

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาของการศึกษา

การดำเนินคดีอาญา เป็นการที่มุ่งคุ้มครองประชาชนและเป็นการลงโทษผู้ที่กระทำ ความผิด เป็นการเอาตัวบุคคลเอาไว้ในอำนาจของรัฐ จึงเป็นกฎหมายที่กระทบกระเทือนสิทธิและ เสรีภาพของประชาชน การดำเนินคดีอาญานั้น เมื่อได้เปรียบเทียบกันในระดับสากลแล้วจะเห็นได้ ว่ามีความแตกต่างกัน ซึ่งการดำเนินคดีอาญานี้มีทั้งการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน และการ ดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งมีรูปแบบและสิทธิที่จะดำเนินคดีที่มีความแตกต่างกันอยู่บ้าง แต่ถึง อย่างไรทั้งสองหลักการดังกล่าวก็มีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน มีภารกิจเช่นเดียวกัน คือการที่จะ ดูแลความสงบเรียบร้อยเหมือนกัน และเป็นการนำเอาผู้กระทำผิดมาลงโทษเช่นเดียวกัน ในการดำเนินคดีอาญาของไทยเรานี้ เป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งถือว่าการกระทำความผิด เป็นการกระทบกระเทือนความสงบของรัฐ แต่ประเทศไทยยังยินยอมให้ผู้เสียหายสามารถดำเนิน คดีอาญาเองได้แต่ก็จำกัดเฉพาะคดีที่ผู้เสียหายนั้นได้รับความเสียหายโดยตรงเท่านั้น

จากการที่วิวัฒนาการของการดำเนินคดีอาญาและความเปลี่ยนแปลงของรูปแบบ ของการกระทำความผิดไปนั้น ในปัจจุบันการกระทำความผิดครั้งหนึ่งนั้นอาจเกิดความเสียหายแก่ ผู้อื่นเป็นจำนวนมากได้นั้น ซึ่งในต่างประเทศได้มีการดำเนินคดีอาญาแบบกลุ่มโดยมีผู้แทนคดีหรือ สมาคมเข้ามาช่วยเหลือในการดำเนินคดีที่มีผู้เสียหายเป็นจำนวนมากนี้ ผู้เขียนจึงมีความสนใจใน เรื่องนี้ เพราะการดำเนินคดีแบบนี้มีการลดจำนวนคดีและสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้เสียหายที่ไม่ สามารถที่จะไปฟ้องร้องดำเนินการเองได้

ซึ่งในปัจจุบัน ที่มีสภาพการแข่งขันทางการค้าสูง มีการแย่งชิงส่วนแบ่งทางการตลาด ในการขายสินค้าและบริการ ประกอบกับได้มีการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการผลิตสินค้าและ บริการและมีการโฆษณาสินค้าและบริการ ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจที่จะซื้อสินค้าและรับบริการ และ จากการที่ผู้บริโภคได้เลือกซื้อสินค้าและบริการจากผู้ประกอบการตามคำโฆษณานี้เอง ในบางครั้ง มิได้เป็นไปตามตามคำโฆษณาของผู้ประกอบการในคุณลักษณะของสินค้า และทำให้ผู้บริโภคมิได้ รับสินค้าหรือใช้สินค้าหรือรับบริการนั้นได้ตามคำกล่าวอ้างในคุณสมบัติของสินค้าและบริการนั้น ๆ

ได้ตามคำกล่าวอ้างในคุณสมบัติของสินค้าและบริการนั้นได้อย่างที่ผู้บริโภคเข้าใจ ยิ่งร้ายไปกว่านั้นอาจได้รับอันตรายจากสินค้าที่ไม่ได้คุณภาพ ประกอบกับผู้ประกอบการธุรกิจส่วนใหญ่มักเป็นนิติบุคคลที่มีอำนาจทางการเงินและทางการตลาดสูงซึ่งทำให้ผู้บริโภคทั่วไปนั้นต้องตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบผู้ประกอบการ จึงมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคขึ้น เพื่อลดโอกาสที่ผู้บริโภคจะถูกเอาเปรียบและเป็นการช่วยเหลือผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิขึ้น

ในปัจจุบันได้มีกฎหมายที่คุ้มครองผู้บริโภค คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางในการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นใช้ในประเทศไทย และตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มีการบัญญัติโทษทางอาญาไว้เพื่อเป็นการลงโทษผู้ที่กระทำการอันละเมิดสิทธิในการคุ้มครองผู้บริโภค ประกอบกับได้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเพื่อที่จะดำเนินคดีกับผู้ประกอบการที่ละเมิดสิทธิและก่อให้เกิดความเสียหายกับผู้บริโภคขึ้น ได้แก่ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคหรือต่อต้านการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้า และซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองให้เป็นสมาคม ซึ่งมีอำนาจดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา และมีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายแทนสมาชิกของสมาคมได้ นับได้ว่าสมาคมเหล่านี้มีอำนาจในการฟ้องร้องและดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจากการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคได้

ในคดีคุ้มครองผู้บริโภคนั้นส่วนมากเป็นคดีที่มีผู้เสียหายเป็นจำนวนมากและลักษณะการกระทำผิดจะมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแห่งคดีเป็นอยู่อย่างเดียวกัน และตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคได้ให้อำนาจสมาคมในการดำเนินคดีอาญาไว้แต่ในการดำเนินคดีอาญาสมาคมนี้พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติถึงวิธีพิจารณาความไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น เมื่อจะดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ประกอบการที่กระทำละเมิดและเป็นกรณีที่มีผู้เสียหายเป็นจำนวนมาก จึงต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งตามหลักการดำเนินคดีอาญานี้ มีหลักการหลายประการที่อาจทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินคดีของสมาคมที่กระทำการแทนผู้เสียหายขึ้นได้ ซึ่งโดยหลักการดำเนินคดีอาญาของไทยนี้ บุคคลที่มีอำนาจดำเนินคดีอาญาได้นั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 ได้ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการกับผู้เสียหาย เท่านั้น ซึ่งสมาคมที่ได้รับการรับรองเหล่านี้ มิใช่พนักงานอัยการ และผู้เสียหาย เพราะสมาคมไม่ได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำของผู้ประกอบการที่กระทำละเมิดโดยตรงแต่กฎหมายได้ให้อำนาจสมาคมสามารถฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาได้ และตามกฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้นั้นอาจก่อให้เกิดปัญหาขึ้นในการดำเนินคดีอาญาได้หลายประการ กล่าวคือ เรื่องอำนาจฟ้องของสมาคม การเป็นคู่ความในคดี การเข้าเป็นโจทก์ร่วม และผลของคำ

พิพากษา เป็นต้น ซึ่งการดำเนินคดีอาญาแทนผู้เสียหาย ซึ่งมีจำนวนมากนี้ แต่มิได้ขอเข้าร่วมเป็นสมาชิกสมาคมหรือร้องขอหรือมอบอำนาจให้สมาคมดำเนินคดีแทนนั้น จะมีผลผูกพันผู้เสียหายดังกล่าวหรือไม่เพียงใด ซึ่งโดยที่วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคส่วนรวมที่ได้รับความเสียหายและเพื่อเป็นการเยียวยาผู้เสียหายที่ถูกละเมิดสิทธิ จึงเห็นว่าการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้ในการดำเนินคดีของสมาคมซึ่งเป็นการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายอาจเกิดปัญหาขึ้นได้ในทางปฏิบัติ และผลของการดำเนินคดีอาจมิได้คุ้มครองผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายทั้งหมดได้ จึงจะขอนำมาวิเคราะห์ถึงหลักการในการดำเนินคดีของสมาคมว่าเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยหลักการใด ประกอบกับสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินคดีในรูปแบบดังกล่าวนี้ และผลจากการดำเนินคดีจะมีผลประการใดบ้าง

ตามกระแสปัจจุบัน สืบเนื่องจากแนวความคิดของการขยายและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้ามามีบทบาทต่าง ๆ กับภาครัฐมากขึ้น ซึ่งการพัฒนาการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยที่ผ่านมา บทบาทและหน้าที่การคุ้มครองผู้บริโภคถูกกำหนดโดยรัฐบาลและองค์กรภาครัฐมาโดยตลอด ยังขาดการมีส่วนร่วมจากผู้บริโภค ซึ่งหมายถึงประชาชนทุกคน การคุ้มครองผู้บริโภคที่ผ่านมาจึงเป็นการพัฒนาจากมุมเดียว คือ การคุ้มครองผู้บริโภคจากภาครัฐ ซึ่งเป็นผู้กำหนดกลไกและเครื่องมือคุ้มครองผู้บริโภคส่วนใหญ่จะเป็นกฎหมายและการปกครอง ทำให้แนวความคิดของการคุ้มครองผู้บริโภคที่เกิดจากผู้บริโภคเองซึ่งเป็นการส่งเสริมพลังหรืออำนาจของผู้บริโภคกลับไม่ได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่ม และพัฒนากลไกและเครื่องมือของตนเอง ทำให้ไม่มีความสมบูรณ์ของโครงสร้างและการปกป้องคุ้มครองผู้บริโภคทั้งระบบ ประกอบกับในภาวะปัจจุบัน ภาคผู้ประกอบการก็มีส่วนที่มีการขับเคลื่อนและปฏิรูปตนเอง เพื่อสร้างแรงต่อนโยบายได้มากกว่าภาคผู้บริโภค การเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการทางนโยบายผ่านกระบวนการทางการเมืองเป็นเครื่องมือที่สำคัญ ที่จะสร้างกฎกติกาการแข่งขันของตนเอง อีกทั้งมีการรวมกลุ่มกันที่จะสร้างการสนับสนุนและหนุนเสริมการแข่งขันของธุรกิจให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ขณะเดียวกัน การปรับตัวของภาครัฐที่จะเข้ามาเป็นผู้กำกับดูแลให้เกิดความยุติธรรมในระบบกลับไม่สามารถที่จะปรับปรุงกระบวนการได้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของผู้ประกอบการและการบริโภคที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาได้ทันทั่วทั้งที่ แม้ว่าจะในปัจจุบันนี้กฎหมายเปิดโอกาสให้องค์กรคุ้มครองผู้บริโภคเข้ามามีบทบาทในกระบวนการคุ้มครองผู้บริโภค แต่ยังคงจำกัดอยู่เฉพาะในกระบวนการเรียกร้อง เพื่อให้ได้รับการเยียวยาความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิแล้วเท่านั้น ซึ่งเป็นกระบวนการสุดท้ายของระบบการคุ้มครองผู้บริโภค และ

คงยังจำกัดเฉพาะสมาคมที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแล้วเท่านั้น องค์การเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเหล่านี้ ยังไม่สามารถที่จะเข้ามามีบทบาทส่วนร่วมในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย หรือมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคกับภาครัฐ โดยภาครัฐยังไม่มี การส่งเสริม และสนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรคุ้มครองผู้บริโภคให้เข้ามา มีบทบาทร่วมกับ ภาครัฐและภาคผู้ประกอบการ ในการกำหนดกลไกและเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคแม้ว่าจะมีการบัญญัติรับรองการมีส่วนร่วมขององค์การคุ้มครองผู้บริโภคไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไว้ก็ตาม แต่ก็ยังไม่มี การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม และตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังคงบัญญัติการมีส่วนร่วมไว้เช่นเดียวกัน ซึ่งจาก แนวความคิดในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ต้องเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้เข้ามา มีบทบาทร่วมกันในการกำหนดนโยบาย ร่วมแสดงความคิดเห็นในการออกกฎหมายและมาตรการบังคับต่าง ๆ โดยเฉพาะภาคผู้บริโภค ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบและความเสียหายโดยตรงได้เข้ามา มีบทบาทมากขึ้น เพื่อเป็นการให้ผู้บริโภคได้เข้ามาคุ้มครองสิทธิของตนเองซึ่งยังเป็นสิ่งที่ยังขาดอยู่ในกระบวนการคุ้มครองผู้บริโภคในปัจจุบัน โดยจะต้องมีกลไกและเครื่องมือที่เอื้อต่อผู้บริโภคที่จะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมร่วมกับภาครัฐ และผู้ประกอบการที่มีบทบาทอย่างมากในปัจจุบัน ดังนั้นการเปิดโอกาสให้ผู้บริโภคหรือองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคได้เข้ามา มีบทบาทร่วมกับภาครัฐและผู้ประกอบการ ในการแสดงความคิดเห็น ย่อมส่งผลให้การคุ้มครองผู้บริโภคนั้นมีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น ตั้งแต่ต้นทางเป็นการลดความขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภค ประกอบกับองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคเหล่านี้จะคอยติดตามสอดส่อง การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการบริโภค รับรู้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงทีเพื่อที่จะได้แก้ไขหรือยับยั้งการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคได้

2. วัตถุประสงค์การศึกษาค้นคว้า

1 เพื่อศึกษาหลักการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย มีปัญหาประการใดหรือมีความแตกต่างกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคอย่างไร

2 เพื่อศึกษาแนวทางดำเนินคดีอาญาขององค์กรคุ้มครองผู้บริโภคว่ามีลักษณะอย่างไร และมีวัตถุประสงค์อย่างไรจากประเทศฝรั่งเศส และประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อนำมาวิเคราะห์กับประเทศไทยได้อย่างไร

3 เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาต่างๆ เมื่อนำหลักการดำเนินคดีอาญาโดยองค์กร
คุ้มครองผู้บริโภคนี้มาใช้กับประเทศไทยว่า ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและต้องมีการควบคุม
ผู้แทนคดี หรือ สมาคมอย่างไร

4 เพื่อให้ทราบถึงบทบาทขององค์กรคุ้มครองผู้บริโภคในปัจจุบัน และการมีส่วนร่วม
ขององค์กรคุ้มครองผู้บริโภคในคดีอาญาของไทยและการขยายบทบาทขององค์กรคุ้มครอง
ผู้บริโภค

3. สมมุติฐานการศึกษา

การคุ้มครองผู้บริโภคในปัจจุบันมีองค์กรของรัฐและองค์กรเอกชนเข้ามามีบทบาทใน
การดำเนินการเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งคดีคุ้มครองผู้บริโภคเป็นคดีที่มีลักษณะกระทบต่อผู้บริโภค
ที่เป็นประชาชนโดยรวม แต่ในการดำเนินคดีคุ้มครองผู้บริโภคทางอาญานั้นมีพนักงานอัยการและ
องค์กรคุ้มครองผู้บริโภคเข้ามามีบทบาท แต่การดำเนินการทางคดีนั้นยังคงมีปัญหาและอุปสรรคที่
ไม่อาจจะคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคได้ ไม่ว่าจะเป็นพนักงานอัยการหรือองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค

4. ขอบเขตการศึกษา

เป็นการศึกษากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ถึงความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของ
กฎหมาย การดำเนินคดีเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในปัจจุบันว่ามีหลักเกณฑ์การดำเนินคดีอย่างไร มี
องค์กรใดบ้างที่เข้ามามีบทบาทกับการดำเนินการทางคดีเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค โดยมุ่งศึกษาถึง
ปัญหาต่าง ๆ ในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิผู้บริโภค ตลอดจนการมีส่วนร่วมใน
คดีอาญาขององค์กรคุ้มครองผู้บริโภค ว่ามีบทบาทอย่างไรและมีความจำเป็นอย่างไรกับคดีอาญา
ในปัจจุบัน

5. วิธีการดำเนินการศึกษาค้นคว้า

ศึกษาจากหนังสือกฎหมาย และเอกสาร บทความและความเห็นของนักกฎหมาย
รวมทั้งคำพิพากษาของศาลฎีกา เพื่อรวบรวมข้อมูล และนำมาวิเคราะห์ทำความเข้าใจ

การค้นคว้าแนวความคิดต่างๆ จากกฎหมายฝรั่งเศส กฎหมายอังกฤษ และกฎหมายสหรัฐอเมริกา เป็นหลัก และนำมาวิเคราะห์ว่าแนวทางของทั้งสองประเทศเป็นอย่างไร เพื่อนำแนวความคิดนั้นมาหาข้อสรุปถึงการนำมาปรับใช้กับประเทศไทย

6. ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาค้นคว้า

ทำให้เข้าใจแนวความคิด เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาโดยองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยว่ามีที่มาอย่างไร และสภาพปัญหาในการดำเนินคดีที่อาจเกิดขึ้นว่าจะมีอุปสรรคและปัญหาประการใดบ้าง ประกอบกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์กรคุ้มครองผู้บริโภคว่ามีความสำคัญประการใดกับระบบการคุ้มครองผู้บริโภคในปัจจุบัน และแนวความคิดในการมีส่วนร่วมในระดับสากลว่ามีที่มาและหลักการประการใด