

บทนำ

1. ความเบื้องต้น

สิทธิของผู้บริโภค เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งของประชาชนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติไว้ ทั้งนี้ ในมาตรา 57 แห่งรัฐธรรมนูญฯ ได้ระบุไว้ว่า " สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภค ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ.." พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่ทำให้ความรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค โดยผ่านกลไกของรัฐที่เรียกว่า "คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค" ทั้งนี้ คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจตามกฎหมายที่จะรับรองคุ้มครองสิทธิของประชาชนในฐานะ ผู้บริโภค ที่ได้เลือกซื้อ สินค้าหรือรับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ กำเนิดหรือการเกิดขึ้นของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค มีวิวัฒนาการพัฒนาพร้อม ๆ กับการเปลี่ยนแปลงสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และการดำรงอยู่ของมนุษย์ เนื่องจากโดยธรรมชาติของมนุษย์มีความต้องการที่จะอยู่ร่วมกับผู้อื่น เพื่อสร้างสังคมขึ้นมา และแสวงหา ปัจจัยพื้นฐาน 4 ประการ อันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตอันได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค แต่เมื่อสภาพสังคมมีการขยายตัวขึ้น ทำให้ความต้องการปัจจัยต่าง ๆ ที่ใช้ในการดำรงชีวิตของมนุษย์เพิ่มขึ้นไปด้วย สังคมของมนุษย์เริ่มมีการพัฒนาโดยมีการแบ่งแยกงานกันทำ (Division of Labor) ผู้มีฝีมือบางกลุ่มได้กลายเป็นผู้ผลิตสินค้า¹ มนุษย์จึงเริ่มมีการนำผลผลิตที่ตนผลิตได้ หรือที่ตนมีอยู่ และเกินความต้องการของตน ออกไปแลกเปลี่ยนกับชุมชนอื่น ๆ ซึ่งมีผลิตผลแตกต่างจากชุมชนของตน และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลิตผลหรือสินค้าที่ตนเองไม่สามารถผลิตได้ ในยุคแรก ๆ มนุษย์ไม่ได้มีการใช้เงินตราเป็นตัวกลางในการแลกเปลี่ยนหรือซื้อหาสินค้าดังเช่นในปัจจุบันนี้ หากแต่เป็นไปตามระบบที่เรียกว่า การใช้ระบบแลกเปลี่ยน (Barter System)² โดยนำผลิตผลที่ผลิตได้มาแลกเปลี่ยนกัน ซึ่งนั่นอาจถือได้ว่า คือจุดเริ่มต้นของการบริโภค ที่มีได้ถูกจำกัดอยู่แค่ ตัวตนของบุคคล ชุมชน หรือ

¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์, กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2543) น. 12.

² ขวัญใจ เอ็มใจ, " เข้าวันหนึ่งกับเรื่องราวเล็ก ๆ ในตลาดสด", นิตยสารสารคดี ฉบับที่ 128 ปีที่ 11 (เดือนตุลาคม 2538) : น. 152.

สังคมอีกต่อไป และจากสภาพความเป็นอยู่ของสังคมที่เปลี่ยนไป กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในสมัยหนึ่ง เริ่มเกิดช่องว่างขึ้นหรือขาดความเหมาะสมเนื่องจากกฎหมายสมัยก่อน บัญญัติขึ้นมาเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาของสังคมในสมัยนั้น อันเป็นสังคมที่แคบและวิธีการผลิตยังไม่สลับซับซ้อนเท่าสังคมในปัจจุบัน ประกอบกับผู้ประกอบธุรกิจบางรายที่ต้องการกำไรจากการค้าเพียงอย่างเดียว โดยไม่คำนึงถึงคุณภาพหรือความซื่อสัตย์ต่อผู้บริโภค ทำให้เกิดปัญหาว่า ผู้บริโภคมีการบริโภคสินค้าหรือรับบริการในราคาที่สูง แต่กลับได้รับสินค้าที่คุณภาพและปริมาณไม่ได้ตามมาตรฐานตามที่ได้กำหนดไว้ รวมถึงไม่ได้รับการเยียวยาในความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการบริโภค ประกอบกับทฤษฎีทางกฎหมายแต่เดิมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า มนุษย์ทุกคนมีความสามารถในการตัดสินใจในการเลือกบริโภคสินค้าหรือบริการเท่ากัน ไม่สามารถเป็นจริงขึ้นได้ อันเป็นที่มาของการต่อสู้ในสิทธิเรียกร้องที่ตนมีและพึงได้ ซึ่งวิธีการได้มาซึ่งการชดเชยดังกล่าวอาจเกิดจากการตกลงเจรจา หรืออาจเกิดจากการใช้กำลัง ก่อนที่จะใช้วิธีการทางศาลของคู่สัญญา ซึ่งหากเป็นปัญหาในระดับจุลภาคย่อมควบคุมได้โดยอำนาจรัฐ แต่ถ้าปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ได้เป็นไปตามที่ผู้เสียหายต้องการหรือผู้กระทำผิดไม่ได้รับการลงโทษอย่างแท้จริงจากปัญหาจุลภาคย่อมก่อตัวและขยายตัวเป็นปัญหาในระดับมหภาคอันนำมาซึ่งความเสียหายที่อำนาจรัฐจำเป็นต้องใช้วิธีการหรือมาตรการขั้นเด็ดขาดเพื่อยุติปัญหาที่เกิดขึ้นอันย่อมนำมาซึ่งความสูญเสียที่ไม่ควรให้เกิด ดังนั้นกฎหมายจึงมีความสำคัญยิ่งต่อการควบคุมและคุ้มครองผู้เสียหายให้ได้รับการเยียวยาที่ถูกต้องและยุติธรรม อย่างไรก็ตามก่อนที่จะนำคดีความขึ้นสู่ศาลซึ่งต้องใช้เวลานาน ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายสามารถหรือมีทางเลือกอื่นใดหรือไม่เพื่อเรียกร้องให้ได้มาซึ่งความถูกต้องและเป็นธรรม

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ผู้เขียนได้จัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่รวดเร็วทำให้มีผลต่อการเกิดแนวความคิดที่จะใช้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคดำเนินคดีแทนผู้บริโภค
2. เพื่อศึกษาถึง แนวทางหรือวัตถุประสงค์ของการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคทั้งกฎหมายในระดับระหว่างประเทศและกฎหมายในประเทศไทย

3. เพื่อศึกษาบทบัญญัติของการคุ้มครองผู้บริโภคว่า มีสาระใดอย่างไรต่อการใช้อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคโดยเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และกฎหมายของประเทศไทย

4. เพื่อวิเคราะห์หาข้อเสนอแนะและแนวทางที่จะนำมาปรับปรุง แก้ไขหรือการปรับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยเรื่องอำนาจคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคกรณีการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคให้เหมาะสมกับประเทศไทย

3. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่า การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่รวดเร็วทำให้เกิดแนวความคิดใหม่ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนในฐานะผู้บริโภค ดังนั้นเป็นหน้าที่ของนักกฎหมายที่จะต้อง พัฒนากฎหมายขึ้นมาเพื่อสอดรับกับภาวะการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะการรองรับการคุ้มครองผู้บริโภค ในกรณีที่จะเกิดปัญหาการตีความตามกฎหมายที่มีอยู่ไม่เพียงพอ ไม่เหมาะสมต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น อีกทั้งเรื่องเขตอำนาจรัฐที่จะใช้บังคับและนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ ซึ่งศาลจะเป็นตัวแทนของอำนาจในการดำเนินคดี อย่างไรก็ตามการจะพึงแต่กระบวนการยุติธรรมอย่างเดียวย่อมทำให้เกิดปัญหาของบุคลากรในศาลไม่เพียงพอต่อปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนั้น จึงเกิดแนวความคิดที่จะมีการวางมาตรการใหม่เพื่อรองรับและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยการขยายขอบเขตของการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคของรัฐให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอจำกัดการศึกษาอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เฉพาะกรณีการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค เพื่อแสดงให้เห็นถึงกลไกการใช้อำนาจตลอดจนองค์ประกอบของการที่คณะกรรมการฯ จะใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนในฐานะผู้บริโภคเพื่อให้ได้รับการเยียวยาจากการถูกละเมิดสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด

4. วิธีการศึกษา

แนวทางที่ผู้เขียนใช้ในการนำเสนอวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สามารถสรุปได้ 4 แนวทางดังนี้

1. การรวบรวมและศึกษาจากเอกสารข้อมูลต่างๆ ที่มีอยู่แล้ว (Documentary Research) ไม่ว่าจะ เป็นกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคทั้งภาคภาษาไทยและภาคภาษาต่างประเทศ

2. ประสบการณ์ที่ผู้เขียนได้รับความเมตตาจากคุณากรจากท่านผู้บริหารในสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคหลายท่าน ที่ให้โอกาสผู้เขียนได้มีโอกาสเรียนรู้และศึกษาเกี่ยวกับวิธีการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พร้อมทั้งโอกาสที่ได้เข้าร่วมฟังการสัมมนาทางวิชาการ ตลอดจนได้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในกระบวนการดังกล่าว

3. ศึกษาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น (Factual Research) ของไทยที่มีอยู่ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจากสื่อสิ่งพิมพ์และเอกสารต่างๆ

4. จากการนำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้ามาเป็นข้อมูลส่วนหนึ่งในการวิเคราะห์ปัญหาและเพื่อกำหนดบทสรุปของการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยเรื่องอำนาจของคณะกรรมการผู้บริโภคต่อการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค

ดังนั้น ผู้เขียนจึงใคร่ขอแนะนำแนวทางการศึกษาทั้ง 4 ข้อนี้มาประกอบการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เพื่อสามารถนำมาวิเคราะห์หาข้อสรุปที่เหมาะสมและสามารถนำมาปรับใช้หรือเสนอแนวทางการแก้ไขระบบกฎหมายภายในที่มีอยู่แล้วให้ดียิ่งขึ้น

5. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

จากการศึกษานี้ทำให้ทราบถึงผลกระทบและปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพสังคมและก่อให้เกิดการคุ้มครองผู้บริโภคโดยการใช้อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคต่อการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคทั้งระดับประเทศและระดับสังคมระหว่างประเทศ อีกทั้งทราบถึงความเป็นมาของกฎหมายการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค และทราบถึงแนวความคิดและทางปฏิบัติของการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค โดยเปรียบเทียบกับกฎเกณฑ์หรือกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของต่างประเทศและประเทศไทย นอกจากนี้ทำให้สามารถวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุง แก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยที่มีอยู่เพื่อให้เกิดความทันสมัยและรัดกุมต่อการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคมากยิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นการตรวจสอบถึงเนื้อหาของอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคต่อการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคว่า มีเนื้อหาที่สอดคล้องและเป็นไปตามข้อปฏิบัติภายใต้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคหรือไม่