

สรุปประเด็นการสัมมนาวิชาการ
เรื่อง “ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.
: ความสำคัญต่อการคุ้มครองผู้บริโภค”

ด้วยศูนย์กฎหมายสุขภาพและจริยศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ท่าพระจันทร์) ได้จัดงานสัมมนาวิชาการ เรื่อง “ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.: ความสำคัญต่อการคุ้มครองผู้บริโภค” เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ท่าพระจันทร์) ในการนี้ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายขอสรุป ดังนี้

๑. ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาในชั้นของคณะกรรมการธิการร่วมระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ยังไม่ได้ส่งกลับร่างที่พิจารณาแล้วเสร็จไปยังทั้งสองสภา โดยในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการธิการร่วมระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีประเด็นที่คณะกรรมการธิการร่วม ฯ แก้ไขเพิ่มเติมบางประการ กล่าวคือ ประการแรก ในมาตรา ๘ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้โดยตรง คณะกรรมการธิการร่วมแก้ไขจำนวนเงินจากเดิมที่วุฒิสภากำหนดไว้ขั้นต่ำต้องไม่น้อยกว่าห้าบาทต่อหัวประชากร เป็นไม่น้อยกว่าสามบาทต่อหัวประชากร ประการที่สอง มาตรา ๓๒/๑ เรื่องเกี่ยวกับบทกำหนดโทษคณะกรรมการ จากเดิมในชั้นวุฒิสภาเพิ่มเติมให้มีบทกำหนดโทษว่า “คณะกรรมการหรือกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบหรือปฏิบัติหน้าที่ของตนไม่เป็นอิสระ หรือไม่เป็นกลางและไม่คำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนตามมาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ” แต่ในชั้นของคณะกรรมการธิการร่วมได้ตัดถ้อยคำว่า “...หรือปฏิบัติหน้าที่ของตนไม่เป็นอิสระ หรือไม่เป็นกลางและไม่คำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนตาม...และมาตรา ๒๐...” ออก ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าถ้อยคำที่คณะกรรมการธิการร่วมตัดออกในส่วนนี้เป็นประเด็นที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้มีความเห็นและข้อเสนอแนะไปเมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ประการที่สาม บทเฉพาะกาล มาตรา ๓๔ ที่กำหนดว่า “ในวาระเริ่มแรกก่อนที่องค์การจะได้รับงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อได้มีการคัดเลือกคณะกรรมการตามมาตรา ๑๒ แล้ว ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเป็นทุนประเดิมตามมาตรา ๘ (๑) ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการคัดเลือกคณะกรรมการดังกล่าว เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของคณะกรรมการ การจัดตั้งองค์กรและการบริหารงานขององค์กร” แต่ในชั้นของคณะกรรมการธิการร่วมได้ตัดถ้อยคำว่า “...ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการคัดเลือกคณะกรรมการดังกล่าว...” ออกไป และประการสุดท้าย มาตรา ๓๕ ที่บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการจัดทำประมวลจริยธรรมขององค์การให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการประชุมคณะกรรมการเป็นครั้งแรกหลังจากที่ได้มีการคัดเลือกคณะกรรมการตามมาตรา ๑๒” แต่ในชั้นของคณะกรรมการธิการร่วมฯ ได้แก้ไขเพิ่มเติมเป็น “ให้คณะกรรมการจัดทำประมวลจริยธรรมขององค์การให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้มีการประชุมคณะกรรมการเป็นครั้งแรกหลังจากที่ได้มีการคัดเลือกคณะกรรมการตามมาตรา ๑๒”

๒.ในการสัมมนาทางวิชาการในครั้งนี้มีวิทยากรเข้าร่วมในการอภิปรายและสัมมนา ประกอบด้วย

๑) รศ.ดร.คาราพร ธีระวัฒน์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒) นายสมชาย แสวงการ สมาชิกวุฒิสภา ในฐานะกรรมการร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๓) รศ.สุดา วัชรพิชญ์ ผู้อำนวยการศูนย์กฎหมายสุขภาพและจริยศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๔) อาจารย์คมสัน โพธิ์คง อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช และ ๕) นางสาวสารี อ๋องสมหวัง เลขาธิการมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค โดยมีประเด็นอภิปราย ดังนี้

รศ.ดร.คาราพร ธีระวัฒน์ อภิปรายโดยสรุปว่า จากประสบการณ์ที่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการทำงานกับคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในฐานะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา เห็นว่าการทำงานในด้านคุ้มครองผู้บริโภคโดยหน่วยงานภาครัฐนั้น ยังไม่เกิดผลสัมฤทธิ์เพราะสาเหตุหลายประการ เช่น ข้อจำกัดในด้านบุคลากร กล่าวคือบุคลากรในส่วนที่เป็นกลไกขับเคลื่อนภารกิจในรูปคณะกรรมการมีรูปแบบการทำงานไม่เต็มเวลา กรรมการบางคนไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ทำให้การทำงานเกิดความไม่ต่อเนื่อง นอกจากนี้ บุคลากรในส่วนของสำนักงานมีจำนวนน้อย และมีปัญหาในด้านการดำเนินงาน กล่าวคือ หน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการคุ้มครองผู้บริโภค เช่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) มีงบประมาณสนับสนุนไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ทั้งยังขาดกลไกในด้านเครื่องมือ เช่น ห้องปฏิบัติการทดสอบคุณภาพสินค้า เป็นต้น จึงเห็นว่า “องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค” เป็นองค์กรที่มีความสำคัญ ซึ่งในหลายประเทศก็มีองค์กรลักษณะนี้ เช่น ในประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น นอกจากนี้ยังมองว่า “องค์การ” ตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ ควรพิจารณาออกแบบให้เข้ากับบริบทของผู้บริโภค โดยให้ความสำคัญกับการสร้างความรู้ให้ผู้บริโภคสามารถพิทักษ์สิทธิของตนได้ อีกทั้งต้องสร้างกลไกความร่วมมือกับภาคธุรกิจให้ตระหนักถึงบทบาทในการคุ้มครองผู้บริโภค

นายสมชาย แสวงการ อภิปรายโดยสรุปว่า ในสถานการณ์ปัจจุบันของร่าง ฯ ฉบับดังกล่าว มี ๒ ประเด็น คือ ประเด็นแรก ให้ผ่านร่างกฎหมายออกมาโดยที่กฎหมายมีรายละเอียดบางประการที่ยังไม่สมบูรณ์ หรือ ประการที่สอง กลับไปสู่กระบวนการยกร่างกฎหมายให้มีรายละเอียดที่สมบูรณ์ก่อน นอกจากนี้ มีสาเหตุบางประการที่อาจทำให้ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ได้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย เช่น รัฐบาลเห็นว่าการร่างกฎหมายในลักษณะที่ผูกติดรายได้ หรืองบประมาณขององค์กรจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายกำหนดรายได้โดยผูกติดกับงบประมาณแผ่นดิน เช่น ในกรณีของร่างกฎหมายฉบับนี้ ในมาตรา ๘ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้โดยตรง ที่กำหนดจำนวนเงินอุดหนุนขั้นต่ำไว้ นั้น เป็นการใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติไปก้าวก้าวอำนาจฝ่ายบริหารในการกำหนดเงินงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งรัฐบาลไม่เห็นด้วย นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร โดยกรรมการร่วมบางส่วนเห็นว่า องค์กรควรมีหน้าที่เพียงแค่การให้คำปรึกษาหรือแนะนำโดยการให้ความเห็นเท่านั้น

นางสาวสารี อ๋องสมหวัง อภิปรายโดยสรุป สถานการณ์ของร่างกฎหมายในขณะนี้สภาผู้แทนราษฎรอาจไม่ให้ความเห็นชอบในการผ่านร่างพระราชบัญญัตินี้เพราะสาเหตุสำคัญหลายประการ เช่น ไม่ต้องการให้องค์การตรวจสอบภาคธุรกิจ และไม่ต้องการให้เปิดเผยชื่อสินค้าที่ละเมิดสิทธิผู้บริโภค เพราะอ้างว่า

รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เพียงว่า ให้อำนาจองค์การมีหน้าที่ตรวจสอบหน่วยงานรัฐเท่านั้น ซึ่งรัฐธรรมนูญวางหลักการให้องค์การสามารถตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคได้ ประการต่อมา คือ สมาชิกแทนราษฎรอาจไม่เห็นด้วยในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการองค์การที่กำหนดให้กรรมการอาจส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาแต่งตั้งพนักงานอัยการดำเนินคดีตามที่อัยการสูงสุดเห็นสมควร เมื่อเห็นว่าการดำเนินคดีต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองเพื่อพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม และประการสุดท้าย สมาชิกแทนราษฎรอาจไม่เห็นด้วยกับการออกแบบงบประมาณต่อหัวประชากร โดยต้องการให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดงบประมาณ ซึ่งหากร่างกฎหมายฉบับนี้ตกไปก็เป็นเรื่องที่น่าเสียดายอย่างยิ่ง เพราะภาคประชาชนได้มีการรณรงค์เคลื่อนไหวให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์การมานานแล้ว โดยมีเจตนารมณ์ให้องค์การเป็นหน่วยงานที่อิสระจากการบังคับบัญชาของหน่วยงานของของรัฐฝ่ายบริหาร อีกทั้งต้องการให้องค์การมีหน้าที่ให้ความเห็นและตรวจสอบการกระทำหรือการละเว้นการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค หรือแม้กระทั่งต้องการให้องค์การเป็นหน่วยงานที่สร้างเสริมความรู้ความเข้าใจในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภคมากขึ้น

นายคมสัน โพธิ์คง อภิปรายโดยสรุปว่า ที่ผ่านมาประเทศไทยประสบปัญหาด้านการคุ้มครองผู้บริโภค เช่น ในคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเอง ซึ่งตนเคยเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำงานในคณะอนุกรรมการฝ่ายกฎหมาย ในคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พบว่า กรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไม่มีความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค หรือแม้กระทั่งหน่วยงานที่มีภารกิจหลักในการคุ้มครองผู้บริโภค เช่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน และสาเหตุอีกประการหนึ่ง คือ ผู้บริโภคด้อยสิทธิในการปกป้องตนเอง ดังนั้น จึงมีประเด็นสำคัญว่าจะมีวิธีการใดที่ทำให้ปัญหาดังกล่าวคลี่คลายลงได้ ส่วนประเด็นที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายฉบับนี้ เห็นว่า ในกฎหมายต้องกำหนดให้มีกลไกในการสร้างให้ผู้บริโภคเข้าใจองค์ความรู้ให้ผู้บริโภคเข้มแข็ง นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการองค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคที่อาจมีความขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญของกฎหมาย กล่าวคือ อำนาจหน้าที่บางประการที่กำหนดในร่างฯ ฉบับนี้อาจขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น จึงเห็นว่าหากมีการส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเรื่องความขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญของกฎหมาย อาจจะกระทบต่อเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้ได้

รศ.สุตา วิศรุตพิชญ์ อภิปรายโดยสรุปว่า ตนเห็นด้วยกับแนวคิดที่ว่าควรให้ผ่านร่างกฎหมายฉบับนี้ไปก่อนแล้วค่อยแก้ไขภายหลัง เพราะเห็นว่าหากจัดตั้งองค์การนี้ขึ้นได้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคมากกว่าที่จะทำให้งานร่างกฎหมายฉบับนี้ตกไปเพราะติดขัดเพียงแค่เรื่องการออกแบบงบประมาณต่อหัวประชากร ซึ่งในเรื่องเงินงบประมาณขององค์การนั้น สามารถมาแก้ปัญหาดังกล่าวในภายหลังได้ เช่น การขอสนับสนุนเงินจากหน่วยงานอื่น หรือการขอสนับสนุนเงินจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงหลักความเป็นอิสระของการดำเนินงานด้วย หากองค์กรฯ ดำเนินงานโดยมีผลงานในเชิงประจักษ์แล้ว ฝ่ายบริหารย่อมต้องเห็นความสำคัญของภารกิจและให้เงินอุดหนุนภารกิจอย่างเพียงพอแน่นอน ในส่วนข้ออ่อนบางประการตาม

ร่างกฎหมายฉบับนี้ตนเห็นว่ายังมีหลายประการ เช่น บทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการให้องค์การมีอำนาจในการดำเนินการและสนับสนุนเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นจริง หรือแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค เพราะในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กำหนดบทบัญญัติที่เป็นการปกป้ององค์กรจากความรับผิดชอบที่อาจเกิดขึ้นจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ประการต่อมา เห็นว่ากลไกในเรื่องศูนย์รับเรื่องร้องเรียน เช่น ในตัวอย่างของประเทศญี่ปุ่น เป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่จะระงับข้อพิพาทในเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคให้ยุติได้โดยเร็ว ประการสุดท้ายตนเห็นว่า องค์กรควรเป็นองค์กรกลางในการคุ้มครองผู้บริโภคโดยไม่ควรไปคลุกคลีในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคดีความ เป็นต้น

ผศ.ดร.นันทวัชร นวตระกูลพิสุทธิ์ (ผู้ร่วมการสัมมนา) มีข้อสังเกตบางประการ โดยสรุปว่า ในส่วนขององค์ประกอบและที่มาของคณะกรรมการองค์การตามมาตรา ๑๒ นั้น เห็นว่า มีที่มาจากองค์กรภาคประชาชน (NGO) ทั้งสิ้น และพบว่าไม่มีสัดส่วนของนักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิในเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค จึงตั้งข้อสังเกตว่าองค์การควรมีสัดส่วนของกรรมการที่มาจากภาควิชาการด้วยหรือไม่ และในประการต่อมา หากมีกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เกี่ยวกับการเงินหรือไม่นั้น หากใช่ จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรี ซึ่งหากเกิดกระบวนการดังกล่าวขึ้นมา จะเป็นอุปสรรคต่อการพิจารณาผ่านร่างพระราชบัญญัติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือไม่

สร้อย มารู: กลุ่มงานกฎหมายมหาชน/สรุป

๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖