

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในอดีตที่ขาดประสิทธิภาพทำให้ผู้บริโภคถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจ และในปัจจุบันนี้เมื่อผู้ประกอบการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ในการผลิตสินค้าและบริการ ตลอดจนมีกระบวนการในการผลิตที่มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นจนทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถที่จะล่วงรู้ถึงความบกพร่องในการผลิตสินค้าและบริการได้ ดังเช่นในสมัยก่อน เมื่อผู้บริโภคซื้อสินค้าและนำไปใช้แล้วเกิดความบกพร่อง ผู้ประกอบธุรกิจก็ไม่สามารถที่จะแก้ไขเยียวยาให้แก่ผู้บริโภคได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าที่มีราคาแพง เช่น รถยนต์ เป็นต้น เมื่อผู้บริโภคถูกเอารัดเอาเปรียบจนกระทั่งไม่สามารถที่จะอดทนได้อีกต่อไป จึงนำไปสู่การใช้ความรุนแรงหรือประชดประชันกันด้วยการทุบทำลายหรือประจานความบกพร่องของสินค้าต่อหน้าสาธารณชน จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นว่ามาตรการเชิงป้องกันที่ให้ผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจมีสถานะที่เท่าเทียมกัน โดยมิได้คำนึงถึงความแตกต่างของผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจ ทั้งในเรื่องฐานะทางเศรษฐกิจ ระดับการศึกษาหรืออำนาจต่อรองมิไม่เพียงพอ จำเป็นที่ต้องมีมาตรการเชิงเยียวยาที่มีประสิทธิภาพด้วย จึงจะสามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ คดีระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภคมีลักษณะที่แตกต่างกันไปจากคดีแพ่งทั่วไป เนื่องจากผู้ประกอบการมักจะเป็นฝ่ายที่มีความรู้และสถานะทางเศรษฐกิจดีกว่าผู้บริโภค จึงทำให้ผู้ประกอบการมีอำนาจที่เหนือกว่า ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจจึงอยู่บนพื้นฐานที่ไม่เท่าเทียมกัน หลักการที่เคยบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจึงไม่อาจที่จะเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคได้อีกต่อไป รัฐจึงได้ตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ออกมาเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคที่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ง่าย สะดวก รวดเร็ว ประหยัดและเป็นธรรม เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงความยุติธรรมจากศาลได้โดยง่าย และพระราชบัญญัติฉบับนี้มีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหลายประการ เช่น เขตอำนาจศาลในการฟ้องผู้บริโภคเป็นจำเลย วิธีการฟ้องคดีและการยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียม การใช้วิธีการชั่วคราวก่อนยื่นฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นส่วนรวม ภาระการพิสูจน์ การถือข้อเท็จจริงเป็นยุติตามคดีก่อน การพิพากษาเกินคำขอหรือให้มีผลถึงผู้บริโภคที่ไม่ใช่คู่ความในคดี

การกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษและสิทธิในการยื่นอุทธรณ์และฎีกา เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้บริโภคมักได้สิทธิประโยชน์ในบางเรื่องมากกว่าที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่อย่างไรก็ตามแม้พระราชบัญญัติฉบับนี้จะตราออกมาดีเพียงใดก็ตาม แต่เมื่อมีการนำไปใช้ได้ระยะหนึ่งแล้วก็พบว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติตามมาหลายประการด้วยกัน อาจจะเป็นเพราะผู้บัญญัติกฎหมายในขณะนั้นยังไม่พบเห็นปัญหาที่จะเกิดขึ้นในเวลาต่อมา หรือด้วยเหตุปัจจัยอื่นก็ตาม

ผู้เขียน ได้ศึกษาพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 และกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องแล้วพบว่ามีปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้เมื่อนำมาใช้ในการปฏิบัติงานดังนี้

1) ในเรื่องการฟ้องคดีผู้บริโภคกฎหมายยังกำหนดให้ฟ้องผู้บริโภคต่อศาลที่ผู้บริโภคมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลเท่านั้น ซึ่งในความเป็นจริงแล้วที่อยู่ตามภูมิลำเนา กับ ที่อยู่ที่แท้จริงของผู้บริโภคเป็นคนละที่กัน ส่วนใหญ่ผู้บริโภคจะมีภูมิลำเนาตามทะเบียนบ้านของทางราชการอยู่ต่างจังหวัด ส่วนที่อยู่ที่แท้จริงจะอยู่ที่เมืองใหญ่ๆ ซึ่งเป็นสถานที่ทำสัญญาและเป็นสถานที่มูลคดีเกิด เมื่อผู้ประกอบการฟ้องผู้บริโภคต้องกลับไปฟ้องยังภูมิลำเนาซึ่งอยู่ต่างจังหวัด ทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถเดินทางกลับบ้านไปสู่วินิจฉัยคดีที่ผู้ประกอบการฟ้องตามภูมิลำเนาได้เนื่องจากการเดินทางต้องใช้เวลาหลายวัน ประกอบกับต้องลงงานที่ทำอยู่ ในบางคดีผู้บริโภคกลางานที่ทำไปสู่วินิจฉัยคดีหลายวัน บริษัทที่ผู้บริโภคทำงานอยู่ไม่ให้ลาก็ต้องขาดนัดคดีไป ในส่วนของผู้ประกอบการต้องไปฟ้องผู้บริโภคต่อศาลที่ผู้บริโภคมีภูมิลำเนาอยู่ กล่าวคือ ตามจังหวัดต่างๆ แล้วเป็นการผลัดภาระและค่าใช้จ่ายต่างๆ ให้ผู้ประกอบการและค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกิดขึ้นก็กลับไปตกอยู่กับผู้บริโภค เนื่องจากผู้ประกอบการเมื่อชนะคดีและมีค่าใช้จ่ายก็ไปเรียกเอาคืนกับผู้บริโภค จึงทำให้ผู้บริโภคเสียเปรียบมากกว่า

2) ปัญหาเกี่ยวกับผู้บริโภคฟ้องผู้ประกอบการที่ได้รับความเสียหายอย่างเดียวกัน

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ไม่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่มไว้เพียงแต่กำหนดเป็นหลักกว้างๆ ให้ศาลใช้ดุลพินิจและเมื่อผู้เสียหายได้รับความเสียหายในลักษณะอย่างเดียวกันก็เป็นเรื่องของผู้เสียหายต่างคนต่างฟ้องและเมื่อศาลตัดสินคดีแล้ว หากมีผู้เสียหายอื่นมายื่นฟ้องเป็นคดีอีก ศาลสามารถใช้ดุลพินิจที่จะนำข้อเท็จจริงในคดี ก่อนมาใช้โดยไม่ต้องสืบพยานซ้ำอีก การที่ผู้บริโภคต่างคนต่างฟ้องมีปัญหาเกี่ยวกับทรัพย์สินของ ผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องมีจำนวนจำกัด และไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ ผู้บริโภคที่ฟ้องคดีในภายหลังก็จะได้รับความเสียหาย เนื่องจากทรัพย์สินของผู้ประกอบการมีไม่เพียงพอที่จะชำระหนี้

3) ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโภคที่เป็นมูลนิธิต

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 10 นอกจากจะกำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือสมาคม ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายแทนผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้บริโภคแล้ว ยังกำหนดให้มูลนิธิซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้การรับรองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องและเรียกค่าเสียหายแทนผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้บริโภคได้ด้วย แต่เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2552 มาตรา 10 (8) กำหนดให้แต่เฉพาะสมาคมเท่านั้นที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้การรับรองได้ การที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 10 กำหนดให้มูลนิธิ ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้การรับรองตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายแทนผู้เสียหายได้ เมื่อกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจให้การรับรองมูลนิธิ ดังนั้นมูลนิธิตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 จึงไม่มีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้เสียหายได้

4) ประเด็นเรื่องระบบการสืบพยาน

มาตรา 29 มาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 37 และพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 7 มีการกำหนดภาระการพิสูจน์ของคู่ความ ให้ศาลกำหนดหน้าที่การนำพยานเข้าสืบก่อนหลังของคู่ความ ให้ศาลมีอำนาจเรียกพยานมาสืบได้เอง ให้ศาลเป็นผู้ซักถามพยานทั้งหมด คู่ความ ทนายความ จะซักถามพยานได้ ต้องได้รับอนุญาตจากศาล แต่ก็ไม่ได้ระบุว่าให้ใช้ระบบไต่สวน และไม่ได้ใช้คำว่าให้ศาลถามพยาน แต่ใช้คำว่าซักถาม จึงเกิดปัญหาการถามค้าน ถามติง ต้องขออนุญาตศาลหรือเป็นสิทธิของคู่ความ ทนายความที่จะถามได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากศาล ระบบการสืบพยานจึงไม่ชัดเจน

5) ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์และฎีกา

การอุทธรณ์และฎีกาคดีผู้บริโภค พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 46 กำหนดให้คู่ความอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น ในคดีผู้บริโภคไปยังศาลอุทธรณ์แผนกคดีผู้บริโภคหรือศาลอุทธรณ์ภาคแผนกคดีผู้บริโภค และมาตรา 49 วรรคสอง กำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีผู้บริโภคและศาลอุทธรณ์ภาคแผนกคดีผู้บริโภคเป็นที่สุด แต่มาตรา 51 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังคงให้สิทธิแก่คู่ความในการที่จะยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อขอให้พิจารณาอนุญาตให้ฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงในคดีที่มีทุนทรัพย์ที่พิพาทในชั้นฎีกาเกินสองแสนบาท หรือในปัญหาข้อกฎหมายได้ การที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 กำหนดให้คู่ความสามารถที่จะฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงได้ ทำให้คดีล่าช้า

ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของคดีผู้บริโภครที่จะต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว และเมื่อพิจารณาคดีผู้บริโภครของประเทศสิงคโปร์และประเทศเยอรมันแล้ว กฎหมายทั้งสองประเทศดังกล่าวจะอนุญาตให้คู่ความอุทธรณ์คำสั่งของศาลชั้นต้นไปยังศาลอุทธรณ์เท่านั้น จำกัดสิทธิในการให้คู่ความฎีกา โดยกำหนดให้คู่ความฎีกาได้ในเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายสำคัญเท่านั้น

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ในการฟ้องคดีผู้บริโภคร ในเรื่องของเขตอำนาจศาลกรณีและผู้ประกอบธุรกิจจะฟ้องผู้บริโภครเป็นคดีผู้บริโภครและผู้ประกอบธุรกิจมีสิทธิเสนอคำฟ้องต่อศาลที่ผู้บริโภครมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลหรือต่อศาลอื่นได้ด้วย ให้ผู้ประกอบธุรกิจเสนอคำฟ้องต่อศาลที่ผู้บริโภครมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลได้เพียงแห่งเดียว⁴⁴ เห็นควรแก้ไขเป็นดังนี้ “ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจจะฟ้องผู้บริโภครเป็นคดีผู้บริโภครให้ผู้ประกอบธุรกิจมีสิทธิเสนอคำฟ้องต่อศาลที่ผู้บริโภครมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลถิ่นที่อยู่แห่งแท้จริงของจำเลย หรือต่อศาลที่มูลคดีเกิด ไม่ว่าจำเลยจะมีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักรหรือไม่” การที่ให้ฟ้องคดีต่อศาลที่มูลคดีเกิดได้ด้วย เนื่องจากเป็นถิ่นที่อยู่แห่งแท้จริงของจำเลยที่เป็นถิ่นที่อยู่ของจำเลยอีกแห่งหนึ่ง นอกจากที่ปรากฏตามทะเบียนราษฎร จำเลยสามารถเดินทางมาศาลได้สะดวกกว่าที่อยู่ตามที่ปรากฏในทะเบียนราษฎร

5.2.2 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคร พ.ศ. 2551 มาตรา 30 โดยให้เพิ่มเติมเป็นวรรคที่สองว่า “ให้ผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายอย่างเดียวกันเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มและเมื่อผู้แทนกลุ่มได้เข้าไปฟ้องร้องและดำเนินคดีแล้วให้คำพิพากษามีผลไปถึงสมาชิกของกลุ่มที่ไม่ได้ฟ้องคดีด้วย” เพื่อไม่ให้มีการฟ้องคดีซ้ำซ้อน

5.2.3 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคร พ.ศ. 2522 มาตรา 10 (8) กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครมีอำนาจและหน้าที่ในการรับรองสมาคม ส่วนมาตรา 40 และมาตรา 41 กำหนดให้สมาคมมีอำนาจในการฟ้องคดีและพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคร พ.ศ. 2551 มาตรา 19 กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครหรือสมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครรับรองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภครมีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโภครได้ มีข้อที่เห็นควรแก้ไขดังต่อไปนี้

1) เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 10 (8) จากเดิมที่กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครรับรองสมาคมตามมาตรา 40 โดยให้เพิ่มข้อความในมาตราดังกล่าวให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครรับรองมูลนิธิได้ด้วย

⁴⁴ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคร พ.ศ. 2551, มาตรา 17.



2) เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมให้มูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถยื่นคำขอให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองเพื่อให้มูลนิธิมีสิทธิและอำนาจฟ้องตามมาตรา 41 ได้

3) เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 41 ให้มูลนิธิดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตามมาตรา 40 กับให้มูลนิธิมีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายแทนสมาชิกของมูลนิธิได้ ถ้ามีหนังสือมอบหมายให้เรียกค่าเสียหายแทนจากสมาชิกของมูลนิธิ

4) เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 19 โดยให้เพิ่มเติมมูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีผู้บริโภคแทนผู้บริโภคได้ และควรแก้ไขเพิ่มเติมให้มูลนิธิมีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหาย แต่ให้เรียกค่าเสียหายแทนได้แต่เฉพาะผู้บริโภคที่เป็นสมาชิกของมูลนิธิในขณะยื่นฟ้องเท่านั้น

5.2.4 ในเรื่องของการสืบพยานคดีผู้บริโภคซึ่งไม่มีความชัดเจนว่าการสืบพยานควรใช้ระบบไต่สวนหรือระบบกล่าวหา เพื่อให้เกิดความชัดเจนในระบบการสืบพยานว่าใช้ระบบไต่สวนจึงเห็นควรแก้ไขมาตรา 32 เป็นว่า “การพิจารณาให้ใช้ระบบไต่สวน ก่อนสืบพยานให้ศาลแจ้งประเด็นข้อพิพาทให้คู่ความทราบและกำหนดให้คู่ความฝ่ายใดเสนอพยานเพื่อให้ศาลพิจารณาไต่สวนก่อนหรือหลังได้” และเห็นควรแก้ไขมาตรา 34 เป็นว่า “ในการสืบพยานไม่ว่าจะเป็นพยานที่คู่ความฝ่ายใดอ้างหรือศาลเรียกมาเอง ให้ศาลเป็นผู้ถามพยาน คู่ความหรือทนายความจะถามพยานได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาล และให้ศาลมีอำนาจถามพยานเกี่ยวกับข้อเท็จจริงใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีแม้จะไม่มีคู่ความฝ่ายใดยกขึ้นอ้างก็ตาม” ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับระบบการสืบพยานในระบบไต่สวน และถ้อยคำไม่พ้องกับคำว่าซักถามพยานในระบบกล่าวหา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 117

5.2.5 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 51 ซึ่งบัญญัติเปิดช่องให้คู่ความอาจยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อให้พิจารณาอนุญาตให้ฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงในคดีที่มีทุนทรัพย์ที่พิพาทในชั้นฎีกาเกินสองแสนบาท และปัญหาข้อกฎหมาย เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้คดีผู้บริโภคได้รับการพิจารณาถึงสามศาล หากผู้ประกอบการที่ตกเป็นผู้ถูกฟ้องอาจอาศัยสิทธิตามมาตรา 51 นี้เพื่อประโยชน์ในการประวิงคดี ทำให้ผู้บริโภค (เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา) ไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายได้ทันทั่วถึงที่ ในกรณีกลับกันหากผู้ประกอบการฟ้องคดี ผู้บริโภคอาศัยช่องทางตามมาตราดังกล่าว เพื่อประวิงคดี ก็จะทำให้ธุรกิจของผู้ประกอบการได้รับความเสียหายเนื่องจากผู้ประกอบการต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี ดังนั้นจึงเห็นควรให้ตัดข้อความ

ในส่วนที่อนุญาตให้ฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงในคดีที่มีทุนทรัพย์ที่พิพาทในชั้นฎีกาเกินสองแสนบาทออกไปจากมาตราดังกล่าวเพื่อจำกัดสิทธิของกลุ่มความในการยื่นฎีกา