

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริโภคเป็นสิ่งที่มนุษย์ทุกคนต้องข้องเกี่ยวกับการดำรงชีวิตประจำวันในแต่ละวัน อย่างไรก็ตามหลีกเลี่ยงได้ ผู้บริโภคนับเป็นกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งในสังคมที่มีสมาชิกกลุ่มจำนวนมาก ที่ถูกระทบสัทธิหรือได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการบริโภคสินค้าและบริการต่าง ๆ และมักตกเป็นฝ่ายที่ถูกเอาเปรียบอยู่เสมอ ทั้งนี้ เนื่องจากผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของตน ผู้บริโภคจึงตกอยู่ในสถานะที่ไม่มีกำลังความสามารถในการดำเนินการเพื่อปกป้องสิทธิของตนเองได้ ในขณะที่ผู้ประกอบการธุรกิจอยู่ในสถานะที่เหนือกว่า ผู้บริโภคในทุก ๆ ด้าน โดยที่การคุ้มครองประชาชนภายในรัฐเป็นภารกิจประการหนึ่งซึ่งรัฐมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองในด้านต่าง ๆ ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยประชาชนมีสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นพลเมืองในอันที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างสงบสุขและมีคุณภาพ และเป็นหน้าที่ของรัฐอีกเช่นกันที่จะต้องสร้างสันติสุขและสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้เกิดแก่สังคมสังคมโดยอาศัยกระบวนการทางกฎหมายเพื่ออำนวยความยุติธรรมและสร้างความเสมอภาคอย่างเป็นรูปธรรมแก่ประชาชน ดังนั้น เพื่อเป็นการดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐจึงจำต้องเข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองผู้บริโภค กระบวนการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจึงเป็นสิ่งสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่รัฐจะต้องดำเนินการเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนที่อยู่ในฐานะผู้บริโภคให้ได้รับความคุ้มครองมากขึ้น

ในระบบเศรษฐกิจปัจจุบัน ผู้ประกอบการธุรกิจต่างต้องแข่งขันทางธุรกิจกันอยู่ตลอดเวลา เนื่องด้วยประชากรมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ความต้องการในการบริโภคสินค้าและบริการต่าง ๆ จึงเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ผู้ประกอบการธุรกิจจึงต้องปรับเทคนิคการผลิตเพื่อให้ผลิตสินค้าได้อย่างรวดเร็วในปริมาณมากและเพื่อรักษาไว้ซึ่งประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขันทางการค้า และปรับกลยุทธ์การตลาดต่าง ๆ เพื่อดึงดูดผู้บริโภคให้เลือกบริโภคสินค้าและบริการของตน แต่โดยที่ผู้บริโภคนั้นเป็นประชาชนทั่วไปซึ่งมีความรู้ในระดับธรรมดา จึงไม่อาจรู้เท่าทันเทคนิคการตลาดและเทคโนโลยีการผลิตของผู้ประกอบการธุรกิจได้ อีกทั้งผู้บริโภคโดยมากยังไม่รู้ถึงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับคุ้มครองผู้บริโภค จึงส่งผลให้ผู้บริโภคเสียเปรียบผู้ประกอบการธุรกิจในหลาย ๆ

ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการทำสัญญาให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการหรือในด้านการเรียกร้องค่าเสียหายต่าง ๆ อันเกิดจากการบริโภค เป็นต้น ปัญหาการได้เปรียบเสียเปรียบที่เกิดขึ้นนี้ส่วนหนึ่งมาจากการที่รัฐไม่มีมาตรการในการควบคุมการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบธุรกิจที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ หรือรัฐมีมาตรการในการควบคุมแต่ว่ามาตรการเหล่านั้นขาดการบังคับใช้อย่างจริงจังจากองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง และเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น องค์กรของรัฐซึ่งดูแลช่วยเหลือผู้บริโภคไม่อาจแก้ไขปัญหาก็ ทำให้ผู้บริโภคต้องพึ่งกระบวนการยุติธรรมโดยองค์กรศาล

การฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ที่กฎหมายได้รับรองและคุ้มครองให้แก่ผู้บริโภคนั้นเป็นมาตรการหนึ่งที่รัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภค โดยที่คดีผู้บริโภคเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไป เนื่องจากคดีผู้บริโภคเป็นข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบธุรกิจกับผู้บริโภคที่เกิดขึ้นจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ โดยฝ่ายผู้ประกอบธุรกิจมีสถานะเหนือกว่าผู้บริโภคในหลาย ๆ ด้าน ด้วยเหตุนี้ การระงับข้อพิพาทในคดีผู้บริโภคจึงอยู่ต้งอยู่บนหลักการพื้นฐานที่รัฐจะต้องคุ้มครองผู้ที่ อ่อนแอกว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมในคดีและ ได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยเร็ว ดังนั้น ใน พ.ศ.2551 รัฐจึงตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ .ศ.2551 ขึ้นเพื่อใช้บังคับแก่การพิจารณาคดีผู้บริโภคเป็นการเฉพาะ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีเนื้อหาที่เป็นทั้งกฎหมายสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ ในส่วนของกฎหมายสารบัญญัติได้มีการขยายขอบเขตการคุ้มครองมากขึ้น อาทิ การกำหนดให้อายุความฟ้องร้องในการเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากสารพิษสะสมในร่างกายมีกำหนดอายุความที่ยาวกว่าอายุความละเมิดในคดีแพ่งทั่วไป หรือการให้ ผู้ประกอบธุรกิจจ่ายค่าเสียหายเชิงลงโทษนอกเหนือไปจากค่าเสียหายธรรมดา เป็นต้น และในส่วนของกฎหมายวิธีสบัญญัติก็ได้มีการสร้างรูปแบบขั้นตอนการดำเนินคดีที่มุ่งเน้นความเรียบง่ายและมุ่งเน้นการไกล่เกลี่ย เช่น การกำหนดให้คู่ความทำคำฟ้อง คำให้การด้วยวาจาได้ หรือการให้คู่ความไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท อันเป็นหลักการที่แตกต่างไปจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บริโภคได้ใช้สิทธิทางศาลได้ง่ายขึ้นและเพื่อให้คดีเสร็จโดยเร็วอันจะส่งผลให้ผู้บริโภคได้รับการเยียวยาที่รวดเร็วขึ้น อย่างไรก็ตาม ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคฯ ยังคงประสบปัญหาในการคุ้มครองผู้บริโภค เนื่องจากคดีผู้บริโภคนั้นถือเป็นคดีแพ่งประเภทหนึ่ง ดังนั้นการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีผู้บริโภคในเรื่องใดที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคฯ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะไม่ได้บัญญัติไว้ก็ต้องนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับซึ่งสามารถนำมาปรับใช้ได้เพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดี

ผู้บริโภครู้ แต่การนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปรับใช้กับคดีผู้บริโภคนั้นยังมีอาจคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่ได้รับเสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพในทุกกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มิได้ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิจากมูลกรณีเดียวกันเป็นจำนวนมาก เพราะข้อพิพาทในคดีผู้บริโภคมีลักษณะของปัญหาที่ส่งผลกระทบในวงกว้างจึงอาจมีผู้ที่ได้รับความเสียหายจากสาเหตุเดียวกันเป็นจำนวนมากก็ได้ เช่น ในกรณีผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้าที่บูดเน่า หรือมีความชำรุดบกพร่อง ซึ่งสินค้านั้นได้วางจำหน่ายเป็นจำนวนมากทั่วราชอาณาจักร หรือในกรณีการซื้อขายอาคารชุด บ้านจัดสรรที่ผู้ประกอบการธุรกิจสร้างบ้านไม่ตรงตามสัญญาหรือบ้านมีความชำรุดบกพร่องหรือในกรณีผู้บริโภคที่ซื้อรถยนต์ใหม่แต่รถยนต์นั้นเกิดชำรุดบกพร่องเพราะกระบวนการผลิตแล้วผู้ขายไม่รับผิดชอบ เป็นต้น และเมื่อมีการโต้แย้งสิทธิเกิดขึ้น การดำเนินคดีต่อผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยผู้เสียหายต้องดำเนินคดีเป็นรายกรณีไปจึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องคดี ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาคดีของศาล ปัญหาเกี่ยวกับความแตกต่างของคำพิพากษาและปัญหาในการบังคับคดี ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินคดีในศาลใช้เวลานานและเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายเพียงเล็กน้อยอาจไม่ฟ้องคดีด้วยเห็นว่าผลที่จะได้จากการฟ้องคดีไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปก็เป็นได้ และในกรณีที่ต่างคนต่างฟ้องยอมส่งผลให้มีคดีขึ้นสู่ศาลจำนวนมากจึงทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างล่าช้าและเกิดการพิจารณาคดีที่ซ้ำซ้อน

อีกทั้งการสืบพยานของผู้เสียหายแต่ละรายที่มีความแตกต่างกันอาจส่งผลต่อคำพิพากษาในแต่ละคดีที่อาจแตกต่างกันได้ นอกจากนี้อาจมีปัญหาในชั้นของการบังคับคดี หากต้องบังคับคดีเอากับทรัพย์สินของผู้ประกอบการธุรกิจรายเดียวซึ่งมีทรัพย์สินจำนวนจำกัด ผู้เสียหายรายใดที่ฟ้องคดีก่อนย่อมมีโอกาสได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินของผู้ประกอบการธุรกิจก่อนผู้เสียหายที่ฟ้องคดีในภายหลัง แม้ว่ามาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค จะได้วางหลักว่า ภายหลังที่ศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว ปรากฏว่ามีการฟ้องผู้ประกอบการธุรกิจรายเดียวกันเป็นคดี ผู้บริโภคอีกโดยข้อเท็จจริงที่พิพาทเป็นอย่างเดียวกับคดีก่อนและศาลในคดีก่อนได้วินิจฉัยไว้แล้ว ศาลในคดีหลังอาจมีคำสั่งหรือให้ถือว่าข้อเท็จจริงในประเด็นนั้นเป็นอันยุติเช่นเดียวกับคดีก่อนโดยไม่ต้องสืบพยานหลักฐาน แต่จะเห็นได้ว่า หลักการของกฎหมายได้บัญญัติให้ต้องมีการฟ้องคดีหลังต่อศาลก่อนและคดีแรกต้องถึงที่สุดแล้ว ศาลจึงจะถือข้อเท็จจริงเป็นที่ยึดตามคดีก่อนและไม่ต้องสืบพยานได้ ปัญหาจึงเกิดในกรณีที่ผู้เสียหายจำนวนมากต่างฟ้องคดีโดยแต่ละคดีมีมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นมูลเดียวกันและคดีแรกนั้นยังไม่ถึงที่สุด ศาลจะใช้มา ตระการใดที่จะลดภาระการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลเองและในขณะเดียวกันก็เป็นมาตรการที่สร้างหลักประกันสิทธิในกระบวนการ

ยุติธรรมที่มีความเป็นธรรมให้แก่ผู้เสียหายทุกรายได้ ปัญหาดังกล่าวหากแก้ไขโดยการนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้ เช่น การปรับใช้วิธีการมอบอำนาจให้ฟ้องคดีตามมาตรา 60 หรือการรวมพิจารณาตามมาตรา 28 หรือการร้องสอดตามมาตรา 57 และการเป็นคู่ความร่วมตามมาตรา 59 ต่างก็มีหลักเกณฑ์ที่เคร่งครัดและยุ่งยาก ไม่เอื้อต่อการคุ้มครองสิทธิและการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภค

จากปัญหาที่ได้กล่าวมาข้างต้น การให้ผู้เสียหายจำนวนมากจากมูลเหตุเดียวกันได้รับการเยียวยาความเสียหายด้วยการฟ้องคดีเพียงครั้งเดียวย่อมเป็นแนวทางที่ดีและเหมาะสมกว่าการฟ้องคดีเป็นรายกรณีไป อีกทั้งยังเป็นการช่วยลดปริมาณคดีและลดภาระการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล นอกจากนี้ยังเป็นการช่วยแก้ไขปัญหาคความไม่เป็นเอกภาพของคำพิพากษา ดังนั้นจึงควรมีการนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class action) มาปรับใช้ในคดีผู้บริโภคในกรณีที่มีผู้เสียหายจำนวนมาก เพื่อเป็นการสร้างความเสมอภาคและเป็นธรรมในการอำนวยความยุติธรรมให้เป็นไปโดยทั่วถึงและมีประสิทธิภาพดังเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นต้น แต่โดยที่ประเทศไทยยังไม่มีมีการประกาศใช้กฎหมายที่รองรับการดำเนินคดีแบบกลุ่ม คงมีแต่ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่...) พ.ศ. ... (การดำเนินคดีแบบกลุ่ม) ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาแนวคิด หลักกฎหมาย หลักเกณฑ์การดำเนินคดีแบบกลุ่มที่ปรากฏอยู่ในต่างประเทศ ทั้งกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ Common law และ Civil law ซึ่งลักษณะสำคัญของการดำเนินคดีแบบกลุ่ม คือ รูปแบบการดำเนินคดีที่ผู้แทนคดีดำเนินคดีแทนผู้เสียหายคนอื่น ๆ ซึ่งมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ใช้เรียกร้องเป็นอย่างเดียวกัน โดยผู้เสียหายเหล่านั้นไม่จำเป็นต้องเข้ามาเป็นคู่ความในคดี และคำพิพากษาของศาลจะผูกพันสมาชิกทั้งหมด ซึ่งการนำหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาปรับใช้ในคดีผู้บริโภคจะก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการ อาทิ ช่วยลดปริมาณคดีที่จะเข้าสู่ศาล ช่วยให้การคุ้มครองหรือเยียวยาผู้เสียหายที่ด้อยโอกาสในการต่อสู้คดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยังช่วยแก้ไขปัญหาคความแตกต่างในผลแห่งคำพิพากษาในคดีที่มีประเด็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเป็นอย่างเดียวกันด้วย ดังนั้น จึงควรมีการนำหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่มในต่างประเทศมาศึกษาเปรียบเทียบกับหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่มในประเทศไทยเพื่อหาแนวคิด หลักเกณฑ์และแนวทางการปรับใช้ที่เหมาะสม เพื่อนำมาพัฒนาพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ.2551 ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาในการดำเนินคดีผู้บริโภคนครที่มีผู้เสียหายจำนวนมาก
2. เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีผู้บริโภค
3. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีผู้บริโภคในประเทศไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคการดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีผู้บริโภค
5. เพื่อศึกษารูปแบบ แนวทางการดำเนินคดีแบบกลุ่มที่เหมาะสมเพื่อนำมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีผู้บริโภคในประเทศไทย

สมมติฐานของการศึกษา

บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ.2551 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งยังไม่สามารถตอบสนองเจตนารมณ์ของรัฐที่มุ่งจะคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีผู้ได้รับความเสียหายจำนวนมากจากการกระทำเดียวกันของผู้ประกอบธุรกิจรายเดียวกัน เนื่องจากผู้บริโภคต่างต้องฟ้องคดีของตนเป็นรายกรณีไป ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องคดี ปัญหาการพิจารณาคดีซ้ำซ้อน ปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของคำพิพากษา และปัญหาความเหลื่อมล้ำในการบังคับคดี จากปัญหาดังกล่าวนี้นี้ ถ้าหากมีการนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มดังเช่นที่ใช้บังคับอยู่ในต่างประเทศมา ใช้บังคับแก่การพิจารณาพิพากษาคดีผู้บริโภคในกรณีที่มีผู้เสียหายหลายรายจากความเสียหายเดียวกันแล้ว จะทำให้การอำนวยความยุติธรรมของรัฐจะเป็นไปอย่างทั่วถึง เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ สมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาการดำเนินคดีผู้บริโภคในกรณีที่มีผู้เสียหายจำนวนมากตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ.2551 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และศึกษารูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มในต่างประเทศและในประเทศไทย เพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคการดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีผู้บริโภค เพื่อกำหนดรูปแบบและแนวทางการดำเนินคดีแบบกลุ่มที่เหมาะสมเพื่อนำมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีผู้บริโภค

วิธีดำเนินการศึกษา

การวิจัยนี้จะใช้วิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary research) เป็นหลัก โดยการศึกษา ค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เช่น ร่างพ.ร.บ.พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... (การดำเนินคดีแบบกลุ่ม) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ.2551 หนังสือ วารสาร วิทยานิพนธ์ บทความ รายงาน การวิจัยและข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความเป็นมาและ ความเป็นมาและความสำคัญของ ปัญหาการดำเนินคดีผู้บริโภคในกรณีที่มีผู้เสียหายจำนวนมาก
2. ทำให้ทราบประวัติ แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีผู้บริโภค
3. ทำให้ทราบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีผู้บริโภคในต่างประเทศ และในประเทศไทย
4. ทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคการดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีผู้บริโภค
5. ทำให้ทราบรูปแบบ แนวทางการดำเนินคดีแบบกลุ่มที่เหมาะสมเพื่อนำมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีผู้บริโภคในประเทศไทย