



ที่ ศศ ๐๐๐๑/ ๖๓๖

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๑๒๘ อาคารพญาไทพลาซ่า เขตราชเทวี กทม. ๑๐๕๐๐

๓ เมษายน ๒๕๕๐

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง การจัดตั้งองค์การอิสระผู้บริโภคร

กราบเรียน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง การจัดตั้งองค์การอิสระผู้บริโภคร

ด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะทำงานการพัฒนาคุณภาพชีวิต
สาธารณสุข และคุ้มครองผู้บริโภค ได้ตระหนักถึงปัญหาของผู้บริโภคในปัจจุบัน ซึ่งมีความสลับซับซ้อน
หลากหลายมิติ หลากหลายแง่มุม ทั้งในส่วนบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิจากการซื้อสินค้า และใช้บริการในฐานะ
ผู้บริโภค รวมทั้งการเข้าไม่ถึงหรือการไม่มีส่วนร่วมของผู้บริโภคในการกำหนดทิศทางนโยบาย และ
การออกกฎหมาย กฎ กติกาต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคทั่วประเทศ ในเรื่องดังกล่าวนี้สภาที่ปรึกษา
ได้เคยให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีชุดที่แล้ว เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๕ ว่าสมควรให้
มีการจัดตั้งองค์การอิสระผู้บริโภค แต่เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และมีรัฐบาลชุดใหม่
สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงได้ดำเนินการศึกษาและรับฟังความเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง
เพื่อจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง

ดังนั้น ในคราวประชุมสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม
๒๕๕๐ จึงได้พิจารณาผลการศึกษาของคณะทำงานการพัฒนาคุณภาพชีวิตฯ และมีมติเห็นชอบผล
การศึกษาพร้อมกับให้เสนอเป็นความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเรื่องการจัดตั้งองค์การอิสระ
ผู้บริโภค ดังต่อไปนี้

๑. รัฐต้องเร่งดำเนินการตราพระราชบัญญัติองค์การอิสระผู้บริโภคเป็นกฎหมายเฉพาะ
แยกออกจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อความเป็นอิสระทั้งในด้านรูปแบบและด้านเนื้อหา ทั้งนี้
เนื่องจากการส่งเสริมสิทธิผู้บริโภคมีความสัมพันธ์กับการส่งเสริมสิทธิพลเมืองด้านต่างๆ รวมไปถึงการสร้าง
ความเป็นธรรมในสังคม จึงควรมอบให้กระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบในการยกร่างกฎหมายฉบับนี้

๒. รัฐต้องกำหนดให้องค์การอิสระผู้บริโภคม มีความเป็นอิสระจากอิทธิพลของภาคราชการ ภาคการเมือง และภาคธุรกิจเอกชน โดยกำหนดให้มีสำนักงานเลขานุการของตนเอง ได้รับการสนับสนุน ด้านงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปประจำปี มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อสร้างความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมของกลไกคุ้มครองผู้บริโภคภาคประชาชน และคำนึงถึงประโยชน์ของผู้บริโภคและความเป็นธรรมในสังคมเป็นสำคัญ

๓. รัฐต้องสร้างกระบวนการสรรหาคณะกรรมการองค์การอิสระผู้บริโภคที่โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับ เพื่อให้องค์กรผู้บริโภคทั้งที่เป็นและไม่ใช่บุคคล ซึ่งดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคโดยไม่แสวงหากำไรและมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ไม่น้อยกว่า ๒ ปี มีส่วนร่วมในการเสนอชื่อ ตรวจสอบคุณสมบัติและสรรหาคณะกรรมการ และต้องมีระบบประเมินผลการดำเนินงานของ คณะกรรมการด้วย

๔. รัฐควรกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์การอิสระผู้บริโภค ให้ครอบคลุมอย่างน้อยดังนี้

๔.๑ เสนอแนะและให้ความเห็นแก่รัฐ หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในการออกนโยบาย กฎหมาย ข้อบังคับและมาตรการต่างๆ ที่ส่งผลต่อการคุ้มครองผู้บริโภค

๔.๒ ส่งเสริม สนับสนุน และสร้างความเข้มแข็งให้ผู้บริโภคและองค์กรผู้บริโภค ในการมีส่วนร่วมคุ้มครองผู้บริโภคให้เกิดขึ้นในทุกระดับ หรืออย่างน้อยในทุกจังหวัด

๔.๓ ตรวจสอบติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน โดยให้มีอำนาจในการเรียกข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำรายงานความเห็นและข้อเสนอแนะ ในการคุ้มครองผู้บริโภค การจัดทำรายงานเฉพาะกรณี และรายงานประจำปีเกี่ยวกับสถานการณ์ การคุ้มครองผู้บริโภค

๔.๔ สนับสนุนการใช้มาตรการกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งสามารถดำเนินการฟ้องร้องแทนผู้บริโภคเพื่อประโยชน์สาธารณะ และให้ยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียม

๔.๕ ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กร เอกชน และองค์กรอื่น ในการส่งเสริมผู้บริโภคและการคุ้มครองผู้บริโภค

๔.๖ พัฒนาระบบฐานข้อมูลและเครือข่ายงานด้านคุ้มครองผู้บริโภค ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการสื่อสารความรู้ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในทุกระดับอย่างต่อเนื่อง

๔.๗ จัดให้มีการประชุมสมัชชาประจำปีองค์กรผู้บริโภคที่ดำเนินการด้านคุ้มครองผู้บริโภคอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ เพื่อประเมินการทำงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคขององค์การอิสระ ผู้บริโภค และเพื่อเสนอแนะแนวทางในการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคแก่หน่วยงานภาครัฐ ซึ่งครอบคลุม ถึงรัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เพื่อดำเนินการใด ๆ ในการคุ้มครองผู้บริโภค

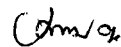
๕. รัฐควรส่งเสริมให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย เช่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภค ให้บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังตามอำนาจหน้าที่ รวมทั้งมีการพัฒนาศักยภาพและความพร้อม

/ในการ...

ในการดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างเข้มแข็ง ปลอดภัยจากการแทรกแซงจากภาคการเมืองและภาคธุรกิจ เอกชน และส่งเสริมให้องค์การอิสระผู้บริโภคมีบทบาทด้านนโยบาย รวมไปถึงการสร้าง ความเข้มแข็งและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินงานของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหากผลการพิจารณาเป็นประการใด ขอได้โปรดแจ้งให้ทราบในโอกาสแรกด้วย จะเป็นพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายโคทม อารียา)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักกิจการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทรศัพท์ ๐ - ๒๖๑๒ - ๙๒๒๒ ต่อ ๒๓๐

โทรสาร ๐ - ๒๖๑๒ - ๙๑๗๙-๘๐

ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การจัดตั้งองค์การอิสระผู้บริโภคร

๑. ความเป็นมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๗ ระบุว่า "สิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ" และ"ให้มีองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎและข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค" ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่มีการบัญญัติเรื่องการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นการชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของงานคุ้มครองผู้บริโภคที่มีเพิ่มมากขึ้น และเปิดโอกาสให้องค์กรผู้บริโภครมีส่วนร่วมในการออกนโยบาย กฎหมาย ข้อบังคับ และมาตรการเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เคยจัดทำความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๕ มีความโดยสรุปว่า การจัดตั้งองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๗ ควรมีความอิสระ ในการให้ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะในการตรากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค โดยมีสำนักงานเลขานุการเป็นของตนเอง ให้มีอิสระจากอิทธิพลของภาคราชการ ภาคการเมือง และกลุ่มอิทธิพลทางเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตามจนถึงปัจจุบัน แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จะได้ถูกยกเลิกไปแล้ว ก็ยังไม่มี การจัดตั้งองค์การอิสระผู้บริโภคร ประกอบกับกลไกการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีอยู่ในปัจจุบันมิได้มุ่งเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการคุ้มครองผู้บริโภคในทุกระดับ จึงไม่สามารถรองรับปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ทำให้ผู้บริโภคต้องแสวงหาทางออกด้วยตนเอง จนเกิดเหตุการณ์ที่สะท้อนปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นที่สนใจของสังคมอย่างต่อเนื่อง เช่น กรณีบ้านสีด้า กรณีทุบรถยนต์ รวมทั้งกรณีการฟ้องร้องเกี่ยวกับความเสียหายจากการรับบริการทางการแพทย์

คณะทำงานการพัฒนาคุณภาพชีวิต สาธารณสุข และคุ้มครองผู้บริโภค สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงได้ดำเนินการศึกษาและรับฟังความเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องการจัดตั้งองค์การอิสระผู้บริโภคร

๒. การดำเนินการ

คณะทำงานการพัฒนาคุณภาพชีวิต สาธารณสุข และคุ้มครองผู้บริโภค ได้ดำเนินการ ดังนี้

๒.๑. รวบรวมข้อมูลการศึกษาและเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งร่างกฎหมายองค์การอิสระผู้บริโภค ทั้งฉบับสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ฉบับองค์ภาคประชาชน และฉบับคณะกรรมการพิจารณาพิเคราะห์การศึกษาร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระผู้บริโภค พ.ศ. ในคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๒.๒. ดำเนินการวิจัยเรื่อง “การพัฒนากลไกการคุ้มครองผู้บริโภค ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐” โดยจัดจ้างนักวิจัยจากมหาวิทยาลัยนเรศวร

๒.๓. จัดตั้งคณะทำงานด้านคุ้มครองผู้บริโภค และได้มีผู้แทนร่วมเป็นคณะกรรมการพิจารณาพิเคราะห์การศึกษาร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระผู้บริโภค พ.ศ. ในคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๒.๔. จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากองค์กรผู้บริโภค หน่วยงานภาครัฐ และนักวิชาการ เรื่อง “การจัดตั้งองค์การอิสระผู้บริโภค” เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ร่วมกับคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สภานิติบัญญัติแห่งชาติ โครงการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค และสหพันธ์องค์กรผู้บริโภค เพื่อรวบรวมข้อมูลและความคิดเห็น และจัดทำข้อเสนอแนะต่อร่างกฎหมายองค์การอิสระผู้บริโภค

๓. ประมวลสถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง

๓.๑. สถานการณ์การคุ้มครองผู้บริโภค

กลไกภาครัฐเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยมีลักษณะกระจัดกระจาย และมีหน่วยงานเฉพาะด้านหลายหน่วยงานทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค โดยมีกฎหมายประมาณ ๕๐ ฉบับที่มีวัตถุประสงค์คุ้มครองผู้บริโภคเฉพาะด้าน เช่น พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๒๕ และ พระราชบัญญัติราคากลางสินค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้น แต่มีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่มีลักษณะเป็นกฎหมายกลาง โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคในขอบเขตภารกิจที่กว้างขวางกว่ากฎหมายเฉพาะฉบับอื่น ๆ แต่ก็ไม่สามารถบูรณาการระบบการคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างจริงจัง และขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน อีกทั้ง

จำนวนพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายต่างๆ ก็มีไม่เพียงพอต่อสถานการณ์ปัญหาผู้บริโภค ที่ทวีความรุนแรงและกว้างขวางยิ่งขึ้น

ปัจจุบันได้เกิดองค์กรผู้บริโภคภาคประชาชน ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค โดยไม่แสวงหากำไร มีหลากหลายรูปแบบ เช่น กลุ่มผู้บริโภคระดับชุมชน ได้แก่ ศูนย์คุ้มครองสิทธิผู้บริโภคจำนวน ๗๒ ศูนย์ใน ๔๒ จังหวัด กลุ่มประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน หรือชมรม เช่น สหพันธ์องค์กรผู้บริโภค มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค และเครือข่ายผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จากปัญหาการบริโภค ซึ่งมีการรวมกลุ่มในการแก้ไขปัญหาของกลุ่ม(เฉพาะประเด็น) รวมทั้งการผลักดันนโยบายเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ได้แก่ เครือข่ายผู้เสียหายทางการแพทย์ เครือข่ายคนคอนโด-บ้านไม่สมหวัง เครือข่ายมาตรฐานสินค้า(รถยนต์) ชมรมหนีบัตรเครดิต ชมรมหนีนอกระบบ(กลุ่มพิทักษ์ธรรม) ฯลฯ บางองค์กรได้ทำงานอย่างต่อเนื่อง มีบางองค์กรประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะในด้านเงินทุน จึงไม่อาจดำเนินการในระยะยาวได้ แต่ในภาพรวมพบว่าองค์กรภาคประชาชนเหล่านั้นทำงานในระบบอาสาสมัครด้วยใจรักและสนับสนุนภารกิจของหน่วยงานรัฐในการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งตระหนักในความสำคัญของการพิทักษ์สิทธิของประชาชน มิให้ถูกละเมิดและถูกเอาเปรียบ ขณะที่ปัญหาดังกล่าวมีแนวโน้มที่รุนแรงและกว้างขวางยิ่งขึ้นโดยลำดับ

อย่างไรก็ตาม ระบบสนับสนุนการดำเนินงาน การเสริมสร้างความเข้มแข็ง และการสร้างการมีส่วนร่วมให้แก่กลุ่มผู้บริโภคเหล่านี้ยังไม่ได้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง

๓.๒. การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับองค์การอิสระผู้บริโภค

ในหลายประเทศมีการจัดตั้งองค์การอิสระผู้บริโภคหรือองค์กรที่คล้ายคลึงกัน เพื่อสร้างความเข้มแข็งและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการคุ้มครองผู้บริโภค โดยมีได้เน้นให้เป็นองค์กรบังคับใช้กฎหมาย โครงการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดย ผศ.ดร.วิทยา กุลสมบูรณ์ และคณะ ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง "แนวทางการจัดตั้งองค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๔๐" โดยศึกษาแนวคิดขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Body) ของต่างประเทศ ได้แก่ Executive Non-Departmental Public Body-NDPB ของประเทศอังกฤษ และAutorite' administrative inde'pendente หรือ AAI ของประเทศฝรั่งเศส และได้เปรียบเทียบแนวคิดขององค์กรอิสระด้านคุ้มครองผู้บริโภคในต่างประเทศ คือในประเทศอังกฤษและประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งคณะที่ปรึกษาผู้บริโภคแห่งชาติของประเทศมาเลเซีย คณะผู้วิจัยได้เสนอแนะให้นำรูปแบบขององค์การอิสระด้านคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศอังกฤษ (National Consumer Council หรือ NCC) มาเป็นต้นแบบการจัดตั้งองค์การอิสระผู้บริโภคของประเทศไทย

รายงานวิจัยดังกล่าวยังได้สรุปถึงหลักการความเป็นอิสระขององค์การอิสระจะต้องประกอบด้วย ๒ ลักษณะคือ ความเป็นอิสระทางรูปแบบ ได้แก่ การดำเนินงานในรูปคณะกรรมการ โดยมีความอิสระในด้านงบประมาณ เช่น การจัดตั้งกองทุนคุ้มครองผู้บริโภค และมีความอิสระและหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ถูกแทรกแซง ลักษณะอีกประการคือความเป็นอิสระทางเนื้อหา หมายถึงการมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ได้แก่ การเสนอความเห็นหรือให้คำแนะนำแก่รัฐบาลอาจมีอำนาจวินิจฉัยตัดสินข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้ง เกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภคได้ด้วยตนเอง ในลักษณะองค์การกึ่งตุลาการ และอาจกำหนดอำนาจลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน หรือสามารถยื่นคำร้องต่อหน่วยงานและองค์วิชาชีพที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้เสนอแนะให้องค์การอิสระผู้บริโภค ไม่ควรทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเหมือนหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคที่มีอยู่ในปัจจุบัน หากต้องเน้นบทบาทหน้าที่ในการให้ความเห็นทางกฎหมาย นโยบาย และมาตรการด้านคุ้มครองผู้บริโภคแก่หน่วยงานของรัฐ ทำงานด้านสร้างและส่งเสริมองค์ความรู้ และจะต้องทำหน้าที่สร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม

ในส่วนการศึกษาเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การอิสระผู้บริโภคในประเทศไทย มหาวิทยาลัยนครสวรรค์ โดย ดร.ศุภสิทธิ์ พรรณารุโณทัยและคณะ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง "การพัฒนากลไกการคุ้มครองผู้บริโภค ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐" และได้จัดทำรายงานเกี่ยวกับมุมมองของผู้บริโภคไทยที่สะท้อนถึงความต้องการต่อองค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภค พบว่าประชาชนที่ทำการศึกษาทั้งหมดเห็นด้วยที่จะให้มีการจัดตั้งองค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภค เนื่องจากกลไกภาครัฐในปัจจุบันไม่มีช่องทางให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเลย และผลการศึกษาพบว่า องค์การอิสระผู้บริโภคควรมีบทบาทในระดับนโยบาย คือ การให้ความเห็น หรือเสนอความคิดเห็นแก่ วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนภูมิภาค ในการออกนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค และ ให้ความเห็นในการออก หรือผลักดันกฎ ข้อบังคับ และกฎหมาย เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

ส่วนบทบาทหน้าที่ในระดับดำเนินการขององค์การอิสระผู้บริโภคที่ประชาชนคาดหวัง ได้แก่

๑) การส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้บริโภคและเครือข่ายองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคได้เข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภค โดยการขยายและสร้างความเข้มแข็งให้กับเครือข่ายองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค ในระดับพื้นที่ทั่วประเทศ

๒) มีอำนาจในการรับเรื่องร้องทุกข์และให้คำปรึกษาแก่ผู้บริโภค ใต้สวนเพื่อพิสูจน์หาข้อเท็จจริง ตลอดทั้งทำหน้าที่เป็นคนกลางในการเจรจาต่อรอง ไกล่เกลี่ย และระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการและผู้เสียหาย

๓) มีอำนาจในการตรวจสอบกระบวนการผลิตในสถานประกอบการผลิตผลิตภัณฑ์ และการให้บริการของรัฐวิสาหกิจ เพื่อพิสูจน์หาข้อเท็จจริง กรณีที่มีการร้องเรียนจากผู้บริโภค

๔) มีอำนาจในการเป็นตัวแทนฟ้องร้องดำเนินคดีแทนผู้เดือดร้อน ทั้งปัจเจกชนและกลุ่มผู้เดือดร้อน

๕) มีอำนาจในการชี้มูลความผิด และ/หรือวินิจฉัยตัดสินข้อพิพาทกึ่งตุลาการเกี่ยวกับสิทธิผู้บริโภค ภายใต้กระบวนการศาลผู้บริโภค

๖) รวบรวมข้อมูล จัดทำฐานข้อมูล และการจัดการข้อมูลข่าวสาร ตลอดทั้งการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๗) เผยแพร่ความรู้และสร้างทักษะในการปกป้องสิทธิให้แก่ผู้บริโภค

๘) เฝ้าระวัง (Consumer Protection Watch) ในการปกป้องมิให้มีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค

๙) มีส่วนร่วมกับหน่วยงานรัฐในการเป็นกรรมกรร่วม ในการตรวจสอบและยกระดับมาตรฐานการผลิตให้ได้สินค้าที่มีคุณภาพ รวมทั้งเฝ้าระวังในการยกระดับมาตรฐานการให้บริการของหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ

ความคาดหวังของประชาชนในหลายกรณีเป็นบทบาทขององค์กรบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินการในส่วนการบังคับใช้กฎหมายยังไม่เป็นไปตามความคาดหวังของประชาชน

๓.๓. ความคืบหน้าในการยกร่างกฎหมาย

ในปัจจุบันยังมีความเห็นแตกต่างกันในการยกร่างกฎหมายจัดตั้งองค์การอิสระผู้บริโภค อันเนื่องด้วยการตีความมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ต่างกัน

ในส่วนของกรรมาการรัฐ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้เสนอให้จัดตั้งองค์การอิสระผู้บริโภค ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ และกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นฝ่ายเลขานุการขององค์การอิสระผู้บริโภค โดยยึดความเห็นทางกฎหมาย ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่ ๑๙๙/๒๕๔๕ และ ๖๒๙/๒๕๔๕) ที่ตอบข้อหารือเรื่องการจัดตั้งและการยกร่างกฎหมายเฉพาะเพื่อจัดตั้งองค์การอิสระตามมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ส่วนของกรรมาการประชาชน ทางสหพันธ์องค์กรผู้บริโภค ร่วมกับสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน และคณะอนุกรรมการด้านคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหราชอาณาจักร ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระผู้บริโภค พ.ศ. เป็นกฎหมายเฉพาะแยกออกจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค โดยมุ่งหวังที่จะแยกองค์การดำเนินนโยบายออกจากหน่วย

งานด้านบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากเห็นว่า หากบัญญัติองค์การอิสระผู้บริโภคว่าภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ จะทำให้องค์การอิสระผู้บริโภคไม่มีอิสระในการดำเนินงาน และอาจถูกแทรกแซงจากหน่วยงานของรัฐ นักการเมือง และธุรกิจเอกชน ซึ่งร่วมสร้างปัญหาและความทุกข์ให้แก่ผู้บริโภค นอกจากนี้ ในปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคก็มีข้อจำกัดในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอยู่แล้ว การเพิ่มภารกิจให้เป็นฝ่ายเลขานุการขององค์การด้านนโยบายอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานบังคับใช้กฎหมายยิ่งขึ้น โดยในปัจจุบันองค์กรภาคประชาชนได้เสนอร่างกฎหมายองค์การอิสระผู้บริโภคที่บัญญัติเป็นกฎหมายเฉพาะให้แก่คณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค สภานิติบัญญัติแห่งชาติรับไปพิจารณาแล้ว

ทางองค์ กรภาคประชาชนยังเห็นว่า ความเห็นทางกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นั้นเป็นการพิจารณาตามตัวบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้ว ข้อจำกัดที่เห็นว่าจะจัดตั้งองค์การอิสระภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคเดิม จึงไม่มีอยู่อีกต่อไป

คณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระผู้บริโภคว่า พ.ศ. เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๙ เพื่อยกร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระผู้บริโภคว่า พ.ศ. โดยมีหลักการสอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระผู้บริโภคของสหพันธ์องค์กรผู้บริโภคและคณะ

นอกจากการผลักดันพระราชบัญญัติองค์การอิสระผู้บริโภค องค์กรภาคประชาชนโดยสหพันธ์องค์กรผู้บริโภค และองค์กรภาควิชาการโดยแผนงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการกร่างรัฐธรรมนูญให้คงบทบัญญัติเรื่ององค์การอิสระผู้บริโภคว่าไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยให้องค์การอิสระผู้บริโภค มีความเป็นอิสระจากภาครัฐ การเมือง รวมทั้งภาคธุรกิจเอกชน และให้มีบทบาทหลักในการสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม ช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพการทำงานของภาครัฐและหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ให้เสนอเป็นกฎหมายเฉพาะ และกำหนดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี

๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะ

จากการดำเนินงานและการศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้อง คณะทำงานฯ ได้นำมาวิเคราะห์สังเคราะห์ และได้จัดทำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

๔.๑. รัฐต้องเร่งดำเนินการตราพระราชบัญญัติองค์การอิสระผู้บริโภค โดยดำเนินการตราเป็นกฎหมายเฉพาะ แยกออกจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อความเป็นอิสระทั้งใน

รูปแบบและด้านเนื้อหา ทั้งนี้เนื่องจากการส่งเสริมสิทธิผู้บริโภคมีความสัมพันธ์กับการส่งเสริมสิทธิพลเมืองด้านต่างๆ รวมไปถึงการสร้างความเป็นธรรมในสังคม จึงควรมอบให้กระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบในการยกร่างกฎหมายฉบับนี้

๔.๒. รัฐต้องกำหนดให้องค์การอิสระผู้บริโภค มีความเป็นอิสระจากอิทธิพลของภาครัฐ ภาคการเมือง และภาคธุรกิจเอกชน โดยกำหนดให้มีสำนักงานเลขานุการของตนเอง ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปประจำปี มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อสร้างความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมของกลไกคุ้มครองผู้บริโภคภาคประชาชน และคำนึงถึงประโยชน์ของผู้บริโภคและความเป็นธรรมในสังคมเป็นสำคัญ

๔.๓. รัฐต้องสร้างกระบวนการสรรหาคณะกรรมการองค์การอิสระผู้บริโภคที่โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับ เพื่อให้องค์กรผู้บริโภคทั้งที่เป็นและไม่ใช่บุคคล ซึ่งดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคโดยไม่แสวงหากำไรและมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ไม่น้อยกว่า ๒ ปี มีส่วนร่วมในการเสนอข้อ ตรวจสอบคุณสมบัติและสรรหาคณะกรรมการ และต้องมีระบบประเมินผลการดำเนินงานของคณะกรรมการด้วย

๔.๔. รัฐควรกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์การอิสระผู้บริโภค ให้ครอบคลุมอย่างน้อย ดังนี้

๑) เสนอแนะและให้ความเห็นแก่รัฐ หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในการออกนโยบาย กฎหมาย ข้อบังคับและมาตรการต่างๆ ที่ส่งผลต่อการคุ้มครองผู้บริโภค

๒) ส่งเสริม สนับสนุน และสร้างความเข้มแข็งให้ผู้บริโภคและองค์กรผู้บริโภค ในการมีส่วนร่วมคุ้มครองผู้บริโภคให้เกิดขึ้นในทุกระดับ หรืออย่างน้อยในทุกจังหวัด

๓) ตรวจสอบติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน โดยให้มีอำนาจในการเรียกข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำรายงานความเห็น และข้อเสนอแนะในการคุ้มครองผู้บริโภค การจัดทำรายงานเฉพาะกรณี และรายงานประจำปีเกี่ยวกับสถานการณ์การคุ้มครองผู้บริโภค

๔) สนับสนุนการใช้มาตรการกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งสามารถดำเนินการฟ้องร้องแทนผู้บริโภคเพื่อประโยชน์สาธารณะ และให้ยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียม

๕) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่น ในการส่งเสริมผู้บริโภคและการคุ้มครองผู้บริโภค

๖) พัฒนาระบบฐานข้อมูลและเครือข่ายงานด้านคุ้มครองผู้บริโภค ส่งเสริม การศึกษา การวิจัย และการสื่อสารความรู้ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในทุกระดับอย่างต่อเนื่อง

๗) จัดให้มีการประชุมสมัชชาประจำปีองค์กรผู้บริโภครู้ที่ดำเนินการด้านคุ้มครองผู้บริโภคอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ เพื่อประเมินการทำงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคขององค์การอิสระผู้บริโภค และเพื่อเสนอแนะแนวทางในการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคแก่หน่วยงานภาครัฐ ซึ่งครอบคลุมถึง รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เพื่อดำเนินการใด ๆ ในการคุ้มครองผู้บริโภค

๔.๕. รัฐควรส่งเสริมให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย เช่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ให้บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังตามอำนาจหน้าที่ รวมทั้งมีการพัฒนาศักยภาพและความพร้อมในการดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างเข้มแข็ง ปลอดภัยจากการแทรกแซงจากภาคการเมืองและภาคธุรกิจเอกชน และส่งเสริมให้องค์การอิสระผู้บริโภคมีบทบาทด้านนโยบาย รวมไปถึงการสร้างเสริมความเข้มแข็งและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินงานของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

๕. บทสรุป

ในประเทศที่ระบบการคุ้มครองผู้บริโภคเข้มแข็ง มีการจัดตั้งองค์การคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระ เพื่อเป็นหน่วยงานระดับนโยบาย และสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ในประเทศไทยกลไกการคุ้มครองผู้บริโภคภาครัฐยังกระจัดกระจาย และไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างจริงจัง ประชาชนต้องการให้มีการจัดตั้งองค์การอิสระผู้บริโภค และมีความคาดหวังต่อองค์การดังกล่าวเป็นอย่างมาก สภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงมีความเห็นว่า ในปัจจุบันข้อจำกัดในการตีความบทบัญญัติตามมาตรา ๕๗ แห่งรัฐธรรมนูญพ.ศ.๒๕๔๐ ซึ่งเป็นเหตุแห่งความล่าช้าในการจัดตั้งองค์การอิสระผู้บริโภคไม่มีอีกต่อไปแล้ว รัฐบาลจึงต้องเร่งรัดจัดตั้งองค์การอิสระผู้บริโภค โดยตราเป็นพระราชบัญญัติองค์การอิสระผู้บริโภค แยกจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค และต้องกำหนดให้เป็นองค์การที่เป็นอิสระจากอิทธิพลของภาคราชการ ภาคการเมือง และภาคธุรกิจเอกชน โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้บริโภค และความเป็นธรรมในสังคมเป็นสำคัญ ทั้งนี้ต้องกำหนดให้มีสำนักงานเลขาธิการของตนเอง และต้องได้รับสนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอ เพื่อสร้างความเข้มแข็งขององค์กรผู้บริโภค และสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภค