

# รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาวิเคราะห์และจัดทำรายงาน  
การการกระทำหรือละเลยการกระทำอันมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้บริโภค  
ปีงบประมาณ ๒๕๖๖

โดย  
ไพศาล ลีมสถิตย์

เสนอต่อ  
สภาองค์กรของผู้บริโภค



สภาองค์กรของผู้บริโภค  
Thailand Consumers Council

พฤษภาคม ๒๕๖๗

## สารบัญ

บทที่	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	๑
๑. บทนำ	๗
๒. บทวิเคราะห์ข้อมูลเรื่องร้องเรียนปีงบประมาณ ๒๕๖๖ และการดำเนินงานจัดการ ของหน่วยประจำจังหวัด สำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภค	๑๐
๒.๑ ข้อมูลการร้องเรียนของผู้บริโภคปีงบประมาณ ๒๕๖๖	
๒.๒ การจำแนกร้องเรียนตามด้านประเภทหรือด้านต่าง ๆ	
๒.๓ กระบวนการแก้ไขปัญหา	
๒.๔ สถานะของเรื่องร้องเรียน	
๓. ปัญหาการร้องเรียน กระบวนการแก้ไขปัญหา รวมถึงการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ๘ ด้าน	๒๓
๔. บทวิเคราะห์ประเด็นข้อเสนอแนะทางนโยบายหรือมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของสภาองค์กรผู้บริโภค	๕๖

## บทสรุปผู้บริหาร

รายงานฉบับนี้มีวัตถุประสงค์หลักสองประการคือ ประการแรก เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นการกระทำหรือละเลยการกระทำของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากเรื่องร้องเรียนของสำนักงานสภาผู้บริโภคนและหน่วยงานประจำจังหวัด ให้สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินงาน ๘ ด้านตาม พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ รวมถึงประเด็นจากข้อเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค และประการที่สอง เพื่อจัดทำรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้บริโภคประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๖

ข้อมูลการร้องเรียนของผู้บริโภคมายังสภาองค์กรของผู้บริโภคในปีงบประมาณ ๒๕๖๖ (ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๖๕ ถึงเดือนกันยายน ๒๕๖๖) มีเรื่องร้องเรียนทั้งหมดจำนวน ๑๖,๑๔๒ เรื่อง โดยเป็นเรื่องร้องเรียนจากสำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภค จำนวน ๙,๑๒๔ เรื่อง และเรื่องร้องเรียนจากหน่วยงานประจำจังหวัดจำนวน ๑๕ องค์กร และหน่วยประสานงานจำนวน ๑๔ องค์กร รวมเป็นจำนวน ๗,๐๑๘ เรื่อง เรื่องร้องเรียนที่พบมากที่สุด ๓ อันดับแรกคือ อันดับหนึ่ง ด้านสินค้าและบริการทั่วไป จำนวน ๑๐,๑๕๖ เรื่อง (ร้อยละ ๖๒.๙๑) อันดับสอง ด้านการเงินและการธนาคาร จำนวน ๒,๐๘๕ เรื่อง (ร้อยละ ๑๒.๙๒) อันดับสาม ด้านโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ จำนวน ๙๑๕ เรื่อง (ร้อยละ ๕.๖๗)

ตัวอย่างปัญหาร้องเรียนด้านสินค้าและบริการทั่วไปจำนวน ๕,๙๐๖ เรื่อง พบว่าส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้บริการที่ไม่เป็นตามที่โฆษณาหรือข้อตกลง การใช้ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม เช่น การซื้อขายบัตรคอนเสิร์ต แต่มีการเปลี่ยนแปลงผังคอนเสิร์ต การจัดงานที่ไม่ตรงตามที่โฆษณาไว้ในครั้งแรก ไม่สามารถคืนบัตรได้ แจกราคาบัตรที่ไม่ใช่ราคาขายจริง การประชาสัมพันธ์ไม่ชัดเจน ราคาบัตรที่แพงเกินไป กลุ่มต่อมาคือ ปัญหาการซื้อสินค้าทางออนไลน์ ปัญหาที่ผู้บริโภคได้รับความเสียหายจากการเข้าไปใช้บริการเสริมความงามเป็นปัญหาที่ผู้บริโภคร้องทุกข์เข้ามาในจำนวนใกล้เคียงกัน คือ ๑,๔๗๔ เรื่อง และ ๑,๑๑๐ เรื่อง ตามลำดับ การซื้อขายสินค้าทางออนไลน์นั้นส่วนใหญ่เป็นกรณีการซื้อสินค้าผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ โดยเฉพาะการซื้อสินค้าในเฟซบุ๊ก แพนเพจ แต่ไม่ได้รับสินค้าและไม่ได้รับเงินคืน หรือการได้รับสินค้าไม่ตรงตามที่สั่งซื้อไป ซึ่งผู้บริโภคมักถูกหลอกลวงจากการที่มิฉฉาซื้ซื้อโฆษณาบนเฟซบุ๊กโปรโมทสินค้าหรือเปิดเฟซบุ๊กแฟนเพจขายสินค้า โดยในช่วงแรกทำที่ส่งสินค้าให้เพื่อให้มีเครดิตว่าเป็นร้านค้าที่ไม่ได้คิดจะหลอกลวง เพราะมีผู้บริโภคการันตีว่าได้รับสินค้า แต่เมื่อผ่านไปสักพักจนผู้บริโภครายอื่นๆ หลงเชื่อ จึงจะหลอกให้โอนเงินแต่สุดท้ายกลับไม่ส่งสินค้าให้

เรื่องร้องเรียนปีงบประมาณ ๒๕๖๖ มาจากการร้องเรียนผ่านช่องทางศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคแบบเบ็ดเสร็จของสำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภค (One-stop Service- OSS) หรือเป็นกรณีผู้บริโภคร้องเรียนไปยังหน่วยงานประจำจังหวัดของสภาองค์กรของผู้บริโภค ๑๕ จังหวัด ซึ่งจะมีการตรวจสอบข้อมูลของผู้ร้องเรียนว่าเป็นประเด็นการละเมิดสิทธิในเรื่องใด ข้อเท็จจริงเป็นอย่างไร เมื่อสำนักงานสภาฯ หรือหน่วยงานประจำจังหวัดเห็นว่ามีกรณีละเมิดสิทธิผู้ร้องเรียนจริง ก็จะติดต่อหรือแจ้งผู้ประกอบการที่ถูกร้องเรียน เพื่อเจรจาเบื้องต้น หากไม่สามารถตกลงเจรจาได้ แต่ผู้ร้องเรียนประสงค์ที่จะให้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาเพื่อให้ได้ข้อยุติต่อไป

สถานะของเรื่องร้องเรียนสามารถแบ่งเป็น ๒ กลุ่มคือ กลุ่มที่ ๑ เรื่องร้องเรียนที่สามารถยุติเรื่องได้ จำนวน ๑๔,๐๒๐ เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ ๘๖.๘๕ ของเรื่องร้องเรียนทั้งหมด กล่าวคือ ส่วนใหญ่เป็นการยุติเรื่องในขั้นตอนการให้คำปรึกษา และชั้นเจรจาไกล่เกลี่ยรวมกันจำนวน ๙,๔๘๕ เรื่อง คิดเป็นร้อยละ ๕๘.๗๖ ของเรื่องร้องเรียนทั้งหมดและสามารถยุติเรื่องได้ภายหลังจากการที่สำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภคและหน่วยงานประจำจังหวัดออกหนังสือสอบถามหน่วยงานหรือผู้ประกอบการธุรกิจ จำนวน ๒,๒๐๖ เรื่อง (ร้อยละ ๑๓.๖๗) และมีการยุติโดยการยื่นฟ้องดำเนินคดี จำนวน ๙๓๓ ราย (ร้อยละ ๕.๗๘) และมีการยุติในชั้นเจรจาเบื้องต้น จำนวน ๕๗๓ เรื่อง (ร้อยละ ๓.๕๕) จากข้อมูลการยุติเรื่องข้างต้นทำให้ทราบว่า การเจรจา การให้คำปรึกษา รวมถึงการทำหนังสือสอบถามไปยังผู้ประกอบการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคแบบเบ็ดเสร็จและหน่วยงานประจำจังหวัด มีส่วนสำคัญที่ทำให้เรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่สามารถยุติเรื่องได้ โดยไม่ต้องมีการดำเนินคดีหรือฟ้องร้องดำเนินคดี กลุ่มที่ ๒ เรื่องร้องเรียนที่อยู่ระหว่างดำเนินการ จำนวน ๒,๑๒๒ เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๓.๑๕ ของเรื่องร้องเรียนทั้งหมด แบ่งเป็นอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการแก้ไขปัญหา จำนวน ๑,๙๓๖ เรื่อง อยู่ระหว่างดำเนินการในขั้นตอนการเจรจา ไกล่เกลี่ย จำนวน ๔ เรื่อง และฟ้องร้องดำเนินคดี จำนวน ๑๘๒ เรื่อง เรื่องร้องเรียนที่ยังไม่สามารถยุติได้ ส่วนใหญ่ร้อยละ ๔๗.๑๗ เป็นเรื่องร้องเรียนในกลุ่มสินค้าและบริการทั่วไป

การศึกษาวิเคราะห์การกระทำหรือละเว้นการกระทำตามกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ของหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ตามมาตรา ๑๔ (๓) ของพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ แบ่งประเภทเรื่องร้องเรียนเป็น ๘ ด้าน สรุปเนื้อหาได้ดังนี้

๑. ด้านการเงินและการธนาคาร ได้แก่ ธุรกิจการให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และภัยทุจริตจากการทำธุรกรรมการเงินออนไลน์ โดยมีฉ้อฉลใช้แอปพลิเคชันถอนเงินออกจากบัญชีของเจ้าของบัญชีโดยไม่ได้รับความยินยอม

๒. ด้านการขนส่งและยานพาหนะ ได้แก่ ผู้โดยสารถูกสายการบินถูกยกเลิกเที่ยวบินและเปลี่ยนแปลงเที่ยวบินโดยยังไม่ได้รับการเยียวยา และกรณีผู้ประกอบการรถตู้ขนส่งคนโดยสาร จ.สงขลา ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเรียกเก็บเงินแต่ไม่ให้ตั๋วโดยสาร

๓. ด้านอสังหาริมทรัพย์และที่อยู่อาศัย ได้แก่ บริษัทจัดสรรบ้านและที่ดินชื่อดังสร้างบ้านไม่ได้มาตรฐาน ไม่ตรงตามแบบที่ขออนุญาตจากเจ้าพนักงานที่ดิน และปัญหาการติดป้ายโฆษณาประเภทป้ายบิลบอร์ด เพื่อจำหน่ายโครงการบ้านจัดสรร จำหน่ายคอนโดบริเวณริมถนน จ.ประจวบคีรีขันธ์

๔. ด้านอาหาร ยา และผลิตภัณฑ์สุขภาพ ได้แก่ การแอบอ้างผู้มีชื่อเสียงในการโฆษณาผลิตภัณฑ์อาหารแสดงคุณประโยชน์ คุณภาพ หรือสรรพคุณผลิตภัณฑ์อาหารอันเป็นเท็จหรือเป็นการหลอกลวงให้เกิดความหลงเชื่อโดยไม่สมควร และเป็นการโฆษณาที่ไม่ได้รับอนุญาต

๕. ด้านบริการสุขภาพ ได้แก่ โรงพยาบาลเอกชนเชิญชวนให้รับบริการตรวจสุขภาพโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย แต่แฝงการขายบริการอื่นเพิ่มเติมโดยคิดอัตราค่าบริการที่สูง หรือกรณีคลินิกโฆษณาการให้บริการรักษาหลุมสิวของคลินิกโรคผิวหนังและความงามที่อาจเข้าข่ายหลอกลวงผู้บริโภค มีการคิดค่าบริการสูง และผลการรักษาไม่เป็นตามการโฆษณา

๖. ด้านสินค้าและบริการทั่วไป ได้แก่ ผู้บริโภคหลายรายซื้อทัวร์ไปต่างประเทศ แต่ถูกบริษัททัวร์ยกเลิก และไม่ได้รับการเยียวยาหรือคืนเงิน

๗. ด้านการสื่อสารโทรคมนาคม ได้แก่ กรณีมีฉ้อโกงส่งข้อความสั้น (SMS) เพื่อโฆษณาบริการต่าง ๆ ที่สร้างความรบกวน หรือกรณีหลอกลวงข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อเชิญชวนกู้เงินและเล่นพนันออนไลน์

๘. ด้านบริการสาธารณะ ได้แก่ เด็กถูกไฟฟ้าช็อตเสียชีวิตในสนามชุมชนโดยยังไม่ได้รับการเยียวยาอย่างเหมาะสม

ลักษณะของการละเลยการกระทำของหน่วยงาน ได้แก่ หน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนนั้น ๆ มิได้ดำเนินการตามที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอย่างเหมาะสม หรือมีการดำเนินการอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ล่าช้าเกินสมควร ทำให้ผู้บริโภคที่ร้องเรียนไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายหรือได้รับการเยียวยาที่ไม่เหมาะสม เช่น กรณีร้องเรียนผลิตภัณฑ์อาหารที่โฆษณาโดยไม่ได้รับอนุญาตที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) หรือหน่วยงานบางแห่งเห็นว่าผู้ร้องเรียนควรดำเนินการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ไม่ควรเป็นภาระหน้าที่ของหน่วยงาน เช่น กสทช.ตอบเรื่องกรณีการส่ง SMS โฆษณาบริการต่าง ๆ หรือการชักชวนให้เล่นพนัน

การดำเนินงานของหน่วยงานประจำจังหวัดมีปัญหาหรืออุปสรรคบางประการ เช่น หน่วยงานประจำจังหวัดบางแห่งไม่ได้รับการติดต่อจากหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน เนื่องจากหน่วยงานมักจะติดต่อโดยตรงกับผู้ร้อง อีกทั้งฝ่ายผู้ร้องก็ได้แจ้งความคืบหน้าให้หน่วยงานประจำจังหวัดหรือสำนักงานสภาฯ ทราบ เช่น รพ.เอกชนเชิญชวนตรวจสุขภาพฟรี และจงใจให้ผู้รับบริการฉีดวิตามินที่มีอัตราค่าบริการสูง หรือหน่วยงานประจำจังหวัดส่งเรื่องร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายหรือไม่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียน เช่น เรื่องตัวโดยสารรถตู้ จ.สงขลา หรือกรณีสอบถามเรื่อง จดทะเบียนเครื่องมือแพทย์ที่อ้างเรื่องสิทธิบัตรกับกรมทรัพย์สินทางปัญญา หรือหน่วยงานประจำจังหวัดวิเคราะห์ประเด็นร้องเรียนไม่ครบถ้วนตามข้อกำหนด เช่น กรณีติดตั้งป้ายโฆษณา

ประเด็นจากข้อเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคสภาองค์กรของผู้บริโภคจำนวน ๓ เรื่อง ได้แก่

๑. ข้อเสนอแนะทางนโยบาย กรณีการรวมธุรกิจระหว่างบริษัท ทูร คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน)

สภาองค์กรของผู้บริโภครายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. และสำนักงาน กสทช. อันมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้บริโภค จากกรณีการรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคม โดยสภาฯ ได้ยื่นข้อเสนอต่อหลายหน่วยงานให้ดำเนินการทบทวนการรวมกิจการนี้ รวมถึงตรวจสอบการทำหน้าที่ของ กสทช.และสำนักงาน กสทช. สรุปสาระสำคัญได้คือ กสทช. ได้กระทำการละเลยการทำหน้าที่ซึ่งเข้าข่ายเป็นการทำหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและขัดแย้งกัน

ประเด็นแรกคือ การลงมติ “รับทราบ” ของ กสทช. .นัดพิเศษ ครั้งที่ ๕/๒๕๖๕ ไม่ชอบด้วยกฎหมายคือ การลงมติควมรวมทรูดีแทค ด้วยคะแนนเสียง ๓:๒:๑ กสทช. .ดำเนินการลักษณะ “รับทราบ” ขัดต่อข้อ ๘ ของประกาศ กสทช. .เรื่องมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ และขัดต่อข้อ

๓ ข้อ ๕ และข้อ ๘ ของ ประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการกำกับดูแลการรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๖๑

ประการที่สอง การไม่กำกับดูแลให้มีการดำเนินการตามมาตรการและเงื่อนไขเฉพาะอย่างมีประสิทธิภาพก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้บริโภค การทำหน้าที่กำกับดูแลของ กสทช. ที่ไม่มีประสิทธิภาพ โดยที่ไม่ติดตามให้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะในหลายข้อจนส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค ทำให้ กสทช. และ สำนักงาน กสทช. ไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องในข้อมูลของผู้ประกอบการที่ส่งมาได้ เป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๖๐ และมาตรา ๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ รวมถึงการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๗ ของพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ และมีการปล่อยให้มีการรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคมจนเหลือผู้ประกอบการรายใหญ่เพียงไม่กี่ราย เป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในเรื่องสิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา สิทธิที่จะได้รับการพิจารณา และชดเชยความเสียหาย

๒. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย มาตรการในการควบคุมและกำกับดูแลผู้ประกอบการให้สินเชื่อที่มีพฤติการณ์เอารัดเอาเปรียบและละเมิดสิทธิของผู้บริโภค: กรณีบริษัทในเครือบริษัท ศรีสวัสดิ์

ปัญหาอันเกิดจากการที่ผู้ประกอบการให้สินเชื่อ กรณีบริษัทในเครือบริษัท ศรีสวัสดิ์ คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ได้แก่ บริษัท ศรีสวัสดิ์ พาวเวอร์ ๒๐๑๔ จำกัด โดยมีพฤติการณ์การประกอบธุรกิจในลักษณะที่เอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยสภาฯ ได้ดำเนินการทั้งในทางของการให้ความคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค รวมไปถึงการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ปรากฏเป็นผลการดำเนินงานที่เป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองผู้บริโภค สภาฯ จึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้ผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพื่อให้ความคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคในประเด็นดังต่อไปนี้

๒.๑ การผลักดันให้มีการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อกำกับดูแลการประกอบธุรกิจสินเชื่อให้มีความครอบคลุมมากขึ้น เพื่อให้การประกอบธุรกิจสินเชื่อมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน และไม่ให้ผู้ประกอบธุรกิจอาศัยอำนาจต่อรองที่เหนือกว่าดำเนินการในลักษณะเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคได้ จึงควรพิจารณาดำเนินการกำหนดให้การประกอบธุรกิจสินเชื่อที่ทำกันอย่างแพร่หลายแต่ยังไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐอย่างชัดเจน เช่นในกรณีของการประกอบธุรกิจให้สินเชื่อที่มีโฉนดที่ดินเป็นหลักประกัน โดยไม่มีการจดจำนอง เป็นกิจการที่ต้องขออนุญาตและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย

๒.๒ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลผู้ประกอบการให้สินเชื่อตามกฎหมาย ควรดำเนินการจัดทำประมวลหลักเกณฑ์และมาตรการที่เป็นประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่ครบถ้วนและทำความเข้าใจได้โดยง่าย โดยเฉพาะกรณีของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งมีกฎเกณฑ์จำนวนมาก ทั้งยังเป็นกฎเกณฑ์เฉพาะด้านที่ไม่อาจทำความเข้าใจได้โดยง่าย ประกอบกับรูปแบบการทำธุรกิจของผู้ประกอบการที่มักมีการออกแบบไว้อย่างซับซ้อน

๒.๓ การเพิ่มมาตรการในเชิงตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภค หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแล

ผู้ประกอบการให้สินเชื่อกว้างขวางที่ช่วยในการตรวจสอบการปฏิบัติของผู้ประกอบการได้ว่ากระทำอย่างสอดคล้องกันกับกฎเกณฑ์และมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคหรือไม่ โดยไม่จำเป็นต้องรอให้เกิดเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคก่อน เพื่อเป็นมาตรการเชิงรุกในการกวดขันให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลผู้ประกอบการให้สินเชื่อกว้างขวางทั่วโลกการติดตามข้อเท็จจริงในการประกอบธุรกิจ เพื่อให้ทราบถึงกลยุทธ์ที่ผู้ประกอบการใช้หลีกเลี่ยงผลบังคับของกฎเกณฑ์และมาตรการที่หน่วยงานของรัฐกำหนดขึ้น ทั้งนี้ หน่วยงานอาจประสานความร่วมมือกับสภาองค์กรของผู้บริโภคที่มีบทบาทในการให้ความคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค เพื่อขอทราบข้อคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหา แนวทางแก้ไขเพื่อให้มีการกำกับดูแลธุรกิจที่มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

๓. ข้อเสนอแนะนโยบายและมาตรการคุ้มครองผู้บริโภค กรณีเจ็บป่วยวิกฤตฉุกเฉิน มีสิทธิทุกที่ (UCEP)

สภาองค์กรของผู้บริโภคได้ผลักดันข้อเสนอแนะนโยบาย กรณีเจ็บป่วยวิกฤตฉุกเฉิน มีสิทธิทุกที่ (UCEP) ผ่านหลายช่องทาง เช่น ราวปี พ.ศ. ๒๕๖๔-๒๕๖๕ การจัดเวทีสาธารณะและข้อมูลงานวิจัย ผลักดันนโยบายและมาตรการคุ้มครองผู้บริโภค ด้านสิทธิ UCEP และเปิดผลการศึกษารายงานเพื่อผลักดันนโยบายและมาตรการคุ้มครองผู้บริโภค ด้านสิทธิ UCEP ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๖ และในช่วงเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๖ สภาฯ ได้หารือกับเลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และรองปลัดกระทรวงสาธารณสุข และเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๖ ผู้บริหารสภาฯ ได้หารือกับเลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และรองปลัดกระทรวงสาธารณสุข

สภาองค์กรของผู้บริโภคได้ดำเนินการจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤต มีสิทธิทุกที่ (Universal Coverage Emergency Patients :UCEP) ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ ๑) สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (สพฉ.) ๒) กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข ๓) คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ ๔) กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ และกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข

หน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ.๒๕๔๒ ในการกำหนดราคายารักษาโรค เวชภัณฑ์ ค่าบริการรักษาพยาบาล บริการทางการแพทย์ และบริการอื่นของสถานพยาบาล ซึ่งเกี่ยวข้องกับรายการที่อยู่ในบัญชีเจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤต มีสิทธิทุกที่ (UCEP) คือ คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (กกร.) ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธานกรรมการ และอธิบดีกรมการค้าภายใน เป็นเลขาธิการคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการกำหนดให้ กกร.มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๙ (๑) (๒) ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดราคา ยา เวชภัณฑ์ ค่าบริการรักษาพยาบาล บริการทางการแพทย์ และบริการอื่นของสถานพยาบาล คือ การประกาศกำหนดให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมตามมาตรา ๒๔ หรือกำหนดมาตรการที่ใช้สำหรับสินค้าหรือบริการควบคุมตามมาตรา ๒๕ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแสดงราคาสินค้าหรือบริการตามมาตรา ๒๘

ประการสำคัญคือ กกร.ยังมิได้ปฏิบัติตามหน้าที่ตามมาตรา ๒๕ (๑) ของ พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เพื่อกำหนดราคาซื้อหรือราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม ให้ผู้จำหน่ายจำหน่ายในราคาไม่สูงกว่าราคาที่กำหนด หรือตรึงราคาไว้ในราคาใดราคาหนึ่ง และ (๒) กำหนดอัตรา

กำไรสูงสุดต่อหน่วยของสินค้าหรือบริการควบคุมที่ผู้จำหน่ายจะได้รับจากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม หรือกำหนดอัตราส่วนแตกต่างระหว่างราคาซื้อกับราคาขายสินค้าหรือบริการควบคุมในแต่ละช่วงการค้า ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของ กกร.ตามมาตรา ๒๕ (๑) และ (๒) มีผลสัมพันธ์โดยตรงกับค่าใช้จ่ายของยารักษาโรค เวชภัณฑ์ ค่าบริการรักษาพยาบาล บริการทางการแพทย์และบริการอื่นของสถานพยาบาล

นอกจากนี้ ยังพบประเด็นการไม่เปิดเผยข้อมูลตามที่สภา ฯ เสนอแนะ ซึ่งไม่สอดคล้องกับสิทธิของผู้บริโภคสากล อีกทั้งการเปิดเผยโครงสร้างราคา ยา อัตราผลกำไรของการจำหน่าย เวชภัณฑ์ ค่าบริการรักษาพยาบาล บริการทางการแพทย์ ก็เป็นสิทธิที่จะได้รับข้อมูลของผู้บริโภค ซึ่งยังไม่มี การดำเนินการ ซึ่งกระทบต่อสิทธิที่จะเลือกของผู้บริโภคอีกด้วย อนึ่ง แม้ว่าตัวแทนของสภาองค์กรของผู้บริโภคจะไม่อยู่ในโครงสร้างของ กกร.ตามกฎหมาย แต่ก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ในการเป็น คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือเชิญมาหารือแลกเปลี่ยนข้อมูลกับฝ่ายผู้บริโภค หรืออาจเสนอให้มี ผู้แทนสภาองค์กรของผู้บริโภคร่วมเป็น “คณะกรรมการส่วนจังหวัดว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ” (กจร.) ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน โดยสามารถเสนอเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนได้ ตาม มาตรา ๑๒ ของ พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒



## บทที่ 1

### บทนำ

#### ๑. หลักการและเหตุผล

สภาองค์กรของผู้บริโภคเกิดจากการรวมตัวขององค์กรผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ และตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นผู้แทนผู้บริโภค มีอำนาจในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคในทุกด้าน รวมถึงตลอดทั้งเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคต่อคณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๔ (๓) กำหนดให้สภาองค์กรของผู้บริโภค ในฐานะเป็นผู้แทนผู้บริโภค มีอำนาจดำเนินการรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้บริโภค ไปยังหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ ซึ่งในอำนาจดังกล่าวได้ถูกบรรจุให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานในข้อบังคับสภาองค์กรของผู้บริโภค ข้อ ๓๘ (๑๐) กำหนดให้สำนักงานมีหน้าที่จัดทำรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้บริโภคไปยังหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ สภาองค์กรของผู้บริโภค ในฐานะผู้แทนผู้บริโภคจึงเห็นควรมีการจัดจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาวิเคราะห์และจัดทำรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้บริโภค ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศต่อไป

#### ๒. วัตถุประสงค์

๒.๑ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นการกระทำหรือละเลยการกระทำของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากเรื่องร้องเรียนของสำนักงาน และหน่วยงานประจำจังหวัดของสภาองค์กรของผู้บริโภค ทั้ง ๑๕ แห่ง ให้สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินงาน ๘ ด้านตาม พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ รวมถึงประเด็นจากข้อเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ๘ ด้าน

๒.๒ เพื่อจัดทำรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้บริโภค ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๖

#### ๓. ขอบเขตการดำเนินงาน

๓.๑ จัดทำแผนการดำเนินงานโครงการ แผนการบริหารโครงการ และแผนขั้นตอนการปฏิบัติงานพร้อมปฏิทินกิจกรรมการทำงานและระยะเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจน เสนอให้ฝ่ายนโยบายสำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภคและคณะกรรมการตรวจรับพัสดุพิจารณาก่อนการดำเนินงาน

๓.๒ วิเคราะห์ข้อมูลเรื่องร้องเรียนและการดำเนินงานจัดการเรื่องร้องเรียนที่ได้รับจากหน่วยงานประจำจังหวัด ๑๕ แห่ง และสำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภค ระหว่างเดือนตุลาคม ๒๕๖๕ ถึงเดือนกันยายน ๒๕๖๖

๓.๓ ศึกษาปัญหาการร้องเรียน กระบวนการแก้ไขปัญหา รวมถึงการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ของหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งประเภทเรื่องร้องเรียนเป็น ๘ ด้าน ได้แก่ ๑.ด้านการเงินและการธนาคาร ๒.ด้านการขนส่งและยานพาหนะ ๓.ด้านอสังหาริมทรัพย์และที่อยู่อาศัย ๔.ด้านอาหาร ยา และผลิตภัณฑ์สุขภาพ ๕.ด้านบริการสุขภาพ ๖.ด้านสินค้าและบริการทั่วไป ๗.ด้านการสื่อสารโทรคมนาคม และ ๘.ด้านบริการสาธารณะ พลังงานและสิ่งแวดล้อม โดยให้ยกกรณีเด่นในการกระทำหรือละเลยการกระทำอันมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้บริโภคที่คัดเลือกจากข้อมูลตามข้อ ๔.๒ อย่างน้อยด้านละ ๑ เรื่อง โดยฝ่ายคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ และฝ่ายนโยบายและนวัตกรรม สำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภค ให้ความเห็นชอบร่วมกับที่ปรึกษา

๓.๔ ศึกษาวิเคราะห์ประเด็นข้อเสนอแนะทางนโยบายหรือมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของสภาองค์กรของผู้บริโภค อันเป็นการกระทำหรือละเลยการกระทำอันมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้บริโภค เช่น การแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค โดยนำสิทธิผู้บริโภคสากล ๘ ประการมาใช้ในการวิเคราะห์อย่างน้อย ๓ เรื่องที่ฝ่ายนโยบายและนวัตกรรม สำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภค ให้ความเห็นชอบร่วมกับที่ปรึกษา

๓.๕ นำเสนอผลการศึกษาต่อเลขาธิการสำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภค หรือผู้เกี่ยวข้องที่เลขาธิการสำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภคกำหนด

๓.๖ จัดทำรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้บริโภคฉบับสมบูรณ์ เพื่อการเสนอต่อหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเพื่อเผยแพร่ต่อประชาชน

#### ๔. ระยะเวลาดำเนินการ

ระยะเวลาดำเนินการทั้งสิ้น จำนวน ๒๔๐ วัน นับถัดจากวันที่ลงนามในสัญญาว่าจ้าง

#### ๕. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๑. ได้ทราบผลการประเมินเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิผู้บริโภคของผู้บริโภค จำแนกตามประเภทจากหน่วยงานประจำจังหวัดและเครือข่ายองค์กรผู้บริโภคทั่วประเทศ ตามมาตรา ๑๔ (๓) พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ และกรณีศึกษาเด่นรวม ๘ ด้าน เพื่อนำไปขยายผลต่อไป

๒. ทำให้ทราบจุดแข็ง จุดอ่อนเกี่ยวกับข้อเสนอแนะทางนโยบายหรือมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของสภาองค์กรของผู้บริโภคที่เสนอต่อหน่วยงาน องค์กรที่เกี่ยวข้อง

๓. เป็นข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงระบบการคุ้มครองผู้บริโภคต่อสภาองค์กรของผู้บริโภค

## ข้อมูลที่ปรึกษาโครงการ

นายไพศาล ลีมสถิตย์

### ประสบการณ์ (บางส่วน)

- ๒๕๕๑ – ปัจจุบัน กรรมการบริหารศูนย์กฎหมายสุขภาพและจริยศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ๒๕๕๙ – ปัจจุบัน กรรมการมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค (มพบ.)
- ๒๕๖๐ – ปัจจุบัน กรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์
- ๒๕๖๑ – ปัจจุบัน กรรมการสถาบันส่งเสริมสุขภาพไทย มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.)
- ๒๕๖๒ – ปัจจุบัน อนุกรรมการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และการจัดทำ และการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ด้านสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา
- ๒๕๖๓ – ปัจจุบัน กรรมการสอบสวน (คณะที่ ๑) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.)
- ๒๕๕๘ – ปัจจุบัน กรรมการประจำกองบรรณาธิการวารสารวิจัยระบบสาธารณสุข สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.)
- ๒๕๖๔ -ปัจจุบัน ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)
- ๒๕๖๑- ปัจจุบัน กรรมการสมาคมส่งเสริมภาคประชาสังคม (สสป.)
- ๒๕๕๙ – ปัจจุบัน อนุกรรมการด้านการศึกษา และพัฒนากฎหมายเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม ในคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม (คสป.)
- ๒๕๖๔ -ปัจจุบัน คณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคนด้านสุขภาพจิตและจิตเวช กรมสุขภาพจิต

### ผู้ช่วยวิเคราะห์ข้อมูล

จุมพล แดงสกุล

### ประสบการณ์ (บางส่วน)

- ๒๕๕๘ - ปัจจุบัน อาจารย์พิเศษ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ๒๕๔๘ -๒๕๕๖ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

## บทที่ ๒

### บทวิเคราะห์ข้อมูลเรื่องร้องเรียนปีงบประมาณ ๒๕๖๖ และการดำเนินงานจัดการของ หน่วยงานประจำจังหวัด สำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภค

#### ๒.๑ ข้อมูลการร้องเรียนของผู้บริโภคปีงบประมาณ ๒๕๖๖

ข้อมูลการร้องเรียนของผู้บริโภคมายังสภาองค์กรของผู้บริโภคในปีงบประมาณ ๒๕๖๖ (ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๖๕ ถึงเดือนกันยายน ๒๕๖๖) มีเรื่องร้องเรียนจำนวน ๑๖,๑๔๒ เรื่อง โดยเป็นเรื่องร้องเรียนจากสำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภค จำนวน ๙,๑๒๔ เรื่อง และเรื่องร้องเรียนจากหน่วยงานประจำจังหวัดและหน่วยประสานงาน รวมเป็นจำนวน ๗,๐๑๘ เรื่อง (แบ่งเป็นเรื่องร้องเรียนจากหน่วยงานประจำจังหวัด ๑๕ องค์กร (กรุณาดู ตารางที่ ๒.๑) จำนวน ๕,๙๕๑ เรื่อง และหน่วยประสานงาน จำนวน ๑,๐๖๗ เรื่องตามลำดับ)

ตารางที่ ๒.๑ รายชื่อหน่วยงานประจำจังหวัดของสภาองค์กรของผู้บริโภค		
๑.	หน่วยงานประจำจังหวัดกรุงเทพมหานคร	มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค
๒.	หน่วยงานประจำจังหวัดเชียงใหม่	ศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคภาคประชาชนจังหวัดเชียงใหม่
๓.	หน่วยงานประจำจังหวัดเชียงราย	สมาคมประชาสังคมเพื่อการพัฒนาจังหวัดเชียงราย
๔.	หน่วยงานประจำจังหวัดลำพูน	ศูนย์คุ้มครองสิทธิผู้บริโภคจังหวัดลำพูน
๕.	หน่วยงานประจำจังหวัดลำปาง	ศูนย์พิทักษ์สิทธิผู้บริโภคจังหวัดลำปาง
๖.	หน่วยงานประจำจังหวัดพะเยา	ศูนย์คุ้มครองสิทธิผู้บริโภคจังหวัดพะเยา
๗.	หน่วยงานประจำจังหวัดขอนแก่น	ศูนย์ประสานงานหลักประกันสุขภาพประชาชน จังหวัดขอนแก่น
๘.	หน่วยงานประจำจังหวัดร้อยเอ็ด	ศูนย์ประสานงานหลักประกันสุขภาพประชาชน จังหวัดร้อยเอ็ด
๙.	หน่วยงานประจำจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	ศูนย์คุ้มครองสิทธิผู้บริโภคจังหวัดพระนครศรีอยุธยา
๑๐.	หน่วยงานประจำจังหวัดกาญจนบุรี	ศูนย์คุ้มครองสิทธิผู้บริโภคจังหวัดกาญจนบุรี

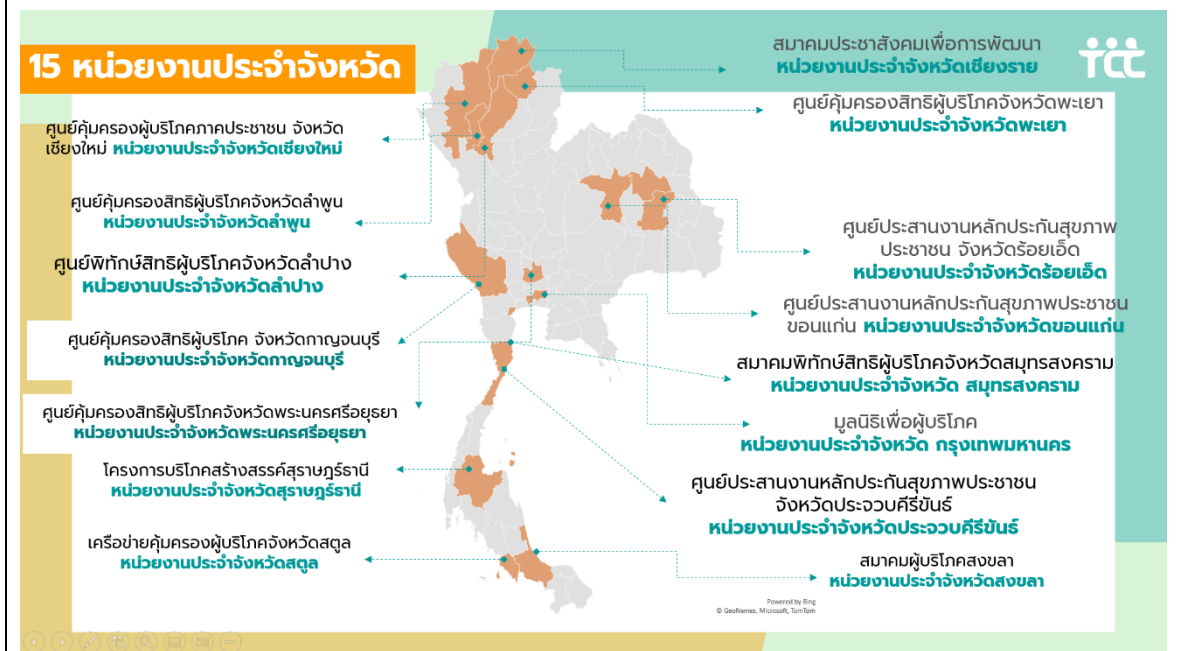
ตารางที่ ๒.๑ รายชื่อหน่วยงานประจำจังหวัดของสภาองค์กรของผู้บริโภค		
๑๑.	หน่วยงานประจำจังหวัดสมุทรสงคราม	สมาคมพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคจังหวัดสมุทรสงคราม
๑๒.	หน่วยงานประจำจังหวัดสงขลา	สมาคมผู้บริโภคสงขลา
๑๓.	หน่วยงานประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี	โครงการบริโภคสร้างสรรค์สุราษฎร์ธานี
๑๔.	หน่วยงานประจำจังหวัดประจวบคีรีขันธ์	ศูนย์ประสานงานหลักประกันสุขภาพประชาชน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
๑๕.	หน่วยงานประจำจังหวัดสตูล	เครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภคจังหวัดสตูล

ข้อมูล ณ วันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ.๒๕๖๖ มีหน่วยงานประจำจังหวัดของสภาองค์กรของผู้บริโภค มีจำนวน ๑๕ องค์กร และหากนับรวมหน่วยประสานงานอีก ๑๔ องค์กร<sup>๑</sup> รวมเป็นจำนวน ๒๙ องค์กร (กรุณาดู แผนภาพที่ ๒.๑)

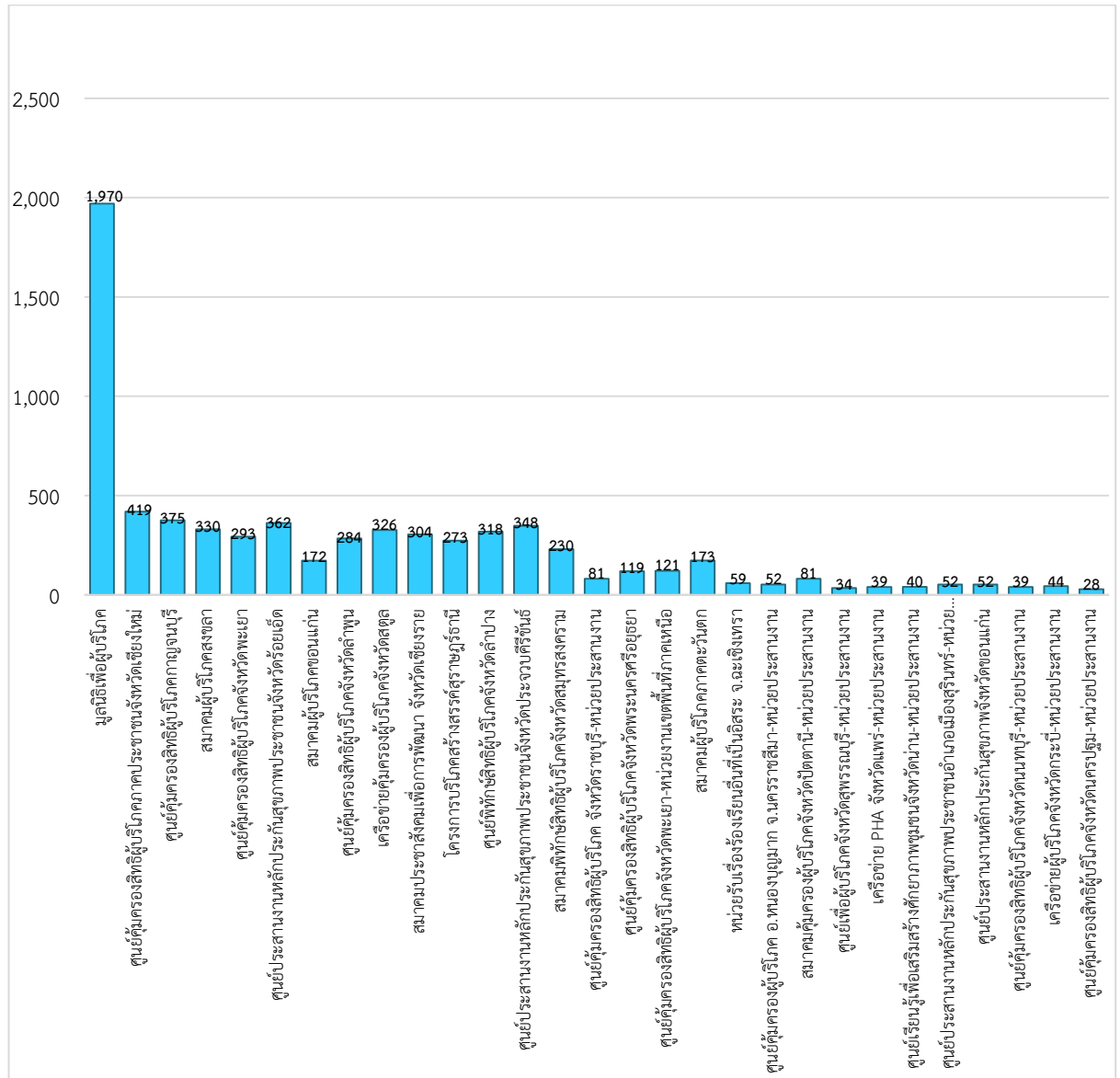
หน่วยงานประจำจังหวัดที่มีผู้บริโภคดีต่อร้องเรียนมากที่สุดคือ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค หน่วยงานประจำจังหวัดกรุงเทพมหานคร (๑,๙๗๐ เรื่อง) รองลงมาคือ ศูนย์คุ้มครองสิทธิผู้บริโภคภาคประชาชน จังหวัดเชียงใหม่ หน่วยงานประจำจังหวัดเชียงใหม่ (๔๑๙ เรื่อง) ศูนย์คุ้มครองสิทธิผู้บริโภคกาญจนบุรี หน่วยงานประจำจังหวัดกาญจนบุรี (๓๗๕ เรื่อง) ศูนย์ประสานงานหลักประกันสุขภาพประชาชนจังหวัดร้อยเอ็ด หน่วยงานประจำจังหวัดร้อยเอ็ด (๓๖๒ เรื่อง) สมาคมผู้บริโภคสงขลา หน่วยงานประจำจังหวัดสงขลา (๓๓๐ เรื่อง) (กรุณาดู แผนภาพที่ ๒.๒)

<sup>๑</sup> หน่วยประสานงานของสภาองค์กรของผู้บริโภค ได้แก่ สมาคมผู้บริโภคขอนแก่น ศูนย์คุ้มครองสิทธิผู้บริโภค จังหวัดราชบุรี ศูนย์คุ้มครองสิทธิผู้บริโภคจังหวัดพะเยา-หน่วยงานเขตพื้นที่ภาคเหนือ สมาคมผู้บริโภคภาคตะวันตก หน่วยรับเรื่องร้องเรียนอื่นที่เป็นอิสระ จ.ฉะเชิงเทรา ศูนย์คุ้มครองผู้บริโภค อ.หนองบุญมาก จ.นครราชสีมา สมาคมคุ้มครองผู้บริโภคจังหวัดปัตตานี ศูนย์เพื่อผู้บริโภคจังหวัดสุพรรณบุรี เครือข่าย PHA จังหวัดแพร่ ศูนย์เรียนรู้เพื่อเสริมสร้างศักยภาพชุมชนจังหวัดน่าน ศูนย์ประสานงานหลักประกันสุขภาพประชาชนอำเภอเมืองสุรินทร์ ศูนย์คุ้มครองสิทธิผู้บริโภคจังหวัดนนทบุรี เครือข่ายผู้บริโภคจังหวัดกระบี่ ศูนย์คุ้มครองสิทธิผู้บริโภคจังหวัดนครปฐม

แผนภาพที่ ๒.๑ ที่ตั้งหน่วยงานประจำจังหวัด ๑๕ องค์กร และหน่วยประสานงาน ๑๔ องค์กร



## แผนภาพที่ ๒.๒ จำนวนเรื่องร้องเรียนของหน่วยงานประจำจังหวัดและหน่วยประสานงาน



## ๒.๒ การจำแนกเรื่องร้องเรียนตามด้านประเภทหรือด้านต่าง ๆ

เมื่อพิจารณาประเภทของเรื่องร้องเรียนในปีงบประมาณ ๒๕๖๖ จำนวน ๑๖,๑๔๒ เรื่อง จำแนกออกเป็น ๘ ด้าน<sup>๒</sup> ได้แก่ ๑.ด้านการเงินและการธนาคาร ๒.ด้านการขนส่งและยานพาหนะ ๓.ด้านอสังหาริมทรัพย์และที่อยู่อาศัย ๔.ด้านอาหาร ยา และผลิตภัณฑ์สุขภาพ ๕.ด้านบริการสุขภาพ ๖.ด้านสินค้าและบริการทั่วไป ๗.ด้านการสื่อสารโทรคมนาคม และเทคโนโลยีสารสนเทศ และ ๘.ด้านบริการสาธารณะ พลังงานและสิ่งแวดล้อม พบว่า เรื่องร้องเรียนที่พบมากที่สุด ๕ อันดับแรก (กรุณาดู แผนภาพที่ ๒.๓) มีดังนี้

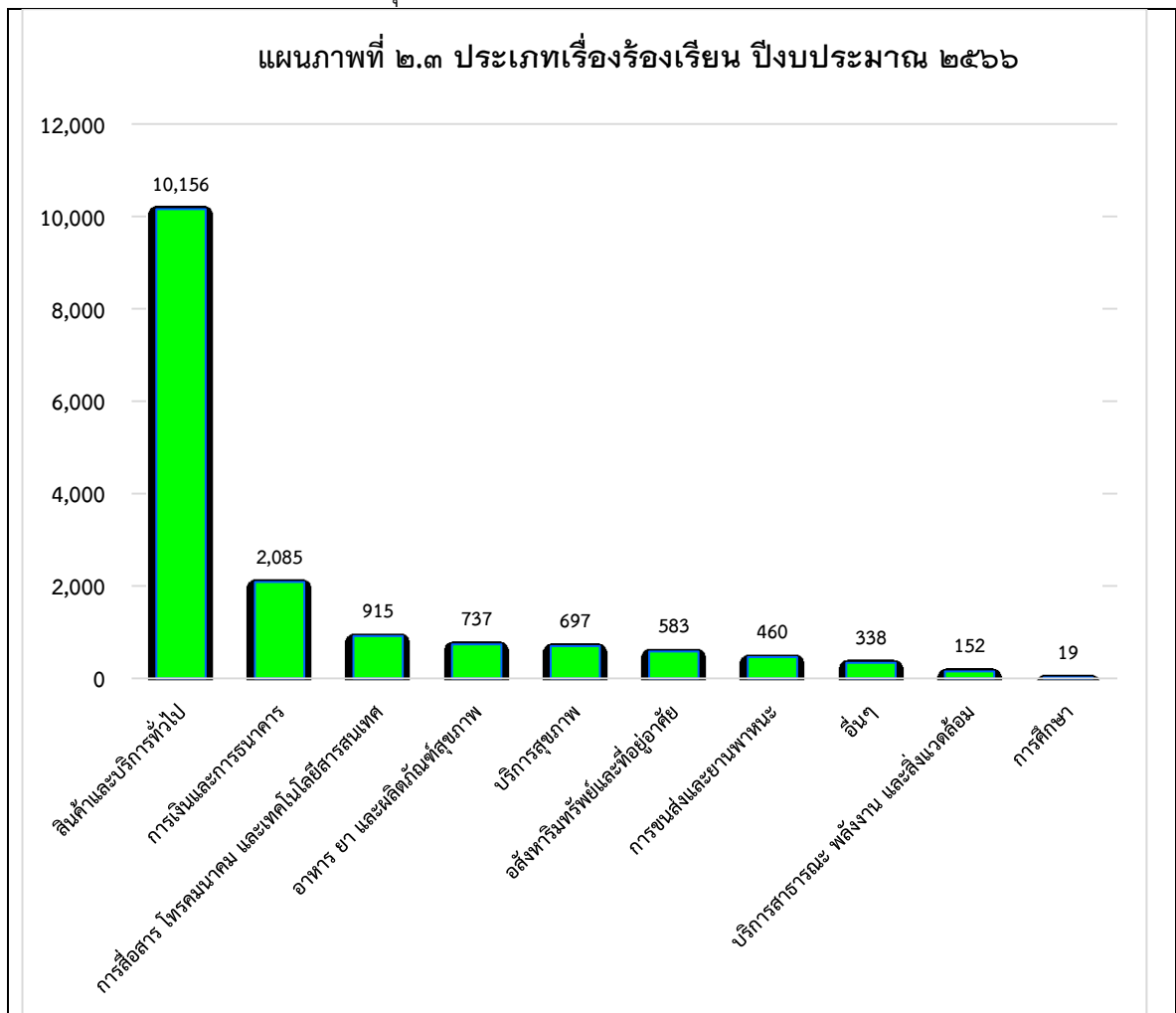
อันดับหนึ่ง ด้านสินค้าและบริการทั่วไป จำนวน ๑๐,๑๕๖ เรื่อง (ร้อยละ ๖๒.๙๑)

อันดับสองคือ ด้านการเงินและการธนาคาร จำนวน ๒,๐๘๕ เรื่อง (ร้อยละ ๑๒.๙๒)

อันดับสามคือ ด้านโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ จำนวน ๙๑๕ เรื่อง (ร้อยละ ๕.๖๗)

อันดับสี่คือ ด้านอาหาร ยา และผลิตภัณฑ์สุขภาพ จำนวน ๗๓๗ เรื่อง (ร้อยละ ๔.๕๗)

อันดับห้าคือ ด้านบริการสุขภาพ จำนวน ๖๙๗ เรื่อง (ร้อยละ ๔.๓๒)



<sup>๒</sup> นอกเหนือจากเรื่องร้องเรียน ๘ ด้านตามกฎหมายแล้ว ยังมีเรื่องร้องเรียนด้านอื่น ๆ คือไม่จัดอยู่ใน ๘ ด้านหรือไม่ใช่กรณีข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภค เช่น กรณีอุบัติเหตุ เรื่องมรดก การศึกษา



ประเภทเรื่องร้องเรียนมายังสภาองค์กรของผู้บริโภค พบว่าลักษณะการร้องเรียนมากที่สุด ๕ อันดับแรกคือ

**อันดับที่ ๑ ด้านสินค้าและบริการทั่วไป** จำนวน ๑๐,๑๕๖ เรื่อง (ร้อยละ ๖๒.๙๑) ปัญหา ร้องเรียนส่วนใหญ่สูงถึง ๕,๙๐๖ เรื่อง เป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการให้บริการที่ไม่เป็นตามที่โฆษณา หรือข้อตกลง การใช้ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม การซื้อขายบัตรเครดิต แต่มีการเปลี่ยนแปลงผัง คอนเสิร์ต การเชิญชวนให้สมัครสมาชิกแต่ไม่ได้รับสิทธิตามที่ระบุไว้ การจัดงานที่ไม่ตรงตามที่โฆษณา ไว้ในครั้งแรก ไม่สามารถคืนบัตรได้ แฉราคาบัตรที่ไม่ใช่ราคาขายจริงเพราะยังไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม และค่าธรรมเนียม การประชาสัมพันธ์ไม่ชัดเจน รวมถึงราคาบัตรที่แพงเกินไป ผู้ร้องเรียนเหล่านี้เป็น กลุ่มคนที่ได้รับความเดือดร้อนในปัญหาที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

กลุ่มต่อมาคือ ปัญหาการซื้อสินค้าทางออนไลน์ ปัญหาที่ผู้บริโภคได้รับความเสียหายจากการ เข้าไปใช้บริการเสริมความงามเป็นปัญหาที่ผู้บริโภคร้องทุกข์เข้ามาในจำนวนใกล้เคียงกันคือ ๑,๔๗๔ เรื่อง และ ๑,๑๑๐ เรื่องตามลำดับ การซื้อขายสินค้าทางออนไลน์นั้นส่วนใหญ่เป็นกรณีการซื้อสินค้า ผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ โดยเฉพาะการซื้อสินค้าในเฟซบุ๊ก แฟนเพจ แต่ไม่ได้รับสินค้าและไม่ได้รับ เงินคืน หรือการได้รับสินค้าไม่ตรงตามที่สั่งซื้อไป ซึ่งผู้บริโภคมักถูกหลอกลวงจากการที่มีฉ้อฉลซื้อ โฆษณาบนเฟซบุ๊กโปรโมทสินค้าหรือเปิดเฟซบุ๊กแฟนเพจขายสินค้า โดยในช่วงแรกทำที่ส่งสินค้าให้ เพื่อให้มีเครดิตว่าเป็นร้านค้าที่ไม่ได้คิดจะหลอกลวง เพราะมีผู้บริโภคการันตีว่าได้รับสินค้า แต่เมื่อผ่าน ไปสักพักจนผู้บริโภครายอื่นๆ หลงเชื่อ จึงจะหลอกให้โอนเงินแต่สุดท้ายกลับไม่ส่งสินค้าให้ สาเหตุของ ปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม มีการทำข้อตกลงที่เอาเปรียบผู้บริโภค หรือเนื้อหา ขาดความชัดเจน

แนวทางการแก้ไขปัญหาของสภา ฯ มีดังนี้

- ๑) ติดต่อผู้จัดงานให้เข้ามาเจรจา โกล่เกลี่ย เพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภค
- ๒) ทหารือสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) เพื่อให้วางหลักเกณฑ์ให้ธุรกิจ คอนเสิร์ตเป็นธุรกิจควบคุมสัญญา หรือจัดทำแนวปฏิบัติของผู้ประกอบธุรกิจในเรื่องนี้

**อันดับที่ ๒ ด้านการเงินและการธนาคาร** จำนวน ๒,๐๘๕ เรื่อง (ร้อยละ ๑๒.๙๒) เรื่อง ร้องเรียนในด้านนี้ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ต่อเนื่องมาตั้งแต่ช่วงโควิด-๑๙ และปัจจุบันยังคงมีผู้บริโภคที่ ได้รับผลกระทบจากการถูกปฏิเสธการจ่ายค่าสินไหมทดแทน การใช้สิทธิขอการเคลมประกันโควิด สภาผู้บริโภคจึงได้ช่วยเหลือผู้เอาประกันที่ถูกปฏิเสธการจ่ายค่าสินไหมทดแทน

แนวทางการแก้ไขปัญหาของสภา ฯ มีดังนี้

- ๑) ติดต่อและประสานงานกับบริษัทประกันภัยซึ่งเป็นเจ้าของกรมธรรม์เพื่อให้จ่ายค่าสินไหม ให้กับผู้บริโภค แต่ทั้งนี้จากการเจรจาโกล่เกลี่ยพบว่าบางกรณีมีปัญหาเรื่องการออกใบรับรองแพทย์ สภาผู้บริโภคจึงได้แจ้งผู้เอาประกันเข้าไปแก้ไขใบรับรองแพทย์และยื่นขอเคลมค่าสินไหมอีกครั้ง
- ๒) สภาผู้บริโภคเป็นที่ปรึกษาให้ผู้บริโภคที่ยื่นฟ้องคดีด้วยตนเอง กรณีที่บริษัทฯ ที่ไม่สามารถ จ่ายเงินค่าสินไหมทดแทนได้

๓) ฟ้องคดีให้กับผู้บริโภค ในการยื่นฟ้องทนายประกันภัยที่ขอยื่นเป็นคดีกลุ่มนั้น ขณะนี้อยู่ระหว่างศาลชั้นต้นนัดไต่สวนผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายและตัวแทนจากบริษัททนายประกันภัย

**อันดับที่ ๓ ด้านโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ** จำนวน ๙๑๕ เรื่อง (ร้อยละ ๕.๖๗) กรณีการถูกละเมิดจากข้อความสั้น (SMS) ที่มีฉ้อโกงส่งเข้ามาบนโทรศัพท์ของผู้บริโภคและแนบลิงก์มาให้กด ยังเป็นปัญหาที่ผู้บริโภคพบไม่เว้นแต่ละวัน เมื่อผลออกอาจสูญเงินหรือถูกขโมยข้อมูลส่วนตัว และประเด็นปัญหาที่ผู้บริโภคร้องทุกข์เข้ามาค่อนข้างมากคือ ปัญหาการถูกแก๊งคอลเซ็นเตอร์ (call center) โทรเข้ามาและอ้างว่ามาจากหน่วยงานหรือองค์กรของภาครัฐ รวมถึงปรับเปลี่ยนรูปแบบการหลอกลวงโดยใช้เทคโนโลยีปลอมเป็นเสียงของบุคคลที่รู้จักและหลอกให้โอนเงิน

แนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาของสภา ฯ มีดังนี้

๑) เผยแพร่ข้อมูล ความรู้เรื่องการหลอกลวงในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้ผู้บริโภครู้เท่าทัน รวมถึงประชาสัมพันธ์ช่องทางกรรณไต่สวนไปยังธนาคาร หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๒) ร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาประสิทธิภาพในการแก้ปัญหา เพื่อที่จะให้ผู้เสียหายได้รับเงินคืนโดยเร็ว<sup>๓</sup>

**อันดับที่ ๔ ด้านอาหาร ยา และผลิตภัณฑ์สุขภาพ** (ร้อยละ ๔.๕๗) เช่น การร้องเรียนอาหารมีสิ่งปนเปื้อน อาหารไม่ปลอดภัย ผลิตภัณฑ์เสริมอาหารที่ไม่ได้มาตรฐาน การโฆษณาเกินจริง หรือการขายยาแผนโบราณที่โฆษณาเป็นเท็จ ยาแผนปัจจุบันไม่มีเลขทะเบียน อย.

**อันดับที่ ๕ ด้านบริการสุขภาพ** (ร้อยละ ๔.๓๒) เช่น การให้บริการบัตรทองที่ทำให้ผู้รับบริการไม่ได้รับความสะดวกตาม มาตรา ๕๙ แห่ง พ.ร.บ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ลำดับถัดมาคือ ผู้รับบริการไม่ได้รับความสะดวกตามสิทธิประกันสังคม หรือได้รับความเสียหายจากการรักษาพยาบาล การรักษาพยาบาลไม่ได้มาตรฐาน การเข้ารับบริการคอร์สเสริมความงามไม่เป็นไปตามการโฆษณาหรือข้อตกลง หรือสถานพยาบาลปิดกิจการแล้ว

### ๒.๓ กระบวนการแก้ไขปัญหา

เรื่องร้องเรียนในปีงบประมาณ ๒๕๖๖ มาจากการร้องเรียนผ่านช่องทางศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคแบบเบ็ดเสร็จ ของสำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภค (One-stop Service- OSS) หรือเป็นกรณีผู้บริโภคร้องเรียนไปยังหน่วยงานประจำจังหวัดและหน่วยประสานงาน ซึ่งจะมีการตรวจสอบข้อมูลของผู้ร้องเรียนว่าเป็นประเด็นการละเมิดสิทธิในเรื่องใด ข้อเท็จจริงเป็นอย่างไร เมื่อสำนักงานสภาฯ หน่วยงานประจำจังหวัด หรือหน่วยประสานงานเห็นว่ามีกรณีการละเมิดสิทธิของผู้ร้องเรียนจริง ก็จะติดต่อหรือแจ้งผู้ประกอบการธุรกิจที่ถูกร้องเรียน เพื่อเจรจาเบื้องต้น ซึ่งจะแบ่งได้เป็น ๓ กรณี (ดู แผนภาพที่ ๒.๔) คือ

กรณีที่ ๑ เจรจาทกลงยุติเรื่อง เพราะผู้ร้องเรียนได้รับการเยียวยา/ ขอถอนเรื่อง

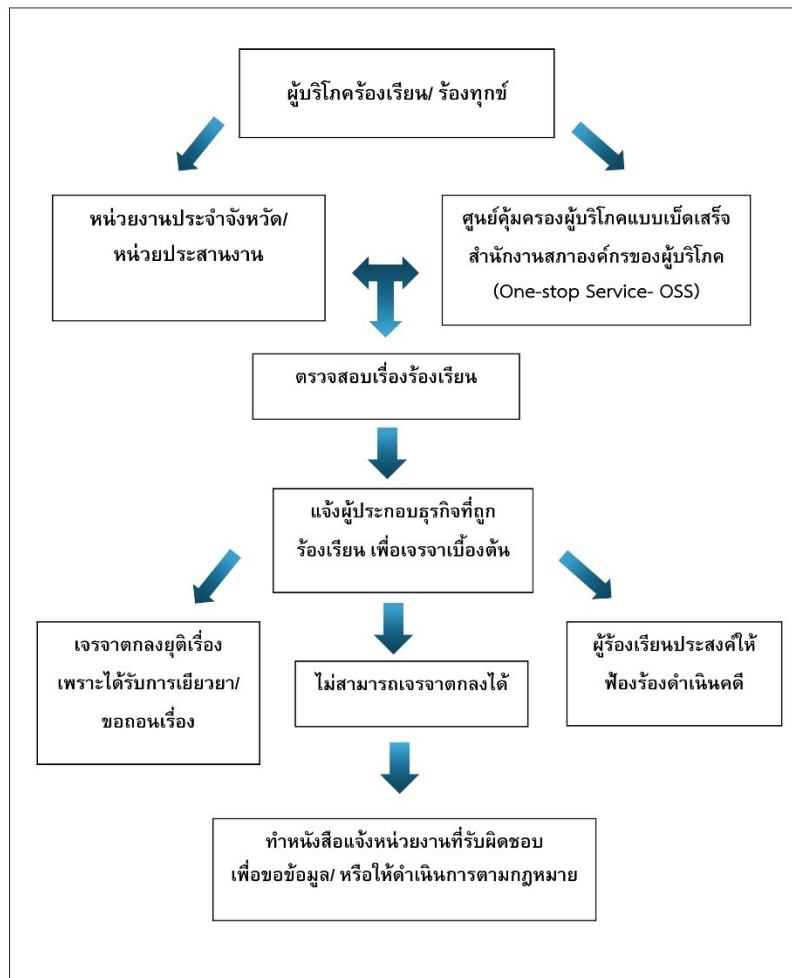
กรณีที่ ๒ ไม่สามารถตกลงเจรจาได้ แต่ผู้ร้องเรียนประสงค์ที่จะให้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหา เพื่อให้ได้ข้อยุติต่อไป สภาองค์กรของผู้บริโภคจะดำเนินการติดต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อหาทาง

<sup>๓</sup> เช็ก ๓ อันดับ เรื่องที่ผู้บริโภคร้องทุกข์มากสุดในปี ๒๕๖๖ (๒๒ พ.ย.๒๕๖๗)

เยียวยาผู้ร้องเรียนที่ได้รับความเสียหาย โดยสำนักงานสภา ฯ หรือหน่วยงานประจำจังหวัดจะทำหนังสือแจ้งหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพื่อขอข้อมูล/ หรือให้ดำเนินการตามกฎหมาย

กรณีนี้ ๓ ไม่สามารถตกลงเจรจาได้ และผู้ร้องเรียนประสงค์ให้ดำเนินการตามกฎหมาย เช่น การฟ้องร้องดำเนินคดี อันเป็นอำนาจตามกฎหมายการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค มาตรา ๑๔ (๗)<sup>๔</sup>

#### แผนภาพที่ ๒.๔ กระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของสภาองค์กรของผู้บริโภค



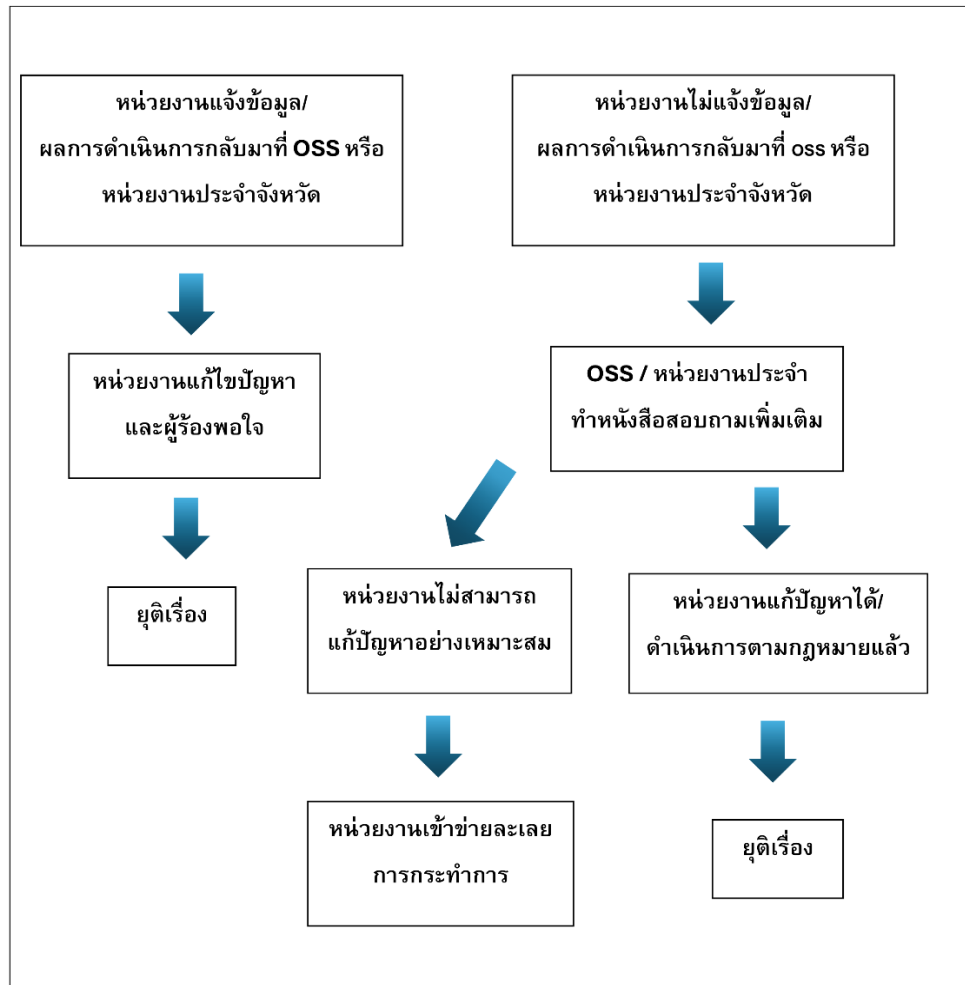
<sup>๔</sup> (๗) ดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามที่เห็นสมควรหรือเมื่อมีผู้ร้องขอ หรือให้ความช่วยเหลือในการดำเนินคดีในกรณีที่ผู้บริโภคหรือองค์กรของผู้บริโภคถูกฟ้องคดีจากการใช้สิทธิในฐานะผู้บริโภคหรือใช้สิทธิแทนผู้บริโภคแล้วแต่กรณี และเพื่อประโยชน์แห่งการนี้ ให้มีอำนาจประนีประนอมยอมความด้วย

ขั้นตอนการแก้ไขปัญหาในกรณีที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือมีหน้าที่รับผิดชอบได้รับเรื่องจากสภาองค์กรของผู้บริโภค แบ่งออกเป็น ๒ กรณี (ดู แผนภาพที่ ๒.๕) คือ

กรณีที่ ๑ หน่วยงานที่รับผิดชอบแจ้งข้อมูล หรือผลการดำเนินการกลับมาที่ OSS หรือหน่วยงานประจำจังหวัด ในกรณีนี้ สำนักงานสภา หรือหน่วยงานประจำจังหวัดจะดำเนินการวิเคราะห์ข้อเท็จจริง และข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ก่อนที่จะมีหนังสือไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพื่อให้ดำเนินการตรวจสอบหรือแก้ไขปัญหาของผู้ร้องเรียนต่อไป

กรณีที่ ๒ หน่วยงานไม่แจ้งข้อมูลหรือความคืบหน้ากลับมา สำนักงานสภาหรือหน่วยงานประจำจังหวัดสามารถทำหนังสือสอบถามเพิ่มเติม และควรกำหนดระยะเวลาที่ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบตอบกลับ หากไม่มีการตอบกลับใด ๆ หรือมีการให้ข้อมูลที่ไม่สอดคล้องกับเรื่องร้องเรียน ก็อาจถือว่าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบดำเนินการในลักษณะละเลยการกระทำตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายได้เช่นกัน

## แผนภาพที่ ๒.๕ การดำเนินการของหน่วยงานเมื่อได้รับเรื่องจากสภาองค์กรของผู้บริโภค



### ๒.๔ สถานะของเรื่องร้องเรียน

เมื่อแบ่งตามสถานะของเรื่องร้องเรียนว่าได้ดำเนินการถึงขั้นตอนใด ข้อมูลล่าสุด ณ วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ สามารถแบ่งเป็น ๒ กลุ่มคือ (ดู ตารางที่ ๒.๒)

**กลุ่มที่ ๑ เรื่องร้องเรียนที่สามารถยุติได้** ๑๔,๐๒๐ เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ ๘๖.๘๕ ของเรื่องร้องเรียนทั้งหมด กล่าวคือ ส่วนใหญ่เป็นการยุติเรื่องในขั้นตอนการให้คำปรึกษา และชั้นเจรจาไกล่เกลี่ยรวมกันจำนวน ๙,๔๘๕ เรื่อง คิดเป็นร้อยละ ๕๘.๗๖ ของเรื่องร้องเรียนทั้งหมด และสามารถยุติเรื่องได้ภายหลังจากการที่สำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภคและหน่วยงานประจำจังหวัดออกหนังสือสอบถามหน่วยงานหรือผู้ประกอบการ จำนวน ๒,๒๐๖ เรื่อง (ร้อยละ ๑๓.๖๗) และมีการยุติโดยการยื่น

ฟ้องดำเนินคดี จำนวน ๙๓๓ ราย (ร้อยละ ๕.๗๘) และมีการยุติในชั้นเจรจาเบื้องต้น จำนวน ๕๗๓ เรื่อง (ร้อยละ ๓.๕๕)

กรณีเรื่องร้องเรียนที่สามารถยุติได้ แบ่งเป็นการยุติเรื่องโดยสำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภค หรือ ศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคแบบเบ็ดเสร็จ (One-stop Service- OSS) จำนวน ๗,๔๖๖ เรื่อง ส่วนการยุติเรื่องโดยหน่วยงานประจำจังหวัด จำนวน ๖,๔๕๗ เรื่อง ส่วนใหญ่เป็นการยุติในชั้นให้คำปรึกษา จำนวน ๔,๗๗๘ เรื่อง รองลงมาคือ ยุติในชั้นไกล่เกลี่ย จำนวน ๔,๗๐๗ เรื่อง ข้อที่น่าสนใจคือ เรื่องร้องเรียนที่ยุติได้ เมื่อได้รับการแก้ไข/เยียวยาความเสียหายหลังมีการออกหนังสือของสำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภค หรือหน่วยงานประจำจังหวัด จำนวน ๒,๒๐๖ เรื่อง กรณีอื่น ๆ เป็นการยุติเรื่องในชั้นเจรจาเบื้องต้น หรือผู้บริโภคถอนเรื่อง หรือยุติเมื่อมีการฟ้องคดี หรือมีการดำเนินคดีในชั้นศาลและมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว แต่ก็มีบางกรณีที่ยุติเรื่องเนื่องจากผู้บริโภคขอถอนเรื่องเอง จำนวน ๒๔๐ เรื่อง

จากข้อมูลการยุติเรื่องข้างต้นทำให้ทราบว่า การเจรจา การให้คำปรึกษา รวมถึงการทำหนังสือสอบถามไปยังผู้ประกอบการ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคแบบเบ็ดเสร็จและหน่วยงานประจำจังหวัด มีส่วนสำคัญที่ทำให้เรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่สามารถยุติเรื่องได้ โดยไม่ต้องมีการดำเนินคดีหรือฟ้องร้องดำเนินคดี

ตารางที่ ๒.๒ สถานะของเรื่องร้องเรียนของสภาองค์กรของผู้บริโภค

ประเภทการยุติเรื่องร้องเรียน	2566		รวม	ร้อยละ
	หน่วย	ศูนย์OSS		
ยุติชั้นให้คำปรึกษา	4,266	512	4,778	29.60
ยุติชั้นเจรจาไกล่เกลี่ย	134	4,573	4,707	29.16
ยุติได้รับการแก้ไข/เยียวยาความเสียหายหลังมีการออกหนังสือ	1,148	1,058	2,206	13.67
ยุติยื่นฟ้องคดี	4	929	933	5.78
ยุติในชั้นเจรจาเบื้องต้น	525	48	573	3.55
ยุติเนื่องจากติดต่อไม่ได้เกิน 90 วัน	171	116	287	1.78
ยุติเนื่องจากผู้บริโภคถอนเรื่อง	196	44	240	1.49
ยุติตำรวจรับดำเนินคดีและได้อายัดบัญชีแล้ว	82	110	192	1.19
ยุติชั้นศาลพิพากษาถึงที่สุด	7	97	104	0.64
<b>รวมเรื่องร้องเรียนที่ยุติ</b>	<b>6,533</b>	<b>7,487</b>	<b>14,020</b>	<b>86.85</b>
ดำเนินการฟ้องคดี	58	124	182	13.15
กำลังเจรจาไกล่เกลี่ย	2	2	4	
กำลังดำเนินการแก้ไขปัญหา	425	1,511	1,936	
รวมเจรจาไกล่เกลี่ย+กำลังดำเนินการ	427	1,513	2,122	
<b>รวมยุติ+ฟ้องคดี+ไกล่เกลี่ย+กำลังดำเนินการ</b>	<b>16,142</b>		<b>ร้อยละ</b>	<b>100.00</b>

กลุ่มที่ ๒ เรื่องร้องเรียนที่อยู่ระหว่างดำเนินการ มีจำนวน ๒,๑๒๒ เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๓.๑๕ ของเรื่องร้องเรียนทั้งหมด แบ่งเป็นอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการแก้ไขปัญหา จำนวน ๑,๙๓๖ เรื่อง อยู่ระหว่างดำเนินการในขั้นตอนการเจรจา ไกล่เกลี่ย จำนวน ๔ ราย และฟ้องร้องดำเนินงาน จำนวน ๑๘๒ ราย เรื่องร้องเรียนที่ยังไม่สามารถยุติได้แบ่งตามประเภทของสินค้าและบริการได้ ส่วนใหญ่ ร้อยละ ๔๗.๑๗ เป็นกลุ่มสินค้าและบริการทั่วไป รองลงมาคือ การเงินและการธนาคาร ร้อยละ ๓๘.๙๗ และลำดับที่สาม อสังหาริมทรัพย์ ร้อยละ ๘.๕๓ ตามลำดับ (ดู ตารางที่ ๒.๓)

ตารางที่ ๒.๓ ประเภทของเรื่องร้องเรียนที่อยู่ระหว่างดำเนินการ

ร.ก.	ปัญหาผู้บริโภคปีงบประมาณ 2566 กรณีร้องเรียนกำลังดำเนินการ	ศูนย์รับเรื่อง ร้องเรียนแบบ เบ็ดเสร็จ	หน่วยประจำ จังหวัด	รวม	ร้อยละ
1	สินค้าและบริการทั่วไป	815	186	1,001	47.17
2	การเงินและการธนาคาร	725	102	827	38.97
3	อสังหาริมทรัพย์และที่อยู่อาศัย	66	115	181	8.53
4	การขนส่งและยานพาหนะ	14	34	48	2.26
5	บริการสุขภาพ	7	18	25	1.18
6	อาหาร ยา และผลิตภัณฑ์สุขภาพ	2	15	17	0.80
7	การสื่อสาร โทรคมนาคม และเทคโนโลยีสารสนเทศ	5	7	12	0.57
8	อื่นๆ	0	5	5	0.24
9	การศึกษา	3	-	3	0.14
10	บริการสาธารณะ พลังงาน และสิ่งแวดล้อม	0	3	3	0.14
<b>Total</b>		<b>1,637</b>	<b>485</b>	<b>2,122</b>	<b>100.00</b>
				ข้อมูล ณ 18 เม.ย. 67	



## บทที่ ๓

**ปัญหาการร้องเรียน กระบวนการแก้ไขปัญหา รวมถึงการกระทำหรือละเว้นการกระทำ  
ตามกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานของรัฐ**

กรณีปัญหาการร้องเรียน กระบวนการแก้ไขปัญหา รวมถึงการกระทำหรือละเว้นการกระทำตาม กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ของหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ตามมาตรา ๑๔ (๓) ของพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ แบ่งประเภท เรื่องร้องเรียนเป็น ๘ ด้าน ได้แก่ ๑. ด้านการเงินและการธนาคาร ๒. ด้านการขนส่งและยานพาหนะ ๓. ด้านอสังหาริมทรัพย์และที่อยู่อาศัย ๔. ด้านอาหาร ยา และผลิตภัณฑ์สุขภาพ ๕. ด้านบริการสุขภาพ ๖. ด้านสินค้าและบริการทั่วไป ๗. ด้านการสื่อสารโทรคมนาคม ๘. ด้านบริการสาธารณะ พลังงานและ สิ่งแวดล้อม

เมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ที่ปรึกษาได้ประชุมหารือร่วมกับฝ่ายคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ และ ฝ่ายนโยบายและนวัตกรรม สำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภค โดยเห็นชอบร่วมกันในการคัดเลือก กรณีศึกษาเด่นที่เกี่ยวกับการกระทำหรือละเลยการกระทำอันมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้บริโภคอย่างน้อย ด้านละ ๑ เรื่อง โดยพิจารณาจากลักษณะของเรื่องร้องเรียนที่มีผู้บริโภครายอื่นหลายรายได้รับความเสียหายเช่นเดียวกันและหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้กับผู้บริโภคได้อย่างเหมาะสม หรือ เป็นกรณีที่มีความเกี่ยวข้องกับข้อเสนอแนะทางนโยบาย หรือการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของสภาองค์กรของผู้บริโภค มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑. ด้านการเงินและการธนาคาร ได้แก่ ธุรกิจการให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลที่ไม่ปฏิบัติตาม กฎหมาย และภัยทุจริตจากการทำธุรกรรมการเงินออนไลน์ โดยมีฉ้อฉลใช้แอปพลิเคชันถอนเงินออก จากบัญชีของเจ้าของบัญชีโดยไม่ได้รับความยินยอม

๒. ด้านการขนส่งและยานพาหนะ ได้แก่ ผู้โดยสารถูกสายการบินถูกยกเลิกเที่ยวบินและ เปลี่ยนแปลงเที่ยวบินโดยยังไม่ได้รับการเยียวยา และกรณีผู้ประกอบการรถตู้ขนส่งคนโดยสาร จ.สงขลา ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเรียกเก็บเงินแต่ไม่ให้ตั๋วโดยสาร

๓. ด้านอสังหาริมทรัพย์และที่อยู่อาศัย ได้แก่ บริษัทจัดสรรบ้านและที่ดินชื่อดังสร้างบ้านไม่ได้ มาตรฐาน ไม่ตรงตามแบบที่ขออนุญาตจากเจ้าพนักงานที่ดิน และปัญหาการติดป้ายโฆษณาประเภทป้าย บิลบอร์ด เพื่อจำหน่ายโครงการบ้านจัดสรร จำหน่ายคอนโด บริเวณริมถนน จ.ประจวบคีรีขันธ์

๔. ด้านอาหาร ยา และผลิตภัณฑ์สุขภาพ ได้แก่ การแอบอ้างผู้มีชื่อเสียงในการโฆษณา ผลิตภัณฑ์อาหารแสดงคุณประโยชน์ คุณภาพ หรือสรรพคุณผลิตภัณฑ์อาหารอันเป็นเท็จหรือเป็นการ หลอกลวงให้เกิดความหลงเชื่อโดยไม่สมควร และเป็นการโฆษณาที่ไม่ได้รับอนุญาต

๕. ด้านบริการสุขภาพ ได้แก่ โรงพยาบาลเอกชนเชิญชวนให้รับบริการตรวจสุขภาพโดยไม่คิด ค่าใช้จ่าย แต่แฝงการขายบริการอื่นเพิ่มเติมโดยคิดอัตราค่าบริการที่สูง เช่น การกล่าวอ้างคีเลชั่นบำบัด

โดยการฉีควิตามิน หรือกรณีคลินิกโฆษณาการให้บริการรักษาหลุมสิวของคลินิกโรคผิวหนังและความงามที่อาจเข้าข่ายหลอกลวงผู้บริโภค มีการคิดค่าบริการสูง และผลการรักษาไม่เป็นตามการโฆษณา

๖. ด้านสินค้าและบริการทั่วไป ได้แก่ ผู้บริโภคหลายรายซื้อทัวร์ไปต่างประเทศ แต่ถูกบริษัททัวร์ยกเลิก และไม่ได้รับการเยียวยาหรือคืนเงิน

๗. ด้านการสื่อสารโทรคมนาคม ได้แก่ กรณีมีโฆษณาข้อความสั้น (SMS) เพื่อโฆษณาบริการต่าง ๆ ที่สร้างความรบกวน หรือกรณีหลอกลวงข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อเชิญชวนกู้เงินและเล่นพนันออนไลน์

๘. ด้านบริการสาธารณะ ได้แก่ เด็กถูกไฟฟ้าช็อตเสียชีวิตในสนามชุมชนโดยยังไม่ได้รับการเยียวยาอย่างเหมาะสม

รายละเอียดการดำเนินของหน่วยงานที่อาจเข้าข่ายประเด็นการกระทำหรือละเลยการกระทำในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค มีดังนี้

## ๑. ด้านการเงินและการธนาคาร

### ๑.๑ ธุรกิจการให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลของบริษัทในเครือบริษัท ศรีสวัสดิ์ คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

#### ข้อเท็จจริง

ผู้บริโภคหลายรายได้แจ้งเรื่องร้องเรียนกับสภาองค์กรของผู้บริโภค เกี่ยวกับการให้บริการสินเชื่อที่อาจทำให้ประชาชนสับสน หลงผิด และอาจเข้าข่ายผิดกฎหมายของบริษัท ศรีสวัสดิ์ พาวเวอร์ ๒๐๑๔ จำกัด<sup>๑</sup> ซึ่งเป็นบริษัทในเครือบริษัท ศรีสวัสดิ์ คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ตัวอย่างพฤติกรรมที่ได้รับแจ้ง เช่น การไม่ส่งมอบสัญญาฉบับให้ผู้บริโภค ผู้บริโภคได้รับเงินไม่เต็มตามจำนวนที่ระบุไว้ในสัญญา การเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด (ร้อยละ ๒๔ ต่อปี) การกำหนดข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม โฆษณาว่าฟรีค่าธรรมเนียม แต่กลับมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากลูกค้า (กรุณาดู แผนภาพที่ ๓.๑)

<sup>๑</sup> บริษัท ศรีสวัสดิ์ พาวเวอร์ ๒๐๑๔ จำกัด ประกอบธุรกิจให้บริการรับจ้างตรวจสอบ ติดตามและเร่งรัดหนี้สิน ให้บริการสินเชื่อแบบมีหลักประกัน ประเภท บ้านและที่ดิน ทาวน์เฮ้าส์ และอาคารชุด และหลักประกันประเภทรถทุกชนิด ได้แก่ รถยนต์เพื่อการพาณิชย์ รถบรรทุก รถบัส รถโดยสาร รถใช้งานเพื่อการเกษตร รถแทรกเตอร์ รถไถนา รถเกี่ยวข้าว รถยนต์สี่ล้อ โดยให้บริการสินเชื่อเช่าซื้อ และให้บริการขายประกันวินาศภัย

ลักษณะการประกอบธุรกิจ (<https://investor.sawad.co.th/th/corporate-infomation/nature-of-business>)

สืบค้นเมื่อ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๗

แผนภาพที่ ๓.๑ พฤติกรรมการกระทำผิดกฎหมายของ บ.ศรีสวัสดิ์ พาวเวอร์ ๒๐๑๔ จก.



*บทวิเคราะห์*

กรณีสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (หนังสือติดตามเรื่องเลขที่ สอ.บ.ค.พ. ๑๓๐/๒๕๖๖)

สืบเนื่องจากมีผู้ร้องเรียนหลายรายแจ้งมายังสภาองค์กรของผู้บริโภค เพื่อให้ตรวจสอบ บริษัท ศรีสวัสดิ์ พาวเวอร์ ๒๐๑๔ จำกัด ยังคงพบปัญหาการร้องเรียนลักษณะในทำนองเดียวกันอย่างต่อเนื่อง สาเหตุหนึ่งอาจเกิดจากสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) มิได้บังคับใช้ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้กู้ยืมเงินเพื่อผู้บริโภคเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา ข้อ ๖<sup>๒</sup> คือ มี กรณีพนักงานของบริษัท ศรีสวัสดิ์ ฯ ไม่ส่งมอบสัญญาให้แก่ผู้บริโภคที่กู้ยืมเงิน บางกรณีพบว่ามี การใช้เอกสารสัญญากู้ยืมเงินปลอมมาใช้ฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้บริโภค

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ปัจจุบันมีการออก ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้กู้ยืมเงินเพื่อผู้บริโภคเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งมีผลใช้

<sup>๒</sup> “ข้อ ๖ สัญญากู้ยืมเงินเพื่อผู้บริโภคต้องจัดทำขึ้นสองฉบับซึ่งมีข้อความถูกต้องตรงกันโดยผู้ให้กู้ส่งมอบสัญญากู้ยืมเงินเพื่อผู้บริโภคและเอกสารแนบท้ายสัญญาหนึ่งฉบับให้แก่ผู้กู้ทันทีที่ได้ลงนามในสัญญา กรณีการให้กู้ยืมเงินผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ให้เป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์กำหนด”

บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๖ โดยยกเลิกประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ธุรกิจการให้กู้ยืมเงินเพื่อผู้บริโภครของสถาบันการเงินเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นผลจากการผลักดันของสภาองค์กรของผู้บริโภค อย่างไรก็ตาม พบว่า สคบ. มีปัญหาเรื่องการบังคับใช้กฎหมายตามประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาดังกล่าว กรณีผู้ประกอบการไม่ส่งมอบสัญญาให้แก่ผู้กู้หรือลูกค้ำ แต่สภาองค์กรของผู้บริโภคไม่พบข้อมูลว่ามีการดำเนินคดีตามกฎหมายดังกล่าว โดยที่สภาองค์กรของผู้บริโภคได้ทำหนังสือถึง สคบ. หลายฉบับในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๖๖ ถึงต้นปีงบประมาณ ๒๕๖๗ คือตั้งแต่เดือนมิถุนายน ๒๕๖๕ ถึงเดือนมีนาคม ๒๕๖๗ เพื่อขอทราบผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงและผลการตรวจสอบสัญญากู้ยืมเงินของบริษัท ศรีสวัสดิ์ พาวเวอร์ ๒๐๑๔ จำกัด และ บริษัท ศรีสวัสดิ์ คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เช่น หนังสือติดตามเรื่องเลขที่ สคบ.คพ.๑๓๐/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖; หนังสือติดตามเรื่องเลขที่ สคบ.คพ.๑๐๕๖/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๖ แต่สภาองค์กรของผู้บริโภคไม่ได้รับหนังสือตอบกลับจาก สคบ.แต่อย่างใด

### กรณีธนาคารแห่งประเทศไทย (หนังสือติดตามเรื่องเลขที่ สคบ.คพ.๕๔๘/๒๕๖๕)

ปัจจุบันมีการทำธุรกิจคิดดอกเบี้ยผิดกฎหมายคือ การเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดเกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๕๖๐<sup>๒</sup> มีผลให้ข้อตกลงที่เจ้าหนี้ไปคิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้จึงเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อตกลงดังกล่าวตกเป็นโมฆะ มีผลเสมือนว่าสัญญากู้ยืมดังกล่าวไม่เคยมีการตกลงเรื่องดอกเบี้ยกันไว้

บริษัท ศรีสวัสดิ์ พาวเวอร์ ๒๐๑๔ จำกัด มีใบอนุญาตประกอบธุรกิจให้รับชำระเงินแทน ซึ่งเป็นไปตามข้อ ๑<sup>๓</sup> ของ “ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การกำหนดบริการการชำระเงินภายใต้การกำกับ”(ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๖๑) ซึ่งอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ. ๒๕๖๐ บริษัท ศรีสวัสดิ์ ฯ ได้รับใบอนุญาตเมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ซึ่งกำหนดนิยาม “การให้บริการรับชำระเงินแทน” ไว้ การดำเนินธุรกิจของบริษัทแห่งนี้ เป็นการประกอบธุรกิจในลักษณะของการให้สินเชื่อในลักษณะของสถาบันการเงิน เป็นธุรกิจที่ต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมาย และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)

ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลผู้ให้บริการทางการเงินที่มีธนาคาร โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ ธุรกิจให้บริการสินเชื่อภายใต้การกำกับดูแลของ ธปท. ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๕๘ และพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ แบ่งออกได้ ๔ ประเภท<sup>๔</sup> คือ

- ๑) ธุรกิจบัตรเครดิต การให้สินเชื่อเครดิตเพื่อซื้อสินค้าและบริการ รวมถึงการเบิกเงินสดล่วงหน้า
- ๒) สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ ได้แก่

<sup>๓</sup> “การให้บริการรับชำระเงินแทน” หมายความว่า การให้บริการรับชำระเงินแทนทางอิเล็กทรอนิกส์ แทนผู้ขายสินค้าหรือผู้ให้บริการหรือเจ้าหนี้ โดยผู้ประกอบการขายสินค้าหรือให้บริการหรือเจ้าหนี้มีสัญญาแต่งตั้งหรือว่าจ้างให้ผู้ประกอบธุรกิจรับชำระค่าสินค้าหรือค่าบริการแทนตน

<sup>๔</sup> ธุรกิจทางการเงินที่ ธปท. กำกับและตรวจสอบ (<https://www.bot.or.th/th/our-roles/financial-institutions/Thailand-financial-institutions-and-financial-service-providers/financial-business-under-the-BOT-supervision.html>) สืบค้นเมื่อ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๗

- สินเชื่อส่วนบุคคลที่ไม่มีทรัพย์สินหรือทรัพย์สินเป็นหลักประกัน
- สินเชื่อที่เกิดจากการให้เช่าซื้อและการให้เช่าแบบสืตซึ่งในสินค้าที่ผู้ประกอบการธุรกิจมิได้จำหน่ายเป็นทางการค้าปกติ ยกเว้นสินค้าประเภทรถตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ และกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกและเครื่องจักร
- สินเชื่อที่มีทะเบียนรถเป็นประกัน

ทั้งนี้ ไม่รวมสินเชื่อเพื่อการศึกษา สินเชื่อเพื่อการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ สินเชื่อเพื่อรักษาพยาบาลสินเชื่อเพื่อสวัสดิการพนักงาน เป็นต้น

๓) สินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ สินเชื่อรายย่อยที่มีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้ในการประกอบอาชีพที่มีวงเงินไม่เกินหนึ่งแสนบาทต่อลูกหนี้แต่ละราย ทั้งนี้ ไม่รวมถึงสินเชื่อที่เกิดจากการให้เช่าซื้อ การให้เช่าแบบสืตซึ่ง และการขายแล้วเช่ากลับคืน (sale and lease back) ในสินค้าที่ผู้ประกอบการจำหน่ายเป็นทางการค้าปกติ และในสินค้าประเภทรถและเครื่องจักร สินเชื่อที่มีทะเบียนรถเป็นประกัน และสินเชื่อเพื่อการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ

๔) สินเชื่อส่วนบุคคลดิจิทัล การให้สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเทคโนโลยีและข้อมูลทางเลือก (Alternative data) มาใช้ในการให้บริการสินเชื่อในการวิเคราะห์ความสามารถหรือความเต็มใจในการชำระหนี้ การเบิกจ่ายและรับชำระคืนสินเชื่อ และการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ

สำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภคได้ทำหนังสือถึงผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ตามหนังสือ สอ.คพ.๕๔๗/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๕ เพื่อสอบถามข้อมูลลักษณะการประกอบธุรกิจให้รับชำระเงินแทนว่ามีขอบเขตธุรกิจอย่างไร แต่ ธปท.ไม่ได้มีหนังสือตอบกลับใด ๆ ต่อมา สภาฯ ได้ทำหนังสือถึงผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ตามหนังสือ สอ.คพ.๕๔๘/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๕ เพื่อให้ตรวจสอบและดำเนินคดีตามกฎหมายต่อ บริษัท ศรีสวัสดิ์ พาวเวอร์ ๒๐๑๔ จำกัด ซึ่งมีผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายหลายรายร้องเรียนมาจากการดำเนินการฝ่าฝืนกฎหมายของบริษัทดังกล่าว และเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ สภาฯ ได้ทำหนังสือถึงผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อขอทราบผลการดำเนินการตามกฎหมายที่ได้แจ้งไป แต่ไม่ปรากฏว่า ธปท.ได้ดำเนินคดีตามกฎหมายต่อกรณีบริษัท ศรีสวัสดิ์ฯ แต่อย่างใด แม้ว่าจะเป็นการประกอบธุรกิจที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงถือว่าธนาคารแห่งประเทศไทยอาจละเลยการกระทำในเรื่องร้องเรียนนี้ หรือถือว่าธนาคารแห่งประเทศไทยอาจเข้าข่ายดำเนินงานโดยขาดประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคอย่างเหมาะสม

## ๑.๒ กรณีภัยทุจริตจากการทำธุรกรรมการเงินออนไลน์

ปัจจุบันมีผู้บริโภคจำนวนมากที่ได้รับความเสียหายจากภัยทุจริตจากการทำธุรกรรมการเงินออนไลน์ โดยมีฉ้อโกงที่ใช้แอปพลิเคชันถอนเงินออกจากบัญชีของเจ้าของบัญชีโดยไม่ได้รับความยินยอม และได้ร้องเรียนยังมาสภาองค์กรของผู้บริโภค โดยจะนำเสนอกรณีศึกษา ๒ เรื่องคือ

เรื่องที่ ๑ ผู้ร้องเรียนถูกหลอกให้ติดตั้งแอปพลิเคชันถอนเงินจากบัญชี ร้องเรียนกับหน่วยงานประจำจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (เรื่องร้องเรียนเลขที่ ๑๒๓๗๔/๒๕๖๖)

### ข้อเท็จจริง

เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๖ เวลา ๑๕.๐๐ น. ผู้ร้องเรียนเดินทางมายัง ศูนย์ประสานงานหลักประกันสุขภาพประชาชน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ หน่วยงานประจำจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพื่อปรึกษากรณีถูกถอนเงินไปจากบัญชีทั้งหมด จำนวน ๑๐๒,๕๒๔ บาท เนื่องจาก เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๖ เวลาประมาณ ๑๗.๐๐ น. ได้มีหมายเลขโทรศัพท์ (แต่ไม่สามารถตรวจสอบได้) อ้างว่าเป็นสำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรี ติดต่อเรื่องที่ดินที่จังหวัดเพชรบุรี แต่ผู้ร้องเรียนไม่สะดวกเดินทางไป จึงให้ติดต่อผ่านทางไลน์ และให้ติดต่ออีกครั้งในวัน เวลาทำการ

วันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๖ เวลา ๐๙.๐๐ น. ผู้ร้องเรียนที่ได้รับความเสียหายจึงติดต่อไปยัง line ชื่อ “สำนักงานกรมที่ดิน” และไลน์ดังกล่าวได้ส่ง link ให้กรอกข้อมูล รายละเอียด ชื่อ นามสกุล หมายเลขโทรศัพท์ โทรศัพท์ขึ้นระบบกำลังอัปเดต และได้ไลน์สอบถามถึงความคืบหน้าการอัปเดตระบบตลอด ผู้เสียหายรู้สึกเอะใจจึงให้เพื่อนร่วมงานไปที่ตู้ ATM เพื่อตรวจสอบยอดเงิน พบว่า เงินถูกถอนไปจากบัญชีทั้งหมด ๑๐๒,๕๒๔ บาทไปยัง ธนาคารยูเอปี หมายเลขบัญชี ๓๑๑๓๖๑๐๖๘๗ ชื่อบัญชี ธนาคาร น.ส.อารีญา ตันวิสัย และทำให้โทรศัพท์มือถือของผู้ร้องเรียนไม่สามารถใช้งานได้อีกเลย ในวันเดียวกัน ผู้ร้องเรียนได้แจ้งความร้องทุกข์กับพนักงานสอบสวน สภ.เมืองประจวบคีรีขันธ์

หน่วยงานประจำจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้ทำหนังสือถึงผู้บังคับการสถานีตำรวจภูธรเมืองประจวบคีรีขันธ์ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๖ เพื่อติดตามผลการดำเนินคดีดังกล่าว โดยขอให้สถานีตำรวจภูธรเมืองประจวบคีรีขันธ์เร่งรัดการดำเนินคดีโดยเร็วที่สุด เนื่องจากล่วงเลยเวลานานพอสมควรแล้ว แต่ผู้ร้องเรียนยังไม่ได้รับการแจ้งความคืบหน้าหรือแก้ไข้ปัญหา และขอให้กรุณาแจ้งตอบกลับมายังหน่วยงานประจำจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ภายในเวลา ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือนี้ ต่อมาวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๖ หน่วยงานประจำจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้ทำหนังสือถึงผู้บังคับการสถานีตำรวจภูธรเมืองประจวบคีรีขันธ์อีกครั้ง เพื่อขอทราบความคืบหน้าของคดีที่ผู้เสียหายถูกถอนเงินจากบัญชี และขอให้แจ้งผลกลับมาให้ทราบด้วย

### บทวิเคราะห์

กรณีศึกษาที่พบว่าตำรวจที่รับผิดชอบคดีของสถานีตำรวจภูธรเมืองประจวบคีรีขันธ์ อาจเข้าข่ายการละเลยในการดำเนินการของหน่วยงานตามมาตรา ๑๔ (๓) ของพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ เนื่องจากมิได้แจ้งผลความคืบหน้าการดำเนินคดีให้ผู้ร้องเรียนที่แจ้งความทราบ

เรื่องที่ ๒ ผู้ร้องเรียนถูกหลอกให้ติดตั้งแอปพลิเคชันถอนเงินจากบัญชีสมาคม ร้องเรียนกับสมาคมประชาสังคมเพื่อการพัฒนา หน่วยประจำจังหวัดเชียงราย (เรื่องร้องเรียนเลขที่ ๑๒๘๓๕/๒๕๖๕)

### ข้อเท็จจริง

เมื่อวันที่ ๒๑ ต.ค.๒๕๖๕ เวลาประมาณ ๑๖.๔๔ น.ผู้ร้องเรียนได้รับโทรศัพท์จากหมายเลข ๐๖๕-๐๔๔๙๖๗๖ อ้างว่าโทรจากสรรพากรได้มีการพูดคุยเกี่ยวกับตัวผู้ร้องเรียนว่าได้เปิดร้านค้าและได้เข้าร่วมโครงการประชารัฐ หรือโครงการคนละครึ่งหรือไม่ ผู้ร้องเรียนแจ้งว่า "ไม่เคย" ผู้กล่าวอ้างแจ้งว่าให้ไปติดต่อเซ็นเอกสารที่ อปต.หรืออำเภอเนื่องจากระบบมีการแจ้งว่าผู้ร้องเรียนได้เข้าร่วมโครงการ หรือถ้าไม่สะดวกไปที่อปต.หรืออำเภอจะส่งลิงค์เพื่อกดยกเลิกให้ พอผู้ร้องเรียนกดลิงค์ที่ส่งมา ทำให้โทรศัพท์ของผู้

ร้องเรียนใช้งานไม่ได้ พอเครื่องใช้งานได้ พบว่าเงินในบัญชีหายไป จำนวน ๒๕,๐๐๐.-บาท โดยโอนเข้าบัญชี นายนवल ปานสะอาด ผู้ร้องเรียนจึงแจ้งความทางออนไลน์และแจ้งเรื่องมายังหน่วยงานประจำจังหวัดเชียงราย หน่วยงานประจำจังหวัดเชียงรายจึงรับเรื่องและได้ทำหนังสือสอบถามไปยังธนาคารกรุงไทยที่ผู้ร้องเรียนเปิดบัญชีเพื่อสอบถามความคืบหน้าในการช่วยเหลือผู้ร้องเรียน

เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ หน่วยประจำจังหวัดเชียงราย ได้ทำหนังสือถึงผู้จัดการธนาคารกรุงไทย สำนักงานใหญ่ เพื่อให้ธนาคารช่วยตรวจสอบ ติดตาม และอายัดบัญชีปลายทางที่รับโอนเงินไป และขอให้แจ้งข้อมูลของผู้ร้องมาที่หน่วยงานประจำจังหวัดเชียงราย เพื่อประสานงานกับผู้ร้องต่อไป ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ ธนาคารกรุงไทยได้ทำหนังสือตอบกลับมายังหน่วยงานประจำจังหวัดเชียงรายว่า ได้ให้คำแนะนำผู้ร้องในการนำเอกสารที่เกี่ยวข้องมายังธนาคารกรุงไทย สาขาเซ็นทรัลพลาซา เชียงราย เพื่อยื่นคำร้องขอเปลี่ยนรหัส Application Krungthai Next ใหม่ แล้วเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ และสาขาได้ประสานกับธนาคารปลายทางที่เป็นธนาคารอื่น เพื่อยอายัดบัญชีที่เกี่ยวกับการทุจริตต่อไป

ธนาคารกรุงไทยในฐานะธนาคารเจ้าของบัญชีของผู้ร้อง แจ้งเรื่องการประสานงานตรวจสอบบัญชีปลายทางล่าช้า มิได้ให้คำแนะนำหรืออำนวยความสะดวกที่เหมาะสม จนอาจทำให้ไม่สามารถอายัดบัญชีได้ทันเวลาที่ และมีได้แจ้งความคืบหน้าให้ผู้ร้องทราบ จึงอาจเข้าข่ายการละเลยในการดำเนินการของหน่วยงานตามมาตรา ๑๔ (๓) ของพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒

#### บทวิเคราะห์

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย มีดังนี้

#### ธนาคารแห่งประเทศไทย (หนังสือติดตามเรื่องเลขที่ สอบ.คพ.๖๗๔/๒๕๖๕)

จากปัญหาภัยทุจริตทางการเงินที่เกิดจากอาชญากรรมทางเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ทำให้กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการออก “พระราชกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี พ.ศ. ๒๕๖๖” มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๖ เป็นกฎหมายที่รัฐบาลเห็นว่ามีความเร่งด่วน จำเป็นเพื่อคุ้มครองประชาชนที่ได้รับความเสียหาย ถูกหลอกลวง โดยอินเทอร์เน็ตภัยสินที่ได้จากการกระทำความผิดดังกล่าวผ่านบัญชีเงินฝาก บัตรอิเล็กทรอนิกส์ หรือบัญชีเงินอิเล็กทรอนิกส์ของบุคคลอื่นต่อไปเป็นทอด ๆ จึงต้องกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยีดังกล่าว เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ และความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของพระราชกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี พบว่า มิได้กำหนดบทกำหนดโทษกรณีที่สถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการธุรกิจที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ เช่น มาตรา ๖ กำหนดให้สถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการธุรกิจพบเหตุอันสมควรสงสัยเอง หรือได้รับข้อมูลจากระบบหรือกระบวนการเปิดเผยหรือแลกเปลี่ยนข้อมูลตามมาตรา ๔ ว่า บัญชีเงินฝากหรือบัญชีเงินอิเล็กทรอนิกส์ใดถูกใช้หรืออาจถูกใช้ทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยี หรือการกระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ให้สถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการธุรกิจมีหน้าที่ระงับการทำธุรกรรม และแจ้ง

สถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการธุรกิจที่รับโอนถัดไป อีกทั้งยังมีได้กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินตามพระราชกำหนดฉบับนี้

เมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๖ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดแนวนโยบายการบริหารจัดการภัยทุจริตจากการทำธุรกรรมทางการเงิน โดยมีหลักการเพื่อให้เป็นมาตรฐานสำหรับการให้บริการทางการเงิน ทั้งด้านธรรมาภิบาลและด้านบริหารจัดการภัยทุจริตเพื่อให้มีมาตรการป้องกัน ตรวจสอบภัยทุจริตตอบสนองและรับมือต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น แต่มีสถานะเป็นการขอความร่วมมือระหว่างผู้ให้บริการทางการเงินและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มิได้มีผลบังคับตามกฎหมาย ฉะนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจเข้าช่วยการละเลยไม่ออกกฎหมายหรือระเบียบที่มีผลบังคับตามกฎหมาย

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๖๖ ธนาคารแห่งประเทศไทยแถลงความคืบหน้าการดำเนินการตามมาตรการจัดการภัยทุจริตทางการเงิน ผู้ช่วยผู้ว่าการ สายกำกับระบบการชำระเงินและคุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เปิดเผยว่า ตามที่ ธปท. ได้ออกมาตรการจัดการภัยทุจริตทางการเงิน เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๖ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ร่วมกับ สมาคมธนาคารไทยสมาคมสถาบันการเงินของรัฐ ออกมาตรการจัดการภัยทุจริตทางการเงิน เพื่อเป็นแนวปฏิบัติขั้นต่ำให้สถาบันการเงิน (สง.) ทุกแห่งปฏิบัติตามเป็นมาตรฐานเดียวกันในการดูแลการทำธุรกรรมทางการเงินตลอดเส้นทาง ทั้งการป้องกัน การตรวจจับ และการตอบสนองและรับมือต่อปัญหาของผู้ร้องเรียน แบ่งเป็นมาตรการ ๓ ด้าน ได้แก่

๑. มาตรการป้องกัน สถาบันการเงินทุกแห่งดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ได้แก่ การยกเลิกแนบลิงก์ทุกประเภทผ่าน SMS อีเมล และการยกเลิกแนบลิงก์ขอข้อมูลสำคัญผ่านโซเชียลมีเดีย การจำกัดจำนวนบัญชีผู้ใช้งาน mobile banking (username) ของแต่ละ สง. ให้ใช้ได้ ๑ อุปกรณ์ และการพัฒนาระบบความปลอดภัยบน mobile banking ให้เท่าทันภัยการเงินรูปแบบใหม่ นอกจากนี้ หลายมาตรการ สง. ส่วนใหญ่ดำเนินการแล้ว และจะเสร็จทุกแห่งภายในสิ้นปี ๒๕๖๖ ได้แก่ การแจ้งเตือนผู้ใช้บริการ mobile banking ก่อนทำธุรกรรมทุกครั้ง การกำหนดเพดานวงเงินถอน/โอนสูงสุดต่อวัน ให้เหมาะสมตามระดับความเสี่ยงของกลุ่มผู้ใช้บริการแต่ละประเภท และการประเมินความตระหนักรู้ต่อภัยทุจริต (awareness test) รวมทั้งการยกระดับความเข้มงวดในกระบวนการยืนยันตัวตนขั้นต่ำด้วย biometrics โดยการสแกนใบหน้าเมื่อเข้าเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการทำธุรกรรมผ่าน mobile banking เช่น โอนเงินมากกว่า ๕๐,๐๐๐ บาทต่อครั้ง หรือ ๒๐๐,๐๐๐ บาทต่อวัน หรือปรับเพิ่มวงเงินทำธุรกรรมต่อวันเป็นตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป

๒. มาตรการตรวจจับ สถาบันการเงินทุกแห่งเริ่มดำเนินการแล้วในการกำหนดเงื่อนไขการตรวจจับและติดตามธุรกรรมที่เข้าข่ายผิดปกติ หรือกระทำผิด และรายงานไปยังสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) ขณะที่ระบบตรวจจับและติดตามบัญชีหรือธุรกรรมต้องสงสัยแบบทันที เพื่อให้การระงับธุรกรรมเป็นการชั่วคราวเมื่อตรวจพบทำได้เร็วขึ้น อยู่ระหว่างการพัฒนา ซึ่งจะแล้วเสร็จภายในสิ้นปี ๒๕๖๖

๓. มาตรการตอบสนองและรับมือ สถาบันการเงินทุกแห่งจัดให้มีช่องทางติดต่อเร่งด่วน (hotline) ตลอด ๒๔ ชั่วโมง แยกจากช่องทางให้บริการปกติ เพื่อให้ผู้ใช้บริการแจ้งเหตุได้เร็ว รวมทั้งดูแลผู้ใช้บริการที่ได้รับผลกระทบ



นอกจากนี้ เพื่อให้การจัดการภัยทางการเงินมีประสิทธิภาพและเห็นผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม ธปท. จึงร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงาน ปปง. สำนักงาน กสทช. และสมาคมธนาคารไทย ผลักดันการดำเนินการให้สอดคล้องตาม พ.ร.ก. มาตรการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี พ.ศ. ๒๕๖๖ โดยภาคธนาคารได้ยกระดับให้ สง. มีกระบวนการรับแจ้งเหตุ ๒๔ ชั่วโมง และระงับธุรกรรมชั่วคราวไว้ ๗๒ ชั่วโมง เพื่อช่วยตัดตอนเส้นทางการเงิน รวมทั้งมีกระบวนการและพัฒนาระบบกลาง แลกเปลี่ยนข้อมูลบัญชีและธุรกรรมที่ต้องสงสัยระหว่าง สง. ด้วยกัน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยลดความเสียหายต่อทรัพย์สินประชาชน และช่วยจัดการบัญชีม้า อย่างไรก็ตาม กระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันยังคงร่วมกันเร่งพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การจัดการปัญหาทำได้เร็วยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี แนวนโยบายการบริหารจัดการภัยทุจริตจากการทำธุรกรรมทางการเงินของ ธปท. ควรมีการประเมินผลว่า มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด เนื่องจากนโยบายหรือมาตรการเหล่านี้ยังมีสถานะเป็นการขอความร่วมมือระหว่างผู้ให้บริการทางการเงินและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มิได้มีผลบังคับตามกฎหมาย แม้ว่า ธปท. จะมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์ ธนาคารของรัฐตาม พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ และพ.ร.บ. ธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ อย่างไรก็ตาม ยังไม่พบข้อมูลว่า กรณีการประเมินผลว่ามาตรการตรวจจับและติดตามธุรกรรมที่เข้าข่ายผิดปกติของสถาบันการเงินมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

สภาองค์กรของผู้บริโภคได้จัดทำ ข้อเสนอแนะนโยบายและมาตรการคุ้มครองผู้บริโภค “มาตรการจัดการภัยทุจริตทางการเงิน” เพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาภัยทุจริตทางการเงินให้กับธนาคารแห่งประเทศไทย รวม 8 ข้อ เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2566 ซึ่งพบว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการดำเนินการตามข้อเสนอแนะนโยบายนี้แล้วบางประเด็น เช่น

- ขอให้จัดให้มีเบอร์โทรสายด่วนแจ้งเหตุภัยทุจริตทางการเงินหมายเลขเดียวแจ้งได้ทุกธนาคารและให้มีศูนย์อำนาจการในการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาภัยทุจริตทางการเงินร่วมกันโดยมีเจ้าหน้าที่ของธนาคารแต่ละธนาคาร
- การระงับการทำธุรกรรมทางการเงินภายในเวลาไม่เกิน 3 นาที หลังจากผู้บริโภคแจ้งเหตุภัยทุจริตทางการเงิน

อย่างไรก็ดี มีบางประเด็นที่ธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่ได้ดำเนินการตามข้อเสนอข้างต้น เช่น

- ขอให้ปรับปรุงหลักเกณฑ์การเปิดบัญชีเงินผ่านร้านสะดวกซื้อและบัญชีอิเล็กทรอนิกส์ให้เข้มงวด เพื่อป้องกันการเปิดบัญชีทำธุรกรรมทางการเงินที่ไม่สุจริต (บัญชีม้า)
- ขอให้ออกหลักเกณฑ์กำหนดให้บุคคลมีบัญชีเงินฝากไม่เกิน 5 บัญชี
- ขอให้กำหนดหลักเกณฑ์การชดเชยเยียวยาความเสียหายแก่ผู้บริโภคเต็มจำนวน หากภัยทุจริตทางการเงินนั้นไม่ได้เกิดจากผู้บริโภค ได้แก่ผู้บริโภคถูกหลอกให้ติดตั้งโปรแกรมคอมพิวเตอร์ควบคุมการโอนเงินออกจากบัญชี หรือเป็นการหลอกหลวงให้ผู้บริโภคโอนเงินจากบัญชีฝาก

มีรายงานการศึกษาของคณะนักวิจัยในเรื่องนี้พบว่า พระราชกำหนดฉบับนี้มีปัญหาการบังคับใช้กฎหมายบางประการ ควรมีการกำหนดมาตรการตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมาย การมีบทลงโทษผู้ประกอบการธุรกิจ (สถาบันการเงิน) หรือการกำหนดสิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหาย

โดยศึกษาจากแนวทางของประเทศสหราชอาณาจักรที่กำหนดให้สถาบันทางการเงินทั้งต้นทางและสถาบันการเงินปลายทางจะต้องร่วมรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นคนละครึ่งด้วย และกรณีมีการโอนเงินออกเองโดยไม่ได้รับการอนุมัติจากเจ้าของบัญชี (Unauthorised Payment) กฎหมายสหราชอาณาจักรได้ออกข้อบังคับ The Payment Services Regulations ๒๐๑๗ ตามมาตรา ๗๖ ส่งผลทำให้ผู้บริโภคสามารถรับเงินคืนจากธนาคารได้ โดยมีเงื่อนไขว่าผู้บริโภคจะต้องไม่ได้กระทำการฉ้อฉล ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นการเยียวยาผู้บริโภคที่มีส่วนร่วมกระทำผิดใด ๆ<sup>๕</sup>

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมคือ ควรมีการพิจารณาแก้ไขปรับปรุง พระราชกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี พ.ศ. ๒๕๖๖ โดยเฉพาะประเด็นการป้องกันหรือบรรเทาความเสียหาย โดยการกำหนดให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบธุรกิจตามกฎหมายว่าด้วยระบบการชำระเงิน โดยเฉพาะสถาบันการปลายทางมีหน้าที่จะต้องอายัดบัญชีหรือระงับการทำธุรกรรมโอนเงินเป็นการชั่วคราวภายในกำหนดเวลาที่ระบุไว้ เช่น ไม่เกิน ๕-๑๕ นาทีนับแต่เวลาที่ผู้เสียหายแจ้งให้ธนาคารปลายทางทราบ โดยเทียบเคียงกับ ข้อ ๓ (๕)<sup>๖</sup> ของประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่องให้ธุรกิจบัตรเครดิตเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. ๒๕๕๒

หากมีการโอนเงินภายหลังจากระยะเวลาดังกล่าว ผู้บริโภคที่ถูกโอนเงินออกจากบัญชีโดยไม่ได้รับอนุญาต เช่น ถูกติดตั้งโปรแกรมคอมพิวเตอร์หรือแอปพลิเคชัน ก็ไม่ต้องรับผิดชอบในภาระหนี้ที่เกิดขึ้นภายหลังจากการแจ้ง เว้นแต่ผู้ประกอบธุรกิจจะพิสูจน์ได้ว่าภาระหนี้ที่เกิดขึ้นเป็นการกระทำของผู้บริโภคโดยจงใจ มีส่วนร่วมในการกระทำผิด หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ระยะยาวจึงควรมีการเสนอจัดทำ “ร่างประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง การโอนเงินออกจากบัญชีของเจ้าของบัญชีทางออนไลน์”

## ๒. ด้านการขนส่งและยานพาหนะ

เรื่องที่ ๑ ผู้โดยสารถูกสายการบินถูกยกเลิกเที่ยวบินไทยไล่อันแอร์ และเปลี่ยนแปลงเที่ยวบินร้องเรียนกับมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค หน่วยงานประจำจังหวัดกรุงเทพมหานคร (เรื่องร้องเรียนเลขที่ ๑๖๖๙๔/๒๕๖๕)

ข้อเท็จจริง

<sup>๕</sup> เอมผกา เตชะอภัยคุณ และคณะ, การศึกษาปัญหาสิทธิของผู้บริโภคภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคในระบบกฎหมายไทย : โครงการวิเคราะห์ระบบการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกฎหมายประเด็นการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคของประเทศไทยและการพัฒนากลไกทางกฎหมายที่เพิ่มประสิทธิภาพการคุ้มครองผู้บริโภค, สนับสนุนโดย สภาองค์กรของผู้บริโภค (๒๕๖๖), น.๒๔๓, ๑๔๕-๑๔๗.

<sup>๖</sup> ข้อ ๓ (๕) ผู้บริโภคมีสิทธิขอระงับการใช้บัตรเครดิตชั่วคราวทางโทรศัพท์หรือโดยเครื่องมือสื่อสารอย่างอื่นหรือโดยวิธีอื่นซึ่งสามารถติดต่อถึงกันได้ทำนองเดียวกัน ณ ศูนย์บัตรเครดิตของผู้ประกอบธุรกิจได้ทุกกรณี และผู้ประกอบธุรกิจจะระงับการให้บริการบัตรเครดิตของผู้บริโภคทันทีที่ได้รับแจ้งดังกล่าว ในการนี้ผู้ประกอบธุรกิจจะกำหนดระยะเวลาก่อนระงับการให้บริการก็ได้ แต่ต้องไม่เกินห้าวันที่นับแต่เวลาที่ผู้ประกอบธุรกิจได้รับแจ้ง

ผู้ร้องเรียนรายหนึ่งแจ้งว่า ถูกสายการบินไทยไลอ้อนแอร์ ยกเลิกเที่ยวบินและเปลี่ยนแปลงเที่ยวบิน เหตุการณ์ที่ผู้ร้องเรียนได้รับความเสียหายมี ๓ เหตุการณ์คือ

เหตุการณ์ที่ ๑ เที่ยวบิน SL - ๖๔๗ Code BLHIZX เมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๕ สายการบินโทรศัพท์มายกเลิกเที่ยวบินโดยไม่ได้แจ้งสาเหตุให้ทราบ แจ้งว่าไม่มีเที่ยวบิน โดยสายการบินให้เลื่อนเที่ยวบินหรือให้ขอเงินคืนได้ โดยผู้ร้องเรียนได้เลือกข้อเสนอเลื่อนเดินทางเป็นวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๕ โดยไม่มีค่าใช้จ่าย

เหตุการณ์ที่ ๒ เที่ยวบิน SL - ๖๔๗ Code RBKXFE ๒๑ กันยายน ๒๕๖๕ โดยสายการบินให้เลื่อนเที่ยวบินหรือให้ขอเงินคืนได้ โดยผู้ร้องเรียนได้เลือกข้อเสนอเลื่อนเดินทางเป็นวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๖๕ โดยไม่มีค่าใช้จ่าย

เหตุการณ์ที่ ๓ เที่ยวบิน SL - ๖๔๖ Code ZNGOVN เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๕ สายการบินให้เปลี่ยนแปลงเที่ยวบินโดยไม่แจ้งให้ทราบสาเหตุและไม่โทรศัพท์แจ้งล่วงหน้า ไม่มีอีเมลจากสายการบินเมื่อเช็กอินจึงทราบว่าสายการบินเปลี่ยนแปลงเที่ยวบินซึ่งได้ออกเดินทางไปแล้วจากกำหนดเดิม

เหตุการณ์ที่ ๓ เป็นเหตุการณ์ที่ทำให้ผู้ร้องเรียนต้องการให้สภาองค์กรของผู้บริโภคดำเนินการตามกฎหมาย มีรายละเอียดคือ ผู้โดยสารจองตั๋วโดยสาร เที่ยวบิน กรุงเทพฯ-ขอนแก่นของสายการบินไทยไลอ้อนแอร์ ช่วงเวลา ๑๔.๒๕-๑๕.๒๕ น. แต่สายการบินได้เปลี่ยนเที่ยวบินขาไปจากกรุงเทพฯ-ขอนแก่นเป็นเวลา ๑๑.๐๕ น. โดยไม่แจ้งให้ผู้โดยสารทราบล่วงหน้า สายการบินจะเปลี่ยนเที่ยวบินให้แต่จะไม่คืนค่าโดยสาร ค่าธรรมเนียมเต็มจำนวนที่จองไว้กับ App Traveloka โดยจะจ่ายให้เท่าจำนวนเงินที่ตกลงกันกับ Traveloka เท่านั้น หรือหากต้องการเปลี่ยนเที่ยวบินจะต้องเป็นเที่ยวบินของไลอ้อนแอร์เที่ยวบินกรุงเทพฯ-ขอนแก่นเท่านั้น ทำให้ผู้โดยสารต้องจองเที่ยวบินสายการบินอื่นแทน และต้องชำระค่าโดยสาร ค่าสัมภาระเอง

ทั้งนี้ผู้ร้องเรียนให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า ได้ใช้บริการของสายการบินไทยไลอ้อนแอร์เป็นประจำ และผู้ร้องเรียนถูกเปลี่ยนแปลงเที่ยวบินเดือนละครั้งโดยที่ไม่ทราบสาเหตุ

#### บทวิเคราะห์

ตามประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๓ ออกโดยอาศัยอำนาจตาม ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๕๘ (ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๑๕) ให้ความคุ้มครองผู้โดยสาร โดยจะต้องเป็นผู้โดยสารตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้คือ

(๑) ผู้โดยสารที่เดินทางในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ ซึ่งได้สำรองที่นั่งสำหรับเที่ยวบินนั้น และได้ชำระค่าบัตรโดยสารแล้ว รวมถึงผู้โดยสารที่เดินทางในโครงการสะสมไมล์หรือโครงการส่งเสริมการขายอื่น ๆ ที่สายการบินจัดขึ้น

(๒) ผู้โดยสารนั้น (ก) ได้มาแสดงตนเพื่อการขึ้นเครื่อง (Check In) ภายในเวลาที่สายการบินระบุไว้ล่วงหน้าเป็นลายลักษณ์อักษร หรือภายในเวลาที่ผู้โดยสารได้รับการแจ้งผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เช่น เว็บไซต์ เอสเอ็มเอส (SMS) เป็นต้น หากสายการบินไม่ได้ระบุเวลาไว้ให้ถือว่าไม่น้อยกว่า ๔๕ นาที ก่อนเวลาที่ระบุไว้ในตารางการบินที่ประกาศ หรือ (ข) ถูกสายการบินย้ายโอน (Transfer) จากเที่ยวบินที่ตนสำรองที่นั่งไว้แล้วมายังอีกเที่ยวบินหนึ่งไม่ว่าด้วยสาเหตุใด

กรณีผู้โดยสารถูกยกเลิกเที่ยวบิน ผู้โดยสารมีสิทธิเลือกคือ (๑) ขอรับเงินค่าโดยสารและค่าธรรมเนียมที่ถูกเรียกเก็บคืนเต็มจำนวน หรือ (๒) เปลี่ยนแปลงเที่ยวบินเพื่อเดินทางไปยังจุดหมายปลายทางที่ระบุไว้ในบัตรโดยสาร หรือจุดหมายปลายทางอื่นที่ใกล้เคียงกับจุดหมายปลายทางเดิมโดยเร็วที่สุดภายในวันเดียวกัน วันถัดไป หรือวันอื่นตามความสมัครใจของผู้โดยสาร

ในกรณีที่สายการบินเสนอเปลี่ยนแปลงเที่ยวบินไปยังสนามบินอื่นที่ใกล้เคียงกับจุดหมายปลายทางเดิม สายการบินจะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทางจากสนามบินใหม่ไปยังสนามบินที่เป็นจุดหมายปลายทางเดิมให้แก่ผู้โดยสารด้วย หรือเดินทางโดยการขนส่งทางอื่นที่เหมาะสมเพื่อไปยังจุดหมายปลายทางที่ระบุไว้ในบัตรโดยสาร หรือจุดหมายปลายทางอื่นที่ใกล้เคียงกับจุดหมายปลายทางเดิมตามความประสงค์ของผู้โดยสารโดยเร็วที่สุด โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมไม่ว่าในกรณีใด ๆ

มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค หน่วยงานประจำจังหวัดกรุงเทพมหานคร ได้ทำหนังสือถึงผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยในช่วงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๖๕<sup>๗</sup> แต่ก็มีได้รับแจ้งตอบกลับจากผลกรณีผู้ร้องเรียนที่เป็นผู้โดยสารถูกสายการบินยกเลิกเที่ยวบินและเปลี่ยนแปลงเที่ยวบินของสายการบินไทยไลอ้อนแอร์ ทำให้ผู้ร้องเรียนรายนี้ยังไม่ได้รับการคืนเงินหรือเยียวยาตามเรียกร้อง

ข้อสังเกตอีกประการคือ สายการบินที่ไม่ปฏิบัติตามประกาศกระทรวงคมนาคมฉบับนี้ ซึ่งสำนักงานการบินพลเรือน กระทรวงคมนาคมในฐานะหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบผู้ประกอบการธุรกิจที่ได้รับใบอนุญาตในกิจการเดินอากาศตาม ข้อ ๙<sup>๘</sup> ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ แต่สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย<sup>๙</sup> มิได้กำหนดบทลงโทษสายการบินที่ฝ่าฝืนไว้แต่อย่างใด และไม่พบว่าพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดมาตรการคุ้มครองผู้โดยสารในกรณีที่ถูกยกเลิกเที่ยวบินไว้ มีเพียงการกำหนดอัตราค่าบริการหรือค่าโดยสารเท่านั้น

สภาองค์กรของผู้บริโภคควรพิจารณาดำเนินการเพิ่มเติมคือ การร้องเรียนต่อคณะกรรมการการบินพลเรือน ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นประธานกรรมการ เนื่องจากพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๕/๑<sup>๑๐</sup> บัญญัติให้คณะกรรมการการบินพลเรือนมีอำนาจหน้าที่ในการเรียกให้ผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พนักงานของสำนักงานการบินพลเรือนฯ มาชี้แจงข้อเท็จจริงกรณีพบว่า ไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย

<sup>๗</sup> มพบ.ที่ ๒๑๕/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๕

<sup>๘</sup> “ข้อ ๙ ให้กระทรวงคมนาคมมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการการรถไฟและการเดินอากาศ”

<sup>๙</sup> สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศคือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการบินพลเรือนของประเทศ พัฒนาเครือข่ายระบบการขนส่งทางอากาศ อุตสาหกรรมการบิน และการบินพลเรือน กำหนดมาตรฐาน กำกับ ดูแล และตรวจสอบการดำเนินการด้านการบินพลเรือน อ้างจาก สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (<https://datagov.mot.go.th/organization/about/caat>) สืบค้นเมื่อ ๑ เมษายน ๒๕๖๗

<sup>๑๐</sup> “มาตรา ๑๕/๑ ในกรณีที่คณะกรรมการการบินพลเรือนเห็นว่าสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือตามอนุสัญญา ให้คณะกรรมการการบินพลเรือนมีอำนาจเรียกให้ผู้อำนวยการ พนักงานหรือบุคคลใดในสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยมาชี้แจงข้อเท็จจริงและมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการหรือปรับปรุง แก้ไข หรือระงับซึ่งการกระทำใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศหรือต่อการบินพลเรือนได้”

เรื่องที่ ๒ กรณีผู้ประกอบการธุรกิจขนส่งคนโดยสาร จ.สงขลา ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเรียกเก็บเงินแต่ไม่ให้ตั๋วโดยสาร ร้องเรียนกับสมาคมผู้บริโภคนสงขลา หน่วยประจำจังหวัดสงขลา (เรื่องร้องเรียนเลขที่ ๐๐๕๗๐/๒๕๖๖)

#### ข้อเท็จจริง

ผู้ร้องเรียนเป็นผู้โดยสารใช้บริการรถตู้สาธารณะเส้นทางหาดใหญ่ - ตรัง เหตุการณ์เกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๖๕ ผู้ร้องเรียนได้ขึ้นรถตู้ที่สถานีขนส่งผู้โดยสารอำเภอหาดใหญ่ ๒ (ตลาดเกษตร) อัตราค่าโดยสาร ๑๒๐ บาท เมื่อชำระค่าโดยสารแล้ว กลับไม่ได้รับตั๋วโดยสาร แต่ได้รับแผ่นการ์ดฟิวเจอร์บอร์ดสีส้มขนาด ๗ x ๑๐ เซนติเมตร มีหมายเลขกำกับไว้ ผู้ประกอบการธุรกิจรถตู้โดยสารรายดังกล่าวไม่มีเอกสารหลักฐานใบรับเงินใด ๆ ที่ระบุรายละเอียดการเดินทาง เลขที่นั่ง และราคา

เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๖๖ หลังได้รับเรื่องร้องเรียนสมาคมผู้บริโภคนสงขลา หน่วยประจำจังหวัดสงขลาจึงได้ทำหนังสือร้องเรียนไปยัง อธิบดีกรมการขนส่งทางบก<sup>๑๑</sup> เพื่อให้กรมการขนส่งทางบก ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลรถโดยสารสาธารณะตรวจสอบในเรื่องนี้ อนึ่ง ข้อสังเกตคือ ผู้ร้องเรียนได้มาร้องเรียนต่อหน่วยประจำจังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๖๖ ซึ่งใช้ระยะเวลาในการดำเนินการสอบถามกรมการขนส่งทางบกนานราว ๔ เดือน

วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๖ ผู้อำนวยการสำนักงานการขนส่งผู้โดยสาร กรมการขนส่งทางบก ได้ทำหนังสือตอบกลับมายัง หัวหน้าหน่วยประจำจังหวัดสงขลา<sup>๑๒</sup> มีเนื้อหาสรุปว่า รถตู้ที่ให้บริการดังกล่าว เป็นผู้ได้รับอนุญาตประกอบกิจการร่วมของบริษัท ขนส่ง จำกัด เส้นทาง หมวด ๓ สายที่ ๔๔๕ ตรัง-หาดใหญ่ (ข) ซึ่งการจัดเก็บค่าโดยสารในอัตรา ๑๒๐ บาท ไม่เกินอัตราสูงสุดที่กำหนดไว้คือ ๑๒๔ บาท เป็นไปตามพระราชบัญญัติขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๑ (๗) สำหรับการออกตั๋วโดยสารเป็นไปตามที่บริษัท ขนส่ง จำกัดกำหนดไว้ เพื่อเป็นหลักฐานแสดงการชำระค่าบริการ กรมการขนส่งทางบกไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลเรื่องการออกหลักฐานการชำระเงินค่าโดยสาร โดยเรื่องดังกล่าวเป็นความรับผิดชอบของบริษัท ขนส่ง จำกัด โดยกรมการขนส่งทางบกจะได้กำชับในเรื่องนี้

#### บทวิเคราะห์

สำนักงานการขนส่งผู้โดยสาร กรมการขนส่งทางบก มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินการและจัดระบบด้านการขนส่งผู้โดยสารตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก กฎหมายว่าด้วยรถยนต์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ศึกษา และพัฒนาด้านการขนส่งผู้โดยสาร ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาศักยภาพของผู้ประกอบการขนส่ง รวมทั้งประสานความร่วมมือกับผู้ประกอบการขนส่งและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง กำหนดหลักเกณฑ์และกำกับดูแลผู้ประกอบการขนส่งผู้โดยสารให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก กฎหมายว่าด้วยรถยนต์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และติดตามประเมินผลการดำเนินการด้านการขนส่งผู้โดยสาร

<sup>๑๑</sup> หนังสือที่ สบส.ปจว.สข. ๒๙/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๖๖

<sup>๑๒</sup> หนังสือที่ คค ๐๔๐๙.๑๐/๑๓๗๕ วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๖

การควบคุมการออกบัตรโดยสารมีความสำคัญเกี่ยวข้องกับมาตรฐานหรือคุณภาพของการให้บริการขนส่งคนโดยสารสาธารณะ เพื่อให้ผู้โดยสารได้รับทราบข้อมูลของผู้ให้บริการ เส้นทาง การเดินทาง และยังป้องกันการทุจริตการจัดเก็บค่าโดยสารของบริษัท ขนส่ง จำกัด ฉะนั้น การที่กรมการขนส่งทางบกมิได้กำกับดูแล บริษัท ขนส่ง จำกัด (บขส.) อย่างเหมาะสม และมีได้ให้คำแนะนำแก่หน่วยประจำจังหวัดสงขลาในการตรวจสอบเพิ่มเติมในเรื่องนี้ กรมการขนส่งทางบก จึงอาจเข้าข่ายละเลยในการออกหลักเกณฑ์ควบคุมการออกบัตรโดยสาร แนวทางแก้ไขคือ สภามงคลของผู้บริโภคควรเสนอให้กรมการขนส่งทางบกและคณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางบก ซึ่งมีอธิบดีกรมขนส่งทางบกเป็นกรรมการและเลขานุการ กำหนดรายละเอียดในเรื่องการออกบัตรโดยสารตามมาตรา ๓๑ เช่น มาตรฐานบริการในการประกอบการขนส่ง การหรือกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมตามกฎหมายกระทรวงในการออกใบอนุญาตเพิ่มเติมตามมาตรา ๓๑ (๑๕)

### ระเบียบและคู่มือร่วมนบริษัทขนส่ง จำกัด พ.ศ. ๒๕๔๗ ร่วมนบริษัทขนส่ง จำกัด

การให้บริการขนส่งคนโดยสารของร่วมนให้บริการเดินทางภายใต้สัมปทานของ บขส. จะต้องมีการขอสัญญากับ บขส. เพื่อระบุเงื่อนไขและกรอบความรับผิดชอบของผู้ให้สัญญา (บขส.) และผู้รับสัญญา (ร่วมน) ซึ่งจะเกี่ยวกับการเดินทาง การควบคุมดูแลพนักงาน ความรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่าย และค่าปรับในกรณีผู้รับสัญญาละเมิดกฎระเบียบจราจรหรือกฎระเบียบที่ บขส. กำหนดไว้ อำนาจของ บขส. ตลอดจนถึงเงื่อนไขการต่อสัญญา ฉะนั้น รถตู้โดยสารเส้นทางหาดใหญ่ - ตรัง ในกรณีศึกษานี้ดำเนินการเดินทางภายใต้สัญญาที่ทำกับ บขส. และระเบียบของ บขส. ที่เกี่ยวข้องคือ หมวด ๗ ตัว หรือบัตรโดยสารและสัมภาระผู้โดยสาร ข้อ ๗๒<sup>๑๓</sup> และข้อ ๗๓<sup>๑๔</sup> ซึ่งกำหนดไว้ห้ามเจ้าของรถร่วมพิมพ์ตัวหรือบัตรโดยสารขึ้นเอง และต้องจ่ายตัวให้แก่ผู้โดยสารที่ชำระเงินค่าโดยสารแล้ว ผู้ประกอบธุรกิจรถตู้รายนี้จึงฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบของ บขส. สภามงคลของผู้บริโภคควรทำหนังสือร้องเรียนไปยังบริษัท ขนส่ง จำกัด (บขส.)

### ๓. ด้านอสังหาริมทรัพย์และที่อยู่อาศัย

กรณีบ้านจัดสรรในโครงการ เศรษฐสิริ ราชพฤกษ์-จรัญ ของบริษัท แสนสิริ จำกัด (มหาชน) ร้องเรียนกับศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคแบบเบ็ดเสร็จ สำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภค (เรื่องร้องเรียนเลขที่ ๑๕๕๕๙/๒๕๖๖)

สำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภคได้รับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคที่ซื้อบ้านจัดสรรในโครงการ เศรษฐสิริ ราชพฤกษ์-จรัญ ของบริษัท แสนสิริ จำกัด จากการดำเนินการก่อสร้างโครงการที่น่าจะไม่ถูกต้องตามแบบใบอนุญาตจัดสรรที่ดินที่ขออนุญาตไว้ เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๖๖ สำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภค ได้ทำหนังสือเรียน ผู้อำนวยการสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร เขตบางกอกน้อย

<sup>๑๓</sup> ข้อ ๗๒. ห้ามเจ้าของรถร่วมพิมพ์ตัวหรือบัตรโดยสารขึ้นเอง ตัว หรือบัตรโดยสารที่เจ้าของรถร่วมจะนำมาจำหน่ายให้กับผู้โดยสาร ต้องเป็นตัวที่เท่านั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากบริษัท

<sup>๑๔</sup> ข้อ ๗๓. การจำหน่ายตัว หรือบัตรโดยสารให้กับผู้โดยสาร จะต้องจ่ายตัวหรือบัตรโดยสารให้ครบตามราคาค่าโดยสาร

เพื่อขอทราบความคืบหน้าเรื่องร้องเรียนโครงการ เศรษฐสิริ ราชพฤกษ์-จรัญ อนึ่ง สำนักงานที่ดิน กรุงเทพมหานคร เขตบางกอกน้อย ยังมีได้ทำหนังสือตอบกลับแต่อย่างไร

#### ข้อเท็จจริง

การร้องเรียนกรณีซื้อบ้านจัดสรรในโครงการ เศรษฐสิริ ราชพฤกษ์-จรัญ ของบริษัท แสนสิริ จำกัด (มหาชน) สร้างบ้านไม่ได้มาตรฐาน ไม่ตรงตามแบบที่ขออนุญาตจากเจ้าพนักงานที่ดิน ทำให้บ้านบางหลังทรุด ถนนในหมู่บ้านไม่ได้มาตรฐาน เป็นกรณีที่มีการร้องเรียนของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เศรษฐสิริ ราชพฤกษ์-จรัญฯ ซึ่งผู้อยู่อาศัยได้ร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ปี ๒๕๖๐ ก่อนที่จะเข้าร้องเรียนกับสภาองค์กรของผู้บริโภค โดยนิติบุคคลหมู่บ้านฯ ในฐานะผู้แทนของผู้อยู่อาศัยจำนวน ๒๓๔ หลัง ได้ทำหนังสือถึง ผู้อำนวยการเขตตลิ่งชัน เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๐ เพื่อขอให้ตรวจสอบการก่อสร้างหมู่บ้านจัดสรร เศรษฐสิริ ราชพฤกษ์-จรัญฯ โดยการทำเช็กรอบโครงการ มีบริเวณที่ทรุดตัวเป็นแนวยาว เกิดโพรงจำนวนมาก จึงขอให้ตรวจสอบว่าการถมดินของผู้รับเหมาเป็นไปตามมาตรฐานหรือไม่ และมีการขออนุญาตก่อสร้างครบทุกหลังหรือไม่ นอกจากนี้ เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๐ นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เศรษฐสิริฯ ยังได้ทำหนังสือถึง ผู้อำนวยการส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้ตรวจสอบระดับพื้นในโครงการที่ต่ำกว่าถนนภายนอก ซึ่งขัดแย้งกับใบขออนุญาตก่อสร้างของโครงการที่ระบุว่า จะมีการทำถนนสูงไม่ต่ำกว่าถนนภายนอกด้านหน้าโครงการ และเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๖๐ นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เศรษฐสิริฯ ยังได้ทำหนังสือถึง คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อขอให้ดำเนินการตรวจสอบเรื่องเจ้าของโครงการ ไม่ดำเนินการตามใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน (จส ๒.) เลขที่ ๕๑/๒๕๕๔ (๕ พ.ค.๒๕๕๔)

วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ผู้อำนวยการส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ได้ทำหนังสือตอบกลับมายังประธานกรรมการนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เศรษฐสิริฯ ว่า กรณีดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง แต่สำนักส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ จะดำเนินการแจ้งให้ บริษัท แสนสิริ ชี้แจงข้อเท็จจริงให้ทราบต่อไป ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๑ สำนักส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ทำหนังสือตอบกลับมายังประธานกรรมการนิติบุคคลฯ แจ้งให้ทราบว่า เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๑ คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ดินจัดสรรกรุงเทพมหานคร ได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว โดยมีมติให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร เขตบางกอกน้อย ดำเนินการตรวจสอบสภาพพื้นที่ในโครงการตามประเด็นข้อร้องเรียน แล้วจะได้มีการแจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบต่อไป

เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๕ สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร เขตบางกอกน้อยได้ทำหนังสือถึงเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร แจ้งให้ทราบว่า ได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบสภาพโครงการเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ แล้ว พบว่าถนนในหมู่บ้านมีสภาพทรุดทั้งหมู่บ้าน โดยทรุดจากแนวเดิมราว ๗๐ เซนติเมตร พื้นในบริเวณบ้านสมาชิกมีการทรุดตัวทุกหลังคาเรือน เชื้อนก้างแผงหมู่บ้านสร้างขึ้นอย่างไม่ถูกต้องตามแบบที่ขออนุญาตไว้กับสำนักงานเขตท้องที่ จึงมีความเห็นว่า ควรให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครตรวจสอบว่า ผู้ขอจัดสรรได้ก่อสร้างถูกต้องตามแบบที่ขออนุญาตไว้หรือไม่

#### บทวิเคราะห์

จากเหตุการณ์ข้างต้น จะเห็นได้ว่าขั้นตอนการตรวจสอบของเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาบางกอกน้อย มีความล่าช้านานเกือบ ๔ ปี จึงจะเริ่มดำเนินการตรวจสอบในบริเวณหมู่บ้านที่

ร้องเรียน จนทำให้เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร ได้ทำหนังสือ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๕ เพื่อสอบถามเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาบางกอกน้อย และให้ดำเนินการเร่งรัดแจ้งให้ทราบภายในกำหนดเวลา ๑๕ วัน นับแต่วันได้รับหนังสือนี้ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการทำหนังสือของผู้อำนวยการส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เรียน เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร เพื่อให้เร่งรัดดำเนินการแจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในเวลา ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับหนังสือ เนื่องจากล่วงเลยเวลามาพอสมควรแล้ว

เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๖ ผู้อำนวยการส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ได้ทำหนังสือเรียนประธานกรรมการนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเศรษฐีสิริฯ เพื่อแจ้งผลการตรวจสอบเรื่องที่ร้องเรียนไว้พบว่าบริเวณพื้นที่ดินของโครงการมีการทรุดตัวต่ำกว่าถนนหน้าโครงการ ส่งผลทำให้ระบบสาธารณูปโภคในโครงการได้รับเสียหายจากการทรุดตัว เช่น ถนน เขื่อน บ่อบำบัดน้ำเสีย สะพาน ทางเท้า กำแพงรั้วโครงการ ฯลฯ จึงขอให้ผู้จัดสรรที่ดินดำเนินการปรับปรุง ซ่อมแซม ซึ่งผลการตรวจสอบพบว่า มีความชำรุดเสียหายของระบบสาธารณูปโภคในโครงการจริงที่เกิดจากการทรุดตัวของพื้นดินโครงการ จึงเห็นควรให้ใช้อำนาจตามมาตรา ๕๒ ของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ สั่งให้ บริษัท แสตนสิริ จำกัด (มหาชน) ดำเนินการแก้ไขให้แล้วเสร็จภายในเวลา ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง หากบริษัทไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรกรุงเทพมหานคร ให้นำเรื่องเสนออธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดี ซึ่งอธิบดีฯ มอบหมาย ในฐานะประธานกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร เพื่อมอบหมายให้เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาบางกอกน้อย แจ้งความร้องทุกข์กล่าวโทษเพื่อดำเนินคดีกับบริษัท แสตนสิริ ต่อพนักงานสอบสวน ตามมาตรา ๕๒ และมาตรา ๖๕ ของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ต่อไป

จากข้อมูลการประชุมระหว่างตัวแทนของผู้ร้องเรียน ผู้แทนบริษัทแสตนสิริ จำกัด และสำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภค ทำให้ทราบว่า ผู้บริโภคที่ซื้อบ้านจัดสรรในโครงการ เศรษฐีสิริ ราชพฤกษ์-จรัญได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการก่อสร้างของผู้รับเหมาจากบริษัท แสตนสิริ ฯ ที่ดำเนินการก่อสร้างไม่ถูกต้องตามแบบใบอนุญาตจัดสรรที่ดิน แต่ได้รับการตรวจสอบพื้นที่โครงการล่าช้าเป็นเวลานานเกือบ ๕ ปี เนื่องจากหน่วยงานของกรมที่ดินมีหลายองค์กร คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีมติให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร เขตบางกอกน้อย เข้าตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่โครงการ แต่เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาบางกอกน้อย ดำเนินการล่าช้า ทำให้กลุ่มผู้ร้องเรียนที่เป็นลูกบ้านไม่ได้รับการเยียวยาเป็นเวลานานหลายปี

จึงอาจถือได้ว่า เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาบางกอกน้อย กระทำการเข้าข่ายการละเลยหรือดำเนินการล่าช้าในการเข้าตรวจสอบตามข้อร้องเรียนของผู้ซื้อบ้าน ตามมาตรา ๑๔ (๓) ของพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ อีกทั้งยังเกิดความล่าช้าในขั้นตอนการตรวจสอบของคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรกรุงเทพมหานคร เนื่องจากขาดการติดตามสอบถามเรื่องร้องเรียนอย่างต่อเนื่อง



เรื่องที่ ๒ การติดป้ายโฆษณาประเภทป้ายบิลบอร์ด เพื่อจำหน่ายโครงการบ้านจัดสรร จำหน่ายคอนโด บริเวณริมถนน จ.ประจวบคีรีขันธ์ ร้องเรียนกับหน่วยงานประจำจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (เรื่องร้องเรียนเลขที่ ๑๕๓๑๒/๒๕๖๖)

### ข้อเท็จจริง

เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ศูนย์ประสานงานหลักประกันสุขภาพประชาชน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ หน่วยงานประจำจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้รับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคคือ พบการติดป้ายโฆษณาบนทางสาธารณะหรือติดทางสาธารณะอาจเข้าข่ายเป็นการลู่ล่าที่สาธารณะจำนวน ๒๒ ป้าย จากการตรวจสอบข้อมูลการร้องเรียนพบว่า มีป้ายขนาดใหญ่ (มีความสูงประมาณ ๓-๕ เมตร ขนาดราว ๑๒-๑๖ ตารางเมตร) และป้ายขนาดเล็กที่ติดอยู่ริมทางสาธารณะหรือบริเวณริมถนน ทำให้บดบังทัศนียภาพในการสัญจร อาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของผู้ขับขี่หรือประชาชนที่เดินริมทางเท้าได้





เมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๖๖ หน่วยงานประจำจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้จัดประชุมร่วมกับกลุ่มงานศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพื่อวิเคราะห์การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๖ หน่วยงานประจำจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้ทำหนังสือร้องเรียนไปยัง ผอ.กลุ่มงานศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์<sup>๑๕</sup> เพื่อติดตามความคืบหน้า และเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๖<sup>๑๖</sup> และวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๖<sup>๑๗</sup> หน่วยงานประจำจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้มีการทำหนังสือเรียนผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ รวม ๒ ครั้ง เพื่อสอบถามความคืบหน้าเรื่องร้องเรียนดังกล่าว โดยหน่วยงานประจำจังหวัดฯ ได้อ้างว่าเนื้อหาโฆษณาบนป้ายดังกล่าวฝ่าฝืน พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่ทางจังหวัดประจวบคีรีขันธ์มิได้ติดต่อหรือทำหนังสือตอบกลับมายังหน่วยงานประจำจังหวัดประจวบคีรีขันธ์หรือสำนักงานสภา ฯ

#### บทวิเคราะห์

การติดป้ายโฆษณาบนทางสาธารณะหรือติดทางสาธารณะอาจเข้าข่ายเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง มาตรา ๑๐ ได้บัญญัติว่า “การโฆษณาด้วยการปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะ จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น<sup>๑๘</sup> หรือพนักงาน

<sup>๑๕</sup> หนังสือที่ สอ.บ.พข. ๐๙๒/๒๕๖๖ วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๖

<sup>๑๖</sup> หนังสือที่ สอ.บ.พข. ๐๐๑/๒๕๖๗ วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๖

<sup>๑๗</sup> หนังสือที่ สอ.บ.พข. ๐๑๑/๒๕๖๗ วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๖

<sup>๑๘</sup> มาตรา ๔

เจ้าพนักงานท้องถิ่น หมายความว่า  
(๑) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล

เจ้าหน้าที่และต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาตด้วย” โดยมีหลักเกณฑ์ตามกฎหมายกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนี้

๑) ข้อความหรือภาพในแผ่นประกาศหรือใบปลิวไม่ขัดต่อกฎหมายความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

๒) ผู้ขออนุญาตจะต้องจัดทำคำรับรองเป็นหนังสือว่าจะเก็บ ปลูก รื้อ ถอน ขุด ลบ หรือล้างแผ่นประกาศหรือใบปลิว หรือป้ายโฆษณา เมื่อหนังสืออนุญาตหมดอายุไม่เกิน 3 วัน

๓) ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้การโฆษณาเรื่องใดต้องได้รับอนุมัติข้อความหรือภาพที่ใช้ในการโฆษณา หรือต้องปฏิบัติตามกฎหมายใด ต้องได้รับอนุมัติหรือได้ปฏิบัติตามกฎหมายนั้นแล้ว

๔) ป้ายโฆษณาที่จะขออนุญาตติดตั้ง ต้องไม่อยู่ในบริเวณห้ามติดตั้งป้ายโฆษณา อันได้แก่ บริเวณक्रमถนนหรือทางสาธารณะ วงเวียน อนุสาวรีย์ สะพาน สะพานลอย สะพานลอยคนเดินข้ามสะพานลอยรถข้าม รวมทั้งส่วนประกอบของสะพานลอย รั้วหรือแผงเหล็กริมถนน ป้ายจราจรและสัญญาณไฟฟ้าจราจร ป้ายประกาศของทางราชการ รั้วหรือกำแพง หรือผนังอาคารของทางราชการ ศาลาที่พักผู้โดยสาร เกาะกลางถนน สวนหย่อม สวนสาธารณะ ถนน ต้นไม้ และเสาไฟฟ้า ซึ่งอยู่ในที่สาธารณะ ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นการติดตั้งเพื่องานพระราชพิธี รัฐพิธี หรือการต้อนรับราชอาคันตุกะหรือแขกเมืองของรัฐบาล

๕) การอนุญาตติดตั้งป้ายโฆษณาที่เป็นการค้าจะอนุญาตครั้งละไม่เกินหกสิบวัน การอนุญาตติดตั้งป้ายโฆษณาที่ไม่เป็นการค้า จะอนุญาตครั้งละไม่เกินสามสิบวัน

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔ (๓) กำหนดนิยาม “อาคาร” ไว้ว่า (๓) ป้ายหรือสิ่งที่สูงขึ้นสำหรับติดตั้งป้าย (ก) ที่ติดตั้งไว้เหนือที่สาธารณะและมีขนาดเกินหนึ่งตารางเมตร หรือมีน้ำหนักรวมทั้งโครงสร้างเกินสิบกิโลกรัม (ข) ที่ติดตั้งที่ติดตั้งไว้ในระยะห่างจากที่สาธารณะซึ่งเมื่อวัดในทางราบแล้วระยะห่างจากที่สาธารณะมีน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้น เมื่อวัดจากพื้นดิน และมีขนาดหรือน้ำหนักเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง

กรณีป้ายขนาดใหญ่จะเข้าลักษณะป้ายที่อยู่ในบังคับตาม กฎกระทรวงตาม มาตรา ๔ (๓) (ข) ได้แก่ กฎกระทรวง ว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งที่สูงขึ้นสำหรับติดตั้งป้าย ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้แก่ ป้ายที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) ที่สร้างขึ้นโดยมีความสูงจากระดับฐานหรือระดับพื้นดินที่ก่อสร้างตั้งแต่ ๑๐ เมตร ขึ้นไป

(๒) ที่ติดตั้งไว้เหนือที่สาธารณะสูงจากระดับพื้นดินเกิน ๒.๕๐ เมตร และมีพื้นที่ของป้ายเกิน ๑ ตารางเมตร หรือมีน้ำหนักรวมทั้งโครงสร้างเกิน ๑๐ กิโลกรัม

(๒) ประธานกรรมการสุขาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล

(๓) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๔) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร

(๕) ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา

(๖) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

(๓) ที่ติดหรือตั้งไว้ในระยะห่างจากที่สาธารณะซึ่งเมื่อวัดในทางราบแล้ว ระยะห่างจากที่สาธารณะมีน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจากพื้นดิน และมีความกว้างของป้ายเกิน ๕๐ เซนติเมตร หรือมีความยาวเกิน ๑ เมตร หรือมีพื้นที่ของป้ายเกิน ๕,๐๐๐ ตารางเซนติเมตร หรือมีน้ำหนักของป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายอย่างใดอย่างหนึ่งหรือรวมกันเกิน ๑๐ กิโลกรัม

ป้ายขนาดใหญ่ที่ติดตั้งริมเหนือที่สาธารณะหรือในที่เอกชนที่มีระยะห่างจากที่สาธารณะน้อยกว่าความสูงของป้ายเมื่อวัดจากพื้นดิน จะต้องขออนุญาตติดตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่คณะกรรมการควบคุมอาคารกำหนด ตามมาตรา ๒๑<sup>๑๙</sup> และต้องมีใบอนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย ทั้งนี้ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ตามมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร หมายความว่า

(๑) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล

(๒) นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๓) ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

(๔) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร

(๕) นายกเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา

(๖) ผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด สำหรับในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

อย่างไรก็ดี ป้ายที่มีขนาดเล็กจะไม่เข้ากรณีที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร แต่ยังคงปฏิบัติตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ถ้าเป็นการโฆษณาด้วยการปิดป้ายในที่สาธารณะ จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

สรุปคือ การดำเนินการของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ กรณีร้องเรียนป้ายโฆษณานี้ โดยมีได้มีการตรวจสอบหรือสั่งการให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง อาจเข้าข่ายการละเลยการกระทำของหน่วยงานตามมาตรา ๑๔ (๓) ของพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค สภาองค์กรของผู้บริโภคควรพิจารณาให้หน่วยงานประจำจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ประสานงานส่งเรื่องให้ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาในเรื่องนี้

การอ้างประเด็นข้อกฎหมายของหน่วยงานประจำจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งอ้างว่าเนื้อหาโฆษณาบนป้ายดังกล่าวฝ่าฝืน พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น ไม่ถูกต้องตามประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายโฆษณาตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

อนึ่ง เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ หน่วยงานประจำจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้ทำหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพื่อสอบถามความคืบหน้าในเรื่องร้องเรียนนี้ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน

<sup>๑๙</sup> “มาตรา ๒๑ ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ทวิ”

๒๕๖๗<sup>๒๐</sup> รองผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้ทำหนังสือตอบกลับมายังหน่วยงานประจำจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ว่า ได้มีการจัดประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อวางแผนปฏิบัติในกรณีที่มีผู้ประกอบการยื่นคำขอติดตั้งป้ายโฆษณา ซึ่งปัจจุบันจะต้องขออนุญาตเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เช่น เขตเทศบาลจะอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักปลัดเทศบาล<sup>๒๑</sup>

#### ๔. ด้านอาหาร ยา และผลิตภัณฑ์สุขภาพ

การโฆษณาหรือขายผลิตภัณฑ์นม Ovisure Gold ผ่าน youtube และเว็บไซต์ ร้องเรียนกับศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคแบบเบ็ดเสร็จ สำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภค (เรื่องร้องเรียนเลขที่ ๒๕๖๖/๐๙๔๒๗)

##### ข้อเท็จจริง

วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๖ ผู้ร้องเรียนเป็นผู้มีชื่อเสียงแจ้งเรื่องร้องเรียนว่า ในช่วงต้นปี ๒๕๖๖ ถึงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๖ ได้รับความเสียหาย จากการโฆษณาหรือขายผลิตภัณฑ์นม Ovisure Gold ซึ่งกระทำผ่าน youtube และเว็บไซต์ โดยมีการนำคลิปและรูปถ่ายของผู้ร้องเรียนและมารดาติดต่อโดยไม่ได้รับอนุญาต เพื่อใช้ในการโฆษณาขายผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร นมถั่วเหลืองชื่อ Ovisure Gold โดยได้โฆษณาเกินจริง ว่าทานแล้วทำให้ข้อเข่าดี สามารถวิ่งเดินได้สะดวก ทำให้ผู้ร้องเรียนและมารดาได้รับความเสียหาย เสียชื่อเสียงชื่อเสียง ผู้ร้องเรียนขอยืนยันว่า มารดาของผู้ร้องเรียนมิได้ใช้ผลิตภัณฑ์ดังกล่าว ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการขาย และโฆษณาเกินจริงเหล่านี้ทั้งสิ้น



สำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภคได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงพบการกระทำผิดตามที่ร้องเรียนจริง จึงได้ทำหนังสือแจ้งไปยังศูนย์เฝ้าระวังความปลอดภัยด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ในการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิดฐานโฆษณาผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติอาหาร

<sup>๒๐</sup> หนังสือที่ พช. ๐๐๑๗.๑/ ๖๐๒๑ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๖๗

<sup>๒๑</sup> ต่อมาในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๖๗ หน่วยงานประจำจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้รับแจ้งว่า ได้มีการถอนป้ายโฆษณาบ้านจัดสรร คอนโดมิเนียม จำนวน ๒๒ ป้ายออกแล้ว



พ.ศ. ๒๕๖๒ สำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภคได้ทำหนังสือสอบถาม ติดตามไปยัง ออย. หลายครั้ง เช่น วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๖ สำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภคได้ทำหนังสือถึงเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา เพื่อแจ้งเรื่องร้องเรียนกรณีดังกล่าว โดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ได้ส่งหนังสือตอบกลับเป็นทางการเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๖ โดยระบุว่าไม่พบโฆษณาผลิตภัณฑ์นม Ovisure Gold ผ่าน youtube แต่พบการโฆษณาผลิตภัณฑ์นม Ovisure Gold ทางเว็บไซต์ ซึ่งข้อเท็จจริงไม่ตรงกับข้อมูลที่สำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภคตรวจพบ และแม้ว่าจะมีการนำโฆษณาออกจาก youtube แล้ว แต่ก็มีการบินทักไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ไว้เป็นหลักฐานในการร้องเรียน

สำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภคได้ทำหนังสือถึงเลขาธิการ ออย. อีกหลายครั้ง เพื่อติดตามการดำเนินคดีตาม พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๖๒ เช่น วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๖ วันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๖ วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ แต่ไม่ได้รับหนังสือตอบกลับจาก ออย. เช่นกัน

ต่อมาสำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภคได้ทราบว่า ออย. ได้ประสานงานกับ ตำรวจสอบสวนกลาง จนสามารถจับกุมผู้ต้องหาทั้ง ๘ รายที่เป็นชาวต่างชาติ ส่งพนักงานสอบสวน กก.๔ บก.ปคบ. ดำเนินคดีเกี่ยวกับ พ.ร.บ.อาหาร พ.ศ. ๒๕๖๒ คือ มาตรา ๖ (๑๐) ฐานจำหน่ายผลิตภัณฑ์อาหารที่แสดงฉลากไม่ถูกต้อง ระวังโทษปรับไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ บาท

จากการสืบสวนขยายผลของตำรวจทำให้ทราบว่า กลุ่มผู้กระทำผิดมีนายทุนชาวเวียดนามทำการเปิดโฆษณาจำหน่ายสินค้าผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ที่จดทะเบียนอยู่ต่างประเทศโดยลักลอบนำเข้าผลิตภัณฑ์มาจากประเทศเวียดนาม และนำสินค้ามาเก็บไว้ตามอาคารให้เช่าต่างๆ เพื่อรอการจำหน่าย เมื่อมีการสั่งซื้อสินค้าแอดมินเพจจะส่งข้อมูลการสั่งซื้อให้กลุ่มผู้ต้องหาชาวเวียดนามทำการบรรจุและส่งให้กับลูกค้าในประเทศไทย แต่กลับไม่พบว่ามีการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดฐานโฆษณาแสดงคุณประโยชน์ คุณภาพ หรือสรรพคุณผลิตภัณฑ์อาหารอันเป็นเท็จหรือเป็นการหลอกลวงให้เกิดความหลงเชื่อโดยไม่สมควร และเป็นการโฆษณาที่ไม่ได้รับอนุญาต ผ่าฝืนมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ของพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๖๒ นอกจากนี้ ศูนย์เฝ้าระวังความปลอดภัยด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ ซึ่งเป็นหน่วยที่รับแจ้งเรื่องร้องเรียน ก็ได้ประสานนับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในกองอาหาร ออย. แต่มีเจ้าหน้าที่ในกลุ่มกำกับดูแลหลังออกสู่ตลาดเป็นผู้ติดต่อแจ้งกับมายังสำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภคว่า ไม่มีหน้าที่ตรวจสอบในเรื่องนี้

อนึ่ง ที่ปรึกษาเคยทราบข้อมูลจากการไปสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานในศูนย์เฝ้าระวังความปลอดภัยด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ ทำให้ทราบว่าผู้ปฏิบัติงานบางส่วนมีสถานะเป็นลูกจ้าง บางรายได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายแรงงาน เนื่องจากไม่ได้รับความคุ้มครองตาม พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน ซึ่งเป็นเรื่องเป็นการเอาเปรียบคนทำงานและทำให้ขาดขวัญกำลังใจในการทำงานเป็นอย่างมาก จึงควรมีการตรวจสอบว่าปัจจุบันลูกจ้างของศูนย์เฝ้าระวังได้รับค่าจ้างในเกณฑ์ใด

#### บทวิเคราะห์

กรณีศึกษานี้สะท้อนถึงปัญหาประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ ออย. ในการเฝ้าระวังและดำเนินคดีตาม พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๖๒ เจ้าหน้าที่ของ ออย. ที่ได้รับเรื่องร้องเรียนจากสำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภค มีการดำเนินการที่ไม่มีประสิทธิภาพ ขาดการประสานงานกันภายในหน่วยงานของ ออย. เอง เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างหน่วยงานในกองอาหารในปัจจุบัน (ข้อมูล ณ เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๗) พบว่า หน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้องคือ กลุ่มพัฒนา เฝ้าระวัง และบังคับใช้กฎหมาย ๒

และกลุ่มพัฒนา เฝ้าระวัง และบังคับใช้กฎหมาย ๓ หรือกลุ่มอนุญาตโฆษณา<sup>๒๒</sup> นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่อย.อาจขาดทักษะความรู้ทางเทคโนโลยีสารสนเทศในการติดตามผู้กระทำผิดเกี่ยวกับการโฆษณาอาหารที่กล่าวมาข้างต้น หรือมิได้ขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้คือ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม หรือ กองบัญชาการตำรวจสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมทางเทคโนโลยี (บข.สอท.) หรือขาดการประสานงานกับตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ประเทศเวียดนาม

การดำเนินการของ อย.จึงอาจเข้าข่ายกระทำหรือละเว้นการกระทำของหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๑๔ (๓) ของพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยอ้างว่า ไม่พบโฆษณาอาหารที่ฝ่าฝืน พ.ร.บ.อาหาร ทางช่องทาง youtube แล้ว ทั้งที่มีข้อมูลหลักฐานการกระทำ ความผิดที่ชัดเจน อีกทั้ง ยังไม่พบข้อมูลว่า อย.ได้ติดตามดำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิดฐานโฆษณาแสดง คุณประโยชน์ คุณภาพ หรือสรรพคุณผลิตภัณฑ์อาหารอันเป็นเท็จหรือเป็นการหลอกลวงให้เกิดความ หลงเชื่อโดยไม่สมควร และเป็นการโฆษณาที่ไม่ได้รับอนุญาต ตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ของ พระราชบัญญัติอาหาร

การโฆษณาที่เป็นเท็จในกรณีนี้ไม่เข้าลักษณะความผิดตามมาตรา ๑๔ (๑) ตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ เนื่องจากผู้เสียหายเป็นปัจเจกบุคคล มิใช่ ทำให้เกิดความเสียหายต่อความเสียหายต่อประชาชน แต่หากผลิตภัณฑ์อาหารที่โฆษณาขายมีส่วนผสม ของสารเคมีที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน ก็อาจเข้าลักษณะเป็นความผิดตามมาตรา ๑๔ (๒) ตาม พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ เพราะส่งผลต่อความปลอดภัยสาธารณะคือ ความปลอดภัยของประชาชน

การพิจารณาว่ากรณีนี้จะถือเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่ เห็นว่าอาจไม่เข้าข่ายเป็นการเผยแพร่ “ข้อมูลส่วนบุคคล” โดยไม่ได้อนุญาต เนื่องจาก เป็นการตัดต่อคลิปวิดีโอที่เผยแพร่ทางสื่อสาธารณะ ไม่ถือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล

## ๕. ด้านบริการสุขภาพ

เรื่องที่ ๑ การเชิญชวนตรวจสุขภาพฟรี และจูงใจให้ผู้รับบริการฉีดวิตามินที่มีอัตราค่าบริการสูง ร้องเรียนกับมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค หน่วยงานประจำจังหวัดกรุงเทพมหานคร (เรื่องร้องเรียนเลขที่ ๐๐๖๙๐/๒๕๖๖)

### ข้อเท็จจริง

ผู้ร้องเรียนแจ้งเรื่องร้องเรียนมายังมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคในฐานะหน่วยงานประจำจังหวัด กรุงเทพมหานคร ทาง Line ว่า เมื่อประมาณเดือน พ.ศ. ๒๕๖๕ โรงพยาบาลเวสต์เมดิคอล ได้เชิญชวน ให้บิดาและมารดาของผู้ร้องเรียนมาตรวจเลือดเพื่อสุขภาพฟรี เมื่อมาถึงโรงพยาบาลนี้ แพทย์ใช้วิธีการ ตรวจแบบ Live Blood Analysis โดยการเจาะตัวอย่างเลือดไปวินิจฉัยโรคและสุขภาพ ผลวิเคราะห์คือ เลือดของบิดามีสารพิษอยู่ในเม็ดเลือดเป็นจำนวนมาก เสี่ยงต่อการเป็นมะเร็งและโรคต่างๆ ส่วนเลือดของ มารดามีความเสี่ยงเป็นเส้นเลือดอุดตัน แพทย์จึงชักชวนให้บิดาและมารดาของผู้ร้องเรียนใช้บริการคีเลชั่น บำบัด (Chelation Therapy) โดยการฉีดวิตามิน เนื่องจากรุ่มปูและยาของผู้ร้องเรียนต่างมีประวัติว่า เป็นมะเร็ง บิดาและมารดาของผู้ร้องเรียน จึงวิตก หวาดกลัว จึงได้สมัครใช้บริการ

<sup>๒๒</sup> <https://food.fda.moph.go.th/about-food-division/category/structure๑๐>

การใช้บริการครั้งแรก ทาง รพ.ได้แยกเรียกเก็บค่าบริการมาเป็น ๒ บิล คือ ยอดค่าใช้จ่ายจำนวน ๙๑,๗๗๐ บาท และ ๖,๒๓๐ บาท หลังจากนั้นแพทย์ได้ให้บิดาและมารดาของผู้ร้องเรียนเข้าแล็บเพื่อตรวจอีกครั้งและรอฟังผล เมื่อฟังผลปรากฏว่าบิดาขาดวิตามิน D ส่วนมารดาต้องฉีด NAD แล้วก็จ่ายไปอีกจำนวน ๑๕๐,๐๐๐ บาท กับ ๖๑,๕๙๗ บาท ต่อมาผู้ร้องเรียนพบว่าการเข้าคอร์สและการตรวจดังกล่าวเป็นเรื่องหลอกลวง เพราะเลือดเพียง ๑ หยดไม่สามารถวินิจฉัยได้ชัดเจนว่าบุคคลนั้นเป็นโรคอะไร อีกทั้งบิดาและมารดาผู้ร้องเรียนก็ใช้บริการจนเกือบจะครบสัญญาแล้ว ผู้ร้องเรียนจึงมีความประสงค์ที่จะขอยกเลิกสัญญาและขอเงินคืน จึงร้องเรียนมายังมูลนิธิฯ เพื่อขอความช่วยเหลือ

เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๖ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคได้ทำหนังสือแจ้งเรื่องร้องเรียนกรณีดังกล่าวไปยังอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ โดยขอให้ตรวจสอบว่าการดำเนินการของโรงพยาบาลดังกล่าวเข้าข่ายเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือไม่ ใน ๓ ประเด็นคือ

๑) โรงพยาบาลได้แสดงอัตราค่ารักษาพยาบาล ค่ายาและเวชภัณฑ์ ค่าบริการทางการแพทย์ ค่าบริการอื่นๆ และสิทธิของผู้ป่วยที่สถานพยาบาลต้องแสดง ณ จุดบริการ หรือจัดให้มีจุดสอบถามค่าบริการหรือไม่

๒) โรงพยาบาลเก็บค่ารักษาพยาบาล ค่ายาและเวชภัณฑ์ ค่าบริการทางการแพทย์ ค่าบริการอื่นๆ เกินอัตราที่แสดงไว้หรือไม่

๓) แพทย์ผู้ให้บริการ มีการวินิจฉัยโรคเป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพหรือไม่

*บทวิเคราะห์*

ข้อมูล ณ เดือนมกราคม ๒๕๖๗ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคยังไม่ได้รับหนังสือตอบกลับจากกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข ในเรื่องนี้อีกครั้ง กรมสนับสนุนบริการสุขภาพในฐานะหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลสถานพยาบาลตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่ไม่ได้ดำเนินการติดตามเรื่องร้องเรียนดังกล่าว การดำเนินการของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพจึงอาจเข้าข่าย ตามมาตรา ๑๔ (๓) ของพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒

เรื่องที่ ๒ Doctor Nat Clinic โฆษณาตีพิมพ์ไม่เป็นไปตามโฆษณา เข้าข่ายเป็นการโฆษณาสถานพยาบาล ร้องเรียนกับมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค หน่วยงานประจำจังหวัดกรุงเทพมหานคร (เรื่องร้องเรียนเลขที่ ๑๖๐๕๑/๒๕๖๖)

*ข้อเท็จจริง*

ข้อเท็จจริงคือเมื่อเดือน ตุลาคม ๒๕๖๕ ผู้ร้องเรียนจำนวน ๔ คน ได้รับชมโฆษณาคอร์สศัลยกรรมหลุมสิวไร้แผล (Mass Surgery) ในสื่อออนไลน์ของ Doctor Nat Clinic โดยกล่าวอ้างว่าเมื่อใช้บริการคอร์สดังกล่าวแล้ว จะไม่มีแผล ไม่ต้องพักฟื้นหลังการใช้บริการ และใช้สเต็มเซลล์ (stem cell) ในการรักษาแทนการเจาะฝังฉีดได้หลุมสิว (Subcision) ซึ่งเทคนิค Mass Surgery นั้นได้รับการจดสิทธิบัตรที่แรกและที่เดียวในประเทศไทย ทำให้ผู้ร้องเรียน สนใจและได้ทำสัญญาบริการกับทางคลินิก ก่อนเข้าใช้บริการผู้ร้องเรียนจะต้องชำระเงินค่าคอร์ส รวมถึงต้องซื้อคอร์สของทางคลินิกเพิ่มเติมก่อนการใช้บริการ เมื่อได้ใช้บริการแล้วก็พบว่ามีความไม่เป็นธรรมในการบริการหลายประการ เช่น ไม่มีการออกใบเสร็จ



ให้แก่ผู้ใช้บริการ ให้ผู้ใช้บริการลงนามในเอกสารสัญญาว่าจะไม่เผยแพร่เรื่องที่จะไม่ส่งผลเสียต่อชื่อเสียงของคลินิก ผู้ร้องประสงค์จะขอเงินคืน

นอกจากนี้ การดำเนินกิจการของคลินิกยังมีจุดที่น่าสงสัยในบางประการ เช่น เปิดคอร์สอบรมการใช้เลเซอร์สำหรับทำศัลยกรรมแก่ผู้ที่ไม่ใช่บุคลากรทางการแพทย์ งบการเงินและทุนจดทะเบียนของคลินิกไม่สอดคล้องกับราคาของอุปกรณ์การแพทย์ รวมถึงมีการจดสิทธิบัตรของเครื่องมือแพทย์ที่มีนวัตกรรมเลเซอร์เครื่องเดียวในไทย ภายหลังจากที่มีการร้องเรียนพบว่า ผู้เสียหายบางคนถูกผู้ประกอบธุรกิจพองพินประมาท

เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๖ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคได้ทำหนังสือถึงอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข เพื่อให้ตรวจสอบการโฆษณาการให้บริการτριφิวเพื่อรักษาสิว และมีการกล่าวอ้างว่าคลินิกได้ใช้เครื่องมือแพทย์ที่ได้รับการจดทะเบียนสิทธิบัตรเครื่องเดียวในประเทศไทยของ Doctor Nat Clinic ซึ่งอาจเป็นการดำเนินการในลักษณะการโฆษณาของสถานพยาบาลโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือ โฆษณาเพื่อชักชวนให้มีผู้มาขอรับบริการจากสถานพยาบาลโดยใช้ข้อความ เสี่ยง หรือภาพอันเป็นเท็จหรืออื้อวอดเกินความจริง หรือน่าจะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับการให้บริการตามมาตรา ๓๘<sup>๒๓</sup> ของ พ.ร.บ.สถานพยาบาล หรือเป็นกรณีการให้บริการของสถานพยาบาลไม่เป็นไปตามมาตรฐานการบริการของสถานพยาบาลที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และขอให้ตรวจสอบว่าเครื่องมือแพทย์ของคลินิกดังกล่าวได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นเครื่องแพทย์ตามกฎหมายอย่างถูกต้องหรือไม่

#### บทวิเคราะห์

“ประกาศกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขและค่าใช้จ่ายในการโฆษณาหรือประกาศเกี่ยวกับสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๖๒” โดยเฉพาะ ข้อ ๗ (๑) หรือ (๒) กำหนดเรื่องข้อห้ามเรื่องโฆษณาหรือประกาศเกี่ยวกับสถานพยาบาล ในลักษณะดังนี้

<sup>๒๓</sup> “มาตรา ๓๘ ผู้ใดประสงค์จะโฆษณาหรือประกาศด้วยประการใด ๆ เกี่ยวกับการประกอบกิจการของสถานพยาบาล นอกจากชื่อและที่ตั้งของสถานพยาบาลตามที่ปรากฏในใบอนุญาต ต้องได้รับอนุมัติข้อความ เสี่ยง หรือภาพที่ใช้ในการโฆษณาหรือประกาศจากผู้อนุญาต ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และค่าใช้จ่ายที่ผู้อนุญาตประกาศกำหนด

การโฆษณาหรือประกาศด้วยประการใด ๆ ซึ่งชื่อ ที่ตั้ง หรือกิจการของสถานพยาบาล หรือคุณวุฒิ หรือความสามารถของผู้ประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาล เพื่อชักชวนให้มีผู้มาขอรับบริการจากสถานพยาบาลโดยใช้ข้อความ เสี่ยง หรือภาพอันเป็นเท็จหรืออื้อวอดเกินความจริง หรือน่าจะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับการประกอบกิจการของสถานพยาบาล จะกระทำมิได้

ค่าใช้จ่ายที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน”

“(๑) การโฆษณาหรือประกาศอันเป็นเท็จหรือไม่มีมูลความจริง โอ้อวดเกินจริง หลอกลวง ปกปิดความจริง หรือทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจผิดว่าเป็นจริงทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน เช่น ใช้ข้อความ ภาพ หรือเสียงที่บ่งบอกว่าของตนดีกว่า เหนือกว่า ดีที่สุด รายแรก แห่งแรก รับรองผล ๑๐๐% หายขาด หรือการเปรียบเทียบ หรือการใช้ข้อความ ภาพ หรือเสียงอื่นใดที่มีความหมายในทำนองเดียวกัน มาใช้ประกอบการโฆษณาหรือประกาศทำให้เข้าใจว่าการบริการของสถานพยาบาลแห่งนั้น มีคุณภาพมาตรฐานที่ดีกว่า เหนือกว่า หรือสูงกว่าสถานพยาบาลอื่น หรือเกิดความคาดหวังว่าจะได้รับบริการที่ดีกว่า เหนือกว่า หรือสูงกว่าสถานพยาบาลอื่น หรือได้ผลสูงสุด”

“(๒) การโฆษณาหรือประกาศที่ทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจหรือคาดหวังว่าในสถานพยาบาล มีผู้ประกอบวิชาชีพ บุคลากร เครื่องมือ เครื่องใช้ ยา เวชภัณฑ์ หรืออุปกรณ์ทางการแพทย์ แต่โดยข้อเท็จจริงไม่มีในสถานพยาบาล หรือไม่ปฏิบัติตามโฆษณาหรือประกาศ เช่น การโฆษณาหรือประกาศเกี่ยวกับความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญในการรักษาพยาบาล คุณภาพ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ของผู้ประกอบวิชาชีพ สรรพคุณของเครื่องมือเครื่องใช้ของสถานพยาบาล กรรมวิธีการรักษา หรือโรคที่ให้การรักษาไปในทำนองให้เข้าใจผิดโดยไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการที่เป็นมาตรฐานวิชาชีพ”

การดำเนินการของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ซึ่งมีได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงในการประกอบกิจการสถานพยาบาลของ Doctor Nat Clinic ว่าได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ.๒๕๕๑ . หรือกรณีที่มีได้แจ้งผลการตรวจสอบตามหนังสือของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคที่ได้รับข้อร้องเรียนจากผู้บริโภค จึงอาจเข้าข่ายการละเลยในการดำเนินการของหน่วยงานตามมาตรา ๑๔ (๓) ของพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ .๒๕๖๒

อนึ่งเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคได้ทำหนังสือไปยังสถาบันโรคผิวหนัง กระทรวงสาธารณสุข เพื่อสอบถามประเด็นการรักษาหลุมสิวด้วยเทคนิค PRP กับ การใช้ stem cell ได้รับหนังสือตอบกลับจากสถาบันโรคผิวหนัง ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๖ ระบุว่า การรักษาหลุมสิวด้วยเทคนิค PRP สามารถทำให้หลุมสิวลดลงได้ โดยอาจเป็นการรักษาแบบเดี่ยวหรือรักษาควบคู่กับวิธีการรักษาอื่น ในขณะที่การใช้ stem cell ส่วนมาก ยังเป็นการศึกษาวิจัย ไม่มีการศึกษาอย่างกว้างขวาง และส่วนการรักษาโดยการใช้ stem cell จากพีชนั้นยังไม่มีหลักฐานเชิงประจักษ์ว่าได้ผลจริง

มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมคือ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคควรพิจารณาทำหนังสือถึง Doctor Nat Clinic เพื่อขอให้คืนเงินเต็มจำนวนแก่ผู้ร้องเรียน เนื่องจากเข้าข่ายเป็นการทำผิดข้อตกลง ไม่ปฏิบัติตามที่โฆษณา และผู้ร้องเรียนยังไม่ได้รับการคืนเงินจากคลินิก<sup>๒๔</sup>

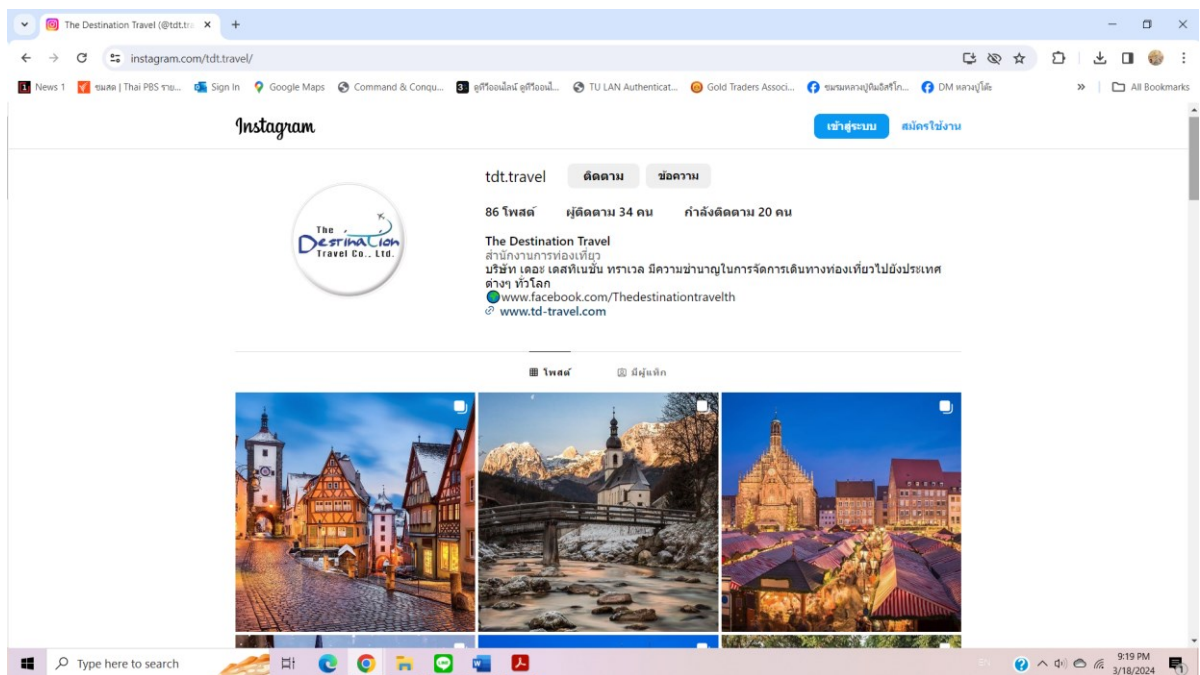
<sup>๒๔</sup> ข้อมูลในปีงบประมาณ ๒๕๖๗ ผู้ร้องแจ้งให้ทราบว่าได้รับเงินคืนบางส่วนจำนวนราว ๗๐,๐๐๐ บาท จากเงินค่ารักษาที่จ่ายไปราว ๑๑๔,๐๐๐ บาท

## ๖. ด้านสินค้าและบริการทั่วไป

ผู้บริโภคหลายรายซื้อทัวร์ไปต่างประเทศ แต่ถูกยกเลิก และไม่ได้รับการเยียวยาหรือคืนเงิน ร้องเรียนกับมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคและสำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภค (เรื่องร้องเรียนเลขที่ ๐๙๓๘๓/๒๕๖๖)

### ข้อเท็จจริง

ผู้ร้องเรียนเป็นผู้บริโภคหลายรายซื้อทัวร์ไปต่างประเทศ แต่ถูกยกเลิก และไม่ได้รับการเยียวยาหรือคืนเงินจากบริษัททัวร์ กรณีศึกษาที่ร้องมายังมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคคือ ผู้ร้องเรียนชื่อทัวร์ของ บริษัท เดอะ เดสติเนชั่น ทราเวล จำกัด (The Destination Travel) ใบอนุญาตเลขที่ ๑๑/๑๐๘๓๕ ซึ่งขายทัวร์เดินทางไปประเทศสวิตเซอร์แลนด์จำนวน ๔ คน ระหว่างวันที่ ๗-๑๖ เมษายน ๒๕๖๖รวมมูลค่า ๖๓๑,๖๐๐บาท ผู้เสียหายและผู้ซื้อทัวร์หลายรายที่ได้รับความเสียหาย ไม่ได้เดินทางไปตามโปรแกรมท่องเที่ยวที่โฆษณาไว้เช่นกัน ทั้งนี้ ในชั้นการเจรจา กรรมการผู้จัดการบริษัท The Destination Travel ได้ทำหนังสือสัญญากับผู้ร้องเรียน ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๖ มีเนื้อความว่า บริษัทจะคืนเงินให้แก่ผู้ร้องเรียนทั้งหมดภายในเวลา ๑๕ วัน ซึ่งจะครบกำหนดในวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๖ แต่ปรากฏว่า บริษัททัวร์แห่งนี้ก็ไม่ได้มีการคืนเงินแต่อย่างใด ทั้งนี้มีผู้เสียหายอีกหลายรายที่ได้รับความเสียหายจากบริษัทนี้และยังไม่ได้รับเงินคืน ผู้ร้องเรียนจึงได้มาร้องเรียนต่อมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคเพื่อขอความช่วยเหลือ จากการสืบค้นข้อมูลบริษัททัวร์แห่งนี้พบว่า ปัจจุบันเว็บไซต์และ facebook ของ The Destination Travel ไม่สามารถใช้งานได้แล้ว



เมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๖๖ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคได้ทำหนังสือถึงอธิบดีกรมการท่องเที่ยว เพื่อให้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามข้อร้องเรียน และดำเนินการแก้ไข ผลปรากฏว่ากรมการท่องเที่ยวมิได้ทำหนังสือตอบกลับแจ้งความคืบหน้ามายังมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค

### บทวิเคราะห์

มาตรา ๔๐ ของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดรับรองสิทธิของนักท่องเที่ยวที่ได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวหรือตามที่ได้โฆษณาหรือชี้ชวนไว้ ให้นายทะเบียนดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยโดยเร็วและเป็นธรรม

ฉะนั้น การที่อธิบดีกรมการท่องเที่ยวซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาและมีอำนาจแต่งตั้งนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ มิได้ดำเนินการแจ้งผลให้ผู้บริโภคที่เป็นนักท่องเที่ยวทราบ จึงเข้าข่ายการละเลยการดำเนินงานของหน่วยงาน ตามมาตรา ๑๔ (๓) ของพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค ทั้งนี้ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคควรตรวจสอบเพิ่มเติมว่าบริษัท The Destination Travel ได้จดทะเบียนขออนุญาตประกอบกิจการนำเที่ยวอย่างถูกต้องหรือไม่ เพื่อหาช่องทางการเยียวยาให้แก่ผู้ร้องเรียนต่อไป จาก กองทุนคุ้มครองธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา ๗๙<sup>๒๕</sup> ประกอบมาตรา ๘๐ ของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

กรณีศึกษาอื่นที่สามารถนำมาเปรียบเทียบกันคือ กรณีบริษัท อ้วน ผอม อระวาด์ เดอะ เวิลด์ จำกัด ประกอบกิจการให้บริการนำเที่ยว ทุกประเภททั้งในประเทศและต่างประเทศ ยกเลิกทัวร์ท่องเที่ยว แต่บริษัทฯ ยังไม่คืนเงินให้แก่ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจำนวนหลายร้อยราย รวมมูลค่าความเสียหายกว่า ๕๐ ล้านบาท กลุ่มผู้เสียหายได้ร้องเรียนมายังสำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภคเมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๖๖ แต่จะมีได้วิเคราะห์ในรายละเอียด เนื่องจากเป็นกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นช่วงปีงบประมาณ ๒๕๖๗ ตามข่าวระบุว่า นางพวงเพ็ชร ชุนละเอียด รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้สำนักงานคณะกรรมการผู้บริโภค หรือ สคบ. ดำเนินการตรวจสอบกรณีที่มีกลุ่มผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน โดย สคบ.ได้ประสานไปยังกรมการท่องเที่ยวพิจารณาดำเนินการ ตาม พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ในฐานะนายทะเบียนผู้ออกใบอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์<sup>๒๖</sup>

### ๗. ด้านการสื่อสารโทรคมนาคม

เรื่องที่ ๑ ผู้บริโภคจำนวนหลายรายในจังหวัดสงขลา ร้องเรียนกรณีมีเจ้าหน้าที่ส่งข้อความสั้นหรือ SMS สร้างความรบกวน หลอกกลวงข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อเชิญชวนกู้เงินและเล่นพนันออนไลน์ ร้องเรียนกับสมาคมผู้บริโภคสงขลา หน่วยงานประจำจังหวัดสงขลา (เรื่องร้องเรียนที่ ๑๔๙๐/๖๕ , ๑๔๙๓/๖๕ , ๑๔๙๔/๖๕ , ๑๔๙๕/๖๕ , ๑๕๐๐/๖๕ , ๑๕๐๑/๖๕ , ๑๕๐๗/๖๕ , ๑๕๐๘/๖๕ , ๑๕๐๙/๖๕ , ๑๕๒๖/๖๕ , ๓๖๖๖/๖๕ , ๓๗๖๖/๖๕ , ๔๗๒๘/๖๕ , ๔๗๓๙/๖๕ , ๔๗๔๐/๖๕ , ๖๗๑๐/๖๕ , ๖๗๑๑/๖๕ , ๖๗๑๒/๖๕ , ๖๗๑๓/๖๕ , ๗๔๐๙/๖๕ , ๗๔๑๐/๖๕ , ๗๔๑๑/๖๕ , ๗๖๒๙/๖๕ , ๑๓๐๗๔/๖๕ , ๑๓๐๗๕/๖๕ ,

<sup>๒๕</sup> “มาตรา ๖๙ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนคุ้มครองธุรกิจนำเที่ยว” มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นเงินทดรองจ่ายให้แก่นักท่องเที่ยวซึ่งได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยว หรือตามที่ได้โฆษณาหรือรับรองไว้กับนักท่องเที่ยว หรือตามพระราชบัญญัตินี้”

<sup>๒๖</sup> ธุรกิจทัวร์ ‘อ้วน ผอม’ ไม่ส่งงบ ๕ ปี ก่อนปมลอยแพ นทท. ‘พวงเพ็ชร’ สั่ง สคบ.สอบ (๒๓ พ.ย.๒๕๖๖)

๑๓๐๗๖/๖๕, ๑๓๐๗๗/๖๕, ๑๓๐๗๘/๖๕, ๑๓๐๗๙/๖๕, ๑๓๐๘๐/๖๕, ๑๓๐๘๑/๖๕, ๑๓๐๘๒/๖๕, ๑๓๐๘๓/๖๕, ๑๓๐๘๔/๖๕, ๑๓๐๘๕/๖๕, ๑๓๐๘๖/๖๕, ๑๓๐๘๗/๖๕, ๑๓๐๘๘/๖๕, ๑๓๐๘๙/๖๕, ๑๓๐๙๐/๖๕, ๑๓๐๙๑/๖๕, ๑๓๐๙๒/๖๕, ๑๓๐๙๓/๖๕, ๑๓๐๙๔/๖๕, ๑๓๐๙๕/๖๕, ๑๓๐๙๖/๖๕, ๑๓๐๙๗/๖๕, ๑๓๐๙๘/๖๕, ๑๓๐๙๙/๖๕, ๑๓๑๐๐/๖๕, ๑๓๑๐๑/๖๕, ๑๓๑๐๒/๖๕, ๑๓๑๐๓/๖๕, ๑๓๑๐๔/๖๕, ๑๓๑๐๕/๖๕, ๑๓๑๐๖/๖๕, ๑๓๑๐๗/๖๕, ๑๓๑๐๘/๖๕, ๑๓๑๐๙/๖๕, ๑๓๑๑๐/๖๕, ๑๓๑๑๑/๖๕, ๑๓๑๑๒/๖๕, ๑๓๑๑๓/๖๕, ๑๓๑๑๔/๖๕, ๑๓๑๑๕/๖๕, ๑๓๑๑๖/๖๕, ๑๓๑๑๗/๖๕, ๑๓๑๑๘/๖๕, ๑๓๑๑๙/๖๕, ๑๓๑๒๐/๖๕, ๑๓๑๒๑/๖๕, ๑๓๑๒๒/๖๕, ๑๓๑๒๓/๖๕, ๑๓๑๒๔/๖๕, ๑๓๑๒๕/๖๕, ๑๓๑๒๖/๖๕, ๑๓๑๒๗/๖๕, ๑๓๑๒๘/๖๕, ๑๓๑๒๙/๖๕, ๑๓๑๓๐/๖๕, ๑๓๑๓๑/๖๕, ๑๓๑๓๒/๖๕, ๑๓๑๓๓/๖๕, ๑๓๑๓๔/๖๕, ๑๓๑๓๕/๖๕, ๑๓๑๓๖/๖๕, ๑๓๑๓๗/๖๕, ๑๓๑๓๘/๖๕, ๑๓๑๓๙/๖๕, ๑๓๑๔๐/๖๕, ๑๓๑๔๑/๖๕, ๑๓๑๔๒/๖๕, ๑๓๑๔๓/๖๕, ๑๓๑๔๔/๖๕, ๑๓๑๔๕/๖๕, ๑๓๑๔๖/๖๕, ๑๓๑๔๗/๖๕, ๑๓๑๔๘/๖๕, ๑๓๑๔๙/๖๕, ๑๓๑๕๐/๖๕, ๑๓๑๕๑/๖๕, ๑๓๑๕๒/๖๕, ๑๓๑๕๓/๖๕, ๑๓๑๕๔/๖๕, ๑๓๑๕๕/๖๕, ๑๓๑๕๖/๖๕, ๑๓๑๕๗/๖๕, ๑๓๑๕๘/๖๕, ๑๓๑๕๙/๖๕, ๑๓๑๖๐/๖๕, ๑๓๑๖๑/๖๕, ๑๓๑๖๒/๖๕, ๑๓๑๖๓/๖๕, ๑๓๑๖๔/๖๕, ๑๓๑๖๕/๖๕, ๑๓๑๖๖/๖๕, ๑๓๑๖๗/๖๕, ๑๓๑๖๘/๖๕, ๑๓๑๖๙/๖๕, ๑๓๑๗๐/๖๕, ๑๓๑๗๑/๖๕, ๑๓๑๗๒/๖๕, ๑๓๑๗๓/๖๕, ๑๓๑๗๔/๖๕, ๑๓๑๗๕/๖๕)

### ข้อเท็จจริง

หน่วยงานประจำจังหวัดสงขลาได้รับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคจำนวนมาก กรณีการส่งข้อความ SMS สร้างความรบกวน หลอกกลางข้อมูลส่วนตัว เชิญชวนกู้เงินและเล่นพนันออนไลน์จากผู้บริโภค จากเครือข่ายผู้ให้บริการ จำนวน ๗๒ เรื่องร้องเรียน ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ถึง ๑๖ ธันวาคม ๒๕๖๕

เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๖๖ หน่วยงานประจำจังหวัดสงขลาจึงได้ทำหนังสือถึงคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) เพื่อขอให้ดำเนินการตรวจสอบ SMS สร้างความรบกวน หลอกกลางข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อเชิญชวนกู้เงินและเล่นพนันออนไลน์ แม้ว่า กสทช. จะได้กำชับให้ผู้ให้บริการตรวจสอบหรือบล็อก SMS ในลักษณะดังกล่าวแล้ว แต่ก็ยังมีผู้บริโภคหลายรายที่พบปัญหานี้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๑ ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่ง กสทช. มีอำนาจสั่งระงับการดำเนินการดังกล่าวได้ ผู้ร้องเรียนประสงค์ที่จะให้ กสทช. ดำเนินการข้อเท็จจริง และขอให้ กสทช. กำกับดูแลบริษัทมือถือเพื่อปิดกั้นการส่ง SMS ดังกล่าว โดยไม่มีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมแก่ผู้ใช้บริการ และกำหนดมาตรการลงโทษที่ชัดเจน

เมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๖ เลขาธิการ กสทช. ทำหนังสือถึง หน่วยงานประจำจังหวัดสงขลา ระบุว่า สำนักงาน กสทช. ได้ตรวจสอบคำร้องดังกล่าวแล้ว แบ่งเป็น ๒ ประเด็นคือ

### ประเด็นที่ ๑ SMS สร้างความรบกวนให้แก่ผู้ใช้บริการ

สำนักงาน กสทช. ให้ข้อมูลว่า ปัญหาเกิดจากผู้ให้บริการเนื้อหา (content provider) จัดทำเนื้อหาข้อมูลข่าวสาร โฆษณา บันเทิง แล้วส่ง SMS ให้ผู้รับบริการผ่านโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม เช่น การทำนายดวงชะตา การเสนอข่าวสาร การโฆษณาสินค้าผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ผู้ให้บริการเนื้อหาบางรายจะคิดค่าบริการกับผู้รับบริการผ่านใบเรียกเก็บเงินของผู้รับใบอนุญาต ทำให้เกิดปัญหาการคิดค่าบริการ SMS โดยไม่สมัครใจ กรณีนี้เข้าข่ายเป็นการประกอบกิจการที่เอาเปรียบผู้บริโภคตาม “ประกาศ กสทช. เรื่อง การกระทำที่น่าจะเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม โดยอาศัยการใช้เครือข่ายหรือการโฆษณาอันมีลักษณะเป็นการค้ากำไรเกินควรหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ พ.ศ. ๒๕๕๘” ทั้งนี้ กสทช. ร่วมกับผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ๔ รายดำเนินการให้ผู้ให้บริการทำการปิดกั้น SMS หรือยกเลิกบริการ SMS ได้ด้วยตนเอง

ข้อสังเกตเกี่ยวกับประกาศ กสทช. ฉบับนี้คือ กสทช. ยังไม่เคยบังคับใช้ประกาศฉบับนี้กับผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ประกอบการโทรคมนาคม ซึ่งหากพิจารณาจากข้อเท็จจริงในกรณีศึกษาและเรื่องร้องเรียนอื่นอีกเป็นจำนวนมาก กสทช. จึงควรพิจารณานำข้อ ๖ ข้อ ๗ และ ข้อ ๘ ของประกาศ กสทช.

ฉบับนี้มาใช้บังคับ เนื่องจากอาจเข้าลักษณะเป็นการกระทำในประการที่น่าจะเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค ตามข้อ ๕ (๕)<sup>๒๗</sup> ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้

๑) สำนักงาน กสทช.มีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง แจ้งผู้ประกอบการโทรคมนาคมเพื่อให้ชี้แจงข้อเท็จจริง พร้อมแสดงพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่อสำนักงานภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง เมื่อสำนักงานได้รับข้อมูลและพยานหลักฐานครบถ้วนแล้ว ให้สำนักงานดำเนินการวิเคราะห์และเสนอความเห็นต่อ กสทช. หากผู้ประกอบการโทรคมนาคมไม่ดำเนินการชี้แจง หรือไม่แสดงพยานหลักฐานภายในเวลาที่กำหนด ให้สำนักงานพิจารณาตามเอกสารหลักฐานและข้อเท็จจริงที่ปรากฏ และเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ

๒) กรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าผู้ประกอบการโทรคมนาคมดำเนินการใด ๆ ในประการที่น่าจะเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค ให้มีคำสั่งให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมนั้นระงับการดำเนินการดังกล่าวโดยทันที

๓) กรณีผู้ประกอบการโทรคมนาคมฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งคณะกรรมการตามข้อ ๗ ให้คณะกรรมการปรับทางปกครองไม่เกินห้าล้านบาท และในกรณีที่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมายังคงฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งคณะกรรมการต่อไป ให้คณะกรรมการปรับทางปกครองอีกวันละไม่เกินหนึ่งแสนบาท ตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ตามมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

## ประเด็นที่ ๒ SMS หลอกหลวง เชิญชวนกู้เงินและเล่นพนันออนไลน์

### ข้อเท็จจริง

สำนักงาน กสทช.ได้แจ้งให้ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ตรวจสอบ ก่อนส่งเรื่องให้กองบัญชาการตำรวจสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมทางเทคโนโลยีดำเนินการตามกฎหมาย และมีการตั้งคณะทำงานเพื่อแก้ปัญหาแก๊งคอลเซนเตอร์ และ SMS หลอกหลวง โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นคณะทำงานด้วย โดยที่ประชุม กสทช.มีมติเห็นชอบแนวทางการจัดการปัญหาในกรณีนี้ และกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ เช่น ผู้ให้บริการรับส่ง SMS จะต้องแสดงหมายเลขโทรศัพท์ที่ใช้ในการส่ง SMS หรือ Sender Name โดยจะต้องลงทะเบียนกับผู้ให้บริการรับส่ง SMS ก่อนนำมาให้บริการ โดยตรวจสอบว่าจะต้องไม่เป็น Sender Name ที่เคยกระทำความผิดมาก่อน

สำหรับเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคหรือผู้ใช้บริการ เป็นไปตาม “ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องนโยบายและแนวปฏิบัติการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสำนักงาน กสทช. พ.ศ. ๒๕๕๙”

<sup>๒๗</sup> (๕) การกระทำโดยการโทรศัพท์หรือส่งข้อความการโฆษณาไปยังเครื่องโทรคมนาคมหรืออุปกรณ์ของผู้บริโภค จนก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้บริโภค หรือโดยมิได้รับอนุญาตหรือความยินยอมจากผู้บริโภค เว้นแต่เป็นการแจ้งเงื่อนไขการให้บริการหรือข้อมูลเกี่ยวกับการใช้บริการของผู้บริโภค หรือแจ้งเหตุเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินและภัยพิบัติรวมถึงเพื่อประโยชน์สาธารณะ

### บทวิเคราะห์

สรุปได้ว่า สำนักงาน กสทช. กล่าวอ้างว่าได้ดำเนินการกำกับดูแลผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ประกอบการกิจการโทรคมนาคม ตามประกาศ กสทช.ที่เกี่ยวข้องแล้ว แต่ในทางปฏิบัติยังพบว่า มีปัญหาการควบคุมผู้ให้บริการเนื้อหา รวมถึงยังมีการอนุญาตให้ซื้อซิมจำนวนมากโดยไม่มีมาตรการตรวจสอบผู้ซื้อ การดำเนินงานของ กสทช.ในการป้องกันหรือจัดการปัญหามีความล่าช้ามาก สภาพองค์กรของผู้บริโภคได้เรียกร้องมาโดยตลอดให้มีการควบคุมการถือครองซิมจำนวนมาก ซึ่งเป็นช่องทางในการนำไปใช้หลอกลวงประชาชนหรือกระทำผิดกฎหมาย

จนกระทั่งในช่วงเดือนมกราคม ๒๕๖๗ จึงมีการออกมาตรการสำหรับผู้ลงทะเบียนซิมมากกว่า ๕ ซิมแล้วก็ตาม โดย กสทช. ได้กำหนดให้ผู้ถือครองซิมจำนวนมากๆ ตั้งแต่ ๖ เลขหมายขึ้นไปมายืนยันตัวตน โดยมีผลบังคับใช้ในวันที่ ๑๖ ม.ค.๒๕๖๗ เป็นต้นไป หากผู้ถือครองซิมการ์ดรายใดไม่มายืนยันตัวตนในระยะเวลาที่กำหนด หมายเลขจะถูกระงับการใช้งาน และถูกเพิกถอนการใช้ เช่น ให้ผู้ที่ถือครองซิมการ์ด ตั้งแต่ ๖-๑๐๐ หมายเลข ให้ยืนยันตัวตนภายใน ๑๘๐ วัน หรือผู้ที่ถือครองซิมการ์ด ๑๐๑ หมายเลข ขึ้นไป ให้ยืนยันตัวตนภายใน ๓๐ วัน หากไม่มายืนยันตนในกำหนด จะถูกพักใช้ ระวังการโทรออกและการใช้อินเทอร์เน็ต ยกเว้นโทรเบอร์ฉุกเฉิน และมีเวลาอีก ๓๐ วัน หากยังไม่มีการยืนยันตน จะถูกเพิกถอนการใช้เบอร์ของซิมการ์ดที่อยู่ในความครอบครองทั้งหมด<sup>๒๘</sup>

### ๘. ด้านบริการสาธารณะ

กรณีร้องเรียนเรื่องเด็กหญิงถูกไฟฟ้าช็อตเสียชีวิตในสนามชุมชน ร้องเรียนกับศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคอำเภอพิมาย จ.นครราชสีมา (เรื่องร้องเรียนเลขที่ ๑๑๙๓๓/๒๕๖๖)

ผู้ร้องเรียนได้ร้องเรียนมายังศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคอำเภอพิมาย จ.นครราชสีมาระบุว่า ในช่วงหัวค่ำวันที่ ๒๒ พ.ค.๖๖ ลูกสาวของผู้ร้องเรียนชื่อน้องเกล อายุ ๙ ขวบ ถูกไฟฟ้าช็อตเสียชีวิตในสนามชุมชน ขณะกำลังเล่นกีฬาฟุตบอลกับเพื่อนๆ ประมาณ ๙ คน ในลานกีฬาของหมู่บ้าน หลังจากฝนหยุดตกแล้ว ซึ่งห่างจากบ้านเพียงแค่ ๔๐ เมตรเท่านั้น โดยเพื่อนๆ เผย เห็นน้องเกลถูกไฟฟ้าช็อต หลังจากเอามือไปจับตรงเสาไฟส่องสว่างข้างสนามกีฬา จึงช่วยกันตะโกนเรียก มารดาของน้องเกลและญาติ ให้รีบมาช่วยกันดึงมือและร่างน้องเกลออกมาเสาไฟฟ้าซึ่งระหว่างนั้น น้องเกลได้หมดสติไปแล้ว พ่อของน้องเกลพยายามปั๊มหัวใจช่วยลูกสาวให้ฟื้นคืนกลับมา แล้วรีบนำขึ้นรถส่วนตัวส่งโรงพยาบาลพิมาย แต่ไม่สามารถยื้อชีวิตไว้ได้ ด.ญ. ๙ ขวบ ถูกไฟช็อตดับในสนามกีฬาหมู่บ้าน คาดสายไฟเบรกเกอร์ชำรุดทำไฟรั่ว เป็นสนามกีฬาที่ชาวบ้านช่วยกันสร้างขึ้นมา เพื่อให้เป็นสนามกีฬาด้านยาเสพติด ซึ่งจะมีพื้นที่ให้ออกกำลังกาย มีสนามเด็กเล่น สนามเตะบอล

เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๖ ศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคอำเภอพิมาย จ.นครราชสีมา จึงได้ทำหนังสือถึงผู้จัดการ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอำเภอพิมาย นครราชสีมา เพื่อสอบถามความคืบหน้าการติดตามการขอรับเงินช่วยเหลือเยียวยากรณีเด็กหญิงที่ถูกไฟฟ้าช็อตเสียชีวิตในสนามชุมชน ทางครอบครัวผู้เสียชีวิตทราบว่าทางสำนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอำเภอพิมายได้พิจารณาช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียชีวิต

<sup>๒๘</sup> กสทช.ประกาศคนมีเบอร์เกิน ๖ ซิม ต้องยืนยันตัวตน เริ่ม ๑๖ ม.ค.นี้ (๑๒ ม.ค.๒๕๖๗)

จากพื้นที่สาธารณะในชุมชนตามหลักมนุษยธรรม โดยจะช่วยเหลือเยียวยาประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ บาท โดยระบุให้ทำหนังสือแจ้งกลับมายังศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคอำเภอพิมาย ภายใน ๗ วัน หลังจากได้รับหนังสือฉบับนี้ แต่ปัจจุบันยังไม่มีแจ้งความคืน

สำนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอำเภอพิมายมิได้แจ้งความคืนในกรณีการช่วยเหลือเยียวยา ผู้เสียชีวิตรายนี้ตามที่ได้ประชุมตกลงกันไว้ จึงอาจเข้าข่ายการละเลยในการดำเนินการของหน่วยงานตาม มาตรา ๑๔ (๓) ของพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒

#### บทวิเคราะห์

สำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภคควรประสานงานกับศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคอำเภอพิมาย จ. นครราชสีมา เพื่อให้คำแนะนำแก่ญาติของผู้เสียชีวิต ในการพิจารณาฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่ง จากสำนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอำเภอพิมายหรือหน่วยงานท้องถิ่นที่รับผิดชอบในพื้นที่เกิดเหตุต่อไป

อนึ่ง ตามระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ว่าด้วยหลักปฏิบัติการจ่ายค่าเสียหาย หรือค่าช่วยเหลือ เพื่อมนุษยธรรมแก่บุคคลภายนอก พ.ศ. ๒๕๖๔ (ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔) พบว่า มีการจำแนกการ จ่ายเงินให้แก่บุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายของบุคคลออกเป็น ๒ กรณีคือ ค่าเสียหายจะเป็นเงินที่ จ่ายให้เนื่องจากการกระทำละเมิดของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) หรือการปฏิบัติงานของพนักงาน ลูกจ้างของ กฟภ. อีกกรณีคือ ค่าช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม ซึ่งเป็นเงินช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเสียหายอันเกิดจากเหตุสุดวิสัย หรือเกิดจากผู้เสียหาย หรือบุคคลอื่นโดย กฟภ.มิได้เป็นผู้ก่อความเสียหาย นั้น ซึ่งในระเบียบดังกล่าวระบุให้ กฟภ.สามารถจ่ายค่าช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม กรณีบุคคลภายนอกถึง แก่ความตาย และทายาทของผู้ถึงแก่ความตายเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมจาก กฟภ. ตั้งแต่ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท กรณีผู้จัดการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคระดับ ๑,๒,๓ สั่งจ่าย หรือไม่เกิน ๑ ล้านบาท กรณีผู้ช่วยผู้ว่าการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเขตอนุมัติสั่งจ่าย, ไม่เกิน ๒ ล้านบาท กรณีรองผู้ว่าการ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอนุมัติสั่งจ่าย หรือไม่เกิน ๕ ล้านบาทกรณีผู้ว่าการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคหรือผู้ รักษาการแทนเป็นผู้อนุมัติสั่งจ่าย ตามลำดับ จะเห็นได้ว่าจำนวนเงินค่าเสียหายที่จ่ายให้จะขึ้นอยู่กับ ตำแหน่งของผู้อนุมัติสั่งจ่าย มิได้นำประเด็นฐานะทางเศรษฐกิจหรือข้อมูลอื่นเกี่ยวกับผู้เสียหายและ ครอบครัวมาประกอบการพิจารณา

#### บทสรุปภาพรวม

เรื่องร้องเรียน ๘ ด้านที่เข้าข่ายเป็นกรณีกระทำการหรือละเลยการดำเนินการของหน่วยงานตาม มาตรา ๑๔ (๓) ของพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้แก่ ๑. ด้าน การเงินและการธนาคาร ๒. ด้านการขนส่งและยานพาหนะ ๓. ด้านอสังหาริมทรัพย์และที่อยู่อาศัย ๔. ด้านอาหาร ยา และผลิตภัณฑ์สุขภาพ ๕. ด้านบริการสุขภาพ ๖. ด้านสินค้าและบริการทั่วไป ๗. ด้านการ สื่อสารโทรคมนาคม ๘. ด้านบริการสาธารณะ พลังงานและสิ่งแวดล้อม รวมเรื่องร้องเรียนจำนวน ๑๓ เรื่อง มีข้อสรุปโดยรวมดังนี้

ก) หน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนนั้น ๆ มิได้ดำเนินการตามที่มีอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายอย่างเหมาะสม หรือมีการดำเนินการอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ถ้าซ้ำเกินสมควร ทำให้ ผู้บริโภคที่ร้องเรียนไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายหรือได้รับการเยียวยาที่ไม่เหมาะสม



ข) หน่วยงานบางองค์กรมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานค่อนข้างต่ำ หรือเจ้าหน้าที่ที่ขาดทักษะ ความชำนาญทางเทคนิคหรือเทคโนโลยีสารสนเทศ หรือเป็นเพราะหน่วยงานที่มีเรื่องร้องเรียนจำนวนมาก ทำให้การดำเนินงานล่าช้า เช่น กรณีร้องเรียนผลิตภัณฑ์อาหารที่โฆษณาโดยไม่ได้รับอนุญาตที่อยู่ใน ความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.)

ค) หน่วยงานบางแห่งเห็นว่าผู้ร้องเรียนควรดำเนินการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ไม่ควร เป็นภาระหน้าที่ของหน่วยงาน เช่น กสทช.ตอบเรื่องกรณีการส่ง SMS โฆษณาบริการต่าง ๆ หรือการ ชักชวนให้เล่นพนัน

ง) หน่วยงานประจำจังหวัดบางแห่งไม่ได้รับการติดต่อจากหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน เนื่องจาก หน่วยงานมักจะติดต่อโดยตรงกับผู้ร้องเรียน อีกทั้งฝ่ายผู้ร้องเรียนก็ได้แจ้งความคืบหน้าให้หน่วยงาน ประจำจังหวัดหรือสำนักงานสภา ฯ ทราบ เช่น รพ.เอกชนเชิญชวนตรวจสุขภาพฟรี และจูงใจให้ ผู้รับบริการฉีดวิตามินที่มีอัตราค่าบริการสูง

จ) หน่วยงานประจำจังหวัดส่งเรื่องร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบตาม กฎหมายหรือไม่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียน เช่น เรื่องตัวโดยสารรถตู้ จ.สงขลา หรือกรณีสอบถาม เรื่องจดทะเบียนเครื่องมือแพทย์ที่อ้างเรื่องสิทธิบัตรกับกรมทรัพย์สินทางปัญญา หรือหน่วยงานประจำ จังหวัดวิเคราะห้ประเด็นร้องเรียนไม่ครบถ้วนตามข้อกำหนด เช่น กรณีติดตั้งป้ายโฆษณา

## บทที่ ๔

บทวิเคราะห์ประเด็นข้อเสนอแนะทางนโยบายหรือมาตรการเกี่ยวกับ  
การคุ้มครองผู้บริโภคของสภาองค์กรผู้บริโภค

พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๔ (๑) กำหนดให้สภาองค์กรของผู้บริโภค เป็นตัวแทนผู้บริโภคมียอำนาจคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคในทุกด้าน รวมทั้งเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคต่อคณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง<sup>๑</sup> ซึ่งการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวทำให้สภาองค์กรของผู้บริโภคสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายในภาครัฐและในการปรับปรุงผลิตภัณฑ์หรือบริการในฐานะตัวแทนซึ่งดูแลผลประโยชน์ของผู้บริโภคได้ ทั้งนี้ ฝ่ายนโยบายและนวัตกรรม สำนักงานสภาผู้บริโภค ให้ความเห็นชอบร่วมกับ ที่ปรึกษาในการศึกษาข้อมูลการวิเคราะห์ประเด็นข้อเสนอแนะทางนโยบายของสภาองค์กรของผู้บริโภครวมจำนวน ๓ เรื่อง

รายละเอียดบทวิเคราะห์ประเด็นข้อเสนอแนะทางนโยบายของสภาองค์กรของผู้บริโภค การตอบสนองของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำข้อเสนอแนะของสภาองค์กรของผู้บริโภคไปพิจารณาดำเนินการ รวมถึงการกระทำหรือละเลยการกระทำอันมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้บริโภค เช่น การแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค มีรายละเอียดดังนี้

---

<sup>๑</sup> “มาตรา ๑๔ สภาองค์กรของผู้บริโภค นอกจากมีอำนาจดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ได้จัดตั้งแล้ว ในฐานะเป็นผู้แทนผู้บริโภค ให้มีอำนาจดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ให้ความคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค รวมตลอดทั้งเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคต่อคณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง”

**๑. ข้อเสนอแนะทางนโยบาย กรณีการรวมธุรกิจระหว่างบริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน)**

เนื่องด้วยมีกระแสข่าวเรื่องการพิจารณาการรวมกิจการในธุรกิจโทรคมนาคม ระหว่าง บริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และ บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ สภามงคลของผู้บริโภคจึงได้ยื่นหนังสือต่อนายไตรรัตน์ วิริยะศิริกุล รองเลขาธิการ กสทช. รักษาการแทนเลขาธิการ กสทช. ขอให้ กสทช.ชะลอการพิจารณาลงมติควบรวมกิจการธุรกิจโทรคมนาคมดังกล่าวออกไป เนื่องจากมีข้อกังวลว่าจะทำให้ขาดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม เพราะครองส่วนแบ่งตลาดถึงร้อยละ ๕๒ และเหลือผู้ประกอบการหลักเพียง ๒ ราย อีกทั้ง กสทช.ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเร่งรีบอนุมัติ ควรให้เป็นหน้าที่กรรมการ กสทช.ชุดใหม่<sup>๒</sup>

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ DTAC ได้ออกประกาศ กรณีคณะกรรมการบริหาร DTAC มีมติเห็นชอบในการควบรวมกิจการกับ บริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ TRUE หลังจากผ่านขั้นตอนในการสอบทานกิจการ (Due Diligence) และมีมติให้ดำเนินการตามข้อตกลงกับทรูเพื่อจัดตั้งบริษัทเทคโนโลยี-โทรคมนาคมใหม่ (Telecom-Tech Company) ระหว่างนี้ทั้งสองบริษัทต่างแยกอิสระในการดำเนินธุรกิจขององค์กรต่อไป ตามปกติ จนกว่าการดำเนินการจะเสร็จสิ้น คาดว่าจะแล้วเสร็จในปี ๒๕๖๕ โดยการดำเนินการดังกล่าว ยังคงต้องได้รับการอนุมัติจากผู้ถือหุ้นของทั้งสองบริษัท และคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ตามกฎข้อบังคับกิจการโทรคมนาคม ซึ่งทั้งสองบริษัทได้ยื่นรายงานการรวมธุรกิจแก่ กสทช. ไปแล้ว

ในที่สุด คณะกรรมการนโยบายสภาองค์กรของผู้บริโภค ได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๕ คัดค้านการควบรวมกิจการระหว่างบริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) เพราะการควบรวมดังกล่าว จะทำให้เกิดการผูกขาดในธุรกิจโทรคมนาคม เนื่องจาก ผู้ลงทุนรายใหม่จะเข้าสู่ตลาดได้ยากขึ้นเพราะต้องใช้เงินลงทุนที่สูง เกิดการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม ผู้บริโภคถูกจำกัดทางเลือกในการใช้งาน และส่งผลต่อราคาค่าบริการที่ผู้บริโภคต้องจ่ายในราคาที่สูงขึ้นด้วย โดยในหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี เรื่อง ข้อเสนอแนะนโยบายด้านการคุ้มครองผู้บริโภค กรณีการควบรวมกิจการในธุรกิจโทรคมนาคม สภามงคลของผู้บริโภค ได้มีข้อเสนอแนะ ดังนี้<sup>๓</sup>

๑. ขอให้คณะรัฐมนตรีสั่งชะลอการควบรวมการควบรวมกิจการในธุรกิจโทรคมนาคม ระหว่าง บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ DTAC และ บริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ TRUE

๒. ขอให้คณะรัฐมนตรีมีนโยบายต่อหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานรัฐบาล คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติชุดใหม่ ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม คณะกรรมการแข่งขันทางการค้า คณะกรรมการตลาด

<sup>๒</sup> สภามงคลผู้บริโภคร้อง กสทช.ชะลอลงมติดีล "ทรู-ดีแทค" (๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕)

<https://www.thaipbs.or.th/news/content/๓๑๒๖๘๕>

<sup>๓</sup> หนังสือสภาองค์กรของผู้บริโภค ถึงนายกรัฐมนตรี (ที่ สอบ.นย. ๒๗๓ /๒๕๖๕ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๖๕)

หลักทรัพย์ คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และบริษัท โทรคมนาคมแห่งชาติ จำกัด (มหาชน) เป็นต้น ดำเนินการเปิดเวทีรับฟังข้อเสนอจากองค์กรผู้บริโภค ภาควิชาการ และผู้บริโภค เพื่อหาแนวทางในการกำกับดูแลกรณีดังกล่าว ไม่ให้เกิดอำนาจเหนือตลาดและการผูกขาดทางการค้า ซึ่งส่งผลกระทบต่อและถือเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค

๓. ขอให้คณะกรรมการสรรหาผู้ประกอบการรายใหม่เพื่อป้องกันอำนาจเหนือตลาด

๔. ขอให้รัฐบาลมีนโยบายให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องทำการศึกษาค้นคว้าผลกระทบ และหาแนวทางการกำกับดูแลที่เหมาะสม

๕ .ปรับปรุงพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐

เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๕ สภาองค์กรของผู้บริโภคได้ทำหนังสือเรียนคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)<sup>๔</sup> เพื่อแสดงความกังวลกรณีการควบรวมกิจการดังกล่าวอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพการแข่งขันและมีอำนาจเหนือตลาดในธุรกิจโทรคมนาคมอย่างมีนัยสำคัญ อีกทั้งการควบรวมกิจการยังส่งผลกระทบต่อทางเลือกของผู้บริโภคในการเลือกผู้ให้บริการโครงข่ายโทรศัพท์มือถือที่น้อยลง และอาจทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านดิจิทัล การปฏิบัติทางการค้า และราคาค่าบริการผู้บริโภคจ่ายเพิ่มสูงขึ้น จึงได้มีการติดตามปัญหาและการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเข้าใจในปัญหาอย่างครบถ้วนรอบด้าน ได้แก่<sup>๕</sup>

๑. ขอให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ชะลอการพิจารณาอนุมัติ กรณีการควบรวมกิจการในธุรกิจโทรคมนาคม ระหว่าง บริษัท ทูร์คอปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และ บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) เพื่อให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กรรมการ กสทช.)ที่กำลังอยู่ในกระบวนการเสนอโปรดเกล้าฯ เข้ามาดำเนินการพิจารณาตามลำดับต่อไป อีกทั้งกระบวนการพิจารณาเรื่องดังกล่าวเป็นไปอย่างครบถ้วน เปิดเผยม โปร่งใส และ เป็นประโยชน์สูงสุดต่อผู้บริโภค ตามหนังสือเลขที่ สอบ.นย.๐๘๕/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕

๒. จัดเวทีประชุมปรึกษาหารือ “ สะท้อนปัญหาการควบรวมบริษัทระหว่าง DTAC-TRUE” เมื่อวันจันทร์ที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ เวลา ๑๓.๐๐ – ๑๖.๐๐ น .โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับหน่วยงานกำกับดูแล และนักวิชาการ ในวันงานมีผู้เข้าร่วมประชุมได้แก่ ผู้แทนคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ทั้งหมด ๔ ท่าน รวมถึง นางสาวจิตสลา ศรีประเสริฐสุข) ผู้ช่วยเลขาธิการ กสทช. (นางสาวพุลศิริ นิลกิจศรานนท์) ผู้อำนวยการสำนักวิชาการและจัดการทรัพยากรโทรคมนาคม (นายประถมพงศ์ ศรีนวล) เศรษฐกรเชี่ยวชาญ (และคุณสฤณี อาชวานันทกุล) นักวิชาการอิสระด้านเศรษฐศาสตร์ จากผลการประชุม กสทช. ให้ความสำคัญกับการรวมกิจการระหว่างทรูกับดีแทค เพียงแต่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายที่กำหนดไว้ และในขณะเดียวกัน ได้พิจารณากฎหมายที่อยู่ในขอบข่ายการจัดการ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.๒๕๖๒ มาตรา ๒๗ (๑๑) และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ อีกทั้งวางแผนเพิ่มเติมที่จะพูดคุยกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีก ๒ หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงาน

<sup>๔</sup> หนังสือที่ สอบ.นย.๓๐๑/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๕ เรื่อง ข้อเสนอแนะนโยบายด้านการคุ้มครองผู้บริโภค กรณีการควบรวมกิจการในธุรกิจโทรคมนาคม

<sup>๕</sup> เรื่องเดียวกัน

คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) และ สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า (กชค.) รวมถึงศึกษากรณีตัวอย่างในต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้น

๓. จัดการเสวนาวิชาการ Consumers Forum EP.๑ “ดีล True - Dtac ต้องโปร่งใส กสทช. ต้องรับฟังผู้บริโภค” เมื่อวันศุกร์ที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ เวลา ๑๓.๐๐ – ๑๕.๐๐ น. โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเพื่อให้ข้อมูลกับผู้บริโภคถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการควบรวมบริษัทผู้ประกอบการโทรคมนาคม ผู้เชี่ยวชาญที่มาร่วมเสวนา ได้แก่ ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย TDRI นายแพทย์ประวิทย์ ลีสถาพรวงศา กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ นางสาวสฤณี อาชวานันทกุล นักวิชาการอิสระด้านเศรษฐศาสตร์ และ ผศ.ดร.กมลวรรณ จิรวินิชญ์ อาจารย์ประจำศูนย์กฎหมายพาณิชย์และธุรกิจ นำมาสู่ข้อเสนอแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานกำกับ ๓ ข้อ ได้แก่

๑) ไม่ควรอนุญาตให้มีการควบรวมกิจการในธุรกิจโทรคมนาคม ระหว่าง บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ DTAC และ บริษัท โทร คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ TRUE

๒) กสทช. ต้องกำหนดเงื่อนไขเพื่อให้มีผู้ประกอบการมากกว่าหรือเท่ากับ ๓ ราย ในตลาดโทรคมนาคม

๓) หน่วยงานกำกับดูแลต้องมีมาตรการในการส่งเสริมผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ที่ผู้ให้บริการไม่จำเป็นต้องสร้างเครือข่ายด้วยตัวเอง แต่อาศัยเครือข่ายของผู้ให้บริการรายอื่นแล้วนำมาจำหน่ายต่อผ่านโปรโมชันและช่องทางการตลาดของตัวเอง ที่เรียกว่า Mobile Virtual Network Operator (MVNO) ที่ชัดเจน

#### การยื่นฟ้องเลขาธิการสภาองค์กรของผู้บริโภคและอดีตกรรมการ กสทช.<sup>๖</sup>

เมื่อช่วงกลางเดือนตุลาคม ๒๕๖๕ นายไตรรงค์ ต้นทสุข ซึ่งเป็นทนายความได้แจ้งความกล่าวโทษเป็นคดีอาญาต่อ นางสาวสารี อ๋องสมหวัง เลขาธิการสภาองค์กรของผู้บริโภค, นพ.ประวิทย์ ลีสถาพรวงศา อดีต กสทช. ที่ลงข่าวเกี่ยวกับเรื่องนี้ทุกสำนัก และเจ้าหน้าที่ กสทช.ในความผิดฐานเปิดเผยความลับทางราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ , ๘๖ , ๑๖๔ และบิดเบือนข้อความจริงหรือนำความเท็จเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ พ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔ โดยบันทึกเป็นคดีอาญาเลขที่ ๗๗๗/ ๒๕๖๕ โดยมีการเผยแพร่ผ่านทางเฟซบุ๊กของ น.ส.สารี อ๋องสมหวัง

กรณีดังกล่าว สืบเนื่องมาจากการที่มีการให้สัมภาษณ์ของ น.ส.สารี อ๋องสมหวัง และ นพ.ประวิทย์ ลีสถาพรวงศา ว่าได้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับเงื่อนไข ๑๔ ข้อ และผลการศึกษาจากที่ปรึกษาต่างประเทศ SCF Associates Ltd. โดย นายไตรรงค์ ต้นทสุข กล่าวอ้างว่า เป็นความลับทางราชการ และยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของบอร์ด กสทช. และยังอยู่ในอำนาจหน้าที่ของบอร์ด กสทช.

<sup>๖</sup> แจ้งความหาคนปล่อยข้อมูลลับทางราชการ กรณีควบรวม" โทร-ดีแทค (๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๕) at <https://siamrath.co.th/n/๓๙๑๕๑๑>

### ผลการประชุมของ กสทช.กรณีรวมกิจการของ DTAC และ TRUE

เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๕ กสทช.ได้จัดประชุมวาระนัดพิเศษ เรื่องการรวมกิจการ บริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ TRUE กับ บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ DTAC

ผลประชุมปรากฏว่าคณะกรรมการ กสทช.ได้ลงมติเสียงข้างมาก ๓:๒ รับทราบรวมกิจการ “TRUE-DTAC” โดยต้องโหวตถึงสองครั้ง แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดกลับพบว่า การลงมติดังกล่าวมีข้อพิรุธหลายประการ กล่าวคือ กรรมการ กสทช.จำนวน ๒ คน ที่ลงมติเห็นด้วยรับทราบรวมกิจการ “TRUE-DTAC” คือศาสตราจารย์คลินิก นพ.สรณ บุญใบชัยพฤกษ์ ประธานกรรมการ กสทช. ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค และนายต่อพงศ์ เสลานนท์ กรรมการ กสทช. ด้านการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน สำหรับกรรมการที่ลงมติไม่เห็นด้วยคือ รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ศุภชลาศัย กรรมการ กสทช.ด้านเศรษฐกิจศาสตร์ และศาสตราจารย์ ดร.พิรงรอง รามสูต กรรมการ กสทช.ด้านกิจการโทรทัศน์ โดยมีกรรมการ กสทช.ที่งดออกเสียงคือ พลอากาศโท ดร.ธนพันธุ์ หรั่ง เจริญ กรรมการ กสทช. ด้านกิจการกระจายเสียง เมื่อผลปรากฏว่าคะแนนเสียงเท่ากัน ประธาน กสทช.ได้ใช้อำนาจตามข้อ ๔๑ ของระเบียบ กสทช. ว่าด้วยข้อบังคับการประชุม กสทช. พ.ศ. ๒๕๕๕ ออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด

**สภาองค์กรของผู้บริโภคขอให้คณะกรรมการตรวจสอบทุจริต สภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช.**

เมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๖๕ สภาองค์กรของผู้บริโภคได้ยื่นหนังสือถึง ประธานคณะกรรมการธิการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ สภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ตรวจสอบการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) จำนวน ๓ คน (กรรมการลงมติเสียงข้างมาก) และรักษาการเลขาธิการ กสทช. : กรณีวาระพิจารณาการรวมธุรกิจระหว่างบริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) หรือทรู และบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) หรือดีแทค ทั้งนี้ สภาองค์กรของผู้บริโภคขอความอนุเคราะห์ให้ประธานคณะกรรมการ ๖ แจ้งผลการตรวจสอบกลับมาที่สภาองค์กรของผู้บริโภคเพื่อการดำเนินงานต่อเนื่องของสภาองค์กรของผู้บริโภคต่อไป ด้วยเหตุดังต่อไปนี้

๑. การลงคะแนนเสียงของที่ประชุม กสทช.เพื่อมีมติดังกล่าวนี้ อาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ผลของมติการประชุม ๓:๒:๑ จากกรรมการห้าคนเกิดจากการลงคะแนนซ้ำของประธาน กสทช. นพ.สรณ บุญใบชัยพฤกษ์ ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจขัดต่อข้อ ๔๑ (๒) แห่ง “ระเบียบข้อบังคับการประชุม ของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕” ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมที่กำหนดว่า กรณีการวินิจฉัยชี้ขาดนี้ ต้อง “ได้รับมติพิเศษ กล่าวคือ ได้รับความเห็นชอบจากกรรมการไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด” ซึ่งในกรณีนี้มีจำนวนเสียงมติดังกล่าวไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดตามที่กำหนดไว้ในระเบียบข้อ ๔๑ (๒) ประธานจึงไม่มีสิทธิออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงเป็นเสียงชี้ขาด

๒. การลงมติรับทราบดังกล่าวนี้อาจเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ โดยในคดีหมายเลขดำที่ ๗๗๕/๒๕๖๕ ของศาลปกครองกลาง กสทช. (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีการ

ยอมรับผิดชอบต่อศาลว่าสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายในการห้ามมิให้มีการรวมธุรกิจ โดยมีอำนาจอนุญาตหรือไม่อนุญาตตามข้อ ๘ ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรการป้องกันมิให้มีการกระทำ อันผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ให้มีการถือครองธุรกิจประเภทเดียวกัน รวมถึงมีคำสั่งให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ อันอาจเป็นการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขันได้ ดังนั้น กสทช. จึงควรพิจารณาใช้อำนาจลงมติในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้รวมธุรกิจมิใช่เพียงการลงมติรับทราบและกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะ ซึ่งการลงมติรับทราบและกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะจึงอาจเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่มิชอบตามกฎหมาย

๓. การจ้างบริษัทหลักทรัพย์ ฟินันซ่า จำกัด ที่ปรึกษาที่มีส่วนได้เสียกับบริษัทที่ต้องการ ควบรวมกิจการ เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน ขาดความเป็นอิสระในการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง แม้จะได้รับทักท้วงอย่างกว้างขวางจากรักษาการเลขาธิการ กสทช. ก็ไม่มีการดำเนินการใดๆ

๔. ลงมติของกรรมการ กสทช. ในครั้งนี้ ทำให้เกิดการผูกขาดของผู้ให้บริการโทรคมนาคมสองเจ้าใหญ่ (Duopoly) โดยขาดขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาที่ครบถ้วนรอบด้าน เช่น ขาดการพิจารณารายงานการศึกษาของต่างประเทศที่มีการว่าจ้างชุดสุดท้าย ไม่ให้ความสำคัญกับการพิจารณารายงานของคณะอนุกรรมการที่ตนเองแต่งตั้งทั้ง ๔ คณะที่ไม่สนับสนุนให้ กสทช. อนุญาตให้ควบรวม ไม่ให้ความสำคัญกับการรับฟังความเห็นถึงมาตรการเยียวยาหากมีการอนุญาตให้ควบรวมกิจการ ทำให้มาตรการที่ได้รับความเห็นชอบไม่เกิดประโยชน์กับการคุ้มครองผู้บริโภคและไม่สามารถทำให้เกิดการแข่งขันได้จริง สุดท้ายส่งผลกระทบต่อภาระของผู้บริโภคที่ต้องจ่ายค่าบริการที่แพงขึ้นสูงสุดถึง ๒๔๔.๕ เปอร์เซ็นต์ ผลกระทบด้านลบต่อจีดีพี ทำให้เกิดภาวะถดถอยของ การพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล คนจนหรือกลุ่มเปราะบางเข้าไม่ถึงบริการหรือถูกทิ้งไว้ข้างหลัง

สภาองค์กรของผู้บริโภคจึงขอให้ประธานคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ สภาผู้แทนราษฎร ตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ กสทช. จำนวน ๓ ท่าน และรักษาการเลขาธิการ กสทช. ซึ่งอาจเข้าข่าย ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

### สภาองค์กรของผู้บริโภคฟ้อง กสทช.ต่อศาลปกครอง

เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ สภาองค์กรของผู้บริโภคและผู้บริโภคอีก ๒,๐๒๒ ราย ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และสำนักงาน กสทช. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ต่อศาลปกครองกลาง เพื่อให้ศาลขมิพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติ กสทช. ครั้งที่ ๕/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๕ ที่มีมติรับทราบการรวมธุรกิจระหว่าง บมจ.ทรู คอร์ปอเรชั่น หรือ TRUE และบมจ.โทเทิ่ล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น หรือ DTAC พร้อมทั้งยื่นคำขอไต่สวนฉุกเฉิน และขอให้ศาลคุ้มครองชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษาด้วย โดยสภาองค์กรของผู้บริโภค และกลุ่มผู้บริโภคเห็นวามติ กสทช. ดังกล่าว เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งในส่วนของกระบวนการลงมติและเนื้อหา กล่าวคือ กระบวนการลงมติที่มีชอบด้วยกฎหมายนั้น กล่าวคือ ก่อนมีการลงมติ กสทช.ไม่ได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้ใช้บริการก่อนกำหนดเงื่อนไขและมาตรการเฉพาะ ทั้งที่มติดังกล่าวกระทบกับผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ที่มีจำนวนมากกว่า ๑๑๘ ล้านเลขหมาย โดยเฉพาะผู้ใช้บริการของทรูและดีแทคที่มีจำนวนสูงถึง ๖๐ ล้านเลขหมาย คิดเป็นสัดส่วน

กว่าร้อยละ ๕๐ ของจำนวนผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ทั้งหมด และก่อนการลงมติคณะกรรมการ กสทช. ยังไม่ได้ดำเนินการรับฟังรายงานฉบับสมบูรณ์ของที่ปรึกษาต่างประเทศที่ทางสำนักงานฯ ได้ว่าจ้าง อีกทั้งในการลงมติดังกล่าว ประธาน กสทช. ได้มีการออกเสียงชี้ขาด ซึ่งเป็นการขัดต่อระเบียบคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕<sup>๗</sup> ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ ศาลปกครองกลางมีคำสั่งรับคำฟ้อง

มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคฟ้องคณะกรรมการ กสทช.และสำนักงาน กสทช.

วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๖ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค (ผู้ฟ้องคดี) ได้ยื่นฟ้อง คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติที่ ๑ กับพวกรวม ๒ คน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครองกลาง เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ที่ ๑ กับพวกรวม ๒ คน (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีมติในการประชุมนัดพิเศษ ครั้งที่ ๕/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๕ รับทราบการควมรวมธุรกิจระหว่าง บมจ. ทู คอรัปอเรชั่น (TRUE) และบมจ. โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น (DTAC) โดยมติเสียงข้างมากเห็นว่าการรวมธุรกิจดังกล่าวไม่เป็นการถือครองธุรกิจให้บริการประเภทเดียวกันซึ่งผู้ฟ้องคดี เห็นว่า เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันกิจการโทรคมนาคม จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (คดีหมายเลขดำที่ ๔๔๓/๒๕๖๖ คดีหมายเลขแดงที่ ๕๔๔/๒๕๖๖) โดยให้เหตุผลว่า การที่ผู้ฟ้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๖ เป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อคดีนี้มีได้เป็นคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลที่จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว<sup>๘</sup> มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด

ต่อมาเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๖ ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ให้รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป เนื่องจากคดีนี้เป็นคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์แก่การจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง ส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง กรณีจึงเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

การดำเนินการรวมกิจการโดยจัดตั้งเป็นบริษัทมหาชนจำกัด

เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๖ การรวมกิจการ บริษัท ทู คอรัปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ TRUE กับ บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ DTAC มีผลตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว โดยนายทะเบียนบริษัทมหาชนจำกัด กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ได้รับจดทะเบียนการควบบริษัท และการเข้าจดทะเบียนในตลาด

<sup>๗</sup> ‘สอบ-ผู้บริโภค’ยื่นฟ้อง‘ศาลปกครอง’ เพิกถอน‘มติ กสทช.’ไฟเขียวควบ TRUE-DTAC แล้ว (๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๕) at <https://www.isranews.org/article/isranews-short-news/๑๑๓๕๒๓-Administrative-Court-TCC-nbtc-board-approve-TRUE-DTAC-Amalgamation-news.html>

<sup>๘</sup> ศาลปกครองสูงสุดนัด ๓๐ ต.ค.อ่านคำสั่งคดีมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคฟ้อง กสทช.ให้ควมรวม TRUE-DTAC (๒๘ ต.ค. ๒๕๖๖) <https://www.ryt๙.com/s/qio๕/๓๔๖๕๒๐๔>



หลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยใช้ชื่อบริษัทใหม่ว่า “บริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)” หรือ TRUE

การติดตามมาตรการเฉพาะหลังการลงมติการควบรวมของ กสทช.

เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๖ สภามติของผู้บริโภคได้ทำหนังสือเรียน เลขาธิการ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ขอดำเนินงานตามเงื่อนไขและมาตรการเฉพาะหลังการควบรวมทรู-ดีแทค<sup>๙</sup> โดยมีเนื้อหาอ้างอิงถึงผลการประชุมคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) นัดพิเศษ ครั้งที่ ๕/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๕ ได้มีมติเสียงข้างมากรับทราบการรวมธุรกิจ ระหว่าง บริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ ทรู และบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ ดีแทค เห็นชอบเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะในการกำหนดเพดานราคาของอัตราค่าบริการเฉลี่ย เรื่องอัตราค่าบริการเฉลี่ยลดลงร้อยละ ๑๒ โดยใช้วิธีการเฉลี่ยราคาใหม่ ด้วยการถ่วงน้ำหนัก ตามจำนวนผู้ใช้บริการ ในแต่ละรายการส่งเสริมการขาย (WEIGHTED AVERAGE) ภายใน ๙๐ วันหลังจากมีการควบรวม

ทั้งนี้ เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๖ นายทะเบียนบริษัทมหาชนจำกัด กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ได้รับจดทะเบียนการควบบริษัท และการเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ดังนั้น การกำหนดเพดานราคาของอัตราค่าบริการเฉลี่ย เรื่องอัตราค่าบริการเฉลี่ยลดลงร้อยละ ๑๒ ได้ครบระยะเวลาที่กำหนด ๙๐ วันจากการควบรวม (๒ มีนาคม - ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๖) การนี้สภามติของผู้บริโภคจึงขอรับทราบรายละเอียดผลการดำเนินงานตามเงื่อนไขและมาตรการเฉพาะหลังการควบรวมดังกล่าว เพื่อนำมาพิจารณาประกอบการดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคต่อไป

ที่ประชุม กสทช. นัดพิเศษครั้งที่ ๕/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๕<sup>๑๐</sup> ได้มีมติกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะสำหรับการควบรวมทรู-ดีแทค เพื่อบรรเทาผลกระทบที่เกิดจากการควบรวมธุรกิจต่อตลาดโทรคมนาคมไทย ในประเด็นอุปสรรคในการเข้าถึงตลาด การขาดประสิทธิภาพในการแข่งขัน และการสนับสนุนผู้ประกอบการรายย่อย โดยมาตรการเฉพาะได้กำหนดเงื่อนไขที่จะต้องมีการดำเนินการตามกำหนดเวลาโดยแบ่งเป็น ๒ ช่วงเวลาคือ

ก) เงื่อนไขบังคับก่อน (Ex Ante) ที่ต้องดำเนินการก่อนการควบรวมกิจการ และ

ข) มาตรการเฉพาะภายหลังการควบรวมธุรกิจ (Ex Post)

นอกจากนี้ ยังมีข้อกังวลของที่ประชุม กสทช. ในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ ประเด็นข้อกังวลคุณภาพของการให้บริการ ข้อกังวลเรื่องการถือครองคลื่นความถี่/การใช้โครงสร้างพื้นฐานร่วมกัน

<sup>๙</sup> หนังสือที่ TCC.นย.๕๐๕/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๖

<sup>๑๐</sup> สรุปมติที่ประชุม กสทช.

<https://www.nbtc.go.th/Information/cabinet/%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%87%E0%B8%B2%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%8B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B8%E0%B8%A0%E0%B8%81%E0%B8%AA%E0%B8%87%E0%B8%8A/mati-๒๕๖๕.aspx>

และข้อกังวลประเด็นนวัตกรรมและความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล จึงได้กำหนดมาตรการเฉพาะเพื่อป้องกันหรือแก้ไขข้อกังวลหรือปัญหาเหล่านี้

ผลการศึกษาเรื่อง “กสทช. กับการ (ไม่?) บังคับใช้ตามมาตรการควบรวม TRUE – DTAC”<sup>๑๑</sup> มีข้อสรุปที่น่าสนใจดังนี้

มาตรการเฉพาะภายหลังการควบรวมธุรกิจพบว่า มีบางมาตรการเฉพาะซึ่งยังมีได้ดำเนินการ เช่น การกำหนดราคาค่าบริการโดยใช้ราคาเฉลี่ยทางเศรษฐศาสตร์ (Average Cost Pricing) ที่กำหนดให้ผู้ควบรวมนำส่งข้อมูลรายเดือนให้แก่ กสทช. ทุกๆ ๓ เดือน เพื่อใช้ตรวจสอบโครงสร้างต้นทุน โครงสร้างอัตราค่าบริการ และนำมาคำนวณหาต้นทุนเฉลี่ยส่วนเพิ่ม ซึ่งบัตินี้ล่วงเลยระยะเวลา ๙๐ วันนับแต่วันควบรวมกิจการแล้ว แต่ไม่เป็นที่ชัดเจนว่าได้มีการส่งข้อมูลดังกล่าวให้แก่สำนักงาน กสทช. แล้วหรือไม่ เนื่องจากยังไม่พบการเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณะ

นอกจากนี้ ยังมีมาตรการเฉพาะอื่นๆ ที่จะต้องดำเนินการภายหลังการควบรวมธุรกิจหลายเรื่อง แต่มิได้มีการกำหนดแผนงานหรือช่วงระยะเวลาที่ชัดเจนว่า จะต้องดำเนินการในช่วงเวลาใดบ้าง มาตรการเฉพาะที่มีความสำคัญ เช่น มาตรการควบคุมคุณภาพของสัญญาณและการให้บริการของผู้ควบรวม ซึ่งยังไม่มีข้อมูลการจัดทำตัวชี้วัดในเรื่องนี้ หรือมาตรการความครอบคลุมของเครือข่ายโทรคมนาคม ๕G ที่กำหนดไว้ที่ร้อยละไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๘๕ ของจำนวนประชากรทั้งหมดภายในระยะเวลา ๓ ปี พบว่า อาจมีปัญหาการกระจุกตัวของเครือข่าย ๕G ในเขตเมือง แต่ไม่ครอบคลุมพื้นที่ชนบท ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเทคโนโลยีดิจิทัล และยังต้องติดตามมาตรการลดค่าบริการให้แก่ผู้มีรายได้น้อยหรือผู้ด้อยโอกาสด้วย

ผู้ศึกษาวิจัยตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมคือ ผู้ประกอบธุรกิจที่ควบรวมเป็นผู้มีข้อมูลรายละเอียดดีกว่า กสทช. ที่เป็นผู้กำกับดูแล จึงควรมีการสำรวจการใช้โทรศัพท์มือถือของผู้รับบริการ เพื่อตรวจประเมินปัญหาการใช้งาน คุณภาพบริการ ค่าใช้จ่าย ผลการศึกษาพบว่า ผู้ใช้บริการประสบปัญหาจากการใช้งานเพิ่มสูงขึ้น เช่น ปัญหาคุณภาพของสัญญาณโทรศัพท์และอินเทอร์เน็ต ปัญหาความครอบคลุมของสัญญาณโทรศัพท์และอินเทอร์เน็ต ศูนย์บริการของผู้ให้บริการไม่สามารถแก้ไขปัญหาของผู้บริโภคได้

### ทั้งนี้ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการติดตามการรวมกิจการของ TRUE และ DTAC ดังนี้

๑. กสทช. ควรเปิดเผยรายงานผลการประกอบธุรกิจของ “บริษัท ทูรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)” ที่เกิดจากการควบรวมกิจการที่จัดส่งให้แก่ กสทช. ทุก ๖ เดือน เป็นระยะเวลาอย่างน้อย ๕ ปี โดยควรเปิดเผยให้สาธารณชนรับทราบทางช่องทางต่าง ๆ โดยเฉพาะสื่อออนไลน์

๒. สำนักงาน กสทช. ควรเร่งรัดในการกำหนดเงื่อนไขตามมาตรการเฉพาะที่มีกำหนดเวลาที่ชัดเจน และควรแก้ไขมาตรการที่มีความคลุมเครือ ไม่สมบูรณ์หรือไม่สามารถใช้บังคับได้ในทางปฏิบัติ

๓. สำนักงาน กสทช. ควรตรวจสอบผลกระทบภายหลังจากการควบรวมกิจการดังกล่าว โดยใช้ข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ นอกเหนือจากข้อมูลของผู้ควบรวมกิจการ โดยเฉพาะข้อมูลเรื่องร้องเรียนของ

<sup>๑๑</sup> สรวิต มา และฉัตร คำแสง, กสทช. กับการ (ไม่?) บังคับใช้ตามมาตรการควบรวม TRUE – DTAC (๑๐๑PUB, กันยายน ๒๕๖๖)

ผู้บริโภคหรือผู้ใช้บริการ รวมถึงข้อเสนอของสภาองค์กรของผู้บริโภคมาใช้ในการประกอบการประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้น

๔. สำนักงาน กสทช.ควรมีกลไกการติดตามและประเมินผลการรวมธุรกิจที่สำคัญคือ ข้อมูลทางวิชาการ ข้อมูลการร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำ พหุติกรรม หรือเหตุอันเป็นการผูกขาด หรือลดหรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการกิจการโทรคมนาคม หรือมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ

๕. กรณีที่ กสทช.เห็นว่ามาตรการเฉพาะที่กำหนดไว้ไม่เหมาะสมหรือไม่มีประสิทธิภาพ ก็ควรดำเนินการการระงับ ยกเลิก เพิ่มเติม หรือปรับปรุงเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะใหม่ก็ได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็น

### ประเด็นกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาควบรวมกิจการ และประเด็นความชอบด้วยกฎหมายในการลงมติดังกล่าว มีดังนี้

๑. หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตการควบรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคม อาจรวมถึง “คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า” (กขค.) ด้วย เนื่องจากมาตรา ๔ (๔) ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งบัญญัติว่าพระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่การกระทำของธุรกิจที่มีกฎหมายเฉพาะกำกับดูแลในเรื่องการแข่งขันทางการค้า ควรตีความเฉพาะกรณีที่กฎหมายเฉพาะที่กำกับดูแลธุรกิจนั้นมีหลักเกณฑ์ในเรื่องการแข่งขันทางการค้าเป็นการเฉพาะเท่านั้น กล่าวคือ ยังต้องนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ มาใช้บังคับแก่การควบรวมกิจการในกิจการโทรคมนาคมด้วย เนื่องจากมีสถานะเป็นกฎหมายกลางด้านการแข่งขันทางการค้า

๒. การลงมติเสียงข้างมากของ กสทช. อาจขัดต่อ มาตรา ๒๔<sup>๑๒</sup> ของ “พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓” ซึ่งกำหนดให้ต้องมติเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบกับวาระพิจารณาที่เสนอมานี้ กสทช. ไม่สามารถลงมติรับทราบได้ เนื่องจากเป็นกรณีที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ประกอบข้อ ๘ ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่กำหนดให้การถือครองธุรกิจประเภทเดียวกัน โดยการเข้าซื้อหรือถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ ๕๐ ของจำนวนหุ้นทั้งหมดของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น มีหน้าที่จะต้องแจ้งแก่คณะกรรมการ กทช.) .กฎหมายปัจจุบันคือ กสทช. (เพื่อขออนุญาตตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ฉะนั้น อำนาจของคณะกรรมการ

<sup>๑๒</sup> “มาตรา ๒๔ การปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. กสท. และ กทค. ในเรื่องใดที่เกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ต้องกระทำโดยมติของที่ประชุม และต้องเปิดเผยรายงานการประชุม พร้อมทั้งผลการลงมติของที่ประชุมทั้งรายบุคคลและทั้งคณะให้สาธารณชนทราบผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงาน กสทช. และโดยวิธีการอื่นที่เหมาะสมตามที่ กสทช. ประกาศกำหนด

ข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในรายงานการประชุมเรื่องใดมีลักษณะตามที่กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนดมิให้ต้องเปิดเผยก็ได้ กสทช. อาจมีมติมิให้เปิดเผยข้อมูลเฉพาะในส่วนนั้นได้

การเปิดเผยรายงานการประชุมพร้อมทั้งผลการลงมติตามวรรคหนึ่ง ต้องดำเนินการภายในระยะเวลาไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการลงมติ เว้นแต่มีเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสิบห้าวัน แต่ต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องขยายเวลาไว้ด้วย”

กสทช.ในการลงมติจึงต้องเป็นการอนุญาต หรือไม่อนุญาตเท่านั้น โดยจะต้องปฏิบัติตาม “ประกาศ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรการ กำกับดูแลการรวมธุรกิจในการโทรคมนาคม” ) มีผลใช้บังคับวันที่ ๒๐ มกราคม (๒๕๖๑ ในข้อ ๙ กล่าวคือ การรวมธุรกิจระหว่างผู้รับใบอนุญาตที่เป็นบริษัทในกลุ่มหรือบริษัทในเครือเดียวกันหรือการรวม ธุรกิจระหว่างผู้มีอำนาจควบคุมกับผู้รับใบอนุญาตที่เป็นบริษัทในกลุ่มหรือบริษัทในเครือเดียวกัน ให้ผู้รับ ใบอนุญาตรายงานต่อเลขาธิการ กสทช. ภายในเจ็ดวันหลังการดำเนินการ จะต้องขออนุญาตจาก กสทช.

นอกจากนี้ ประเด็นการออกเสียงของประธาน กสทช.ยังอาจขัดต่อ ข้อ ๔๑ (๒) “ระเบียบ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ว่าด้วยข้อบังคับการ ประชุมคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕” ซึ่งกำหนดให้การชี้ขาดในเรื่องนี้จะต้องเป็น “ มติพิเศษ ” กล่าวคือ จะต้องได้รับความเห็นชอบ จากกรรมการไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด คือ ต้องมีการลงมติในเรื่องนี้จากกรรมา มาไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๕ คน ของจำนวนกรรมการ กสทช.ในขณะนั้น แต่ไม่พบว่ามีกรรมามติพิเศษ ดังกล่าว ประธาน กสทช.จึงไม่สามารถลงมติโดยใช้เสียงข้างมากของกรรมการที่มาประชุมได้

**รายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการ โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. และสำนักงาน กสทช. อันมีผลกระทบต่อ สิทธิของผู้บริโภค จากกรณีการรวมธุรกิจในการโทรคมนาคม<sup>๑๓</sup> ๑๔**

การรวมกิจการ บริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ TRUE กับ บริษัท โทเทิล แอ็ค เซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ DTAC มีผลตามกฎหมายตั้งแต่วันที่ที่มีการประชุมวาระนัด พิเศษของ กสทช.เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๕ ซึ่งมีข้อมูลสถานการณ์ที่ควรมีการศึกษาวิเคราะห์ โดย เมื่อวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ สำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภค ได้จัดให้มีการเปิดเผย รายงานการ กระทำหรือละเลยการกระทำของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. และสำนักงาน กสทช. อันมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้บริโภค จากกรณี การรวมธุรกิจในการโทรคมนาคม สืบเนื่องจากกรณีที่คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. มีมติรวมธุรกิจโทรคมนาคม ๒ กรณีโดยเฉพาะ กรณีการควบรวมกิจการค่ายมือถือ ระหว่างบริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และ บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ ดีแทค โดย นางสาวสารี อ๋องสมหวัง เลขาธิการสำนักงาน สภาผู้บริโภค แถลงชี้ว่า กสทช. ได้กระทำการละเลยการทำหน้าที่ ซึ่งเข้าข่ายเป็นการทำหน้าที่โดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมายและขัดแย้งกัน

<sup>๑๓</sup> สรุปลงมาจาก “รายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. และสำนักงาน กสทช. อันมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้บริโภค จากกรณีการ รวมธุรกิจในการโทรคมนาคม” จัดทำโดย สภาองค์กรของผู้บริโภค (๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๖)

<sup>๑๔</sup> เปิดรายงานจวก กสทช. ละเลยปฏิบัติหน้าที่ปล่อยทรูควบดีแทค-เอไอเอสควบ ๓ปี (๑ มี.ค.๒๕๖๗)

<https://www.bangkokbiznews.com/tech/gadget/๑๑๑๕๖๐๖>

ประเด็นแรกคือ การลงมติ “รับทราบ” ของ กสทช. นัดพิเศษ ครั้งที่ ๕/๒๕๖๕ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การลงมติควรวรรมติแตก ด้วยคะแนนเสียง ๓:๒:๑ กสทช. ดำเนินการลักษณะ “รับทราบ” ขัดต่อข้อ ๘ ของประกาศ กสทช. เรื่องมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ และขัดต่อข้อ ๓ ข้อ ๕ และข้อ ๙ ของประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการกำกับดูแลการรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ เนื่องจากคณะกรรมการ กสทช. จะพิจารณาเพียงแค่รับทราบมิได้ ที่ประชุมได้มีมติเสียงข้างมาก ๕:๒ เป็นการ “อนุญาต” ซึ่งถือเป็นประเด็นแรกที่ชี้ให้เห็นความผิดปกติ เพราะการที่กรรมการ กสทช. ลงมติควรวรรมติแตก ด้วยคะแนนเสียง ๓:๒:๑ (รับทราบ ๓, ไม่อนุญาต ๒ ดออกเสียง ๑) โดยมีการสรุปว่า คณะกรรมการได้ตัดสินใจว่า กสทช. มีหน้าที่เพียง “รับทราบ” ๓ เสียง ซึ่งคณะกรรมการที่ลงมติว่า “ไม่อนุญาต” ให้ควรวรรมติที่มีคะแนน ๒ เสียง โดยมี ๑ คะแนนเสียง “งดออกเสียง” มติดังกล่าวอาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะการกล่าวอ้างถึงคะแนนเสียงครั้งแรกที่มีผล ๒:๒:๑ ว่าเป็นคะแนนเสียงที่เท่ากัน ถือเป็นโมฆะไปแล้ว ด้วยเหตุที่ไม่มีผลโหวตที่เป็นเสียงข้างมาก และเนื่องจากมติกี่ไม่ได้มีผลเท่ากับกึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดห้าคน ประธานจะโหวตจึงชี้ไม่ได้ การโหวต “รับทราบ” ชั่วของประธาน จึงเห็นได้ว่าเป็นเจตนาอนุญาตให้เกิดการควรวรรมติโดยไม่ต้องขออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ

ประการที่สอง การไม่กำกับดูแลให้มีการดำเนินการตามมาตรการและเงื่อนไขเฉพาะอย่างมีประสิทธิภาพก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้บริโภค ได้แก่

๒.๑ ไม่มีการแจ้งประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารภายหลังการรวมธุรกิจต่อผู้บริโภค ข้อมูลส่งเสริมการขายหรือโปรโมชั่นที่มีการปรับลดราคาหรือมีการปรับเพิ่มราคาสูงขึ้น การไม่แจ้งถึงการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งและขนาดสถานีสัญญาณ ทำให้เกิดปัญหาคุณภาพการบริการ เป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในการที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้อง และเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ

๒.๒ การปล่อยให้มีการรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคมจนเหลือผู้ประกอบการรายใหญ่เพียงไม่กี่ราย เป็นการละเมิดสิทธิในเรื่องสิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา สิทธิที่จะได้รับการพิจารณา และชดเชยความเสียหาย

๒.๓ การทำหน้าที่กำกับดูแลของ กสทช. ที่ไม่มีประสิทธิภาพ โดยที่ไม่ติดตามให้มี

การปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะในหลายข้อจนส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค ทำให้ กสทช. และสำนักงาน กสทช. ไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องในข้อมูลของผู้ประกอบการที่ส่งมาได้ เป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๖๐ และมาตรา ๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ รวมถึงการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามมาตรา ๒๗ ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

๒.๔ การปล่อยให้ผู้บริโภคถูกเอารัดเอาเปรียบจากการปกปิด ปิดบังโปรโมชั่นราคาต่ำ การเปลี่ยนโปรโมชั่นโดยอัตโนมัติ

๒.๕ การปล่อยให้เกิดปัญหาคุณภาพสัญญาณลดลง

ปัญหาการควรวรรมติแตกข้างต้นสร้างผลกระทบอีกหลายด้าน ซึ่งมีข้อมูลจากมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ในฐานะหน่วยงานประจำจังหวัดกรุงเทพมหานคร สภาองค์กรของผู้บริโภค ที่ร่วมกันทำแบบสำรวจ

ผลกระทบของผู้บริโภคหลังการควบรวมธุรกิจโทรคมนาคม เพื่อรับฟังเสียงสะท้อนผ่าน GOOGLE FORM ตั้งแต่วันที่ ๙ ถึง ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ มีผู้ตอบแบบสำรวจทั้งสิ้น ๒,๙๒๔ ราย ปัญหาภายหลังการควบรวมธุรกิจ-ดีแทค ยังสร้างผลกระทบอีกหลายด้าน โดยผลการสำรวจข้อมูลผู้บริโภคที่ใช้บริการพบ ๕ ปัญหาใหญ่ที่สุดถึงร้อยละ ๘๑ คือ สัญญาณอินเทอร์เน็ตช้า, สัญญาณหลุดบ่อย, โปรโมชันเดิมหมด ต้องใช้โปรโมชันที่แพงขึ้น, ค่าแพ็คเกจราคาเท่ากันหมดทำให้ไม่มีทางเลือก และ call center โทรติดยาก ทั้งหมดนี้เป็นผลสำรวจความเห็นของผู้ใช้บริการมือถือที่ล้วนได้รับผลกระทบ แต่ปัญหาของผู้บริโภคที่เดือดร้อน กลับไม่ได้รับการดูแลแก้ไขปัญหาจาก กสทช.

ผลของการรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคมดังกล่าว โดยเฉพาะการรวมธุรกิจของทรูและดีแทค ทำให้จำนวนผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เหลือเพียงไม่กี่ราย ซึ่งเข้าข่ายลักษณะของตลาดผูกขาดมีผู้เล่นน้อยราย มีนัยต่อระดับการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคม รวมทั้งทำให้เกิดข้อร้องเรียนและเสียงวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชนผู้ใช้บริการและนักวิชาการ ถึงผลกระทบต่อประชาชนผู้ใช้บริการ เช่นราคาค่าบริการเพิ่มสูงขึ้นถึง ทางเลือกในการใช้บริการลดลง

#### บทวิเคราะห์การกระทำหรือละเลยการกระทำของ กสทช. อันมีผลกระทบต่อสิทธิผู้บริโภคสากล<sup>๑๕</sup>

ขั้นตอนการพิจารณาคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. เพื่อลงมติกรณีการรวมธุรกิจระหว่างบริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) เข้าข่ายการละเมิดสิทธิผู้บริโภคสากลหลายประการสรุปได้ดังนี้

๑) สิทธิที่จะได้รับการรับฟัง (The right to be heard) เป็นสิทธิของผู้บริโภคที่มีความสำคัญ โดยควรให้มีตัวแทนผู้บริโภคเข้าไปเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายในภาครัฐ หรือการรับฟังความเห็นในการดำเนินการที่มีความสำคัญหรือส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคหรือประชาชนในภาพรวม เพื่อดูแลรักษาประโยชน์ของผู้บริโภค จากการศึกษาค้นคว้าพบว่าการจัดประชุมการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในวงจำกัด (focus group) จำนวน ๓ ครั้ง โดยแบ่งเป็นกลุ่ม ๓ กลุ่มในช่วงเดือนพฤษภาคม ๒๕๖๕ ถึงเดือนมิถุนายน ๒๕๖๕<sup>๑๖</sup> แบ่งเป็น ๓ กลุ่มคือ กลุ่มธุรกิจ กลุ่มผู้บริโภคและประชาชนทั่วไป และกลุ่มนักวิชาการ โดยไม่มีการเปิดเผยชื่อองค์กรผู้บริโภคที่ให้ความเห็น มีการรับฟังความเห็นขององค์กรผู้บริโภค ประชาชนทั่วไปอย่างจำกัดคือ จัดประชุมเพียงครั้งเดียว โดยตัวแทนสภาองค์กรของผู้บริโภคไม่เห็นด้วยกับการรวมกิจการนี้ โดยระบุว่าเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อกฎหมาย รัฐธรรมนูญ กฎหมายจัดตั้ง กสทช. กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค และ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ และการรวมกิจการนี้อาจก่อให้เกิดผลกระทบด้านราคาเนื่องจากไม่มีการแข่งขันทางการค้า

<sup>๑๕</sup> สิทธิผู้บริโภคสากลประกอบด้วย ๑) สิทธิที่จะได้รับในสิ่งซึ่งเป็นความจำเป็น ๒) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัย ๓) สิทธิที่จะได้รับข้อมูล ๔) สิทธิที่จะเลือก ๕) สิทธิที่จะได้รับการรับฟัง ๖) สิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยา ๗) สิทธิที่จะได้รับความรู้ ๘) สิทธิที่จะอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี

อ้างอิง Consumers International : Who we are < <https://www.consumersinternational.org/who-we-are/faqs/#frequently-asked-questions-what-are-the-consumer-rights>>

<sup>๑๖</sup> <https://www.nbt.go.th/Information>

ทั้งนี้ สำนักงาน กสทช.มิได้ดำเนินการชี้แจงข้อมูล เหตุผลในประเด็นข้อกังวล ข้อสังเกต หรือข้อสงสัยเกี่ยวกับการรวมกิจการนี้ และไม่ปรากฏข้อมูลว่าได้มีการนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาใช้ประกอบการพิจารณาของ กสทช.ในการลงมติดังกล่าว

๒) การรวมกิจการของบริษัท ทู กับบริษัท ดีแทค จะส่งผลเสียต่อสิทธิที่จะเลือก (The right to choose) ของผู้บริโภคในการใช้บริการโทรคมนาคมลดน้อยลง เนื่องจากผู้ประกอบการรายใหญ่มีจำนวนลดน้อยลง ส่งผลทำให้ผลิตภัณฑ์หรือบริการที่มีอยู่เหล่านั้นที่ถูกนำเสนอต่อผู้บริโภคมีจำนวนลดน้อยลง หรือมีคุณภาพลดลง เพราะขาดกลไกการแข่งขันทางราคาของคู่แข่งที่เสรีและเป็นธรรม ซึ่งอาจกระทบต่อหน้าที่ของรัฐตาม มาตรา ๖๐ และมาตรา ๗๕ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งกำหนดให้การใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ เช่น เพื่อกิจการโทรคมนาคม จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะ

๓) การละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในการที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้อง และเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา สิทธิที่จะได้รับการพิจารณา และชดเชยความเสียหาย

นอกจากนี้ สำนักงาน กสทช.ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ กสทช. มิได้เปิดเผยรายงานผลการศึกษาของที่ปรึกษาต่างประเทศกรณีการรวมกิจการดังกล่าว และยังมิได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนหรือผู้ใช้บริการเพิ่มเติมแต่อย่างใด จึงน่าจะเป็นกรณีที่มีได้ปฏิบัติตามมาตรา ๕๘ ของ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ อีกทั้งยังมีได้เปิดเผยรายงานการศึกษาในเรื่องนี้ ซึ่งขัดต่อสิทธิที่จะได้รับข้อมูล ข้อเท็จจริงที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจของผู้บริโภค

ในการประชุมนัดพิเศษ ครั้งที่ ๕/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๕ กรรมการ กสทช.เสียงข้างที่ลงมติรับทราบการควรวรรณธุรกิจระหว่าง บมจ .ทรู คอร์ปอเรชั่น (TRUE) และบมจ .โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น (DTAC) เห็นว่าการรวมธุรกิจดังกล่าวไม่เป็นการถือครองธุรกิจให้บริการประเภทเดียวกันซึ่งผู้ฟ้องคดี เห็นว่า อาจเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบของ กสทช.บางท่าน เนื่องจาก พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ มาตรา ๒๔ กำหนดให้ต้องมติเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบ กสทช.ไม่สามารถลงมติรับทราบได้เนื่องจากเป็นกรณีที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ และจะทำให้ กสทช.ไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวตามมาตรา ๒๗ (๑๑) ที่บัญญัติให้อำนาจ กสทช.กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม นอกจากนี้ การลงมติเสียงข้างมากของ กสทช.อาจขัดต่อมาตรา ๒๔ ของ “พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓” รวมถึงประกาศ และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการลงมติของกรรมการ กสทช. ที่กล่าวมาข้างต้น

## ๒. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย มาตรการในการควบคุมและกำกับดูแลผู้ประกอบการให้สินเชื่อที่มีพฤติการณ์เอาเปรียบและละเมิดสิทธิของผู้บริโภค: กรณีบริษัทในเครือบริษัท ศรีสวัสดิ์

### สถานการณ์

สภาองค์กรของผู้บริโภคได้ติดตามสถานการณ์ และดำเนินการผลักดันให้มีการแก้ไขปัญหานั้น เกิดจากการที่ผู้ประกอบการให้สินเชื่อ กรณีบริษัทในเครือบริษัท ศรีสวัสดิ์ คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ได้แก่ บริษัท ศรีสวัสดิ์ พาวเวอร์ ๒๐๑๔ จำกัด โดยมีพฤติการณ์การประกอบธุรกิจลักษณะที่เอาเปรียบผู้บริโภคหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยสภาฯ ได้ดำเนินการทั้งในทางของการให้ความคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค รวมไปถึงการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ปรากฏเป็นผลการดำเนินงานที่เป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองผู้บริโภค ดังนี้

### ๑. ให้ความคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค โดยให้ความช่วยเหลือในด้านคดีความกับผู้บริโภคที่ถูกบริษัทในเครือศรีสวัสดิ์ฟ้องร้องดำเนินคดี

จากกรณีที่สภาองค์กรของผู้บริโภคได้รับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจให้สินเชื่อซึ่งมีพฤติการณ์เอาเปรียบและละเมิดสิทธิของผู้บริโภคหลายประการ อาทิเช่น การไม่ส่งมอบสัญญาฉบับให้กับผู้บริโภค ผู้บริโภคได้รับเงินไม่เต็มตามจำนวนที่ระบุไว้ในสัญญา การเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด การกำหนดข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม การให้กู้ยืมเงินโดยกำหนดให้นำโฉนดที่ดินมาเป็นประกันโดยมิได้มีการจดทะเบียนจำนอง และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่ไม่เป็นธรรม เป็นต้น จนนำไปสู่การให้ความช่วยเหลือด้านคดีความ ดังนี้

- ๑) การให้คำปรึกษาแนะนำ และเป็นพยานในคดีที่ผู้บริโภคถูกฟ้องร้อง
- ๒) การจัดหาทนายความให้กับผู้บริโภค เพื่อต่อสู้คดีที่ผู้บริโภคถูกฟ้องร้อง จำนวน ๕ คดี

การดำเนินการดังกล่าวสามารถพิสูจน์ข้อเท็จจริงในกระบวนการชั้นพิจารณาคดีของศาลเป็นที่รับฟังได้ว่า บริษัทมีพฤติการณ์ส่งมอบเงินกู้ไม่เต็มตามจำนวนที่ระบุไว้ในสัญญา มีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด) เกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี (รวมถึงมีการใช้เอกสารสัญญาปลอมมาใช้ฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้บริโภค ซึ่งผลจากการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในชั้นศาล คือ การไม่ส่งมอบเงินเต็มตามสัญญา ทำให้สัญญาในส่วนที่ไม่ได้มีการส่งมอบเงินกู้ไม่บริบูรณ์เป็นสัญญากู้ยืมเงิน และผู้บริโภคเป็นหนี้ที่ต้องชำระเงินคืนตามจำนวนเงินที่ได้รับมาเท่านั้น<sup>๑๗</sup> ในส่วนของการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดที่ร้อยละ ๑๕ ต่อปี<sup>๑๘</sup> เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลให้ดอกเบี้ยเป็นโมฆะ เท่ากับสัญญากู้ยืมไม่ได้มีการตกลงเรื่องดอกเบี้ยกันไว้ เงินที่ผู้บริโภคได้ชำระไปแล้วในฐานะที่เป็นดอกเบี้ย จึงเป็นลาภมิควรได้ที่ผู้ประกอบการได้รับไว้และมีหน้าที่ต้องคืนให้แก่ผู้บริโภคตามกฎหมาย ซึ่งผู้บริโภคสามารถนำไปหักกลบลบหนี้กับต้นเงินที่ผู้บริโภคได้รับมาจริงได้ และประเด็นสุดท้ายเมื่อปรากฏว่าเอกสารที่ผู้ประกอบการนำมาฟ้องร้องผู้บริโภคให้ชำระหนี้เป็นเอกสารปลอมแล้ว ย่อมถือ

<sup>๑๗</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ป.พ.พ.) มาตรา ๖๕๐ วรรคสอง

<sup>๑๘</sup> ป.พ.พ. มาตรา ๖๕๔



ว่าผู้ประกอบการธุรกิจไม่มีหลักฐานการกู้ยืมเงินมาฟ้องร้องบังคับให้ผู้บริโภคชำระหนี้ได้<sup>๑๙</sup> ศาลจึงพิพากษายกฟ้องของบริษัท<sup>๒๐</sup>

สภาฯ ได้ดำเนินการจัดแถลงข่าวเปิดคำพิพากษา กรณีธุรกิจการให้กู้ยืมเงินที่ละเมิดสิทธิผู้บริโภคเกี่ยวกับประเด็นของบริษัทในเครือศรีสวัสดิ์ ในการใช้เอกสารสัญญากู้ปลอมฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้บริโภค และการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ในวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๖ ซึ่งในวันดังกล่าวมีตัวแทนของบริษัทเข้าร่วมในการแถลงข่าวด้วย โดยตัวแทนของบริษัทได้รับในข้อเท็จจริงที่ว่า บริษัทในเครือไม่ได้ส่งมอบสัญญาค้ำประกันให้กับผู้กู้จริง และมีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ส่วนในกรณีเอกสารสัญญากู้ปลอมนั้นตัวแทนของบริษัทชี้แจงว่า อาจเป็นความผิดพลาดของพนักงาน ซึ่งตัวแทนของบริษัทแจ้งว่าบริษัทพร้อมปรับปรุงสัญญาการเงินต่างๆ ให้ถูกต้อง<sup>๒๑</sup>

ท้ายที่สุด สภาผู้บริโภคได้จัดให้มีการประชุมร่วมกับผู้บริหารของบริษัท ศรีสวัสดิ์ คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) โดยมีข้อตกลงร่วมกันเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการทำสัญญาและยกระดับแนวทางการปฏิบัติที่ดีของบริษัทเพื่อสร้างความรับผิดชอบต่อผู้บริโภค ดังนี้<sup>๒๒</sup>

๑. ให้บริษัทส่งมอบสัญญากู้ยืมเงินให้กับผู้บริโภคทันทีเมื่อลงนามในสัญญาตามประกาศของ สคบ. และหากเป็นลูกค้าโดยทั่วไปไม่ควรส่งมอบสัญญาเกิน ๑๕-๓๐ วัน
๒. ให้ติดป้ายแสดงข้อมูลทั้งในศูนย์ให้บริการสินเชื่อและช่องทางการสื่อสารอื่นๆ เพื่อแจ้งสิทธิของผู้ใช้บริการในการได้รับสัญญา เพื่อให้ผู้ใช้บริการสามารถตรวจสอบได้ว่าได้ทำสัญญากับบริษัทใด มีมูลหนี้เงินต้นเป็นเท่าไร มีการเก็บค่าธรรมเนียมหรือไม่ และอัตราดอกเบี้ยเป็นเท่าไร
๓. ประกาศประชาสัมพันธ์ทั้งที่ศูนย์บริการและช่องทางการสื่อสารอื่นๆ ของบริษัท ให้ชัดเจนถึงอัตราดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม ที่แต่ละบริการของแต่ละบริษัทในเครือที่จะเรียกเก็บกับผู้ใช้บริการ รวมถึงค่าธรรมเนียมต่างๆ เตือนให้กับประชาชนผู้ใช้บริการ
๔. เมื่อผู้ใช้บริการขอสินเชื่อชำระหนี้งวดสุดท้ายครบถ้วนแล้ว จะต้องคืนสมุดทะเบียนรถ หรือโฉนดที่ดินให้กับผู้ขอสินเชื่อโดยไม่ชักช้า
๕. ให้บริษัทให้ความร่วมมือกับสภาผู้บริโภคในการจัดพนักงานและช่องทางประสานงานเพื่อตรวจสอบและแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนหรือความเดือดร้อนของผู้บริโภคโดยเร็ว

## ๒. ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(๑) แจ้งข้อมูลพฤติกรรมของบริษัทในเครือศรีสวัสดิ์ ที่มีพฤติการณ์ให้กู้ยืมเงินเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค และส่งเอกสารหลักฐานให้แก่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.)

<sup>๑๙</sup> ป.พ.พ. มาตรา ๖๕๓

<sup>๒๐</sup> สภาองค์กรของผู้บริโภค, ผู้บริโภคชนะ! ศาลชี้ชัด ‘ศรีสวัสดิ์’ ใช้เอกสารปลอม (๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๖)

<[https://www.tcc.or.th/๑๔๑๑๒๕๖๖\\_srisawad\\_news/](https://www.tcc.or.th/๑๔๑๑๒๕๖๖_srisawad_news/)>

<sup>๒๑</sup> สภาองค์กรของผู้บริโภค, โกล่เกลี่ย ผู้กู้ - ศรีสวัสดิ์ สภาผู้บริโภคยืนยัน สัญญาเงินกู้ต้องถูกกฎหมาย (๘ ธันวาคม ๒๕๖๖) <[https://www.tcc.or.th/๐๘๑๒๕๖๖\\_srisawasloan/](https://www.tcc.or.th/๐๘๑๒๕๖๖_srisawasloan/)>

<sup>๒๒</sup> สภาองค์กรของผู้บริโภค, เจาะเบื้องลึกธุรกิจเงินด่วนชื่อดัง กับปัญหาที่ผู้บริโภคโดนเอาเปรียบ (๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗) <[https://www.tcc.or.th/๑๖๐๒๕๖๗\\_srisawad\\_article-midi/](https://www.tcc.or.th/๑๖๐๒๕๖๗_srisawad_article-midi/)>

นำไปสู่การตรวจสอบผู้ประกอบการธุรกิจ และการปรับปรุงประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ธุรกิจ การให้กู้ยืมเงินเพื่อผู้บริโภคของสถาบันการเงินเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยปัจจุบันมี การออก“ ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้กู้ยืมเงินเพื่อผู้บริโภคเป็นธุรกิจที่ ควบคุมสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๕ ”ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ.๒๕๖๖

(๒) แจ้งข้อมูลพฤติกรรมของบริษัทในเครือศรีสวัสดิ์ ที่มีพฤติการณ์ให้กู้ยืมเงินเออาร์ด เอาเปรียบผู้บริโภค และข้อมูลกลุ่มผู้เสียหายให้แก่กรมสอบสวนคดีพิเศษ นำไปสู่การสืบสวนเพื่อพิจารณา รับดำเนินการเป็นคดีพิเศษ ในคดีอาญาความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ตาม พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๕๖๐ และการพิจารณาจัดทำบันทึกข้อตกลงความ ร่วมมือ (MOU) เรื่อง การประสานความร่วมมือในการดำเนินคดีคุ้มครองผู้บริโภค และการคุ้มครองและ พิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค ระหว่าง กรมสอบสวนคดีพิเศษกับสภาองค์กรของผู้บริโภค เพื่อประสานและให้ ความร่วมมือในการดำเนินคดีความผิดตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค และสนับสนุนและแลกเปลี่ยน ข้อมูลเรื่องร้องเรียน ข้อมูลด้านวิชาการ อันเป็นประโยชน์ในการสืบสวน สอบสวน หรือป้องกัน ปราบปรามความผิดอันเป็นคดีพิเศษ และการพัฒนานโยบายคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น

(๓) แจ้งข้อมูลพฤติกรรมของบริษัทในเครือศรีสวัสดิ์ ที่มีพฤติการณ์ให้กู้ยืมเงินเออาร์ดเอา เปรียบผู้บริโภคแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) นำไปสู่การพิจารณานำข้อมูลดังกล่าวไปประกอบการ พิจารณานอญาดและตรวจสอบการดำเนินธุรกิจของกลุ่มบริษัทที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ธปท. ตาม หลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำกับดูแลให้มี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

(๔) แจ้งข้อมูลพฤติกรรมของบริษัทในเครือศรีสวัสดิ์ ที่มีพฤติการณ์ให้กู้ยืมเงินเออาร์ด เอาเปรียบผู้บริโภคแก่ คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ซึ่งบริษัท ศรีสวัสดิ์ คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)<sup>๒๓</sup> เป็นบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ แต่บริษัทในเครือปรากฏพฤติการณ์การ ประกอบธุรกิจที่ละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ประกอบกิจการอย่างไม่มีธรรมาภิบาล จึงแจ้ง ก.ล.ต. ขอให้ ดำเนินการตรวจสอบธรรมาภิบาลของบริษัท ศรีสวัสดิ์ คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และพิจารณา ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

## ๒. ปัญหาทางกฎหมายและมาตรการในระดับนโยบายที่กระทบถึงสิทธิของผู้บริโภค

สภาองค์กรของผู้บริโภคพบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจให้บริการ สินเชื่อ กรณี บริษัทในเครือศรีสวัสดิ์ ที่ได้ร้องเรียนมายังสภาฯ และได้มีการดำเนินการแก้ไข้ปัญหาไปแล้ว ข้างต้นนั้น มีสาเหตุที่สำคัญมาจากช่องว่างในการกำหนดและบังคับใช้มาตรการควบคุมและกำกับดูแลผู้ ประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อทั้งในส่วนของกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องที่กระทบถึงสิทธิของผู้บริโภค โดยอาจจะระบุลักษณะของปัญหาได้ ดังนี้

### ๒.๑ ช่องว่างในการประกอบธุรกิจสินเชื่อบางลักษณะที่ยังไม่มีกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแล

<sup>๒๓</sup> ปัจจุบันมีบริษัท ศรีสวัสดิ์ แคปปิตอล จำกัด ได้ดำเนินการชำระบัญชีเสร็จสิ้นเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๖ หลังจาก โอนกิจการให้กับ บริษัท ศรีสวัสดิ์ แคปปิตอล ๑๙๖๙ จำกัด (มหาชน)

การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจในลักษณะของการให้สินเชื่อ นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะอาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ กำหนดประเภทของกิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ ๕ แห่ง พ.ว.๕๘ เสียก่อน ซึ่งในปัจจุบันปรากฏว่ายังมีการประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อ บางลักษณะที่ทำกันอย่างแพร่หลายแต่ไม่ได้มีประกาศเพื่อกำกับดูแลเป็นการเฉพาะ เช่น ในกรณีของการประกอบธุรกิจให้สินเชื่อที่มีโฉนดที่ดินเป็นหลักประกันโดยไม่มีการจดจำนอง เป็นต้น

## ๒.๒ ความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับผู้ประกอบธุรกิจภายใต้การกำกับดูแล

แม้จะเป็นที่แน่ชัดว่าการประกอบธุรกิจลักษณะของการให้สินเชื่อในลักษณะของสถาบันการเงิน เป็นธุรกิจที่ต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมาย และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ก็ตาม แต่ในรายละเอียดของการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจนั้น มีหลักเกณฑ์ที่ถูกกำหนดขึ้นโดย ธปท.เป็นจำนวนมาก ซึ่งเกินกว่าที่ผู้บริโภคหรือแม้กระทั่งหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้บริโภคจะทำความเข้าใจเนื้อหาของกฎเกณฑ์เหล่านั้นได้อย่างครบถ้วน ทำให้เมื่อผู้ประกอบธุรกิจใช้วิธีการดำเนินธุรกิจลักษณะที่เอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคแล้ว แม้จะมีข้อสงสัยเกิดขึ้นว่า ผู้ประกอบธุรกิจสามารถดำเนินการดังกล่าวได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่การจะยืนยันผลทางกฎหมายในประเด็นปัญหาดังกล่าว ก็ทำได้เพียงการอาศัยคำตอบจาก ธปท.ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงเท่านั้น

ตัวอย่างเช่น การที่บริษัท ศรีสวัสดิ์ พาวเวอร์ ๒๐๑๔ จำกัด มีชื่อเป็นผู้ให้กู้ในสัญญากู้ยืมเงินที่พิพาทกัน แต่ไม่ได้เป็นผู้ถือใบอนุญาตประกอบธุรกิจลักษณะของการให้สินเชื่อโดยตรง ซึ่งหากพิจารณาตามกฎหมายพบว่า บริษัท ศรีสวัสดิ์ พาวเวอร์ ๒๐๑๔ จำกัด ได้ดำเนินการให้สินเชื่อที่มีอัตราไม่เกินร้อยละ ๑๕ ทำให้ไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ และไม่ต้องขอใบอนุญาตตามประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับของธนาคารแห่งประเทศไทย

### อัตราดอกเบี้ยสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ (P-Loan) สินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ (Nano Finance) และบัตรเครดิต (Credit Card)<sup>๒๔</sup>

#### ๑. สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ (P-Loan)

ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. ๑๒/๒๕๖๓ เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓ กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจ สามารถเรียกเก็บดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ หรือค่าธรรมเนียมใด ๆ เกี่ยวกับสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ จากผู้บริโภค เมื่อคำนวณรวมกันแล้วแบบลดต้นลดดอก (Effective rate) ต้องไม่เกินร้อยละ ๒๕ ต่อปี สำหรับ สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับที่มีใช้สินเชื่อที่มีทะเบียนรถเป็นหลักประกัน และต้องไม่เกินร้อยละ ๒๔ ต่อปี สำหรับสินเชื่อที่มีทะเบียนรถเป็นหลักประกัน

<sup>๒๔</sup> <https://www.bot.or.th/content/dam/bot/documents/th/our-services/bot-license-check/interest.pdf>

## ๒. สินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ (Nano Finance)

ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่ สนส. ๑๓/๒๕๖๓ เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการประกอบธุรกิจสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓ กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจสามารถเรียกเก็บดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ หรือค่าธรรมเนียมใด ๆ เกี่ยวกับสินเชื่อ รายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับจากผู้บริโภค เมื่อคำนวณรวมกันแล้วแบบลดต้นลดดอก (Effective rate) ต้องไม่เกินร้อยละ ๓๓ ต่อปี

## ๓. บัตรเครดิต (Credit Card)

ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่ สนส. ๑๑/๒๕๖๓ เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓ กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจสามารถเรียกเก็บดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ หรือค่าธรรมเนียมใด ๆ เกี่ยวกับบัตรเครดิตจากผู้บริโภค เมื่อคำนวณรวมกันแล้วแบบลดต้นลดดอก (Effective rate) ต้องไม่เกินร้อยละ ๑๖ ต่อปี

ผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจ ตามข้อ ๑, ๒ และ ๓ ข้างต้น ให้คิดอัตราดอกเบี้ยจะต้องเป็นไปตามกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมาตรา ๖๕๔ บัญญัติห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี

การเปิดช่องของกฎหมายดังกล่าวส่งผลต่อสิทธิหน้าที่ของผู้บริโภคอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ ผู้ประกอบธุรกิจที่มีได้มีใบอนุญาตการประกอบธุรกิจให้สินเชื่อ แต่ยังสามารถประกอบธุรกิจให้สินเชื่อส่วนบุคคล หรือสินเชื่อเพื่อประกอบอาชีพได้ ส่งผลทำให้มีการทำสัญญากู้ยืมเงินที่ไม่เป็นธรรมหรือให้ข้อมูลไม่ครบถ้วนถูกต้อง เช่น การโฆษณาให้ประชาชนเชื่อว่าการกู้ยืมเงินดังกล่าวเป็นสัญญาที่ทำกับบริษัทเงินทุน ศรีสวัสดิ์ จำกัด (มหาชน) โดยตรง จะมีลักษณะเป็นการให้คำพรรณาคุณภาพสินค้าหรือบริการแก่ผู้บริโภคอย่างไม่ถูกต้องหรือไม่ หรืออาจส่งผลต่อความสมบูรณ์ของสัญญาหรือสิทธิในการเรียกดอกเบี้ยว่าผู้ประกอบธุรกิจจะเรียกได้หรือไม่ เพียงใดด้วย

### ๒.๓ การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภค

หากพิจารณากฎเกณฑ์และมาตรการที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งในส่วนของกฎเกณฑ์และมาตรการที่ใช้กำกับดูแลการประกอบธุรกิจซึ่งกำหนดขึ้นและบังคับใช้โดย ธปท. หรือกฎเกณฑ์และมาตรการที่ใช้บังคับกับผู้ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อในการให้บริการแก่ผู้บริโภคซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมเนื้อหาของสัญญา หรือเนื้อหาของโฆษณาก็ตาม จะพบว่ากฎเกณฑ์หรือมาตรการเหล่านั้นมีอยู่อย่างครบถ้วนในระดับหนึ่งแล้ว แต่ก็ยังปรากฏปัญหาพฤติกรรมประกอบธุรกิจที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นอยู่ดี ไม่ว่าจะเป็นการหลอกลวงในกระดาษเปล่า การไม่ส่งมอบสัญญาที่ฉบับให้แก่ผู้กู้ การส่งมอบเงินกู้ไม่ครบตามจำนวนที่ระบุไว้ การระบุชื่อผู้ให้กู้ไม่ตรงกับผู้มีชื่อในใบอนุญาตประกอบธุรกิจ การโฆษณาที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง ฯลฯ ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้ ผู้ประกอบธุรกิจล้วนกระทำอย่างเปิดเผยในลักษณะที่เห็นได้ชัดว่าไม่ได้คำนึงถึง

กฎเกณฑ์และมาตรการที่ใช้บังคับกับการประกอบธุรกิจของตนเลย โดยอาศัยอำนาจต่อรองและสถานะในทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าทำให้ผู้บริโภคต้องเข้าทำสัญญาด้วยอย่างไม่อาจโต้แย้งได้

การที่ผู้ประกอบการมีพฤติกรรมการเอาเปรียบผู้บริโภคได้อย่างเปิดเผยเช่นนี้ จึงเป็นที่น่าสงสัยว่า หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายนั้น มีมาตรการที่ใช้เพื่อตรวจสอบว่า ผู้ประกอบธุรกิจได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่ใช้กำกับดูแลธุรกิจเหล่านั้นอย่างเพียงพอแล้วหรือไม่ เพียงใด เพราะหากหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายเพียงแต่ใช้อำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ไว้คุ้มครองสิทธิให้แก่ผู้บริโภคไว้เท่านั้น แต่กลับไม่ได้มีการบังคับใช้มาตรการเหล่านั้นกับผู้ประกอบธุรกิจอย่างจริงจัง โดยปล่อยให้เป็นเรื่องที่ผู้บริโภคจะต้องดำเนินการเรียกร้องเพื่อคุ้มครองสิทธิตนเองเสียก่อนแล้ว ย่อมเป็นช่องทางให้ผู้ประกอบธุรกิจอาศัยโอกาสเอาเปรียบผู้บริโภคได้ เนื่องจากธรรมชาติของผู้บริโภคนั้น มักจะถูกบีบบังคับจากความจำเป็นในการดำรงชีพและภาวะทางเศรษฐกิจให้ต้องยอมรับเงื่อนไขอันไม่เป็นธรรมที่ผู้ประกอบการกำหนดขึ้นฝ่ายเดียวอยู่เสมอ โดยที่ผู้บริโภคส่วนมากมักไม่ได้มีการดำเนินการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของตนอย่างเพียงพอ ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องได้จัดให้มีมาตรการตรวจสอบผู้ประกอบการให้ผู้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์อย่างถูกต้องให้มากขึ้นแล้ว ย่อมเป็นแรงผลักดันให้ผู้ประกอบธุรกิจเกิดความรับผิดชอบในการที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างถูกต้องโดยไม่จำเป็นต้องมีการร้องเรียนจากผู้บริโภคเสียก่อน ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับความเป็นธรรมจากการทำสัญญาให้มีมากขึ้นตามไปด้วย

#### ๒.๔ การกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรการให้สอดคล้องกับกลยุทธ์ของผู้ประกอบธุรกิจ

ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งในการกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรการเพื่อใช้บังคับกับผู้ประกอบธุรกิจ คือ ผู้ประกอบธุรกิจมักมีกลยุทธ์ในการดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยงผลบังคับของกฎเกณฑ์และมาตรการที่หน่วยงานของรัฐกำหนดขึ้นอยู่เสมอ ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐไม่ได้มีการติดตามรายละเอียดของกลยุทธ์เหล่านี้ และปรับเปลี่ยนมาตรการให้สอดคล้องกับการดำเนินการที่เปลี่ยนไปแล้ว ย่อมส่งผลให้กฎเกณฑ์หรือมาตรการที่กำหนดขึ้นนั้นไม่สามารถให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของผู้บริโภคได้อย่างเพียงพอ

ตัวอย่างเช่น การทำสัญญากู้ยืมเงินโดยใช้วิธีการให้ผู้กู้ยืมออกเป็นตัวสัญญาใช้เงินไว้ให้กับผู้ให้กู้ ซึ่งมีแนวคำพิพากษาศาลฎีกาวินิจฉัยไว้ว่า การกำหนดดอกเบี้ยตามตัวสัญญาใช้เงินไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับการกู้ยืมเงิน ทำให้คิดดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปีได้<sup>๒๕</sup> ซึ่งการทำสัญญาในลักษณะดังกล่าว หากผู้กู้เป็นผู้ประกอบธุรกิจที่มีการออกตัวสัญญาใช้เงินเป็นปกติอยู่แล้ว ย่อมไม่มีข้อสงสัยแต่ประการใด แต่สำหรับผู้กู้ที่เป็นบุคคลทั่วไปซึ่งไม่เคยมีการออกตัวสัญญาใช้เงินมาก่อนเลย หรืออาจไม่รู้จักตัวสัญญาใช้เงินเสียด้วยซ้ำ การทำสัญญาในลักษณะดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นถึงเจตนาของผู้ให้กู้ที่จะหลีกเลี่ยงกฎเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับกับการกู้ยืมเงินเพื่อให้เรียกดอกเบี้ยได้มากขึ้นเท่านั้น การออกตัวสัญญาใช้เงินดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นเจตนาลวงที่สร้างขึ้นเพื่ออำพรางนิติกรรมการกู้ยืมเงิน ต้องตกเป็นโมฆะ และนำเอากฎหมายที่ใช้บังคับกับการกู้ยืมเงินมาใช้กับสัญญาที่สร้างขึ้น ตาม ป.พ.พ. มาตรา ๑๕๕ หรือการปกปิดค่าใช้จ่ายที่ผู้กู้ต้องรับผิดชอบในสัญญากู้ยืมเงินให้อยู่ในรูปแบบของค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เป็นต้น ดังนั้น การใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อควบคุมและกำกับดูแลผู้ประกอบการให้สินเชื่อจึงต้องมีมาตรการติดตามและป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการใช้กลยุทธ์เพื่อ

<sup>๒๕</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๗๘๓/๒๕๕๑

หลีกเลี่ยงข้อบังคับของกฎหมายในลักษณะเช่นนี้ด้วย เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับความเป็นธรรมจากการทำสัญญาได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

### ๓. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เพื่อแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้บริโภคตามที่ได้อธิบายไว้ข้างต้น สภากงค์กรของผู้บริโภค จึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้ผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพื่อให้การคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคในประเด็นดังต่อไปนี้

#### ๑. การผลักดันให้มีการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อกำกับดูแลการประกอบธุรกิจสินเชื่อให้มีความครอบคลุมมากขึ้น

เพื่อให้การประกอบธุรกิจสินเชื่อมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน และไม่ให้ผู้ประกอบธุรกิจอาศัยอำนาจต่อรองที่เหนือกว่าดำเนินการในลักษณะเอาเปรียบผู้บริโภคได้ จึงควรพิจารณาดำเนินการกำหนดให้การประกอบธุรกิจสินเชื่อที่ทำกันอย่างแพร่หลายแต่ยังไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐอย่างชัดเจน เช่นในกรณีของการประกอบธุรกิจให้สินเชื่อที่มีโฉนดที่ดินเป็นหลักประกันโดยไม่มีภาระจดจำนอง เป็นกิจการที่ต้องขออนุญาตและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย

อย่างไรก็ตาม สภากงค์กรของผู้บริโภค ได้จัดประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง พบว่า การมีข้อเสนอต่อธนาคารแห่งประเทศไทย และกระทรวงการคลังเพื่อกำกับดูแลการประกอบธุรกิจให้สินเชื่อที่มีโฉนดที่ดินเป็นหลักประกันโดยไม่มีภาระจดจำนอง ให้เป็นไปเช่นเดียวกับการกำกับสินเชื่อที่มีทะเบียนรถเป็นหลักประกันนั้น ยังมีข้อจำกัดบางประการที่ไม่ทำให้ยังไม่สามารถจัดการปัญหาได้ กล่าวคือ การออกประกาศเพื่อกำหนดธุรกิจที่ต้องมีการกำกับดูแลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๕๘ นั้น กระทรวงการคลังจะพิจารณาจากมูลค่าทางการตลาด จำนวนผู้ใช้บริการผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมเป็นวงกว้างหรือไม่ ซึ่งสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลังยืนยันว่าการควบคุมการทำสัญญากู้ยืมเงิน หรือการคิดดอกเบี้ยสูงเกินกว่ากฎหมายกำหนดมีพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราเกินกำหนดอยู่แล้ว ในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจกำกับดูแลธุรกิจให้สินเชื่อที่มีโฉนดที่ดินเป็นหลักประกันโดยไม่จดจำนอง จะกำกับดูแลได้เฉพาะธุรกิจที่กฎหมายกำหนดให้ต้องขอใบอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น ช่องว่างในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจดังกล่าวจึงยังเป็นเรื่องที่ต้องมีการผลักดันให้มีการแก้ไขต่อไป<sup>๒๖</sup>

#### ๒. หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลผู้ประกอบการให้สินเชื่อตามกฎหมาย ควรดำเนินการจัดทำประมวลหลักเกณฑ์และมาตรการที่เป็นประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่ครบถ้วนและทำความเข้าใจได้ง่าย

ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้บริโภค หรือหน่วยงานที่เข้ามาดูแลคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคดังเช่นในกรณีของสภากงค์กรของผู้บริโภค สามารถศึกษาและทำความเข้าใจกฎเกณฑ์เบื้องต้นที่เกี่ยวข้องในระดับเพียง

<sup>๒๖</sup> สภากงค์กรของผู้บริโภค , เจาะเบื้องลึกธุรกิจเงินด่วนชื่อดัง กับปัญหาที่ผู้บริโภคโดนเอาเปรียบ (๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗) <[https://www.tcc.or.th/๑๖๐๒๒๕๖๗\\_srisawad\\_article-midi/](https://www.tcc.or.th/๑๖๐๒๒๕๖๗_srisawad_article-midi/)>

พอที่จะนำไปใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคได้ ตัวอย่างเช่น ในกรณีของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งมีกฎเกณฑ์จำนวนมาก ทั้งยังเป็นกฎเกณฑ์เฉพาะด้านที่ไม่อาจทำความเข้าใจได้โดยง่าย ประกอบกับรูปแบบการทำธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจที่มักมีการออกแบบไว้อย่างซับซ้อน เช่นนี้แล้ว แม้หน่วยงานจะได้ดำเนินการออกกฎเกณฑ์และมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคไว้อย่างครบถ้วนในทุกแง่มุมก็ตาม แต่หากไม่สามารถทำการสื่อสารให้ผู้บริโภคเกิดความตระหนักรู้ถึงกฎเกณฑ์และมาตรการเหล่านั้นอย่างเพียงพอในระดับที่สามารถนำไปใช้ปกป้องสิทธิของตนเองในเบื้องต้นได้แล้ว วัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริภคย่อมไม่อาจบรรลุเป้าหมายได้ ทั้งนี้ แม้จะมีหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนในกรณีที่เกิดปัญหาข้อพิพาทขึ้นไว้แล้วเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้บริโภคที่ประสบปัญหาถูกเอาเปรียบหรือถูกละเมิดสิทธิของผู้บริโภคก็ตาม แต่วิธีการดังกล่าว เป็นการแก้ปัญหาได้เฉพาะรายกรณีที่มีเรื่องร้องเรียนเท่านั้น ซึ่งไม่อาจสร้างผลกระทบได้มากเท่ากับการสร้างความตระหนักรู้ถึงสิทธิที่ผู้บริโภคมีให้สังคมได้รับทราบเป็นการทั่วไปมาแต่ต้น อันจะช่วยป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิแก่ผู้บริโภคได้ หรือช่วยให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงมาตรการเพื่อเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการถูกละเมิดสิทธิผู้บริโภคได้อย่างถูกต้องและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

จากการติดตามข้อมูลการกำกับดูแลธุรกิจสินเชื่อพบว่า ปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทย ได้มีการออก “ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่ สกข. ๗/๒๕๖๖ เรื่อง การให้สินเชื่ออย่างรับผิดชอบและเป็นธรรม (Responsible Lending)” ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๖ ซึ่งได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาฉบับประกาศและงานทั่วไป เล่ม ๑๔๐ ตอนพิเศษ ๓๒๖ ง ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๖ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๗ เป็นต้นไป ประกาศฉบับนี้ใช้บังคับกับธุรกิจ ๕ กลุ่มคือ

- ๑) สถาบันการเงินและบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินของสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินทุกแห่ง
- ๒) บริษัทบริหารสินทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทบริหารสินทรัพย์ทุกแห่ง
- ๓) ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตที่มีใช้สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วยกิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ ๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๕๘ (เรื่อง สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ) ทุกแห่ง
- ๔) ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับที่มีใช้สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วยกิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ ๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ (เรื่อง ธุรกิจบัตรเครดิต) ทุกแห่ง
- ๕) ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับที่มีใช้สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วยกิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ ๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ (เรื่อง สินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ) ทุกแห่ง

เนื้อหาของประกาศที่น่าสนใจคือ ครอบคลุมการคุ้มครองดูแลผู้กู้ที่เป็นผู้บริโภคในหลายด้าน เช่น การกำหนดให้ผู้ให้บริการต้องจัดทำและควบคุมโฆษณาให้ม่เนื้อหาที่ “ ถูกต้องและชัดเจน ” “ ครบถ้วนและเปรียบเทียบเงื่อนไข อัตราดอกเบี้ย และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ได้ ” และ “ ไม่กระตุ้นให้ก่อหนี้เกินควร ” เพื่อให้ลูกค้าได้รับและเข้าใจข้อมูลที่จำเป็นจากโฆษณาอย่างเพียงพอต่อการตัดสินใจและส่งเสริมการมีวินัยทางการเงิน หรือการกำหนดให้ผู้ให้บริการต้องดูแลให้ลูกค้าได้รับข้อมูลสำคัญครบถ้วน ไม่เกินจริง ไม่บิดเบือน เพียงพอต่อการตัดสินใจด้วยความเข้าใจที่ถูกต้อง รวมถึงได้รับการเสนอขายผลิตภัณฑ์ที่

สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือความต้องการในการใช้เงินของลูกค้าและไม่ถูกกระตุ้นให้ก่อหนี้เกินควร เป็นต้น<sup>๒๗</sup>

อย่างไรก็ตาม ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวมีลักษณะเป็นแนวทางปฏิบัติของสถาบันการเงินและธุรกิจเกี่ยวกับการให้สินเชื่อ และเป็นการสื่อสารกฎเกณฑ์ไปยังผู้ประกอบการเป็นหลัก ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยควรได้คำนึงถึงการสื่อสารมาตรการที่ใช้ในการควบคุมผู้ประกอบการเหล่านี้ให้ผู้บริโภคได้รับทราบในรูปแบบที่ทำให้ผู้บริโภคสามารถเข้าใจได้โดยง่ายด้วย เพื่อให้ผู้บริโภคตระหนักถึงสิทธิของตนและสามารถดำเนินการเรียกร้องต่อผู้ประกอบการได้ตามสิทธิที่ตนมีต่อไป ในอนาคตจึงควรมีการประเมินประสิทธิผลของประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับนี้ต่อไป

ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยหลายฉบับมีเนื้อหาที่ซับซ้อนจนไม่อาจทำความเข้าใจได้โดยง่ายนัก ย่อมทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถจะตระหนักรู้ถึงสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในกรณีปัญหาข้อพิพาทที่มีความซับซ้อนจากวิธีการประกอบธุรกิจอย่างเพียงพอและทันท่วงที และส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้บริโภคไม่ว่าจะจะเป็นสิทธิที่จะได้รับข้อมูล สิทธิที่จะได้รับความรู้ รวมไปถึงสิทธิที่จะได้รับการชดใช้เยียวยาในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่ตน

### ๓. การเพิ่มมาตรการในเชิงตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภค

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลผู้ประกอบการให้สินเชื่อควรมีมาตรการที่ช่วยในการตรวจสอบการปฏิบัติของผู้ประกอบธุรกิจว่าได้กระทำอย่างสอดคล้องกันกับกฎเกณฑ์และมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคหรือไม่ โดยไม่จำเป็นต้องรอให้เกิดเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคก่อน เพื่อเป็นมาตรการเชิงรุกในการกวดขันให้ผู้ประกอบธุรกิจปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน

ตัวอย่างเช่น การตรวจสอบและประเมินข้อสัญญาที่ผู้ประกอบการใช้กับผู้บริโภคว่ามีความสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ทางกฎหมายหรือไม่ เพียงใด การกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจทำรายงานการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย หรือการกำหนดให้ผู้บริโภคที่เป็นผู้กู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับสัญญา กู้ยืมเงินที่ได้ทำขึ้น เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นช่องทางให้หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแล ได้ทราบถึงการกระทำอันมีลักษณะเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคอย่างทันท่วงที โดยเฉพาะการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายอย่างชัดเจน เช่น การให้ผู้บริโภคลงชื่อในกระดาษเปล่า หรือการไม่ส่งมอบสัญญาฉบับให้ผู้บริโภค เป็นต้น นอกจากนี้ ควรมีมาตรการบังคับที่เป็นการลงโทษกับผู้ประกอบธุรกิจที่ปล่อยให้เกิดการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายอย่างชัดเจนและเหมาะสมกับเรื่องด้วย

กรณีตัวอย่างที่น่าสนใจเรื่องหนึ่ง ได้แก่ ปัจจุบันตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่ สกข. ๗/๒๕๖๖ เรื่อง การให้สินเชื่ออย่างรับผิดชอบและเป็นธรรม (Responsible Lending) ได้ให้แนวทางในการโฆษณาไว้ว่า ๒.๓.๑ “การโฆษณา การตั้งข้อผลิตภัณฑ์สินเชื่อ และการทำการตลาด ต้องไม่มีลักษณะกระตุ้นให้ก่อหนี้เกินควร และต้องไม่มีลักษณะที่ทำให้เข้าใจว่าการให้สินเชื่อของผู้ให้บริการไม่ได้

<sup>๒๗</sup> ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่ สกข.๗/๒๕๖๖ เรื่อง การให้สินเชื่ออย่างรับผิดชอบและเป็นธรรม (Responsible Lending) หน้า ๕-๖



คำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้หรือประวัติการชำระหนี้ของลูกค้าเป็นสำคัญ รวมถึงไม่มีลักษณะที่ทำให้เข้าใจว่ากระบวนการอนุมัติสินเชื่อของผู้ให้บริการไม่ได้ทำอย่างรอบคอบ”<sup>๒๘</sup> โดยยกตัวอย่างข้อความที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ดังนี้<sup>๒๙</sup>

#### ตัวอย่างโฆษณาที่มีถ้อยคำไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์

- สนับสนุนให้ก่อหนี้เกินควร เช่น “ของมันต้องมี อยากรู้ต้องได้” “ซื้อมันแค่ไหนก็รวยเหมือนเดิม” “รสนิยมสูงสักมา” “มีหรือเปิดวงเงินไว้ พร้อมใช้ซื้อมันได้หลาย brand”
- แสดงให้เห็นว่าอาจไม่ได้พิจารณาความสามารถในการชำระหนี้ เช่น “ใคร ๆ ก็กู้ได้” “ไม่ดูเครดิต ก็กู้ได้” “ไม่เช็คบูโร” “ไม่เช็คเครดิตบูโร”
- แสดงให้เห็นว่าการกู้เป็นเรื่องที่ไม่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ ซึ่งเข้าข่ายเป็นการเร่งให้ก่อหนี้เกินควร เช่น “กู้เงินเรื่องง่าย ๆ” “กู้ง่าย” “อนุมัติง่าย”

จากการตรวจสอบโฆษณาของผู้ประกอบธุรกิจในช่วงเวลาของเดือนมีนาคม ๒๕๖๗ ยังพบเห็นโฆษณาที่ใช้ถ้อยคำที่มีลักษณะใกล้เคียงกันกับที่ยกตัวอย่างไว้ข้างต้น แม้จะไม่ใช้คำเดียวกัน แต่ก็สื่อความหมายไปในทำนองเดียวกัน ซึ่งสำหรับการโฆษณาที่ได้กระทำอย่างเปิดเผยเช่นนี้ ควรได้มีมาตรการตรวจสอบที่แสดงให้เห็นว่า หน่วยงานที่ได้ออกกฎเกณฑ์มาใช้บังคับกับธุรกิจ ประสงค์จะให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ประกาศใช้อย่างจริงจังด้วย

ตัวอย่างข้อความโฆษณาสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ (ข้อมูล ณ วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๖๗)

**กู้เงินอาชีพอิสระกับคริสต์มาส อนุมัติไว ได้วงเงินสูง**

**สินเชื่อบุคคลอิสระ ยื่นกู้ง่าย ไม่ต้องมีคนค้ำ**

**สินเชื่อถูกกฎหมาย ผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระสามารถกู้ได้ เลือกผ่อนได้ตามใจ**

กรณีของข้อความโฆษณาที่ได้กล่าวถึงข้างต้น จะเห็นได้ว่า เพียงแค่ผู้ประกอบธุรกิจเลือกใช้คำที่ไม่ตรงกับที่หน่วยงานได้ยกตัวอย่างไว้ ก็พอที่จะทำให้เกิดข้อสงสัยได้แล้วว่า เป็นการปฏิบัติผิดไปจากหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานกำหนดเอาไว้หรือไม่ หรือเทคนิคการตลาดโดยจ้างให้มีการเขียนรีวิวในทำนองว่า

<sup>๒๘</sup> เรื่องเดียวกัน เอกสารแนบที่ ๒ หน้า ๒/๔

<sup>๒๙</sup> เรื่องเดียวกัน

เป็นผู้บริโภคที่เคยกู้ยืมมาก่อน และสามารถกู้ยืมได้ง่ายโดยไม่มีภาระเช็คเครดิตบูโร เป็นต้น เมื่อข้อความเหล่านี้ถูกแสดงเอาไว้ตามเว็บไซต์ที่มีชื่อเสียงต่าง ๆ ซึ่งผู้บริโภคเองมักมีการหาข้อมูลในลักษณะนี้ก่อนตัดสินใจอยู่แล้ว จึงเป็นช่องทางให้ผู้ประกอบธุรกิจหลีกเลี่ยงกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ได้อย่างไม่ยากเย็นนัก และส่งผลให้กฎเกณฑ์ที่ออกมานั้นไม่อาจให้ผลอย่างที่คาดหวังไว้ในที่สุด ดังนั้น หน่วยงานที่ออกกฎเกณฑ์เหล่านี้จึงควรคำนึงถึงการติดตามผลและปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ

### บทวิเคราะห์สิทธิผู้บริโภคสากล

๑. การประกอบกิจการของบริษัท ศรีสวัสดิ์ พาวเวอร์ ๒๐๑๔ จำกัด ซึ่งเป็นผู้ให้กู้ตามสัญญา กู้ยืมเงินกับผู้บริโภค แต่บริษัท ฯ กลับมิได้เป็นผู้ถือใบอนุญาตประกอบธุรกิจในลักษณะของการให้สินเชื่อโดยตรง ซึ่งหากพิจารณาตามกฎหมายแล้ว บริษัทไม่ควรที่จะมีสิทธิดำเนินการในทางที่เป็นการประกอบธุรกิจภายใต้ใบอนุญาตนี้ได้ การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยละเลยมิได้ดำเนินการตรวจสอบใบอนุญาตของบริษัทดังกล่าวตามที่สภาองค์กรของผู้บริโภคทำหนังสือสอบถามให้ติดตามตรวจสอบ รวมถึงการดำเนินกิจการที่อาจเข้าข่ายที่เป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ส่งผลทำให้ผู้บริโภคมิได้รับสิทธิที่จะได้รับข้อมูล (The right to be informed) และสิทธิที่จะเลือก (The right to choose) บริการที่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือมีความโปร่งใสในการดำเนินกิจการ

๒. ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจให้สินเชื่อที่มีใช้สถาบันการเงินควรดำเนินการกำหนดให้บริษัทในเครือของบริษัท ศรีสวัสดิ์ คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และดำเนินการเฝ้าระวัง ติดตามดำเนินคดีแก่บริษัทในเครือดังกล่าวเมื่อพบว่ามี การกระทำผิดกฎหมาย และควรเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณชน การที่ ธปท. มิได้ดำเนินการในเรื่องนี้ จึงอาจเข้าข่ายการละเมิดต่อสิทธิที่จะได้รับความรู้ (The right to consumer education) ของประชาชนหรือผู้บริโภคที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจเลือกบริการธุรกิจให้สินเชื่อที่ปฏิบัติตามกฎหมาย นอกจากนี้ ด้วยเหตุที่กฎเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทยมีความซับซ้อน จนคนทั่วไปไม่สามารถทำความเข้าใจได้ง่ายนัก ย่อมทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถจะตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในกรณีปัญหาข้อพิพาทที่มีความซับซ้อนจากวิธีการประกอบธุรกิจอย่างเพียงพอและทันท่วงที และส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้บริโภคไม่ว่าจะเป็นสิทธิที่จะได้รับข้อมูล สิทธิที่จะได้รับความรู้ รวมไปถึงสิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่ตน

นอกจากนี้ เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับบริษัท ศรีสวัสดิ์ พาวเวอร์ ๒๐๑๔ จำกัด ยังคงพบปัญหาการร้องเรียนลักษณะในทำนองเดียวกันอย่างต่อเนื่อง สาเหตุหนึ่งอาจเกิดจากสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) มิได้บังคับใช้ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้กู้ยืมเงินเพื่อผู้บริโภคเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา จึงอาจเข้าข่ายที่ สคบ. มิได้ให้ข้อมูลความรู้แก่ผู้บริโภคหรือประชาชนอย่างเพียงพอในเรื่องนี้

### ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลผู้ประกอบการให้สินเชื่อควรมีกลไกการติดตามข้อเท็จจริงในการประกอบธุรกิจ เพื่อให้ทราบถึงกลยุทธ์ที่ผู้ประกอบการใช้หลีกเลี่ยงผลบังคับของกฎเกณฑ์และมาตรการที่หน่วยงานของรัฐกำหนดขึ้น ทั้งนี้ หน่วยงานอาจประสานความร่วมมือกับสภาองค์กรของผู้บริโภคที่มีบทบาทในการให้ความคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค เพื่อขอทราบข้อคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหา แนวทางแก้ไขเพื่อให้มีการกำกับดูแลธุรกิจที่มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

### ๓. ข้อเสนอแนะนโยบายและมาตรการคุ้มครองผู้บริโภค กรณีเจ็บป่วยวิกฤตฉุกเฉิน มีสิทธิทุกที่ (UCEP)

#### ความเป็นมา

การดำเนินงานด้านบริการสุขภาพให้ความสำคัญเกี่ยวกับการใช้บริการของผู้บริโภคกรณีการเจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤตที่สีแดงและสีเหลือง โดยพบข้อมูลร่องรอยที่ชัดเจนว่า ผู้บริโภคมากกว่าร้อยละ ๙๑ ถูกเรียกเก็บเงินจากโรงพยาบาลเอกชนในกรณีเข้ารับบริการสุขภาพฉุกเฉินวิกฤต และประสบปัญหาถูกวินิจฉัยว่าไม่เข้าข่ายวิกฤตสีแดง หรือกรณีวิกฤตสีแดงไม่สามารถโอนย้ายไปยังหน่วยบริการของตนเองที่ขึ้นทะเบียน หรือหน่วยบริการคู่สัญญาได้ภายหลัง ๗๒ ชั่วโมง เนื่องจากรัฐบาลกำหนดให้ผู้บริโภคทุกคนสามารถไปใช้บริการเจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤตสีแดงได้ทั้งหน่วยงานรัฐและเอกชนโดยไม่มีสิทธิเรียกเก็บเงินภายใน ๗๒ ชั่วโมง ทำให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ หรือหนี้สินของผู้บริโภค ซึ่งอาจนำไปสู่ความล้มละลายจากการเจ็บป่วยได้ทั้งที่ควรได้รับบริการโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย

ในช่วง ๒-๓ ปีที่ผ่านมา สภาองค์กรของผู้บริโภคได้ผลักดันข้อเสนอแนะ กรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินฉุกเฉิน มีสิทธิทุกที่ (UCEP) ผ่านหลายช่องทาง เช่น ราวปี พ.ศ. ๒๕๖๔-๒๕๖๕ การจัดเวทีสาธารณะและข้อมูลงานวิจัยผลักดันนโยบายและมาตรการคุ้มครองผู้บริโภค ด้านสิทธิ UCEP และเปิดผลการศึกษาวินิจฉัยเพื่อผลักดันนโยบายและมาตรการคุ้มครองผู้บริโภค ด้านสิทธิ UCEP ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๖ และในช่วงเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๖ สภาฯ ได้หารือกับเลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และรองปลัดกระทรวงสาธารณสุข และเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๖ ผู้บริหารสภาฯ ได้หารือกับเลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และรองปลัดกระทรวงสาธารณสุข

#### การจัดทำข้อเสนอถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สภาองค์กรของผู้บริโภคได้ดำเนินการจัดทำข้อเสนอแนะกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤต มีสิทธิทุกที่ (UCEP) ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ

- ๑) สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (สพฉ.)
- ๒) กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข
- ๓) คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์
- ๔) กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ และกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข

นอกจากนี้ สภาฯ ยังเสนอตัวเป็นคณะทำงานขับเคลื่อนและพัฒนาสิทธิประโยชน์ผู้ป่วยฉุกเฉินตามนโยบาย “เจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤต มีสิทธิทุกที่” (UCEP)<sup>๓๐</sup> และเมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๖ มีการหารือระหว่างสภาองค์กรของผู้บริโภคกับรองปลัดกระทรวงสาธารณสุขในประเด็นเรื่องนโยบาย UCEP

วันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๖ สภาผู้บริโภคได้ทำหนังสือถึงเลขาธิการสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ เพื่อติดตามข้อเสนอแนะนโยบายที่เสนอต่อ สพฉ.เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๕ และวันที่ ๒๕

<sup>๓๐</sup> หนังสือที่ สอบ.นย.๒๗๒/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๕

ตุลาคม ๒๕๖๕ โดยอ้างอิงการดำเนินการตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒

## ประเด็นข้อเสนอนโยบาย<sup>๓๑</sup>

### ข้อเสนอต่อสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ

อ้างอิง หนังสือสภาองค์กรของผู้บริโภคจำนวน ๓ ฉบับคือ วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๕<sup>๓๒</sup> วันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕<sup>๓๓</sup> และวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๖<sup>๓๔</sup>

๑) เกณฑ์การประเมินคัดแยกระดับความฉุกเฉิน (PA) มีการปรับเปลี่ยน โดยขอให้ UCEP ครอบคลุมในกลุ่มผู้ป่วยฉุกเฉิน (สีเหลือง) สามารถเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลได้ก็ดีกว่าจะหาช่วย โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และขอให้นำข้อคิดเห็นของผู้ป่วยและญาติ เป็นหนึ่งในเกณฑ์ประเมินการคัดแยกระดับความฉุกเฉินเข้ามาพิจารณาด้วย

๒) มาตรการกำกับราคาค่ารักษาพยาบาลในสถานพยาบาล กรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤตมีสิทธิทุกที่ (UCEP) โดยใช้อัตราที่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) กำหนด ซึ่งเป็นอัตราราคาค่าบริการตามจริงตามรายการที่กำหนด (fee schedule) และกำกับค่าบริการภายหลัง ๗๒ ชั่วโมงที่พ้นวิกฤต หากผู้บริโภคไม่สามารถหาหรือย้ายโรงพยาบาลได้ โดยให้ใช้อัตราราคาค่าบริการตามจริงตามรายการที่กำหนดจนกว่าจะออกจากโรงพยาบาล

### การตอบกลับของหน่วยงาน

เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๕ สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (สพฉ.) ได้ออกคำสั่ง สพฉ. ที่ ๔๓/๒๕๖๕ แต่งตั้งผู้แทนสภาองค์กรของผู้บริโภคเข้าร่วมเป็นคณะทำงานคุ้มครองสิทธิผู้ป่วยฉุกเฉิน ตามนโยบาย “เจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤต มีสิทธิทุกที่” (UCEP) (ลงวันที่ ๒๗ พ.ค. ๒๕๖๕)

---

<sup>๓๑</sup> ข้อเสนอสิทธิ UCEP เจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤต มีสิทธิทุกที่ ไม่ต้องสำรองจ่าย (๒๐ เมษายน ๒๕๖๕) at <https://www.tcc.or.th/policies/%e0%b8%aa%e0%b8%b4%e0%b8%97%e0%b8%9c%e0%b8%94%e0%b8%a3%e0%b8%a2%e0%b8%99%e0%b8%b4%e0%b8%91%e0%b8%90%e0%b8%9a%e0%b8%97/%e0%b8%a3/>

<sup>๓๒</sup> ที่ สอบ.นย.๑๙๔/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๕

<sup>๓๓</sup> ที่ สอบ.นย.๖๕๔/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕

<sup>๓๔</sup> ที่ TCC.นย.๖๖๐/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๖

## ข้อเสนอต่อกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข

อ้างอิงหนังสือสภา ฯ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๕<sup>๓๕</sup> และหนังสือลงวันที่ ๓ ส.ค. ๒๕๖๖<sup>๓๖</sup>

๑) ขอให้กำกับสถานพยาบาลเอกชนทุกแห่ง ให้ใช้ระบบบันทึกการประเมินคัดแยกระดับความฉุกเฉินของผู้ป่วย (Emergency Pre-Authorization : PA) ซึ่งเป็นระบบบันทึกของสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ หากไม่มีการประเมินให้ถือว่าเข้าข่ายวิกฤตฉุกเฉินทุกราย

๒) ขอให้กำกับการเรียกเก็บเงินการเข้ารับบริการในโรงพยาบาลเอกชน กรณีผู้ป่วยเข้าข่ายผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤต (สีแดง) สถานพยาบาลต้องให้การรักษายาบาลอย่างเต็มความสามารถ โดยห้ามเรียกเก็บค่าใช้จ่ายภายใน ๗๒ ชั่วโมงแรก

๓) ขอให้ตรวจสอบมาตรฐานการให้บริการของสถานพยาบาลเอกชนทุกแห่งทุก ๒ ปี ว่ามีมาตรฐานและแนวทางปฏิบัติในการให้บริการการแพทย์ฉุกเฉินเป็นไปตามนโยบายสิทธิ UCEP ตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ และรายงานผลตรวจสอบให้สาธารณชนทราบ

๔) ขอให้ประชาสัมพันธ์ช่องทางการร้องเรียนแก่ผู้ป่วย กรณีโรงพยาบาลเอกชนไม่ประเมินคัดแยกระดับความฉุกเฉิน และประเมินเข้าเกณฑ์ฉุกเฉินเรียกเก็บเงิน

### การตอบกลับของหน่วยงาน

เมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๕ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข ได้ทำหนังสือเรียนเลขาธิการสำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภค<sup>๓๗</sup> สรุปเนื้อหา คือ ประเด็นการควบคุมและกำหนดราคาเรียกเก็บเงินค่ารักษาพยาบาลของโรงพยาบาลเอกชน ในกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤต (UCEP) และกรณีค่ารักษาพยาบาลในกรณีทั่วไป กรมสนับสนุนบริการสุขภาพตอบกลับว่า กรมฯ ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดค่ารักษาพยาบาลของโรงพยาบาลเอกชนตาม พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ และการดำเนินการในเรื่องนี้อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ ประกอบกับมีการออกประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ฉบับที่ ๑๓ พ.ศ. ๒๕๖๕ เรื่อง การกำหนดสินค้าและบริการควบคุม ในการกำหนดให้บริการรักษาพยาบาล บริการทางการแพทย์ และบริการอื่นของสถานพยาบาลเกี่ยวกับการรักษาโรค เป็นบริการควบคุมแล้ว จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางดังกล่าว

### ข้อเสนอต่อกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์

๑) ขอให้คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ออกมาตรการกำกับโรงพยาบาลเอกชนให้ใช้อัตราค่ารักษาพยาบาลในอัตราเดียวกันระหว่างค่ารักษาพยาบาลในกรณีวิกฤตสีแดง เช่นเดียวกับวิกฤตฉุกเฉินสีแดง เนื่องจากเมื่อเกิดวิกฤตฉุกเฉินด้านสุขภาพ เป็นเรื่องยากสำหรับผู้บริโภคที่จะวินิจฉัยตนเองว่า เป็นวิกฤตสีแดงหรือสีเหลืองเมื่อไปใช้บริการในโรงพยาบาล ย่อมเข้าใจว่าอาการ

<sup>๓๕</sup> ที่ สอ.บ.นย.๑๙๕/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๕

<sup>๓๖</sup> ที่ สอ.บ.นย.๑๒๗/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๓ ส.ค. ๒๕๖๖

<sup>๓๗</sup> ที่ สธ ๐๗๐๖.๐๔/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๕

เจ็บป่วยของตนเป็นวิกฤตสุขภาพสีแดง ตามการศึกษาของกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ พบข้อมูลว่า เมื่อโรงพยาบาลตรวจสอบแล้วเห็นว่าไม่เข้าข่ายวิกฤตสีแดงจะถูกเรียกเก็บเงิน ซึ่งมีค่าบริการแพง ดังนั้น เพื่อลดข้อร้องเรียนเรื่องค่าบริการทางการแพทย์ราคาแพง ลดความขัดแย้ง และเพิ่มการเข้าถึงบริการของผู้บริโภค คณะกรรมการฯ ควรมีมาตรการกำกับค่าบริการพยาบาลที่เรียกเก็บกับผู้ใช้บริการในกรณีฉุกเฉินวิกฤตสีเหลือง

๒) ขอให้มีการกำกับค่าบริการพยาบาลภายหลัง ๗๒ ชั่วโมง กรณีที่ผู้ป่วยไม่สามารถโอนย้ายไปยังหน่วยบริการของตนเองที่ขึ้นทะเบียนไว้ หรือหน่วยบริการคู่สัญญาได้ หรือหน่วยบริการของรัฐภายหลัง ๗๒ ชั่วโมงได้ โดยให้เป็นอัตราเดียวกับค่าบริการในช่วงระยะเวลา ๗๒ ชั่วโมง

๓) ขอให้กรมการค้าภายใน รายงานข้อร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาการค้าค่ารักษาพยาบาล หรือข้อร้องเรียนเกี่ยวกับยา ผลิตภัณฑ์ หรือวัสดุทางการแพทย์ เป็นประจำทุกเดือน และรายงานผลการวินิจฉัยของสำนักงานฯ ต่อสาธารณชนด้วย

๔) ขอให้ผู้แทนสภาองค์กรของผู้บริโภคร่วมเป็นคณะกรรมการพาณิชย์จังหวัด

๕) ขอให้เปิดเผยข้อมูลเรื่องร้องเรียนค่ารักษาพยาบาล

#### การตอบกลับของหน่วยงาน

เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๕<sup>๓๘</sup> อธิบดีกรมการค้าภายในซึ่งมีฐานะเลขาธิการคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ได้ทำหนังสือถึงเลขาธิการสภาฯ

วันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๖ กรมการค้าภายในได้มีหนังสือตอบกลับมายังเลขาธิการสำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภค<sup>๓๙</sup> สรุปเนื้อหา คือ คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (กกร.) ได้ออกประกาศที่เกี่ยวข้อง ๒ ฉบับคือ (๑) ประกาศ กกร.ฉบับที่ ๙ พ.ศ. ๒๕๖๖ เรื่อง การกำหนดสินค้าและบริการควบคุม กำหนดให้ยารักษาโรค เวชภัณฑ์เกี่ยวกับการรักษาโรค และบริการรักษาพยาบาล บริการทางการแพทย์ และบริการอื่นของสถานพยาบาลเกี่ยวกับการรักษาโรค เป็นสินค้าและบริการควบคุม ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๖๖ (๒) ประกาศ กกร.ฉบับที่ ๔๘ พ.ศ. ๒๕๖๖ เรื่อง การจำหน่ายยารักษาโรค เวชภัณฑ์ ค่าบริการรักษาพยาบาล บริการทางการแพทย์ และบริการอื่นของสถานพยาบาล ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๖ ได้กำหนดมาตรการกำกับดูแลไว้แล้ว เช่น ให้โรงพยาบาลแจ้งราคาซื้อ-จำหน่ายยา เวชภัณฑ์ และค่าบริการรักษาพยาบาลตามบัญชีเจ็บป่วยฉุกเฉินมีสิทธิทุกที่ บัญชีข้อมูลยา และรหัสยามาตรฐานไทย รวมถึงให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้แทนจำหน่าย แจ้งราคาแก่โรงพยาบาลเอกชน และกำหนดให้โรงพยาบาลแสดงราคา ยา เวชภัณฑ์ ค่าบริการทางการแพทย์ผ่าน QR CODE ภายในบริเวณรพ.ที่เห็นได้ง่าย ประเมินค่ารักษาพยาบาลเบื้องต้นให้ผู้ป่วยทราบ

ข้อมูลเรื่องร้องเรียนค่ารักษาพยาบาลที่ร้องมายังกรมการค้าภายใน ช่วงปี ๒๕๖๔ ถึง ๑๒ ก.ย. ๒๕๖๖ มีจำนวน ๕๕ คำร้อง โดยดำเนินการเรียบร้อยแล้ว ๔๘ คำร้อง และอยู่ระหว่างดำเนินการ ๗ คำร้อง

ทั้งนี้ กรมการค้าภายในมิได้ตอบกลับในประเด็น ข้อเสนอให้ผู้แทนสภาองค์กรของผู้บริโภคร่วมเป็นคณะกรรมการพาณิชย์จังหวัด

<sup>๓๘</sup> ที่ พณ (สกก) ๐๔๑๓/๖๗๖๘ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๕

<sup>๓๙</sup> ที่ พณ (สกก) ๐๔๑๓/๑๐๙๖๘ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๖

อนึ่ง เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๖๕ ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษายกฟ้องคดีที่สมาคมโรงพยาบาลเอกชนและโรงพยาบาลเอกชน ๔๑ แห่ง ร่วมกันฟ้องคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ กระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (รมว.พณ.) ปลัดกระทรวงพาณิชย์ และอธิบดีกรมการค้าภายใน เป็นผู้ฟ้องที่ ๑-๔ และมีมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคยื่นร้องสอดเป็นจำเลยในคดีนี้ด้วย ผู้ฟ้องคดีที่เป็นกลุ่มสมาคม รพ.เอกชนยื่นฟ้องขอเพิกถอนประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (กกร.) ที่กำหนดให้ยารักษาโรคและเวชภัณฑ์เกี่ยวกับการรักษาโรคเป็นสินค้าควบคุม และกำหนดให้บริการรักษาพยาบาล บริการทางการแพทย์และบริการอื่นของสถานพยาบาลเกี่ยวกับการรักษาโรคเป็นบริการควบคุม นั้น กล่าวคือศาลจึงวินิจฉัยว่า การออกประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ฉบับที่ ๑ พ.ศ.๒๕๖๒ เรื่อง การกำหนดราคาสินค้าและบริการควบคุม ลงวันที่ ๒๒ ม.ค.๒๕๖๒ โดยข้อ ๓ (๑๓) (๑๔) และ (๕๐) กำหนดให้ยารักษาโรค เวชภัณฑ์เกี่ยวกับการรักษาโรครวมทั้งบริการรักษาพยาบาล บริการทางการแพทย์ และบริการอื่นของสถานพยาบาลเกี่ยวกับการรักษาโรค เป็นสินค้าและบริการควบคุม ขอบด้วยกฎหมายมีความสมเหตุสมผล<sup>๔๐</sup>

อย่างไรก็ดี ประกาศฯ ข้างต้นมิได้กำหนดเพดานราคายาหรือเวชภัณฑ์ หรือกำหนดอัตราค่าบริการรักษาพยาบาล บริการทางการแพทย์ หรือบริการอื่นของสถานพยาบาล ประกาศฯ ฉบับนี้ถูกยกเลิกแล้ว โดย ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ฉบับที่ ๘๗ พ.ศ. ๒๕๖๒ เรื่อง การแจ้งราคา การกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขเกี่ยวกับการจำหน่ายยารักษาโรค เวชภัณฑ์ ค่าบริการรักษาพยาบาล บริการทางการแพทย์ และบริการอื่นของสถานพยาบาล (ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๒)

จากการสืบค้นข้อมูลเว็บไซต์กรมการค้าภายใน ณ เดือนธันวาคม ๒๕๖๖<sup>๔๑</sup> ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้องที่ออกมามีล่าสุดคือ ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ฉบับที่ ๔๘ พ.ศ. ๒๕๖๖ เรื่อง การแจ้งราคา การกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขเกี่ยวกับการจำหน่ายยารักษาโรค เวชภัณฑ์ ค่าบริการรักษาพยาบาล บริการทางการแพทย์ และบริการอื่นของสถานพยาบาล (ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๖) โดยระบุให้โรงพยาบาลที่ได้ยื่นแจ้งราคาหรือค่าบริการแตกต่างจากที่ได้แจ้งไว้ตามประกาศคณะกรรมการกลางฯ ฉบับที่ ๕๒ พ.ศ. ๒๕๖๕ เรื่อง การแจ้งราคา การกำหนด หลักเกณฑ์ เงื่อนไขเกี่ยวกับการจำหน่ายยารักษาโรค เวชภัณฑ์ ค่าบริการรักษาพยาบาล บริการทางการแพทย์ และบริการอื่นของสถานพยาบาล ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๕ แล้ว สามารถแจ้งเปลี่ยนแปลงราคาหรือค่าบริการได้

<sup>๔๐</sup> ผู้บริโภค เฮ ‘ศาลปกครองสูงสุด’ ยกฟ้องคดี ‘สมาคม รพ.เอกชน-พวก ร้องเพิกถอน ประกาศให้ “ยา-ค่ารักษา” เป็นสินค้าควบคุม (๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๕) [HTTPS://WWW.CONSUMERTHAI.ORG/CONSUMERS-NEWS/FOOD-AND-DRUG/4716](https://www.consumerthai.org/consumers-news/food-and-drug/4716)

<sup>๔๑</sup> <https://law.dit.go.th/SearchResultSubUI.aspx?DocID=2370&DocParentID=4437>



ข้อสังเกตคือ ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการที่กล่าวมาข้างต้น มิได้กำหนดเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ในการพิจารณาปรับเปลี่ยนแปลงราคาขายรักษาโรค เวชภัณฑ์ ค่าบริการรักษาพยาบาล บริการทางการแพทย์ และบริการอื่นแต่อย่างใด ส่งผลทำให้การกำหนดให้ราคาขายรักษาโรค เวชภัณฑ์ เป็นสินค้าควบคุมไม่มีผลในทางปฏิบัติ ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒ อีกทั้งยังไม่มีเผยแพร่ข้อมูลราคาขายรักษาโรค เวชภัณฑ์ ค่าบริการรักษาพยาบาล บริการทางการแพทย์ และบริการอื่นทางเว็บไซต์ของกรมการค้าภายใน

### บทวิเคราะห์สิทธิผู้บริโภคสากล

คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (กกร.)<sup>๔๒</sup> ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธานกรรมการ และอธิบดีกรมการค้าภายใน เป็นเลขาธิการคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (มาตรา ๑๖ ของ พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒) กกร. มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๙<sup>๔๓</sup> (๑) (๒) ที่เกี่ยวข้องกับกาหนดราคาขาย เวชภัณฑ์ ค่าบริการรักษาพยาบาล บริการทางการแพทย์ และบริการอื่นของสถานพยาบาล คือ การประกาศกำหนดให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมตามมาตรา ๒๔ หรือกำหนดมาตรการที่ใช้สำหรับสินค้าหรือ

<sup>๔๒</sup> คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (กกร.) ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ และเลขาธิการ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เป็นรองประธานกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่าสี่คน แต่ไม่เกินแปดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยแต่งตั้งจากภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง เป็นกรรมการ และอธิบดีกรมการค้าภายใน เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนี้ในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร

<sup>๔๓</sup> “มาตรา ๙ ให้ กกร. มีอำนาจหน้าที่ในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร ดังต่อไปนี้

- (๑) ประกาศกำหนดให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมตามมาตรา ๒๔
- (๒) กำหนดมาตรการที่ใช้สำหรับสินค้าหรือบริการควบคุมตามมาตรา ๒๕
- (๓) สั่งให้ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมแจ้งข้อเท็จจริงตามมาตรา ๒๖
- (๔) ให้ความเห็นชอบประกาศที่ออกตามมาตรา ๒๗
- (๕) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแสดงราคาสินค้าหรือบริการตามมาตรา ๒๘
- (๖) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ถือว่าเป็นการทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง
- (๗) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลตามมาตรา ๓๓
- (๘) เข้ากำกับดูแลและสั่งการเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การผลิต หรือการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมมีเพียงพอแก่ความต้องการของประชาชน ในการนี้ กกร. อาจมอบหมายให้ กจร. เลขานุการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการแทนก็ได้
- (๙) พิจารณาเรื่องที่มีการร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจากการกระทำอันมีผลกระทบกระเทือนต่อราคา
- (๑๐) เชิญบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำ หรือความเห็น
- (๑๑) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กกร.”

บริการควบคุมตามมาตรา ๒๕ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแสดงราคาสินค้าหรือบริการตามมาตรา ๒๘

เช่น คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๙ (๒) (๓) มาตรา ๒๕ (๓) (๔) และมาตรา ๒๖ วรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีการออก “ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ฉบับที่ ๕๒ พ.ศ. ๒๕๖๕ เรื่อง การแจ้งราคา การกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขเกี่ยวกับการจำหน่ายยารักษาโรค เวชภัณฑ์ ค่าบริการรักษาพยาบาล บริการทางการแพทย์ และบริการอื่นของสถานพยาบาล” (ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๕) ซึ่งเกี่ยวข้องกับรายการที่อยู่ในบัญชีเจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤต มีสิทธิทุกที่ (Universal Coverage Emergency Patients : UCEP) คือ ข้อ ๓ กำหนดให้โรงพยาบาล แจ้งข้อมูลราคาซื้อและราคาจำหน่าย ยา ตามรายการที่อยู่ในบัญชีเจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤต มีสิทธิทุกที่ (UCEP) ตามบัญชีข้อมูลยาและรหัสยา มาตรฐานไทย (Thai Medicines Terminology : TMT) และแจ้งราคาซื้อและราคาจำหน่ายเวชภัณฑ์ ค่าบริการรักษาพยาบาล ค่าบริการทางการแพทย์ และค่าบริการอื่นที่เกี่ยวกับการรักษาโรค ตามรายการที่อยู่ในบัญชีเจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤตมีสิทธิทุกที่

“ข้อ ๓ ให้โรงพยาบาล ผู้ผลิตยา ผู้นำเข้ายาในราชอาณาจักรเพื่อจำหน่าย ผู้แทนจำหน่ายของผู้ผลิตหรือผู้นำเข้ามาในราชอาณาจักร แจ้งข้อมูล ดังต่อไปนี้

(๑) ให้โรงพยาบาลแจ้งราคาซื้อและราคาจำหน่ายยา ตามรายการที่อยู่ในบัญชีเจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤต มีสิทธิทุกที่ (Universal Coverage Emergency Patients : UCEP) และรายการอื่นที่เลขาธิการกำหนด ตามบัญชีข้อมูลยาและรหัสยามาตรฐานไทย (Thai Medicines Terminology : TMT)

(๒) ให้โรงพยาบาลแจ้งราคาซื้อและราคาจำหน่ายเวชภัณฑ์ ค่าบริการรักษาพยาบาล ค่าบริการทางการแพทย์ และค่าบริการอื่นที่เกี่ยวกับการรักษาโรค ตามรายการที่อยู่ในบัญชีเจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤตมีสิทธิทุกที่ (Universal Coverage Emergency Patients : UCEP)

(๓) ให้ผู้ผลิตยา ผู้นำเข้ายาในราชอาณาจักรเพื่อจำหน่าย ผู้แทนจำหน่ายของผู้ผลิตหรือผู้นำเข้ามาในราชอาณาจักร แจ้งราคาขายที่จำหน่ายให้กับโรงพยาบาล ตามบัญชีข้อมูลยาและรหัสยา มาตรฐานไทย (Thai Medicines Terminology : TMT)

การแจ้งข้อมูลตามวรรคหนึ่ง ให้แจ้งภายในสามสิบวันตั้งแต่วันที่ประกาศฉบับนี้ใช้บังคับ

ให้โรงพยาบาล ผู้ผลิตยา ผู้นำเข้ายาในราชอาณาจักรเพื่อจำหน่าย ผู้แทนจำหน่ายของผู้ผลิตหรือผู้นำเข้ามาในราชอาณาจักร ที่ดำเนินกิจการภายหลังวันที่ประกาศฉบับนี้ใช้บังคับแจ้งข้อมูลตามวรรคหนึ่ง ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เริ่มดำเนินกิจการ

กรณีโรงพยาบาล ผู้ผลิตยา ผู้นำเข้ายาในราชอาณาจักรเพื่อจำหน่าย ผู้แทนจำหน่ายของผู้ผลิตหรือผู้นำเข้ามาในราชอาณาจักร ได้แจ้งข้อมูลตามประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ฉบับที่ ๔๕ พ.ศ. ๒๕๖๔ เรื่อง การแจ้งราคา การกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขเกี่ยวกับการจำหน่ายยารักษาโรค เวชภัณฑ์ ค่าบริการรักษาพยาบาล บริการทางการแพทย์และบริการอื่นของ

สถานพยาบาล ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ แล้ว ให้ถือเป็นการแจ้งข้อมูลตามวรรคหนึ่งแห่งประกาศฉบับนี้”

ข้อสังเกตคือ กกร. ยังมีได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมาตรา ๒๕ หรือมาตรา ๒๘ ในประเด็นสำคัญบางเรื่องที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ ข้อเสนอนโยบายและมาตรการคุ้มครองผู้บริโภค กรณีเจ็บป่วยวิกฤตฉุกเฉิน มีสิทธิทุกที่ (UCEP) เช่น การเปิดเผยรายงานข้อร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาราคาค่ารักษาพยาบาล หรือข้อร้องเรียนเกี่ยวกับยา ผลิตภัณฑ์ หรือวัสดุทางการแพทย์ เป็นประจำทุกเดือน และรายงานผลการวินิจฉัยของสำนักงานฯ ต่อสาธารณะ กล่าวคือ กกร. มิได้เปิดเผยเนื้อหาของข้อร้องเรียนของประชาชนหรือผู้บริโภคที่ใช้บริการของสถานพยาบาล รวมทั้งไม่มีรายงานผลการวินิจฉัยของสำนักงานฯ ซึ่งเข้าข่ายการไม่เปิดเผยข้อมูลซึ่งไม่สอดคล้องกับสิทธิของผู้บริโภคสากล

ประการสำคัญคือ กกร. ยังมีได้ปฏิบัติตามหน้าที่ตามมาตรา ๒๕ (๑) กำหนดราคาซื้อหรือราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม ให้ผู้จำหน่ายจำหน่ายในราคาไม่สูงกว่าราคาที่กำหนด หรือตรึงราคาไว้ในราคาใดราคาหนึ่ง และ (๒) กำหนดอัตรากำไรสูงสุดต่อหน่วยของสินค้าหรือบริการควบคุมที่ผู้จำหน่ายจะได้รับจากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม หรือกำหนดอัตราส่วนแตกต่างระหว่างราคาซื้อกับราคาขายสินค้าหรือบริการควบคุมในแต่ละช่วงการค้า ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของ กกร. ตาม มาตรา ๒๕ (๑) และ (๒) มีผลสัมพันธ์โดยตรงกับค่าใช้จ่ายของยารักษาโรค เวชภัณฑ์ ค่าบริการรักษาพยาบาล บริการทางการแพทย์และบริการอื่นของสถานพยาบาล มาตรา ๒๕ มีเนื้อหา ดังนี้

“มาตรา ๒๕ เมื่อได้มีการประกาศกำหนดสินค้าหรือบริการควบคุมตามมาตรา ๒๔ แล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดราคาซื้อหรือราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม ให้ผู้ซื้อซื้อในราคาไม่ต่ำกว่าราคาที่กำหนด หรือให้ผู้จำหน่ายจำหน่ายในราคาไม่สูงกว่าราคาที่กำหนด หรือตรึงราคาไว้ในราคาใดราคาหนึ่ง

(๒) กำหนดอัตรากำไรสูงสุดต่อหน่วยของสินค้าหรือบริการควบคุมที่ผู้จำหน่ายจะได้รับจากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม หรือกำหนดอัตราส่วนแตกต่างระหว่างราคาซื้อกับราคาขายสินค้าหรือบริการควบคุมในแต่ละช่วงการค้า

(๓) กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการ และเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการผลิต การนำเข้ามาในราชอาณาจักร การส่งออกป็นอกราชอาณาจักร การซื้อ การจำหน่าย หรือการเก็บรักษาสินค้าหรือบริการควบคุม

(๔) กำหนดท้องที่หรือระยะเวลาในการใช้บังคับประกาศของคณะกรรมการ

(๕) กำหนดให้แจ้งปริมาณ สถานที่เก็บ ต้นทุน ค่าใช้จ่าย แผนการผลิต แผนการนำเข้ามาในราชอาณาจักร แผนการส่งออกป็นอกราชอาณาจักร แผนการซื้อ แผนการจำหน่าย แผนการเปลี่ยนแปลงราคาหรือรายการอื่นใดหรือส่วนใดในการจำหน่าย กระบวนการผลิต และวิธีการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

(๖) กำหนดให้มีการเก็บหรือเพิ่มปริมาณการเก็บสำรองสินค้าควบคุมและกำหนดท้องที่และสถานที่ให้เก็บสำรองสินค้าควบคุม

(๗) ห้ามหรืออนุญาตให้มีการส่งออกป็นอกหรือนำเข้ามาในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งซึ่งสินค้าควบคุม

(๘) สั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต การนำเข้าในราชอาณาจักร การซื้อ การจำหน่าย หรือการเก็บรักษาสินค้าหรือบริการควบคุม รวมทั้งให้ระงับหรือลดค่าใช้จ่ายที่กำหนดไว้เกินสมควร

(๙) จัดให้มีการปันส่วนในการซื้อและการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการปันส่วนดังกล่าว หรือกำหนดเงื่อนไขในการซื้อ และการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม

(๑๐) สั่งให้จำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมตามปริมาณและราคาที่กำหนด ตลอดจนสั่งให้จำหน่ายแก่ส่วนราชการหรือบุคคลใดตามที่คณะกรรมการกำหนด

(๑๑) ห้ามจำหน่าย ให้ ใช้อีก ย้าย หรือเปลี่ยนสภาพซึ่งสินค้าหรือบริการควบคุมเกินปริมาณที่กำหนด

(๑๒) กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการกักตุนสินค้าควบคุมหรือการครอบครองสินค้าควบคุมเกินปริมาณที่กำหนด

การใช้อำนาจของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำเป็นประกาศตามความจำเป็นแก่พฤติการณ์แห่งกรณี โดยคำนึงถึงภาระของผู้ปฏิบัติ โดยต้องระบุถึงเหตุผล และผู้ซึ่งต้องปฏิบัติตามประกาศไว้ด้วย ประกาศดังกล่าวให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ระบุไว้ในประกาศตาม (๘) และเมื่อได้มีประกาศแล้วให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย

ให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนการใช้อำนาจตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ โดยคำนึงถึงต้นทุน ค่าใช้จ่ายในการผลิต การนำเข้าในราชอาณาจักร การส่งออกป็นอกราชอาณาจักร การซื้อ หรือการจำหน่ายและอัตรากำไรที่เหมาะสม รวมทั้งผลกระทบต่อการลงทุนในการขยายกำลังการผลิตในระยะต่อไปด้วย และเมื่อเห็นว่าภาวะเศรษฐกิจหรือข้อเท็จจริงที่อาศัยเป็นหลักในการพิจารณาใช้อำนาจของคณะกรรมการเปลี่ยนแปลงไปหรือสิ้นสุดลง ให้คณะกรรมการประกาศเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการใช้อำนาจนั้นในราชกิจจานุเบกษาโดยไม่ชักช้า

ประกาศของคณะกรรมการให้มีอายุตามที่กำหนด แต่จะกำหนดเกินหนึ่งปีไม่ได้ เว้นแต่จะได้มีการออกประกาศใหม่”

กล่าวโดยสรุปคือ คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (กกร.) ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธานกรรมการ และอธิบดีกรมการค้าภายใน เป็นเลขาธิการ และกรรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ เป็นฝ่ายเลขานุการ โดยมีได้ดำเนินการตามหลักสิทธิของผู้บริโภคสากล ได้แก่ สิทธิที่จะมีตัวแทนซึ่งดูแลผลประโยชน์ของผู้บริโภคเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายในภาครัฐ แม้ว่าตัวแทนของสภาองค์กรของผู้บริโภคจะไม่อยู่ในโครงสร้างของ กกร.ตามกฎหมาย แต่ก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ในการเป็นคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือเชิญมาหารือแลกเปลี่ยนข้อมูลกับฝ่ายผู้บริโภค หรืออาจเสนอให้มีผู้แทนสภาองค์กรของผู้บริโภคร่วมเป็น “คณะกรรมการส่วนจังหวัดว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ” (กจร.) ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน โดยสามารถเสนอ

เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนได้ ตามมาตรา ๑๒ ของ พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒

นอกจากนี้ ยังพบประเด็นการไม่เปิดเผยข้อมูลตามที่สภา ฯ เสนอแนะ ซึ่งไม่สอดคล้องกับสิทธิของผู้บริโภคสากล อีกทั้งการเปิดเผยโครงสร้างราคา ยา อัตราผลกำไรของการจำหน่าย เวชภัณฑ์ ค่าบริการรักษาพยาบาล บริการทางการแพทย์ ก็เป็นสิทธิที่จะได้รับข้อมูลของผู้บริโภค ซึ่งยังไม่มี การดำเนินการ ซึ่งกระทบต่อสิทธิที่จะเลือกของผู้บริโภคอีกด้วย