



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่ 7199 / 137
วันที่ 30 ต.ค. 2550 / 19

ที่ สค ๐๐๐๑/ ๖๕๓๐

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๑๒๘ อาคารพญาไทพลาซ่า ชั้น ๒๗ กทม. ๑๐๕๐๐

๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๐

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง "องค์การอิสระ
ผู้บริโภคร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่...) พ.ศ." จำนวน ๑๐๐ ชุด

ตามที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในคราวประชุม ครั้งที่ ๑๓/๒๕๕๐ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่
๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ ได้มีมติเห็นชอบให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง "องค์การอิสระผู้บริโภคร่าง
พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่...) พ.ศ." ต่อคณะรัฐมนตรี นั้น

ในการนี้ สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ จึงขอส่งความเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าว เพื่อนำเสนอต่อ
คณะรัฐมนตรี ความละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(นางสาวพรรณราย ชันธกิจ)

เลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักกิจการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร. ๐-๒๖๑๒-๙๒๒๒ ต่อ ๒๒๕

โทรสาร ๐-๒๒๑๖-๕๒๒๒

ความเห็นและข้อเสนอแนะ
เรื่อง องค์การอิสระผู้บริโภคร
และร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ความเป็นมา

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เคยเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี ในประเด็นเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การอิสระผู้บริโภคแล้ว จำนวน ๔ ความเห็น ได้แก่

๑. ความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง การปรับเปลี่ยนสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภค (สคบ.) และการจัดตั้งองค์การอิสระผู้บริโภค เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๕

๒. ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การอิสระผู้บริโภค ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๕๗) เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๕

๓. ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่..) พ.ศ." เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๗

๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง การจัดตั้งองค์การอิสระผู้บริโภค เมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๐

ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ได้มีวาระพิจารณา ร่าง พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่..) พ.ศ. ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การอิสระ ผู้บริโภค คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้สำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค) รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ดังนี้

๑. การรับรองมูลนิธิหรือสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการต่อต้านการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม อาจเป็นกรณีที่เกินกว่าขอบเขตของการคุ้มครองผู้บริโภคเนื่องจากมีพระราชบัญญัติการแข่งขันทาง การค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่คุ้มครองการประกอบที่ไม่เป็นธรรมในทางการค้าอยู่แล้ว จึงอาจเป็นการก้าวล่วงไปในกฎหมายอื่นที่ไม่ใช่กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

๒. การกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ คัดเลือก คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของกรรมการ องค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในกฎกระทรวง ฯ ตามร่างมาตรา ๔๔/๑ จะเป็นการให้ฝ่ายบริหาร เป็นผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการ ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจ ครอบงำการดำเนินงานของกรรมการองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคได้ อันจะเป็นการขัดต่อ หลักการในมาตรา ๖๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ รวมทั้งการกำหนด ให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการองค์การ อิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคอาจทำให้คณะกรรมการไม่เป็นอิสระอย่างแท้จริงตามรัฐธรรมนูญใน เรื่องการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ

๓. การแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๓/๑ เกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการองค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ควรพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องหรือเตรียมรองรับกับบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วย

๔. ควรพิจารณาประเด็นการเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ในกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองผู้บริโภค กับการบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมายเฉพาะอีกฉบับหนึ่ง ว่ากรณีใดมีความเหมาะสมกว่า

ทั้งนี้ ควรรับฟังความคิดเห็นขององค์การเอกชนเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคประกอบด้วย แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง

และในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๐ คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง การจัดตั้งองค์การอิสระผู้บริโภค และรับทราบผลการพิจารณาและผลการดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต่อความเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าว ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

๑. กระทรวงยุติธรรมและสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไม่ขัดข้อง หากจะให้กระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ดำเนินการตราพระราชบัญญัติองค์การอิสระผู้บริโภคเป็นกฎหมายเฉพาะแยกออกจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค โดยต้องคำนึงถึงหลักการอื่นๆ ประกอบ และต้องการให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างองค์กรเอกชนผู้บริโภคกับองค์กรของรัฐ คือสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

๒. การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติทั้งหมดของคณะกรรมการองค์การอิสระผู้บริโภคไว้ในพระราชบัญญัติจะเป็นการซับซ้อนและขาดความยืดหยุ่นในทางปฏิบัติ

๓. สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไม่เห็นด้วยที่จะให้องค์การอิสระผู้บริโภคมีอำนาจในการเรียกข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจรัฐโดยเอกชน และเห็นว่าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการองค์การอิสระผู้บริโภคนั้น ไม่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการองค์การอิสระผู้บริโภค

๔. สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเสนอว่าสิ่งสำคัญสำหรับมาตรการเชิงป้องกัน มิให้เกิดปัญหาผู้บริโภคซ้ำ ได้แก่ การมีฐานข้อมูลในเชิงสถิติเพื่อการวิเคราะห์แนวโน้ม ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีศูนย์กลางข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค และเห็นร่วมกับกระทรวงยุติธรรมในหลักการในการบูรณาการการทำงานด้านคุ้มครองผู้บริโภคครบวงจร โดยมีได้เน้นแต่เฉพาะการดำเนินคดีเท่านั้น

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รับทราบมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว และเห็นว่าเพื่อให้การจัดตั้งองค์การอิสระผู้บริโภค และการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค เป็นไปด้วยความรอบคอบ จึงได้มอบหมายให้คณะทำงานการพัฒนาคุณภาพชีวิต สาธารณสุข

และคุ้มครองผู้บริโภค สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมต่อคณะรัฐมนตรี เรื่อง องค์การอิสระผู้บริโภค และร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

การดำเนินการ

คณะทำงานการพัฒนาคุณภาพชีวิต สาธารณสุข และคุ้มครองผู้บริโภค ได้ดำเนินการดังนี้

๑. ศึกษาทบทวนความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การอิสระผู้บริโภค และร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

๒. ศึกษารายงานการสัมมนาเวทีสาธารณะ เรื่องการจัดตั้งองค์การอิสระผู้บริโภค ซึ่งจัดโดยคณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สหพันธ์องค์กรผู้บริโภค มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค แผนงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะทำงานการพัฒนาคุณภาพชีวิต สาธารณสุข และคุ้มครองผู้บริโภค สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐

๓. ศึกษาข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การอิสระผู้บริโภค จากการสัมมนา เรื่องรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูประบบคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งจัดโดย สำนักงานคณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค สหพันธ์องค์กรผู้บริโภค มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค แผนงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะทำงานการพัฒนาคุณภาพชีวิต สาธารณสุข และคุ้มครองผู้บริโภค สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๐

๔. ศึกษาร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อผู้บริโภค พ.ศ. ฉบับของคณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และฉบับของสหพันธ์องค์กรผู้บริโภค

๕. ศึกษาร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .. ฉบับที่ผ่านการลงประชามติเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ แล้ว

ข้อวิเคราะห์

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ให้สำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค) รับข้อสังเกตไปประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ใน ๔ ประเด็นนั้น คณะทำงานฯ ได้พิจารณาแล้วมีข้อวิเคราะห์ดังนี้

๑. การรับรองมูลนิธิหรือสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการต่อต้านการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม อาจเป็นกรณีที่เกินกว่าขอบเขตของการคุ้มครองผู้บริโภคเนื่องจากมีพระราชบัญญัติการแข่งขันทาง

การค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่คุ้มครองการประกอบอาชีพที่ไม่เป็นธรรมในทางการค้าอยู่แล้ว
จึงอาจเป็นการก้าวล่วงไปในกฎหมายอื่นที่ไม่ใช่กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

การรับรองสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคหรือต่อต้านการแข่งขัน
อันไม่เป็นธรรมทางการค้า เป็นบทบัญญัติที่มีมาแต่เดิมในมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครอง
ผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อรองรับสิทธิในการฟ้องคดีหรือดำเนินการใดๆ ในคดีเพื่อการคุ้มครอง
ผู้บริโภคตามมาตรา ๔๑

ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ..) พ.ศ. นั้น มิได้แก้ไขเปลี่ยนแปลง
ในเรื่องการต่อต้านการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด การแก้ไขเพิ่มเติมที่เป็นสาระสำคัญ คือ
การเพิ่มการรับรองมูลนิธิ นอกเหนือไปจากเดิมที่รับรองเพียงแต่สมาคมเท่านั้น หากมีการแก้ไขตาม
ข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรี ย่อมเป็นการลดสิทธิในการมีส่วนร่วมคุ้มครองผู้บริโภคของภาค
ประชาสังคมลง จึงไม่สมควรที่จะตัดทอนถ้อยคำเกี่ยวกับการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้าออก

๒. การกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ คัดเลือก คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้าม
ของกรรมการองค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในกฎกระทรวง ฯ ตามร่างมาตรา ๔๔/๑ จะเป็น
การให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการ ทำให้
ฝ่ายบริหารมีอำนาจครอบงำการดำเนินงานของกรรมการองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค
ได้ อันจะเป็นการขัดต่อหลักการในมาตรา ๖๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช
๒๕๕๐ รวมทั้งการกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการ
ของคณะกรรมการองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคอาจทำให้คณะกรรมการไม่เป็นอิสระ
อย่างแท้จริงตามรัฐธรรมนูญในเรื่องการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความสำคัญในเรื่องความเป็นอิสระ
ในการทำงานขององค์การอิสระผู้บริโภคเป็นอย่างยิ่ง และได้เสนอมาโดยตลอดให้องค์การอิสระมีสำนัก
งานเลขานุการเป็นของตนเอง และการจัดตั้งองค์การอิสระผู้บริโภคมิใช่เป็นเพียงการตั้งในรูปคณะ
กรรมการภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคเท่านั้น แต่ต้องเป็นการตั้งองค์กรที่มีอำนาจ หน้าที่
มีหน่วยธุรการ มีกระบวนการสรรหาที่โปร่งใส และได้รับการสนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอ

ทั้งนี้ หลักการขององค์การอิสระผู้บริโภค เริ่มมีบัญญัติเป็นครั้งแรกในมาตรา ๕๗ ของรัฐ
ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

๓. การแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๓/๑ เกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการองค์การอิสระเพื่อ
คุ้มครองผู้บริโภค ควรพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องหรือเตรียมรองรับกับบทบัญญัติของร่าง
รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วย

ในปัจจุบัน ร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .. ฉบับที่ผ่านการ
ลงประชามติเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ แล้ว ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๑ ว่า

“สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองในการได้รับข้อมูลที่เป็นความจริง และมีสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย รวมทั้งมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค

ให้มีองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐในการตราและการบังคับใช้กฎหมายและกฎ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ ให้รัฐสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการขององค์การอิสระดังกล่าวด้วย”

การกำหนดให้มีคณะกรรมการองค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งมีหน้าที่เพียงให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค และมีได้มีลักษณะที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ ตามร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จึงยังไม่สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

๔. ควรพิจารณาประเด็นการเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ในกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองผู้บริโภค กับการบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมายเฉพาะอีกฉบับหนึ่งว่ากรณีใดมีความเหมาะสมกว่า

ทั้งนี้ ควรรับฟังความคิดเห็นขององค์กรเอกชนเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคประกอบด้วย

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดทำความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๐ ให้เร่งดำเนินการตราพระราชบัญญัติองค์การอิสระผู้บริโภค ให้เป็นกฎหมายเฉพาะ แยกออกจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน ซึ่งสอดคล้องกับการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิการคุ้มครองผู้บริโภค สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ได้ยกร่าง พระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อผู้บริโภค พ.ศ. ไว้เรียบร้อยแล้ว

อีกทั้งการบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ในร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ..) พ.ศ. นั้น จะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๑ ที่กล่าวมาแล้วด้วย

ในส่วนการรับฟังความคิดเห็นขององค์กรเอกชนเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค พบว่า ในปี ๒๕๕๐ มีการจัดเวทีรับฟังความเห็นในประเด็นองค์การอิสระผู้บริโภคแล้วเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ และ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๐ พบว่าความเห็นขององค์กรเอกชนที่ดำเนินการด้านการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค ต้องการให้มีการออกกฎหมายองค์การอิสระผู้บริโภค แยกออกจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างชัดเจน และได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อผู้บริโภค พ.ศ. ... ฉบับสหพันธ์องค์กรผู้บริโภค ไว้แล้ว

นอกจากนี้องค์กรเอกชนบางส่วนยังประกอบด้วยสหพันธ์องค์กรผู้บริโภค ศูนย์คุ้มครองสิทธิชุมชน ๔๒ จังหวัด เครือข่ายผู้เสียหายทางการแพทย์ เครือข่ายคนคอนโด ชมรมหนี้บัตรเครดิต

ชมรมพิทักษ์ธรรม และมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ยังได้จัดทำความเห็นเสนอสภาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ให้บัญญัติให้มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการมีส่วนร่วมของผู้บริโภคและองค์กรผู้บริโภค โดยให้มีองค์กรอิสระผู้บริโภค ที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ การเมือง และภาคธุรกิจอีกด้วย

ในประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๒๒ นั้น เครือข่ายองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองผู้บริโภคได้เสนอให้ มีการปรับปรุงดังนี้

๑. สัดส่วนของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ให้มีสัดส่วนผู้แทนผู้บริโภคไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

๒. ปรับปรุงกระบวนการรับข้อพิพาท เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับการชดเชยที่รวดเร็วและเป็นธรรม ตลอดจนปรับปรุงกระบวนการให้การช่วยเหลือในการดำเนินคดีให้มีความรวดเร็ว เบ็ดเสร็จ รวมทั้งมีกลไกสนับสนุนการบังคับคดี ตลอดจนปรับปรุงกฎหมายให้ผู้บริโภคเป็นเจ้านิรโทษกรรมในการได้รับการชดเชยความเสียหาย

๓. ขยายการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และให้ทัดเทียมกับสิทธิผู้บริโภคสากล

ในส่วนการจัดตั้งองค์การอิสระผู้บริโภคนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๐ รับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่องการจัดตั้งองค์การอิสระผู้บริโภค และรับทราบผลการพิจารณาและผลการดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คณะทำงานฯ ได้พิจารณาแล้วมีข้อวิเคราะห์ต่อสาระสำคัญที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอ ดังนี้

๑. กระทรวงยุติธรรมและสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไม่ขัดข้อง หากจะให้กระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ดำเนินการตราพระราชบัญญัติองค์การอิสระผู้บริโภคเป็นกฎหมายเฉพาะแยกออกจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค โดยต้องคำนึงถึงหลักการอื่นๆ ประกอบ และต้องการให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างองค์กรเอกชนผู้บริโภคกับองค์กรของรัฐ คือสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

ร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ฉบับที่ผ่านการลงประชามติเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ แล้ว ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๑ ให้มีองค์กรเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นการจัดตั้งองค์การอิสระดังกล่าวจึงสมควรต้องแยกออกจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค และองค์การอิสระดังกล่าวมิได้มีฐานะเป็นองค์กรเอกชนผู้บริโภคแต่อย่างใด เพียงแต่มีองค์ประกอบจากตัวแทนผู้บริโภค ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การอิสระผู้บริโภคและสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมิใช่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเอกชนผู้บริโภคกับองค์กรของรัฐ แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานเชิงนโยบายที่เป็นอิสระ และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่เป็นราชการ

๒. การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติทั้งหมดของคณะกรรมการองค์การอิสระ
ผู้บริโภคว่าในพระราชบัญญัติจะเป็นการซับซ้อนและขาดความยืดหยุ่นในทางปฏิบัติ

การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม รวมทั้งวิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการองค์การ
อิสระผู้บริโภค ต้องบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวเป็นองค์ประกอบ
สำคัญในการดำเนินงาน และคณะกรรมการดังกล่าวต้องเป็นอิสระจากการแทรกแซงจากภาครัฐ
ภาคการเมือง รวมทั้งภาคธุรกิจ

๓. สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไม่เห็นด้วยที่จะให้องค์การอิสระผู้บริโภคมิ
อำนาจในการเรียกข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจรัฐโดยเอกชน และเห็น
ว่าการที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการองค์การอิสระ
ผู้บริโภคนั้น ไม่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการองค์การอิสระผู้บริโภค

ร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .. ฉบับที่ผ่านการลงประชามติเมื่อ
วันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ แล้ว ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๑ ให้องค์การอิสระผู้บริโภคมิหน้าที่ตรวจสอบ
และรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวจำเป็นต้อง
ได้มาซึ่งข้อมูลที่ครบถ้วนและถูกต้อง และการใช้อำนาจในการเรียกข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
ในลักษณะนี้มีได้เป็นการใช้อำนาจรัฐโดยเอกชน เช่นเดียวกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่ง
ชาติซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกจากบุคคลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มในภาคเศรษฐกิจ ภาคสังคม
ฐานทรัพยากรและผู้ทรงคุณวุฒิ มีหน้าที่หลักในการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี
แม้จะไม่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำ แต่กฎหมาย
ก็บัญญัติให้อำนาจในการเชิญบุคคลมาให้ข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น หรือให้จัดส่งเอกสาร
หรือข้อมูล เพื่อประกอบการพิจารณาได้ ปรากฏตามความในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติ
สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓

๔. สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเสนอว่าสิ่งสำคัญสำหรับมาตรการเชิง
ป้องกัน มิให้เกิดปัญหาผู้บริโภคซ้ำ ได้แก่ การมีฐานข้อมูลในเชิงสถิติเพื่อการวิเคราะห์แนวโน้ม
ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีศูนย์กลางข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค และเห็นร่วมกับกระทรวงยุติธรรมใน
หลักการในการบูรณาการการทำงานด้านคุ้มครองผู้บริโภคครบวงจร โดยมีได้เน้นแต่เฉพาะการดำเนิน
คดีเท่านั้น

การบูรณาการการทำงานด้านคุ้มครองผู้บริโภคครบวงจร เป็นหลักการสำคัญ
เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภค และมาตรการเชิงป้องกันย่อมมุ่งที่จะป้องกันมิให้เกิดความ
เสียหายขึ้น ต่างจากการดำเนินคดีที่เกิดความเสียหายขึ้นแล้ว หลักการดังกล่าวจึงควรได้รับ
การสนับสนุน อย่างไรก็ตามการบูรณาการมิได้หมายถึงการรวมศูนย์อำนาจ แต่เป็นการเชื่อมโยง
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้วัตถุประสงค์ร่วมกัน

ความเห็นและข้อเสนอแนะ

จากการดำเนินการศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้อง คณะทำงานฯ ได้นำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ และจัดทำเป็นความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

๑. รัฐต้องเร่งตราพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อผู้บริโภค แยกออกจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ให้มีความเป็นอิสระ มีงบประมาณสนับสนุนเพียงพอ และมีกองทุนเพื่อการพัฒนางานคุ้มครองผู้บริโภค โดยควรประสานงานกับคณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค สถานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ได้ยกร่างกฎหมายดังกล่าวไว้แล้ว เพื่อนำร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและของสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามลำดับโดยเร็ว

๒. รัฐต้องส่งเสริมให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มแข็งจริงจังตามอำนาจหน้าที่ และเร่งตัดโอนภารกิจของสำนักงานฯ ไปเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ตามผลการพิจารณาของ ก.พ.ร.

๓. รัฐต้องเร่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๒๒ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาในปัจจุบัน อย่างน้อยในประเด็น ดังต่อไปนี้

๓.๑. ขยายสิทธิผู้บริโภคให้สอดคล้องกับแนวทางการคุ้มครองผู้บริโภคของสหประชาชาติ และสภาพปัญหาการละเมิดสิทธิผู้บริโภค ได้แก่ สิทธิในการได้รับความเป็นธรรมในการพิสูจน์ความผิด ภาระในการพิสูจน์ความผิดเป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการ สิทธิที่จะได้รับความรู้ อันจำเป็นต่อการบริโภคอย่างเท่าทัน (Consumer education) และสิทธิในการรวมกลุ่มและมีส่วนร่วม แสดงความคิดเห็นเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งตรงกับบทบัญญัติในมาตรา ๖๑ ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ระบุถึงสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค

๓.๒. ปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และคณะกรรมการเฉพาะเรื่องให้มีตัวแทนผู้บริโภคในสัดส่วนที่เหมาะสม ไม่น้อยไปกว่าสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมักมาจากฝ่ายผู้ประกอบการธุรกิจ

๓.๓. กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยงานกลางให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ในการรับเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภค และให้มีอำนาจหน้าที่ในการประสานงานกับหน่วยงานซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายเฉพาะอื่นๆ รวมไปถึงอำนาจหน้าที่ในการติดตามการดำเนินการต่อข้อร้องเรียน เพื่อลดอุปสรรคของผู้บริโภคในการเข้าถึงกระบวนการใช้สิทธิตามกฎหมาย ที่แตกต่างกันไปในแต่ละผลิตภัณฑ์

๓.๔. เพิ่มเติมให้มูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคหรือต่อต้านการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้า ให้มีอำนาจดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ในคดีที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคโดยส่วนรวมเช่นเดียวกับสมาคม

๓.๕. กำหนดให้สมาคมและมูลนิธิได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียม ในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิผู้บริโภค

๓.๖. กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมองค์การเอกชนด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ไม่เป็นนิติบุคคล ให้มีบทบาทในการคุ้มครองผู้บริโภค

๓.๗. ปรับปรุงมาตรการจัดการสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคให้คณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดเก็บหรือเรียกคืนสินค้า หรือให้ส่งคืนออกนอกราชอาณาจักรในกรณีที่เป็นสินค้านำเข้า

๓.๘. เพิ่มการคุ้มครองผู้บริโภคด้านบริการที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค ในแนวทาง เดียวกับการจัดการสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค ได้แก่ การทดสอบหรือพิสูจน์ความ เป็นอันตราย การห้ามให้บริการ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีให้บริการ การประกาศคำเตือน เกี่ยวกับบริการ เป็นต้น

๓.๙. ปรับปรุงมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา ให้มีฐานะเป็นกฎหมาย กลาง ครอบคลุมรวมไปถึงผลิตภัณฑ์ที่มีกฎหมายเฉพาะ หรือผลิตภัณฑ์ที่กระตุ้นการบริโภคจนอาจ ส่งผลเสียต่อสุขภาพหรือต่อสังคมส่วนรวม เช่น มาตรการจำกัดช่วงเวลาการโฆษณาทางสถานีวิทยุ โทรทัศน์ ซึ่งอาจแตกต่างกันไปในแต่ละผลิตภัณฑ์ หรือมาตรการควบคุมการโฆษณาที่ใช้การสมนาคุณ เพื่อกระตุ้นการบริโภคโดยไม่เหมาะสม เป็นต้น

๓.๑๐. ให้มีกระบวนการระงับข้อพิพาท เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับการชดเชยที่รวดเร็ว และเป็นธรรม และเพื่อลดการฟ้องคดีต่อศาลตลอดจนปรับปรุงกระบวนการให้การช่วยเหลือในการ ดำเนินคดีให้มีความรวดเร็ว เบ็ดเสร็จ รวมทั้งมีกลไกสนับสนุนการบังคับคดี ตลอดจนปรับปรุงกฎหมาย ให้ผู้บริโภคเป็นเจ้าน้ำส้มสีทอง ในการได้รับการชดเชยความเสียหาย

๓.๑๑. ปรับปรุงบทกำหนดโทษให้เหมาะสมกับระดับความเสียหายและสภาวะการณ์ ในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีผู้ประกอบการธุรกิจที่ก่อปัญหาซ้ำซาก และเพิ่มบทกำหนดโทษ สำหรับผู้ที่ใช้ จ้างวาน ยุยง หรือดำเนินการใดๆ โดยเจตนาทุจริตให้มีการฟ้องร้องบุคคล สมาคมหรือ มูลนิธิที่ดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิผู้บริโภค เพื่อขัดขวางกระบวนการดำเนินคดีคุ้มครอง ผู้บริโภค หรือกลั่นแกล้งให้บุคคล สมาคมหรือมูลนิธิได้รับความเสียหาย