

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งของผู้บริโภคเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งของประชาชน เพราะประชาชนทุกคนล้วนเป็นผู้บริโภค รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในมาตรา 40 ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้ (1) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง... (8) ในคดีแพ่ง บุคคลมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสมจากรัฐ” อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสำคัญในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของผู้บริโภคที่ต้องได้รับความช่วยเหลืออย่างเหมาะสมจากรัฐ¹

ก่อนปี พ.ศ. 2551 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคมีเพียงกฎหมายสารบัญญัติ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นต้น ส่วนกฎหมายวิธีสบัญญัติที่นำมาใช้ในการดำเนินคดีในศาลจะใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น กระบวนการเรียกร้องค่าเสียหายต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนานและสร้างความยุ่งยากให้แก่ผู้บริโภคที่จะต้องพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงต่างๆ ซึ่งไม่ได้อยู่ในความรู้เห็นของตนเอง ทั้งผู้บริโภคซึ่งเป็นโจทก์จะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีสูง ไม่ว่าจะเป็นค่าขึ้นศาล² ค่าทนายความ และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในการดำเนินคดี ซึ่งไม่อาจคาดหมายจำนวนที่แน่นอนได้ ดังนั้น การดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งอาจทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง

¹ ยกเลิกแล้ว โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2557 แต่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังคงกำหนดให้ใช้ได้ในเรื่องสิทธิของประชาชน.

² ค่าขึ้นศาลในคดีแพ่งสามัญ อัตราร้อยละ 2 แต่ไม่เกิน 200,000 บาท ตามตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ซึ่งต่อไปเรียกว่า “ป.วิ.พ.”) ส่วนค่าขึ้นศาลในคดีมโนสาร² อัตราร้อยละ 2 แต่ไม่เกิน 1,000 บาท ตามป.วิ.พ. มาตรา 190 จัตวา.

ปัจจุบันประเทศไทยได้บัญญัติกฎหมายขึ้นมาควบคุมการทำสัญญาของเอกชน อันได้แก่ พระราชบัญญัติข้อสัญญาไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 เพื่อป้องกันการเอาเปรียบระหว่างเอกชนด้วยกันเอง

สำหรับ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ผู้เขียนศึกษาถึงปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการพิจารณาตัดสินของศาล โดยกฎหมายมุ่งหมายให้ผู้บริโภคสามารถนำคดีที่เกี่ยวกับการถูกเอาเปรียบจากสัญญาที่สร้างขึ้นจากพื้นฐานของการทำสัญญาที่ไม่เท่าเทียมกัน ขึ้นสู่ศาลได้ง่ายและรวดเร็วมากขึ้น โดยในมาตรา 33³ กับ มาตรา 34⁴ ให้อำนาจศาลในการค้นหาความจริง โดยนำระบบการพิจารณาคดีแบบไต่สวนมาใช้ในคดีผู้บริโภค โดยมีเจตนารมณ์เพื่อช่วยเหลือผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหาย ให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยความรวดเร็ว ประหยัดและมีประสิทธิภาพ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค และเนื่องจากกรณีอีกฝ่ายของผู้บริโภค เป็นผู้ให้บริการที่มีสถานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าผู้บริโภค มีกำลังทรัพย์และผู้ช่วยเหลือทางกฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญในการต่อสู้คดีที่สูงกว่าผู้บริโภค จึงทำให้ผู้บริโภคเสียเปรียบผู้ให้บริการ กฎหมายจึงกำหนดให้ศาลโดยผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีเข้ามามีบทบาทเชิงรุกในการค้นหาความจริง กำหนดให้ศาลเป็นผู้ซักถามพยาน และซักถามข้อเท็จจริงใดๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับคดีได้ แม้ไม่มีคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยกขึ้นอ้าง

นอกจากนั้น ยังให้อำนาจศาลเรียกพยานมาสืบได้ตามสมควร และยังได้กำหนดให้ศาลมีผู้ช่วย คือ เจ้าพนักงานคดี มีหน้าที่ช่วยศาลในการตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกิดขึ้นจากข้อพิพาท เพื่อนำเสนอพยานหลักฐานเหล่านั้นต่อศาลในการพิจารณาตัดสินคดีคุ้มครองผู้บริโภค เช่น ในคดีบ้านจัดสรร บ้านที่สร้างโดยผู้ขายไม่ได้มาตรฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกไม่เป็นไปตามที่ผู้ขายพรรณนาไว้ในโฆษณา เจ้าพนักงานคดีก็มีหน้าที่จะต้องไปรวบรวมพยานหลักฐานที่เกิดขึ้นมานำเสนอต่อศาลเพื่อให้ศาลใช้พยานหลักฐานเหล่านั้นในการพิจารณาตัดสินคดี โดยกฎหมายมุ่งประสงค์ให้การพิจารณาตัดสินคดีคุ้มครองผู้บริโภคเป็นคดีที่ศาลเข้ามามีบทบาทในการค้นหาความจริงมากกว่าการพิจารณาตัดสินคดีแพ่งทั่วไป

อย่างไรก็ดี หลังจากประเทศไทยประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2551 โดยให้ศาลแพ่งที่พิจารณาตัดสินคดีคุ้มครองผู้บริโภคจะต้องนำการพิจารณาตัดสินคดีแบบไต่สวน มาใช้พิจารณาตัดสินคดีคุ้มครองผู้บริโภคตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จนถึงปัจจุบัน ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติที่จะต้อง

³ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551. มาตรา 33.

⁴ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551. มาตรา 34.

ได้รับการแก้ไข โดยเฉพาะปัญหาการวินิจฉัยว่าคดีใดเป็นคดีผู้บริโภค เพราะรูปแบบของการวินิจฉัยคดีผู้บริโภคมีลักษณะแตกต่างจากการวินิจฉัยคดีแพ่งที่เน้นระบบกล่าวหา จึงอาจทำให้ผู้บริโภคไม่ได้รับความคุ้มครองในทุกกรณี อีกทั้งปัญหาบทบาทของผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีคุ้มครองผู้บริโภค ที่ตามกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้ผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีคุ้มครองผู้บริโภคให้การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค โดยการให้ศาลเข้ามามีบทบาทในการแสวงหาความจริง แต่ในทางปฏิบัติผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีจะไม่ให้การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคตามที่ควร เนื่องจากผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม (ศาลที่พิจารณาคดีแพ่ง) มีความคุ้นเคยกับการพิจารณาแพ่งสามัญทั่วไป ที่เป็นระบบการพิจารณาคดีแบบกล่าวหา ซึ่งผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีต้องวางตัวเป็นกลาง การรวบรวมข้อเท็จจริงและซักถามพยานเป็นเรื่องของกลุ่มความ ศาลมีหน้าที่เพียงเป็นกรรมการ ควบคุมการนำเสนอพยานหลักฐานของกลุ่มความทั้งสองฝ่ายให้ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้หน้าที่ในการพิสูจน์ความจริงยังคงตกเป็นหน้าที่ของผู้บริโภคตามหลักการกำหนดประเด็นข้อพิพาทที่เป็นการค้นหาความจริงแบบกล่าวหา เช่นเดียวกับการพิจารณาคดีแพ่งสามัญทั่วไป

นอกจากนี้ การนำระบบไต่สวนมาใช้ในกฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานคดี ซึ่งเป็นผู้ช่วยในการตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐาน ทำรายงานเสนอผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดี โดยผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีจะต้องอาศัยเจ้าพนักงานคดีเหล่านี้ในการแสวงหาความจริงตามระบบการพิจารณาคดีแบบไต่สวนเจ้าพนักงานคดีเหล่านั้นจึงถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการพิจารณาคดีของศาลในคดีคุ้มครองผู้บริโภค แต่ปัจจุบันเจ้าพนักงานคดีที่จะมาทำหน้าที่ช่วยเหลือศาลในการแสวงหาความจริงนั้นมีจำนวนน้อย จึงทำให้การพิจารณาคดีแบบไต่สวนตามเจตนารมณ์ของกฎหมายไม่เกิดผลอันเนื่องมาจากคุณสมบัติของบุคคลที่มาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวมีคุณสมบัติค่อนข้างสูง จึงมีบุคคล เข้ามาสมัครเป็นจำนวนน้อย ทำให้ศาลไม่สามารถนำบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้มาใช้บังคับอย่างได้ผล อีกทั้ง ในการนำเสนอพยานหลักฐานต่อศาลของเจ้าพนักงานคดี จะนำเสนอได้เมื่อศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานคดีแสวงหาพยานหลักฐานแล้ว ถ้าศาลไม่ต้องการพยานหลักฐานเพิ่มเติมอาจจะเนื่องมาจากกลุ่มความอีกฝ่ายที่เป็นผู้บริโภคไม่ยื่นคำให้การหรือผู้บริโภคไม่มาศาลในวันนัดพิจารณาคดี ซึ่งศาลจะรับฟังพยานหลักฐานจากผู้ให้บริการเพียงฝ่ายเดียว เนื่องจากศาลจะถือว่าผู้บริโภคไม่ใช่สิทธิของตนเอง ซึ่งจะมีผลทำให้การพิจารณาคดีของศาลเสร็จสิ้นลง และทำให้ผู้บริโภคที่ไม่รักษาสีสิทธิของตนเองเหล่านั้นเสียเปรียบ จากตัวอย่างข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการแสวงหาพยานหลักฐานของเจ้าพนักงานคดีจะต้องขึ้นอยู่กับคำสั่งและการกำหนดแนวทางในการแสวงหาพยานหลักฐานของศาล โดยเฉพาะ เจ้าพนักงานคดีไม่มีอิสระในการแสวงหาพยานหลักฐานโดยตนเองได้ รวมทั้งยังมีปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีผู้บริโภค (Class Action)

จากปัญหาที่ผู้เขียนได้กล่าวข้างต้นนั้น เป็นปัญหาสำคัญที่ควรทำการศึกษาวิเคราะห์และวิจัย โดยศึกษากฎหมายของต่างประเทศแล้วนำข้อดีมาปรับใช้ เพื่อให้เกิดการปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริ โภค พ.ศ. 2551 และเพื่อให้ผู้บริ โภคได้รับการคุ้มครองเป็นไปตาม วัตถุประสงค์ที่กฎหมายคุ้มครองผู้บริ โภคกำหนดไว้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ของระบบการพิจารณาคดีแบบไต่สวนและระบบกล่าวหา
2. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ของกฎหมายคุ้มครองผู้บริ โภค ทั้งกฎหมายไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาถึงบทบาทของผู้พิพากษาในการแสวงหาความจริงในคดีผู้บริ โภคตามกฎหมาย ไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการแสวงหาความจริงของ ผู้พิพากษาในการพิจารณาคดีผู้บริ โภค

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริ โภค พ.ศ. 2551 บัญญัติให้นำระบบการพิจารณาคดี แบบไต่สวนมาใช้ในการพิจารณาคดีคุ้มครองผู้บริ โภค เพื่อให้เป็นไปโดยสะดวก ง่าย รวดเร็ว ประหยัดค่าใช้จ่าย และเป็นการส่งเสริมให้ผู้บริ โภคใช้สิทธิของตนเองตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวยังคงเป็นปัญหาในข้อกฎหมาย เช่น ปัญหาการวินิจฉัย ว่าคดีใดเป็นคดีผู้บริ โภค เพราะรูปแบบของการวินิจฉัยคดีผู้บริ โภคมีลักษณะแตกต่างจากการ วินิจฉัยคดีแพ่ง ที่เน้นระบบกล่าวหา จึงอาจทำให้ผู้บริ โภคไม่ได้รับความคุ้มครองในทุกกรณี รวมทั้งปัญหาการที่ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมมีความคุ้นเคยกับระบบการพิจารณาคดีแบบกล่าวหา ซึ่งบทบาทของศาลในการแสวงหาความจริงจะตรงข้ามกับการพิจารณาคดีแบบไต่สวน อีกทั้ง คุณสมบัติของบุคคลที่มาปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานคดีที่กำหนดคุณสมบัติก่อนข้างสูงจึงมีผู้ปฏิบัติงาน ก่อนข้างน้อย และผลของคำพิพากษาในคดีผู้บริ โภคยังเป็นปัญหาว่ามีผลผูกพันแค่ไหนเพียงใด ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นจะต้องศึกษากฎหมายต่างประเทศเพื่อนำมาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทาง ในการแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริ โภค พ.ศ. 2551 ในส่วนของบทบาทของผู้พิพากษา ในการแสวงหาข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีคุ้มครองผู้บริ โภค

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาสารนิพนธ์ฉบับนี้ จะศึกษาถึงความหมายประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี ของระบบการพิจารณาคดีแบบไต่สวนและระบบกล่าวหา ความหมายประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค สิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 เฉพาะในส่วนของการนำระบบในการพิจารณาคดีแบบไต่สวนมาใช้ และบทบาทของศาลในการพิจารณาคดีคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ในการดำเนินการศึกษาในสารนิพนธ์ฉบับนี้ เน้นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลจากตำรา คำอธิบายกฎหมาย รายงานการวิจัยต่างๆ เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ วิทยานิพนธ์และบทความต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งของภาครัฐและเอกชน และเอกสารจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี ของระบบการพิจารณาคดีแบบไต่สวนและระบบกล่าวหา
2. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี ของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งกฎหมายไทยและต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงบทบาทของผู้พิพากษาในการแสวงหาความจริง ในคดีผู้บริโภคตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ
4. เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการแสวงหาความจริงของผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีผู้บริโภคให้ผู้บริโภคได้รับความคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพ