

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันยุคสมัยมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทั้งในเรื่องการค้าขายและการลงทุนในด้านต่าง ๆ ไม่ได้มีเฉพาะภายในประเทศ แต่ได้มีการขยายไปยังประเทศอื่น ๆ ที่มีความสามารถในการที่จะเป็นคู่ค้าได้ โดยเฉพาะประเทศที่มีความแตกต่างทางด้านทรัพยากรที่ใช้ในการผลิต ความแตกต่างในด้านสภาพภูมิประเทศและภูมิอากาศ ความชำนาญในการผลิตและเทคโนโลยีในการผลิตสินค้าแตกต่างกัน ทั้งนี้ แต่ละประเทศจะเลือกสิ่งซื้อสินค้าแต่ละประเภทที่ผู้บริโภคในประเทศของตนต้องการ แต่ไม่สามารถผลิตได้ หรือผลิตได้ในต้นทุนที่สูงเกินไป ซึ่งสิ่งเหล่านี้เรียกว่าการค้าระหว่างประเทศ โดยที่ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการค้าขายกับกลุ่มอาเซียน ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มประเทศที่ได้มีการรวมตัวกัน ดังนี้

- 1) สาธารณรัฐอินโดนีเซีย (Republic of Indonesia)
- 2) สหพันธรัฐมาเลเซีย (Malaysia)
- 3) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (Republic of the Philippines)
- 4) สาธารณรัฐสิงคโปร์ (The Republic of Singapore)
- 5) ราชอาณาจักรไทย (Kingdom of Thailand)
- 6) บรูไนดารุสซาลาม (Brunei Darussalam)
- 7) สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม (The Socialist Republic of Vietnam)
- 8) สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) (The Lao People's Democratic Republic of Lao PDR)
- 9) สหภาพพม่า (Union of Myanmar)
- 10) ราชอาณาจักรกัมพูชา (Kingdom of Cambodia)¹

¹ ลัฐกา เนตรทัศน์. (2562). *การประชุมคณะกรรมการระบบสถิติอาเซียน ครั้งที่ 9 (ASEAN Community Statistical System Committee: ACSS9)*. ในเอกสารประกอบการสัมมนา Law for ASEAN by the Office of the Council of State of Thailand.

กลุ่มอาเซียนที่กล่าวมาข้างต้นนั้นถือเป็นกลุ่มที่มีความสัมพันธ์ทางการค้าขายร่วมกับประเทศไทย จะเห็นได้ว่า แต่ละประเทศมีความแตกต่างทางด้านทรัพยากรที่ใช้ในการผลิตและการบริโภค เนื่องจากความแตกต่างในด้านสภาพภูมิประเทศและภูมิอากาศ ตลอดจนความชำนาญในการผลิตและเทคโนโลยีในการผลิตสินค้าแตกต่างกัน ส่งผลให้แต่ละประเทศเลือกที่จะส่งออกสินค้าแต่ละประเภทที่ผู้บริโภคในประเทศของตนต้องการ เพราะไม่สามารถผลิตได้หรือผลิตได้แต่ใช้ต้นทุนที่สูง ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้เกิดการค้าระหว่างประเทศ²

เนื่องจากประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการค้าขายกับกลุ่มอาเซียน ซึ่งการค้าขายในกลุ่มอาเซียนนี้มีทั้งส่วนที่เป็นผู้ค้าหรือผู้ประกอบการและผู้บริโภค จึงนำไปสู่ปัญหาการบริโภคซึ่งผู้บริโภคในกลุ่มอาเซียนนี้จะมีสถานะของการเป็นผู้บริโภคเหมือนกัน ซึ่งหากการบริโภคสินค้าหรือการบริการแล้วพบว่ามีความบกพร่อง (Defect) เกิดขึ้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภค เกิดเป็นประเด็นปัญหาว่าจะใช้กฎหมายหรือมาตรการใดในการคุ้มครองผู้บริโภค โดยไม่คำนึงถึงการเป็นผู้บริโภคที่เป็นชนชาติใดในกลุ่มอาเซียนนี้ และแม้ว่าบางประเทศในกลุ่มอาเซียนจะมีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเฉพาะภายในประเทศแต่บทบัญญัติที่คุ้มครองก็มีความแตกต่างกัน ดังนั้น เมื่อมีการรวมตัวกันก็จำเป็นต้องมีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคกลาง เพื่อให้เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้กับผู้บริโภคของทุกประเทศในมาตรฐานการคุ้มครองเดียวกัน เท่าเทียมกัน หรือเสมอภาคกัน ทั้งนี้เพราะไม่ว่าจะเป็นผู้บริโภคที่เป็นประชาชนในประเทศใดย่อมจะต้องได้รับการคุ้มครองเดียวกัน เนื่องจากการคุ้มครองผู้บริโภคถือว่าเป็นสิทธิพื้นฐานประเภทหนึ่งของสิทธิมนุษยชน³

จากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงได้กำหนดประเด็นศึกษา ดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับคำนิยามของผู้บริโภคในกลุ่มอาเซียน

ในประเด็นนี้ จากที่ได้มีการศึกษาคำนิยามของผู้บริโภคในกลุ่มอาเซียนนั้น จะเห็นได้ว่า เนื่องด้วยในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกลางในการคุ้มครองผู้บริโภคในกลุ่มอาเซียน เช่นนี้ จึงยังไม่มีกฎหมายฉบับใดให้คำนิยามเกี่ยวกับผู้บริโภคในกลุ่มอาเซียนไว้ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเนื้อหาพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ฉบับที่ 3 พ.ศ.2556 และฉบับล่าสุดฉบับที่ 4 พ.ศ. 2562 พบว่า กฎหมายฉบับดังกล่าวได้บัญญัติความหมายของผู้บริโภคไว้ในมาตรา 3 ความว่า “ผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบการธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวน

² อานิตยา มาบัว. (2562). *กฎหมายกลางต้นแบบเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในกลุ่มประเทศ CLMV&T*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 2.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

จากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการและหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม

แต่ที่เป็นประเด็นปัญหาคือ คำนิยามของผู้บริโภคกลุ่มอาเซียนนั้น เนื่องด้วยในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายฉบับใดให้คำนิยามไว้ ส่งผลแต่ละประเทศในกลุ่มอาเซียนนำกฎหมายภายในของตนใช้บังคับเกี่ยวกับเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งส่งผลเกี่ยวกับความชัดเจนและประสิทธิภาพในคดีคุ้มครองผู้บริโภคที่เกิดขึ้นในกลุ่มอาเซียน

ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีกฎหมายกลางเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคกลุ่มอาเซียน และกำหนดคำนิยามเกี่ยวกับผู้บริโภคกลุ่มอาเซียน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคกลุ่มอาเซียน นอกจากนี้ยังเป็นการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ และเกิดความร่วมมือในการพัฒนาสังคม และการปกครองแบบประชาธิปไตยของประเทศสมาชิกให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอีกด้วย

2) ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิผู้บริโภคกลุ่มอาเซียน

ในประเด็นนี้ เนื่องด้วยในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกลางในการคุ้มครองผู้บริโภคในกลุ่มอาเซียน เช่นนี้ จึงยังไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดเกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภคในกลุ่มอาเซียนไว้ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเนื้อหาพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2556 และฉบับล่าสุดฉบับที่ 4 พ.ศ. 2562 พบว่า มาตรา 4 ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภคไว้ว่า ผู้บริโภคมีสิทธิได้รับความคุ้มครองดังต่อไปนี้ สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา และสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย

แต่ที่เป็นประเด็นปัญหาและนำมาสู่การศึกษาในครั้งนี้คือ เนื่องด้วยในปัจจุบันการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าหรือบริการ ไม่ได้ถูกจำกัดเฉพาะภายในประเทศเท่านั้น หากแต่มีการขยายตัวไปยังภายนอกประเทศ และโดยเฉพาะในกลุ่มประเทศอาเซียนพบว่า ได้มีการซื้อขาย แลกเปลี่ยนสินค้ากันอย่างแพร่หลาย อย่างไรก็ตาม หากการซื้อขาย แลกเปลี่ยนสินค้าหรือบริการต่าง ๆ เป็นไปอย่างชอบธรรมและไม่มีประเด็นพิพาท ในเรื่องของสิทธิหรือกฎหมายเฉพาะที่จะคุ้มครองผู้บริโภคในกลุ่มอาเซียนนี้คงไม่เป็นประเด็นที่สำคัญเท่าใดนัก แต่เนื่องด้วยในปัจจุบันสินค้าและบริการต่าง ๆ อาจมีบางกรณีที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการซื้อขายและแลกเปลี่ยน อันนำมาสู่กรณีพิพาทและนำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ซึ่งปัญหานี้เนื่องด้วยแต่ละประเทศในกลุ่มอาเซียน ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการเฉพาะบังคับใช้ภายในประเทศของตน จึงต้องการให้มีการนำ

กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นใช้บังคับในกรณีพิพาทเกี่ยวกับประชากรหรือผู้บริโภคที่เป็นบุคคลของประเทศตน ในประเด็นนี้จึงเกิดเป็นปัญหาว่า เนื่องด้วยกฎหมายของแต่ละประเทศย่อมมีการบัญญัติขึ้นมาเพื่อใช้บังคับในประเทศของตน จึงมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทต่าง ๆ ภายในประเทศของตน

ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีกฎหมายกลางเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคกลุ่มอาเซียน และกำหนดสิทธิเกี่ยวกับผู้บริโภคกลุ่มอาเซียน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคกลุ่มอาเซียน

3) ปัญหาเกี่ยวกับการทำสัญญาของผู้บริโภคกลุ่มอาเซียน

ในประเด็นนี้ เนื่องด้วยในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกลางในการคุ้มครองผู้บริโภคในกลุ่มอาเซียน เช่นนี้ จึงยังไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดเกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภคในกลุ่มอาเซียนไว้ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเนื้อหาพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2556 และฉบับล่าสุดฉบับที่ 4 พ.ศ. 2562 พบว่า มาตรา 4 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการทำสัญญาของผู้บริโภคไว้ว่า ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา

แต่ที่เป็นประเด็นปัญหาคือ เนื่องด้วยข้อกำหนดในการทำสัญญาที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นหลักเกณฑ์ที่เน้นการประกอบธุรกิจที่เกิดขึ้นระหว่างคู่สัญญาที่ฝ่ายหนึ่งต้องเป็นผู้บริโภค หรือผู้ประกอบการขายสินค้าภายในประเทศของตน ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งจะเป็นคู่สัญญาที่ไม่ได้เป็นผู้บริโภคในประเทศของตนหรือภายในประเทศของตนก็ได้ รูปแบบของสัญญาจึงเป็นไปได้ในลักษณะที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคภายในประเทศของตน จึงส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำและเป็นธรรมได้

ดังนั้น ในประเด็นเกี่ยวกับการทำสัญญาของผู้บริโภคกลุ่มอาเซียน จึงเห็นควรให้มีกฎหมายเฉพาะในการคุ้มครองผู้บริโภคในกลุ่มอาเซียน และกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการทำสัญญาให้มีความชัดเจน

จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น จึงมีแนวคิดที่จะจัดทำกฎหมายกลางว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคกลุ่มอาเซียน เพื่อให้เป็นต้นแบบกฎหมายสำหรับใช้ในการจัดทำเป็นกฎหมายกลางว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค แนวคิดนี้มีการดำเนินการแล้วในกลุ่มสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นประเทศที่เกิดจากการรวมกลุ่มประเทศในภูมิภาคยุโรป และมีข้อกำหนดว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคกลางสำหรับแต่ละประเทศในเครือสหภาพยุโรปจะได้นำไปใช้เป็นแนวทางในการออกกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคของแต่ละประเทศ ซึ่งน่าจะเป็นแนวทางสำหรับกาวิจัยเพื่อจัดทำกฎหมายกลางว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคสำหรับกลุ่มอาเซียน

ดังนั้น ในการวิจัยนี้จึงมีความประสงค์ที่จะทำการศึกษาและวิจัยเพื่อให้ได้คำตอบที่จะนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายกลางเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคไม่ว่าจะเป็นชนชาติใดในกลุ่มอาเซียน โดยศึกษากฎหมายของกลุ่มสหภาพยุโรปเป็นแนวทาง เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ได้มาตรฐานและเป็นที่ยอมรับในระดับสากล

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของกลุ่มอาเซียน
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคของกลุ่มอาเซียนของต่างประเทศและของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของกลุ่มอาเซียน
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางปรับปรุงและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของกลุ่มอาเซียน

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในปัจจุบันประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการค้าขายกับกลุ่มอาเซียน ซึ่งการค้าขายในกลุ่มอาเซียนนี้ มีทั้งส่วนที่เป็นผู้ค้าหรือผู้ประกอบการและผู้บริโภค จึงนำไปสู่ปัญหาการบริโภค ซึ่งผู้บริโภคในกลุ่มอาเซียนนี้จะมีสถานะของการเป็นผู้บริโภคเหมือนกัน ซึ่งหากการบริโภคสินค้าหรือการบริการแล้วพบว่ามีคุณภาพบกพร่องเกิดขึ้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภค เป็นปัญหาว่าจะใช้กฎหมายหรือมาตรการใดในการคุ้มครองผู้บริโภค โดยไม่คำนึงถึงการเป็นผู้บริโภคที่เป็นชนชาติใดในกลุ่มอาเซียน ดังนั้น เมื่อกลุ่มอาเซียนมีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเฉพาะภายในประเทศ แต่บทบัญญัติที่คุ้มครองก็มีความแตกต่างกัน เพื่อให้เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้กับผู้บริโภคของทุกประเทศในมาตรฐานการคุ้มครองเดียวกัน เท่าเทียมกัน หรือ เสมอภาคกัน จึงเห็นควรมีกฎหมายกลางรองรับการคุ้มครองผู้บริโภคในกลุ่มอาเซียน

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีขอบเขตในการศึกษาปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคในกลุ่มอาเซียน โดยศึกษากฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้อง ระเบียบ กฎกระทรวง รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคในกลุ่มอาเซียนต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

งานวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาในรูปแบบลักษณะเป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาวิจัยจากตำราและเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่นหนังสือ บทความ คำอธิบาย วารสาร วิทยานิพนธ์ ด้วยทฤษฎีหมาย ระเบียบปฏิบัติ และสารสนเทศจากหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ซึ่งได้จากห้องสมุดของสถาบันต่าง ๆ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของกลุ่มอาเซียน
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของกลุ่มอาเซียนของต่างประเทศและของประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของกลุ่มอาเซียน
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางปรับปรุงและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของกลุ่มอาเซียน