเรียน	๒,๗๕๓	๒,๑๘๔	๒,๒๖๕	๒,๔๓๗	๒,๒๑๐	๑,๑๒๓	๑๒,๙๗๒
เรื่องที่ยุติแล้ว	๒,๗๕๒	๒,๑๗๗	๒,๒๓๑	๒,๒๙๙	๑,๙๔๘	๕๒๕	๑๑,๙๓๒
เรื่องที่อยู่ระหว่างดำเนินการ	๑	๗	๓๔	๑๓๘	๒๖๒	๕๙๘	๑,๐๔๐

ที่มาข้อมูล สำนักับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

หมายเหตุ - ข้อมูล ณ วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๘

ระยะเวลาการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

ปี พ.ศ.	ระยะเวลาดำเนินการจนเรื่องได้ข้อยุติ					เรื่องค้าง	รวม
	< ๓๐ วัน	๓๐-๖๐ วัน	๖๐-๙๐ วัน	>๙๐ วัน	รวม		
พ.ศ. ๒๕๕๓	๕๕๙	๕๔๓	๓๓๐	๑,๓๒๐	๒,๗๕๒	๑	๒,๗๕๓
พ.ศ. ๒๕๕๔	๖๒๘	๕๖๑	๒๓๑	๗๕๗	๒,๑๗๗	๗	๒,๑๘๔
พ.ศ. ๒๕๕๕	๕๕๖	๔๒๗	๒๑๒	๑,๐๓๖	๒,๒๓๑	๓๔	๒,๒๖๕
พ.ศ. ๒๕๕๖	๓๙๘	๔๔๐	๑๘๘	๑,๒๗๓	๒,๒๙๙	๑๓๘	๒,๔๓๗
พ.ศ. ๒๕๕๗	๘๔๖	๖๓๓	๑๙๖	๒๗๓	๑,๙๔๘	๒๖๒	๒,๒๑๐
พ.ศ. ๒๕๕๘	๒๗๑	๑๙๓	๕๘	๓	๕๒๕	๕๙๘	๑,๑๒๓
รวม	๓,๒๕๘	๒,๗๙๗	๑,๒๑๕	๔,๖๖๒	๑๑,๙๓๒	๑,๐๔๐	๑๒,๙๗๒

ที่มาข้อมูล สำนักับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

หมายเหตุ - ข้อมูล ณ วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๘

จำนวนเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (ปี ๒๕๕๕ - ปี ๒๕๕๘)

สำนักที่รับผิดชอบ	ปี ๒๕๕๕	ปี ๒๕๕๖	ปี ๒๕๕๗	ปี ๒๕๕๘	รวมทั้งสิ้น
	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘	ทั้งสี่ปี
สำนักคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (ปส.)	๔๙๘	๑๑๓	๑๙๔	๓๔	๘๓๙
สำนักกำกับการใช้คลื่นความถี่ในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (คส.)	๒๐	๒๐๘	๒๒๖	๒๘	๔๘๒
สำนักกำกับผังรายการและเนื้อหา และพัฒนาผู้ประกาศในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (ผส.)	๑๙๙	๙๐	๔๓	๒๑	๓๕๓
สำนักอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียง (ปส. ๑)	๑๗	๑๒	๑๙	๑	๔๙
สำนักการอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ (ปส. ๒)	๗	๗	๑๕	๐	๒๙

สำนักที่รับผิดชอบ	ปี ๒๕๕๕	ปี ๒๕๕๖	ปี ๒๕๕๗	ปี ๒๕๕๘	รวม ทั้งสิ้น
สำนักการอนุญาตประกอบกิจการโครงข่าย สิ่งอำนวยความสะดวก และเครื่องวิทยุคมนาคม (ปส. ๓)	๑๙	๕	๑	๒	๒๗
สำนักกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล (จส.)	๑	๗	๑๑	๑๑	๓๐
สำนักนโยบายและวิชาการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (วส.)	๐	๐	๒	๐	๒
สำนักนโยบายและวิชาการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (รส.)	๐	๑	๒	๖	๙
สำนักพัฒนาองค์กรวิชาชีพและส่งเสริมการบริการอย่างทั่วถึง (ชส.)	๒	๐	๐	๐	๒
สำนักส่งเสริมการแข่งขันและกำกับดูแลกันเอง (สส.)	๑	๑	๐	๐	๒
สำนักกฎหมายกระจายเสียงและโทรทัศน์ (มส.)	๐	๑	๑	๐	๒
สำนักค่าธรรมเนียมและอัตราค่าบริการในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (นส.)	๐	๐	๑	๐	๑
รวมทั้งสิ้น	๗๖๔	๔๔๕	๕๑๕	๑๐๓	๑,๘๒๗

ข้อมูล ณ วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๘

หมายเหตุ : เรียงลำดับจากจำนวนเรื่องร้องเรียนสะสมมากที่สุด

จำนวนเรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการแล้วเสร็จสะสมของผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
(ปี ๒๕๕๕ – ปี ๒๕๕๘)

สำนักที่รับผิดชอบ	ปี ๒๕๕๕	ปี ๒๕๕๖	ปี ๒๕๕๗	ปี ๒๕๕๘	รวม ทั้งสิ้น
สำนักคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (ปส.)	๔๖๙	๘๖	๖๗	๐	๖๒๒
สำนักกำกับผังรายการและเนื้อหา และพัฒนาผู้ประกอบการในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (ผส.)	๑๕๖	๗๕	๑๖	๑	๒๔๘
สำนักกำกับการใช้คลื่นความถี่ในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (คส.)	๑๒	๑๐๙	๑๒๗	๖	๒๕๔
สำนักกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล (จส.)	๑	๗	๑๑	๒	๒๑
สำนักอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียง (ปส. ๑)	๓	๔	๕	๐	๑๒
สำนักการอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ (ปส. ๒)	๓	๑	๒	๐	๖
สำนักนโยบายและวิชาการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (วส.)	๐	๐	๒	๐	๒
สำนักพัฒนาองค์กรวิชาชีพและส่งเสริมการบริการอย่างทั่วถึง (ชส.)	๒	๐	๐	๐	๒
สำนักกฎหมายกระจายเสียงและโทรทัศน์ (มส.)	๐	๑	๑	๐	๒
สำนักนโยบายและวิชาการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (รส.)	๐	๑	๒	๑	๔
สำนักส่งเสริมการแข่งขันและกำกับดูแลกันเอง (สส.)	๑	๑	๐	๐	๒
สำนักค่าธรรมเนียมและอัตราค่าบริการในกิจการกระจายเสียง	๐	๐	๑	๐	๑

สำนักที่รับผิดชอบ	ปี ๒๕๕๕	ปี ๒๕๕๖	ปี ๒๕๕๗	ปี ๒๕๕๘	รวม ทั้งสิ้น
และโทรทัศน์ (นส.)					
สำนักการอนุญาตประกอบกิจการโครงข่าย สิ่งอำนวยความสะดวก และเครื่องวิทยุคมนาคม (ปส. ๓)	๑	๐	๐	๐	๑
รวมทั้งสิ้น	๖๔๘	๒๘๕	๒๓๔	๑๐	๑,๑๗๗

จำนวนเรื่องร้องเรียนที่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จสะสมของผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (ปี ๒๕๕๕ – ปี ๒๕๕๘)

สำนักที่รับผิดชอบ	สะสม ๒๕๕๕	สะสม ๒๕๕๖	สะสม ๒๕๕๗	สะสม ๒๕๕๘	รวม ทั้งสิ้น
สำนักกำกับการใช้คลื่นความถี่ในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (คส.)	๘	๙๙	๙๙	๒๒	๒๒๘
สำนักคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (ปส.)	๒๙	๒๗	๑๒๘	๓๔	๒๑๘
สำนักกำกับผังรายการและเนื้อหา และพัฒนาผู้ประกาศในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (ผส.)	๔๓	๑๕	๒๗	๒๐	๑๐๕
สำนักอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียง (ปส. ๑)	๑๔	๘	๑๔	๑	๓๗
สำนักการอนุญาตประกอบกิจการโครงข่าย สิ่งอำนวยความสะดวก และเครื่องวิทยุคมนาคม (ปส. ๓)	๑๘	๕	๑	๒	๒๖
สำนักการอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ (ปส. ๒)	๔	๖	๑๓	๐	๒๓
สำนักกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล (จส.)	๐	๐	๐	๙	๙
สำนักนโยบายและวิชาการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (รส.)	๐	๐	๐	๕	๕
รวมทั้งสิ้น	๑๑๖	๑๖๐	๒๘๒	๙๓	๖๕๑

การดึงหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคกลับไปอยู่ใต้บังคับบัญชาของหน่วยงานกำกับดูแล (สำนักงาน กสทช.) ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างสำคัญ ทำให้ขาดกลไกตรวจสอบ สะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำกับดูแลโดยตรงไปตรงมา เพราะปัญหาการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคหลายกรณีเกิดจากการที่หน่วยงานกำกับดูแลไม่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย เช่น ปัญหาการคิดค่าบริการเกินกว่าอัตราขึ้นสูง ๙๙ สตางค์ต่อนาที, ปัญหาค่าบริการ 3G ไม่ลดลง ๑๕% ซึ่งอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นว่าผู้ให้บริการยังมิได้ลดค่าบริการลง ๑๕% ในขณะที่ รท. และสำนักงาน กสทช. มีความเห็นสอดคล้องกันว่าผู้ให้บริการลดค่าบริการ 3G แล้ว

ดังนั้น หน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นส่วนหนึ่งในสำนักงาน กสทช. จึงไม่สามารถดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างตรงไปตรงมาอย่างที่ควรจะเป็น เพราะจะเป็นการขัดแย้งกันภายในหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องขัดแย้งกับผู้บังคับบัญชาที่สามารถให้คุณให้โทษได้โดยตรง

รูปแบบของกลไกการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรคมนาคม ในต่างประเทศ สามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ ลักษณะ คือ

- ก. กลไกการคุ้มครองผู้บริโภคในองค์กรกำกับดูแล เช่น Federal Communications Commission- (FCC) ของประเทศสหรัฐอเมริกา , Office of Communication (Ofcom) ของประเทศอังกฤษ รวมทั้ง กสทช. ในประเทศไทย
- ข. กลไกการคุ้มครองผู้บริโภคที่แยกออกจากองค์กรกำกับดูแล เช่น Telecommunication Industry Ombudsman (TIO) ของประเทศออสเตรเลีย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่แยกออกมาจาก Australia Communications and Media Authority (ACMA) ซึ่งเป็นหน่วยงานการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและกิจการกระจายเสียง (Regulator)
- ค. กลไกการคุ้มครองผู้บริโภคทางเลือก : หน่วยงานเอกชนที่ให้บริการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบการ ตามแนวคิด “การกำกับดูแลร่วม (Co-regulation) และ”การกำกับดูแลตนเอง (Self-regulation)” เช่น Better Business Bureaus (BBB) ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นหน่วยงานรับข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการและผู้บริโภคในสาขาต่างๆ ไม่จำ กัดเฉพาะ โทรคมนาคม , Office of Telecommunication Ombudsman (Otelco) ในอังกฤษ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางเลือกภาคเอกชน ในการรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคและรับข้อพิพาท

คณะกรรมการฯ จึงมีข้อเสนอให้กลไกคุ้มครองผู้บริโภค ควรมีลักษณะเป็นสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุล (check & balance) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานคุ้มครองผู้บริโภค และปรับปรุงถ้อยคำให้สอดคล้องกับเจตนาของรัฐบาลตาม ร่างพรบ.กสทช.แนบท้ายรายงาน

(๓) การปรับปรุงถ้อยคำอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและตัดบทบัญญัติที่ไม่มีสาระอันควรแก่การแก้ไขเพิ่มเติม

ในร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการฯ เสนอแนบท้ายนี้มีการปรับปรุงแก้ไขถ้อยคำในบทบัญญัติทั้งหลายของร่างพรบ.กสทช.๒๕๕๘ เพื่อความเหมาะสมและสอดคล้องกันของบทบัญญัติ เช่น

- ปรับปรุงไม่ให้มีการแบ่งแยกการกำกับดูแลระหว่างกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรคมนาคมให้สอดคล้องกับการรวมคณะกรรมการ กสทช.
- ระบุยกเลิก พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ.๒๔๙๘ ให้ชัดเจนเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจห้ามและควบคุมตลาดเกินสมควร
- ปรับปรุงถ้อยคำเกี่ยวกับแผนและนโยบายการกำกับดูแล (regulatory policy) เพื่อให้สะท้อนภารกิจของ กสทช. ที่ไม่ใช่แผนและนโยบายระดับชาติ (national policy)
- ปรับปรุงถ้อยคำเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ให้มีความชัดเจน
- ปรับปรุงถ้อยคำเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ให้เป็นไปตามหลักวิชา
- ปรับปรุงถ้อยคำอื่นๆตามที่คณะกรรมการฯ เห็นสมควร

นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติที่มีการเพิ่มเติมในร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ฉบับเสนอที่ประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เพื่อพิจารณาในวันพุธที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘ เพื่อประโยชน์ส่วนตนของใครคนใดคนหนึ่งอย่างไม่เหมาะสม เช่น

มาตรา ๔๔/๒ ให้รองเลขาธิการ กสทช. หรือผู้เชี่ยวชาญตามสัญญาจ้างของสำนักงาน กสทช. ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่รองเลขาธิการ กสทช. หรือผู้เชี่ยวชาญ แล้วแต่กรณี ต่อไปจนกว่าจะครบกำหนดตามสัญญาจ้าง

ให้รองเลขาธิการ กสทช. หรือผู้เชี่ยวชาญตามวรรคหนึ่ง หรือผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการ กสทช. หรือผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งมีได้เป็นพนักงาน กสทช. ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และยังไม่มีเหตุที่จะต้องพ้นสภาพการเป็นพนักงาน กสทช. กลับเข้าเป็นพนักงานของสำนักงาน กสทช. โดยให้นับระยะเวลาการเป็นพนักงาน กสทช. ต่อเนื่องจากวันที่ผู้นั้นพ้นสภาพการเป็นพนักงาน กสทช.

มาตรา ๔๓/๔ ให้ผู้ซึ่งได้รับการว่าจ้างตามสัญญาจ้างการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงาน กสทช. ซึ่งได้ทำสัญญาจ้างไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับและสัญญาจ้างนั้นยังไม่ครบระยะเวลาจ้าง ยังคงปฏิบัติงานต่อไปจนครบกำหนดระยะเวลาในสัญญาจ้างนั้น

หากกรณีการบัญญัติกฎหมายข้างต้นเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่บุคคลใดที่ได้รับความไม่เป็นธรรมจากสำนักงาน กสทช. มาก่อน ก็ควรจะดำเนินการทางศาลโดยฟ้องเป็นคดี ไม่สมควรอย่างยิ่งที่จะบัญญัติไว้เป็นกฎหมายเช่นนี้ อย่างไรก็ดีไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องใดๆ ทั้งสิ้นตลอดกระบวนการยกร่าง พรบ.กสทช. ๒๕๕๘

คณะกรรมการการจึงเสนอให้มีการปรับปรุงถ้อยคำของบทบัญญัติทั้งหลาย และให้ตัดบทบัญญัติที่ไม่มีสาระอันควรออกจากร่างกฎหมายตาม ร่างพรบ.กสทช.แนบท้ายรายงาน

ข้อเสนอการปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ

จากผลการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ข้างต้น คณะกรรมการการจึงได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ (ฉบับที่...) พ.ศ. ซึ่งครอบคลุมแนวทางการปฏิรูปที่กล่าวมา ทั้งด้านสาระกฎหมาย ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย และการดำเนินการต่าง ๆ ในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม รายละเอียดปรากฏในภาคผนวก ก

ดังนั้น เพื่อผลักดันให้เกิดการปฏิรูปกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม คณะกรรมาธิการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค จึงขอเสนอให้ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาและมีมติดังต่อไปนี้

๕.๑ เห็นชอบกับรายงานผลการศึกษาของคณะกรรมาธิการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค เรื่อง “จัดทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม”

๕.๒ เห็นชอบกับ “ร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.๒๕๕๓ (ฉบับที่...) พ.ศ.”

๕.๓ เห็นชอบให้ส่งมอบรายงานผลการศึกษา ตามข้อ ๕.๑ และร่างพระราชบัญญัติ ตามข้อ ๕.๒ ให้คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการต่อไป

ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อเสนอการปฏิรูป

- (๑) ได้ร่าง พรบ. กสทช. ที่ยึดหลักการกำกับดูแลด้วยผู้เชี่ยวชาญ
- (๒) ได้ร่าง พรบ. กสทช. ที่ยึดหลักความเป็นอิสระของหน่วยงานกำกับดูแล
- (๓) ได้ร่าง พรบ. กสทช. ที่ยึดหลักการกำกับดูแลการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม
- (๔) ได้ร่าง พรบ. กสทช. ที่ยึดหลักวินัยการเงินการคลัง
- (๕) ได้ร่าง พรบ. กสทช. ที่ยึดหลักการประเมินผลการปฏิบัติงาน
- (๖) ได้ร่าง พรบ. กสทช. ที่ปรับใช้หลักการมอบหมายอำนาจหน้าที่กำกับดูแลเฉพาะเรื่องร้องเรียนผู้บริโภค
- (๗) ได้ร่าง พรบ. กสทช. ที่ไม่มีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมและไม่มีสาระอันควรแก่การแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ส่วนตนของใครคนใดคนหนึ่ง

ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

ได้ พรบ. กสทช. ที่ปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอข้างต้น

๕. ความรับผิดชอบความชำรุดบกพร่องของสินค้า

ความรับผิดชอบความชำรุดบกพร่องของสินค้า

ปัญหาเร่งด่วนที่ประเทศไทยเผชิญอยู่ซึ่งจำเป็นต้องแก้ไขมีอยู่หลายประการโดยสองปัญหาสำคัญได้แก่ ภาวะถดถอยของรายได้ที่เข้าสู่ประเทศ และความเหลื่อมล้ำที่ถ่างกว้างขึ้นระหว่างคนรวยและคนจนในสังคม ซึ่งจำเป็นที่ภาครัฐต้องแก้ไขปัญหาทั้งสองประการไปพร้อม ๆ กัน ในทางกลยุทธ์นั้น การปรับปรุงกลไกการคุ้มครองผู้บริโภคนับเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีการรอบคอบคิดในการดำเนินงานดังนี้ ประการแรกคือจัดหาวิธีการแก้ไขภาวะถดถอยของการจัดหารายได้เข้าสู่ประเทศโดยขยายการส่งออกสินค้าและบริการจากประเทศไทยสู่ตลาดโลกซึ่งสามารถทำได้โดยการสร้างศักยภาพการผลิตและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการ อย่างไรก็ตาม สิ่งหนึ่งที่ทำให้ความสามารถดังกล่าวเกิดขึ้นไม่ได้หรือช้ากว่าที่คาดไว้คือวิสัยของภาคผู้ประกอบการที่มักสร้างอำนาจเหนือตลาดเพื่อนำไปสู่การผูกขาดซึ่งผลที่ตามมาคือความถดถอยของความสามารถในการแข่งขันของฝ่ายผู้ประกอบการเอง อีกทั้งความเอารัดเอาเปรียบของผู้ประกอบการที่กระทำต่อผู้บริโภคที่มักเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการสร้างอำนาจเหนือตลาดยังก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำของคนในสังคม

หน้าที่ประการหนึ่งที่กำหนดให้แก่สภาพัฒนาการศึกษากลไกที่นำไปสู่การปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจและสังคม การพัฒนากลไกเพื่อแก้ไขปัญหาค่าถดถอยของเศรษฐกิจและรายได้ของประเทศตลอดจนเพื่อแก้ไขปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำจึงนับเป็นพันธกิจสำคัญของสภาพัฒนาการ ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภคภายใต้สภาพัฒนาการได้ทำการศึกษาและเล็งเห็นว่า ความสามารถในการแข่งขันของภาคผู้ประกอบการมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันปัญหาค่าขัดแย้งระหว่างภาคผู้ประกอบการและภาคผู้บริโภคมีส่วนอย่างสำคัญที่ส่งผลในทางอ้อมให้ความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการลดลงพร้อม ๆ กับการความเหลื่อมล้ำในสังคมที่เพิ่มขึ้น

เพื่อแก้ไขสองปัญหาดังกล่าวไปพร้อม ๆ กัน ภาครัฐจำเป็นต้องสร้างสมดุลระหว่างภาคผู้ประกอบการกับภาคผู้บริโภคให้เกิดขึ้นให้ได้ ภาครัฐที่มีวิสัยทัศน์จำเป็นต้องเพิ่มอำนาจต่อรองให้กับภาคผู้บริโภค ทั้งนี้ด้วยการใช้มาตรการทางกฎหมายในการเพิ่มเติมต่อแก่ภาคผู้บริโภค อันได้แก่ การจัดตั้งองค์กรอิสระด้านการคุ้มครองผู้บริโภค การแข่งขันเสรีและจัดการสินค้าที่ไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค ขณะเดียวกันหาทางลดแต้มต่อของภาคผู้ประกอบการลง ได้แก่ การหามาตรการป้องกันการผูกขาดและการจัดการแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรม การจัดให้ผู้ประกอบธุรกิจรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่องของสินค้า ฯลฯ โดยในที่นี้ขอกล่าวถึงการจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบเพื่อชำรุดบกพร่องเพียงประการเดียวเท่านั้น

ในสภาวะการณ์ปกติ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบเพื่อชำรุดบกพร่องที่ใช้บังคับอยู่มีพื้นฐานมาจากเสรีภาพของบุคคลตามหลักความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนาซึ่งรัฐจะไม่เข้าแทรกแซง แม้ว่าคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งได้เปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง เว้นแต่จะเป็นการต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน อย่างไรก็ตาม สภาวะการณ์ของสังคมในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปมาก

จนกระทั่งไม่อาจนับเป็นสภาวะการณ์ที่ปกติได้ โดยผู้มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจเหนือกว่ามักถือโอกาสอาศัยหลักการทางกฎหมายที่กล่าวถึงข้างต้นเอาเปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจด้อยกว่า ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและไม่สงบสุขในสังคม กระทั่งก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้นในสังคมอย่างรุนแรง สมควรที่ภาครัฐจะต้องกำหนดแนวทางของกฎหมายความรับผิดเพื่อชำระคบกพร่องขึ้น เพื่อแก้ไขความไม่เป็นธรรมและความไม่สงบสุขในสังคมดังกล่าว อีกทั้งเมื่อยุคสมัยเปลี่ยนแปลงไป การซื้อขายระหว่างกันที่แต่เดิมมีสินค้าที่ทำการซื้อขายระหว่างกันไม่มากนัก กลับปรากฏจำนวนสินค้าที่อยู่ในตลาดขยายตัวมากขึ้น โดยสินค้าเหล่านั้นถูกผลิตขึ้นโดยเทคโนโลยีขั้นสูงที่วิญญูชนทั่วไปไม่อาจจะทราบถึงความชำระคบกพร่องได้โดยง่าย อีกทั้งวิธีการซื้อขายยังมีหลากหลายรูปแบบ ดังนั้น เมื่อพิจารณาความชำระคบกพร่องของสินค้ายิ่งส่งผลให้ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อที่เป็นผู้บริโภคและผู้ขายที่เป็นผู้ประกอบการซึ่งตามปกติความสัมพันธ์เป็นไปในลักษณะที่ผู้ประกอบการมีสภาพที่เหนือกว่าผู้บริโภคอยู่แล้วยิ่งส่งผลให้ความไม่สมดุลระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภคปรากฏภาพชัดเจนยิ่งขึ้น อันก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำ จำเป็นที่ภาครัฐจะต้องเข้าไปควบคุมและคุ้มครองด้วยการสร้างแต้มต่อให้แก่ผู้บริโภคเป็นการปรับสภาวะการณ์ให้เข้าสู่ภาวะสมดุล

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณามาตรา ๔๗๒ ถึง ๔๗๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมถึงการใช้และการตีความกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดเพื่อชำระคบกพร่องของไทยจะพบว่า มีประเด็นที่ต้องมีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้ชัดเจนและทันสมัยอยู่พอสมควร และเพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมายมีความชัดเจนเพียงพอในการคุ้มครองความสุจริตในสัญญาซื้อขาย โดยเฉพาะกรณีที่สินค้าที่ทำการซื้อขายกันนั้นชำระคบกพร่อง จึงจำเป็นที่คู่สัญญาแต่ละฝ่ายต้องทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของตนได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น อันจะส่งผลให้คู่สัญญาสามารถปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาได้โดยสะดวก ผลที่ตามมาคือความเหลื่อมล้ำระหว่างสองฝ่ายลดลง ผู้ประกอบการมีความจำเป็นต้องพัฒนาสินค้าและบริการของตนเองให้มีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดอันนำไปสู่ความสามารถในการแข่งขันในตลาดภายในประเทศและต่างประเทศของผู้ประกอบการเองที่เพิ่มขึ้น

อีกทั้ง ยังมีประเด็นที่ควรต้องทำการศึกษาต่อไปว่า ผู้บริโภคผู้มีสิทธิตามกฎหมายอย่างไรบ้างหากสินค้าที่ซื้อมานั้นชำระคบกพร่อง อีกทั้ง ในปัจจุบันนี้ สถาบันทางการเงินได้เข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือทางการเงินให้แก่ผู้บริโภคที่ไม่ต้องชำระค่าสินค้าทั้งหมดในคราวเดียว จึงก่อให้เกิดความซับซ้อนมากขึ้นไปอีก

ความสัมพันธ์ระหว่างการคุ้มครองผู้บริโภคและความรับผิดเพื่อชำระคบกพร่อง

ในกรณีที่กลไกของตลาดเสรีที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการดำเนินธุรกิจที่เป็นไปตามหลักสุจริต ก็จะไม่ปรากฏการเอารัดเอาเปรียบกันระหว่างคู่สัญญา ย่อมถือได้ว่ากรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่กลไกของตลาดเสรีทำงานได้อย่างสมบูรณ์และไม่จำเป็นต้องคุ้มครองคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นกรณีพิเศษ และเมื่อพิจารณาหลักสุจริตภายใต้บริบทของหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดเพื่อชำระคบกพร่องก็จะพบว่าสัญญาซื้อขายกำหนดหน้าที่ให้ผู้ขายส่งมอบทรัพย์สิน และผู้ซื้อต้องชำระเงินต่างตอบแทน โดยหลักสุจริตจะไปกำหนดรายละเอียดของทรัพย์สินที่ได้มีการซื้อขายกันว่าผู้ซื้อต้องสามารถเชื่อโดยสุจริตใจได้ว่าทรัพย์สินนั้นจะต้องไม่ชำระคบกพร่อง

และไปตามวัตถุประสงค์ของสัญญา แต่ต่อมาหากพบว่าสินค้ามีความชำรุดบกพร่องแล้ว ผู้ขายจะรับผิดชอบเพื่อชำรุดบกพร่องอันเกิดแก่สินค้าที่ทำการซื้อขายกัน แต่เมื่อยุคสมัยมีการเปลี่ยนแปลงไปการซื้อขายระหว่างกันที่แต่เดิมมีสินค้าที่ทำการซื้อขายกันไม่มากนัก กลับปรากฏจำนวนสินค้าที่อยู่ในตลาดมากยิ่งขึ้น อีกทั้ง สินค้าเหล่านั้นก็ถูกสร้างขึ้นโดยเทคโนโลยีขั้นสูง ที่วิญญูชนทั่วไปไม่อาจจะทราบถึงความชำรุดบกพร่องได้โดยง่าย ตลอดจนมีวิธีการซื้อขายหลากหลายรูปแบบ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจและผู้บริโภคที่ตามปกติแล้วก็เป็นความสัมพันธ์ที่ผู้ประกอบการอยู่เหนือกว่าผู้บริโภคอยู่แล้ว และเมื่อความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์เกี่ยวกับความชำรุดบกพร่องของสินค้า ยิ่งทำให้ภาพความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภคชัดเจนขึ้นมาก อันก่อให้เกิดความจำเป็นมากยิ่งขึ้นในการเข้าไปคุ้มครองผู้บริโภคในสัญญาซื้อขาย และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายรวมถึงการใช้และการตีความกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบเพื่อชำรุดบกพร่องของไทยจะพบว่า มีประเด็นที่ต้องมีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้ชัดเจนและทันสมัยอยู่พอสมควร เพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมายมีความชัดเจนเพียงพอในการคุ้มครองผู้บริโภคในสัญญาซื้อขาย ในกรณีที่สินค้าที่ทำการซื้อขายกันนั้นชำรุดบกพร่องและเพื่อให้คู่สัญญาแต่ละฝ่ายทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของตนได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น อันจะส่งให้การปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ที่ปรากฏในสัญญาเป็นไปด้วยสะดวก

ความรับผิดชอบเพื่อความชำรุดบกพร่องของสินค้า

ก. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กับการคุ้มครองผู้บริโภค

เมื่อพิจารณาบทกฎหมายที่บัญญัติเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับความรับผิดชอบเพื่อชำรุดบกพร่องของสินค้า ต้องพิจารณาความตามมาตรา ๔๗๒ ถึงมาตรา ๔๗๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งถือเป็นบทกฎหมายหลักเสียก่อน และพบว่ามาตราดังกล่าวถูกบัญญัติขึ้นไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้

๑) มาตรา ๔๗๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^{๓๖}

- วรคหนึ่ง จะกำหนดองค์ประกอบเกี่ยวกับความชำรุดบกพร่องของสินค้าเอาไว้ ๓ ประการ ดังนี้

(๑) ความชำรุดบกพร่องของสินค้า

(๒) การเสื่อมราคาหรือเสื่อมความเหมาะสม

(๒.๑) การเสื่อมราคา

(๒.๒) การเสื่อมความเหมาะสมแก่ประโยชน์อันมุ่งจะใช้เป็นปกติ

(๒.๓) การเสื่อมความเหมาะสมแก่ประโยชน์ที่มุ่งหมายโดยสัญญา

^{๓๖} มาตรา ๔๗๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในกรณีที่ทรัพย์สินซึ่งขายนั้นชำรุดบกพร่องอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นเหตุให้เสื่อมราคาหรือเสื่อมความเหมาะสมแก่ประโยชน์อันมุ่งจะใช้เป็นปกติก็ดี ประโยชน์ที่มุ่งหมายโดยสัญญาก็ดี ท่านว่าผู้ขายต้องรับผิดชอบ

ความที่กล่าวมาในมาตรานี้ย่อมใช้ได้ทั้งที่ผู้ขายรู้อยู่แล้วหรือไม่รู้ว่าคุณสมบัติชำรุดบกพร่องมีอยู่

(๓) ความสัมพันธ์ที่เป็นเหตุเป็นผลกันระหว่างความชำรุดบกพร่องของสินค้ากับการเสื่อมราคาหรือเสื่อมความเหมาะสม

- วรรคสอง บัญญัติว่า ความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของสินค้านั้น ไม่จำเป็นที่ผู้ขายจะรู้หรือไม่รู้ถึงความชำรุดบกพร่องนั้นมีอยู่

๒) มาตรา ๔๗๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^{๓๗}

๓) มาตรา ๔๗๓ กำหนดเกี่ยวกับข้อยกเว้นความรับผิดของผู้ขายเอาไว้ทั้งสิ้น ๓ ประการด้วยกัน ดังนี้

(๑) ผู้ซื้อยอมรับความชำรุดบกพร่อง เนื่องจากรู้หรือควรรู้เกี่ยวกับความชำรุดบกพร่องในเวลาซื้อขาย

(๒) ผู้ซื้อยอมรับความชำรุดบกพร่อง เนื่องจากความชำรุดบกพร่องเห็นเป็นประจักษ์แล้ว แต่ผู้ซื้อได้รับมอบสินค้าที่ชำรุดบกพร่องเอาไว้โดยไม่ไต่เอื้อน

(๓) ทรัพย์สินที่ขายเป็นทรัพย์สินขายทอดตลาด

๔) มาตรา ๔๗๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^{๓๘}

๕) มาตรา ๔๗๔ บัญญัติเกี่ยวกับอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องเกี่ยวกับความชำรุดบกพร่อง โดยกำหนดให้มีอายุ ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงความชำรุดบกพร่อง

ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า กลุ่มมาตราดังกล่าวมีการบัญญัติไว้กว้างขวาง อีกทั้งยังอธิบายเพียงเฉพาะว่า ผู้ขายจะต้องรับผิดชอบหรือไม่ แต่ก็ไม่ได้กำหนดว่าผู้ขายจะต้องรับผิด “อย่างไร” ซึ่งผู้ขายจะรับผิดชอบหรือไม่ก็นำมาทบทวนบัญญัติเกี่ยวกับการชำระหนี้ทั่วไปมาปรับใช้ได้^{๓๙} แต่การปรับบทกฎหมายนั้นจะมีความซับซ้อนอย่างไรก็จะได้อธิบายในรายละเอียดต่อไป แต่เพื่อการศึกษาเปรียบเทียบในการหาข้อสรุปสำหรับจัดทำข้อเสนอแนะต่อไปจึงกำหนดโครงสร้างของความรับผิดเพื่อชำรุดบกพร่องของสินค้าไว้ ดังนี้

(๑) นิยามของความชำรุดบกพร่อง

(๑.๑) องค์ประกอบเกี่ยวกับการมีอยู่ของความชำรุดบกพร่อง (มาตรา ๔๗๒)

(๑.๒) ข้อยกเว้นความรับผิดเพื่อชำรุดบกพร่อง (มาตรา ๔๗๓)

(๒) สิทธิของผู้บริโภค: สิทธิของผู้ซื้อ (บรรพ ๒ หนี้) และ

^{๓๗} มาตรา ๔๗๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้ขายย่อมไม่ต้องรับผิดในกรณีดังกล่าวต่อไปนี้คือ

(๑) ถ้าผู้ซื้อได้รู้อยู่แล้วแต่ในเวลาซื้อขายว่ามีความชำรุดบกพร่องหรือควรจะได้รู้เช่นนั้นหากได้ใช้ความระมัดระวังอันพึงคาดหมายได้แต่วิญญูชน

(๒) ถ้าความชำรุดบกพร่องนั้นเป็นอันเห็นประจักษ์แล้วในเวลาส่งมอบและผู้ซื้อรับเอาทรัพย์สินนั้นไว้โดยมิได้ไต่เอื้อน

(๓) ถ้าทรัพย์สินนั้นได้ขายทอดตลาด

^{๓๘} มาตรา ๔๗๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในข้อรับผิดเพื่อชำรุดบกพร่องนั้น ท่านห้ามมิให้ฟ้องคดีเมื่อพ้นเวลาปีหนึ่งนับแต่เวลาที่ได้พบเห็นความชำรุดบกพร่อง

^{๓๙} กิตติศักดิ์ ปรกติ, ผลงานวิจัยเสริมหลักสูตร เรื่อง ความรับผิดเพื่อชำรุดบกพร่องในสัญญาซื้อขาย, หน้า ๔๕; ปัญญา ด่านพัฒนามงคล, ความรับผิดเพื่อชำรุดบกพร่องในสัญญาซื้อขาย, หน้า ๗๗

(๓) อายุความ (มาตรา ๔๗๔)

อีกทั้ง เมื่อพิจารณากฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการเฉพาะคือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ จะพบว่าความรับผิดเพื่อชำระดอกเบี้ยและการคุ้มครองผู้บริโภคจะปรากฏอยู่น้อยมากและไม่ชัดเจนมากนัก เช่น มาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑^{๔๐} ซึ่งเมื่อพิจารณาคำถามในมาตราดังกล่าวแล้วจะพบว่า บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับกฎหมายสัญญา (วิธีพิจารณาคดี) คดีผู้บริโภคเท่านั้น แต่ยังได้พยายามวางโครงสร้างทางกฎหมายเกี่ยวกับกฎหมายสาระบัญญัติ (เนื้อหาสาระ) ของความรับผิดเพื่อชำระดอกเบี้ยเอาไว้เพิ่มขึ้นจากที่ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อีกด้วย โดยเฉพาะสิทธิของผู้บริโภคในการเรียกให้ผู้ประกอบธุรกิจแก้ไขหรือเปลี่ยนสินค้าที่ชำระดอกเบี้ย ดังนี้

- ความชำระดอกเบี้ยต้องมีอยู่ในขณะส่งมอบสินค้า
- หากสินค้านั้นสามารถแก้ไขปรับปรุงได้ ให้ผู้ประกอบธุรกิจแก้ไขปรับปรุงสินค้านั้นเสียก่อน
- หากสินค้านั้นไม่สามารถแก้ไขปรับปรุงได้ หรือถึงแม้จะแก้ไขแล้วแต่หากนำไปใช้บริโภคแล้วอาจเกิดอันตรายแก่ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัยของผู้บริโภคที่ใช้สินค้า ให้ผู้ประกอบธุรกิจเปลี่ยนสินค้าให้แก่ผู้บริโภค
- วิธีการเปลี่ยนสินค้าต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่นๆ เช่น ลักษณะของสินค้าที่อาจเปลี่ยนทดแทนกันได้ พฤติการณ์ของผู้ประกอบธุรกิจ ความสุจริตของผู้บริโภค เป็นต้น

แต่สิทธิดังกล่าวจะเพียงพอในการคุ้มครองผู้บริโภคหรือไม่นั้น อีกทั้ง ผู้บริโภคสามารถอ้างสิทธิเรียกร้องตามกฎหมายดังกล่าวได้หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ปรากฏและจากผลของการเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายต่างประเทศประกอบด้วย

^{๔๐} มาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑

ในคดีที่ผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคเป็นโจทก์ฟ้องขอให้ผู้ประกอบธุรกิจรับผิดชอบในความชำระดอกเบี้ยของสินค้า หากศาลเชื่อว่าความชำระดอกเบี้ยดังกล่าวมีอยู่ในขณะส่งมอบสินค้านั้นและไม่อาจแก้ไขให้กลับคืนสภาพที่ใช้งานได้ตามปกติหรือถึงแม้จะแก้ไขแล้วแต่หากนำไปใช้บริโภคแล้วอาจเกิดอันตรายแก่ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัยของผู้บริโภคที่ใช้สินค้านั้น ให้ศาลมีอำนาจพิพากษาให้ ผู้ประกอบธุรกิจเปลี่ยนสินค้าใหม่ให้แก่ผู้บริโภคแทนการแก้ไขซ่อมแซมสินค้าที่ชำระดอกเบี้ยนั้นก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงลักษณะของสินค้าที่อาจเปลี่ยนทดแทนกันได้ พฤติการณ์ของผู้ประกอบธุรกิจ ตลอดจนความสุจริตของผู้บริโภคประกอบด้วย และหากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้บริโภคได้รับประโยชน์จากการใช้สินค้าหรือได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สินค้านั้น ให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้บริโภคชดเชยค่าใช้ทรัพย์หรือค่าเสียหาย แล้วแต่กรณีให้แก่ผู้ประกอบธุรกิจนั้นได้ตามที่เห็นสมควร

การฟ้องคดีตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้ถูกฟ้องมิใช่ผู้ผลิตหรือนำเข้าสินค้านั้น ให้ศาลมีคำสั่งเรียกผู้ผลิตหรือนำเข้าดังกล่าวเข้ามาในคดีตามมาตรา ๕๗ (๓) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและมีอำนาจพิพากษาให้บุคคลดังกล่าวร่วมรับผิดชอบในหนี้ที่ผู้ประกอบธุรกิจตามวรรคหนึ่งมีต่อผู้บริโภคได้ด้วย

ข. ระบบและโครงสร้างความรับผิดเพื่อชำระดอกเบี้ยและการคุ้มครองผู้บริโภคของไทย

เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างความรับผิดเพื่อชำระดอกเบี้ยที่กำหนดเพื่อการศึกษาเปรียบเทียบดังที่ปรากฏข้างต้น จะปรากฏภาพรวมของระบบและโครงสร้าง ดังนี้

ความรับผิดเพื่อชำระดอกเบี้ยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	ความรับผิดเพื่อชำระดอกเบี้ยตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคพ.ศ. ๒๕๕๑
(ระบบทั่วไปมีขอบเขต <u>ไม่ชัดเจน</u> <u>ไม่ปรากฏการคุ้มครองผู้บริโภค</u>)	(ระบบที่เฉพาะเจาะจงในการ <u>คุ้มครองผู้บริโภค แต่ก็เป็น</u> <u>การคุ้มครองด้วยกฎหมายวิธี</u> <u>พิจารณาความ</u>)

เมื่อพิจารณาระบบความรับผิดเพื่อชำระดอกเบี้ยของไทยในมุมมองของการคุ้มครองผู้บริโภคจะพบว่าระบบของไทยจะแบ่งออกเป็นสองส่วนด้วยกัน กล่าวคือ ส่วนทั่วไปที่ไม่แบ่งแยกระหว่างผู้บริโภคและบุคคลทั่วไป ซึ่งเมื่อพิจารณาภาพรวมของบทบัญญัติของกฎหมายแล้วจะพบว่าระบบทั่วไปมีขอบเขตไม่ชัดเจน ไม่ปรากฏการคุ้มครองผู้บริโภค และส่วนที่คุ้มครองผู้บริโภคเป็นการเฉพาะในกฎหมายเฉพาะแต่ก็เป็นการคุ้มครองด้วยกฎหมายวิธีพิจารณาความ

ค. ความรับผิดเพื่อชำระดอกเบี้ยและการคุ้มครองผู้บริโภคของต่างประเทศ

(๑) เยอรมนี

ก่อนที่เยอรมนีจะมีการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดเพื่อชำระดอกเบี้ยในสินค้านั้นระบบกฎหมายเยอรมนีในเรื่องดังกล่าวเหมือนกับระบบกฎหมายของไทย และนับตั้งแต่ปีค.ศ. ๒๐๐๒ เป็นต้นมา เยอรมนีได้ทำการปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่ง (Das Bürgerliche Gesetzbuch; BGB)^{๔๑} ขนานใหญ่^{๔๒} โดยหนึ่งในนั้นคือการนำข้อความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเข้ามาใส่ไว้ในระบบความรับผิดเพื่อชำระดอกเบี้ย^{๔๓} ซึ่งจะได้อธิบายในรายละเอียดต่อไป และสามารถสรุปได้ ดังนี้

(๑.๑) เปลี่ยนแปลงนิยามของความชำระดอกเบี้ยให้ชัดเจนและครอบคลุมมากขึ้น โดยกำหนดการพิจารณา กำหนดกรอบนิยามความรับผิดต่อความชำระดอกเบี้ยให้มีความชัดเจน โดยใช้เกณฑ์การพิจารณา ดังนี้

^{๔๑} ในระบบกฎหมายเยอรมันจะแบ่งแยกประมวลกฎหมายแพ่ง (Das Bürgerliche Gesetzbuch; BGB) ออกจากประมวลกฎหมายพาณิชย์ (Das Handelsgesetzbuch; HGB)

^{๔๒} Schuldrechtsmodernisierung คือการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องหนี้ให้ทันสมัย

^{๔๓} Daniela Dylakiewicz, Kaufrechtliche Sachmängelgewährleistung und allgemeine Prinzipien des Vertragsrechts, S. 1ff.

- พิจารณาจากข้อตกลงที่เห็นเป็นประจักษ์ชัดแจ้งในสัญญา
- พิจารณาความมุ่งหมายที่จะใช้ประโยชน์จากสินค้าที่ปรากฏในสัญญา
- พิจารณาจากการใช้ประโยชน์จากสินค้าตามปกติวิสัย โดยให้พิจารณาจากการให้

ข้อมูลของผู้ขายเป็นหลัก

- การติดตั้งและคู่มือการติดตั้งชำรุด ให้ถือว่าชำรุดบกพร่อง
- การส่งมอบทรัพย์สินผิดประเภทหรือน้อยกว่าจำนวนที่ตกลงกันไว้ ให้ถือว่าชำรุด

บกพร่อง

(๑.๒) กำหนดสิทธิของผู้บริโภคในการใช้สิทธิกรณีสินค้าชำรุดบกพร่องให้ชัดเจน ดังนี้

- ให้สิทธิผู้บริโภคที่จะซ่อมแซมหรือเปลี่ยนสินค้า
- หากซ่อมแซมเกินสองครั้ง ให้สิทธิผู้บริโภคบอกเลิกสัญญาได้
- ให้สิทธิผู้บริโภคในการลดราคาตามสภาพ
- ให้สิทธิผู้บริโภคในการบอกเลิกสัญญา
- ให้สิทธิผู้บริโภคในการเรียกค่าเสียหายที่เกิดขึ้น
- กรณีที่สินค้าชำรุดบกพร่องภายในระยะเวลา ๖ เดือน ให้สันนิษฐานเอาไว้ก่อนว่า

ชำรุดบกพร่องมาตั้งแต่วันส่งมอบ

(๑.๓) สิทธิของผู้บริโภคในกรณีอื่น ๆ

- ไม่สามารถทำข้อตกลงในสัญญาเพื่อลดทอนสิทธิของผู้บริโภคได้ แต่ให้สิทธิเพิ่มเติมได้
- การรับประกันสินค้าต้องมีความชัดเจนและเป็นคุณแก่ผู้บริโภค

เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างความรับผิดชอบเพื่อชำรุดบกพร่องที่กำหนดเพื่อการศึกษาเปรียบเทียบดังที่ปรากฏข้างต้น จะปรากฏภาพรวมของระบบและโครงสร้างของเยอรมนีที่มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคให้มากขึ้น โดยเจาะจงไปที่การเปลี่ยนแปลงในประมวลกฎหมายแพ่ง (BGB) แต่อย่างเดียวนั้น เนื่องจากการบัญญัติระบบการคุ้มครองผู้บริโภคทั้งหมดเข้าไปในระบบความรับผิดชอบเพื่อชำรุดบกพร่องก็จะทำให้โครงสร้างความรับผิดชอบเพื่อชำรุดบกพร่องซับซ้อนมากเกินไป^{๔๔} จึงได้แยกโครงสร้างความรับผิดชอบเพื่อชำรุดบกพร่องที่ปรากฏตามประมวลกฎหมายแพ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนทั่วไปที่คุ้มครองทั้งผู้บริโภคและบุคคลทั่วไป และส่วนที่คุ้มครองผู้บริโภค ดังนี้

	ความรับผิดชอบเพื่อชำรุดบกพร่องในประมวลกฎหมายแพ่ง (BGB)	
(เดิม: ก่อนแก้ไข) มีขอบเขตไม่ชัดเจน มากนัก และไม่ คุ้มครองผู้บริโภค	มาตรา ๔๓๓ เป็นต้นไป ส่วนทั่วไปที่คุ้มครองบุคคลทั่วไป และผู้บริโภค	มาตรา ๔๓๔ เป็นต้นไป ส่วนที่คุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะ

^{๔๔} Martin Heinrich, Die Schuldrechtsreform: Eine Einführung in das kommende Recht, S.41.

(๒) ลิงคโพร (Lemon Law)

(๒.๑) ความทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดเพื่อชำระค่าบริการของลิ่งคโพร

เนื่องจากระบบกฎหมายของลิ่งคโพรเป็นระบบที่แตกต่างไปจากของไทยและเยอรมนี โดยที่ระบบกฎหมายของลิ่งคโพรนั้น แขนงกับระบบกฎหมายของอังกฤษ และเพื่อป้องกันมิให้เกิดความสับสน จึงสมควรอธิบายเกี่ยวกับข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับความรับผิดเพื่อชำระค่าบริการของสินค้าในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์เสียก่อน

ความรับผิดเพื่อชำระค่าบริการของผู้ขายจะมีลักษณะเป็นความรับผิดภายใต้หลักเดียวคือการกระทำผิดสัญญา (breach of contract) กล่าวคือ คู่สัญญาได้ให้การรับประกันต่อกันว่า จะปฏิบัติตามหน้าที่ตามสัญญาอย่างไม่บกพร่อง ดังนั้น การพิจารณาหน้าที่ตามสัญญาซื้อขายจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ขายต้องส่งมอบทรัพย์สินที่ปราศจากความชำรุดบกพร่องให้แก่ผู้ขาย ซึ่งความชำรุดบกพร่องสามารถพิจารณาได้จากข้อตกลงในสัญญา โดยก่อนอื่นจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่าได้มีการตกลง (Terms) เกี่ยวกับทรัพย์สินที่ทำการซื้อขายกันไว้อย่างไรบ้าง กรณีที่ทรัพย์สินที่ทำการซื้อขายชำรุดบกพร่องนั้นเป็นกรณีที่ผู้ขายได้กระทำการอันเป็นการผิดข้อตกลงที่เป็นส่วนหนึ่งของสัญญา (Terms) โดยจะต้องพิจารณาให้ได้ความว่าการตกลงกันนั้นจะถือเป็นข้อตกลงในสัญญา (Terms) หรือไม่ หรือเป็นเพียงมโนภาพของสัญญาซึ่งมิได้เป็นส่วนหนึ่งของสัญญา (Mere representation) โดยให้พิจารณาโดยใช้หลักเกณฑ์ของวิญญูชนที่ไม่วิปลาสพึงจะเข้าใจได้ (Test of reasonableness)^{๔๕} ในกรณีที่พิจารณาแล้วปรากฏว่า มีข้อตกลงที่เป็นส่วนหนึ่งของสัญญา (Terms) แล้ว จะต้องพิจารณาต่อไปว่าการผิดข้อตกลงนั้นเป็นการผิดสัญญาประเภทใด ซึ่งข้อตกลงเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้นแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ ข้อตกลงที่ได้มีการตกลงกันไว้อย่างชัดเจน (express terms) และข้อตกลงโดยปริยาย (Implied Terms) ซึ่งการตกลงกันโดยปริยายแบ่งออกเป็นอีก ๒ กรณี กล่าวคือ การตกลงกันโดยปริยายที่พิจารณาได้จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ (terms implied in fact) และการตกลงกันโดยปริยายที่กฎหมายกำหนด (terms implied by law)

ข้อตกลงที่ได้มีการตกลงกันไว้อย่างชัดเจน (express terms) นั้น ตามระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (อังกฤษ) แล้วจะแบ่งประเภทข้อตกลงดังกล่าวออกเป็นอีก ๒ ประเภท กล่าวคือ ข้อตกลงในเงื่อนไขอันเป็นสาระสำคัญของสัญญา (conditions) กับ ข้อตกลงในเงื่อนไขอันมิใช่สาระสำคัญของสัญญา (warranties) และอีกประเภทหนึ่งที่ศาลได้วางแนวทางเพื่ออุดช่องว่างที่เกิดขึ้นโดยเรียกว่าข้อตกลงที่ไม่อาจจะระบุในทันทีได้ว่าเป็นข้อตกลงประเภทใด (innominate term)^{๔๖} อีกทั้ง ในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์

^{๔๕} Bentley (Dick) Productions v. Smith (Harold) (Motors) 1965 1 W.L.R. 623, (1965) 2 All E.R. 65 (C.A.); Oscar Chess v. Williams (1957) 1 W.L.R. 370, (1957) 1 All E.R. 325 (C.A.) อ้างใน Thomas Meiers, Die Entwicklung und Reform der Sachmängelhaftung des Verkäufers beim Stückkauf im deutschen Recht zwischen 1992 und 2008 unter vergleichender Berücksichtigung des englischen Rechts, S. 86, Fn. 392.

^{๔๖} Hong Kong Fir Shipping v. Kawasaki Kisen Kaisha QB 26, CA. โดยในกรณีดังกล่าวศาลอธิบายว่า ศาลไม่ได้พิจารณาแบ่งประเภทว่าเป็นข้อตกลงในเงื่อนไขอันเป็นสาระสำคัญของสัญญา (conditions) หรือ ข้อตกลงในเงื่อนไขอันมิใช่สาระสำคัญของสัญญา (warranties) อย่างไร แต่พิจารณาถึงสภาพร้ายแรงที่เกิดขึ้นกับคู่สัญญาที่ไม่ได้กระทำผิดสัญญาว่า ในกรณีที่เกิดการกระทำผิดสัญญาขึ้น คู่สัญญาที่ไม่ได้กระทำผิดสัญญาเสียประโยชน์จากสัญญาหมดสิ้นไปหรือไม่ หากคู่สัญญาฝ่ายนั้นไม่อาจจะได้ประโยชน์ทั้งหลายจากสัญญานั้นโดยสิ้นเชิงแล้ว กรณีดังกล่าวจะส่งผลให้คู่สัญญาฝ่ายที่เสียผลประโยชน์ไป

(อังกฤษ) จะพบว่าจะมีกฎหมายกำหนดองค์ประกอบของลักษณะของทรัพย์สินที่ควรจะมีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา ๑๓ ถึง ๑๕ แห่ง Sale of Goods Act (SGA) อันเป็นองค์ประกอบที่บ่งบอกการตกลงลักษณะของทรัพย์สินประเภทต่าง ๆ เอาไว้ และเป็นข้อตกลงที่กฎหมายที่สร้างขึ้นมาเพื่อให้เป็นข้อตกลงในเงื่อนไขอันเป็นสาระสำคัญของสัญญา (conditions) กรณีดังกล่าวถือเป็นการตกลงกันโดยปริยายที่กฎหมายกำหนด (terms implied by law) ซึ่งอาจจะสรุปได้ว่า หากไม่ปรากฏข้อตกลงที่ชัดเจนแล้ว (express terms) ผู้ขายจะรับผิดชอบตามข้อตกลงที่กฎหมายกำหนด (terms implied by law) โดยกฎหมายจะกำหนดลักษณะของทรัพย์สินโดยแบ่งแยกตามประเภทการซื้อขายทรัพย์สินที่ปรากฏตามคำพรรณนา (มาตรา ๑๓) การซื้อขายตามตัวอย่าง (มาตรา ๑๔) และลักษณะของทรัพย์สินที่ไม่ได้คุณภาพที่เหมาะสม (มาตรา ๑๔ (๒)) หรือทรัพย์สินนั้นไม่เหมาะสมที่จะใช้สอยตามปกติที่ได้แจ้งไว้ (มาตรา ๑๔ (๓))

(๒.๒) สิทธิของผู้ซื้อในการเรียกให้ผู้ขายรับผิดชอบเพื่อชำระคบกพร่อง

Sale of Goods Act ไม่ได้กำหนดบทนิยามที่ชัดเจนเกี่ยวกับข้อตกลงในเงื่อนไขอันเป็นสาระสำคัญของสัญญา (conditions) เอาไว้แต่อย่างใด แต่ตามนิยามที่เข้าใจตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์แล้ว จะพบว่าข้อสัญญาที่เป็นสาระสำคัญคือข้อสัญญาที่เป็นรากฐานของสัญญา หรือข้อตกลงที่เป็นศูนย์กลางของสัญญา และหากปราศจากข้อสัญญานี้แล้วก็คงไม่จำเป็นต้องมีสัญญาต่อกันก็ได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามมาตรา ๑๑ (๒) และ (๓) SGA^{๔๗} แล้วจะพบว่าผู้ซื้อจะมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ อีกทั้งเมื่อ

ทั้งสิ้นนั้น มีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ แต่ในกรณีพิพาทศาลพิจารณาว่าการคู่สัญญาฝ่ายที่ไม่กระทำผิดนั้นไม่อาจจะใช้ประโยชน์จากเรือได้เพียง ๒๐ สัปดาห์ จากสัญญาทั้งสิ้น ๒ ปี นั้น ไม่ถึงกับทำให้คู่สัญญาฝ่ายเสียประโยชน์ทั้งหลายจากสัญญานั้นโดยสิ้นเชิงได้ ดังนั้น จึงไม่อาจใช้สิทธิในการบอกเลิกสัญญาได้

^{๔๗} มาตรา ๑๑ Sale of Goods act (SGA; กรณีที่ข้อตกลงที่เป็นสาระสำคัญจะถือเป็นข้อตกลงที่ไม่ใช่สาระสำคัญ)

(๑) ในกรณีที่สัญญาซื้อขายมีเงื่อนไขที่เป็นสาระสำคัญที่กำหนดให้ผู้ขายต้องปฏิบัติ กรณีดังกล่าวผู้ซื้ออาจจะละเว้นไม่บังคับตามเงื่อนไขที่เป็นสาระสำคัญนั้นได้ หรืออาจจะเลือกกำหนดให้การผิดข้อตกลงที่เป็นสาระสำคัญนั้นเป็นเพียงการผิดข้อตกลงที่ไม่ใช่สาระสำคัญก็ได้ ซึ่งจะทำให้เหตุผิดสัญญาดังกล่าวไม่อาจจะนำมาอ้างเพื่อเลิกสัญญาได้

(๒) ไม่ว่าข้อกำหนดในสัญญาซื้อขายจะกำหนดให้เป็นเงื่อนไขที่เป็นสาระสำคัญ ซึ่งการผิดเงื่อนไขดังกล่าวจะก่อให้เกิดสิทธิในการยกเลิกสัญญา หรือเป็นเงื่อนไขที่มีใช้สาระสำคัญ ซึ่งการผิดเงื่อนไขดังกล่าวจะก่อให้เกิดสิทธิเรียกค่าเสียหาย แต่ไม่อาจจะปฏิเสธที่จะไม่รับโอนทรัพย์สินที่ทำการซื้อขายกัน และไม่อาจจะยกเลิกสัญญาได้ก็ตาม ให้ขึ้นอยู่กับร่างสัญญาในแต่ละกรณี ซึ่งข้อกำหนดบางอย่างที่เป็นเงื่อนไขอันเป็นสาระสำคัญ อาจจะมีชื่อเรียกว่าเงื่อนไขที่ไม่เป็นสาระสำคัญในสัญญาก็ได้

(๓) ภายใต้มาตรา 35A ในกรณีที่สัญญาซื้อขายไม่อาจที่จะแบ่งแยกได้นั้น อีกทั้ง ผู้ซื้อได้ยอมรับโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ซื้อมานั้นทั้งหมดหรือบางส่วนแล้ว การผิดข้อตกลงที่เป็นเงื่อนไขอันเป็นสาระสำคัญที่ผู้ขายมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามนั้น ต้องถือกรณีดังกล่าวนี้เป็นเพียงการผิดข้อตกลงที่เป็นเงื่อนไขอันมิใช่สาระสำคัญ ซึ่งจะไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการที่จะปฏิเสธไม่รับทรัพย์สินที่ซื้อขายและสิทธิในการยกเลิกสัญญา เว้นแต่จะมีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นในสัญญาอย่างชัดแจ้งหรือโดยปริยาย

(๔) ในกรณีที่กฎหมายยกเว้น หรือมีเหตุสุดวิสัย หรือเหตุอื่นใดอันได้รับการยกเว้นเอาไว้ ก็มีให้ถือว่าเป็นผิดข้อตกลงที่เป็นเงื่อนไขอันเป็นสาระสำคัญหรือการผิดข้อตกลงที่เป็นเงื่อนไขอันมิใช่สาระสำคัญ

...

...

...

พิจารณาประกอบกับมาตรา ๕๓ SGA^{๔๘} แล้วจะพบว่า แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะบัญญัติเกี่ยวกับค่าเสียหายที่ผู้ซื้อไม่ส่งมอบทรัพย์สินที่ทำการซื้อขายกันก็ตาม แต่บทบัญญัตินี้ก็สามารถนำมาบังคับใช้ได้กับกรณีการผิดสัญญาในเงื่อนไขอื่นเป็นสาระสำคัญได้^{๔๙}

ในส่วนกรณี Warranty นั้น Sale of Goods Act ได้นิยามเกี่ยวกับข้อตกลงในเงื่อนไขอื่นมิใช่สาระสำคัญของสัญญา (warranties) เอาไว้ในมาตรา ๖๑ (๑) SGA^{๕๐} ว่า

“ข้อตกลงในเงื่อนไขอื่นมิใช่สาระสำคัญของสัญญา (warranty) หมายถึงข้อตกลงที่เชื่อมโยงกับทรัพย์สินภายใต้สัญญาซื้อขาย แต่ข้อตกลงดังกล่าวมิได้เป็นวัตถุประสงค์หลักของสัญญาแต่อย่างใด การผิดข้อตกลงนี้ก่อให้เกิดสิทธิในการเรียกค่าเสียหาย แต่มิได้ให้สิทธิในการปฏิเสธที่จะรับมอบทรัพย์สินที่ซื้อขายหรือยกเลิกสัญญาแต่อย่างใด” เมื่อพิจารณาจากนิยามดังกล่าวแล้ว จะพบว่าผู้ซื้อสามารถเรียกค่าเสียหายได้ แต่ต้องผูกพันตนอยู่ภายใต้สัญญาอยู่ โดยมีอาจที่จะยกเลิกสัญญาได้

ในส่วนของกรณี ข้อตกลงที่ไม่อาจจะระบุในทันทีได้ว่าเป็นข้อตกลงประเภทใด (innominate term) นั้น ศาลจะพิจารณาจากสภาพร้ายแรงของการทำผิดสัญญาว่า การทำผิดสัญญานั้นทำให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเสียประโยชน์จากสัญญาทั้งหมดทั้งสิ้นเลยหรือไม่ โดยศาลได้เริ่มวางแนวทางดังกล่าวไว้ในคดี Hong Kong Fir Shipping v. Kawasaki Kisen Kaisha QB 26, CA. โดยในกรณีดังกล่าวศาลอธิบายว่า ศาลไม่ได้พิจารณาแบ่งประเภทว่าเป็นข้อตกลงในเงื่อนไขอื่นเป็นสาระสำคัญของสัญญา (conditions) หรือข้อตกลงในเงื่อนไขอื่นมิใช่สาระสำคัญของสัญญา (warranties) อย่างไร แต่พิจารณาถึงสภาพร้ายแรงที่เกิดขึ้นกับคู่สัญญาที่ไม่ได้กระทำผิดสัญญาว่า ในกรณีที่เกิดการกระทำผิดสัญญาขึ้น คู่สัญญาที่ไม่ได้กระทำผิดสัญญาเสียประโยชน์จากสัญญาหมดสิ้นไปหรือไม่ หากคู่สัญญาฝ่ายนั้นไม่อาจจะได้ประโยชน์ทั้งหลายจากสัญญานั้นโดยสิ้นเชิงแล้ว กรณีดังกล่าวจะส่งผลให้คู่สัญญาฝ่ายที่เสียผลประโยชน์ไปทั้งสิ้นนั้น มีสิทธิบอกเลิก

^{๔๘} มาตรา ๕๑ Sale of Goods act (SGA; ค่าเสียหายในกรณีไม่ส่งมอบทรัพย์สินที่ทำการซื้อขาย)

(๑) กรณีที่ผู้ขายละเลยหรือปฏิเสธที่จะส่งมอบทรัพย์สินที่ซื้อขายให้แก่ผู้ขายแล้ว ผู้ซื้อย่อมมีสิทธิที่จะเรียกค่าเสียหายอันเกิดแก่การไม่ส่งมอบทรัพย์สินที่ทำการซื้อขาย

(๒) ขอบเขตของค่าเสียหายพิจารณาได้จากความสูญเสียโดยตรงและปกติวิสัยอันเกิดจากการทำผิดสัญญาของผู้ขาย โดยพิจารณาจากกรณีทั่วไป

(๓) ในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นหาซื้อได้ตามท้องตลาด ขอบเขตของค่าเสียหายในเบื้องต้นให้คำนวณจากค่าความต่างระหว่างราคาตามสัญญากับราคาตามท้องตลาดหรือราคาของทรัพย์สินนั้นในเวลาที่ต้องส่งมอบ หรือควรที่จะส่งมอบ หรือ (กรณีที่ไม่ได้กำหนดเวลาเอาไว้) ในขณะที่มีการปฏิเสธที่จะส่งมอบ

^{๔๙} Wolfgang Kircher, Die Voraussetzungen der Sachmängelhaftung...S.116.

^{๕๐} มาตรา ๖๑ (๑) SGA

“ข้อตกลงในเงื่อนไขอื่นมิใช่สาระสำคัญของสัญญา (warranty)” หมายถึงข้อตกลงที่เชื่อมโยงกับทรัพย์สินภายใต้สัญญาซื้อขาย แต่ข้อตกลงดังกล่าวมิได้เป็นวัตถุประสงค์หลักของสัญญาแต่อย่างใด การผิดข้อตกลงนี้ก่อให้เกิดสิทธิในการเรียกค่าเสียหาย แต่มิได้ให้สิทธิในการปฏิเสธที่จะรับมอบทรัพย์สินที่ซื้อขายหรือยกเลิกสัญญาแต่อย่างใด

สัญญาได้ แต่ในกรณีพิพาทศาลพิจารณาว่าการคู่สัญญาฝ่ายที่ไม่กระทำผิดนั้นไม่อาจจะใช้ประโยชน์จากเรือได้เพียง ๒๐ สัปดาห์ จากสัญญาทั้งสิ้น ๒ ปี นั้น ไม่ถึงกับทำให้คู่สัญญาฝ่ายเสียประโยชน์ทั้งหลายจากสัญญานั้นโดยสิ้นเชิงได้ ดังนั้น จึงไม่อาจใช้สิทธิในการบอกเลิกสัญญาได้

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของ Sale of Goods Act แล้วจะพบว่า โครงสร้างของความรับผิดที่ปรากฏตาม Sale of Goods Act นั้น เป็นโครงสร้างที่ยึดโยงกับข้อตกลงที่ปรากฏในสัญญา (Terms) ไม่ว่าข้อตกลงนั้นจะเป็นข้อตกลงที่มีการตกลงกันไว้โดยชัดแจ้ง (express terms) หรือข้อตกลงโดยปริยาย (implied Terms) อันจะเป็นกรณีที่กำหนดว่าผู้ขายต้องรับผิดชอบเพราะส่งมอบทรัพย์สินที่ไม่ถูกต้องตามข้อตกลง (ชำรุดบกพร่อง) หรือไม่ ในกรณีที่ผู้ขายต้องรับผิดชอบเพื่อความชำรุดบกพร่อง (ผิดสัญญา) แล้วก็จะต้องมาพิจารณาอีกว่าข้อตกลงนั้นเป็นสาระสำคัญของสัญญา (conditions) หรือมิใช่สาระสำคัญของสัญญา (warranties) ซึ่งกรณีดังกล่าวจะไปกำหนดว่า ผู้ขายต้องรับผิดชอบอย่างไร โดย Sale of Goods Act อธิบายเกี่ยวกับสิทธิของผู้ซื้อในการเรียกให้ผู้ขายรับผิดชอบเพื่อชำรุดบกพร่องไว้ โดยสามารถสรุปได้ ดังนี้

กรณีที่ผิดข้อตกลงที่เป็นสาระสำคัญของสัญญา (breach of conditions) ผู้ซื้อจะมีสิทธิที่จะไม่ขอผูกพันตนตามสัญญาอีกต่อไปได้ โดยสามารถปฏิเสธที่จะไม่รับมอบสินค้าหรือโดยการขอกลับคืนสู่สถานะเดิมเสมือนหนึ่งไม่เคยมีสัญญาต่อกัน โดยการบอกเลิกสัญญาและการเรียกค่าเสียหายหลังจากเลิกสัญญาไปแล้ว

ในกรณีที่ผิดข้อตกลงที่มีได้เป็นสาระสำคัญของสัญญานั้น (breach of warranties) ผู้ซื้อยังคงต้องผูกพันตนตามสัญญาต่อไปได้ โดยสามารถเรียกค่าเสียหายได้ แต่มิได้ให้สิทธิในการปฏิเสธที่จะรับมอบทรัพย์สินที่ซื้อขายหรือยกเลิกสัญญาแต่อย่างใด ดังนั้น สิทธิของผู้ซื้อจึงมีน้อยกว่าหรือหากจะมองในมุมมองของผู้บริโภคจะถือได้ว่า Sale of Goods Act ไม่ปรากฏการคุ้มครองผู้บริโภคเลย ซึ่งก็มีความพยายามที่จะตีความ Sale of goods act เพื่อให้คุ้มครองผู้บริโภคมากขึ้นซึ่งก็ปรากฏความพยายามที่จะอธิบายว่าผู้ขายจะสามารถป้องกันมิให้ผู้ซื้อยกเลิกสัญญาได้ โดยการส่งมอบสินค้าที่ไม่ชำรุดบกพร่องให้ทันแก่เวลา (เอาสินค้านั้นกลับไปแก้ไข ซ่อมแซม หรือเปลี่ยนสินค้าให้ใหม่) แต่คำอธิบายดังกล่าวก็ยังมีได้มีการบัญญัติสิทธิดังกล่าวไว้ในกฎหมายแต่อย่างใด ดังนั้น จึงเกิดปรากฏการณ์ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย หรือเรียกสั้น ๆ ว่า Lemon Law ขึ้น โดยจะเป็นการเพิ่มเติมในส่วนที่ว่า ผู้ขายจะรับผิดชอบอย่างไร (สิทธิของผู้ซื้อในการเรียกให้ผู้ขายรับผิดชอบ) โดยจะมีการบัญญัติถึงการซ่อมแซมแก้ไข การเปลี่ยนสินค้า รวมถึงการลดราคาตามสภาพ ดังนั้น ในการศึกษาเปรียบเทียบกับ Lemon Law นั้นจะทำได้เฉพาะในส่วนที่สอง คือ ส่วนที่ผู้ขายต้องรับผิดชอบอย่างไรเท่านั้น เพราะในส่วนแรก คือ ในส่วนที่ผู้ขายต้องรับผิดชอบหรือไม่นั้นหรือในส่วนขององค์ประกอบของความรับผิดของผู้ขายนั้น ในระบบกฎหมายของสิงคโปร์ที่ถือเอาตามระบบกฎหมายอังกฤษจะนำมาเปรียบเทียบได้ค่อนข้างจะลำบาก เพราะมีระบบที่แตกต่างกันออกไปนั่นเอง

(๒.๓) การเพิ่มเติมสิทธิของผู้บริโภคผ่าน Lemon Law

อะไรคือ lemon law

Lemon นั้นเป็นศัพท์สแลงในภาษาอังกฤษ หมายความว่า สินค้าที่ชำรุดบกพร่อง ซึ่ง lemon law (U.S.) ของอเมริกาถือเป็นกฎหมายเกี่ยวกับรถที่ชำรุดบกพร่อง แต่ lemon law (Singapore) ของสิงคโปร์นั้นมีความหมายครอบคลุมถึงสินค้าทุกประเภทที่ชำรุดบกพร่อง เมื่อกล่าวถึง lemon law ของสิงคโปร์นั้น มิได้หมายความว่าสิงคโปร์มีกฎหมายเฉพาะที่มีชื่อเรียกว่า Lemon law act แต่อย่างใด เพราะ lemon law แท้ที่จริงแล้วเป็นชื่อเรียกส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (การค้าที่เป็นธรรม) หรือ The Consumer Protection (Fair Trading) Act (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า CPFTA) เท่านั้น ซึ่งได้มีการ

แก้ไขกฎหมายในส่วนที่ ๓ (Part III-Additional Consumer Rights in respect of non-conforming goods) ซึ่งเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเพิ่มเติมของผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องกับสินค้าที่ชำรุดบกพร่อง (ไม่ตรงกับสัญญา) นั่นก็หมายความว่า สิทธิโดยทั่วไปที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้า หรือ Sale of goods act (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า SGA) นั้นก็ยังคงให้มีผลบังคับใช้ได้ต่อไป

ก่อนที่จะกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบเพื่อชำรุดบกพร่องในการซื้อขายสินค้าของสิงคโปร์นั้น ต้องเข้าใจเสียก่อนว่าประเพณีและวัฒนธรรมทางกฎหมายสิงคโปร์นั้นแนบแน่นกับกฎหมายของ สหราชอาณาจักรมาก เนื่องจากอิทธิพลของยุคอาณานิคมและการที่สิงคโปร์ต้องการรักษาความได้เปรียบทางการค้า โดยให้บังคับใช้กฎหมายของสหราชอาณาจักรที่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับคู่ค้าที่มาจากนานาอารยประเทศได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้า หรือ SGA จึงเป็นกฎหมายที่ได้รับอิทธิพลโดยตรงจากอังกฤษ รวมไปถึงการแก้ไขเพิ่มเติม CPFTA ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าได้รับอิทธิพลผ่านมาจากอังกฤษอีกทอดหนึ่งก็ได้ เพราะแท้ที่จริงแล้วการที่อังกฤษทำการแก้ไข SGA ของตนเองก็เนื่องมาจากข้อบังคับของสหภาพยุโรปที่ ๑๙๙๙/๔๔/EC เกี่ยวกับการซื้อขายสินค้าให้แก่ผู้บริโภคและการรับประกัน นั่นก็หมายความว่า สิทธิและหน้าที่โดยทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับสัญญาซื้อขายสินค้าที่มีการบัญญัติไว้ใน SGA นั้นได้รับอิทธิพลมาจากอังกฤษ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับ Lemon law นั้นเป็นการรับอิทธิพลมาจากกฎหมายสหภาพยุโรป ในขณะที่ประเทศเยอรมนีก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมายของตนขนาดใหญ่เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับสหภาพยุโรปดังกล่าวด้วย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบเพื่อชำรุดบกพร่อง ดังนี้

- การใช้สิทธิที่เพิ่มเติมได้ ๔ ประเภทได้แก่ การซ่อม การเปลี่ยน การลดราคา หรือการคืนสินค้าที่ไม่ถูกต้องตามสัญญา (คือการกลับสู่สถานะเดิมเสมือนหนึ่งไม่เคยทำสัญญากันมาก่อน)
- ความชำรุดบกพร่อง (ไม่เป็นไปตามสัญญา) ซึ่งปรากฏขึ้นในช่วงระยะเวลา ๖ เดือนนับแต่ส่งมอบให้ถือว่าสินค้านั้นชำรุดบกพร่อง (ไม่เป็นไปตามสัญญา) นับแต่วันส่งมอบ (ภายในระยะเวลา ๖ เดือนหากสินค้าชำรุด ให้ถือว่าชำรุดมาแต่ต้น) เว้นแต่จะพิสูจน์ได้เป็นอย่างอื่น

เมื่อพิจารณาจากโครงสร้าง Lemon Law ที่กำหนดเพื่อการศึกษาเปรียบเทียบดังที่ปรากฏข้างต้น จะปรากฏภาพรวมของระบบและโครงสร้างของ Lemon Law ของสิงคโปร์ว่า โดยทั่วไปแล้วความรับผิดชอบเพื่อชำรุดบกพร่องเดิมที่มีอยู่แล้วที่ปรากฏใน SGA ก็ยังคงอยู่ในฐานะระบบทั่ว ๆ ไปที่คุ้มครองทั้งบุคคลธรรมดาและผู้บริโภค แต่ Lemon Law ที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติม CPFTA ซึ่งถือเป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อช่วยให้ผู้บริโภคมีทางเลือกในการใช้สิทธิต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น

ความรับผิดชอบเพื่อชำรุดบกพร่องตาม Sale of Goods Act (SGA) (ระบบทั่วไป <u>ไม่ปรากฏการ</u> <u>คุ้มครองผู้บริโภค</u>)	ความรับผิดชอบเพื่อชำรุดบกพร่อง ตาม Lemon Law (CPFTA) (ระบบที่เฉพาะเจาะจงในการ <u>คุ้มครองผู้บริโภค</u>)

เปรียบเทียบแนวทางการแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับความรับผิดเพื่อชำระค่าบริการของสินค้า

(๑) สภาพปัญหาของไทย

(๑.๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับนิยามของความชำระค่าบริการไม่ชัดเจน

เมื่อพิจารณาความชำระค่าบริการจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ปรากฏตามความใน มาตรา ๔๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะพบว่า ไม่มีการกำหนดนิยามของคำว่า “ชำระค่าบริการ” เอาไว้ จึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อการศึกษาเกี่ยวกับความชำระค่าบริการได้ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากแนวคำพิพากษาศาลฎีกา จะพบว่า ศาลได้ตีความการส่งมอบทรัพย์สินที่ซื้อขายกันว่า “ต้องเป็นการส่งมอบที่ปราศจากความชำระค่าบริการ” เช่น คอมพิวเตอร์ทำงานได้ไม่ครบทุกระบบตามที่ตกลง เครื่องสูบน้ำขาดอุปกรณ์ไม่สมบูรณ์ รถยนต์มีกลิ่นเหม็น เป็นต้น ซึ่งกรณีดังกล่าวจะทำให้เกิดความชำระค่าบริการเนื่องจากไม่เป็นไปตามสัญญาซื้อขายทรัพย์สินที่ปราศจากความชำระค่าบริการ แต่ในกรณีดังกล่าวต้องพิจารณาระหว่างการผิดสัญญา และความรับผิดเพื่อชำระค่าบริการด้วย เนื่องจากความรับผิดเพื่อชำระค่าบริการเป็นกรณีที่มีการชำระหนี้แก่กันแล้ว แต่หนี้ที่ชำระแก่กันไม่สมบูรณ์ แต่ในกรณีที่เป็นการผิดหน้าที่ตามสัญญานั้น อาจจะเป็นกรณีที่ชำระหนี้เป็นอย่างอื่น คือ คนละประเภทกับที่ตกลงกันไว้ ก็ได้ ซึ่งจะมีข้อแตกต่างกันทั้งในเรื่องความหมาย และในเรื่องอายุความ ดังนั้น ในกรณีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๖๑๔/๒๕๒๒ (คอมพิวเตอร์ทำงานไม่ครบทุกระบบตามที่ตกลงกันไว้) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๔๘/๒๕๒๙ (เครื่องสูบน้ำขาดอุปกรณ์ไม่สมบูรณ์) และ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๖๑๘/๒๕๓๐ (รถยนต์มีกลิ่นเหม็น) ที่เห็นว่าเป็นความชำระค่าบริการทางเนื้อหานี้ก็ยังไม่ชัดเจนมากนักว่าการแบ่งแยกกระหว่างการทำผิดสัญญา ส่งทรัพย์สินที่ไม่เป็นไปตามข้อตกลงไปให้ผู้ซื้อ กับความรับผิดเพื่อชำระค่าบริการแบ่งแยกกันอย่างไร แต่คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๓๗/๒๕๒๕ (อ่างอาบน้ำไม่ได้แตกกร้าว ตามที่ระบุไว้ในสัญญา แม้จะสืบลอกและเป็นสนิมก็ต้องรับผิดเพื่อชำระค่าบริการ) ถือเป็นคำพิพากษาศาลฎีกาที่ถือเอาแนวการยกเว้นความรับผิดเพื่อชำระค่าบริการสามารถกระทำได้ ดังนั้น การจำกัดความรับผิดเพื่อชำระค่าบริการก็ย่อมจะทำได้โดยมีพิกัดต้องสงสัย กรณีดังกล่าวจึงแสดงออกถึงความแตกต่างอย่างชัดเจนถึงความชำระค่าบริการทางกายภาพ (สืบลอกและเป็นสนิม) แต่ไม่ชำระค่าบริการตามสัญญา (แตกกร้าว)

ในระบบกฎหมายไทยจะต้องพิจารณาลักษณะอีกประการหนึ่งที่ต้องเชื่อมโยงกับความชำระค่าบริการก็คือความชำระค่าบริการนั้นเป็นเหตุให้เสื่อมราคาหรือความเหมาะสมแก่ประโยชน์ที่มุ่งจะใช้เป็นปกติประโยชน์ที่มุ่งหมายโดยสัญญา โดยได้มีการยกตัวอย่างประกอบ ดังนี้

ตัวอย่างที่ ๑ ก. ซื้อดอกไม้จาก ข. ซ่อหนึ่ง ปรากฏว่าดอกไม้เข้าไปดอกหนึ่ง^{๕๑} กรณีดังกล่าวยังไม่เป็นความชำระค่าบริการ เพราะ ก. ต้องการซื้อดอกไม้เป็นซ่อ ดังนั้น การที่ดอกไม้เข้าไปดอกหนึ่งดอกไม้เหล่านั้นยังคงความเป็นซ่ออยู่ อันเป็นคุณสมบัติตามความมุ่งหมาย^{๕๒}

ตัวอย่างที่ ๒ ก. ซื้อรถยนต์จาก ข. คันหนึ่ง แต่สืบลอกเล็กน้อย^{๕๓} กรณีดังกล่าวไม่มีความชำระค่าบริการ เพราะ ก. ต้องการซื้อรถยนต์ที่สามารถใช้ขับได้ ดังนั้น การที่สืบลอกเล็กน้อยไม่ถือว่าเป็นเหตุให้รถยนต์นั้นขาดคุณสมบัติตามความมุ่งหมาย^{๕๔}

^{๕๑} วิษณุ เครืองาม, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วย ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้, น. ๒๕๐.

^{๕๒} ปัญญา ด้านพัฒนามงคล, ความรับผิดเพื่อชำระค่าบริการในสัญญาซื้อขาย, หน้า ๕๙.

^{๕๓} วิษณุ เครืองาม, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วย ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้, น. ๒๕๐.

^{๕๔} ปัญญา ด้านพัฒนามงคล, ความรับผิดเพื่อชำระค่าบริการในสัญญาซื้อขาย, หน้า ๕๙.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๙๗๖/๒๕๔๒ ที่อธิบายว่า “โจทก์ฟ้องเรียกให้จำเลยชำระราคา ค่าปลานที่จำเลยค้างชำระแก่โจทก์จำเลยให้การต่อสู้ว่าปลานที่โจทก์ส่งมอบให้แก่จำเลยมีสิ่งอื่นเจือปน ทำให้จำเลยได้รับความเสียหายมากกว่าจำนวนที่โจทก์เรียกร้อง ขอให้ยกฟ้อง เมื่อข้อเท็จจริงได้ความว่าหลังจากจำเลยได้รับปลานที่มีขนไก่ปลอมปนแล้วจำเลยยังสั่งซื้อปลานจากโจทก์ต่อไปอีก ๓๐ คันณบรรทุกแสดงว่าแม้ปลานของโจทก์จะมีขนไก่ปลอมปนอยู่บ้างก็อาจจะเพียงเล็กน้อยไม่ถึงกับทำให้ไก่ของจำเลยเจริญเติบโตช้ากว่าปกติการที่ปลานมีขนไก่ปลอมปนอยู่จึงไม่ถึงกับถือได้ว่าเป็นกรณีทรัพย์สินที่ขายชำรุดบกพร่องอันเป็นเหตุให้เสื่อมราคาหรือเสื่อมความเหมาะสมแก่ประโยชน์อันมุ่งจะใช้เป็นปกติในอันที่โจทก์ผู้ขายจะต้องรับผิดชอบ จำเลยผู้ซื้อตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๗๒ จำเลยจึงไม่มีสิทธิจะยึดหน่วงราคาที่ยังไม่ได้ชำระให้แก่โจทก์ได้ตามมาตรา ๔๘๘”

เมื่อพิจารณาจากกรณีตัวอย่างทั้ง ๓ กรณีแล้วจะพบว่าสภาพความชำรุดบกพร่องในประเทศไทยมีการแบ่งแยกระหว่าง “ชำรุดบกพร่องน้อย” กับ “ชำรุดบกพร่องมากตามมาตรา ๔๗๒” ซึ่งเมื่อพิจารณาในเบื้องต้นแล้ว อาจจะเห็นว่าเป็นธรรมดาตามหลักสุจริตอยู่บ้าง เพราะทรัพย์สินที่ทำการซื้อ-ขายกันนั้นก็ได้ไม่ได้ชำรุดบกพร่องมากนัก ถึงขนาดที่อาจจะเรียกได้ว่า “ผู้ซื้อไม่รู้เรื่อง” ไปเองก็ได้ ดังนั้น กรณีที่ทรัพย์สินนั้นชำรุดบกพร่องเพียงเล็กน้อยก็ให้ถือว่าไม่ปรากฏความชำรุดบกพร่องเลย เมื่อพิจารณากรณีดังกล่าวแล้วจะพบว่า การตีความในลักษณะดังกล่าวจะไม่สุจริตกับผู้ซื้อเท่าใดนัก เพราะทรัพย์สินใดจะชำรุดบกพร่องมากน้อยเพียงใดนั้น ก็ต้องถือว่าทรัพย์สินนั้นชำรุดบกพร่องแล้ว อีกทั้ง เกณฑ์การแบ่งแยกระหว่างชำรุดมากกับชำรุดน้อยไม่มีความชัดเจน และอาจเปิดช่องให้ผู้ขายอ้างได้เสมอว่า ความชำรุดบกพร่องที่ปรากฏนั้นเป็นความชำรุดบกพร่องเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

(๑.๒) สิทธิของผู้บริโภคกรณีสินค้าชำรุดบกพร่อง: ผู้ขายต้องรับผิดชอบอย่างไร

เมื่อพิจารณาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยแล้วจะพบว่าในมาตรา ๔๗๒ ถึง ๔๗๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบของความรับผิดเพื่อชำรุดบกพร่องไว้อย่างกว้างๆ อีกทั้ง ไม่ได้มีการบัญญัติว่า ผู้ขายจะต้องรับผิดชอบอย่างไร แต่กลับกลับไปใช้หลักเรื่องการผิดสัญญาและการไม่ชำระหนี้ให้ต้องตามประสงค์อันแท้จริงแห่งมูลหนี้ที่ซื้อขาย โดยในเบื้องต้นจะพิจารณาว่า การที่ผู้ขายส่งมอบทรัพย์สินที่ชำรุดบกพร่องนั้น ถือเป็นการผิดสัญญา^{๔๕} ด้วยเหตุนี้ ในกรณีที่ทรัพย์สินที่ขายชำรุดบกพร่อง ก็ถือได้ว่าผู้ขายไม่ชำระหนี้ และผู้ซื้อย่อมมีสิทธิทำนองเดียวกันกับกรณีที่ลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ตามหลักในเรื่องหนี้ทั่วไปและสัญญา โดยสามารถสรุปสิทธิของผู้ซื้อได้ ดังนี้

- มีสิทธิบอกปิดไม่รับชำระหนี้ (มาตรา ๓๒๐ ป.พ.พ.^{๔๖}) กล่าวคือ ผู้ซื้อสามารถปฏิเสธที่จะรับมอบสินค้าที่ชำรุดบกพร่องได้

- สิทธิเรียกร้องให้ผู้ขายส่งมอบทรัพย์สินซึ่งปราศจากความชำรุดบกพร่อง (มาตรา ๒๑๓ วรรคแรก ป.พ.พ.^{๔๗}) หรือการแก้ไขให้ความชำรุดบกพร่องนั้นคืนดีขึ้นมา ซึ่งในกรณีดังกล่าวมีความซับซ้อนอยู่มาก

^{๔๕} ปัญหา ด้านพัฒนามงคล, ความรับผิดเพื่อชำรุดบกพร่องในสัญญาซื้อขาย, หน้า ๙๗; กิตติศักดิ์ ปกติ, ผลงานวิจัยเสริมหลักสูตร เรื่อง ความรับผิดเพื่อชำรุดบกพร่องในสัญญาซื้อขาย, หน้า ๔๕

^{๔๖} มาตรา ๓๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อันจะบังคับให้เจ้าหนี้รับชำระหนี้แต่เพียงบางส่วน หรือให้รับชำระหนี้เป็นอย่างอื่นผิดไปจากที่จะต้องชำระแก่เจ้าหนี้ นั้น ท่านว่าหาอาจจะบังคับได้ไม่

เนื่องจากผู้ซื้อจะต้องเตือนไปยังผู้ขายให้ชำระหนี้เสียก่อน เพื่อที่จะทำให้ผู้ขายตกอยู่ในสภาพผิดนัดชำระหนี้ ซึ่งการเตือนนั้น ต้องเป็นการเตือนให้แก้ไขความชำรุดบกพร่อง เมื่อผู้ขายปฏิเสธหรือเพิกเฉยจึงตกเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้

- มีสิทธิเรียกค่าเสียหาย (มาตรา ๒๑๓^{๕๘}, ๒๑๕^{๕๙} ป.พ.พ.)

- มีสิทธิเลิกสัญญา (มาตรา ๓๘๗^{๖๐} ป.พ.พ.)

- มีสิทธิยึดหน่วงราคาที่ยังไม่ชำระ (มาตรา ๔๘๘^{๖๑} ป.พ.พ.)

เมื่อพิจารณาจากสิทธิทั้งหลายที่ปรากฏแล้ว ซึ่งก็น่าจะเพียงพอแล้วในการให้สิทธิแก่ผู้ซื้อในการเรียกให้ผู้ขายรับผิดชอบเพื่อชำระหนี้เสียก่อน แต่ในทางปฏิบัติปรากฏการดำเนินการเพิ่มเติมอยู่ ๒ ประการ คือ การเรียกให้ซ่อมแซม หรือเปลี่ยนสินค้า รวมทั้งการขอลดราคาตามสภาพสินค้า ซึ่งกรณีทั้ง ๓ นี้เป็นกรณีที่เกิดในทางปฏิบัติทั้งสิ้น แต่ก็มีได้มีกฎหมายรองรับหรือมีการจัดระบบไว้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม แม้มาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค^{๖๒} บัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขซ่อมแซม และการเปลี่ยนสินค้าเอาไว้ก็ตามแต่ก็เป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจโดยศาลเช่นเดียวกัน มิได้เป็นสิทธิเรียกร้องของผู้บริโภคแต่อย่างใด

^{๕๗} มาตรา ๒๑๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ถ้าลูกหนี้ละเลยเสียไม่ชำระหนี้ของตน เจ้าหนี้จะ ร้องขอต่อศาลให้สั่งบังคับชำระหนี้ก็ได้ เว้นแต่สภาพแห่งหนี้จะไม่เปิด ช่องให้ทำเช่นนั้นได้

เมื่อสภาพแห่งหนี้ไม่เปิดช่องให้บังคับชำระหนี้ได้ ถ้าวัตถุแห่งหนี้ เป็นอันให้กระทำการอันหนึ่งอันใด เจ้าหนี้จะร้องขอต่อศาลให้สั่งบังคับ ให้บุคคลภายนอกกระทำการอันนั้นโดยให้ลูกหนี้เสียค่าใช้จ่ายให้ก็ได้ แต่ถ้าวัตถุแห่งหนี้เป็นอันให้กระทำการนิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งไซ้ ศาลจะสั่งให้ถือเอาตามคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาของลูกหนี้ก็ได้

ส่วนหนี้ซึ่งมีวัตถุเป็นอันจะให้ตนเว้นการอันใด เจ้าหนี้จะเรียกร้อง ให้รื้อถอนการที่ได้กระทำลงแล้วนั้นโดยให้ลูกหนี้เสียค่าใช้จ่าย และ ให้จัดการอัน ควรเพื่อถ่วงน้ำหนักด้วยก็ได้

อนึ่ง บทบัญญัติในวรรคทั้งหลายที่กล่าวมาาก่อนนี้ หากกระทบกระทั่ง ถึงสิทธิที่จะเรียกเอาค่าเสียหายไม่

^{๕๘} ดูอ้างอิงที่ ๕๗

^{๕๙} มาตรา ๒๑๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ให้ต้องตามความประสงค์ อันแท้จริงแห่งมูลหนี้ไซ้ เจ้าหนี้จะเรียกเอาค่าสินไหมทดแทน เพื่อความเสียหายอันเกิดแต่การนั้นก็ได้

^{๖๐} มาตรา ๓๘๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ถ้าคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งไม่ชำระหนี้ อีกฝ่ายหนึ่งจะกำหนด ระยะเวลาพอสมควร แล้วบอกกล่าวให้ฝ่ายนั้นชำระหนี้ ภายในระยะเวลา นั้นก็ได้ถ้าและฝ่ายนั้นไม่ชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ไซ้ อีก ฝ่ายหนึ่งจะเลิกสัญญาเสียก็ได้

^{๖๑} มาตรา ๔๘๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ถ้าผู้ซื้อพบเห็นความชำรุดบกพร่องในทรัพย์สินซึ่ง ตนได้รับซื้อ ผู้ซื้อชอบที่จะยึดหน่วงราคาที่ยังไม่ได้ชำระไว้ได้ ทั้งหมด หรือแต่บางส่วนเว้นแต่ผู้ขายจะหาประกันที่สมควรให้ได้

^{๖๒} มาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคพ.ศ. ๒๕๕๑

ในคดีที่ผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคเป็นโจทก์ฟ้องขอให้ผู้ประกอบการธุรกิจรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของสินค้า หากศาลเชื่อว่าความชำรุดบกพร่องดังกล่าวมีอยู่ในขณะส่งมอบสินค้านั้นและไม่อาจแก้ไขให้กลับคืนสภาพที่ใช้งานได้ตามปกติหรือถึงแม้จะแก้ไขแล้วแต่หากนำไปใช้บริโภคแล้วอาจเกิดอันตรายแก่ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัยของ

(๒) การแก้ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค กรณีสินค้าชำรุดบกพร่อง

(๒.๑) เยอรมนี

(๒.๑.๑) การแก้ไขกฎหมายแพ่งเยอรมัน (BGB) เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

(๑) เปลี่ยนแปลงนิยามของความชำรุดบกพร่อง

เดิม: มาตรา ๔๕๙ (๑) BGB a.F.^{๖๓} บัญญัติในสาระสำคัญไว้ว่า

- แม้มาตราดังกล่าวจะมีการบัญญัติเกี่ยวกับความชำรุดบกพร่องไว้ก็ตาม แต่ก็มิได้บัญญัตินิยามของความชำรุดบกพร่องเอาไว้

- ในกรณีที่ทรัพย์สินชำรุดบกพร่องอย่างหนึ่งอย่างใด ต้องถึงขนาดที่เป็นเหตุให้ทรัพย์สินนั้นเสื่อมราคา หรือเสื่อมความเหมาะสมแก่ประโยชน์อันมุ่งจะใช้เป็นปกติ หรือ ประโยชน์ที่มุ่งหมายโดยสัญญา และหากปรากฏว่าสินค้านั้นมิได้เสื่อมราคาในสาระสำคัญจะถือเอาว่าสินค้านั้นชำรุดบกพร่องก็หาได้ไม่

ใหม่: มาตรา ๔๓๔ BGB^{๖๔} กำหนดบทนิยามใหม่ขึ้นมาทั้งหมด โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

ผู้บริโภคที่ใช้สินค้านั้น ให้ศาลมีอำนาจพิพากษาให้ผู้ประกอบธุรกิจเปลี่ยนสินค้าใหม่ให้แก่ผู้บริโภคแทนการแก้ไขซ่อมแซมสินค้าที่ชำรุดบกพร่องนั้นก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงลักษณะของสินค้าที่อาจเปลี่ยนทดแทนกันได้ พฤติการณ์ของผู้ประกอบธุรกิจตลอดจนความสุจริตของผู้บริโภคประกอบด้วย และหากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้บริโภคได้รับประโยชน์จากการใช้สินค้าหรือได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สินค้านั้น ให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้บริโภคชดเชยค่าใช้ทรัพย์สินหรือค่าเสียหาย แล้วแต่กรณี ให้แก่ผู้ประกอบธุรกิจนั้นได้ตามที่เห็นสมควร

^{๖๓} มาตรา ๔๕๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง (เดิม)

(๑) ท่านว่าผู้ขายต้องรับผิดชอบในกรณีที่ทรัพย์สินซึ่งขายนั้นชำรุดบกพร่องอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นเหตุให้เสื่อมราคาหรือเสื่อมความเหมาะสมแก่ ประโยชน์อันมุ่งจะใช้เป็นปกติที่ดี ประโยชน์ที่มุ่งหมายโดยสัญญาก็ดี แต่ไม่รวมถึงความเสื่อมราคาหรือความเหมาะสมเล็กน้อย

^{๖๔} มาตรา ๔๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง (ใหม่)

(๑) ทรัพย์สินจะปราศจากความชำรุดบกพร่อง เมื่อในขณะส่งมอบมีคุณสมบัติเป็นไปตามที่ตกลงกันเอาไว้ และในกรณีที่ไม่ได้มีการตกลงกันเอาไว้ ให้ถือว่าทรัพย์สินนั้นปราศจากความชำรุดบกพร่อง ก็ต่อเมื่อ

๑. ทรัพย์สินนั้นเหมาะสมแก่การใช้สอยตามที่ปรากฏในสัญญา หรือมีเช่นนั้น

๒. ทรัพย์สินนั้นเหมาะสมในการใช้สอยตามปกติวิสัย และมีคุณสมบัติปกติเป็นไปตามทรัพย์สินประเภทเดียวกัน และผู้ซื้อสามารถคาดหมายจากทรัพย์สินประเภทเดียวกันนั้นได้

คุณสมบัติตาม (๑) ข้อที่ ๒ นั้นให้รวมถึงคุณสมบัติที่ผู้ซื้อสามารถคาดหมายได้อันเนื่องมาจากการที่ผู้ซื้อได้รับข้อมูลที่เผยแพร่ให้สาธารณชนทราบจากผู้ขาย ผู้ผลิต (ตามนัยแห่งมาตรา ๔ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าไม่ปลอดภัย) หรือบุคคลอื่นใดที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ขาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ข้อมูลที่ปรากฏในคำโฆษณา หรือปรากฏจากกำหนดคุณสมบัติที่เฉพาะเจาะจงของทรัพย์สิน เว้นแต่ผู้ขายจะไม่รู้หรือไม่ควรรู้

เกี่ยวกับการให้ข้อมูลดังกล่าว หรือในขณะที่มีการตกลงทำสัญญาต่อกันนั้นได้มีการแก้ไขข้อมูลเช่นนั้นในรูปแบบเดียวกัน หรือข้อมูลดังกล่าวไม่ส่งผลต่อการตัดสินใจซื้อทรัพย์สินดังกล่าว

- ใช้เกณฑ์ข้อตกลงตามสัญญาเป็นหลัก โดยไม่ได้คำนึงถึงว่าสินค้านั้นชำรุดบกพร่องถึงขนาดที่เป็นเหตุให้ทรัพย์สินนั้นเสื่อมราคาในสาระสำคัญหรือไม่ จึงทำให้ทรัพย์สินที่ชำรุดบกพร่องไม่ว่าจะมากหรือน้อยอยู่ภายใต้ नियามของความชำรุดบกพร่องที่ไม่เป็นไปตามข้อตกลงในสัญญา

(๑.๑) กำหนดแนวทางการพิจารณาแบบขั้นบันได ดังนี้

- พิจารณาจากข้อตกลงที่เห็นเป็นประจักษ์ชัดแจ้งในสัญญาก่อน
- ต่อมาพิจารณาจากความมุ่งหมายที่จะใช้ประโยชน์จากสินค้าที่ปรากฏ

ในสัญญา

- และท้ายที่สุดพิจารณาจากการใช้ประโยชน์จากสินค้าตามปกติวิสัย โดยให้พิจารณาจากการให้ข้อมูลของผู้ขายเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นการประกาศแก่สาธารณชน หรือจากคำโฆษณา หรือการกำหนดคุณสมบัติของทรัพย์สินนั้นไว้จนสามารถถือเอาได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา

(๑.๒) ขยายขอบเขตความชำรุดบกพร่องไปยังการติดตั้งสินค้าและคู่มือการ

ติดตั้งสินค้า

- กำหนดไว้ว่า กรณีที่ผู้ขายติดตั้งสินค้าผิดพลาด แม้ตัวสินค้าจะไม่ชำรุดแต่การติดตั้งหรือการประกอบสินค้านั้น ทำให้ไม่อาจจะใช้สินค้านั้นได้ ก็ถือว่าสินค้านั้นชำรุดบกพร่องด้วย รวมถึงกรณีที่ผู้ซื้อติดตั้งเอง แต่เกิดความผิดพลาดอันเนื่องมาจากคู่มือการติดตั้งผิดพลาด (Ikea-clause) ก็ถือว่าสินค้านั้นชำรุดบกพร่องด้วย

(๑.๓) กำหนดให้การส่งมอบสินค้าผิดประเภท หรือจำนวนน้อยกว่าที่ตกลงเป็นสินค้าที่ชำรุดบกพร่อง เพราะตามกฎหมายเดิมจะเป็นกรณีที่ชำระหนี้ไม่สมบูรณ์

(๒) เหตุยกเว้นความรับผิดของผู้ขาย

- การที่ผู้ซื้อหรือควรรู้ถึงความชำรุดบกพร่องแต่ก็ยังทำสัญญา

เดิม: มาตรา ๔๖๐ BGB a.F.^{๖๕} กำหนดว่าข้อยกเว้นของความรับผิดเพื่อชำรุดบกพร่องของผู้ขายประกอบไปด้วย

- ผู้ซื้อ^{๖๖}รู้ถึงความชำรุดบกพร่องในขณะที่ทำสัญญาอยู่แล้ว

(๒) ในกรณีที่มีการดำเนินการติดตั้งทรัพย์สินที่ซื้อขายกันนั้นโดยผู้ขายหรือผู้อื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ขายอย่างไม่ต้องสงสัย ก็ให้ถือว่าทรัพย์สินนั้นชำรุดบกพร่องด้วย อีกทั้ง ให้ถือว่าทรัพย์สินนั้นชำรุดบกพร่องอันเนื่องมาจากการติดตั้งด้วย เนื่องจากคู่มือในการติดตั้งบกพร่อง เว้นแต่จะได้มีการติดตั้งอย่างถูกต้อง

(๓) ในกรณีที่มีการส่งมอบทรัพย์สินอื่นหรือจำนวนน้อยกว่าที่ตกลงกันไว้ ก็ให้ถือเสมือนว่าทรัพย์สินนั้นชำรุดบกพร่อง

^{๖๕} มาตรา ๔๖๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง (เดิม)

ผู้ขายไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบในทรัพย์สินที่ชำรุดบกพร่องนั้น ในกรณีที่ผู้ซื้อ^{๖๖}รู้ถึงความชำรุดบกพร่องนั้นอยู่แล้วในขณะที่ทำสัญญา และหากว่าผู้ซื้อไม่รู้ถึงความชำรุดบกพร่องตามความในมาตรา ๔๕๙ (๑) อันเป็นผลที่เกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้ผู้ขายยังคงรับผิดในความชำรุดนั้นก็เพียงพอเป็นกรณีที่ผู้ขายได้ปกปิดความชำรุดบกพร่องนั้นด้วยกลฉ้อฉล เว้นเสียแต่ว่าผู้ขายได้รับรองคุณสมบัติของทรัพย์สินนั้นไว้ว่าปราศจากความชำรุดบกพร่อง

- ในกรณีที่ผู้ซื้อไม่ทราบถึงความชำรุดบกพร่องด้วยเหตุเพราะความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่กฎหมายยังบัญญัติให้ผู้ขายต้องรับผิดชอบเพื่อชำรุดบกพร่อง (ข้อยกเว้นของข้อยกเว้น) หากว่าผู้ขายรับรองว่าสินค้านั้นปราศจากความชำรุดบกพร่อง หรือได้ใช้กลฉ้อฉลหลอกผู้ซื้อ

ใหม่ : มาตรา ๔๔๒ (1) BGB^{๖๖} กำหนดว่า

- ผู้ซื้อถึงถึงความชำรุดบกพร่องในขณะที่ทำสัญญาอยู่แล้ว

- ในกรณีที่ผู้ซื้อไม่ทราบถึงความชำรุดบกพร่องด้วยเหตุเพราะความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่กฎหมายยังบัญญัติให้ผู้ขายต้องรับผิดชอบเพื่อชำรุดบกพร่อง (ข้อยกเว้นของข้อยกเว้น) หากว่าผู้ขายรับประกันถึงคุณสมบัติของทรัพย์สินนั้นหรือได้ใช้กลฉ้อฉลหลอกผู้ซื้อ

ซึ่งในขณะที่จัดทำร่างกฎหมายใหม่นั้นได้มีการเสนอว่า ข้อยกเว้นความรับผิดชอบควรจะครอบคลุมเฉพาะกรณีที่ผู้ขายรู้อยู่แล้วถึงความชำรุดบกพร่อง แต่ก็ได้ทำสัญญาซื้อขายทรัพย์สินนั้นเนื่องจากผู้ซื้อไม่ได้มีหน้าที่ตรวจสอบว่าสินค้าที่ซื้อนั้นชำรุดบกพร่องหรือไม่ ดังนั้น ก็ไม่ควรนำบทบัญญัติเรื่องความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงมาใช้แต่อย่างใด จนกระทั่งได้มีการปรับปรุงร่างกฎหมายให้มีบทบัญญัติคล้ายบทบัญญัติเดิม

- การที่ผู้ซื้อยอมรับมอบทรัพย์สินที่ซื้อขายโดยไม่อิดเอื้อน

เดิม : มาตรา ๔๖๔ BGB a.F.^{๖๗} บัญญัติว่า กรณีที่ผู้ซื้อได้รับมอบทรัพย์สินที่ชำรุดบกพร่องนั้นมา แม้จะรู้ว่าทรัพย์สินนั้นชำรุดบกพร่องอยู่ ก็ให้ผู้ซื้อสามารถใช้สิทธิเรียกร้องที่ปรากฏตามมาตรา ๔๖๒, ๔๖๓ ได้เฉพาะ ผู้ซื้อได้อิดเอื้อนสงวนสิทธิของตนเกี่ยวกับความชำรุดบกพร่องไว้ในขณะรับมอบ

ใหม่ : ได้มีการตัดมาตรานี้ออกไป เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของข้อบังคับสหภาพยุโรปที่ต้องการคุ้มครองผู้บริโภคให้รับภาระในการตรวจสอบสินค้าถึงสองชั้น

(๓) สิทธิของผู้ซื้อในกรณีสินค้าชำรุดบกพร่อง

เดิม : ไม่มีการบัญญัติเกี่ยวกับการซ่อมแซมหรือเปลี่ยนสินค้าเอาไว้ อีกทั้งไม่ได้กำหนดแนวทางที่ชัดเจนไว้ว่าในกรณีที่สินค้าชำรุดบกพร่องผู้ซื้อกับผู้ขายจะต้องผูกพันอยู่กับสัญญาต่อไปหรือไม่ โดยกำหนดว่าผู้ซื้อสามารถเลิกสัญญาได้หรือขอลดราคาตามสภาพก็ได้

ใหม่ : กำหนดเกี่ยวกับสิทธิของผู้ซื้อไว้อย่างชัดเจน และกำหนดความสัมพันธ์เกี่ยวกับการใช้สิทธิต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน โดยตั้งอยู่บนหลักกฎหมายสำคัญคือ “สัญญาต้องเป็นสัญญา” ดังนั้น

^{๖๖} มาตรา ๔๔๒ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง (ความรู้หรือไม่รู้ของผู้ซื้อ)

(๑) ห้ามมิให้ผู้ซื้อใช้สิทธิต่างๆ เกี่ยวกับความรับผิดชอบเพื่อชำรุดบกพร่องในกรณีที่ผู้ซื้อถึงถึงความชำรุดบกพร่องนั้นอยู่แล้วในขณะที่ทำสัญญา และหากว่าผู้ซื้อไม่รู้ถึงความชำรุดบกพร่อง อันเป็นผลที่เกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้ผู้ขายยังคงรับผิดชอบในความชำรุดนั้นก็เพียงพอแต่เป็นกรณีที่ผู้ขายได้ปกปิดความชำรุดบกพร่องนั้นด้วยกลฉ้อฉล เว้นเสียแต่ว่าผู้ขายได้รับประกันคุณสมบัติของทรัพย์สินนั้นไว้

^{๖๗} มาตรา ๔๖๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง (เดิม)

กรณีที่ผู้ซื้อได้รับมอบทรัพย์สินที่ชำรุดบกพร่องนั้นมา แม้จะรู้ว่าทรัพย์สินนั้นชำรุดบกพร่องอยู่ ก็ให้ผู้ซื้อสามารถใช้สิทธิเรียกร้องที่ปรากฏตามมาตรา ๔๖๒, ๔๖๓ ได้เฉพาะ ผู้ซื้อได้อิดเอื้อนสงวนสิทธิของตนเกี่ยวกับความชำรุดบกพร่องไว้ในขณะรับมอบ

จึงกำหนดให้ต้องดำเนินการแก้ไขซ่อมแซมหรือเปลี่ยนสินค้าเสียก่อนที่จะเลิกสัญญาหรือลดราคาตามสภาพ ซึ่งในรายละเอียดจะได้อธิบายในบทต่อไป แต่ก็สามารถสรุปสิทธิต่างๆ ของผู้ซื้อได้ ดังนี้

(๓.๑) หน้าที่ของผู้ขายในการส่งมอบทรัพย์สินที่ปราศจากความชำรุดบกพร่อง

(๓.๒) เรียกให้ผู้ขายแก้ไข ซ่อมแซมทรัพย์สิน

(๓.๓) ส่งคืนสินค้าและเรียกเงินที่ชำระไปแล้วคืน

(๓.๔) ลดราคาตามสภาพ

(๓.๕) เรียกค่าเสียหายและค่าใช้จ่ายอื่นๆ

(๔) กำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคไว้เพิ่มเติม ในกรณีที่ผู้ขายเป็นผู้ประกอบกิจการและผู้ซื้อเป็นผู้บริโภค โดยกำหนดไว้ในมาตรา ๔๗๔ ถึง ๔๗๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง

(๔.๑) มาตรา ๔๗๔ BGB^{๖๘} กรณีที่ผู้ขายเป็นผู้ประกอบธุรกิจและผู้ซื้อเป็นผู้บริโภค (Verbrauchsgüterkauf)

- กำหนดขอบเขตการบังคับใช้ว่าเป็นกรณีที่ผู้ขายเป็นผู้ประกอบธุรกิจและผู้ซื้อเป็นผู้บริโภคได้ตกลงทำสัญญาซื้อขายสังหาริมทรัพย์

- ความเสี่ยงจากความเสียหายของสินค้าระหว่างการส่งสินค้า หรือขนส่งสินค้า ให้ตกแก่ผู้ขาย, มาตรา ๔๗๔ (๒) BGB

(๔.๒) ข้อตกลงอันเป็นการเปลี่ยนแปลงสิทธิของผู้ซื้อไปในทางที่ทำให้ผู้ซื้อเสียสิทธิไม่อาจจะกระทำได้มาตรา ๔๗๕ BGB^{๖๙} เช่น ข้อตกลงเกี่ยวกับนิยามของความชำรุดบกพร่อง หรืออายุความเป็นต้น

(๔.๓) บทสันนิษฐานเกี่ยวกับความชำรุดบกพร่องตามมาตรา ๔๗๖ BGB^{๗๐} ซึ่งกำหนดว่าหากปรากฏความชำรุดบกพร่องภายในระยะเวลา ๖ เดือนนับตั้งแต่มีการส่งมอบทรัพย์สินให้สันนิษฐานเอาไว้ก่อนว่าทรัพย์สินนั้นชำรุดบกพร่อง

^{๖๘} มาตรา ๔๗๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง (นิยามของสัญญาซื้อขายระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจ)

๑) กรณีที่ผู้บริโภคซื้อสังหาริมทรัพย์จากผู้ประกอบธุรกิจ (สัญญาซื้อขายระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจ) ให้บทบัญญัติต่อไปนี้มีผลบังคับใช้ เว้นแต่ทรัพย์สินที่ใช้แล้ว หรือทรัพย์สินประมูลขายทอดตลาด ที่ผู้บริโภคเข้าร่วมประมูลด้วยตนเอง

...

...

...

^{๖๙} มาตรา ๔๗๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง (ข้อตกลงที่เปลี่ยนแปลงสิทธิผู้บริโภค)

(๑) ผู้ประกอบธุรกิจไม่อาจจะเรียกร้องประการใดเอาจากข้อตกลงก่อนที่จะมีการแจ้งความชำรุดบกพร่องไปยังผู้ประกอบธุรกิจ ที่เป็นผลเสียหายต่อสิทธิต่างๆ ตามกฎหมายของผู้บริโภค ที่แตกต่างออกไปจากมาตรา ๔๓๓ ถึง ๔๓๕, ๔๓๗ และ ๔๓๙ ถึง ๔๔๓ รวมไปถึงบทบัญญัติในส่วนนี้ด้วย โดยให้หมายความรวมถึงกรณีที่มีการตกลงในรูปแบบต่างๆ ด้วย

(๒) อายุความภายใต้มาตรา ๔๗๓ ไม่อาจจะถูกลดระยะเวลาลงได้ด้วยนิติกรรมใด ๆ ได้ ก่อนที่จะมีการแจ้งความชำรุดบกพร่องไปยังผู้ประกอบธุรกิจ กรณีที่มีการลดอายุความตามกฎหมายให้น้อยลงกว่า ๒ ปี และในกรณีทรัพย์สินที่ใช้แล้วน้อยลงกว่า ๑ ปี

(๓) ความใน (๑) และ (๒) ไม่ใช้บังคับกับข้อยกเว้นหรือข้อจำกัดในสิทธิเรียกร้องเกี่ยวกับค่าเสียหาย โดยไม่กระทบกับมาตรา ๓๐๗ ถึง ๓๐๙

(๔.๔) การรับประกันต้องชัดเจนและไม่เคลือบคลุม อีกทั้ง ไม่อาจจะตีความเพื่อให้ผู้บริโภคเสียสิทธิได้, มาตรา ๔๗๗ BGB^{๗๑}

(๔.๕) มาตรา ๔๗๘ และ ๔๗๙ BGB กำหนดเกี่ยวกับการใช้สิทธิไต่เบี่ยของผู้ประกอบธุรกิจเอาจากผู้ผลิตหรือผู้นำเข้า และอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าว ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจจะต้องรับสินค้าคืนมาจากผู้บริโภคหรือต้องลดราคาตามสภาพให้แก่ผู้บริโภคหรือค่าใช้จ่ายอื่นใดที่ผู้ประกอบธุรกิจจะต้องรับภาระเอาไว้

(๒.๒) สิงคโปร์ (การแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค CPFTA)

- ได้มีการแก้ไข CPFTA โดยเพิ่มเติม Lemon Law เข้าไปในส่วนที่ ๓ ของ CPFTA ดังนี้

- การใช้สิทธิที่เพิ่มเติมได้ ๔ ประเภทได้แก่ การซ่อม การเปลี่ยน การลดราคา หรือการคืนสินค้าที่ไม่ถูกต้องตามสัญญา (คือการกลับสู่สถานะเดิมเสมือนหนึ่งไม่เคยทำสัญญากันมาก่อน) มาตรา ๑๒ B^{๗๒}

- ความชำรุดบกพร่อง (ไม่เป็นไปตามสัญญา) ซึ่งปรากฏขึ้นในช่วงระยะเวลา ๖ เดือนนับแต่ส่งมอบให้ถือว่าสินค้านั้นชำรุดบกพร่อง (ไม่เป็นไปตามสัญญา) นับแต่วันส่งมอบ (ภายในระยะเวลา ๖ เดือนหากสินค้าชำรุด ให้ถือว่าชำรุดมาแต่ต้น) เว้นแต่จะพิสูจน์ได้เป็นอย่างอื่น มาตรา ๑๒ B (๓)

- ผู้ซื้อ (กรณีสัญญาซื้อขาย) ไม่อาจจะเรียกร้องให้ผู้ขายซ่อมหรือเปลี่ยนสินค้าได้หากปรากฏว่ากรณีไม่อาจจะเป็นไปได้หรือไม่เหมาะสมหากเปรียบเทียบกับการใช้สิทธิแบบอื่น เช่น ค่าใช้จ่ายสูงเกินกว่าราคาของสินค้า เป็นต้น หรือในกรณีที่ผู้ซื้อทราบถึงสภาพที่ชำรุดบกพร่อง (ไม่เป็นไปตามสัญญา) มาตรา ๑๒ C (๓) และ (๔)

- การขอลดราคาสินค้าหรือการบอกเลิกสัญญาถือเป็นสิทธิลำดับรอง (ทุติยภูมิ) หมายความว่าผู้บริโภคจะสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อ การซ่อมหรือการขอเปลี่ยนสินค้าไม่อาจจะกระทำได้ เพราะเป็นไปได้ไม่ได้โดยสภาพหรือไม่เหมาะสม หรือผู้ขายรับสินค้าไปซ่อม/เปลี่ยนแล้ว แต่ไม่อาจจะซ่อม/เปลี่ยนให้ดีขึ้นภายใต้กรอบระยะเวลาอันสมควร และไม่ก่อภาระแก่ผู้ซื้อจนเกินไป มาตรา ๑๒ D

^{๗๑} มาตรา ๔๗๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง (ภาระการพิสูจน์)

กรณีที่ทรัพย์สินที่ส่งมอบชำรุดบกพร่องภายในระยะเวลา ๖ เดือนนับแต่วันส่งมอบ ให้ถือว่าทรัพย์สินนั้นชำรุดบกพร่องมาตั้งแต่วันส่งมอบ เว้นแต่ประเภทของทรัพย์สินหรือความชำรุดบกพร่องจะต้องทำให้พิจารณาเป็นอย่างอื่นไปได้

^{๗๒} มาตรา ๔๗๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง (ข้อกำหนดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการรับประกัน)

(๑) การแสดงเจตนารับประกัน (มาตรา ๔๔๓) ต้องอยู่ในรูปแบบสะดวกและเข้าใจได้ง่าย โดยจะต้องมีเนื้อหาประกอบไปด้วย

๑. แจ้งให้ทราบว่า การรับประกันจะไม่ไปกระทบต่อสิทธิตามกฎหมายของผู้บริโภคและ

๒. เนื้อหาของการรับประกันและข้อมูลที่สำคัญๆ ในการใช้สิทธิเกี่ยวกับการรับประกันนั้นไม่ว่าจะเป็นขอบเขตด้านระยะเวลาหรือในเชิงพื้นที่รับผิดชอบ รวมถึงชื่อและที่อยู่ของผู้ให้การรับประกัน

(๒) ผู้บริโภคมีสิทธิเรียกร้องให้การแสดงเจตนารับประกันต้องทำเป็นหนังสือ

(๓) กรณีที่การแสดงเจตนาในการรับประกันจะมืองค์ประกอบไม่ครบตามที่กำหนดไว้นี้ ก็ไม่มีผลต่อความสมบูรณ์ของการแสดงเจตนารับประกันแต่อย่างใด

^{๗๒} บทกฎหมายเกี่ยวกับ CPFTA ให้พิจารณาในภาคผนวก ๒ ได้

- การขอคืนเงินอันเนื่องมาจากการบอกเลิกสัญญาจะต้องพิจารณาหักเอาส่วนราคาของผู้ซื้อได้ใช้ประโยชน์จากสินค้านั้นไปแล้วด้วย มาตรา ๑๒ F (๕)

- กรณีที่ผู้ซื้อเรียกร้องให้ผู้ขายซ่อม/เปลี่ยนสินค้านั้น ผู้ซื้อจะต้องใช้เวลาแก่ผู้ขายพอสมควรในการดำเนินการ ก่อนที่ผู้ซื้อจะใช้สิทธิอย่างอื่นต่อไป มาตรา ๑๒ E

- ศาลมีอำนาจเพิ่มเติม นอกเหนือไปจากอำนาจที่มีอยู่แล้ว ดังนี้

- สั่งให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการเฉพาะตามคำร้องขอของผู้ซื้อ

- หามาตรการที่เหมาะสมที่เป็นไปได้ตามกฎหมายนี้

- สั่งให้ชดเชยค่าเสียหาย ให้ชำระค่าสินค้า หรือมีคำสั่งอย่างอื่นตามที่ศาลเห็นสมควรตาม

มาตรา 12F

- หลักกฎหมายใหม่นี้จะบังคับใช้ต่อเมื่อผู้ซื้ออยู่ในฐานะผู้บริโภค โดยกฎหมายได้กำหนดบทนิยามของผู้บริโภคเอาไว้ว่า

- บุคคลผู้นั้นมิได้ทำสัญญาเพื่อการประกอบธุรกิจหรือแสดงตนให้เห็นเป็นเช่นนั้นได้

- คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ประกอบธุรกิจ

- ในกรณีสัญญาภายใต้ SGA นั้นสินค้าที่ทำการซื้อขายต้องเป็นไปเพื่อการใช้สอยหรือบริโภค

ส่วนบุคคล

- ผู้ซื้อสินค้าจากการประมูลหรือแข่งขันราคาไม่อาจจะถือว่าเป็นผู้บริโภค (มาตรา ๑๒ A (๒))

- ต้องใช้สิทธิในการเรียกร้องให้ซ่อมแซมสินค้าที่ชำรุดบกพร่อง หรือในบางกรณีก็จำเป็นต้องเปลี่ยนสินค้าเสียก่อน โดยผู้ซื้อต้องให้ระยะเวลาอันสมควรแก่ผู้ขายเพื่อไปดำเนินการ และผู้ขายอาจจะปฏิเสธไม่ซ่อมแซมหรือเปลี่ยนสินค้าก็ได้ หากปรากฏว่าการซ่อมแซมหรือเปลี่ยนสินค้าไม่ได้สัดส่วนกับราคาของสินค้านั้น หรือไม่อาจที่จะซ่อมได้ อันเป็นการกำหนดด้วยหลักสัญญาต้องเป็นสัญญาก่อน (สิทธิปฐมภูมิ)

- เมื่อไม่อาจที่จะซ่อมแซม/เปลี่ยนสินค้าเช่นนั้นได้ ก็ให้ใช้สิทธิทุติยภูมิ คือการขอลดราคาสินค้าตามสัดส่วนที่ชำรุดบกพร่อง หรือการบอกเลิกสัญญา โดยที่การบอกเลิกสัญญาต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่ผู้ซื้อได้ใช้สอยไปก่อนที่จะมีการบอกเลิกสัญญาด้วย

- ภาระการพิสูจน์ ภายใน ๖ เดือนหากปรากฏว่าสินค้าชำรุดบกพร่องก็ให้ถือว่าสินค้านั้นชำรุดบกพร่องนับตั้งแต่วันส่งมอบเป็นต้นมา เว้นแต่ผู้ขายจะสามารถพิสูจน์เป็นอย่างอื่นได้

- อายุความ ๒ ปี แต่หากจะให้ small claims tribunal พิจารณาอายุความต้องไม่เกิน ๑ ปี

- ศาลที่พิจารณาคดีคือ small claims tribunal

เมื่อพิจารณาหลักการและเหตุผลตามที่ปรากฏ lemon law สิงคโปร์ได้พัฒนาหลักการสำคัญในการคุ้มครองผู้บริโภคในประเด็นเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องกรณีสินค้าชำรุดบกพร่องไว้โดยเฉพาะ เพราะก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติม CPFTA ผู้ซื้อซึ่งมิได้แบ่งแยกว่ามีฐานะเป็นผู้บริโภคหรือไม่ก็สามารถใช้สิทธิตาม SGA ได้อยู่แล้ว และเมื่อพิจารณาจากลักษณะของการแก้ไขกฎหมายแล้วจะพบว่า การที่สิงคโปร์แก้ไขเพิ่มเติมสิทธิต่างๆ โดยกำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค โดยไม่ได้ไปแก้ไขสิทธิของผู้ซื้อใน SGA โดยตรง จึงเห็นได้ชัดเจนว่าสิทธิที่เพิ่มขึ้นนั้นมุ่งหมายเพื่อสร้างอำนาจต่อรองให้แก่ผู้บริโภคของสิงคโปร์ได้อย่างชัดเจน ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างความรับผิดชอบเพื่อชำรุดบกพร่องตาม lemon law ซึ่งเป็นความสัมพันธ์โดยตรงต่อการคุ้มครองผู้บริโภค อันจะก่อให้เกิดความมั่นใจในการทำสัญญาซื้อขายระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจต่อไปได้

สภาพปัญหาเกี่ยวกับการเช่าซื้อและการคุ้มครองผู้บริโภค

ความรับผิดเพื่อชำระดอกเบี้ยของสินค้า กรณีที่มีผู้ประกอบการเข้ามาให้ความช่วยเหลือทางการเงิน

ปัญหาที่ผู้บริโภคจะต้องเผชิญหน้าในกรณีที่ได้ดำเนินการทำสัญญาเช่าซื้อ ก็คือในกรณีของสัญญาเช่าซื้อที่มีความสัมพันธ์ของบุคคล ๓ ฝ่ายนั้น เมื่อพิจารณาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วจะพบว่าสัญญาเช่าซื้อมีการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓ ลักษณะ ๕ ตั้งแต่มาตรา ๕๗๒ ถึงมาตรา ๕๗๔ และเมื่อพิจารณาตามมาตรา ๕๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะพบว่ามีคู่สัญญาเพียง ๒ ฝ่ายเท่านั้นโดยที่มาตรา ๕๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ว่า

“อันว่าเช่าซื้อนั้น คือสัญญาซึ่งเจ้าของเอาทรัพย์สินออกให้เช่า และให้ค้ำประกันว่าจะขายทรัพย์สินนั้น หรือว่าจะให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นสิทธิแก่ผู้เช่า โดยเงื่อนไขที่ผู้เช่าได้ใช้เงินเป็นจำนวนเท่านั้นเท่านั้นคราว”

ดังนั้น คู่สัญญาในสัญญาเช่าซื้อจึงมีเพียงผู้ให้เช่าซื้อ และผู้เช่าซื้อ เท่านั้น กรณีดังกล่าวจึงมีผลทางกฎหมายเฉพาะระหว่างสถาบันทางการเงิน ซึ่งเป็นผู้ให้เช่าซื้อ กับผู้บริโภค ซึ่งเป็นผู้เช่าซื้อเท่านั้น โดยที่ผู้ขายหรือบริษัทรถยนต์ไม่ได้หมายความรวมถึงไว้ในสัญญาเช่าซื้อแต่อย่างใด และในกรณีที่รถยนต์ชำระดอกเบี้ยนั้น ก็ให้ผู้ให้เช่าซื้อรับผิดชอบแก่กรณีดังกล่าว โดยให้นำข้อความคิดเกี่ยวกับความรับผิดเพื่อชำระดอกเบี้ยในสัญญาเช่าซื้อขายมาบังคับใช้ โดยถือว่าสัญญาเช่าซื้อนั้นมีความใกล้ชิดกับสัญญาเช่าตนเองคือตามมาตรา ๔๗๒ ประกอบมาตรา ๕๔๔ ทั้งนี้ ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๕๑/๒๕๔๔ โดยที่ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า “โจทก์ผู้ให้เช่าซื้อต้องส่งมอบทรัพย์สินซึ่งให้เช่าซื้อ โดยมีสภาพที่เหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ เมื่อรถพิพาทยังมิได้ทำทะเบียนและแผ่นป้ายวงกลม โจทก์จึงมีหน้าที่ต้องจัดหาให้แก่จำเลย เพราะเอกสารดังกล่าวเป็นสาระสำคัญในการใช้รถโดยจะต้องเป็นผู้จัดอำนวยความสะดวกในการจดทะเบียนเพื่อใช้รถที่เช่าซื้อตามที่กำหนดไว้ในสัญญาเช่าซื้อ การที่โจทก์ส่งมอบรถพิพาทให้แก่จำเลยมีสภาพไม่เหมาะสมที่จะใช้ โดยไม่จัดหาป้ายทะเบียนและป้ายวงกลมให้แก่จำเลย โจทก์จึงต้องรับผิดชอบต่อจำเลยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๗๒ ประกอบมาตรา ๕๔๔ เนื่องจากสัญญาเช่าซื้อเป็นสัญญาต่างตอบแทน เมื่อโจทก์เป็นฝ่ายผิดสัญญา จำเลยย่อมมีสิทธิที่จะไม่ชำระค่าเช่าซื้อได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๖๙ การที่จำเลยไม่ชำระค่าเช่าซื้อให้แก่โจทก์จึงไม่ถือว่าจำเลยผิดสัญญา”

แต่โดยทั่วไปแล้ว สถาบันทางการเงินหรือธนาคารไม่มีความสามารถที่จะซ่อมแซมหรือแก้ไขปัญหาค่าเช่าซื้อที่เกิดขึ้นกับสินค้าได้ โดยส่วนใหญ่จะผลักรถให้ผู้บริโภค โดยในสัญญาเช่าซื้อจะมีข้อสัญญาระบุเอาไว้ เช่น ผู้เช่าซื้อได้ตรวจสอบสภาพรถยนต์จนเป็นที่พอใจแล้ว จึงเป็นการเช่าซื้อตามสภาพหรือบ้างก็กำหนดว่า ผู้เช่าซื้อติดต่อกับผู้ขาย โดยที่ผู้เช่าซื้อเป็นผู้เลือกรถยนต์จากผู้ขายเอง ไม่เกี่ยวข้องกับธนาคาร เพราะธนาคารเป็นเพียงให้บริการทางการเงิน หรือบ้างก็กำหนดว่า ค่ารับรองค่าพินัยต่าง ๆ ระหว่างผู้ขายกับผู้เช่าซื้อไม่ผูกพันธนาคาร เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดเพื่อชำระดอกเบี้ยจึงเพิ่มความซับซ้อนมากขึ้นในสัญญาเช่าซื้อ รวมทั้งการที่ผู้เช่าซื้อพิจารณาแล้วเห็นว่าสินค้าที่ตนได้รับมาชำระดอกเบี้ย ผู้เช่าซื้อจะดำเนินการเช่นใดที่จะเรียกให้ผู้ขายซึ่งมีความเชี่ยวชาญในตัวสินค้าเข้ามารับผิดชอบ เพราะผู้เช่าซื้อมิได้เป็นคู่สัญญากับผู้ขาย หากแต่เป็นสถาบันทางการเงินหรือธนาคารที่มีสิทธิ และในกรณีที่สินค้านั้นชำระดอกเบี้ยจนไม่อาจที่จะยอมรับได้ ผู้บริโภคสามารถยุติการชำระค่าเช่าซื้อได้หรือไม่ และมีขอบเขตเพียงใดจะได้มีการเสนอแนะต่อไป

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

แนวทางการปรับปรุงเนื้อหาสาระของกฎหมาย

ก. บทนิยามเกี่ยวกับความชำรุดบกพร่อง

(๑) อย่างไรก็ตามว่าชำรุดบกพร่อง

เมื่อพิจารณาจากสภาพปัญหาของไทยที่ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับบทนิยามของความชำรุดบกพร่องจะพบว่าถือเป็นสภาพเดียวเยอรมนีก่อนที่จะมีการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งในป.ศ. ๒๐๐๒ กล่าวคือ บทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่ได้กำหนดบทนิยามของความชำรุดบกพร่องเอาไว้ ดังนั้น จึงมีความเห็นที่แตกออกไปเป็น ๒ แนวทางคือ ความชำรุดบกพร่องที่พิจารณาจากคุณสมบัติทางกายภาพ หรือแนวทางที่สองคือความชำรุดบกพร่องที่พิจารณาจากความมุ่งหมายแห่งสัญญา ซึ่งทั้งสองแนวทางก็ได้เป็นแนวทางที่ขัดหรือแย้งกัน หากแต่อยู่ในลำดับขั้นที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ความมุ่งหมายของสัญญาเป็นหลัก และในกรณีที่มีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสัญญาจำต้องใช้เกณฑ์ทางกายภาพมาช่วยเหลือ ซึ่งหลักการดังกล่าวก็ปรากฏในการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งของเยอรมันในปี.ศ. ๒๐๐๒ ดังนั้น การแก้ไขปรับปรุงแนวทางเกี่ยวกับการกำหนดนิยามของความชำรุดบกพร่องสมควรสร้างความเชื่อมโยงระหว่างความชำรุดบกพร่องทางกายภาพกับความชำรุดบกพร่องที่เกิดจากความมุ่งหมายของสัญญาให้เกิดขึ้นให้ได้ เพื่อให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นในการกำหนดบทนิยาม และเมื่อพิจารณาจากบทนิยามที่ปรากฏใน Lemon Law ของสิงคโปร์จะพบว่า จะยึดถือความมุ่งหมายของสัญญาเป็นเกณฑ์ ดังนั้น เมื่อศึกษาเปรียบเทียบแล้ว ก็เห็นสมควรจัดลำดับความสัมพันธ์ให้ความชำรุดบกพร่องที่เกิดจากความมุ่งหมายของสัญญามาก่อนความชำรุดบกพร่องตามการพิจารณาทางกายภาพ ซึ่งสามารถนำเกณฑ์ขั้นบันไดของเยอรมนีมาพิจารณาประกอบได้ ดังนี้

- พิจารณาจากข้อตกลงที่เห็นเป็นประจักษ์ชัดแจ้งในสัญญา
- พิจารณาจากความมุ่งหมายที่จะใช้ประโยชน์จากสินค้าที่ปรากฏในสัญญา
- พิจารณาจากการใช้ประโยชน์จากสินค้าตามปกติวิสัย โดยให้พิจารณาจากการให้ข้อมูลของผู้ขายเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นการประกาศแก่สาธารณชน หรือจากคำโฆษณา หรือการกำหนดคุณสมบัติของทรัพย์สินนั้นไว้อันสามารถถือเอาได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขยายขอบเขตของความชำรุดบกพร่องของไทยที่ศึกษาเปรียบเทียบจากระบบของเยอรมนีนั้นก็ขึ้นอยู่กับสภาพความเหมาะสมในการชั่งน้ำหนักระหว่างการคุ้มครองผู้ซื้อ (ผู้บริโภค) กับภาระที่จะเกิดขึ้นกับผู้ขาย โดยใช้เกณฑ์ความสุจริตเป็นตัวตั้งจะเห็นว่า การขยายขอบเขตของนิยามความชำรุดบกพร่องออกไปนั้น ยังไม่เป็นการสร้างภาระเกินควรแก่ผู้ขายแต่อย่างใด เพราะภาระที่จะเกิดขึ้นนั้นขึ้นอยู่กับสิทธิที่ผู้บริโภคสามารถเรียกร้องให้ผู้ขายดำเนินการ ดังนั้น การขยายขอบเขตของนิยามของความชำรุดบกพร่องไปยังกรณีดังต่อไปนี้

- ขยายขอบเขตความชำรุดบกพร่องไปยังการติดตั้งสินค้า และคู่มือการติดตั้งสินค้า โดยกำหนดให้กรณีที่ผู้ขายติดตั้งสินค้าผิดพลาด แม้ตัวสินค้าจะไม่ชำรุดแต่การติดตั้งหรือการประกอบสินค้านั้นทำให้ไม่อาจจะใช้งานได้ ก็ถือว่าสินค้านั้นชำรุดบกพร่องด้วย รวมถึงกรณีที่ผู้ซื้อติดตั้งเอง แต่เกิดความผิดพลาดอันเนื่องมาจากคู่มือการติดตั้งผิดพลาด (Ikea-clause) ก็ถือได้ว่าสินค้านั้นชำรุดบกพร่องด้วย

- กำหนดให้การส่งมอบสินค้าผิดประเภท หรือจำนวนน้อยกว่าที่ตกลงเป็นสินค้าที่ชำรุดบกพร่อง เนื่องจากความไม่ชัดเจนในการแบ่งแยกระหว่างความชำรุดบกพร่องกับการผิดสัญญาในกรณีการส่งสินค้าผิดประเภท หรือจำนวนที่น้อยกว่าตามที่ตกลงกันไว้จึงสมควรกำหนดการแบ่งแยกให้ชัดเจนมากขึ้น

โดยการที่ส่งสินค้าผิดประเภทหรือจำนวนที่น้อยกว่า คือการชำระหนี้บกพร่อง กล่าวคือผู้ขายยังมีความประสงค์ที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาอยู่ แต่ด้วยความบกพร่องจึงได้ส่งสินค้าไปผิดประเภทหรือจำนวนน้อยกว่าที่ตกลงกันไว้ ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงสมควรจัดให้อยู่ในหมวดหมู่ของความชำระหนี้บกพร่องด้วย

(๒) ความเสื่อมราคา

เมื่อพิจารณาแนวทางการตีความของไทยและสภาพปัญหาเกี่ยวกับ “ความชำระหนี้บกพร่องเล็กน้อย” แล้วจะพบว่า การจัดการกับปัญหาดังกล่าวไม่สมควรจัดไว้ในเรื่องขององค์ประกอบของความชำระหนี้บกพร่อง อีกทั้ง เมื่อพิจารณาจากกฎหมายเปรียบเทียบทั้งของเยอรมนีและสิงคโปร์จะพบว่า มีวิธีการแก้ปัญหา “ความชำระหนี้บกพร่องเล็กน้อย” โดยจะไปจำกัดขอบเขตของการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้ซื้อแทน ดังนั้น ในส่วนขององค์ประกอบความชำระหนี้บกพร่องเล็กน้อยที่ไม่เป็นธรรมกับผู้ซื้อ (ผู้บริโภค) เห็นสมควรให้ไปกำหนดไว้ในระบบการใช้สิทธิเรียกร้องแทนที่จะกำหนดไว้ในส่วนขององค์ประกอบ

ข. ข้อยกเว้นความรับผิดเพื่อชำระหนี้บกพร่อง

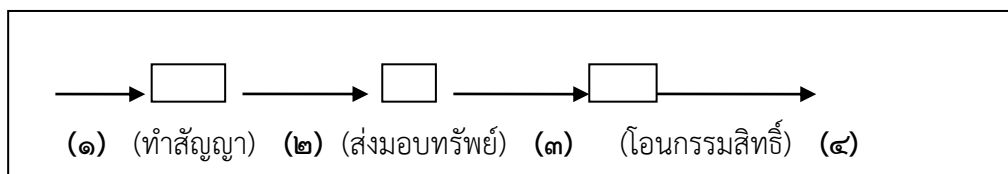
เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของไทยซึ่งมีเนื้อหาคล้ายคลึงกับบทบัญญัติของเยอรมนีก่อนที่จะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในปีค.ศ. ๒๐๐๒ และเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการคุ้มครองผู้บริโภค จึงสมควร พิจารณาแก้ไขปรับปรุงมาตรา ๔๗๓ ให้มีเนื้อหา ดังนี้

- ข้อยกเว้นความรับผิดของผู้ขายไม่ควรครอบคลุมถึงความประมาทของผู้ซื้อ เนื่องจากผู้ซื้อไม่จำเป็นต้องมีหน้าที่ในการตรวจสอบความชำระหนี้บกพร่องก่อน ดังนั้น ข้อยกเว้นความรับผิดควรมีเฉพาะการที่ผู้ซื้อทราบถึงว่าสินค้าชำระหนี้บกพร่องอยู่แล้ว แต่ก็ยังทำสัญญาซื้อขายสินค้านั้นไว้ รวมถึงข้อยกเว้นในกรณีเกิดจากการที่ผู้ขายใช้กล้อฉลและให้การรับประกันด้วย

- ข้อยกเว้นควรจะมีอยู่แต่เพียงในเวลาทำสัญญาเท่านั้น ต่อมาแม้ในเวลาส่งมอบจะได้ทราบถึง ความชำระหนี้บกพร่องก็ไม่ควรทำให้ผู้ซื้อเสียสิทธิไป อันจะก่อภาระแก่ผู้ซื้อเกินจำเป็น กรณีดังกล่าวเห็นได้ชัดว่า ในเวลาส่งมอบนั้น ผู้ซื้อผูกพันตนตามสัญญาไปแล้ว ก็ต้องสามารถที่จะใช้สิทธิตามสัญญาได้ แม้ว่าในเวลาต่อมาสินค้านั้นจะปรากฏความชำระหนี้บกพร่องขึ้นมาภายหลังก็ไม่เป็นเหตุให้สิทธิของผู้ซื้อเสียไปได้

ค. ช่วงเวลาการมีอยู่ของความชำระหนี้บกพร่องของสินค้าและการพิสูจน์

บทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้บัญญัติไว้ว่า ความชำระหนี้บกพร่องที่ผู้ขายต้องรับผิดชอบ ได้แก่ความชำระหนี้บกพร่องที่มีอยู่ในเวลาใด ประเด็นปัญหาเรื่องเวลาที่ความชำระหนี้บกพร่องมีอยู่จะเป็นจุดแบ่งว่าในขณะใดผู้ขายจำเป็นต้องรับผิดชอบกับความชำระหนี้บกพร่องอยู่ ซึ่งความชำระหนี้บกพร่องอาจจะเกิดขึ้นได้ในเวลาที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ (๑) ความชำระหนี้บกพร่องที่มีอยู่ก่อนทำสัญญา (๒) ความชำระหนี้บกพร่องที่มีอยู่หลังจากทำสัญญาแล้วแต่ก่อนการส่งมอบ (๓) ความชำระหนี้บกพร่องที่เกิดขึ้นหลังจากที่มีการส่งมอบแล้วแต่กรรมสิทธิ์ยังไม่โอนไปยังผู้ซื้อ (กรณีที่มีข้อตกลงเกี่ยวกับเงื่อนไขในการโอนกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สิน) (๔) ความชำระหนี้บกพร่องที่มีขึ้นหลังจากที่กรรมสิทธิ์โอนไปแล้ว โดยสามารถกำหนดเป็นแผนภาพได้ ดังนี้



การอธิบายว่าในเวลาใดที่ความชำรุดบกพร่องควรจะมีอยู่ในระบบกฎหมายของไทยนั้น รับกันโดยทั่วไปว่าต้องเป็นความชำรุดบกพร่องที่มีอยู่แล้วในเวลาซื้อขายกัน^{๗๓} และตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่เดินตามหลักที่ว่า ความชำรุดบกพร่องที่ผู้ขายต้องรับผิดชอบนั้น ต้องเป็นความชำรุดบกพร่องที่มีอยู่ก่อนแล้วหรือมีอยู่ในขณะทำสัญญาซื้อขายหรือในเวลาที่ยกมอบทรัพย์สินที่ขาย^{๗๔} (ตามแผนภาพคือ (๑) และ (๒)) โดยเหตุที่ต้องเป็นเช่นนั้น กิตติศักดิ์ ปรกติ^{๗๕} ได้อธิบายว่า เหตุที่ต้องถือเอาเวลาที่ทำสัญญาหรือส่งมอบนั้น เพราะพิจารณาจากการสันนิษฐานเจตนาของคู่สัญญาว่า ถ้าคู่สัญญาได้ตกลงกัน จะถือเอาเวลาใดเป็นเกณฑ์ที่จะรับรองว่าทรัพย์สินที่ขายนั้นปราศจากความชำรุดบกพร่อง ซึ่งต้องพิจารณาตามหลักสุจริตแล้วจะพบว่า ผู้ขายย่อมมีเจตนาสุจริตที่จะรับรองว่าทรัพย์สินที่ซื้อขายกันนั้นปราศจากความชำรุดบกพร่องก็เฉพาะเวลาที่ก่อนหรือขณะทำสัญญาเท่านั้น (สำหรับทรัพย์สินเฉพาะสิ่ง) หรือความชำรุดบกพร่องที่มีอยู่ในขณะที่ส่งมอบ (กรณีทรัพย์สินที่ได้กำหนดตัวแน่นอนในเวลาทำสัญญา) ซึ่งปัญหาที่ตามก็คือ ในปัจจุบันนี้สินค้ามีความซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อความซับซ้อนของความชำรุดบกพร่องด้วย โดยในบางกรณีทรัพย์สินนั้นอาจจะแสดงความชำรุดบกพร่องออกมาหลังจากใช้ไปได้ไม่นานเท่าใดนัก

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕๙/๒๕๑๔^{๗๖} ซึ่งศาลฎีกาอธิบายว่า “เครื่องปรับอากาศที่โจทก์ติดตั้งที่ภักดาการของจำเลยให้ความเย็นเรียบร้อยดีนับแต่เวลาติดตั้งตลอดมาไม่น้อยกว่า ๓ ถึง ๔ เดือน แสดงให้เห็นว่าเครื่องปรับอากาศดังกล่าวมิได้มีความชำรุดบกพร่องอยู่ก่อนหรือในขณะทำสัญญาซื้อขายหรือในเวลาส่งมอบเลย ฉะนั้นที่เครื่องปรับอากาศให้ความเย็นไม่พอในเวลาต่อมา จึงเป็นความชำรุดบกพร่องที่มีขึ้นภายหลังจากที่จำเลยได้รับมอบและใช้ประโยชน์มาไม่น้อยกว่า ๓ ถึง ๔ เดือน โจทก์ก็ต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องนี้ไม่”

เมื่อพิจารณาคำพิพากษาดังกล่าวจะพบว่าความชำรุดบกพร่องเกิดขึ้นหลังจากส่งมอบและโอนกรรมสิทธิ์ไปแล้ว (ช่วงเวลาตามแผนภาพคือ (๓) กับ (๔)) ดังนั้น กรณีดังกล่าวผู้ขายจึงไม่ต้องรับผิดชอบเพื่อชำรุดบกพร่อง ซึ่งในกรณีนี้จะสัมพันธ์กับภาระการพิสูจน์ ซึ่งหากปรากฏว่า ผู้ซื้อสามารถพิสูจน์ได้ว่าทรัพย์สินชำรุดมาตั้งแต่ต้นแต่เพิ่งมาแสดงอาการในภายหลัง กรณีดังกล่าวนี้ ผู้ขายก็ต้องรับผิดชอบเพื่อชำรุดบกพร่อง แต่เนื่องจากสภาพปัจจุบันนี้ที่สินค้ามีมากมายและมีความซับซ้อนในกระบวนการผลิตมากขึ้น ดังนั้น การที่กำหนดให้เวลาที่ความชำรุดบกพร่องมีอยู่และภาระการพิสูจน์ก็ไม่ควรจะต้องตกเป็นภาระแก่ผู้ซื้อ (ผู้บริโภค) มากนัก ซึ่งในระบบกฎหมายไทยนั้นได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑^{๗๗} กำหนดให้ภาระการพิสูจน์เป็นของผู้ประกอบธุรกิจในกรณีที่เกี่ยวกับการผลิต การประกอบ

^{๗๓} ประพนธ์ ศาตะมาน/ไพจิตร ปุญญพันธ์, ซื้อขาย, หน้า ๑๕๐; วิษณุ เครื่องงาม, ซื้อขาย, หน้า ๒๕๙ อ้างในกิตติศักดิ์ ปรกติ หน้า ๓๗

^{๗๔} ฎีกาที่ ๔๕๙/๒๕๑๔ อ้างใน กิตติศักดิ์ ปรกติ, ผลงานวิจัยเสริมหลักสูตร เรื่อง ความรับผิดชอบเพื่อชำรุดบกพร่องในสัญญาซื้อขาย, หน้า ๓๘

^{๗๕} กิตติศักดิ์ ปรกติ, ผลงานวิจัยเสริมหลักสูตร เรื่อง ความรับผิดชอบเพื่อชำรุดบกพร่องในสัญญาซื้อขาย, หน้า ๓๘

^{๗๖} ปัญญา ด้านพัฒนามงคล, ความรับผิดชอบเพื่อชำรุดบกพร่องในสัญญาซื้อขาย, หน้า ๗๒

^{๗๗} มาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑

การออกแบบ หรือส่วนผสมของสินค้า การให้บริการ หรือการดำเนินการใด ๆ ซึ่งศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงดังกล่าว อยู่ในความรู้เห็นโดยเฉพาะของคู่ความฝ่ายที่เป็นผู้ประกอบการ ให้การะการพิสูจน์ในประเด็นดังกล่าวตกอยู่ แก่คู่ความฝ่ายที่เป็นผู้ประกอบการ ซึ่งในส่วนนี้ก็ยังคงดุลพินิจไว้ในแก่ศาลว่า การใดที่ศาลเห็นควรผลักภาระ การพิสูจน์ไปให้ผู้ประกอบการ ศาลจะกำหนดให้การะการพิสูจน์ตกเป็นของผู้ประกอบการ ซึ่งรวมถึงกรณี เกี่ยวกับความชำรุดบกพร่องด้วย แต่อย่างไรก็ดี กรณีดังกล่าวก็ยังไม่ชัดเจนมากนักที่จะปลดเปลื้องภาระของ ๒ ประการของผู้บริโภคได้ กล่าวคือ การกำหนดเวลาที่ความชำรุดบกพร่องมีอยู่และการะการพิสูจน์ก็ไม่ควรจะ ตกเป็นภาระแก่ผู้ซื้อ (ผู้บริโภค) มากนัก

เมื่อพิจารณาจากสภาพปัญหาของประเทศไทยแล้วจะพบว่า บทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับ เวลาที่ความชำรุดบกพร่องมีอยู่และการะการพิสูจน์จะพบว่ายังมีความไม่ชัดเจนอยู่ในการที่จะมุ่งคุ้มครองผู้บริโภค ดังนั้น ควรจะกำหนดให้ชัดเจนเกี่ยวกับเวลาที่ความชำรุดบกพร่องควรจะมียู่ คือ ภายในเวลา ๖ เดือน ให้สันนิษฐานไว้ก่อนได้เลยว่า ทรัพย์สินที่ขายนั้นชำรุดบกพร่องมาตั้งแต่วันส่งมอบ โดยการะการพิสูจน์เพื่อปลด เปลื้องบทสันนิษฐานดังกล่าวจะตกอยู่กับผู้ประกอบการ ตามที่ปรากฏในระบบเยอรมันและสิงคโปร์

ง. ตารางสรุปสภาพปัญหาและบทวิเคราะห์

สภาพปัญหาเกี่ยวกับ องค์ประกอบของความ ชำรุดบกพร่อง	บทวิเคราะห์
๑. นิยามความชำรุด บกพร่องมีความไม่ชัดเจน ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดการ ตีความที่เป็นผลเสียแก่ ผู้บริโภคได้	๑.๑ กำหนดบทนิยามให้ชัดเจนโดยเกณฑ์การพิจารณา ดังนี้ - พิจารณาจากข้อตกลงที่เห็นเป็นประจักษ์ชัดแจ้งในสัญญา - พิจารณาจากความมุ่งหมายที่จะใช้ประโยชน์จากสินค้าที่ปรากฏในสัญญา - พิจารณาจากการใช้ประโยชน์จากสินค้าตามปกติวิสัย โดยให้พิจารณาจาก การให้ข้อมูลของผู้ขายเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นการประกาศแก่สาธารณชน หรือ จากคำโฆษณา หรือการกำหนดคุณสมบัติของทรัพย์สินนั้นไว้จนสามารถถือเอาได้ ว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา ๑.๒ การขยายขอบเขตของความชำรุดบกพร่อง -ไปยังการติดตั้งและคู่มือการติดตั้ง -การส่งมอบทรัพย์สินผิดประเภทหรือน้อยกว่าจำนวน ที่ตกลงกันไว้

ประเด็นข้อพิพาทข้อใดจำเป็นต้องพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการผลิต การประกอบ การออกแบบ หรือส่วนผสมของสินค้า การให้บริการ หรือการดำเนินการใดๆ ซึ่งศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวอยู่ในความรู้เห็นโดยเฉพาะ ของคู่ความฝ่ายที่เป็นผู้ประกอบการ ให้การะการพิสูจน์ในประเด็นดังกล่าวตกอยู่แก่คู่ความฝ่ายที่เป็นผู้ประกอบการนั้น

สภาพปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของความชำรุดบกพร่อง	บทวิเคราะห์
๒. ความเสื่อมราคาหรือความเหมาะสม ในกรณีที่ “ชำรุดบกพร่องเล็กน้อย” ไม่ถือเป็นความชำรุดบกพร่อง	๒. กำหนดให้ความชำรุดบกพร่องเล็กน้อยยังคงอยู่ภายใต้ นิยามของความชำรุดบกพร่องอยู่ แต่การใช้สิทธิเรียกร้องในส่วนนี้ต้องเป็นไปอย่างจำกัด
๓.- ข้อยกเว้นความรับผิดของผู้ขายครอบคลุมถึงความเสียหายของผู้ซื้อในเวลาซื้อขาย - ในเวลาส่งมอบ หากผู้ซื้อได้รับสินค้าเอาไว้ แม้จะทราบถึงความชำรุดบกพร่อง ก็ไม่อาจใช้สิทธิได้อีก	- ข้อยกเว้นความรับผิดของผู้ขายไม่ควรครอบคลุมถึงความเสียหายของผู้ซื้อ เนื่องจากผู้ซื้อไม่จำเป็นต้องมีหน้าที่ในการตรวจสอบความชำรุดบกพร่องก่อน ดังนั้น ข้อยกเว้นความรับผิดควรมีเฉพาะกรณีที่ผู้ซื้อทราบดีว่าสินค้าชำรุดบกพร่องอยู่แล้ว แต่ก็ยังทำสัญญาซื้อขายสินค้านั้นไว้ รวมถึงข้อยกเว้นในกรณีที่เกิดจากการที่ผู้ขายใช้กลฉ้อฉลและให้การรับประกันด้วย - ข้อยกเว้นควรจะมียกเว้นแต่เพียงในเวลาทำสัญญาเท่านั้น ต่อมาแม้ในเวลาส่งมอบจะได้ทราบถึงความชำรุดบกพร่องก็ไม่ควรทำให้ผู้ซื้อเสียสิทธิไป อันจะก่อภาระแก่ผู้ซื้อเกินจำเป็น
๔. เวลาที่ความชำรุดบกพร่องมีอยู่และการพิจารณาพิพากษา ยังไม่ชัดเจนว่า จะสามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้จริง	๔. ให้นำข้อความคิดเกี่ยวกับบทสันนิษฐานว่าภายในระยะเวลา ๖ เดือน หากปรากฏความชำรุดบกพร่อง ก็ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าทรัพย์สินนั้นชำรุดบกพร่องมาก่อนวันส่งมอบ และให้ผู้ประกอบธุรกิจเป็นผู้นำสืบ

จ. สิทธิต่าง ๆ ของผู้บริโภค

เมื่อพิจารณาจากระบบของไทยแล้วจะพบปัญหาใหญ่สองประการคือ (๑) ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องไว้อย่างชัดเจน ต้องกลับไปใช้เรื่องการชำระหนี้บกพร่องและการผิดสัญญาเข้ามาประกอบกัน ซึ่งเมื่อบทบัญญัติไม่ชัดเจนก็ไม่อาจจะกำหนดทิศทางของการใช้สิทธิเรียกร้องให้เป็นระบบได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบที่ปรากฏในเยอรมนีและสิงคโปร์ที่กำหนดอยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมาย “สัญญาต้องเป็นสัญญา” โดยกำหนดให้การซ่อมแซมและเปลี่ยนสินค้าเป็นสิทธิปฐมภูมิ ซึ่งจะต้องดำเนินการก่อนที่จะใช้สิทธิเรียกร้องทุติยภูมิ เช่น เลิกสัญญา ลดราคาตามสภาพ เรียกค่าเสียหาย หรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ได้ และ (๒) บทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่มีความละเอียดเพียงพอที่จะทำให้เห็นโครงสร้างของสิทธิและหน้าที่ของความรับผิดเพื่อชำรุดบกพร่องได้ ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขเพื่อก่อให้เกิดการคุ้มครองผู้บริโภคมากยิ่งขึ้นได้ ซึ่งมาตรการที่บัญญัติให้อำนาจศาลไว้ในมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคไม่เพียงพอในการก่อตั้งสิทธิเรียกร้องของผู้บริโภคได้

สรุปสภาพปัญหาและบทวิเคราะห์

สภาพปัญหาของไทยของสิทธิของผู้ซื้อ	เยอรมนี	สิงคโปร์
๑. บทบัญญัติไม่ชัดเจน และไม่มีรายละเอียดเพียงพอ จึงทำให้ไม่อาจจะเห็นภาพของการคุ้มครองผู้บริโภคได้	๑. บทบัญญัติมีความชัดเจนและมีโครงสร้างละเอียดเพียงพอในการคุ้มครองผู้บริโภค	๑. บทบัญญัติมีความชัดเจนและมีโครงสร้างละเอียดเพียงพอในการคุ้มครองผู้บริโภค
๒. สิทธิเรียกให้ซ่อมแซมหรือเปลี่ยนสินค้าปรากฏอยู่ไม่ชัดเจนนักในเรื่องของการชำระหนี้บกพร่อง และการเรียกให้ชำระหนี้ใหม่อีกครั้งให้ปราศจากความชำรุดบกพร่อง อีกทั้ง ไม่มีความละเอียดเพียงพอ	๒. สิทธิเรียกให้ซ่อมแซมหรือเปลี่ยนสินค้านั้นมีความชัดเจนและละเอียดเพียงพอ โดยถูกกำหนดให้เป็นสิทธิเรียกร้องปฐมภูมิ	๒. สิทธิเรียกให้ซ่อมแซมหรือเปลี่ยนสินค้านั้นมีความชัดเจนและละเอียดเพียงพอ โดยถูกกำหนดให้เป็นสิทธิเรียกร้องปฐมภูมิ
๓. บอกเลิกสัญญา เป็นไปตามเงื่อนไขปกติ	๓. บอกเลิกสัญญา เป็นไปตามเงื่อนไขปกติ โดยให้ใช้เชื่อมโยงกับสิทธิปฐมภูมิอย่างเป็นระบบมาก	๓. บอกเลิกสัญญา เป็นไปตามเงื่อนไขปกติ โดยให้ใช้เชื่อมโยงกับสิทธิปฐมภูมิอย่างเป็นระบบมาก
๔. การขอลดราคาตามสภาพ มีปัญหามากในการกำหนดฐานทางกฎหมาย ซึ่งไม่ปรากฏฐานทางกฎหมายที่ชัดเจน	๔. การขอลดราคาตามสภาพ เป็นสิทธิเฉพาะที่ปรากฏในสัญญาซื้อขาย มีฐานทางกฎหมายชัดเจนและมีความละเอียดเพียงพอ	๔. การขอลดราคาตามสภาพ เป็นสิทธิเฉพาะที่ปรากฏในสัญญาซื้อขาย มีฐานทางกฎหมายชัดเจนและมีความละเอียด
๕. การเรียกค่าเสียหายและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เป็นไปตามระบบปกติของการชำระหนี้บกพร่อง	๕. การเรียกค่าเสียหายและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เป็นไปตามระบบปกติของการชำระหนี้บกพร่อง	๕. การเรียกค่าเสียหายและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เป็นไปตามระบบปกติของการชำระหนี้บกพร่อง

(๑) ความจำเป็นในการเพิ่มเติมสิทธิเรียกร้องปฐมภูมิ: การซ่อมแซมหรือการเปลี่ยนสินค้า

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายของต่างประเทศคือเยอรมนีและสิงคโปร์ จะพบว่า ความรับผิดชอบเพื่อชำระหนี้บกพร่องของทั้งสองประเทศ ต่างก็มีการสร้างระบบสิทธิเรียกร้องปฐมภูมิขึ้นแทรกเข้ามา โดยในเบื้องต้น หากพิจารณาอย่างผิวเผินอาจจะเข้าใจได้ว่า สิทธิปฐมภูมิถูกสร้างขึ้นมาเพื่อสร้างภาระให้แก่ผู้ซื้อ โดยตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า แต่เดิมหากผู้ซื้อพบว่าสินค้าที่ตนได้รับมอบมานั้นชำรุดบกพร่อง ผู้ซื้อสามารถใช้สิทธิเลิกสัญญาโดยคืนของที่ชำรุดบกพร่องไป และรับเงินที่ชำระคืนมา เพื่อที่จะได้นำเงินดังกล่าวไปซื้อสินค้าใหม่ได้ แต่การเพิ่มเติมสิทธิเรียกร้องปฐมภูมิเข้ามามีผลทำให้การใช้สิทธิเรียกร้องในการเลิกสัญญามีความลำบากมากยิ่งขึ้น เพราะผู้ซื้อไม่อาจบอกเลิกสัญญาได้โดยง่าย โดยต้องดำเนินการเรียกให้ผู้ขาย

แก้ไขซ่อมแซมหรือเปลี่ยนสินค้าเสียก่อน อันเป็นการสร้างภาระเพิ่มเติมให้มากขึ้นแต่กว่าเดิม ซึ่งความเข้าใจดังกล่าวนี้ เป็นเพียงความเข้าใจที่ผิวเผินเท่านั้น เพราะหากพิจารณาสิทธิเรียกร้องปฐมภูมิให้ละเอียดมากขึ้น^{๗๘} จะพบว่าระบบการซ่อมแซมหรือเปลี่ยนสินค้ามีประโยชน์กับทั้งผู้ขายและผู้ซื้อทั้งสองฝ่าย ดังนี้

(๑.๑) ประโยชน์ต่อผู้ขาย

โครงสร้างของระบบการซ่อมแซมและเปลี่ยนสินค้าเป็นโครงสร้างที่เป็นไปตามหลักกฎหมายในภาคพื้นยุโรปที่เรียกว่า specific performance ที่อธิบายว่าสิทธิเรียกร้องปฐมภูมิต้องมาก่อนสิทธิยุติภูมิ และเมื่อพิจารณาในมุมมองประโยชน์ต่อผู้ขายแล้วจะพบว่า การซ่อมแซมและเปลี่ยนสินค้านั้นยึดถือตามหลักกฎหมาย “สัญญาต้องเป็นสัญญา” นั้น จะทำให้ผู้ขายได้รับประโยชน์ ดังนี้

- ผู้ขายมีสิทธิแก้ตัวอีกครั้งในการส่งมอบทรัพย์สินที่ปราศจากความชำรุดบกพร่อง
- ผู้ขายยังรักษาประโยชน์ที่ได้จากเงินที่ได้รับจากผู้ซื้ออยู่
- ผู้ซื้อยังคงผูกพันอยู่กับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญา เพราะไม่อาจจะอ้างเหตุ

ความชำรุดบกพร่องเพื่อเลิกสัญญาได้

(๑.๒) ประโยชน์ต่อผู้บริโภคในฐานะผู้ซื้อ

- เมื่อผู้ซื้อและผู้ขายยังคงผูกพันอยู่กับสัญญาอยู่ ประโยชน์ต่าง ๆ ที่ผู้ซื้อได้จากการทำสัญญาซื้อขาย ไม่ว่าจะเป็นราคา หรือสินค้า นั้นก็ยังคงยังมีอยู่กับผู้ซื้อ

- ผู้ซื้อมีโอกาสมากขึ้นในการดำเนินการกับผู้ขายกรณีสินค้าชำรุดบกพร่อง

- หน้าที่ในการซ่อมแซมหรือเปลี่ยนสินค้าก่อให้เกิดหน้าที่ใหม่ ซึ่งหากว่าผู้ขายไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าวให้สมบูรณ์ ผู้ซื้อสามารถเรียกค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่ายอื่นๆ ได้จากผู้ขาย เช่น ในกรณีที่ผู้ขายขาดรายได้ อันเนื่องมาจากสินค้าที่ซื้อมาชำรุดบกพร่อง ในกรณีนี้สามารถพิจารณาผลทางกฎหมายที่เปรียบเทียบระหว่างกรณีที่เพิ่มเติมระบบการซ่อมแซมหรือเปลี่ยนสินค้าเข้าไปในความรับผิดชอบเพื่อชำรุดบกพร่อง

- กรณีที่ไม่มี การซ่อมแซมหรือเปลี่ยนสินค้า : ผู้ขายก็มีหน้าที่เพียงส่งมอบสินค้าที่ปราศจากความชำรุดบกพร่อง ในกรณีค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่ายอื่นๆ ได้จากผู้ขาย เช่น ในกรณีที่ผู้ขายขาดรายได้ จะใช้ฐานของหน้าที่ในการส่งมอบสินค้าที่ปราศจากความชำรุดบกพร่องมาอ้างนั้น ก็คงจะลำบากเนื่องจากผู้ขายไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบค่าเสียหายที่เกิดขึ้นนอกเหนือไปจากการส่งมอบสินค้า

- กรณีมีการซ่อมแซมหรือเปลี่ยนสินค้า : ผู้ขายมีหน้าที่ที่ชัดเจนว่าจะต้องซ่อมแซมหรือเปลี่ยนสินค้า ซึ่งถือเป็นหน้าที่เฉพาะที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับความรับผิดชอบเพื่อชำรุดบกพร่อง และหากว่าผู้ขายปฏิบัติหน้าที่ซ่อมแซมหรือเปลี่ยนสินค้าไม่สมบูรณ์ ก็จะเป็นฐานให้เรียกค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่ายอื่นๆ ได้จากผู้ขาย เช่น ในกรณีที่ผู้ขายขาดรายได้

- เนื่องจากระบบการซ่อมแซมและการเปลี่ยนสินค้าจะเอื้อประโยชน์ต่อผู้ขายเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงสมควรเพิ่มเติมโครงสร้างที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ซื้อแทรกเข้าไป เช่น ผู้ขายมีสิทธิที่จะเลือก

^{๗๘} Stephan Lorenz, Nacherfüllungsanspruch und Obliegenheit des Käufers: Zur Reichweite des “Rechts zur zweiten Andienung”, NJW 17/2006, S.1175-1179.

กำหนดว่าให้ซ่อมแซมหรือเปลี่ยนสินค้า และหากว่าผู้ขายจะปฏิเสธก็ต้องมีเหตุอันสมควร เช่นราคาการซ่อมแซมไม่สมเหตุสมผล ควรจะเปลี่ยนสินค้าให้ใหม่ เป็นต้น

(๒) ความจำเป็นในการเพิ่มเติมเรื่องสิทธิขอลดราคาตามสภาพ

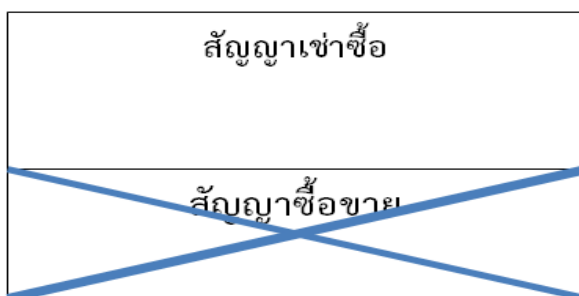
เมื่อพิจารณาจากสภาพการณ์ในระบบความรับผิดชอบเพื่อชำระบกพร่องของไทยจะพบว่า ยังขาดฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับการลดราคาตามสภาพอยู่ ดังนั้น เพื่อเป็นการสร้างความชัดเจนและกำหนดรายละเอียดในการคิดคำนวณการลดราคาตามสภาพเข้าไปด้วย และเพื่อความสะดวกของคู่สัญญา

ฉ. สิทธิของผู้บริโภคกรณีที่ทำสัญญาเช่าซื้อ

(๑) ให้สถาบันทางการเงินหรือธนาคารในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ในสินค้า โอนสิทธิเรียกร้องให้แก่ผู้บริโภค

สถาบันทางการเงิน (ผู้ให้เช่าซื้อ) ต้องให้สิทธิผู้บริโภค (ผู้เช่าซื้อ) ไปดำเนินการเรียกให้ผู้ขายซ่อมแซม เปลี่ยน ลดราคา บอกเลิกสัญญา หรือเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากความชำรุดบกพร่องได้โดยตรง หากสินค้าที่เช่าซื้อชำรุดบกพร่อง อันจะทำให้ผู้บริโภคได้รับการซ่อมแซมหรือดูแลสินค้าที่ชำรุดบกพร่องจากผู้เชี่ยวชาญกว่าธนาคาร

เมื่อผู้บริโภคบอกเลิกสัญญาซื้อขายไปแล้ว ในฐานะที่สัญญาซื้อขายเป็นฐานของสัญญาเช่าซื้อ ก็จะทำให้สัญญาเช่าซื้อสิ้นสุดไปด้วย



และหากสถาบันทางการเงิน (ผู้ให้เช่าซื้อ) ไม่ให้สิทธิผู้บริโภคดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องกับผู้ขายโดยตรงแล้ว สถาบันทางการเงินต้องรับผิดชอบเช่นกับผู้ขาย โดยไม่อาจจะปฏิเสธความรับผิดชอบได้ว่า ตนไม่ใช่ผู้ผลิตหรือขายสินค้า

(๒) การบอกเลิกสัญญาเช่าซื้อ มีผลเป็นการบอกเลิกสัญญาเช่าซื้อไปในตัวด้วย

เมื่อผู้บริโภค (ผู้เช่าซื้อ) บอกเลิกสัญญาซื้อขายโดยตรงกับผู้ขายแล้ว ก็ให้สัญญาเช่าซื้อที่ทำกับสถาบันทางการเงิน (ผู้ให้เช่าซื้อ) สิ้นสุดไปด้วยทันที ทำให้ผู้บริโภคไม่จำเป็นต้องชำระค่างวดต่อไป เพราะหากไม่มีความจำเป็นที่จะต้องซื้อสินค้า ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องขอความช่วยเหลือทางการเงินจากสถาบันทางการเงินหรือธนาคารผ่านสัญญาเช่าซื้ออีกต่อไป

วิธีการแก้ไขกฎหมาย

(๑) ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาคำพิพากษาศาลฎีกาเพื่อขำรุดบกพร่องกับการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาจากระบบความรับผิดเพื่อขำรุดบกพร่องของไทยที่ปรากฏในมาตรา ๔๗๒ ถึง ๔๗๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วจะพบว่า บทบัญญัติความรับผิดเพื่อขำรุดบกพร่องกว้างและไม่ค่อยชัดเจน ก่อให้เกิดความยุ่งยากในการตีความ อันส่งต่อการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างชัดเจน และแม้ว่าพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคจะแสดงให้เห็นถึงมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคที่หลากหลายก็ตาม แต่นั่นก็เป็นเพียงการบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาหรือรอบการใช้อำนาจของศาลเท่านั้นเอง ที่พอจะเกี่ยวข้องก็คือ ภาระการพิสูจน์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ก็มีขอบเขตที่กว้างเกินไป อีกทั้งเมื่อเปรียบเทียบกับระบบความรับผิดเพื่อขำรุดบกพร่องของเยอรมนีและ Lemon law ของสิงคโปร์จะพบว่า ทั้งสองระบบไม่ได้ได้มุ่งที่ลดภาระเฉพาะการนำสืบเท่านั้น แต่ยังลดภาระของผู้บริโภคทั้ง ๒ ด้าน ก็คือ บทสันนิษฐานว่าสินค้าขำรุดบกพร่องนับแต่วันส่งมอบ และหากผู้ประกอบการต้องการจะโต้แย้งก็ต้องนำสืบให้ศาลเชื่อให้ได้ ดังนั้น ก็สามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่าความรับผิดเพื่อขำรุดบกพร่องและการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นยังขาดบกพร่องอยู่มาก อีกทั้งโครงสร้างการคุ้มครองผู้บริโภคกรณีความรับผิดเพื่อขำรุดบกพร่องที่ปรากฏในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ยังเป็นการบัญญัติการคุ้มครองผู้บริโภคที่เรียกได้ว่า “กล้า ๆ กลัว ๆ” เมื่อเปรียบเทียบกับของเยอรมนีและสิงคโปร์ ดังจะเห็นได้จากการการบัญญัติการคุ้มครองผู้บริโภคกรณีสินค้าขำรุดบกพร่องเอาไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความ ซึ่งก็เป็น การคุ้มครองผู้บริโภคกรณีสินค้าขำรุดบกพร่องที่ “ผิดฝา ผิดตัว” ดังนั้น การคุ้มครองผู้บริโภคกรณีสินค้าขำรุดบกพร่องที่ปรากฏในระบบกฎหมายไทยควรมีการจัดระบบเสียใหม่ เพื่อลบภาพ “กล้า ๆ กลัว ๆ และผิดฝา ผิดตัว” ออกไปให้ได้ โดยเห็นสมควรให้มีการปรับปรุงกฎหมาย ดังนี้

เมื่อพิจารณาถึงแนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดเพื่อขำรุดบกพร่องที่ปรากฏในระบบกฎหมายของต่างประเทศแล้วจะพบว่า มีแนวทางที่น่าสนใจอยู่สองแนวทาง กล่าวคือ

แนวทางที่ ๑ แบบเยอรมัน : แก้ไขในประมวลกฎหมายแพ่งเพื่อใช้สำหรับบุคคลทั่วไปด้วย และเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องเฉพาะที่เกี่ยวกับผู้บริโภคไว้ต่างหาก

เหตุผล : ในระบบเยอรมันก่อน ค.ศ. ๒๐๐๒ มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคกระจัดกระจายมากมาย เช่น พระราชบัญญัติข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พระราชบัญญัติขายตรง เป็นต้น ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดอุปสรรคไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งระบบ ใน ค.ศ. ๒๐๐๒ เมื่อเยอรมนีมีโอกาสในการปฏิรูปใหญ่ประมวลกฎหมายแพ่ง จึงได้มีการนำกฎหมายที่กระจัดกระจายทั้งหลายมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งทั้งหมด รวมทั้งความรับผิดเพื่อขำรุดบกพร่องด้วย

ข้อดี : ระบบกฎหมายมีความชัดเจน ทำให้เข้าใจได้ง่าย และบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการแก้ไขปัญหาคำพิพากษาศาลฎีกาโดยตรง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคยังสามารถแยกไว้เฉพาะ เป็นการสมประโยชน์ทั้งระบบกฎหมายเป็นการทั่วไปและประโยชน์เฉพาะเรื่องสำหรับผู้บริโภค

ข้อเสีย : เมื่อพิจารณาจากเวลาที่ผ่านมามีปรากฏว่าเป็นเวลากว่า ๘๗ ปีที่ได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดเพื่อขำรุดบกพร่องเลย ซึ่งอาจมีแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาส่งผลกระทบต่อมาตรฐานไว้มาก การแก้ไขจึงน่าจะทำได้ลำบาก

ผลลัพธ์ : แนวทางที่ ๑ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใช้บังคับสำหรับบุคคลทั่วไป และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการเฉพาะ

แนวทางที่ ๒ แบบสิงคโปร์: แก้ไขในกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

เหตุผล: ต้องการที่จะคุ้มครองเฉพาะผู้ซื้อที่เป็นผู้บริโภคเท่านั้น บุคคลทั่วไปที่มีได้มีวัตถุประสงค์ในการซื้อเพื่อใช้ส่วนตัวจะไม่ได้รับการคุ้มครอง

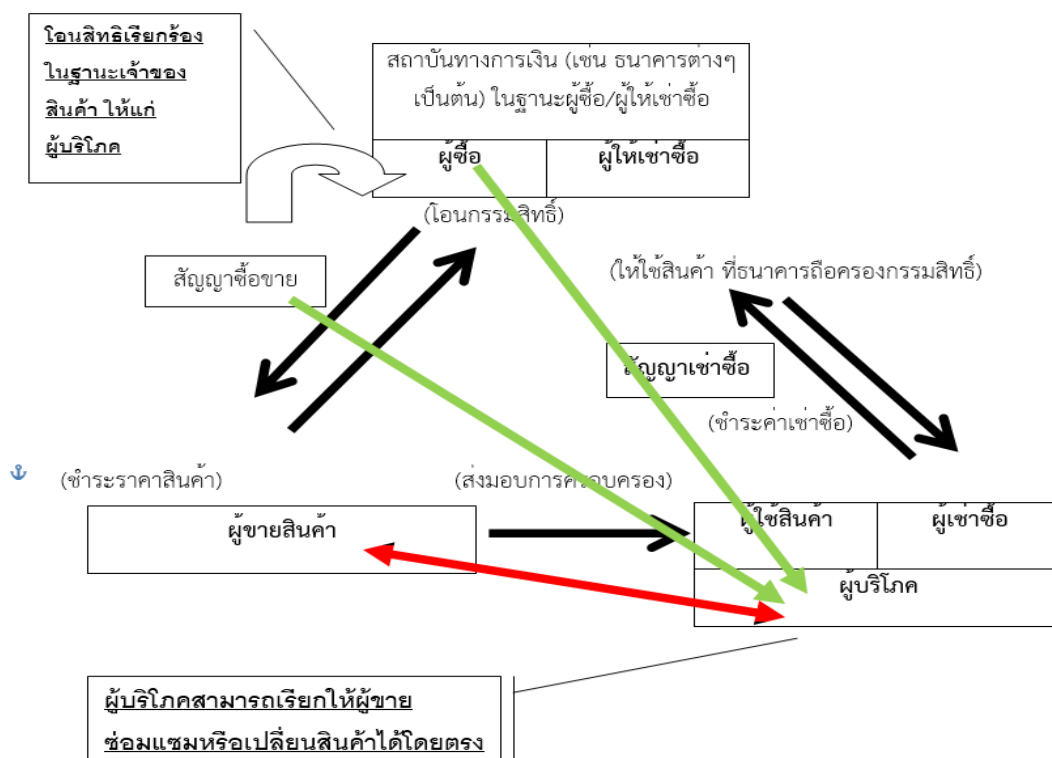
ข้อดี: มีขอบเขตที่ชัดเจนในการคุ้มครองผู้บริโภค เน้นเฉพาะการคุ้มครองผู้บริโภคโดยไม่ต้องการแก้ไขปัญหาให้บุคคลทั่วไป

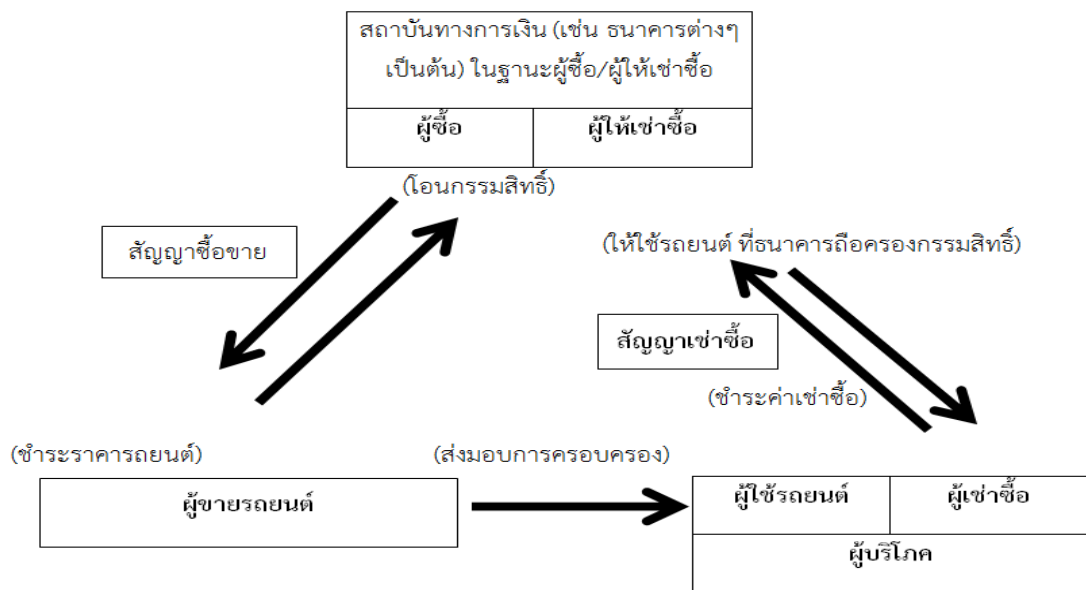
ข้อเสีย: เกิดความสับสนเกี่ยวกับการตีความระหว่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นทันที ไม่ได้แก้ไขปัญหาคือสาเหตุ

ผลลัพธ์: แนวทางที่ ๒ ไม่มีการแก้ไขเพิ่มประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่จำเป็นต้องแก้ไขสำหรับบุคคลทั่วไป แต่ให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคอย่างเดียว

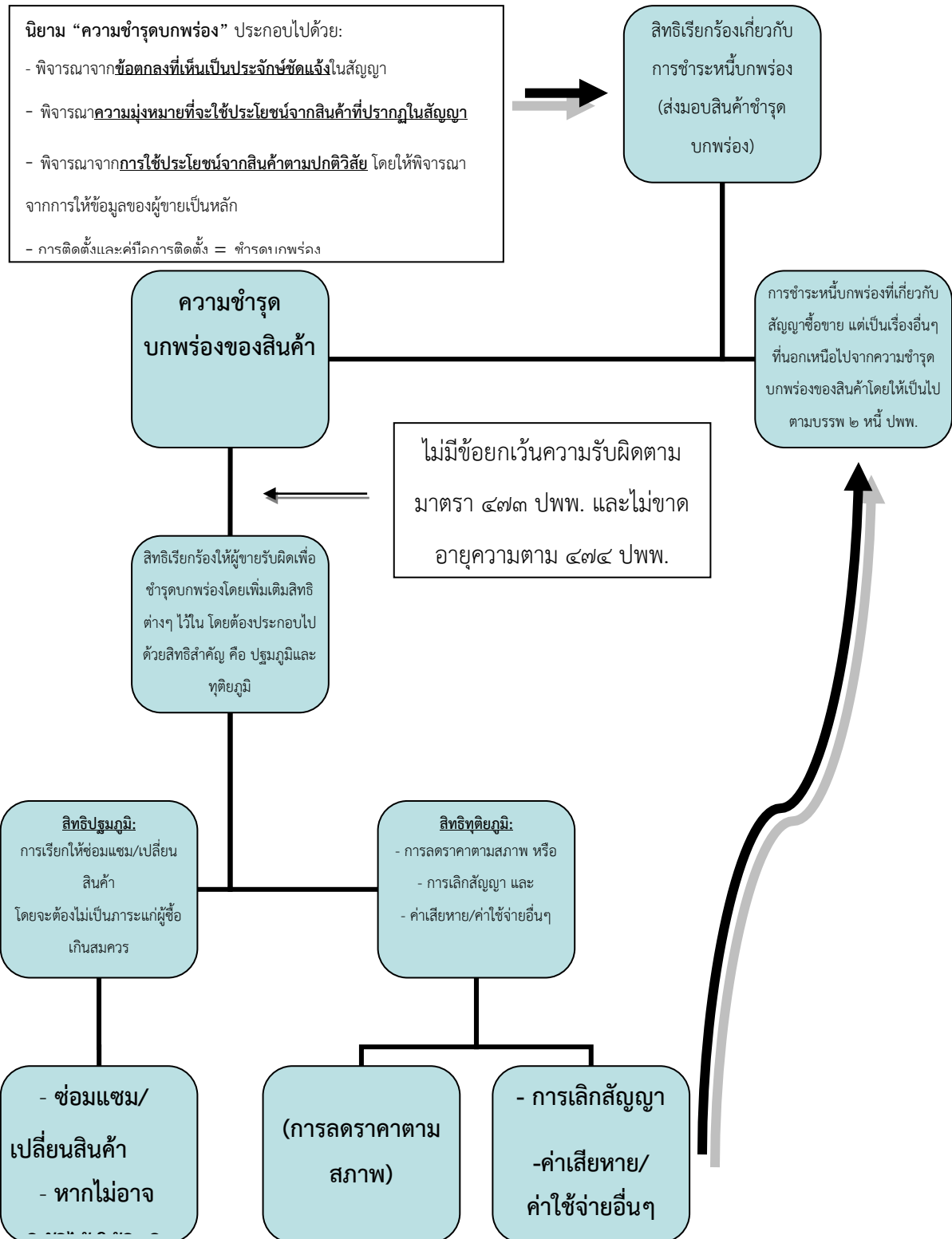
จากการพิจารณาศึกษาทั้ง ๒ แนวทาง เห็นว่าควรตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย โดยใช้ชื่อว่าพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่องของสินค้า ซึ่งจะส่งผลให้การร่างกฎหมายดังกล่าวไม่ถูกผูกเข้ากับระบบกฎหมายอื่น และมีโครงสร้างอย่างเป็นอิสระ อีกทั้ง สามารถกำหนดขอบเขตการคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างชัดเจน

(๒) แผนภาพแสดงเนื้อหาสาระโดยสรุปของกฎหมาย





แผนภาพแสดงสิทธิเพิ่มเติมที่ผู้บริโภคควรจะได้รับ หากได้มีการทำสัญญาเข้าซื้อกับสถาบันทางการเงินหรือธนาคาร ซึ่งสิทธิดังกล่าวคือ การใช้สิทธิโดยตรงเรียกให้ผู้ขายซ่อมแซมหรือเปลี่ยนสินค้าให้



บรรณานุกรม

หนังสือ – วิทยานิพนธ์ – บทความภาษาไทย

กิตติศักดิ์ ปรกติ, ผลงานวิจัยเสริมหลักสูตร เรื่อง ความรับผิดชอบเพื่อขำรดบกพร่องในสัญญาซื้อขาย,

กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๒

ปัญญา ด้านพัฒนามงคล, ความรับผิดชอบเพื่อขำรดบกพร่องในสัญญาซื้อขาย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต
, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๗

ประพนธ์ ศาตะมาน และไพจิตร ปุญญพันธ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะซื้อขาย,
แก้ไขเพิ่มเติม พิมพ์ครั้งที่ ๑๐, พ.ศ. ๒๕๓๖, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เจริญสินทวงศ์

ปรีชา สุมาวงศ์, คำบรรยายลักษณะวิชากฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้, แก้ไข
เพิ่มเติม พิมพ์ครั้งที่ ๖, พ.ศ. ๒๕๓๒, กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครพิมพ์

ปรีดี พนมยงค์ (หลวงประดิษฐมนูธรรม), “คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓” นิติสาสน์
๔ (ไม่ปรากฏเดือนที่พิมพ์, ๒๕๓๔)

จำเริญ วงศ์ชุต, ความชำรดบกพร่องในทรัพย์ที่ซื้อขาย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๐

วิชญ์ เครื่องงาม, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วย ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้, แก้ไขเพิ่มเติม พิมพ์ครั้งที่ ๔, พ.ศ.
๒๕๓๗, กรุงเทพฯ : โฉมิตการพิมพ์

อนันต์ จัทรโอภากร, ความพยายามในการแก้ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของกฎหมายสารบัญญัติในการ
คุ้มครองผู้บริโภคโดยนำกฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคมาใช้, ใน รวมบทความวิชาการ เนื่องใน
โอกาส ๖๐ ปี รองศาสตราจารย์ ดร. ดาราพร ธีระวัฒน์ พ.ศ. ๒๕๕๕ โรงพิมพ์เดือนตุลา

หนังสือ – วิทยานิพนธ์ – บทความภาษาต่างประเทศ

Daniela Dylakiewicz, Kaufrechtliche Sachmängelgewährleistung und allgemeine
Prinzipien des Vertragsrechts, Halle 2003.

Dieter Medicus, Schuldrecht II, BT, 10. Auflage, München 2000.

Fritz Fabricius, Schlechtlieferung und Falschlieferung beim Kauf JuS 1964, S.1 und S. 46.

Kircher, Die Voraussetzungen der Sachmängelhaftung beim Warenkauf, Tübingen 1998.

Martin Heinrich, Die Schuldrechtsreform: Eine Einführung in das kommende Recht, S. 1ff.

ดาวนโหลตจาก (ล่าสุดวันที่ 23.04.2014)

<http://www.jurawelt.com/sunrise/media/mediafiles/13970/schuldrechteinfuehrung.pdf>

Wolfgang Fikentscher, SchuldR, Berlin New York 1997.

Robert Knöpfle, Der Fehler beim Kauf, München 1989.

Rudolf Schmidt, die Falschlieferung beim Kauf, NJW 1962, 710 ff.

Stephan Lorenz, **Nacherfüllungsanspruch und Obliegenheit des Käufers: Zur Reichweite des “Rechts zur zweiten Andienung”**, NJW 17/2006, S.1175-1179.

Thomas Meiers, **Die Entwicklung und Reform der Sachmängelhaftung des Verkäufers beim Stückkauf im deutschen Recht zwischen 1992 und 2008 unter vergleichender Berücksichtigung des englischen Rechts**, Frankfurt 2010.

๖. การจัดการสินค้าที่ไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค

หลักการและเหตุผล

การพัฒนาเศรษฐกิจของชาติให้เข้มแข็ง และประเทศมีขีดความสามารถในการแข่งขันกับนานาประเทศได้ รัฐจะต้องส่งเสริมให้ภาคผู้ประกอบการผลิต ขายสินค้าที่มีคุณภาพ มีมาตรฐานและมีความปลอดภัยต่อผู้บริโภค สินค้าที่มีคุณภาพและปลอดภัย ย่อมเป็นที่ต้องการของผู้บริโภคทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ผู้ประกอบการสามารถส่งออกสินค้าไปจำหน่ายยังต่างประเทศได้ ดังเช่น สินค้าอาหารของประเทศไทยที่มีคุณภาพความปลอดภัยตามมาตรฐานสากล สามารถส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ นำเงินตราเข้าสู่ประเทศมีมูลค่าสูงหลายแสนล้านบาทต่อปี เป็นต้น ประเทศที่มีมาตรฐานด้านความปลอดภัยของสินค้าสูง ย่อมไม่ยินยอมให้มีสินค้าด้อยคุณภาพ ต้นทุนต่ำ ทั้งที่นำสิ่งเข้ามาในราชอาณาจักรหรือผลิตภายในประเทศออกวางจำหน่าย โดยหน่วยงานรัฐจะมีมาตรการการจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการกำกับดูแล ตรวจสอบ ติดตาม อย่างเข้มงวด เพื่อมิให้เกิดความได้เปรียบต่อผู้ประกอบการที่ผลิต ขายสินค้าที่มีมาตรฐานความปลอดภัย และยังเป็นการสร้าง ความเชื่อถือต่อประเทศคู่ค้าของไทยให้มั่นใจในคุณภาพมาตรฐานความปลอดภัย ของสินค้าที่ส่งออกไปจำหน่าย นอกจากนี้ ผู้ประกอบการที่ผลิต จำหน่าย สินค้าที่ด้อยคุณภาพ ย่อมเป็นผู้เอารัดเอาเปรียบต่อผู้บริโภคด้วย ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม ขัดต่อความสงบสุข ศีลธรรมและความเรียบร้อยอันดีของสังคม

การกำหนดให้ผู้ประกอบการทั้งผู้ผลิต ส่งหรือนำเข้า และจำหน่ายสินค้ามีคุณภาพความปลอดภัย จะกระตุ้นให้ผู้ประกอบการต้องเอาใจใส่ต่อสินค้าของตนเอง เป็นการยกระดับมาตรฐานการประกอบธุรกิจและยกระดับความสามารถในการแข่งขันการประกอบธุรกิจ และยังเป็นภาพลักษณ์สำคัญของประเทศในการส่งเสริมธุรกิจการท่องเที่ยว นักท่องเที่ยวย่อมมั่นใจทั้งในการบริโภคสินค้าหรือการซื้อสินค้ากลับไปใช้หรือเป็นของฝาก สร้างรายได้และเศรษฐกิจของชาติอีกทางหนึ่ง นอกจากนี้การปฏิรูปให้มีกฎหมายกลางว่าด้วยการจัดการความปลอดภัยของสินค้าจะช่วยเสริมสร้างสมรรถนะของหน่วยงานรัฐทุกหน่วยที่มีหน้าที่ในการ กำกับดูแล ตรวจสอบ ติดตามสินค้าต่างๆให้เกิดความปลอดภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นที่มั่นใจ เชื่อถือได้ของผู้บริโภคทั้งในประเทศ นักท่องเที่ยวและประเทศคู่ค้า ดังประเทศที่ได้พัฒนาแล้ว ตัวอย่างเช่น สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น สิงคโปร์

ประเด็นปฏิรูป

การที่ประเทศไทย มีการกำกับ ดูแล ตรวจสอบ สินค้าต่างๆ ให้เกิดความปลอดภัย ยังไม่เข้มแข็งมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเท่าที่ควร

(๑) ทำให้พบสินค้าไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภคทั้งจำนวน ประเภท ชนิด ความชุก ความเป็นอันตรายของสินค้า ในท้องตลาดอยู่เสมอ

(๒) ส่งผลให้ผู้บริโภคไม่ได้รับความปลอดภัยในการบริโภค ผู้บริโภคทั้งภายในประเทศและประเทศคู่ค้าของไทย ไม่น่าเชื่อถือและไว้วางใจในคุณภาพ ความปลอดภัยของสินค้า ประเทศไทย

(๓) ส่งผลกระทบต่อการค้าขายสินค้าและเศรษฐกิจของประเทศ มีการส่งกลับสินค้าจากต่างประเทศ หรือประกาศห้ามสินค้าบางประเภทหรือสินค้าจากประเทศไทยถูกตรวจสอบอย่างเข้มงวดจากประเทศคู่ค้า

(๔) ส่งผลต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการในเวทีการค้าระหว่างประเทศ และคุณภาพชีวิตของผู้บริโภคพลเมืองไทย

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปฏิรูปกระบวนการในการจัดการสินค้าของประเทศไทยให้มีความปลอดภัยยิ่งขึ้น ทั้งโดยการยกระดับความสามารถของผู้ประกอบการในการตรวจตราสินค้าของตนเองให้มีความปลอดภัยต่อผู้บริโภค และยกระดับขีดความสามารถและสมรรถนะของหน่วยงานรัฐต่างๆ ที่มีหน้าที่ในการกำกับ ดูแล ตรวจสอบ ความปลอดภัยของสินค้าต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้นด้วยกลไกของกฎหมาย ให้เกิดการขับเคลื่อน ผลักดัน ยกระดับการพัฒนา

วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

คณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาและจัดทำร่างพระราชบัญญัติการจัดการสินค้าไม่ปลอดภัย พ.ศ. ในคณะกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษา เรื่อง การจัดการสินค้าไม่ปลอดภัยและจัดทำร่างพระราชบัญญัติการแจ้งเตือนภัยและจัดการสินค้าไม่ปลอดภัย ต่อผู้บริโภค พ.ศ. โดยการศึกษาจาก

(๑) รายงานประจำปีของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ และปี ๒๕๕๗ ผลการตรวจสอบคุณภาพผลิตภัณฑ์สุขภาพ ในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพของ กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์

(๒) รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง สถานการณ์การคุ้มครองผู้บริโภคตามตัวชี้วัดการคุ้มครองผู้บริโภค ระดับชาติ ปี ๒๕๕๗ จำนวนรายการสินค้าและบริการที่ไม่ปลอดภัย การเฝ้าระวังและจัดการอันตรายของสินค้าและบริการ ข้อมูลข่าวสารในการคุ้มครองผู้บริโภคที่เผยแพร่ในสื่อสิ่งพิมพ์ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค ในรอบ ๑๐ ปีที่ผ่านมา ความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ แผนงานพัฒนาวิชาการและกลไกคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ (คคส.) คณะเภสัชศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(๓) รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัยต่อสาธารณะ รวม ๘ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติยา พ.ศ.๒๕๑๐ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบขายตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ และ พระราชบัญญัติ มาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. ๒๕๕๑ ในหลักสูตรฝึกอบรมเพื่อสอบหนังสืออนุมัติเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม สาขา การคุ้มครองผู้บริโภคด้านยาและสุขภาพ วิทยาลัยการคุ้มครองผู้บริโภคด้านยาและสุขภาพแห่งประเทศไทย สภาเภสัชกรรม ร่วมกับ โครงการจัดการความรู้ด้านคุ้มครองผู้บริโภค นคบส.รุ่น ๑ แผนงานพัฒนาวิชาการ และกลไกคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ (คคส.) คณะเภสัชศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(๔) เอกสารรายงานการศึกษาวิจัย ร่างกฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลสินค้าที่ไม่ปลอดภัย (Product Safety Law: PS Law) ฉบับสมบูรณ์ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานนายกรัฐมนตรี

(๕) การประชุมรับฟังความคิดเห็นผู้แทนหน่วยงานราชการ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย นักวิชาการ สื่อมวลชน องค์กรผู้บริโภค สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยคณะอนุกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย แผนนโยบายและปรับปรุงมาตรการการคุ้มครองผู้บริโภค

(๖) การศึกษาข้อมูลจากเว็บไซต์ของ EUROPEAN COMMISSION ในด้านการจัดการสินค้าที่ไม่ปลอดภัย Rapid Alert System for Dangerous Product

(๗) การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในการประชุมรับฟังความเห็นสังฤของคณะกรรมการการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค ในเวทีต่างๆ ทุกภาคของประเทศไทย ตลอดจนคำแนะนำของผู้ทรงคุณวุฒิ และสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติหลายท่าน

(๘) คณะอนุกรรมการฯ ได้นำความเห็น ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตต่างๆ ไปพิจารณาประกอบ และได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติการแจ้งเตือนภัยและจัดการสินค้าที่ไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค พ.ศ. เพื่อประกอบการพิจารณา

สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

คณะอนุกรรมการฯ ได้นำความเห็น ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตต่างๆ ของผู้แทนหน่วยงานราชการ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย นักวิชาการ สื่อมวลชน องค์กรผู้บริโภค ประชาชน สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ ไปปรับปรุงการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการแจ้งเตือนภัยและจัดการสินค้าที่ไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค พ.ศ. เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภคและสภาปฏิรูปแห่งชาติ ดังมีรายละเอียดผลการพิจารณา ดังนี้

(๑) คุณภาพของสินค้า ในด้านมาตรฐาน คุณภาพ และความปลอดภัย ยังพบปัญหาได้มาก โดยเฉพาะด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ ซึ่งเป็นปัจจัยสี่ ประกอบด้วย ยา อาหาร เครื่องดื่ม เครื่องสำอาง วัตถุมีพิษ มีคุณภาพที่ไม่เข้าเกณฑ์มาตรฐาน ถึงร้อยละ ๑๗.๓ เช่น อาหารสดยังไม่เข้ามาตรฐานโดยมีปริมาณสารปนเปื้อนเกินกว่าที่กำหนด ร้อยละ ๑๓.๖

(๒) กฎหมายทั้ง ๘ ฉบับที่ได้ศึกษา ประกอบด้วย พระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบขายตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ และ พระราชบัญญัติ มาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้อำนาจในการตรวจสอบคุณภาพสินค้า การแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัย และการเรียกคืนสินค้าแตกต่างกัน แต่พบว่าพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบขายตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ ไม่ได้ให้อำนาจในการเรียกเก็บคืนสินค้า ส่วนพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ ไม่ได้ให้อำนาจในการประกาศแจ้งเตือนภัย และการเรียกเก็บคืนสินค้า ส่วนการ

ดำเนินการแจ้งเตือนภัยตามอำนาจทางกฎหมายของแต่ละหน่วยงานมีรูปแบบ ช่องทาง และข้อมูลเป็นปัจจุบันแตกต่างกัน ในขณะที่บางหน่วยงานไม่ได้ดำเนินการแจ้งเตือนภัยตามอำนาจทางกฎหมาย

(๓) การกำกับดูแลความปลอดภัยของสินค้าภายใต้กฎหมายทั้ง ๘ ฉบับ ยังไม่รอบด้าน โดยเฉพาะประเด็นการแจ้งเตือนภัย ซึ่งเป็นเครื่องมือในการสร้างความเข้มแข็งให้ผู้บริโภคได้รับสิทธิด้านข้อมูลข่าวสาร นอกจากนี้ภาระในการควบคุมกำกับดูแลยังอยู่ที่หน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีทรัพยากรด้านบุคลากร งบประมาณ และเทคโนโลยีจำกัด แต่ผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการขายสินค้ากลับรับภาระน้อย ดังนั้นจำเป็นต้องมีการพัฒนากฎหมายเพื่อทำให้ระบบคุ้มครองผู้บริโภคมีประสิทธิภาพและเอื้อให้ผู้บริโภคเข้าถึงข้อมูลแจ้งเตือนภัยสินค้าไม่ปลอดภัยได้ง่ายและรวดเร็ว ไม่สร้างภาระให้หน่วยงานรัฐมากเกินไป แต่ต้องให้ผู้ประกอบการร่วมรับภาระด้วย นอกจากนี้ต้องมีมาตรการที่ทำให้เกิดการดำเนินการตามกฎหมายอย่างจริงจัง

(๔) กฎหมายในประเทศไทยเน้นการกำกับดูแลสินค้าเฉพาะอย่าง เช่น กฎหมายอาหาร กฎหมายยา และกฎหมายเครื่องสำอาง เป็นต้น ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ นอกจากจะเป็นกฎหมายมุ่งเน้นเฉพาะสินค้าเฉพาะอย่างแล้ว ยังขาดรายละเอียดเกี่ยวกับการกำกับดูแลความปลอดภัยของสินค้าภายหลังจากที่มีการขายหรือนำสินค้าออกวางตลาดแล้ว ให้มีระดับมาตรฐานที่จะประกันความปลอดภัยแก่ผู้บริโภคได้

(๕) กฎหมายมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม มุ่งเน้นที่มาตรฐานทางเทคนิคของสินค้าแต่ละชนิดเป็นสำคัญ เมื่อมีนวัตกรรมหรือเทคโนโลยีใหม่เกิดขึ้น มาตรฐานที่กฎหมายกำหนดก็อาจล้าสมัย หากยังมีได้แก่ มาตรฐานที่กฎหมายกำหนด นวัตกรรมใหม่ ๆ ที่นำออกขายหรือวางตลาดก็จะกลายเป็นสินค้าที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด และการกำหนดมาตรฐานของสินค้าภายใต้กฎหมายฉบับนี้ก็มีลักษณะของการกำหนดเป็นรายสินค้าเช่นกัน

(๖) พระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติ วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ออกแบบให้นำมาใช้เมื่อเกิดความเสียหายจากความไม่ปลอดภัยในการบริโภค โดยให้มีการฟ้องร้องเยียวยาความเสียหายแก่ผู้บริโภค

(๗) กฎหมายเกี่ยวกับการดูแลสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าของผู้บริโภคที่มีอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบัน มีลักษณะ

(๗.๑) เป็นกฎหมายที่ดูแลความปลอดภัยของสินค้าเป็นการเฉพาะอย่าง เฉพาะชนิด และเน้นการฟ้องร้องคดีระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจ

(๗.๒) มาตรการในการกำกับดูแลความปลอดภัยของสินค้าที่มีอยู่ก็มุ่งเน้นที่มาตรการหรือเงื่อนไขก่อนการนำสินค้าออกวางตลาด ยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจในการกำกับดูแลความปลอดภัยของสินค้าอย่างเป็นกิจจะลักษณะภายหลังจากที่สินค้าได้ถูกนำออกวางตลาดแล้ว

(๗.๓) เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นที่การกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคของสินค้าเป็นราย ๆ ไป ไม่มีกฎหมายที่กำหนดเป็นหลักการทั่วไปว่าสินค้าที่ปลอดภัยเท่านั้นจึงจะนำออกวางตลาดได้

(๘) กฎหมายของสหภาพยุโรป สหราชอาณาจักร สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา ได้บัญญัติข้อกำหนดทั่วไปว่าสินค้าที่ขายหรือนำออกวางตลาดนั้นจะต้องเป็นสินค้าที่ปลอดภัย จึงมีลักษณะเป็น

กฎหมายกลางหรือกฎหมายทั่วไปที่ใช้ในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับความปลอดภัยจากสินค้าอย่างกว้างขวาง สามารถอุดช่องว่างที่เกิดขึ้นจากกฎหมายที่ใช้กับสินค้าเฉพาะอย่างได้ และยังใช้หลักการในการคุ้มครองผู้บริโภคในระดับสูง (Principle of high level of consumer protection) โดยกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจ ไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิต ผู้ส่งหรือนำเข้าสินค้า ผู้จัดจำหน่าย และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่และบทบาทในการกำกับดูแลความปลอดภัยของสินค้า มีมาตรการภายหลังการขายหรือวางตลาดสินค้าอย่างชัดเจน เช่น การสุ่มตรวจสอบสินค้า การตรวจสอบ ทดสอบและพิสูจน์ความปลอดภัยของสินค้า การเรียกคืนสินค้า หรือการเก็บสินค้าออกจากตลาด การมีระบบเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้บริโภค ระบบการแจ้งเตือนภัยผลิตภัณฑ์ที่ไม่ปลอดภัยที่ตรวจสอบพบแจ้งต่อผู้บริโภค อย่างรวดเร็ว เข้าถึงได้ง่าย และมีประสิทธิภาพ

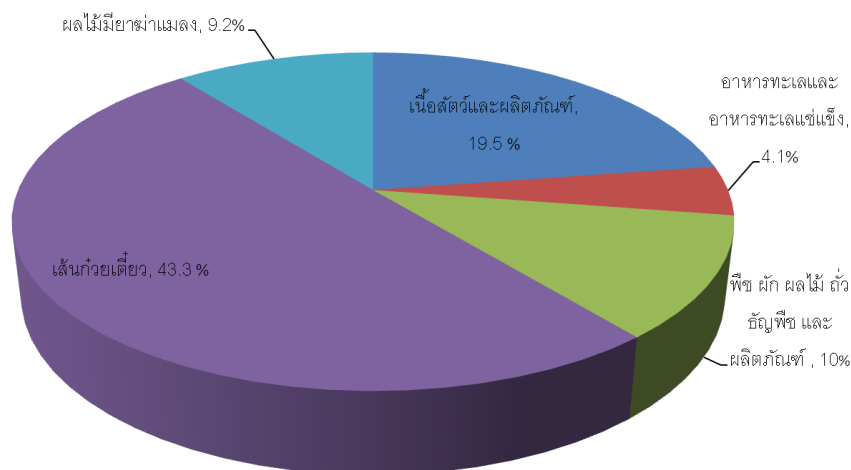
ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ

คณะอนุกรรมการฯ ได้นำความเห็น ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตต่างๆ ของผู้แทนหน่วยงานราชการ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย นักวิชาการ สื่อมวลชน องค์กรผู้บริโภค ประชาชน สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ ไปปรับปรุงการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการแจ้งเตือนภัยและจัดการสินค้าไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค พ.ศ. เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภคและสภาปฏิรูปแห่งชาติ ดังมีรายละเอียดผลการพิจารณา ดังนี้

ผลิตภัณฑ์สุขภาพที่เป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตซึ่งตรวจพบว่าไม่ปลอดภัยและเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค แสดงในระบบแจ้งเตือนภัยด้านยาและผลิตภัณฑ์สุขภาพ หรือ เว็บไซต์ “หน้าต่างแจ้งเตือนภัยสุขภาพ (Single window) กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์” และ เว็บไซต์ “ศูนย์เฝ้าระวังและพิสูจน์สินค้าไม่ปลอดภัย” สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กระทรวงสาธารณสุข มีจำนวนมากหลายร้อยผลิตภัณฑ์ และส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาถึงขั้นเสียชีวิต พิกการ เจ็บป่วยจนต้องเข้ารับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาล และฟื้นฟูสมรรถนะของอวัยวะเพื่อให้ดำรงชีวิตได้

รายงานเรื่อง สถานการณ์การคุ้มครองผู้บริโภคตามตัวชี้วัดการคุ้มครองผู้บริโภคระดับชาติ ปี ๒๕๕๗ แผนงานพัฒนาวิชาการและกลไกคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ (คคส.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พบว่าคุณภาพของสินค้า ในด้านมาตรฐาน คุณภาพ และความปลอดภัยนั้น ผู้บริโภคได้รับสินค้าที่มีมาตรฐานคุณภาพ และความปลอดภัยในระดับพอใช้ โดยสถานที่ผลิตผลิตภัณฑ์สุขภาพหรือสถานที่บริการได้รับการรับรองมาตรฐานตามกฎหมายบางกลุ่มเพียงร้อยละ ๖๖.๗ มีผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ไม่เข้าเกณฑ์มาตรฐาน โดยกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ได้ตรวจวิเคราะห์อาหารสดหลังออกจำหน่ายในท้องตลาดในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ และปี ๒๕๕๗ พบสารหรือสิ่งปนเปื้อนเกินปริมาณที่กำหนด ร้อยละ ๑๓.๖ เท่ากัน ในปี ๒๕๕๗ พบผลการตรวจวิเคราะห์อาหารสดหลังออกสู่ท้องตลาดจำนวน ๑,๑๘๕ รายการ ไม่เข้ามาตรฐาน จำนวน ๑๖๑ รายการ ร้อยละ ๑๓.๖ โดยเส้นกัวยเดี่ยว (พบสารปนเปื้อน เช่น กรดเบนโซอิก ฯ) มากที่สุด ร้อยละ ๔๓.๓ และเนื้อสัตว์และผลิตภัณฑ์ไม่เข้ามาตรฐาน (พบสารปนเปื้อน เช่น ไนโตรท ไนไตรท์ ฯ) ร้อยละ ๑๙.๕ ดังตารางและแผนภูมิ

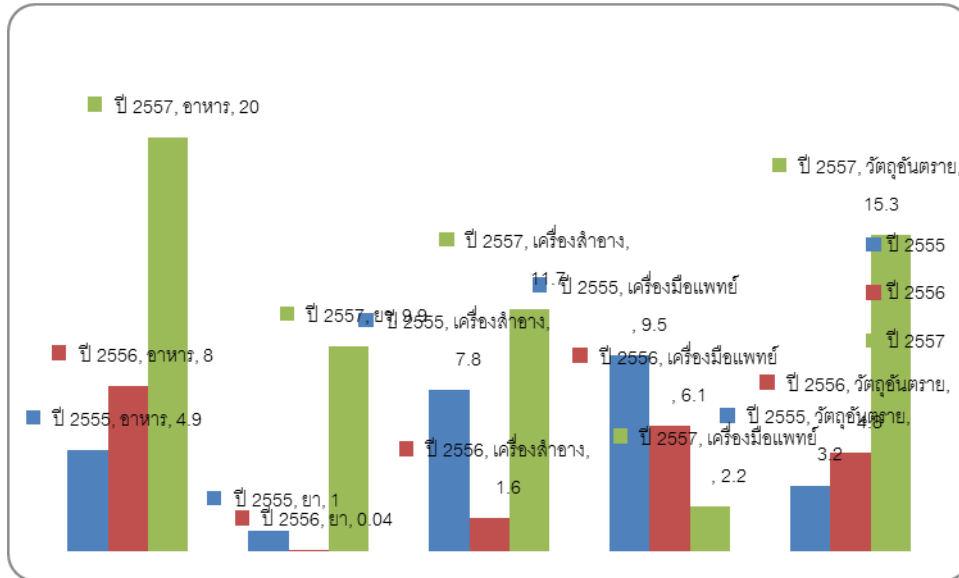
อาหาร	ปีงบประมาณ ๒๕๕๖			ปีงบประมาณ ๒๕๕๗		
	จำนวนส่ง ตรวจ (รายการ)	ไม่เข้ามาตรฐาน		จำนวน ส่งตรวจ (รายการ)	ไม่เข้ามาตรฐาน	
		จำนวน (รายการ)	ร้อยละ		จำนวน (รายการ)	ร้อยละ
เนื้อสัตว์และผลิตภัณฑ์	๑๓๘	๖๖	๔๗.๘	๔๒๓	๘๔	๑๙.๕
อาหารทะเลและอาหาร ทะเลแช่แข็ง	๙๗	๓	๓.๑	๒๑๘	๙	๔.๑
พืช ผัก ผลไม้ และ ผลิตภัณฑ์	๑๐๖	๑๕	๑๔.๒	๑๑๙	๑๒	๑๐.๐๑
เส้นก๋วยเตี๋ยว	๑๙๕	๗๓	๓๗.๔	๖๗	๒๓	๔๓.๔
ผลไม้ยี่ห้อแมลง	๖๒๙	๒	๐.๓	๓๕๘	๓๓	๙.๒
รวม	๑,๑๖๕	๑๕๙	๑๓.๖	๑,๑๘๕	๑๖๑	๑๓.๖



เมื่อพิจารณาผลการตรวจวิเคราะห์ผลิตภัณฑ์สุขภาพทุกด้านของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕-๒๕๕๖ พบไม่เข้าเกณฑ์มาตรฐานร้อยละ ๔.๕, ๖.๖ และ ๑๗.๓ ตามลำดับ ในปี ๒๕๕๗ พบว่า อาหารไม่เข้ามาตรฐานมากที่สุดร้อยละ ๒๐.๐ รองลงมาคือวัตถุอันตรายไม่เข้ามาตรฐาน ร้อยละ ๑๕.๓ และเครื่องสำอางไม่เข้ามาตรฐานร้อยละ ๑๑.๗ ดังตารางและแผนภูมิ ต่อไปนี้

ประเภท ผลิตภัณฑ์	ปีงบประมาณ ๒๕๕๕			ปีงบประมาณ ๒๕๕๖			ปีงบประมาณ ๒๕๕๗		
	จำนวน ส่งตรวจ	ไม่เข้ามาตรฐาน		จำนวน ส่งตรวจ	ไม่เข้ามาตรฐาน		จำนวน ตรวจ	ไม่เข้ามาตรฐาน	
		จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ
อาหาร	๒๘,๗๑๗	๑,๔๐๔	๔.๙	๒๕,๓๑๕	๒,๐๑๘	๘	๑๐,๘๔๖	๒,๑๖๕	๒๐.๐
ยา	๔,๕๒๑	๔๖	๑	๔,๖๓๒	๒	๐.๐๔	๒,๐๖๙	๒๐๕	๙.๙
เครื่องสำอาง	๑,๐๔๖	๘๒	๗.๘	๕๐๗	๘	๑.๖	๑,๕๕๗	๑๘๒	๑๑.๗
เครื่องมือแพทย์	๔๐๐	๓๘	๙.๕	๓๖๓	๒๒	๖.๑	๑๓๘	๓	๒.๒
วัตถุอันตราย	๒๔๙	๘	๓.๒	๑๘๗	๙	๔.๘	๑,๑๔๗	๑๗๖	๑๕.๓
รวม	๓๔,๙๓๓	๑,๕๗๘	๔.๕	๓๑,๐๐๔	๒,๐๕๙	๖.๖	๑๕,๗๕๗	๒,๗๓๑	๑๗.๓

ร้อยละของผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ไม่เข้ามาตรฐาน ปีงบประมาณ ๒๕๕๗



ส่วนผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศจากการได้รับสินค้าไม่ปลอดภัย ในมิติว่าด้วยค่าการรักษายาบาลที่เกิดขึ้นโดยไม่จำเป็น เฉพาะเรื่องการบริโภคสเตียรอยด์ ประเทศไทยต้องเสียค่าใช้จ่ายส่วนนี้คิดเป็นมูลค่าไม่น้อยกว่าปีละ ๑,๙๐๐ ล้านบาท รายละเอียดจากรายงานการวิจัยเรื่อง “การศึกษาความชุกของปัญหาทางคลินิกที่เกิดจากการใช้สารที่ปะปนโดยไม่มีข้อบ่งชี้ทางการแพทย์” (Prevalence of overt manifestation of steroid abuse without medical indication) โดย ศาสตราจารย์ นายแพทย์ รัชตะ รัชตะนาวิน และคณะ เมื่อกรกฎาคม ๒๕๕๐ ได้การประเมินผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์ของผู้ที่ได้รับสเตียรอยด์โดยไม่มีข้อบ่งชี้ทางการแพทย์ โดยใช้ข้อมูลการวินิจฉัยโรคหลัก โรคครอง การเจ็บป่วยร่วมภาวะแทรกซ้อนที่เกิดและค่าน้ำหนักสัมพัทธ์ของโรคตาม Diagnosis-Related Groups (DRG) ในผู้ป่วยที่มีปัญหาทางคลินิกจากการใช้ยาสเตียรอยด์ พบว่า มีต้นทุนทางตรงที่เกิดจากค่าบริการหรือค่ารักษายาบาลทั้งหมด ที่ผู้ป่วยจ่ายจริงเฉลี่ยครั้งละ ๑๓,๘๖๐ บาท เมื่อคำนวณค่ารักษายาบาลจากค่าน้ำหนักสัมพัทธ์ (adjusted RW) ค่าเฉลี่ยของการรักษายาบาลเพิ่มเป็นครั้งละ ๑๕,๒๕๓ บาท หรือประมาณวันละ ๒,๐๓๙ บาท เมื่อเปรียบเทียบจำนวนวันนอนในโรงพยาบาลที่เกิดขึ้นจริงของผู้ป่วยที่มีอาการทางคลินิกจากการใช้ยาสเตียรอยด์โดยไม่มีข้อบ่งชี้ทางการแพทย์ กับจำนวนวันนอนจากค่าเฉลี่ยของผู้ป่วยที่ไม่มีกลุ่มอาการนี้พบว่าผู้ป่วยที่มารับการรักษาและมีอาการของการใช้ยาสเตียรอยด์โดยไม่มีข้อบ่งชี้ทางการแพทย์มีวันนอนนานกว่าประมาณ ๒.๑๙ วัน คิดเป็นค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นประมาณ ๔๔๕๕ บาท จากความชุกของการเกิดปัญหานี้ยังเป็น ๙๓/๑๐๐๐ สถิติจำนวนผู้ป่วยในอายุ ๑๕ ปีขึ้นไป ที่รักษาในโรงพยาบาลสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ณ ปี ๒๕๔๗ มี ๔.๖๑๗,๗๘๒ คน (แหล่งข้อมูลจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข ไม่รวมโรคทางจิตเวช อุบัติเหตุ และการคลอด) คาดว่าประเทศไทยจะมีผู้ป่วยที่มีปัญหาทางคลินิกอยู่ ๔๒๙.๔๕๓ คน (ครั้ง) คิดเป็นค่าใช้จ่ายส่วนเกินที่เป็นผลกระทบจากปัญหานี้ทั้งสิ้นประมาณ ๑,๙๐๐ ล้านบาท/ปี

สำหรับการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค ในรอบ ๑๐ ปีที่ผ่านมา (พ.ศ.๒๕๔๘ -๒๕๕๘) จากการศึกษาของ ผศ.ดร.ภญ.วรรณ ศรียวิยานุภาพ พบว่าการแก้ไขกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๒๒, พระราชบัญญัติยา พ.ศ.๒๕๑๐ , พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.๒๕๒๒ , พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ.๒๕๓๕ , พระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีการแก้ไขกฎหมายด้านการคุ้มครองผู้บริโภคที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๖ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๖ โดยเพิ่มบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจนที่จะให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเพื่อลดปริมาณคดีที่จะไปสู่ศาลได้ การมีบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคที่ครอบคลุมไปถึงการคุ้มครองทางด้านบริการที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค การกำหนดให้มีมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับการให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดเก็บหรือเรียกคืนสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค และการให้มูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองมีสิทธิในการดำเนินคดีเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเช่นเดียวกับสมาคม ซึ่งเป็นการขยายการคุ้มครองผู้บริโภคโดยภาคเอกชนด้วย มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ พ.ศ. ๒๕๓๑ ในส่วนบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของรัฐมนตรีในการออกประกาศ องค์ประกอบของคณะกรรมการ การขออนุญาตและการอนุญาต การเลิกกิจการ และการโอนกิจการ หน้าที่ของผู้รับอนุญาต ผู้แจ้งรายการละเอียดและผู้ขายฉลากและเอกสารกำกับเครื่องมือแพทย์ การควบคุมเครื่องมือแพทย์ การโฆษณา อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ การพักใช้และการเพิกถอนใบจดทะเบียนสถานประกอบการใบอนุญาตและใบรับแจ้งรายการละเอียด และการอุทธรณ์ รวมทั้งเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการจดทะเบียนสถานประกอบการ การประเมินเครื่องมือแพทย์ ความรับผิดชอบทางแพ่ง ตลอดจนปรับปรุงบทกำหนดโทษและอัตราค่าธรรมเนียมให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ยังมีความพยายามนำเสนอกฎหมายต่างๆเพื่อการปรับปรุงกฎหมายให้มีความทันสมัยขึ้น เช่น ร่างพระราชบัญญัติยา พ.ศ. , ร่างพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. เห็นได้ว่าในระยะ ๑๐ ปีที่ผ่านมา มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ เพื่อให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน แต่ก็ยังพบว่า มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคหลายฉบับที่ยังไม่ได้แก้ไขปรับปรุง แม้ว่าจะใช้มาเป็นระยะเวลานานแล้ว เช่น พระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งมีการแก้ไขครั้งสุดท้ายโดยพระราชบัญญัติยา (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ และพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งมีการแก้ไขครั้งสุดท้ายโดยพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ และการเสนอแก้ไขกฎหมายไม่ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการแจ้งเตือนภัยและการจัดการผลิตภัณฑ์ที่ไม่ปลอดภัยอย่างเด่นชัด

ผลการศึกษาเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัยต่อสาธารณะ โดย ภญ.สรිරโรจน์ สุกมลสันต์ ตามโครงการจัดการความรู้ด้านคุ้มครองผู้บริโภค นคบส.รุ่น ๑ แผนงานพัฒนาวิชาการและกลไกคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ (คคส.) คณะเภสัชศาสตร์ จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย เมื่อ พฤษภาคม ๒๕๕๘ สรุปได้ว่า กฎหมายที่ทำการศึกษา ๘ ฉบับ ให้อำนาจในการตรวจสอบคุณภาพสินค้า แต่อำนาจในการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าไม่ปลอดภัย และการเรียกเก็บคืนสินค้าไม่ปลอดภัย ไม่ได้มีในทุกฉบับ โดยพบว่า พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ ไม่มีอำนาจในการเรียกเก็บคืนสินค้าไม่ปลอดภัย ส่วนพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ ไม่มีอำนาจทั้งประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าไม่ปลอดภัย และการเรียกเก็บคืนสินค้าไม่ปลอดภัย ส่งผลให้ผู้บริโภคไม่สามารถทราบข้อมูลว่าสินค้าใดไม่ปลอดภัย และทำให้สินค้าดังกล่าวตกค้างอยู่ในตลาดเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค ภาระในการดำเนินการตั้งแต่ ตรวจสอบคุณภาพสินค้า ประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าไม่ปลอดภัย และการเรียกเก็บคืนสินค้าไม่ปลอดภัย เป็นของหน่วยงานรัฐ ยกเว้นพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กำหนดให้ภาระการดำเนินการทั้ง ๓ ส่วน เป็นของผู้ประกอบการ ส่วน พระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ และ พระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดภาระในการควบคุมคุณภาพสินค้าเป็นของผู้ประกอบการ แต่ขั้นตอนที่เหลือ ยังเป็นภาระของหน่วยงานรัฐ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการสามารถอุทธรณ์คำสั่งได้ ในประเด็นการแจ้งเตือนภัย แม้กฎหมายที่ทำการศึกษา ๗ ฉบับ ที่ให้อำนาจในการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าไม่ปลอดภัย แต่พบว่า รูปแบบการและช่องทางแจ้งเตือนภัยมีความหลากหลายตั้งแต่ ๑) ข่าวประชาสัมพันธ์และแจ้งเตือนภัย ซึ่งเป็นช่องทางที่ผู้บริโภคเข้าถึงง่าย ข้อมูลเป็นปัจจุบัน แต่สืบค้นข้อมูลยาก ๒) ฐานข้อมูลแจ้งเตือนภัย ซึ่งเป็นอีกช่องทางที่ผู้บริโภคเข้าถึงง่ายและสืบค้นข้อมูลได้ง่าย แต่พบว่าหลายฐานข้อมูลบางส่วนไม่เป็นปัจจุบัน และ ๓) คำสั่ง หรือประกาศแจ้งเตือนภัย แม้จะเป็นข้อมูลเปิดเผยบนเว็บไซต์ แต่ผู้บริโภคจำเป็นต้องทราบโครงสร้างของเว็บไซต์เพื่อเข้าถึงข้อมูล และระยะเวลาในการแจ้งเตือนภัยหลังพบสินค้าไม่ปลอดภัย ใช้เวลาดังแต่ ตั้งแต่ ๓ เดือน ถึง ๒ ปี

นอกจากนี้ยังพบว่าการแจ้งเตือนภัย ตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ มีเพียงการประกาศรายชื่อผู้ประกอบการที่กระทำผิดกฎหมาย แต่ไม่มีการระบุรายชื่อสินค้า ส่วนการแจ้งเตือนภัยตาม พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. ๒๕๕๑ เมื่อศึกษาสาระในช่องทาง “เตือนภัยสินค้าเกษตร” พบว่าเป็นการนำเสนอข่าวสถานการณ์สินค้าเกษตร ไม่ใช่การแจ้งเตือนภัยสินค้าไม่ปลอดภัย ส่วนฐานข้อมูลสถานการณ์อาหารปลอดภัย หน่วยเคลื่อนที่เพื่อความปลอดภัยด้านอาหาร (Mobile Unit) และระบบ FAST เป็นระบบแจ้งเตือนภัยภายในประเทศ รับผิดชอบโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) รวมทั้งระบบแจ้งเตือนความปลอดภัยอาหารและอาหารสัตว์สำหรับประเทศไทย (Thailand Rapid Alert System for Food and Feed ,Thai RASFF) ^[๑๔] รับผิดชอบโดยสำนักมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ เป็นฐานข้อมูลที่เข้าถึงได้เฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐ สรุปได้ว่าการกำกับดูแลความปลอดภัยของสินค้าภายใต้กฎหมายทั้ง ๘ ฉบับ ยังไม่รอบด้าน โดยเฉพาะประเด็นการแจ้งเตือนภัยพบว่ากฎหมายบางฉบับไม่ได้ให้อำนาจในแจ้งเตือนภัย ในขณะที่กฎหมายบางฉบับให้อำนาจในแจ้งเตือนภัยแต่หน่วยงานรัฐบางหน่วยไม่ได้ดำเนินการ หรือดำเนินการล่าช้า นอกจากนี้ภาระในการควบคุมกำกับดูแลยังอยู่ที่หน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีทรัพยากรด้านบุคลากร งบประมาณ และเทคโนโลยีจำกัด แต่ผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการขาย

สินค้ากลับรับภาระน้อย ดังนั้นจำเป็นต้องมีการพัฒนากฎหมายเพื่อให้ระบบคุ้มครองผู้บริโภคมีประสิทธิภาพ และเอื้อให้ผู้บริโภคเข้าถึงข้อมูลแจ้งเตือนภัยสินค้าไม่ปลอดภัยได้ง่ายและรวดเร็ว ไม่สร้างภาระให้หน่วยงานรัฐ มากจนเกินไป แต่ต้องให้ผู้ประกอบการร่วมรับภาระด้วย

สำหรับแนวทางการดำเนินงานด้าน Product Safety ของสหภาพยุโรป มีกฎหมายในรูป Directive 2001/95/EC หรือ GPSD โดยมีหลักการสำคัญคือ เป็นข้อกำหนดทั่วไปว่า สินค้าที่จะนำออกวางตลาดได้ต้องเป็นสินค้าที่ปลอดภัยเท่านั้น ทำให้ GPSD มีลักษณะเป็น Horizontal Legislation ที่ครอบคลุมสินค้าที่ผู้บริโภคใช้สอยได้ทั้งหมด เป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายเดิมที่เป็น Vertical Legislations แต่ GPSD ไม่ได้ยกเลิกมาตรฐานทางเทคนิคตามกฎหมายเดิม และยังมีมุ่งส่งเสริมมาตรฐานทางเทคนิคที่เป็นมาตรฐานสมัครใจ โดยบัญญัติเป็นข้อสันนิษฐานไว้ก่อนว่าสินค้าที่เป็นไปตามมาตรฐานเทคนิคเหล่านี้เป็นสินค้าที่ปลอดภัย ดังนั้น ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้แล้วเกี่ยวกับความปลอดภัยของสินค้า ก็ให้นำกฎหมายเฉพาะเหล่านั้นมาใช้บังคับ โดย GPSD จะนำมาใช้เท่าที่ไม่ขัดกับบทบัญญัติเฉพาะเหล่านั้น และได้กำหนดหลักการสำคัญในกฎหมายเรียกว่า “หลักการคุ้มครองผู้บริโภคในระดับสูง” (Principle of high level consumer protection) GPSD ได้ยกระดับการคุ้มครองผู้บริโภคให้เป็นการคุ้มครองในระดับสูง (High level of protection) เพื่อให้เป็นไปตาม Article 95, EC Treaty โดย GPSD มีบทบัญญัติที่สำคัญ ๆ เกี่ยวกับเรื่องต่อไปนี้ คือ

- ๑) มีข้อกำหนดทั่วไปว่าสินค้าที่ปลอดภัยเท่านั้นที่จะนำออกวางตลาดได้
- ๒) มีการกำหนดหน้าที่ของผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่ายในการดูแลความปลอดภัยของสินค้าอันเป็นหน้าที่หลังการขายสินค้าหรือหลักการวางตลาดสินค้า
- ๓) มีการกำหนดหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐในการกำกับดูแลความปลอดภัยของสินค้า
- ๔) มีการกำหนดมาตรการหลังการวางตลาดสินค้าที่จะนำมาใช้แก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความเสี่ยงที่สินค้าจะก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้บริโภคทั่วไป
- ๕) มีการจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลแก่ผู้บริโภค
- ๖) มีการจัดให้มีระบบการแจ้งเตือนภัยและความร่วมมือระหว่างประเทศ

เนื่องจากกฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งได้แก่ The General Product Safety Regulations 2005 และกฎหมายของประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี คือ Act on Making Products Available on the Market (Product Safety Act) 2011 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรองรับ GPSD ของสหภาพยุโรป ดังนั้นจึงมีหลักการอย่างเดียวกันกับ GPSD

ดังนั้น จึงสามารถสรุปสาระสำคัญในการพิจารณา ได้ดังนี้

ก. คุณภาพของสินค้า ในด้านมาตรฐาน คุณภาพ และความปลอดภัย ยังพบปัญหาได้มาก โดยเฉพาะด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ ซึ่งเป็นปัจจัยสี่ ประกอบด้วย ยา อาหาร เครื่องดื่ม เครื่องสำอาง วัตถุมีพิษ มีคุณภาพที่ไม่เข้าเกณฑ์มาตรฐาน

ข. กฎหมายทั้ง ๘ ฉบับที่ได้ศึกษา ประกอบด้วย พระราชบัญญัติฯ พ.ศ. ๒๕๑๐ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบขายตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ และ พระราชบัญญัติ มาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้อำนาจในการตรวจสอบคุณภาพสินค้า การแจ้งเตือนภัยสินค้าไม่ปลอดภัย และการเรียกคืนสินค้าแตกต่างกัน แต่พบว่าพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบขายตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ ไม่ได้ให้อำนาจในการเรียกเก็บคืนสินค้า ส่วนพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ ไม่ได้ให้อำนาจในการประกาศแจ้งเตือนภัย และการเรียกเก็บคืนสินค้า ส่วนการดำเนินการแจ้งเตือนภัยตามอำนาจทางกฎหมายของแต่ละหน่วยงานมีรูปแบบ ช่องทาง และข้อมูลเป็นปัจจุบันแตกต่างกัน ในขณะที่บางหน่วยงานไม่ได้ดำเนินการแจ้งเตือนภัยตามอำนาจทางกฎหมาย

ค. การกำกับดูแลความปลอดภัยของสินค้าภายใต้กฎหมายทั้ง ๘ ฉบับ ยังไม่รอบด้าน โดยเฉพาะประเด็นการแจ้งเตือนภัย ซึ่งเป็นเครื่องมือในการสร้างความเข้มแข็งให้ผู้บริโภคได้รับสิทธิด้านข้อมูลข่าวสาร นอกจากนี้ภาระในการควบคุมกำกับดูแลยังอยู่ที่หน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีทรัพยากรด้านบุคลากร งบประมาณ และเทคโนโลยีจำกัด แต่ผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการขายสินค้ากลับรับภาระน้อย ดังนั้นจำเป็นต้องมีการพัฒนากฎหมายเพื่อให้ระบบคุ้มครองผู้บริโภคมีประสิทธิภาพและเอื้อให้ผู้บริโภคเข้าถึงข้อมูลแจ้งเตือนภัยสินค้าไม่ปลอดภัยได้ง่ายและรวดเร็ว ไม่สร้างภาระให้หน่วยงานรัฐมากเกินไป แต่ต้องให้ผู้ประกอบการร่วมรับภาระด้วย นอกจากนี้ต้องมีมาตรการที่ทำให้เกิดการดำเนินการตามกฎหมายอย่างจริงจัง

ง. กฎหมายในประเทศไทยเน้นการกำกับดูแลสินค้าเฉพาะอย่าง เช่น กฎหมายอาหาร กฎหมายยา และกฎหมายเครื่องสำอาง เป็นต้น ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ นอกจากจะเป็นกฎหมายมุ่งเน้นเฉพาะสินค้าเฉพาะอย่างแล้ว ยังขาดรายละเอียดเกี่ยวกับการกำกับดูแลความปลอดภัยของสินค้าภายหลังจากที่มีการขายหรือนำสินค้าออกวางตลาดแล้ว ให้มีระดับมาตรฐานที่จะประกันความปลอดภัยแก่ผู้บริโภคได้

จ. กฎหมายมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม มุ่งเน้นที่มาตรฐานทางเทคนิคของสินค้าแต่ละชนิดเป็นสำคัญ เมื่อมีนวัตกรรมหรือเทคโนโลยีใหม่เกิดขึ้น มาตรฐานที่กฎหมายกำหนดก็อาจล้าสมัย หากยังมิได้แก้ไขมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด นวัตกรรมใหม่ ๆ ที่นำออกขายหรือวางตลาดก็จะกลายเป็นสินค้าที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด และการกำหนดมาตรฐานของสินค้าภายใต้กฎหมายฉบับนี้ก็มีลักษณะของการกำหนดเป็นรายสินค้าเช่นกัน

ฉ. พระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติ วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ออกแบบให้นำมาใช้เมื่อเกิดความเสียหายจากความไม่ปลอดภัยในการบริโภค โดยให้มีการฟ้องร้องเยียวยาความเสียหายแก่ผู้บริโภค

ข. กฎหมายเกี่ยวกับการดูแลสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าของผู้บริโภคที่มีอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบัน มีลักษณะ

(๑) เป็นกฎหมายที่ดูแลความปลอดภัยของสินค้าเป็นการเฉพาะอย่าง เฉพาะชนิด และเน้นการฟ้องร้องคดีระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจ

(๒) มาตรการในการกำกับดูแลความปลอดภัยของสินค้าที่มีอยู่ก็มุ่งเน้นที่มาตรการหรือเงื่อนไขก่อนการนำสินค้าออกวางตลาด ยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจในการกำกับดูแลความปลอดภัยของสินค้าอย่างเป็นกิจจะลักษณะภายหลังจากที่สินค้าได้ถูกนำออกวางตลาดแล้ว

(๓) เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นที่การกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคของสินค้าเป็นราย ๆ ไป ไม่มีกฎหมายที่กำหนดเป็นหลักการทั่วไปว่าสินค้าที่ปลอดภัยเท่านั้นจึงจะนำออกวางตลาดได้

ข. กฎหมายของสหภาพยุโรป สหราชอาณาจักร สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา ได้บัญญัติข้อกำหนดทั่วไปว่าสินค้าที่ขายหรือนำออกวางตลาดนั้นจะต้องเป็นสินค้าที่ปลอดภัย จึงมีลักษณะเป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายทั่วไปที่ใช้ในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับความปลอดภัยจากสินค้าอย่างกว้างขวาง สามารถอุดช่องว่างที่เกิดขึ้นจากกฎหมายที่ใช้กับสินค้าเฉพาะอย่างได้ และยังใช้หลักการในการคุ้มครองผู้บริโภคในระดับสูง (Principle of high level of consumer protection) โดยกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจ ไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิต ผู้ส่งหรือนำเข้าสินค้า ผู้จัดจำหน่าย และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่และบทบาทในการกำกับดูแลความปลอดภัยของสินค้า มีมาตรการภายหลังการขายหรือวางตลาดสินค้าอย่างชัดเจน เช่น การสุ่มตรวจสินค้า การตรวจสอบ ทดสอบและพิสูจน์ความปลอดภัยของสินค้า การเรียกคืนสินค้า หรือการเก็บสินค้าออกจากตลาด การมีระบบเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้บริโภค ระบบการแจ้งเตือนภัยผลิตภัณฑ์ที่ไม่ปลอดภัยที่ตรวจสอบพบแจ้งต่อผู้บริโภค อย่างรวดเร็ว เข้าถึงได้ง่าย และมีประสิทธิภาพ

ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับการปฏิรูป

ประเทศไทย มีการปฏิรูปกระบวนการจัดการสินค้าของประเทศไทยให้มีความปลอดภัยยิ่งขึ้น โดย

(๑) ผู้ประกอบธุรกิจได้พัฒนา ยกระดับมาตรฐานการประกอบธุรกิจและความสามารถในการแข่งขัน การประกอบธุรกิจ โดยผลิต และจำหน่ายสินค้าที่มีคุณภาพ ความปลอดภัย เป็นที่ต้องการของผู้บริโภคทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

(๒) หน่วยงานรัฐต่างๆที่มีหน้าที่ในการกำกับ ดูแล ตรวจสอบ ความปลอดภัยของสินค้าต่างๆ มีขีดความสามารถและสมรรถนะในการดำเนินการให้สินค้ามีความปลอดภัยต่อผู้บริโภค อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

(๓) ผู้บริโภคได้รับการคุ้มครองสิทธิในการบริโภคสินค้าที่มีความปลอดภัย อันเป็นคุณภาพชีวิตของพลเมืองในประเทศที่มีการพัฒนา

(๔) ผลกระทบในระยะยาว เป็นรากฐานการสร้างเศรษฐกิจของชาติให้มีความเข้มแข็ง สามารถสร้างรายได้แก่ประชาชนในชาติ นำเงินตราจากต่างประเทศเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ได้อย่างต่อเนื่อง ประเทศชาติมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน

ตัวชี้วัดความสำเร็จจากผลการปฏิรูป

(๑) ระยะสั้น ประเทศไทย มีกฎหมายกลางในการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคให้ได้รับความปลอดภัยในการบริโภค โดยสามารถอุดช่องว่างที่เกิดขึ้นจากกฎหมายที่ใช้กับสินค้าเฉพาะอย่างได้ และเป็นกฎหมายที่มีหลักการในการคุ้มครองผู้บริโภคในระดับสูง (Principle of high level of consumer protection)

(๒) ระยะยาว

- ไม่พบสินค้าที่ไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภคประชาชน
- รายได้ของผู้ประกอบธุรกิจสูงขึ้น
- รายได้ของประเทศจากการส่งออกสินค้าสูงขึ้น

๗. การคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ

คำนำ

การคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ คือ กลยุทธ์ในการดูแลคุ้มครองประชาชนให้ได้รับความปลอดภัยในการบริโภคผลิตภัณฑ์และบริการที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต รวมทั้งการพิทักษ์ประโยชน์ของประชาชน ผู้บริโภคมีให้ต้องถูกเอารัดเอาเปรียบหรือตกอยู่ภายใต้การแสวงประโยชน์จากฝ่ายผู้ประกอบการธุรกิจที่ประกอบกิจการด้านผลิตภัณฑ์หรือบริการที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ปัจจุบันระบบการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพในประเทศไทยมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องมาเป็นลำดับ อันเนื่องมาจากการผลักดันของทั้งองค์กรภาคประชาชน ภาคนักวิชาการ และภาคส่วนอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในหลายด้านโดยเฉพาะในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค

คณะกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ได้จัดทำข้อเสนอการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อประกอบการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และได้เสนอกรอบแนวคิดในการปฏิรูประบบคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย ซึ่งกำหนดให้มีการพัฒนากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคโดยเฉพาะอย่างยิ่งร่าง พระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ได้วางกรอบการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ในหมวดที่ ๘ ซึ่งมีหลักการว่า ระบบคุ้มครองผู้บริโภคต้องเป็นไปเพื่อให้ผู้บริโภคได้รับการปกป้องและคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค การสร้างกระบวนการเรียนรู้เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของผู้บริโภค การให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริงและครบถ้วนเพื่อให้ผู้บริโภคตัดสินใจได้อย่างรู้เท่าทัน การจัดให้มีกลไกในการเฝ้าระวัง ติดตาม และตรวจสอบสินค้าและบริการในแต่ละระดับ รวมถึงการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของผู้บริโภค องค์กรผู้บริโภค และเครือข่าย เพื่อให้ได้รับสินค้าและบริการที่มีมาตรฐาน คุณภาพ ปลอดภัย เป็นธรรม อย่างเท่าเทียมและทั่วถึง การมีระบบการชดเชยเยียวยาที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมเมื่อได้รับความเสียหาย เป็นต้น ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑

ปัจจัยเหล่านี้ย่อมก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นของการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพของไทย ระบบการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพของไทยนั้นมียุทธศาสตร์ประกอบในหลายส่วน รวมถึงมีหน่วยงานทั้งในส่วนภาครัฐและภาคเอกชนที่ทำหน้าที่ที่อาจเหมือนหรือแตกต่างกันไปขึ้นกับวิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์กรนั้นๆ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดการพัฒนาการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพอย่างเป็นระบบ จำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดเป้าหมายของระบบที่ชัดเจน มีการประเมินผลระบบการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพในระดับชาติ เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์และวางแนวทางการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

แผนงานพัฒนาวิชาการและกลไกคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ (คคส.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ภายใต้ความร่วมมือทางวิชาการกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) จึงจัดทำ “ตัวชี้วัดการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพระดับชาติ” โดยเล็งเห็นความสำคัญของการมีตัวชี้วัดเพื่อประเมินสถานการณ์

การคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ ตัวชี้วัดที่จัดทำขึ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการวัดความเปลี่ยนแปลง ระบุ ปัญหา สะท้อนลักษณะการดำเนินงาน ผลจากการดำเนินงาน ความสำเร็จด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ด้านสุขภาพโดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายในการพัฒนาระบบการคุ้มครองผู้บริโภคในระดับชาติและนานาชาติ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพของประเทศต่อไป

ตัวชี้วัดการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพระดับชาติที่พัฒนาขึ้น แบ่งตามองค์ประกอบเป็น ๕ ด้าน คือ (๑) สถานะผู้บริโภค (๒) นโยบาย กฎหมาย และองค์กรด้านการคุ้มครองผู้บริโภค (๓) คุณภาพของสินค้าและบริการและความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ (๔) ข้อมูลข่าวสารด้านการคุ้มครองผู้บริโภคและบทบาทของ สื่อสารมวลชนต่อการคุ้มครองผู้บริโภค และ (๕) กลไกการคุ้มครองผู้บริโภค และกลุ่มตัวชี้วัดหลักด้านการ คุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ จำนวน ๑๒ กลุ่ม ดังแสดงในตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑ องค์ประกอบและกลุ่มตัวชี้วัดการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพระดับชาติ

องค์ประกอบ	กลุ่ม	กลุ่มตัวชี้วัด	จำนวน ตัวชี้วัด
สถานะผู้บริโภค	๑	สิทธิผู้บริโภคและศักยภาพผู้บริโภค	๓
	๒	ผลกระทบจากการบริโภค	๒
	๓	พฤติกรรมการบริโภคของประชาชน	๓
นโยบาย กฎหมาย และ องค์กรด้านการคุ้มครอง ผู้บริโภค	๔	นโยบายและกฎหมายด้านการคุ้มครองผู้บริโภค	๒
	๕	องค์กรด้านการคุ้มครองผู้บริโภค	๓
กลไกการคุ้มครอง ผู้บริโภค	๖	การเฝ้าระวังและจัดการอันตรายของสินค้า/บริการ	๒
	๗	การร้องเรียนและการชดเชยเยียวยาความเสียหาย	๔
คุณภาพของสินค้า/ บริการและความ รับผิดชอบต่อ ผู้ประกอบการ	๘	คุณภาพของสินค้าและบริการ	๔
	๙	ความรับผิดชอบต่อผู้ประกอบการ	๑
	๑๐	การส่งเสริมการบริโภคที่ยั่งยืน	๑

องค์ประกอบ	กลุ่ม	กลุ่มตัวชี้วัด	จำนวน ตัวชี้วัด
ข้อมูลข่าวสารในการ คุ้มครองผู้บริโภค	๑๑	ข้อมูลข่าวสารสู่ผู้บริโภค	๓
	๑๒	สื่อสารมวลชนกับการคุ้มครองผู้บริโภคและการ โฆษณา	๒

จากองค์ประกอบ ๕ ด้าน และ ๑๒ กลุ่ม ได้มีการพัฒนาตัวชี้วัดการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพระดับชาติขึ้น จำนวน ๓๐ ตัว ประกอบด้วย ตัวชี้วัดที่มีอยู่เดิมของหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค และการพัฒนาตัวชี้วัดขึ้นมาใหม่ โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกตัวชี้วัดคือ (๑) เป็นตัวชี้วัดที่สะท้อนเป้าหมายที่กำหนด (๒) เป็นตัวชี้วัดที่มีอยู่เดิมของหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง หรือมีความเป็นไปได้ในการเก็บข้อมูล (๓) เป็นตัวชี้วัดที่มีลักษณะที่ต้องติดตามเป็นระยะ และ (๔) เป็นตัวชี้วัดที่คาดหวังให้มีการพัฒนา

ในการศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์การคุ้มครองผู้บริโภคตามตัวชี้วัดการคุ้มครองผู้บริโภคระดับชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ครั้งนี้ ได้สรุปสถานการณ์การคุ้มครองผู้บริโภคในแต่ละองค์ประกอบ พร้อมข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ในแต่ละตัวชี้วัด ผลการศึกษาที่ได้สามารถอธิบายสถานการณ์การคุ้มครองผู้บริโภคในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้อย่างเป็นรูปธรรม สามารถใช้เป็นข้อมูลฐานเพื่อวัดการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ในแต่ละปี หรือรอบการประเมิน และเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาหรือปฏิรูประบบการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย

สถานะผู้บริโภค

ผลการศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์การคุ้มครองผู้บริโภคตามตัวชี้วัดการคุ้มครองผู้บริโภคระดับชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ในด้านสถานะผู้บริโภค พบว่า

(๑) ผู้บริโภคในประเทศไทย มีสิทธิผู้บริโภคไม่เท่าเทียมกับสิทธิผู้บริโภคสากลตามที่สหพันธ์ผู้บริโภคสากลกำหนด โดยประเทศไทยมีการกำหนดและรับรองสิทธิของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิผู้บริโภคสากล แต่มีการดำเนินการให้ผู้บริโภคได้รับสิทธิบางประการเพิ่มเติมในกฎหมายอื่นๆ

(๒) ผู้บริโภคมีความรู้หรือรับรู้สิทธิผู้บริโภคที่ได้รับการรับรองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมในระดับพอใช้ (ร้อยละ ๖๑.๑)

(๓) ผู้บริโภคมีความรู้เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์สุขภาพ เช่น ยา อาหาร เครื่องสำอาง เครื่องมือแพทย์ฯ อยู่ในระดับดี (ร้อยละ ๗๙.๘)

(๔) ผู้บริโภคได้รับการปกป้องและคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในระดับต่ำมาก โดยการเผยแพร่รายการสินค้าและบริการที่ไม่ปลอดภัยในสื่อสิ่งพิมพ์ในรอบปี มีจำนวนน้อยมาก (ค่าเฉลี่ย ๑๙.๓ ครั้ง/ฉบับ/ปี)

(๕) ผู้บริโภคได้รับความรู้และทราบผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการบริโภคในระดับต่ำมาก โดยการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผู้เสียหายจากการบริโภคสินค้าและบริการที่ไม่ปลอดภัยในสื่อสิ่งพิมพ์ในรอบปี มีจำนวนน้อยมาก (จำนวน ๖ ครั้งต่อปี)

(๖) ผู้บริโภคมีความรู้ ความสามารถในการเลือกซื้อ และเลือกบริโภคผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพ มาตรฐาน และปลอดภัยในระดับดีมาก โดยผู้บริโภคมีพฤติกรรมการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพและบริการสุขภาพอย่างถูกต้องและเหมาะสมมาก (ร้อยละ ๘๙.๓)

(๗) ผู้บริโภคมีพฤติกรรมการบริโภคเพื่อสุขภาพในระดับพอใช้ โดยมีการบริโภคอาหารที่มีความเสี่ยง ได้แก่ บริโภคอาหารที่มีไขมันสูงร้อยละ ๖๕.๕ บริโภคเครื่องดื่มประเภทน้ำอัดลมและเครื่องดื่มที่มีรสหวานร้อยละ ๔๙.๖ บริโภคขนมกรุบกรอบร้อยละ ๓๕.๕ และบริโภคอาหารจานด่วนร้อยละ ๑๓.๔

(๘) ผู้บริโภคมีการปกป้องสิทธิผู้บริโภคอยู่ในระดับดี เมื่อพบปัญหาจากการซื้อสินค้า ผู้บริโภคมีพฤติกรรมปกป้องสิทธิผู้บริโภค (ร้อยละ ๗๗.๓) โดยดำเนินการใน ๓ ลักษณะคือ (๑) ขอคืนสินค้า (ร้อยละ ๕๓.๙) (๒) ขอคืนสินค้าและขอค่าชดเชย (ร้อยละ ๖.๔) และ (๓) ขอคืนสินค้า ขอค่าชดเชย และแจ้ง สคบ./อย. (ร้อยละ ๑๗)

รายละเอียดรายงานสถานการณ์การคุ้มครองผู้บริโภคตามตัวชี้วัดการคุ้มครองผู้บริโภคระดับชาติ ในด้านสถานะผู้บริโภค สามารถศึกษาได้จากกลุ่มตัวชี้วัดที่ ๑ สิทธิผู้บริโภคและความรู้ผู้บริโภค, กลุ่มตัวชี้วัดที่ ๒ ผลกระทบจากการบริโภค และกลุ่มตัวชี้วัดที่ ๓ พฤติกรรมการบริโภคของประชาชน ดังนี้

กลุ่มตัวชี้วัดที่ ๑ : สิทธิผู้บริโภคและความรู้ผู้บริโภค

ตัวชี้วัดที่ ๑.๑ มีการรับรองสิทธิของผู้บริโภคไทยในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคโดยมีมาตรฐานเดียวกับสิทธิผู้บริโภคสากล

ประเทศไทยมีการรับรองสิทธิของผู้บริโภคไทยในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคโดยไม่มีมาตรฐานเดียวกับสิทธิผู้บริโภคสากล

คำอธิบายผล: ผู้บริโภคในประเทศไทย มีสิทธิผู้บริโภคไม่เท่าเทียมกับสิทธิผู้บริโภคสากลตามที่สหพันธ์ผู้บริโภคสากลกำหนด โดยประเทศไทยมีการกำหนดและรับรองสิทธิของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิผู้บริโภคสากล แต่มีการดำเนินการให้ผู้บริโภคได้รับสิทธิบางประการเพิ่มเติมในกฎหมายอื่นๆ

สถานการณ์ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗

สิทธิผู้บริโภคที่สหพันธ์ผู้บริโภคสากลรับรองประกอบด้วยสิทธิ ๘ ข้อ คือ (๑) สิทธิที่จะเข้าถึงสินค้าและบริการที่จำเป็นพื้นฐาน (๒) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าและบริการ (๓) สิทธิที่จะได้รับข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนที่จำเป็นเกี่ยวกับสินค้าและบริการ (๔) สิทธิที่จะเลือกสินค้าและบริการได้อย่างอิสระ (๕) สิทธิที่จะร้องเรียนเพื่อความเป็นธรรม (๖) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย (๗) สิทธิที่จะได้รับความรู้เกี่ยวกับการบริโภค และ (๘) สิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและปลอดภัย แต่สิทธิผู้บริโภคที่ประเทศไทยรับรองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมประกอบด้วยสิทธิ ๕ ข้อ คือ (๑) สิทธิที่จะได้รับสิทธิที่จะได้รับข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ (๒) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ (๓) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ (๔) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา และ (๕) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย ดังตารางที่ ๒

ตารางที่ ๒ เปรียบเทียบสิทธิผู้บริโภคสากลและสิทธิผู้บริโภคไทย

สิทธิผู้บริโภคสากล	สิทธิผู้บริโภคไทย
๑. สิทธิที่จะเข้าถึงสินค้าและบริการที่จำเป็นพื้นฐาน	-
๒. สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าและบริการ	๑. สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าและบริการ
๒. สิทธิที่จะได้รับข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนที่จำเป็นเกี่ยวกับสินค้าและบริการ	๒. สิทธิที่จะได้รับข่าวสารทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและพอเพียงเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ
๓. สิทธิที่จะเลือกสินค้าและบริการได้อย่างอิสระ	๓. สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ
๔. สิทธิที่จะร้องเรียนเพื่อความเป็นธรรม	-
๕. สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย	๔. สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย
๖. สิทธิที่จะได้รับความรู้เกี่ยวกับการบริโภค	-
๗. สิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและปลอดภัย	-
-	๕. สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา

โดยสิทธิผู้บริโภคที่ขาดไปนั้น เมื่อพิจารณากฎหมายฉบับอื่นๆ ประกอบแล้ว พบว่า แม้ไม่ได้มีการรับรองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ก็ตาม แต่มีการสอดแทรกอยู่ในกฎหมายอื่น ๆ หรือมีแนวปฏิบัติทั่วไปสำหรับผู้บริโภคไทยอยู่แล้ว ดังนี้

- สิทธิที่จะเข้าถึงสินค้าและบริการที่จำเป็นพื้นฐาน แม้มีรับรองสิทธินี้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค แต่ผู้บริโภคไทยสามารถเข้าถึงสินค้าและบริการที่จำเป็นพื้นฐานได้อยู่แล้ว และยังปรากฏในกฎหมายที่เกี่ยวกับสินค้าและบริการ เช่น พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้บุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพ ธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้รัฐส่งเสริมสนับสนุนการเข้าถึงบริการสุขภาพ แต่สินค้าจำเป็นพื้นฐาน เช่น ยา ผู้บริโภคยังคงมีปัญหาการเข้าถึงยา เนื่องจากการผูกขาดตลาดยาและยาราคาแพงเกินกว่าที่ผู้ป่วยจะสามารถเข้าถึงได้ จนเกิดปรากฏการณ์การใช้สิทธิเหนือสิทธิบัตรหรือที่เรียกว่า ทำซีแอลยาขึ้นในประเทศไทย นอกจากนี้ยังมีความพยายามในการจัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการเข้าถึงยาขึ้น

- สิทธิที่จะร้องเรียนเพื่อความเป็นธรรม แม้มีรับรองสิทธินี้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างชัดเจน แต่มีการรับรองสิทธินี้ในกฎหมายอื่น หรือมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กร

คุ้มครองผู้บริโภคทั้งที่บัญญัติไว้ในกฎหมายและไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และมีสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยามีศูนย์รับเรื่องราวร้องเรียน ฯ ซึ่งผู้บริโภคสามารถร้องเรียนกับหน่วยงานดังกล่าวได้

- สิทธิที่จะได้รับความรู้เกี่ยวกับการบริโภค แม้มีได้รับรองสิทธินี้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างชัดเจน แต่มีการรับรองสิทธินี้ในกฎหมายอื่น เช่น ธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้ผู้บริโภคต้องได้รับการปกป้องและคุ้มครองสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ ตลอดจนได้รับการพัฒนาศักยภาพให้สามารถปกป้องคุ้มครองตนเองและสังคม รวมถึงได้รับความรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ครบถ้วน สมประโยชน์ และทราบผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการบริโภค ตลอดจนสามารถนำความรู้และข้อมูลข่าวสารที่ได้รับมาใช้ตัดสินใจได้อย่างเหมาะสมและเท่าทัน

- สิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและปลอดภัย แม้มีได้รับรองสิทธินี้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างชัดเจน แต่มีการรับรองสิทธินี้ในกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้บุคคลมีสิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ

อย่างไรก็ตาม ผู้บริโภคไทยไม่มีหลักประกันในการบังคับใช้สิทธิตามสิทธิผู้บริโภคที่ได้รับการรับรองหรือตามสิทธิที่กฎหมายบัญญัติ เพราะไม่มีกำหนดโทษใดๆสำหรับผู้ละเมิดสิทธิผู้บริโภคตามที่กฎหมายบัญญัติ มีเพียงการกำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเท่านั้น

ตัวชี้วัดที่ ๑.๒ ร้อยละของผู้บริโภคที่มีความรู้เกี่ยวกับสิทธิผู้บริโภค

ผู้บริโภคร้อยละ ๖๑.๑ มีความรู้เกี่ยวกับสิทธิผู้บริโภค

คำอธิบายผล: ผู้บริโภคมีความรู้หรือรับรู้สิทธิผู้บริโภคที่ได้รับการรับรองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ในระดับพอใช้ (ร้อยละ ๖๑.๑)

สถานการณ์ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗:

รายงานการสำรวจพฤติกรรมผู้บริโภคโดยสำนักงานแผนงานพัฒนาวิชาการและกลไกการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ (คคส.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย - สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ในพื้นที่ ๑๙ จังหวัด ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี นครปฐม อุทัยธานี สมุทรสงคราม สระบุรี อุดรดิตถ์ ลพบุรี ลำพูน พะเยา ยโสธร เลย ร้อยเอ็ด นครราชสีมา ตรัง สุราษฎร์ธานี และสงขลา จำนวน ๑,๐๘๗ คน ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท พบว่า ตัวอย่างจำนวน ๖๖๔ คน ร้อยละ ๖๑.๑ รู้จักสิทธิผู้บริโภคที่กำหนดตามกฎหมาย (รู้จักสิทธิผู้บริโภคอย่างน้อย ๑ ข้อ) และกลุ่มตัวอย่าง ๓๑ คน คิดเป็น ร้อยละ ๒.๙ มีความรู้เรื่องสิทธิผู้บริโภคไทยครบ ๕ ข้อ และมีความรู้เรื่องสิทธิอื่นๆว่า มิใช่สิทธิผู้บริโภค (มีคะแนนตั้งแต่ ๖ ขึ้นไป จากคะแนนเต็ม ๑๐ คะแนน) ดังตารางที่ ๓

ตารางที่ ๓ ร้อยละของกลุ่มตัวอย่างที่มีความรู้เรื่องสิทธิผู้บริโภค

ระดับคะแนน	จำนวน	ร้อยละ
น้อยกว่า ๖ คะแนน	๑,๐๕๖	๙๗.๑
ตั้งแต่ ๖ คะแนน ขึ้นไป	๓๑	๒.๙
รวม	๑,๐๘๗	๑๐๐.๐๐

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของสิทธิผู้บริโภคจำแนกเป็นรายข้อ พบว่า กลุ่มตัวอย่างรู้สิทธิผู้บริโภคที่ได้รับการรับรองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ในแต่ละข้อ อยู่ระหว่างร้อยละ ๖๑.๑ ถึงร้อยละ ๘๗.๙ โดยมีความรู้ที่น้อยที่สุดในเรื่องผู้บริโภคไทยมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย และผู้บริโภคไทยมีสิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา คิดเป็นร้อยละ ๖๑.๑ และมีความรู้มากที่สุดในเรื่องผู้บริโภคไทยมีสิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ คิดเป็นร้อยละ ๘๗.๙ นอกจากนี้กลุ่มตัวอย่างรู้ว่า สิทธิอื่นไม่ใช่สิทธิผู้บริโภคที่ได้รับการรับรองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ในแต่ละข้อ อยู่ระหว่างร้อยละ ๔.๔ ถึงร้อยละ ๕.๙ โดยมีความรู้ที่น้อยที่สุดในเรื่องสิทธิที่จะได้รับความรู้เกี่ยวกับการบริโภค คิดเป็นร้อยละ ๔.๔ และมีความรู้มากที่สุดในเรื่องสิทธิที่จะร้องเรียนเพื่อความเป็นธรรม คิดเป็นร้อยละ ๕.๙ ดังตารางที่ ๔

ตารางที่ ๔ ร้อยละของกลุ่มตัวอย่างที่รู้เรื่องสิทธิผู้บริโภคและสิทธิอื่นๆ จำแนกตามสิทธิ

สิทธิ	ร้อยละ	
	ตอบถูก	ตอบผิด
ก. รู้เรื่องสิทธิผู้บริโภค		
๑. สิทธิที่จะได้รับข่าวสาร รวมทั้งพรรณาคูณภาพที่ถูกต้องและพอเพียงเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ	๘๐.๖	๑๙.๔
๒. สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ	๘๗.๙	๑๒.๑
๓. สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ	๗๕.๑	๒๔.๙
๔. สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย	๖๑.๑	๓๘.๙
๕. สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา	๖๑.๑	๓๘.๙
ข. รู้ว่า สิทธิอื่น ไม่ใช่สิทธิผู้บริโภค		
๑. สิทธิที่จะเข้าถึงสินค้าและบริการที่จำเป็นขั้นพื้นฐาน	๔.๖	๙๕.๔
๒. สิทธิที่จะร้องเรียนเพื่อความเป็นธรรม	๕.๙	๙๔.๑
๓. สิทธิที่จะได้รับความรู้เกี่ยวกับการบริโภค	๔.๔	๙๕.๖
๔. สิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและปลอดภัย	๕.๑	๙๔.๙

ตัวชี้วัดที่ ๑.๓ ร้อยละของผู้บริโภคที่มีความรู้เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์สุขภาพอย่างถูกต้อง

ผู้บริโภคร้อยละ ๗๙.๘ มีความรู้เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์สุขภาพอย่างถูกต้อง

คำอธิบายผล: ผู้บริโภคมีความรู้เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์สุขภาพ เช่น ยา อาหาร เครื่องสำอาง เครื่องมือแพทย์ ฯ อยู่ในระดับดี (ร้อยละ ๗๙.๘)

สถานการณ์ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗

การสำรวจพฤติกรรมผู้บริโภคโดยสำนักงานแผนงานพัฒนาวิชาการและกลไกการคุ้มครองผู้บริโภค ด้านสุขภาพ (คคส.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย - สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ในพื้นที่ ๑๙ จังหวัด ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี นครปฐม อุทัยธานี สมุทรสงคราม สระบุรี อุตรดิตถ์ ลพบุรี ลำพูน พะเยา ยโสธร เลย ร้อยเอ็ด นครราชสีมา ตรัง สุราษฎร์ธานี และสงขลา จำนวน ๑,๐๘๗ คน ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความรู้เรื่องผลิตภัณฑ์สุขภาพอย่างถูกต้อง (มีคะแนนตั้งแต่ ๗ ขึ้นไป เต็ม ๑๒ คะแนน) จำนวน ๘๖๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๗๙.๘

ตารางที่ ๕ ร้อยละของกลุ่มตัวอย่างที่มีความรู้เรื่องผลิตภัณฑ์สุขภาพอย่างถูกต้อง

ระดับคะแนน	จำนวน	ร้อยละ
น้อยกว่า ๗ คะแนน	๒๒๐	๒๐.๒.
ตั้งแต่ ๗ คะแนน ขึ้นไป	๘๖๗	๗๙.๘
รวม	๑,๐๘๗	๑๐๐.๐๐

เมื่อพิจารณาเนื้อหาความรู้เรื่องผลิตภัณฑ์สุขภาพอย่างถูกต้อง จำแนกเป็นรายชื่อ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความรู้มากที่สุดในเรื่องการใช้สารเคมีฆ่าแมลงศัตรูพืช หรือฉีดยากำจัดยุง ต้องป้องกันตนเองโดยการสวมถุงมือ หรือปิดปาก และภายหลังการใช้ต้องชำระล้างร่างกายให้สะอาด คิดเป็นร้อยละ ๙๐.๘ รองลงมาคือมีความรู้ในเรื่องการใชยาปฏิชีวนะหรือที่ชาวบ้านเรียกว่า ยาแก้อักเสบอย่างพร่ำเพรื่อหรือบ่อยเกินความจำเป็น ทำให้มีโอกาสดื้อยาได้ คิดเป็นร้อยละ ๘๐.๕ และกลุ่มตัวอย่างมีความรู้น้อยที่สุดในเรื่องน้ำมันพืชเมื่อทอดซ้ำหลายๆครั้งจะเสื่อมสภาพอาจทำให้เกิดโรคความดันโลหิตสูงและโรคมะเร็งได้ คิดเป็นร้อยละ ๑๑.๒ และในเรื่องการอ่านข้อความฉลากโภชนาการ คิดเป็นร้อยละ ๒๒.๓ ดังตารางที่ ๖

ตารางที่ ๖ ร้อยละของกลุ่มตัวอย่างที่มีความรู้เรื่องผลิตภัณฑ์สุขภาพอย่างถูกต้อง จำแนกรายข้อ

ลำดับ	ความรู้	ร้อยละ
๑	ข้อความจากข้อมูลฉลากโภชนาการที่แสดงต่อไปนี้ ข้อมูลโภชนาการ หนึ่งหน่วยบริโภค: ๑/๓ ชอง (๓๐ กรัม) หมายความว่า รับประทาน ๑ ชอง จะเท่ากับรับประทานอาหารนี้ ๓๐ กรัม และสามารถรับประทานได้ ๓ ครั้ง	๒๒.๓
๒	น้ำมันพืชเมื่อทอดซ้ำหลายๆครั้งจะเสื่อมสภาพอาจทำให้เกิดโรคความดันโลหิตสูงและโรคมะเร็งได้	๑๑.๒
๓	นมพาสเจอร์ไรส์ต้องเก็บไว้ในตู้เย็นหรือถึงแช่	๗๓.๔
๔	ผลิตภัณฑ์เสริมอาหารแม้จะมีรูปลักษณะคล้ายยา แต่ไม่ใช่ยา จึงไม่สามารถใช้รักษาโรคแทนยาได้	๗๔.๗
๕	การล้างผัก ผลไม้ด้วยน้ำสะอาด ๒-๓ ครั้งจะช่วยลดการตกค้างของสารกำจัดศัตรูพืช	๗๙.๙
๖	การใช้ยาปฏิชีวนะหรือที่ชาวบ้านเรียกว่า ยาแก้อักเสบอย่างพร่ำเพรื่อหรือบ่อยเกินความจำเป็น ทำให้มีโอกาสดื้อยาได้	๘๐.๕
๗	ยาลูกกลอนที่โฆษณาว่า รักษาได้สารพัดโรค มักผสมสารสเตียรอยด์ซึ่งจะส่งผลเสียต่อสุขภาพในระยะยาว	๗๖.๙
๘	เครื่องสำอางที่โฆษณาว่า ทำให้หน้าขาว อาจนำสารห้ามใช้มาเป็นส่วนผสมเมื่อใช้เป็นเวลานานอาจทำให้เป็นด่างขาวหรือเป็นฝ้าถาวรได้	๗๙.๑
๙	หากใช้เครื่องสำอางชนิดใดเป็นครั้งแรก ควรทดสอบอาการแพ้ก่อนใช้ โดยทาบริเวณท้องแขน ทิ้งไว้ประมาณ ๒๔-๔๘ ชั่วโมง หากไม่พบความผิดปกติใดๆ เกิดขึ้น แสดงว่าใช้ได้	๗๑.๔
๑๐	อุปกรณ์บำบัดด้วยไฟฟ้า เช่น แก้วนิวดไฟฟ้า เครื่องนวดฝ่าเท้า เตียนวดไฟฟ้า ไม่ได้มีสรรพคุณในการรักษาโรค	๖๔.๙
๑๑	คอนแทคเลนส์ตาโต เป็นคอนแทคเลนส์ที่เพิ่มเม็ดสีเข้าไปในเนื้อเลนส์ เม็ดสีเป็นสิ่งแปลกปลอม อาจทำให้เกิดโทษจากการแพ้เม็ดสีได้	๖๘.๒
๑๒	การใช้สารเคมีฆ่าแมลงศัตรูพืช หรือฉีดยากำจัดยุง ต้องป้องกันตนเองโดยการสวมถุงมือ หรือปิดปาก และภายหลังการใช้ต้องชำระล้างร่างกายให้สะอาด	๙๐.๘

กลุ่มตัวชี้วัดที่ ๒: ผลกระทบจากการบริโภค

ตัวชี้วัดที่ ๒.๑: จำนวนรายการสินค้าและบริการที่ไม่ปลอดภัยที่เผยแพร่ในสื่อสิ่งพิมพ์

รายการสินค้าและบริการที่ไม่ปลอดภัยที่เผยแพร่ในสื่อสิ่งพิมพ์ มีจำนวน ๑๙.๓ รายการ (พ.ศ. ๒๕๕๗)

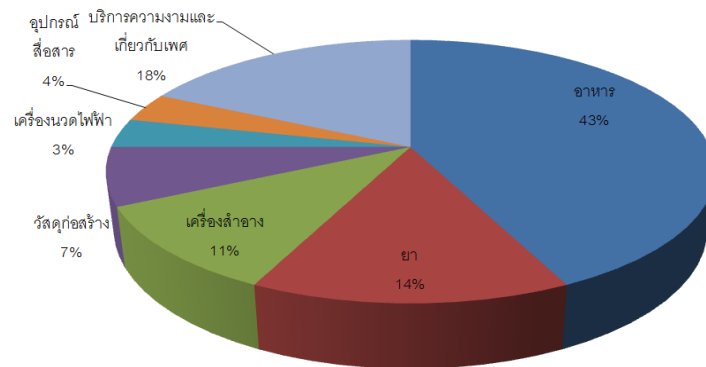
คำอธิบายผล: ผู้บริโภคได้รับการปกป้องและคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในระดับต่ำมาก โดยการเผยแพร่รายการสินค้าและบริการที่ไม่ปลอดภัยในสื่อสิ่งพิมพ์ในรอบปี ๒๕๕๗ มีจำนวนน้อยมาก (ค่าเฉลี่ย ๑๙.๓ รายการ/ฉบับ/ปี)

สถานการณ์ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗

ผลการสำรวจรายการสินค้าและบริการที่ไม่ปลอดภัยที่เผยแพร่สู่สาธารณะจากสื่อสิ่งพิมพ์ประเภทหนังสือพิมพ์เฉลี่ยต่อฉบับ โดยเก็บข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ ๓ ฉบับ ได้แก่ ไทยรัฐ มติชน และกรุงเทพธุรกิจ โดยสำนักงานแผนงานพัฒนาวิชาการและกลไกคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ (คคส.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พบว่า

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ มีการนำเสนอรายการสินค้าและบริการที่ไม่ปลอดภัยผ่านสื่อหนังสือพิมพ์จำนวน ๒๘ ครั้ง เฉลี่ย ๙.๓ ครั้งต่อฉบับต่อปี และเมื่อจำแนกตามรายการสินค้าและบริการจะพบว่า เป็นความไม่ปลอดภัยจากผลิตภัณฑ์อาหารมากถึงร้อยละ ๔๓ จากบริการเสริมความงามและบริการเกี่ยวกับเพศร้อยละ ๑๘ และจากยา ร้อยละ ๑๔ ตามลำดับ ดังแผนภูมิที่ ๑

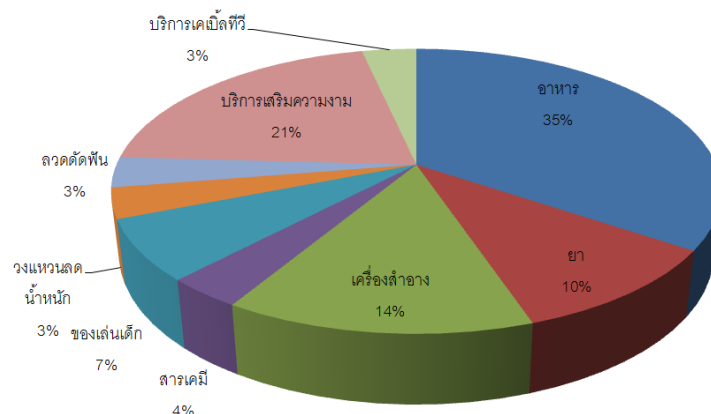
แผนภูมิที่ ๑ ร้อยละของสินค้าและบริการที่ไม่ปลอดภัยที่นำเสนอผ่านหนังสือพิมพ์ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕



ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ มีการนำเสนอรายการสินค้าและบริการที่ไม่ปลอดภัยผ่านสื่อหนังสือพิมพ์จำนวน ๒๙ ครั้ง เฉลี่ย ๙.๗ ครั้งต่อฉบับต่อปี เมื่อพิจารณาถึงรายการสินค้าและบริการที่ไม่ปลอดภัยในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ พบว่า เป็นความไม่ปลอดภัยจากผลิตภัณฑ์อาหารร้อยละ ๓๕ จากบริการเสริมความงามและบริการเกี่ยวกับเพศร้อยละ ๒๑ และจากเครื่องสำอางร้อยละ ๑๔ ตามลำดับ ดังแผนภูมิที่ ๒

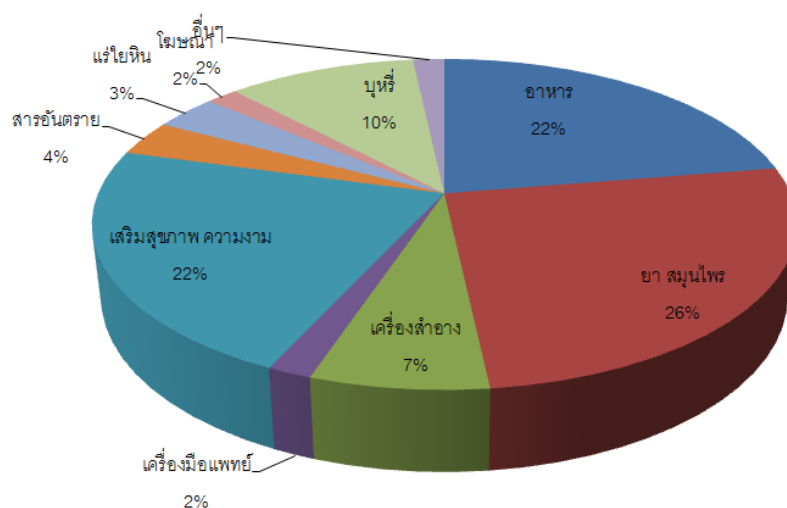
นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ปัญหาสินค้าอาหารที่ไม่ปลอดภัยที่นำเสนอผ่านสื่อมีแนวโน้มลดลง ในขณะที่ปัญหาด้านการบริการเสริมความงามมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับปี พ.ศ. ๒๕๕๕

แผนภูมิที่ ๒ ร้อยละของสินค้าและบริการที่ไม่ปลอดภัยที่นำเสนอผ่านหนังสือพิมพ์ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖



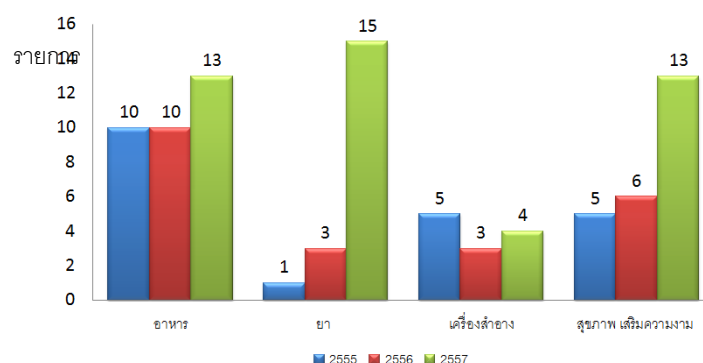
ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ มีการนำเสนอรายการสินค้าและบริการที่ไม่ปลอดภัยผ่านสื่อหนังสือพิมพ์จำนวน ๕๘ ครั้ง เฉลี่ย ๑๙.๓ ครั้งต่อฉบับต่อปี เมื่อพิจารณาถึงรายการสินค้าและบริการที่ไม่ปลอดภัยในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ พบว่า เป็นความไม่ปลอดภัยจากยาและสมุนไพรร้อยละ ๒๖ จากผลิตภัณฑ์อาหารร้อยละ ๒๒ และจากบริการเสริมความงาม/บริการสุขภาพร้อยละ ๒๒ ตามลำดับ ดังแผนภูมิที่ ๓

แผนภูมิที่ ๓ ร้อยละของสินค้าและบริการที่ไม่ปลอดภัยที่นำเสนอผ่านหนังสือพิมพ์ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗



เมื่อเปรียบเทียบสินค้าและบริการที่ไม่ปลอดภัยในระยะ ๓ ปี (พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๕๗) ในหนังสือพิมพ์ ๓ ฉบับ พบว่า การนำเสนอปัญหายาและสมุนไพรเพื่อการรักษาโรค และบริการสุขภาพ/บริการเสริมความงาม มีแนวโน้มสูงขึ้น ในขณะที่ปัญหาด้านอาหารมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อยในระยะ ๓ ปี (แผนภูมิที่ ๔)

แผนภูมิที่ ๔ เปรียบเทียบการนำเสนอปัญหาสินค้าและบริการที่ไม่ปลอดภัยในปี พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๕๗



นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ปัญหาที่ไม่ปลอดภัยที่นำเสนอผ่านสื่อสิ่งพิมพ์ และการบริการเสริมความงามมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับปี พ.ศ. ๒๕๕๖

ตัวชี้วัดที่ ๒.๒: จำนวนผู้บริโภคที่เสียหายจากการบริโภคสินค้าและบริการที่ไม่ปลอดภัย

ผู้บริโภคที่เสียหายจากการบริโภคสินค้าและบริการที่ไม่ปลอดภัย ในรอบปี ๒๕๕๗ มีจำนวนเฉลี่ย ๓๕.๓ คน จำนวน ๖ ครั้งต่อปี

คำอธิบายผล: ผู้บริโภคได้รับความรู้และทราบผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการบริโภคในระดับต่ำมาก โดยการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผู้เสียหายจากการบริโภคสินค้าและบริการที่ไม่ปลอดภัยในสื่อสิ่งพิมพ์ในรอบปี มีจำนวนน้อยมาก (จำนวน ๖ ครั้งต่อปี)

สถานการณ์ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗

ผลการสำรวจผู้บริโภคที่เสียหายจากการบริโภคสินค้าและบริการที่ไม่ปลอดภัยที่เผยแพร่ในสื่อสิ่งพิมพ์ประเภทหนังสือพิมพ์ เฉลี่ยต่อฉบับ โดยเก็บข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ ๓ ฉบับ ได้แก่ ไทยรัฐ มติชน และกรุงเทพธุรกิจ โดยสำนักงานแผนงานพัฒนาวิชาการและกลไกคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ (คคส.) พบว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ มีรายงานข่าวผู้บริโภคที่เสียหายจากการบริโภคสินค้าและบริการที่ไม่ปลอดภัยจำนวน ๓ ครั้ง พบผู้เสียหายจำนวน ๔ คน ผู้เสียชีวิต ๑ คน และผู้ป่วย ๓ คน และในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ มีรายงานข่าวผู้บริโภคที่เสียหายจากการบริโภคสินค้าและบริการที่ไม่ปลอดภัยจำนวน ๖ ครั้ง พบผู้เสียหายจำนวน ๑๐๖ คน เป็นผู้เสียชีวิต ๙ คน และผู้ป่วย ๙๗ คน นอกจากนี้สินค้าและบริการที่ไม่ปลอดภัยที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ได้แก่ ยา อาหาร (ไข่แมงดา หน่อไม้ปิ้ง เนื้อหมูดิบ ดองดิ่ง) สินค้าอื่น (ลวดดัดฟันเถื่อน บิ๊กอาย) และพบว่าความเสียหายเกิดตั้งแต่รุนแรงเล็กน้อย จนถึงเสียชีวิต ดังตารางที่ ๗ และ ๘

ตารางที่ ๗ จำนวนผู้เสียหายจากการใช้สินค้าและบริการที่ไม่ปลอดภัยในปี พ.ศ. ๒๕๕๖

ลำดับ	หัวข้อข่าว	ความเสียหาย		
		เสียชีวิต (คน)	เจ็บป่วย (คน)	ลักษณะความเจ็บป่วย
๑	สั่งแบน ลวดดัดฟันเถื่อน ขายเก็ลื่อนออนไลน์	๐	๒	ติดเชื้อในกระแสเลือดอย่าง เฉียบพลัน
๒	อก.แจ้ง จนท.แล็บพลาดทำ ยาผิดซอง-แรงขอกิน	๐	๑	ปวดหัว วิงเวียน ท้องเสีย

ลำดับ	หัวข้อข่าว	ความเสียหาย		
		เสียชีวิต (คน)	เจ็บป่วย (คน)	ลักษณะความเจ็บป่วย
๓	'ต้องตั้ง'อันตรราย สธ.เดือน ห้ามกิน	๑	๐	พิษต่อระบบทางเดินอาหาร และ การเจริญเติบโตของเซลล์
	รวม	๑	๓	

ตารางที่ ๘ จำนวนผู้เสียหายจากการใช้สินค้าและบริการที่ไม่ปลอดภัยในปี พ.ศ. ๒๕๕๗

ลำดับ	หัวข้อข่าว	ความเสียหาย		
		เสียชีวิต (คน)	เจ็บป่วย (คน)	ลักษณะความเจ็บป่วย
๑	เตือนไข้แมงดาทะเลกินเสี่ยง ป่วยตายสูง	๑	๑๖	เกิดพิษจากแพลงตอนหรือไข่ แมงดา
๒	'เตือน'หน่อไม้ปื๊' พบ เข้าร.พ.แล้ว๔ราย	๐	๔	ปวดจุกแน่น เวียนศีรษะ
๓	เตือนกินเนื้อหมูปรุงดิบเสี่ยง' ติดเชื้อหูดับ' -ตาย	๘	๗๔	โรคไข้หูดับ
๔	เตือนภัย บิ๊กอาย ระบาด หนักในกลุ่มวัยรุ่นเสี่ยงตา บอด	๐	๓	ตาอักเสบ ติดเชื้อชูดโมแนสที่ตา
	รวม	๙	๙๗	

กลุ่มตัวชี้วัดที่ ๓: พฤติกรรมการบริโภคของประชาชน

ตัวชี้วัดที่ ๓.๑: ร้อยละของผู้บริโภคที่รับประทานอาหารที่เสี่ยงต่อสุขภาพ

ผู้บริโภครับประทานอาหารที่เสี่ยงต่อสุขภาพ ได้แก่ อาหารที่มีไขมันสูงร้อยละ ๖๕.๕ เครื่องดื่มประเภทน้ำอัดลมและเครื่องดื่มที่มีรสหวานร้อยละ ๔๙.๖ บริโภคขนมกรุบกรอบร้อยละ ๓๕.๕ และบริโภคอาหารจานด่วนร้อยละ ๑๓.๔

คำอธิบายผล: ผู้บริโภคมีพฤติกรรมการบริโภคเพื่อสุขภาพในระดับดี โดยมีการบริโภคอาหารที่มีความเสี่ยงไม่สูงมากนัก ได้แก่ บริโภคอาหารที่มีไขมันสูงร้อยละ ๖๕.๕ บริโภคเครื่องดื่มประเภทน้ำอัดลมและเครื่องดื่มที่มีรสหวานร้อยละ ๔๙.๖ บริโภคขนมกรุบกรอบร้อยละ ๓๕.๕ และบริโภคอาหารจานด่วนร้อยละ ๑๓.๔

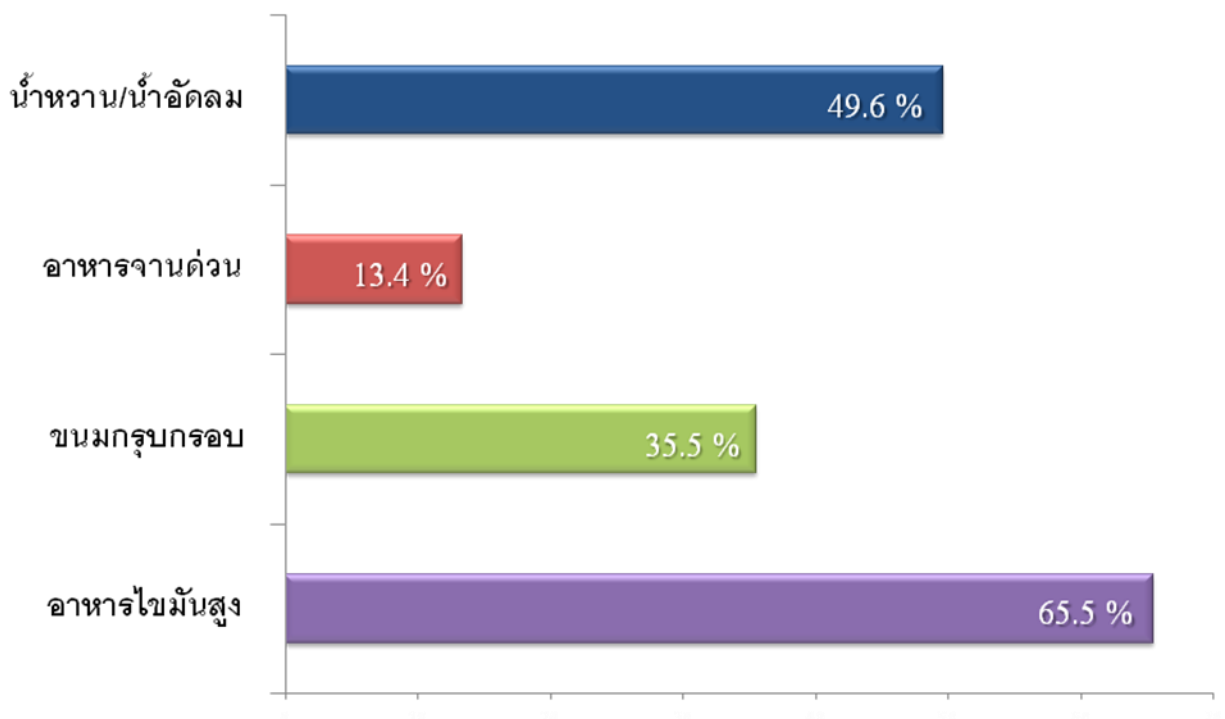
สถานการณ์ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗

ผลการสำรวจพฤติกรรมผู้บริโภคโดยสำนักงานแผนงานพัฒนาวิชาการและกลไกการคุ้มครองผู้บริโภค ด้านสุขภาพ (คคส.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย - สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ในพื้นที่ ๑๙ จังหวัด ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท เมื่อใช้เกณฑ์การรับประทานอาหารที่เสี่ยงต่อสุขภาพ ๓ วัน ต่อสัปดาห์ขึ้นไป ให้ถือว่า มีพฤติกรรมเสี่ยงในการบริโภคนั้น พบว่า การบริโภคอาหารที่มีไขมันสูงและการบริโภคเครื่องดื่มประเภทน้ำอัดลมและเครื่องดื่มที่มีรสหวาน เป็นปัญหาที่สำคัญโดยมีการบริโภคร้อยละ ๖๕.๕ และ ๔๙.๖ ตามลำดับ และมีการบริโภคขนมกรุบกรอบและอาหารจานด่วนไม่สูงมากนัก โดยมีการบริโภค ร้อยละ ๓๕.๕ และ ๑๓.๔ ตามลำดับ ดังตารางที่ ๙ และแผนภูมิที่ ๕

ตารางที่ ๙ ร้อยละของผู้บริโภคที่มีพฤติกรรมเสี่ยงในการรับประทานอาหารที่เสี่ยงต่อสุขภาพ ปี พ.ศ.๒๕๕๗

รายการอาหาร	ร้อยละพฤติกรรมเสี่ยงในการบริโภคอาหารเสี่ยงต่อสุขภาพ	
	ปกติ (๐-๑ วัน/สัปดาห์)	พฤติกรรมเสี่ยง (๓ วัน/สัปดาห์ขึ้นไป)
อาหารไขมันสูง	๓๔.๕	๖๕.๕
ขนมกรุบกรอบ	๖๔.๕	๓๕.๕
อาหารจานด่วน	๘๖.๖	๑๓.๔
เครื่องดื่มประเภทน้ำอัดลม/เครื่องดื่มที่มีรสหวาน	๕๐.๔	๔๙.๖

แผนภูมิที่ ๕ ร้อยละพฤติกรรมเสี่ยงในการบริโภคอาหารเสี่ยงต่อสุขภาพ



เมื่อพิจารณาผลการสำรวจการบริโภคอาหารกลุ่มเสี่ยงต่างๆ ได้แก่ อาหารไขมันสูง (เช่น ของทอด) อาหารในกลุ่มขนมกรุบกรอบ (เช่น มันฝรั่งทอดกรอบ ข้าวเกรียบ) อาหารประเภทจานด่วน (เช่น แฮมเบอร์เกอร์ พิซซ่า) และเครื่องดื่มประเภทน้ำอัดลมและเครื่องดื่มที่มีรสหวาน พบว่า มีการบริโภคอาหารประเภทไขมันสูงร้อยละ ๙๗.๑ บริโภคอาหารในกลุ่มน้ำอัดลม/เครื่องดื่มที่มีรสหวาน ๘๔.๓ บริโภคอาหารในกลุ่มขนมกรุบกรอบร้อยละ ๘๐.๑ และผู้บริโภคอาหารจานด่วนร้อยละ ๕๒.๗ ดังตารางที่ ๑๐

ตารางที่ ๑๐ ร้อยละของกลุ่มตัวอย่างที่มีพฤติกรรมรับประทานอาหารกลุ่มเสี่ยง ปี พ.ศ. ๒๕๕๗

ลำดับ	อาหารกลุ่มเสี่ยง	ไม่ รับประทาน	รับประทาน				
			นานๆ ครั้ง	๑-๒ วัน ต่อ สัปดาห์	๓-๕ วัน ต่อ สัปดาห์	๖-๗ วัน ต่อ สัปดาห์	รวม
๑	อาหารไขมันสูง	๒.๙	๐.๘	๒๙.๓	๕๖.๓	๑๐.๗	๙๗.๑
๒	ขนมกรุบกรอบ	๑๙.๙	๒.๒	๔๒.๕	๒๙.๗	๕.๗	๘๐.๑
๓	อาหารจานด่วน	๔๗.๓	๐.๘	๓๗.๖	๑๓.๓	๑.๐	๕๒.๗
๔	น้ำอัดลม/เครื่องดื่ม ที่มีรสหวาน	๑๕.๗	๐.๖	๓๔.๘	๓๒.๙	๑๖.๐	๘๔.๓

นอกจากนี้พบว่า ปี พ.ศ.๒๕๕๗ กลุ่มตัวอย่างมีจำนวนวันในการรับประทานอาหารเสี่ยงสุขภาพเฉลี่ยต่อ ๑ สัปดาห์ คือรับประทานอาหารไขมันสูงเฉลี่ย ๓.๒ วันต่อสัปดาห์ รับประทานเครื่องดื่มประเภทน้ำอัดลมและเครื่องดื่มที่มีรสหวานเฉลี่ย ๒.๘ วันต่อสัปดาห์ รับประทานขนมกรุบกรอบเฉลี่ย ๒.๑ วันต่อสัปดาห์ และรับประทานอาหารจานด่วนเฉลี่ย ๑.๐ วันต่อสัปดาห์ ดังตารางที่ ๑๑

ตารางที่ ๑๑ จำนวนวันเฉลี่ยต่อสัปดาห์ในการรับประทานอาหารเสี่ยงต่อสุขภาพ ปี พ.ศ.๒๕๕๗

ลำดับ	อาหารกลุ่มเสี่ยง	จำนวนวันเฉลี่ยที่รับประทานต่อสัปดาห์ (mean $\pm$ SD)
๑.	อาหารไขมันสูง	๓.๒๔ $\pm$ ๑.๖๘๘
๒.	ขนมกรุบกรอบ	๒.๑๓ $\pm$ ๑.๘๙๙
๓.	อาหารประเภทจานด่วน	๑.๐๓ $\pm$ ๑.๓๖๙
๔.	เครื่องดื่มประเภทน้ำอัดลม/เครื่องดื่มที่มีรสหวาน	๒.๘๓ $\pm$ ๒.๒๓๐

ตัวชี้วัดที่ ๓.๒: ร้อยละของผู้บริโภคที่มีพฤติกรรมการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพและบริการสุขภาพอย่างถูกต้องและเหมาะสม

ผู้บริโภคมีพฤติกรรมการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพและบริการสุขภาพอย่างถูกต้องและเหมาะสม ร้อยละ ๘๙.๓

คำอธิบายผล: ผู้บริโภคที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง มีพฤติกรรมการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพและบริการสุขภาพอย่างถูกต้องและเหมาะสม จำนวน ๘๙.๓ คน ในจำนวนกลุ่มตัวอย่าง ๑๐๐ คน แสดงว่า ผู้บริโภคมีพฤติกรรมการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพและบริการสุขภาพอย่างถูกต้องและเหมาะสมในระดับดีมาก

สถานการณ์ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗

ผลการสำรวจพฤติกรรมผู้บริโภคโดยสำนักงานแผนงานพัฒนาวิชาการและกลไกการคุ้มครองผู้บริโภค ด้านสุขภาพ (คคส.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย - สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ในพื้นที่ ๑๙ จังหวัด ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีพฤติกรรมการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพและบริการสุขภาพอย่างถูกต้องและเหมาะสม (ระดับคะแนนตั้งแต่ ๒.๕๑ ขึ้นไป) ร้อยละ ๘๙.๓ คน โดยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีพฤติกรรมการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพที่เหมาะสมมาก (ระดับคะแนน ๒.๕๑-๓.๒๕ คะแนน) และมากที่สุด (ระดับคะแนน ๓.๒๖-๔.๐๐ คะแนน) คิดเป็นร้อยละ ๔๒.๘ และ ๔๖.๕ ตามลำดับ และมีเพียงร้อยละ ๑๐.๗ ที่มีพฤติกรรมการบริโภคที่ไม่เหมาะสม (ระดับคะแนนน้อยกว่าหรือเท่ากับ ๒.๕๐) ดังตารางที่ ๑๒

ตารางที่ ๑๒ ร้อยละของกลุ่มตัวอย่างที่มีพฤติกรรมการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ถูกต้องและเหมาะสม

พฤติกรรมการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพ	จำนวน	ร้อยละ
ถูกต้องและเหมาะสมน้อยที่สุด (๑.๐๐-๑.๗๕ คะแนน)	๓	๐.๓
ถูกต้องและเหมาะสมน้อย (๑.๗๖-๒.๕๐ คะแนน)	๑๑๓	๑๐.๔
ถูกต้องและเหมาะสมมาก (๒.๕๑-๓.๒๕ คะแนน)	๔๖๕	๔๒.๘
ถูกต้องและเหมาะสมมากที่สุด (๓.๒๖-๔.๐๐ คะแนน)	๕๐๖	๔๖.๕

เมื่อพิจารณาเป็นรายพฤติกรรม ในกลุ่มพฤติกรรมการบริโภคที่เหมาะสม พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีพฤติกรรมการตรวจสอบฉลากให้รอบคอบก่อนซื้อยาแผนโบราณ, การป้องกันตนเองโดยสวมถุงมือและใช้ผ้าปิดปากและจมูก ขณะฉีดยากำจัดยุง หรือฉีดสารเคมีกำจัดศัตรูพืช และการเลือกซื้อนมจากร้านที่มีการจัดวางอย่างเหมาะสม ในระดับการปฏิบัติเป็นประจำที่น้อยที่สุด (ร้อยละ ๓๕.๖, ๓๙.๓, และ ๓๙.๙ ตามลำดับ) ในกลุ่มพฤติกรรมการบริโภคที่ไม่เหมาะสมนั้นพบว่า กลุ่มตัวอย่างรับประทานยาปฏิชีวนะเมื่อมีอาการหวัด เจ็บคอ และใช้คอนแทคเลนส์สีหรือคอนแทคเลนส์ตาโตเพื่อความสวยงาม ในระดับการปฏิบัติเป็นประจำที่มากที่สุด (ร้อยละ ๘.๓ และ ๖.๖ ตามลำดับ) จึงควรมีมาตรการในการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องต่อพฤติกรรมการบริโภคดังกล่าว เพื่อให้ผู้บริโภคมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภคที่เหมาะสมต่อไป ดังตารางที่ ๑๓

ตารางที่ ๑๓ ร้อยละของระดับการปฏิบัติในพฤติกรรมการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพ

ข้อ	พฤติกรรมการบริโภค	ร้อยละของระดับการปฏิบัติ			
		เป็นประจำ	บ่อย	นาน ๆ ครั้ง	ไม่เคยปฏิบัติ
๑	ก่อนซื้อหรือก่อนบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพ ท่านอ่านสาระสำคัญบนฉลาก	๕๖.๓	๒๗.๑	๑๓.๔	๓.๒
๒	ท่านเลือกซื้อนม ยูเอชที โดยซื้อจากร้านที่ไม่วางกล่องนมซ้อนกันสูงเกินไปหรือวางกล่องนม ตากแดด หรือใกล้แหล่งความร้อน	๓๙.๙	๒๒.๑	๑๖.๓	๒๑.๘

ข้อ	พฤติกรรมการบริโภค	ร้อยละของระดับการปฏิบัติ			
		เป็นประจำ	บ่อย	นาน ๆ ครั้ง	ไม่เคยปฏิบัติ
๓	ท่านล้างผักและผลไม้ด้วยน้ำสะอาด ๒-๓ ครั้ง ก่อนนำไปบริโภคหรือประกอบอาหาร	๕๘.๖	๒๗.๐	๑๐.๘	๓.๖
๔	ท่านตรวจสอบฉลากให้รอบคอบก่อนซื้อยาแผนโบราณ เช่น ยาลูกกลอน ว่ายานั้นมีเลขทะเบียนตำรับยาที่ถูกต้อง	๓๙.๓	๒๑.๐	๒๑.๘	๑๗.๙
๕	ท่าน <u>ไม่</u> ใช้เครื่องสำอาง ที่ อย. ประกาศว่ามีส่วนผสมสารอันตราย	๕๙.๕	๑๕.๑	๘.๕	๑๖.๙
๖	ท่านเลือกใช้ผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางอย่างเหมาะสม โดยอ่านฉลากก่อนใช้อย่างละเอียด และปฏิบัติตามขั้นตอนการใช้	๕๙.๙	๒๒.๗	๑๒.๔	๔.๙
๗	ท่านป้องกันตนเองโดยสวมถุงมือและใช้ผ้าปิดปาก และจมูก ขณะฉีดยากำจัดยุง หรือนิยสารเคมี กำจัดศัตรูพืช	๓๕.๖	๑๗.๔	๒๕.๕	๒๑.๔
๘	ท่านใช้น้ำมันทอดซ้ำ (ทอดหลายๆครั้ง) ในการทอดอาหาร	๑.๘	๖.๓	๔๕.๗	๔๖.๒
๙	ท่านรับประทานผลิตภัณฑ์เสริมอาหารแทนยา เพื่อรักษาโรคบางอย่าง เช่น เบาหวาน ความดันโลหิตสูง	๔.๔	๔.๑	๑๗.๓	๗๔.๑
๑๐	หากท่านเป็นหวัด มีอาการเจ็บคอ ท่านรับประทานยาปฏิชีวนะ หรือที่ชาวบ้านเรียกว่า ยาแก้อักเสบ	๘.๓	๑๘.๑	๕๐.๑	๒๓.๕

ข้อ	พฤติกรรมผู้บริโภค	ร้อยละของระดับการปฏิบัติ			
		เป็นประจำ	บ่อย	นาน ๆ ครั้ง	ไม่เคยปฏิบัติ
๑๑	ท่านใช้อุปกรณ์ บำบัดด้วยไฟฟ้า เช่น แก้วน้ำวดไฟฟ้า เครื่องนวดฝ่าเท้า เตายิงไฟฟ้า เพื่อบำบัดรักษา โรคเบาหวาน ความดันโลหิต	๓.๗	๔.๓	๑๖.๖	๗๕.๔
๑๒	ท่านใช้คอนแทคเลนส์สีหรือคอนแทคเลนส์ตาโตเพื่อความสวยงาม	๖.๖	๖.๐	๑๑.๖	๗๕.๘

ตัวชี้วัดที่ ๓.๓: ร้อยละของผู้บริโภคที่มีพฤติกรรมปกป้องสิทธิผู้บริโภค เมื่อพบปัญหาจากการซื้อหรือใช้สินค้า

ผู้บริโภคมีพฤติกรรมปกป้องสิทธิผู้บริโภค เมื่อพบปัญหาจากการซื้อสินค้า ร้อยละ ๗๗.๓

คำอธิบายผล: ผู้บริโภคมีการปกป้องสิทธิผู้บริโภคอยู่ในระดับดี เมื่อพบปัญหาจากการซื้อสินค้า ผู้บริโภคมีพฤติกรรมปกป้องสิทธิผู้บริโภค (ร้อยละ ๗๗.๓) โดยดำเนินการใน ๓ ลักษณะคือ (๑) ขอคืนสินค้า (ร้อยละ ๕๓.๙) (๒) ขอคืนสินค้าและขอค่าชดเชย (ร้อยละ ๖.๔) และ (๓) ขอคืนสินค้า ขอค่าชดเชย และแจ้งสคบ./อย. (ร้อยละ ๑๗.๐)

สถานการณ์ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ และ ๒๕๕๗

ผลการสำรวจพฤติกรรมผู้บริโภคโดยสำนักงานแผนงานพัฒนาวิชาการและกลไกการคุ้มครองผู้บริโภค ด้านสุขภาพ (คคส.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย - สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ในพื้นที่ ๑๙ จังหวัด ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท พบว่า ในปี พ.ศ.๒๕๕๕ เมื่อสินค้าที่ซื้อจากร้านค้านั้นหมดอายุหรือไม่มีคุณภาพ ผู้บริโภคที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีพฤติกรรมปกป้องสิทธิผู้บริโภค เมื่อพบปัญหาจากการใช้ผลิตภัณฑ์ ร้อยละ ๗๖.๔ โดยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มักขอคืนสินค้า ร้อยละ ๕๔.๘ ซึ่งถือเป็นพฤติกรรมปกป้องสิทธิของตนเองในระดับเบื้องต้น ในขณะที่มีมากถึงร้อยละ ๒๑.๕ ที่ไม่ทำอะไรในสถานการณ์ดังกล่าว อย่างไรก็ตามพบว่ากลุ่มตัวอย่างร้อยละ ๑๔.๓ มีพฤติกรรมปกป้องสิทธิของตนเองและผู้บริโภค

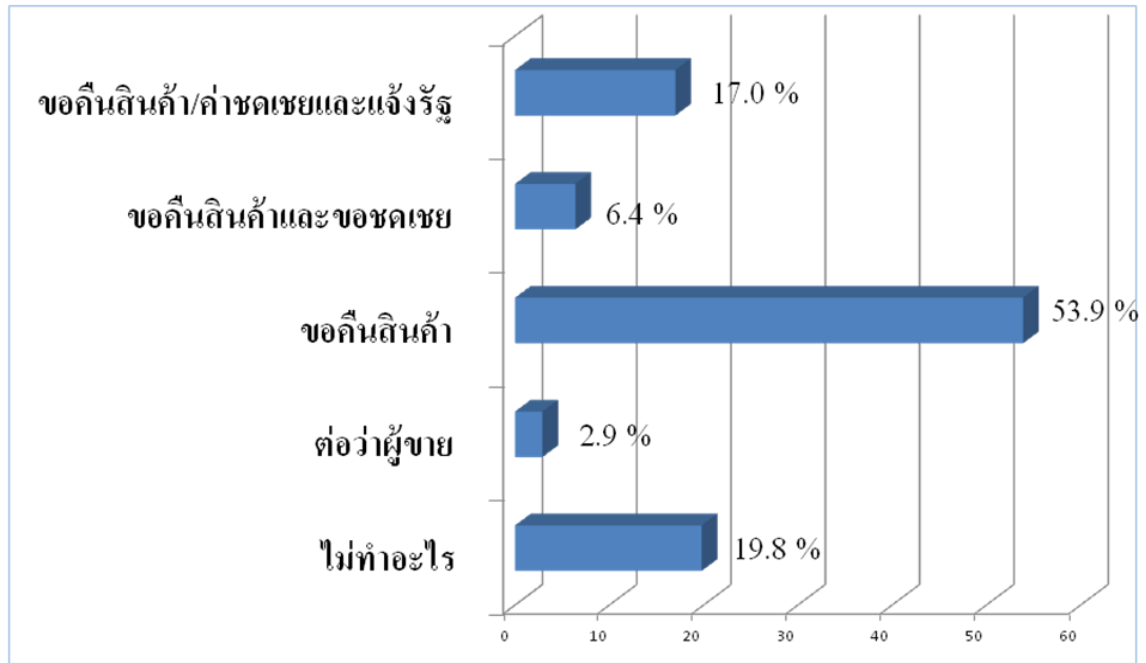
รายอื่น โดยการขอคืนสินค้า รวมค่าชดเชยและจ้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) และสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ฯ เพื่อปกป้องผู้อื่นด้วย และในปี พ.ศ.๒๕๕๗ ผู้บริโภคที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีพฤติกรรมการปกป้องสิทธิผู้บริโภค เมื่อพบปัญหาจากการใช้ผลิตภัณฑ์ ร้อยละ ๗๗.๓ โดยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มักขอคืนสินค้า ร้อยละ ๕๓.๙ ซึ่งถือเป็นพฤติกรรมการปกป้องสิทธิของตนเองในระดับเบื้องต้น ในขณะที่มีมากถึงร้อยละ ๑๙.๘ ที่ไม่ทำอะไรในสถานการณ์ดังกล่าว อย่างไรก็ตามพบว่ากลุ่มตัวอย่างร้อยละ ๑๗.๐ มีพฤติกรรมการปกป้องสิทธิของตนเองและผู้บริโภครายอื่น โดยการขอคืนสินค้า รวมค่าชดเชยและจ้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) และสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ฯ เพื่อปกป้องผู้อื่นด้วย ดังตารางที่ ๑๔

ตารางที่ ๑๔ ร้อยละของกลุ่มตัวอย่างที่มีพฤติกรรมการปกป้องสิทธิของผู้บริโภค เมื่อพบปัญหาจากการซื้อผลิตภัณฑ์ ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ และ พ.ศ. ๒๕๕๗

พฤติกรรมการปกป้องสิทธิผู้บริโภค	ร้อยละ	
	พ.ศ. ๒๕๕๕	พ.ศ. ๒๕๕๗
ไม่ทำอะไร	๒๑.๕	๑๙.๘
โทรศัพท์ไปต่อว่าร้านค้า	๒.๑	๒.๙
ขอคืนสินค้า	๕๔.๘	๕๓.๙
ขอคืนสินค้าและขอให้ร้านค้าชดเชย	๗.๓	๖.๔
ขอคืนสินค้านรวมค่าชดเชยและจ้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	๑๔.๓	๑๗.๐

ผลการสำรวจในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ผู้บริโภคมีพฤติกรรมการปกป้องสิทธิของตนเอง เมื่อพบปัญหาจากการซื้อผลิตภัณฑ์ ดังแผนภูมิที่ ๖

แผนภูมิที่ ๖ พฤติกรรมการปกป้องสิทธิของผู้บริโภค ปี พ.ศ.๒๕๕๗



นโยบาย กฎหมาย และองค์กรด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

ผลการศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์การคุ้มครองผู้บริโภคตามตัวชี้วัดการคุ้มครองผู้บริโภคระดับชาติ ในด้านนโยบาย กฎหมาย และองค์กรด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ในปี ๒๕๕๗ พบว่า

๑. รัฐบาลชุดก่อนมีการกำหนดนโยบายด้านคุ้มครองผู้บริโภค และมีการดำเนินงานตามนโยบายที่กำหนดไว้ ขณะที่รัฐบาลชุดปัจจุบันไม่มีการกำหนดนโยบายด้านคุ้มครองผู้บริโภค แต่มีสภาพกฎระเบียบแห่งชาติ (สปช.) ซึ่งกำหนดกรอบแนวปฎิรูปการคุ้มครองผู้บริโภคและได้จัดทำข้อเสนอประเด็นการคุ้มครองผู้บริโภค ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒. รัฐบาลมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพเพียงบางฉบับ ให้ทันต่อสถานการณ์และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี มีกฎหมายส่วนหนึ่งที่ไม่มีการแก้ไขปรับปรุง

๓. หน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคครอบคลุม ทั้งด้านบริหาร ด้านนิติบัญญัติ และด้านตุลาการ

๔. รัฐบาลไม่ได้จัดตั้งองค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อทำหน้าที่ที่กำหนดตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐

๕. ผู้บริโภคมีสิทธิเสรีภาพที่จะจัดตั้งกลุ่มหรือองค์กรผู้บริโภค และมีการดำเนินการกระจาย ทุกภูมิภาคและครอบคลุม ๖๘ จังหวัด (ร้อยละ ๘๘.๓)

รายละเอียดรายงานสถานการณ์การคุ้มครองผู้บริโภคตามตัวชี้วัดการคุ้มครองผู้บริโภคระดับชาติ ในด้านนโยบาย กฎหมาย และองค์กรด้านการคุ้มครองผู้บริโภค สามารถศึกษาได้จากกลุ่มตัวชี้วัดที่ ๔ นโยบาย และกฎหมายด้านการคุ้มครองผู้บริโภค และกลุ่มตัวชี้วัดที่ ๕ องค์กรด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ดังนี้

กลุ่มตัวชี้วัดที่ ๔: นโยบายและกฎหมายด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

ตัวชี้วัดที่ ๔.๑: รัฐบาลมีการกำหนดนโยบายด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

รัฐบาลมีการกำหนดนโยบายด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

คำอธิบายผล: รัฐบาลชุดก่อนมีการกำหนดนโยบายด้านคุ้มครองผู้บริโภค และมีการดำเนินงานตามนโยบายที่กำหนดไว้ ขณะที่รัฐบาลชุดปัจจุบันไม่มีการกำหนดนโยบายด้านคุ้มครองผู้บริโภค แต่มีสภาพัฒนาเศรษฐกิจ (สพช.) ซึ่งกำหนดกรอบแนวปฏิบัติการคุ้มครองผู้บริโภคและได้จัดทำข้อเสนอประเด็นการคุ้มครองผู้บริโภคในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สถานการณ์ในระยะปี พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๗

ในระยะปี พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๗ พบว่า ประเทศไทยมีรัฐบาล ๒ ชุด คือรัฐบาลที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี (๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๔-๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗) และรัฐบาลที่มีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี (๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๗-ปัจจุบัน)

เมื่อพิจารณาเนื้อหาจากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี (ในขณะนั้น) ในวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ มีการแถลงนโยบาย ๘ นโยบายซึ่งเป็นยุทธศาสตร์การบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค ดังนี้

“ยุทธศาสตร์ที่ ๔ นโยบายสังคมและคุณภาพชีวิต

๔.๓ นโยบายการพัฒนาสุขภาพของประชาชน

๔.๔.๓ จัดให้มีมาตรการสร้างสุขภาพโดยมีเป้าหมายเพื่อลดอัตราป่วย ตาย และผลกระทบจากโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง เช่น โรคเบาหวาน โรคความดันโลหิตสูง โรคหัวใจ โรคหลอดเลือด และโรคมะเร็ง อย่างมีบูรณาการและครบวงจร ตั้งแต่การมีนโยบายสาธารณะที่เอื้อต่อการลดปัจจัยเสี่ยงทางสุขภาพ จัดให้มีการสื่อสารสาธารณะของรัฐเพื่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมสุขภาพ ให้ความรู้ป้องกันโรคเพื่อการดูแลสุขภาพตนเองของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน การให้บริการเชิงรุก ตลอดจนคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ”

ในขณะที่คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ในวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ ไม่พบว่ามีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคเลย และพบว่า นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขนั้นจะเน้นหนักที่การยกระดับคุณภาพของการบริการด้านสุขภาพเป็นหลัก และเมื่อพิจารณาผลการประชุมคณะรัฐมนตรีระหว่างเดือนมกราคม-มีนาคม ๒๕๕๘ ก็ไม่มีการหารือในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตามพบว่า ในรัฐบาลชุดดังกล่าวได้มีการแต่งตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ (สพช.) ขึ้น มีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่างๆ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจมีการแต่งตั้งคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ ในส่วนคณะกรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจนั้นมีการแต่งตั้งคณะกรรมการถึง ๒๖ ชุด เพื่อทำการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะการปฏิรูปประเทศในด้านต่างๆ โดยมีคณะกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อจัดทำความเห็นในการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย เสนอต่อสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ (สพช.) คณะกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภคได้กำหนดวิธีการกระบวนการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค และแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น ๓ ชุด คือ (๑) คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมาย แนวนโยบาย และปรับปรุงมาตรการคุ้มครองผู้บริโภค (๒) คณะอนุกรรมการจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปของหน่วยงานภาครัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค และ (๓) คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคม กิจการกระจายเสียง และเศรษฐกิจดิจิทัล

นอกจากนี้ ในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพได้มีการกำหนดนโยบายโดยเสนอจากการประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ระหว่างปี พ.ศ.๒๕๕๑-๒๕๕๔ (นับตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นต้นมา ไม่มีข้อเสนอใดผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี) และผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเป็นนโยบายให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๐ ซึ่งส่งผลให้หน่วยงานราชการและองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคนำมาดำเนินการต่อจนถึงปัจจุบัน ดังตารางที่ ๑๕

ตารางที่ ๑๕ มติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติด้านการคุ้มครองผู้บริโภคที่ถูกกำหนดเป็นนโยบาย ปี พ.ศ.๒๕๕๑-๒๕๕๔

มติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ			
ครั้งที่ ๑ พ.ศ.๒๕๕๑	ครั้งที่ ๒ พ.ศ.๒๕๕๒	ครั้งที่ ๓ พ.ศ.๒๕๕๓	ครั้งที่ ๔ พ.ศ.๒๕๕๔
การเข้าถึงยาถ่วงหน้า ของประชากรไทย	๑) ยุติการส่งเสริม การขายยาที่ขาด จริยธรรม: เพื่อลดความ สูญเสียทางเศรษฐกิจ และสุขภาพของผู้ป่วย ๒) การจัดการปัญหา ภาวะน้ำหนักรุนแรงและ โรคอ้วน	๑) มาตรการทำให้สังคม ไทยไร้รายเหยียด ๒) การควบคุมกลยุทธ์ การตลาดอาหารสำหรับ ทารกและเด็กเล็ก	ความปลอดภัยทาง อาหาร: การจัดการ น้ำมันทอดซ้ำเสื่อมสภาพ

ตัวชี้วัดที่ ๔.๒: มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค ในรอบ ๑๐ ปีที่ผ่านมา

มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค ในรอบ ๑๐ ปีที่ผ่านมา

คำอธิบายผล: รัฐบาลมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพเพียง
บางฉบับให้ทันต่อสถานการณ์และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี มีกฎหมายส่วนหนึ่งที่ไม่มีการแก้ไขปรับปรุง

สถานการณ์ในระยะ ๑๐ ปีที่ผ่านมา

จากการพิจารณาการแก้ไขกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ
เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๒๒, พระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐, พระราชบัญญัติอาหาร
พ.ศ. ๒๕๒๒, พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. ๒๕๓๕, พระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ในระยะ
๑๐ ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๗) พบว่า มีการแก้ไขกฎหมายด้านการคุ้มครองผู้บริโภคที่สำคัญ ดังนี้

- พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๖ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๖ โดยเพิ่มบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจนที่จะให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคทำหน้าที่ใกล้เคียงหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเพื่อลดปริมาณคดีที่จะไปสู่ศาลได้ การมีบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคที่ครอบคลุมไปถึงการคุ้มครองทางด้านบริการที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค การกำหนดให้มีมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับการให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดเก็บหรือเรียกคืนสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค และการให้มูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองมีสิทธิในการดำเนินคดีเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเช่นเดียวกับสมาคม ซึ่งเป็นการขยายการคุ้มครองผู้บริโภคโดยภาคเอกชนด้วย

- พระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยปรับปรุงพระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ พ.ศ. ๒๕๓๑ ในส่วนบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของรัฐมนตรีในการออกประกาศ องค์ประกอบของคณะกรรมการการขออนุญาตและการอนุญาต การเลิกกิจการและการโอนกิจการ หน้าที่ของผู้รับอนุญาต ผู้แจ้งรายการละเอียดและผู้ขายฉลากและเอกสารกำกับเครื่องมือแพทย์ การควบคุมเครื่องมือแพทย์ การโฆษณา นางเจ้าหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ การพักใช้และการเพิกถอนใบจดทะเบียนสถานประกอบการใบอนุญาต ละใบรับแจ้งรายการละเอียด และการอุทธรณ์ รวมทั้งเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการจดทะเบียนสถานประกอบการประกอบการประเมินเครื่องมือแพทย์ ความรับผิดชอบทางแพ่ง ตลอดจนปรับปรุงบทกำหนดโทษและอัตราค่าธรรมเนียมให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ยังมีการนำเสนอกฎหมายต่างๆเพื่อการปรับปรุงกฎหมายให้มีความทันสมัยขึ้น เช่น ร่างพระราชบัญญัติยา พ.ศ. ... , ร่างพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ...

จะเห็นได้ว่าในระยะ ๑๐ ปีที่ผ่านมา มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ เพื่อให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน แต่ก็ยังพบว่า มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคหลายฉบับที่ยังไม่ได้แก้ไขปรับปรุง แม้ว่าจะใช้มาเป็นระยะเวลาแล้ว เช่น พระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งมีการแก้ไขครั้งสุดท้ายโดยพระราชบัญญัติยา (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ และพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งมีการแก้ไขครั้งสุดท้ายโดยพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ ฯลฯ

กลุ่มตัวชี้วัดที่ ๕: องค์การด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

ตัวชี้วัดที่ ๕.๑: หน่วยงานภาครัฐทำหน้าที่ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคครอบคลุมทุกมิติ

มีหน่วยงานภาครัฐทำหน้าที่ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคครอบคลุมทุกมิติ

คำอธิบายผล: มีหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคครอบคลุมทั้งด้านบริหาร ด้านนิติบัญญัติ และด้านตุลาการ

สถานการณ์ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗

ประเทศไทยมีหน่วยงานหลักที่มีภารกิจคุ้มครองผู้บริโภคคือ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) และสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.)

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) เป็นหน่วยงานกลางในการคุ้มครองผู้บริโภค ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคในสินค้าหรือบริการที่ไม่มีกฎหมายกำกับดูแลโดยเฉพาะ เป็นหน่วยงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ มีอำนาจหน้าที่คือ (๑) รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค (๒) ติดตามและสอดส่องพฤติการณ์ของผู้ประกอบธุรกิจที่ละเมิดสิทธิของผู้บริโภคและจัดทดสอบหรือพิสูจน์สินค้าหรือบริการ (๓) สนับสนุนหรือทำการศึกษาและวิจัยปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค (๔) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการศึกษาแก่ผู้บริโภค (๕) เผยแพร่วิชาการและให้ความรู้และการศึกษาแก่ผู้บริโภค และ (๖) ประสานงานส่วนราชการในการควบคุม ส่งเสริม หรือกำหนดมาตรฐานของสินค้าหรือบริการ กฎหมายที่อยู่ในการกำกับดูแลของ สคบ.ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๑

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) เป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ทำหน้าที่ปกป้องและคุ้มครองสุขภาพของประชาชนจากการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพ ซึ่งผลิตภัณฑ์สุขภาพเหล่านั้นต้องมีคุณภาพมาตรฐานและปลอดภัย มีการส่งเสริมพฤติกรรมการบริโภคที่ถูกต้องด้วยข้อมูลวิชาการที่มีหลักฐานเชื่อถือได้และมีความเหมาะสม มีอำนาจหน้าที่คือ (๑) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยอาหาร กฎหมายว่าด้วยยา กฎหมายว่าด้วยเครื่องสำอาง และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (๒) พัฒนาระบบและกลไกการบังคับใช้กฎหมาย ผลิตภัณฑ์สุขภาพ (๓) เฝ้าระวังกำกับและตรวจสอบคุณภาพมาตรฐานของผลิตภัณฑ์ สถานประกอบการ และการโฆษณา รวมทั้งผลอันไม่พึงประสงค์ และติดตามหรือเฝ้าระวังข้อมูลข่าวสารด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพจาก

ภายในประเทศและภายนอกประเทศ (๔) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ เทคโนโลยี และระบบงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ ประเทศ (๕) ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพผู้บริโภค และ (๖) พัฒนาและส่งเสริมการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ โดยการมีส่วนร่วม

ร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาชน และเครือข่ายประชาคมสุขภาพ กฎหมายที่อยู่ในการกำกับดูแลของอย.ได้แก่ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. ๒๕๑๘ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. ๒๕๓๓ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

นอกจากนี้ มีหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคอื่นๆ เช่น

- สำนักสถานพยาบาลและการประกอบโรคศิลปะ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข ที่มีภารกิจคุ้มครองผู้บริโภคด้านบริการสุขภาพ กำกับดูแลการประกอบและการประกอบวิชาชีพตามพระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. ๒๕๔๒ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

- กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข ที่มีภารกิจคุ้มครองผู้บริโภคโดยการตรวจวิเคราะห์ เฝ้าระวังปัญหาและผลิตภัณฑ์สุขภาพ

- ศาลยุติธรรม ซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเสียหายของผู้บริโภค และเพื่อให้ผู้บริโภคได้รับความเป็นธรรมและมีช่องทางให้ได้รับการเยียวยาความเสียหาย ศาลยุติธรรมได้ใช้กระบวนการพิจารณาคดีผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑

- กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค (บก.ปคบ.) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทำหน้าที่ปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ร่วมกับ สคบ. และ อย.

- กลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภคและเภสัชสาธารณสุข สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคด้านสินค้าและบริการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) และสำนักสถานพยาบาลและการประกอบโรคศิลปะ

- สภาวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพต่างๆ ซึ่งทำหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพ โดยควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพให้ประกอบวิชาชีพอย่างมีจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ เพื่อให้ประชาชนที่รับบริการได้รับการคุ้มครองความปลอดภัย

จึงถือได้ว่าหน่วยงานดังกล่าวข้างต้นเป็นหน่วยงานหลักทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคครอบคลุมทั้งด้านบริหาร ด้านนิติบัญญัติ และด้านตุลาการ ดังตารางที่ ๑๖

ตารางที่ ๑๖ หน่วยงานที่ดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านบริหาร ด้านนิติบัญญัติ และด้านตุลาการ

หน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภค	มิติ			กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค
	บริหาร	นิติบัญญัติ	ตุลาการ	
สำนักงานคณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.)	/	/		- พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ - พ.ร.บ.ขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ - พ.ร.บ.ความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๑
สำนักงานคณะกรรมการอาหาร และยา (อย.)	/	/		- พ.ร.บ.อาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ - พ.ร.บ.ยา พ.ศ. ๒๕๑๐ -พ.ร.บ.เครื่องสำอาง พ.ศ. ๒๕๓๕ - พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ - พ.ร.บ.วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. ๒๕๑๘ - พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ -พ.ร.บ.เครื่องมือแพทย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ -พ.ร.ก.ป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. ๒๕๓๓
ศาลยุติธรรม			/	- พ.ร.บ.วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑
สำนักสถานพยาบาลและการ ประกอบโรคศิลปะ	/	/		-พ.ร.บ.การประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. ๒๕๔๒ -พ.ร.บ.สถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑
กลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภคและ เภสัชสาธารณสุข สสจ.	/	/		เช่นเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการ อาหารและยา (อย.)และสำนัก สถานพยาบาลและการประกอบโรค

หน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภค	มิติ			กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค
	บริหาร	นิติบัญญัติ	ตุลาการ	
				ศิลปะ
กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์	/	/		เช่นเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.)
กองบังคับการปราบปรามการ กระทำความผิดเกี่ยวกับการ คุ้มครองผู้บริโภค (บก.ปคบ.)		/		กฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการ คุ้มครองผู้บริโภค
สภาวิชาชีพ	/	/		กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบ วิชาชีพ เช่น พ.ร.บ.วิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗

ตัวชี้วัดที่ ๕.๒: มีการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อผู้บริโภค

ไม่มีการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อผู้บริโภค

คำอธิบายผล: รัฐบาลไม่ได้จัดตั้งองค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อทำหน้าที่ที่กำหนดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐

สถานการณ์ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗

องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ถือเป็นฐานรากสำคัญของการปฏิรูประบบคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศ จัดเป็นหน่วยงานอิสระจากหน่วยงานรัฐ และมีบทบาทสำคัญในการตรากฎหมาย ให้ความเห็นต่อการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค การตรวจสอบการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนการเผยแพร่ข้อมูล การช่วยเหลือองค์กรผู้บริโภค ส่งเสริมการศึกษา และวิจัยประเด็นที่เกี่ยวกับผู้บริโภค

แนวคิดเรื่องการจัดตั้ง “องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค” ได้ถูกกำหนดเป็นเจตนารมณ์หลัก ในมาตรา ๕๗ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และต่อมาในมาตรา ๖๑ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นที่มาสำคัญของการผลักดันให้มีการตรา ร่าง พระราชบัญญัติองค์การ อิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ... (ฉบับสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค) โดยสำนักงาน คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) และร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. (ฉบับประชาชน) โดยประชาชนจำนวนมากว่า ๑๐,๐๐๐ คน เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ทำให้มีผู้แทนภาค ประชาชนเป็นจำนวน ๑ ใน ๓ ของกรรมาธิการพิจารณา ร่าง พระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครอง ผู้บริโภค พ.ศ. ในชั้นสภาผู้แทนราษฎร และชั้นวุฒิสภา แต่อย่างไรก็ตามร่าง พระราชบัญญัติองค์การอิสระ เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ฉบับกรรมาธิการร่วมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งรอการพิจารณา ได้ ถูกยกเลิกไปเมื่อมีการยกเลิกการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

ภาคประชาชนเริ่มมีความหวังอีกครั้ง เนื่องจากในวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมสภาปฏิรูป แห่งชาติ (สปช.) ได้มีมติเห็นชอบในหลักการ เรื่อง "การกำหนดให้มีองค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็น อิสระจากหน่วยงานของรัฐ" ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภคได้นำเสนอ และ สปช. ได้มอบหมายให้ทางคณะกรรมการดำเนินการยกร่าง พ.ร.บ.ดังกล่าว ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุม สปช. รับทราบ ก่อนนำเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ต่อไป ถือเป็นความคืบหน้าที่สำคัญของกฎหมายดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ภาคประชาชนได้มีการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อผู้บริโภคภาคประชาชนขึ้น โดยมี โครงสร้างของคณะกรรมการและอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับร่าง พระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครอง ผู้บริโภค พ.ศ.

ตัวชี้วัดที่ ๕.๓: ร้อยละของจังหวัดที่มีองค์กรผู้บริโภคซึ่งดำเนินการโดยประชาชนมีส่วนร่วมเป็นแกนหลัก

จังหวัดที่มีองค์กรผู้บริโภคซึ่งดำเนินการโดยประชาชนมีส่วนร่วมเป็นแกนหลัก คิดเป็นร้อยละ ๘๘.๓ ของจังหวัดทั้งหมด

คำอธิบายผล: ผู้บริโภคมีสิทธิเสรีภาพที่จะจัดตั้งกลุ่มหรือองค์กรผู้บริโภค และมีการดำเนินการ กระจายทุกภูมิภาคและครอบคลุม ๖๘ จังหวัด (ร้อยละ ๘๘.๓)

สถานการณ์ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๗

ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค (มพบ.) ได้มีการสำรวจข้อมูลองค์กรผู้บริโภคทั่วประเทศ เพื่อทำการขึ้นทะเบียนองค์กรผู้บริโภคภาคประชาชนทั่วประเทศ เพื่อร่วมคัดเลือกคณะกรรมการองค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคภาคประชาชน (ดำเนินการระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๗) พบว่า มีองค์กรผู้บริโภคกระจายตัวอยู่ใน ๖๗ จังหวัด และกรุงเทพมหานคร คิดเป็นร้อยละ ๘๘.๓ ของจังหวัดทั้งหมด เมื่อพิจารณาตามภูมิภาคจะพบว่า มีจำนวน ๔ ภูมิภาค คือ ตะวันออก ตะวันตก เหนือ และใต้ มีองค์กรผู้บริโภคในทุกจังหวัด ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลาง มีร้อยละของจำนวนจังหวัดที่มีองค์กรผู้บริโภคภาคประชาชน คิดเป็นร้อยละ ๘๐.๐ และ ๗๖.๒ ตามลำดับ ดังตารางที่ ๑๗

ตารางที่ ๑๗ จำนวนองค์กรผู้บริโภคภาคประชาชน จากการสำรวจในปี พ.ศ. ๒๕๕๕

ภูมิภาค	จำนวน			รายชื่อจังหวัด
	จังหวัดทั้งหมด	จังหวัดที่มี องค์กร ผู้บริโภค	องค์กร ผู้บริโภค	
กลาง	๒๑	๑๖	๘๕	นครนายก อ่างทอง สระบุรี อยุธยา สิงห์บุรี ลพบุรี นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม สุพรรณบุรี ชัยนาท พิจิตร เพชรบูรณ์ นครสวรรค์
ตะวันออก	๗	๗	๑๑	ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด สระแก้ว ปราจีนบุรี
ตะวันตก	๕	๕	๑๐๔	นครปฐม กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์

ภูมิภาค	จำนวน			รายชื่อจังหวัด
	จังหวัดทั้งหมด	จังหวัดที่มี องค์กร ผู้บริโภคร	องค์กร ผู้บริโภคร	
เหนือ	๙	๙	๕๒	แพร่ เชียงราย น่าน พะเยา ลำปาง แม่ฮ่องสอน ลำพูน เชียงใหม่ อุดรดิตถ์
ตะวันออกเฉียงเหนือ	๒๐	๑๖	๘๐	ร้อยเอ็ด นครราชสีมา อุบลราชธานี ชัยภูมิ บุรีรัมย์ สุรินทร์ ขอนแก่น หนองคาย หนองบัวลำภู อุดรธานี บึง กาฬ ศรีสะเกษ ยโสธร มหาสารคาม สกลนคร กาฬสินธุ์
ใต้	๑๔	๑๔	๓๘	สงขลา สุราษฎร์ธานี ตรัง สตูล ชุมพร ระนอง กระบี่ พังงา ภูเก็ต นครศรีธรรมราช พัทลุง ปัตตานี ยะลา นราธิวาส
กรุงเทพมหานคร	๑	๑	๓๗	กรุงเทพมหานคร
รวม	๗๖ จังหวัด และกรุงเทพฯ	๖๗ จังหวัด และกรุงเทพฯ	๔๐๗	

กลไกการคุ้มครองผู้บริโภค

ผลการศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์การคุ้มครองผู้บริโภคตามตัวชี้วัดการคุ้มครองผู้บริโภคระดับชาติในด้านกลไกการคุ้มครองผู้บริโภค ปี ๒๕๕๗ พบว่า

๑. รัฐบาลไม่ได้ส่งเสริมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการเฝ้าระวัง ติดตาม และตรวจสอบสินค้าและบริการ เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

๒. ภาคประชาชนมีกลไกในการเฝ้าระวัง ติดตาม ตรวจสอบสินค้าและบริการ น้อยมาก (ร้อยละ ๐.๒๕) การกิจหลักขององค์กรผู้บริโภคในการคุ้มครองผู้บริโภคคือการรับเรื่องร้องเรียน

๓. ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้าหรือบริการได้รับการแก้ปัญหาภายในเวลาที่เหมาะสมและรวดเร็ว โดยข้อร้องเรียนของผู้บริโภคที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) มีการแก้ปัญหาภายในเวลาที่กำหนดสูงกว่าร้อยละ ๙๕

๔. รัฐบาลส่งเสริมมาตรการทางกฎหมายในการทำให้ผู้บริโภคได้รับการชดเชยและเยียวยาความเสียหายโดยใช้กระบวนการพิจารณาคดีตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมีแนวโน้มจำนวนคดีผู้บริโภคมากขึ้น (ปี ๒๕๕๗ มีจำนวน ๕๐๔,๔๙๗ คดี) แต่คดีส่วนใหญ่ยังเป็นการฟ้องคดีโดยผู้ประกอบการ (ร้อยละ ๘๙.๗) และคดีส่วนน้อยเป็นการฟ้องคดีโดยผู้บริโภค (ร้อยละ ๑๐.๓)

๕. รัฐบาลส่งเสริมมาตรการทางการบริหารในการทำให้ผู้บริโภคได้รับการชดเชยและเยียวยาความเสียหายโดยการเป็นผู้แทนผู้บริโภคในการดำเนินการฟ้องและดำเนินคดีแทนตามกฎหมาย (จำนวน ๒๐๗ คดี)

รายละเอียดรายงานสถานการณ์การคุ้มครองผู้บริโภคตามตัวชี้วัดการคุ้มครองผู้บริโภคระดับชาติในด้านกลไกการคุ้มครองผู้บริโภค สามารถศึกษาได้จากกลุ่มตัวชี้วัดที่ ๖ การเฝ้าระวังและจัดการอันตรายของสินค้าและบริการ และกลุ่มตัวชี้วัดที่ ๗ การร้องเรียนและการชดเชยเยียวยาความเสียหาย ดังนี้

กลุ่มตัวชีวิตที่ ๖: การเฝ้าระวังและจัดการอันตรายของสินค้าและบริการ

ตัวชีวิตที่ ๖.๑: ร้อยละขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีงานคุ้มครองผู้บริโภคไว้ในแผนปฏิบัติการ

ไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบูรณาการงานคุ้มครองผู้บริโภคไว้ในแผนปฏิบัติการ

คำอธิบายผล: รัฐบาลไม่ได้ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เฝ้าระวัง ติดตาม และ ตรวจสอบสินค้าและบริการ เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค จึงไม่พบงานคุ้มครองผู้บริโภคในแผนปฏิบัติการ

สถานการณ์ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗

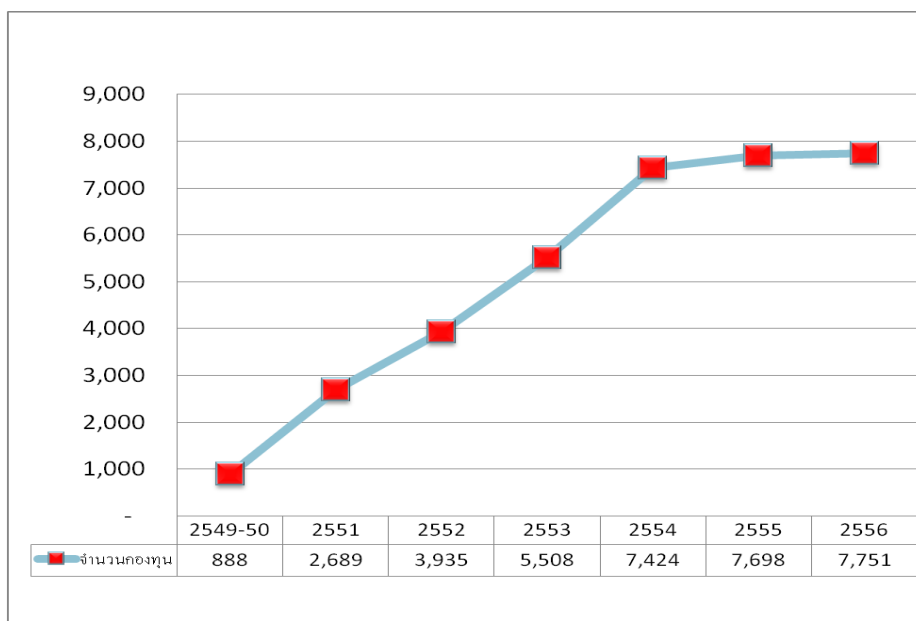
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๓ บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จัดบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ ซึ่งตาม พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจของส่วนกลางให้แก่ท้องถิ่น โดย ภารกิจงานคุ้มครองผู้บริโภค” ได้มีการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ และได้มีประกาศแต่งตั้งให้ “ปลัดเทศบาล” ในฐานะผู้บังคับบัญชาของข้าราชการฝ่ายประจำของเทศบาล เป็น “พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค” ซึ่งต่อมาในปี ๒๕๕๓ ก็ได้ขยายไปถึง “ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล” ด้วย แต่ภารกิจงานคุ้มครองผู้บริโภค นั้น มิใช่ภารกิจบังคับที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ

ในวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๙ สำนักนายกรัฐมนตรี โดยสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค ได้มีบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) การดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคในส่วนภูมิภาคร่วมกับกระทรวงมหาดไทย โดยมีเป้าหมายหลักอยู่ที่การให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางในการประสานงานต่าง ๆ และการสร้างเครือข่ายขึ้นในจังหวัด ซึ่งได้มีความพยายามแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติมาอย่างตลอด แต่การดำเนินงานถือว่ายังไม่คืบหน้า ด้วยมีปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ล่าสุด วันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๓ ได้มีการประชุมหารือแนวทางการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคในส่วนจังหวัดและท้องถิ่น โดยนายองอาจ คล้ามไพบูลย์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ประธานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีการสรุปประเด็นเป้าหมายการดำเนินการเป็นนโยบายเชิงรุก นโยบายด้านการส่งเสริม และ นโยบายเชิงรับ ขึ้น โดยมีการเล็งเป้าหมายการปฏิบัติไปที่ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ทุกแห่งทั่วประเทศ ได้แก่ เทศบาล จำนวน ๒,๔๔๐ แห่ง และ องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๕,๓๓๗ แห่ง (ข้อมูล ณ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗)

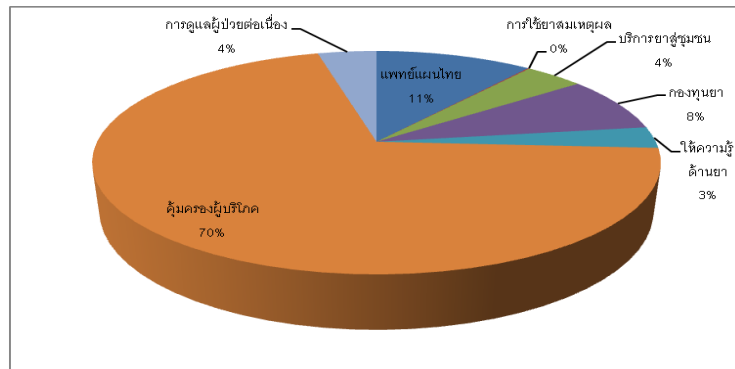
อย่างไรก็ตาม การสำรวจการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคในระดับจังหวัดจากการสอบถามกลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภคและเภสัชสาธารณสุข สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด (สสจ.) ของแผนงานพัฒนาวิชาการและกลไกคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ (คคส.) พบว่า ยังไม่มีข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบูรณาการงานคุ้มครองผู้บริโภคไว้ในแผนการปฏิบัติการ มีเพียงแต่การดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคร่วมกับสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดในบางโครงการหรือบางกิจกรรมเท่านั้น เช่น โครงการร่วมที่เกี่ยวกับน้ำมันทอดซ้ำเสื่อมสภาพ การร่วมเฝ้าระวังสินค้าในตลาดสด ฯ

นอกจากนี้ เมื่อศึกษาแผนงานสุขภาพชุมชน สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) พบว่า เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ได้เข้าร่วมกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่น ปีงบประมาณ ๒๕๔๙ – ๒๕๕๖ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานด้านสุขภาพในท้องถิ่น โดยในปี ๒๕๕๖ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ได้เข้าร่วมกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่น จำนวน ๗,๗๕๑ กองทุน และพบว่า ในปีงบประมาณ ๒๕๔๙ – ๒๕๕๖ กองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่นสนับสนุนโครงการด้านเภสัชกรรมจำนวน ๕,๖๗๖ โครงการ โดยเป็นโครงการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพร้อยละ ๗๐.๑ ดังแผนภูมิที่ ๗ และแผนภูมิที่ ๘

แผนภูมิที่ ๗ จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่น ปีงบประมาณ ๒๕๔๙ – ๒๕๕๖



แผนภูมิที่ ๘ โครงการด้านเภสัชกรรมที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนท้องถิ่นปี ๒๕๔๙ - ๒๕๕๖



ตัวชี้วัดที่ ๖.๒: ร้อยละขององค์กรภาคประชาชนที่มีภารกิจเฝ้าระวัง ติดตาม และตรวจสอบสินค้า/บริการ

องค์กรภาคประชาชนที่มีภารกิจเฝ้าระวัง ติดตาม และตรวจสอบสินค้า/บริการ มีเพียงร้อยละ ๐.๒๕

คำอธิบายผล: ภาคประชาชนโดยส่วนใหญ่ไม่มีกลไกในการเฝ้าระวัง ติดตาม ตรวจสอบสินค้าและบริการ การกิจกรรมคุ้มครองผู้บริโภคหลักคือการรับเรื่องร้องเรียน โดยมีการจัดตั้งศูนย์รับเรื่องร้องเรียนในองค์กรผู้บริโภคภาคประชาชน พบว่า มีเพียงร้อยละ ๐.๒๕ ขององค์กรคุ้มครองผู้บริโภค ที่มีการเฝ้าระวัง ติดตาม ตรวจสอบสินค้าและบริการ

สถานการณ์ในระหว่างปี ๒๕๕๕-๒๕๕๗

จากการสำรวจข้อมูลองค์กรผู้บริโภคทั่วประเทศ ของ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค (มพบ.) ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อทำการขึ้นทะเบียนองค์กรผู้บริโภคภาคประชาชนทั่วประเทศ (ข้อมูลการสำรวจนี้ใช้มาถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๗) พบว่า มีองค์กรผู้บริโภคทั่วประเทศที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดทั้งสิ้น ๔๐๗ องค์กร จาก ๖๗ จังหวัดและ กรุงเทพมหานคร พบเพียงมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคที่มีภารกิจในการเฝ้าระวัง ติดตาม ตรวจสอบสินค้าและบริการ โดยมีการเผยแพร่ผลการเฝ้าระวัง ติดตาม ตรวจสอบสินค้าและบริการ สู่สาธารณะผ่านวารสารฉลาดซื้อและสื่อมวลชนแขนงต่างๆ ส่วนองค์กรผู้บริโภคอื่นๆนั้น มีการจัดตั้งศูนย์รับเรื่องร้องเรียนในองค์กรของตน เพื่อทำหน้าที่หลักในการรับเรื่องร้องเรียนในด้านต่างๆ ได้แก่ บริการสาธารณะ บริการสาธารณสุข สื่อสารและ

โทรคมนาคม การเงินการธนาคาร ที่อยู่อาศัย ผลิตภัณฑ์สุขภาพ สินค้าและบริการ และอาจมีการดำเนินงานร่วมกับมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคหรือหน่วยงานรัฐตามโครงการเฝ้าระวัง ติดตาม ตรวจสอบสินค้าและบริการบ้าง แต่ไม่มีการระบุในการกิจ

กลุ่มตัวชี้วัดที่ ๗: การร้องเรียน และการชดเชยเยียวยาความเสียหาย

ตัวชี้วัดที่ ๗.๑: ร้อยละของข้อร้องเรียนของผู้บริโภคที่หน่วยงานภาครัฐมีการแก้ปัญหาภายในเวลาที่กำหนด

ข้อร้องเรียนของผู้บริโภคที่หน่วยงานภาครัฐ (สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา) มีการแก้ปัญหาภายในเวลาที่กำหนด คิดเป็นร้อยละ ๙๗.๘ (ปีงบประมาณ ๒๕๕๕) ร้อยละ ๙๘.๐ (ปีงบประมาณ ๒๕๕๖) และร้อยละ ๙๘.๒ (ปีงบประมาณ ๒๕๕๗)

คำอธิบายผล: ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้าหรือบริการได้รับการแก้ปัญหาภายในเวลาที่เหมาะสมและรวดเร็ว โดยข้อร้องเรียนของผู้บริโภคที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) มีการแก้ปัญหาภายในเวลาที่กำหนดสูงกว่าร้อยละ ๙๕

สถานการณ์ในระหว่าง ปี พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๗

จากการศึกษาการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนของหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ คือ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา พบว่า ทั้ง ๒ หน่วยงานมีการกำหนดกรอบระยะเวลาการดำเนินการเกี่ยวกับร้องเรียน ดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) กำหนดระยะเวลาการดำเนินการเรื่องร้องเรียน ดังนี้

๑) ช่วงยื่นคำขอ รวมขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ ๑ ขั้นตอน ภายใน ๒ ชั่วโมง

๒) ช่วงดำเนินการจนแล้วเสร็จ (รวมช่วงยื่นคำขอด้วย) รวมขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการทุกขั้นตอน ภายใน ๔๑วันทำการ ทั้งนี้ ระยะเวลาดำเนินการในขั้นตอนนี้ไม่นับรวมระยะเวลาเจรจาไกล่เกลี่ยและพิจารณาของคณะกรรมการ เนื่องจากไม่สามารถกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนได้

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเอาไว้อย่างชัดเจน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑) ภายในเวลา ๑๐ วันทำการ ได้แก่ เรื่องร้องเรียนที่มีข้อมูลครบถ้วน สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงจากฐานข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้ และไม่ต้องตรวจสอบสถานประกอบการ เช่น การร้องเรียนเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ที่ไม่ต้องขออนุญาต ฯ

๒) ภายในเวลา ๓๐ วันทำการ ได้แก่ เรื่องร้องเรียนที่ผู้ร้องเรียนให้ข้อมูลไม่ครบถ้วน แต่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา สามารถสืบหาข้อเท็จจริงโดยไม่ต้องทำหลักฐานเพิ่มเติม เช่น กรณีร้องเรียนสงสัยโฆษณาว่าถูกต้องหรือไม่

๓) ภายในเวลา ๖๐ วันทำการ ได้แก่ เรื่องร้องเรียนที่ผู้ร้องเรียนให้ข้อมูลไม่ครบถ้วน และสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาต้องสืบหาข้อเท็จจริง รวมถึงต้องตรวจสอบสถานประกอบการ ทั้งนี้ เกณฑ์ระยะเวลาการแก้ไขปัญหาการร้องเรียนของผู้บริโภคนี้ ไม่รวมกรณีต้องส่งตัวอย่างตรวจห้องปฏิบัติการและการดำเนินงานที่ต้องดำเนินการร่วมกับหน่วยงานอื่น อาทิ สคบ. สสจ. และ กทม. ฯลฯ

๔) เรื่องร้องเรียนที่กองพัฒนาศักยภาพผู้บริโภค เป็นผู้รับเรื่องให้ส่งเรื่องให้หน่วยงานที่รับผิดชอบภายในเวลาสองวันทำการโดยการนับระยะเวลา ให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ปรากฏอยู่ในเขตข้อมูล (field) "วันที่รับ" ของระบบงานบริหารเรื่องร้องเรียน

อย่างไรก็ตาม พบว่ามีเพียงสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเท่านั้นที่กำหนดให้การตอบสนองเรื่องร้องเรียนภายในระยะเวลาที่กำหนดเป็นตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานขององค์กร โดยผลการรับเรื่องร้องเรียนของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕-๒๕๕๗ เป็นดังตารางที่ ๑๘

ตารางที่ ๑๘ ร้อยละของข้อร้องเรียนที่ อย. ตอบสนองภายในระยะเวลาที่กำหนด ปีงบประมาณ ๒๕๕๕-๒๕๕๗

ปีงบประมาณ	จำนวนเรื่องร้องเรียน (เรื่อง)	ร้อยละข้อร้องเรียนที่ตอบสนองภายในระยะเวลาที่กำหนด
๒๕๕๕	๑,๒๙๓	๙๗.๘
๒๕๕๖	๑,๒๓๖	๙๘.๐
๒๕๕๗	๑,๒๕๘	๙๘.๒

จะเห็นได้ว่า ผู้บริโภคได้รับการตอบสนองข้อร้องเรียนจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้สูงกว่าร้อยละ ๙๕ ซึ่งแสดงถึงความรวดเร็วในการดำเนินงานขององค์กร

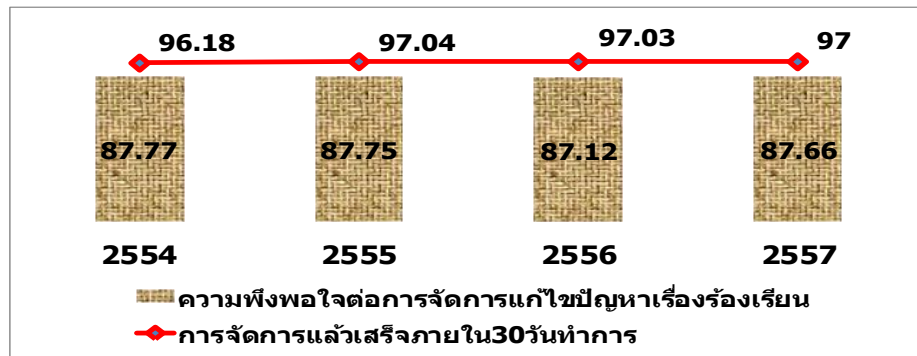
แม้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไม่ได้มีข้อมูลการตอบสนองข้อร้องเรียนกับระยะเวลา แต่ได้สรุปเรื่องร้องเรียนซึ่งสามารถยุติข้อร้องเรียนด้วยวิธีการต่างๆ ได้แก่ (๑) การเจรจาไกล่เกลี่ยได้ข้อยุติ (๒) ผู้บริโภคเข้าใจคำชี้แจงของผู้ประกอบการและขอยุติเรื่อง (๓) ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่และแจ้งให้ผู้ร้องทราบ (๔) เสนอคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาดำเนินคดีแทน ผู้บริโภค และ (๕) อื่นๆ เช่น ผู้ร้องมีหนังสือยกเลิก ไปใช้สิทธิทางศาลด้วยตนเอง ยุติเรื่อง ถอนเรื่อง ฯ ซึ่งใน ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ๒๕๕๖ และ ๒๕๕๗ มีการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนให้ผู้บริโภคจนเรื่องร้องเรียนยุติ คิดเป็นร้อยละ ๖๑.๗, ๗๗.๙ และ ๘๕.๖ ตามลำดับ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนให้ผู้บริโภคจน เรื่องร้องเรียนยุติมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ดังตารางที่ ๑๙

ตารางที่ ๑๙ จำนวนและร้อยละของข้อร้องเรียนที่ สคบ. มีการแก้ไขปัญหา ปีงบประมาณ ๒๕๕๕-๒๕๕๗

ปีงบประมาณ	จำนวนรับร้องเรียน (เรื่อง)	เรื่องร้องเรียนที่ยุติ	
		จำนวน (เรื่อง)	ร้อยละ
๒๕๕๕	๙,๒๕๐	๕,๗๐๔	๖๑.๗
๒๕๕๖	๗,๘๖๘	๖,๑๓๒	๗๗.๙
๒๕๕๗	๗,๑๗๔	๖,๑๔๒	๘๕.๖

รายงานการจัดการเรื่องร้องเรียนและความพึงพอใจต่อการจัดการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ในปี ๒๕๕๔-๒๕๕๗ พบว่า สปสช.กำหนดให้จัดการเรื่อง ร้องเรียนที่เกี่ยวกับบริการสุขภาพ แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันทำการ ซึ่งผลการจัดการปัญหาสามารถดำเนินการ ภายในช่วงเวลาที่กำหนดร้อยละ ๙๖.๒ - ๙๗.๐ และผู้ใช้บริการมีความพึงพอใจต่อการจัดการแก้ไขปัญหา เรื่องร้องเรียนร้อยละ ๘๗.๑-๘๗.๘ ดังแผนภูมิที่ ๙

แผนภูมิที่ ๙ การจัดการเรื่องร้องเรียนและความพึงพอใจต่อการจัดการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน



ตัวชี้วัดที่ ๗.๒: จำนวนคดีผู้บริโภคที่ใช้กลไกของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค

คดีผู้บริโภคที่ใช้กลไกของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค มีจำนวน ๔๘๓,๐๙๘ คดี (พ.ศ. ๒๕๕๕) จำนวน ๔๑๗,๑๕๐ คดี (พ.ศ. ๒๕๕๖) และจำนวน ๕๐๔,๔๙๗ คดี (พ.ศ. ๒๕๕๗)

คำอธิบายผล: รัฐบาลส่งเสริมมาตรการทางกฎหมายในการทำให้ผู้บริโภคได้รับการชดเชยและเยียวยาความเสียหายโดยใช้กระบวนการพิจารณาคดีตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมีแนวโน้มจำนวนคดีผู้บริโภคมามากขึ้น (ปี ๒๕๕๗ มีจำนวน ๕๐๔,๔๙๗ คดี) แต่คดีส่วนใหญ่ยังเป็นการฟ้องคดีโดยผู้ประกอบการ (ร้อยละ ๘๙.๗) และคดีส่วนน้อยเป็นการฟ้องคดีโดยผู้บริโภค (ร้อยละ ๑๐.๓)

สถานการณ์ในระหว่าง ปี พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๗

การออกพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ทำให้มีการจัดตั้งแผนกคดีผู้บริโภคในศาลแพ่ง ศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค และศาลฎีกา ซึ่งส่งผลต่อผู้บริโภคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ทั้งความสะดวกรวดเร็วและการพิจารณาคดีจากผู้พิพากษาที่มีความรู้ความเข้าใจตลอดจนความเชี่ยวชาญในกฎหมายผู้บริโภคเป็นอย่างดี นอกจากนี้ผู้บริโภคสามารถยื่นฟ้องต่อศาลแพ่งเป็นคดีผู้บริโภคโดยไม่ต้องเสียค่าฤชาธรรมเนียมศาล

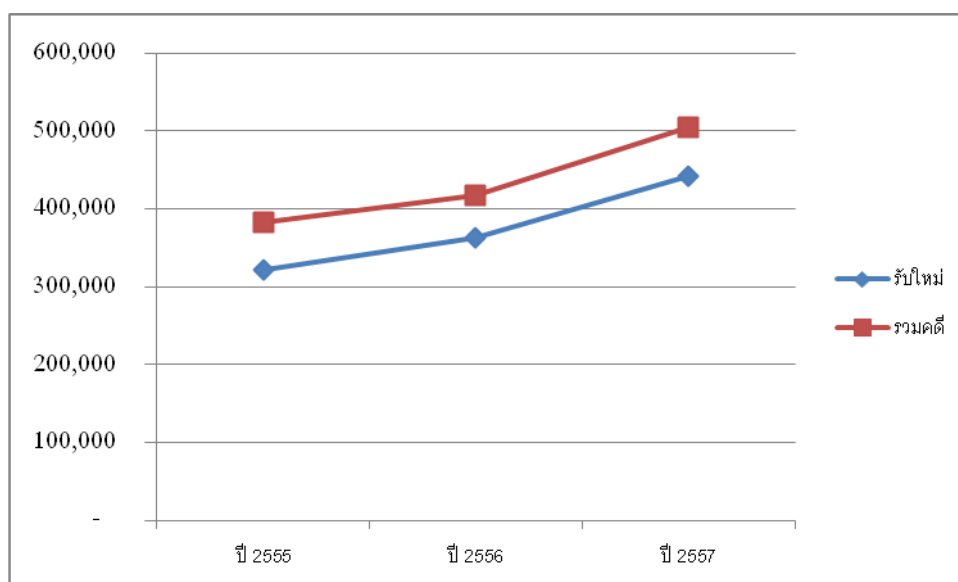
จากผลการดำเนินการเกี่ยวกับคดีผู้บริโภคของศาลทั่วราชอาณาจักร ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕-๒๕๕๗ พบว่า ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ๒๕๕๖ และ ๒๕๕๗ มีการดำเนินคดีผู้บริโภค (ค้างมาและรับใหม่) ของศาลทั่วราชอาณาจักร จำนวน ๓๘๓,๐๙๘ ๔๑๗,๑๕๐ และ ๕๐๔,๔๙๗ คดี และผลการดำเนินคดีแล้วเสร็จคิดเป็นร้อยละ ๘๕.๕ ๘๕.๑ และ ๘๔.๓ และในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ นั้น มีคดีรับใหม่มากที่สุดถึง ๔๔๒,๒๗๗ คดี โดยเป็นคดีรับใหม่ของศาลชั้นต้น ๔๓๘,๑๗๕ คดี คดีรับใหม่ของศาลอุทธรณ์ ๓,๙๙๓ คดี และคดีรับใหม่ของศาลฎีกา ๑๐๙ คดี ดังตารางที่ ๒๐

ตารางที่ ๒๐ ผลการดำเนินคดีผู้บริโภคของศาลทั่วราชอาณาจักร ปีงบประมาณ ๒๕๕๕-๒๕๕๗

ศาล	ปีงบประมาณ ๒๕๕๕				ปีงบประมาณ ๒๕๕๖				ปีงบประมาณ ๒๕๕๗			
	จำนวน (คดี)			ร้อยละ สำเร็จ	จำนวน (คดี)			ร้อยละ สำเร็จ	จำนวน (คดี)			ร้อยละ สำเร็จ
	ค้างมา	รับใหม่	เสร็จ		ค้างมา	รับใหม่	เสร็จ		ค้างมา	รับใหม่	เสร็จ ไป	
ชั้นต้น	๖๐,๔๒๗	๓๑๗,๒๗๘	๓๒๔,๖๗๒	๘๖.๐	๕๓,๐๓๓	๓๕๘,๗๘๖	๓๕๐,๕๓๘	๘๕.๑	๖๑,๒๘๑	๔๓๘,๑๗๕	๔๒๑,๐๐๐	๘๔.๓
อุทธรณ์	๑,๕๑๙	๓,๖๔๓	๔,๐๐๗	๗๗.๖	๑,๑๕๕	๓,๙๐๑	๔,๓๓๕	๘๕.๗	๗๒๑	๓,๙๙๓	๓,๙๔๘	๘๓.๘
ศาลฎีกา	๙๑	๑๔๐	๑๐๔	๕๕.๐	๑๒๗	๑๔๘	๕๗	๒๐.๗	๒๑๘	๑๐๙	๑๐๙	๓๓.๓
รวม	๖๒,๐๓๗	๓๒๑,๐๖๑	๓๒๘,๗๘๓	๘๕.๕	๕๔,๓๑๕	๓๖๒,๘๓๕	๓๕๔,๙๓๐	๘๕.๑	๖๒,๒๒๐	๔๔๒,๒๗๗	๔๒๕,๐๕๗	๘๔.๘

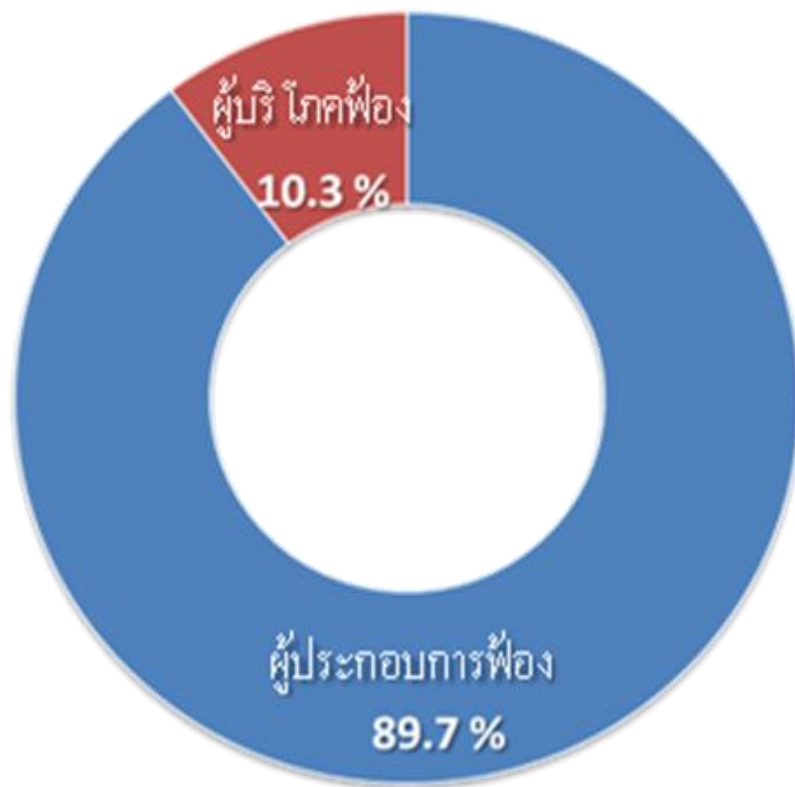
เมื่อพิจารณาเฉพาะคดีผู้บริโภคที่มีการรับใหม่ และรวมคดีค้างมากับคดีใหม่ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕-๒๕๕๗ พบว่า มีแนวโน้มของการรับคดีใหม่เพิ่มขึ้นในทุกปี ดังแผนภูมิที่ ๑๐

แผนภูมิที่ ๑๐ คดีผู้บริโภคที่มีการรับใหม่ และรวมคดีค้างมากับคดีใหม่ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕-๒๕๕๗



ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ปริมาณคดีผู้บริโภคที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้นสูงสุด ๕ อันดับแรก ได้แก่ (๑) สินเชื่อบุคคล/กู้ยืม/ค้ำประกัน ๒๑๕,๗๗๗ คดี (๒) บัตรเครดิต ๙๑,๗๗๖ คดี (๓) กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ๗๑,๒๙๔ คดี (๔) เช่าซื้อรถยนต์ ๖๑,๙๕๕ คดี (๕) เช่าซื้อรถจักรยานยนต์ ๘,๐๖๕ คดี และเมื่อพิจารณาร่วมกับศาลชั้นอื่น จะพบว่า คดีผู้บริโภคที่ฟ้องโดยผู้ประกอบการคิดเป็นร้อยละ ๘๙.๗ ขณะที่ผู้บริโภคฟ้องคดีคิดเป็นร้อยละ ๑๐.๓ คดีผู้บริโภคส่วนใหญ่นั้นเป็นคดีซึ่งโจทก์คือผู้ประกอบการธุรกิจทำการยื่นฟ้องผู้บริโภคเป็นจำเลย การเรียกร้องของผู้บริโภคเพื่อเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการบริโภคสินค้าหรือบริการนั้นมีน้อยมาก ดังแผนภูมิที่ ๑๑

แผนภูมิที่ ๑๑ ร้อยละของคดีผู้บริโภคที่ฟ้องโดยผู้ประกอบการและผู้บริโภค ปี ๒๕๕๗



ตัวชี้วัดที่ ๗.๓: จำนวนคดีที่หน่วยงานภาครัฐและ/หรือองค์กรเอกชนเป็นตัวแทนผู้บริโภคในการดำเนินการฟ้องและดำเนินคดีแทนตามกฎหมาย

คดีที่หน่วยงานภาครัฐ (สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค) เป็นตัวแทนผู้บริโภคในการดำเนินการฟ้องและดำเนินคดีแทนตามกฎหมาย มีจำนวน ๒๐๗ คดี

คำอธิบายผล: รัฐบาลส่งเสริมมาตรการทางการบริหารในการทำให้ผู้บริโภคได้รับการชดเชยและเยียวยาความเสียหายโดยเป็นตัวแทนผู้บริโภคในการดำเนินการฟ้องและดำเนินคดีแทนตามกฎหมาย มีจำนวน ๒๐๗ คดี

สถานการณ์ระหว่างปี พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๕๗

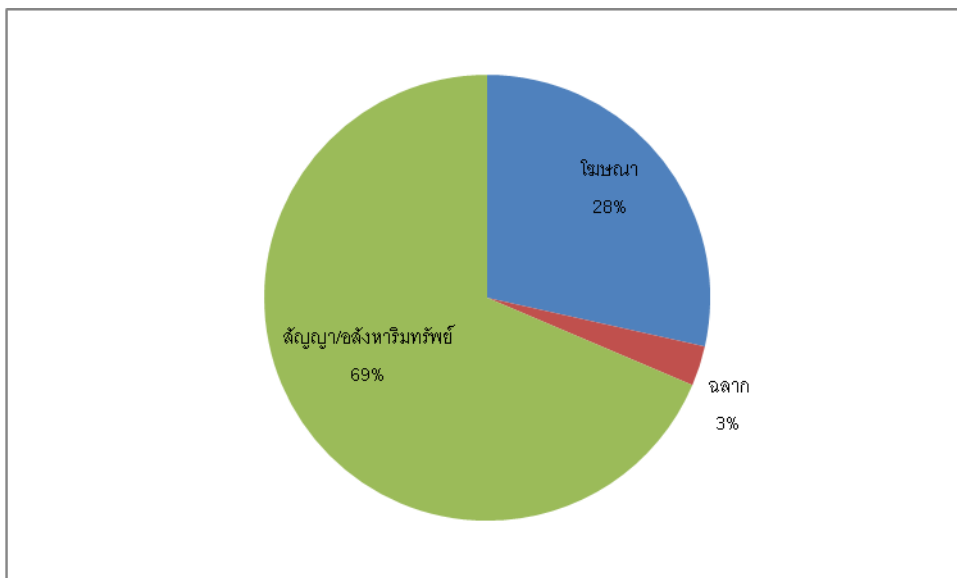
การฟ้องร้องดำเนินคดี ถือเป็นกลไกที่สำคัญอย่างหนึ่งในการปกป้องสิทธิของผู้บริโภคเมื่อถูกละเมิดและไม่สามารถยุติได้โดยกระบวนการไกล่เกลี่ยระหว่างผู้ละเมิดและผู้บริโภคที่ถูกละเมิด และเพื่อให้เกิดความสะดวกต่อผู้บริโภคที่ถูกละเมิด จึงมีหน่วยงานรัฐและเอกชนที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนผู้บริโภคในการฟ้องร้องหน่วยงานภาครัฐที่สำคัญที่เป็นตัวแทนผู้บริโภคในการฟ้องร้องคือ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ จากรายงานสรุปผลการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักนายกรัฐมนตรี ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ๒๕๕๖ และ ๒๕๕๗ มีข้อมูลการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคจำนวน ๑๕๔ ๓๓๙ และ ๒๐๗ คดี ตามลำดับ โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีการรับเรื่องเพื่อดำเนินคดีแทนผู้บริโภคมากที่สุดถึง ๓๓๙ คดี ดังตารางที่ ๒๑

ตารางที่ ๒๑ จำนวนการรับเรื่องเพื่อดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ปีงบประมาณ ๒๕๕๕-๒๕๕๗

การดำเนินคดีแทนผู้บริโภค	ปีงบประมาณ		
	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗
รับดำเนินคดีแทนผู้บริโภค (คดี)	๑๕๔	๓๓๙	๒๐๗
จำนวนค่าเสียหาย (บาท)	๑๐๗,๔๕๕,๘๑๒	๘๘,๑๑๙,๒๓๔	๑๐๗,๗๙๘,๗๐๓

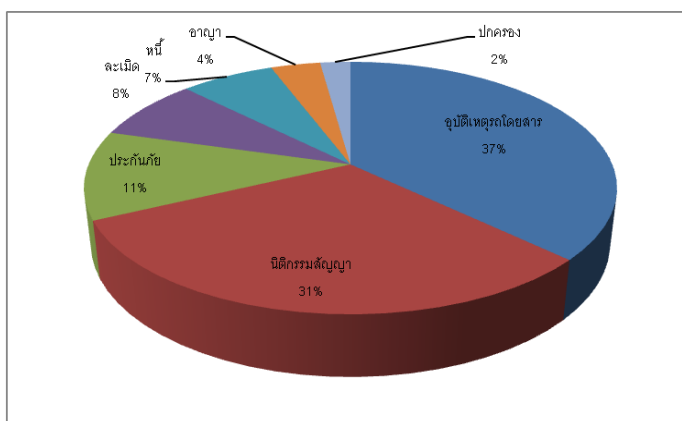
เมื่อพิจารณาแยกประเภทของคดีจะพบว่า คดีผู้บริโภครส่วนใหญ่ที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับดำเนินคดีแทนผู้บริโภคคือคดีด้านสัญญา/อสังหาริมทรัพย์ (ร้อยละ ๖๙) และคดีด้านการโฆษณา (ร้อยละ ๒๘) ดังแผนภูมิที่ ๑๒

แผนภูมิที่ ๑๒ คดีที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ปี ๒๕๕๗



นอกจากนี้ ศูนย์พิทักษ์สิทธิผู้บริโภคและศูนย์ทนายความอาสาเพื่อผู้บริโภค มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ได้ดำเนินการด้านคดีประมาณปี ๒๕๔๘ - พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ให้กับผู้บริโภค รวม ๕๐๐ คดี โดยคดี ๓ อันดับแรก ได้แก่ คดีอุบัติเหตุรถยนต์โดยสารร้อยละ ๓๗.๐ นิติกรรมสัญญาร้อยละ ๓๑.๐ และประกันภัย ๑๑.๔ ดังแผนภูมิที่ ๑๓

แผนภูมิที่ ๑๓ ร้อยละคดีที่มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคดำเนินการให้กับผู้บริโภคใน ปี ๒๕๔๘ - พฤศจิกายน ๒๕๕๗



ตัวชี้วัดที่ ๗.๔: มีการจัดตั้งกองทุนชดเชยความเสียหายแก่ผู้บริโภค

ไม่มีการจัดตั้งกองทุนชดเชยความเสียหายแก่ผู้บริโภค

คำอธิบายผล: ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้าหรือบริการไม่ได้รับการชดเชยและเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการไม่มีการจัดตั้งกองทุนชดเชยความเสียหายแก่ผู้บริโภค

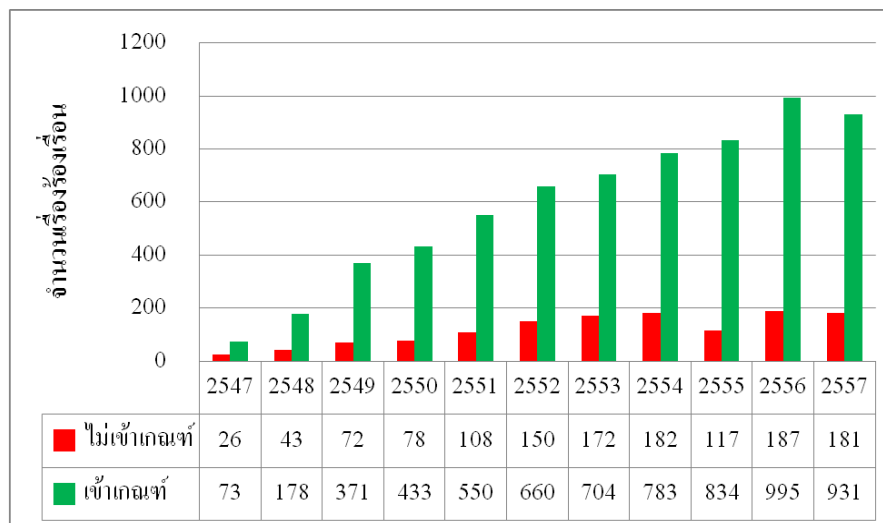
สถานการณ์ปี พ.ศ.๒๕๕๗:

การชดเชยเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคนั้นเป็นหลักการสำคัญของการคุ้มครองผู้บริโภค ดังที่องค์การสหประชาชาติได้ประกาศสิทธิผู้บริโภคไว้ ๘ ประการ โดยสิทธิที่สำคัญเกี่ยวกับการเยียวยาให้แก่ผู้บริโภค คือสิทธิที่จะได้รับการชดเชย/เยียวยา (Right to Redress) อันถือเป็นสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ ส่วนสหพันธ์ผู้บริโภค (Consumers International: CI) ซึ่งเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรมีสมาชิกอยู่ทั่วโลก ก็ได้กำหนดสิทธิผู้บริโภคไว้ว่า ผู้บริโภคมีสิทธิในการได้รับค่าชดเชยในความเสียหายเช่นกันจากการพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยที่ผ่านมา ไม่มีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคฉบับใดที่มีมาตรการการเยียวยาความเสียหายโดยตรงให้แก่ผู้บริโภค หากผู้บริโภคต้องการเยียวยาความเสียหายที่ได้รับจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ ผู้บริโภคจำต้องดำเนินการด้วยตนเองโดยอาศัยกฎหมายที่มีอยู่ เช่น พ.ร.บ. ความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าไม่ปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๑ และพ.ร.บ.วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑

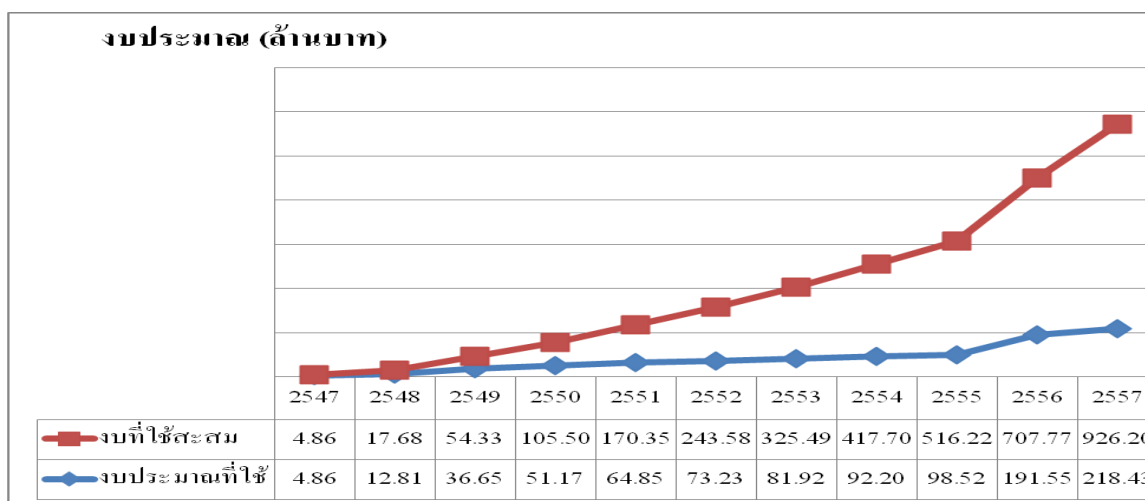
อย่างไรก็ตามพบว่า ประเทศไทยยังไม่มีการจัดตั้งกองทุนชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ครอบคลุมในทุกประเด็นความเสียหาย ยกเว้นพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ได้กำหนดมาตรการช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากบริการทางการแพทย์และธุรกิจนำเที่ยวโดยการกำหนดให้มี “กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ” และ “กองทุนคุ้มครองธุรกิจนำเที่ยว” เพื่อชดเชยความเสียหายที่ได้รับอันเป็นการเยียวยาได้อีกทางหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม กองทุนทั้งสองยังคงมีข้อจำกัดดังนี้

การเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาตินั้น ได้มีการจัดตั้ง “กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ” ตามมาตรา ๓๘ ขึ้น โดยกำหนดว่า ในกรณีที่ผู้รับบริการได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาลของหน่วยบริการ โดยหาผู้กระทำผิดมิได้หรือหาผู้กระทำผิดได้ แต่ยังไม่ได้รับค่าเสียหายภายในระยะเวลาอันสมควร ผู้รับบริการมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือเบื้องต้น ตามมาตรา ๔๑ โดยจำกัดประเภทความเสียหายเป็นกรณีเสียชีวิตหรือทุพพลภาพถาวร กรณีสูญเสียอวัยวะหรือพิการ และ กรณีบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยต่อเนื่อง ผู้ได้รับความเสียหาย ทายาท ผู้อุปการะ หน่วยบริการที่ให้บริการ มีสิทธิยื่นคำร้องขอรับเงินช่วยเหลือเบื้องต้นได้ที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดในจังหวัดที่เกิดเหตุ ภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่ทราบความเสียหาย หรือ ที่ สปสข. เขต ๑๓ กรุงเทพมหานคร ในกรณีเหตุเกิดในกรุงเทพมหานคร ดังแผนภูมิที่ ๑๔ และแผนภูมิที่ ๑๕

แผนภูมิที่ ๑๔ จำนวนเรื่องขอชดเชยความเสียหายมาตรา ๔๑ ปี ๒๕๔๗-๒๕๕๗



แผนภูมิที่ ๑๕ จำนวนเรื่องขอชดเชยความเสียหายมาตรา ๔๑ ปี ๒๕๔๗-๒๕๕๗



สำหรับกรมการทองเที่ยว นั้น มีหน่วยงานภายในที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเยียวยาผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหาย ได้แก่ สำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ โดยมาตรการที่สำคัญในการคุ้มครองผู้บริโภค คือการกำหนดให้จัดตั้งกองทุนขึ้นเรียกว่า “กองทุนคุ้มครองธุรกิจนำเที่ยว” จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นเงินทรองจ่ายให้แก่นักท่องเที่ยวซึ่งได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวหรือตามที่ได้โฆษณาหรือรับรองไว้กับนักท่องเที่ยว ซึ่งการได้รับการชดเชยจากกองทุนนั้นยังคงมีข้อจำกัดที่ทำให้

นักท่องเที่ยวอาจไม่ได้รับการเยียวยาในบางกรณี เช่น การปิดสนามบิน การนัดหยุดงาน การก่อจลาจล เป็นต้น อีกทั้งยังพบว่ากรอบจำนวนเงินที่จะได้รับเียวยานั้นจะไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท ตามวงเงินประกันซึ่งอาจมีบางกรณีหากได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือถึงแก่ชีวิตจำนวนเงินดังกล่าวอาจไม่เพียงพอต่อการเยียวยาได้

กล่าวโดยสรุปพบว่าประเทศไทยยังไม่มีกองทุนชดเชยความเสียหายแก่ผู้บริโภคที่ครอบคลุมทุกประเด็น มีเพียงกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่ชดเชยความเสียหายของการบริการสาธารณสุขและกองทุนคุ้มครองธุรกิจนำเที่ยวที่ชดเชยความเสียหายให้แก่นักท่องเที่ยวตามกรอบที่กำหนด อย่างไรก็ตามพบว่าปัญหาการถูกละเมิดของผู้บริโภคมีหลายประเด็น ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องผลักดันให้เกิดกองทุนชดเชยความเสียหายแก่ผู้บริโภคต่อไป

คุณภาพของสินค้าหรือบริการ และความรับผิดชอบต่อผู้ประกอบการ

ผลการศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์การคุ้มครองผู้บริโภคตามตัวชี้วัดการคุ้มครองผู้บริโภคระดับชาติ ในด้านคุณภาพของสินค้าหรือบริการ และความรับผิดชอบต่อผู้ประกอบการ ปี ๒๕๕๗ พบว่า

๑. ผู้บริโภคได้รับสินค้าและบริการที่มีมาตรฐาน คุณภาพ และความปลอดภัยในระดับพอใช้ โดยมีการบังคับให้สถานที่ผลิตต้องได้รับการรับรองมาตรฐานตามหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติที่ดี (GMP) ในกลุ่มผลิตภัณฑ์สุขภาพ ได้แก่ ยา อาหาร เครื่องมือแพทย์ และวัตถุอันตราย (ร้อยละ ๖๖.๗)

๒. ผู้บริโภคได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการในระดับพอใช้ โดยมีผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ไม่เข้าเกณฑ์มาตรฐาน (ร้อยละ ๑๗.๓) อาหารสดไม่เข้ามาตรฐาน (ร้อยละ ๑๓.๖) และมีบริการสาธารณสุขที่ไม่เป็นไปตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด (อัตราการร้องเรียนการใช้บริการ ๒.๔๘ เรื่องต่อแสนครั้งการใช้บริการ)

๓. ผู้ประกอบการมีความรับผิดชอบต่อดำเนินการได้ถูกต้องตามมาตรฐานที่กำหนดในระดับดี โดยสถานประกอบการผลิตภัณฑ์สุขภาพดำเนินการถูกต้องผ่านเกณฑ์มาตรฐานกว่าร้อยละ ๙๘.๐ แต่ยังพบผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ไม่เข้าเกณฑ์มาตรฐานจำหน่ายอยู่ในท้องตลาด และโรงพยาบาลในระบบหลักประกันสุขภาพได้รับการรับรองคุณภาพมาตรฐาน HA เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ยังพบการร้องทุกข์โรงพยาบาล

๔. ภาคธุรกิจส่วนหนึ่งให้ความร่วมมือในการประกอบการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและสังคม โดยมีสถานประกอบการที่มีการประกอบการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและสังคมเข้าร่วมโครงการอุตสาหกรรมสีเขียว (Green Industry) (จำนวน ๑๗,๙๙๗ แห่ง, ร้อยละ ๑๒.๖)

รายละเอียดรายงานสถานการณ์การคุ้มครองผู้บริโภคตามตัวชี้วัดการคุ้มครองผู้บริโภคระดับชาติ ในด้านคุณภาพของสินค้าหรือบริการ และความรับผิดชอบต่อผู้ประกอบการ สามารถศึกษาได้จากกลุ่มตัวชี้วัดที่ ๘ คุณภาพของสินค้าและบริการ กลุ่มตัวชี้วัดที่ ๙ ความรับผิดชอบต่อผู้ประกอบการ และกลุ่มตัวชี้วัดที่ ๑๐ การส่งเสริมการบริโภคที่ยั่งยืน ดังนี้

กลุ่มตัวชี้วัดที่ ๘: คุณภาพของสินค้าและบริการ

ตัวชี้วัดที่ ๘.๑: ร้อยละของกลุ่มผลิตภัณฑ์สุขภาพและบริการสุขภาพที่มีการบังคับใช้มาตรฐานการผลิตและมาตรฐานบริการด้านสุขภาพ

กลุ่มผลิตภัณฑ์สุขภาพและบริการสุขภาพมีการบังคับใช้มาตรฐานการผลิตและมาตรฐานบริการด้านสุขภาพ ร้อยละ ๖๖.๗

คำอธิบายผล: ผู้บริโภคได้รับสินค้าและบริการที่มีมาตรฐาน คุณภาพ และความปลอดภัยในระดับพอใช้ โดยกลุ่มผลิตภัณฑ์สุขภาพและบริการสุขภาพมีการบังคับใช้มาตรฐานการผลิตและมาตรฐานบริการด้านสุขภาพ ร้อยละ ๖๖.๗

สถานการณ์ในปี พ.ศ.๒๕๕๗

รายการผลิตภัณฑ์สุขภาพหลักที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาดูแลอยู่ ประกอบด้วยยา อาหาร เครื่องสำอาง เครื่องมือแพทย์ และวัตถุอันตราย ส่วนบริการสุขภาพนั้นเป็นหน้าที่ของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพที่ทำหน้าที่ในการควบคุมมาตรฐานการบริการ ในการควบคุมคุณภาพของผลิตภัณฑ์สุขภาพนั้น สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ดีในการผลิต (Good Manufacturing Practice, GMP) แบบภาคบังคับกับผลิตภัณฑ์สุขภาพ ๔ กลุ่มหลัก คือ ยา (แผนปัจจุบัน ยาแผนโบราณ) วัตถุอันตราย อาหารทั้ง ๕๔ ชนิด และเครื่องมือแพทย์ ส่วนผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางนั้นยังเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ดีในการผลิต (GMP) แบบสมัครใจ (Voluntary) อยู่ โดยอ้างอิง ASEAN GMP สำหรับบริการสุขภาพนั้นซึ่งครอบคลุมบริการสุขภาพของสถานพยาบาลในภาครัฐและเอกชน และสถานประกอบการธุรกิจบริการสุขภาพนั้น กรมสนับสนุนบริการสุขภาพก็ได้มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสถานพยาบาล HA (Hospital Accreditation) จากสถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาลหรือได้รับการรับรอง JCI (Joint Commission International) ไว้โดยเป็นแบบสมัครใจและทำการตรวจประเมินในแต่ละปี

ดังนั้น กลุ่มผลิตภัณฑ์สุขภาพและบริการสุขภาพ จำนวน ๔ กลุ่ม ใน ๖ กลุ่ม มีการบังคับใช้หลักเกณฑ์และวิธีการที่ดีในการผลิต คิดเป็นร้อยละ ๖๖.๗

นอกจากนี้ สถานประกอบการที่ได้รับการรับรอง GMP ของผลิตภัณฑ์สุขภาพ โดยเฉพาะสถานที่ผลิตอาหารมีจำนวนที่ได้รับการรับรอง GMP สูงขึ้นเกือบ ๒ เท่า เป็น ๒๓,๓๓๖ แห่ง เนื่องจากมีข้อกำหนดให้สถานที่ผลิตอาหารต้องได้รับการรับรอง GMP ในปี ๒๕๕๖ ดังตารางที่ ๒๒

ตารางที่ ๒๒ จำนวนสถานประกอบการที่ได้รับการรับรอง GMP

สถานที่ผลิต	จำนวนสถานประกอบการ (แห่ง)		
	พ.ศ. ๒๕๕๔	พ.ศ. ๒๕๕๕	พ.ศ. ๒๕๕๖
อาหาร	๑๒,๐๔๗	๑๒,๐๔๙	๒๓,๓๓๖
ยา	๑๕๖	๑๕๙	๑๖๐
เครื่องมือแพทย์	๒๒	๑๖	๒๐
เครื่องสำอาง	๑๒๐	๑๒๔	๑๓๑
วัตถุอันตราย	๔๔	๔๘	๓๕
รวม	๑๒,๓๘๙	๑๒,๓๙๖	๒๓,๗๑๒

ตัวชี้วัดที่ ๘.๒: ร้อยละของสารปนเปื้อนในอาหารสด

มีสารปนเปื้อนในอาหารสดร้อยละ ๑๓.๖

คำอธิบายผล: ผู้บริโภคไม่ได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้า ได้แก่ อาหารสดยังไม่เข้ามาตรฐานโดยพบสารปนเปื้อนที่มีปริมาณเกินกว่าที่กำหนดให้มีได้ในอาหาร ร้อยละ ๑๓.๖

สถานการณ์ระหว่างปี ๒๕๕๖-๒๕๕๗

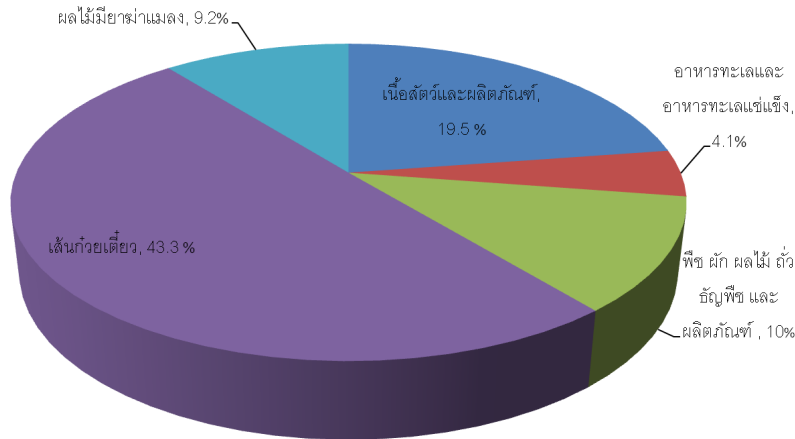
การตรวจสอบคุณภาพผลิตภัณฑ์สุขภาพ เป็นภารกิจหลักที่สำคัญในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข เพื่อสร้างความมั่นใจว่า ผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ประชาชนบริโภคมีคุณภาพ ปลอดภัย ได้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้ กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ได้ตรวจวิเคราะห์อาหารสดหลังออกจำหน่ายในท้องตลาดในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ และปี ๒๕๕๗ ไม่เข้า

มาตรฐาน (พบสารหรือสิ่งปนเปื้อนเกินปริมาณที่กำหนด) ร้อยละ ๑๓.๖ เท่ากัน ในปี ๒๕๕๗ พบผลการตรวจวิเคราะห์อาหารสดหลังออกสู่ท้องตลาดจำนวน ๑,๑๘๕ รายการ ไม่เข้ามาตรฐาน จำนวน ๑๖๑ รายการ ร้อยละ ๑๓.๖ โดยเส้นก๋วยเตี๋ยว (พบสารปนเปื้อน เช่น กรดเบนโซอิก ฯ) มากที่สุด ร้อยละ ๔๓.๓ และเนื้อสัตว์และผลิตภัณฑ์ไม่เข้ามาตรฐาน (พบสารปนเปื้อน เช่น ไนเตรท ไนไตรท์ ฯ) ร้อยละ ๑๙.๕ ดังตารางที่ ๒๓ และแผนภูมิที่ ๑๖

ตารางที่ ๒๓ ผลการตรวจวิเคราะห์อาหารสดหลังออกสู่ท้องตลาด ปีงบประมาณ ๒๕๕๖-๒๕๕๗

อาหาร	ปีงบประมาณ ๒๕๕๖			ปีงบประมาณ ๒๕๕๗		
	จำนวนส่งตรวจ (รายการ)	ไม่เข้ามาตรฐาน		จำนวนส่งตรวจ (รายการ)	ไม่เข้ามาตรฐาน	
		จำนวน (รายการ)	ร้อยละ		จำนวน (รายการ)	ร้อยละ
เนื้อสัตว์และผลิตภัณฑ์	๑๓๘	๖๖	๔๗.๘	๔๒๓	๘๔	๑๙.๕
อาหารทะเลและอาหารทะเลแช่แข็ง	๙๗	๓	๓.๑	๒๑๘	๙	๔.๑
พืช ผัก ผลไม้ และผลิตภัณฑ์	๑๐๖	๑๕	๑๔.๒	๑๑๙	๑๒	๑๐.๐๑
เส้นก๋วยเตี๋ยว	๑๙๕	๗๓	๓๗.๔	๖๗	๒๓	๔๓.๔
ผลไม้มีเยื่อหุ้มเมล็ด	๖๒๙	๒	๐.๓	๓๕๘	๓๓	๙.๒
รวม	๑,๑๖๕	๑๕๙	๑๓.๖	๑,๑๘๕	๑๖๑	๑๓.๖

แผนภูมิที่ ๑๖ ร้อยละอาหารสดที่ไม่เข้ามาตรฐาน ปีงบประมาณ ๒๕๕๗



ตัวชี้วัดที่ ๘.๓: ร้อยละของผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ไม่เข้ามาตรฐาน

ผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ไม่เข้าเกณฑ์มาตรฐานมีร้อยละ ๕.๖ (พ.ศ.๒๕๕๕) ๖.๗ (พ.ศ.๒๕๕๖) และ ๑๗.๓ (พ.ศ.๒๕๕๗)

คำอธิบายผล: ผู้บริโภคไม่ได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้า โดยมีผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ไม่เข้าเกณฑ์มาตรฐาน ร้อยละ ๑๗.๓ (พ.ศ.๒๕๕๗)

สถานการณ์ระหว่างปี ๒๕๕๕-๒๕๕๗

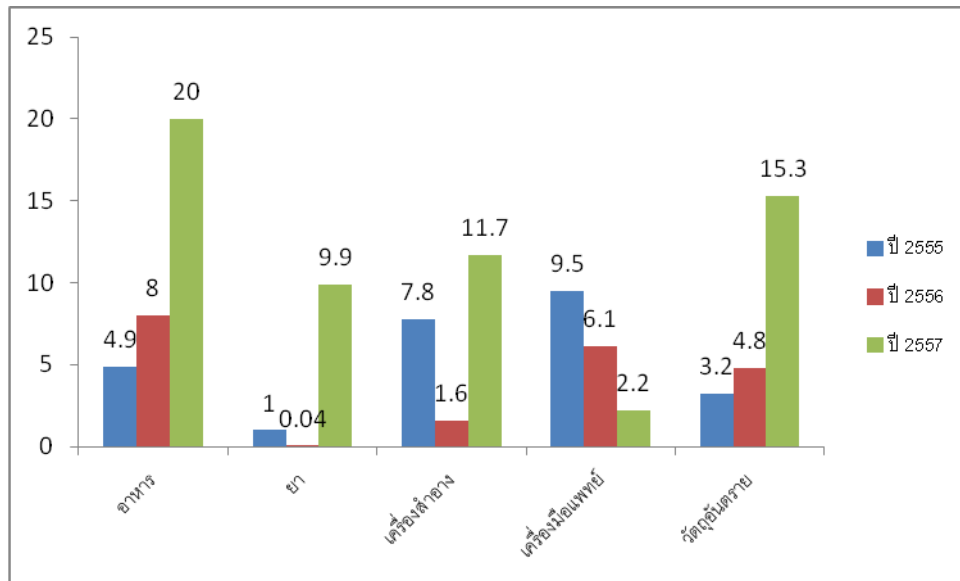
การตรวจสอบคุณภาพผลิตภัณฑ์สุขภาพ เป็นภารกิจหลักที่สำคัญในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เพื่อสร้างความมั่นใจว่าผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ประชาชนบริโภคมีคุณภาพ ปลอดภัย ได้มาตรฐานตามที่ได้กำหนดไว้ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้กำหนดแผนเก็บตัวอย่างผลิตภัณฑ์สุขภาพ และสุ่มตัวอย่างผลิตภัณฑ์สุขภาพภายใต้ความรับผิดชอบทั้ง ๖ ประเภท ได้แก่ อาหาร ยา เครื่องสำอาง เครื่องมือแพทย์ วัตถุอันตราย และวัตถุเสพติด ทั้งที่ผลิตและจำหน่ายในประเทศ นำเข้า ณ ด่านอาหารและยา และผลิตภัณฑ์สุขภาพชุมชน ส่งตรวจวิเคราะห์คุณภาพมาตรฐานและความปลอดภัย โดยกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ และตรวจวิเคราะห์เบื้องต้นโดยใช้ชุดทดสอบเบื้องต้น (Primary screening test) จากผลการดำเนินงานการตรวจวิเคราะห์ผลิตภัณฑ์อาหารจากผู้ผลิตและจำหน่ายในท้องตลาดซึ่งเป็นโครงการตามนโยบาย Food Safety และกิจกรรมการเฝ้าระวังคุณภาพมาตรฐาน

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ๒๕๕๖ และ ๒๕๕๗ พบว่า ผลกระทบสุขภาพมีปัญหามาไม่เข้าเกณฑ์มาตรฐานร้อยละ ๕.๖, ๖.๗ และ ๑๗.๓ ตามลำดับ ในปี ๒๕๕๗ พบว่า อาหารไม่เข้ามาตรฐานมากที่สุดร้อยละ ๒๐.๐ รองลงมา คือ วัตถุอันตรายไม่เข้ามาตรฐานร้อยละ ๑๕.๓ และเครื่องสำอางไม่เข้ามาตรฐานร้อยละ ๑๑.๗ รายละเอียด ดังตารางที่ ๒๔ และแผนภูมิที่ ๑๗

ตารางที่ ๒๔ ผลการตรวจวิเคราะห์ผลิตภัณฑ์สุขภาพของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕-๒๕๕๖

ประเภท ผลิตภัณฑ์	ปีงบประมาณ ๒๕๕๕			ปีงบประมาณ ๒๕๕๖			ปีงบประมาณ ๒๕๕๗		
	จำนวน ส่งตรวจ	ไม่เข้ามาตรฐาน		จำนวน ส่งตรวจ	ไม่เข้ามาตรฐาน		จำนวน ตรวจ	ไม่เข้ามาตรฐาน	
		จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ
อาหาร	๒๘,๗๑๗	๑,๔๐๔	๔.๙	๒๕,๓๑๕	๒,๐๑๘	๘	๑๐,๘๔๖	๒,๑๖๕	๒๐.๐
ยา	๔,๕๒๑	๔๖	๑	๔,๖๓๒	๒	๐.๐๔	๒,๐๖๙	๒๐๕	๙.๙
เครื่องสำอาง	๑,๐๔๖	๘๒	๗.๘	๕๐๗	๘	๑.๖	๑,๕๕๗	๑๘๒	๑๑.๗
เครื่องมือ แพทย์	๔๐๐	๓๘	๙.๕	๓๖๓	๒๒	๖.๑	๑๓๘	๓	๒.๒
วัตถุอันตราย	๒๔๙	๘	๓.๒	๑๘๗	๙	๔.๘	๑,๑๔๗	๑๗๖	๑๕.๓
รวม	๓๔,๙๓๓	๑,๕๗๘	๔.๕	๓๑,๐๐๔	๒,๐๕๙	๖.๖	๑๕,๗๕๗	๒,๗๓๑	๑๗.๓

แผนภูมิที่ ๑๗ ร้อยละของผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ไม่เข้ามาตรฐาน ปีงบประมาณ ๒๕๕๗



ตัวชี้วัดที่ ๘.๔: อัตราการร้องเรียนต่อการให้บริการสาธารณสุขตามเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

อัตราการร้องเรียนต่อการให้บริการสาธารณสุขตามเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เท่ากับ ๒.๔๘ เรื่องต่อแสนครั้งการให้บริการ

คำอธิบายผล: ผู้บริโภคส่วนหนึ่งไม่ได้รับความปลอดภัย หรือได้รับสิทธิที่จะได้รับการสาธารณสุข โดยยังมีบริการสาธารณสุขที่ไม่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานในอัตราการร้องเรียน ๒.๔๘ เรื่องต่อแสนครั้งการให้บริการ

สถานการณ์ระหว่างปี ๒๕๕๔-๒๕๕๗

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ได้กำหนดมาตรฐานการให้บริการสาธารณสุข และกำหนดให้ผู้รับบริการที่ไม่ได้รับความสะดวกตามสมควรหรือตามสิทธิที่จะได้รับการสาธารณสุขที่กำหนดจากหน่วยบริการ หรือหน่วยบริการเรียกเก็บค่าบริการจากตนโดยไม่มีสิทธิที่จะเก็บ หรือเรียกเก็บเกินกว่าอัตราที่คณะกรรมการกำหนด หรือไม่ได้รับค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาลของหน่วยบริการ ภายในระยะเวลาอันสมควร ตามมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕

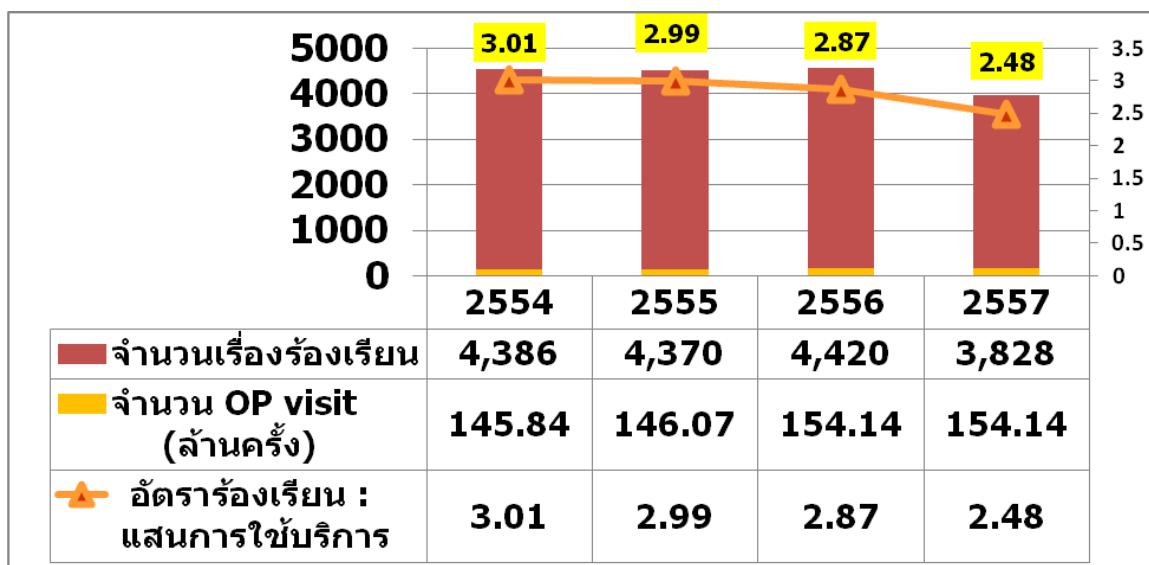
“มาตรา ๕๗ ในกรณีที่สำนักงานตรวจสอบพบว่าหน่วยบริการใดไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการให้บริการสาธารณสุขที่กำหนด ให้รายงานต่อคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณา

.....

มาตรา ๕๙ ในกรณีที่ผู้รับบริการผู้ใดไม่ได้รับความสะดวกตามสมควรหรือตามสิทธิที่จะได้รับบริการสาธารณสุขที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้จากหน่วยบริการ หรือหน่วยบริการเรียกเก็บค่าบริการจากตนโดยไม่มีสิทธิที่จะเก็บหรือเรียกเก็บเกินกว่าอัตราที่คณะกรรมการกำหนด หรือไม่ได้รับค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาลของหน่วยบริการภายในระยะเวลาอันสมควร ให้ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อสำนักงานเพื่อให้มีการสอบสวน และให้นำความในมาตรา ๕๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเรื่องร้องเรียนตามกฎหมายดังกล่าว พบการร้องเรียนใน ๔ ประเด็น ได้แก่ (๑) มาตรฐานการให้บริการสาธารณสุข (๒) ไม่ได้รับความสะดวกตามสมควร (๓) ไม่ได้รับบริการตามสิทธิที่กำหนด และ (๔) ถูกเรียกเก็บเงินโดยไม่มีสิทธิจะเรียกเก็บ ในปี ๒๕๕๗ มีเรื่องร้องเรียนจำนวน ๓,๘๒๘ เรื่อง ต่อจำนวนการเข้ารับบริการผู้ป่วยนอก ๑๕๔.๑๔ ล้านครั้ง คิดเป็นอัตราการร้องเรียนการใช้บริการ ๒.๔๘ ต่อแสนครั้งการใช้บริการ และเมื่อศึกษาอัตราร้องเรียนการใช้บริการจะพบว่า แนวโน้มอัตราการร้องเรียนมีจำนวนลดลง ดังแผนภูมิที่ ๑๘

แผนภูมิที่ ๑๘ อัตราร้องเรียนการใช้บริการสาธารณสุข ปี ๒๕๕๔-๒๕๕๗



*

จำนวน OP visit ๒๕๕๗ ใช้อ้างอิงจากปีงบประมาณ ๒๕๕๖

กลุ่มตัวชี้วัดที่ ๙: ความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ

ตัวชี้วัดที่ ๙.๑: ร้อยละของผู้ประกอบการที่มีการดำเนินการได้ถูกต้องตามมาตรฐานที่กำหนด

ผู้ประกอบการมีการดำเนินการได้ถูกต้องตามมาตรฐานที่กำหนด ร้อยละ ๙๘.๐

คำอธิบายผล: ผู้ประกอบการมีความรับผิดชอบดำเนินการได้ถูกต้องตามมาตรฐานที่กำหนดในระดับดี โดยสถานประกอบการผลิตภัณฑ์สุขภาพดำเนินการถูกต้องผ่านเกณฑ์มาตรฐานกว่าร้อยละ ๙๘.๐ แต่ยังพบผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ไม่เข้าเกณฑ์มาตรฐาน และโรงพยาบาลในระบบหลักประกันสุขภาพได้รับการรับรองคุณภาพมาตรฐาน HA เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ยังพบการร้องทุกข์โรงพยาบาล

สถานการณ์ระหว่างปี ๒๕๕๔-๒๕๕๖

ผลการดำเนินการตรวจสอบผู้ประกอบการด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา โดยผลการตรวจสอบเฝ้าระวังคุณภาพมาตรฐานของสถานประกอบการด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ ทั้งสถานผลิต นำเข้า ส่งออก ขายและมีไว้ครอบครอง ในระยะ ๓ ปี ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๔-๒๕๕๖ พบว่าสถานประกอบการผลิตภัณฑ์สุขภาพ ดำเนินการถูกต้องผ่านเกณฑ์มาตรฐานกว่าร้อยละ ๙๘.๐ โดยพบว่าสถานประกอบการด้านเครื่องมือแพทย์ เครื่องสำอาง และวัตถุอันตราย ดำเนินการถูกต้องตามเกณฑ์มาตรฐานกว่าร้อยละ ๑๐๐.๐ ในทั้ง ๓ ปีที่ทำการเฝ้าระวัง ดังตารางที่ ๒๕

ตารางที่ ๒๕ ผลการเฝ้าระวังสถานประกอบการผลิตภัณฑ์สุขภาพ ปี ๒๕๕๔-๒๕๕๖

สถานประกอบการ	ปี ๒๕๕๔		ปี ๒๕๕๕		ปี ๒๕๕๖	
	ตรวจสอบ	ผ่าน	ตรวจสอบ	ผ่าน	ตรวจสอบ	ผ่าน
อาหาร	๑,๗๗๕	๑,๗๕๓ (๙๘.๘)	๑,๓๔๐	๑,๓๓๗ (๙๙.๘)	๑,๕๑๖	๑,๕๑๑ (๙๙.๗)
ยา	๒,๖๑๕	๒,๕๑๘ (๙๖.๓)	๒,๖๓๐	๒,๒๖๐ (๘๙.๖)	๒,๔๘๓	๒,๔๒๔ (๙๗.๖)
เครื่องมือแพทย์	๔๕๒	๔๕๒ (๑๐๐.๐)	๔๐๒	๔๐๒ (๑๐๐.๐)	๒๖๔	๒๖๔ (๑๐๐.๐)
เครื่องสำอาง	๘๘๔	๘๘๔ (๑๐๐.๐)	๗๘๓	๗๘๓ (๑๐๐.๐)	๙๐๗	๙๐๗ (๑๐๐.๐)

สถาน ประกอบการ	ปี ๒๕๕๔		ปี ๒๕๕๕		ปี ๒๕๕๖	
	ตรวจสอบ	ผ่าน	ตรวจสอบ	ผ่าน	ตรวจสอบ	ผ่าน
วัดอุภัยนิตราย	๒๙๘	๒๙๘ (๑๐๐.๐)	๒๙๔	๒๙๔ (๑๐๐.๐)	๒๙๔	๒๙๓ (๑๐๐.๐)
วัดอุเสพตติ	๑๑๒	๑๑๒ (๑๐๐.๐)	๗๘	๗๘ (๑๐๐.๐)	๘๑๖	๘๑๓ (๙๙.๖)
รวม	๖,๑๓๖	๖,๐๑๗ (๙๘.๐)	๕,๕๒๗	๕,๕๐๔ (๙๙.๕)	๖,๒๗๙	๖,๒๑๒ (๙๘.๙)

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บคือร้อยละสถานประกอบการที่ผ่านมาตรฐาน

ในส่วนการดำเนินงานของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพนั้น มีภารกิจในการตรวจมาตรฐานประจำปีตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่กำหนดให้มีการตรวจมาตรฐานอย่างสม่ำเสมอ ตามแนวทางการตรวจและประเมินมาตรฐานสถานพยาบาลประเภทที่ไม่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน (คลินิก) และสถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน (โรงพยาบาล/สถานพยาบาลเอกชน) ซึ่งการได้คุณภาพมาตรฐานตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดหมายถึง สถานบริการสุขภาพภาคเอกชนได้คุณภาพ มาตรฐานตามแนวทางการตรวจและประเมินมาตรฐานสถานพยาบาลประเภทที่ไม่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน (คลินิก) และสถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน (โรงพยาบาล/สถานพยาบาลเอกชน) รวมถึงสถานพยาบาลเอกชนที่ผ่านเกณฑ์ การรับรองมาตรฐาน HA (Hospital Accreditation) จากสถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาลหรือได้รับการรับรอง JCI (Joint Commission International) แล้ว ปรากฏว่า ไม่มีข้อมูลการตรวจในปี ๒๕๕๗

สำนักกำกับคุณภาพสถานพยาบาล สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ได้วิเคราะห์ข้อมูลการรับรองคุณภาพมาตรฐาน HA ของโรงพยาบาลในระบบหลักประกันสุขภาพ ซึ่งสถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล (สรพ.) ให้การรับรองระหว่างปี ๒๕๔๖-๒๕๕๖ พบว่า โรงพยาบาลในระบบหลักประกันสุขภาพได้รับการรับรองคุณภาพมาตรฐาน HA เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ปี ๒๕๕๖ ได้รับการรับรองฯ ร้อยละ ๔๒.๖๕ ดังแผนภูมิที่ ๑๙

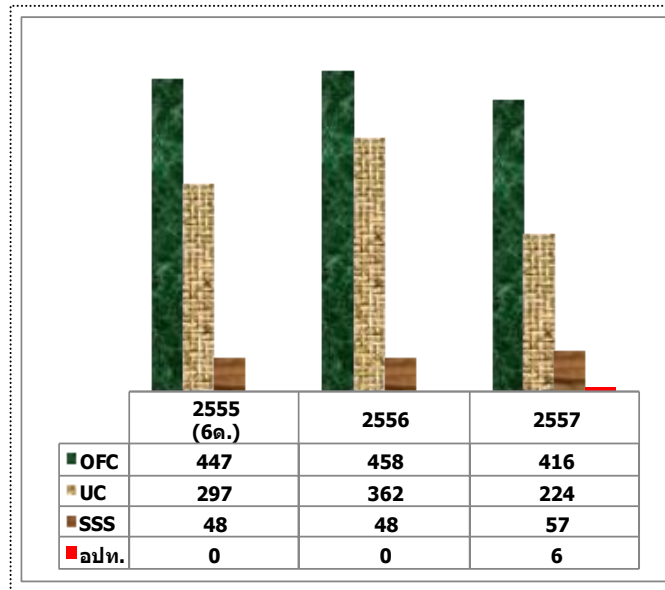
แผนภูมิที่ ๑๙ ร้อยละโรงพยาบาลในระบบหลักประกันสุขภาพ จำแนกตามขั้นตอนการรับรองคุณภาพ มาตรฐาน ปี ๒๕๔๖-๒๕๕๖



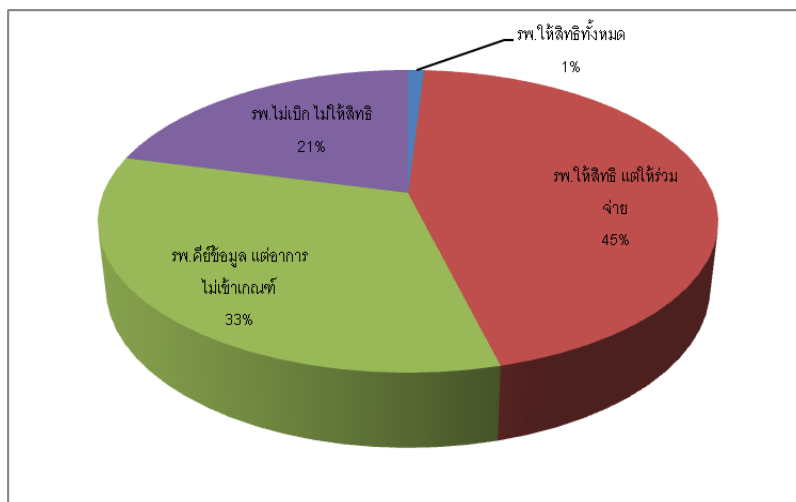
ที่มา: สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล (สรพ.) ปี 2556 ข้อมูล ณ 30 กันยายน 2556, วิเคราะห์โดยสำนักกำกับคุณภาพและประเมินผลลัพธ์สุขภาพ สปสช.

นอกจากนี้ จากการศึกษาเรื่องร้องทุกข์กรณีประชาชนใช้สิทธิฉุกเฉินในการรับบริการสาธารณสุข เช่น โรงพยาบาลไม่เบิกให้ โรงพยาบาลให้ผู้ป่วยร่วมจ่าย และโรงพยาบาลเบิกแต่ไม่ผ่านอนุมัติ ฯ ทั้งผู้ที่ใช้สิทธิตามสิทธิสวัสดิการรักษายาบาล กองทุนหลักประกันสุขภาพ และกองทุนประกันสังคม พบมีจำนวน ๗๐๓ เรื่อง และมีการไต่สวนยุติจำนวน ๔๒๕ เรื่อง โดยโรงพยาบาลให้สิทธิทั้งหมดร้อยละ ๑ โรงพยาบาลให้สิทธิ แต่ให้ร่วมจ่ายร้อยละ ๔๕ โรงพยาบาลศิษย์เบิกแต่ไม่เข้าเกณฑ์ร้อยละ ๓๓ และโรงพยาบาลไม่เบิกให้ร้อยละ ๒๑ ดังแผนภูมิที่ ๒๐ และแผนภูมิที่ ๒๑

แผนภูมิที่ ๒๐ จำนวนเรื่องร้องทุกข์กรณีประชาชนใช้สิทธิฉุกเฉินในการรับบริการสาธารณสุข ปี ๒๕๕๕-๒๕๕๗



แผนภูมิที่ ๒๑ ร้อยละของการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องทุกข์กรณีประชาชนใช้สิทธิฉุกเฉินในการรับบริการสาธารณสุขที่มีการใกล้เคียงยุดิ ปี ๒๕๕๗



กลุ่มตัวชี้วัดที่ ๑๐: การส่งเสริมการบริโภคที่ยั่งยืน

ตัวชี้วัดที่ ๑๐.๑: ร้อยละสถานประกอบการที่มีการประกอบการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและสังคม

สถานประกอบการที่มีการประกอบการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและสังคม มีจำนวน ๑๗,๙๙๗ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๑๒.๖

คำอธิบายผล: สถานประกอบการที่มีการประกอบการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและสังคม โดยเข้าร่วมโครงการอุตสาหกรรมสีเขียว (Green Industry) มีจำนวน ๑๗,๙๙๗ แห่ง จากจำนวนโรงงาน ๑๔๒,๗๘๘ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๑๒.๖

สถานการณ์ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๗

ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ กระทรวงอุตสาหกรรมได้ริเริ่มโครงการอุตสาหกรรมสีเขียว (Green Industry) ขึ้น เพื่อส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมให้มีการประกอบการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและสังคม ส่งผลให้ภาคอุตสาหกรรมมีภาพลักษณ์ที่ดูน่าเชื่อถือและประชาชนไว้วางใจ และเกิดการสร้างสรรค์ธุรกิจสีเขียว ซึ่งจะช่วยให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมสีเขียวของประเทศ (Green GDP) มีมูลค่าสูงขึ้นด้วย กระทรวงอุตสาหกรรมได้ผนึกกำลังกับทุกหน่วยงานของกระทรวงอุตสาหกรรมและสถาบันเครือข่าย โดยเฉพาะสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด และนิคมอุตสาหกรรมทั่วประเทศ ส่งเสริมให้สถานประกอบการทั่วประเทศใส่ใจในการดำเนินธุรกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การขับเคลื่อนอุตสาหกรรมสีเขียวของกระทรวงอุตสาหกรรมตั้งอยู่บนแนวคิดความสมัครใจของสถานประกอบการที่ต้องการดำเนินธุรกิจให้เป็นมิตรกับชุมชนและสิ่งแวดล้อมเพื่อมุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยดำเนินการอย่างเป็นระบบใน ๕ ระดับ จากระดับที่ง่ายไปสู่ระดับที่ยาก ดังนี้

ระดับที่ ๑ ความมุ่งมั่นสีเขียว (Green Commitment) คือความมุ่งมั่นที่จะลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และมีการสื่อสารภายในองค์กรให้ทราบโดยทั่วกัน

ระดับที่ ๒ ปฏิบัติการสีเขียว (Green Activity) คือการดำเนินกิจกรรมเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ สำเร็จตามความมุ่งมั่นที่ตั้งไว้

ระดับที่ ๓ ระบบสีเขียว (Green System) คือการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ มีการติดตาม ประเมินผล และทบทวนเพื่อการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการได้รับรางวัลด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นที่ยอมรับ และ การรับรองมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ

ระดับที่ ๔ วัฒนธรรมสีเขียว (Green Culture) คือการที่ทุกคนในองค์กรให้ความร่วมมือร่วมใจดำเนินงาน อย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ในทุกด้านของการประกอบกิจการ จนกลายเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมองค์กร

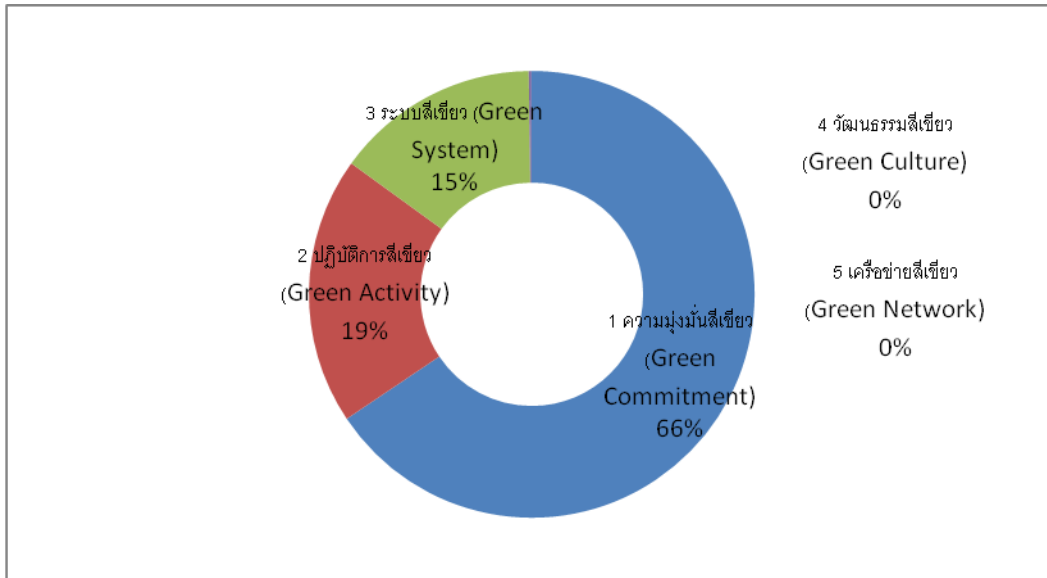
ระดับที่ ๕ เครือข่ายสีเขียว (Green Network) คือการแสดงถึงการขยายเครือข่ายตลอดห่วงโซ่อุปทานสีเขียว โดยสนับสนุนให้คู่ค้าและพันธมิตรเข้าสู่กระบวนการรับรองอุตสาหกรรม สีเขียวด้วย

จากการดำเนินการที่ผ่านมา นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ พบว่า มีผู้ประกอบการโรงงานให้ความสนใจเข้าร่วมโครงการจำนวน ๑๗,๙๙๗ แห่ง จากจำนวนโรงงาน ๑๔๒,๗๘๘ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๑๒.๖ และมีโรงงานที่อยู่ในระดับ ๕ คือบริษัทปูนซีเมนต์ ลำปาง (จำกัด) ๒ โรงงาน, บริษัท มาบตาพุดโอเลฟินส์ (จำกัด) ๑ โรงงาน และบริษัทปูนซีเมนต์นครหลวง (จำกัด) ๒ โรงงาน ดังตารางที่ ๒๖ และแผนภูมิที่ ๒๒

ตารางที่ ๒๖ จำนวนและร้อยละของโรงงานที่ให้ความสนใจเข้าร่วมโครงการอุตสาหกรรมสีเขียว จำแนกตามระดับ

ระดับที่	การประเมิน	จำนวน (แห่ง)	ร้อยละ
๑	ความมุ่งมั่นสีเขียว (Green Commitment)	๑๑,๗๖๕	๖๕.๖
๒	ปฏิบัติการสีเขียว (Green Activity)	๓,๔๗๗	๑๙.๔
๓	ระบบสีเขียว (Green System)	๒,๖๕๗	๑๔.๘
๔	วัฒนธรรมสีเขียว (Green Culture)	๓๓	๐.๒
๕	เครือข่ายสีเขียว (Green Network)	๕	๐.๐๓
	รวม	๑๗,๙๙๗	๑๐๐.๐

แผนภูมิที่ ๒๒ จำนวนและร้อยละของโรงงานที่ให้ความสนใจเข้าร่วมโครงการอุตสาหกรรมสีเขียว จำแนกตามระดับ



ข้อมูลข่าวสารในการคุ้มครองผู้บริโภค

ผลการศึกษาสถานการณ์การคุ้มครองผู้บริโภคตามตัวชี้วัดการคุ้มครองผู้บริโภคระดับชาติในด้านข้อมูลข่าวสารในการคุ้มครองผู้บริโภค ปี ๒๕๕๗ พบว่า

๑. ผู้บริโภคได้รับความรู้และเข้าถึงข้อมูลที่ครบถ้วนและสมประโยชน์ในระดับต่ำ โดย (๑) มีรายงานข้อมูลเปรียบเทียบคุณภาพของสินค้าและบริการในวารสารฉลาดซื้อซึ่งมีสมาชิกหรือผู้อ่านอยู่ในวงจำกัด (๒) มีรายการคุ้มครองผู้บริโภคที่นำเสนอทางสถานีโทรทัศน์ในรอบปี เพียง ๒ รายการ และ (๓) บทความเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในเผยแพร่สื่อสิ่งพิมพ์มีจำนวนน้อยมาก (ค่าเฉลี่ย ๑๖.๗ บทความ/ฉบับ/ปี)

๒. รัฐบาลมีการควบคุมการส่งเสริมการขายและการโฆษณาโดยมีการกำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายทั้งกฎหมายกลางและกฎหมายเฉพาะ

๓. สื่อมวลชนมีการกระทำผิดโฆษณาสินค้าและบริการทั่วไปจำนวนมาก (๑,๕๑๗ เรื่อง คิดเป็นร้อยละ ๒๓.๒ ของการกระทำผิดทั้งหมด) แสดงว่า สื่อมวลชนมีความรับผิดชอบต่อสังคมในการโฆษณาในระดับพอใช้

รายละเอียดรายงานสถานการณ์การคุ้มครองผู้บริโภคตามตัวชี้วัดการคุ้มครองผู้บริโภคระดับชาติในด้านข้อมูลข่าวสารในการคุ้มครองผู้บริโภค สามารถศึกษาได้จากกลุ่มตัวชี้วัดที่ ๑๑ ข้อมูลข่าวสารสู่ผู้บริโภค และกลุ่มตัวชี้วัดที่ ๑๒ สื่อสารมวลชนกับการคุ้มครองผู้บริโภค และการโฆษณา ดังนี้

กลุ่มตัวชี้วัดที่ ๑๑: ข้อมูลข่าวสารด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

ตัวชี้วัดที่ ๑๑.๑: มีรายงานข้อมูลเปรียบเทียบคุณภาพของสินค้าและบริการโดยองค์กรที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย

มีรายงานข้อมูลเปรียบเทียบคุณภาพของสินค้าและบริการโดยองค์กรที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย
(มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค)

คำอธิบายผล: ผู้บริโภคได้รับความรู้และเข้าถึงข้อมูลที่ครบถ้วนและสมประโยชน์ จากการที่มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคมีรายงานข้อมูลเปรียบเทียบคุณภาพของสินค้าและบริการผ่านวารสารฉลาดซื้อ แต่สมาชิกหรือผู้อ่านวารสารฉลาดซื้อมีจำนวนน้อย

สถานการณ์ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๗

มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากในการคุ้มครองผู้บริโภคภาคเอกชน จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการส่งเสริมให้ผู้บริโภคตระหนักในสิทธิและได้รับการคุ้มครองตามสิทธิสนับสนุนและส่งเสริมให้ผู้บริโภคและองค์กรผู้บริโภคต่างๆ ให้มีส่วนในการคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนส่งเสริมการศึกษา วิจัยและเผยแพร่ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคได้ดำเนินการเผยแพร่ความรู้ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในหลายรูปแบบ การเปิดเวทีผู้บริโภคตามสถานที่ต่างๆ รายการโทรทัศน์ “สภาผู้บริโภค” ทางช่อง ๑๑ หรือ “กระต่ายตื่นตัว” ทางช่องทีวียไทย (TPBS) (ปัจจุบันไม่ได้ดำเนินการแล้ว) รายการวิทยุ และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางเว็บไซต์โดยศูนย์ข้อมูลข่าวสารเพื่อผู้บริโภค นอกจากนี้ยังได้จัดทำวารสารฉลาดซื้อ ซึ่งเป็นช่องทางการสื่อสารข้อมูลด้านการคุ้มครองผู้บริโภคที่สำคัญสู่สาธารณะ โดยประชาชนสามารถสมัครเป็นสมาชิการสารเป็นรายปีและเป็นสมาชิกทางออนไลน์ได้

วารสารฉลาดซื้อเป็นวารสารรายเดือน มีคอลัมน์ที่หลากหลาย เช่น เสียงผู้บริโภค กฎหมาย ความเคลื่อนไหว หน้าต่างผู้บริโภค เป็นต้น และมีคอลัมน์ ทดสอบ ซึ่งเป็นการรายงานผลการเปรียบเทียบคุณภาพของสินค้าและบริการของศูนย์ทดสอบฉลาดซื้อในประเด็นการเงิน บริการ ไอที อาหาร เครื่องสำอาง และยา ในแง่มุมต่างๆ ซึ่งเป็นข้อสำคัญในการตัดสินใจเลือกซื้อสินค้าและเลือกรับบริการของผู้บริโภค

เมื่อพิจารณาการเผยแพร่รายงานผลการเปรียบเทียบข้อมูลสินค้าและบริการ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๗ ของวารสารฉลาดซื้อ ผ่านคอลัมน์ ทดสอบ พบตัวอย่างผลการเปรียบเทียบคุณภาพสินค้าและบริการ โดยมีรายละเอียดดังตารางที่ ๒๗

ตารางที่ ๒๗ การเปรียบเทียบสินค้าและบริการของวารสารฉลาดซื้อ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๗

สินค้า/บริการ	ผลการทดสอบโดยสรุป
กาแฟลดน้ำหนัก	ไม่พบสารไซบูทรามินในทุกตัวอย่าง
น้ำสลัด	น้ำสลัดในท้องตลาดในปริมาณ ๒ ซ้อนโต๊ะ มีปริมาณไขมันที่มากกว่าปริมาณของไขมันที่เหมาะสมในอาหาร ๑ มื้อ ที่ ๑๕ กรัมไปเล็กน้อย
ผักขึ้นห้าง	พบการปนเปื้อนสารในกลุ่มคาร์บาเมต ที่ชื่อว่า เมทธิโอคาร์บ (Methiocarb) ที่ปริมาณน้อยกว่า ๐.๐๑ มิลลิกรัมต่อกิโลกรัม และสารเมทิดาไทออน (Methidathion) น้อยกว่า ๐.๐๕ มิลลิกรัมต่อกิโลกรัม ซึ่งมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) ไม่ได้มีกำหนดเกณฑ์ไว้
ผักสดในตลาดสด	ผักบุ้งจีน จากทั้ง ๒ ตลาด ไม่พบการปนเปื้อนของสารเคมีกำจัดศัตรูพืช แต่พบว่า ผักชี และพริกจินดา จากทั้ง ๒ ตลาด พบการปนเปื้อนของสารเคมีมากโดยในหนึ่งตัวอย่างพบการปนเปื้อนสารเคมี ๓ - ๔ ชนิด
ข้าวหอมมะลิ	ข้าวหอมมะลิทั้ง ๑๘ ตัวอย่างผ่านเกณฑ์ตามมาตรฐานข้าวหอมมะลิไทย พ.ศ.๒๕๔๔ ซึ่งเป็นเกณฑ์มาตรฐานที่ออกโดยกระทรวงพาณิชย์
บอแรกซ์ในหมูปด	พบมีการใช้สารบอแรกซ์กับหมูปด ๑ แห่ง ที่ตลาดสดยิ่งเจริญ ตลาดที่ไม่พบสารบอแรกซ์ ได้แก่ ตลาดสำโรง พระประแดง อ.ต.ก. บางบอน ฟู้ดแลนด์ เทสโก้ ท็อปส์ ยี่ห้อยี่พี เฟรชมาร์ท ยี่ห้อยี่เอสเฟี้ยว
Tablet	เปรียบเทียบราคาและคุณภาพ Tablet รุ่นที่มีขายในประเทศไทย
ผงซักฟอก	เปรียบเทียบประสิทธิภาพและคุณสมบัติในด้านต่างๆของผงซักฟอกสำหรับซักด้วยเครื่องซักผ้าชนิดเปิดฝาด้านบน จำนวน ๒๐ ยี่ห้อ
โรงแรม	เปรียบเทียบความรับผิดชอบต่อสังคมของเครือข่ายโรงแรมระดับโลก
สารกันบูดในขนมปัง	๒ ใน ๓ ของตัวอย่างทั้งหมด พบใช้สารกันบูดที่ยังอยู่ในเกณฑ์ปลอดภัย และพบว่ามีการใช้สารกันบูดในขนมอบสูงถึงร้อยละ ๗๙ (รวม ๑๑ ตัวอย่าง)
หูฟัง	ในภาพรวม ยังไม่มีหูฟังรุ่นไหนในการทดสอบครั้งนี้ที่ได้คะแนนในระดับ ๕ ดาว แต่หูฟังที่มีคะแนนในการทดสอบครั้งนี้มากที่สุดคือ Sennheiser HD ๒๒๙

ตัวชี้วัดที่ ๑๑.๒: จำนวนรายการการคุ้มครองผู้บริโภคที่นำเสนอทางสถานีโทรทัศน์

รายการคุ้มครองผู้บริโภคที่นำเสนอทางสถานีโทรทัศน์มีจำนวน ๒ รายการ

คำอธิบายผล: ผู้บริโภคได้รับความรู้และเข้าถึงข้อมูลที่ครบถ้วนและสมประโยชน์อย่างมาก เนื่องจากมีรายการคุ้มครองผู้บริโภคที่นำเสนอทางสถานีโทรทัศน์เพียง ๒ รายการ

สถานการณ์ระหว่างปี พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๕๗

สถานีโทรทัศน์เป็นช่องทางการสื่อสารที่สำคัญและเข้าถึงผู้บริโภคไทยมากช่องทางหนึ่ง การสื่อสารข้อมูลด้านการคุ้มครองผู้บริโภคผ่านช่องทางนี้ จึงมีความสำคัญต่อการเผยแพร่ข้อมูลสู่ผู้บริโภคเป็นอย่างยิ่ง ปัจจุบันพบว่า สถานีโทรทัศน์ส่วนใหญ่มีนโยบายผลิตรายการโทรทัศน์ที่มีเนื้อหาสาระด้านการบันเทิงเป็นหลัก เพื่อดึงดูดให้ผู้บริโภคสนใจติดตามรายการโทรทัศน์ของตน ซึ่งจะส่งผลต่อค่าตอบแทนที่จะได้รับการโฆษณาสินค้าและบริการที่จะสูงขึ้น

จากการสำรวจรายการโทรทัศน์ของสถานีโทรทัศน์หลักประกอบด้วย ช่อง ๓, ๕, ๗, ๙, ๑๑, Thai PBS และ Nation channel ในระยะ ๓ ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๗) ของแผนงานพัฒนาวิชาการ และกลไกคุ้มครองผู้บริโภค พบว่า ไม่มีรายการโทรทัศน์ใดที่มีเนื้อหาหลักเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเลย มีเพียงบางรายการที่สอดแทรกเนื้อหาด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในการนำเสนอเพียงบางตอนของรายการ

.เช่น รายการ “กินอยู่คือ” ทางสถานีโทรทัศน์ Thai PBS, รายการ “Nation ระวังภัย” และรายการ “รู้ ก โล ก” ทางสถานีโทรทัศน์ Nation Channel, รายการ “กบนอกกะลา” และรายการ “สโมสรรสุขภาพ” ทางสถานีโทรทัศน์ช่อง ๙ ฯ

นอกเหนือจากการผลิตรายการโทรทัศน์โดยภาคเอกชนแล้ว หากพิจารณาการผลิตรายการโทรทัศน์ของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคในระยะเวลาที่ผ่านมา จะพบว่า มีอีก ๒ องค์กรที่เคยมีบทบาทในการผลิตรายการด้านคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อการสื่อสารสาธารณะ ประกอบด้วย

๑) มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค พบว่า การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ถือเป็นภารกิจหลักที่มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค (มพบ.) ได้ดำเนินการมาโดยตลอด และมีการสื่อสารผ่านรายการโทรทัศน์ที่ผลิตโดยมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคเอง รายการโทรทัศน์รายการแรกที่มีเนื้อหาด้านการคุ้มครองผู้บริโภคคือรายการ “สภาผู้บริโภค” ของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ซึ่งเป็นรายการ talk show ออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ ช่อง ๑๑ ตั้งแต่นั้นปี พ.ศ. ๒๕๔๒ – ๒๕๕๐ โดยได้รับงบประมาณสนับสนุนการผลิตรายการจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) และสำนักกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ

รายการเพื่อให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเยาวชนมากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของแหล่งทุน จึงเปลี่ยนแปลงเป็นรายการ “กระต่ายตื่นตัว” ออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ช่อง ๑๑ และเมื่อมูลนิธิได้งบการสนับสนุนการผลิตรายการจากสถานีโทรทัศน์ Thai PBS จึงเปลี่ยนมาออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ Thai PBS ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๐-๒๕๕๔ และยกเลิกรายการเนื่องจากแหล่งทุนต้องการให้ปรับเปลี่ยนเนื้อหาการนำเสนอ ซึ่งไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคได้รับสนับสนุนงบประมาณจาก สสส. ผลิตรายการ “สัญญาไม่เป็นสัญญา” ซึ่งนำกรณีการร้องเรียนของผู้บริโภคมาทำเป็นกรณีศึกษาเผยแพร่ จำนวน ๒๐ ตอน ทางสถานีโทรทัศน์ช่อง ๑๑ ในวันอาทิตย์ และยกเลิกการผลิตรายการเนื่องจากไม่ได้รับทุนสนับสนุนต่อ และในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคได้จัดสรรงบประมาณบางส่วนจากโครงการสร้างความเข้าใจและผลักดันองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค มาผลิตรายการ “ทีวีผู้บริโภค ๒๔ ชั่วโมง” ออกอากาศทางโทรทัศน์ online ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๗ และไม่ผลิตรายการต่อเพราะหมดงบประมาณ ในปัจจุบันยังไม่มีการผลิตรายการโทรทัศน์อื่นๆนำเสนอผู้บริโภค

๒) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้ผลิตรายการโทรทัศน์ชื่อรายการ “สคบ.ห่วงใย ใส่ใจผู้บริโภค” ออกอากาศเป็น ๑ ช่วงของรายการ “๕ สุดยอด” ทางสถานีโทรทัศน์ช่อง ๕ โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ออกอากาศจำนวน ๑๕ ตอน และสิ้นสุดสัญญาในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๗

จะเห็นว่าในสถานการณ์ปัจจุบันมีรายการโทรทัศน์เพียง ๒ รายการที่มีเนื้อหาหลักเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค คือรายการ “สคบ.ห่วงใย ใส่ใจผู้บริโภค” และรายการ “ทีวีผู้บริโภค ๒๔ ชั่วโมง” ที่ผลิตโดยสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ตามลำดับ แต่มีการผลิตรายการได้เพียงระยะเวลาหนึ่งและยกเลิกรายการเมื่อหมดงบประมาณ ดังนั้น จึงเกิดความไม่ต่อเนื่องในการนำเสนอข้อมูลด้านการคุ้มครองผู้บริโภคสู่ประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไขต่อไป

ตัวชี้วัดที่ ๑๑.๓: มีกฎหมายและมาตรการที่ใช้ในการควบคุมการส่งเสริมการขายและการโฆษณา

มีกฎหมายและมาตรการที่ใช้ในการควบคุมการส่งเสริมการขายและการโฆษณา

คำอธิบายผล: รัฐบาลมีการควบคุมการส่งเสริมการขายและการโฆษณาโดยมีการกำหนดไว้ใน บทบัญญัติของกฎหมาย

สถานการณ์ในปี พ.ศ.๒๕๕๗

การส่งเสริมการขายและการโฆษณาเป็นกลยุทธ์สำคัญของผู้ประกอบการที่จะนำเสนอสินค้าหรือบริการของตนให้ผู้บริโภคตัดสินใจเลือกซื้อหรือเลือกใช้ ในปัจจุบันพบว่าผู้ประกอบการเลือกช่องทางการส่งข้อมูลข่าวสารของสินค้าและบริการที่หลากหลายผ่านสื่อต่างๆ ทั้ง สื่อสิ่งพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ โทรศัพท์และอินเทอร์เน็ต รวมถึงใช้กลยุทธ์ที่หลากหลายในการส่งเสริมการขายเพื่อจูงใจผู้บริโภคในการซื้อสินค้าและบริการ

ดังนั้น การมีกฎหมายหรือกฎระเบียบที่ควบคุมการส่งเสริมการขายและการโฆษณาจึงเป็นสิ่งที่สำคัญในการคุ้มครองให้ผู้บริโภคได้รับข้อมูลที่เป็นจริงและไม่ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ

ในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการส่งเสริมการขายและการโฆษณานั้น พบว่า ในประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่ควบคุมแยกเป็นการเฉพาะ แต่การควบคุมการโฆษณานั้นถูกกำหนดเป็นบทบัญญัติหลักในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ และบทบัญญัติเกี่ยวกับควบคุมการโฆษณาหรือการส่งเสริมการขายในกฎหมายเฉพาะ เช่น

- พระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม มีบทบัญญัติว่าด้วยการโฆษณา โดยการโฆษณาต้องได้รับอนุญาต ต้องโฆษณาตามที่กฎหมายกำหนด และห้ามโฆษณาตามที่กฎหมายกำหนดด้วย

- พระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีบทบัญญัติว่าด้วยการโฆษณาซึ่งรวมถึงการส่งเสริมการขาย โดยการโฆษณาต้องได้รับอนุญาต ต้องโฆษณาตามที่กฎหมายกำหนด และห้ามโฆษณาตามที่กฎหมายกำหนดด้วย

- พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีบทบัญญัติว่าด้วยการโฆษณา โดยการโฆษณาต้องได้รับอนุญาต และห้ามโฆษณาหลอกลวงให้หลงเชื่อโดยไม่สมควร

- สำหรับสินค้าและบริการประเภทอื่นที่นอกเหนือจากผลิตภัณฑ์สุขภาพนั้น ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติการโฆษณาในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒

นอกจากนี้ มีการจัดทำเกณฑ์จริยธรรมว่าด้วยการส่งเสริมการขายยาขึ้นตามแนวทางขององค์การอนามัยโลก ซึ่งเกณฑ์จริยธรรมว่าด้วยการส่งเสริมการขายยาของประเทศไทยนี้ได้ถูกพัฒนาโดยคณะทำงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การส่งเสริมจริยธรรมผู้ส่งขายและยุติการส่งเสริมการขายยาที่ขาดจริยธรรม ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะอนุกรรมการส่งเสริมการใช้ยาอย่างสมเหตุผล ในคณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติ การพัฒนาเกณฑ์จริยธรรมดังกล่าว มีวัตถุประสงค์ให้เป็นเกณฑ์กลางของประเทศ เป็นบรรทัดฐานให้สถานบริการสาธารณสุขในสังกัดทั่วประเทศปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์เต็มที่ เป็นกลไกการตรวจสอบ โปร่งใส ไร้อคติ โดยได้ลงนามและมีผลบังคับใช้เริ่มตั้งแต่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ เป็นต้นไป ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องสามารถนำหลักเกณฑ์จริยธรรมว่าด้วยการส่งเสริมการขายยานี้ไปเป็นแนวปฏิบัติ สามารถประยุกต์ใช้หรือขยายเพิ่มเติม ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์จริยธรรม นี้ได้แก่ ผู้ประกอบวิชาชีพ ซึ่งเป็นผู้ส่งขาย ผู้บริหารหรือ ผู้มีอำนาจในสถานพยาบาลหรือหน่วยงาน เกสเซอร์ในสถานพยาบาล สถานบริการเภสัชกรรม หรือ หน่วยงานอื่น บริษัทยาและผู้แทนยา อาจารย์และนักศึกษาของสถานศึกษาด้านการแพทย์

กลุ่มตัวชี้วัดที่ ๑๒: สื่อสารมวลชนกับการคุ้มครองผู้บริโภคและการโฆษณา

ตัวชี้วัดที่ ๑๒.๑: จำนวนบทความที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในหนังสือพิมพ์

บทความที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในหนังสือพิมพ์ มีจำนวน ๑๖.๗ บทความ/ฉบับ/ปี

คำอธิบายผล: สื่อมวลชนเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการคุ้มครองผู้บริโภคในระดับต่ำมาก โดยการเผยแพร่บทความที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในสื่อสิ่งพิมพ์ในรอบปี ๒๕๕๗ มีจำนวนน้อยมาก (ค่าเฉลี่ย ๑๖.๗ บทความ/ฉบับ/ปี)

สถานการณ์ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗

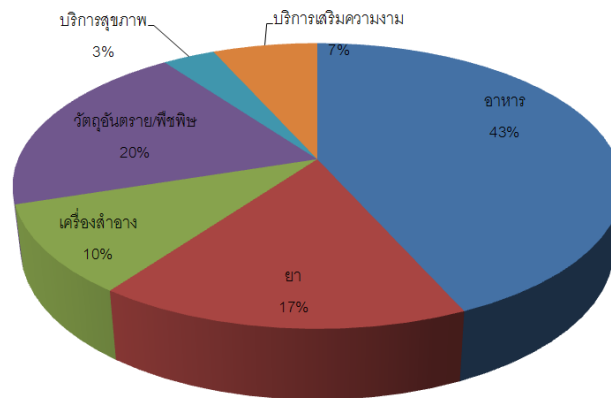
ผลการสำรวจบทความที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่นำเสนอผ่านหนังสือพิมพ์ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๗ โดยเก็บข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ ๓ ฉบับ ได้แก่ ไทยรัฐ มติชน และกรุงเทพธุรกิจ โดยสำนักงานแผนงานพัฒนาวิชาการและกลไกคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ (คคส.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พบว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ๒๕๕๖ และ ๒๕๕๗ มีบทความที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่นำเสนอผ่านหนังสือพิมพ์จำนวน ๑๐.๐ ๔.๓ และ ๑๖.๗ บทความ/ฉบับ/ปี ดังตารางที่ ๒๘

ตารางที่ ๒๘ จำนวนบทความที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในหนังสือพิมพ์ ปี พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๗

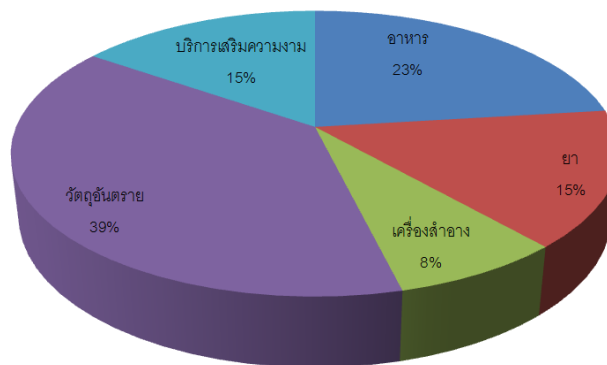
ปี พ.ศ.	จำนวนบทความเฉลี่ย (บทความ/ฉบับ/ปี)
๒๕๕๕	๑๐.๐
๒๕๕๖	๔.๓
๒๕๕๗	๑๖.๗

เมื่อพิจารณาบทความด้านการคุ้มครองผู้บริโภคที่นำเสนอผ่านหนังสือพิมพ์ พบว่า ส่วนใหญ่บทความเกี่ยวกับกฎหมาย อาหาร ยา บริการสุขภาพ เป็นหลัก และเป็นที่น่าสนใจว่าในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ มีการนำเสนอบทความด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในปริมาณที่เพิ่มขึ้น

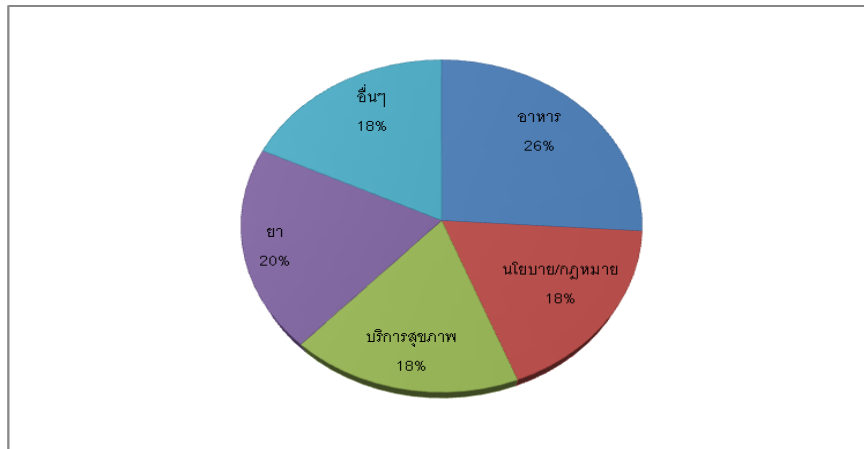
แผนภูมิที่ ๒๓ ร้อยละของผลิตภัณฑ์สุขภาพและบริการสุขภาพที่นำเสนอในประเด็นการคุ้มครองผู้บริโภคผ่านหนังสือพิมพ์ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕



แผนภูมิที่ ๒๔ ร้อยละของผลิตภัณฑ์สุขภาพและบริการสุขภาพที่นำเสนอในประเด็นการคุ้มครองผู้บริโภคผ่านหนังสือพิมพ์ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖



แผนภูมิที่ ๒๕ ร้อยละของผลิตภัณฑ์สุขภาพและบริการสุขภาพที่นำเสนอในประเด็นการคุ้มครองผู้บริโภค ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗



ตัวชี้วัดที่ ๑๒.๒: จำนวนเรื่องที่ถูกดำเนินคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดโฆษณา

เรื่องที่ถูกดำเนินคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดโฆษณามีจำนวน ๑,๕๑๗ เรื่อง คิดเป็นร้อยละ ๒๓.๒

คำอธิบายผล: สื่อมวลชนมีการกระทำความผิดโฆษณาสินค้าและบริการทั่วไปจำนวนมาก (๑,๕๑๗ เรื่อง คิดเป็นร้อยละ ๒๓.๒) แสดงว่า สื่อมวลชนมีความรับผิดชอบต่อสังคมในการโฆษณาในระดับพอใช้

สถานการณ์ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๗

หน่วยงานภาครัฐที่ทำการตรวจสอบการกระทำความผิดด้านโฆษณาสินค้าและบริการ คือ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) อาศัยอำนาจของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา ทำหน้าที่กำกับดูแลการโฆษณาสินค้าและบริการทั่วไป และสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) อาศัยอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์สุขภาพ ทำหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแลการโฆษณาผลิตภัณฑ์และบริการด้านสุขภาพ

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) มีการดำเนินการด้านปัญหาการโฆษณา ๒ ส่วน คือ การรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคและดำเนินการต่อ และการปฏิบัติงานเชิงรุกโดยการตรวจสอบพฤติการณ์ของผู้ประกอบธุรกิจ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๗ พบว่า มีข้อร้องเรียนด้านการโฆษณาในปี ๒๕๕๕ จำนวน ๑,๗๕๘ ราย (ร้อยละ๑๙.๑) ปี ๒๕๕๖ จำนวน ๑,๒๑๘ ราย (ร้อยละ๑๖.๒) และปี ๒๕๕๗ จำนวน ๑,๕๑๗ ราย (ร้อยละ๒๓.๒) ดังนี้

ตารางที่ ๒๙ การรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคด้านการโฆษณาของ สคบ. ปี พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๗

เรื่องร้องเรียน	ปีงบประมาณ		
	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗
ข้อร้องเรียนทั้งหมด (ราย)	๙,๒๒๔	๗,๔๙๙	๖,๕๓๗
ข้อร้องเรียนด้านการโฆษณา (ราย)	๑,๗๕๘	๑,๒๑๘	๑,๕๑๗
ร้อยละข้อร้องเรียนด้านการโฆษณา	๑๙.๑	๑๖.๒	๒๓.๒

ส่วนการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ต่อประเด็นการโฆษณานั้น เป็นการดำเนินการในอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย พระราชบัญญัติยา พระราชบัญญัติอาหาร และพระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ ส่วนการดำเนินคดีต่อการโฆษณาเครื่องสำอางนั้น อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยในการดำเนินคดีเปรียบเทียบปรับของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ระหว่างเดือนมิถุนายน – ธันวาคม ๒๕๕๗ มีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ ๓๐ คดีเปรียบเทียบปรับของ อย. ระหว่างเดือนมิถุนายน – ธันวาคม ๒๕๕๗

เดือน	คดีเปรียบเทียบปรับทั้งหมด (ราย)	คดีด้านการโฆษณา (ราย)			
		อาหาร	ยา	เครื่องสำอาง	เครื่องมือแพทย์
มิถุนายน ๕๗	๑๒๔	๖๒	๓	๖	๙
กรกฎาคม ๕๗	๗๑	๓๗	๔	๓	๖
สิงหาคม ๕๗	๔๖	๒๑	๐	๓	๔
กันยายน ๕๗	๑๐๕	๕๔	๖	๒	๘
ตุลาคม ๕๗	๑๑๓	๖๘	๖	๔	๕
พฤศจิกายน ๕๗	๑๒๒	๖๕	๗	๑	๕
ธันวาคม ๕๗	๗๓	๔๘	๓	๑	๐

จะพบว่าการดำเนินคดีเปรียบเทียบปรับของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ส่วนใหญ่เป็น ความผิดในการโฆษณาอาหาร ซึ่งเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

แผนงานพัฒนาวิชาการและกลไกคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ (คคส.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ภายใต้ความร่วมมือทางวิชาการกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) พัฒนา “ตัวชี้วัดการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพระดับชาติ” ขึ้น มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการประเมินสถานการณ์การคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยในรอบปี พ.ศ.๒๕๕๗ โดยวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหา ความเปลี่ยนแปลงผลการดำเนินงาน และความสำเร็จในการคุ้มครองผู้บริโภค เปรียบเทียบกับเป้าหมายในการพัฒนาระบบการคุ้มครองผู้บริโภคในระดับชาติและนานาชาติ ผลการศึกษาวิเคราะห์ตัวชี้วัด ๕ กลุ่ม จำนวน ๓๐ ตัวชี้วัด ในองค์ประกอบ ๕ ด้าน สามารถสรุปสถานการณ์การคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๕๗ ได้ดังนี้

๑. สถานะผู้บริโภค พิจารณาด้วยกลุ่มตัวชี้วัด ๓ กลุ่ม จำนวน ๘ ตัวชี้วัด สรุปได้ดังนี้

๑.๑ สิทธิผู้บริโภคและศักยภาพผู้บริโภค ผู้บริโภคได้รับการรับรองสิทธิผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๒๒ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งสิทธิผู้บริโภคไทยไม่เท่าเทียมกับสิทธิผู้บริโภคสากล และผู้บริโภครับรู้สิทธิผู้บริโภคในระดับพอใช้ ในด้านศักยภาพผู้บริโภคนั้น ผู้บริโภคมีความรู้เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์สุขภาพในระดับดี ผู้บริโภคมีความสามารถในการเลือกซื้อและเลือกบริโภคผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพ มาตรฐาน และปลอดภัย

๑.๒ ผลกระทบจากการบริโภค ผู้บริโภคได้รับผลกระทบจากการบริโภค และไม่ได้รับการปกป้องคุ้มครองและรับทราบผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบริโภค เนื่องจากมีการเผยแพร่ข้อมูลความเสียหายจากการบริโภคในสื่อสาธารณะให้ประชาชนรับทราบน้อยมาก และพบการเตือนภัยผู้บริโภคในสื่อสาธารณะทั้งในรูปแบบของข่าวสารหรือบทความน้อยมาก

๑.๓ พฤติกรรมในการบริโภค ผู้บริโภคมีพฤติกรรมที่รับประทานอาหารกลุ่มเสี่ยงต่าง ๆ ได้แก่ อาหารที่มีไขมันสูง ขนมกรุบกรอบ เครื่องดื่มประเภทน้ำอัดลมและเครื่องดื่มที่มีรสหวาน

๒. นโยบาย กฎหมาย และองค์กรด้านคุ้มครองผู้บริโภค พิจารณาด้วยกลุ่มตัวชี้วัด ๒ กลุ่ม จำนวน ๕ ตัวชี้วัด สรุปได้ดังนี้

๒.๑ นโยบายและกฎหมายด้านคุ้มครองผู้บริโภค รัฐบาลมีการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานด้านคุ้มครองผู้บริโภค มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคบางเรื่องให้ทันสมัย เช่น พระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ พ.ศ.๒๕๕๑ และไม่มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคบางเรื่อง เช่น พระราชบัญญัติยา พ.ศ.๒๕๑๐ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.๒๕๒๒

๒.๒ องค์กรด้านคุ้มครองผู้บริโภค หน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคภาครัฐทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคครอบคลุมทั้งด้านบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ และมีองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคกระจายอยู่ทั่วประเทศ ครอบคลุมเกือบทุกจังหวัด แต่ไม่มีการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

๓. กลไกการคุ้มครองผู้บริโภค พิจารณาด้วยกลุ่มตัวชี้วัด ๒ กลุ่ม จำนวน ๖ ตัวชี้วัด สรุปได้ดังนี้

๓.๑ การเฝ้าระวังและจัดการอันตรายของสินค้าหรือบริการ รัฐบาลไม่ได้ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เฝ้าระวัง ติดตาม และตรวจสอบสินค้าหรือบริการ ขณะที่องค์กรภาคประชาชนด้านการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น มีกลไกทำหน้าที่เฝ้าระวัง ติดตาม และตรวจสอบสินค้าหรือบริการน้อยมาก โดยส่วนใหญ่มักทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียน

๓.๒ การร้องเรียนและการชดเชยเยียวยาความเสียหาย ผู้บริโภคที่ร้องเรียน ได้รับการแก้ปัญหาการบริโภคจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) และสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ภายในเวลาที่เหมาะสมและรวดเร็ว และรัฐบาลส่งเสริมการใช้กระบวนการพิจารณาติดตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลในรอบปี จำนวน ๕๐๔,๔๙๗ คดี แต่คดีส่วนใหญ่ยังเป็นการฟ้องคดีโดยผู้ประกอบการ (ร้อยละ ๘๙.๗) และคดีส่วนน้อยเป็นการฟ้องคดีโดยผู้บริโภค (ร้อยละ ๑๐.๓) และสคบ. เป็นผู้แทนผู้บริโภคในการดำเนินการฟ้องและดำเนินคดีแทนตามกฎหมาย (จำนวน ๒๐๗ คดี)

๔. คุณภาพของสินค้าหรือบริการ และความรับผิดชอบต่อผู้ประกอบการ ในด้านมาตรฐานคุณภาพ และความปลอดภัยนั้น ผู้บริโภคได้รับสินค้าและบริการที่มีมาตรฐาน คุณภาพ และความปลอดภัยในระดับพอใช้ โดยสถานที่ผลิตผลิตภัณฑ์สุขภาพหรือสถานที่บริการได้รับการรับรองมาตรฐานตามกฎหมาย บางกลุ่ม (ร้อยละ ๖๖.๗) มีผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ไม่เข้าเกณฑ์มาตรฐาน (ร้อยละ ๑๗.๓) อาหารสดยังไม่เข้ามาตรฐานโดยมีปริมาณสารปนเปื้อนเกินกว่าที่กำหนด (ร้อยละ ๑๓.๖) และมีบริการสาธารณสุขที่ไม่เป็นไปตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด (อัตราการร้องเรียนการใช้บริการ ๒.๔๘ เรื่องต่อแสนครั้งการใช้บริการ) ในด้านความรับผิดชอบต่อผู้ประกอบการนั้น ผู้ประกอบการมีความรับผิดชอบต่อผู้บริโภคได้ถูกต้องตามมาตรฐานที่กำหนดในระดับดี โดยผ่านเกณฑ์มาตรฐานเกือบทั้งหมด (มากกว่าร้อยละ ๙๘.๐) แต่ยังพบการผลิตผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ไม่เข้าเกณฑ์มาตรฐาน และโรงพยาบาลในระบบหลักประกันสุขภาพได้รับการรับรองคุณภาพมาตรฐาน HA เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และยังพบการร้องทุกข์โรงพยาบาลอยู่บ้าง ในด้านการสนับสนุนการบริโภคอย่างยั่งยืน ผู้ประกอบการส่วนหนึ่งให้ความร่วมมือในการประกอบการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและสังคม โดยเข้าร่วมโครงการอุตสาหกรรมสีเขียว (ร้อยละ ๑๒.๖)

๕. ข้อมูลข่าวสารในการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้บริโภคได้รับความรู้และเข้าถึงข้อมูลที่ครบถ้วนและสมประโยชน์ในระดับต่ำ โดย (๑) มีรายงานข้อมูลเปรียบเทียบคุณภาพของสินค้าและบริการในวารสารฉลาดซื้อ ซึ่งมีสมาชิกหรือผู้อ่านอยู่ในวงจำกัด (๒) มีรายการคุ้มครองผู้บริโภคที่นำเสนอทางสถานีโทรทัศน์ในรอบปี เพียง ๒ รายการ และ (๓) บทความเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในเผยแพร่สื่อสิ่งพิมพ์มีจำนวนน้อยมาก (ค่าเฉลี่ย ๑๖.๗ บทความ/ฉบับ/ปี) ในด้านการส่งเสริมการขายและการโฆษณา รัฐมีการควบคุมโดยกำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสินค้า/บริการ และดำเนินการกับผู้กระทำผิดโฆษณาจำนวนมาก (๑,๕๑๗ เรื่อง)

๖. ไม่พบการจัดการปัญหาในเชิงป้องกัน

ในการศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์การคุ้มครองผู้บริโภคตามตัวชี้วัดการคุ้มครองผู้บริโภค ระดับชาติ พ.ศ.๒๕๕๗ ครั้งนี้ สามารถอธิบายสถานการณ์การคุ้มครองผู้บริโภคในปี ๒๕๕๗ ได้อย่างเป็น รูปธรรม และสามารถใช้เป็นข้อมูลเพื่อจัดทำแนวทางในการพัฒนาหรือปฏิรูประบบการคุ้มครองผู้บริโภคของ ประเทศไทยต่อไป

เอกสารอ้างอิง :

วรรณา ศรีวิริยานุภาพ, อุษาวดี สุตะภักดิ์, สุกัญญา พวงมณี. รายงานการสำรวจความรู้และพฤติกรรมผู้บริโภค ปี ๒๕๕๗. กรุงเทพมหานคร. สำนักงานแผนงานพัฒนาวิชาการและกลไกคุ้มครองผู้บริโภค ด้านสุขภาพ : ๒๕๕๗.

วรรณา ศรีวิริยานุภาพ, สรীরโรจน์ สุขมลสันต์. รายงานการสำรวจสินค้าและบริการที่ไม่ปลอดภัยที่เผยแพร่สู่สาธารณะจากหนังสือพิมพ์ ปี ๒๕๕๕-๒๕๕๖. กรุงเทพมหานคร. สำนักงานแผนงานพัฒนาวิชาการและกลไกคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ: ๒๕๕๖.

วรรณา ศรีวิริยานุภาพ, สรীরโรจน์ สุขมลสันต์, วารุณี ศรีเมือง. รายงานการสำรวจสินค้าและบริการที่ไม่ปลอดภัยที่เผยแพร่สู่สาธารณะจากหนังสือพิมพ์ ปี ๒๕๕๗. กรุงเทพมหานคร. สำนักงานแผนงานพัฒนาวิชาการและกลไกคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ: ๒๕๕๗.

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. รายงานข้อมูลและสถิติการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภค ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๕๗. กรุงเทพมหานคร. สำนักนายกรัฐมนตรี: ๒๕๕๗.

ศูนย์พิทักษ์สิทธิผู้บริโภคและและศูนย์ทนายความอาสาเพื่อผู้บริโภค. สรุปการดำเนินการด้านคดี ปี ๒๕๔๘ – พฤศจิกายน ๒๕๕๗. กรุงเทพมหานคร. มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค: ๒๕๕๗.

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา. รายงานสรุปผลการตรวจวิเคราะห์ผลิตภัณฑ์สุขภาพประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๕-๒๕๕๖. กรุงเทพมหานคร. กระทรวงสาธารณสุข: ๒๕๕๗

กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์. รายงานกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ประจำปี ๒๕๕๗. กรุงเทพมหานคร. กระทรวงสาธารณสุข: ๒๕๕๘

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม.

พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐.

พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕.

ธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๒.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐.

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. แผนผังขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียน.
<http://www.ocpb.go.th/>

กองพัฒนาศักยภาพผู้บริโภค สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา. เกณฑ์การรับเรื่องร้องเรียน.
<http://www.fda.go.th/>

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา. สรุปผลการดำเนินงานการกำกับดูแลผลิตภัณฑ์สุขภาพ ประจำปี ๒๕๕๕. กรุงเทพมหานคร. กระทรวงสาธารณสุข: ๒๕๕๕.

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา. สรุปผลการดำเนินงานการกำกับดูแลผลิตภัณฑ์สุขภาพ ประจำปี ๒๕๕๖. กรุงเทพมหานคร. กระทรวงสาธารณสุข: ๒๕๕๖.

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา. สรุปผลการดำเนินงานการกำกับดูแลผลิตภัณฑ์สุขภาพ ประจำปี ๒๕๕๗. กรุงเทพมหานคร. กระทรวงสาธารณสุข: ๒๕๕๗.

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. รายงานข้อมูลและสถิติการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภค ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๕๗. กรุงเทพมหานคร. สำนักนายกรัฐมนตรี: ๒๕๕๗.

ประกาศกระทรวงสาธารณสุขเรื่องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการผลิต ยาแผนปัจจุบัน ตามกฎหมายว่าด้วยยา พ.ศ. ๒๕๕๔. ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔. http://drug.fda.moph.go.th/zone_law/files/ประกาศ_GMP_ราชกิจจา_2554.pdf

ประกาศกระทรวงสาธารณสุขเรื่องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการผลิต ยาแผนปัจจุบัน ตามกฎหมายว่าด้วยยา พ.ศ. ๒๕๕๗. ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗. http://drug.fda.moph.go.th/zone_law/files/GMP_edit1.pdf

หลักเกณฑ์และวิธีการที่ดีในการผลิตวัตถุดิบในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา พ.ศ. ๒๕๔๐ <http://www.fda.moph.go.th/psiond/download/gmp/GMP.pdf>

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ ๑๙๓) พ.ศ.๒๕๔๓ เรื่อง วิธีการผลิต เครื่องมือเครื่องใช้ในการผลิต และการเก็บรักษาอาหาร และประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ ๒๓๙) พ.ศ.๒๕๔๔ เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ ๑๙๓) พ.ศ. ๒๕๔๓.

ประกาศสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการที่ดีในการผลิตเครื่องมือแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๘. <http://elib.fda.moph.go.th/fulltext2/กฎหมาย/เครื่องมือแพทย์/38.pdf>

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.๑
ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบ
จากการบริการสาธารณสุข พ.ศ.

ภาคผนวก ก.๑

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติ
คุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข
พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข

เหตุผล

โดยที่ปัจจุบันผลกระทบจากการบริการด้านสาธารณสุขยังไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาอย่างเป็นระบบให้ทั่วถึง ทำให้มีการฟ้องร้องผู้ให้บริการสาธารณสุขทั้งทางแพ่งและทางอาญาและทำให้ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้รับบริการและผู้ให้บริการสาธารณสุขเปลี่ยนไปจากเดิมอันส่งผลกระทบต่อผู้รับและผู้ให้บริการสาธารณสุข ตลอดจนกระทบถึงการประกอบวิชาชีพทางการแพทย์และสาธารณสุข รวมถึงระบบบริการสาธารณสุขด้วย สมควรจะได้แก้ปัญหาดังกล่าวเพื่อให้ผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุขได้รับการเยียวยาแก้ไขโดยรวดเร็วและเป็นธรรม โดยจัดตั้งกองทุนเพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบ เสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้รับและผู้ให้บริการสาธารณสุข จัดให้มีการพัฒนาระบบความปลอดภัยและป้องกันผลกระทบเพื่อลดความเสี่ยงจากผลกระทบที่จะเกิดจากการบริการสาธารณสุขให้น้อยที่สุด อีกทั้งให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการบรรเทาโทษหรือไม่ลงโทษผู้ให้บริการสาธารณสุขในกรณีที่ถูกฟ้องคดีอาญาขอหาการกระทำโดยประมาทด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของ
ร่างพระราชบัญญัติ
คุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข
พ.ศ.

๑. วันใช้บังคับ

พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป (ร่างมาตรา ๒)

๒. บทนิยาม

กำหนดบทนิยามไว้ ดังนี้

“ผลกระทบ” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการให้หรือการรับบริการสาธารณสุขจากสถานพยาบาล

“ผู้ได้รับผลกระทบ” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งได้รับความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขจากสถานพยาบาล ผู้ให้บริการสาธารณสุขซึ่งได้รับความเสียหายจากการให้บริการสาธารณสุขจากสถานพยาบาล หรือบุคคลอื่นตามที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกาศกำหนด

“สถานพยาบาล” หมายความว่า สถานพยาบาลของรัฐและของสภาวิชาชีพไทย หน่วยบริการที่ขึ้นทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สถานพยาบาลที่สำนักงานประกันสังคมประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม รวมทั้งสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลที่แสดงความจำนงจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนหรือสถานพยาบาลอื่นตามที่รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการประกาศกำหนด

“บริการสาธารณสุข” หมายความว่า บริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขซึ่งให้โดยตรงแก่บุคคลเพื่อการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การตรวจวินิจฉัยโรค การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสมรรถภาพ ที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิต

(ร่างมาตรา ๓)

๓. รัฐมนตรีผู้รักษาการ

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๔)

๔. คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ

คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่

(๑) คณะกรรมการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข เป็นคณะกรรมการในระดับนโยบาย มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบ การสนับสนุนการสร้างเสริมความสัมพันธที่ดีในระบบบริการสาธารณสุข และการพัฒนาระบบความปลอดภัยและป้องกัน

ผลกระทบ เพื่อลดความเสี่ยงจากผลกระทบที่จะเกิดจากการบริการสาธารณสุขให้น้อยที่สุด (ร่างมาตรา ๗ และร่างมาตรา ๑๐)

(๒) คณะอนุกรรมการพิจารณาเงินชดเชยกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่กำหนดจำนวนเงินชดเชยสำหรับผู้ยื่นคำขอรับเงินชดเชยในกรุงเทพมหานคร (ร่างมาตรา ๑๒ (๑))

(๓) คณะอนุกรรมการพิจารณาเงินชดเชยประจำจังหวัด มีอำนาจหน้าที่กำหนดจำนวนเงินชดเชยสำหรับผู้ยื่นคำขอรับเงินชดเชยในจังหวัดต่าง ๆ (ร่างมาตรา ๑๒ (๑))

(๔) คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีที่คณะอนุกรรมการไม่รับคำขอหรือผู้ยื่นคำขอไม่พอใจจำนวนเงินที่คณะอนุกรรมการกำหนด (ร่างมาตรา ๑๓ ร่างมาตรา ๑๔ และร่างมาตรา ๒๙)

๕. สำนักงานเลขานุการ

หน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ และคณะอนุกรรมการ ได้แก่ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข (ร่างมาตรา ๑๙)

๖. การคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบ

(๑) ผู้ได้รับผลกระทบมีสิทธิได้รับเงินชดเชยจากกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข โดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิด เว้นแต่เป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นตามปกติธรรมดาของโรคนั้น (ร่างมาตรา ๕ และร่างมาตรา ๖)

(๒) ในการขอรับเงินจากกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข ต้องยื่นคำขอรับเงินชดเชยภายใน ๓ ปี นับแต่วันที่รู้ถึงผลกระทบ แต่ต้องไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่เกิดผลกระทบโดยการยื่นคำขอรับเงินชดเชยจะกระทำด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือก็ได้ (ร่างมาตรา ๒๖)

(๓) เมื่อได้รับคำขอแล้ว คณะอนุกรรมการจะต้องวินิจฉัยคำขอให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นอาจขยายระยะเวลาการพิจารณาให้เงินชดเชยออกไปได้ไม่เกิน ๒ ครั้ง ครั้งละไม่เกิน ๑๕ วัน (ร่างมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า)

(๔) คณะอนุกรรมการอาจพิจารณาจ่ายเงินชดเชยจำนวนแรกเพื่อเยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบไปพลางก่อนได้ตามความจำเป็น (ร่างมาตรา ๒๘ วรรคสาม)

(๕) ในการกำหนดจำนวนเงินชดเชยจะมีการเยียวยาในลักษณะที่เป็นธรรมและเสมอภาคกัน และอาจมีการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบด้วยประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่มีใช้ตัวเงินด้วยก็ได้ (ร่างมาตรา ๒๙ วรรคสอง)

(๖) เมื่อผู้ได้รับผลกระทบหรือทายาทตกลงยินยอมรับเงินชดเชย ผู้ได้รับผลกระทบหรือทายาทหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบต้องจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความเพื่อสละสิทธิเรียกร้องในทางแพ่ง (ร่างมาตรา ๓๐)

(๗) ในกรณีที่มีผลกระทบปรากฏขึ้นภายหลังการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ โดยผลของสารที่สะสมอยู่ในร่างกายของผู้ได้รับผลกระทบหรือเป็นกรณีที่ต้องใช้เวลาในการแสดงอาการ ผู้ได้รับผลกระทบมีสิทธิยื่นคำขอรับเงินชดเชยได้ภายใน ๓ ปี นับแต่วันที่รู้ถึงผลกระทบ แต่ต้องไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่เกิดผลกระทบที่ปรากฏขึ้นภายหลัง (ร่างมาตรา ๓๒)

๗. กองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข

๗.๑ วัตถุประสงค์ของกองทุน ได้แก่

(๑) เพื่อจ่ายเป็นเงินชดเชยให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบหรือทายาท

(๒) เป็นค่าใช้จ่ายสนับสนุนหรือส่งเสริมการดำเนินงานเพื่อพัฒนาระบบความปลอดภัยและป้องกันผลกระทบ เพื่อลดความเสี่ยงจากผลกระทบที่จะเกิดจากการบริการสาธารณสุขให้น้อยที่สุด (ร่างมาตรา ๒๐)

๗.๒ ที่มาของกองทุน ประกอบด้วย

(๑) เงินที่โอนมาจากเงินตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

(๒) เงินที่คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติกันไว้ จำนวนไม่เกินร้อยละ ๑ ของเงินที่จะจ่ายให้หน่วยบริการตามกฎหมายว่าด้วยหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และส่งให้กองทุนรายปี

(๓) เงินที่คณะกรรมการประกันสังคมจัดสรร จำนวนไม่เกินร้อยละ ๑ ของเงินที่จะจ่ายให้สถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และส่งเงินให้กองทุนเป็นรายปี

(๔) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลไม่เกินร้อยละ ๑ ของจำนวนเงินที่จัดสรรไว้สำหรับสวัสดิการรักษายาบาลของข้าราชการ โดยคำนวณเป็นเงินจัดสรรต่อคนในปีงบประมาณที่ผ่านมาและส่งเงินให้กองทุนเป็นรายปี

(๕) เงินที่สถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลสมัครใจจ่ายสมทบ (ร่างมาตรา ๒๒)

๘. การฟ้องคดี

(๑) การฟ้องคดีจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีในการขอรับเงินชดเชยตามร่างพระราชบัญญัตินี้ก่อนจึงจะฟ้องคดีต่อศาลได้ ในกรณีที่ไม่ดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าว ศาลมีอำนาจไม่รับคดีไว้พิจารณา (ร่างมาตรา ๒๕)

(๒) เมื่อมีการฟ้องคดี สำนักงานจะยุติการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ และผู้ได้รับผลกระทบหรือทายาทไม่มีสิทธิที่จะยื่นคำขอตามร่างพระราชบัญญัตินี้อีก (ร่างมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง)

(๓) ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ผู้ให้บริการสาธารณสุขหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับผลกระทบ กองทุนจะจ่ายเงินจากกองทุนเพื่อชำระค่าสินไหมทดแทนตามคำพิพากษาในอัตราสูงสุดของกรอบวงเงินชดเชยสำหรับผลกระทบประเภทนั้น ๆ แต่ในกรณีที่ค่าสินไหมทดแทนตามคำพิพากษามีจำนวนน้อยกว่ากรอบวงเงินสูงสุดของจำนวนเงินชดเชย กองทุนจะจ่ายเงินเท่าจำนวนที่ศาลมีคำพิพากษา (ร่างมาตรา ๓๑ วรรคสอง)

(๔) ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดยกฟ้องโดยไม่ได้วินิจฉัยว่ากองทุนหรือสำนักงานไม่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งอาจเป็นการยกฟ้องในเรื่องทางเทคนิค เช่น การขาดนัด กองทุนอาจจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบหรือไม่ก็ได้ (ร่างมาตรา ๓๑ วรรคสาม)

(๕) ในกรณีที่ผู้ให้บริการสาธารณสุขถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญา ศาลอาจลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้ (ร่างมาตรา ๓๖)

๙. การเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีและการพัฒนาระบบความปลอดภัย

(๑) คณะอนุกรรมการจะรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ที่มาของความเสียหายและรายงานต่อคณะกรรมการ เพื่อกำหนดแนวทางพัฒนาระบบความปลอดภัยและป้องกันผลกระทบเพื่อลดความเสี่ยงจาก

ผลกระทบที่จะเกิดจากการบริการสาธารณสุขให้น้อยที่สุด รวมทั้งการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีในระบบบริการสาธารณสุข แล้วให้สถานพยาบาลนั้นทำรายงานการปรับปรุงแก้ไข (ร่างมาตรา ๓๓)

(๒) สถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล ที่มีการพัฒนาระบบความปลอดภัยและป้องกันผลกระทบเพื่อลดความเสี่ยงต่อการเกิดผลกระทบตามแนวทางที่คณะกรรมการกำหนด อาจได้รับการลดอัตราการจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุน (ร่างมาตรา ๓๕)

๑๐. อายุความ

(๑) อายุความการใช้สิทธิขอรับเงินชดเชย กำหนดให้มีอายุความ ๓ ปี นับแต่วันที่รู้ถึงผลกระทบแต่ต้องไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่เกิดผลกระทบ (ร่างมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง)

(๒) เมื่อมีการยื่นคำขอรับเงินชดเชย กำหนดให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ไม่นับในระหว่างนั้นจนกว่าการพิจารณาคำขอเงินชดเชยจะถึงที่สุดหรือมีการยุติการพิจารณาคำขอ (ร่างมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง)

(๓) เมื่อการพิจารณาคำขอเงินชดเชยถึงที่สุดหรือมีการยุติการพิจารณาคำขอ หากอายุความในการฟ้องคดีแพ่งเหลืออยู่ไม่ถึงหกสิบวัน ให้ขยายอายุความในการฟ้องคดีแพ่งออกไปอีกหกเดือนนับแต่วันที่การพิจารณาคำขอเงินชดเชยถึงที่สุดหรือมีการยุติการพิจารณาคำขอนั้น เพื่อลดการฟ้องคดีอาญาซึ่งมีอายุความที่ยาวกว่าคดีแพ่ง (ร่างมาตรา ๒๗ วรรคสอง)

ร่าง
พระราชบัญญัติ
คุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข
พ.ศ.

.....
.....
.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข

.....

.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ผลกระทบ” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการให้หรือการรับบริการสาธารณสุขจากสถานพยาบาล

“ผู้ได้รับผลกระทบ” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งได้รับความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขจากสถานพยาบาล ผู้ให้บริการสาธารณสุขซึ่งได้รับความเสียหายจากการให้บริการสาธารณสุขจากสถานพยาบาล หรือบุคคลอื่นตามที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกาศกำหนด

“สถานพยาบาล” หมายความว่า สถานพยาบาลของรัฐและของสภาวิชาชีพ หน่วยบริการที่ขึ้นทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สถานพยาบาลที่สำนักงานประกันสังคม

ประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม รวมทั้งสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลที่แสดงความจำนงจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนหรือสถานพยาบาลอื่นตามที่รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการประกาศกำหนด

“บริการสาธารณสุข” หมายความว่า บริการด้านการแพทย์และสาธารณสุข ซึ่งให้โดยตรงแก่บุคคลเพื่อการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การตรวจวินิจฉัยโรค การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสมรรถภาพ ที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิต

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข

“สำนักงาน” หมายความว่า กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

การคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข

มาตรา ๕ ผู้ได้รับผลกระทบมีสิทธิได้รับเงินชดเชยจากกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้ โดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิดชอบ

มาตรา ๖ บทบัญญัติในมาตรา ๕ มิให้ใช้บังคับกับผลกระทบที่เกิดขึ้นตามปกติธรรมดาของโรคนั้น ทั้งนี้ คณะกรรมการอาจประกาศกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมภายใต้หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้

หมวด ๒

คณะกรรมการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข

มาตรา ๗ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข” ประกอบด้วย

(๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นประธานกรรมการ

(๒) ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม เป็นกรรมการ

(๓) นายกแพทยสภา นายกทันตแพทยสภา นายกสภาการพยาบาล และนายกสภาเภสัชกรรม เป็นกรรมการ

(๔) ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคด้านบริการสุขภาพ จำนวนสี่คน เป็นกรรมการ

(๕) ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสี่คน ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ และนิติศาสตร์ โดยรัฐมนตรีแต่งตั้งตามคำแนะนำของคณะกรรมการ เป็นกรรมการ

การคัดเลือกและแต่งตั้งกรรมการตามวรรคหนึ่ง (๔) และ (๕) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ

ให้อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๘ กรรมการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๔) และ (๕) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับคัดเลือกหรือแต่งตั้งใหม่อีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินกว่าสองวาระติดต่อกันไม่ได้

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวรรคหนึ่ง หากยังมิได้มีการคัดเลือกหรือแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับคัดเลือกหรือได้รับแต่งตั้งเข้ารับหน้าที่ แต่ต้องไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้น

ในกรณีที่กรรมการตามวรรคหนึ่งพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ให้ดำเนินการคัดเลือกหรือแต่งตั้งกรรมการประเภทเดียวกันแทนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตำแหน่งกรรมการนั้นว่างลงและให้ผู้ได้รับคัดเลือกหรือได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนแทน

ในกรณีที่วาระของกรรมการที่พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระเหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวัน จะไม่ดำเนินการคัดเลือกหรือแต่งตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นก็ได้ และในการนี้ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการเท่าที่เหลืออยู่

มาตรา ๙ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง กรรมการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๔) และ (๕) พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๔) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๕) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่โทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๖) รัฐมนตรีให้ออกเพราะบกพร่องหรือไม่สุจริตต่อหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ

มาตรา ๑๐ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบ การสนับสนุนการสร้างเสริมความสัมพันธ์ที่ดีในระบบบริการสาธารณสุข และการพัฒนาระบบความปลอดภัยและป้องกันผลกระทบ เพื่อลดความเสี่ยงจากผลกระทบที่จะเกิดจากการบริการสาธารณสุขให้น้อยที่สุด

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ อัตราและเงื่อนไขการจ่ายเงินสมทบกองทุนและการพิจารณาอนุมัติให้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๒๑

(๓) กำหนดระเบียบการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการบริหารกองทุนตาม มาตรา ๒๓ รวมทั้งระเบียบ เกี่ยวกับค่าพาหนะ ค่าเช่าที่พัก และค่าป่วยการ

ตามมาตรา ๑๘ วรรคสอง

(๔) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการยื่นคำขอรับเงินค่าชดเชยตามมาตรา ๒๖ และระเบียบการ จ่ายเงินชดเชยตามมาตรา ๒๘

(๕) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการอุทธรณ์ และวิธีพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

ตามมาตรา ๒๙

(๖) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการทำสัญญาประนีประนอมยอมความตามมาตรา ๓๐

(๗) จัดประชุมรับฟังความเห็นของสถานพยาบาลและผู้ให้และผู้รับบริการสาธารณสุขเพื่อ รับทราบปัญหาข้อเสนอนะในการส่งเสริมและพัฒนาระบบความปลอดภัยและป้องกันผลกระทบ เพื่อลดความ เสี่ยงจากผลกระทบที่จะเกิดจากการบริการสาธารณสุขให้น้อยที่สุด

(๘) กำหนดนโยบายการบริหารงานและให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของสำนักงาน

(๙) ควบคุมการบริหารงานและการดำเนินการของกองทุนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๑๐) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการดำเนินการเพื่อสร้างเสริมความสัมพันธ์ที่ดี ในระบบบริการสาธารณสุข และพิจารณาอนุมัติเงินกองทุนเพื่อใช้จ่ายในการสนับสนุนกิจกรรมตามมาตรา ๓๔

(๑๒) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๑๑ การประชุมคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของ จำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจ ปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการ ลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ในการประชุม ถ้ามีการพิจารณาเรื่องที่ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสีย ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้นั้นมีหน้าที่แจ้งให้คณะกรรมการทราบและมีสิทธิเข้าชี้แจงข้อเท็จจริงหรือ แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนั้นแต่ไม่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมและลงคะแนนเสียง

วิธีการประชุมและการมีส่วนได้เสียซึ่งประธานกรรมการหรือกรรมการมีหน้าที่ต้องแจ้ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๑๒ คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย ดังนี้

(๑) คณะอนุกรรมการพิจารณาเงินชดเชยกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๒๘ ประกอบด้วยผู้แทนสำนักงาน ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคนซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ทางด้านต่าง ๆ เช่น นิติศาสตร์ การแพทย์ และสาธารณสุข การคุ้มครองผู้บริโภคหรืออื่น ๆ และผู้แทนสถานพยาบาลซึ่งต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทางการแพทย์และสาธารณสุขหรือผู้ประกอบโรคศิลปะ และผู้แทนผู้รับบริการสาธารณสุข ฝ่ายละหนึ่งคน

(๒) คณะอนุกรรมการพิจารณาเงินชดเชยประจำจังหวัดตามมาตรา ๒๘ ประกอบด้วยผู้แทนสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคนซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ทางด้านต่าง ๆ เช่น นิติศาสตร์ การแพทย์และสาธารณสุข การคุ้มครองผู้บริโภคหรืออื่น ๆ และผู้แทนสถานพยาบาลซึ่งต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทางการแพทย์และสาธารณสุขหรือผู้ประกอบโรคศิลปะและผู้แทนผู้รับบริการสาธารณสุข ฝ่ายละหนึ่งคน

(๓) คณะอนุกรรมการอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควร

หลักเกณฑ์และวิธีการการได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งและเขตพื้นที่รับผิดชอบของคณะอนุกรรมการตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

ประธานคณะอนุกรรมการตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่คณะอนุกรรมการแต่ละคณะเลือกกันเอง

ให้อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพหรือนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดที่อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพมอบหมายแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในสำนักงานหรือเจ้าหน้าที่ในสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด แล้วแต่กรณี เป็นฝ่ายเลขานุการ

ในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการอาจแต่งตั้งมากกว่าหนึ่งคณะก็ได้

ให้นำมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับกับการประชุม วิธีการประชุม และการมีส่วนร่วมได้เสียของคณะอนุกรรมการและอนุกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา ๑๓ ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านนิติศาสตร์ ด้านการแพทย์และสาธารณสุข ด้านสังคมสงเคราะห์ ด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพและด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ด้านละหนึ่งคน และผู้แทนสถานพยาบาลและผู้แทนผู้รับบริการสาธารณสุข ฝ่ายละหนึ่งคน

การแต่งตั้งฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้นำมาตรา ๑๒ วรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

หลักเกณฑ์และวิธีการการได้มาและเขตพื้นที่รับผิดชอบของคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ รัฐมนตรีอาจแต่งตั้งมากกว่าหนึ่งคณะก็ได้

ให้นำมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับกับการประชุม วิธีการประชุม และการมีส่วนร่วมได้เสียของคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์โดยอนุโลม

มาตรา ๑๔ คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๙

มาตรา ๑๕ ให้กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์อยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี
กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่จะแต่งตั้งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้
ให้นำมาตรา ๘ วรคสอง วรคสาม และวรรคสี่ และมาตรา ๙ มาใช้บังคับกับคณะกรรมการ
วินิจฉัยอุทธรณ์ด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๑๖ ให้ประธานกรรมการ กรรมการ ประธานกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ กรรมการ
วินิจฉัยอุทธรณ์ ประธานอนุกรรมการ หรืออนุกรรมการ ได้รับเบี้ยประชุม ค่าพาหนะ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก
และประโยชน์ตอบแทนอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดย
ความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

มาตรา ๑๗ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานกรรมการ กรรมการ
ประธานกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ประธานอนุกรรมการหรืออนุกรรมการ เป็นเจ้า
พนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๑๘ ให้คณะกรรมการ คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือคณะอนุกรรมการ มีอำนาจ
สั่งให้สถานพยาบาล ผู้ได้รับผลกระทบหรือทายาท บุคคล หน่วยงาน หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องทำหนังสือชี้แจง
ข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำด้วยตนเอง หรือส่งข้อมูลหรือเอกสารหลักฐานตามกำหนดเวลาที่เห็นสมควร

ให้บุคคลที่มาให้ถ้อยคำด้วยตนเองตามวรรคหนึ่งได้รับค่าพาหนะ ค่าเช่าที่พัก และค่าป่วยการ
 ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

มาตรา ๑๙ ให้กรมสนับสนุนบริการสุขภาพเป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ
คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และคณะอนุกรรมการ และมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) รับและตรวจสอบคำขอรับเงินชดเชยและค่าอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้
- (๒) ประสานงานกับสถานพยาบาลเพื่อให้ส่งเวชระเบียนของผู้ได้รับผลกระทบ หรือข้อมูล
เอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ให้คณะกรรมการ คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือคณะอนุกรรมการ
ตามมาตรา ๑๘
- (๓) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ องค์กร หรือบุคคลใด ๆ เพื่อขอทราบข้อเท็จจริงหรือ
ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
- (๔) รับ จ่าย และเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนเพื่อปฏิบัติการ
ตามพระราชบัญญัตินี้
- (๕) เก็บ รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลการจ่ายเงินค่าชดเชยตามพระราชบัญญัตินี้ และวิธีป้องกัน
หรือลดความเสี่ยงจากผลกระทบที่จะเกิดจากการบริการสาธารณสุขเพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณสุขชนและหน่วยงาน
ที่เกี่ยวข้อง
- (๖) สนับสนุนการดำเนินงานตามมาตรการส่งเสริมพัฒนาระบบความปลอดภัยและป้องกัน
ผลกระทบ วิถีลดความเสี่ยงจากผลกระทบที่จะเกิดจากการบริการสาธารณสุข รวมทั้งการสร้างเสริม
ความสัมพันธ์ที่ดีในระบบบริการสาธารณสุข

(๗) มอบให้หน่วยงานของรัฐ องค์กร หรือบุคคลอื่นทำกิจการที่อยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตามพระราชบัญญัตินี้

(๘) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการ คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ คณะอนุกรรมการ และสำนักงาน เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(๙) ประชาสัมพันธ์และแจ้งผู้ยื่นคำขอและประชาชนทั่วไปเพื่อความเข้าใจหลักการและเหตุผล ขั้นตอน วิธีการ และเงื่อนไขการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัตินี้

(๑๐) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

หมวด ๓

กองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข

มาตรา ๒๐ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงาน เรียกว่า “กองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข” โดยมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบหรือทายาท

(๒) เป็นค่าใช้จ่ายสนับสนุนหรือส่งเสริมการดำเนินงานเพื่อการพัฒนากระบวนการความปลอดภัยและป้องกันผลกระทบ เพื่อลดความเสี่ยงจากผลกระทบที่จะเกิดจากการบริการสาธารณสุขให้น้อยที่สุด ตามแผนงานที่คณะกรรมการอนุมัติ

คณะกรรมการอาจจัดสรรเงินจากกองทุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๘ และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารของสำนักงานในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้ตามความจำเป็นได้แต่ไม่เกินร้อยละสิบต่อปีของจำนวนเงินดังกล่าว

มาตรา ๒๑ สถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลที่แสดงความจำนงจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ อัตราและเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงขนาดของสถานพยาบาล จำนวนผู้รับบริการสาธารณสุข ความถี่หรือความรุนแรงของการเกิดผลกระทบ การประชาสัมพันธ์และการแจ้งให้ผู้รับบริการสาธารณสุขทราบเกี่ยวกับการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ การประสานงานเพื่อให้ผู้เสียหายหรือทายาทยื่นคำขอรับเงินค่าชดเชยตามพระราชบัญญัตินี้ การส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ดีในระบบบริการสาธารณสุขและการพัฒนาระบบความปลอดภัยและป้องกันผลกระทบ เพื่อลดความเสี่ยงจากผลกระทบที่จะเกิดจากการบริการสาธารณสุขให้น้อยที่สุด

ให้คณะกรรมการพิจารณาอนุมัติให้สถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนดตามวรรคหนึ่ง จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเป็นการเฉพาะราย

มาตรา ๒๒ กองทุนประกอบด้วย

(๑) เงินที่โอนมาจากเงินตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

(๒) เงินที่คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติกันไว้ จำนวนไม่เกินร้อยละหนึ่งของเงินที่จะจ่ายให้หน่วยบริการตามกฎหมายว่าด้วยหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และส่งให้กองทุนรายปี

(๓) เงินที่คณะกรรมการประกันสังคมจัดสรร จำนวนไม่เกินร้อยละหนึ่งของเงินที่จะจ่ายให้สถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และส่งเงินให้กองทุนเป็นรายปี

(๔) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลไม่เกินร้อยละหนึ่งของจำนวนเงินที่จัดสรรไว้สำหรับสวัสดิการรักษายาบาลของข้าราชการ โดยคำนวณเป็นเงินจัดสรรต่อคนในปีงบประมาณที่ผ่านมาและส่งเงินให้กองทุนเป็นรายปี

(๕) เงินที่สถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลสมัครใจจ่ายสมทบตามมาตรา ๒๑

(๖) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้กองทุน

(๗) ดอกผลหรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

เงินและทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

ในกรณีที่เงินกองทุนไม่พอจ่าย ให้รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนหรือเงินอุดหนุนราชการให้ตามความจำเป็น

มาตรา ๒๓ ให้สำนักงานเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนและดำเนินการเบิกจ่ายเงินกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้

การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการบริหารกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

มาตรา ๒๔ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ให้คณะกรรมการเสนองบการเงินและรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุนในปีที่ล่วงมาซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบและรับรองแล้วต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

งบการเงินและรายงานการรับจ่ายเงินดังกล่าว ให้รัฐมนตรีเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบ และจัดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา

หมวด ๔

การพิจารณาจ่ายเงินชดเชย

มาตรา ๒๕ ผู้ใดเป็นผู้ได้รับผลกระทบตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้ดำเนินการได้เฉพาะตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในหมวด ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น

ภายใต้บังคับมาตรา ๓๑ ถ้าความปรากฏแก่ศาลว่าผู้ได้รับผลกระทบไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีในเรื่องทำนองนี้จะกระทำได้อีกเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีดังกล่าว หากไม่ปฏิบัติตามให้ศาลมีอำนาจ

สั่งจำคุกหรือออกจากรับบำนาญ

มาตรา ๒๖ ให้ผู้ได้รับผลกระทบยื่นคำขอรับเงินชดเชยตามพระราชบัญญัตินี้ต่อสำนักงานหรือหน่วยงานหรือองค์กรที่สำนักงานกำหนด ภายในสามปีนับแต่วันที่อยู่ถึงผลกระทบแต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่เกิดผลกระทบ

ในกรณีที่ผู้ได้รับผลกระทบถึงแก่ชีวิต เป็นผู้ไร้ความสามารถ หรือไม่สามารถยื่นคำขอด้วยตนเองได้ บิดามารดา คู่สมรส ทายาท หรือผู้อนุบาล หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากผู้ได้รับผลกระทบ แล้วแต่กรณี อาจยื่นคำขอตามวรรคหนึ่งได้

การยื่นคำขอตามมาตรานี้จะกระทำด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือก็ได้ ทั้งนี้ ตามวิธีการ รูปแบบ และรายละเอียดที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

มาตรา ๒๗ เมื่อมีการยื่นคำขอตามมาตรา ๒๖ ให้อายุความนั้นสะดุดหยุดอยู่ไม่นับในระหว่างนั้น จนกว่าการพิจารณาคำขอเงินชดเชยนั้นจะถึงที่สุดหรือมีการยุติการพิจารณาคำขอตามมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง

เมื่อการพิจารณาคำขอเงินชดเชยถึงที่สุดหรือมีการยุติการพิจารณาคำขอตามมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง หากอายุความในการฟ้องคดีแพ่งเหลืออยู่ไม่ถึงหกสิบวัน ให้ขยายอายุความในการฟ้องคดีแพ่งออกไปอีกหกเดือนนับแต่วันที่มีการพิจารณาคำขอเงินชดเชยถึงที่สุดหรือมีการยุติการพิจารณาคำขอนั้น

มาตรา ๒๘ ให้สำนักงานหรือหน่วยงานหรือองค์กรที่สำนักงานกำหนด แล้วแต่กรณี ส่งคำขอตามมาตรา ๒๖ ให้คณะกรรมการพิจารณาเงินชดเชยกรุงเทพมหานครหรือคณะกรรมการพิจารณาเงินชดเชยประจำจังหวัดภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำขอ และให้คณะกรรมการพิจารณาเงินชดเชยกรุงเทพมหานครหรือคณะกรรมการพิจารณาเงินชดเชยประจำจังหวัดวินิจฉัยคำขอให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอ หากคณะกรรมการพิจารณาเงินชดเชยกรุงเทพมหานครหรือคณะกรรมการพิจารณาเงินชดเชยประจำจังหวัดเห็นว่าเป็นผู้ได้รับผลกระทบตามมาตรา ๕ และไม่อยู่ในบังคับตามมาตรา ๖ ให้ประเมินจำนวนเงินชดเชยที่ผู้ได้รับผลกระทบพึงจะได้รับเงินชดเชยทั้งหมด

จำนวนเงินชดเชยที่ผู้ได้รับผลกระทบจะได้รับให้คำนึงถึงหลักการชดเชยค่าสินไหมทดแทน เพื่อละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยพิจารณาจากผลกระทบหรือความเดือดร้อนที่ได้รับ พฤติการณ์แวดล้อม ระดับความรุนแรง การบรรเทาเยียวยา หรือความจำเป็นอื่น ๆ ประกอบด้วย และต้องมีการเยียวยาในลักษณะที่เป็นธรรมและเสมอภาคกัน ในกรณีเช่นว่านี้ คณะกรรมการพิจารณาเงินชดเชยกรุงเทพมหานครหรือคณะกรรมการพิจารณาเงินชดเชยประจำจังหวัดอาจให้มีการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบด้วยประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น ที่มีใช้ตัวเงินด้วยก็ได้

คณะกรรมการพิจารณาเงินชดเชยกรุงเทพมหานครหรือคณะกรรมการพิจารณาเงินชดเชยประจำจังหวัดอาจพิจารณาจ่ายเงินชดเชยจำนวนแรกที่จะเยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบไปพลางก่อนได้ตามความจำเป็นก่อนที่จะประเมินจำนวนเงินชดเชยทั้งหมดที่ผู้ได้รับผลกระทบจะได้รับ

จำนวนเงินชดเชย ระยะเวลาการจ่ายเงินชดเชย และวิธีการจ่ายเงินชดเชยแก่ผู้ได้รับผลกระทบให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

ในกรณีที่มิใช่เหตุจำเป็น ให้ขยายระยะเวลาการพิจารณาให้เงินชดเชยออกไปได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสิบห้าวัน แต่ต้องบันทึกเหตุผลและความจำเป็นในการขยายระยะเวลาทุกครั้งไว้ด้วย

มาตรา ๒๙ หากคณะกรรมการพิจารณาเงินชดเชยกรุงเทพมหานครหรือคณะกรรมการพิจารณาเงินชดเชยประจำจังหวัดมีคำวินิจฉัยไม่รับคำขอ หรือผู้ยื่นคำขอไม่พอใจกับจำนวนเงินชดเชยที่คณะกรรมการพิจารณาเงินชดเชยกรุงเทพมหานครหรือคณะกรรมการพิจารณาเงินชดเชยประจำจังหวัดได้วินิจฉัย ผู้ยื่นคำขอมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาเงินชดเชยกรุงเทพมหานครหรือคณะกรรมการพิจารณาเงินชดเชยประจำจังหวัด โดยยื่นอุทธรณ์ต่อสำนักงาน และให้สำนักงานส่งคำอุทธรณ์ให้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ ในการนี้ ผู้ยื่นคำขออาจเสนอข้อมูลหรือเอกสารเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการได้

หลักเกณฑ์ วิธีการอุทธรณ์ และวิธีพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ให้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ ถ้ายังพิจารณาไม่แล้วเสร็จให้ขยายระยะเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสามสิบวัน คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด และให้คดีเช่นว่านี้ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

มาตรา ๓๐ เมื่อผู้ได้รับผลกระทบหรือทายาทตกลงยินยอมรับเงินชดเชย ให้ผู้ได้รับผลกระทบหรือทายาทหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ทั้งนี้ ตามวิธีการรูปแบบ และรายละเอียดที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

มาตรา ๓๑ ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาเงินชดเชยกรุงเทพมหานครหรือคณะกรรมการพิจารณาเงินชดเชยประจำจังหวัดได้กำหนดจำนวนเงินชดเชยแล้ว หากผู้ได้รับผลกระทบหรือทายาทไม่ตกลงยินยอมรับเงินชดเชยหรือรับเงินชดเชยไปบางส่วนและจะฟ้องคดีต่อศาล ให้สำนักงานยุติการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ และผู้ได้รับผลกระทบหรือทายาทไม่มีสิทธิที่จะยื่นคำขอตามพระราชบัญญัตินี้

หากศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้ผู้ให้บริการสาธารณสุขหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับผลกระทบ ให้คณะกรรมการพิจารณาเงินชดเชยกรุงเทพมหานครหรือคณะกรรมการพิจารณาเงินชดเชยประจำจังหวัดส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์พิจารณาจ่ายเงินจากกองทุนเพื่อชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามคำพิพากษาในอัตราสูงสุดของจำนวนเงินชดเชยสำหรับผลกระทบประเภทนั้น ๆ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดในมาตรา ๒๘ วรรคสี่

หากศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดยกฟ้องโดยไม่ได้วินิจฉัยว่ากองทุนหรือสำนักงานไม่ต้องรับผิดชอบ คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์อาจพิจารณาจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๒ ในกรณีที่มีผลกระทบปรากฏขึ้นภายหลังการทำสัญญาประนีประนอมยอมความตามมาตรา ๓๐ โดยผลของสารที่สะสมอยู่ในร่างกายของผู้ได้รับผลกระทบหรือเป็นกรณีที่ต้องใช้เวลาในการแสดงอาการ ให้ผู้ได้รับผลกระทบมีสิทธิยื่นคำขอรับเงินชดเชยตามพระราชบัญญัตินี้ภายในสามปี นับแต่วันที่รู้ถึง

ผลกระทบ แต่ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่เกิดผลกระทบที่ปรากฏขึ้นภายหลัง ในกรณีเช่นว่านี้ ให้สำนักงานหรือหน่วยงานหรือองค์กรที่สำนักงานกำหนด แล้วแต่กรณี

ส่งคำขอดังกล่าวให้คณะกรรมการพิจารณาเงินชดเชยกรุงเทพมหานครหรือคณะกรรมการพิจารณาเงินชดเชยประจำจังหวัดภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำขอโดยให้นำมาตรา ๒๗

มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

หมวด ๕

การสร้างเสริมความสัมพันธ์ที่ดีและการพัฒนาระบบความปลอดภัย

มาตรา ๓๓ ให้คณะกรรมการพิจารณาเงินชดเชยกรุงเทพมหานครหรือคณะกรรมการพิจารณาเงินชดเชยประจำจังหวัดรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ที่มาของความเสียหายและรายงานต่อคณะกรรมการ เพื่อกำหนดแนวทางพัฒนาระบบความปลอดภัยและป้องกันผลกระทบเพื่อลดความเสี่ยงจากผลกระทบที่จะเกิดจากการบริการสาธารณสุขให้น้อยที่สุด รวมทั้งการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีในระบบบริการสาธารณสุข แล้วให้สถานพยาบาลนั้นทำรายงานการปรับปรุงแก้ไขและส่งให้สำนักงานภายในหกเดือน

มาตรา ๓๔ ให้สำนักงานสนับสนุนสถานพยาบาล หน่วยงาน หรือองค์กรที่ดำเนินกิจกรรมด้านการส่งเสริมและพัฒนาระบบความปลอดภัยและป้องกันผลกระทบเพื่อดำเนินกิจกรรมด้านการพัฒนาระบบความปลอดภัยและป้องกันผลกระทบเพื่อลดความเสี่ยงต่อการเกิดผลกระทบ และการดำเนินการเพื่อสร้างเสริมความสัมพันธ์ที่ดีในระบบบริการสาธารณสุข โดยเสนอแผนงานต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาอนุมัติเงินกองทุนสำหรับใช้จ่ายในการสนับสนุนกิจกรรมดังกล่าว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๕ สถานพยาบาลตามมาตรา ๒๑ ที่มีการพัฒนาระบบความปลอดภัยและป้องกันผลกระทบเพื่อลดความเสี่ยงต่อการเกิดผลกระทบตามที่คณะกรรมการกำหนด คณะกรรมการอาจสั่งให้ลดอัตราค่าจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนได้

หมวด ๖

การฟ้องคดีอาญาและบทกำหนดโทษ

มาตรา ๓๖ ในกรณีที่ผู้ให้บริการสาธารณสุขถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญา ให้ศาลนำข้อเท็จจริงต่างๆ ของจำเลยเกี่ยวกับประวัติ พฤติการณ์แห่งคดี มาตรฐานทางวิชาชีพ การบรรเทาผลร้ายแห่งคดี การที่ได้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความตามมาตรา ๓๐ การชดเชยเยียวยาความเสียหาย และการที่ผู้ได้รับผลกระทบไม่พอใจให้จำเลยได้รับโทษ ตลอดจนเหตุผลอื่นอันสมควร มาพิจารณาประกอบด้วย ในการนี้ ศาลลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใด หรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้

มาตรา ๓๗ ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือ คณะอนุกรรมการ ตามมาตรา ๑๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๓๘ ให้โอนภารกิจและเงินดังต่อไปนี้ มาเป็นของสำนักงานหรือกองทุน แล้วแต่กรณี ในวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

(๑) ภารกิจเกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นและเงินช่วยเหลือเบื้องต้นที่ได้มีการกันไว้ ตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕

(๒) ภารกิจเกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นและเงินช่วยเหลือเบื้องต้นที่จะต้องจ่ายตาม มาตรา ๖๓ (๗) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

ในวาระเริ่มแรก

(๑) ให้คณะกรรมการประกันสังคมจ่ายเงินเข้ากองทุนตามมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง (๓) ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

(๒) ให้กรมบัญชีกลางคำนวณเงินจัดสรรตามมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง (๔) ส่งเงินให้กองทุน ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๓๙ ในกรณีที่มีการยื่นคำร้องขอรับเงินช่วยเหลือเบื้องต้นตามมาตรา ๔๑ แห่ง พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือคำร้องขอรับเงินช่วยเหลือเบื้องต้นตามมาตรา ๖๓ (๗) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๗ และยังไม่ได้มีการจ่ายเงิสดังกล่าวให้แก่ ผู้ยื่นคำร้อง ให้ถือว่าเป็นคำขอรับเงินชดเชยตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔๐ ในกรณีที่มีการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติ หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือเงินช่วยเหลือเบื้องต้นตามมาตรา ๖๓ (๗) แห่งพระราชบัญญัติ ประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๗ ให้แก่ ผู้ยื่นคำร้องไปแล้ว ผู้ได้รับผลกระทบหรือทายาทยังคงมีสิทธิที่จะยื่นคำขอตามพระราชบัญญัตินี้ได้อีก หากยังไม่ พ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๒๖ โดยให้หักเงินช่วยเหลือเบื้องต้นดังกล่าวออกจากเงินชดเชยตาม พระราชบัญญัตินี้ด้วย

มาตรา ๔๑ ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลและศาลยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุด หากผู้ได้รับ ผลกระทบหรือทายาทประสงค์จะขอรับเงินชดเชยตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ยื่นคำขอรับเงินชดเชยตาม พระราชบัญญัตินี้ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยให้ถือว่าเป็นคำขอรับเงิน

ชดเชยตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ เมื่อผู้ได้รับผลกระทบหรือทายาทตกลงยินยอมรับเงินชดเชยตามพระราชบัญญัตินี้ ให้จัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความและยุติการฟ้องคดี ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา ๓๐ มาใช้บังคับ โดยอนุโลม

มาตรา ๔๒ ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ประกอบด้วยกรรมการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๗ วรรคสอง ทั้งนี้ ในการดำเนินการดังกล่าว ให้คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นจากองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคด้านบริการสุขภาพด้วย เมื่อคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกและแต่งตั้งกรรมการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๔) และ (๕) แล้ว ให้รัฐมนตรีดำเนินการให้มีการคัดเลือก และแต่งตั้งกรรมการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๔) และ (๕) ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๔๓ เมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ สถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลที่ประสงค์ให้ผู้ให้บริการและผู้รับบริการสาธารณสุขของสถานพยาบาลแห่งนั้นได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ สามารถแสดงความจำนงเพื่อจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนนี้ตามมาตรา ๒๑ ต่อคณะกรรมการ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ก.๒
ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
(ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ภาคผนวก ก.๒

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติ
หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..)
พ.ศ.

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังต่อไปนี้

(๑) แก้ไขเพิ่มเติมการกันเงินเพื่อส่งให้กองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๑)

(๒) ยกเลิกภารกิจเกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้น (ยกเลิกมาตรา ๑๘ (๗) มาตรา ๔๒ และมาตรา ๕๐ (๘))

เหตุผล

โดยที่มีการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุขตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุขเพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการให้และการรับบริการสาธารณสุข เพื่อไม่ให้ภารกิจในการจ่ายเงินชดเชยตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุขซ้ำซ้อนกับภารกิจในการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกอบกับได้มีการโอนภารกิจเกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นและเงินช่วยเหลือเบื้องต้นไปเป็นของกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุขและกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ (สำนักงานหลักประกันสุขภาพ) แล้วแต่กรณี จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของ
ร่างพระราชบัญญัติ
หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..)
พ.ศ.

๑. วันใช้บังคับ

พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป (ร่างมาตรา ๒)

๒. การจ่ายเงินช่วยเหลือเข้ากองทุน

กำหนดให้คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติกันเงินจำนวนไม่เกินร้อยละหนึ่งของเงินที่จะจ่ายให้หน่วยบริการ เพื่อนำส่งให้กองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุขเป็นรายปี โดยให้ยกเลิกการกันเงินจำนวนไม่เกินร้อยละหนึ่งของเงินที่จะจ่ายให้หน่วยบริการไว้เป็นเงินช่วยเหลือเบื้องต้นให้แก่ผู้รับบริการ ในกรณีที่ผู้รับบริการได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาลของหน่วยบริการ โดยหาผู้กระทำผิดมิได้หรือหาผู้กระทำผิดได้แต่ยังมิได้รับค่าเสียหายภายในระยะเวลาอันสมควร รวมทั้งยกเลิกสิทธิของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่จะไล่เบี้ยเอาแก่ผู้กระทำผิด ตลอดจนยกเลิกอำนาจหน้าที่คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานในการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นตามกรณีดังกล่าว

ร่าง
พระราชบัญญัติ
หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..)
พ.ศ.

.....
.....
.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

.....

.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ฉบับที่ ..)
พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่
วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก (๗) ของมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.
๒๕๔๕

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕
และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๔๑ ให้คณะกรรมการกันเงินจำนวนไม่เกินร้อยละหนึ่งของเงินที่จะจ่าย
ให้หน่วยบริการ เพื่อนำส่งให้กองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุขเป็นรายปี”

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๖ ให้ยกเลิก (๘) ของมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.
๒๕๔๕

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ก.๓
ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ..)
พ.ศ.

ภาคผนวก ก.๓

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ดังต่อไปนี้

(๑) แก้ไขเพิ่มเติมการจัดสรรเงินเพื่อส่งให้กองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๔)

(๒) ยกเลิกภารกิจเกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้น (ยกเลิกมาตรา ๖๓ (๗))

เหตุผล

โดยที่มีการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุขตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุขเพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการให้และการรับบริการสาธารณสุข เพื่อไม่ให้ภารกิจในการจ่ายเงินชดเชยตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุขซ้ำซ้อนกับภารกิจในการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ประกอบกับได้มีการโอนภารกิจเกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นและเงินช่วยเหลือเบื้องต้นไปเป็นของกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุขและกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ (สำนักงานหลักประกันสุขภาพ) แล้วแต่กรณี จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของ
ร่างพระราชบัญญัติ
ประกันสังคม (ฉบับที่ ..)
พ.ศ.

๑. วันใช้บังคับ

พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป (ร่างมาตรา ๒)

๒. การจ่ายเงินช่วยเหลือเข้ากองทุน

กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงานประกันสังคม เรียกว่า กองทุนประกันสังคม เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทน และเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้ประกันตน จึงกำหนดให้คณะกรรมการจัดสรรเงินกองทุนไม่เกินร้อยละหนึ่งของเงินที่จะจ่ายให้สถานพยาบาล นำส่งแก่ กองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุขเป็นรายปี ทั้งนี้ ให้ยกเลิกประโยชน์ทดแทนในกรณี ประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน อันเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินช่วยเหลือเบื้องต้น ให้แก่ผู้ประกันตน ในกรณีที่ผู้ประกันตนได้รับความเสียหายจากการรับบริการทางการแพทย์

ร่าง
พระราชบัญญัติ
ประกันสังคม (ฉบับที่ ..)
พ.ศ.

.....
.....
.....

.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม

.....
.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๒๑ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงานประกันสังคม เรียกว่า กองทุนประกันสังคม เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ ๓ และเป็นค่าใช้จ่ายตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง และวรรคสี่”

มาตรา ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสี่ ของมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

“เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้ประกันตน ให้คณะกรรมการจัดสรรเงินกองทุนไม่เกินร้อยละหนึ่งของเงินที่จะจ่ายให้สถานพยาบาลตามมาตรา ๕๙ เพื่อนำส่งให้กองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุขเป็นรายปี”

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความใน (๗) ของมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๘

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ก.๔

ร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับ
การประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง
วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม
(ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ภาคผนวก ก.๔

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติ
องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง
วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ ..)
พ.ศ.

หลักการ

ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง
วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

เหตุผล

โดยที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุ
โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.๒๕๕๓ ซึ่งใช้บังคับมาเป็นเวลา ๕ ปี ทำให้เห็นแล้วว่ายังมีความไม่ชัดเจน
ในตัวบทหลายประการส่งผลให้มีการบังคับใช้และการตีความกฎหมายไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย
ในประเด็นต่อไปนี้ หลักการกำกับดูแลด้วยผู้เชี่ยวชาญ หลักความเป็นอิสระของหน่วยงานกำกับดูแล หลักการ
กำกับดูแลการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม หลักวินัยการเงินการคลัง หลักการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการ
มอบหมายอำนาจหน้าที่กำกับดูแลเฉพาะเรื่องผู้บริโภค

ดังนั้นเพื่อให้การบังคับใช้และการตีความกฎหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์และโดยสอดคล้องกันกับ
หลักการกำกับดูแลที่ดีสากล จึงจำเป็นที่จะต้องตราพระราชบัญญัตินี้

บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของ

ร่างพระราชบัญญัติ

องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

๑. หลักการกำกับดูแลด้วยผู้เชี่ยวชาญ

กสทช. ได้รับมอบอำนาจหน้าที่โดย พรบ. กสทช. ๒๕๕๓ จึงเป็นเสมือนตัวแทน (agent) ที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่เพื่อทำงานแทนฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งถือเป็นตัวการ (principal) โดยตรง เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกำกับดูแลกิจการสื่อสาร (communications regulator) ซึ่งโดยหลักการมีเหตุผลความจำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานประเภทเพราะต้องการผู้เชี่ยวชาญที่แท้จริงมาปฏิบัติหน้าที่ ในแง่ความเชี่ยวชาญจึงเป็นคุณสมบัติที่สำคัญที่สุดของ กสทช. ที่จะสามารถตอบโจทย์ความชอบธรรมและความจำเป็นในการจัดตั้งหน่วยงานลักษณะนี้และนำพาภารกิจทั้งหลายให้ลุล่วงได้

การกำหนดคุณสมบัติผู้เชี่ยวชาญในแต่ละด้านเพื่อให้ได้ผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละด้านมาทำงานร่วมกันดังที่ปรากฏมาแล้วใน พรบ. กสทช. ๒๕๕๓ มีส่วนทำให้ไม่ได้ผู้ที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมอย่างแท้จริงมารับหน้าที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติในมาตรา ๗ (๑๒) ที่ห้ามไม่ให้ผู้ที่มีประสบการณ์เคยเป็นผู้บริหารในกิจการที่เกี่ยวข้องมาในระยะเวลา ๑ ปีก่อนได้รับการเสนอชื่อ ทำให้ขาดผู้ทรงคุณวุฒิที่มีคุณสมบัติ

ที่ดีกว่าและเหมาะสมกว่ามาเป็น กสทช. ในชุดที่ผ่านมา แต่กลายเป็นได้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านวิศวกรรมโดด ๆ ที่ไม่มีความเข้าใจเรื่องธุรกิจ ได้ผู้เชี่ยวชาญด้านกิจการกระจายเสียงที่มีประสบการณ์เพียงแคเคยจัดรายการวิทยุ และได้ผู้เชี่ยวชาญด้านกิจการโทรคมนาคมไปกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง เป็นต้น

นอกจากนี้ ปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นด้วยการตัดกระบวนการได้มาซึ่งรายชื่อผู้มีคุณสมบัติโดยวิธีการคัดเลือกกันเองของหน่วยงานด้านต่าง ๆ ให้เหลือเพียงการคัดเลือกโดยคณะกรรมการสรรหาเพียงส่วนเดียว

๒. หลักความเป็นอิสระของหน่วยงานกำกับดูแล

การมีหน่วยงานอิสระกำกับดูแลและบังคับใช้กฎเกณฑ์ทำให้รัฐสามารถกำหนดนโยบายอันเป็นประโยชน์ของชาติโดยปราศจากข้อขัดแย้งทางผลประโยชน์ (conflict of interests) ระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ ๓ บทบาท ได้แก่ หน้าที่ผู้กำหนดนโยบาย (Policy Development) หน้าที่ในการบังคับใช้กฎเกณฑ์ (Regulation) และหน้าที่ผู้ให้บริการ (Network Operations / Service Provision) ซึ่งจะทำให้รัฐบาลสามารถริเริ่มนโยบายการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพปราศจากข้อคำนึงถึงผลประโยชน์เฉพาะของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง และหน่วยงานกำกับดูแลก็สามารถดำเนินตามนโยบายด้วยความเป็นกลางได้อย่างแท้จริง ทั้งในเรื่องการแข่งขันและการเชื่อมต่อโครงข่าย อันจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นให้กับตลาดถึงความเป็นกลางของคำวินิจฉัยจากหน่วยงานกำกับดูแล ที่จะช่วยดึงดูดผู้ให้บริการรายใหม่เข้าสู่ตลาดได้อีกทางหนึ่ง

อย่างไรก็ดีที่ผ่านมามีปัญหาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่าง กสทช. ในฐานะที่เป็นหน่วยงานกำกับดูแล และรัฐบาลในฐานะที่เป็นผู้กำหนดนโยบายหลายประการ จึงควรแก้ไขเพื่อให้เกิดความชัดเจนในความสัมพันธ์ดังกล่าว โดยกำหนดให้ กสทช. ต้องจัดทำแผนแม่บทที่สอดคล้องกับแผนและนโยบายระดับชาติ ซึ่งแต่เดิมไม่ได้กำหนดไว้

๓. หลักการกำกับดูแลการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม

พรบ. กสทช. ๒๕๕๓, พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.๒๕๕๔ และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.๒๕๕๑ มีขึ้นเพื่อรองรับการปฏิรูประบบตลาดดังกล่าว อย่างไรก็ตามแม้มีการตรากฎหมายใหม่ดังกล่าวแล้ว ที่ผ่านมา กสทช. ยังคงดำเนินการในลักษณะที่บิดเบือนตลาดและไม่เป็นไปในทิศทางที่ส่งเสริมการแข่งขันหลายประการ เช่น ปัญหาการขยายอายุสัมปทานกรณีชิมดับ ปัญหาของ Must-carry และ Must-have Rules และปัญหาการออกใบอนุญาตประกอบกิจการดาวเทียมสื่อสารที่ตำแหน่ง ๑๒๐ องศาตะวันออก เป็นต้น

หลักการที่สำคัญของการกำกับดูแลระบบตลาดที่อาจสรุปพอสังเขปในที่นี้ก็คือ “หลักเสรีภาพในการประกอบกิจการ” ข้อห้ามใด ๆ ที่อาจมีขึ้นมาเป็นข้อยกเว้น” หรือที่เรียกกันว่า “free market approach” ซึ่งแตกต่างจากหลักการควบคุมตลาดโดยรัฐที่ “ห้ามเป็นหลัก อนุญาตเป็นข้อยกเว้น” หรือที่เรียกกันว่า “command and control” ดังจะเห็นได้จากการอ้างอิงฐานอำนาจของ กสทช. จากพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ.๒๕๔๘ ซึ่งเป็นระบบควบคุมแบบเดิมที่ไม่ใช้ฐานอำนาจของ กสทช. และจะต้องถูกยกเลิกไปแล้วตั้งแต่ พรบ. กสทช. ๒๕๕๓

จึงควรแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนสอดคล้องกับหลักการกำกับดูแลการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม

๔. หลักวินัยการเงินการคลัง

หลักวินัยการเงินการคลังตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต่อกรณี พรบ. เงินกู้ ๒ ล้านล้าน ได้มีมติเอกฉันท์ว่า พรบ. ดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ และในคำวินิจฉัยนี้ได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับ “เงินแผ่นดิน” เอาไว้

๔.๑ การใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องดำเนินการตามกฎหมาย ๔ ฉบับ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย, กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ, กฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง ยกเว้นกรณีจำเป็นเร่งด่วน

๔.๒ การใช้จ่ายเงินแผ่นดินอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ

การให้บริการอย่างทั่วถึงที่กำหนดไว้ใน พรบ. กสทช. ๒๕๕๓ เป็นภารกิจหลักที่สำคัญมาก แต่ไม่ใช่นโยบายหลักของรัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องคงไว้ พร้อมเสนอให้มีการจำกัดวงเงินงบประมาณประจำปีของสำนักงาน กสทช. ไม่เกินครึ่งหนึ่งของค่าธรรมเนียมทั้งหลายที่สำนักงานจัดเก็บได้ในแต่ละปี

๕. หลักการประเมินผลการปฏิบัติงาน

จากหลักการกำกับดูแลที่ดีสากล (OECD Principles for the Governance of Regulators) การประเมินผลการดำเนินงาน (Performance Evaluation) ถือเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่ง และจำเป็นจะต้องดำเนินการให้บรรลุผลเพื่อสะท้อนภาพของหน่วยงานกำกับดูแลที่เป็นอิสระออกมาให้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อตอบปัญหาความชอบธรรมของหน่วยงานที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งว่ามีความสามารถในการสร้างความไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายต่อไปหรือไม่ ในแง่ที่บางที่เรียกว่า “ความชอบธรรมเชิงผลลัพธ์” (output-oriented legitimacy) เป็นที่ทราบดีว่าคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช. หรือที่เรียกว่า “กตป.” ประสบปัญหาในการทำงานเป็นอย่างมากเนื่องจากการไม่ให้ความร่วมมือของสำนักงาน กสทช. ด้วยเหตุที่ พรบ. กสทช. ๒๕๕๓ กำหนดให้โครงสร้างการทำงานของ กตป. ต้องฟังฟังสำนักงาน กสทช. เป็นหลัก ภารกิจการติดตามตรวจสอบจึงไม่สามารถจะดำเนินการได้อย่างที่ควรจะเป็น

จึงแก้ไขปัญหาระบบนี้ให้โครงสร้างของ กตป. ให้เป็นหน่วยงานประเมินภายนอก (external audit) โดยสมบูรณ์โดยมีสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นหน่วยธุรการ และให้ กตป. มีสถานะคล้ายกับคณะกรรมการการชุดหนึ่งในวุฒิสภา

๖. การมอบหมายอำนาจหน้าที่ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ได้จัดตั้งสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (สบท.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภค โดยมีคณะกรรมการสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (คบท.) ซึ่งมาจากกระบวนการสรรหาขององค์กรผู้บริโภค คบท. การดำเนินงานของ สบท. ส่งผลให้สังคมไทยเกิดความตื่นตัว รับรู้และตระหนักในสิทธิของผู้ใช้บริการโทรคมนาคมอย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อน พิจารณาจากจำนวนการใช้สิทธิร้องเรียนของผู้บริโภคที่เพิ่มขึ้น จากเดิมในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผู้บริโภคใช้สิทธิร้องเรียนกับสำนักคุ้มครองผู้บริโภค (ขบ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายในสำนักงาน กทช. เพียง ๒๓๓ เรื่อง แต่เมื่อจัดตั้ง สบท. จำนวนผู้บริโภคที่ใช้สิทธิในปี ๒๕๕๒ เพิ่มขึ้นเป็น ๑,๗๕๓ เรื่อง และในปี ๒๕๕๓ สบท. รับเรื่องร้องเรียนทั้งสิ้น ๒,๓๔๖ เรื่อง นอกจากนี้ สบท. ยังมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาของผู้ใช้บริการโทรคมนาคมในระดับนโยบายที่สำคัญ อาทิ ปัญหาการกำหนดวันใช้งานโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบชำระค่าบริการล่วงหน้าที่เร่งให้เกิดการใช้งานเกินความจำเป็น, ปัญหาบริการ sms รบกวนสิทธิความเป็นส่วนตัวส่วนตัวของผู้ใช้บริการ และรณรงค์ให้เกิดบริการคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นต้น

ต่อมา เมื่อมีการปรับปรุง แก้ไข พรบ. กสทช. ๒๕๕๓ ทำให้มีการปรับสถานะของ สบท. เป็นกลุ่มงานภายในเทียบเท่าระดับสำนัก อยู่ภายใต้โครงสร้างของสำนักงาน กสทช. ขึ้นตรงต่อเลขาธิการ กสทช. ปัจจุบันคือ สำนักรับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (รท.) การตั้งหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคกลับไปอยู่ใต้บังคับบัญชาของหน่วยงานกำกับดูแล (สำนักงาน กสทช.) ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างสำคัญ ทำให้ขาดกลไกตรวจสอบ สะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำกับดูแลอย่างตรงไปตรงมา เพราะปัญหาการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคหลายกรณี เกิดจากการที่หน่วยงานกำกับดูแลไม่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย เช่น ปัญหาการคิดค่าบริการเกินกว่าอัตราขั้นสูง ๙๙ สตางค์ต่อนาที, ปัญหาค่าบริการ 3G ไม่ลดลง ๑๕ เปอร์เซ็นต์ ซึ่งอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นว่า ผู้ให้บริการยังมิได้ลดค่าบริการลง ๑๕ เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่ รท. และสำนักงาน กสทช. มีความเห็นสอดคล้องกันว่า ผู้ให้บริการลดค่าบริการ 3G แล้ว จึงแก้ไขให้มีกลไกคุ้มครองผู้บริโภคเป็นสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุล และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานคุ้มครองผู้บริโภค

ร่าง
พระราชบัญญัติ
องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการ
วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม
(ฉบับที่ ..)
พ.ศ.

.....
.....
.....

.....
โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการ
วิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจ
และสังคม

.....
มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการ
ประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่...) พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน
“ให้ยกเลิก

(๑) พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. ๒๔๙๘

(๒) พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และ
กิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓

บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่น ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้ง
กับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน”

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๖ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
เรียกโดยย่อว่า “กสทช.” จำนวนเจ็ดคน ประกอบด้วย

(๑) ผู้ที่มีผลงานหรือมีความรู้ และมีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านกิจการกระจายเสียงและ
กิจการโทรทัศน์ จำนวนหนึ่งคน

(๒) ผู้ที่มีผลงานหรือมีความรู้ และมีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านกิจการโทรคมนาคม จำนวนหนึ่งคน

(๓) ผู้ที่มีผลงานหรือมีความรู้ และมีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร จำนวนหนึ่งคน

(๔) ผู้ที่มีผลงานหรือมีความรู้ และมีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จำนวนหนึ่งคน

(๕) ผู้ที่มีผลงานหรือมีความรู้ และมีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง จำนวนหนึ่งคน

(๖) ผู้ที่มีผลงานหรือมีความรู้ และมีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านการสื่อสารมวลชน จำนวนหนึ่งคน

(๗) ผู้ที่มีผลงานหรือมีความรู้ และมีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค จำนวนหนึ่งคน

ให้เลขาธิการ กสทช. เป็นเลขานุการ กสทช.”

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความใน ก. คุณสมบัติทั่วไป ของมาตรา ๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ก. คุณสมบัติทั่วไป

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์

(๓) มีประสบการณ์ในด้านที่เกี่ยวข้องตามคุณสมบัติในมาตรา ๖ อย่างใดอย่างหนึ่งหรือรวมกัน เป็นเวลาอย่างน้อยสิบปี โดยมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในด้านที่ได้รับเลือกอย่างน้อย ๕ ปี”

มาตรา ๖ ให้ยกเลิกส่วนที่ ๒ การได้มาซึ่งรายชื่อผู้สมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการโดยวิธีการคัดเลือกกันเอง ของหมวด ๑ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ มาตรา ๙ ถึงมาตรา ๑๓

มาตรา ๗ ให้ยกเลิกความในวรรคแรกของมาตรา ๑๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๔ เมื่อมีเหตุที่ต้องมีการเลือกและแต่งตั้งกรรมการ ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการคณะหนึ่ง ทำหน้าที่คัดเลือกผู้สมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการ ประกอบด้วย

(๑) ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(๒) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

(๓) ปลัดกระทรวงกลาโหม

(๔) ปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

(๕) นายกสภาวิศวกร

(๖) ประธานสภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทย

- (๗) นายกสมาคมวิชาชีพวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์
- (๘) ประธานคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน
- (๙) ประธานกรรมการสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย
- (๑๐) ประธานสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย
- (๑๑) ประธานสหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติ
- (๑๒) ประธานสหพันธ์องค์กรผู้บริโภค”

มาตรา ๘ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๕ ในการดำเนินการคัดเลือกกรรมการ ให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาประกาศการเปิดรับสมัครบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๖ ให้ทราบเป็นการทั่วไปผ่านทางวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ สื่อสิ่งพิมพ์ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์อย่างน้อยสามสิบวันติดต่อกัน

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้คณะกรรมการสรรหาพิจารณาคัดเลือกผู้สมัครที่มีคุณสมบัติที่จะเป็นกรรมการให้ได้จำนวนสองเท่าของจำนวนกรรมการที่จะพึงมีในแต่ละด้านตามมาตรา ๖ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกให้เป็นไปตามที่เลขาธิการวุฒิสภากำหนด โดยให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับเป็นผู้ได้รับการคัดเลือก

ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการคัดเลือก อาจยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองได้ แต่ไม่เป็นเหตุให้ต้องระงับหรือชะลอการดำเนินการใดๆที่ได้ดำเนินไปแล้ว เว้นแต่ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ หากศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใดๆอันเป็นผลให้บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือได้รับการคัดเลือกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง”

มาตรา ๙ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๖ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๖ เมื่อได้รายชื่อผู้สมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการจากการสรรหาตามส่วนที่ ๓ แล้ว ให้เลขาธิการวุฒิสภাজัดทำรายชื่อผู้สมควรได้รับเลือกและเสนอบัญชีรายชื่อพร้อมทั้งประวัติและผลงานของบุคคลดังกล่าว ซึ่งต้องระบุให้ชัดเจนหรือมีหลักฐานแสดงให้เห็นว่าเป็นบุคคลที่มีความเหมาะสมตามมาตรา ๖ ต่อประธานวุฒิสภาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อมาตรา ๑๕ เพื่อนำเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาและมีมติเลือกต่อไป

ในกรณีที่วิธีการสรรหาตามส่วนที่ ๓ ไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๕ ให้เลขาธิการวุฒิสภานำรายชื่อผู้สมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการที่คณะกรรมการสรรหาดำเนินการแล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา พร้อมทั้งประวัติและผลงานของบุคคลดังกล่าว ซึ่งต้องระบุให้ชัดเจนหรือมีหลักฐานแสดงให้เห็นว่าเป็นบุคคลที่มีความเหมาะสมตามมาตรา ๖ เสนอต่อประธานวุฒิสภาภายในสามสิบวันนับแต่เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาคัดเลือกตามมาตรา ๑๕ เพื่อนำเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาและมีมติเลือกต่อไป”

มาตรา ๑๐ ให้ยกเลิกความในวรรคสามของมาตรา ๒๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“เมื่อมีการผิดตามวรรคหนึ่ง ให้กรรมการเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้และให้ถือว่า กสทช. ประกอบด้วยกรรมการเท่าที่เหลืออยู่ แต่ทั้งนี้จะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าสี่คน”

มาตรา ๑๑ ให้ยกเลิกความในวรรคสองของมาตรา ๒๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มติของวุฒิสภามาตราหนึ่งต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ โดยในการลงมตินั้นต้องนำรายงานของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานที่ได้ส่งมายังวุฒิสภามาตรา ๗๑ และ ๗๒ มาพิจารณาประกอบด้วย”

มาตรา ๑๒ ให้ยกเลิกความใน (๑) ของมาตรา ๒๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๑) จัดทำแผนแม่บทการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งรวมถึง การบริหารคลื่นความถี่ ตารางกำหนดคลื่นความถี่ แผนเลขหมายโทรคมนาคม และประเด็นการกำกับดูแลอื่นๆที่เกี่ยวข้อง โดยสอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม”

มาตรา ๑๓ ให้ยกเลิกความใน (๔) ของมาตรา ๒๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๔) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่และเครื่องวิทยุคมนาคมในการประกอบกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตดังกล่าว ทั้งนี้ กสทช. อาจใช้มาตรการทางทะเบียน มาตรฐานทางเทคนิค หรือการเปิดเสรี แล้วแต่กรณี เพื่อการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพแทนการให้อนุญาตล่วงหน้าก็ได้”

มาตรา ๑๔ ให้ยกเลิกความใน (๕) ของมาตรา ๒๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๕) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการใช้คลื่นความถี่ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงสภาพการใช้คลื่นความถี่ที่เป็น การใช้งานเฉพาะตน การใช้งานร่วมกัน หรือการใช้งานโดยเสรี ตามพัฒนาการของเทคโนโลยี ทั้งนี้ต้องปราศจากการรบกวนซึ่งกันและกัน ทั้งในกิจการประเภทเดียวกันและระหว่างกิจการแต่ละประเภท”

มาตรา ๑๕ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๑๒/๑) ของมาตรา ๒๗

“(๑๒/๑) เรียกคืนคลื่นความถี่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่าหรือนำมาใช้ประโยชน์ให้คุ้มค่ายิ่งขึ้น ตามที่กำหนดไว้ในแผนตาม (๑) ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กสทช. กำหนด โดยอาจมีเงื่อนไขการชดเชยประโยชน์ของผู้ที่ถูกเรียกคืนคลื่นความถี่ตามแต่ละกรณีด้วยก็ได้”

มาตรา ๑๖ ให้ยกเลิกความใน (๑๓) ของมาตรา ๒๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๑๓) คุ่มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบกิจการและคุ่มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพของบุคคลในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคม และส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม รวมทั้งสนับสนุนให้เกิดการรวมกลุ่มของผู้บริโภคในการคุ่มครองสิทธิและเสรีภาพของตน”

มาตรา ๑๗ ให้ยกเลิกความใน (๑๔) ของมาตรา ๒๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๑๔) สนับสนุนการดำเนินงานของรัฐบาล คณะทำงาน หรือคณะผู้แทนของประเทศ ในการประสานงานเกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ระหว่างประเทศ รวมถึงงานอื่นใดที่เกี่ยวข้องที่ได้รับมอบหมายจาก รัฐบาล”

มาตรา ๑๘ ให้ยกเลิกความใน (๑๘) ของมาตรา ๒๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๑๘) ส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นองค์กรในรูปแบบต่างๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพและการควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรม และประสานความร่วมมือกับองค์กรวิชาชีพหรือสภาวิชาชีพที่มีการจัดตั้งและได้รับการรับรองตามกฎหมายในการกำกับดูแลด้านจริยธรรมร่วมกัน”

มาตรา ๑๙ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๒๒/๑) ของมาตรา ๒๗

“(๒๒/๑) ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการของ กสทช. และผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตจาก กสทช. ทั้งหมด ตามที่สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร้องขอเพื่อใช้วิเคราะห์และจัดทำนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม”

มาตรา ๒๐ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๑ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภคให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม ให้มีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม จำนวนห้าคนประกอบด้วย กสทช.ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้แทนสหพันธ์องค์กรผู้บริโภค ผู้แทนสภาวิชาชีพสื่อ ผู้แทนสภานายความ และผู้แทนสมาคมพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคแห่งประเทศไทย โดยกรรมการต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗ ข. (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) และ (๑๑) และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี และอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระมิได้ และให้นำมาตรา ๒๓ มาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการโดยอนุโลม

ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมมีอำนาจหน้าที่ ส่งเสริมและสนับสนุนการคุ้มครองผู้บริโภค รับและวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน ตรวจสอบและป้องกันการกระทำที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์การรับและวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน การเรียกบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสารข้อมูล เพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียน และการออกคำสั่งของคณะกรรมการให้ผู้ประกอบกิจการกระทำหรือระงับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกัน และในกรณีให้เห็นสมควรอาจมีคำสั่งให้เยียวยาความเสียหายของผู้บริโภคอย่างเป็นธรรม ในกรณีที่ประเด็นข้อร้องเรียนจำเป็นต้องพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงที่อยู่ในความรู้อยู่เห็นโดยเฉพะของคู่กรณีฝ่ายที่เป็นผู้ประกอบกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์หรือกิจการโทรคมนาคม ให้คณะกรรมการพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนโดยให้ผู้ประกอบกิจการมีภาระการพิสูจน์

ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์หรือกิจการโทรคมนาคมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งในวรรคก่อน ให้เลขาธิการ กสทช. พิจารณากำหนดค่าปรับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยไม่ต่ำกว่าสองหมื่นบาทต่อวัน ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการยังเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้องภายในเวลาอันสมควร ให้คณะกรรมการ กสทช. พิจารณาพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตได้

ในกรณีที่ผู้ร้องหรือผู้ถูกร้องไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของคณะกรรมการตามวรรคก่อน ผู้ร้องหรือผู้ถูกร้องอาจอุทธรณ์คำสั่งเพื่อให้คณะกรรมการ กสทช. พิจารณาวินิจฉัยคำร้องอุทธรณ์ภายในสามสิบวัน หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วไม่มีคำวินิจฉัยใดๆของคณะกรรมการ กสทช. เป็นอย่างอื่นให้ถือว่าคำสั่งของคณะกรรมการตามวรรคก่อนเป็นที่สุด

ให้มีสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการ โดยมีหน้าที่รับและเสนอเรื่องร้องเรียนให้คณะกรรมการวินิจฉัยตามวรรคก่อน รวมถึงตรวจสอบและป้องกันการกระทำที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม และมีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีแบบรายบุคคลหรือแบบกลุ่มแทนผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมได้ตามกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และปฏิบัติหน้าที่อื่นๆตามที่คณะกรรมการกำหนด

ให้สำนักงาน กสทช. จัดสรรเงินรายได้ของสำนักงานเพื่อใช้เป็นงบประมาณในการดำเนินงานของสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม

มาตรา ๒๑ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๒ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภคมิให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์หรือกิจการโทรคมนาคม และเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพของบุคคลในการสื่อสารถึงกัน ให้ กสทช. มีอำนาจกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคและคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการเกี่ยวกับ ข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว และเสรีภาพในการสื่อสารถึงกัน

ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์หรือกิจการโทรคมนาคม ดำเนินการใดๆในประการที่น่าจะเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค โดยอาศัยการใช้เครือข่ายหรือการโฆษณาอันมีลักษณะเป็นการค้ากำไรเกินควร หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ ไม่ว่าด้วยวิธีการใดตามหลักเกณฑ์ที่ กสทช. กำหนดให้ กสทช. มีอำนาจสั่งระงับการดำเนินการดังกล่าวได้

ในกรณีที่มีการกระทำความผิดโดยการดักจับไว้ ใช้ประโยชน์ หรือเปิดเผยข้อความข่าวสารหรือข้อมูลอื่นใดที่มีการสื่อสารโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ถือว่า กสทช. เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้กระทำความผิดตามวรรคสอง หรือรู้ว่าการกระทำความผิดตามวรรคสอง แต่เพิกเฉยหรือไม่ดำเนินการตามกฎหมายภายในเวลาอันสมควร ให้ กสทช. มีอำนาจสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการนั้นได้”

มาตรา ๒๒ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๓ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๓ ให้ กสทช. มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ กสทช. มอบหมายได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของ กสทช.

การแต่งตั้งคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งเป็นสิทธิหน้าที่เฉพาะตัวจะมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการแทนไม่ได้ การสั่งการใดๆตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายจะต้องรายงานให้ กสทช. ทราบตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กสทช. กำหนด

อนุกรรมการต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗ ข. (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) และ (๑๑)”

มาตรา ๒๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น มาตรา ๓๓/๑

“มาตรา ๓๓/๑ กสทช. อาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของ กสทช. โดยพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นต้องรายงานการปฏิบัติหน้าที่ให้ กสทช. ทราบตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กสทช. กำหนด”

มาตรา ๒๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๔ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ กสทช. และคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานมีอำนาจสั่งหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใดให้ชี้แจงข้อเท็จจริง มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาได้”

มาตรา ๒๕ ให้ยกเลิกส่วนที่ ๑ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และส่วนที่ ๒ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม ของหมวด ๒ การกำกับดูแลการประกอบกิจการ มาตรา ๓๕ ถึงมาตรา ๔๐

มาตรา ๒๖ ให้ยกเลิกส่วนที่ ๓ การกำกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ของหมวด ๒ การกำกับดูแลการประกอบกิจการ มาตรา ๔๑ ถึงมาตรา ๔๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๔๑ ผู้ใดประสงค์จะใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์หรือกิจการโทรคมนาคมต้องได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่ทรัพยากรคลื่นความถี่มีอยู่อย่างจำกัดไม่สามารถให้อนุญาตเป็นการทั่วไปได้ ให้ดำเนินการคัดเลือกผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่โดยวิธีการที่มีความโปร่งใส ไม่เลือกปฏิบัติ และสามารถตรวจสอบได้ อันจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดตามแต่สภาพการณ์ของกิจการและเทคโนโลยีโดยคำนึงถึง ความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ที่ผู้บริโภคจะได้รับ

การยื่นคำขออนุญาต และการอนุญาตทุกกรณี ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กสทช. ประกาศกำหนดไว้ล่วงหน้า การประกอบกิจการทางธุรกิจให้เป็นไปตามที่กำหนดเพิ่มเติมในวรรคหก

ให้ถือว่า การยื่นคำขอรับใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่งเป็นการยื่นคำขออนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์หรือกิจการโทรคมนาคมในคราวเดียวกันแล้วแต่กรณีตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์หรือกิจการโทรคมนาคม และเมื่อ กสทช. อนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่แล้วให้ถือว่าได้อนุญาตให้ประกอบกิจการนั้นด้วย และให้ถือว่าได้รับอนุญาตให้มีและใช้เครื่องวิทยุคมนาคมและตั้งสถานีวิทยุคมนาคมตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับเครื่องวิทยุคมนาคมที่ระบุไว้ในคำขออนุญาต

การอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์หรือกิจการโทรคมนาคมต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น ในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมและต้อง

ดำเนินการในลักษณะที่มีการกระจายการใช้ประโยชน์โดยทั่วถึงในกิจการด้านต่างๆ โดยเฉพาะด้านการบริการสาธารณะแก่ประชาชน เพื่อให้เหมาะสมแก่การเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ในกรณีของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมรายการวิทยุและรายการโทรทัศน์ที่มีเนื้อหาสร้างสรรค์สังคมหรือรายการสำหรับเด็กและเยาวชน ให้ กสทช. กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดเวลาให้รายการดังกล่าวได้ออกอากาศในช่วงเวลาที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มเป้าหมาย

การอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ซึ่งเป็นการประกอบกิจการทางธุรกิจตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์หรือกิจการโทรคมนาคมแล้วแต่กรณีในวรรคก่อน ให้คัดเลือกโดยวิธีการประมูล ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ระยะเวลาและเงื่อนไขที่ กสทช. ประกาศกำหนด

การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าร่วมประมูลคลื่นความถี่ตามวรรคหก ให้คำนึงถึงประโยชน์ในการจัดสรรทรัพยากรคลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า การป้องกันการผูกขาด การส่งเสริมการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ ภาระของผู้บริโภคและการคุ้มครองสิทธิของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น

การอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ที่ก่อให้เกิดหรืออาจเกิดการรบกวนหรือทับซ้อนกับคลื่นความถี่ที่ได้รับอนุญาตอยู่ก่อน แล้วจะกระทำมิได้

เงินที่ได้จากการประมูลคลื่นความถี่ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เมื่อหักค่าใช้จ่ายในการประมูลเท่าใดให้นำส่งเข้ากองทุนตามมาตรา ๕๒ ส่วนเงินที่ได้จากการประมูลคลื่นความถี่ในกิจการโทรคมนาคมเมื่อหักค่าใช้จ่ายในการประมูลเท่าใดให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา ๔๒ ให้ กสทช. มีอำนาจกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์หรือกิจการโทรคมนาคมแล้วแต่กรณี โดยแยกเป็นค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการ ซึ่งต้องชำระเมื่อได้รับใบอนุญาตและต้องชำระเป็นรายปีในอัตราที่เหมาะสมกับประเภทของใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์หรือกิจการโทรคมนาคมแล้วแต่กรณี เว้นแต่ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อประกอบกิจการทางธุรกิจ ให้ถือว่าเงินที่ได้จากการประมูลตามมาตรา ๔๑ วรรคหกเป็นค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ซึ่งต้องชำระเมื่อได้รับใบอนุญาต

ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งซึ่งต้องชำระเป็นรายปี ให้ กสทช. กำหนด โดยคำนึงถึงรายจ่ายในการกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่และการกำกับดูแลการประกอบกิจการอย่างมีประสิทธิภาพในอัตรารวมทั้งสิ้นไม่เกินร้อยละสองของรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายของผู้รับใบอนุญาต และให้นำส่งเป็นรายได้ของสำนักงาน กสทช.

บรรดาหน่วยงานที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ต้องเสียค่าธรรมเนียมตามวรรคหนึ่งด้วย แต่ กสทช. จะลดหย่อนให้ตามที่เห็นสมควรก็ได้ โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกิจการของหน่วยงานนั้น

มาตรา ๔๓ ใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์หรือกิจการโทรคมนาคมเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ได้รับใบอนุญาตที่ต้องประกอบกิจการด้วยตนเอง จะมอบสิทธิการใช้คลื่นความถี่ทั้งหมดหรือบางส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมให้บุคคลอื่นเป็นผู้มีสิทธิใช้คลื่นความถี่แทนมิได้

การให้บุคคลอื่นเช่าเวลาหรือความจุหรือบริการอื่นใดของโครงข่ายการให้บริการที่ไม่เข้าลักษณะเป็นการให้ผู้อื่นใช้คลื่นความถี่แทนตามวรรคก่อนอาจกระทำได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ กสทช. กำหนดสำหรับกิจการแต่ละประเภท

มาตรา ๔๔ ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์หรือกิจการโทรคมนาคม ที่มีได้ประกอบกิจการที่ใช้คลื่นความถี่นั้นภายในระยะเวลา ที่ กสทช. กำหนดหรือนำคลื่นความถี่ไปใช้ในกิจการนอกวัตถุประสงค์ หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการประกอบกิจการที่ใช้คลื่นความถี่หรือกระทำการอันมีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในมาตรา ๒๗ (๑๑) และ (๑๗) หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๓ ให้ กสทช. ดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขให้ถูกต้องหรือมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วนแล้วแต่กรณี

มาตรา ๒๗ ให้ยกเลิกส่วนที่ ๔ การกำกับกิจการโทรคมนาคม ของหมวด ๒ การกำกับดูแลการประกอบกิจการ มาตรา ๔๕ ถึงมาตรา ๔๗

มาตรา ๒๘ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคห้าของมาตรา ๕๐

“ในการดำเนินการตามแผนการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคมตามวรรคหนึ่ง กสทช. จะมีมติมอบหมายให้หน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการทางพาณิชย์ที่เกี่ยวข้อง เช่น ส่วนราชการหรือหน่วยงานระดับท้องถิ่น เป็นต้น ดำเนินการแทนก็ได้โดยโอนเงินเรียกเก็บได้ตามวรรคสามและที่กำหนดไว้ตามวรรคสี่ให้แก่หน่วยงานดังกล่าวเพื่อดำเนินการต่อไป”

มาตรา ๒๙ ให้ยกเลิกความใน (๖) ของมาตรา ๕๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๐/๒๕๕๗ เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๖) สนับสนุนให้เกิดการใช้คลื่นความถี่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด รวมตลอดทั้งการสนับสนุนในการเรียกคืนคลื่นที่มีผู้ได้รับอนุญาตไปเพื่อนำมาจัดสรรใหม่และสนับสนุนการชดเชยการถูกเรียกคืนคลื่นแก่ผู้รับใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ที่ได้คลื่นความถี่มาโดยเสียค่าตอบแทนเท่านั้น”

มาตรา ๓๐ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๕๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๐/๒๕๕๗ เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

(๑) ประธาน กสทช. เป็นประธานกรรมการ

(๒) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

(๓) ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านการพัฒนาบุคลากรและวิชาชีพสื่อกระจายเสียง จำนวนหนึ่งคน และสื่อโทรทัศน์จำนวนหนึ่งคน ซึ่งกรรมการตาม (๑) และ (๒) เป็นผู้คัดเลือก

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานอย่างทั่วถึงหรือในพื้นที่ห่างไกล รวมทั้งการให้บริการในด้านโทรคมนาคมแก่ผู้ด้อยโอกาส ซึ่งกรรมการตาม (๑) และ (๒) เป็นผู้คัดเลือกจำนวนหนึ่งคน

(๕) ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคหรือการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งกรรมการตาม (๑) และ (๒) เป็นผู้คัดเลือกจำนวนหนึ่งคน

(๖) ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ซึ่งกรรมการตาม (๑) และ (๒) เป็นผู้คัดเลือกจำนวนหนึ่งคน

ให้เลขาธิการ กสทช.เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้เลขาธิการ กสทช.แต่งตั้งพนักงานของสำนักงาน กสทช.เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

กรรมการตามวรรคหนึ่ง (๓) (๔) (๕) และ (๖) ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗ ข. (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) และ (๑๑) และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี และอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระมิได้

ให้นำมาตรา ๒๓ มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะกรรมการบริหารกองทุนโดยอนุโลม”

มาตรา ๓๑ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๕๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“คณะกรรมการบริหารกองทุนมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกองทุนและจัดสรรเงินกองทุนเพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕๒ ในกรอบงบประมาณไม่เกินห้าล้านบาทต่อโครงการ โครงการที่มีงบประมาณเกินกว่านั้นให้เสนอความเห็นแก่ กสทช.เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ในกรณีที่ กสทช.มีความเห็นแตกต่างจากคณะกรรมการบริหารกองทุน กสทช.ต้องให้เหตุผลประกอบการพิจารณาไว้ด้วย”

มาตรา ๓๒ ให้ยกเลิกความในวรรคสามของมาตรา ๕๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“การเก็บรักษา การนำเงินของกองทุนไปลงทุน การใช้จ่าย การจัดทำบัญชี และระบบบัญชี ให้คำนึงถึงการบริหารความเสี่ยงและเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกองทุนกำหนด”

มาตรา ๓๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสี่ของมาตรา ๕๕

“ในการพิจารณาจัดสรรเงินกองทุนตามวรรคแรก ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับข้อเสนอโครงการ และอาจขยายเวลาการพิจารณาได้เพียงครั้งเดียว ไม่เกินสามสิบวัน พ้นกำหนดจากนั้นให้ถือว่าโครงการไม่ได้รับความเห็นชอบ ในกรณีที่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการ กสทช. ให้คณะกรรมการ กสทช. พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับข้อเสนอโครงการจากคณะกรรมการบริหารกองทุน และอาจขยายเวลาการพิจารณาได้เพียงครั้งเดียวไม่เกินสามสิบวัน พ้นกำหนดจากนั้นให้ถือว่าโครงการไม่ได้รับความเห็นชอบ”

มาตรา ๓๔ ให้ยกเลิกความใน (๒) ของมาตรา ๕๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๒) จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงาน กสทช. เพื่อเสนอ กสทช. อนุมัติ ในวงเงินไม่เกินกึ่งหนึ่งของรายได้ที่สำนักงานจัดเก็บได้ในปีก่อน การของบประมาณที่เกินกว่านั้นให้ กสทช. ดำเนินการตาม มาตรา ๖๖

โดยรายจ่ายประจำปีของสำนักงาน กสทช. ให้หมายความรวมถึงรายจ่ายใดๆอันเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. งบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวต้องจัดทำโดยคำนึงถึงความคุ้มค่า การประหยัด และประสิทธิภาพ รายการหรือโครงการใดที่ใช้งบประมาณไว้แล้ว มิได้เริ่มดำเนินการภายในเก้าเดือนนับแต่วันใช้งบประมาณนั้น ให้รายการหรือโครงการนั้นเป็นอันพับไป”

มาตรา ๓๕ ให้ยกเลิกความใน (๗) ของมาตรา ๕๘ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๗) การจ้างและการแต่งตั้งบุคคลเพื่อเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือเป็นผู้ชำนาญการเฉพาะด้านอันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. รวมทั้งจำนวนและอัตราค่าตอบแทนของตำแหน่งดังกล่าว ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงการปฏิบัติงานและระยะเวลาการปฏิบัติงานของตำแหน่งนั้นด้วย”

มาตรา ๓๖ ให้ยกเลิกความใน (๔) ของมาตรา ๕๙ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๔) รายละเอียดของอัตราค่าตอบแทนกรรมการ และจำนวนและอัตราค่าตอบแทนของ คณะอนุกรรมการและที่ปรึกษาที่ กสทช. แต่งตั้งเป็นรายบุคคล”

มาตรา ๓๗ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสองของมาตรา ๖๒

“ให้คณะกรรมการ กสทช. ดำเนินการสรรหาเลขาธิการ กสทช. ใหม่ให้เสร็จสิ้นก่อนที่เลขาธิการ กสทช. ที่ดำรงตำแหน่งอยู่จะครบวาระ เว้นแต่เป็นกรณีก่อนครบกำหนดตามวาระแรกของการดำรงตำแหน่งของเลขาธิการ กสทช. ให้คณะกรรมการ กสทช. พิจารณาทบทวนว่าจะสมควรให้เลขาธิการ กสทช. ดำรงตำแหน่งต่อไปหรือไม่ หากปรากฏว่าเลขาธิการ กสทช. มีผลการประเมินการปฏิบัติงานตามมาตรา ๗๑ (๒) ในชั้นติดต่อดำเนินการ และมีผลการประเมินขั้นดีเด่นอย่างน้อยหนึ่งปี ก็ให้ กสทช. แต่งตั้งให้เลขาธิการ กสทช. ดำรงตำแหน่งต่อไปอีกระยะหนึ่งได้โดยไม่ต้องดำเนินการสรรหาใหม่”

มาตรา ๓๘ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสี่ของมาตรา ๖๔

“ในเวลาใดๆที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบว่าการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของสำนักงาน กสทช. ไม่เกิดประสิทธิผล หรือเป็นการฟุ่มเฟือยเกินสมควร หรือการดำเนินการใดไม่ถูกต้องตรงตามแผน หรือจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวม ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้ กสทช. ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขหรือระงับการดำเนินการตามควรแก่กรณีโดยเร็ว”

มาตรา ๓๙ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๗๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๗๐ ให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนหนึ่งคนจากแต่ละหน่วยงานดังต่อไปนี้

- (๑) ผู้แทนกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ
- (๒) ผู้แทนกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม
- (๓) ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ

(๔) ผู้แทนสภาวิชาชีพสื่อ

(๕) ผู้แทนองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

ให้กรรมการตามวรรคหนึ่งได้รับคำตอบแทนและสิทธิประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ของกรรมาธิการของวุฒิสภา

วิธีการประชุม และการลงมติของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการของวุฒิสภา

ให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภำทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการในการดำเนินการของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน และได้รับเงินสนับสนุนจากสำนักงาน กสทช. เป็นจำนวนไม่เกินร้อยละหนึ่งของรายได้ต่อปีของสำนักงาน กสทช.”

มาตรา ๔๐ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๗๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๗๑ ให้คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของ กสทช. ทั้งคณะและรายบุคคล รวมถึงคำตอบแทน สิทธิประโยชน์ และข้อมูลทรัพย์สินของ กสทช. และที่ปรึกษา อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และรายงานผลการประเมินเสนอต่อรัฐสภาเพื่อเปิดเผยแก่สาธารณะ

(๒) ดำเนินการให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของ สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. ตามเป้าหมายความสำเร็จของการดำเนินงานที่คณะกรรมการ กสทช. กำหนดไว้ล่วงหน้าเป็นประจำทุกปี และรวมถึงรายได้และรายจ่ายของสำนักงาน คำตอบแทนของอนุกรรมการเป็นรายบุคคล การจัดซื้อจัดจ้าง สิทธิประโยชน์ต่างๆ อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และรายงานผลการประเมินเสนอต่อรัฐสภาเพื่อเปิดเผยแก่สาธารณะ

(๓) เสนอรายงานต่อประธานวุฒิสภาเพื่อพิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๒๑ หรือ ๒๒ แล้วแต่กรณี

(๔) เสนอรายงานต่อ กสทช. เพื่อพิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๖๓ (๗)

(๕) เรียกให้ กสทช. เลขาธิการ กสทช. และสำนักงาน กสทช. ส่งข้อมูลหรือเอกสารใดๆ ที่จำเป็นแก่การปฏิบัติงานของคณะกรรมการภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควร

(๖) ในกรณีที่จำเป็นเร่งด่วน คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานอาจเสนอรายงานเฉพาะเรื่องต่อ ประธานวุฒิสภา หรือ กสทช. เพื่อพิจารณาดำเนินการแล้วแต่กรณี และเปิดเผยแก่สาธารณะ

ในกรณีที่รายงานของคณะกรรมการมี ข้อท้วงติง ข้อซักถาม หรือข้อเสนอแนะใดๆ ให้ กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. แล้วแต่กรณี ชี้แจงและตอบ ข้อท้วงติง ข้อซักถาม หรือข้อเสนอแนะนั้นภายในเก้าสิบวันนับจากวันที่ได้คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานได้ส่งรายงานตามวรรคก่อน

การประเมินตามวรรคหนึ่งต้องอยู่บนพื้นฐานข้อเท็จจริงและข้อมูลต่างๆ และต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียประกอบด้วย และในกรณีที่สำนักงาน กสทช. ได้จัดทำรายงานใดๆ เกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานภายในสำนักงาน ให้สำนักงาน กสทช. เสนอรายงานดังกล่าวแก่คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อใช้ประกอบเป็นข้อมูล

ในการดำเนินการตามวรรคแรก ให้คณะกรรมการจัดให้มีบุคคลหรือคณะบุคคลหรือหน่วยงานที่เป็นอิสระ ที่มีประสบการณ์ความรู้และความเชี่ยวชาญในการประเมินผลงานที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ กสทช. เป็นผู้รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ และประเมินผลการปฏิบัติงานแล้วทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน”

มาตรา ๔๑ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๗๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๗๒ รายงานตามมาตรา ๗๑ อย่างน้อยจะต้องมีเนื้อหาดังต่อไปนี้

(๑) ผลการปฏิบัติงานที่บ่งชี้ถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

(๒) ผลการปฏิบัติงานที่บ่งชี้ถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

(๓) ผลการปฏิบัติงานที่บ่งชี้ถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการคุ้มครองผู้บริโภคและส่งเสริมสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคของประชาชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

(๔) ผลการปฏิบัติงานที่บ่งชี้ถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้งบประมาณ”

มาตรา ๔๒ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๗๓

มาตรา ๔๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๗๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๗๔ ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ กสทช. ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภา และโดยสอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม”

มาตรา ๔๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสองของมาตรา ๙๕

“บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งใดอ้างถึง คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม ตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งนั้น อ้างถึงคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ”

มาตรา ๔๕ ให้ดำเนินการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการ กสทช. ทั้งคณะตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ ตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้กรรมการ กสทช. ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่จำเป็นไปพลางก่อน จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการ กสทช. คณะใหม่แล้วเสร็จ แล้วจึงให้กรรมการ กสทช. เดิมพ้นจากตำแหน่งโดยให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ

ให้ดำเนินการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะทั้งคณะตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ ตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้กรรมการกองทุนฯซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่จำเป็นไปพลางก่อน จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการกองทุนฯคณะใหม่แล้วเสร็จ แล้วจึงให้กรรมการกองทุนฯเดิมพ้นจากตำแหน่งโดยให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ

มาตรา ๔๖ ให้หน่วยงานตามมาตรา ๓๑ วรคแรกส่งรายชื่อผู้แทนเพื่อเป็นกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมเพื่อเริ่มปฏิบัติหน้าที่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้ กสทช. จัดให้มีระเบียบฉบับหนึ่งเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมโดยอย่างน้อยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับ การจัดสรรทรัพยากรให้แก่สถาบันในวาระเริ่มแรก ผู้อำนวยการสถาบัน พนักงานและลูกจ้าง การเงินและการงบประมาณ การบัญชี และการประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการและสถาบัน โดยสอดคล้องกับมาตรา ๓๑ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๔๗ ให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาดำเนินการให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้พ้นวาระจากตำแหน่งเมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามวรรคแรกแล้วเสร็จ โดยให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ และให้ส่งมอบงานที่ทำเสร็จแล้วและที่ยังดำเนินการอยู่ให้แก่คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามวรรคแรกภายในสิบห้าวันนับจากวันที่ครบกำหนดระยะเวลาตามวรรคแรก

ให้ผู้ซึ่งได้รับการว่าจ้างตามสัญญาจ้างตามภารกิจของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานในวรรคสองซึ่งได้ทำสัญญาจ้างไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับและสัญญาจ้างนั้นยังไม่ครบระยะเวลาจ้าง ยังคงปฏิบัติงานต่อไปจนครบกำหนดระยะเวลาในสัญญาจ้างนั้น

มาตรา ๔๘ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ก.๕

ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบ
ของสินค้า พ.ศ.

ภาคผนวก ก.๕

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติ
ความรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่องของสินค้า
พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่องของสินค้า

เหตุผล

โดยที่หลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดเพื่อชำรุดบกพร่องของสินค้าที่ใช้บังคับอยู่มีพื้นฐานมาจากเสรีภาพของบุคคล ตามหลักของความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนา รัฐจะไม่เข้าแทรกแซง แม้ว่าคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งได้เปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง เว้นแต่จะเป็นการต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน แต่ในปัจจุบัน สภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ผู้มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจเหนือกว่าถือโอกาสอาศัยหลักดังกล่าวเอาเปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจด้อยกว่าอย่างมาก อันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและไม่สงบสุขในสังคม สมควรที่รัฐจะกำหนดกรอบของความรับผิดเพื่อชำรุดบกพร่อง เพื่อแก้ไขความไม่เป็นธรรมและความไม่สงบสุข ในสังคมดังกล่าว อีกทั้ง เมื่อยุคสมัยมีการเปลี่ยนแปลงไป การซื้อขายระหว่างกันที่แต่เดิมมีสินค้าที่ทำการซื้อขายกันมีไม่มากนัก กลับปรากฏจำนวนสินค้าที่อยู่ในตลาดมากยิ่งขึ้น และสินค้าเหล่านั้นถูกผลิตขึ้นโดยเทคโนโลยีขั้นสูงที่วิญญูชนทั่วไปไม่อาจจะทราบถึงความชำรุดบกพร่องได้โดยง่าย ตลอดจนมีวิธีการซื้อขายหลากหลายรูปแบบ ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อที่เป็นผู้บริโภคและผู้ขายที่เป็นผู้ประกอบการซึ่งตามปกติแล้วก็เป็นความสัมพันธ์ที่ผู้ประกอบการอยู่เหนือกว่าผู้บริโภคอยู่แล้ว และเมื่อพิจารณาความสัมพันธ์เกี่ยวกับความชำรุดบกพร่องของสินค้า ยิ่งทำให้ภาพความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภคชัดเจนยิ่งขึ้น อันก่อให้เกิดความจำเป็นในการเข้าไปคุ้มครองผู้บริโภคมากยิ่งขึ้น อีกทั้ง เมื่อพิจารณามาตรา ๔๗๒ ถึง ๔๗๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมถึงการใช้และการตีความกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดเพื่อความชำรุดบกพร่องของไทยจะพบว่า มีประเด็นที่ต้องมีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้ชัดเจนและทันสมัยอยู่พอสมควร และเพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมายมีความชัดเจนเพียงพอในการคุ้มครองความสุจริตในสัญญาซื้อขาย โดยเฉพาะกรณีที่สินค้าที่ทำการซื้อขายกันนั้นชำรุดบกพร่อง อีกทั้งเพื่อให้คู่สัญญาแต่ละฝ่ายทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของตนได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น อันจะส่งผลให้คู่สัญญาสามารถปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาได้โดยสะดวก จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของ
ร่างพระราชบัญญัติ
ความรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่องของสินค้า
พ.ศ.

๑. วันที่บังคับใช้

พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป (ร่างมาตรา ๒)

๒. บทนิยาม

กำหนดบทนิยามไว้ดังนี้

“ซื้อ” หมายความว่ารวมถึง เช่าซื้อ หรือได้มาไม่ว่าด้วยประการใด ๆ โดยให้ค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น

“ขาย” หมายความว่ารวมถึง ให้เช่าซื้อ หรือจัดทำให้ไม่ว่าด้วยประการใด ๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น

“สินค้า” หมายความว่า สิ่งของที่มีไว้เพื่อขาย

“ผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้ซื้อสินค้าจากผู้ประกอบธุรกิจ

“ผู้ประกอบการธุรกิจ” หมายความว่า ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย หรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้า (ร่างมาตรา ๓)

๓. รัฐมนตรีรักษาการ

ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๑๖)

๔. บทกำหนดเฉพาะของสัญญาเช่าซื้อ

๑. แม้ว่าในบทนิยามจะกำหนดให้ซื้อ หมายความว่ารวมถึงเช่าซื้อด้วยก็ตาม แต่ในบางประเด็นสัญญาเช่าซื้อมีความพิเศษเฉพาะตัวมากกว่าสัญญาซื้อขาย เพราะมีสถาบันทางการเงินมาเป็นคู่สัญญาฝ่ายที่สามเพิ่มเติม โดยที่ผู้บริโภคจะเป็นผู้เลือกสินค้าจากผู้ขาย และในบางกรณีอาจจะมีการชำระค่าซื้อบางส่วนให้แก่ผู้ขาย และสถาบันทางการเงินจะเข้ามาเป็นผู้ชำระราคาสินค้าที่เหลือให้จึงถือเป็นผู้ซื้อ อีกทั้ง ยังจะถือครองกรรมสิทธิ์ในสินค้านั้น จนกว่าผู้บริโภคจะชำระเงินรายงวดจนหมด แต่สถาบันทางการเงิน (ผู้ให้เช่าซื้อ) จะปล่อยให้ผู้บริโภคใช้สินค้านั้น ดังนั้น ผู้บริโภคจึงเป็นเพียงผู้ใช้ (ผู้เช่าซื้อ) สินค้า และมีหน้าที่ชำระเงินรายงวดให้แก่สถาบันทางการเงิน ดังนั้น หากสินค้าชำรุดบกพร่อง ผู้ที่จะใช้สิทธิเรียกให้ผู้ขายซ่อมแซมหรือเปลี่ยนสินค้าได้ คือ ผู้ซื้อหรือเจ้าของกรรมสิทธิ์ ซึ่งก็คือ สถาบันทางการเงิน หากผู้บริโภคจะใช้สิทธิเรียกให้มีการซ่อมแซมหรือเปลี่ยนสินค้า หรือใช้สิทธิใดๆ ก็ต้องใช้สิทธิกับสถาบันทางการเงินเท่านั้น โดยส่วนใหญ่แล้วสถาบันทางการเงินก็ไม่ได้เชี่ยวชาญและมีความสามารถที่จะซ่อมหรือเปลี่ยนสินค้าได้ ดังนั้น สิทธิและหน้าที่ตามที่ปรากฏในระบบการซื้อขายระหว่างคู่สัญญาเพียงสองฝ่ายคือผู้ซื้อและผู้ขาย จึงไม่เพียงพอที่จะนำมา

บังคับใช้เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในกรณีของสัญญาเช่าซื้อ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดบทเฉพาะสำหรับการเช่าซื้อขึ้นมา (ร่างมาตรา ๔)

๒. บทกำหนดเฉพาะของสัญญาเช่าซื้อ มี ดังนี้

(๑) เนื่องจากผู้มีความรู้เกี่ยวกับสินค้าดีที่สุด คือ ผู้ขาย ดังนั้น ผู้ขายจึงเป็นผู้ที่สามารถจะจัดการกับสินค้าที่ชำระครบพร้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด แต่อุปสรรคสำคัญ ก็คือ ผู้บริโภคมิได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในสินค้านั้น จึงไม่อาจจะใช้สิทธิโดยตรงเรียกให้ผู้ขายจัดการกับสินค้าที่ชำระครบพร้อมได้ ดังนั้น เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถใช้สิทธิโดยตรงกับผู้ขาย จึงมีบทบัญญัติกำหนดให้สถาบันทางการเงินในฐานะผู้ซื้อและเจ้าของกรรมสิทธิ์มอบโอนสิทธิทั้งหลายทั้งปวงให้แก่ผู้บริโภค โดยปราศจากเงื่อนไข ดังนั้น ผู้บริโภคในสัญญาเช่าซื้อจะสามารถเรียกให้ผู้ขายดำเนินการจัดการกับสินค้าที่ชำระครบพร้อมได้โดยตรง และการกำหนดเช่นว่านี้ ก็จะทำให้สถาบันทางการเงินที่ไม่มีความเชี่ยวชาญกับสินค้าหลุดพ้นจากความรับผิดชอบกรณีสินค้าชำระครบพร้อม หากปรากฏว่าไม่มีการมอบโอนสิทธิเรียกร้องระหว่างสถาบันทางการเงินกับผู้บริโภค หรือสถาบันทางการเงินมอบโอนแล้วแต่มีเงื่อนไขบางประการ ก็ต้องถือว่า สถาบันทางการเงินพร้อมที่จะรับผิดชอบในการจัดการกับสินค้าที่ชำระครบพร้อมนั้น (ร่างมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง)

(๒) เมื่อผู้บริโภคได้ใช้สิทธิในการเรียกให้ผู้ขายจัดการกับสินค้าที่ชำระครบพร้อมแล้ว บางกรณีผู้บริโภคไม่มีสินค้าที่จะใช้สอย เพราะต้องส่งซ่อมแซมหรือรอเปลี่ยนสินค้า ดังนั้น ในระหว่างที่ซ่อมหรือเปลี่ยนสินค้า ผู้บริโภคก็ยังมิได้หลุดพ้นจากสัญญาที่ทำไว้กับสถาบันทางการเงิน จึงเกิดปัญหาขึ้นว่า ผู้บริโภคต้องชำระค่างวดหรือไม่ บทบัญญัติในวรรคนี้ จึงกำหนดให้ว่า ไม่ต้องชำระค่างวดระหว่างซ่อมหรือเปลี่ยนสินค้า (ร่างมาตรา ๔ วรรคสอง)

(๓) เมื่อผู้บริโภคได้ใช้สิทธิในการเรียกให้ผู้ขายจัดการกับสินค้าที่ชำระครบพร้อมแล้ว แต่การซ่อมหรือเปลี่ยนสินค้าก็ยังไม่ช่วยแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นอีก หากผู้บริโภคเห็นว่าความชำรุดบกพร่องนั้นยังพอรับได้ ก็มีสิทธิที่จะขอลดราคาสินค้ากับผู้ขายได้ เมื่อราคาสินค้าลดลงแล้ว จำนวนเงินรายงวดก็ต้องคำนวณใหม่ตามราคาที่ลดลง (ร่างมาตรา ๔ วรรคสาม ส่วนแรก)

(๔) เมื่อผู้บริโภคได้ใช้สิทธิในการเรียกให้ผู้ขายจัดการกับสินค้าที่ชำระครบพร้อมแล้ว แต่การซ่อมหรือเปลี่ยนสินค้าก็ยังไม่ช่วยแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นอีก หากผู้บริโภคเห็นว่าความชำรุดบกพร่องนั้นไม่อาจที่จะรับได้ก็สามารถใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาซื้อขายสินค้าได้ เมื่อไม่มีการซื้อขายสินค้า ก็ไม่ต้องมีสัญญาเช่าซื้อ แต่เนื่องจากสถาบันทางการเงินอาจจะไม่ทราบว่ามี การบอกเลิกสัญญาดังกล่าว จึงกำหนดให้สัญญาเช่าซื้อสิ้นสุดตามลงไปด้วย หากผู้บริโภคแจ้งให้สถาบันทางการเงินทราบ โดยต้องทำเป็นหนังสือ และเมื่อครบ ๗ วันจึงจะถือว่าหนังสือนั้นไปถึง อันเป็นการสันนิษฐานได้ว่า สถาบันทางการเงินทราบเรื่องดังกล่าวแล้ว จึงจะถือว่าสัญญาเช่าซื้อสิ้นสุดสภาพลงไป ไม่ต้องชำระเงินกันต่อไป ต้องส่งเงินและส่งสินค้ากลับคืนกันไป แต่หากผู้บริโภคไม่แจ้งหรือแจ้งไม่สมบูรณ์ก็สามารถแก้ไขได้ (ร่างมาตรา ๔ ส่วนท้าย)

๕. นิยามของความชำรุดบกพร่อง

๑. เนื่องจากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๗๒) ไม่มีการกำหนดบทนิยามที่ชัดเจนว่า กรณีใดที่จะเรียกว่า สินค้าชำรุดบกพร่อง ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนขึ้นมานว่า จะพิจารณาอย่างไรว่าสินค้าชำรุดบกพร่อง จึงได้มีการกำหนดวิธีการพิจารณา ดังนี้

(๑) พิจารณาเป็นขั้นตอน ๓ ขั้นตอน (ร่างมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑))

(ก) ลำดับแรก ให้พิจารณาว่า คู่สัญญาตกลงกันอย่างชัดเจนว่าอย่างไร หากไม่เป็นไปตามข้อตกลงก็ต้องถือว่า ขำรดบกพร่อง

(ข) ลำดับที่สอง หากไม่ปรากฏการตกลงกันอย่างชัดเจนระหว่างคู่สัญญาแล้ว ก็ให้พิจารณาว่า สัญญาที่คู่สัญญาตกลงกันไว้มีวัตถุประสงค์อย่างไร เช่น ต้องการซื้อขายรถกระบะเพื่อนำมาขนส่งวัสดุก่อสร้างที่มีน้ำหนักมาก ดังนั้น หากไม่กำหนดไว้ในข้อสัญญาซื้อขายรถยนต์ ก็ต้องถือเอาวัตถุประสงค์ของคู่สัญญาพิจารณาแทน หากปรากฏว่ารถยนต์รับน้ำหนักวัสดุก่อสร้างไม่ไหว ก็ต้องถือว่ารถยนต์ชำรุดบกพร่อง

(ค) ลำดับสุดท้าย หากไม่อาจจะพิจารณาจากสัญญาได้ไม่ว่าจะเป็นข้อสัญญาที่ชัดเจนก็ไม่ปรากฏ อีกทั้งไม่อาจจะทราบวัตถุประสงค์ของคู่สัญญาได้ ก็ต้องถือเอาคุณสมบัติปกติของสินค้าที่ปรากฏในท้องตลาดเป็นเกณฑ์ เช่น รถยนต์กระบะ ต้องวิ่งไปข้างหน้าได้ และต้องบรรทุกของพอประมาณตามสมควรได้ หากปรากฏว่ารถยนต์ดับบ่อย หรือบรรทุกของไม่ได้ ก็ต้องถือว่า ขำรดบกพร่อง

โดยคุณสมบัติของสินค้า ให้พิจารณาได้จาก คุณสมบัติที่ผู้บริโภครู้หรือสามารถคาดหมายได้ อันเนื่องมาจากการได้รับข้อมูลที่เผยแพร่ให้สาธารณชนทราบ เช่น โฆษณาทางโทรทัศน์ หรือแผ่นพับ หรือจากสื่อต่างๆ เป็นต้น ไม่ว่าข้อมูลนั้นผู้ขายจะทำเอง หรือผู้ผลิตเป็นผู้ทำ หรือบุคคลอื่นใดที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ขาย เช่น นักจัดรายการวิทยุ หรือบริษัทสื่อสารต่างๆ ก็ต้องให้ถือว่าเป็นคุณสมบัติที่น่าเชื่อว่าจะมีในสินค้านั้น แต่ในกรณีที่มีการแก้ไขข้อมูลดังกล่าวแล้ว โดยการแก้ไขนั้นต้องสื่อสารให้ได้ผลเช่นเดียวกันกับการโฆษณา หรือแม้ว่าจะไม่มีการแก้ไขข้อมูลการโฆษณาต่างๆ ก็ตาม แต่ผู้ซื้อตัดสินใจซื้อด้วยเหตุผลอื่น โดยที่ข้อมูลโฆษณาไม่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการซื้อสินค้านั้นดังกล่าว

(๒) ในปัจจุบันนี้ มีการซื้อขายสินค้าที่เรียกว่าติดตัวเอง หรือ D.I.Y (Do It by Yourself) เช่น ซื้อตุ้มมาต่อเอง เป็นต้น ซึ่งไม่ได้อยู่ในคู่ไม่ปรากฏว่าชำรุดบกพร่องแต่อย่างใด แต่คู่มือการติดตั้งบอกผิด ทำให้ผู้ชำรุดบกพร่อง เช่นนี้ก็ต้องถือว่า สินค้าทั้งหมดชำรุดบกพร่อง (ร่างมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) ส่วนแรก)

(๓) การส่งมอบสินค้าน้อยกว่าที่ตกลงกันไว้ เช่น ตกลงกันไว้ว่าส่งมอบข้าวสารสิบกระสอบ ต่อมาปรากฏว่าหลงลืม ส่งมอบไปเพียง ๙ กระสอบ เช่นนี้ ก็ถือว่าชำรุดบกพร่อง โดยที่ผู้ขายต้องแก้ไขความชำรุดนั้น หรือกรณีตกลงส่งมอบข้าวเหนียว แต่หลงลืม ส่งมอบข้าวเจ้า เช่นนี้ถือว่า ขำรดบกพร่องเช่นเดียวกัน (ร่างมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) ส่วนท้าย)

๒. นิยามเกี่ยวกับชำรุดบกพร่องให้ใช้บังคับได้ โดยที่ผู้ขายจะอ้างว่าไม่รู้ ไม่ผูกพันกับความชำรุดบกพร่องนั้น ไม่ได้ (ร่างมาตรา ๕ วรรคสอง)

๖. สิทธิต่างๆ ของผู้บริโภค

๑. เมื่อสินค้าที่ซื้อมาชำรุดบกพร่องแล้ว ผู้บริโภคมีสิทธิเรียกให้ผู้ขายจัดการกับความชำรุดบกพร่อง ดังนี้

- (๑) ผู้ประกอบธุรกิจแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือเปลี่ยนสินค้า
 - (๒) เลิกสัญญาหรือชดเชยราคา
 - (๓) เรียกค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น
- (ร่างมาตรา ๖)

๒. หากจะให้ผู้บริโภคบอกเลิกสัญญา ชดเชยราคา เรียกค่าเสียหาย หรือค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ได้โดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ขายแก้ไขความชำรุดบกพร่องเสียก่อน ย่อมเป็นการไม่เหมาะสม ดังนั้น จึงเปิดโอกาสให้

ผู้ขายซ่อมหรือเปลี่ยนสินค้านั้นเสียก่อน หากไม่ประสบความสำเร็จ หรือซ่อมแซมแล้วมีความเสียหายเพิ่มเติม กำหนดไว้ว่าให้ซ่อมได้เพียง ๒ ครั้งเท่านั้น ดังนั้น หากพ้น ๒ ครั้งไปแล้ว สินค้านั้นยังชำรุดบกพร่องอยู่ไม่ว่าประการใดๆ ก็ให้ผู้ซื้อบอกเลิกสัญญา ขอลดราคา เรียกค่าเสียหาย หรือค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ได้ (ร่างมาตรา ๖ (๔) ส่วนท้าย)

๗. รายละเอียดเกี่ยวกับการใช้สิทธิซ่อมแซมหรือเปลี่ยนสินค้า

๑. ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะเลือกว่าจะซ่อมแซมหรือจะเปลี่ยนสินค้า อย่างใดก็ย่อมได้ (ร่างมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง)

๒. การซ่อมแซม หรือเปลี่ยนสินค้า ต้องไม่นานเกินไป และไม่ทำให้ผู้บริโภคเดือดร้อนเกินกว่าปกติ และค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกิดขึ้นผู้ขายต้องรับผิดชอบ เพราะความชำรุดบกพร่องเกิดที่สินค้าที่ผู้ขายได้ขายให้แก่ผู้บริโภค (มาตรา ๗ วรรคสอง)

๓. หากจะให้ผู้บริโภคใช้ดุลพินิจว่าจะซ่อมแซมหรือเปลี่ยนสินค้า ตามอำเภอใจได้ ก็จะเป็นการเอาเปรียบผู้ประกอบการเกินสมควร ดังนั้น หากผู้ประกอบการเห็นว่าการซ่อมแซม มีค่าใช้จ่ายที่สูงเกินกว่าการเปลี่ยนสินค้ามาก เช่น เครื่องเป่าผมราคา ๑,๐๐๐ บาท ค่าซ่อมแซมใช้ค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น ๕,๐๐๐ บาท เช่นนี้จะบังคับให้ผู้ประกอบการซ่อมแซมคงไม่เป็นธรรม หรือกรณีที่ นาฬิกาเรือนละ ๕,๐๐๐ บาท แต่ซ่อมแซมใช้ค่าใช้จ่ายเพียง ๑,๐๐๐ บาท การที่จะกำหนดให้ต้องเปลี่ยนสินค้าอย่างเดียวก็ไม่เป็นธรรมกับผู้ขาย (มาตรา ๗ วรรคสาม)

๔. ระยะเวลาอันเหมาะสมหรือภาระที่เกินสมควรให้พิจารณาจากลักษณะสินค้า สภาพร้ายแรงของความชำรุดบกพร่อง เปรียบเทียบกับสินค้าที่ไม่ชำรุด ว่าใช้เวลานานมากเพียงใดที่จะซ่อมแซมหรือเปลี่ยน (มาตรา ๗ วรรคสี่)

๘. รายละเอียดเกี่ยวกับการเลิกสัญญาหรือลดราคาตามสภาพ

๑. เมื่อให้โอกาสผู้ขายแก้ตัว โดยการซ่อมแซมหรือเปลี่ยนสินค้าไปแล้ว ก็ไม่ทำให้สินค้านั้นดีขึ้นมาได้ ดังนั้น จึงเปิดโอกาสให้ผู้บริโภคเลือกว่าจะยังต้องการผูกพันตนกับสัญญาหรือไม่ หากไม่ต้องการก็ให้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา แต่หากเป็นเพียงชำรุดบกพร่องเล็กน้อยก็ไม่ว่าจะเลิกสัญญาได้ แต่หากยังต้องการผูกพันตนกับสัญญาอยู่ก็สามารถลดราคาตามสภาพได้ อันเป็นดุลพินิจของผู้บริโภคที่จะเลือกได้ (มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง)

๒. กรณีที่ลดราคาก็ต้องแจ้งให้ผู้ขายทราบก่อนล่วงหน้า ๗ วัน โดยจะเป็นหนังสือหรือไม่ก็ได้ (มาตรา ๘ วรรคสอง) การคิดคำนวณราคาให้เทียบเคียงราคาจากราคาท้องตลาด กับราคาที่ซื้อมา หรืออาจจะต่อรองเอาที่ย่อมได้ (มาตรา ๘ วรรคสาม)

๓. เมื่อเลิกสัญญากันแล้วก็ให้ กลับคืนสู่สถานะเดิม เสมือนหนึ่งไม่ได้ทำสัญญาต่อกัน โดยให้ผู้บริโภคคืนสินค้า และผู้ขายคืนเงิน แต่โดยทั่วไปสินค้าย่อมเสื่อมราคาตามสภาพการใช้สอย ก็ให้หักส่วนออกไป โดยพิจารณาว่าผู้บริโภคใช้สินค้าเกินกว่าปกติไปหรือไม่ และความชำรุดบกพร่องร้ายแรงประการใดประกอบด้วย (มาตรา ๘ วรรคสี่)

๙. รายละเอียดเกี่ยวกับการเรียกค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่าย

หากการใช้สิทธิต่างๆ เรียกให้ผู้ประกอบกิจการจัดการกับความชำรุดบกพร่อง แล้วเกิดความเสียหายหรือค่าใช้จ่ายต่างๆ ขึ้น กำหนดให้ผู้บริโภคมีสิทธิเรียกค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่ายต่างๆ ได้ (ร่างมาตรา ๙)

๑๐. บทยกเว้นความรับผิด

การที่จะให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่องในทุก ๆ กรณีย่อมไม่เป็นธรรม จึงกำหนดข้อยกเว้นความรับผิดเอาไว้ ดังนี้

(๑) ถ้าผู้บริโภคได้รู้อยู่แล้ว ตั้งแต่ต้นว่าสินค้ามีความชำรุดบกพร่อง เช่นนี้ก็ถือว่ารู้อยู่แล้วแต่สมัครใจซื้อเอง เว้นแต่ว่า แม้จะรู้แต่ก็ถูกหลอก หรือผู้ประกอบธุรกิจได้ให้การรับประกันเกี่ยวกับคุณสมบัติของสินค้าที่ขายเอาไว้แล้ว (ร่างมาตรา ๑๐ (๑))

(๒) การขายทอดตลาดเป็นกระบวนการเฉพาะของการบังคับคดีตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล สภาพสินค้ามิใช่วัตถุประสงค์หลักของการซื้อขาย แต่เป็นการขายให้ได้เงินมาชำระหนี้ให้เพียงพอ ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องคุ้มครองผู้บริโภค (ร่างมาตรา ๑๐ (๒))

๑๑. การประกันสิทธิขั้นต่ำตามกฎหมาย

สิทธิต่างๆ ของผู้บริโภคตามกฎหมายนี้ ถือเป็นสิทธิขั้นต่ำ ไม่อาจจะตกลงกันให้เป็นอย่างอื่นไปได้ เว้นแต่จะตกลงเพิ่มสิทธิให้ผู้บริโภคเท่านั้น (ร่างมาตรา ๑๑)

๑๒. การรับประกันสินค้า

๑. การรับประกันเป็นการส่งเสริมการขายประการหนึ่ง ไม่เกี่ยวข้องกับกรณีสิทธิตามกฎหมายในการเรียกให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดการกับความชำรุดบกพร่องต่างๆ ข้างต้น แต่เป็นสัญญาประเภทหนึ่งที่ผู้ประกอบธุรกิจจัดทำขึ้นเพื่อดึงดูดความสนใจในสินค้า กรณีที่สินค้าเสียหายไม่ว่าจะเกิดจากการใด ผู้ประกอบธุรกิจก็จะรับไปดำเนินการให้ การรับประกันแก่ผู้บริโภคเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่องให้ทำเป็นหนังสือ และต้องระบุถึงสิทธิตามกฎหมายของผู้บริโภคเอาไว้ด้วย ซึ่งการรับประกันดังกล่าวไม่ว่าจะไปเปลี่ยนแปลงสิทธิต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ให้มีผลเสียหายแก่ผู้บริโภคได้ (ร่างมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง)

๒. การรับประกันต้องมีรายละเอียดชัดเจน เข้าใจได้ง่าย และประกอบด้วยรายละเอียดที่สำคัญ เช่น ระยะเวลา ขอบเขตการบังคับใช้ ถ้าการรับประกันทำเป็นภาษาต่างประเทศต้องมีคำแปลภาษาไทยกำกับไว้ด้วย (ร่างมาตรา ๑๒ วรรคสอง)

๓. หากต้องตีความว่า ผู้ขายรับประกันเช่นใดไว้ ก็ให้พิจารณาตีความจาก ประการแรก ข้อสัญญาประการที่สอง วัตถุประสงค์ของสัญญา และ ประการที่สาม การรับประกันที่ปรากฏในท้องตลาดเกี่ยวกับสินค้านั้นๆ (ร่างมาตรา ๑๒ วรรคสาม)

๑๓. บทสันนิษฐานความชำรุดบกพร่อง

บทสันนิษฐานว่า หากสินค้าเสียหายในหกเดือน นับแต่วันส่งมอบ ก็ให้สันนิษฐานเอาไว้ก่อนเลยว่าชำรุดมาตั้งแต่ต้นแล้ว โดยจะให้ผู้ประกอบธุรกิจเป็นผู้พิสูจน์ว่าสินค้าไม่ได้ชำรุด เพราะเป็นผู้ที่เข้าใจและเชี่ยวชาญในสินค้าที่ขายอยู่แล้ว (ร่างมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง)

๑๔. อายุความ

๑. อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้บริโภคให้ยาวกว่าผู้ซื้อปกติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยกำหนดให้มีอายุความ ๒ ปี นับแต่วันที่รู้ถึงความชำรุดบกพร่อง หรือกรณีที่เรียกให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการจัดการเกี่ยวกับความชำรุดบกพร่อง แต่ผู้ประกอบธุรกิจปฏิเสธที่จะดำเนินการให้ (ร่างมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง)

๒. ในระหว่างที่ผู้ประกอบธุรกิจได้ดำเนินการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือเปลี่ยนสินค้าไม่ให้นับอายุความ แต่ให้อายุความเริ่มนับต่อ หากเหตุนั้นหมดไป (ร่างมาตรา ๑๔ วรรคสอง)

๑๕. การใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายอื่นๆ

การใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายอื่นๆ ไม่ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้

ร่าง
พระราชบัญญัติ
ความรับผิดต่อความชำรุดบกพร่องของสินค้า
พ.ศ.

.....
.....
.....

.....
.....
โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดต่อความชำรุดบกพร่องของสินค้า

.....
มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความชำรุดบกพร่องของสินค้า พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้
“ซื้อ” หมายความว่า รวมถึง เช่าซื้อ หรือได้มาไม่ว่าด้วยประการใด ๆ โดยให้ค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น

“ขาย” หมายความว่า ให้เช่าซื้อ หรือจัดหาให้ไม่ว่าด้วยประการใด ๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น

“สินค้า” หมายความว่า สิ่งของที่มีไว้เพื่อขาย

“ผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้ซื้อสินค้าจากผู้ประกอบธุรกิจ

“ผู้ประกอบธุรกิจ” หมายความว่า ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย หรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้า

มาตรา ๔ กรณีที่เป็นสินค้าที่เช่าซื้อ ให้ผู้บริโภคที่เป็นผู้เช่าซื้อ มีสิทธิเช่นเดียวกับผู้บริโภคที่เป็นผู้ซื้อ เพื่อเรียกร้องให้ผู้ให้เช่าซื้อที่เป็นผู้ประกอบธุรกิจรับผิดชอบความชำรุดบกพร่องนั้น เว้นแต่ผู้ให้เช่าซื้อที่เป็นผู้ประกอบธุรกิจในฐานะที่เป็นเจ้าของสินค้าได้มีการโอนสิทธิเรียกร้องต่าง ๆ เกี่ยวกับความรับผิดต่อความชำรุดบกพร่องในสัญญาซื้อขายที่ตนมี ให้แก่ผู้บริโภคที่เป็นผู้เช่าซื้อไปทั้งหมดโดยปราศจากเงื่อนไข กรณีดังกล่าวให้

ผู้บริโภคที่เป็นผู้เช่าซื้อสามารถใช้สิทธิเรียกร้องต่าง ๆ เกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่องในสัญญาซื้อขายเอากับผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นผู้ขายได้โดยตรง

ภายใต้บังคับมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๗ กรณีที่ผู้บริโภคที่เป็นผู้เช่าซื้อได้ใช้สิทธิเรียกร้องให้มีการซ่อมแซมหรือเปลี่ยนสินค้าอย่างหนึ่งอย่างใด ให้ผู้บริโภคที่เป็นผู้เช่าซื้อ มีสิทธิในการยึดหน่วงค่าเช่าตามสัญญาเช่าซื้อ จนกว่าผู้ให้เช่าซื้อ หรือผู้ขายที่เป็นผู้ประกอบธุรกิจจะได้ซ่อมแซมหรือเปลี่ยนสินค้าอย่างหนึ่งอย่างใดที่ปราศจากความชำรุดบกพร่องแก่ผู้บริโภคที่เป็นผู้เช่าซื้อ

ภายใต้มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๘ กรณีที่ผู้บริโภคที่เป็นผู้เช่าซื้อขอลดราคาตามสภาพก็ให้คำนวณการผ่อนชำระเสียใหม่ตามราคาที่ลดลง และในกรณีที่ผู้บริโภคที่เป็นผู้เช่าซื้อใช้สิทธิยกเลิกสัญญาซื้อขายซึ่งเป็นฐานแห่งสัญญาเช่าซื้อ ก็ให้ถือเป็นกรณียกเลิกสัญญาเช่าซื้อไปด้วยในคราวเดียวกัน โดยให้ผู้บริโภคที่เป็นผู้เช่าซื้อแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ให้เช่าซื้อทราบก่อนล่วงหน้า ๗ วัน กรณีที่ไม่มีการแจ้งหรือการแจ้งไม่สมบูรณ์นั้น ให้ผู้บริโภคที่เป็นผู้เช่าซื้อ ยังคงต้องชำระค่าเช่าต่อไป จนกว่าจะมีการแจ้งใหม่หรือมีการแก้ไขการแจ้งให้สมบูรณ์

มาตรา ๕ ในกรณีที่สินค้าซึ่งขายนั้นชำรุดบกพร่อง ผู้ประกอบธุรกิจต้องรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่องของสินค้านั้นในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) สินค้านั้นแตกต่างออกไปจากข้อตกลงที่เห็นเป็นประจักษ์ชัดแจ้งในสัญญาหรือความมุ่งหมายที่จะใช้ประโยชน์จากสินค้าที่ปรากฏในสัญญา แตกต่างจากสภาพปกติธรรมดาของสินค้า หรือแตกต่างจากการใช้ประโยชน์จากสินค้าตามปกติ โดยคุณสมบัติของสินค้าตามสัญญาหรือตามปกติวิสัยข้างต้นให้รวมถึงคุณสมบัติที่ผู้บริโภคสามารถคาดหมายได้อันเนื่องมาจากการได้รับข้อมูลที่เผยแพร่ให้สาธารณชนทราบจากผู้ขาย ผู้ผลิต หรือบุคคลอื่นใดที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ขาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ข้อมูลที่ปรากฏในคำโฆษณา หรือจากการกำหนดคุณสมบัติที่เฉพาะเจาะจงของสินค้า เว้นแต่ผู้ขายจะไม่รู้หรือไม่ควรรู้เกี่ยวกับข้อมูลดังกล่าวว่าในขณะที่มีการตกลงทำสัญญาต่อกันนั้นได้มีการแก้ไขข้อมูลเช่นนั้นในรูปแบบที่ใกล้เคียงกับการที่ได้เผยแพร่ให้สาธารณชนทราบแล้ว หรือข้อมูลนั้นไม่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการซื้อสินค้าดังกล่าว

(๒) ความชำรุดบกพร่องจากการติดตั้งหรือประกอบสินค้าของผู้ประกอบธุรกิจ หรือเกิดจากการติดตั้งหรือประกอบสินค้าตามคู่มือการติดตั้งหรือประกอบสินค้า หรือการส่งมอบสินค้าผิดประเภทหรือน้อยกว่าจำนวนที่ตกลงกันไว้

ความที่กล่าวมาในมาตรานี้ย่อมใช้ได้ทั้งที่ผู้ประกอบธุรกิจรู้อยู่แล้วหรือไม่รู้ว่าคุณชำรุดบกพร่องมีอยู่

มาตรา ๖ กรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจต้องรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่อง ให้ผู้บริโภคมีสิทธิ ดังต่อไปนี้

(๑) เรียกให้ผู้ประกอบธุรกิจแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือเปลี่ยนสินค้าได้ตามมาตรา ๗

(๒) เลิกสัญญาหรือขอลดราคาตามมาตรา ๘

(๓) เรียกค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่ายตามมาตรา ๙

(๔) ผู้บริโภคสามารถใช้สิทธิตาม (๒) และ (๓) ได้ก็ต่อเมื่อได้ใช้สิทธิเรียกร้องให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือเปลี่ยนสินค้าไปก่อนแล้ว เว้นแต่ผู้ประกอบธุรกิจได้ปฏิเสธที่จะซ่อมแซมหรือเปลี่ยนสินค้าอย่างชัดเจน หรือกรณีที่การซ่อมแซมหรือเปลี่ยนสินค้าไม่อาจจะลบล้างความชำรุดบกพร่องได้ กรณีที่มีการซ่อมแซม หากปรากฏว่าได้มีการซ่อมแซมไปแล้วถึงสองครั้ง หรือกรณีมีการซ่อมแซมแล้วก่อให้เกิดความเสียหายหรือ

ชำระค่าบริการเพิ่มเติม ก็ให้ถือว่าไม่อาจลบล้างความชำระค่าบริการได้ เว้นแต่ว่าโดยสภาพแห่งสินค้านั้นสามารถพิจารณาเป็นอย่างอื่นไปได้

มาตรา ๗ ผู้บริโภคมีสิทธิเรียกให้ผู้ประกอบธุรกิจแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือเปลี่ยนสินค้าอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ ตามที่ผู้บริโภคต้องการ

กรณีที่ผู้บริโภคเรียกให้ผู้ประกอบธุรกิจแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือเปลี่ยนสินค้า ให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการภายในระยะเวลาอันเหมาะสม โดยจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้บริโภคเกินจำเป็น และต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกิดขึ้นแก่การนั้น รวมถึงค่าใช้จ่ายอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ค่าจ้างแรงงาน ค่าวัสดุ หรือค่าส่งของทางไปรษณีย์ เป็นต้น

กรณีที่ผู้บริโภคเลือกใช้สิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุงหรือการเปลี่ยนสินค้า ผู้ประกอบธุรกิจมีสิทธิที่จะปฏิเสธการเลือกดังกล่าว และใช้สิทธิเลือกที่จะแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือเปลี่ยนสินค้าได้แทนผู้บริโภค หากปรากฏว่าการกำหนดเลือกใช้สิทธิโดยผู้บริโภคก่อให้เกิดภาระเกินสมควรแก่ผู้ประกอบธุรกิจ

ระยะเวลาอันเหมาะสมหรือภาระที่เกินสมควรให้พิจารณาจากลักษณะตามปกติธรรมดาและวัตถุประสงค์ที่จะใช้สอยสินค้า โดยให้คำนึงถึงมูลค่าของสินค้าที่ปราศจากความชำระค่าบริการหลังจากที่แก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือเปลี่ยนให้แล้ว หรือสภาพร้ายแรงของความชำระค่าบริการ

มาตรา ๘ ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะเลิกสัญญาหรือขอลดราคาตามสภาพอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ ตามที่ผู้บริโภคต้องการ โดยจะต้องแจ้งให้ผู้ประกอบธุรกิจทราบก่อนล่วงหน้าเจ็ดวัน แต่ผู้บริโภคไม่อาจจะใช้สิทธิเลิกสัญญาหรือขอลดราคาตามสภาพอย่างหนึ่งอย่างใดได้หากปรากฏว่าความชำระค่าบริการที่เกิดขึ้นเป็นความชำระค่าบริการเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

กรณีที่ผู้บริโภคต้องการจะขอลดราคาตามสภาพ ผู้บริโภคต้องแจ้งให้ผู้ประกอบธุรกิจทราบก่อนล่วงหน้าเจ็ดวัน โดยจะทำได้หรือไม่ก็ได้

การลดราคาสภาพให้พิจารณาจากสัดส่วนของราคาที่ปรากฏในขณะที่ทำสัญญาหรือส่งมอบสินค้านั้นว่า สินค้านั้นมีสัดส่วนระหว่างมูลค่าตามท้องตลาดที่ปราศจากความชำระค่าบริการกับมูลค่าตามท้องตลาดที่ชำระค่าบริการเป็นเท่าใด ทั้งนี้ มูลค่าของสินค้าสามารถทำการประเมินหรือคาดคะเนเอาก็ย่อมได้

กรณีที่ผู้บริโภคต้องการจะขอเลิกสัญญา ผู้บริโภคต้องแจ้งให้ผู้ประกอบธุรกิจทราบก่อนล่วงหน้าเจ็ดวัน โดยจะทำได้หรือไม่ก็ได้ ส่วนเงินอื่นจะต้องใช้คืนในกรณีดังกล่าวให้คำนวณรวมดอกเบี้ยเข้าด้วย โดยให้คิดตั้งแต่วันที่ได้รับไว้ และส่วนการคืนสินค้าให้คำนึงถึงสภาพของสินค้าที่ปรากฏในวันที่ส่งคืน ประกอบกับข้อเท็จจริงของความชำระค่าบริการที่เป็นเหตุของการเลิกสัญญาและความชำระค่าบริการที่มีได้เกิดจากการใช้สอยตามปกติ หากปรากฏว่ามีความเสียหายเกิดขึ้น ก็ให้ผู้ประกอบธุรกิจเรียกค่าเสียหายหรือยึดหน่วงเงินอื่นจะต้องใช้คืนตามความเหมาะสม

มาตรา ๙ ผู้บริโภคมีสิทธิเรียกค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามมาตรา ๗ และมาตรา ๘ ได้ตามความเหมาะสม โดยจะต้องแจ้งให้ผู้ประกอบธุรกิจทราบก่อนล่วงหน้าเจ็ดวัน โดยจะทำได้หรือไม่ก็ได้

มาตรา ๑๐ ผู้ประกอบธุรกิจไม่ต้องรับผิดชอบในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าผู้บริโภคได้รู้อยู่แล้วแต่ในเวลาซื้อขายว่ามีความชำรุดบกพร่อง เว้นแต่กรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจปิดบังความชำรุดบกพร่องนั้นด้วยกลฉ้อฉล หรือผู้ประกอบธุรกิจได้ให้การรับประกันเกี่ยวกับคุณสมบัติของสินค้าที่ขายเอาไว้แล้ว ผู้ประกอบธุรกิจต้องรับผิดชอบเพื่อความชำรุดบกพร่องนั้น

(๒) สินค้าที่ผู้บริโภคเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการขายทอดตลาดตามคำบังคับของศาล

มาตรา ๑๑ ผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจไม่อาจทำข้อตกลงเกี่ยวกับสิทธิต่าง ๆ ของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อให้เป็นผลเสียแก่ผู้บริโภค ไม่ว่าจะเป็นการตกลงโดยตรงในสัญญาหรือโดยปริยาย

มาตรา ๑๒ กรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจให้การรับประกันแก่ผู้บริโภคเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่องให้ทำเป็นหนังสือ และต้องระบุถึงสิทธิตามกฎหมายของผู้บริโภคเอาไว้ด้วย ซึ่งการรับประกันดังกล่าวไม่อาจจะไปเปลี่ยนแปลงสิทธิต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ให้มีผลเสียแก่ผู้บริโภคได้

การรับประกันต้องมีรายละเอียดชัดเจน เข้าใจได้ง่าย และประกอบด้วยรายละเอียดที่สำคัญ เช่น ระยะเวลา ขอบเขตการบังคับใช้ ถ้าการรับประกันทำเป็นภาษาต่างประเทศต้องมีคำแปลภาษาไทยกำกับไว้ด้วย

กรณีเกิดความสงสัยว่าผู้ประกอบธุรกิจได้ตกลงรับประกันเช่นนั้นหรือไม่ ให้พิจารณาจากข้อตกลงที่เห็นเป็นประจักษ์ชัดแจ้งในสัญญา หรือความมุ่งหมายที่ปรากฏในสัญญา หรือการการรับประกันตามปกติวิสัย

มาตรา ๑๓ กรณีที่สินค้าชำรุดบกพร่องภายในระยะเวลาหกเดือนนับแต่วันส่งมอบ ให้สันนิษฐานเอาไว้ก่อนว่าสินค้านั้นชำรุดบกพร่องนับแต่วันส่งมอบ เว้นแต่ผู้ประกอบธุรกิจจะสามารถพิสูจน์เป็นอย่างอื่นได้

มาตรา ๑๔ สิทธิของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัตินี้เป็นอันขาดอายุความเมื่อพ้นสองปี นับแต่เวลาที่ผู้บริโภคได้รู้ถึงความชำรุดบกพร่องของสินค้าหรือเมื่อผู้ประกอบธุรกิจได้ปฏิเสธที่จะดำเนินการตามที่ผู้บริโภคร้องขอ

ในระหว่างที่ผู้ประกอบธุรกิจได้ดำเนินการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือเปลี่ยนสินค้าให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ไม่นับในระหว่างนั้น

มาตรา ๑๕ บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ไม่เป็นการตัดสิทธิของผู้บริโภคที่จะเรียกให้ผู้ประกอบธุรกิจรับผิดชอบความชำรุดบกพร่องโดยอาศัยสิทธิตามกฎหมายอื่น

มาตรา ๑๖ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ก.๖

ร่างพระราชบัญญัติการแจ้งเตือนภัยและจัดการสินค้าที่
ไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค พ.ศ.

ภาคผนวก ก.๖

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติ
การแจ้งเตือนภัยและจัดการสินค้าที่ไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค
พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการแจ้งเตือนภัยและจัดการสินค้าที่ไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค

เหตุผล

โดยที่ปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกำกับดูแลความปลอดภัยสินค้าของประเทศไทย มีสาระสำคัญและวัตถุประสงค์ในการมุ่งเน้นที่มาตราฐานทางเทคนิคของสินค้าแต่ละชนิด แต่สินค้าที่มีจำหน่ายอยู่ในท้องตลาดนั้นมีจำนวนมาก จึงก่อให้เกิดปัญหาทำให้สินค้าหลายประเภทไม่ได้รับการควบคุมดูแล ส่งผลให้เกิดความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้บริโภคได้ ตลอดจนกฎหมายสินค้าเฉพาะเรื่องมีการตราขึ้นใช้มาเป็นเวลานาน การแก้กฎหมายแต่ละฉบับต้องใช้เวลาและมีขั้นตอนที่ยุ่งยากมากจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนากฎหมายการคุ้มครองผู้บริโภค ให้มีกฎหมายกลางว่าด้วยการจัดการความปลอดภัยของสินค้าที่จะช่วยเสริมสร้างสมรรถนะของหน่วยงานรัฐทุกหน่วยที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแล ตรวจสอบ ติดตามสินค้าต่าง ๆ ให้เกิดความปลอดภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีข้อกำหนดทั่วไปให้สินค้าที่จะนำออกวางตลาดได้ต้องเป็นสินค้าที่ปลอดภัยเท่านั้น กำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการ และมีมาตรการต่าง ๆ อาทิ มาตรการเชิงป้องกัน มาตรการแจ้งเตือนภัย และมาตรการจัดการสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ที่ครอบคลุมสินค้าทุกประเภท ดังนั้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐ และเกิดประสิทธิผล ในการควบคุมกำกับดูแล ตรวจสอบ ทดสอบ เฝ้าระวังสินค้า ความปลอดภัยของสินค้า ตลอดจนมีมาตรการเพื่อประกันความปลอดภัยของสินค้า รวมทั้งการกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการ เพื่อคุ้มครองสุขภาพ สวัสดิภาพและความปลอดภัยของประชาชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของ
ร่างพระราชบัญญัติ
การแจ้งเตือนภัยและจัดการสินค้าที่ไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค
พ.ศ.

๑. วันที่บังคับใช้ (ร่างมาตรา ๒)

พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

๒. ขอบเขตการใช้กฎหมาย (ร่างมาตรา ๓)

พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับกับหน่วยงานรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมกำกับดูแล ตรวจสอบ ทดสอบ เฝ้าระวัง คุณภาพมาตรฐานหรือความปลอดภัยของสินค้าและให้ใช้บังคับกับผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อสวัสดิภาพและความปลอดภัยของประชาชน หากมีกฎหมายบัญญัติเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะ ก็ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น และให้นำบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับได้ในส่วนที่มีมาตรฐานการปฏิบัติราชการต่ำกว่าพระราชบัญญัตินี้เพื่อให้เพียงพอที่จะปกป้องสุขภาพและความปลอดภัยของผู้บริโภค กรณีจะมีการยกเว้นไม่นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่การดำเนินการใดหรือกับหน่วยงานใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

๓. บทนิยาม (ร่างมาตรา ๔)

กำหนดบทนิยามไว้ดังนี้

“สินค้า” หมายความว่า สิ่งของที่ผลิตหรือนำเข้าหรือมีไว้เพื่อขาย

“ภัย” หมายความว่า สิ่งที่เป็นอันตรายหรืออาจไม่ปลอดภัยหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย จิตใจจิตวิญญาณ สุขภาพ อนามัย หรือทรัพย์สิน

“สินค้าที่ไม่ปลอดภัย” หมายความว่า สินค้าที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานความปลอดภัยที่กฎหมายกำหนดหรือมาตรฐานความปลอดภัยขององค์การอนามัยโลกหรือสินค้าสิ่งนี้อาจเป็นภัยต่อผู้บริโภคเจือปน

“ความเสียหายต่อจิตใจ จิตวิญญาณ” หมายความว่า ความเจ็บปวด ความทุกข์ทรมาน ความหวาดกลัว ความวิตกกังวล ความเศร้าโศกเสียใจ ความอับอาย ความศรัทธาเชื่อมั่น หรือความเสียหายต่อจิตใจอย่างอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน

“มาตรการขจัดภัย” หมายความว่า วิธีการที่จะจัดการให้ภัยหรือความเสี่ยงภัยของประชาชนลดลงหรือหมดไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

“ผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าและหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม

“ผู้ประกอบธุรกิจ” หมายความว่า ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย หรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้า และหมายความรวมถึงผู้ประกอบกิจการโฆษณาด้วย

“การตรวจสอบ ทดสอบ” หมายความว่า การตรวจสอบหาความจริง เชิงประจักษ์ ตามหลักวิชาการในเรื่องความปลอดภัยของสินค้า ในด้านกายภาพ เคมี ชีววิทยา หรือตามมาตรฐานกำหนดไว้สำหรับสินค้านั้นๆ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยของสินค้า

“กฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยของสินค้า” หมายความว่า บรรดากฎหมายที่มีบทบัญญัติกำหนดให้มีการดำเนินการในลักษณะเกี่ยวกับการควบคุม กำกับดูแล ตรวจสอบ ทดสอบ ฝักระวัง คุณภาพมาตรฐานหรือความปลอดภัยของสินค้า

๔. รัฐมนตรีรักษากร (ร่างมาตรา ๕)

ให้นายกรัฐมนตรีรักษากรตามพระราชบัญญัตินี้

๕. การพัฒนากฎหมายและมาตรการให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง (ร่างมาตรา ๖)

ให้หน่วยงานรัฐ พิจารณาว่าสมควรปรับปรุงกฎหมายหรือมาตรการจัดภัยเพื่อสวัสดิภาพและความปลอดภัยของประชาชนในทุกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภคให้เข้มแข็ง จะพิจารณาปรับปรุงกฎหมายหรือจัดให้มีมาตรการจัดภัยอื่นในกำหนดระยะเวลาที่เร็วขึ้นก็ได้

๖. หมวด ๑ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ (ร่างมาตรา ๗ ถึงร่างมาตรา ๑๐)

เพื่อให้หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ควบคุม กำกับ ดูแลความปลอดภัยของสินค้านั้น มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสม เพียงพอที่จะดำเนินการตามมาตรการต่างๆ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าสินค้าที่นำออกวางตลาดหรืออยู่ในตลาดเป็นสินค้าที่ปลอดภัย และจัดทำฐานข้อมูลและดูแลฐานข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน เผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนตรวจสอบได้เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือความไม่ปลอดภัยของสินค้าใดๆ โดยมีอำนาจที่จะระบุชื่อของสินค้าและผู้ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสินค้านั้นด้วย มีอำนาจดำเนินการตรวจสอบ ทดสอบ ฝักระวัง หรือการควบคุมกำกับสินค้าเพื่อสวัสดิภาพและความปลอดภัยของประชาชน มีระบบแจ้งเตือนภัยแก่ผู้บริโภคโดยทั่วไป และประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่มีผลการทดสอบ ตรวจสอบว่าเป็นภัยต่อประชาชนทราบตามข้อเท็จจริงโดยทันทีตามสภาพความร้ายแรงและความเสี่ยงของภัยนั้น โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับข้อผลิตภัณฑ์ข้อเท็จจริงประกอบอย่างเพียงพอที่ประชาชนจะเข้าใจเพื่อป้องกันภัยได้ พร้อมทั้งให้แจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ ส่วนราชการอื่นๆ สามารถนำประกาศที่มีการแจ้งเตือนภัยแล้ว ไปแจ้งแก่ประชาชนในภารกิจของส่วนราชการนั้นต่อไปได้ หากเห็นว่าสินค้าใดมีความเสี่ยงร้ายแรงที่จะก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้บริโภคทั่วไป หรือกรณีที่มีภัยร้ายแรงเกิดขึ้นจากสินค้าใด จะเลือกใช้สื่อต่างๆ ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพแจ้งเตือนภัยดังกล่าวแก่ผู้บริโภคโดยไม่ชักช้าและจัดเก็บค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากผู้ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องได้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดภัยกับผู้บริโภค หน่วยงานรัฐอาจรับหรือแลกเปลี่ยนข้อมูลหรือเข้าร่วมในระบบแจ้งเตือนภัยกับองค์กรหรือหน่วยงานระหว่างประเทศหรือต่างประเทศได้ เมื่อได้แจ้งเตือนภัยสินค้าแล้ว ก็ให้มีอำนาจสั่งระงับการจำหน่าย จ่าย แจกสินค้า และการโฆษณา จัดเก็บสินค้าออกจากท้องตลาด ส่งมอบสินค้าแก่หน่วยงานรัฐแก้ไขข้อบกพร่องของสินค้าในเวลาที่กำหนด จัดส่งสินค้านั้นกลับคืนออกนอกราชอาณาจักร หรือ สั่งให้ทำลายสินค้านั้นก็ได้ด้วยค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบธุรกิจ

สำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายก็ให้มีอำนาจที่เหมาะสมเพียงพอ ในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาสินค้าไม่ปลอดภัย ทั้งการ นับ ชั่ง ตวง วัด ตรวจสอบสินค้า และเก็บหรือนำสินค้าในปริมาณพอสมควรไปเป็นตัวอย่างเพื่อทำการทดสอบ ยึดหรืออายัดสินค้า ภาชนะหรือหีบห่อบรรจุสินค้า ฉลากหรือเอกสารอื่นที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานความปลอดภัยหรือมีเหตุสงสัยว่าอาจไม่ปลอดภัยเพื่อประโยชน์ในการ

ดำเนินคดี การเข้าไปในสถานที่หรือยานพาหนะใดๆ เพื่อตรวจสอบการผลิตสินค้า การนำเข้าสินค้า การขายสินค้า รวมทั้งตรวจสอบสมุดบัญชี เอกสารและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องของผู้ประกอบธุรกิจ การเก็บสินค้าที่ไม่ปลอดภัยออกจากท้องตลาด โดยเรียกค่าใช้จ่ายในการเรียกเก็บสินค้าที่ไม่ปลอดภัยจากผู้ประกอบธุรกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หรือมีหนังสือเรียกให้บุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารและหลักฐานที่จำเป็นเพื่อประกอบการพิจารณาของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ และเพื่อป้องกันมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่ละเมิดสิทธิผู้อื่นเกินสมควร กรณีไม่เร่งด่วน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่หรือยานพาหนะนั้นทราบล่วงหน้าตามสมควรก่อน และให้กระทำต่อหน้าผู้ครอบครองสถานที่หรือยานพาหนะ หรือถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่อยู่ที่นี่ ก็ให้กระทำต่อหน้าบุคคลอื่นอย่างน้อยสองคน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ร้องขอมาเป็นพยาน และกระทำในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก เมื่อหน่วยงานรัฐได้ประกาศผลการทดสอบ ตรวจสอบ สินค้า เพื่อแจ้งเตือนภัยแก่ประชาชนแล้ว ให้แจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและให้ส่วนราชการอื่นๆ สามารถนำประกาศดังกล่าว แจ้งเตือนภัยแก่ประชาชนในภารกิจของส่วนราชการนั้นต่อไปได้

๗. หมวด ๒ มาตรการเพื่อประกันความปลอดภัยและเยียวยา (ร่างมาตรา ๑๑ ถึงร่างมาตรา ๑๘)

เพื่อประกันความปลอดภัย หากที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าสินค้าใดเป็นสินค้าไม่ปลอดภัย หน่วยงานรัฐมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้านั้นด้วยค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบธุรกิจ และอาจสั่งห้ามหรือระงับการขายหรือการนำสินค้านั้นออกมาวางตลาดเป็นการชั่วคราวในระหว่างที่มีการทดสอบหรือพิสูจน์ความปลอดภัยของสินค้านั้น หรือให้จัดส่งเอกสารและข้อมูลเกี่ยวกับสินค้านั้นมาเพื่อตรวจสอบ นอกจากนี้ อาจกำหนดให้แสดงเครื่องหมายหรือมีการเตือนในลักษณะใดลักษณะหนึ่งหรือหลายอย่างบนสินค้า เพื่อเตือนให้ผู้บริโภคได้รู้โดยชัดแจ้งเกี่ยวกับภัยของสินค้านั้น และหากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าสินค้าใดเป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัยปรากฏในประเทศ ก็ให้มีอำนาจดำเนินการตามหมวด ๒ และอาจมีคำสั่งห้ามมิให้มีการผลิตขายหรือนำส่งสินค้านั้นเข้ามาในราชอาณาจักรด้วยก็ได้ หรือให้มีการเปลี่ยนสินค้า หรือ ชดใช้ราคาสินค้าให้แก่ผู้บริโภค การประกันความปลอดภัยข้างต้น หากผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง หน่วยงานรัฐมีอำนาจจัดการแทนโดยผู้ประกอบการเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย และเพื่อคุ้มครองหน่วยงานรัฐ ไม่ต้องรับผิดชอบเมื่อกระทำการโดยสุจริต ผู้บริโภคมีส่วนร่วมดูแลความปลอดภัยของสินค้า เมื่อสงสัยว่าสินค้าอาจไม่ปลอดภัยแจ้งหน่วยงานรัฐแล้ว ต้องดำเนินการตรวจสอบโดยไม่ชักช้า

๘. หมวด ๓ หน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจ (ร่างมาตรา ๑๙ ถึงร่างมาตรา ๒๐)

กำหนดความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจ ให้มีหน้าที่ดูแลความปลอดภัยของสินค้าที่ตน ผลิต ส่ง หรือนำเข้า หรือขายเพื่อป้องกันมิให้มีสินค้าไม่ปลอดภัยมีในท้องตลาด รวมทั้งไม่เสนอ จัดหาหรือตกลงที่จะจัดหาหรือขายหรือนำเสนอหรือแนะนำสินค้าที่ไม่ปลอดภัยไม่ว่าด้วยวิธีการโฆษณาหรือวิธีการใดๆ หรือมิฉะนั้นนอกจากนี้ ยังมีหน้าที่หลังการขายสินค้าหรือหลังการวางตลาดสินค้า โดยให้ข้อมูลและคำเตือนอย่างเหมาะสมเพียงพอ เกี่ยวกับความเสี่ยงภัยที่อาจเกิดจากสินค้า วิธีป้องกันหรือหลีกเลี่ยงภัย จัดให้มีช่องทางรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคที่มีประสิทธิภาพ ตรวจสอบและพิจารณาข้อร้องเรียน แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้บริโภคทราบโดยไม่ชักช้า และจัดให้มีมาตรการกำกับดูแล สุ่มตรวจสอบความปลอดภัยของสินค้า ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพตามสภาพและลักษณะของสินค้านั้น พร้อมทั้งเก็บบันทึกการดำเนินงาน ประการสำคัญเมื่อทราบว่า สินค้าของตนเป็นสินค้าไม่ปลอดภัย หรืออาจไม่ปลอดภัย ให้มีหน้าที่เรียกคืนสินค้า เก็บสินค้าออกจากตลาด และแจ้ง โฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับอันตรายของสินค้านั้นให้ผู้บริโภคทราบ

๙. **หมวด ๔ บทกำหนดโทษ** (ร่างมาตรา ๒๑ ถึงร่างมาตรา ๒๒)

เนื่องจากการฝ่าฝืนบทบัญญัติบางมาตราของร่างพระราชบัญญัตินี้ จะก่อให้เกิดผลร้ายต่อเศรษฐกิจของประเทศ และกระทบต่อสวัสดิภาพความปลอดภัยของประชาชนโดยกว้างขวางได้ จึงกำหนดให้การกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีโทษหนัก เพื่อป้องปรามการกระทำที่จะฝ่าฝืนบทบัญญัติตามกฎหมายนี้ และลงโทษให้สาบจำ โดยร่างมาตรา ๒๑ ได้กำหนดโทษทางอาญา ทั้งจำคุกเพื่อตัดโอกาสมิให้ผู้นั้นกระทำความผิดขึ้นอีก (in capacitive effect) รวมทั้งมีโทษปรับด้วย และหากการฝ่าฝืนกฎหมายทำให้มีผู้ได้รับอันตราย กำหนดให้ต้องรับโทษที่หนักขึ้น เพื่อให้มีผลยับยั้ง (deterrence) มิให้มีการกระทำความผิดอาญา โดยจำคุกสูงไม่เกินสิบปีหรือปรับไม่เกินสามเท่าของมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือมูลค่าของผลประโยชน์ที่ตนได้รับ หรือทั้งจำและปรับ โดยศาลสามารถใช้ดุลยพินิจลงโทษหนักเบาตามความร้ายแรงและผลกระทบที่เกิดขึ้น

ร่าง
พระราชบัญญัติ
การแจ้งเตือนภัยและจัดการสินค้าที่ไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค
พ.ศ.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการแจ้งเตือนภัยและจัดการสินค้าที่ไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค

.....

.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการแจ้งเตือนภัยและจัดการสินค้าที่ไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับกับหน่วยงานรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุม กำกับดูแล ตรวจสอบ ทดสอบ เฝ้าระวัง คุณภาพมาตรฐานหรือความปลอดภัยของสินค้า และให้ใช้บังคับกับผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อสวัสดิภาพและความปลอดภัยของประชาชน

หากมีกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยของสินค้าใดได้บัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้นำบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับได้ในส่วนที่มีมาตรฐานการปฏิบัติราชการต่ำกว่าพระราชบัญญัตินี้เพื่อให้เพียงพอที่จะปกป้องสุขภาพและความปลอดภัยของผู้บริโภค

การยกเว้นไม่ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่การดำเนินกิจการใดหรือกับหน่วยงานใดนอกจากที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“สินค้า” หมายความว่า สิ่งของที่ผลิตหรือนำเข้าหรือมีไว้เพื่อขาย

“ภัย” หมายความว่า สิ่งที่เป็นอันตรายหรืออาจไม่ปลอดภัยหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย จิตใจ จิตวิญญาณ สุขภาพ อนามัย หรือทรัพย์สิน

“สินค้าไม่ปลอดภัย” หมายความว่า สินค้าที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานความปลอดภัยที่กฎหมายกำหนด หรือมาตรฐานความปลอดภัยขององค์การอนามัยโลกหรือสินค้ามีสิ่งทีอาจเป็นภัยต่อผู้บริโภคเจือปน

“ความเสียหายต่อจิตใจ จิตวิญญาณ” หมายความว่า ความเจ็บปวด ความทุกข์ทรมาน ความหวาดกลัว ความวิตกกังวล ความเศร้าโศกเสียใจ ความอับอาย ความศรัทธาเชื่อมั่น หรือความเสียหายต่อจิตใจ อย่างอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน

“มาตรการขจัดภัย” หมายความว่า วิธีการที่จะจัดการให้ภัยหรือความเสี่ยงภัยของประชาชนลดลง หรือหมดไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

“ผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้า และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม

“ผู้ประกอบการธุรกิจ” หมายความว่า ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย หรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้า และหมายความรวมถึงผู้ประกอบการโฆษณาด้วย

“การตรวจสอบ ทดสอบ” หมายความว่า การตรวจสอบหาความจริงเชิงประจักษ์ ตามหลักวิชาการในเรื่องความปลอดภัยของสินค้า ในด้านกายภาพ เคมี ชีววิทยา หรือตามมาตรฐานกำหนดไว้สำหรับสินค้านั้นๆ

“หน่วยงานรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยของสินค้า

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยของสินค้า

“กฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยของสินค้า” หมายความว่า บรรดากฎหมายที่มีบทบัญญัติกำหนดให้มีการดำเนินการในลักษณะเกี่ยวกับการควบคุม กำกับดูแล ตรวจสอบ ทดสอบ เพื่าระวัง คุณภาพมาตรฐาน หรือความปลอดภัยของสินค้า

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๖ ทุกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้หน่วยงานรัฐพิจารณาว่าสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยของสินค้าหรือไม่ ทั้งนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็น หน่วยงานรัฐจะพิจารณาปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวในกำหนดระยะเวลาที่เร็วกว่านั้นก็ได้

หมวด ๑

อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่

มาตรา ๗ ให้หน่วยงานรัฐมีอำนาจหน้าที่

(๑) ดำเนินการตามมาตรการต่างๆ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าสินค้าที่นำออกวางตลาดหรืออยู่ในตลาดเป็นสินค้าที่ปลอดภัย

(๒) ดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลและดูแลฐานข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน ตลอดจนเผยแพร่ข้อมูล เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบได้เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือความไม่ปลอดภัยของสินค้าใดๆ โดยมีอำนาจที่จะระบุชื่อของสินค้าและผู้ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสินค้านั้นด้วย

(๓) ดำเนินการในการตรวจสอบ ทดสอบ เฝ้าระวัง หรือการควบคุมกำกับสินค้าเพื่อสวัสดิภาพและความปลอดภัยของประชาชน

(๔) ดำเนินการให้มีระบบแจ้งเตือนภัยแก่ผู้บริโภคโดยทั่วไป และประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่มีผลการทดสอบ ตรวจสอบว่าเป็นภัยต่อประชาชนทราบตามข้อเท็จจริงโดยทันทีตามสภาพความร้ายแรงและความเสี่ยงของภัยนั้น โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับข้อผลิตภัณฑ์ ข้อเท็จจริงประกอบอย่างเพียงพอที่ประชาชนจะเข้าใจเพื่อป้องกันภัยได้ ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีอาจออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดการแจ้งเตือนภัยเพิ่มก็ได้

ในกรณีที่เห็นว่าสินค้าใดมีความเสี่ยงร้ายแรงที่จะก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้บริโภคทั่วไป หรือกรณีที่มีภัยร้ายแรงเกิดขึ้นจากสินค้าใด ให้มีอำนาจเลือกใช้สื่อต่างๆ ที่เหมาะสมและมีประสิทธิผลแจ้งเตือนภัยดังกล่าวแก่ผู้บริโภคโดยไม่ชักช้าและจัดเก็บค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากผู้ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องได้

เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ หน่วยงานรัฐอาจบอกรับหรือแลกเปลี่ยนข้อมูลหรือเข้าร่วมในระบบแจ้งเตือนภัยกับองค์กรหรือหน่วยงานระหว่างประเทศหรือต่างประเทศตามที่เห็นสมควรและจำเป็นได้

(๕) สั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจ ระวังการจำหน่าย จ่าย แจกสินค้า และการโฆษณา จัดเก็บสินค้าออกจากท้องตลาด ส่งมอบสินค้าแก่หน่วยงานรัฐ แก้ไขข้อบกพร่องของสินค้าในเวลาที่กำหนด จัดส่งสินค้านั้นกลับคืนออกนอกราชอาณาจักร หรือ สั่งให้ทำลายสินค้านั้นก็ได้ด้วยค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบธุรกิจ ตามควรแก่กรณีเมื่อได้ประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าตาม มาตรา ๗ (๔)

(๖) แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ สอดส่องเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

ในกรณีที่เห็นว่าวิธีการแจ้งเตือนภัย มาตรการ ขั้นตอนและระยะเวลาที่หน่วยงานรัฐดำเนินการล่าช้าเกินสมควร ไม่มีประสิทธิภาพให้รัฐมนตรีต้นสังกัดพิจารณาและสั่งการให้หน่วยงานรัฐดำเนินการแก้ไขให้เหมาะสมโดยเร็ว

มาตรา ๘ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) นับ ชั่ง ตวง วัด ตรวจสอบสินค้า และเก็บหรือนำสินค้าในปริมาณพอสมควรไปเป็นตัวอย่างเพื่อทำการทดสอบโดยไม่ชำระราคาสินค้านั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานรัฐกำหนด

(๒) ยึดหรืออายัดสินค้า ภาชนะหรือหีบห่อบรรจุสินค้า ฉลากหรือเอกสารอื่นที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานความปลอดภัยหรือมีเหตุสงสัยว่าอาจไม่ปลอดภัยเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดี

(๓) เข้าไปในสถานที่หรือยานพาหนะใดๆ เพื่อตรวจสอบการผลิตสินค้า การนำเข้าสินค้า การขายสินค้า รวมทั้งตรวจสอบสมุดบัญชี เอกสารและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องของผู้ประกอบธุรกิจ

(๔) เก็บสินค้าที่ไม่ปลอดภัยออกจากท้องตลาด โดยเรียกค่าใช้จ่ายในการเรียกเก็บสินค้าที่ไม่ปลอดภัยจากผู้ประกอบธุรกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

(๕) มีหนังสือเรียกให้บุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารและหลักฐานที่จำเป็นเพื่อประกอบการพิจารณาของพนักงานเจ้าหน้าที่

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

มาตรา ๙ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๘ (๓) ถ้าไม่เป็นการเร่งด่วน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่หรือยานพาหนะนั้นทราบล่วงหน้าตามสมควรก่อน และให้กระทำต่อหน้าผู้ครอบครองสถานที่หรือยานพาหนะ หรือถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่อยู่ที่นั่น ก็ให้กระทำต่อหน้าบุคคลอื่นอย่างน้อยสองคนซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ร้องขอมาเป็นพยาน

การดำเนินการตามมาตรา ๘ (๓) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หากได้ดำเนินการต่อเนื่องมาจนถึงเวลาพระอาทิตย์ตกก็ให้ดำเนินการต่อไปได้

มาตรา ๑๐ เมื่อหน่วยงานรัฐได้ประกาศผลการทดสอบ ตรวจสอบ สินค้า เพื่อแจ้งเตือนภัยแก่ประชาชนแล้ว ให้แจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและให้ส่วนราชการอื่นๆ สามารถนำประกาศดังกล่าว แจ้งเตือนภัยแก่ประชาชนในภารกิจของส่วนราชการนั้นต่อไปได้

หมวด ๒

มาตรการเพื่อประกันความปลอดภัยและเยียวยา

มาตรา ๑๑ ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าสินค้าใดเป็นสินค้าไม่ปลอดภัย หน่วยงานรัฐมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้านั้นด้วยค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบธุรกิจ และมีคำสั่งห้ามหรือระงับการขายหรือการนำสินค้าดังกล่าวออกวางตลาดเป็นการชั่วคราวในระหว่างที่มีการทดสอบหรือพิสูจน์ความปลอดภัยของสินค้านั้น

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าสินค้าใดเป็นสินค้าที่อาจก่อให้เกิดภัยได้ภายใต้สถานะหรือเงื่อนไขอื่นใด เช่น อุณหภูมิ ความดัน หน่วยงานรัฐมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดให้มีการแสดงเครื่องหมายตามที่กำหนดบนสินค้านั้นด้วยค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อเตือนให้ผู้บริโภคได้รู้โดยชัดแจ้งเกี่ยวกับภัยของสินค้านั้น

มาตรา ๑๓ ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าสินค้าใดเป็นสินค้าที่อาจก่อให้เกิดภัยแก่บุคคลบางประเภท เช่น เด็ก ผู้สูงวัย สตรีมีครรภ์ หน่วยงานรัฐมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดให้มีการเตือนในลักษณะใดลักษณะหนึ่งหรือหลายอย่างด้วยค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อทราบถึงภัยและใช้ความระมัดระวังเพื่อป้องกันภัยที่อาจเกิดจากของสินค้านั้น

มาตรา ๑๔ ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าสินค้าใดเป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย อาจมีการขายหรือแจกจ่ายสินค้านั้นแก่ผู้บริโภคแล้วหรือไม่ก็ตาม ให้หน่วยงานรัฐมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๗ (๕) หรือสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามมาตรา ๘ และอาจมีคำสั่งให้มีการเปลี่ยนสินค้า หรือชดใช้ราคาสินค้าให้แก่ผู้บริโภค

นอกจากคำสั่งตามวรรคหนึ่งแล้ว หน่วยงานรัฐอาจมีคำสั่งห้ามมิให้มีการผลิต ขายหรือนำส่งสินค้านั้นเข้ามาในราชอาณาจักรด้วยก็ได้

มาตรา ๑๕ ในกรณีที่หน่วยงานรัฐมีคำสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการตามมาตรา ๑๑ หรือมาตรา ๑๔ แต่ผู้ประกอบธุรกิจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ให้หน่วยงานรัฐมีอำนาจจัดการให้มีการดำเนินการแทนโดยผู้ประกอบธุรกิจเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย

มาตรา ๑๖ หน่วยงานรัฐมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดส่งเอกสารและข้อมูลเกี่ยวกับสินค้า ตลอดจนการควบคุมคุณภาพสินค้าหรือการทดสอบหรือตรวจพิสูจน์สินค้าที่ผู้ประกอบธุรกิจได้ดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าได้

มาตรา ๑๗ ในกรณีที่ผู้บริโภคมีข้อสงสัยในความปลอดภัยของสินค้า และได้แจ้งต่อหน่วยงานรัฐ ให้หน่วยงานรัฐพิจารณาความสมเหตุผล หากไม่มีเหตุต้องสงสัยในความปลอดภัยของสินค้า ให้ชี้แจงผู้บริโภคที่ได้แจ้งเหตุตามเวลาที่กำหนด กรณีมีเหตุอันควรสงสัยในความปลอดภัยของสินค้า ให้หน่วยงานรัฐดำเนินการทดสอบ ตรวจสอบโดยไม่ชักช้า และดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป

มาตรา ๑๘ หน่วยงานรัฐกระทำการโดยสุจริตตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง

หมวด ๓

หน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจ

มาตรา ๑๙ เพื่อป้องกันมิให้มีสินค้าไม่ปลอดภัยมีในท้องตลาด ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งเป็นผลิต สั่งหรือนำเข้า หรือขาย แล้วแต่กรณี มีหน้าที่

- (๑) ไม่ผลิต สั่งหรือนำเข้า หรือขายสินค้าไม่ปลอดภัย
- (๒) ไม่เสนอ จัดหาหรือตกลงที่จะจัดหาหรือขายหรือนำเสนอหรือแนะนำสินค้าที่ไม่ปลอดภัยไม่ว่าด้วยวิธีการโฆษณาหรือวิธีการใดๆ หรือมิไว้เพื่อการดังกล่าว

มาตรา ๒๐ ผู้ประกอบธุรกิจมีหน้าที่

- (๑) จัดให้มีการให้ข้อมูลและคำเตือนอย่างเหมาะสม เพียงพอ และเข้าใจได้ของผู้บริโภคเกี่ยวกับความเสี่ยงภัยที่อาจเกิดจากสินค้า วิธีป้องกันหรือหลีกเลี่ยงภัย

- (๒) จัดให้มีช่องทางรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคที่มีประสิทธิภาพ ตรวจสอบและพิจารณาข้อร้องเรียน
แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้บริโภคทราบโดยไม่ชักช้า พร้อมทั้งจัดทำและเก็บรักษาสืบตัก
- (๓) จัดให้มีมาตรการกำกับดูแล สุ่มตรวจสอบความปลอดภัยของสินค้า ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพตาม
สภาพและลักษณะของสินค้านั้น พร้อมทั้งเก็บบันทึกการดำเนินงานข้างต้น
- (๔) กรณีทราบว่า สินค้าของตนเป็นสินค้าไม่ปลอดภัย หรืออาจไม่ปลอดภัย
- (ก) เรียกคืนสินค้า
- (ข) เก็บสินค้าออกจากตลาด
- (ค) แจ้ง โฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับอันตรายของสินค้านั้นให้ผู้บริโภคทราบ
- ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีอาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปฏิบัติ
เพิ่มเติมได้

หมวด ๔
บทกำหนดโทษ

มาตรา ๒๑ ผู้ใดขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวก ไม่ให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งเอกสารหรือหลักฐานต่อ
พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกิน
หนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำและปรับ

มาตรา ๒๒ ผู้ประกอบธุรกิจใดฝ่าฝืนคำสั่งของหน่วยงานรัฐตามมาตรา ๗ (๕) มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒
มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ หรือเจตนาฝ่าฝืนมาตรา ๑๙ หรือมาตรา ๒๐ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือ
ปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำและปรับ

ถ้าผู้ประกอบธุรกิจตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ผลิตหรือเป็นผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรฝ่าฝืนหรือไม่
ปฏิบัติตามคำสั่งตามวรรคหนึ่ง เป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับอันตราย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปีหรือปรับ
ไม่เกินสามเท่าของมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือมูลค่าของผลประโยชน์ที่ตนได้รับ หรือทั้งจำและปรับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ข.

รายงานการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียง
และกิจการโทรทัศน์ : โครงสร้างและกลไกการดำเนินงาน
ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะ

ภาคผนวก ข.

รายงานการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ : โครงสร้างและกลไกการดำเนินงาน ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะ^๑

๑. บทนำ

ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคม กิจการกระจายเสียงและเศรษฐกิจดิจิทัลให้จัดทำรายงานการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อใช้เป็นส่วนหนึ่งประกอบการพิจารณาจัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนากลไกโครงสร้างและกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม กิจการกระจายเสียงและเศรษฐกิจดิจิทัลให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม รายงานฉบับนี้ประกอบด้วย ๓ หัวข้อ คือ สภาพการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียง โครงสร้างและกลไกการทำงานที่ผ่านมา ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน รวมทั้งบทสรุปและข้อเสนอแนะเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

๒. สภาพการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียง

๒.๑ โครงสร้างและกฎหมายเกี่ยวข้อง

มาตรา ๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า

“คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะอื่น และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม รวมทั้งต้องจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อมวลชนสาธารณะ

การกำกับการประกอบกิจการตามวรรคสองต้องมีมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการครอบงำ การครองสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำ ระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองหรือโดยบุคคลอื่นใด ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน”

จากมาตรา ๔๗ ดังกล่าว จึงเป็นที่มาของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (หรือ กสทช.) จัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยได้มีการจัดตั้งสำนักงาน กสทช. ขึ้นก่อนเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ ระหว่างที่การแต่งตั้งคณะกรรมการ กสทช. ยังไม่แล้วเสร็จ และเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๔ จึงได้พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ

^๑โสภิตา วีรกุลเทวัญ และสุนทรี ท.ชัยสัมฤทธิ์โชค อนุกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคม กิจการกระจายเสียงและเศรษฐกิจดิจิทัล สถาปนิกรแห่งชาติ

แต่งตั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. จำนวน ๑๑ ท่าน เข้ามาดำรงตำแหน่ง กสทช. มีอำนาจเต็มในการกำกับดูแลกิจการสื่อสารของประเทศไทย

กฎหมายฉบับนี้ ยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการย่อย ๒ คณะ ปฏิบัติการแทน กสทช. โดยให้ “คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสท.)” ปฏิบัติการแทนในส่วนภารกิจเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และ “คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมหรือ (กทค.)” ปฏิบัติการแทนในส่วนภารกิจเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม แต่การกำหนดนโยบายและตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ ยังเป็นการตัดสินใจร่วมกันของคณะกรรมการ กสทช. ทั้ง ๑๑ คน

สำหรับการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์นั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อจัดระบบสื่อของภาครัฐ สื่อภาคเอกชนและสื่อชุมชนให้เป็นสื่อสาธารณะอย่างแท้จริง และมีการใช้เครื่องมือสื่อสารของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ต่อการศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน

ในการปฏิบัติภารกิจให้ลุล่วงตามกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับนี้ สำนักงาน กสทช. มีเลขานุการ กสทช. ซึ่งเป็นเลขานุการของ กสทช. เป็นผู้รับผิดชอบทำหน้าที่สนับสนุนการขับเคลื่อนภารกิจในการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมของประเทศ

๒.๒ กฎหมายกับโครงสร้างในการกำกับดูแลในการคุ้มครองผู้บริโภค

ก. พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

กฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างยิ่งโดยกำหนดให้มีกลไกการคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรง ๓ ประเด็นในมาตรา ๖(๔) มาตรา ๑๔(๑๕) และมาตรา ๓๑ วรรคสอง สนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอีก ๒ ประเด็นในมาตรา ๒๘ และส่งเสริมภาคประชาชนให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อประโยชน์สาธารณะ ๒ ประเด็นในมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ รวมทั้งหมด ๖ ประเด็น ดังนี้

(๑) องค์ประกอบของ กสทช. ในมาตรา ๖ ได้กำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. จำนวน ๑๑ คน ประกอบด้วยผู้ที่มีผลงานหรือมีความรู้ และมีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านต่าง ๆ คือ

- กิจการกระจายเสียงจำนวน ๑ คน ด้านกิจการโทรทัศน์ จำนวน ๑ คน
- ด้านกิจการโทรคมนาคม จำนวน ๒ คน
- ด้านกฎหมาย ด้านเศรษฐศาสตร์ อันเป็นประโยชน์ต่อการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง

กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ด้านละ ๒ คน

- ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคหรือด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอันเป็นประโยชน์ต่อการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ จำนวน ๑ คน และการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม จำนวน ๑ คน

- ด้านการศึกษา วัฒนธรรม หรือการพัฒนาสังคม อันเป็นประโยชน์ต่อการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม จำนวน ๑ คน

การกำหนดองค์ประกอบของ กสทช. ในลักษณะเช่นนี้ย่อมแสดงให้เห็นเจตนารมณ์อย่างชัดเจนของกฎหมายฉบับนี้ว่าอยู่ที่การคุ้มครองผู้บริโภค และต้องการให้มีหลักประกันว่ากรรมการใน กสทช.

ต้องเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ๑ คนและ
กิจการโทรคมนาคม ๑ คน

(๒) การสรรหาคณะกรรมการ กสทช. ตามมาตรา ๑๔ เมื่อมีเหตุที่ต้องมีการเลือกและแต่งตั้ง
กรรมการ กสทช. โดยการสรรหา ให้มีคณะกรรมการสรรหาคณะหนึ่งซึ่งมีจำนวนสิบห้าคนทำหน้าที่คัดเลือก
ผู้สมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการ ในกระบวนการสรรหานี้ ได้กำหนดให้ “ประธานสหพันธ์องค์กรผู้บริโภค”
เป็นหนึ่งในสิบห้าของคณะกรรมการสรรหา

(๓) การจัดให้มีกลไกคุ้มครองผู้บริโภคในรูปคณะอนุกรรมการ ตามมาตรา ๓๑ ระบุชัดเจนว่า
ต้องการปกป้องผู้บริโภคมิให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการ
โทรคมนาคม ให้ กสทช. มีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการของผู้ประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์
และกิจการโทรคมนาคม มิให้มีการดำเนินการใด ๆ ในประการที่น่าจะเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค

ทั้งนี้ โดยให้ กสทช. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น ๒ คณะ ประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ
และประสบการณ์อันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. ในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการ
กระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์และในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคม มีอำนาจหน้าที่ในการ
พิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนและปฏิบัติหน้าที่อื่น ทั้งนี้ ตามที่ กสทช. กำหนด

ดังนั้น โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๑ ดังกล่าว จึงนำมาสู่การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการคุ้มครอง
ผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการให้อำนาจที่ระบุไว้
อย่างเฉพาะเจาะจง ซึ่งแตกต่างจากการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงานชุดอื่นที่กฎหมายระบุไว้กว้าง ๆ
โดยให้อำนาจกระทำได้ในมาตรา ๓๓

นอกจากนี้ มาตรา ๓๑ วรรคสอง ยังระบุด้วยว่า

“ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ หรือกิจการโทรคมนาคมดำเนินการใด ๆ
ในประการที่น่าจะเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคโดยอาศัยการใช้เครือข่าย หรือการโฆษณาอันมีลักษณะเป็น
การค้ากำไรเกินควร หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ ไม่ว่าด้วยวิธีการใดตามหลักเกณฑ์ที่ กสทช. กำหนด
ให้ กสทช. มีอำนาจสั่งระงับการดำเนินการดังกล่าวได้”

(๔) การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชน ในมาตรา ๒๘ ระบุให้ กสทช.
จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนทั่วไปเพื่อนำความคิดเห็นที่ได้มาประกอบการ
พิจารณาก่อนออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่ง เกี่ยวกับการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียง
กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และเกี่ยวข้องกับการแข่งขันในการ
ประกอบกิจการหรือมีผลกระทบต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ โดยต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นมา เหตุผล
ความจำเป็นและสรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องที่จะรับฟังความคิดเห็น ตลอดจนประเด็นที่ต้องการรับฟัง
ความคิด เห็น ทั้งนี้ ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน เว้นแต่ในกรณีมีเหตุฉุกเฉิน
หรือมีความจำเป็นเร่งด่วน กสทช. อาจกำหนดระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นให้น้อยกว่าระยะเวลาที่
กำหนดได้

(๕) สัดส่วนการใช้คลื่นความถี่เพื่อประโยชน์สาธารณะของภาคประชาชน ตามมาตรา ๔๙
ให้ กสทช. จัดให้มีแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์และแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม
เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการระยะห้าปี โดยในแผนดังกล่าวต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทการบริหาร
คลื่นความถี่และอย่างน้อย ต้องมีแนวทางการพัฒนาและการส่งเสริมแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมระหว่าง
ผู้ประกอบกิจการแนวทางการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และการอนุญาตให้ประกอบกิจการ โดยในส่วนกิจการ

กระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ต้องจัดให้ภาคประชาชนได้ใช้คลื่นความถี่เพื่อประโยชน์สาธารณะ และไม่แสวงหากำไรในทางธุรกิจในการประกอบกิจการบริการชุมชนไม่น้อยกว่าร้อยละ ยี่สิบของคลื่นความถี่ในแต่ละพื้นที่ของการอนุญาตประกอบกิจการ

ตาม มาตรา ๕๑ ให้ กสทช. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการส่งเสริมชุมชนที่มีความพร้อมให้เป็นผู้มีคุณสมบัติในการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ ประเภทบริการชุมชน การหารายได้ และการสนับสนุนผู้ประกอบการบริการชุมชนที่มีคุณภาพ

ทั้งนี้ รายได้ของผู้ประกอบกิจการบริการชุมชนต้องเป็นรายได้จากการบริจาค การอุดหนุนสถานีหรือรายได้ทางอื่นซึ่งมิใช่การโฆษณาหรือการประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์

ส่วนการสนับสนุนผู้ประกอบการบริการชุมชนที่มีคุณภาพต้องเป็นการอุดหนุนการดำเนินการของสถานีมิใช่เป็นการสนับสนุนรายการใดโดยเฉพาะ และมีสัดส่วนไม่เกินกึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งหมดของผู้ประกอบกิจการบริการชุมชน รวมทั้งต้องจัดให้มีการประเมินผลคุณภาพการให้บริการและประสิทธิภาพในการใช้ จ่ายเงินที่ได้รับการอุดหนุนเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนใน แต่ละคราว

(๖) กองทุนวิจัยและพัฒนาเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามมาตรา ๕๒ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นในสำนักงาน กสทช. เรียกว่า “กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ” โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม อย่างทั่วถึง ตลอดจนส่งเสริมชุมชนและสนับสนุนผู้ประกอบการบริการชุมชน รวมถึงการสนับสนุน ส่งเสริม และคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม

ข. พระราชบัญญัติประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑

กฎหมายฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์หลักมุ่งสนับสนุนให้มีการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่เป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการภาคเอกชน ในขณะเดียวกันก็มุ่งส่งเสริมให้มีการประกอบกิจการเพื่อบริการสาธารณะจากหน่วยงานภาครัฐ และส่งเสริมการประกอบกิจการบริการชุมชนด้วยการจัดสรรคลื่นความถี่ให้ภาคประชาชน ตลอดจนส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคณาพิการและคนด้อยโอกาส

ในภาพรวม กฎหมายฉบับนี้ จึงมิได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรง แต่ในมาตรา ๓๙ กำหนดไว้ว่าต้องส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการและผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นองค์กรในรูปแบบต่างๆ และองค์กรนี้ให้ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรม ซึ่งการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมขององค์กรให้คำนึงถึงการคุ้มครองการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะของประชาชนและการคุ้มครองผู้บริโภคจากการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบอาชีพและวิชาชีพขององค์กร

สำนักงาน กสทช. ได้จัดให้มี “คู่มือจริยธรรมและการกำกับดูแลกันเองในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์” เพื่อให้เป็นแนวทางการกำกับดูแลกันเองสำหรับผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการและนักจัดรายการ ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เนื้อหาในคู่มือเล่มนี้ครอบคลุมถึงแนวทางการคุ้มครองผู้บริโภคจากการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ไว้ด้วย

๒.๓ กฎหมายในฐานะเครื่องมือในการกำกับดูแลในการคุ้มครองผู้บริโภค

ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ ประกาศ กสทช. ตามกฎหมายหลักนับเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำกับดูแลการคุ้มครองผู้บริโภคตลอดช่วงเวลาสามปีครึ่งที่ผ่านมาของการดำเนินงานภายใต้ การดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภค ภายใต้ กสทช. ชุดนี้ นอกจากจัดทำประกาศ กสทช. แล้ว ยังได้มีการนำมติที่ประชุม บันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (หรือ MOU) มาใช้เป็นเครื่องมือผลักดันภารกิจในการคุ้มครองผู้บริโภคให้ลุล่วงตามแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ซึ่งพอสรุปเป็น ๓ กลุ่ม ได้ดังนี้

ก. ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

- (๑) เรื่องการกระทำที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๕
- (๒) เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่มีโทษทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๖
- (๓) เรื่องการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาแล้วเสร็จในการพิจารณาคำขอหรือคำร้องเรียนด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
- (๔) เรื่องมาตรฐานของสัญญาการให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก พ.ศ. ๒๕๕๖
- (๕) หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๕ (๓ ฉบับ)
- (๖) เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้บริการโครงข่ายกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๕
- (๗) เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวกด้านกิจการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๕
- (๘) เรื่องหลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๖ (๒ ฉบับ)
- (๙) เรื่องแนวทางการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ฯ พ.ศ. ๒๕๕๖
- (๑๐) เรื่องหลักเกณฑ์การกำหนดหมวดหมู่และจัดลำดับบริการฯ พ.ศ. ๒๕๕๖
- (๑๑) เรื่องหลักเกณฑ์การจัดลำดับบริการโทรทัศน์ฯ พ.ศ. ๒๕๕๖
- (๑๒) เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดฯ พ.ศ. ๒๕๕๖
- (๑๓) เรื่องแนวทางการพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคตามข้อ ๕ (๑๐) (ระดับเสียง)

ข. เจือนไขใบอนุญาตช่องรายการ/โครงข่าย/สิ่งอำนวยความสะดวก

บันทึกข้อตกลง

- (๑) MOU ระหว่างสำนักงาน กสทช. สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และ กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค (บก. ปคบ.)
- (๒) MOU ระหว่างสำนักงาน กสทช. มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค และองค์กรผู้บริโภคระหว่างประเทศ (Consumer International (CI)) โดยให้ปรับปรุงข้อตกลงให้เป็นการดำเนินการในขอบเขตของภารกิจกระจายเสียงและโทรทัศน์และอำนาจหน้าที่ของ กสทช.ตามที่กฎหมายกำหนด
- (๓) MOU ช่องการเมือง ๗ ช่องรายการ

- (๔) การส่งเสริมการรวมกลุ่มและพัฒนาศักยภาพเครือข่ายผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงฯ (กลุ่มชาติพันธุ์)
- (๕) การพัฒนาเนื้อหารู้เท่าทันสื่อวิทยุ - โทรทัศน์

แนวปฏิบัติ/แนวทาง

- แนวทางการพิจารณาอายุใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ เพื่อให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ (กิจการไม่ใช่คลื่นความถี่) ใหม่ในกรณีที่ใบอนุญาตเดิมสิ้นสุดลง
- แนวทางการให้บริการตามมติที่ประชุม กสท. ครั้งที่ ๒๑/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๗ การยืนยันการให้บริการโครงข่าย (ความรับผิดชอบของโครงข่ายต่อการจัดการช่องรายการ)
- แนวทางการกำกับดูแลการให้บริการโทรทัศน์ที่ไม่ใช่คลื่นความถี่ (โทรทัศน์ดาวเทียมและโทรทัศน์เคเบิล) กรณีปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการโฆษณาอาหาร ยา และผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมาย
- มติ กสท. ให้ เพิ่มเติมเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตว่า กรณีช่องรายการที่เป็นภาษาต่างประเทศ หากสำนักงาน กสทช. จำเป็นต้องเรียกตรวจสอบเนื้อหารายการ ให้จัดส่งเนื้อหารายการพร้อมคำแปลภาษาไทยด้วย
- แนวปฏิบัติทางเทคนิคและการดำเนินการเกี่ยวกับระดับความดังของเสียง (Audio Loudness)
- แนวทางการกำกับดูแลการให้บริการโทรทัศน์ที่ไม่ใช่คลื่นความถี่ (โทรทัศน์ดาวเทียมและโทรทัศน์เคเบิล) กรณีปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการโฆษณาอาหาร ยา และผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมาย โดยกำหนดเป็นเงื่อนไขใบอนุญาตเพิ่มเติม
- แนวทางการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กรณีการเปลี่ยนแปลงข้อมูลนิติบุคคลของบริษัท จีเอ็มเอ็มบี จำกัด

ค. กลุ่มที่อยู่ระหว่างดำเนินการ

- ประกาศ เรื่อง การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนที่เข้าถึง หรือรับรู้และใช้ประโยชน์จากรายการของกิจการโทรทัศน์ฯ
- หลักการพักหรือหยุดการให้บริการ หรือการเลิกประกอบกิจการ ของผู้ได้รับอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ เพื่อให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ สำหรับกิจการที่ใช้คลื่นความถี่ ไม่ใช่คลื่นความถี่ และผู้ได้รับอนุญาตประกอบกิจการโครงข่ายกระจายเสียงหรือโทรทัศน์
- ประกาศที่เกี่ยวกับการกำกับกำกับการโฆษณาฯ
- ประกาศที่เกี่ยวกับช่องรายการ Shopping

๓. การดำเนินงาน ปัญหาและอุปสรรคในการนำหลักเกณฑ์การคุ้มครองผู้บริโภคไปปฏิบัติ

ดังได้กล่าวแล้วว่า การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ได้รับการรับรองให้เป็นหนึ่งในภารกิจหน้าที่ที่สำคัญตามกฎหมายของ กสทช. กฎหมายได้กำหนดให้มีกลไกการทำงานโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องเรียนต่างๆ และกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรงในรูปประกาศ กสทช. การที่ กสทช. จัดให้มีการทำบันทึกข้อตกลงร่วมกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงมีการนำมติของคณะกรรมการ กสทช. เข้ามาใช้ ตลอดจนสนับสนุนการดำเนินการเหล่านี้ในช่วงสามปีที่ผ่านมา ส่งผลให้เกิดกลไกและโครงสร้างการทำงานคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ สภาพการณ์การคุ้มครองผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ก้าวหน้ากว่าเดิมมาก ทั้งนี้ ต้องยอมรับว่าประกาศ กสทช. อย่างน้อย ๓ ฉบับ เป็นหัวใจสำคัญในการปฏิบัติงานคุ้มครองผู้บริโภคที่ผ่านมา ได้แก่

๑. ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง การกระทำที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๕

ประกาศฉบับนี้ ได้นำข้อความในมาตรา ๓๑ วรรคสองมาใช้เป็นข้อ ๔ ดังนี้

“ข้อ ๔ ห้ามมิให้ผู้ประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ หรือกิจการโทรคมนาคมดำเนินการด้วยวิธีใดเพื่อเอาเปรียบผู้บริโภคโดยอาศัยการใช้เครือข่ายหรือการโฆษณาอันมีลักษณะเป็นการค้ากำไรเกินควรหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ”

ส่วนข้อ ๕ เป็นการขยายความว่าการดำเนินการในลักษณะใดที่ถือว่าการเอาเปรียบผู้บริโภคโดยอาศัยการใช้เครือข่ายหรือการโฆษณาอันมีลักษณะเป็นการค้ากำไรเกินควรหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งระบุหลักเกณฑ์ไว้รวมทั้งหมด ๑๒ ข้อ ทั้งนี้ ข้อแรกคือ ข้อ ๕ (๑) มีข้อความที่มีความเฉพาะแตกต่างจากข้ออื่น เนื่องจากระบุชัดเจนสำหรับ “การออกอากาศรายการหรือการโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพ” ดังนี้

ข้อ ๕ (๑) การออกอากาศรายการหรือการโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพที่มีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์สุขภาพนั้นๆ มีคำสั่งหรือคำวินิจฉัยว่าเป็นการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนข้ออื่นๆ นั้น มิได้มีการระบุชัดเจนว่าเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคเมื่อมีการใช้บริการหรือสินค้าใดเป็นการเฉพาะ แต่ก็ทำให้การพิจารณาว่าการดำเนินการลักษณะใดถือว่าการเอาเปรียบผู้บริโภคมีแนวทางที่ชัดเจนและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน เช่น

ข้อ ๕ (๗) กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการให้บริการ หรือระงับ หรือหยุดการให้บริการโดยไม่แจ้งให้ผู้บริโภคทราบเป็นการล่วงหน้าโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร

ข้อ ๕ (๘) การออกอากาศโดยมีการโฆษณาบริการหรือสินค้าเกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือบ่อยครั้งที่เป็นผลให้ผู้บริโภคชมรายการไม่ต่อเนื่อง

ข้อ ๕ (๙) การออกอากาศรายการในลักษณะที่จัดให้มีข้อความหรือข้อมูล ซึ่งมีขนาดพื้นที่รวมกันเกินหนึ่งในแปดของขนาดพื้นที่หน้าจอโทรทัศน์ อันเป็นการรบกวนการชมรายการของผู้บริโภคโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ข้อ ๕ (๑๐) การออกอากาศรายการหรือการโฆษณาโดยวิธีการเพิ่มเสียงดังเพื่อดึงดูดความสนใจของผู้บริโภคซึ่งมีผลกระทบต่อผู้บริโภคในลักษณะเป็นการบังคับให้รับข้อมูลข่าวสาร รายการหรือการโฆษณานั้นหรือเป็นมลพิษทางเสียงโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ข้อ ๕ (๑๑) การออกอากาศในลักษณะเชิญชวนให้ผู้บริโภคส่งข้อความหรือเน้นย้ำในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นต้น

สำหรับข้อ ๖ เป็นการขยายความว่าการดำเนินการในลักษณะใดที่ถือว่าการหลอกลวงหรือกระทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับบริการหรือสินค้านั้น ตาม ข้อ ๕ (๒) เช่น การใช้ข้อมูลที่เป็นเท็จ ก้าวร้าว ข้อความไม่เหมาะสม การละเว้นการนำเสนอข้อมูลที่จำเป็นต่อการตัดสินใจ เป็นต้น

ประกาศฉบับนี้ ยังระบุว่าผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายมีสิทธิร้องเรียนต่อ กสทช. ได้ และเมื่อได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว กสทช. สามารถออกคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ที่มีการกระทำที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค การหลอกลวง การกระทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับบริการหรือสินค้านั้น รวมถึงการโฆษณาที่มีคำวินิจฉัยแล้วว่าผิดกฎหมายอาหารและยาเร่งปฏิบัติการกระทำดังกล่าวได้ทันทีและหากฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว กสทช. อาจพิจารณาสั่งลงโทษปรับทางปกครองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑

๒. ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาแล้วเสร็จในการพิจารณาคำขอหรือคำร้องเรียนด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ประกาศฉบับนี้มีความสำคัญมากเพราะระยะเวลาในการแก้ปัญหาข้อร้องเรียนถือเป็นแกนกลางการดำเนินงานของ กสทช. รวมทั้ง สำนักที่ดูแลเรื่องร้องเรียนและการคุ้มครองผู้บริโภคด้วย ประกาศฉบับนี้มีสาระสำคัญดังนี้

● **ประเภทคำร้องเรียนในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์** แบ่งออกเป็น ๙ ประเภทด้วยกัน ได้แก่ ๑.คำร้องเรียนเกี่ยวกับการตรวจสอบคุณสมบัติและการประกอบกิจการของผู้รับใบอนุญาต, ๒.คำร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้คลื่นความถี่, ๓.คำร้องเรียนเกี่ยวกับการรบกวนการรับส่งหรือแพร่สัญญาณเสียงหรือภาพของผู้รับใบอนุญาตฯ, ๔.คำร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายฯ, ๕.คำร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำการอันเป็นการผูกขาดการประกอบกิจการสื่อมวลชนหลายประเภทในกิจการเดียวกันหรือครองสิทธิข้ามสื่อ, ๖.คำร้องเรียนเกี่ยวกับการโฆษณาหารายได้ของผู้รับใบอนุญาต, ๗.คำร้องเรียนเกี่ยวกับเนื้อหารายการและผังรายการ, ๘.คำร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้เครือข่ายหรือการโฆษณาอันมีลักษณะเป็นการค้ากำไรเกินควรหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญในประการที่น่าจะเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค และ ๙.คำร้องเรียนเกี่ยวกับการออกอากาศที่เป็นเท็จ หรือละเมิดสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลที่ได้รับความเสียหาย

● **วิธีการยื่นคำร้องเรียน** ให้ทำเป็นหนังสือ หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งระบุชื่อและนามสกุลจริงของผู้ยื่นคำร้องเรียน หรือด้วยวาจา ซึ่งในกรณีนี้พบว่า เรื่องร้องเรียนไม่ครบองค์ประกอบเนื่องจากผู้ร้องไม่ยินยอมที่จะเปิดเผยชื่อนามสกุลจริง

● **ระยะเวลาในกระบวนการพิจารณาคำร้องเรียนหรือคำขอให้ครบถ้วน**นั้นจะใช้เวลาราว ๑๕ วัน ในการแก้ไขข้อบกพร่องของคำร้องเรียนให้มีความสมบูรณ์ โดยช่วงเวลาดังกล่าวยังไม่นับเป็นกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เมื่อคำขอครบถ้วนแล้ว ในประกาศกำหนดให้เจ้าหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและพยานหลักฐานพร้อมเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการในระยะเวลาไม่เกิน ๔๕ วัน ทั้งนี้ในกรณีที่คำร้องเรียนต้องผ่านการพิจารณาของคณะอนุกรรมการ ต้องเสนอภายใน ๑๕ วัน และคณะอนุกรรมการจะมีเวลาในการพิจารณาให้เสร็จภายใน ๖๐ วัน อย่างไรก็ตามหากไม่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลายังสามารถยื่นคำขอขยายเวลาได้อีกครั้งละไม่เกิน ๑๕ วัน จำนวนไม่เกิน ๒ ครั้ง ภายใต้กระบวนการพิจารณาคำร้องเรียนจนกระทั่งถึงการมีมติในกรณีที่ต้องผ่านการพิจารณาจากคณะอนุกรรมการ จึงต้องใช้เวลาราว ๗๕-๑๐๕ วัน

๒.๑ สถิติเรื่องร้องเรียนด้านกระจายเสียงฯ

สืบเนื่องจากคำร้องเรียนที่แบ่งออกเป็น ๙ ประเภทตามที่ปรากฏในประกาศฉบับนี้ พบว่า ในปี ๒๕๕๕ มีเรื่องร้องเรียน จำนวน ๗๖๔ เรื่อง, ปี ๒๕๕๖ จำนวน ๔๔๕ เรื่อง, ปี ๒๕๕๗ จำนวน ๕๑๖ เรื่อง, ในปี ๒๕๕๘ (ระหว่างเดือนมกราคม - เมษายน) จำนวน ๗๓ เรื่อง ทั้งนี้เรื่องร้องเรียนที่เข้ามาจะถูกส่งไปยังสำนักที่รับผิดชอบ จากการเรียงลำดับจำนวนเรื่องร้องเรียนมากที่สุด (จำนวนเรื่องร้องเรียนตั้งแต่ปี ๒๕๕๕-เดือนเมษายน ๒๕๕๘) จำนวนเรื่องร้องเรียนสูงสุดสามอันดับแรกพบดังนี้

- สำนักคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ จำนวน ๘๓๐ เรื่อง
- สำนักกำกับการใช้คลื่นความถี่ จำนวน ๔๗๓ เรื่อง
- สำนักกำกับผังรายการและเนื้อหาและพัฒนาผู้ประกาศฯ จำนวน ๓๔๙ เรื่อง

ในที่นี้จะพิจารณาเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับประเด็นของผู้บริโภคโดยตรง ได้แก่ คำร้องเรียนเนื้อหา รายการและผังรายการ และ คำร้องเรียนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณาที่เอาเปรียบผู้บริโภค

เรื่องร้องเรียนด้านเนื้อหาและผังรายการที่มีบทลงโทษทางปกครอง

เรื่องร้องเรียนผังและเนื้อหารายการที่ผ่านมานั้น โดยส่วนใหญ่ กสท. ได้มีผลการพิจารณาให้ ยุติเรื่องเนื่องจากเมื่อพิจารณาแล้วเนื้อหานั้นๆ มิได้เข้าข่ายเป็นเนื้อหาต้องห้ามตามมาตรา ๓๗ แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยในบางกรณีที่เป็นเนื้อหาไม่เหมาะสม เช่น ใช้คำพูดหยาบคาย อาจขอความร่วมมือผู้รับใบอนุญาตให้ปรับปรุงรายการ เป็นต้น ด้านกรณีเรื่องร้องเรียน ด้านเนื้อหารายการที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าสถานีวิทยุกระจายเสียงที่ถูกร้องเรียนไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบ กิจการโดยชอบด้วยกฎหมาย กสท. ได้มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ ที่ผ่านมามีเรื่องร้องเรียนเนื้อหารายการ **จำนวน ๗ กรณี** (ข้อมูลถึงเดือนมกราคม ๒๕๕๘) ที่ กสท. พิจารณา แล้วเห็นว่าเป็นเนื้อหารายการที่ผิดกฎหมาย จึงใช้อำนาจตามมาตรา ๕๙ (๓) แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการ กระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ลงโทษปรับทางปกครอง ชั้น ๒ ตั้งแต่ ห้าหมื่นบาท แต่ไม่เกิน ห้าแสนบาท ต่อผู้รับใบอนุญาต ได้แก่

ปี ๒๕๕๕ รายการ Thailand Got talent ๒๐๑๒ ของช่อง ๓ กรณีผู้แข่งขันหญิง เปลือยหน้าอกวาดภาพเข้าข่ายลามกอนาจาร ตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการ กระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.๒๕๕๑ ลงโทษปรับห้าแสนบาท

ปี ๒๕๕๖

- กรณีการออกอากาศรายการปากโป้ง ทางช่อง ๘ ของบริษัท อาร์เอส จำกัด (มหาชน) มีลักษณะเป็นการออกอากาศที่มีเนื้อหาที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอัน ดีของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อทำให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจของประชาชนอย่างร้ายแรง กำหนด โทษปรับทางปกครอง ห้าแสนบาท

- กรณีการออกอากาศภาพยนตร์การ์ตูนเรื่องเคนซีโร่ ทางช่องรายการ Gang Cartoon ของบริษัท โรส มีเดีย แอนด์ เอ็นเตอร์เทนเมนต์ จำกัด ผ่านจานสัญญาณดาวเทียม PSI นำเสนอภาพ การ์ตูนหญิงเปลือย และฉากที่แสดงถึงการร่วมเพศ มีลักษณะเป็นการออกอากาศที่มีเนื้อหาที่มีผลกระทบต่อ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำความผิดซึ่งเข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือมี ผลกระทบต่อการให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง กำหนดโทษปรับ ทางปกครอง หนึ่งแสนบาท

ปี ๒๕๕๗

- กรณีไทยแลนด์ก๊อททาเล้นท์ ๒๐๑๓ ช่วง “ลิตเติ้ล เอ็มเมอรัล” เป็นเนื้อหารายการที่ มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อทำให้เกิดความเสื่อม ทรามทางจิตใจอย่างร้ายแรง ปรับห้าแสนบาท

- กรณีช่องรายการ M-Channel ของบริษัทเมเจอร์ กันตนา บรอดแคสติ้ง จำกัด นำเสนอภาพยนตร์เรื่องวันรกรกต์ไม่เหลือซากมีเนื้อหาสาระที่มีผลกระทบต่อทำให้เกิดความเสื่อมทรามทาง จิตใจของประชาชนอย่างร้ายแรง จึงเห็นควรลงโทษปรับเป็นจำนวนเงินห้าหมื่นบาท

- เรื่องร้องเรียนกรณีขอให้ตรวจสอบความไม่เหมาะสมของซีรีส์เรื่อง Dexter ของช่อง Fox Crime

มีเนื้อหาสาระที่มีผลกระทบต่อทำให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจของประชาชนอย่างร้ายแรง จึงเห็นควรลงโทษปรับเป็นจำนวนเงินห้าหมื่นบาท ช่องรายการ FOX Crime ของบริษัท จีเอ็มเอ็ม บี จำกัด บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท ซีทีเอช เคเบิลทีวี จำกัด

● **กรณีรายการตอบโจทย์ประเทศไทย ตอน สถาบันพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ** เป็นเนื้อหารายการที่ต้องห้ามตามมาตรา ๓๗ และองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยไม่ได้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบหรือระงับการออกอากาศดังกล่าว เห็นควรกำหนดโทษปรับทางปกครอง องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย เป็นเงินจำนวนห้าหมื่นบาท

๓. ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเรื่อง มาตรฐานของสัญญาการให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก พ.ศ. ๒๕๕๖ ประกาศฉบับนี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเป็นสมาชิกของผู้บริโภคในกิจการโทรทัศน์ทั้งเคเบิลและดาวเทียม สามารถใช้พิจารณาสิทธิในการสิ้นสุดหรือเปลี่ยนแปลงสัญญา การขดเซย์ในกรณีที่บริการมีปัญหา เป็นต้น หรืออาจกล่าวโดยรวมนว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพของการบริการ

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการนำประกาศทั้ง ๓ ฉบับไปปฏิบัติในช่วงที่ผ่านมา พบว่าเกิดปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงาน ในหลายกรณี และพบว่าบางกรณีเป็นปัญหาข้อกฎหมายระดับนโยบายที่อาจนำไปสู่การปรับแก้ไขสาระในกฎหมายและประกาศ กสทช. ต่อไป

ในที่นี่ ขอยกตัวอย่างปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคจากการดำเนินงานที่ผ่านมา พอสังเขป ดังนี้

กรณีศึกษาที่ ๑ การยกเลิกสัญญาทั้งที่ชำระค่าบริการล่วงหน้า แต่ถูกตัดสัญญา

ผู้บริโภคได้ร้องเรียนเรื่องการเอาเปรียบจากบริษัทเคเบิลทีวีแห่งหนึ่ง เนื่องจากมีการตัดสัญญาโดยไม่แจ้งล่วงหน้า ทั้งที่ได้ชำระค่าบริการล่วงหน้าแก่ตัวแทนฝ่ายขายแล้ว โดยมีสาเหตุมาจากความบกพร่องทางบัญชีและการบริหารจัดการตัวแทนฝ่ายขายของบริษัทแห่งนี้ เมื่อทราบข้อเท็จจริง ผู้บริโภครายนี้แสดงเจตจำนงที่จะขอยกเลิกสัญญา การยกเลิกสัญญานี้กลายเป็นประเด็นที่นำมาสู่การตีความประกาศที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานสัญญาของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (หรือ กสท.) โดยที่กรรมการส่วนหนึ่งตีความว่าสัญญาควรสิ้นสุดลงเมื่อผู้บริโภคได้แสดงเจตนารมณ์ในการยกเลิกสัญญากับผู้ให้บริการและสำนักงาน กสทช. แล้ว ขณะที่กรรมการบางส่วนเห็นว่าผู้รับบริการต้องทำหนังสือแจ้งเป็นหนังสือเพื่อบอกยกเลิกสัญญาตามวิธีการที่กำหนดไว้ในประกาศ กสทช. เรื่องมาตรฐานสัญญาฯ โดยที่สำนักงาน กสทช.สามารถแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบถึงสิทธิตามสัญญาว่าผู้รับบริการมีสิทธิแจ้งยกเลิกสัญญาตามกระบวนการและวิธีการดังกล่าว ทั้งที่ในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นผู้ร้องเรียนรายนี้ได้ทำสัญญาเป็นหนังสือระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการแต่อย่างใด มีเพียงการซื้อบริการและการชำระค่าบริการเท่านั้น ดังนั้น การยกเลิกสัญญาด้วยการทำหนังสือแจ้งไปยังผู้ให้บริการและถือเป็นวันยกเลิกสัญญาย่อมสร้างภาระแก่ผู้รับบริการ และหากถือเอาวันที่ส่งหนังสือเป็นวันสิ้นสุดสัญญาเพื่อที่จะนำมาคำนวณเงินค่าบริการที่ต้องชำระคืนแก่ผู้รับบริการก็ย่อมไม่เป็นธรรมต่อผู้รับบริการเพราะเหตุแห่งการสิ้นสุดสัญญามาจากการตัดสัญญาของผู้ให้บริการ

ในทางกลับกัน พบว่าผู้ให้บริการสามารถใช้วิธีการส่งข้อความที่เป็นตัวอักษรวิ่งบนหน้าจอของผู้รับบริการเพื่อแจ้งการเปลี่ยนแปลงคุณภาพของช่องรายการหรือลดจำนวนช่องรายการที่รับชมลงได้ ทั้งนี้เนื่องจากประกาศมาตรฐานสัญญาฯ กำหนดว่าให้แจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น มิได้ระบุว่าผู้ให้บริการต้องทำเป็นหนังสือแจ้งแก่ผู้รับบริการ

ตัวอย่างเช่นนี้ แสดงให้เห็นถึงปัญหาในการตีความที่แตกต่างกันเป็นสองมาตรฐาน ทำให้กระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่มีกลไกการคุ้มครองผู้บริโภคและประกาศที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานสัญญาบริการ และสำนักงาน กสทช. รับเรื่องร้องเรียนแล้ว ต้องส่งเรื่องให้พิจารณาตีความมาตรฐานสัญญาใหม่ กระบวนการเยียวยาจากการถูกเอาเปรียบของผู้บริโภคซ้ำ ต้องเลื่อนออกไปจนกว่าจะได้รับผลการพิจารณาตีความของฝ่ายกฎหมาย กสทช.^๒

กรณีศึกษาที่ ๒ การเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้นใหม่ของผู้ประกอบกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค

กรณีนี้เกิดขึ้นเมื่อบริษัทเคเบิลและโทรทัศน์ดาวเทียมแห่งหนึ่งได้แจ้งแก่ กสทช. ว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้นใหม่ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลต่อการบริหารจัดการและการกำหนดนโยบายทางการตลาดของบริษัทฯ และทำให้มีอีกบริษัทหนึ่งเข้ามาดูแลรับผิดชอบบริการส่วนหนึ่ง ส่วนบริษัทเดิมคงความรับผิดชอบในการดูแลบริการอีกส่วนหนึ่ง โดยในช่วงต้น บริษัทเดิมจะทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนและส่งต่อเรื่องร้องเรียนที่เป็นความรับผิดชอบของบริษัทใหม่ให้ไปพลางก่อน การส่งต่อความรับผิดชอบในลักษณะบางส่วนเช่นนี้ ย่อมสร้างภาระและความสับสนให้แก่ผู้บริโภคที่เป็นผู้รับบริการและทำให้กระบวนการคุ้มครองผู้บริโภคของ กสทช. ไม่มีประสิทธิภาพและไม่มีความหมาย ดังจะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนของบริษัทนี้ในรอบปีที่ผ่านมา ล่าช้า ไม่เป็นระบบและยังมีเรื่องร้องเรียนจำนวนมากที่ไม่ได้รับการแก้ไข

อย่างไรก็ดี กสทช. ยอมรับการเปลี่ยนแปลงและอนุญาตให้มีการเปลี่ยนแปลงใบอนุญาตโดยผู้ถือหุ้นใหม่เรียบร้อยแล้ว โดยที่ผ่านมามีได้นำประเด็นผลกระทบต่อผู้บริโภคเข้ามาพิจารณาร่วมด้วย

กรณีศึกษาที่ ๓ การคุ้มครองผู้บริโภคกรณีโฆษณาผลิตภัณฑ์อาหารและยา และสุขภาพอื่น ๆ ที่ผิดกฎหมาย

การออกอากาศรายการและการโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมายนั้น พบว่าเป็นปัญหาสำคัญมาอย่างยาวนาน ดังนั้นเมื่อ กสทช. ถือกำเนิดขึ้นมา จึงเป็นความคาดหวังของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายผู้บริโภคและประชาชนทั่วไป ซึ่งปรากฏว่า กสทช. และสำนักคุ้มครองผู้บริโภคฯ มีนโยบายชัดเจนในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยได้จัดให้มีโครงสร้างและกลไกการทำงานเรื่องนี้จากส่วนกลางถึงระดับภูมิภาคอย่างชัดเจน โดยมีสำนักคุ้มครองผู้บริโภคฯ ทำหน้าที่เป็นแกนกลางประสานงานร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาแล้ว ยังสนับสนุนให้มีการขยายความร่วมมือสู่การประสานความร่วมมือระหว่าง กสทช. ภาค และ กสทช. เขตและสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดทั่วประเทศด้วย

นอกจากนี้ กสทช. ยังสนับสนุนงบประมาณในการพัฒนาศักยภาพนักร้องเรียนให้แก่มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค และเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพที่ทำงานกับมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคด้วย เช่น มูลนิธิสาธารณสุขกับการพัฒนา แผนงานพัฒนากลไกเฝ้าระวังระบบยา (กพย.) คณะเภสัชศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่สำคัญมากที่สุดอยู่ที่การดำเนินงานตรวจสอบ ติดตามและเฝ้าระวัง การปฏิบัติงานคุ้มครองผู้บริโภคที่ผ่านมาตั้งรับมากกว่าการปฏิบัติงานเชิงรุก ส่วนการบังคับใช้กฎหมายยังทำได้จำกัดมาก พบว่าการดำเนินงานถึงขั้นที่มีการลงโทษปรับทางปกครองพบน้อยมาก ในการแก้ไขปัญหาเหล่านี้จำเป็นต้องเพิ่มระดับการประสานงานร่วมกับหน่วยบังคับใช้กฎหมายทั้งภายในและภายนอก รวมทั้งแก้ไขประเด็นข้อกฎหมายที่เป็นจุดอ่อนในกระบวนการคุ้มครองผู้บริโภค

ปัญหาขาดการประสานงานกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายภายนอก โดยเฉพาะขาดการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยานั้น พบว่ามีมาตั้งแต่ช่วงก่อนหน้าที่คณะรักษาความสงบ

^๒ บันทึกเปิดเผยความเห็น ของประธาน กสทช. ในการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๕/๒๕๕๘ วันจันทร์ที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

แห่งชาติ (คสช.) จะเข้ามาปฏิรูปการปกครองประเทศ การเข้ามาของ คสช. ส่งผลให้มีการจัดระเบียบการออกอากาศของโทรทัศน์ดาวเทียมขึ้นใหม่ ผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ดาวเทียมต้องขออนุญาตพร้อมทำสัญญาที่มีเงื่อนไขต่อท้ายสัญญาว่าจะไม่กระทำการใดๆ ที่เข้าข่ายเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายอาหารและยา นับเป็นโอกาสดีของการเริ่มต้นใหม่ของระบบอนุญาตในการออกอากาศกระจายเสียงทางวิทยุและการเผยแพร่ภาพทางโทรทัศน์ดาวเทียม

อย่างไรก็ตาม พบว่ามีช่องรายการทางโทรทัศน์ดาวเทียมจำนวนหนึ่งเท่านั้นที่ถูกพิจารณาตรวจสอบว่ามี การกระทำที่เข้าข่ายผิดกฎหมายอาหารและยา ทั้งนี้เพราะบุคลากรของ กสทช. ที่มีศักยภาพในการตรวจสอบ ใ้การระวังการโฆษณาที่ผิดกฎหมายอาหารและยามีจำนวนน้อยมาก และในช่วงเวลานั้น สำนักงาน คณะกรรมการอาหารและยาไม่สามารถให้การช่วยเหลือดูแลจัดการในประเด็นนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผล ทำให้ปัญหาการออกอากาศรายการหรือการโฆษณาที่เข้าข่ายผิดกฎหมายอาหารและยาทั้งทางวิทยุและ โทรทัศน์กลับสูงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งที่ปัญหานี้ได้เคยลดลงถึงขั้นหายไปในช่วงต้นที่คณะรักษาความสงบ แห่งชาติ (คสช.) เข้ามาปฏิบัติงาน

ปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญยังอยู่ที่การตีความวิธีการดำเนินการเอาผิดตามกฎหมายด้วย ดังที่มีการ กำหนดแนวปฏิบัติว่าให้ สำนักงาน กสทช. ดำเนินการขั้นตอนต่อไปได้เมื่อผ่านขั้นตอนการเปรียบเทียบปรับ ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเรียบร้อยแล้ว กล่าวคือ หากพบที่มีการฝ่าฝืนคำสั่งระงับการ ดำเนินการที่ผิดกฎหมายอาหารและยา กสทช. สามารถนำมาตรการการลงโทษปรับทางปกครองมาใช้ได้ ในทางกลับกัน ซึ่งตรงกับข้อเท็จจริงว่าสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาไม่สามารถดำเนินการให้มีการ เปรียบเทียบปรับได้อย่างรวดเร็ว ทำให้พบการโฆษณาที่ผิดกฎหมายวนเวียนอยู่ในช่องรายการเดิม ทั้งนี้อาจ สามารถแก้ปัญหานี้ได้โดยการกำหนดให้มีการพิจารณาประวัติการกระทำความผิดกฎหมายและการชำระ ค่าปรับเป็นเงื่อนไขในการต่อใบอนุญาต

กรณีศึกษาที่ ๔ ปัญหาขาดการบูรณาการงานคุ้มครองผู้บริโภคกับกระบวนการพิจารณาใบอนุญาต^๓

ในกระบวนการพิจารณาอนุมัติผังรายการหลัก ประจำปี ๒๕๕๘ ของผู้รับอนุญาตช่องรายการ พบว่า ช่องรายการที่เคยมีประวัติการกระทำที่เข้าข่ายเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคและช่องรายการที่เคยมีประวัติข้อ ร้องเรียนเกี่ยวกับการโฆษณาอาหารและยา ไม่ถูกนำประวัติที่เคยมีการกระทำผิดมาพิจารณา พร้อมกันนี้กลับมี ข้อเสนอให้ผ่านการพิจารณาเห็นชอบกับช่องเหล่านี้ไปก่อน แล้วค่อยติดตามเฝ้าระวังอย่างใกล้ชิดในภายหลัง ซึ่งเห็นได้ชัดว่าเป็นวิธีคิดที่ขาดการบูรณาการงานคุ้มครองผู้บริโภคกับกระบวนการออกใบอนุญาต ดังที่มีการ ออกใบอนุญาตให้กับช่องรายการที่เข้าข่ายมีประวัติการกระทำผิดมาก่อน เช่น ช่องรายการ Asian Film TV ของบริษัท ไทย แชนเนลไลฟ์ ทีวี จำกัด และช่องรายการมงคล แชนแนล ของบริษัท ไทย มงคล มัลติมีเดีย จำกัด ทั้งสองช่องรายการพบว่ามีประวัติการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ฐานโฆษณา ประโยชน์คุณภาพอาหารโดยไม่ได้รับอนุญาตและอาจมีลักษณะหลอกลวงให้หลงเชื่อโดยไม่สมควร อันมีโทษ ตามกฎหมาย ส่วนช่องรายการ H Plus Channel ของบริษัท เอช พลัส แชนแนล คอร์ปอเรชั่น จำกัด ที่ออกอากาศ รายการที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับไสยศาสตร์ เหนือธรรมชาติที่อาจมีผลให้ผู้บริโภคตกเป็นเหยื่อถูกหลอกลวงจากการ ขายสินค้าที่โอ้อวดเกินจริง เป็นต้น

^๓ บันทึกเปิดเผยความเห็น ของ กสทช.สุกัญญา กลางณรงค์ มติที่ประชุม กสท.ครั้งที่ ๒/๒๕๕๘ วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๘

กสทช. สุกัญญา กลางณรงค์ ได้ให้ข้อคิดเห็นต่อประเด็นนี้ไว้ว่า

“ควรกำกับดูแลก่อนจะเกิดเหตุซ้ำซาก ในกรณีของช่องรายการที่มีประวัติเข้าข่ายการกระทำที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค โดยส่งผังรายการให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องหรือสำนักที่เกี่ยวข้องพิจารณาให้ความเห็นก่อนการนำเสนอให้บอร์ดพิจารณาเห็นชอบอนุมัติผังรายการ หรืออย่างน้อยควรให้ผู้ประกอบกิจการทำหนังสือยืนยันว่าไม่มีการขายสินค้าหรือมีเนื้อหาที่เคยมีความผิดนั้นแล้วในผังรายการประกอบ”

เมื่อกระบวนการพิจารณาใบอนุญาตในปีที่ ๒ ยังคงเป็นการตรวจสอบตามเอกสารหลักฐานชุดเดิม มิได้เชื่อมโยงข้อมูลกับข้อมูลของสำนักอื่นๆ หรือมิได้ขอให้สำนักอื่นช่วยกลั่นกรองข้อมูลให้ รวมถึงเมื่อขาดแนวคิดในการนำประวัติการกระทำผิดมาใช้เป็นกลไกในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในการต่อใบอนุญาต ย่อมทำให้ไม่สามารถนำระบบการอนุญาตมาใช้เป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ประกอบการ ส่วนสำนักที่ดูแลการคุ้มครองผู้บริโภคคงต้องรับภาระหนักในการติดตามตรวจสอบเพื่อให้รู้เท่าทันผู้ประกอบการที่จงใจฝ่าฝืนกฎหมายต่อไป ส่วนผู้บริโภคก็ไม่สามารถแยกความแตกต่างระหว่างผู้ประกอบการที่ดีและไม่ดีได้

๔. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการประเมินสภาพการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ โครงสร้างและกลไกการทำงาน ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานที่ผ่านมา นั้น พอสรุปได้ว่าความสำเร็จในงานคุ้มครองผู้บริโภคที่เกิดขึ้นได้เพราะมีจุดแข็งอย่างน้อย ๓ ประการ

โดยเห็นได้ชัดว่าจุดแข็งประการแรกของการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นอยู่ที่ตัวบทกฎหมายหรือพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ดังที่ได้นำเสนอในช่วงแรกแล้วว่ากฎหมายฉบับนี้ได้วางแนวทางที่เป็นรากฐานหรือโครงสร้างและกลไกในการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคไว้ในประเด็นสำคัญๆ อย่างน้อย ๖ เรื่อง ได้แก่

(๑) การกำหนดให้องค์ประกอบของ กสทช. ประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านการคุ้มครองผู้บริโภคหรือการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอันเป็นประโยชน์ต่อการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมอย่างละ ๑ คน

(๒) องค์ประกอบของการสรรหา กสทช. ให้มีประธานสหพันธ์องค์กรผู้บริโภคร่วมด้วย

(๓) การจัดให้มีกลไกคุ้มครองผู้บริโภคในรูปคณะกรรมการ

(๔) การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนทั่วไปประกอบการพิจารณาก่อนออกระเบียบ ประกาศหรือคำสั่งในการกำกับดูแลการประกอบกิจการฯ

(๕) ในแผนแม่บทฯ ต้องจัดให้ประชาชนได้ใช้คลื่นความถี่เพื่อประโยชน์สาธารณะในกิจการบริการชุมชนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ และ

(๖) วัตถุประสงค์ข้อหนึ่งของกองทุนวิจัยและพัฒนาให้สนับสนุน ส่งเสริม และคุ้มครองผู้บริโภค

ประการที่สอง ผู้นำใน กสทช. มีนโยบายและวิสัยทัศน์ในการคุ้มครองผู้บริโภคที่ชัดเจน จึงได้พัฒนาให้เกิดเครื่องมือ คือ ประกาศ กสทช. บันทึกรายการผิดกฎหมาย แนวปฏิบัติและแนวทางการดำเนินงานเพื่อใช้ผลักดันงานคุ้มครองผู้บริโภคให้ขับเคลื่อนไปในทิศทางตามแผนแม่บทที่ชัดเจน เกิดเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ

ประการที่สาม การที่สำนักคุ้มครองผู้บริโภคฯ ปฏิบัติงานอย่างเข้มแข็ง มีบทบาทประสานและเชื่อมโยงกับหน่วยงานภายนอกอย่างสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา รวมทั้งหน่วยงานภายนอกอื่น ๆ

ได้ทำให้เห็นผลงานที่สำเร็จเป็นรูปธรรมหลายเรื่องแม้ว่าต้องปฏิบัติงานภายใต้ข้อจำกัดด้านขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายอาหารและยาและกำลังบุคลากรที่ปฏิบัติงานได้จริงเพียง ๒-๔ คนเท่านั้น

อย่างไรก็ดี การทำงานคุ้มครองผู้บริโภคขับเคลื่อนภารกิจตามแผนแม่บทได้เพียงบางส่วนและขับเคลื่อนด้วยความยากลำบากด้วยจุดอ่อนอย่างน้อย ๔ ประการ

ประการแรก ความเข้าใจต่อแนวคิด หลักการและวิธีทำงานคุ้มครองผู้บริโภคภายใน กสทช. มีความแตกต่างกันมากตั้งแต่ระดับกรรมการ อนุกรรมการ รวมทั้งผู้ปฏิบัติงาน ความเข้าใจที่แตกต่างกันนี้ส่งผลกระทบต่อการทำงานคุ้มครองผู้บริโภคอย่างเห็นได้ชัด ตั้งแต่องค์ประกอบของอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่เข้ามาโดยโควตาของ กสทช. หลายท่านขาดความรู้ความเชี่ยวชาญด้านงานคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนเข้าใจผิดว่างานคุ้มครองผู้บริโภคนั้นเป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจ จึงส่งผลให้การบริหารจัดการและการตีความกฎหมายในบางครั้งกลายเป็นอุปสรรคต่อการผลักดันงานคุ้มครองผู้บริโภค

ประการที่สอง การออกแบบระบบและส่วนงานภายในของ กสทช. ยังมีลักษณะแยกส่วน แยกงานแยกคนทำให้ไม่สามารถนำข้อมูลมาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดมาจากระบบการออกใบอนุญาตไม่ได้เชื่อมโยงกับประวัติที่มีการเอาเปรียบผู้บริโภคหรือการกระทำความผิดตามกฎหมายอาหารและยาทำให้ช่องรายการที่มีประวัติดังกล่าวได้รับอนุญาต ระบบการอนุญาตไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ประกอบการ ระบบงานที่ไม่เชื่อมโยงข้อมูลในลักษณะนี้จึงเป็นการสร้างภาระให้สำนักคุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะเมื่อยังไม่มีหน่วยงานใดที่รับผิดชอบการติดตาม ตรวจสอบและเฝ้าระวังอย่างต่อเนื่อง ในที่สุดอาจส่งผลกระทบต่อการใช้กฎหมาย ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

ประการที่สาม ความไม่สามารถดำเนินงานตามกฎหมายได้ในประเด็นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน แม้ว่าเป็นหลักการที่ระบุไว้ในกฎหมายก็ตาม การขาดการมีส่วนร่วมของผู้บริโภคที่ผ่านมาพบตั้งแต่ขั้นตอนการ ศึกษาผลกระทบของการออกประกาศ ยกตัวอย่างได้จากกรณีการจัดทำประกาศที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานสัญญาฯ พบว่าในระหว่างการรับฟังความคิดเห็นไม่มีตัวแทนผู้บริโภคเข้าร่วมแสดงความเห็น มีเพียงผู้ประกอบการเข้าร่วม ต่อมาเมื่อผ่านขั้นรับฟังความคิดเห็น ได้มีการตัดสินใจบางประการ เช่น มีการระบุเรื่องการคืนอุปกรณ์แต่ไม่มีการกำหนดระยะเวลา เป็นต้น

ประการที่สี่ ความไม่สามารถดำเนินงานตามกฎหมายได้ในประเด็นการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานสู่สาธารณะ โดยเฉพาะข้อมูลใบอนุญาตประกอบกิจการของผู้ได้รับใบอนุญาตพร้อมทั้งเงื่อนไขที่กำหนด รวมทั้งรายการเรื่องร้องเรียน ความคืบหน้าและผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคและผู้รับใบอนุญาต ประเด็นเหล่านี้แม้จะถูกกำหนดไว้ในมาตรา ๕๙ แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่สามารถค้นคว้าข้อมูลเหล่านี้ได้ชัดเจนหรือปรับให้เป็นข้อมูลที่ทันสมัยทันต่อสถานการณ์ การไม่เปิดเผยข้อมูลเหล่านี้ ทำให้ทั้งผู้บริโภคและผู้ประกอบการต้องอยู่ในความเสี่ยง ไม่สามารถคุ้มครองตนเองได้ ดังเช่น ในกรณีของช่องรายการที่เผยแพร่เนื้อหาที่ฝ่าฝืนกฎหมายอาหารและยา ควรเปิดเผยผ่านเว็บไซต์ เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตคอยเฝ้าระวังในกิจการไม่ใช้คลื่นสามารถตรวจสอบได้ว่า จะยินยอมให้ช่องรายการดำเนินการหรือไม่ อย่างไร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม กสทช. อาจกำหนดให้มีชั้นความลับได้ในกรณีที่มีความจำเป็นหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบที่ร้ายแรงต่อสังคมเท่านั้น สำหรับข้อเสนอแนะเบื้องต้นสำหรับการปฏิรูประบบคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรคมนานั้น ควรธำรงรักษาจุดแข็งทั้งสามประการและส่งเสริมให้เกิดการแก้ไขปัญหาเพื่อลดจุดอ่อนทั้งสี่ประการ

ภาคผนวก ค
รายงานปัญหาและข้อเสนอแนะ การคุ้มครองผู้บริโภค
ในกิจการโทรคมนาคม

ภาคผนวก ค

รายงานปัญหาและข้อเสนอแนะ การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม*

๑. บทนำ

กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์กับกิจการโทรคมนาคม มีจุดร่วมอยู่ที่การใช้ทรัพยากรคลื่นความถี่ ซึ่งถือเป็นทรัพยากรของชาติที่ต้องใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ความสำคัญของทรัพยากรคลื่นความถี่ภายใต้หลักการดังกล่าวได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐^๒ ต่อเนื่องจนถึงฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐^๓ พร้อมกับการบัญญัติให้มืองค์กรที่ทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรดังกล่าวและกำกับดูแลการประกอบกิจการทั้งสามส่วนนั้น โดยมีสถานะเป็น “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ”^๔

นั่นเองจึงเป็นที่มาของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. ในปัจจุบัน

* สุภรนต์ โธนาไพรวงค์ อนุกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคมและเศรษฐกิจดิจิทัล สภาปฏิรูปแห่งชาติ

^๒ มาตรา ๔๐ วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติว่า “คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และวิทยุโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ...”

^๓ มาตรา ๔๗ วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ...”

^๔ วรรคสองและสามในมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติว่า “...ให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่งและกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

“การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่นทั้งในด้านการศึกษาวัฒนธรรมความมั่นคงของรัฐและประโยชน์สาธารณะอื่นรวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม”

ส่วนวรรคสอง สาม และสี่ในมาตรา ๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “...ให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

“การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่นทั้งในด้านการศึกษาวัฒนธรรมความมั่นคงของรัฐประโยชน์สาธารณะอื่นและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมรวมทั้งต้องจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อสารมวลชนสาธารณะ

“การกำกับการประกอบกิจการตามวรรคสองต้องมีมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการครอบงำ การครอบงำสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำ ระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองหรือโดยบุคคลอื่นใดซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน”

เอกสารนี้ใช้เพื่อนำเสนอประกอบการพิจารณาของที่ประชุมอนุกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม และเศรษฐกิจดิจิทัล สภาปฏิรูปแห่งชาติ เท่านั้น ผู้เขียนขอสงวนสิทธิ์ในการเผยแพร่และอ้างอิง

กสทช. เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งได้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๓^๕ ส่งผลให้เกิดสำนักงาน กสทช. ขึ้นในวันดังกล่าว^๖ ก่อนที่จะได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. จำนวน ๑๑ ท่าน เข้ามาดำรงตำแหน่งเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๔ โดย กสทช. มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี^๗

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กำหนดในหมวดการกำกับดูแลการประกอบกิจการ ให้แบ่ง กสทช. เป็นคณะกรรมการย่อย ๒ คณะ คือ “คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสท.)” และ “คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมหรือ (กทค.)” กลไกในการกำกับดูแลกิจการของ กสทช. จึงมีการแบ่งออกเป็น ๒ ส่วนตามคณะกรรมการย่อยดังกล่าว ทั้งนี้รวมถึงกลไกด้านการคุ้มครองผู้บริโภคด้วย

ยกเว้นแต่ในส่วนการดำเนินการของ “กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ” ที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๕๒ โดยมีวัตถุประสงค์ในประการต่างๆ ๕ ประการ ทั้งนี้โดยรวมถึง “(๔) สนับสนุน ส่งเสริม และคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม” ซึ่งเป็นการกำหนดอย่างชัดเจนว่า ในการจัดสรรงบประมาณของกองทุนฯ นั้น ต้องอุดหนุนกิจกรรมด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการทั้งสองด้านด้วย

๒. กลไกและมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในของ กสทช. (ด้านกิจการโทรคมนาคม)

๒.๑ กลไกการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคมของ กสทช.

กลไกการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคม ส่วนหนึ่งได้รับการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ และอีกส่วนเป็นกลไกในระดับสำนักงานกับเป็นกลไกที่คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทค.) นั่นคือการกำหนดให้มีกสทช. ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคหรือด้านการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนอันเป็นประโยชน์ต่อการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม จำนวน ๑ คน จาก กสทช. ทั้งสิ้น ๑๑ คน^๘ ทั้งยังกำหนดให้มีคณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. ในการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจหน้าที่ในการ

^๕ เป็นไปตามมาตรา ๒ ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นฯ ที่บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๓”

^๖ เป็นไปตามมาตรา ๘๙ ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นฯ ที่บัญญัติว่า “ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิหน้าที่ หนี้ พนักงานและลูกจ้าง และเงินงบประมาณ ของสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติที่มีอยู่ไปเป็นของสำนักงาน กสทช. ตามพระราชบัญญัตินี้”

^๗ เป็นไปตามมาตรา ๑๙ ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นฯ ที่บัญญัติว่า “กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

^๘ เป็นไปตามมาตรา ๖ (๔) ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นฯ ที่บัญญัติว่า “มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “กสทช.” จำนวนสิบเอ็ดคน

พิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ กสทช. กำหนด^๙ ซึ่ง คณะอนุกรรมการด้านการคุ้มครองผู้บริโภคนี้ กฎหมายได้กำหนดบังคับให้มีไว้อย่างเฉพาะเจาะจง แตกต่างจากการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานชุดอื่นที่กฎหมายระบุให้อำนาจ กสทช. กระทำได้ไว้อย่างกว้างๆ เท่านั้น^{๑๐}

นอกจากนี้ยังมีกลไกที่รับผิดชอบด้านการคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรงในระดับสำนักงาน กสทช. ได้แก่ สำนักรับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (รท.) ซึ่งในสังกัด รท. ยังมีศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในกิจการโทรคมนาคมที่คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทค.) ได้ริเริ่มให้จัดตั้งขึ้นในฐานะที่เป็นทางเลือกของการดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ด้วยการออกระเบียบ กสทช. ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมและผู้ร้องเรียน พ.ศ. ๒๕๕๕

ถึงแม้ว่ากลไกการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมของ กสทช. จะมีอยู่ถึง ๔ ส่วน ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ แต่กลไกเหล่านี้ก็มีข้อจำกัดและไม่อาจก่อให้เกิดประสิทธิผลด้านการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีประสิทธิภาพได้ ซึ่งสามารถวิเคราะห์ที่กลไกแต่ละส่วนได้ดังนี้

๑) กสทช. ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

แม้ว่าในสภาพความเป็นจริง กทค. จะมีกรรมการคนหนึ่งซึ่งมีที่มาจากผู้เคยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (สบท.) ซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมโดยตรง แต่โดยเหตุที่การทำงานของ กสทช. และ กทค. ใช้ระบบองค์คณะ โดยไม่มีการแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลตามด้านที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ แต่ต้องทำโดยมติของที่ประชุม ทิศทางและแนวทางการดำเนินงานของ กสทช. จึงเป็นไปตามความเห็นของที่ประชุมเสียงข้างมาก อีกทั้ง กสทช. ที่มีที่มาจากความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านอื่นก็สามารถที่จะแสดงบทบาทหรือเลือกกำกับดูแลงานในด้านอื่นได้

ประกอบด้วย ... (๔) ผู้ที่มีผลงานหรือมีความรู้ และมีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค หรือด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อันเป็นประโยชน์ต่อการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ จำนวนหนึ่งคน และการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมจำนวนหนึ่งคน”

^๙ เป็นไปตามวรรคแรกของมาตรา ๓๑ ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นฯ ที่บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภคมิให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ให้ กสทช. มีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการของ ผู้ประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม มิให้มีการดำเนินการใดๆ ในประการที่น่าจะเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค ทั้งนี้ โดยให้ กสทช. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นสองคณะ ประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์อันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. ในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคม โดยให้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนและปฏิบัติหน้าที่อื่น ทั้งนี้ ตามที่ กสทช. กำหนด”

^{๑๐} เป็นไปตามมาตรา ๓๓ ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นฯ ที่บัญญัติว่า “ให้ กสทช. มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่ได้รับมอบหมายได้”

ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจึงกลายเป็นว่า เมื่อ กสทช. ที่เป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคกลายเป็นเสียงข้างน้อย ความเห็นหรือแนวทางของ กสทช. ดังกล่าวจึงเป็นได้เพียงจุดยืนที่ถูกแสดงไว้แบบท้ายมติที่ประชุมเท่านั้น อีกทั้ง สำนักงาน กสทช. เองก็ละเลยที่จะตอบสนองหรือปฏิบัติตามนโยบายหรือข้อเสนอแนะของ กสทช. ที่เป็นเสียงข้างน้อยในขณะที่ กสทช. ที่เป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ด้านอื่นก็สามารถเข้ามากำหนดทิศทางและกำกับแนวทางด้านการคุ้มครองผู้บริโภคได้โดยอาศัยความเป็นเสียงข้างมาก

ทั้งนี้ ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมจะเห็นได้ชัดเจนว่า มีเรื่องร้องเรียนจำนวนมากที่ที่ประชุม กทค. เสียงข้างมากลงมติแตกต่างจากมติของคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค คงมีแต่ กสทช. ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคเท่านั้นที่ลงมติสอดคล้องกับคณะอนุกรรมการ ซึ่งแน่นอนว่ามติดังกล่าวไม่มีผลแต่อย่างใด

๒) คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

เนื่องจากตามกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการเพียง “พิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนและปฏิบัติหน้าที่อื่น ทั้งนี้ตามที่ กสทช. กำหนด” ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการถูกจำกัดไว้ที่การคุ้มครองผู้บริโภคในลักษณะการแก้ไขปัญหาที่จุดปลายทาง หรือมิติเชิงรับเท่านั้น

ในทางปฏิบัติ ในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคมชุดแรก ตามคำสั่งแต่งตั้ง^{๑๑} ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะอนุกรรมการค่อนข้างกว้าง ครอบคลุมเรื่องการศึกษาวิจัย การให้ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะ ให้ความเห็น คำปรึกษา และข้อเสนอแนะ แต่ในการแต่งตั้งอนุกรรมการชุดที่สอง^{๑๒} ก็มีการตัดอำนาจหน้าที่ด้านการศึกษาวิจัยและการให้ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะ ออกไป ทำให้คณะอนุกรรมการมีบทบาทหน้าที่เพียงให้ความเห็นต่อเรื่องร้องเรียนเป็นรายกรณีเพื่อประกอบการพิจารณาของ กทค. ต่อไปเท่านั้น

ปรากฏการณ์จริงอีกประการหนึ่งที่ปรากฏขึ้นตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นับตั้งแต่มีคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคมก็คือ สำนักงาน กสทช. มักเสนอความเห็นต่อเรื่องร้องเรียนสวนทางหรือแตกต่างจากความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ และมติที่ประชุม กทค. ส่วนใหญ่จะคล้อยตามความเห็นของสำนักงาน กสทช.

จากสภาพการณดังกล่าวจึงยิ่งทำให้กลไกคณะอนุกรรมการฯ เป็นขั้นตอนที่ไม่ได้เพิ่มมูลค่าที่แท้จริงใดๆ ต่อกระบวนการดำเนินการเรื่องร้องเรียน แต่กลับเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ระยะเวลาการดำเนินการเรื่องร้องเรียนเนิ่นนานขึ้น มีกระบวนการที่ซับซ้อนขึ้น และให้ภาพเสมือนว่าการคุ้มครองผู้บริโภคของ กสทช. มีกระบวนการที่รอบคอบแล้ว แต่แท้จริงไม่มีความหมายเช่นนั้น

๓) สำนักรับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

สำนักรับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม หรือ รท. ได้ชื่อว่ารับผิดชอบภารกิจด้านการคุ้มครองผู้บริโภคโดยรวม แต่แท้จริงแล้ว รท. มีภารกิจหลักคือการจัดการเรื่องร้องเรียน

^{๑๑} คำสั่ง กสทช. ที่ ๒๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔

^{๑๒} คำสั่ง กสทช. ที่ ๑๖/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

(complaints handling) เท่านั้น ซึ่งเป็นมิติการคุ้มครองในลักษณะแก้ไขปัญหา (ขั้นตอนปลายท่อ) ในขณะที่การคุ้มครองผู้บริโภคในลักษณะป้องกันนั้นเกี่ยวข้องกับงานกำกับดูแลในภาพรวมหลากหลายด้าน ซึ่งกระจายความรับผิดชอบอยู่กับสำนักต่างๆ ของสำนักงาน กสทช. เช่น สำนักค่าธรรมเนียมและอัตราค่าบริการฯ สำนักมาตรฐานและเทคโนโลยีฯ สำนักการอนุญาตประกอบกิจการฯ สำนักกำกับดูแลกิจการฯ สำนักกฎหมายฯ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม สำนักเหล่านี้ไม่ตระหนักว่าตนมีบทบาทด้านการคุ้มครองผู้บริโภคแต่อย่างใด

แม้บทบาทของ รท. ครอบคลุมทั้งการรับเรื่องร้องเรียนและการจัดการแก้ไขปัญหาร้องเรียน แต่ในแง่ของการรับเรื่องก็มีประเด็นว่า สำนักงาน กสทช. ยังมีหน่วยงานอีกหน่วยหนึ่งซึ่งครอบครองเลขหมาย ๑๒๐๐ ที่เป็นช่องทางที่สามารถโทรเข้าหาได้ฟรีแต่ call center ๑๒๐๐ ของสำนักงาน กสทช. ทำบทบาทในการรับเรื่องร้องเรียนในกิจการโทรคมนาคมได้เพียงการรับเรื่องเบื้องต้นเพื่อส่งต่อไป รท. ต้องดำเนินการกระบวนการใหม่ตั้งแต่ต้นอยู่ดี ไม่ว่าจะเป็นการบันทึกเรื่อง การเปิดเรื่อง ช่องทาง ๑๒๐๐ จึงทำหน้าที่ในลักษณะเป็น operator ของสำนักงาน กสทช. เป็นหลัก และสามารถตอบคำถามทั่วไปเท่านั้น แต่ไม่อาจให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะแก่ผู้บริโภคที่ประสบปัญหาได้

๔) ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในกิจการโทรคมนาคม

ศูนย์ไกล่เกลี่ยฯ เป็นกลไกที่เกิดขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตามระเบียบ กสทช. ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมและผู้ร้องเรียน พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งมีสาระสำคัญคือการกำหนดให้เพิ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยทางการเข้ามาแทรกกระบวนการจัดการเรื่องร้องเรียน โดยการไกล่เกลี่ยจะได้รับการเสนอในทางฐานะเป็นทางเลือกให้แก่ผู้ร้องเรียน ซึ่งหากได้รับการเลือก กระบวนการจัดการเรื่องร้องเรียนก็จะพักไป ทั้งในแง่กระบวนการและการนับระยะเวลา จนกระทั่งหากผลการไกล่เกลี่ยดำเนินการต่อไปไม่ได้ หรือดำเนินการแล้วไม่สำเร็จ เรื่องดังกล่าวก็จะย้อนคืนกลับสู่กระบวนการจัดการเรื่องร้องเรียนตามเดิม

กลไกนี้จึงเป็นทางเลือกที่มีบทบาทเป็นส่วนเสริมที่มีได้เพิ่มการคุ้มครองผู้บริโภคแต่อย่างใด แต่อาจส่งผลด้านการส่งเสริมภาพลักษณ์ค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาผลการดำเนินงานของศูนย์ไกล่เกลี่ยฯ ก็จะได้เห็นได้ชัดเจนว่า กลไกนี้แบ่งเบาภาระเรื่องร้องเรียนเพียงส่วนน้อยอย่างยิ่ง กล่าวคือนับตั้งแต่แรกเปิดศูนย์ไกล่เกลี่ยฯ เมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๖ จนถึงเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๘ รวมระยะเวลาทั้งสิ้น ๑๙ เดือน มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพียง ๓๖ เรื่อง หรือคิดเป็นอัตราเฉลี่ยเดือนละ ๑.๙ เรื่อง โดยดำเนินการได้ข้อยุติ ๓๓ เรื่อง ทั้งนี้สัดส่วนของเรื่องที่ได้เข้าสู่กระบวนการนั้นน้อยกว่าร้อยละ ๘ เมื่อเทียบกับเรื่องที่มีการแจ้งประสงค์เข้าสู่กระบวนการ ซึ่งความประสงค์ส่วนใหญ่ มากกว่าร้อยละ ๙๐ มาจากฝั่งผู้ร้องเรียน

๒.๒ มาตรการการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคมของ กสทช.

เนื่องจากในมิติของการกำกับดูแลการประกอบกิจการ ยังมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่แยกต่างหากจากกันระหว่างกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์กับกิจการโทรคมนาคม กล่าวคือ มีทั้งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ กฎหมายทั้งสองฉบับนี้จึงเป็นอีกแม่บทหนึ่งที่กำหนดกรอบการกำกับดูแลกิจการในภาพรวม ซึ่งรวมถึงการคุ้มครองผู้บริโภค

นอกจากนั้นยังมีมาตรการในระดับประกาศ กสทช. (กทช.) และมติต่างๆ อีกจำนวนมาก แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงมาตรการในระดับพระราชบัญญัติและประกาศเท่านั้น

๑) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้คำนึงถึงสิทธิของผู้ใช้บริการในหลายมิติและหลายระดับ เช่น ในระดับก่อนการออกใบอนุญาต ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๙^{๑๓} เรื่องการกำหนดระยะเวลาในการอนุญาตและการต่ออายุใบอนุญาต ให้คณะกรรมการกำหนดโดยคำนึงถึงการคุ้มครองผู้บริโภคที่จะได้รับการบริการอย่างต่อเนื่อง รวมถึงมาตรา ๒๐^{๑๔} ที่บัญญัติห้ามมิให้ผู้ประกอบการพักหรือหยุดการให้บริการไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองความต่อเนื่องในการใช้บริการ และห้ามมิให้ผู้ประกอบการปฏิเสธการให้บริการแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยไม่มีเหตุอันสมควร เพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติแก่ผู้ใช้บริการ

ส่วนในการกำหนดมาตรการการกำกับดูแลต่างๆ ก็ให้คำนึงถึงผู้ใช้บริการหรือผู้บริโภคด้วย เช่น มาตรา ๑๑^{๑๕} บัญญัติให้การชำระค่าธรรมเนียมการใช้คลื่นความถี่ ค่าธรรมเนียมเลขหมายโทรคมนาคมและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการที่คณะกรรมการกำหนดจะต้องไม่เป็นภาระแก่ผู้ประกอบการหรือผู้ใช้บริการโดยไม่สมเหตุผล มาตรา ๑๒^{๑๖} บัญญัติให้คณะกรรมการกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้

^{๑๓} มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบฯ พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติว่า “การประกอบกิจการโทรคมนาคมสำหรับใบอนุญาตแบบที่สาม ให้มีระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตซึ่งต้องอยู่ในกรอบระยะเวลาขั้นสูงและขั้นต่ำตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

“การขอต่ออายุใบอนุญาตสำหรับใบอนุญาตแบบที่สาม ...

“การยื่นคำขอต่อใบอนุญาตและการให้ต่ออายุใบอนุญาต ...

“การกำหนดระยะเวลาในการอนุญาตและการต่ออายุใบอนุญาต ให้คณะกรรมการกำหนดโดยคำนึงถึงระยะเวลาตามแผนการลงทุน ขอบเขตการให้บริการ แนวทางการพัฒนากิจการของผู้ขอรับใบอนุญาต การคุ้มครองผู้บริโภคที่จะได้รับการบริการอย่างต่อเนื่อง และผลการประเมินการประกอบกิจการ...”

^{๑๔} มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบฯ พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติว่า “ผู้รับใบอนุญาตจะพักหรือหยุดการให้บริการไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

“ผู้รับใบอนุญาตจะปฏิเสธการให้บริการแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรไม่ได้”

^{๑๕} มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบฯ พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติว่า “ผู้รับใบอนุญาตต้องชำระค่าธรรมเนียมการใช้คลื่นความถี่ ค่าธรรมเนียมเลขหมายโทรคมนาคมและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการตามอัตรา หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ จะต้องไม่เป็นภาระแก่ผู้ประกอบการหรือผู้ใช้บริการโดยไม่สมเหตุผล

...”

^{๑๖} มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบฯ พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติว่า “ในการออกใบอนุญาตสำหรับกิจการโทรคมนาคมที่ต้องใช้เลขหมายโทรคมนาคม ตามที่กำหนดในแผนเลขหมายโทรคมนาคม ให้คณะกรรมการกำหนดเลขหมายโทรคมนาคมสำหรับใช้ในการให้บริการหรือพื้นที่การ ให้บริการสำหรับการประกอบกิจการโทรคมนาคมของผู้รับใบอนุญาตด้วย

...”

“ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาตมิได้นำเลขหมายโทรคมนาคมตามที่ได้รับอนุญาตออกให้บริการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือนำเลขหมายโทรคมนาคมที่ไม่ได้รับอนุญาตออกให้บริการ ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตหรือระงับการใช้เลขหมายโทรคมนาคมนั้นได้ โดยผู้รับใบอนุญาตจะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ ไม่ได้

“ในกรณีเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ใช้บริการ และเมื่อมีความพร้อมทางเทคนิค ให้คณะกรรมการกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้ผู้ใช้บริการมีสิทธิใช้เลขหมายโทรคมนาคมเดิม เมื่อผู้ใช้บริการต้องการเปลี่ยนผู้ให้บริการ สถานที่หรือประเภทของบริการ ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้รับใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องด้วย

ผู้ใช้บริการมีสิทธิใช้เลขหมายโทรคมนาคมเดิม เมื่อผู้ใช้บริการต้องการเปลี่ยนผู้ให้บริการ สถานที่ หรือประเภทของบริการ อันเป็นการรับรองสิทธิในการเลือกใช้บริการได้อย่างอิสระและเพิ่มอำนาจการต่อรองของผู้ใช้บริการที่มีต่อผู้ประกอบการให้สูงขึ้น โดยต่อมาคณะกรรมการได้มีการประกาศใช้ประกาศ กทช. เรื่อง หลักเกณฑ์บริการคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ กำหนดมาตรการในเรื่องดังกล่าวเป็นการเฉพาะ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการประกอบฯ พ.ศ. ๒๕๔๔ ยังคำนึงถึงผู้ขาดโอกาสในสังคมที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการโทรคมนาคมได้ โดยได้บัญญัติในมาตรา ๑๗^{๑๗} อันเป็นประเด็นเรื่องการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง ซึ่งต่อมาในยุคของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ได้มีการออกประกาศ กทช. ที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ โดยประกาศที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันคือประกาศ กสทช. เรื่อง แผนการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม (พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙)

ในหมวด ๒ การใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม มาตรา ๒๗^{๑๘} ก็ได้บัญญัติให้เนื้อหาของสัญญาใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายจะต้องมีเนื้อหาที่ไม่ทำให้ผู้ใช้บริการเสียประโยชน์อีกด้วย

“ภายใต้บังคับของมาตรการที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง ให้ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ให้ข้อมูลผู้ใช้เลขหมายโทรคมนาคมแก่บุคคลที่ขอเข้าไปจัดทำรายนามผู้ใช้บริการ โดยคิดค่าใช้จ่ายได้เฉพาะค่าใช้จ่ายในการจัดข้อมูลให้เท่านั้น”

^{๑๗} มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบฯ พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการมีหน้าที่จัดให้มีการบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง และให้มีอำนาจกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดให้มีการบริการโทรคมนาคมดังต่อไปนี้ด้วย

“(๑) จัดให้มีบริการโทรคมนาคมในพื้นที่ชนบท หรือพื้นที่ที่มีผลตอบแทนการลงทุนต่ำ หรือท้องที่หนึ่งท้องที่ใดที่ยังไม่มีผู้ให้บริการหรือมีแต่ไม่ทั่วถึงหรือไม่เพียงพอแก่ความต้องการของผู้ใช้บริการในท้องที่นั้น

“(๒) จัดให้มีบริการโทรคมนาคมสำหรับสถานศึกษา ศาสนสถาน สถานพยาบาล และหน่วยงานอื่นที่ให้ความช่วยเหลือแก่สังคม

“(๓) จัดให้มีบริการโทรคมนาคมสาธารณะในบางลักษณะหรือบางประเภทตามที่คณะกรรมการกำหนดแก่ผู้มีรายได้น้อย

“(๔) จัดให้มีการให้บริการอำนวยความสะดวกในการใช้บริการโทรคมนาคมสาธารณะสำหรับคนพิการ เด็ก คนชรา และผู้ด้อยโอกาสในสังคม

“หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดให้มีบริการโทรคมนาคมตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

“ให้คณะกรรมการจัดให้มีการประกาศตามวรรคสองไว้เป็นการล่วงหน้าเพื่อให้ผู้ประสงค์จะขอรับใบอนุญาตได้ทราบขอบเขตการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมตามวรรคหนึ่งก่อนการยื่นคำขออนุญาตด้วย

“การกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตจัดให้มีบริการโทรคมนาคมตามมาตรา^{๑๘}นี้ต้องไม่ทำให้เกิดภาระเกินสมควรแก่การลงทุนของผู้รับใบอนุญาต และต้องให้มีการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันในระหว่างผู้รับใบอนุญาตที่ประกอบกิจการโทรคมนาคมในลักษณะและประเภทเดียวกัน”

^{๑๘} มาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบฯ พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติว่า “สัญญาเกี่ยวกับการใช้หรือการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมจะต้องมีข้อกำหนดในลักษณะดังนี้

“(๑) ไม่ทำให้ผู้ใช้บริการเสียประโยชน์

...

“ให้ผู้รับใบอนุญาตที่เป็นเจ้าของโครงข่ายโทรคมนาคมต้องจัดส่งสำเนาสัญญาให้กับคณะกรรมการภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการลงนามในสัญญา ถ้าคณะกรรมการเห็นว่าข้อกำหนดในสัญญาดังกล่าวไม่เป็นไปตามลักษณะในวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้รับใบอนุญาตที่เป็นเจ้าของโครงข่ายโทรคมนาคม

พระราชบัญญัติการประกอบฯ พ.ศ. ๒๕๔๔ ยังมีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิของผู้ใช้บริการโดยตรง ใน หมวด ๕ และหมวด ๖ ว่าด้วยสัญญาให้บริการโทรคมนาคม ส่วนหมวด ๗ ว่าด้วย ค่าธรรมเนียมและค่าบริการ ในกิจการโทรคมนาคม

โดยเฉพาะในหมวด ๕ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้ใช้บริการไว้ ทั้งสิทธิในการร้องเรียนการให้บริการ โทรคมนาคม ตามมาตรา ๔๕^{๑๙} และ ๔๖^{๒๐} ที่ปัจจุบันได้กำหนดขั้นตอนในการร้องเรียนไว้ตามประกาศ กทช. เรื่อง กระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ใช้บริการ และสิทธิในการขอทราบข้อมูล เครื่องอุปกรณ์ในประเทศไทยในเวลาต่อมามีราคาต่ำลงเป็นอย่างมาก และมาตรา ๕๐^{๒๑} บัญญัติให้ คณะกรรมการกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้ใช้บริการเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว และ เสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคม โดยต่อมาคณะกรรมการได้ประกาศใช้ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการโทรคมนาคมเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว และ เสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคม

เกี่ยวกับการใช้บริการของตนจากผู้ประกอบการ ตามมาตรา ๔๗^{๒๒} มาตรา ๔๘^{๒๓} ประกอบมาตรา ๒๓^{๒๔} ส่วนในมาตรา ๔๙^{๒๕} ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้ใช้บริการในการนำเครื่องโทรคมนาคมของตนมาใช้ใน

ไม่ยินยอมแก้ไขสัญญาให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด ให้นำความในมาตรา ๖๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้าผู้ขอใช้ หรือผู้ขอเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นผู้ไม่ยินยอมแก้ไขสัญญานั้น ให้ถือว่าสัญญาดังกล่าวตกเป็นโมฆะ”

^{๑๙} มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบฯ พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาแต่การให้บริการโทรคมนาคมของผู้รับใบอนุญาต ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการได้ โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อสำนักงาน

“หนังสือร้องเรียนตามวรรคหนึ่งต้องระบุข้อเท็จจริงที่แจ้งชัด และถ้ามีเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าวก็ให้ส่งไปพร้อมหนังสือไปด้วย

“ในระหว่างการศึกษาพิจารณาข้อร้องเรียนของคณะกรรมการ ถ้าผู้ร้องเรียนร้องขอให้คณะกรรมการมีอำนาจพิจารณา กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาต ดำเนินการใดเพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ร้องเรียนเป็นการชั่วคราวได้”

^{๒๐} มาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบฯ พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือร้องเรียน โดยต้องให้ผู้กรณีมีโอกาสได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดง พยานหลักฐานของตน ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าผู้รับใบอนุญาตกระทำการโดยฝ่าฝืนกฎหมาย เจรียงไขการอนุญาต สัญญา การให้บริการ หรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานการให้บริการที่ดี ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการแก้ไขให้ ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด”

^{๒๑} มาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบฯ พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการกำหนดมาตรการเพื่อ คุ้มครองผู้ใช้บริการเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว และเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคม

“ให้ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ปฏิบัติตามมาตรการที่คณะกรรมการกำหนดตามวรรคหนึ่ง

“เมื่อพบว่าบุคคลใดกระทำการละเมิดสิทธิของผู้ใช้บริการตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้รับใบอนุญาตหรือคณะกรรมการ ดำเนินการเพื่อระงับการกระทำดังกล่าว และแจ้งให้ผู้ให้บริการทราบโดยเร็ว”

^{๒๒} มาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบฯ พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ใช้บริการเห็นว่าผู้รับ ใบอนุญาตเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการสูงกว่าอัตราขั้นสูงที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๕๕ หรือสูงกว่าที่เรียก เก็บจากผู้ให้บริการรายอื่นที่ใช้บริการโทรคมนาคมในลักษณะหรือประเภทเดียวกัน หรือเห็นว่าผู้รับใบอนุญาตเรียกเก็บ ค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการโดยไม่ถูกต้อง ผู้ใช้บริการมีสิทธิขอทราบข้อมูลเกี่ยวกับการใช้บริการของตนจากผู้รับใบอนุญาตได้

“ผู้รับใบอนุญาตต้องแจ้งข้อมูลตามวรรคหนึ่งให้ผู้ใช้บริการทราบภายในเวลาอันสมควร แต่ทั้งนี้ไม่เกินสามสิบวันนับ แต่วันร้องขอ และในกรณีที่ผู้ใช้บริการร้องขอ ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดทำเอกสารรับรองข้อมูลที่ถูกต้องให้แก่ผู้ใช้บริการด้วย โดย

การรับบริการจากผู้ประกอบการได้ มีผลให้การผูกขาดอุปกรณ์โทรคมนาคมกับบริการของผู้ประกอบการสิ้นสุด และทำให้

สำหรับ หมวด ๖ ได้บัญญัติเรื่องสัญญาการให้บริการโทรคมนาคม อันเป็นหลักการสำคัญของการให้บริการไว้ในมาตรา ๕๑^{๒๖} โดยคณะกรรมการได้ออกประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการ

จะคิดค่าตอบแทนเพื่อการนั้นจากผู้ให้บริการก็ได้ แต่ค่าตอบแทนจะต้องไม่สูงกว่าความเป็นจริง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด”

^{๒๓} มาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบฯ พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติว่า “ในกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้รับใบอนุญาตเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการในลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง ผู้ใช้บริการมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการได้และให้นำความในมาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๖ มาใช้บังคับแก่กรณีนี้โดยอนุโลม

“ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่พิสูจน์ข้อเท็จจริงเพื่อยืนยันความถูกต้องของการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการ”

^{๒๔} มาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบฯ พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติว่า “คณะกรรมการอาจกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดให้มีระบบบันทึกข้อมูล เกี่ยวกับหลักฐานการให้บริการโทรคมนาคมของผู้ให้บริการเพื่อให้ผู้ใช้บริการ สามารถตรวจสอบได้”

^{๒๕} มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบฯ พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติว่า “ ผู้ใช้บริการมีสิทธินำเครื่องโทรคมนาคมของตนมาใช้ในการรับบริการจากผู้รับใบอนุญาตได้

“การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการนำเครื่องโทรคมนาคมของผู้ใช้บริการมาใช้กับระบบการให้บริการของผู้รับใบอนุญาต ให้เป็นไปตามอัตราและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

“ในการให้บริการโทรคมนาคมผู้รับใบอนุญาตจะกำหนดเงื่อนไขในการให้บริการโดยบังคับ ให้ผู้ใช้บริการต้องใช้เครื่องโทรคมนาคมของผู้รับใบอนุญาตหรือตามที่ผู้รับ ใบอนุญาตกำหนดมิได้ เว้นแต่การให้บริการโทรคมนาคมในประเภทใดที่มีความจำเป็นทางเทคนิคต้องใช้ เครื่องโทรคมนาคมที่ผู้รับใบอนุญาตกำหนด ทั้งนี้ ผู้รับใบอนุญาตจะกำหนดเงื่อนไขเช่นว่านั้นได้เมื่อคณะกรรมการได้ให้ความเห็นชอบแล้วแต่การกำหนดประเภทเครื่องโทรคมนาคมเช่นว่านี้ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ใช้บริการที่สามารถจัดหาเครื่องโทรคมนาคมตามประเภทที่กำหนดมาใช้ในการรับ บริการได้เอง ในการนี้ ผู้รับใบอนุญาตจะปฏิเสธการให้บริการหรือการเชื่อมกับระบบการให้บริการแก่ผู้ใช้บริการมิได้”

^{๒๖} มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบฯ พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติว่า “สัญญาระหว่างผู้รับใบอนุญาตกับผู้ใช้บริการโทรคมนาคม และเงื่อนไขใด ๆ เกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมที่ผู้รับใบอนุญาตจะกำหนดขึ้น รวมทั้งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาหรือเงื่อนไขดังกล่าว จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน

“สัญญาและเงื่อนไขที่คณะกรรมการจะให้ความเห็นชอบได้น้อยจะต้อง

“(๑) มีข้อกำหนดเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้รับใบอนุญาตและผู้ให้บริการที่ชัดเจนและเป็นธรรม

“(๒) มีข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานการให้บริการของผู้รับใบอนุญาต

“(๓) มีข้อกำหนดเกี่ยวกับประเภทและขอบเขตค่าใช้จ่ายในการให้บริการอย่างครบถ้วน เป็นธรรม และจะต้องมีข้อกำหนดรับรองการไม่เรียกเก็บค่าใช้จ่ายนอกเหนือจากที่กำหนดไว้

“(๔) ไม่มีข้อกำหนดที่เป็นการจำกัดการใช้ประโยชน์ของผู้ใช้บริการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

“(๕) ไม่มีข้อกำหนดที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ แบ่งแยก หรือกีดกันผู้ใช้บริการ หรือไม่เป็นธรรมแก่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด

“เมื่อผู้รับใบอนุญาตได้รับความเห็นชอบในสัญญาหรือเงื่อนไขใด ๆ แล้ว ให้ผู้รับใบอนุญาตมีสิทธินำสัญญาหรือเงื่อนไขนั้นไปใช้กับผู้ให้บริการได้”

“เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกประกาศกำหนดเกณฑ์มาตรฐานของสัญญาและเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมได้ และจะกำหนดยกเว้นให้สัญญาหรือเงื่อนไขในเรื่องใดไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก็ได้

โทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ และยังได้รับรองสิทธิของผู้ใช้บริการไว้อย่างกว้างขวางด้วย โดยบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าในกรณีที่กฎหมายฉบับอื่นได้กำหนดหลักเกณฑ์การทำสัญญาเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคไว้เป็นประการใด ให้ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมายดังกล่าวด้วย

และยังมีมาตรา ๕๓^{๒๗} ที่บัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับบริการตามคุณภาพและมาตรฐานที่ผู้ประกอบการโฆษณา ซึ่งต่อมาได้มีการออกประกาศ เรื่อง มาตรฐานและคุณภาพการให้บริการโทรคมนาคมประเภทเสียง และประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรฐานการให้บริการประเภทข้อมูลสำหรับโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่

ส่วนหมวด ๗ ได้บัญญัติเรื่องค่าธรรมเนียมและค่าบริการในกิจการโทรคมนาคมไว้ในมาตรา ๕๕^{๒๘} มาตรา ๕๖^{๒๙} และมาตรา ๕๗^{๓๐} เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค โดยกำหนดให้กรรมการต้องประกาศกำหนดอัตราขั้นสูงของค่าธรรมเนียมและบริการ ให้การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการจะต้องเป็นอัตราที่ยุติธรรมแก่ผู้รับใบอนุญาตและผู้ให้บริการ ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ แบ่งแยก หรือกีดกันผู้ให้บริการหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใด และต้องไม่เป็นการกำหนดอัตราในลักษณะที่เป็นการกีดกันทางการค้า ซึ่งจะมีผลเป็นการจำกัดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม โดยจะต้องเรียกเก็บจากผู้ให้บริการของตนในอัตราเดียวกันสำหรับบริการโทรคมนาคมลักษณะหรือประเภทเดียวกัน ซึ่งในปัจจุบันได้มีการออกประกาศ กสทช. เรื่อง อัตราขั้นสูงของค่าบริการโทรคมนาคมสำหรับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเสียงภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และได้มีคำสั่ง กทช. ที่ ๑๙/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๓ เรื่อง ห้ามเก็บค่าบริการในกิจการโทรคมนาคมจากผู้ให้บริการใน

“ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดหลักเกณฑ์ทำสัญญาเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคไว้เป็นประการใด ให้ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมายดังกล่าวด้วย”

^{๒๗} มาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบฯ พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตได้โฆษณายืนยันมาตรฐานคุณภาพการให้บริการโทรคมนาคมของตนไว้ ให้เป็นหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ได้โฆษณาไว้”

“ถ้าผู้รับใบอนุญาตให้บริการโทรคมนาคมไม่เป็นไปตามที่ได้โฆษณาไว้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการแก้ไขให้ตรงตามที่โฆษณาได้”

^{๒๘} มาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบฯ พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดประเภทและอัตราขั้นสูงของค่าธรรมเนียมและ ค่าบริการที่ผู้รับใบอนุญาตจะเรียกเก็บจากผู้ให้บริการตามลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคมที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการ”

^{๒๙} มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบฯ พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติว่า “การกำหนดอัตราขั้นสูงของค่าธรรมเนียมและค่าบริการตามมาตรา ๕๕ จะต้อง

“(๑) มีวิธีการคำนวณที่ชัดเจน

“(๒) เป็นอัตราที่ยุติธรรมแก่ผู้รับใบอนุญาตและผู้ให้บริการ

“(๓) ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ แบ่งแยก หรือกีดกันผู้ให้บริการหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใด”

^{๓๐} มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบฯ พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติว่า “ผู้รับใบอนุญาตแต่ละรายจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการนอกเหนือหรือเกินกว่าอัตราขั้นสูงที่คณะกรรมการกำหนดในมาตรา ๕๕ ไม่ได้ และต้องไม่เป็นการกำหนดอัตราในลักษณะที่เป็นการกีดกันทางการค้า ซึ่งจะมีผลเป็นการจำกัดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม โดยจะต้องเรียกเก็บจากผู้ให้บริการของตนในอัตราเดียวกันสำหรับบริการโทรคมนาคมลักษณะหรือประเภทเดียวกัน

“คณะกรรมการอาจกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตลดหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการ สำหรับการให้บริการข้อมูลข่าวสารและความรู้เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมความรู้ของประชาชนได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด”

อัตราที่แตกต่างกัน สำหรับบริการโทรคมนาคมลักษณะหรือประเภทเดียวกัน เพื่อห้ามมิให้ผู้ประกอบการเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการของตนในอัตราที่แตกต่างกันสำหรับบริการโทรคมนาคมลักษณะหรือประเภทเดียวกัน นอกจากนี้ มาตรา ๕๘^{๓๑)} ได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ประกอบการเรียกเก็บเงินประกันหรือเงินอื่นที่มีลักษณะเป็นเงินประกันมิได้

๒) ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๙

ประกาศฉบับนี้ประกาศใช้มาตั้งแต่สมัย กทช. และยังคงมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน และถือได้ว่าเป็นประกาศหลักที่กำหนดมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม โดยมีสาระสำคัญครอบคลุมตั้งแต่การมีข้อกำหนดเกี่ยวกับสัญญา ไม่ว่าจะเป็นลักษณะของสัญญา แบบสัญญา การทำสัญญาที่สอดคล้องกฎหมาย การยกเลิกสัญญา ฯลฯ ข้อกำหนดเกี่ยวกับค่าบริการ คุณภาพและมาตรฐานการบริการ ตลอดจน...

กล่าวได้ว่า ประกาศนี้มีข้อกำหนดที่ให้การคุ้มครองผู้บริโภคและวางกติกาที่เป็นธรรมระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ใช้บริการในหลากหลายมิติค่อนข้างครบถ้วน แต่ความครบถ้วนไม่ก่อให้เกิดผลดีเต็มที่นักเมื่อประกาศมีปัญหาเป็นอย่างมากในเรื่องการบังคับใช้ ทั้งยังมีปัญหาเรื่องการขาดการบูรณาการในเชิงปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

เริ่มจากประเด็นพื้นฐานว่าด้วยสัญญา ซึ่งประกาศฯ กำหนดว่าสัญญาที่ผูกพันและบังคับได้ต้องเป็นไปตามแบบที่กรรมการเห็นชอบหรือประกาศกำหนด แต่ตลอดระยะเวลาเกือบ ๑๐ ปีของการใช้ประกาศฯ จนบัดนี้ปรากฏว่ายังไม่มีกำหนดแบบสัญญามาตรฐานแต่อย่างใด สัญญาบริการโทรคมนาคมที่มีผลใช้กันอยู่จึงมาจากผู้ให้บริการแต่ละรายเป็นฝ่ายจัดทำแล้วจัดส่งมาขอความเห็นชอบ ซึ่งแบบแผนและวิธีการตรวจสอบสัญญาที่สำนักงาน กสทช. ยึดถือมาตั้งแต่ในยุคของ กทช. ก็คือ หากมีข้อสัญญาใดที่ตรวจสอบแล้วพบว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็จะออกคำสั่งให้ผู้ให้บริการแก้ไข จากนั้นก็รอให้ผู้ให้บริการส่งกลับมาตรวจสอบอีกครั้ง หากการแก้ไขถูกต้องครบถ้วนก็ให้ความเห็นชอบเพื่อใช้ในการให้บริการโดยชอบได้ แต่ถ้าหากการแก้ไขยังไม่ตรงจุดหรือขาดตกบกพร่องประการใด กระบวนการสั่งแก้ก็จะเกิดขึ้นอีก ติดตามด้วยการร่อนการนำส่งกลับมาให้ตรวจสอบอีกครั้ง เป็นวัฏจักรเช่นนี้เรื่อยไป จึงเป็นเหตุให้กว่าที่การพิจารณาสัญญาบริการโทรคมนาคมแต่ละฉบับจะเสร็จสิ้นก็ต้องใช้ระยะเวลายาวนานนับปี และมีกรณีที่สัญญาบางฉบับอาจต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณานานถึง ๔ – ๕ ปีเลยทีเดียว ซึ่งด้วยระยะเวลาที่ยืดเยื้อนี้ทำให้เกิดปรากฏการณ์การให้บริการภายใต้สัญญาที่ผู้ให้บริการเป็นฝ่ายกำหนดและยังไม่ได้รับการเห็นชอบจาก กสทช.

นอกจากนี้ เนื่องจากมติการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับมติการกำกับดูแลโดยรวมดังกล่าวแล้ว ข้อกำหนดที่ให้การคุ้มครองผู้บริโภคตามประกาศมาตรฐานของสัญญาฯ ในหลายประการจึงมีความ

^{๓๑)} มาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบฯ พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติว่า “ผู้รับใบอนุญาตจะเรียกเก็บเงินประกันหรือเงินอื่นที่มีลักษณะเป็นเงินประกันมิได้ ส่วนการเรียกเก็บค่าบริการล่วงหน้าต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภคหรือประโยชน์สาธารณะ^{๓๑[๓]}

“การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรานี้ของผู้รับใบอนุญาต ให้ถือว่าเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

“บทบัญญัติมาตรานี้ให้ใช้บังคับกับสัญญาให้บริการโทรคมนาคมที่ทำขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้”

เชื่อมโยงกับมาตรการส่วนอื่นๆ ซึ่งเมื่อเกิดปัญหาด้านการบูรณาการ ก็ทำให้ข้อกำหนดนั้นอาจไม่สามารถมีผลให้การคุ้มครองได้จริง

ยกตัวอย่างเช่น เรื่องคุณภาพบริการ ซึ่งตามข้อ ๑๓ ของประกาศมาตรฐานของสัญญาฯ ระบุว่า “มาตรฐานและคุณภาพการให้บริการต้องไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด” ซึ่งเป็นที่ชัดเจนในเวลาต่อมาว่า กทช. ก็มีการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยมาตรฐานและคุณภาพการให้บริการประเภทต่างๆ ออกมา แต่เมื่อเปรียบเทียบระหว่างหลักเกณฑ์ที่มีการกำหนดไว้กับสภาพความเป็นจริงของการให้บริการก็จะพบว่ายังมีช่องว่างที่แตกต่างกันอยู่มาก ดังตัวอย่างรูปธรรมบางประการ ได้แก่

- **กรณีประกาศเรื่อง มาตรฐานและคุณภาพการให้บริการโทรคมนาคมประเภทเสียง** ประกาศนี้มีการตราออกมาเมื่อต้นปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีข้อกำหนดที่เป็นเกณฑ์มาตรฐานในหลายประการ เช่น ระยะเวลาในการซ่อมแซมต้องไม่นานกว่า ๒๔ ชั่วโมง ความผิดพลาดของการเรียกเก็บค่าบริการต้องไม่มากกว่าร้อยละ ๑ รวมทั้งระยะเวลารอในการขอใช้บริการดูแลลูกค้าจากศูนย์ตอบรับโทรศัพท์ (call center) ต้องไม่นานกว่า ๖๐ วินาที ฯลฯ โดยมีการกำหนดด้วยว่าให้มีการวัดพารามิเตอร์ของคุณภาพบริการเหล่านี้เฉลี่ยทุก ๓ เดือน แต่ทางปฏิบัติจริงไม่ชัดเจนว่ามีการวัดแค่ไหนอย่างไร หรือถ้ามีการวัดก็น่าสงสัยอย่างมากว่า บริการที่เป็นอยู่เข้าเกณฑ์มาตรฐานได้อย่างไร ในเมื่อสิ่งที่ผู้บริโภคพบล้วนต่ำกว่าเกณฑ์ทั้งสิ้น ยิ่งกว่านั้น ด้วยเหตุที่อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามประกาศดังกล่าวเป็นของหน่วยงานหรือสำนักอื่นในสำนักงาน กทช. ผู้ปฏิบัติงานของ รท. จึงอาจไม่รับทราบถึงสาระของหลักเกณฑ์เหล่านี้ด้วยซ้ำไป ในการวิเคราะห์เรื่องร้องเรียนจึงอาจทำได้ไม่ครบถ้วนและรอบด้าน
- **กรณีประกาศเรื่อง มาตรฐานของคุณภาพการให้บริการโทรคมนาคมประเภทข้อมูลสำหรับโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่** ประกาศนี้มีการตราออกมาเมื่อเดือนตุลาคม ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งมีข้อกำหนดต่างๆ เกี่ยวกับคุณภาพมาตรฐานของการให้บริการประเภทข้อมูลสำหรับโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ ทั้งนี้รวมถึงเกณฑ์ความเร็วเฉลี่ยในการส่งข้อมูล โดยในกรณี download สำหรับระบบ ๓G ขึ้นไป กำหนดว่าต้องไม่ต่ำกว่า ๓๔๕ kbps แต่ในการให้บริการข้อมูลผ่านมือถือระบบ ๓G ภายใต้ระบบ FUP (Fare Usage Policy) กลับปรากฏว่า ในรายการส่งเสริมการขายประเภท unlimited นั้น ผู้ให้บริการทุกรายมีการลดความเร็วลงเมื่อใช้เต็มจำนวน ซึ่งบางรายลดลงต่ำกว่า ๓๔๕ kbps แต่ กทช. ก็ไม่ว่าอะไร ไม่เชื่อมโยงว่าเป็นเรื่องที่ต้องคุ้มครองผู้บริโภคตามที่ประกาศเรื่องมาตรฐานของสัญญาฯ กำหนด

๓) ประกาศ กทช. เรื่อง กระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ให้บริการ

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่ให้การรับรองสิทธิการร้องเรียนของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากการให้บริการโทรคมนาคม กทช. จึงออกประกาศเรื่องกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนฯ นี้ โดยมีการกำหนดกระบวนการแยกเป็นขั้นตอนของการร้องเรียนต่อผู้รับใบอนุญาตกับการร้องเรียนต่อชั้นคณะกรรมการ ซึ่งมีขั้นตอนหลักๆ คือให้ผู้รับเรื่องต้องแจ้งกลับถึงผลการ

รับเรื่องว่ารับไว้พิจารณาหรือไม่ภายใน ๗ วันนับถัดจากวันได้รับเรื่อง และหากพบว่าไม่มีมูลก็ให้แจ้งใน ๑๔ วัน พร้อมเหตุผล ส่วนการแก้ไขต้องดำเนินการใน ๓๐ วัน เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัย ต้องแจ้งความคืบหน้าทุก ๑๐ วัน

ประกาศนี้มีปัญหาเรื่องการบังคับใช้เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นการกำหนดหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาต โดยเฉพาะในส่วนของการดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ นั้น ยังไม่เป็นไปตามกรอบเวลาที่กำหนดแต่อย่างใด นอกจากนั้นยังมีข้อกำหนดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องที่ก็ถูกละเลยเช่นกัน ดังเช่น

- มีการกำหนดให้ก่อตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นทำหน้าที่รับและแก้ไขเรื่องร้องเรียนด้วย ซึ่งต้องเข้าถึงได้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย แต่จากที่สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (สบท.) เคยตรวจสอบ แม้ผู้ให้บริการส่วนใหญ่มีการตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อการรับและแก้ไขเรื่องร้องเรียน แต่หน่วยงานดังกล่าวแทบไม่เป็นที่รู้จัก เนื่องจากไม่ได้มีการประชาสัมพันธ์หรือแนะนำต่อผู้ให้บริการอย่างกว้างขวางในลักษณะเดียวกับหน่วยบริการลูกค้า (call center) อีกทั้งช่องทางการเข้าถึงหน่วยงานรับและแก้ไขเรื่องร้องเรียนก็ไม่ได้จดจำง่ายเช่นเดียวกับ call center และมักมีข้อจำกัดในการให้บริการ เช่นไม่เปิดทั้งวันและทุกวัน รับเรื่องเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น เป็นต้น ส่วนการเข้าถึงบริการก็อาจยังมีค่าใช้จ่าย
- มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดทำหลักเกณฑ์ การเผยแพร่หลักเกณฑ์ ตลอดจนข้อมูลเรื่องร้องเรียน แต่ผู้รับใบอนุญาตก็ไม่ได้ดำเนินการ

ยิ่งกว่านั้น ในปัจจุบันยังมีโจทย์ว่า สำนักงาน กสทช. มีความพยายามจะแก้ไขประกาศนี้ ในแนวทางที่ดูเหมือนจะเอื้อประโยชน์ต่อผู้บริโภคน้อยลง เช่น จะรับเรื่องร้องเรียนที่ร้องเข้ามาในรูปแบบเอกสารเท่านั้น โดยไม่ถือว่าการร้องเรียนทางอีเมลและโทรสารเข้าข่ายเป็นการร้องเรียนที่เป็น “หนังสือ” ตามที่พระราชบัญญัติการประกอบกิจการฯ กำหนดไว้

๔) มาตรการและหลักเกณฑ์ว่าด้วยเรื่องการกระทำที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค

นอกเหนือจากข้อกำหนดให้มีคณะกรรมการแล้ว ตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ ยังระบุด้วยว่า

“ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ หรือกิจการโทรคมนาคมดำเนินการใดๆ ในประการที่น่าจะเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคโดยอาศัยการใช้เครือข่าย หรือการโฆษณาอันมีลักษณะเป็นการค้ากำไรเกินควร หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ ไม่ว่าด้วยวิธีการใดตามหลักเกณฑ์ที่ กสทช. กำหนดให้ กสทช. มีอำนาจสั่งระงับการดำเนินการดังกล่าวได้”

จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้เองจึงเป็นที่มาของประกาศ กสทช. เรื่อง การกระทำที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งมีการขยายความว่าการดำเนินการในลักษณะใดบ้างที่ถือว่าการเอาเปรียบผู้บริโภคโดยอาศัยการใช้เครือข่ายหรือการโฆษณาอันมีลักษณะเป็นการค้ากำไรเกินควรหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ ที่ กสทช. จะสั่งระงับการดำเนินการได้ ทั้งนี้ ทางฝั่งกิจการโทรคมนาคมก็ต้องมีการออกร่างประกาศในลักษณะเดียวกัน แต่กลับไม่มีการเร่งดำเนินการแต่อย่างใด ทั้งๆ ที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายระบุไว้ชัดเจน อีกทั้งในประกาศ กสทช. เรื่อง แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ (พ.ศ. ๒๕๕๕) แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙ และแผน

แม่บทกิจการโทรคมนาคม ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙) ก็ได้กำหนดภารกิจและยุทธศาสตร์ในการออกหลักเกณฑ์ดังกล่าว พร้อมกับกำหนดตัวชี้วัดไว้ด้วย โดยที่ในส่วนของแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ ๑ ในยุทธศาสตร์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ นั้น ได้กำหนดตัวชี้วัดไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องมีหลักเกณฑ์การคุ้มครองผู้บริโภคมีให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบกิจการและผู้ประกอบวิชาชีพภายใน ๑ ปี ขณะที่แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม ฉบับที่ ๑ ในส่วนของยุทธศาสตร์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ก็ได้กำหนดตัวชี้วัดว่า จะต้องจัดทำหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี

เนื่องจากประกาศแผนแม่บทฯ ของ กสทช. ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๕ หลักเกณฑ์การคุ้มครองผู้บริโภคมีให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมจึงควรมีการประกาศออกมาภายในเดือนเมษายน ๒๕๕๗ แต่กลับยังไม่มีประกาศจนปัจจุบัน ถึงแม้ว่าจะมีการทวงถามอย่างต่อเนื่องทั้งจากองค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคภาคประชาชนและจาก กสทช. ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคเองก็ตาม

สำหรับสถานะ ณ ปัจจุบัน^{๓๒} แม้ร่างประกาศหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ผ่านการจัดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะไปแล้วตั้งแต่ช่วงกลางเดือนมีนาคม ๒๕๕๘ แต่จนบัดนี้ ร่างประกาศดังกล่าวก็ยังมิได้ผ่านการพิจารณาจากที่ประชุม กทค. ซึ่งหากผ่านแล้วยังจะต้องเสนอ กสทช. พิจารณา ก่อนจะประกาศให้มีผลบังคับใช้ต่อไป

กรณีนี้จึงเป็นอีกหนึ่งภาพสะท้อนถึงการไม่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านกิจการโทรคมนาคมขององค์กรกำกับดูแลในยุคปัจจุบัน

๓. เรื่องร้องเรียนและการจัดการเรื่องร้องเรียน

ผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ กสทช. โดยทั่วไปก็คือผู้ใช้บริการ ซึ่งหลักๆ ได้แก่บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ โทรศัพท์ประจำที่ อินเทอร์เน็ต มิติของปัญหาพื้นฐานจึงได้แก่เรื่องการเข้าถึง คุณภาพบริการ ค่าบริการ การยกเลิกบริการ เช่นเดียวกับบริการทั่วไป และอาจมีปัญหาลักษณะอื่นๆ เช่น เรื่องการยึดเหนี่ยวบริการเสริม ปัญหาข้อความ/การโทรรบกวน ความเป็นส่วนตัว การละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล การคงสิทธิเลขหมาย เป็นต้น

ในสมัย กทช. ก่อนที่จะมีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (สบท.) ปริมาณเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมในส่วนที่เป็นการร้องเรียนต่อองค์กรกำกับดูแล มีไม่มากนัก กล่าวคืออยู่ในระดับต่ำกว่า ๑๐๐ เรื่องต่อปี โดยที่หน่วยงานรับและแก้ไขเรื่องร้องเรียนของ กทช. ก็ไม่ค่อยเป็นที่รู้จักเช่นเดียวกับส่วนของผู้ให้บริการ แต่เมื่อ สบท. ได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อช่วงไตรมาสที่ ๓ ของปี พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมี “หน่วยบริการประชาชน” รับหน้าที่เป็นกลไกรับและแก้ไขเรื่องร้องเรียนอย่างจริงจังตั้งแต่ช่วงไตรมาสที่ ๒ ของปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับการดำเนินการด้านอื่นๆ ควบคู่ด้วย ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายผู้บริโภค การสื่อสารเพื่อส่งเสริมสิทธิและสร้างความเข้มแข็งแก่ผู้บริโภค ซึ่งครอบคลุมถึงการประชาสัมพันธ์ให้ทราบถึงสิทธิที่จะร้องเรียนและช่องทางการร้องเรียนด้วย ฯลฯ ปริมาณเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมก็ทยอยเพิ่มขึ้น โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ มีจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งสิ้น ๓๓๔ เรื่อง ก่อนที่ปริมาณจะเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดสู่ระดับที่มากกว่า ๒,๐๐๐ เรื่อง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นต้นมา

^{๓๒} ณ วันที่ ๓๑ มิถุนายน ๒๕๕๘

ในขณะเดียวกัน เครือข่ายองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมที่มีองค์กรกระจายอยู่ในหลายจังหวัดของทุกภาคก็มีการดำเนินงานทั้งการรับเรื่องร้องเรียน การเผยแพร่ความรู้แก่ผู้บริโภค และการจัดทำข้อเสนอแนะทางนโยบาย เช่นเดียวกับ สบท. ด้วย ซึ่งทำให้งานในมิติการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยพัฒนาขึ้นอย่างก้าวกระโดด

แต่ต่อมา เมื่อพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ มีผลบังคับใช้ สบท. ก็ได้สิ้นสุดสถานะไป พร้อมกับที่การคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยเริ่มย้อนกลับสู่ความซบเซา

ในทางปฏิบัติ การดำเนินงานด้านการรับเรื่องร้องเรียนในรูปแบบของ สบท. ยังคงดำเนินมาจนถึงปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จนกระทั่งเมื่อ กสทช. ได้รับการแต่งตั้งขึ้น หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินงานด้านการรับเรื่องร้องเรียนในกิจการโทรคมนาคมจึงกลับมามีสถานะเป็นส่วนงานหรือสำนักหนึ่งในโครงสร้างปกติของสำนักงาน กสทช. ซึ่งในปัจจุบันคือ รท. นั่นเอง โดยที่ปริมาณเรื่องร้องเรียนในปัจจุบันก็ยังคงยืนอยู่ในระดับประมาณ ๒,๐๐๐ กว่ากรณีต่อปี

สถานะเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

สถานะเรื่องร้องเรียน	ปี ๒๕๕๓	ปี ๒๕๕๔	ปี ๒๕๕๕	ปี ๒๕๕๖	ปี ๒๕๕๗	ปี ๒๕๕๘ (๕ เดือน)	รวม
จำนวนเรื่องร้องเรียน	๒,๗๕๓	๒,๑๘๔	๒,๒๖๕	๒,๔๓๗	๒,๒๑๐	๑,๑๒๓	๑๒,๙๗๒
เรื่องที่ยุติแล้ว	๒,๗๕๒	๒,๑๗๗	๒,๒๓๑	๒,๒๙๙	๑,๙๔๘	๕๒๕	๑๑,๙๓๒
เรื่องที่ยู่ระหว่าง ดำเนินการ	๑	๗	๓๔	๑๓๘	๒๖๒	๕๙๘	๑,๐๔๐

ที่มาข้อมูล สำนักรับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

หมายเหตุ - ข้อมูล ณ วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๘

ส่วนในเรื่องระยะเวลาดำเนินการ พบว่าเรื่องร้องเรียนที่สามารถยุติได้ภายใน ๓๐ วันตามกรอบเวลาที่กฎหมายกำหนด มีเพียงประมาณร้อยละ ๒๕ ของเรื่องร้องเรียนทั้งหมด ในขณะที่เรื่องส่วนใหญ่ มากกว่าร้อยละ ๔๐ ใช้เวลาดำเนินการมากกว่า ๙๐ วันจึงจะได้ข้อยุติ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในระบบการเก็บสถิติของหน่วยงานของ กสทช. รวบรวมจำนวนเรื่องที่ใช้ระยะเวลามากกว่า ๙๐ วันไว้ด้วยกันทั้งหมด จึงทำให้ไม่อาจทราบได้ว่าระยะเวลาที่ยาวนานจริงๆ นั้นนานเท่าไร แต่หากพิจารณาจากเรื่องร้องเรียนอยู่ระหว่างดำเนินการก็สามารถอนุมานได้ว่า มีเรื่องจำนวนหนึ่ง ไม่น้อยกว่า ๑,๐๐๐ เรื่อง ที่ใช้ระยะเวลายาวนานนับปี และนานที่สุดนั้นนานกว่า ๕ ปีแล้ว

ระยะเวลาการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

ปี พ.ศ.	ระยะเวลาดำเนินการจนเรื่องได้ข้อยุติ					เรื่องที่อยู่ระหว่างดำเนินการ	เรื่องร้องเรียนทั้งหมด
	ภายใน ๓๐ วัน	ภายใน ๓๑ - ๖๐ วัน	ภายใน ๖๑ - ๙๐ วัน	มากกว่า ๙๐ วัน	รวม		
พ.ศ. ๒๕๕๓	๕๕๙	๕๔๓	๓๓๐	๑,๓๒๐	๒,๗๕๒	๑	๒,๗๕๓
พ.ศ. ๒๕๕๔	๖๒๘	๕๖๑	๒๓๑	๗๕๗	๒,๑๗๗	๗	๒,๑๘๔
พ.ศ. ๒๕๕๕	๕๕๖	๔๒๗	๒๑๒	๑,๐๓๖	๒,๒๓๑	๓๔	๒,๒๖๕
พ.ศ. ๒๕๕๖	๓๙๘	๔๔๐	๑๘๘	๑,๒๗๓	๒,๒๙๙	๑๓๘	๒,๔๓๗
พ.ศ. ๒๕๕๗	๘๔๖	๖๓๓	๑๙๖	๒๗๓	๑,๙๔๘	๒๖๒	๒,๒๑๐
พ.ศ. ๒๕๕๘	๒๗๑	๑๙๓	๕๘	๓	๕๒๕	๕๙๘	๑,๑๒๓
รวม	๓,๒๕๘	๒,๗๙๗	๑,๒๑๕	๔,๖๖๒	๑๑,๙๓๒	๑,๐๔๐	๑๒,๙๗๒

ที่มาข้อมูล สำนักรับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

หมายเหตุ - ข้อมูล ณ วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๘

นอกจากนี้ การแสดงสถิติที่ไม่อาจจำแนกตามวันเวลาที่มีการร้องเรียนเข้ามา ก็ทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่า เรื่องร้องเรียนของปีใดดำเนินการได้ดีมีประสิทธิภาพกว่ากัน เนื่องจากยอดเรื่องที่ยังดำเนินการไม่เสร็จสิ้นในแต่ละปีนั้น อาจมีทั้งเรื่องที่ได้รับเข้ามาตั้งแต่ต้นปีจนถึงปลายปี ยกตัวอย่างเช่น เรื่องที่ยังไม่ยุติของปี ๒๕๕๗ ที่มีจำนวน ๒๖๒ เรื่องนั้น นับถึงเดือนมิถุนายน ๒๕๕๘ ในปัจจุบัน บางเรื่องอาจค้างมานานถึง ๑ ปีครึ่งแล้ว แต่บางเรื่องอาจมีอายุประมาณครึ่งปีก็ได้ การมีเรื่องร้องเรียนเข้ามาอย่างต่อเนื่องยังทำให้เป็นธรรมชาติอยู่เองที่เรื่องร้องเรียนที่อยู่ระหว่างดำเนินการของปีปัจจุบันจะมากที่สุด และยิ่งเวลาผ่านไปภาระการดำเนินการเรื่องร้องเรียนยิ่งหนักขึ้น เนื่องจากมีภาระในเชิงสะสม เช่น ในปีปัจจุบันก็ต้องแบกภาระเรื่องร้องเรียนที่ตกค้างของปีก่อนๆ ด้วย

สถิติในเชิงภาพรวมนี้จึงไม่สามารถบ่งชี้ถึงประสิทธิภาพของผู้รับผิดชอบที่แท้จริงได้ และด้วยระบบการดำเนินงานที่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาดำเนินการไม่ครบทุกขั้นตอน จึงทำให้ยากที่จะพิจารณาได้ว่าความล่าช้าเกิดขึ้นจากสาเหตุใดและจะแก้ไขได้อย่างไร

อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบจำนวนเรื่องร้องเรียนที่ กสทช. ได้รับกับจำนวนผู้ใช้บริการ จะพบว่าคิดเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก และเชื่อได้ว่า มีผู้ใช้บริการที่ประสบปัญหาอีกจำนวนมากมายังมิได้ร้องเรียน ซึ่งหากกระบวนการแก้ไขปัญหา มีความยุ่งยากหรือเป็นภาระที่ย่อมจะทำให้ผู้บริโภคเลือกยอมทนกับปัญหาและปฏิเสธการร้องเรียน หรือหากผลการร้องเรียนไม่เป็นที่น่าพึงพอใจหรือต้องใช้ระยะเวลายาวนานก็ยังไม่ก่อให้เกิดแรงบันดาลใจหรือทำให้ผู้บริโภคไม่มีแรงจูงใจที่จะใช้สิทธิร้องเรียนอย่างแน่นอน

๔. ตัวอย่างการจัดการและพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม

๑) กรณีตัวอย่างที่ ๑ ปัญหาค่าบริการ ๑๖ บาท

ประเด็นปัญหาของเรื่องนี้คือ ผู้ร้องเรียนได้รับ SMS เชิญชวนจากบริษัทที่ใช้บริการอยู่ด้วยว่า ให้ลงทะเบียนเล่นอินเทอร์เน็ตได้ตั้งแต่วันที่ ๒๔ กรกฎาคม - ๑ สิงหาคม ๒๕๕๖ (๘ วัน) แต่หลังจากสมัครใช้บริการแล้ว จึงได้ SMS แจ้งว่าสามารถใช้อินเทอร์เน็ตได้ ๑ วัน พร้อมถูกหักเงินไป ๑๖ บาท ทั้งนี้ในวันนั้นปรากฏว่าผู้ร้องเรียนไม่ได้ใช้อินเทอร์เน็ตแต่อย่างใด

เรื่องนี้ทาง รท. รับเรื่องไว้เป็นเรื่องราวร้องเรียนตั้งแต่วันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๖ และได้แจ้งบริษัทครั้งแรกวันที่ ๒๙ สิงหาคม จากนั้นมีการติดตามผลในวันที่ ๑๘ กันยายน สวนทางกับหนังสือของบริษัทลงวันที่ ๑๖ กันยายน ที่แจ้งว่าไม่พบข้อมูลสมัครใช้บริการอินเทอร์เน็ตและการถูกหักเงินในเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๖ และปัจจุบันเลขหมายที่ร้องเรียนย้ายเครือข่ายไปแล้ว (ตั้งแต่ ๔ กันยายน) ทาง รท. จึงแจ้งข้อชี้แจงของบริษัทไปยังผู้ร้องเรียน แต่ผู้ร้องเรียนโต้แย้ง

เรื่องดังกล่าวไม่มีความคืบหน้าใดๆ จนกระทั่งในเดือนกันยายน ๒๕๕๗ รท. จึงได้จัดทำวาระเสนอเรื่องราวร้องเรียนนี้เข้าสู่ขั้นตอนการกลั่นกรองของ กทค. แต่ละคน เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของที่ประชุม กทค. ต่อไป แต่ไม่ทราบด้วยเหตุใด ในระหว่างนี้เอง รท. ได้ทำหนังสือลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ถึงบริษัทเพื่อขอหลักฐานเพิ่มเติม ซึ่งบริษัทได้ส่งหลักฐานกลับมาในวันที่ ๓ ธันวาคม และ รท. ได้นำเสนอหลักฐานดังกล่าวในชั้นการพิจารณาของที่ประชุม กทค. โดยมีข้อเสนอคือ กรณีนี้บริษัทมิได้เก็บเงินจากผู้ร้องเรียนแต่อย่างใด อันเป็นข้อเสนอที่สวนทางกับข้อเสนอก่อนหน้านี้ ทั้งของ รท. เองและของคณะอนุกรรมการฯ ที่ชี้ว่า บริษัทไม่มีสิทธิเรียกเก็บค่าบริการและต้องคืนเงินค่าบริการจำนวน ๑๖ บาทแก่ผู้ร้องเรียน

วันที่ที่ประชุม กทค. พิจารณาเรื่องนี้คือวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๘ โดยแนวทางของ กทค. ส่วนใหญ่เห็นสอดคล้องกับข้อเสนอของ รท. ทั้งๆ ที่หลักฐานที่บริษัทแสดงนั้นเป็นรายการการใช้บริการเพียง ๒ วัน คือวันที่ ๒๙ และ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ซึ่งไม่ครอบคลุมระยะเวลาเกิดปัญหาของผู้ร้องเรียน อีกทั้งไม่มีการแสดงหลักฐานในส่วนการหักค่าบริการแต่อย่างใด อาจด้วยข้อโต้แย้งดังกล่าวของ กทค. เสียงข้างน้อย ทำให้มติที่ประชุม กทค. ออกมาในแนวทางไม่ชัดเจน นั่นคือ เห็นว่า ข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอ และขอให้สำนักงานไปจัดหาข้อมูลเพิ่มเติม แต่ในการพิจารณา กทค. บางคนมีการตั้งประเด็นด้วยว่า ทางด้านผู้ร้องเรียนเองก็ไม่มีหลักฐานแต่อย่างใด และมีประเด็นที่ต้องตรวจสอบด้วยว่าแท้จริงแล้วมีสัญญาบริการเกิดขึ้นหรือไม่

เรื่องราวร้องเรียนมูลค่า ๑๖ บาทนี้ แม้ใช้ระยะเวลาดำเนินการถึง ๑ ปี ๕ เดือนจึงยังไม่เกิดข้อยุติแต่อย่างใด

๒) กรณีตัวอย่างที่ ๒ ปัญหาถูกคิดค่าบริการรับข้อความสั้นที่ไม่ได้สมัครรับ

ประเด็นปัญหาของกรณีนี้คือผู้ร้องเรียนระบุว่า ปกติใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบรายเดือนและได้ชำระค่าบริการตามที่ถูกเรียกเก็บโดยไม่ได้ตรวจสอบบิล แต่วันหนึ่งเมื่อนำบิลมาตรวจสอบก็พบว่ามีการคิดค่าบริการข้อความสั้นที่ไม่ได้สมัครประมาณเดือนละ ๓๐๐ บาท เป็นระยะเวลา ๓-๔ เดือนที่ผ่านมา ดังนั้นจึงนำเรื่องมาร้องเรียนเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๕ โดยระบุว่าต้องการขอเงินคืนและขอคำชี้แจงว่าเหตุใดจึงเกิดกรณีเช่นนั้นขึ้น

เรื่องนี้ รท. รับเป็นเรื่องราวร้องเรียนเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๕ ดำเนินการแจ้งบริษัทเมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม จากนั้นมีการติดตามเรื่องเมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ แต่หลังจากนั้นไม่ปรากฏว่ามีการติดตามเรื่องอีกแม้ว่าจะไม่ได้รับการตอบจากบริษัทก็ตาม ทั้งนี้ จนกระทั่งล่วงมาถึงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๗ บริษัทจึง

ตอบเรื่องมาโดยระบุรายละเอียดคือ ตรวจสอบพบมีการสมัครบริการข้อมูล/ข่าวสาร โดยมียอดเรียกเก็บค่าบริการตั้งแต่ ๑ กันยายน ๒๕๕๖ – ๑ มกราคม ๒๕๕๗ รวม ๑๐ ครั้ง เป็นเงิน ๒๙๐ บาท บริษัทจึงได้ติดต่อขอคืนเงินยอดดังกล่าวแก่ผู้ร้องเรียนแล้ว แต่ผู้ร้องเรียนแจ้งว่าไม่ขอรับเงิน แต่ขอให้บริษัทรับเรื่องไปปรับปรุงบริการ ทั้งนี้โดยที่ผู้ร้องเรียนก็ได้โอนย้ายเลขหมายไปใช้บริการเครือข่ายอื่นแล้ว ตั้งแต่วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๗

ในส่วนการดำเนินการของ รท. ได้มีการจัดทำวาระเสนอเรื่องเข้าสู่ขั้นตอนการกลั่นกรองของ กทค. แต่ละคนเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ แต่ไม่ทราบเพราะเหตุใด กว่า รท. จะเสนอบรรจุกรณีนี้เป็นเรื่องพิจารณาของที่ประชุม กทค. ก็ล่วงเลยมาถึงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๘ ทั้งที่ความเห็นกลั่นกรองจาก กทค. ที่ช้าที่สุดมีออกมาตั้งแต่วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๗ ซึ่งปกติเมื่อได้รับความเห็นครบแล้ว สำนักงานก็สามารถเสนอบรรจุเรื่องเข้าสู่การพิจารณาได้ทันที

กว่าที่ประชุม กทค. จะได้พิจารณาเรื่องนี้ก็ล่วงถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ หรือนานประมาณ ๒ ปีครึ่งหลังจากการรับเรื่อง โดยประเด็นวินิจฉัยของสำนักงาน กสทช. หรือ รท. ที่เสนอต่อที่ประชุมคือ ผู้ร้องเรียนไม่มีหลักฐาน ส่วนบริษัทไม่สามารถชี้แจงได้เนื่องจากเรื่องเก่า จึงชี้แจงได้เฉพาะข้อมูลของปี ๒๕๕๖ ทั้งนี้ข้อเสนอดังกล่าวไม่ตรงกับความเห็นที่เคยเสนอในชั้นคณะกรรมการฯ และความเห็นของที่ประชุมคณะกรรมการฯ ซึ่งชี้ไว้ว่า บริษัทไม่มีสิทธิเก็บเงิน และต้องคืนเงินที่เก็บไปพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ร้องเรียน ซึ่ง กทค. เสียขำน้อยมีความเห็นสอดคล้องกับคณะกรรมการฯ โดยเห็นว่าข้อมูลที่บริษัทชี้แจงนั้นเป็นคนละช่วงเวลากับที่เกิดปัญหาตามข้อร้องเรียน และข้ออ้างของบริษัทที่ว่าไม่มีข้อมูลเก่า แท้จริงข้อมูลเก่าเพราะบริษัทชี้แจงล่าช้า และตามข้อกฎหมายแล้ว การที่บริษัทชี้แจงไม่ได้จึงทำให้สันนิษฐานในการเก็บเงินที่ถูกโต้แย้งดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ดี กทค. บางคนกลับเห็นว่า ทางด้านผู้ร้องเรียนเองก็ไม่มีหลักฐานมาแสดงเช่นกัน และตำหนิสำนักงาน ว่าไม่ควรที่จะรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้ตั้งแต่ต้น

ด้วยแนวทางการเห็นที่แตกต่างกันคนละขั้ว มติที่ประชุม กทค. จึงออกมาในแนวทางประนีประนอมว่า เนื่องจากข้อมูลและหลักฐานของผู้ร้องเรียนยังไม่มี ความชัดเจนที่จะพิจารณา จึงให้สำนักงานไปจัดหาข้อมูลและหลักฐานเพิ่มเติม โดยมติที่ประชุมเสียขำน้อยมีประเด็นโต้แย้งใน ๓ ประการด้วยกัน คือ ๑) เนื่องจากกรณีนี้ผู้ร้องเรียนชำระค่าบริการแบบรายเดือน ซึ่งแม้บริษัทฯ จะอ้างว่าไม่สามารถแสดงพยานหลักฐานได้ แต่ก็สามารถสืบค้นจากใบแจ้งหนี้ค่าบริการซึ่งเป็นหลักฐานทางการเงินได้ว่าผู้ร้องเรียนถูกเรียกเก็บค่าบริการเสริมหรือไม่ และหากมีการเรียกเก็บค่าบริการเสริมจริงก็ต้องพิสูจน์ว่าได้มีการสมัครใช้บริการหรือไม่ โดยให้ผู้ร่วมให้บริการเสริมส่งหลักฐานการสมัครใช้บริการมาให้ชัดเจน ดังนั้น เมื่อบริษัทฯ ไม่สามารถแสดงพยานหลักฐานได้ก็ต้องคืนเงินที่เรียกเก็บค่าบริการเสริมทั้งหมดให้แก่ผู้ร้องเรียน ๒) การร้องเรียนกรณีนี้เกิดขึ้นตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๕ แล้ว แต่บริษัทฯ เพิกเฉยไม่มีการชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งหลักฐานเพื่อพิสูจน์ใดๆ จนเวลาล่วงมาถึง ๒ ปี ดังนั้นการปล่อยปละละเลยจนระยะเวลาผ่านไปแล้วยังอ้างว่าไม่อาจค้นหาหลักฐานเก่าได้ จึงเป็นความฉ้อฉลในตัวเอง ๓) ในประเด็นพยานหลักฐานจากผู้ร้องเรียน อาจจะก้ำกึ่งในส่วนผู้ร้องเรียนให้แสดงหลักฐานได้ แต่ถ้าไม่มีหลักฐานมาแสดงก็เชื่อว่าตัดสิทธิผู้ร้องเรียนได้ เนื่องจาก กสทช. มีหน้าที่ในการสืบสวน จึงต้องพยายามสืบสวนให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ อีกทั้ง ตามบทบัญญัติของกฎหมายในกิจการโทรคมนาคมนี้ ผู้ที่มีหน้าที่พิสูจน์และแสดงพยานหลักฐานคือผู้ให้บริการ ไม่ใช่ผู้ร้องเรียน

๓) กรณีตัวอย่างที่ ๓ ปัญหาค่าบริการหลังเปลี่ยนจาก 2G สู่ 3G

ประเด็นปัญหาเรื่องนี้มีที่มาจากผู้ร้องเรียนซึ่งเคยใช้บริการในระบบ 2G แบบชำระค่าบริการล่วงหน้า ภายใต้รายการส่งเสริมการขาย หรือโปรโมชั่น (โปรฯ) ที่ใช้อินเทอร์เน็ตได้ ๓๕ ชั่วโมงในราคา ๙๙ บาท โดยมีความเร็ว 7.2 mbps แต่เมื่อเปลี่ยนบริการเป็นระบบ 3G แบบ กลับพบว่ามีการกำหนดเงื่อนไขว่า การใช้งานอินเทอร์เน็ตตามรายการส่งเสริมการขายดังกล่าว หากใช้เต็มเวลา ๓๕ ชั่วโมงแล้ว ก็จะต้องรอให้ครบ ๓๐ วันหรือครบเดือนก่อน จึงจะเริ่มรายการส่งเสริมการขายดังกล่าวได้ หรือไม่เช่นนั้นก็ต้องสมัครโปรฯ เสริมที่มีการคิดค่าอินเทอร์เน็ตในอัตรา ๒๐ ชั่วโมง ๑๐๗ บาท (รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม) จากกรณีดังกล่าว ผู้ร้องเรียนจึงร้องเรียนเนื่องจากเห็นว่าเป็นการรอนสิทธิ เนื่องจากในครั้งที่ใช้ระบบ 2G นั้นไม่มีการกำหนดกรอบเวลาสามารถใช้บริการภายใต้โปรฯ ดังกล่าวเดือนละกี่ครั้งก็ได้ โดยหากจ่าย ๙๙ บาท ๒ ครั้งก็เท่ากับสามารถใช้อินเทอร์เน็ตได้รวม ๗๐ ชั่วโมง ซึ่งเป็นอัตราที่ถูกกว่าการสมัครโปรฯ เสริมดังกล่าว

เรื่องนี้ทาง รท. ได้รับเป็นเรื่องร้องเรียนเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๖ และแจ้งต่อบริษัทเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ซึ่งบริษัทมีหนังสือตอบกลับเมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ระบุว่า อัตราค่าบริการ ๒๐ ชั่วโมง ๑๐๐ บาทนั้นเป็นโปรฯ เสริม พร้อมทั้งยืนยันว่า บริษัทได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการลดค่าบริการระบบ 3G ลงร้อยละ ๑๕ แล้ว

รท. มีการจัดทำวาระเรื่องร้องเรียนนี้เสนอ กทค. รายบุคคลกลั่นกรองเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ ซึ่งทอดเวลาหลังจากที่บริษัทมีการชี้แจงนานถึง ๑ ปี ๑ เดือน และแม้ว่าความเห็นกลั่นกรองของ กทค. ที่เข้าที่สุดจะทำเสร็จตั้งแต่เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน แต่ รท. ก็ทอดเวลาอีกนานประมาณครึ่งปีจึงเสนอบรรจุวาระ นั้นคือเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๘ ก่อนที่ที่ประชุม กทค. จะมีการพิจารณาเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม

สำหรับความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ ต่อเรื่องนี้คือ เห็นว่า ในการให้บริการระบบ 3G บริษัทมีหน้าที่ต้องจัดให้มีบริการในเงื่อนไขที่ไม่น้อยกว่าระบบ 2G เดิม จึงให้คืนเงินส่วนต่างที่เก็บเกินจากโปรฯ เดิมแก่ผู้ร้องเรียนพร้อมดอกเบี้ย แต่ความเห็นของ รท. เมื่อเสนอ กทค. นั้นกลับชี้ว่า ปัญหาเกิดจากบริษัทไม่ได้แจ้งรายละเอียดบริการ ทำให้ผู้ร้องเรียนไม่เข้าใจว่า เมื่ออินเทอร์เน็ตระบบ 3G มีความเร็ว อินเทอร์เน็ตก็ย่อมหมดไวขึ้น แต่เนื่องจากปัจจุบันผู้ร้องเปลี่ยนมาใช้แบบรายเดือนแล้ว จึงให้เยียวยาตามความเหมาะสม ส่วนที่ประชุม กทค. โดยเสียงข้างมากได้มีมติว่า มอบหมายให้สำนักงาน กสทช. แจ้งให้บริษัทชี้แจงผู้ร้องโดยตรง เกี่ยวกับการแนวทางแก้ปัญหา ซึ่งเป็นมติตามแนวทางความเห็นของ กทค. บางคนชี้ว่า ตามคำขอของผู้ร้องเรียนต้องการให้แก้ไขปัญหา ไม่ได้เรียกร้องการเยียวยาหรือต้องการเงินคืน

ในขณะที่ กทค. เสียงข้างน้อยใช้ดุลพินิจด้วยเหตุผลและหลักกฎหมาย แต่ไม่มีความหมายใด นอกจากได้เปิดเผยความเห็นแบบท้ายมติของที่ประชุมไว้ว่า

“๑. แม้กรณีนี้ผู้ร้องเรียนจะเปลี่ยนรายการส่งเสริมการขายแล้ว แต่ก็ต้องเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาที่ผู้ร้องเรียนยังไม่ได้เปลี่ยนรายการส่งเสริมการขายด้วย ซึ่งตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า การที่ผู้ร้องเรียนอัปเกรดบริการจาก 2G มาใช้บริการ 3G โดยยังคงต้องชำระค่าบริการในอัตราเท่าเดิมและได้รับสิทธิการใช้บริการเช่นเดิม ย่อมแสดงให้เห็นว่าค่าบริการไม่ได้ถูกปรับลดลงร้อยละ ๑๕ ตามเงื่อนไขใบอนุญาต การกระทำของบริษัทฯ จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขใบอนุญาตและมติที่ประชุม กทค. ครั้งที่ ๑๖/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖ บริษัทฯ จึงมีหน้าที่ต้องคืนเงินค่าบริการในอัตราที่ลดลงจากโปรโมชั่นเดิมร้อยละ ๑๕ พร้อมดอกเบี้ยให้กับผู้ร้องเรียน รวมทั้งทางสำนักงาน กสทช. ยังมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการมาตรการบังคับทางปกครองให้บริษัทฯ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วย

๒. การที่ผู้ร้องเรียนไม่สามารถใช้โปรโมชันเสริมอินเทอร์เน็ต ๓๐ ชั่วโมง ๙๙ บาท ซ้ำได้ แต่ต้องสมัครใช้โปรโมชันเสริมในอัตรา ๒๐ ชั่วโมง ๑๐๐ บาท แทน ทำให้ผู้ร้องเรียนต้องเสียค่าบริการแพงกว่าเดิม ดังนั้นการอัปเดตมาใช้บริการ 3G มีผลให้สิทธิของผู้ใช้บริการลดลง บริษัทฯ ก็ควรต้องคืนเงินค่าบริการที่ผู้ร้องเรียนต้องจ่ายเพิ่มเติมด้วย

๓. ต่อประเด็นที่ที่ประชุมพิจารณาว่า คำขอของผู้ร้องเรียนระบุเพียงขอให้แก้ไขปัญหา โดยขอให้ทั้งบริษัทฯ และ กสทช. ปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงาน ดังนั้นจึงไม่อาจพิจารณาตัดสินให้บริษัทฯ คืนเงินแก่ผู้ร้องเรียนได้ เนื่องจากผู้ร้องเรียนไม่ได้ต้องการให้เยียวยา ผมไม่เห็นด้วยกับข้อสรุปดังกล่าว โดยเห็นว่าคำขอให้แก้ไขปัญหาของผู้ร้องยอมนัดเจนในตัวเองอยู่แล้วว่าต้องการให้เกิดผลที่เป็นความถูกต้องชอบธรรม ดังนั้นเมื่อบริษัทฯ เรียกเก็บเงินส่วนที่ไม่สมควรไปจากผู้ร้อง ก็ย่อมต้องคืนให้ ความถูกต้องและความเป็นธรรมจึงจะเกิดขึ้นอย่างแท้จริง”

๔) กรณีตัวอย่างที่ ๔ ปัญหาค่าบริการและการระงับบริการ

ประเด็นปัญหาเรื่องนี้มีที่มาจากการที่ผู้ร้องเรียนเห็นว่า การเรียกเก็บค่าบริการของบริษัทที่มีการแสดงรายละเอียดการใช้บริการที่ไม่เป็นธรรมและไม่น่าเชื่อถือ ยกตัวอย่างเช่น มีรายการโทรออกเป็นระยะเวลา ๖ วินาที รวมทั้งมีการตั้งคำถามเรื่องวิธีคิดระยะเวลาว่าเริ่มนับตั้งแต่มีการเรียกออกเลยหรือไม่ ทั้งนี้เรื่องดังกล่าวทาง รท. ได้รับไว้เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๗ โดยได้แจ้งเรื่องไปยังบริษัทในวันที่ ๒๕ มีนาคม ซึ่งบริษัทได้มีหนังสือตอบลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ซึ่งแจ้งว่าตรวจสอบแล้วไม่พบความผิดปกติ พร้อมทั้งยืนยันความถูกต้องของการเรียกเก็บค่าบริการ หลังจากนั้นผู้ร้องเรียนได้คัดค้านข้อชี้แจงของบริษัท ตามมาด้วยการที่บริษัทมีข้อชี้แจงเพิ่มเติม โดยที่ในระหว่างนั้นก็ได้มีการระงับบริการและยกเลิกเลขหมายของผู้ร้องเรียน

กรณีร้องเรียนนี้เข้าสู่การพิจารณาของคณะอนุกรรมการฯ เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ โดยคณะอนุกรรมการฯ มีมติในสาระสำคัญว่า ให้บริษัทเรียกเก็บค่าบริการได้เฉพาะส่วนที่ผู้ใช้บริการใช้จริงเท่านั้น และให้บริษัทเปิดสัญญาณให้ผู้ร้องเรียนสามารถใช้บริการได้ต่อไป ส่วนข้อเสนอของ รท. เมื่อมาถึงขั้นการพิจารณาของ กทค. คือ ๑. เห็นว่าบริษัทมีสิทธิเรียกเก็บค่าบริการตามจำนวนที่เรียกมา เนื่องจากได้มีการปรับลดให้แล้ว ๒) บริษัทมีสิทธิที่จะระงับสัญญาณได้ เนื่องจากผู้ใช้บริการผิดนัดชำระค่าบริการเกินกว่าสองคราวติดต่อกัน ซึ่งที่ประชุม กทค. พิจารณาเรื่องดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ และมีมติโดยเสียงข้างมากตามข้อเสนอของ รท. ทั้งสองประการ ในขณะที่มติที่ประชุมเสียงข้างน้อยได้เปิดเผยความเห็นไว้ว่า

“๑. หลักการของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เช่น พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติการรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๔๘ ตลอดจนประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๒๒ ต่างกำหนดให้หน้าที่พิสูจน์ข้อเท็จจริงเป็นของผู้ให้บริการ ด้วยเหตุที่ว่า พยานหลักฐานและข้อมูลทั้งหมดล้วนอยู่ในความครอบครองผู้ให้บริการ ในขณะที่ผู้บริโภคไม่มีข้อมูลเหล่านั้นเลย ในกรณีของเรื่องร้องเรียนนี้ บริษัทฯ จึงมีหน้าที่พิสูจน์ว่าการใช้บริการที่มีการโต้แย้ง เช่น การโทรครั้งละ ๔-๖ วินาทีนั้น เกิดจากการวางสาย สายหลุด หรือมีการตัดเข้าระบบฝากข้อความ ซึ่งตามบันทึกข้อมูลทางเทคนิคของบริษัทสามารถบ่งบอกได้ ดังนั้น การที่บริษัทฯ เพียงแสดงสำเนาใบแจ้งค่าใช้จ่ายบริการและรายละเอียดการคิดค่าบริการเป็นหลักฐาน จึงยังไม่เพียงพอที่จะพิสูจน์ได้ว่าการเรียกเก็บค่าบริการของบริษัทฯ ถูกต้องแล้ว และยังไม่อาจหักล้างข้อโต้แย้งของผู้ใช้บริการได้ อนึ่ง กรณีที่สำนักงาน กสทช. และกรรมการ

กสทช. บางท่านมีความเห็นว่าข้อโต้แย้งของผู้ร้องเรียนก็ปราศจากหลักฐานพิสูจน์เช่นกันนั้น นับเป็นทัศนคติที่ไม่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองผู้บริโภค และควรมีการปรับเปลี่ยน

๒. ตามข้อ ๕ ของประกาศ กทช. เรื่อง กระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ใช้บริการ กำหนดให้ในระหว่างการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาใช้บริการ หรือมาตรฐานการให้บริการที่ดี ให้ผู้รับใบอนุญาตหยุดดำเนินการใดๆ อันเป็นเหตุแห่งการร้องเรียนซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนจนกว่าจะได้ข้อยุติในเรื่องร้องเรียนนั้น ด้วยเหตุนี้ การที่บริษัทฯ ระงับสัญญาณโทรศัพท์ของผู้ร้องเรียนจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้ร้องเรียนไม่สามารถใช้บริการได้ บริษัทฯ ก็ย่อมไม่มีสิทธิเรียกเก็บค่าบริการในระหว่างนั้น

นอกจากนี้ ตามที่ที่ประชุม กทช. ครั้งที่ ๒๕/๒๕๕๒ เคยมีมติระบุว่า “เห็นชอบเป็นหลักการถือเป็นแนวปฏิบัติต่อจากนี้ไปว่า หากเรื่องร้องเรียนได้เข้าสู่กระบวนการร้องเรียนตามประกาศ กทช. เรื่อง กระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ใช้บริการแล้ว ให้มีหนังสือแจ้งผู้ให้บริการ (ผู้ถูกร้อง) เพื่อให้เปิดสัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่ให้แก่ผู้ใช้บริการ เพื่อเยียวยาความเสียหายเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะได้ข้อยุติในเรื่องร้องเรียนนั้น ตามข้อ ๕ ของประกาศดังกล่าว” ดังนั้น สำนักงาน กสทช. จึงมีหน้าที่ต้องออกคำสั่งแจ้งให้บริษัทฯ เปิดสัญญาณโทรศัพท์ให้แก่ผู้ร้องเรียนด้วย และบริษัทฯ ก็มีหน้าที่ต้องทำตามนั้น

๓. การที่ข้อ ๒๔ ของประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรและบริหารเลขหมายฯ กำหนดให้ผู้ได้รับการจัดสรรจะนำเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ซึ่งสิ้นสุดเงื่อนไขการให้บริการกลับมาให้บริการใหม่ได้ต้องพ้นระยะเวลาเก้าสิบวันนับจากวันที่สิ้นสุดการให้บริการ นั้น มีความมุ่งหมายให้มีการพักหมายเลขโทรศัพท์ไว้ เพื่อไม่ให้ผู้ใช้หมายเลขโทรศัพท์คนถัดไปได้รับผลกระทบ ดังนั้น เหตุผลที่บริษัทฯ กล่าวอ้างว่าไม่สามารถคืนหมายเลขให้ผู้ร้องเรียนได้ก่อนระยะเวลา ๑๘๐ วัน จึงไม่เพียงคลาดเคลื่อนเรื่องระยะเวลา แต่ยังเป็นเหตุคนละกรณีกัน ข้ออ้างดังกล่าวจึงไม่สามารถรับฟังได้ ดังนั้นหากผู้ร้องเรียนชำระค่าบริการครบถ้วนแล้ว บริษัทฯ ย่อมมีหน้าที่คืนเลขหมายให้แก่ผู้ร้องเรียน

๔. ในการคิดค่าบริการของบริษัท พบว่ามีการปิดเศษเป็นนาทิต่อครั้งของการใช้บริการ ทั้งๆ ที่ตามเงื่อนไขบริษัทฯ ขมิการระบุเรื่องการคิดค่าบริการเป็นนาทิต่อครั้งในการส่วนเกิน ดังนั้นผมเห็นว่าส่วนที่อยู่ในรายการส่งเสริมการขายนั้นไม่ควรมีการปิดเศษเป็นรายครั้ง ซึ่งทำให้ผู้ร้องเรียนเสียค่าบริการเกินกว่าที่จำเป็น”

จากกรณีตัวอย่างเพียง ๔ กรณีนี้ก็สะท้อนให้เห็นแล้วว่า การจัดการเรื่องร้องเรียนด้านกิจการโทรคมนาคมของ กสทช. มีประสิทธิภาพต่ำมาก ทั้งในระดับสำนักงานและคณะกรรมการ ไม่สามารถเป็นที่พึ่งหวังของผู้ใช้บริการได้

นอกเหนือจากความล่าช้าของการดำเนินการที่เห็นได้ชัดแล้ว หลักการใช้ดุลพินิจยังมีลักษณะขาดเหตุผล ไม่มีความสมเหตุสมผลหรือหลักตรรกที่ดี ไม่อิงแม้แต่หลักกฎหมายของหน่วยงานเอง และที่สำคัญก็คือการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจนั้นเกิดขึ้นได้ซ้ำแล้วซ้ำอีก โดยผู้ปฏิบัติงานที่ล่าช้าและผู้ใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบนั้นไม่ต้องรับผิดชอบแต่ประการใดต่อผลงานของตน เนื่องจากผลการปฏิบัติในระดับนี้ไม่ใช่สิ่งที่สังคมหรือแม้แต่ผู้ร้องเรียนจะได้รับรู้โดยง่าย ผลการประชุมที่มีเปิดเผยก็จำกัดเพียงของชั้นกรรมการเท่านั้น ไม่มีการเปิดเผยรายงานการประชุมของคณะกรรมการฯ แต่อย่างใด และผลการประชุมที่เปิดเผยก็มักไม่สะท้อนสภาพการใช้ดุลพินิจที่มีปัญหาให้เห็นได้ชัดแจ้ง

ในขณะที่ ลักษณะปัญหาของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (ด้านบริการ) จะเกี่ยวข้องกับข้อสัญญา ซึ่งในเรื่องของมิติการป้องกันจะสัมพันธ์กับเรื่องการกำหนดกฎกติกาการกำกับดูแลในภาพรวม ส่วนมิติการแก้ไขต้องใช้การวินิจฉัยกฎกติการ่วมกับประเด็นข้อเท็จจริงเชิงเทคนิค โดยรวมแล้วจึงต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย จึงเป็นเรื่องที่ขึ้นกับคุณภาพผู้ปฏิบัติหน้าที่อย่างยากจะหลีกเลี่ยง เมื่อองค์การฯ ของ กสทช. ไม่ให้ความสำคัญหรือไม่อ่อนไหวต่อปัญหาของผู้ใช้บริการหรือผู้บริโภคที่ยากที่จะคาดหวังความเป็นธรรมใดๆ ได้

นอกจากนี้จะเห็นได้ว่า ปัญหาของผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมมักเป็นเรื่องจุกจิก มูลค่าความเสียหายน้อย และเกิดได้บ่อย ดังนั้นหากกระบวนการแก้ไขปัญหาทำให้ผู้ใช้บริการต้องแบกรับภาระมาก ไม่ว่าจะเป็นด้านเวลา การดำเนินการ ความพยายามหรือความต้องการแก้ไขปัญหาหรือเรียกร้องความเป็นธรรมก็อาจไม่เกิดขึ้น และอาจไม่มีความสมเหตุสมผลที่จะดำเนินการเสียด้วยซ้ำ

ขณะเดียวกัน ด้วยกรอบอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ที่ต้องดำเนินการกระบวนการทางปกครอง ก็ทำให้ปฏิเสธไม่ได้ว่ากระบวนการจัดการเรื่องร้องเรียนด้านนี้จำเป็นต้องลงรายละเอียดและดำเนินขั้นตอนที่รัดกุม ทั้งในเชิงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ซึ่งจำเป็นต้องมีตัวกลางดำเนินการแทนผู้บริโภคในการสรุปประเด็นทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ซึ่งเป็นงานที่มีรายละเอียดต้องลงมือทำโดยใช้เวลา จึงเป็นงานประจำที่ต้องทำโดยเจ้าหน้าที่ ซึ่งไม่ใช่งานที่จะทำโดยกลไกในลักษณะกรรมการหรืออนุกรรมการ ด้วยเหตุนี้ คุณภาพและประสิทธิภาพของการจัดการเรื่องร้องเรียนจึงขึ้นกับตัวกลางที่เป็นผู้ลงมือรวบรวมเรียบเรียงสำนวนโดยแท้ อีกทั้งตัวกลางนี้ยังเป็นต้นทางของการกำหนดแนวทางการพิจารณาของชั้นกรรมการหรือแม้แต่ต่ออนุกรรมการอีกด้วย แต่การทำงานของตัวกลางนี้เป็นระดับที่การตรวจสอบของสังคมยังไม่ถึง ส่วนการตรวจสอบโดยผู้ร้องเรียนก็ทำได้ยากแถมเช่นเดียวกันกับตรวจสอบผู้ให้บริการนั่นเอง ดังนั้นจึงไม่ควรเป็นภาระของผู้ร้องเรียน มิเช่นนั้นจะเท่ากับเป็นการซ้ำเติมผู้ประสบปัญหาที่มาใช้สิทธิ

๕. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

หากจะประมวลประเด็นปัญหาสำคัญๆ ของการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมภายใต้อำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระอย่าง กสทช. เพื่อการพิจารณาปรับปรุงต่อไป มีประเด็นสำคัญที่ควรต้องพิจารณาดังนี้

๑. โดยการออกแบบของกฎหมาย พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ให้กำเนิด กสทช. ได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างชัดเจน และได้กำหนดทั้งบทบาทหน้าที่ ตลอดจนกำหนดให้มีกลไกเพื่อดำเนินงานด้านนี้และให้มีมาตรการเป็นการเฉพาะ แต่กลไกที่กฎหมายสร้างขึ้นนั้นยังไม่อาจดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องมีการวิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไปว่าเกิดการปัญหาอุปสรรคใด แต่ประการหนึ่งที่ชัดเจนก็คือ เนื่องจากกฎหมายจำกัดอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพียงให้กลั่นกรองหรือเสนอเรื่องต่อ กสทช. เท่านั้น โดยที่อำนาจวินิจฉัยและสั่งการยังคงขึ้นกับคณะกรรมการทั้งหมด เมื่อคณะอนุกรรมการฯ อยู่ภายใต้คณะกรรมการ จึงไม่อาจตรวจสอบการใช้ดุลพินิจหรือการสั่งการของคณะกรรมการได้ ขณะเดียวกันก็ไม่มีกลไกอื่นใดที่จะตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการในเรื่องนี้อย่างจริงจัง ในขณะที่ส่วนของมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคที่กฎหมายบัญญัติให้มี เมื่อ กสทช. เลือกที่จะละเลยเพิกเฉย ก็ไม่มีกลไกหรือมาตรการใดๆ มาบังคับได้เช่นกัน

๒. กสทช. ทั้งในระดับกรรมการและสำนักงานไม่ได้มีแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นเป้าหมายปลายทางหนึ่งของการกำกับดูแล ทั้งที่โดยหลักการและทฤษฎีแล้วควรต้องเป็นเช่นนั้น เนื่องจาก

กิจการโทรคมนาคมไทยถือได้ว่ายังมีปัจจัยความล้มเหลวของตลาดทั้ง ๓ ประการ อันประกอบด้วยการผูกขาด ความเหลื่อมล้ำด้านข้อมูล และความจำเป็นในการควบคุมดูแลด้านความปลอดภัยและสุขภาพของผู้บริโภค ซึ่งตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์พูดถึงปัจจัยความล้มเหลวของตลาด ๓ ประการนี้ว่า คือเหตุที่ทำให้รัฐจำเป็นต้อง คุ้มครองผู้บริโภค แต่เมื่อไม่ตระหนักถึงบทบาทดังกล่าว สำนักต่างๆ โดยทั่วไปของสำนักงาน กสทช. จึงไม่เห็น ว่าตนเองมีหน้าที่หรือพันธกิจต้องคุ้มครองผู้บริโภคด้วย เรื่องดังกล่าวเป็นหน้าที่ของ รท. เท่านั้น ซึ่งโดยภารกิจหลักแล้ว รท. มีหน้าที่หลักคือการรับและจัดการเรื่องร้องเรียน ซึ่งเป็นบทบาทในเชิงรับ นั่นคืออยู่ที่มิติการแก้ไข ปัญหาเป็นสำคัญ มิติการดำเนินงานในเชิงป้องกัน (เชิงรุก) ทั้งนี้รวมถึงงานด้านการให้ความรู้/สร้างความเท่าทัน แก่ผู้บริโภค จึงมีการดำเนินการน้อยมาก

๓. ในส่วนของการจัดการเรื่องร้องเรียน กสทช. มีกลไกการจัดการเรื่องร้องเรียนหลายระดับ แต่อำนาจพิจารณาจริงๆ ยังรวมศูนย์ที่กรรมการเท่านั้น ซึ่งกรรมการไม่มีเวลาและไม่อยู่ในฐานะที่จะลง รายละเอียดกับประเด็นปัญหาต่างๆ ได้จริง และไม่มีความเชื่อมโยงใดๆ โดยตรงกับผู้บริโภค (หรือแม้แต่ ผู้ร้องเรียน) จึงใช้ดุลพินิจได้อย่างอิสระมาก จนอาจเข้าข่ายใช้ดุลพินิจโดยไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ ในส่วนผู้บริหาร ของสำนักงาน กสทช. ก็เช่นเดียวกัน หรือแม้แต่ผู้ปฏิบัติงานที่มีหน้าที่ต้องปฏิสัมพันธ์กับผู้ร้องเรียน ก็ได้มีส่วน ที่ยึดโยงกับผู้ร้องเรียนแต่อย่างใด

๔. ความมากและความซับซ้อนของกลไกที่มีอยู่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มน้อยมาก แต่กลับก่อให้เกิดภาระ อย่างชัดเจน ทั้งในด้านค่าใช้จ่าย กระบวนการที่ยาวนานขึ้น ความล่าช้า ตลอดจนความไม่ชัดเจนในมิติต่างๆ โดยเฉพาะความรับผิดชอบ

๕. กสทช. มีมาตรการและกฎเกณฑ์ (regulation) ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการ โทรคมนาคมค่อนข้างครบถ้วนและรัดกุม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตั้งแต่ยุคสมัยของ กทช. แต่มีความหย่อน ยานเรื่องการบังคับใช้ และมีประเด็นปัญหาเรื่องการตีความที่ไม่ตรงไปตรงมา ตลอดจนปัญหาการใช้ดุลพินิจ หลายมาตรฐาน

อย่างไรก็ตาม ในฐานะที่เป็นหน่วยงานกำกับดูแลกิจการ กสทช. ย่อมต้องมีบทบาทหน้าที่ในการ คุ้มครองผู้บริโภคในกิจการที่กำกับดูแลอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่เมื่อการคุ้มครองผู้บริโภคของ กสทช. ที่ผ่านมามีสถานภาพล้มเหลว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องออกแบบกลไกการดำเนินงานด้านนี้ใหม่ ภายใต้ หลักการและข้อพิจารณาที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

๑. การคุ้มครองผู้บริโภคต้องเป็นเป้าหมายที่สำคัญหนึ่งของการกำกับดูแล และเป็นภารกิจของ ทุกองค์การใน กสทช.

๒. เน้นการกำกับดูแลให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติตามกฎเกณฑ์อย่างเข้มงวด และเพิ่มมิติการทำงานเชิง รุกในการคุ้มครองผู้บริโภค โดยอย่างน้อยต้องมีงานด้านการให้ความรู้/สร้างความเท่าทันแก่ผู้บริโภค และงาน เครือข่ายและงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสังคมด้วย

๓. ต้องให้ความสำคัญกับการจัดให้มีเจ้าหน้าที่และทรัพยากรในการดำเนินงานด้านการคุ้มครอง ผู้บริโภคอย่างเพียงพอ รวมทั้งมีการกำหนดและกำกับคุณภาพของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านนี้ให้ตอบสนองต่อ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง

๔. ในมิติการแก้ไขปัญหา เน้นการยกระดับจากรายกรณีมาสู่การแก้ไขเชิงระบบ ทั้งในแง่ของการให้ ความคุ้มครองหรือการแก้ไขปัญหาเป็นการทั่วไปสำหรับผู้ใช้บริการที่ประสบปัญหาเช่นเดียวกับกรณีร้องเรียน ที่พิจารณาแล้ว และการใช้ประเด็นปัญหาที่เรียนรู้จากกรณีร้องเรียนมาสู่การพัฒนาเป็นมาตรการป้องกันหรือ มาตรการกำกับดูแลทั่วไป

๕. เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการเรื่องร้องเรียน ทั้งชั้นบริษัทและชั้นกรรมการ โดยในส่วนของ กสทช. อย่างน้อยต้อง

- ลดกลไกอันเทอะทะลง ทั้งนี้ ไม่ควรมีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เพียงกลั่นกรองเรื่องร้องเรียน และไม่ควรให้ กสทช. ต้องเป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนรายกรณี
- ไม่ควรมีกระบวนการใกล้เคียงที่แยกต่างหากจากกระบวนการจัดการเรื่องร้องเรียน เนื่องจากการจัดการเรื่องร้องเรียนของ กสทช. คือ ADR (Alternative dispute Resolution) ในตัวเองอยู่แล้ว การมี ADR ซ้อนอยู่ในกลไก ADR เอง สะท้อนว่า ระบบที่เป็นอยู่ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ตนเอง
- ต้องทำให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตัดสินเรื่องร้องเรียนต้องรับผิดชอบต่อการใช้ดุลพินิจของตน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการเรื่องร้องเรียนทั้งหมดต้องมีจุดเชื่อมโยงให้รับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานของตน โดยเฉพาะมีจุดเชื่อมโยงที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ร้องเรียน

ภาคผนวก ง

รายงานกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประกาศ
แจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัยต่อสาธารณะ

ภาคผนวก ง

รายงานกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัยต่อสาธารณะ

บทนำ

สิทธิหนึ่งของผู้บริโภคสากล และเป็นสิทธิผู้บริโภคในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๒๒ คือ สิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการอย่างถูกต้องและเพียงพอที่จะไม่หลงผิดในการซื้อสินค้าหรือรับบริการโดยไม่เป็นธรรม (The right to be information) ซึ่งส่งผลต่อการป้องกันการได้รับอันตรายจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย และเป็นเครื่องมือหนึ่งในการสร้างความเข้มแข็งของผู้บริโภค นอกจากนี้หลักการดังกล่าวมีบัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๐ และธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังนี้

พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๐

มาตรา ๑๐ เมื่อมีกรณีที่มีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนเกิดขึ้น หน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว ต้องเปิดเผยข้อมูลนั้นและวิธีป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพให้ประชาชนทราบและจัดหาข้อมูลให้โดยเร็ว

ธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ พ.ศ.๒๕๕๒ หมวด ๘ การคุ้มครองผู้บริโภค

ข้อ ๖๘ ระบบคุ้มครองผู้บริโภคต้องเป็นไปเพื่อให้ผู้บริโภคได้รับการปกป้องและคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคโดยมุ่งเน้น

๑ การสร้างกระบวนการเรียนรู้เพื่อสร้างเสริมศักยภาพของผู้บริโภค

๒ การให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริงและครบถ้วน เพื่อให้ผู้บริโภคตัดสินใจได้อย่างรู้เท่าทัน

๓ การจัดให้มีกลไกเฝ้าระวัง ติดตาม และตรวจสอบสินค้าและบริการในแต่ละระดับ

๔ การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของผู้บริโภค องค์กรผู้บริโภค และเครือข่ายเพื่อให้ได้รับสินค้าและบริการที่มีมาตรฐาน คุณภาพ ปลอดภัย เป็นธรรม อย่างเท่าเทียมและทั่วถึง ตลอดจนมีรับทราบการชดเชยเยียวยาที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสม เมื่อได้รับความเสียหาย ทั้งนี้ต้องเป็นไปโดยปลอดจากการแทรกแซงอำนาจทางการเมือง ราชการ ธุรกิจ หรือการแทรกแซงอื่นใด

ข้อ ๗๑ (๕) ในการคุ้มครองผู้บริโภค ให้รัฐดำเนินการ สนับสนุนให้มีระบบการทดสอบมาตรฐานสินค้าและบริการที่ประชาชนมีส่วนร่วม เพื่อประเมินประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า ความปลอดภัย และผลกระทบต่อรวมทั้งเผยแพร่สู่สาธารณชนอย่างทั่วถึง

ปัจจุบันหน่วยงานรัฐจัดให้มีระบบแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัยต่อสาธารณะ เช่น สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้ดำเนินการจัดให้มีระบบผลการตรวจพิสูจน์ผลิตภัณฑ์สุขภาพต่อสาธารณะ ผ่านช่องทาง เว็บไซต์ ออย.แจ้งเตือนภัย และ ศูนย์เฝ้าระวังความปลอดภัยด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ , สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค แจ้งเตือนภัยผ่านทางเว็บไซต์ ศูนย์เฝ้าระวังและพิสูจน์สินค้าไม่ปลอดภัย เป็นต้น ต่อมากระทรวงสาธารณสุข จัดทำแอปพลิเคชันแจ้งเตือนภัย ๒ แอปพลิเคชัน คือ “ออย. สมาร์ท แอปพลิเคชัน (Oryor Smart Application)” ดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) และ แอปพลิเคชัน “ทำดี ดร็ก อเลิร์ต (Tumdee drug alert)” ดำเนินการโดยกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ซึ่งพัฒนาจากมีระบบแจ้งเตือนภัยด้านยาและผลิตภัณฑ์สุขภาพ หรือ หน้าต่างแจ้งเตือนภัยสุขภาพ (Single

window) ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อเป็นช่องทางในการแจ้งเตือนภัยต่อสาธารณะ แต่ข้อมูลผลิตภัณฑ์สุขภาพที่มีการเผยแพร่ยังจำกัดเพียงผลิตภัณฑ์สุขภาพที่อยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงสาธารณสุข

แม้หน่วยงานรัฐจะพยายามพัฒนาระบบแจ้งเตือนภัย แต่เมื่อพบปัญหาสินค้าไม่ปลอดภัยยังมีกระบวนการแจ้งเตือนภัยที่ไม่ทันการณ์ หรือระบบการแจ้งเตือนภัยที่มีในปัจจุบันประชาชนเข้าถึงข้อมูลการสืบค้นยังทำได้ยาก ประชาชนจึงไม่สามารถนำข้อมูลดังกล่าวใช้ในการปกป้องตนเอง รวมทั้งหน่วยงานรัฐบาลบางหน่วยงานไม่มีการประกาศแจ้งเตือนภัยในผลิตภัณฑ์ที่รับผิดชอบ นอกจากนี้หน่วยงานรัฐอื่นยังไม่สามารถนำผลการแจ้งเตือนภัยบนเว็บไซต์ไปใช้ในการดำเนินการต่อโดยอัตโนมัติ ซึ่งอาจเกิดจากกฎหมายที่มีในปัจจุบันเป็นอุปสรรคหนึ่งในการดำเนินการแจ้งเตือนภัย เช่น ไม่ได้ให้อำนาจหน่วยงานในการแจ้งเตือนภัย, การใช้อำนาจในการแจ้งเตือนภัยต้องผ่านหลายขั้นตอน เป็นต้น

ดังนั้นการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส ปัญหาอุปสรรค ของกฎหมาย ที่ส่งผลต่อการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัยต่อสาธารณะที่ทันสถานการณ์ จะนำไปสู่การพัฒนากฎหมายเพื่อสนับสนุนให้มีการระบบแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัยที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียสิทธิของผู้บริโภค ซึ่งนอกจากเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศแล้ว ยังเป็นการพัฒนาระบบคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยให้มีศักยภาพในการเชื่อมระบบคุ้มครองผู้บริโภคอาเซียน ได้แก่ ระบบการเตือน การเรียกคืนสินค้าและยกเลิกสินค้าอันตราย (Rapid Alert System and Information Exchange mechanism for recalled and banned products) และระบบแจ้งเตือนด้านความปลอดภัยอาหารและอาหารสัตว์ของอาเซียน (ASEAN Rapid Alert System for Food and Feed, ARASFF) เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ที่มีประชากรประมาณ ๖๐๐ ล้านคน เนื่องจากการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นเรื่องจำเป็นในการทำตลาดร่วมทางเศรษฐกิจอาเซียนเติบโตอย่างมีประสิทธิภาพ

วิธีการศึกษา

นิยามศัพท์

“ภัย” ในที่นี้หมายถึง สิ่งที่เป็นอันตรายหรืออาจไม่ปลอดภัยหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตร่างกาย สุขภาพ อนามัย จิตใจ หรือทรัพย์สิน

“หน่วยงานรัฐ” ในที่นี้หมายถึง หน่วยงานรัฐในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือตามกฎหมายอื่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุม กำกับ ดูแล ฝ้าระวัง คุณภาพมาตรฐานหรือความปลอดภัยของสินค้าสินค้า และให้หมายความรวมถึงคณะกรรมการที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการเห็นชอบการประกาศผลการทดสอบ ตรวจสอบสินค้าด้วย

“สินค้าไม่ปลอดภัย” (Unsafe Products) ในที่นี้หมายถึง สินค้าที่ก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ไม่ว่าจะเป็นเพราะเหตุจากความบกพร่องในการผลิตหรือการออกแบบ หรือไม่ได้กำหนดวิธีใช้ วิธีเก็บรักษา คำเตือน หรือข้อมูลเกี่ยวกับสินค้า หรือกำหนดไว้แต่ไม่ถูกต้องหรือไม่ชัดเจนตามสมควร ทั้งนี้โดยคำนึงถึงสภาพของสินค้า รวมทั้งลักษณะการใช้งานและการเก็บรักษาตามปกติธรรมดาของสินค้าอันพึงคาดหมายได้ และหมายรวมถึงสินค้าอันตราย(dangerous goods) ที่เป็นสารหรือผลิตภัณฑ์ที่มีความเสี่ยงต่อประชาชน ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อมที่เป็นผลมาจากคุณสมบัติทางเคมีหรือทางกายภาพของสารหรือผลิตภัณฑ์

นั้น ๆ นอกจากนี้ยังหมายรวมถึง สารอันตราย (Hazardous substance) ที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพทั้งแบบเฉียบพลันหรือเรื้อรังในประชาชนที่สัมผัสกับสารนั้น

“ผู้บริโภค” ในที่นี้หมายถึง ผู้ซื้อหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าและหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม

“ผู้ประกอบการ” ในที่นี้หมายถึง ผู้ผลิต หรือผู้ว่าจ้างให้ผลิต, ผู้นำเข้า, ผู้ขาย หรือ ผู้ซึ่งใช้ชื่อ ชื่อทางการค้า เครื่องหมายการค้า เครื่องหมาย ข้อความหรือแสดงด้วยวิธีใดๆ อันมีลักษณะที่จะทำให้เกิดความเข้าใจได้ว่าเป็นผู้ผลิต ผู้ว่าจ้างให้ผลิต หรือผู้นำเข้า

วิธีการดำเนินการวิจัย

- (๑) ทบทวนวรรณกรรม พระราชบัญญัติ และสถานการณ์การประกาศผลการแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- (๒) วิเคราะห์อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประกาศแจ้งเตือนภัยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- (๓) เปรียบเทียบอำนาจตามกฎหมายกับสถานการณ์การประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัย
- (๔) ร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมผู้แทนหน่วยงานด้านคุ้มครองผู้บริโภคในประเด็นกฎหมายแจ้งเตือนภัยสินค้าไม่ปลอดภัย คณะกรรมการปฏิรูประบบคุ้มครองผู้บริโภค สภาปฏิรูปแห่งชาติ
- (๕) สรุปผลการศึกษาและอภิปราย

กลุ่มเป้าหมาย : หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

- (๑) สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข (อย.)
- (๒) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.)
- (๓) สำนักงานมาตรฐานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม (สมอ.)
- (๔) สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตร กระทรวงเกษตรฯ (มกอช.)

เนื้อหาเป้าหมาย: กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

- (๑) พระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐
- (๒) พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒
- (๓) พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. ๒๕๓๕
- (๔) พระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ พ.ศ. ๒๕๕๑
- (๕) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒
- (๖) พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบขายตรง พ.ศ. ๒๕๔๕
- (๗) พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑
- (๘) พระราชบัญญัติ มาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. ๒๕๕๑

วิธีการวิเคราะห์:

- (๑) วิเคราะห์อำนาจทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ได้แก่ การตรวจสอบมาตรฐานสินค้า, การประกาศแจ้งเตือนภัย และการเรียกเก็บคืนสินค้า

- (๒) เปรียบเทียบอำนาจตามกฎหมายกับสถานการณ์การประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ได้แก่ การแจ้งเตือนภัยตามอำนาจ, ระยะเวลาในการออกประกาศ, รูปแบบการแจ้งเตือนภัย, ช่องทางการสื่อสาร และข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาอำนาจทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัยของพระราชบัญญัติทั้ง ๘ ฉบับ โดยวิเคราะห์กฎหมายในประเด็นอำนาจทางกฎหมายตามขั้นตอนในการกำกับคุณภาพสินค้า ประกอบด้วย ๓ ขั้นตอนคือ การตรวจสอบคุณภาพสินค้า, การประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าไม่ปลอดภัย และการเรียกเก็บคืนสินค้าไม่ปลอดภัย, อำนาจหน้าที่หน่วยงานรัฐ และผู้ประกอบการ มีรายละเอียดตามตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑ วิเคราะห์มาตราที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

มาตราที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัย							
กฎหมาย	หัวข้อ	มาตรา	เนื้อหา	ผู้มีอำนาจ/ ผู้มีหน้าที่	ดำเนินการ โดยรัฐ	ดำเนินการโดย ผู้ประกอบการ	ให้โอกาส ผู้ประกอบการ ชี้แจง
		เงื่อนไข					
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา							
พระราชบัญญัติยา พ.ศ.๒๕๕๐							
นิยาม	๔	“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการการยาตามพระราชบัญญัติ “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัตินี้					
	๗๒	ห้ามมิให้ผู้ใดผลิต ขาย หรือนำหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งยาต่อไปนี้ (๑) ยาปลอม (๒) ยาผิดมาตรฐาน (๓) ยาเสื่อมคุณภาพ (๔) ยาที่มีได้ขึ้นทะเบียนตำรับยา (๕) ยาที่จะเป็นตำรับยาถูกยกเลิก สำหรับผู้รับอนุญาตผลิตยาและผู้รับอนุญาตนำเข้าหรือส่งยาเข้ามาในราชอาณาจักร หรือยาที่จะเป็นตำรับยาถูกยกเลิกเกินหกเดือนสำหรับผู้รับอนุญาตขายยา (๖) ยาที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนทะเบียนตำรับยา					
ขั้นตอนการตรวจสอบ	๒๕ (๒)	ให้ผู้รับอนุญาตผลิตยาแผนปัจจุบันปฏิบัติตามดังต่อไปนี้ (๒) จัดให้มีการวิเคราะห์วัตถุบและยาที่ผลิตขึ้นก่อนนำออกจากรสถานที่ผลิตยาโดยมีหลักฐานแสดงรายละเอียดของการวิเคราะห์ที่ถูกต้องซึ่งต้องเก็บรักษาไว้นานน้อยกว่าห้าปี					
	๒๗ (๒)	ให้ผู้รับอนุญาตนำเข้าหรือส่งยาแผนปัจจุบันเข้ามาในราชอาณาจักรปฏิบัติตามดังต่อไปนี้					

หัวข้อ กฎหมาย	มาตรการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัย					
	มาตรา	เนื้อหา	ผู้มีอำนาจ/ ผู้มีหน้าที่	ดำเนินการ โดยรัฐ	ดำเนินการโดย ผู้ประกอบการ	ให้โอกาส ผู้ประกอบการ ชี้แจง
ขั้นตอนประกาศ		(๒) ในเวลาเข้าต้องจัดให้มีใบรับรองของผู้ผลิตแสดงรายละเอียดการวิเคราะห์ที่นำหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งต้องเก็บรักษาไว้นานน้อยกว่าห้าปี....				
	๙๑(๒)	ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจนายในปริมาณพอสมควรไปเป็นตัวอย่างเพื่อตรวจสอบหรือวิเคราะห์	พนักงานเจ้าหน้าที่	/		
	๙๑(๔)	ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประกาศผลการตรวจสอบหรือวิเคราะห์คุณภาพของยา ที่นำไปตรวจสอบหรือวิเคราะห์ตาม (๒) ให้ประชาชนทราบ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่การคุ้มครองความปลอดภัยของผู้ใช้ยา	พนักงานเจ้าหน้าที่	/		โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ
ขั้นตอนเรียกเก็บ	๙๑(๕)	ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ในกรณีทีปรากฏต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่ายาใดเป็นยาที่ไม่ปลอดภัยแก่ผู้ใช้ยา หรืออาจเป็นอันตรายต่อผู้ใช้ยา ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกเก็บหรือสั่งให้ผู้รับอนุญาตผลิตยา ผู้รับอนุญาตขายยา หรือผู้รับอนุญาตนำเข้าเข้ามาในราชอาณาจักรจัดเก็บยาดังกล่าวของตนคืนภายในระยะเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดและมีอำนาจทำลายยาดังกล่าวเสียได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง	พนักงานเจ้าหน้าที่	/	หรือสั่งให้เอกชนดำเนินการ	ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง
พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒						
นิยาม	๔	“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการอาหารตามพระราชบัญญัติ “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้				
สินค้าไม่ปลอดภัย	๒๕	ห้ามมิให้ผู้ผลิต นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่าย ซึ่งอาหารดังต่อไปนี้				

หัวข้อ กฎหมาย	มาตราที่เกี่ยวข้องกับการประกาศภาวะฉุกเฉินภัยพิบัติที่ไม่ปลอดภัย					
	มาตรา	เนื้อหา	ผู้มีอำนาจ/ ผู้หน้าที่	ดำเนินการ โดยรัฐ	ดำเนินการโดย ผู้ประกอบการ ที่แข็งแรง	เงื่อนไข
		(๑) อาหารไม่บริสุทธิ์ (๒) อาหารปลอม (๓) อาหารผิดมาตรฐาน (๔) อาหารอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด				
	๒๙	อาหารที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นอาหารตามมาตรา ๒๕(๔) (๑) ไม่ปลอดภัยในการบริโภค หรือ (๒) มีสรรพคุณไม่เป็นที่เชื่อถือ หรือ (๓) มีคุณค่าหรือคุณประโยชน์ต่อร่างกายในระดับที่ไม่เหมาะสม				
	๔๓(๓) (๔)	ในการปฏิบัติหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ (๓) นำอาหารในปริมาณพอสมควรไปเป็นตัวอย่างเพื่อตรวจสอบหรือตรวจวิเคราะห์ (๔) ยึดหรืออายัดอาหารหรือภาชนะบรรจุที่สงสัยว่าก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพหรือมีคุณลักษณะของประชาชน เพื่อตรวจพิสูจน์	พนักงาน เจ้าหน้าที่	/		
ขั้นตอนการประกาศ	๓๐	เพื่อประโยชน์แก่การควบคุมอาหารให้ถูกสุขลักษณะ หรือเพื่อให้ปราศจากอันตรายแก่ผู้บริโภค ให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา มีอำนาจ (๓) ประกาศผลการตรวจพิสูจน์อาหารให้ประชาชนทราบในกรณีที่มี ปรากฏผลการตรวจพิสูจน์ว่าอาหารรายใดเป็นอาหารไม่บริสุทธิ์ตามมาตรา ๒๖ หรือเป็นอาหารปลอมตามมาตรา ๒๗ หรือเป็นอาหารผิดมาตรฐานตามมาตรา ๒๘ หรือเป็นอาหารที่นำจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรืออนามัยของประชาชน หรือภาชนะบรรจุรายใดประกอบด้วยวัตถุที่อาจเป็นอันตรายเมื่อใช้บรรจุอาหาร โดยระบุข้อความดังต่อไปนี้ (ก) ในกรณีปรากฏว่าผู้ผลิตโดยแน่ชัด ให้ระบุชื่อผู้ผลิตพร้อมทั้งชนิดและลักษณะของอาหารหรือภาชนะบรรจุนั้น และถ้าอาหารหรือภาชนะบรรจุ	สำนักงาน คณะกรรมการ อาหารและยา	/		

หัวข้อ กฎหมาย	มาตราที่เกี่ยวข้องกับการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัย					
	มาตรา	เนื้อหา	ผู้มีอำนาจ/ ผู้มีหน้าที่	ดำเนินการ โดยรัฐ	ดำเนินการโดย ผู้ประกอบการ	ให้โอกาส ผู้ประกอบการ ชี้แจง
ขั้นตอนเรียกเก็บ		ดังกล่าวมีชื่อทางการค้าหรือลำดับครั้งที่ผลิตหรือนำเข้า ก็ให้ระบุชื่อทางการค้าและลำดับครั้งที่ผลิตหรือผู้นำเข้าด้วย แล้วแต่กรณี (ข) ในกรณีไม่ปรากฏตัวผู้ผลิตโดยแน่ชัดแต่ปรากฏตัวผู้จำหน่าย ให้ระบุชื่อผู้จำหน่ายและสถานที่จำหน่าย พร้อมทั้งชนิดและลักษณะของอาหารหรือภาชนะบรรจุนั้น				
	๔๔	อาหารหรือภาชนะบรรจุที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ยึดหรืออายัดไว้หรือเก็บมาตามมาตรา ๔๓ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการตรวจพิสูจน์เป็นที่แน่นอนว่าเป็นอาหารไม่บริสุทธิ์ตามมาตรา ๒๖ เป็นอาหารปลอมตามมาตรา ๒๗ หรือเป็นอาหารผิดมาตรฐานตามมาตรา ๒๘ หรือเป็นอาหารที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๒๔(๔) หรือเป็นภาชนะบรรจุที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพหรือผิดอนามัยของประชาชน หรือมีลักษณะไม่ถูกต้องตามคุณภาพหรือมาตรฐานที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๖(๖) ถ้ามิได้มีการฟ้องคดีต่อศาล ผู้อนุญาตโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอาจสั่งทำลาย หรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่เห็นสมควรได้	ผู้อนุญาต	/		โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ, ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่เห็นสมควร
พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. ๒๕๓๕						
นิยาม	๔	“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการเครื่องสำอาง “เลขฉลาก” หมายความว่า เลขฉลากการคณะกรรมการอาหารและยา “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้				

มาตราที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัย								
หัวข้อ กฎหมาย		มาตรา	เนื้อหา	ผู้มีอำนาจ/ ผู้มีหน้าที่	ดำเนินการ โดยรัฐ	ดำเนินการโดย ผู้ประกอบการ	ให้โอกาส ผู้ประกอบการ ชี้แจง	เงื่อนไข
สินค้าไม่ปลอดภัย		๓๓	เครื่องสำอางที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นเครื่องสำอางที่ไม่ปลอดภัยในการใช้ (๑) เครื่องสำอางที่มีสารที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้ใช้เจือปนอยู่ด้วย (๒) เครื่องสำอางที่มีวัตถุที่ห้ามใช้ตามมาตรา ๕ (๔) (๓) เครื่องสำอางที่ผลิตหรือใช้ภาชนะบรรจุไม่ถูกสุขลักษณะอันอาจเป็นอันตรายต่อผู้ใช้ (๔) เครื่องสำอางที่มีสารอันตรายตัวทั้งหมดหรือแต่บางส่วนภายหลังที่บรรจุภาชนะแล้ว และทำให้เกิดเป็นพิษอันอาจเป็นอันตรายต่อผู้ใช้					
	ขั้นตอนการตรวจสอบ	๓๔(๒)	ในการนี้เมื่ออันควรรสงสัยว่ามีการกระทำผิดพระราชบัญญัตินี้ ให้เลขธิการมีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการ นำเครื่องสำอางหรือวัตถุที่สงสัยว่าเป็นเครื่องสำอางในปริมาณพอสมควร ไปเป็นตัวอย่างเพื่อตรวจสอบหรือวิเคราะห์	เลขธิการมีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่	/			
ขั้นตอนประกาศ		๒๔	ในการนี้ที่ปรากฏว่าผู้ผลิตเพื่อขายหรือผู้นำเข้าเพื่อขายเครื่องสำอางควบคุมพิเศษผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าผู้ผลิตตามมาตรา ๒๒ หรือกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๒๒ ให้เลขธิการมีอำนาจสั่งให้ผู้ขึ้นทะเบียนการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไขปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องได้และให้มีอำนาจประกาศการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามดังกล่าวให้ประชาชนทราบ เพื่อประโยชน์แก่การคุ้มครองผู้บริโภคได้ตามกรณี	เลขธิการ	/			
	ขั้นตอนประกาศ	๔๑	ให้เลขธิการโดยความเห็นของคณะกรรมการมีอำนาจในการประกาศผลการตรวจสอบหรือวิเคราะห์เครื่องสำอางหรือวัตถุที่สงสัยว่าเป็นเครื่องสำอางที่นำไปตรวจสอบหรือวิเคราะห์ได้ตามมาตรา ๓๔(๒) ให้ประชาชนทราบ เพื่อประโยชน์แก่การคุ้มครองผู้บริโภคได้ ในกรณีจะต้อง	เลขธิการ	/		จะต้องให้เจ้าของเครื่องสำอางมีโอกาสชี้แจงโต้แย้ง และ	โดยความเห็นของคณะกรรมการ

หัวข้อ กฎหมาย	มาตรการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัย						
	มาตรา	เนื้อหา	ผู้มีอำนาจ/ ผู้มีหน้าที่	ดำเนินการ โดยรัฐ	ดำเนินการโดย ผู้ประกอบการ	ให้ออกส ผู้ประกอบการ ผู้แจ้ง	เงื่อนไข
ขั้นตอนเรียกเก็บ		ให้เจ้าของเครื่องสำอางมีเอกสารที่แจ้ง โต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐาน ตามควรแก่กรณี				แสดง พยานหลักฐาน ตามควรแก่กรณี	
	๔๕	เมื่อปรากฏว่าเครื่องสำอางใดที่ผลิตเพื่อขาย นำเข้าเพื่อขายหรือขายที่เป็น การฝ่าฝืนมาตรา ๓๓ หรือมีลักษณะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ หรือมาตรา ๓๕ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจยึดหรือ อายัดไว้เพื่อดำเนินคดีต่อไป สำหรับเครื่องสำอางตามวรรคหนึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จะสั่งให้ผู้ผลิตเพื่อ ขาย ผู้นำเข้าเพื่อขาย ผู้ขายหรือผู้ครอบครอง จัดเก็บและทำลาย เครื่องสำอางนั้นหรือส่งมอบให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ภายในระยะเวลาที่ พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดก็ได้...	พนักงาน เจ้าหน้าที่	/	พนักงาน เจ้าหน้าที่จะสั่ง ให้ผู้ผลิตฯ		
พระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ พ.ศ.๒๕๕๑							
นิยาม	๔	“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการเครื่องมือแพทย์ “กรรมการ” หมายความว่า กรรมการเครื่องมือแพทย์ “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ ปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัตินี้ “เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา					
	๔๖	ห้ามมิให้ผู้ใดผลิต นำเข้า หรือขายเครื่องมือแพทย์ ดังต่อไปนี้ (๑) เครื่องมือแพทย์ปลอม (๒) เครื่องมือแพทย์ผิดมาตรฐาน (๓) เครื่องมือแพทย์เสื่อมคุณภาพ (๔) เครื่องมือแพทย์ที่ไม่ปลอดภัยในการใช้					

มาตราที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัย							
หัวข้อ	มาตรา	เนื้อหา	ผู้มีอำนาจ/ ผู้มีหน้าที่	ดำเนินการ โดยรัฐ	ดำเนินการโดย ผู้ประกอบการ	ให้โอกาส ผู้ประกอบการ ชี้แจง	เงื่อนไข
กฎหมาย		(๕) เครื่องมือแพทย์ที่ผลิตหรือนำเข้าไม่ตรงตามที่ได้รับอนุญาตหรือแจ้งรายการละเอียด (๖) เครื่องมือแพทย์ที่ใบอนุญาตหรือใบรับแจ้งรายการละเอียดถูกเพิกถอนตามมาตรา ๓๐					
	ขั้นตอนการตรวจสอบ	๖ (๔) (๕) (๖) (๗) (๘)	เพื่อประโยชน์ในการควบคุมเครื่องมือแพทย์และคุ้มครองความปลอดภัยของผู้บริโภค ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศกำหนด (๔) มาตรฐานของเครื่องมือแพทย์ที่ผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้ขายต้องปฏิบัติ (๕) ระบบคุณภาพของการผลิต นำเข้าหรือขายเครื่องมือแพทย์ (๖) มาตรฐานของภาษาบนบรรจุ และการใช้ภาษาบนบรรจุ ตลอดจนวัตถุที่ห้ามใช้เป็นภาษาบนบรรจุเครื่องมือแพทย์ที่ผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้ขายต้องปฏิบัติ (๗) เครื่องมือแพทย์ที่ต้องจัดให้มีผู้ควบคุมการผลิต นำเข้า หรือขายตลอดจนกำหนดคุณสมบัติ จำนวนและหน้าที่ของผู้ควบคุม (๘) เครื่องมือแพทย์ที่ต้องมีการประเมินเทคโนโลยี เพื่อให้การใช้เครื่องมือแพทย์ดังกล่าวเป็นไปอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาทางด้านสุขภาพของประชาชนและสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ	รัฐมนตรี	/		โดยคำแนะนำ ของคณะกรรมการ การ, กำหนด มาตรฐานการ ตรวจสอบ
ขั้นตอนการตรวจสอบ	๒๑	เมื่อมีประกาศเครื่องมือแพทย์ตามมาตรา ๖ (๘) แล้ว ให้ผู้ผลิตผู้นำเข้าผู้ขายหรือผู้ประกอบการ ที่มีเครื่องมือแพทย์ดังกล่าวไว้ในครอบครองในวันที่ประกาศมีผลใช้บังคับ แจ้งการครอบครองเครื่องมือแพทย์นั้นต่อผู้อนุญาตภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับ	ผู้ผลิตผู้นำเข้า ผู้ขายหรือผู้ ครอบครอง		/		ในกรณีที่จะมี การ เคลื่อนย้าย, ค่าใช้จ่ายใน การ

หัวข้อ		มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการประเมินการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัย								
กฎหมาย	มาตรา	เนื้อหา				ผู้มีอำนาจ/ ผู้มีหน้าที่	ดำเนินการโดย โดยรัฐ	ดำเนินการโดย ผู้ประกอบการ	ให้โอกาส ผู้ประกอบการ ชี้แจง	เงื่อนไข
ขั้นตอนการตรวจสอบ	๔๑(๑) (๒) (๔) (๕)	ให้ผู้จดทะเบียนสถานประกอบการ ผู้รับอนุญาต หรือผู้แจ้งรายการละเอียดปฏิบัติ ดังต่อไปนี้ (๑) ควบคุมและดูแลการประกอบกิจการผลิต นำเข้าหรือขายเครื่องมือแพทย์ให้เป็นไปตามระบบคุณภาพของการผลิต นำเข้าหรือขายเครื่องมือแพทย์ตามมาตรา ๖ (๔) (๒) จัดให้ผู้ควบคุมการผลิต นำเข้าหรือขายเครื่องมือแพทย์ตามมาตรา ๖ (๕) และควบคุมดูแลให้บุคคลดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๖ (๗) โดยครบถ้วน (๔) จัดทำรายงานผลการทำงานอันมีติดปกติของเครื่องมือแพทย์ หรือผลอันมีพึงประสงค์ที่เกิดขึ้นกับผู้บริโภค และรายงานการดำเนินการแก้ไขผลดังกล่าวต่อผู้อนุญาตไม่ว่าผลดังกล่าวจะเกิดขึ้นในประเทศหรือนอกประเทศก็ตาม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (๕) จัดให้มีข้อมูลเอกสารทางวิชาการยืนยันว่าเครื่องมือแพทย์ของตนมีคุณภาพ มาตราฐาน ประสิทธิภาพและความปลอดภัย เพื่อการตรวจสอบ				ผู้จดทะเบียน สถาน ประกอบการ ผู้รับอนุญาต หรือผู้แจ้ง รายการ ละเอียด	/		ดำเนินการ ตรวจสอบ ความพร้อม ดังกล่าวให้ เรียกเก็บจากผู้ ครอบครอง เครื่องมือ แพทย์	

มาตราที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัย							
หัวข้อ กฎหมาย	มาตรา	เนื้อหา	ผู้มีอำนาจ/ ผู้มีหน้าที่	ดำเนินการ โดยรัฐ	ดำเนินการโดย ผู้ประกอบการ	ให้โอกาส ผู้ประกอบการ ชี้แจง	เงื่อนไข
ขั้นตอนการตรวจสอบ		หรือสั่งให้แก้ไขทันทีเมื่อร้องขอตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ เลขาธิการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา					
	๕๔	เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยของผู้บริโภค เมื่อ มีการเป็นที่ยอมรับว่าเครื่องมือแพทย์ใดไม่มีคุณภาพ มาตราฐานหรือ ประสิทธิภาพ ไม่ปลอดภัยในการใช้อาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือมี การเปลี่ยนแปลงมาตรฐาน ให้เลขาธิการมีอำนาจสั่งให้ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้า เครื่องมือแพทย์ส่งเอกสารหรือหลักฐานเพื่อพิสูจน์คุณภาพ มาตราฐานหรือ ประสิทธิภาพและความปลอดภัย	เลขธิการ	/	สั่งให้ผู้ผลิตหรือ ผู้นำเข้า เครื่องมือแพทย์ ส่งเอกสารหรือ หลักฐานเพื่อ พิสูจน์คุณภาพ		
ขั้นตอนการตรวจสอบ	๖๑(๒)	ในการปฏิบัติหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจนำเครื่องมือแพทย์ใน ปริมาณพอสมควรไปเป็นตัวอย่างเพื่อตรวจทดสอบหรือวิเคราะห์	พนักงาน เจ้าหน้าที่	/			
ขั้นตอนประกาศ	๕๕ (๔)	เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยของผู้บริโภค เมื่อ ปรากฏว่าเครื่องมือแพทย์ใดมีคุณภาพ หรือมาตรฐานหรือประสิทธิภาพไม่ ตรงตามที่ได้รับอนุญาต หรือได้รับแจ้งรายการละเอียด ไม่ปลอดภัยในการ ใช้ อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือมีการเปลี่ยนแปลงมาตรฐาน ให้ เลขาธิการมีอำนาจดังนี้ (๒) ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขาย หรือผู้เครื่องมือแพทย์ ไว้ในครอบครองเพื่อใช้ประโยชน์ แก่ใช้หรือปรับปรุงเครื่องมือแพทย์ที่ผลิต นำเข้า ขาย หรือ มีไว้ในครอบครองนั้น	เลขธิการ	/			ในกรณีที่ เลขาธิการ เห็นสมควรให้ แจ้งผู้เกี่ยวข้อง ทราบด้วย

หัวข้อ กฎหมาย	มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัย					
	มาตรา	เนื้อหา	ผู้มีอำนาจ/ ผู้มีหน้าที่	ดำเนินการ โดยรัฐ	ดำเนินการโดย ผู้ประกอบการ	ให้โอกาส ผู้ประกอบการ ชี้แจง
ขั้นตอนเรียกเก็บ		(๓) ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขาย เครื่องมือแพทย์ งดผลิต นำเข้าหรือขายเครื่องมือแพทย์ หรือดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่คณะกรรมการกำหนด (๔) ประกาศผลตรวจสอบสวนหรือวิเคราะห์เครื่องมือแพทย์ และประกาศผลการกระทำอันฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามใน (๒) หรือ (๓) ให้ประชาชนทราบโดยเร็ว และในกรณีที่เกิดข้อพิพาทให้คณะกรรมการให้แจ้งผู้เกี่ยวข้องทราบด้วย				
	๕๕ (๕)	(๕) เรียกเก็บเครื่องมือแพทย์จากผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขาย หรือผู้ที่มีครอบครองหรือสั่งให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้ขาย จัดเก็บเครื่องมือแพทย์ที่ตนผลิต นำเข้า หรือขายคืนจากท้องตลาดภายใน ระยะเวลาที่เลขาธิการกำหนด และมีอำนาจสั่งให้ทำลาย หรือจัดการตามควรแก่กรณี หากพบว่าเครื่องมือแพทย์นั้นเป็นเครื่องมือแพทย์ตามมาตรา ๔๖ ทั้งนี้ ให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขาย หรือผู้ที่มีครอบครองเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าว	เลขาธิการ	/	หรือสั่งให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้ขายจัดเก็บ	ผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้ขาย จัดเก็บเป็น ผู้รับผิดชอบ ค่าใช้จ่าย
สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค						
พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๒๒						
นิยาม	๔	“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค “กรรมการ” หมายความว่า กรรมการคุ้มครองผู้บริโภค “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัตินี้ “โฆษณา” หมายความว่า การทำการใดๆ โดยวิธีใดๆ ให้ประชาชนเห็นหรือทราบข้อความ เพื่อประโยชน์ทางการค้า				

หัวข้อ กฎหมาย		มาตราที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัย						
		มาตรา	เนื้อหา	ผู้มีอำนาจ/ ผู้มีหน้าที่	ดำเนินการ โดยรัฐ	ดำเนินการโดย ผู้ประกอบการ	ให้โอกาส ผู้ประกอบการ ชี้แจง	เงื่อนไข
ขั้นตอนการตรวจสอบ		๕(๑)	ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจนับ ชั่ง ตวง วัด ตรวจสอบสินค้า และเก็บหรือสินค้าในปริมาณพอสมควรเป็นตัวอย่างเพื่อการทดสอบโดยไม่ต้องชำระราคาสินค้านั้น ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด	พนักงานเจ้าหน้าที่	/			ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด
ตรวจสอบ ประกาศ เรียกเก็บ		๑๐(๒)	คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ ดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคตามมาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ หรือมาตรา ๓๘ แล้วแต่กรณี	คณะกรรมการ	/			
ตรวจสอบ ประกาศ เรียกเก็บ		๓๖	เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าสินค้าใดอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการธุรกิจดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้านั้น ถ้าผู้ประกอบการไม่ดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้าหรือดำเนินล่าช้าโดยไม่เหตุผลอันสมควร คณะกรรมการจะจัดให้มีการทดสอบหรือพิสูจน์โดยผู้ประกอบการเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายก็ได้ ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน คณะกรรมการอาจออกคำสั่งห้ามขายสินค้านั้นเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะทราบผลการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้านั้น ในกรณีที่ผลการทดสอบหรือพิสูจน์ปรากฏว่าสินค้านั้นอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค และไม่อาจป้องกันอันตรายที่จะเกิดจากสินค้านั้นได้โดยการกำหนดลากตามมาตรา ๓๐ หรือตามกฎหมายอื่น ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ (๑) ห้ามผู้ประกอบการขายสินค้านั้น (๒) ให้ผู้ประกอบการจัดเก็บสินค้าที่ยังไม่ได้จำหน่ายแก่ผู้บริโภคกลับคืนหรือเรียกคืนสินค้าจากผู้บริโภค	คณะกรรมการ สั่งผู้ประกอบการ ธุรกิจ	/			คณะกรรมการจะจัดให้มีการทดสอบหรือพิสูจน์โดยผู้ประกอบการเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายก็ได้, ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

หัวข้อ กฎหมาย	มาตราที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัย						
	มาตรา	เนื้อหา	ผู้มีอำนาจ/ ผู้นำที่	ดำเนินการ โดยรัฐ	ดำเนินการโดย ผู้ประกอบการ	ให้โอกาส ผู้ประกอบการ ชี้แจง	เงื่อนไข
		(๓) ให้ผู้ประกอบการธุรกิจแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือปรับปรุงสินค้าไม่ให้ เป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค หรือเปลี่ยนสินค้าหรือชุดใช้ราคาสินค้าให้แก่ ผู้บริโภค (๔) ให้ผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรจัดส่ง สินค้านั้นกลับออกนอกราชอาณาจักร (๕) ให้ผู้ประกอบการทำลายสินค้านั้น (๖) ให้ผู้ประกอบการประกาศแจ้ง หรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับอันตราย ของสินค้านั้นให้ผู้บริโภคทราบ หรือเกี่ยวกับการดำเนินการตาม (๑) (๒) (๓) (๔) หรือ (๕) ให้ผู้ประกอบการธุรกิจรับผิดชอบค่าใช้จ่ายของผู้บริโภคและค่าใช้จ่ายในการ ดำเนินการตามวรรคสอง เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ สินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค หมายความว่าสินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย หรือจิตใจของผู้บริโภค หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการตามวรรคสองและวรรค สาม ให้เป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการ โดยประกาศในราชกิจจานุ เบกษา คำสั่งตามมาตรานี้ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา					
ตรวจสอบ ประกาศ เรียก เก็บ	๓๗	ในกรณีที่เกิดกรณีการมีคำสั่งตามมาตรา ๓๖ วรรคสอง (๒) (๔) (๕) หรือ (๖) แต่ผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ให้คณะกรรมการ มีอำนาจจัดให้มีการดำเนินการตามแผนผู้ประกอบการโดยผู้ประกอบการ เป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย					

หัวข้อ กฎหมาย	มาตรการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัย					
	มาตรา	เนื้อหา	ผู้มีอำนาจ/ ผู้มีหน้าที่	ดำเนินการ โดยรัฐ	ดำเนินการโดย ผู้ประกอบการ	ให้โอกาส ผู้ประกอบการ ชี้แจง
ตรวจสอบ ประกาศ เรียก	๓๔	เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าบริการใดอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการหรือผู้จำหน่ายหรือผู้ให้บริการนั้น ถ้าผู้ประกอบการไม่ดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์บริการหรือดำเนินการล่าช้าโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร คณะกรรมการจะจัดให้มีการทดสอบหรือพิสูจน์โดยผู้ประกอบการหรือผู้จำหน่ายก็ได้ ในกรณีจำเป็นและเร่งด่วนคณะกรรมการอาจออกคำสั่งห้ามให้บริการนั้นเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะทราบผลการทดสอบหรือพิสูจน์บริการนั้น ในกรณีที่ผลการทดสอบหรือพิสูจน์ปรากฏว่าบริการใดอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ (๑) ให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามประกาศ แจ้ง หรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับอันตรายของบริการนั้นให้ผู้บริโภคทราบ หรือเกี่ยวกับการดำเนินการตาม (๒) หรือ (๓) (๒) ให้ผู้ประกอบการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือปรับปรุงวิธีการให้บริการไม่ให้เป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค หรือชดเชยค่าบริการให้แก่ผู้บริโภค (๓) ห้ามผู้ประกอบการให้บริการนั้น ให้ผู้ประกอบการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายของผู้บริโภคและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคสอง ในกรณีที่คณะกรรมการมีคำสั่งตามวรรคสอง (๑) แต่ผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ให้คณะกรรมการมีอำนาจให้ผู้จำหน่าย แขนงผู้ประกอบการโดยผู้ประกอบการเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ สินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค หมายความว่าสินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือจิตใจของผู้บริโภค	คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการ	/	/	คณะกรรมการจะจัดให้มีการทดสอบหรือพิสูจน์โดยผู้จำหน่ายหรือผู้เสียค่าบริการที่จ่ายก็ได้, ให้ความภาคภูมิใจในวิชาชีพ

หัวข้อ กฎหมาย	มาตราที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัย						
	มาตรา	เนื้อหา	ผู้มีอำนาจ/ ผู้มีหน้าที่	ดำเนินการ โดยรัฐ	ดำเนินการโดย ผู้ประกอบการ	ให้โอกาส ผู้ประกอบการ ชี้แจง	เงื่อนไข
		หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการตามวรรคสองและวรรคสาม ให้เป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา คำสั่งตามมาตรานี้ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา					
ขั้นตอนประกาศ	๑๐ (๓)	คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ แจ้งหรือโฆษณาข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียสิทธิของผู้บริโภค ในการนี้ให้ระบุชื่อสินค้าหรือบริการ หรือชื่อของผู้ประกอบธุรกิจด้วยก็ได้		/			
เพิ่มเติม	๑๔	ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการหรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องต้องให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือสงสัยว่ากระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค เพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นตามสมควร เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นและเร่งด่วน การกำหนดหรือออกคำสั่งในเรื่องใดตามพระราชบัญญัตินี้ให้คณะกรรมการหรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องคำนึงถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ทั้งผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจ และในกรณีที่เห็นสมควร คณะกรรมการหรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องจะกำหนดเงื่อนไขหรือวิธีการชั่วคราวในการบังคับให้เป็นไปตามการกำหนดหรือการออกคำสั่งก็ได้				ต้องให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือสงสัยว่ากระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค เพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นตามสมควร	เว้นแต่ในกรณี ที่จำเป็นและเร่งด่วน
เพิ่มเติม	๒๑	ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการได้ใบยัติเรอได้ไว้โดยเฉพาะแล้วให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้นำบทบัญญัติในหมวดนี้ไปใช้บังคับได้เท่าที่ไม่เข้าหรือขัดกับบทบัญญัติดังกล่าว เว้นแต่		/			หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย

หัวข้อ กฎหมาย	มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัย					
	มาตรา	เนื้อหา	ผู้มีอำนาจ/ ผู้มีหน้าที่	ดำเนินการ โดยรัฐ	ดำเนินการโดย ผู้ประกอบการ	ให้โอกาส ผู้ประกอบการ ชี้แจง
		๑) ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวยังไม่มีการดำเนินการหรือดำเนินการยังไม่ครบถ้วนตามที่สมควรตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และมิได้ออกคำสั่งเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายดังกล่าวภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากคณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือคณะกรรมการเสนอเรื่องให้เสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาออกคำสั่งตามความในหมวดนี้ได้ ๒) ในกรณีตาม (๑) ถ้ามีความจำเป็นเร่งด่วนอันมีอาจปล่อยให้เป็นเหตุต่อไปได้ให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือคณะกรรมการเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาออกคำสั่งตามความในหมวดนี้ได้โดยไม่มีหนังสือแจ้งหรือให้ทราบกำหนดเก้าสิบวันตามเงื่อนไขใน ในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวมิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่บัญญัติในหมวดนี้ ให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องมีอำนาจออกคำสั่งตามความในหมวดนี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายอยู่แล้ว คณะกรรมการอาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยกรนั้นๆใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินั้นแทน คณะกรรมการเฉพาะเรื่องได้ การมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยกรนั้นๆ ตามวรรคสองให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา	เสนอเรื่องให้ นายกรัฐมนตรี			ดังกล่าวยังไม่ได้รับการ ดำเนินการ หรือ ดำเนินการยังไม่ครบถ้วน ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น
พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบขายตรง พ.ศ. ๒๕๕๕						
นิยาม	๓	• “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรง				

มาตรการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัย								
หัวข้อ	มาตรา		เนื้อหา	ผู้มีอำนาจ/ ผู้มีหน้าที่	ดำเนินการ โดยรัฐ	ดำเนินการโดย ผู้ประกอบการ	ให้อีกาส ผู้ประกอบการ ชี้แจง	เงื่อนไข
กฎหมาย			“กรรมการ” หมายความว่ากรรมการขายตรงและตลาดแบบตรง “นายทะเบียน” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการพระราชบัญญัตินี้					
	ขั้นตอนการตรวจสอบ	๕ (๓)	ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่อำนาจเก็บหรือนำสินค้าในปริมาณพอสมควรไปเป็นตัวอย่าง เพื่อตรวจสอบหรือวิเคราะห์โดยไม่ต้องชำระสินค้านั้น ทั้งนี้ การเก็บหรือนำสินค้าตัวอย่างไปและการให้คืนสินค้าตัวอย่างตามความประสงค์ของเจ้าของให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด	พนักงาน เจ้าหน้าที่	/			โดยไม่ต้อง ชำระสินค้านั้น
	ขั้นตอนประกาศ	๑๓ (๒)	คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ แจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค ในกรณีนี้จะระบุชื่อสินค้าหรือบริการ หรือชื่อของผู้จำหน่ายอิสระ ตัวแทนขายตรง ผู้ประกอบธุรกิจขายตรง หรือผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงด้วยก็ได้	คณะกรรมการ	/			
เพิ่มเติม		๑๗	ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการต้องให้อีกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือสงสัยว่ากระทำการอันเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัตินี้ เพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นพอสมควร เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นและเร่งด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ	คณะกรรมการ			ให้อีกาสแก่ผู้ถูก กล่าวหาหรือ สงสัยว่ากระทำ การอันเป็นการ ขัดต่อ พระราชบัญญัติ นี้ เพื่อชี้แจง ข้อเท็จจริงและ	เว้นแต่ในกรณี ที่จำเป็นและ เร่งด่วนหาก ปล่อยให้เนิ่น ช้าไปจะ ก่อให้เกิด ความเสียหาย อย่างร้ายแรง
			การกำหนดหรือการออกคำสั่งในเรื่องใดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการคำนึงถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ผู้บริโภค ผู้จำหน่ายอิสระ ตัวแทนขายตรง ผู้ประกอบธุรกิจขายตรงและผู้ประกอบธุรกิจตลาด					

หัวข้อ กฎหมาย	มาตรการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัย						
	มาตรา	เนื้อหา	ผู้มีอำนาจ/ ผู้มีส่วนได้	ดำเนินการ โดยรัฐ	ดำเนินการโดย ผู้ประกอบการ	ให้โอกาส ผู้ประกอบการ ชี้แจง	เงื่อนไข
		แบบตรง และในกรณีที่เห็นสมควร คณะกรรมการจะกำหนดเงื่อนไข หรือ วิธีการชั่วคราวในการบังคับให้เป็นไปตามการกำหนดหรือการออกคำสั่งก็ได้				แสดงความ คิดเห็น พอสมควร	แก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือจะกระทบ ต่อประโยชน์ สาธารณะ
ขั้นตอนเรียกเก็บ		ไม่มี					
สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑							
พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม							
นิยาม	๓	“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัตินี้					
ขั้นตอนการตรวจสอบ	๔(๒)	ให้จัดตั้งสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมขึ้นในกระทรวงอุตสาหกรรม และให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (๒) ตรวจสอบและควบคุมการทำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมและผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมตามที่มีพระราชบัญญัติกำหนดให้ต้องเป็นไปตามมาตรฐาน รวมทั้งผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ได้รับอนุญาตให้ทำตามมาตรา ๒๐ พ.ศ. ๒๕๑๑ (๒/๑) ทำความตกลงกับหน่วยงานของต่างประเทศเกี่ยวกับการให้การรับรอง การตรวจสอบ หรือรับรองผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมตามมาตรา ๒๐ จัตวา	สำนักงาน มาตรฐาน ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม	/			

หัวข้อ กฎหมาย	มาตรการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัย						
	มาตรา	เนื้อหา	ผู้มีอำนาจ/ ผู้มีหน้าที่	ดำเนินการ โดยรัฐ	ดำเนินการโดย ผู้ประกอบการ	ให้โอกาส ผู้ประกอบการ ชี้แจง	เงื่อนไข
		(๓) ตรวจสอบและควบคุมผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ขออนุญาตนำเข้าเข้ามาเพื่อจำหน่ายในราชอาณาจักรตามที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ต้องเป็นไปตามมาตรฐาน รวมทั้งผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ได้รับอนุญาตให้นำเข้ามา ในราชอาณาจักรตามมาตรา ๒๑ ทวิ					
	๕	รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมาธิการ กำหนดให้ส่วนราชการ องค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอื่นทั้งในประเทศและต่างประเทศเป็นผู้ตรวจสอบการทำให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมหรือเป็นผู้ตรวจสอบผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เพื่อเสนอคณะกรรมการว่าเป็นไปตามมาตรฐานหรือไม่					กำหนดให้ส่วนราชการ องค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอื่นทั้งในประเทศและต่างประเทศ เป็นผู้ตรวจสอบ
	๖	รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดอัตราค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบการทำให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม หรือตรวจสอบผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมหรือวัตถุตามมาตรา ๑๖ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ และมาตรา ๔๔ (๑) เฉพาะผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องหมายมาตรฐานตามมาตรา ๑๖ หรือที่	รัฐมนตรี	/			ค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบ ให้เรียกเก็บจากผู้ซื้อรับใบอนุญาต

หัวข้อ กฎหมาย	มาตราที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัย						
	มาตรา	เนื้อหา	ผู้มีอำนาจ/ ผู้สมหน้าที่	ดำเนินการ โดยรัฐ	ดำเนินการโดย ผู้ประกอบการ	ให้โอกาส ผู้ประกอบการ ชี้แจง	เงื่อนไข
		ได้รับใบอนุญาตหรือได้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๒๐ มาตรา ๒๐ ทวิ มาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๑ ทวิ แล้วแต่กรณี ค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบการทำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม หรือตรวจสอบ ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม หรือวัตถุดิบวรรคหนึ่ง ให้เรียกเก็บจากผู้รับ ใบอนุญาต ผู้รับใบอนุญาต ผู้รับอนุญาต ผู้ทำ ผู้นำเข้า ผู้จำหน่าย หรือผู้ ไว้เพื่อจำหน่าย แล้วแต่กรณี					ผู้รับ ใบอนุญาต ผู้รับอนุญาต ผู้ทำ ผู้นำเข้า ผู้จำหน่าย หรือผู้ไว้เพื่อ จำหน่าย
	๔๔(๑)	ในการปฏิบัติตามหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ เข้าไปในสถานที่ ผลิต เก็บ หรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาทำการ หรือยานพาหนะที่ บรรทุกผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเพื่อตรวจสอบผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมหรือ การทำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ว่าได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือไม่ และนำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม วัตถุที่นำมาทำ ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม หรือวัตถุที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าจำเป็นมาทำ ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมในปริมาณพอสมควรไปเป็นตัวอย่างเพื่อตรวจสอบ	พนักงาน เจ้าหน้าที่	/			
ขั้นตอนการประกาศ		ไม่มีระบุ					
ขั้นตอนเรียกเก็บ		ไม่มีระบุ มีเพียง ยึด आयัด ทำลาย ส่งกลับต่างประเทศ					
สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ							
พระราชบัญญัติ มาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. ๒๕๕๑							
นิยาม	๓	“สินค้าเกษตร” หมายความว่า ผลิตภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์อันเกิดจากการ กิจกรรม การประมง การปศุสัตว์ หรือการป่าไม้ และผลพลอยได้ของ ผลิตภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์ดังกล่าว					

หัวข้อ กฎหมาย	มาตราที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัย					
	มาตรา	เนื้อหา	ผู้มีอำนาจ/ ผู้มีหน้าที่	ดำเนินการ โดยรัฐ	ดำเนินการโดย ผู้ประกอบการ	ให้โอกาส ผู้ประกอบการ ชี้แจง
		• “มาตรฐานบังคับ” หมายความว่า มาตรฐานที่มีกฎกระทรวง กำหนดให้สินค้าเกษตรต้องเป็นไปตามมาตรฐาน • “มาตรฐานทั่วไป” หมายความว่า มาตรฐานที่มีประกาศกำหนดเพื่อส่งเสริมสินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐาน • “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตร • “สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ • “เลขานุการ” หมายความว่า เลขานุการสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ • “ผู้ผลิต” หมายความว่า (๑) ผู้ซึ่งทำการกสิกรรม การประมง การปศุสัตว์ หรือการป่าไม้เพื่อการค้า (๒) ผู้ประกอบการขนส่งสินค้าเกษตร คลังสินค้าเกษตร สะพานปลา ห้องเย็น โรงฆ่าสัตว์หรือกิจการต่อเนื่องอื่นที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตร ตามที่คณะกรรมการกำหนด (๓) ผู้ซึ่งนำสินค้าเกษตรมาบรรจุหีบห่อ บรรจุ หรือกระทำด้วยวิธีการใด ๆ				
ขั้นตอนการตรวจสอบ	๒๗	ในกรณีที่มีกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานบังคับสำหรับสินค้าเกษตรใด ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้า แล้วแต่กรณี ซึ่งสินค้าเกษตรนั้น ต้องขอรับการตรวจสอบและได้ใบรับรองตามมาตรฐานบังคับจากผู้ประกอบการ ตรวจสอบมาตรฐาน	ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้า	/		เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่

หัวข้อ กฎหมาย	มาตรการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัย					
	มาตรา	เนื้อหา	ผู้มีอำนาจ/ ผู้มีส่วนที่	ดำเนินการ โดยรัฐ	ดำเนินการโดย ผู้ประกอบการ	ให้โอกาส ผู้ประกอบการ ชี้แจง
ขั้นตอนการตรวจสอบ		การตรวจสอบและรับรองและค่าบริการตรวจสอบและรับรองตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง				กำหนดใน กฎกระทรวง
	๓๑	ในกรณีที่มีประกาศกำหนดมาตรฐานทั่วไปสำหรับสินค้าเกษตรใดแล้ว ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้า แล้วแต่กรณี ซึ่งสินค้าเกษตรนั้นจะขอรับการ ตรวจสอบและขอใบรับรองตามมาตรฐานทั่วไปจากผู้ประกอบการ ตรวจสอบมาตรฐานก็ได้ การตรวจสอบและรับรองและค่าบริการตรวจสอบและรับรองตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดใน กฎกระทรวง	ผู้ผลิต ผู้ ส่งออก หรือ ผู้นำเข้า	/		เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขที่ กำหนดใน กฎกระทรวง
ขั้นตอนการตรวจสอบ	๔๑, ๔๒	มาตรา ๔๑ ให้ผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐานจัดทำรายงานผลการดำเนินงานตรวจสอบและรับรองมาตรฐานต่อสำนักงานทุกกรอบสามเดือนตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่สำนักงานประกาศกำหนด มาตรา ๔๒ ให้ผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐานเก็บรักษาผลการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานและเอกสารที่เกี่ยวข้องไว้เป็นเวลาสามปี เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบได้ การเก็บรักษาผลการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานและเอกสารที่เกี่ยวข้องตามวรรคหนึ่งจะเก็บรักษา ในรูปข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ได้	ผู้ประกอบการ ตรวจสอบ มาตรฐาน	/		ทำรายงานผล การ, รักษาผล การตรวจสอบ
ขั้นตอนการตรวจสอบ	๔๓ (๑) (๒)(๓) (๔)	ในการปฏิบัติตามหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ (๑) เข้าไปในสถานที่ทำการหรือห้องปฏิบัติการของผู้ประกอบการ ตรวจสอบมาตรฐาน หรือสถานที่ทำการ สถานที่เก็บสินค้าเกษตร หรือ	พนักงาน เจ้าหน้าที่	/		

มาตราที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประกาศแจ้งต่อนายกฤษฎีกาที่ไม่ปกติ							
หัวข้อ กฎหมาย	มาตรา	เนื้อหา	ผู้มีอำนาจ/ ผู้มีหน้าที่	ดำเนินการ โดยรัฐ	ดำเนินการโดย ผู้ประกอบการ	ให้โอกาส ผู้ประกอบการ ชี้แจง	เงื่อนไข
		ยานพาหนะของผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าสินค้าเกษตรในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวงหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ (๒) เข้าไปในสถานที่ทำการหรือห้องปฏิบัติการของผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐานไม่ว่าเวลาใด เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวงหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อตรวจสอบการดำเนินงาน ตลอดจนเครื่องมืออุปกรณ์หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบมาตรฐาน (๓) เข้าไปในสถานที่ทำการ สถานที่เก็บสินค้าเกษตร หรือยานพาหนะของผู้ผลิตผู้ส่งออก ผู้นำเข้า ผู้จำหน่าย หรือผู้ไม่มีเครื่องหมายซึ่งสินค้าเกษตรที่ได้รับใบรับรองมาตรฐานไม่ว่าเวลาใด เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎกระทรวงหรือประกาศ ที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเพื่อตรวจสอบว่าสินค้าเกษตรเป็นไปตามมาตรฐานหรือไม่ หรือมีมาตรฐานถูกต้องตามรายงานผลการตรวจสอบมาตรฐาน หรือใบรับรองมาตรฐานหรือไม่ หรือเพื่อตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบมาตรฐาน (๔) สุ่มตัวอย่างสินค้าเกษตรจากผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐาน หรือสั่งให้ผู้ผลิต ผู้ส่งออกหรือ ผู้นำเข้าจัดส่งตัวอย่างของสินค้าเกษตรที่ได้รับใบรับรองมาตรฐานในปริมาณที่สมควรเพื่อนำมาตรวจสอบ					
ขั้นตอนการประกาศ	๔๙ (๑)	ในการนี้ที่ผลการตรวจสอบตามมาตรา ๔๓ (๑) (๒) หรือ (๔) ปรากฏต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า สินค้าเกษตรได้เที่ยงภายใต้มาตรฐานบังคับนี้	สำนักงาน	/			โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

มาตราที่เกี่ยวข้องกับการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัย						
หัวข้อ กฎหมาย	มาตรา	เนื้อหา	ผู้มีอำนาจ/ ผู้มีหน้าที่	ดำเนินการ โดยรัฐ	ดำเนินการโดย ผู้ประกอบการ	ให้โอกาส ผู้ประกอบการ ชี้แจง
						เงื่อนไข
		ปลอดภัยหรืออาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน พืช หรือสัตว์ ให้สำนักงานโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศผลการตรวจสอบให้ประชาชนทราบในหนังสือพิมพ์หรือวิธีการอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยให้ระบุข้อความดังต่อไปนี้ด้วย (ก) ในกรณีที่ไม่ปรากฏผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าซึ่งสินค้าเกษตรนั้นโดยแน่ชัดให้ระบุชื่อผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้า พร้อมทั้งชนิดและลักษณะของสินค้าเกษตรหรือภาชนะบรรจุนั้นและถ้าสินค้าเกษตรหรือภาชนะบรรจุดังกล่าวมีชื่อทางการค้าหรือลำดับครั้งที่ผลิต ส่งออก หรือนำเข้าก็ให้ระบุชื่อทางการค้าหรือลำดับครั้งที่ผลิต ส่งออกหรือนำเข้านั้นด้วย แล้วแต่กรณี (ข) ในกรณีที่ปรากฏผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าโดยแน่ชัดแต่ปรากฏผู้นำเข้าหรือผู้ไม่มีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายซึ่งสินค้าเกษตรนั้นให้ระบุชื่อผู้นำเข้าหรือผู้ไม่มีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย และสถานที่จำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย พร้อมทั้งชนิดและลักษณะของสินค้าเกษตรหรือภาชนะบรรจุนั้น				
ขั้นตอนเรียกเก็บ	๔๙ (๒)		สำนักงาน	/	หรือสั่งให้ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือ ผู้นำเข้า ดำเนินการ	โดยความ เห็นชอบของ คณะกรรมการ , ผู้ผลิตผู้ ส่งออก หรือ ผู้นำเข้า ดำเนินการ ดำเนินการ เป็นผู้เสีย

หัวข้อ กฎหมาย	มาตรการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัย					
	มาตรา	เนื้อหา	ผู้มีอำนาจ/ ผู้มีหน้าที่	ดำเนินการ โดยรัฐ	ดำเนินการโดย ผู้ประกอบการ	ให้โอกาส ผู้ประกอบการ ชี้แจง
ขั้นตอนเรียกเก็บ						ค่าใช้จ่าย เกี่ยวกับการ ประกาศ
	๓๒	ในกรณีที่สินค้าเกษตรได้รับการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานแล้ว ต่อมาปรากฏแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ว่าไม่เป็นไปตามมาตรฐานดังกล่าว ให้สำนักงานมีอำนาจสั่งให้ผู้ผลิตผู้ส่งออก หรือ ผู้นำเข้า แล้วแต่กรณี ดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงสินค้าเกษตรให้เป็นไปตามมาตรฐานนั้น ภายในระยะเวลา ที่สำนักงานกำหนด หากไม่สามารถแก้ไขหรือปรับปรุงได้ หรือหากปล่อยให้เน้นเข้าไปอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน พืช หรือสัตว์ ให้สำนักงานมีอำนาจสั่งให้ทำลายหรือสั่งสินค้าเกษตรนั้นกลับคืนภายในระยะเวลาที่สำนักงานกำหนดโดยให้ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้า แล้วแต่กรณีเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการทำลาย หรือการส่งกลับคืน ซึ่งสินค้าเกษตรนั้น การสั่งให้ดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงและการสั่งให้ทำลายหรือสั่งสินค้าเกษตรกลับคืนตามวรรคหนึ่งให้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศ กำหนด	สำนักงาน	/	สั่งให้ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือ ผู้นำเข้า แล้วแต่กรณี ดำเนินการ	เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ คณะกรรมการ ประกาศ กำหนด

สามารถผลสรุปดังนี้ (ตารางที่ ๒) การตรวจสอบสินค้ากฎหมายกำหนดความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานรัฐและผู้ประกอบการไว้ ๓ รูปแบบ คือ ๑) กำหนดความรับผิดชอบของผู้ประกอบการในการควบคุมคุณภาพสินค้า และหน่วยงานรัฐทำหน้าที่ตรวจสอบ ๒) ไม่มีการกำหนดความรับผิดชอบของผู้ประกอบการในการควบคุมคุณภาพสินค้า แต่หน่วยงานรัฐทำหน้าที่ตรวจสอบ และ ๓) ไม่มีการกำหนดความรับผิดชอบของผู้ประกอบการในการควบคุมคุณภาพสินค้า แต่คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการดำเนินการตรวจสอบ หรือคณะกรรมการจัดให้มีการตรวจสอบโดยผู้ประกอบการเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย

การประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าไม่ปลอดภัยกฎหมายกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติม ๔ รูปแบบ คือ ๑) ต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อนประกาศ ๒) ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการมีโอกาสชี้แจงโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐาน ๓) ให้แจ้งผู้เกี่ยวข้องทราบด้วย และ ๔) คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการดำเนินการ หรือคณะกรรมการจัดให้มีโดยผู้ประกอบการเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายก็ได้

การเรียกเก็บคืนสินค้ากฎหมายกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติม ๓ รูปแบบคือ ๑) ต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน ๒) พนักงานเจ้าหน้าที่เรียกเก็บหรือสั่งให้ผู้ประกอบการดำเนินการ และ ๓) คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการดำเนินการ หรือคณะกรรมการจัดให้มีโดยผู้ประกอบการเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายก็ได้

แต่พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบชายตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ ไม่ได้ให้อำนาจในการเรียกเก็บคืนสินค้า ส่วนพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ ไม่ได้ให้อำนาจในการประกาศแจ้งเตือนภัย และการเรียกเก็บคืนสินค้า

ตารางที่ ๒ อำนาจทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

(✓ = มี, ✗ = ไม่มี)

กฎหมาย	อำนาจ สินค้า	การตรวจสอบ แจ้งเตือนภัย	การเรียกเก็บ คืนสินค้า
๑. พระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐	✓ (๑)	✓ (๒)	✓ (๓)
๒. พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒	✓ (๔)	✓	✗
๓. พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. ๒๕๓๕	✓ (๔)	✓ (๒) (๕)	✓ (๓)
๔. พระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ พ.ศ. ๒๕๕๑	✓ (๑)	✓ (๖)	✓ (๓)
๕. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒	✓ (๗)	✓ (๗) (๕)	✓ (๗)
๖. พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบชายตรง พ.ศ. ๒๕๔๕	✓ (๔)	✓	✗
๗. พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑	✓ (๔)	✗	✗
๘. พระราชบัญญัติ มาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. ๒๕๕๑	✓ (๑)	✓ (๒)	✓ (๒) (๗)

หมายเหตุ:

กฎหมาย	อำนาจ	การตรวจสอบ สินค้า	การประกาศ แจ้งเตือนภัย	การเรียกเก็บ ค่านสินค้า
(๑) ความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ, รัฐทำหน้าที่ ตรวจสอบ		(๕) ผู้ประกอบการมีโอกาสชี้แจงโต้แย้ง และแสดง พยานหลักฐาน		
(๒) โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการ		(๖) ให้แจ้งผู้เกี่ยวข้องทราบด้วย		
(๓) พนักงานเจ้าหน้าที่เรียกเก็บหรือสั่งให้ผู้ประกอบการ ดำเนินการ		(๗) คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการ ดำเนินการ หรือคณะกรรมการจัดให้มีโดย		
(๔) ดำเนินการโดยรัฐ		ผู้ประกอบการเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายก็ได้		

ในการเปรียบเทียบอำนาจทางกฎหมายกับผลการดำเนินการประกาศแจ้งผลการตรวจสอบต่อสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วย การแจ้งเตือนภัยตามอำนาจ, ระยะเวลาในการออกประกาศ, รูปแบบการแจ้งเตือนภัย, ช่องทางการสื่อสาร และข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน (ตารางที่ ๓) พบว่า หน่วยงานรัฐที่ทำการศึกษามีการแจ้งเตือนภัยสินค้าไม่ปลอดภัยตามอำนาจทางกฎหมาย ยกเว้น สมอ.ที่ไม่มีอำนาจทางกฎหมายในการแจ้งเตือนภัย ส่วน มกอช.แม้เว็บไซต์มีหัวข้อ “เตือนภัยสินค้าเกษตร” แต่พบว่าเนื้อหาที่นำเสนอเป็นข่าวสถานการณ์สินค้าเกษตร สำหรับการแจ้งเตือนภัยสินค้าไม่ปลอดภัย มี ๓ รูปแบบ ได้แก่ ๑) ข่าวแจ้งเตือนภัยทางเว็บไซต์องค์กรและสื่ออื่น (หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์) ๒) ฐานข้อมูลแจ้งเตือนภัยทางเว็บไซต์ขององค์กร ๓) ประกาศ/คำสั่งขององค์กร

ด้านรายละเอียดในการประกาศแจ้งเตือนภัยประกอบด้วยข้อมูลหลักคือ ผลวิเคราะห์ หรือผลทดสอบเชื้อผลิตภัณฑ์ ชื่อผู้ผลิต ซึ่งเป็นไปตามอำนาจทางกฎหมาย ยกเว้น งานด้านขายตรงและการตลาดแบบตรง สคบ. เว็บไซต์ระบุรายชื่อผู้ประกอบการธุรกิจขายตรงที่ถูกเพิกถอนการประกอบธุรกิจขายตรง แต่ไม่ระบุชื่อสินค้าหรือบริการ ทั้งที่พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ.๒๕๔๕ ให้อำนาจในการระบุชื่อสินค้าหรือบริการด้วย

ด้านระยะเวลาในการประกาศแจ้งเตือนภัยพบว่า ขึ้นอยู่กับรูปแบบการแจ้งเตือนภัย คือ ถ้าเป็นข่าวแจ้งเตือนภัยผ่านเว็บไซต์องค์กรและสื่ออื่น ใช้ระยะเวลา ๑-๕ วันหลังพบปัญหา, ถ้าเป็นประกาศ หรือ คำสั่งขององค์กร ใช้ระยะเวลา ตั้งแต่ ๓ เดือน ถึง ๒ ปี, ส่วนฐานข้อมูลแจ้งเตือนภัยทางเว็บไซต์ขององค์กร ไม่สามารถระบุระยะเวลาได้ เนื่องจากไม่ข้อมูลไม่ชัดเจน

ส่วนด้านการสืบค้นข้อมูลทางเว็บไซต์ขององค์กรที่เกี่ยวข้องในประเด็นช่องทางการเผยแพร่ และความ เป็นปัจจุบันของข้อมูล พบว่า การเผยแพร่ข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา มีช่องทางการเผยแพร่ข้อมูลหลายช่องทาง โดยช่องทางที่มีการเผยแพร่ข้อมูลที่เข้าถึงง่ายมี ๓ ช่องทางคือ ช่องทางที่ ๑ ข่าวแจ้งเตือนภัย และ ช่องทางที่ ๒ ฐานข้อมูลแจ้งเตือนภัยของศูนย์เฝ้าระวังความปลอดภัยด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ เป็นช่องทางที่เข้าถึงง่าย และข้อมูลมีความเป็นปัจจุบัน ส่วนช่องทางที่ ๓ ฐานข้อมูล ออย.แจ้งเตือนภัย แม้จะเป็นช่องทางเข้าถึงง่ายแต่ข้อมูลไม่เป็นปัจจุบัน, การเผยแพร่ข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มี ๒ ส่วน ในส่วนที่ ๑ ศูนย์เฝ้าระวังและพิสูจน์สินค้าไม่ปลอดภัย เป็นช่องทางเข้าถึงง่ายและข้อมูลเป็นปัจจุบัน ส่วนที่ ๒ งานด้านขายตรงและตลาดแบบตรงแม้ว่าช่องทางเข้าถึงง่าย แต่ข้อมูลไม่ชัดเจนว่าเป็นปัจจุบันหรือไม่

ตารางที่ ๓ อำนาจทางกฎหมายกับผลการดำเนินการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าไม่ปลอดภัย ( =มี,  =ไม่มี)

กฎหมาย	อำนาจทางกฎหมาย		ผลการดำเนินการประกาศแจ้งเตือนภัย							
	ประกาศแจ้งเตือนภัย	ระยะเวลา	รายละเอียดประกาศ	มีประกาศแจ้งเตือนภัย	รูปแบบ	รายละเอียด	ระยะเวลา	ช่องทางเผยแพร่	การเข้าถึง	ข้อมูลเป็นปัจจุบัน
๑. พระราชบัญญัติยา พ.ศ.๒๕๑๐	✓	ไม่ระบุ	ผลการตรวจสอบหรือวิเคราะห์คุณภาพ	✓	คำสั่งกระทรวง/คำสั่งคณะกรรมการ	ผลวิเคราะห์ ชื่อผลิตภัณฑ์ ชื่อผู้ผลิต	๓ เดือน – ๒ ปี/ ๗ วัน- ๓ เดือน	เว็บไซต์สำนักงาน (กฎหมายยา) [๘]	-ต้องทราบโครงสร้างเว็บไซต์-สืบค้นยาก	✓
				✓	ข่าวแจ้งเตือนและประชาสัมพันธ์	ผลวิเคราะห์ ชื่อผลิตภัณฑ์ ชื่อผู้ผลิต	๑-๕ วัน	เว็บไซต์ อย.	-เข้าถึงง่าย	✓
				✓	ฐานข้อมูล	ผลวิเคราะห์ ชื่อผลิตภัณฑ์ ชื่อผู้ผลิต	ไม่ชัดเจน	เว็บไซต์ อย.แจ้งเตือนภัย	เข้าถึงง่าย สืบค้นได้	ข้อมูลปี ๒๕๕๕-๒๕๕๑
				✓	ข่าวแจ้งเตือน	ADR จากการใช้ยา, ชื่อผลิตภัณฑ์ ชื่อผู้ผลิต	ไม่ระบุ	เว็บไซต์ศูนย์เฝ้าระวังความปลอดภัยด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ	-เข้าถึงง่าย	✓

กฎหมาย	อำนาจทางกฎหมาย			ผลการดำเนินการประกาศแจ้งเตือนภัย						
	ประกาศแจ้งเตือนภัย	ระยะเวลา	รายละเอียดประกาศ	มีประกาศแจ้งเตือนภัย	รูปแบบ	รายละเอียด	ระยะเวลา	ช่องทางเผยแพร่	การเข้าถึง	ข้อมูลเป็นปัจจุบัน
๒. พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒	✓	ไม่ระบุ	๑. ผลการตรวจพิสูจน์ ๒. ชื่อผู้ผลิต ๓. ชนิดและลักษณะของอาหารหรือภาชนะบรรจุ ๔. ชื่อทางการค้า ๕. หรือลำดับครั้งที่ผลิตหรือนำเข้า ๖. ลำดับครั้งที่ผลิตหรือนำเข้า	✓	ข่าวแจ้งเตือนและข่าวประชาสัมพันธ์	ผลวิเคราะห์ ชื่อผลิตภัณฑ์ ชื่อผู้ผลิต	๑-๕ วัน	เว็บไซต์สำนักส่งเสริมและสนับสนุนอาหารปลอดภัย (ข่าวสารเตือนภัยภายในประเทศ) [๙]	ต้องทราบโครงสร้างเว็บไซต์	ข้อมูลถึง ๒๕๕๒
				✓	ข่าวประชาสัมพันธ์	ผลวิเคราะห์ ชื่อผลิตภัณฑ์ ชื่อผู้ผลิต	๑-๕ วัน	เว็บไซต์ อย.	-เข้าถึงง่าย	✓
				✓	ฐานข้อมูล	ผลวิเคราะห์ ชื่อผลิตภัณฑ์ ชื่อผู้ผลิต	ไม่ชัดเจน	เว็บไซต์ อย.แจ้งเตือนภัย	เข้าถึงง่ายสืบค้นได้	ข้อมูลปี ๒๕๕๓
				ไม่สามารถสืบค้นต่อได้	ไม่สามารถสืบค้นต่อได้	ไม่สามารถสืบค้นต่อได้	เว็บไซต์สำนักอาหาร, หน่วยเคลื่อนที่เพื่อความปลอดภัยด้านอาหาร ^[๑๐]	เฉพาะเจ้าหน้าที่	ไม่สามารถสืบค้นต่อได้	
๓. พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. ๒๕๓๕	✓	ไม่ระบุ	ผลการตรวจสอบหรือวิเคราะห์	✓	ประกาศ อย.	ผลวิเคราะห์ ชื่อผลิตภัณฑ์ ชื่อผู้ผลิต	๑ เดือน - มากกว่า ๑ ปี	เว็บไซต์กลุ่มควบคุมเครื่องมือสำอาง อย.	ต้องทราบโครงสร้างเว็บไซต์	ข้อมูลถึง ๒๕๕๖

กฎหมาย	อำนาจทางกฎหมาย			ผลการดำเนินการประกาศแจ้งเตือนภัย						
	ประกาศแจ้งเตือนภัย	ระยะเวลา	รายละเอียดประกาศ	มีประกาศแจ้งเตือนภัย	รูปแบบ	รายละเอียด	ระยะเวลา	ช่องทางเผยแพร่	การเข้าถึง	ข้อมูลเป็นปัจจุบัน
							(มากกว่า ๒ ปี เมื่อนับเวลาพบ)	(ประกาศผลวิเคราะห์) ^[๑๑]		
				✓	ฐานข้อมูล	ผลวิเคราะห์ ชื่อผลิตภัณฑ์ ชื่อผู้ผลิต	ไม่ชัดเจน	เว็บไซต์ ออ.แจ้งเตือนภัย	เข้าถึงง่าย สืบค้นได้	ข้อมูลปี ๒๕๕๖
				✓	ข่าวแจ้งเตือนภัยและประชาสัมพันธ์	ผลวิเคราะห์ ชื่อผลิตภัณฑ์ ชื่อผู้ผลิต	๑-๕ วัน	เว็บไซต์ ออ.	-เข้าถึงง่าย	✓
๔. พระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ พ.ศ. ๒๕๕๑	✓	โดยเร็ว	ผลตรวจสอบหรือวิเคราะห์	✓	ข่าวแจ้งเตือนภัยและประชาสัมพันธ์	ผลวิเคราะห์ ชื่อผลิตภัณฑ์ ชื่อผู้ผลิต	๑-๕ วัน	เว็บไซต์ ออ.	-เข้าถึงง่าย	✓
๕. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒	✓	ไม่ระบุ	อันตรายของสินค้าหรือการดำเนินการเกี่ยวกับสินค้านั้นคือ ห้ามขาย,เรียกคืนสินค้า,ปรับปรุงหรือเปลี่ยนหรือขอใช้ราคาสินค้า	✓	ข่าวแจ้งเตือนภัยและประชาสัมพันธ์ และฐานข้อมูล ผลทดสอบ	อันตรายของสินค้าหรือการดำเนินการเกี่ยวกับสินค้านั้น ผลทดสอบ ชื่อผลิตภัณฑ์	ไม่ระบุ	เว็บไซต์ศูนย์เฝ้าระวังและพิสูจน์สินค้าไม่ปลอดภัย	เข้าถึงง่าย	เป็นปัจจุบัน

กฎหมาย	อำนาจทางกฎหมาย		ผลการดำเนินการประกาศแจ้งเตือนภัย							
	ประกาศแจ้งเตือนภัย	ระยะเวลา	รายละเอียดประกาศ	มีประกาศแจ้งเตือนภัย	รูปแบบ	รายละเอียด	ระยะเวลา	ช่องทางเผยแพร่	การเข้าถึง	ข้อมูลเป็นปัจจุบัน
			ให้แก่ผู้บริโภค,ส่งสินค้านั้นกลับคืนออกนอกราชอาณาจักร,ทำลายสินค้านั้น			ชื่อผู้ผลิต				
๖. พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบขายตรง พ.ศ. ๒๕๔๕	✓	ไม่ระบุ	ระบุชื่อสินค้าหรือบริการ หรือชื่อของผู้จำหน่ายอิสระ ตัวแทนขายตรง ผู้ประกอบธุรกิจขายตรง หรือผู้ประกอบการธุรกิจตลาดแบบตรงด้วยก็ได้	✓	ฐานข้อมูล	รายชื่อผู้ประกอบการ เพิกถอนการประกอบธุรกิจขายตรง	ไม่ระบุ	เว็บไซต์ สคบ. (งานด้านขายตรงและตลาดแบบตรง) ^[๑๒]	เข้าถึงง่าย	ไม่ชัดเจน
๗. พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑	✗									
๘. พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. ๒๕๕๑	✓ (๒)	ไม่ระบุ	ระบุชื่อผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้า พร้อมทั้งชนิด และลักษณะของสินค้าเกษตรหรือภาชนะบรรจุภัณฑ์ และถ้าสินค้าเกษตร	✗	ข่าวประชาสัมพันธ์	ฐานข่าวสถานการณ์สินค้าเกษตร	ไม่ระบุ	เว็บไซต์สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (เตือนภัยสินค้าเกษตร) ^[๑๓]	เข้าถึงง่าย	ไม่ชัดเจน

กฎหมาย	อำนาจทางกฎหมาย			ผลการดำเนินการประกาศแจ้งเตือนภัย						
	ประกาศแจ้งเตือนภัย	ระยะเวลา	รายละเอียดประกาศ	มีประกาศแจ้งเตือนภัย	รูปแบบ	รายละเอียด	ระยะเวลา	ช่องทางเผยแพร่	การเข้าถึง	ข้อมูลเป็นปัจจุบัน
			หรือภาชนะบรรจุดังกล่าวมีชื่อทางการค้าหรือลำดับครั้งที่ผลิต ส่งออก หรือนำเข้าก็ให้ระบุชื่อทางการค้าหรือลำดับครั้งที่ผลิต ส่งออกหรือนำเข้านั้นด้วย แล้วแต่กรณี							

วิจารณ์และสรุปผล

จากผลการศึกษาสรุปได้ว่า กฎหมายที่ทำการศึกษา ๘ ฉบับ ให้อำนาจในการตรวจสอบคุณภาพสินค้า แต่อำนาจในการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าไม่ปลอดภัย และการเรียกเก็บคืนสินค้าไม่ปลอดภัย ไม่ได้มีในทุกฉบับ โดยพบว่า พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบขายตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ ไม่มีอำนาจในการเรียกเก็บคืนสินค้าไม่ปลอดภัย ส่วนพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ ไม่มีอำนาจทั้งประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าไม่ปลอดภัย และการเรียกเก็บคืนสินค้าไม่ปลอดภัย ส่งผลให้ผู้บริโภคไม่สามารถทราบข้อมูลว่าสินค้าใดไม่ปลอดภัย และทำให้สินค้าดังกล่าวตกค้างอยู่ในตลาดเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค

ภาระในการดำเนินการตั้งแต่ ตรวจสอบคุณภาพสินค้า ประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าไม่ปลอดภัย และการเรียกเก็บคืนสินค้าไม่ปลอดภัย เป็นของหน่วยงานรัฐ ยกเว้น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กำหนดให้ภาระการดำเนินการทั้ง ๓ ส่วน เป็นของผู้ประกอบการ ส่วน พระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ และพระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดภาระในการควบคุมคุณภาพสินค้าเป็นของผู้ประกอบการ แต่ขั้นตอนที่เหลือ ยังเป็นภาระของหน่วยงานรัฐ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการสามารถอุทธรณ์คำสั่งได้

ในประเด็นการแจ้งเตือนภัย แม้กฎหมายที่ทำการศึกษา ๗ ฉบับ ที่ให้อำนาจในการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าไม่ปลอดภัย แต่พบว่า รูปแบบการและช่องทางแจ้งเตือนภัยมีความหลากหลายตั้งแต่ ๑) ข่าวประชาสัมพันธ์และแจ้งเตือนภัย ซึ่งเป็นช่องทางที่ผู้บริโภคเข้าถึงง่าย ข้อมูลเป็นปัจจุบัน แต่สืบค้นข้อมูลยาก ๒) ฐานข้อมูลแจ้งเตือนภัย ซึ่งเป็นอีกช่องทางที่ผู้บริโภคเข้าถึงง่ายและสืบค้นข้อมูลได้ง่าย แต่พบว่าหลายฐานข้อมูลบางส่วนไม่เป็นปัจจุบัน และ ๓) คำสั่ง หรือประกาศแจ้งเตือนภัย แม้จะเป็นข้อมูลเปิดเผยบนเว็บไซต์ แต่ผู้บริโภคจำเป็นต้องทราบโครงสร้างของเว็บไซต์เพื่อเข้าถึงข้อมูล และระยะเวลาในการแจ้งเตือนภัยหลังพบสินค้าไม่ปลอดภัย ใช้เวลาตั้งแต่ ตั้งแต่ ๓ เดือน ถึง ๒ ปี

นอกจากนี้ยังพบว่า การแจ้งเตือนภัย ตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบขายตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ มีเพียงการประกาศรายชื่อผู้ประกอบการที่กระทำผิดกฎหมาย แต่ไม่มีการระบุรายชื่อสินค้า ส่วนการแจ้งเตือนภัยตาม พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. ๒๕๕๑ เมื่อศึกษาสาระในช่องทาง “เตือนภัยสินค้าเกษตร” พบว่าเป็นการนำเสนอข่าวสถานการณ์สินค้าเกษตร ไม่ใช่การแจ้งเตือนภัยสินค้าไม่ปลอดภัย ส่วนฐานข้อมูลสถานการณ์อาหารปลอดภัย หน่วยเคลื่อนที่เพื่อความปลอดภัยด้านอาหาร (Mobile Unit) และระบบ FAST เป็นระบบแจ้งเตือนภัยภายในประเทศ รับผิดชอบโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) รวมทั้งระบบแจ้งเตือนความปลอดภัยอาหารและอาหารสัตว์สำหรับประเทศไทย (Thailand Rapid Alert System for Food and Feed ,Thai RASFF) ^[๑๔] รับผิดชอบโดยสำนักมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ เป็นฐานข้อมูลที่เข้าถึงได้เฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐ

จากข้อมูลข้างต้นจึงเห็นได้ว่าการกำกับดูแลความปลอดภัยของสินค้าภายใต้กฎหมายทั้ง ๘ ฉบับ ยังไม่รอบด้าน โดยเฉพาะประเด็นการแจ้งเตือนภัยพบว่ากฎหมายบางฉบับไม่ได้ให้อำนาจในแจ้งเตือนภัย ในขณะที่กฎหมายบางฉบับให้อำนาจในแจ้งเตือนภัยแต่หน่วยงานรัฐบางหน่วยไม่ได้ดำเนินการ หรือดำเนินการล่าช้า นอกจากนี้ภาระในการควบคุมกำกับดูแลยังอยู่ที่หน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีทรัพยากรด้านบุคลากร งบประมาณ และเทคโนโลยีจำกัด แต่ผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการขายสินค้ากลับรับภาระน้อย ดังนั้น

จำเป็นต้องมีการพัฒนากฎหมายเพื่อให้ระบบคุ้มครองผู้บริโภคมีประสิทธิภาพและเอื้อให้ผู้บริโภคเข้าถึงข้อมูลแจ้งเตือนภัยสินค้าไม่ปลอดภัยได้ง่ายและรวดเร็ว ไม่สร้างภาระให้หน่วยงานรัฐมากเกินไป แต่ต้องให้ผู้ประกอบการร่วมรับภาระด้วย นอกจากนี้ต้องมีมาตรการที่ทำให้เกิดการดำเนินการตามกฎหมายอย่างจริงจัง

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าไม่ปลอดภัยต่อสาธารณะสรุปผลว่าจำเป็นต้องมีการพัฒนากฎหมายเพื่อให้ระบบคุ้มครองผู้บริโภคมีประสิทธิภาพและเอื้อให้ผู้บริโภคเข้าถึงข้อมูลแจ้งเตือนภัยสินค้าไม่ปลอดภัยได้ง่ายและรวดเร็ว ไม่สร้างภาระให้หน่วยงานรัฐมากเกินไป แต่ต้องให้ผู้ประกอบการร่วมรับภาระด้วย ดังนั้นข้อเสนอแนะในการพัฒนากฎหมายแจ้งเตือนภัยสินค้าไม่ปลอดภัย คือ

๑. ควรพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าไม่ปลอดภัยทั้งระบบ แต่เนื่องจากกฎหมายทั้ง ๘ ฉบับมีสาระแตกต่างกัน การแก้กฎหมายที่ละฉบับต้องใช้เวลามาก ดังนั้นการพัฒนากฎหมายจึงควรจัดทำเป็นกฎหมายแจ้งเตือนภัยสินค้าไม่ปลอดภัยที่เป็นกฎหมายกลาง เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถนำไปใช้ได้ เช่นเดียวกับ พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ.๒๕๕๘

๒. หลักการของการจัดทำกฎหมายแจ้งเตือนภัยสินค้าไม่ปลอดภัย ควรเป็นไปเพื่อพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงานในกระบวนการแจ้งเตือนภัยสินค้าไม่ปลอดภัยให้ มีประสิทธิภาพและเอื้อให้ผู้บริโภคเข้าถึงข้อมูลแจ้งเตือนภัยสินค้าไม่ปลอดภัยได้ง่ายและรวดเร็ว ไม่สร้างภาระให้หน่วยงานรัฐมากเกินไป แต่ต้องให้ผู้ประกอบการร่วมรับภาระในกระบวนการ ตั้งแต่กระบวนการตรวจสอบคุณภาพสินค้า ประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าไม่ปลอดภัย และการเรียกเก็บคืนสินค้าไม่ปลอดภัย โดยการตรวจสอบคุณภาพสินค้าอาจใช้หน่วยตรวจสอบภายนอกที่หน่วยงานรัฐหรือคณะกรรมการรับรอง จะทำให้การดำเนินงานมีความคล่องมากขึ้น

๓. การกำหนดเงื่อนไขในการประกาศแจ้งเตือนภัยสินค้าไม่ปลอดภัยว่าต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการเป็นรายกรณีก่อนดำเนินการ ทำให้ไม่สามารถระทำการประกาศแจ้งเตือนภัยได้ทันที ดังนั้นควรมีพัฒนากฎหมาย หรือ ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์มอบอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถกระทำได้โดยอัตโนมัติ เช่นเดียวกับ ที่คณะกรรมการยามอบอำนาจให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาประกาศผลการตรวจสอบ หรือผลการวิเคราะห์คุณภาพยาให้ประชาชนทราบ ในการเรียกเก็บยาคืนและการเตือนภัยด้วยวิธีต่างๆ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการเป็นรายกรณีตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ^[๑๔]

๔. ควรพัฒนาช่องทางแจ้งเตือนภัยสินค้าไม่ปลอดภัยให้เป็นช่องทางที่เข้าถึงง่าย ข้อมูลชัดเจน ครบถ้วน เป็นปัจจุบัน และรวมเป็นฐานข้อมูลเดียวกัน ตัวอย่างเช่น ระบบแจ้งเตือนภัยฐานข้อมูลคุณภาพความปลอดภัยผลิตภัณฑ์สุขภาพ

๕. มีมาตรการที่ทำหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องแจ้งเตือนภัยสินค้าไม่ปลอดภัยให้ทันการณ์

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ด้วยความช่วยเหลือของ ภก.วรวิทย์ กิตติวงศ์สุนทร อาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งท่านได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำวิจัย และขอขอบคุณ ผศ.ดร.ภญ.วรรณ ศิริวิริยานุภาพ สำหรับข้อแนะนำและความช่วยเหลือในทุกๆด้าน

นอกจากนี้ขอขอบพระคุณ แผนงานพัฒนาวิชาการและกลไกคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ (คคส.), สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และวิทยาลัยการคุ้มครองผู้บริโภคด้านยาและสุขภาพ แห่งประเทศ สมาเภัสัชกรรม ที่สนับสนุนการวิจัยนี้

เอกสารอ้างอิง

๑. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๖
๒. เว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา <http://www.fda.moph.go.th/> (สืบค้น ๓๐ เม.ย.๕๘)
๓. เว็บไซต์ อย.แจ้งเตือนภัย
http://newsser.fda.moph.go.th/safetyalert/frontend/theme_1/index.php?Submit=Clear
(สืบค้น ๓๐ เม.ย.๕๘)
๔. เว็บไซต์ศูนย์เฝ้าระวังความปลอดภัยด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (สืบค้น ๓๐ เม.ย.๕๘) <http://thaihpvc.fda.moph.go.th/thaihvc/index.jsf>
๕. เว็บไซต์ศูนย์เฝ้าระวังและพิสูจน์สินค้าไม่ปลอดภัย สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
http://www.ocpb.go.th/ewtadmin/ewt/upvac_web/main.php?filename=in (สืบค้น ๓๐ เม.ย.๕๘)
๖. เว็บไซต์ระบบแจ้งเตือนภัยฐานข้อมูลคุณภาพความปลอดภัยผลิตภัณฑ์สุขภาพ
<http://tumdee.org/alert/> (สืบค้น ๓๐ เม.ย.๕๘)
๗. ข่าว เปิดตัวแอปฯ แฉ “ยา-อาหารเสริม-เครื่องสำอาง” อันตราย บอกสารพิษ แหล่งขายชัด, ผู้จัดการออนไลน์, ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๘,
<http://www.manager.co.th/QOL/ViewNews.aspx?NewsID=9580000034182>
๘. เว็บไซต์ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (กฎหมายยา)
http://drug.fda.moph.go.th/zone_law/law๐๓๙.asp (สืบค้น ๓๐ เม.ย.๕๘)
๙. เว็บไซต์ สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนอาหารปลอดภัย (สืบค้น ๓๐ เม.ย.๕๘)
๑๐. เว็บไซต์หน่วยเคลื่อนที่เพื่อความปลอดภัยด้านอาหาร สำนักงานอาหาร อย.
<http://www.foodsafetymobile.org/index.php> (สืบค้น ๓๐ เม.ย.๕๘)
๑๑. เว็บไซต์กลุ่มเครื่องสำอาง อย.(ประกาศผลวิเคราะห์) http://e-cosmetic.fda.moph.go.th/frontend/theme_1/analyze.php?Submit=Clear&Page=&ID_Lookup=0000000007 (สืบค้น ๓๐ เม.ย.๕๘)
๑๒. เว็บไซต์ สคบ. (งานด้านขายตรงและตลาดแบบตรง)
http://www.ocpb.go.th/ewt_news.php?nid=779 (สืบค้น ๓๐ เม.ย.๕๘)
๑๓. เว็บไซต์สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (เตือนภัยสินค้าเกษตร)
http://www.acfs.go.th/list_news.php?pageid=1&ntype=11 (สืบค้น ๓๐ เม.ย.๕๘)
๑๔. เว็บไซต์ระบบแจ้งเตือนความปลอดภัยอาหารและอาหารสัตว์สำหรับประเทศไทย
<http://www.thrasff.net/> (สืบค้น ๓๐ เม.ย.๕๘)
๑๕. ประกาศสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เรื่องหลักเกณฑ์การพิจารณาประกาศผลการตรวจสอบหรือวิเคราะห์คุณภาพยา, ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๕

ภาคผนวก จ

คณะกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค

คณะอนุกรรมการจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปของหน่วยงานภาครัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค

คณะอนุกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม และเศรษฐกิจดิจิทัล

คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมาย แนวนโยบาย และปรับปรุงมาตรการคุ้มครองผู้บริโภค

คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการรับบริการสาธารณสุข

คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาและจัดทำร่างพระราชบัญญัติการจัดการสินค้าไม่ปลอดภัย
พ.ศ.

คณะกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค

๑. นางสาวสารี	อ่องสมหวัง	ประธานกรรมการ
๒. พลเอก ภูติศ	หัตตยโชติ	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายวิทยา	กุลสมบูรณ์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายเจริญศักดิ์	ศาลากิจ	รองประธานกรรมการ คนที่สาม
๕. นายทรงชัย	วงศ์สวัสดิ์	รองประธานกรรมการ คนที่สี่
๖. นายอุดม	เฟื่องฟู	ที่ปรึกษากรรมการ
๗. นายอดิศักดิ์	ภาณุพงศ์	โฆษกกรรมการ คนที่หนึ่ง
๘. นายนิพนธ์	นาคสมภพ	โฆษกกรรมการ คนที่สอง
๙. นายฐิติ	วุฒิกอวิทย์	กรรมการ
๑๐. พันเอก ธนศักดิ์	มิตรภานนท์	กรรมการ
๑๑. นายประดิษฐ์	เรืองดิษฐ์	กรรมการ
๑๒. นายวรรณชัย	บุญบำรุง	กรรมการ
๑๓. พันเอก สิริวิชญ์	นาคทอง	กรรมการ
๑๔. นางอรพินท์	วงศ์ชุมพิศ	กรรมการ
๑๕. นางอุบล	หลิมสกุล	กรรมการ
๑๖. นายวินัย	ทะหัลัน	เลขานุการคณะกรรมการ

คณะอนุกรรมการจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปของหน่วยงานภาครัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค

๑. พลเอก ภูติศ	ทัตติยโชติ	ประธานอนุกรรมการ
๒. นายเจริญศักดิ์	ศาลากิจ	รองประธานอนุกรรมการ
๓. นายอดิศักดิ์	ภาณุพงศ์	โฆษกคณะอนุกรรมการ
๔. พันเอก สิริวิชญ์	นาคทอง	อนุกรรมการ
๕. พันเอก ธนศักดิ์	มิตรภานนท์	อนุกรรมการ
๖. นางอุบล	หลิมสกุล	อนุกรรมการ
๗. นางอรพินท์	วงศ์ชุมพิศ	อนุกรรมการ
๘. นาวาเอก บัญชา	รัตนภรณ์	อนุกรรมการ
๙. พันตำรวจโท เบญจพล	จันทวรรณ	อนุกรรมการ
๑๐. นายพชร	วงศ์วิลาวัณย์	อนุกรรมการ
๑๑. พลตำรวจตรี วันชัย	วิสุทธินันท์	อนุกรรมการ
๑๒. นายสมศักดิ์	เกียรติชัยลักษณ์	อนุกรรมการ
๑๓. นายอนุวัติ	เตียวตระกูล	อนุกรรมการ
๑๔. พันเอก อรรคเดช	ประทีปอุษานนท์	เลขานุการคณะอนุกรรมการ
๑๕. นางสาวภคอร	จันทรรณ	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑๖. นายบรรจง	เลาหพงษ์	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑๗. นางอัญชนา	วิทยารธรรมธัช	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค กิจกรรมกระจายเสียง กิจกรรมโทรทัศน์ กิจกรรมโทรคมนาคม และเศรษฐกิจดิจิทัล

๑. นางสาวสารี	อ่องสมหวัง	ประธานอนุกรรมการ
๒. นายประดิษฐ์	เรืองดิษฐ์	รองประธานอนุกรรมการ
๓. นางสาวสุวรรณา	สมบัติรักษาสุข	โฆษกอนุกรรมการ
๔. พลเอก ภูติศ	ทัตติยโชติ	อนุกรรมการ
๕. นายนิพนธ์	นาคสมภพ	อนุกรรมการ
๖. นายวิทยา	กุลสมบุญ	อนุกรรมการ
๗. นางสาวสุวรรณา	จิตประภัสส์	อนุกรรมการ
๘. นางสุนทรี ทับทิมไทย	ชัยสัมฤทธิ์โชค	อนุกรรมการ
๙. นางสาวโสภิตา	วีรกุลเทวัญ	อนุกรรมการ
๑๐. นางสาวสุกรานต์	โรจน์ไพรวงศ์	เลขานุการคณะอนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมาย แผนนโยบาย และปรับปรุงมาตรการคุ้มครองผู้บริโภค

๑. นายวิทยา	กุลสมบูรณ์	ประธานอนุกรรมการ
๒. นายวินัย	คะห์ลัน	รองประธานอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายนิพนธ์	นาคสมภพ	รองประธานอนุกรรมการ คนที่สอง
๔. นายคัมภีร์	ดิษฐากรณ์	โฆษกอนุกรรมการ
๕. นางสาวจิตรรา	เศรษฐอุดม	อนุกรรมการ
๖. นายชัยรัตน์	แสงอรุณ	อนุกรรมการ
๗. นายทรงชัย	วงศ์สวัสดิ์	อนุกรรมการ
๘. นายวรรณชัย	บุญบำรุง	อนุกรรมการ
๙. นางธิดา	ศรีไพพรรณ	อนุกรรมการ
๑๐. นายปรัชญา	ฉิมวิเศษ	อนุกรรมการ
๑๑. นายไพบูลย์	ช่วงทอง	อนุกรรมการ
๑๒. นายวรวิทย์	กิตติวงศ์สุนทร	อนุกรรมการ
๑๓. นายสมชาย	สาโรวาท	อนุกรรมการ
๑๔. นายสุปรีย์	วงศ์ดีพร้อม	อนุกรรมการ
๑๕. ผู้ช่วยศาสตราจารย์วรรณ	ศรีวิยานุภาพ	เลขานุการคณะอนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข

๑. นายทรงชัย	วงศ์สวัสดิ์	ประธานอนุกรรมการ
๒. นายวรรณชัย	บุญบำรุง	รองประธานอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นางสุนี	ไชยรส	รองประธานอนุกรรมการ คนที่สอง
๔. นายฐิติ	วุฒิกอวิทย์	รองประธานอนุกรรมการ คนที่สาม
๕. นายวิทยา	กุลสมบูรณ์	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๖. นางสาวสารี	อ่องสมหวัง	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๗. พลเอก ภูติศ	ทัตติยโชติ	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๘. พันเอก สิริวิชญ์	นาคทอง	โฆษกอนุกรรมการ
๙. พันเอก ธนศักดิ์	มิตรภานนท์	ผู้ช่วยโฆษกอนุกรรมการ
๑๐. นางอุดมลักษณ์	อุ้นศรี	เลขานุการคณะอนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาและจัดทำร่างพระราชบัญญัติการจัดการสินค้าไม่ปลอดภัย พ.ศ.

๑. นายวิทยา	กุลสมบูรณ์	ประธานอนุกรรมการ
๒. นางสาวพรพรรณ	สุนทรธรรม	รองประธานอนุกรรมการ
๓. นายเกรียงไกร	เกียรติดำรง	อนุกรรมการ
๔. นางสาวจิตรา	เศรษฐอุดม	อนุกรรมการ
๕. นายเชิดวุฒิ	สินพิมลบูรณ์	อนุกรรมการ
๖. นายปนิธาน	ช่อผูก	อนุกรรมการ
๗. นายปรัชญา	ฉิมวิเศษ	อนุกรรมการ
๘. นายพัสกร	ทัฬหมงคล	อนุกรรมการ
๙. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ไพบุลย์	ช่วงทอง	อนุกรรมการ
๑๐. ผู้ช่วยศาสตราจารย์วรรณ	ศรีวิริยานุภาพ	อนุกรรมการ
๑๑. นายศราวุธ	เลิศพลังสันติ	อนุกรรมการ
๑๒. นายพินาศ	ตะปวง	อนุกรรมการ
๑๓. นางรัศมี	วิศทเวทย์	อนุกรรมการและที่ปรึกษา
๑๔. พลเอก ภูติศ	หัตตยโชติ	อนุกรรมการและที่ปรึกษา
๑๕. นางสาวสรโรจน์	สุกมลสันต์	เลขานุการคณะอนุกรรมการ