

บันทึก

เรื่อง ทารือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๒๒
(การมอบอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๒๘
ของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาให้คณะกรรมการ บุคคลหนึ่ง
บุคคลใด หรือกรรมการคนหนึ่งคนใด)

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๑๐๙/๑๙๖๗๒ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๒๒ แต่งตั้ง คณะกรรมการติดตามสอดส่องและวินิจฉัยการโฆษณา และได้มอบหมายอำนาจหน้าที่บาง ประการไว้แล้วในคำสั่งดังกล่าว ต่อมาประธานคณะกรรมการติดตามสอดส่องและวินิจฉัยการ โฆษณาได้เสนอขอเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่โดยขอให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจสั่งให้บุคคลหนึ่ง บุคคลใดส่งเอกสารหรือข้อมูล หรือชี้แจงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับเรื่องที่มีผู้ร้องทุกข์หรือเรื่องอื่นใดที่ เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนสั่งให้ผู้กระทำการโฆษณาพิสูจน์เพื่อแสดงความจริง ตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๒๘ ด้วยเห็น ว่า การที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณามอบหมายให้คณะกรรมการฯ พิจารณาหรือ ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๑๕ นั้น ให้หมายรวมถึงการออกคำสั่งตามมาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๒๘ ด้วย เพราะในทางปฏิบัติการเรียกให้ผู้ประกอบธุรกิจมาชี้แจง ข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการฯ ควรเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ จึงจะเป็นการ ถูกต้องและทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ มีความคล่องตัว สะดวกและรวดเร็ว แต่ กรรมการในคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาบางท่านเห็นว่า อำนาจตามมาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๒๘ เป็นอำนาจโดยเฉพาะของคณะกรรมการ และกฎหมายมิได้มีบทบัญญัติไว้ให้มอบ อำนาจแก่ผู้ใดได้ ประกอบกับอำนาจตามมาตราดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของ ประชาชน จำเป็นต้องมีการพิจารณาวินิจฉัยข้อกฎหมายอย่างรอบคอบ

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว เห็นว่า เพื่อให้กรณีดังกล่าวได้มี การพิจารณาเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติให้ถูกต้องตามข้อกฎหมายจึงเสนอให้คณะกรรมการ กฤษฎีกาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว

ต่อมา สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๑๐๙/ ๒๒๔๔๕ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า สำนัก เลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้รับแจ้งจากคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาว่า คณะกรรมการฯ มี ความประสงค์ที่จะมอบอำนาจตามมาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติ คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๒๒ มิใช่เพียงแต่มอบให้คณะกรรมการเท่านั้น แต่ประสงค์จะมอบ อำนาจให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือกรรมการคนหนึ่งคนใดในคณะกรรมการฯด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้

การปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ เป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่มีปัญหาว່างจะสามารถมอบหมายได้หรือไม่ เพียงใด สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวิฉินัยในประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าวเพิ่มเติมด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารื้อดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค) แล้ว เห็นว่า แม้ว่าคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาซึ่งเป็นคณะกรรมการเฉพาะเรื่องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ จะมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณามอบหมายตามมาตรา ๑๕^๑ และไม่มีบทบัญญัติห้ามการมอบอำนาจไว้ก็ตาม แต่อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาตามปัญหาที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีหารือมา ได้แก่ อำนาจและหน้าที่ตามมาตรา ๑๗^๒ มาตรา ๑๘^๓ และมาตรา ๒๘^๔ ซึ่งเป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง กล่าวคือ มาตรา ๑๗ บัญญัติให้คณะกรรมการและคณะกรรมการเฉพาะเรื่องมีอำนาจสั่งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดส่งเอกสารหรือข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่มีผู้ร้องทุกข์หรือเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคมาพิจารณา รวมทั้งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงด้วยนั้น ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการหรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องตามมาตรา นี้จะต้องรับโทษทางอาญาดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๖^๕

^๑ มาตรา ๑๕ คณะกรรมการและคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องมอบหมายก็ได้

^๒ มาตรา ๑๗ คณะกรรมการและคณะกรรมการเฉพาะเรื่องมีอำนาจสั่งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดส่งเอกสารหรือข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่มีผู้ร้องทุกข์หรือเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคมาพิจารณาได้ ในการนี้จะเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงด้วยก็ได้

^๓ มาตรา ๑๘ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการหรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องต้องให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือสงสัยว่ากระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค เพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นตามสมควร เว้นแต่ในกรณีที่เป็นและเร่งด่วน

การกำหนดหรือการออกคำสั่งในเรื่องใดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการหรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องคำนึงถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นแก่ทั้งผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจ และในกรณีที่เห็นสมควรคณะกรรมการหรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องจะกำหนดเงื่อนไขหรือวิธีการชั่วคราวในการบังคับให้เป็นไปตามการกำหนดหรือการออกคำสั่งนั้นก็ได้

^๔ มาตรา ๒๘ ในกรณีที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาไม่เหตุอันควรสงสัยว่าข้อความใดที่ใช้ในการโฆษณาเป็นเท็จหรือเกินความจริงตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง (๑) ให้คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำการโฆษณาพิสูจน์เพื่อแสดงความจริงได้

ในกรณีที่ผู้กระทำการโฆษณาอ้างรายงานทางวิชาการ ผลการวิจัย สถิติการรับรองของสถาบันหรือบุคคลอื่นใด หรือยืนยันข้อเท็จจริงอันใดอันหนึ่งในการโฆษณา ถ้าผู้กระทำการโฆษณาไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าข้อความที่ใช้ในการโฆษณาเป็นความจริงตามที่กล่าวอ้าง ให้คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา มีอำนาจออกคำสั่งตามมาตรา ๒๗ ได้ และให้ถือว่าผู้กระทำการโฆษณาหรือควรได้รู้ว่าข้อความนั้นเป็นความจริง

^๕ มาตรา ๔๖ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการหรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องตาม

ส่วนมาตรา ๑๘ วรรคสอง บัญญัติให้คณะกรรมการหรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องคำนึงถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ทั้งผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจก่อนที่จะกำหนดหรือออกคำสั่งใด ๆ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ และในกรณีที่เห็นสมควรให้คณะกรรมการหรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขหรือวิธีการชั่วคราวในการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นได้ด้วย สำหรับมาตรา ๒๘ บัญญัติให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาในการออกคำสั่งให้ผู้กระทำการโฆษณาพิสูจน์เพื่อแสดงความจริงในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าข้อความใดที่ใช้ในการโฆษณาเป็นเท็จหรือเกินความจริงตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง (๑)^๖ ได้ โดยบัญญัติให้ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาดังกล่าวจะต้องรับโทษทางอาญาตามมาตรา ๔๙^๗ และในกรณีที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาใช้อำนาจสั่งการตามวรรคสองของมาตรา ๒๘ นี้ ผู้ที่ได้รับคำสั่งดังกล่าวก็มีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๔๓^๘ ฉะนั้น คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาจึงไม่อาจมอบอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา ๑๗^๙ มาตรา ๑๘^{๑๐} และมาตรา ๒๘^{๑๑} ให้คณะอนุกรรมการติดตามสอดส่องและวินิจฉัยการโฆษณาได้ เพราะจะไม่สามารถลงโทษทางอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืน หรือจะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่อาจใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ตามกฎหมาย

สำหรับปัญหาที่ขอหารือเพิ่มเติมนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า นอกจากไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ให้อำนาจคณะกรรมการเฉพาะเรื่องมอบอำนาจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกรรมการคนหนึ่งคนใดปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการเฉพาะเรื่องมอบหมายแล้ว การมอบอำนาจตามมาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๒๘ ให้แก่บุคคลหรือกรรมการดังกล่าวก็ไม่อาจกระทำได้ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้วเช่นเดียวกัน

มาตรา ๑๗ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

^๖ มาตรา ๒๒ การโฆษณาจะต้องไม่ใช่ข้อความที่เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ไม่ว่าข้อความดังกล่าวนั้นจะเป็นข้อความที่เกี่ยวกับแหล่งกำเนิด สภาพ คุณภาพ หรือลักษณะของสินค้าหรือบริการ ตลอดจนการส่งมอบ การจัดหา หรือการใช้สินค้าหรือบริการ

ข้อความดังต่อไปนี้ ถือว่าเป็นข้อความที่เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือเป็นข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม

(๑) ข้อความที่เป็นเท็จหรือเกินความจริง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ มาตรา ๔๙ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาซึ่งสั่งตามมาตรา ๒๗ หรือมาตรา ๒๘ วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

^๘ มาตรา ๔๓ ในกรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งของคณะกรรมการเฉพาะเรื่องตามมาตรา ๒๗ หรือมาตรา ๒๘ วรรคสอง ไม่พอใจคำสั่งดังกล่าว ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการได้

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน
(นายอัคราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๓๙