

## บทที่ 4

### ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาในการนำแนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่ม มาใช้เยียวยาผู้เสียหายในคดีผู้บริโภค ศึกษากรณีผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มี การนำแนวคิดการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) มาใช้ในกฎหมายแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม มีหน่วยงานที่ได้การเสนอให้มีการนำวิธีการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้ในการดำเนินคดีซึ่งถือเป็นที่มาของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... คือ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) โดยได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติการดำเนินคดีแบบกลุ่มเกี่ยวกับหลักทรัพย์ พ.ศ. .... เพื่อคุ้มครองผู้ลงทุนในตลาดทุน เนื่องจากมีกรณีที่ผู้ลงทุนในตลาดทุนได้รับความเสียหายจากการซื้อหรือขายหลักทรัพย์อันเนื่องมาจากผู้ที่กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เช่น การให้ข้อมูลเท็จหรือไม่ครบถ้วนในการเสนอขายหลักทรัพย์ หรือการสร้างราคาหลักทรัพย์ให้สูงขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อตลาดทุนของประเทศในภาพรวม โดยให้ผู้ลงทุนที่ได้รับความเสียหายมีโอกาสได้รับการชดเชยค่าเสียหายโดยที่ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ฟ้องคดีด้วยตนเอง ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าควรบัญญัติวิธีการดำเนินคดีแบบกลุ่มเป็นกฎหมายกลาง จึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ได้เพิ่มเติมหมวด 4 การดำเนินคดีแบบกลุ่ม ตามมาตรา 222/1 ถึงมาตรา 222/50 ในลักษณะ 2 วิธีพิจารณาวิสามัญในศาลชั้นต้น ภาค 2 วิธีพิจารณาในศาลชั้นต้น โดยคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การดำเนินคดีแบบกลุ่ม) ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2555<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> ตามหนังสือเลขที่การคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0503/33989 ลงวันที่ 18 ธันวาคม 2555 ถึงเลขที่การคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การดำเนินคดีแบบกลุ่ม)

ในบทที่ 4 จะได้พิจารณาถึงการนำแนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้เยียวยาผู้เสียหายในคดีผู้บริโภค ศึกษากรณีผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค โดยศึกษาเปรียบเทียบกับ การดำเนินคดีแบบกลุ่มของกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) และกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) และนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 รวมถึงร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การดำเนินคดีแบบกลุ่ม) ที่กำหนดให้คดีผู้บริโภคเป็นคดีเรียกร่องสิทธิตามกฎหมายประเภทหนึ่งที่โจทก์สามารถขอให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มได้

#### 4.1 วิเคราะห์การให้สิทธิฟ้องคดีแบบกลุ่มแก่ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

สำหรับการให้สิทธิฟ้องคดีผู้บริโภคแก่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามแนวคิดการดำเนินคดีแบบกลุ่มในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) ตาม Rule 23 (a) ไม่ได้ระบุว่าบุคคลใดเป็นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีแบบกลุ่มตามกฎหมาย แต่การกำหนดเงื่อนไขพื้นฐาน (Prerequisite) ทั้ง 4 ข้อตาม Rule 23 (a) ทำให้ทราบว่าในการดำเนินคดีแบบกลุ่มโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหลายคนอาจเป็นผู้ฟ้องหรือผู้ถูกฟ้องในฐานะคู่ความที่เป็นผู้แทนคดีในนามสมาชิกกลุ่มทั้งหมด ภายใต้เงื่อนไขของการมีจำนวนสมาชิกกลุ่มจำนวนมาก (Numerous) จนทำให้การรวมตัวของสมาชิกกลุ่มเพื่อฟ้องคดีร่วมกันทำได้ยาก (Impracticable) และต้องมีปัญหาข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันในกลุ่ม (Questions of Law or Fact Common) ร่วมกันในบางประเด็น รวมถึงคู่ความผู้แทนกลุ่มมีข้อเรียกร้องหรือข้อต่อสู้ข้อเดียวกันกับกลุ่ม (Typical of The Claims or Defenses) โดยคู่ความผู้แทนกลุ่มสามารถปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มได้อย่างเป็นธรรมและเพียงพอ (Fairly and Adequately Protect The Interests) จึงเป็นการให้สิทธิแก่บุคคลในการปกป้องสิทธิของตนเองและกลุ่มอย่างเต็มที่ โดยมีทนายความของกลุ่มทำหน้าที่ในการช่วยฟ้องคดีและประสานกับสมาชิกกลุ่มทั้งหมด โดยจะได้รับค่าทนายความในอัตราร้อยละ 10 – 50 ของค่าเสียหายที่ได้รับและยังได้รับเงินรางวัลทนายความอีกไม่เกินร้อยละ 33 ทั้งนี้ รัฐจะไม่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนร่วมในการร้องขอต่อศาลให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มแต่อย่างใด

สำหรับการดำเนินคดีแบบกลุ่มในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) ยึดถือหลักการว่ารัฐมีภารกิจหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะของ

เอกชนที่ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมากโดยเป็นผู้ฟ้องคดีแทนผู้เสียหาย<sup>2</sup> โดยในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นมิได้อนุญาตเอกชนมีสิทธิขอดำเนินคดีแบบกลุ่ม แต่การดำเนินคดีแบบกลุ่มแทนเอกชนผู้เสียหายจำนวนมากจะดำเนินการโดยองค์กรเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Association's Suit) ที่กฎหมายพิเศษให้อำนาจและกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เป็นสาระสำคัญของการดำเนินคดีแบบกลุ่มแก่องค์กรเหล่านั้นตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ยังมีการดำเนินคดีแบบกลุ่มโดยหน่วยงานของรัฐ (Administration's Suit) คือ อัยการฝรั่งเศส (The Ministère Public) ที่ทำหน้าที่ดำเนินคดีทางแพ่งในฐานะคู่ความหรือด้วยการร้องสอดเข้าเป็นคู่ความแทนบุคคลอื่นหรือมีผู้ยื่นคำขอให้อัยการฝรั่งเศสเข้าเป็นคู่ความในคดีที่กฎหมายกำหนดได้แก่ การฟ้องคดีเกี่ยวกับการเป็นผู้อนุบาลของบุคคลผู้ไร้ความสามารถ หรือการรับรองหรือเปลี่ยนแปลงสิทธิการเป็นผู้อนุบาล กระบวนพิจารณาที่กำหนดให้ห้ามดำเนินคดีเป็นการชั่วคราวและการรวมคดีสำหรับคดีที่ไม่อาจชำระหนี้ได้ (Indebtedness) ของบุคคลล้มละลาย และในคดีที่เกี่ยวกับสถานะของบุคคล ตลอดจนการดำเนินการชำระบัญชี และการดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของกรรมการบริษัท โดยอัยการฝรั่งเศสยังอาจโต้แย้งคำสั่งหรือนโยบายสาธารณะ (Order Public) ที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าขัดแย้งกับประโยชน์สาธารณะได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2556 ได้มีการเสนอร่างกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคที่มีเนื้อหาของการดำเนินคดีแบบกลุ่มเฉพาะคดีผู้บริโภคต่อคณะรัฐมนตรีของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสแล้ว และเมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายแล้วในโอกาสต่อไปควรมีการศึกษาเปรียบเทียบว่าโดยหลักการแล้วกฎหมายดังกล่าวมีรูปแบบที่แตกต่างจากของประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างไร

สำหรับการดำเนินคดีแบบกลุ่มของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นไปในแนวทางเดียวกับประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ขณะที่การดำเนินคดีแบบกลุ่มของประเทศบราซิลกำหนดให้ผู้ที่มิสิทธิฟ้องคดีแบบกลุ่มเป็นไปตามมาตรา 82 แห่ง Consumer Code ได้แก่

<sup>2</sup> ตัวอย่างของกฎหมายในประเทศไทยที่ปรากฏลักษณะดังกล่าว เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 วรรคแรก บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หรือเมื่อได้รับคำร้องจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการ โดยความเห็นชอบของอธิบดีกรมอัยการหรือข้าราชการในสำนักคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล และเมื่อคณะกรรมการได้แจ้งไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ศาลทราบแล้ว ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในการดำเนินคดีในศาล ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องเรียกทรัพย์สิน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ร้องขอได้ด้วย และในการนี้ให้ได้รับยกเว้นค่าค่าธรรมเนียมทั้งปวง”

1) สำนักงานอัยการ 2) สาธารณรัฐบราซิล รัฐ เทศบาล และเขตการปกครองแห่งสหพันธรัฐ  
 3) หน่วยงานของรัฐ และ 4) สมาคมเอกชน ส่วนบุคคลธรรมดาไม่มีสิทธิฟ้องคดีแบบกลุ่ม  
 เช่นเดียวกับประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เว้นแต่กรณี  
 การละเมิดสิทธิทางการเมืองเท่านั้น กฎหมายของประเทศบราซิลจึงมิได้กำหนดเรื่องเงื่อนไขแห่ง  
 คดีไว้เช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเห็นว่าหน่วยงานดังกล่าวสามารถเป็นผู้แทนและรักษา  
 ผลประโยชน์ของกลุ่มได้อย่างเพียงพอและเป็นธรรมมากกว่าการให้สิทธิแก่บุคคลธรรมดาที่จะเป็น  
 ผู้แทนกลุ่ม

ดังนั้น การนำแนวคิดการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ของประเทศที่ใช้ระบบ  
 กฎหมายที่แตกต่างกันพบว่า การให้สิทธิแก่เอกชนในการฟ้องคดีแบบกลุ่มมีความแตกต่างกัน  
 โดยกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายจารีตประเพณีให้สิทธิฟ้องคดีแบบกลุ่มแก่เอกชนผู้เสียหายแทน  
 สมาชิกกลุ่มทั้งหมด โดยมีทนายความของกลุ่มร่วมกับโจทก์ผู้แทนกลุ่มเป็นผู้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม  
 ทั้งหมด ในขณะที่กลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรมิได้ให้สิทธิแก่เอกชนในการฟ้องคดี  
 แบบกลุ่ม แต่ให้สิทธิในการฟ้องคดีแบบกลุ่มแก่หน่วยงานของรัฐและเอกชนตามที่มีกฎหมาย  
 รับรองเป็นผู้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม โดยที่หน่วยงานเหล่านั้นมิได้เป็นผู้เสียหายและมิได้เป็นสมาชิกกลุ่ม

#### 4.2 วิเคราะห์ผู้มีสิทธิฟ้องคดีแบบกลุ่มตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค

ในการศึกษาเปรียบเทียบเกี่ยวกับการให้อำนาจร้องขอต่อศาลเพื่ออนุญาตให้มีการ  
 ดำเนินคดีแบบกลุ่มแก่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีผู้บริโภคที่เป็นเอกชนผู้เสียหายและผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีแทน  
 ผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งประกอบด้วยพระราชบัญญัติคุ้มครอง  
 ผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย  
 พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 เป็นการนำแนวคิดการดำเนินคดี  
 แบบกลุ่มของประเทศที่ใช้กฎหมายจารีตประเพณีและกฎหมายลายลักษณ์อักษรมาหาข้อสรุป  
 ที่เหมาะสมกับการดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีผู้บริโภคของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ในการศึกษา  
 เกี่ยวกับการนำแนวคิดการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้จะต้องศึกษาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา  
 ความแพ่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมถึงร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวล  
 กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การดำเนินคดีแบบกลุ่ม) ที่กำหนดให้คดีผู้บริโภค  
 เป็นคดีที่สามารถใช้แนวคิดการดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อ 4.3 ต่อไป

การให้ความคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการให้ความคุ้มครองต่อชีวิตความเป็นอยู่ของ  
 ประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากสินค้าและบริการไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม และเป็นเรื่อง  
 ที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้บัญญัติรับรองเกี่ยวกับ

การคุ้มครองผู้บริโภคไว้ ได้แก่ มาตรา 43<sup>3</sup> กำหนดให้รัฐสามารถใช้สิทธิในการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรมได้ ถ้าเป็นไปได้ เพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภค มาตรา 61<sup>4</sup> กำหนดให้สิทธิแก่ผู้บริโภคที่จะได้รับความคุ้มครองในการได้รับข้อมูลที่ เป็นความจริง และมีสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย รวมทั้งมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค มาตรา 84<sup>5</sup> ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ ซึ่งหนึ่งในนโยบายเหล่านั้น คือ การกำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และคุ้มครองผู้บริโภค มาตรา 303<sup>6</sup> มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคคือ

<sup>3</sup> มาตรา 43 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภชนา การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

<sup>4</sup> มาตรา 61 สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองในการได้รับข้อมูลที่ เป็นจริง และมีสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย รวมทั้งมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค

ให้มีองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐในการตราและการบังคับใช้กฎหมายและกฎ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภครวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ให้รัฐสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการขององค์การอิสระดังกล่าวด้วย

<sup>5</sup> มาตรา 84 รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

...

(5) กำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และคุ้มครองผู้บริโภค

<sup>6</sup> มาตรา 303 ในวาระเริ่มแรก ให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด

(1) กฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพตามมาตรา 40 มาตรา 44 บทบัญญัติในส่วนที่ 7 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน ส่วนที่ 8 สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา ส่วนที่ 9 สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ ส่วนที่ 10 สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา 56 ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระตามมาตรา 61 วรรคสอง กฎหมายว่าด้วยสภาพพัฒนาการเมืองตามมาตรา 78 (7) กฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์การเพื่อปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมตามมาตรา 81 (4) กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาเกษตรกรตามมาตรา 84 (8) กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามมาตรา 87 (4) และกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามมาตรา 256 ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา 176

ในวาระแรกให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรก ตามรัฐธรรมนูญนี้ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายเรื่องต่าง ๆ ซึ่งหนึ่งในนั้นคือการจัดตั้งองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐภายในหนึ่งปี ตามมาตรา 61 วรรคสอง ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เหล่านี้ มีความมุ่งหมายที่จะให้ภาครัฐเป็นผู้ดูแลและให้การคุ้มครองผู้บริโภค เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเพราะเกี่ยวข้องกับประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะจึงได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน โดยจะได้วิเคราะห์ถึงปัญหาการดำเนินคดีผู้บริโภคตามลำดับ

#### 4.2.1 ปัญหาในการดำเนินคดีผู้บริโภคตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ในอดีต การดำเนินคดีผู้บริโภคต้องมักอาศัยวิธีพิจารณาคดีมโนสำเนาซึ่งเป็นวิธีพิจารณาแบบวิสามัญตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภายใต้อำนาจการสะดวก รวดเร็ว ประหยัด ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการดำเนินคดีผู้บริโภคจะสามารถใช้วิธีพิจารณาคดีมโนสำเนา แต่ก็ยังมีเงื่อนไขสำคัญ กล่าวคือ จำนวนทุนทรัพย์หรือราคาพิพาทต้องไม่เกินที่บัญญัติไว้ในมาตรา 190 หากเกินก็ต้องใช้วิธีพิจารณาสามัญเช่นคดีแพ่งทั่วไป แต่ไม่ว่าจะเงินจะเกินกว่าที่บัญญัติไว้ในคดีมโนสำเนาหรือไม่ก็ตาม ผู้ศึกษาเห็นว่า การดำเนินคดีผู้บริโภคโดยอาศัยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งประกอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็ยังคงเป็นปัญหาอุปสรรคกับฝ่ายผู้บริโภคหลายประการ เช่น

1. ภาระในการพิสูจน์ (Burden of Proof) ตามมาตรา 84/1<sup>7</sup> แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ฝ่ายผู้บริโภคจะต้องนำสืบให้ศาลเห็นว่าได้รับความเสียหายจากสินค้าและบริการอย่างไร ตามหลัก “ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นนำสืบ” ซึ่งการเข้าถึงแหล่งข้อมูลของสินค้าหรือบริการย่อมกระทำได้โดยยากเนื่องจากอยู่ในความครอบครองดูแลของฝ่ายผู้ประกอบการ โดยเฉพาะสินค้าหรือบริการที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูงในการผลิตจำเป็นต้องอาศัยความรู้และความเห็นของผู้ใช้เทคโนโลยีเหล่านั้นซึ่งล้วนอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ประกอบการในฐานะนายจ้างและมีแนวโน้มที่จะให้การในชั้นศาลเป็นประโยชน์ต่อผู้ว่าจ้าง

<sup>7</sup> มาตรา 84/1 คู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงเพื่อสนับสนุนคำคู่ความของตนให้คู่ความฝ่ายนั้นมีภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้น แต่ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายหรือมีข้อสันนิษฐานที่ควรจะเป็นซึ่งปรากฏจากสภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์เป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใด คู่ความฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว

2. หลักการมีคำพิพากษาไม่เกินค่าขอตามมาตรา 142<sup>8</sup> แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในกรณีที่ผู้บริโภคมิมีความรู้ด้านกฎหมายหรือทนายความขาดประสบการณ์ การใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอาจไม่ครบถ้วนถูกต้อง กล่าวคือ เรียกค่าเสียหายจากผู้ประกอบธุรกิจน้อยกว่าความเป็นจริงที่ควรจะได้รับ แม้ศาลจะเห็นว่ามิมีจำนวนค่าเสียหายไม่ถูกต้องหรือมีค่าเสียหายอย่างอื่นที่สามารถเรียกได้ ก็มิอาจมีคำพิพากษาเกินค่าขอ

3. หลักคำพิพากษาผูกพันเฉพาะคู่ความตามมาตรา 145<sup>9</sup> แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยคำพิพากษาของศาลจะผูกพันเฉพาะคู่ความในคดีเท่านั้น แม้ว่าจะมีผู้บริโภครายอื่นที่ได้รับความเสียหายจากข้อเท็จจริงเดียวกันหรือจากผู้ประกอบธุรกิจรายเดียวกัน ผู้บริโภคเหล่านั้นก็อาจขอให้มีการรวมคดีตามมาตรา 2 และมาตรา 28 ร้องสอดตามมาตรา 57 หรือเข้าเป็นคู่ความร่วมตามมาตรา 59 ในกรณีที่ขอใช้สิทธิดังกล่าวไม่ทัน ก็จะต้องฟ้องเป็นคดีใหม่ ซึ่งศาลแต่ละศาลอาจมีคำพิพากษาที่แตกต่างกันออกไปตามการนำสืบของฝ่ายโจทก์และฝ่ายจำเลย รวมถึงความสามารถและประสบการณ์ในการว่าความของทนายความของคู่ความแต่ละฝ่าย

4. ระยะเวลาการใช้สิทธิเรียกร้องตามมาตรา 448<sup>10</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่กำหนดให้ต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในหนึ่งปีนับแต่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ซึ่งต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับจากสินค้าหรือบริการอาจต้องการใช้ระยะเวลาในการแสดงอาการ ระยะเวลาหนึ่งปีจึงอาจเร็วเกินไปสำหรับการใช้สินค้าหรือบริการของผู้บริโภค อีกทั้งความเสียหายบางประการมิได้เกิดขึ้นโดยชัดเจนทันที แต่ใช้ระยะเวลาในการแสดงความเสียหายเป็นระยะเวลานาน

<sup>8</sup> มาตรา 142 คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ชี้ขาดคดีต้องตัดสินตามข้อหาในคำฟ้องทุกข้อ แต่ห้ามมิให้พิพากษาหรือทำคำสั่งให้สิ่งใด ๆ เกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง เว้นแต่ ...

<sup>9</sup> มาตรา 145 ภายใต้งบบังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยการอุทธรณ์ฎีกา และการพิจารณาใหม่ คำพิพากษาหรือคำสั่งใด ๆ ให้ถือว่าผูกพันคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาลที่พิพากษาหรือมีคำสั่ง นับตั้งแต่วันที่คำพิพากษาหรือมีคำสั่ง จนถึงวันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรือคดีเสีย ถ้าหากมี

ถึงแม้ศาลจะได้กล่าวไว้โดยทั่วไปว่าให้ใช้คำพิพากษาบังคับแก่บุคคลภายนอกซึ่งมิได้เป็นคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาลด้วยก็ดี คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นย่อมไม่ผูกพันบุคคลภายนอก เว้นแต่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 142 (1), 245 และ 274 และในข้อต่อไปนี้ ...

<sup>10</sup> มาตรา 448 สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ซึ่งต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

5 นิติกรรมที่ต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือตามมาตรา 456<sup>11</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดว่าในการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิด จะฟ้องร้องกันไม่ได้ ซึ่งในบางกรณีผู้บริโภคมองเข้าทำสัญญาโดยที่คู่สัญญาไม่ได้ลงลายมือชื่อไว้และผิดสัญญาภายหลัง ทำให้ผู้บริโภคอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบแก่ผู้ประกอบการธุรกิจ

#### 4.2.2 ปัญหาในการดำเนินคดีผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มีบทบัญญัติที่เหมือนหรือคล้ายกับวิธีพิจารณาคดีมโนสาเร่ที่ช่วยลดปัญหาในการดำเนินคดีผู้บริโภคตามมาตรา 456 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งส่งผลให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้บริโภคมากขึ้นหลายประการ เช่น

1. ในเรื่องการนำสืบพยานหลักฐาน มาตรา 29 บัญญัติว่า “ประเด็นข้อพิพาทข้อใด จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการผลิต ประกอบ การออกแบบ หรือส่วนผสมของสินค้า การให้บริการ หรือการดำเนินการใด ๆ ซึ่งศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวอยู่ในความรู้เห็น โดยเฉพาะของคู่ความฝ่ายที่เป็นผู้ประกอบการธุรกิจ ให้ภาระการพิสูจน์ในประเด็นดังกล่าวตกอยู่กับคู่ความฝ่ายที่เป็นผู้ประกอบการธุรกิจนั้น” เป็นการยกเว้นหลักตามมาตรา 84/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และช่วยลดภาระในการนำสืบให้กับผู้บริโภคที่เป็นโจทก์ฟ้องคดี

2. มาตรา 39 บัญญัติว่า “ในคดีที่ผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภค เป็นโจทก์ ถ้าความปรากฏแก่ศาลว่าจำนวนค่าเสียหายที่โจทก์เรียกร้องไม่ถูกต้องหรือวิธีการบังคับตามคำขอของโจทก์ไม่เพียงพอต่อการแก้ไขเยียวยาความเสียหายตามฟ้อง ศาลมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยให้ถูกต้องหรือกำหนดวิธีการบังคับให้เหมาะสมได้แม้จะเกินกว่าที่ปรากฏในคำขอบังคับของโจทก์ก็ตาม แต่ข้อที่ศาลยกขึ้นวินิจฉัยนั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงที่คู่ความยกขึ้นมามาก่อนแล้วโดยชอบ” เป็นการยกเว้นหลัก “การมีคำพิพากษาไม่เกินคำขอ” ตามมาตรา 142 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งส่งผลให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคที่อยู่ในฐานะที่เสียเปรียบมากยิ่งขึ้น

<sup>11</sup> มาตรา 456 การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นโมฆะวิธีนี้ให้ใช้ถึงซื้อขายเรือมีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป ทั้งซื้อขายแพและสัตว์พาหนะด้วย

สัญญาจะขายหรือจะซื้อ หรือค้ำประกันในการซื้อขายทรัพย์สินตามที่ระบุไว้ในวรรคหนึ่ง ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างหนึ่งอย่างใดลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดเป็นสำคัญ หรือได้วางประจำไว้ หรือได้ชำระหนี้บางส่วนแล้ว จะฟ้องร้องบังคับคดีหาได้ไม่

3. มาตรา 30 บัญญัติว่า “ถ้าภายหลังที่ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดในคดีผู้บริโภคแล้วปรากฏว่ามีการฟ้องผู้ประกอบการรายเดียวกันเป็นคดีผู้บริโภคอีกโดยข้อเท็จจริงที่พิพาทเป็นอย่างเดียวกับคดีก่อนและศาลในคดีก่อนได้วินิจฉัยไว้แล้ว ศาลในคดีหลังอาจมีคำสั่งให้ถือว่าข้อเท็จจริงในประเด็นนั้นเป็นอันยุติเช่นเดียวกับคดีก่อน โดยไม่ต้องสืบพยานหลักฐาน เว้นแต่ศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงในคดีก่อนนั้นยังไม่เพียงพอแก่การวินิจฉัยชี้ขาดคดี หรือเพื่อให้โอกาสแก่คู่ความที่เสียเปรียบต่อผู้คดี ศาลมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานมาสืบเองหรืออนุญาตให้คู่ความนำพยานหลักฐานมาสืบเพิ่มเติมตามที่เห็นสมควรก็ได้” ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่แตกต่างจากมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กล่าวคือ คำพิพากษาในคดีก่อนยังคงผูกพันเฉพาะคู่ความในคดีก่อน แต่ข้อเท็จจริงที่พิพาทกันในคดีก่อนและมีการวินิจฉัยไว้แล้วมีผลผูกพันคู่ความในคดีหลังที่ได้รับความเสียหายจากข้อเท็จจริงเดียวกัน โดยศาลเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีผู้บริโภคเป็นไปด้วยความรวดเร็ว เนื่องจากไม่ต้องสืบพยานหลักฐานใหม่ แต่ในทางปฏิบัติคู่ความในคดีหลังฝ่ายที่เสียเปรียบย่อมต้องใช้สิทธิในการขอนำพยานหลักฐานเข้ามาสืบใหม่อีกครั้งเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองทุกคดีไป

4. มาตรา 13 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัย โดยผลของสารที่สะสมอยู่ในร่างกายของผู้บริโภคหรือเป็นกรณีที่จะต้องใช้เวลาในการแสดงอาการ ผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในสามปีนับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้ประกอบการที่ต้องรับผิดชอบ แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหาย” ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่แตกต่างจากมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

5. มาตรา 10 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บังคับให้นิติกรรมใดต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบจะฟ้องร้องบังคับคดีได้นั้น มิให้นำมาใช้บังคับแก่ผู้บริโภคในการฟ้องบังคับให้ผู้ประกอบการธุรกิจชำระหนี้” ซึ่งเป็นการยกเว้น มาตรา 456 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และในมาตรา 11 ยังบัญญัติว่า “ประกาศ โฆษณา คำรับรอง หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ของผู้ประกอบการซึ่งทำให้ผู้บริโภคเข้าใจได้ในขณะทำสัญญาว่าผู้ประกอบการตกลงจะมอบให้ หรือจัดหาให้ซึ่งสิ่งของบริการ หรือสาธารณูปโภคอื่นใด หรือจะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งให้แก่ผู้บริโภคเพื่อเป็นการตอบแทนที่ผู้บริโภคเข้าทำสัญญา หรือข้อตกลงใดๆ ที่ผู้ประกอบการจะให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้บริโภคเพิ่มเติมขึ้นจากที่ได้ทำสัญญาไว้ให้ถือว่าข้อความ การกระทำหรือข้อตกลงดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบการ ซึ่งผู้บริโภคสามารถนำสืบพยานบุคคล หรือพยานหลักฐานเกี่ยวกับข้อตกลงดังกล่าว ได้ ถึงแม้ว่าการทำสัญญาเช่นนั้นกฎหมายจะกำหนดว่าต้องทำเป็นหนังสือหรือมีหลักฐานเป็นหนังสือและไม่ปรากฏข้อตกลงนั้นในหนังสือที่ได้ทำขึ้นก็ตาม” ซึ่งช่วยไม่ให้ผู้บริโภค

ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจที่อาจใช้การโฆษณาชวนเชื่อที่เกินจริงเพื่อให้ผู้บริโภคเข้าทำสัญญา ซึ่งเป็นข้อที่แตกต่างจากการฟ้องตามสัญญาที่เป็นลายลักษณ์อักษรตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

6. มาตรา 42 บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำที่ถูกร้องเรียนเกิดจากการที่ผู้ประกอบธุรกิจกระทำโดยเจตนาเอาเปรียบผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรมหรือจงใจให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไม่นำพาต่อความเสียหายที่จะเกิดแก่ผู้บริโภคหรือกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อความรับผิดชอบในฐานะผู้มีอาชีพหรือธุรกิจอันยอมเป็นที่ไว้วางใจของประชาชนเมื่อศาลมีคำสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้บริโภค ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจจ่ายค่าเสียหายเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนดได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ต่าง ๆ เช่น ความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับ ผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบธุรกิจได้รับ สถานะทางการเงินของผู้ประกอบธุรกิจ การที่ผู้ประกอบธุรกิจได้บรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น ตลอดจนการที่ผู้บริโภคมีส่วนในการก่อให้เกิดความเสียหาย” วรรคสองบัญญัติว่า “การกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลมีอำนาจกำหนดได้ไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนด แต่ถ้าค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนดมีจำนวนเงินไม่เกินห้าหมื่นบาท ให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษได้ไม่เกินห้าเท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนด” เป็นกรณีศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษ (Punitive Damages) หรือมาตรา 43<sup>12</sup> ที่ให้อำนาจศาลในการออกคำสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดการสินค้าที่ได้จำหน่ายไปแล้วหรือที่เหลืออยู่ในท้องตลาดซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัยของผู้บริโภคโดยส่วนรวมได้ ซึ่งไม่ปรากฏลักษณะดังกล่าวในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น

<sup>12</sup> มาตรา 43 ในคดีผู้บริโภค เมื่อศาลวินิจฉัยชี้ขาดคดีหรือจำหน่ายคดีเสียจากสารบบความ หากข้อเท็จจริงปรากฏแก่ศาลว่ายังมีสินค้าที่ได้จำหน่ายไปแล้วหรือที่เหลืออยู่ในท้องตลาดอาจเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัยของผู้บริโภคโดยส่วนรวม และไม่อาจใช้วิธีป้องกันอย่างอื่นได้ ให้ศาลมีอำนาจออกคำสั่งดังต่อไปนี้

(1) ให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดการประกาศและรับสินค้าดังกล่าวซึ่งอาจเป็นอันตรายคืนจากผู้บริโภคเพื่อทำการแก้ไขหรือเปลี่ยนให้ใหม่ภายในเวลาที่กำหนดโดยค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบธุรกิจเอง แต่ถ้าเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขหรือดำเนินการตามที่กล่าวข้างต้นได้ ก็ให้ใช้ราคาตามที่ศาลเห็นสมควร โดยคำนึงถึงลักษณะและสภาพของสินค้าขณะรับคืน รวมทั้งความสุจริตของผู้ประกอบธุรกิจประกอบด้วย

(2) ห้ามผู้ประกอบธุรกิจจำหน่ายสินค้าที่เหลืออยู่และให้เรียกเก็บสินค้าที่ยังไม่ได้จำหน่ายแก่ผู้บริโภคกลับคืนจนกว่าจะได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสินค้าดังกล่าวให้มีความปลอดภัย แต่ถ้าเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ศาลจะมีคำสั่งห้ามผู้ประกอบธุรกิจผลิต หรือนำเข้าสินค้านั้นก็ได้และหากเป็นที่สงสัยว่าผู้ประกอบธุรกิจจะเก็บสินค้าที่เหลือไว้เพื่อจำหน่ายต่อไป ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจทำลายสินค้าที่เหลือนั้นด้วย

(3) ...

แม้ว่าในการดำเนินคดีผู้บริโภครวมตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 จะกำหนดวิธีพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะแล้วก็ตาม แต่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ยังให้ออนุโลมใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งด้วย โดยมาตรา 7 บัญญัติว่า “กระบวนการพิจารณาคดีผู้บริโภคให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้และข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาตามมาตรา 6<sup>13</sup> ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติและข้อกำหนดดังกล่าวให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม” ซึ่งก่อนหน้าที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 จะมีผลใช้บังคับ หากในคดีผู้บริโภคคดีหนึ่งมีผู้บริโภคหลายราย ที่ได้รับความเสียหายจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกันจากผู้ประกอบธุรกิจแล้ว ผู้บริโภคแต่ละรายย่อมสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ตามมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ได้บัญญัติถึงการใช้สิทธิในการขอรวมคดีและการเข้าเป็นคู่ความในคดีด้วยวิธีต่าง ๆ ที่สำคัญ เช่น

1. การขอรวมคดีที่มีเขตอำนาจศาลต่างกันตามมาตรา 8 ซึ่งเป็นกรณีที่คดีมีประเด็นอย่างเดียวกันหรือเกี่ยวเนื่องกันอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลชั้นต้นต่างศาลกัน

2. การขอรวมคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลหลายศาลตามมาตรา 28 ซึ่งเป็นกรณีมีคดีหลายเรื่องค้างพิจารณาในศาลชั้นต้นศาลเดียวกันหรือต่างศาลกัน กล่าวคือ ศาลเดียวอาจจะมีคดีหลายเรื่องหรือหลายศาลมีคดีอยู่แต่ละศาล

3. การร้องสอดตามมาตรา 57 ที่เป็นการแก้ไขข้อขัดข้องให้กับบุคคลซึ่งควรจะเข้ามาในคดี แต่ไม่มีโอกาสเข้ามาในคดีไม่ว่าจะเป็นร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สามหรือเข้ามาเป็นคู่ความร่วม หรือกรณีบุคคลที่ควรจะเข้ามาในคดีแต่ไม่ยอมเข้ามาในคดี คู่ความในคดีนั้นอาจใช้มาตรา 57 ขอให้ศาลหมายเรียกเข้ามาในคดีได้

4. การเข้าเป็นคู่ความร่วมตามมาตรา 59 เป็นกรณีที่มีบุคคลหลายคนร่วมเป็นคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เช่น เป็นโจทก์ร่วม หรือจำเลยร่วม โดยต้องปรากฏว่าบุคคลเหล่านั้นมีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดี กล่าวคือ ต้องมีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกันในมูลเหตุแห่งการฟ้องร้องในคดีนั้น เช่น การเป็นเจ้าของนี้ร่วมหรือลูกหนี้ร่วม หรือมีความรับผิดชอบหรือผลประโยชน์เกี่ยวเนื่องกัน เช่น ลูกหนี้กับผู้ค้ำประกัน ตัวการกับตัวแทน เป็นต้น

<sup>13</sup> มาตรา 6 ให้อประธานศาลฎีการักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกข้อกำหนดเพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีผู้บริโภคเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว และเที่ยงธรรม แต่ข้อกำหนดดังกล่าวจะต้องไม่ทำให้สิทธิในการต่อสู้คดีของคู่ความลดน้อยลง

ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะมีช่องทางสำหรับการดำเนินคดีในลักษณะดังกล่าวเพื่ออำนวยความสะดวกแก่คู่ความและศาลแล้วก็ตาม แต่ในความเป็นจริงก็อาจเกิดปัญหาการนำสืบพยานหลักฐานในคดีที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันด้วยวิธีการที่แตกต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับความสมบูรณ์ของพยานหลักฐานของคู่ความแต่ละฝ่าย รวมถึงความสามารถและประสบการณ์ของทนายความในการนำสืบและหักล้างพยานหลักฐานต่าง ๆ ตามระบบกล่าวหา (Accusatorial System) ที่เป็นเครื่องมือในการแสวงหาข้อเท็จจริงในชั้นศาลของประเทศไทย ซึ่งอาจทำให้ผลแห่งคำพิพากษาของคดีที่มีมูลคดีหรือข้อเท็จจริงเดียวกันมีความแตกต่างกันได้ อันจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่มีผู้เสียหายหลายรายที่ได้รับความเสียหายจากข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเดียวกัน เช่น คดีผู้บริโภคนั้น เนื่องจากการผลิตสินค้าและบริการในปัจจุบัน ผู้ประกอบธุรกิจได้ใช้ความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาผลิตสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคให้ได้มากที่สุด แต่เมื่อเกิดกรณีที่สินค้าและบริการเหล่านั้นมีความบกพร่องอันเกิดจากการผลิตและทำให้ผู้บริโภคหลายรายได้รับความเสียหายจากสินค้าและบริการเหล่านั้น จนฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ซึ่งหากใช้ฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ย่อมเกิดความไม่สะดวกและไม่เป็นธรรมกับผู้บริโภคได้ เช่น ระยะเวลาในการใช้สิทธิเรียกร้อง ภาระในการพิสูจน์ (Burden of Proof) และนำสืบพยานหลักฐานเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการเหล่านั้นไม่เป็นการสนับสนุนให้ผู้เสียหายฟ้องคดีผู้บริโภค เนื่องจากข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับตัวสินค้าและบริการอยู่ในความควบคุมของผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นคู่กรณี จึงเป็นที่มาของการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ที่มีบทบัญญัติแตกต่างไปจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดให้กรณีที่ไม่มียุติบัญญัติและข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น ในการดำเนินคดีผู้บริโภคที่มีผู้บริโภคนหลายรายได้รับความเสียหายจากข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเดียวกัน เช่น สินค้าที่ไม่ปลอดภัย การโฆษณาเกินความจริงจากผู้ประกอบธุรกิจ จึงยังคงต้องใช้วิธีการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เช่น การขอรวมคดี การร้องสอด การขอเข้าเป็นคู่ความร่วม ในการดำเนินคดีผู้บริโภค

#### 4.2.3 การนำแนวคิดการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้เยียวยาผู้เสียหายในคดีผู้บริโภครักษาสิทธิฟ้องคดี

การดำเนินคดีผู้บริโภครักษาสิทธิฟ้องคดีที่มีผู้บริโภครายหลายรายได้รับความเสียหายจากข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเดียวกัน หรือได้รับความเสียหายจากผู้ประกอบธุรกิจรายเดียวกัน สามารถใช้มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภครักษาสิทธิฟ้องคดี พ.ศ. 2551 ได้ในกรณีที่ฟ้องเป็นอีกคดีหนึ่ง หรือหากผู้บริโภครายใดประสงค์จะใช้วิธีการตามมาตรา 8 มาตรา 28 มาตรา 57 และมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็ย่อมทำได้ตามที่ได้อธิบายมาแล้วในข้อ 4.2.2 แต่ในกระบวนการพิจารณาของศาลแต่ละศาลอาจมีดุลพินิจต่อข้อเท็จจริงเรื่องเดียวกันแตกต่างกันได้ นอกจากนี้ ยังมีเรื่องของพยานหลักฐานของผู้เสียหายแต่ละรายมีจำนวนไม่เท่ากันหรืออาจขัดแย้งกันเอง รวมถึงความสามารถและประสบการณ์ของทนายความของผู้เสียหายแต่ละรายที่มีไม่เท่ากัน ซึ่งอาจส่งผลให้คำพิพากษาของศาลในแต่ละคดีมีความแตกต่างกันทั้งที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเดียวกัน นอกจากนี้ การที่ผู้บริโภครายต่างฟ้องแยกเป็นแต่ละคดีโดยไม่ประสงค์จะใช้วิธีการขอรวมคดี การร้องสอด การขอเข้าเป็นคู่ความร่วม ย่อมส่งผลให้มีคดีขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก และยังไม่อาจอำนวยความสะดวกให้กับผู้บริโภครายหลายรายที่ได้รับความเสียหายจากข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเดียวกันได้อย่างเพียงพอ ดังนั้น การนำแนวคิดการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) มาใช้เยียวยาผู้เสียหายในคดีผู้บริโภครักษาสิทธิฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภครักษาสิทธิฟ้องคดี จึงเป็นอีกวิธีหนึ่งสำหรับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ กล่าวคือ โจทก์ซึ่งเป็นผู้แทนกลุ่ม (Class) จะเป็นผู้รวบรวมพยานหลักฐานในการต่อสู้คดี โดยผู้เสียหายอื่นที่เป็นสมาชิกกลุ่มต้องให้ความร่วมมือในการดำเนินคดีแบบกลุ่มด้วยแม้ว่าสมาชิกกลุ่มเหล่านั้นจะไม่ได้มีฐานะเป็นคู่ความ เช่น การสนับสนุนด้านพยานหลักฐานต่าง ๆ เนื่องจากผลแห่งคำพิพากษาจะผูกพันสมาชิกกลุ่มทุกคน สำหรับโจทก์ในคดีผู้บริโภครักษาสิทธิฟ้องคดีนั้น มีสิทธิฟ้องคดีผู้บริโภครักษาสิทธิฟ้องคดีได้ตามมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภครักษาสิทธิฟ้องคดี พ.ศ. 2551 อยู่แล้ว ส่วนการร้องขอต่อศาลเพื่ออนุญาตให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มนั้น หากพิจารณาตาม Rule 23 แห่ง FRCP ของประเทศสหรัฐอเมริกา ย่อมที่จะกระทำได้หากเข้าเงื่อนไขที่กำหนด อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่ต้องพิจารณาคือผู้บริโภครักษาสิทธิฟ้องคดีอีก 3 ประเภท ได้แก่ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครักษาสิทธิฟ้องคดี สมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครักษาสิทธิฟ้องคดีคุ้มครอง และมูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครักษาสิทธิฟ้องคดีคุ้มครอง ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภครักษาสิทธิฟ้องคดี พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภครักษาสิทธิฟ้องคดี พ.ศ. 2551 ว่าสมควรที่จะมีสิทธิเป็นผู้ร้องขอให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มได้หรือไม่

สำหรับผู้มีสิทธิฟ้องคดีผู้บริโภครวมกันตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ประกอบด้วยบุคคลทั่วไป คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรอง และมูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรอง เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีในการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ในกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) และกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) ตามหัวข้อ 4.1 มาปรับใช้กับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยแล้ว พิจารณาได้ ดังนี้

1. ผู้บริโภคที่เป็นบุคคลทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล จะต้องเป็นผู้บริโภคตามมาตรา 3 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ที่ถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่โดยใช้สิทธิผ่านมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีความแพ่ง ที่อนุโลมนำมาใช้บังคับตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ในกรณีของผู้บริโภคที่เป็นบุคคลสามารถใช้สิทธิของตนเองได้ตามปกติเช่น ในคดีแพ่งทั่วไป ซึ่งการฟ้องคดีผู้บริโภคโดยผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีความแพ่งนั้นเป็นการให้สิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิเพื่อปกป้องสิทธิของตนเอง เมื่อพิจารณาถึงบุคคลผู้มีสิทธิฟ้องคดีแบบกลุ่มตาม Rule 23 (a) แห่ง Federal Rule of Civil Procedure หรือ FRCP แล้วพบว่ามมีลักษณะเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อปกป้องสิทธิของตนและขอให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ แต่ทั้งนี้ในการฟ้องคดีสมควรจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขเบื้องต้น (Prerequisite) แห่งการฟ้องคดีที่ FRCP กำหนด ได้แก่ การมีจำนวนสมาชิกกลุ่มมาก (Numerous) และการรวมตัวของสมาชิกกลุ่มเพื่อการฟ้องคดีร่วมกันทำได้ยาก (Impracticable) มีปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอย่างเดียวกันกับกลุ่ม (Questions of Law or Fact Common) มีข้อเรียกร้องหรือข้อต่อสู้ของกลุ่มผู้แทนกลุ่มเป็นข้อเรียกร้องหรือข้อต่อสู้เช่นเดียวกันกับกลุ่ม (Typical of The Claims or Defenses) และกลุ่มผู้แทนกลุ่มสามารถปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มได้อย่างเป็นธรรมและเพียงพอ (Fairly and Adequately Protect The Interests) แต่ในการฟ้องคดีตาม Rule 23 (a) ยังไม่ปรากฏชัดว่านิติบุคคลที่ได้รับความเสียหายหลายรายภายใต้ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเดียวกันสามารถร้องขอต่อศาลให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ได้หรือไม่ แต่น่าจะร้องขอให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มได้

อย่างไรก็ตาม ในการฟ้องคดีผู้บริโภคของประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคให้สิทธิแก่บุคคลทั่วไปในการฟ้องคดีผู้บริโภคได้ ประกอบกับบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ฝ่ายผู้บริโภคได้รับประโยชน์จากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมากกว่าฝ่ายผู้ประกอบการ ดังนั้น ในการร้องขอต่อศาลเพื่ออนุญาตให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า ฝ่ายที่สมควรมีสิทธิร้องขอให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มได้

คือฝ่ายผู้บริโภครที่ได้รับความเสียหายเท่านั้น เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค มุ่งประสงค์จะให้ความเป็นธรรมและคุ้มครองผู้บริโภคที่ขาดความรู้เกี่ยวกับคุณภาพสินค้าและบริการ รวมถึงเทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิต อำนาจการต่อรองและทุนทรัพย์ที่น้อยกว่าฝ่ายผู้ประกอบการ ซึ่งจะไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่จะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข สำหรับการขอให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มอย่างชัดเจนเพื่อป้องกันมิให้เกิดการล่าช้าในศาล หรือถอนฟ้องระหว่างการพิจารณาคดีของศาล หรือการรับจ้างผู้ประกอบการรายหนึ่งฟ้องคดี ผู้ประกอบการรายอื่นเพื่อที่จะลดคู่แข่งทางธุรกิจ อันจะส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมและขัดต่อเจตนารมณ์ของการดำเนินคดีแบบกลุ่มได้

2. คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 บัญญัติให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้แม้ว่าคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะมีได้มีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งตามมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งยอมไม่มีสิทธิฟ้องคดีได้ แต่เนื่องจากมาตรา 10 (7) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ให้อำนาจในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิในคดีผู้บริโภค ไว้ไม่ว่าจะเป็นกรณี ที่คณะกรรมการดังกล่าวเห็นสมควรหรือมีผู้ร้องขอ หากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็น ส่วนรวมตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคก็สามารถเข้าดำเนินคดีผู้บริโภคแทนผู้บริโภคได้ทั้งในกรณีที่ไม่ได้มีการร้องขอจาก ผู้บริโภค รวมถึงกรณีที่มีผู้บริโภคร้องขออีกด้วย ทั้งนี้ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะเป็นโจทก์ฟ้องคดีเองโดยแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือแต่งตั้งพนักงาน อัยการโดยความเห็นชอบของอัยการสูงสุดก็ได้เพื่อเป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค แต่ผู้บริโภคที่ถูก ละเมิดสิทธิที่คณะกรรมการผู้บริโภคจะต้องคดีแทนจะต้องเป็นผู้บริโภคที่อยู่ในความหมายของคดี ผู้บริโภคตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 นอกจากนี้ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคยังมีอำนาจฟ้องผู้ประกอบการให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ ได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยด้วย

เมื่อพิจารณาตาม Rule 23 แห่ง FRCP แล้ว คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ไม่อาจเป็นผู้ร้องขอให้มีการฟ้องคดีแบบกลุ่มได้ เนื่องจากมิได้เป็นบุคคลที่จะใช้สิทธิตามกฎหมายได้เช่นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล แต่ตาม มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ประกอบมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติ วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้ที่มีอำนาจในการฟ้องคดี ผู้บริโภคได้ เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายว่าด้วยการดำเนินคดีแบบกลุ่มของประเทศสาธารณรัฐ

ฝรั่งเศสที่ยังไม่มีกฎหมายอนุญาตให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มโดยเอกชนพบว่า มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการดำเนินคดีแบบกลุ่มแทนผู้เสียหาย ได้แก่ องค์กรเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Association's Suit) และหน่วยงานของรัฐ (Administration's Suit) ในการดำเนินการฟ้องคดีผู้บริโภคของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจึงอาจเทียบเคียงได้กับองค์กรประเภทหน่วยงานของรัฐ (Administration's Suit) ของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส แม้ว่าคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะมิได้มีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมายก็ตาม ส่วนประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีแนวคิดการดำเนินคดีแบบกลุ่มในลักษณะเดียวกับของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส กล่าวคือ ไม่มีกฎหมายที่ให้เอกชนมีสิทธิดำเนินคดีแทนบุคคลอื่นเช่นเดียวกับประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส แต่มีองค์กรเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Verbandsklage) ที่ทำหน้าที่ดำเนินคดีทางแพ่งแทนผู้เสียหายได้ รวมถึงประเทศบราซิลที่ไม่ยินยอมให้เอกชนมีสิทธิขอดำเนินคดีแบบกลุ่ม แต่เอกชนยังคงมีสิทธิในการฟ้องคดีกับผู้กระทำละเมิดได้เป็นการเฉพาะตัว ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบการดำเนินคดีแบบกลุ่มของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศบราซิล กับการดำเนินคดีผู้บริโภคของประเทศไทยโดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่ามีความเป็นไปได้ที่จะนำแนวคิดการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค โดยให้สิทธิแก่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการฟ้องคดีแบบกลุ่ม ซึ่งสอดคล้องกับการดำเนินคดีแบบกลุ่มของกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ให้สิทธิแก่หน่วยงานอื่นที่มีใช้เอกชนผู้เสียหายเป็นผู้มีสิทธิร้องขอต่อศาลให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มได้เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

3. สมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรอง ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 กำหนดให้สมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้ โดยในมาตรา 40 และมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้สมาคมดังกล่าวต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคหรือต่อต้านการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้า และมีอำนาจในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคได้ทั้งทางแพ่งและทางอาญา ตลอดจนมีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายแทนสมาชิกของสมาคมได้หากมีหนังสือมอบหมายให้เรียกค่าเสียหายแทนจากสมาชิกรายนั้น สำหรับบทกฎกระทรวงฉบับปัจจุบันว่าด้วยเรื่องการยื่นคำขอและการรับรองสมาคมเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคมีการแก้ไขในปี พ.ศ. 2555<sup>14</sup> ได้กำหนดหลักเกณฑ์การรับรอง

<sup>14</sup> กฎกระทรวง การยื่นคำขอและการรับรองสมาคมเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2555 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129/ตอนที่ 80 ก/หน้า 44/21 สิงหาคม 2555 โดยสมาคมดังกล่าวต้องจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อให้มีสภาพเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 83

ของสมาคมตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ไว้แล้ว โดยแนวคิดการให้สมาคมซึ่งเป็นหน่วยงานเอกชนมีอำนาจดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้นั้นมีความสอดคล้องกับแนวคิดการดำเนินคดีแบบกลุ่มของกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ สอดคล้องกับลักษณะองค์กรเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Association's Suit) ของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และองค์กรเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Verbandsklage) ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสมาคมเอกชน (Association) ของประเทศบราซิล โดยหน่วยงานที่มีกฎหมายรับรองเหล่านี้จะต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดเสียก่อนจึงจะเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้เสียหายหรือร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ โดยอาจมีการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินคดีแบบกลุ่มไว้ในกฎกระทรวงเพิ่มเติมเพื่อให้การดำเนินการฟ้องคดีแบบกลุ่มเป็นไปด้วยความยุติธรรมและสุจริต ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า สมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 สมควรที่จะเป็นผู้มีสิทธิในการร้องขอต่อศาลเพื่ออนุญาตให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มและเป็นผู้แทนกลุ่มผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคทั้ง 3 ฉบับ ซึ่งปัจจุบันสมาคมจะฟ้องแทนผู้เสียหายเฉพาะที่เป็นสมาชิกของสมาคมเท่านั้น ซึ่งอาจกำหนดแนวทางตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้เช่นเดียวกับกรณีของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศบราซิล

4. มุลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรอง ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ไม่ปรากฏข้อความให้มูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้การรับรองมีสิทธิฟ้องคดีผู้บริโภคไว้แต่ประการใด รวมถึงไม่ปรากฏในมาตรา 40 และมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ด้วย แต่มูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้การรับรองนั้นปรากฏอยู่ในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดให้มูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้การรับรองมีอำนาจฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายแทนผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยได้นอกเหนือไปจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและสมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรอง จึงต้องถือว่ามูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองอยู่ในความหมายของผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ด้วย เพราะเป็นองค์กรที่มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคตามกฎหมายอื่น อย่างไรก็ตาม แม้มูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองจะมีอำนาจฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายแทนผู้เสียหายได้ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ก็ตาม แต่มาตรา 40 และมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

บัญญัติให้สิทธิเฉพาะสมาคมเท่านั้นที่อาจยื่นคำขอให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรอง โดยมีได้บัญญัติถึงมูลนิธิแต่อย่างใด ในปัจจุบันจึงไม่มีมูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองที่จะฟ้องคดีแทนผู้บริโภคได้ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า สมควรที่จะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 โดยกำหนดให้มูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองเป็นผู้มีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้ เช่นเดียวกับสมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรอง และจึงกำหนดให้มีสิทธิร้องขอต่อศาลให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มได้เช่นเดียวกับสมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตามข้อ 3 ในฐานะที่เป็นองค์กรเพื่อประโยชน์สาธารณะตามกฎหมายเช่นเดียวกัน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศบราซิล

จากการศึกษาถึงการนำแนวคิดการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) มาใช้เยียวยาผู้เสียหายในคดีผู้บริโภค โดยศึกษากรณีผู้มีสิทธิฟ้องคดีทั้ง 4 ประเภท ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค นั้น ผู้ศึกษาพบว่า ในการให้สิทธิฟ้องคดีแบบกลุ่มแก่เอกชนที่ได้รับความเสียหาย หน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานที่มีกฎหมายรับรองนั้นมีความแตกต่างกันระหว่างกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) กับกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 4.1 แต่การให้สิทธิดังกล่าวมิได้มีลักษณะตายตัวว่าหากเป็นประเทศที่ใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรแล้วเอกชนจะไม่มีสิทธิขอให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มได้เลย เพราะในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็ได้มีการเสนอแก้ไขกฎหมายที่นำหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่มของประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้ โดยให้เอกชนผู้เสียหายมีสิทธิร้องขอให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มได้แต่จำกัดไว้เฉพาะเรื่องของการคุ้มครองผู้บริโภคเท่านั้น

ดังนั้น หากประเทศไทยมีการนำแนวคิดการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค โดยการให้สิทธิในการขอดำเนินคดีแบบกลุ่มทั้งแก่เอกชนผู้เสียหาย คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรอง และมูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้การรับรอง ย่อมมีความเหมาะสมและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากผู้มีสิทธิฟ้องคดีทั้ง 4 ประเภท เป็นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคอยู่แล้ว โดยจะต้องบัญญัติเรื่องการดำเนินคดีแบบกลุ่มไว้ในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 และกำหนดให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีดังกล่าวมีสิทธิฟ้องคดีแบบกลุ่มได้ โดยเฉพาะผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีผู้บริโภคสามประเภทหลังมิได้มีฐานะเป็นสมาชิกกลุ่ม และด้วยสภาพของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคก็มิได้มีสภาพบุคคลที่จะมีสิทธิฟ้องคดีได้ตามมาตรา 55

แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง การดำเนินคดีแบบกลุ่มที่จะต้องปรากฏว่าคดีผู้บริโภครดังกล่าวมีผู้ได้รับความเสียหายหลายคนตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคทั้ง 3 ฉบับ นอกจากนี้ ยังอาจกลับไปพิจารณาเหตุผลตามแนวทางของมาตรา 19 ในชั้นที่มีการร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. .... ที่เสนอโดยสำนักงานศาลยุติธรรม ที่สรุปความได้ว่า ผู้บริโภคหรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีแทนผู้บริโภคซึ่งเป็นโจทก์อาจยื่นคำร้องต่อศาลพร้อมคำฟ้องเพื่อขอดำเนินคดีแบบกลุ่มแทนสมาชิกกลุ่มที่มีได้เป็นโจทก์ก็ได้ ก็จะเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่จะช่วยเหลือผู้บริโภคให้ได้รับความสะดวกและความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

แม้ว่าในปัจจุบันแนวคิดการดำเนินคดีแบบกลุ่มยังไม่ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับใดของประเทศไทยก็ตาม แต่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ยกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่...) พ.ศ. .... (การดำเนินคดีแบบกลุ่ม) โดยเพิ่มหมวด 4 การดำเนินคดีแบบกลุ่ม มาตรา 222/1 ถึงมาตรา 222/50 ในลักษณะ 2 วิธีพิจารณาวิสามัญในศาลชั้นต้น ภาค 2 วิธีพิจารณาในศาลชั้นต้น โดยมาตรา 222/5 (3) แห่งร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวกำหนดให้คดีผู้บริโภคเป็นคดีหนึ่งที่สามารถดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ตาม ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2555 แล้ว โดยจะได้กล่าวถึงในข้อ 4.3 ต่อไปว่า การกำหนดแนวคิดการดำเนินคดีแบบกลุ่มไว้ในร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฯ นั้น จะมีผลต่อผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีผู้บริโภคทั้ง 4 ประเภท ในการร้องขอดำเนินคดีแบบกลุ่มต่อศาลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 หรือไม่ เพียงใด

#### 4.3 วิเคราะห์ผู้มีสิทธิฟ้องคดีแบบกลุ่มในคดีผู้บริโภคตามร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่...) พ.ศ. .... (การดำเนินคดีแบบกลุ่ม)

ตามมาตรา 222/1 แห่งร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่...) พ.ศ. .... (การดำเนินคดีแบบกลุ่ม) ให้นิยาม “กลุ่มบุคคล” หมายถึง “กลุ่มบุคคลที่มีสิทธิอย่างเดียวกันอันเนื่องมาจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกัน และมีลักษณะเฉพาะของกลุ่มเหมือนกัน แม้ว่าจะมีลักษณะของความเสียหายที่แตกต่างกันก็ตาม” และ “สมาชิกกลุ่ม” หมายความว่า “บุคคลใด ๆ ที่อยู่ในกลุ่มบุคคล” ดังนั้น บุคคลที่จะฟ้องคดีแบบกลุ่มได้จะต้องเป็นบุคคลและต้องเป็นสมาชิกของกลุ่มบุคคลเสียก่อน โดยไม่จำกัดว่าจะจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของการฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

สำหรับประเภทของคดีที่สามารถใช้การดำเนินคดีแบบกลุ่มปรากฏตามมาตรา 222/5 ของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว บัญญัติว่า

“มาตรา 222/5 คดีที่มีสมาชิกกลุ่มจำนวนมากดังต่อไปนี้ โจทก์ซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่มอาจร้องขอให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มได้

- (1) คดีละเมิด
- (2) คดีผิดสัญญา
- (3) คดีเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภค แรงงาน หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ การแข่งขันทางการค้า”

เมื่อพิจารณา มาตรา 222/5 จะเห็นว่า เงื่อนไขของการฟ้องคดีตามมาตรา 222/5 เป็นเงื่อนไขเดียวกับ Rule 23 (a) แห่ง FRCP กล่าวคือ โจทก์ที่จะฟ้องคดีแบบกลุ่มได้จะต้องเป็นสมาชิกกลุ่มเท่านั้นจึงจะมีสิทธิร้องขอให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ ซึ่งหมายถึงโจทก์จะต้องเป็นผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ ตามมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเสียก่อน และจะต้องมีสภาพบุคคลไม่ว่าเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเท่านั้น ซึ่งในกรณีที่เป็นนิติบุคคล จะต้องเป็นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ สมาคมและมูลนิธิที่จดทะเบียนแล้ว ห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัทจำกัด หรือเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น เช่น กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากรมและมีกฎหมายกำหนดให้เป็นนิติบุคคลเท่านั้น ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า การที่มาตรา 222/5 กำหนดเงื่อนไขให้โจทก์ต้องเป็นสมาชิกกลุ่มย่อมเกิดปัญหาในทางปฏิบัติสำหรับโจทก์ที่มีได้เป็นประเภทนิติบุคคลและมีใช้สมาชิกกลุ่มตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ได้แก่ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำหรับสมาคมและมูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองแล้ว แม้จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่ยังคงมีข้อจำกัดในการใช้สิทธิร้องขอให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มตามมาตรา 222/5 เนื่องจากมิได้มีฐานะเป็นสมาชิกกลุ่มที่อยู่ในกลุ่มบุคคลตามมาตรา 222/1 ที่จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่า โจทก์ที่เป็นสมาชิกกลุ่มจะต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิอันเนื่องมาจากข้อเท็จจริงและหลักกฎหมายอย่างเดียวกัน ในทางปฏิบัติผู้มีสิทธิฟ้องคดีแทนผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีใช้บุคคลธรรมดาและเป็นนิติบุคคล จึงขาดคุณสมบัติในการเป็นโจทก์ที่จะร้องขอต่อศาลให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

แม้ว่าจะมีข้อยกเว้นเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในการเป็นสมาชิกของกลุ่มของโจทก์ โดยการออกข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาตามมาตรา 222/2 (1) ที่กำหนดให้ประธานศาลฎีกามีอำนาจออกข้อกำหนดใด ๆ ที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในหมวด 4 การดำเนินคดีแบบกลุ่มในเรื่องของการกำหนดคุณสมบัติ ส่วนได้เสีย รวมตลอดทั้งการได้มาซึ่งสิทธิการเป็นสมาชิกกลุ่ม

ของโจทก์ที่จะมีอำนาจฟ้องคดีแบบกลุ่มได้ ทั้งนี้ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในหมวด 4 การดำเนินคดีแบบกลุ่ม ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าในทางปฏิบัติน่าจะยังคงเป็นปัญหาในการฟ้องคดีแบบกลุ่มของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรอง และมูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรอง ที่ยังไม่อาจใช้สิทธิฟ้องคดีแทนผู้บริโภคได้ เพราะยังต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานตามมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งอีกด้วย กล่าวคือจะต้องเป็นบุคคลผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่โดยตรงและต้องเป็นสมาชิกกลุ่มตามมาตรา 222/5 ตามที่ได้กล่าวมาแล้วเท่านั้นซึ่งเป็นข้อจำกัดของสิทธิในการฟ้องคดีของผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีแทนผู้บริโภคดังกล่าว

นอกจากนี้ ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีแทนผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ยังต้องพิสูจน์ตามมาตรา 222/9 ที่ได้กำหนดเงื่อนไขของการพิจารณาอนุญาตของศาลในการอนุญาตให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มไว้ โดยบัญญัติว่า

“มาตรา 222/9 ในการพิจารณาคำร้องขออนุญาตให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่ม ให้ศาลจัดส่งสำเนาคำฟ้องและคำร้องเช่นนั้นไปให้จำเลย เมื่อศาลได้ฟังคู่ความทุกฝ่ายและทำการไต่สวนตามที่เห็นสมควรแล้ว ศาลจะอนุญาตให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ต่อเมื่อให้เป็นที่พอใจแก่ศาลว่า

(1) สภาพแห่งข้อหา คำขอบังคับ และข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาของโจทก์ และของกลุ่มบุคคล มีลักษณะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 222/7

(2) โจทก์ได้แสดงให้เห็นถึงลักษณะที่เหมือนกันของกลุ่มบุคคลที่ชัดเจนเพียงพอเพื่อให้รู้ได้ว่าเป็นกลุ่มบุคคลใด

(3) กลุ่มบุคคลมีสมาชิกกลุ่มจำนวนมาก ซึ่งการดำเนินคดีอย่างคดีสามัญจะก่อให้เกิดความยุ่งยากและไม่สะดวก

(4) การดำเนินคดีแบบกลุ่มจะเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพมากกว่าการดำเนินคดีอย่างคดีสามัญ

(5) โจทก์ได้แสดงให้เห็นว่าโจทก์เป็นสมาชิกกลุ่มที่มีคุณสมบัติ ส่วนได้เสีย รวมตลอดทั้งการได้มาซึ่งสิทธิการเป็นสมาชิกกลุ่ม ตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา และ โจทก์รวมทั้งทนายความที่โจทก์เสนอให้เป็นทนายความของกลุ่มสามารถดำเนินคดีคุ้มครองสิทธิของกลุ่มบุคคลได้อย่างเพียงพอและเป็นธรรม

...”

จากบทบัญญัติมาตรา 222/9 (5) ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นอีกข้อจำกัดหนึ่งสำหรับโจทก์ที่เป็นนิติบุคคล แต่มิได้มีฐานะเป็นสมาชิกกลุ่มตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 อันได้แก่สมาคมและมูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรอง ที่ได้จดทะเบียนตามประมวลกฎหมาย

แพ่งและพาณิชย์ โดยไม่อาจร้องขอต่อศาลให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ แต่ทั้งนี้ไม่รวมคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โภคที่มีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่แล้ว

ในการเริ่มต้นดำเนินคดีแบบกลุ่ม โจทก์ในฐานะผู้ใช้สิทธิฟ้องคดีและร้องขอให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มนั้นเป็นผู้ที่มีความสำคัญยิ่ง เนื่องจากศาลจะพิจารณาว่าโจทก์เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเพียงพอและเหมาะสมที่จะเป็นผู้แทนกลุ่มในการดำเนินคดีแบบกลุ่มหรือไม่ หากศาลเห็นว่าโจทก์เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ ศาลจะอนุญาตให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มตามนัยมาตรา 222/9 ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค โภค นั้น มีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นทั้งกฎหมายสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ และยังเป็นกฎหมายพิเศษสำหรับใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีผู้บริโภคเป็นการเฉพาะอยู่แล้ว กล่าวคือ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ให้อำนาจในการฟ้องและดำเนินคดีผู้บริโภคแทนผู้บริโภคแก่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หรือสมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ถึงแม้ว่าคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะไม่มีฐานะเป็นบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และไม่อาจเป็นผู้ฟ้องคดีได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็ตาม แต่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อดำเนินคดีแทนผู้บริโภคโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นการยกเว้นหลักทั่วไปของการฟ้องคดีตามมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่ให้อำนาจเฉพาะผู้ที่มีสภาพบุคคลตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีได้เท่านั้น ในส่วนของผู้บริโภคที่เป็นบุคคลทั่วไปนั้นเป็นผู้มีสิทธิในการฟ้องคดีผู้บริโภคได้ตามมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 อยู่แล้ว โดยพิจารณาจากมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายสามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ประกอบธุรกิจได้ หรือมาตรา 10 วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับให้สัญญาที่ทำขึ้นระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจจะต้องทำตามแบบอย่างใดอย่างหนึ่ง ถึงแม้สัญญาดังกล่าวยังมีได้ทำให้อุบัติต้องตามแบบนั้น แต่หากผู้บริโภคได้วางมัดจำหรือชำระหนี้บางส่วนแล้ว ให้ผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องบังคับให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดทำสัญญาให้เป็นไปตามแบบที่กฎหมายกำหนดหรือชำระหนี้เป็นการตอบแทนได้ หรือมาตรา 18 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย การยื่นคำฟ้องตลอดจนการดำเนินกระบวนการ

พิจารณาใด ๆ ในคดีผู้บริโภครซึ่งดำเนินการโดยผู้บริโภครหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภครให้ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง แต่ไม่รวมถึงความรับผิดชอบในค่าฤชาธรรมเนียมในชั้นที่สุดจากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงว่าผู้บริโภครที่ถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ย่อมมีสิทธิในการฟ้องคดีผู้บริโภครได้ โดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคร พ.ศ. 2551 ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม

การกำหนดเงื่อนไขตามมาตรา 222/5 แห่งร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีความแพ่ง (ฉบับที่...) พ.ศ. .... (การดำเนินคดีแบบกลุ่ม) ที่กำหนดให้เฉพาะโจทก์ซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่มเท่านั้นที่สามารถร้องขอต่อศาลเพื่ออนุญาตให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีเรียกร้องสิทธิประเภทคดีคุ้มครองผู้บริโภครตามมาตรา 222/5 (3) จึงเป็นการไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคร พ.ศ. 2551 ที่มุ่งคุ้มครองผู้บริโภคร โดยเห็นว่า ในปัจจุบันมีการนำความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ในการผลิตสินค้าและบริการมากขึ้น แต่ผู้บริโภครส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับคุณภาพสินค้าหรือบริการ รวมถึงเทคนิคด้านการตลาดของผู้ประกอบการธุรกิจ และขาดอำนาจต่อรองในการเข้าทำสัญญาเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าและบริการ จนเป็นเหตุให้ผู้บริโภครถูกเอาเปรียบอยู่เสมอ และเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นกระบวนการเรียกร้องค่าเสียหายต้องใช้เวลาอันยาวนานและสร้างความยุ่งยากให้แก่ผู้บริโภครที่ต้องเป็นผู้พิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งไม่อยู่ในความรู้เห็นของตน รวมทั้งมีค่าใช้จ่ายสูงในการดำเนินคดี ผู้บริโภครจึงตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ จึงจำเป็นต้องมีวิธีพิจารณาคดีที่เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้บริโภคร เพื่อให้ผู้บริโภครที่ได้รับความเสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยความรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคร และเป็นการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการธุรกิจให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการให้ดียิ่งขึ้น

เมื่อพิจารณาถึงผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 222/5 ซึ่งได้แก่ ผู้บริโภคร กับผู้มีสิทธิฟ้องคดีแทนผู้บริโภคร ได้แก่ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคร สมาคมและมูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครรับรองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภครทั้ง 3 ฉบับ ผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดให้โจทก์ต้องมีฐานะเป็นสมาชิกกลุ่มเพื่อให้มีสิทธิร้องขอดำเนินคดีแบบกลุ่มตามมาตรา 222/5 ตามร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว มีผลเป็นการจำกัดสิทธิโจทก์ที่มีได้มีเป็นบุคคลทั่วไปหรือมิได้เป็นสมาชิกกลุ่ม ได้แก่ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคร สำหรับสมาคมและมูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครให้การรับรองนั้น แม้จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่ก็มีได้มีฐานะเป็นสมาชิกกลุ่ม จึงไม่มีสิทธิร้องขอต่อศาลเพื่ออนุญาตให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ตามมาตรา 222/5 ดังนั้น โอกาสที่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีแทนผู้บริโภครตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภครทั้ง 3 ประเภทจะร้องขอให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มย่อมไม่น่าจะเกิดขึ้นได้ตามร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม

ดังกล่าว และถึงแม้ว่าจะได้มีการแก้ไขนิยามของสมาชิกกลุ่มตามมาตรา 222/1 ให้รวมไปถึง คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานเอกชนที่มีกฎหมายให้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะด้วยก็ตาม ก็น่าจะยังมีปัญหาในการใช้กฎหมายระหว่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ที่มีความแตกต่างกัน เช่น ภาระในการพิสูจน์ การกำหนดค่าเสียหาย เจิงลงโทษ เป็นต้น

ผู้ศึกษาเห็นว่า เมื่อร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การดำเนินคดีแบบกลุ่ม) ประกาศใช้แล้ว มาตรา 222/1 และมาตรา 222/9 อาจเป็นปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีผู้บริโภคในส่วนของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรอง และมูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรอง เนื่องจากโจทก์ที่ใช้สิทธิร้องขอให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มจะต้องมีฐานะเป็นบุคคลและเป็นสมาชิกกลุ่มเท่านั้น แต่เมื่อย้อนกลับมาพิจารณาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ที่ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับได้โดยอนุโลมในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 และข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ดังนั้น การอนุโลมใช้บทบัญญัติว่าด้วยเรื่องการดำเนินคดีแบบกลุ่มตามร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฯ ภายหลังจากที่ได้ประกาศใช้แล้วมาใช้ในคดีผู้บริโภคโดยผ่านมาตรา 7 จึงเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรอง และมูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรอง เป็นผู้มีส่วนพิทักษ์แทนผู้บริโภคด้วยวิธีการดำเนินคดีแบบกลุ่ม แม้ว่าจะมิได้มีฐานะเป็นสมาชิกกลุ่มก็ตาม อย่างไรก็ตาม หากร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฯ ไม่อาจประกาศใช้ได้ ผู้ศึกษาเห็นว่าสมควรที่จะนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ต่อไป