

บันทึก

เรื่อง การดำเนินคดีอาญาของสมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
รับรองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๖๒

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๑๐๙/๙๔๖ ลงวันที่ ๒๕
กรกฎาคม ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค
พ.ศ.๒๕๖๒ มาตรา ๔๑^๑ บัญญัติให้สมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตามมาตรา
๔๐^๒ มีสิทธิฟ้องคดีแพ่ง คดีอาญา หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ในคดีเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค
ได้ แต่โดยที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความอาญา สำนักงาน
คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี จึงมีความเห็นในชั้นต้นว่า การ
ดำเนินกระบวนการพิจารณาคงจะบังคับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือประมวล
กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วแต่กรณี แต่สำหรับการฟ้องคดีอาญาของสมาคมฯ นั้น
เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติถึงผู้มีสิทธิฟ้องคดีอาญาไว้ตามมาตรา
๒๔^๓ คือ พนักงานอัยการ และผู้เสียหาย จึงเกิดปัญหาว่า การฟ้องคดีอาญาของสมาคมฯ จะเป็น
การฟ้องในฐานะใด และจะดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอย่างไร

ในปัญหานี้ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้หารือไปยังกรมอัยการ

มาตรา ๔๑ ในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคให้สมาคมที่
คณะกรรมการรับรองตามมาตรา ๔๐ มีสิทธิในการฟ้องคดีแพ่ง คดีอาญาหรือดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ใน
คดีเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคได้ และให้มีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายแทนสมาชิกของสมาคมได้ ถ้ามีหนังสือ
มอบหมายให้เรียกค่าเสียหายแทนจากสมาชิกของสมาคม

ในการดำเนินคดีตามวรรคหนึ่ง มิให้สมาคมถอนฟ้อง เว้นแต่ศาลจะอนุญาตเมื่อศาลเห็นว่า
การถอนฟ้องนั้นไม่เป็นผลเสียต่อการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนรวม สำหรับคดีแพ่งเกี่ยวกับการเรียก
ค่าเสียหายแทนสมาชิกของสมาคม การถอนฟ้องหรือการพิพากษาในกรณีที่คู่ความตกลงหรือประนีประนอม
ยอมความกัน จะต้อง มีหนังสือแสดงความยินยอมของสมาชิกผู้มอบหมายให้เรียกค่าเสียหายแทนมาแสดงต่อ
ศาลด้วย

มาตรา ๔๐ สมาคมใดมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคหรือต่อต้านการแข่งขันอันไม่
เป็นธรรมทางการค้า และข้อบังคับของสมาคมดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการ สมาชิก และวิธีการ
ดำเนินการของสมาคมเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง สมาคมนั้นอาจยื่นคำขอให้คณะกรรมการ
รับรองเพื่อให้สมาคมมีสิทธิและอำนาจฟ้องตามมาตรา ๔๑ ได้

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง
การรับรองสมาคมตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๒๔ บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล

(๑) พนักงานอัยการ

(๒) ผู้เสียหาย

แล้ว กรมอัยการ มีความเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค มาตรา ๔๑ บัญญัติให้สมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรอง มีสิทธิในการฟ้องคดีแพ่ง คดีอาญา หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ในคดีเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคนั้น ก็โดยเหตุที่คดีละเมิดสิทธิของผู้บริโภคนั้น เป็นคดีระหว่างผู้บริโภคซึ่งมีกำลังทรัพย์น้อยและอยู่ในฐานะที่ด้อยกว่า กับผู้ประกอบการซึ่งมีความสามารถ มีกำลังทางเศรษฐกิจเหนือกว่า เป็นการต่อสู้คดีระหว่างคู่พิพาทซึ่งมีกำลังไม่สมดุลกัน จึงได้ออกกฎหมายช่วยคุ้มครองฝ่ายผู้บริโภคซึ่งมีกำลังน้อยกว่า โดยให้รวมตัวกันเข้าเป็นสมาคมคุ้มครองผู้บริโภคและให้สมาคมฯ มีสิทธิฟ้องคดีแพ่งและคดีอาญาแทนสมาชิกของสมาคมฯ ได้ ดังนั้น การที่สมาคมฯ จะฟ้องคดีอาญาต่อศาลจึงเป็นการฟ้องในฐานะของสมาคมคุ้มครองผู้บริโภคนั่นเอง โดยสิทธิที่กฎหมายให้ไว้ตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ อันเป็นอำนาจฟ้องโดยกฎหมายพิเศษ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๘ อันหนึ่ง พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ มิได้กำหนดให้สมาคมฯ เป็นผู้เสียหาย และสมาคมฯ ก็ไม่อยู่ในความหมายของ “ผู้เสียหาย” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๒ (๔) เพราะเป็นนิติบุคคลต่างหากจากสมาชิกซึ่งเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงและสมาคมฯ ก็ไม่อยู่ในความหมายของ “พนักงานอัยการ” ด้วย เพราะสมาคมฯ มิใช่เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๒ (๕) ดังนั้น การฟ้องคดีอาญาของสมาคมฯ จึงไม่อยู่ในบังคับมาตรา ๑๒๐ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่จะต้องมีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้พิจารณาความเห็นของกรมอัยการดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นว่า ถ้าหากสมาคมฯ ฟ้องคดีอาญาได้ในฐานะของตนเอง แต่มิได้ฟ้องในฐานะพนักงานอัยการหรือผู้เสียหาย จึงมีปัญหาต่อไปว่าจะดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้อย่างไร นอกจากปัญหานี้แล้ว สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคยังมีปัญหาอีกประการหนึ่งว่า ในระยะเริ่มแรกนี้ ถ้าจะกำหนดเป็นเงื่อนไขไว้ในกฎกระทรวงซึ่งจะออกตามมาตรา ๔๐ ให้สมาคมฯ มีอำนาจฟ้องเฉพาะคดีแพ่งไปพลางก่อน จะขัดต่อมาตรา ๔๑ ซึ่งบัญญัติให้สมาคมฯ มีสิทธิฟ้องได้ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาหรือไม่

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาดังต่อไปนี้

๑. สมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตามมาตรา ๔๐ จะฟ้องคดีอาญาในฐานะใด และจะดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้อย่างไร

๒. หากจะพิจารณากำหนดเป็นเงื่อนไขไว้ในกฎกระทรวงซึ่งจะออกตามมาตรา ๔๐ ให้สมาคมฯ มีอำนาจฟ้องเฉพาะคดีแพ่ง จะขัดต่อมาตรา ๔๑ หรือไม่ ในเมื่อมาตรา ๔๑ บัญญัติให้สมาคมฯ ฟ้องคดีอาญาได้ด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี(สำนักงาน

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมอัยการ) และผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ) แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. สำหรับปัญหาประการแรก พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ มุ่งหมายที่จะแก้ปัญหาสำหรับกรณีที่มีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หากผู้บริโภคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจ ย่อมเป็นการเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นการไม่คุ้มค่า ฉะนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงได้บัญญัติถึงการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคไว้ ๒ กรณี คือ มาตรา ๓๙^๕ บัญญัติให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีอาญาอาละแก่ผู้กระทำความละเมิดสิทธิของผู้บริโภคได้ตามที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมอบหมาย และมาตรา ๔๑^๖ บัญญัติให้สมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตามมาตรา ๔๐^๗ มีสิทธิในการฟ้องคดีอาญาเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคได้ สำหรับการฟ้องคดีของสมาคมฯตามมาตรา ๔๑ นี้ เป็นการฟ้องโดยอาศัยสิทธิการฟ้องคดีของสมาคมนั้นเอง นอกเหนือจากพนักงานอัยการและผู้เสียหายตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๘^๘ เมื่อฟ้องคดีอาญาต่อศาลแล้ว การดำเนินคดีต้องทำตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา เช่น ต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ

๒. สำหรับปัญหาประการที่สอง มาตรา ๔๐^๙ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯบัญญัติว่า สมาคมใดมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคหรือต่อต้านการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้า และข้อบังคับของสมาคมดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการ สมาชิกและวิธีการดำเนินการของสมาคมเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง สมาคมนั้นอาจยื่นคำขอให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองเพื่อให้สมาคมนั้นมีสิทธิและอำนาจฟ้องตามมาตรา ๔๑ ได้ มาตรา ๔๑^๖ บัญญัติว่า สมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตามมาตรา ๔๐ มีสิทธิในการฟ้องคดีแพ่งคดีอาญาหรือดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ในคดีเพื่อ

^๕มาตรา ๓๙ ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หรือเมื่อได้รับคำร้องขอจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวมคณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการโดยความเห็นชอบของอธิบดีกรมอัยการหรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำความละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล และเมื่อคณะกรรมการได้แจ้งไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ศาลทราบแล้ว ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

ในการดำเนินคดีในศาล ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องเรียกทรัพย์สิน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ร้องขอได้ด้วย และในการนี้ให้ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

คຸ່ມครองผู้บริโศได้ ส่วนการยื่นคำขอให้คณะกรรมการคຸ່ມครองผู้บริโศรับรองสมาคมนั้น มาตรา ๔๐ วรรคสอง บัญญัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉะนั้น การออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๔๐ จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกรณี ๒ กรณี คือ กำหนดเงื่อนไขในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการ สมาชิก และวิธีการดำเนินการของสมาคม และกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการยื่นคำขอให้คณะกรรมการคຸ່ມครองผู้บริโศรับรองสมาคมเท่านั้น สมาคมที่คณะกรรมการคຸ່ມครองผู้บริโศรับรองตามมาตรา ๔๐ แล้ว ก็มีสิทธิในการฟ้องคดีแพ่ง คดีอาญา และดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ในคดีเพื่อคຸ່ມครองผู้บริโศได้ตามมาตรา ๔๑ ดังนั้น การกำหนดเป็นเงื่อนไขในกฎกระทรวงซึ่งจะออกตามมาตรา ๔๐ เพื่อให้สมาคมฯ มีอำนาจฟ้องเฉพาะคดีแพ่ง จึงเป็นการเกินอำนาจในการออกกฎกระทรวงตามมาตราดังกล่าว และเป็นการตัดสิทธิของสมาคมฯ ในการฟ้องคดีอาญาตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติคຸ່ມครองผู้บริโศฯ

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๒๘