



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การแก้ไขปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภค
ด้านอสังหาริมทรัพย์ : ศึกษากรณีผู้บริโภคต่างชาติ

จัดทำโดย นายอุฬาร จิวเจริญ
รหัส 9005

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9 ปี 2560
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การแก้ไขปัญหาคู่ครองผู้บริโภค
ด้านอสังหาริมทรัพย์ : ศึกษากรณีผู้บริโภคต่างชาติ

จัดทำโดย นายอุฬาร จิวเจริญ
รหัส 9005

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9 ปี 2560
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักรับบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(ศาสตราจารย์ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(เอกอัครราชทูต ดร. จิตริยา ปิ่นทอง)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ปัจจุบันสถานการณ์การเติบโตของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย ทำให้มีจำนวนบ้านจัดสรร และอาคารชุดเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก และปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) มีชาวต่างเข้ามาลงทุน การซื้ออสังหาริมทรัพย์ของชาวต่างชาติ เพื่อใช้เป็นที่พักอาศัยและการลงทุนก็เพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ของชาวต่างชาติที่ร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่ต้องเข้ามารับผิดชอบดูแลและดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคต่างชาติที่ถูกละเมิดสิทธิ แต่ปัจจุบันมีปัญหาและอุปสรรคในหลายด้านที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้ผู้บริโภคต่างชาติได้เท่าที่ควร

จากการศึกษาเห็นว่าสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย โดยมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายกลางในการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค และได้มีการแบ่งอำนาจให้กระทรวงมหาดไทยเพื่อให้มีคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดในการดูแลผู้บริโภคในภูมิภาค แต่ในกรณีที่ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายเป็นชาวต่างชาติ ยังไม่มีมาตรการในการจัดการแก้ไขปัญหาให้กับผู้บริโภคเหล่านั้นได้อย่างเป็นรูปธรรม จึงไม่สามารถดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ในการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอสังหาริมทรัพย์ สำหรับผู้บริโภคชาวต่างชาติที่ได้รับความเดือดร้อนหรือถูกเอาเปรียบ สมควรที่จะต้องมีการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานที่สามารถติดต่อประสานงานกับผู้บริโภคต่างชาติที่มีถิ่นที่อยู่ในต่างประเทศ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง ซึ่งจะส่งผลให้ผู้บริโภคได้รับการเยียวยาโดยรวดเร็ว ดังนั้นเพื่อให้การแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิผู้บริโภคชาวต่างชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาด้านอสังหาริมทรัพย์อย่างเป็นรูปธรรมทั้งในด้านการป้องกัน และการเยียวยาร่วมกับหน่วยงานภายในประเทศและต่างประเทศ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย และพัฒนาบุคลากรภายในองค์กรให้มีความรู้ความสามารถรองรับการแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้บริโภคชาวต่างชาติด้านอสังหาริมทรัพย์ด้วย อันเป็นการยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศทั้งระบบ เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยรัฐที่มีบทบาทเป็นผู้กำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพแบบเต็มตัว ผู้ทำการศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. เสนอให้มีการกำหนดนโยบายเพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศที่ประจำการในต่างประเทศให้มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้บริโภคชาวต่างชาติ
2. เสนอให้มีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอสังหาริมทรัพย์ทั้งเชิงป้องกันและการเยียวยาความเสียหาย
3. เสนอให้มีการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรเพื่อให้มีหน่วยงานเฉพาะในการเยียวยาผู้บริโภคข้ามแดน

4. เสนอให้มีการบูรณาการร่วมกันกับหน่วยงานทั้งภายในประเทศและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านกฎหมาย และความร่วมมือด้านต่าง ๆ

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ สำเร็จลงได้ด้วยความรู้จาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม อาจารย์ที่ปรึกษารายงานการศึกษาส่วนบุคคล พร้อมทั้ง ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู และเอกอัครราชทูต ดร. จิตริยา ปิ่นทอง ที่ให้เกียรติร่วมเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา รายงานการศึกษาส่วนบุคคล โดยกรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ และช่วยตรวจสอบแก้ไขรายงาน การศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ ให้มีความถูกต้อง สมบูรณ์ ครบถ้วน ทั้งในด้านเนื้อหา และรูปแบบ การวิจัย ซึ่งผู้ศึกษาต้องขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ทั้งสามเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณท่านเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (พล.ต.ต. ประสิทธิ์ เฉลิมวุฒิศักดิ์) ผู้บังคับบัญชาของผู้ศึกษาที่สนับสนุนให้โอกาสในการศึกษาค้นคว้า และขอขอบคุณ บุคคลอื่น ๆ ที่ข้าพเจ้าได้ปรึกษาและติดต่อในการทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคล จนสำเร็จด้วยดี

อุฬาร จิวเจริญ
สิงหาคม 2560

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	4
1.4 สมมุติฐานของการศึกษา	5
1.5 ประโยชน์ของการศึกษา	5
1.6 นิยามศัพท์	5
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	7
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค	7
2.2 ทฤษฎีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค	10
2.3 แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่	11
2.4 ทฤษฎีว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ	13
2.5 ทฤษฎีการบริหารงานของรัฐ	13
2.6 ทฤษฎีเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย	14
2.7 การคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น	16
2.8 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	17
บทที่ 3 ผลการศึกษา	19
3.1 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอสังหาริมทรัพย์	19
3.2 การควบคุมสัญญาของผู้ประกอบธุรกิจในการขายอสังหาริมทรัพย์	24
3.3 การเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคด้านอสังหาริมทรัพย์	25
3.4 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคชาวต่างชาติ	27
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	32
4.1 สรุปผลการศึกษา	32
4.2 ข้อเสนอแนะ	32
บรรณานุกรม	36
ประวัติผู้เขียน	38

บทที่ 1

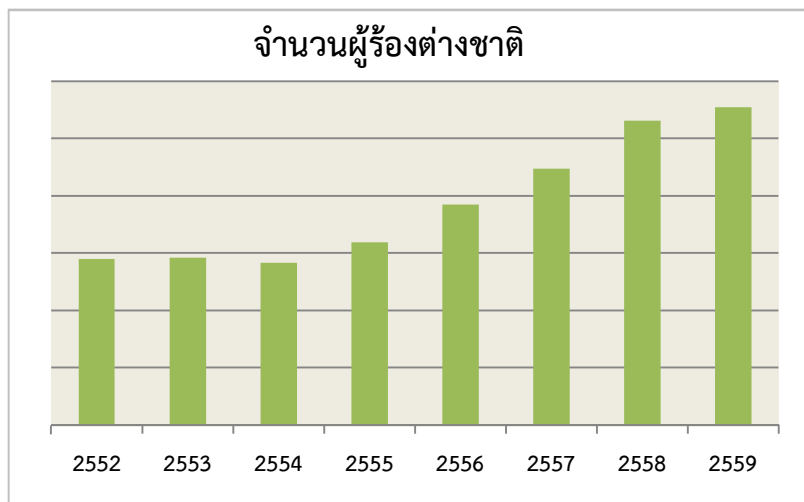
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1.1 ความเป็นมา

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคก่อตั้งเมื่อ 30 เมษายน 2522 มีภารกิจหลักหลักในการคุ้มครองผู้บริโภค และเป็นองค์กรของรัฐในการคุ้มครองทั่วราชอาณาจักรครอบคลุม 77 จังหวัด ทั้งผู้บริโภคที่เป็นคนไทย และชาวต่างชาติ โดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเพื่อลงโทษผู้ประกอบการที่ละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในกรณีผิดสัญญา หรือได้รับความเสียหายจากการใช้สินค้าและบริการ

ต่อมารัฐบาลมีนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจทั้งทางด้านการท่องเที่ยว และการลงทุน ทำให้ชาวต่างชาติเข้ามาท่องเที่ยว และมาลงทุนในประเทศไทยเพิ่มขึ้นเรื่อย ประกอบกับประเทศไทยเป็นสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนทำให้มีการค้าขายอย่างเสรีระหว่างประเทศ เมื่อมีชาวต่างชาติเข้ามาท่องเที่ยว และมีชาวต่างชาติเข้ามาทำธุรกิจ ทำให้มีการซื้อสินค้าและบริการ และนอกจากนี้พบว่า ชาวต่างชาติยังทำการซื้อส่งหาริมทรัพย์ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ทำให้เมื่อเกิดปัญหา ระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบการธุรกิจ ผู้บริโภคชาวต่างชาติได้ใช้สิทธิร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ดังนี้



สถิติจำนวนผู้บริโภคต่างชาติ พ.ศ. 2552–2559

ที่มา: ระบบคุ้มครองผู้บริโภคแบบเบ็ดเสร็จ สคบ.

จากการตรวจสอบพบว่าการการแข่งขันของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยนั้นมีการแข่งขันที่สูง ซึ่งเห็นได้จากบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ส่วนใหญ่ จะมีการศึกษาและตอบโจทย์ความต้องการของตลาดอย่างแท้จริงมากขึ้น ดูได้จากการลงทุนในโครงการต่าง ๆ จะให้ความสำคัญกับ “ทำเล” หรือ Location เป็นหัวใจสำคัญ ทำให้โครงการส่วนใหญ่ โดยเฉพาะคอนโดมีเนียมจะมีลักษณะเกาะตามแนวเส้นทางรถไฟฟ้า รถใต้ดิน และพื้นที่ใกล้เคียงเป็นหลัก ทั้งหมดเป็นเพราะพฤติกรรม และความต้องการของชนชั้นกลางส่วนใหญ่ ที่เริ่มมีวิถีชีวิตที่หันมาให้ความสำคัญกับการพักอาศัยใกล้ที่ทำงาน และแหล่งชุมชนมากขึ้น และพร้อมที่จะหันมาใช้ระบบขนส่งมวลชนที่มีความสะดวกสบายและต้นทุนต่ำกว่าการใช้รถยนต์ส่วนตัว นอกจากนี้ยังมีการแข่งขันด้านโฆษณาประชาสัมพันธ์โครงการเพื่อให้ขายได้ แต่เนื่องจากการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์มีเป็นจำนวนมากแต่กำลังคนซื้อน้อยเนื่องจากเศรษฐกิจไม่ค่อยดีนักในปัจจุบัน อาจก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องของ Over Supply ที่อาจจะนำไปสู่วิกฤตการณ์เช่นที่เคยเกิดขึ้นในช่วงปี 2540 ดังนั้น การปล่อยขายอสังหาริมทรัพย์ที่คงค้างออก (Inventory Clear-out Time) นั้นควรมุ่งนักลงทุนชาวต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในประเทศเพื่อให้มีถิ่นที่อยู่อาศัยถาวร ซึ่งมาตรการนี้จะทำให้สัดส่วนของผู้ซื้อมีชาวต่างชาติที่มีกำลังซื้อเป็นเจ้าของได้ และจะทำให้ลดปัญหาการลงทุนด้านอสังหาริมทรัพย์ได้วิธีหนึ่ง แต่นอกจากการส่งเสริมภาคการลงทุนแล้ว ต้องมีมาตรการคุ้มครองป้องกันความเสียหายของผู้บริโภคชาวต่างชาติด้วย

1.1.2 ความสำคัญของปัญหา

การคุ้มครองผู้บริโภคของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอยู่ 4 ด้าน ได้แก่ การคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา การคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลาก การคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา และการคุ้มครองผู้บริโภคด้านขายตรงและตลาดแบบตรง ปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) ในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งภาครัฐได้เน้นการท่องเที่ยว การสร้างตลาดเพื่อการลงทุน ทำให้มีชาวต่างชาติทั้งเอเชีย และทวีปยุโรป เข้ามาประเทศไทยเป็นจำนวนมากเพิ่มขึ้นทุกปี มีทั้งเข้ามาท่องเที่ยวและอยู่อาศัยเป็นการถาวร และชั่วคราว ซึ่งตามกฎหมายในประเทศไทยห้ามมิให้ชาวต่างชาติมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเว้นแต่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่ชาวต่างชาติมีสิทธิ์เป็นเจ้าของในอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยได้ในลักษณะของอาคารชุดตามกฎหมาย ซึ่งห้องชุดที่มีการขายในประเทศไทยจะมีทั้งแบบขายห้องชุดพร้อมอยู่อาศัย หรือขายห้องชุดที่ยังก่อสร้างไม่แล้วเสร็จแต่ต้องมีการผ่อนชำระเงินดาวน์โดยการทำสัญญาจะซื้อจะขายจองสิทธิ์ไว้ก่อน แต่เมื่อก่อสร้างไม่แล้วเสร็จ หรือมีปัญหาของการไม่ปฏิบัติตามสัญญา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พบปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

1) ปัญหาความพร้อมด้านภาษาของบุคลากร

การสื่อสารเป็นเรื่องสำคัญเพราะชาวต่างชาติที่เข้ามาประเทศไทยนั้นมีหลากหลายเชื้อชาติและหลากหลายภาษา ดังนั้น บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ต้องมีความพร้อมทั้งทักษะด้านภาษา ด้านการไกล่เกลี่ย และด้านกฎหมาย แต่เนื่องจากความพร้อมของพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่ขาดทักษะด้านภาษาส่งผลให้การสื่อสารทั้งในด้านการให้คำปรึกษา การสืบสวนสอบสวน การเจรจาไกล่เกลี่ย ก็ย่อมเกิดอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ และทำให้การแก้ไขปัญหาให้ผู้ร้องชาวต่างชาติไม่สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย

2) ปัญหาการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบต่อชาวต่างชาติภายในองค์กร

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นกองงานที่คุ้มครองผู้บริโภคหลักมีอยู่ 4 ด้าน แต่ก็ยังมีส่วนความร่วมมือกับต่างประเทศ สังกัดสำนักนโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีหน้าที่ในการประสานงานและส่งเสริมการคุ้มครองผู้บริโภคกับต่างประเทศ แต่ไม่ได้มีอำนาจในการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ให้ผู้บริโภคชาวต่างชาติได้ มีเพียงอำนาจในการประสานและแปลภาษาหรือเป็นล่ามให้เท่านั้น

เมื่อมีประเด็นข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจและผู้บริโภคชาวต่างชาติกรณีพิพาทเรื่องซื้อขายอสังหาริมทรัพย์แล้วเป็นหน้าที่หลักของกองคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา ในการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคชาวต่างชาติ ซึ่งทำให้การติดต่อหรือประสานงานกับผู้ร้องต้องล่าช้าเนื่องจากจะต้องมีหนังสือประสานขอร่วมมือระหว่างกองงานที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาเห็นว่าตำแหน่งนักสืบสวนสอบสวนตามโครงการสร้างในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว นักสืบสวนสอบสวน ต้องเป็นผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีไม่จำกัดสาขา ซึ่งไม่แตกต่างกับส่วนงานต่างประเทศรับปริญญาตรีทุกสาขาและต้องมีทักษะด้านภาษา ซึ่งหากส่วนงานต่างประเทศมีนักสืบสวนสอบสวนประจำส่วนงานแล้วจะทำให้การคุ้มครองผู้บริโภคชาวต่างชาติดำเนินการอย่างรวดเร็ว และสื่อสารเพื่อทราบความประสงค์และทำความเข้าใจกับผู้บริโภคได้ง่ายกว่าเจ้าหน้าที่กองอื่น ซึ่งมีทักษะด้านภาษาดีอยู่แล้ว ส่วนเทคนิคการเจรจาไกล่เกลี่ยเป็นเรื่องที่ทุกศาสตร์สามารถเรียนรู้เพิ่มเติมได้

ผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดโครงสร้างให้มีนักสืบสวนสอบสวนในส่วนงานต่างประเทศเป็นการเฉพาะ เพื่อการแบ่งหน้าที่งานที่ยังไม่เหมาะสมกับลักษณะงานปัจจุบัน เพราะทุกวุฒิการศึกษาสามารถเป็นเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนได้ ส่วนงานต่างประเทศรับทุกวุฒิการศึกษาก็สามารถเป็นเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนได้เช่นกัน ดังนั้น ควรที่แบ่งหน้าที่ภายในองค์กรเพื่อมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาให้ชาวต่างชาติเป็นการเฉพาะ

3) ปัญหาการคุ้มครองด้านกฎหมาย

การคุ้มครองผู้บริโภคด้านอสังหาริมทรัพย์ มีปัญหา ดังนี้

(1) ปัญหาการควบคุมสัญญา การควบคุมสัญญาของคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ถือเป็นกฎหมายพิเศษ หากผู้ประกอบการธุรกิจทำสัญญามีเงื่อนไขเอาเปรียบผู้บริโภคจะได้รับโทษกรณีฝ่าฝืนสัญญามาตรฐาน จำนวน 100,000 บาท ต่อหนึ่งฉบับ ซึ่งส่วนมากแล้วผู้ประกอบการจะใช้สัญญาสำเร็จรูปเพื่อเอาเปรียบผู้บริโภค และผู้บริโภคที่เป็นชาวต่างชาติที่ถูกเอาเปรียบ ทำให้ไม่ทราบว่าจะดำเนินการร้องขอความเป็นธรรมต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคโดยวิธีใด

ผู้ศึกษาเห็นว่าหน่วยงานของรัฐควรที่จะจัดทำสัญญามาตรฐานทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษเพื่อที่จะให้ชาวต่างชาติที่ทํานิติกรรมสัญญาได้เปรียบเทียบความถูกต้องของสัญญาควบคุมกับสัญญาสำเร็จรูปเป็นการป้องปรามวิธีหนึ่ง และประชาสัมพันธ์องค์กรให้ชาวต่างชาติทราบถึงภารกิจในการคุ้มครองผู้บริโภค

(2) ปัญหาการระงับข้อพิพาทผู้บริโภคต่างชาติ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีแนวทางในการระงับข้อพิพาทระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบการด้วยการเจรจา

ไกล่เกลี่ย เน้นการประนีประนอมยอมความให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคที่จะได้รับการเยียวยาหรือชดเชยความเสียหายโดยเร็ว และเป็นการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลให้ได้มากที่สุด เพราะใช้ระยะเวลาสั้นกว่าจะมีคำพิพากษา ทำให้ผู้บริโภคที่เสียเปรียบทั้งในด้านสัญญาและความสามารถในการกระบวนชั้นศาล ดังนั้นการระงับข้อพิพาทด้วยการเจรจาไกล่เกลี่ยจึงเป็นวิธีที่ดีที่สุด

กรณีผู้บริโภคชาวต่างชาติที่ยังอาศัยอยู่ในประเทศไทยนั้น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถที่จะมีหนังสือเชิญผู้ร้องและผู้ประกอบธุรกิจมาร่วมเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อหาข้อยุติร่วมกันได้ แต่ในกรณีที่ผู้บริโภคชาวต่างชาติไม่ได้อาศัยอยู่ในประเทศไทยแล้ว มีปัญหาว่าการระงับข้อพิพาทให้ผู้บริโภคจะดำเนินการอย่างไรเพื่อให้ผู้บริโภคได้รับการแก้ไขปัญหา

ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการระงับข้อพิพาทข้ามแดน ด้วยการเจรจาไกล่เกลี่ยทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือการระงับข้อพิพาทออนไลน์ (Online Dispute Resolution : ODR)

(3) ปัญหาการเยียวยาความเสียหายให้ผู้บริโภคต่างชาติ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ให้ความสำคัญในการสร้างความตระหนักรู้และสร้างความเข้มแข็งด้านการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหลัก แต่การเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคก็ให้ความสำคัญไม่แพ้กัน ซึ่งการเยียวยาผู้บริโภคที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยถาวรไม่ค่อยมีปัญหาในการดำเนินการ แต่ไม่มีมาตรการเยียวยา ความเสียหายหรือเดือดร้อนของผู้บริโภคต่างชาติที่เข้ามาประเทศไทยเป็นการชั่วคราวแล้วร้องเรียนเรียกร้องความเสียหายแต่มีถิ่นที่อยู่ในต่างประเทศ ซึ่งหากมีแผนหรือมาตรการเยียวยา ความเสียหายของชาวต่างชาติได้ จะเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีและสร้างความเชื่อมั่นให้ชาวต่างชาติ ที่จะเดินทางเข้ามาท่องเที่ยว หรือลงทุนในประเทศไทย

ผู้ศึกษาเห็นว่าสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานนายกรัฐมนตรี ควรประสานความร่วมมือกับกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อให้ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ ที่ประจำการในสถานทูตไทย หรือสถานกงสุลในต่างประเทศเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการ และเป็น ผู้ประสานงานกับผู้บริโภคในต่างประเทศให้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1.2.1 เพื่อศึกษาถึงกระบวนการคุ้มครองผู้บริโภคชาวต่างชาติด้านอสังหาริมทรัพย์
- 1.2.2 เพื่อศึกษาถึงอุปสรรคและปัญหาในการคุ้มครองผู้บริโภคชาวต่างชาติด้านอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย
- 1.2.3 เพื่อศึกษาถึงแนวทางแก้ไขปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอสังหาริมทรัพย์

1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการสืบค้นจากเอกสาร ได้แก่ รายงานการวิจัยวิทยานิพนธ์ ตำรา บทความทางวิชาการ ข้อเขียน บทความ บทสัมภาษณ์ วารสาร หนังสือ สิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้อง และเอกสารเผยแพร่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ถึงกระบวนการคุ้มครองผู้บริโภคของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในมิติหน่วยงานที่มีบทบาทเป็นผู้กำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมาย และศึกษากระบวนการคุ้มครองผู้บริโภคข้ามแดน

การสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่

- 1) นายวศิน เรื่องประทีปแสง กงสุลใหญ่ ณ นครกวางโจว
- 2) นายสรศักดิ์ สมไกรสรกิจ รองกงสุลใหญ่ ณ นครลอสแอนเจลิส
- 3) นายบุญญฤทธิ์ วิเชียรพันธุ์ อัครราชทูตที่ปรึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก
ระยะเวลาดำเนินการ เดือนมิถุนายน 2560–เดือนกรกฎาคม 2560

1.4 สมมติฐานการศึกษา (Research Question)

การศึกษาเรื่องการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนด้านการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอสังหาริมทรัพย์ กรณีการแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้บริโภคต่างชาติ โดยสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ต้องให้ความเป็นธรรม ทั้งบทบาทคนกลางไกล่เกลี่ยประสานความเข้าใจหาข้อยุติระหว่างผู้ร้องและผู้ประกอบธุรกิจ และการใช้อำนาจรัฐคุ้มครองผู้บริโภค ดังนั้นกลไกหรือวิธีการแก้ไขปัญหาจำเป็นต้องศึกษาจากแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องถึงแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ทฤษฎีว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ทฤษฎีการบริหารงานของรัฐ ทฤษฎีเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย ทั้งนี้ศึกษาถึงการคุ้มครองผู้บริโภคของต่างประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ที่ประสบผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้บริโภคชาวต่างชาติ เพื่อนำแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้ในการศึกษาต่อไป

1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

- 1.5.1 ทำให้ทราบถึงกระบวนการคุ้มครองผู้บริโภคชาวต่างชาติด้านอสังหาริมทรัพย์
- 1.5.2 ทำให้ทราบถึงอุปสรรคและปัญหาในการคุ้มครองผู้บริโภคชาวต่างชาติ ด้านอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย
- 1.5.3 ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอสังหาริมทรัพย์

1.6 นิยามศัพท์

ผู้บริโภค หมายความว่า “ผู้ซื้อสินค้าหรือได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ ซึ่งจำกัดแต่เฉพาะผู้ที่ต้องเสียค่าตอบแทนเท่านั้น”

ในการคุ้มครองผู้บริโภคจะต้องพิจารณาถึงตัวบุคคลที่กฎหมายประสงค์จะให้ความคุ้มครอง ปัญหาเบื้องต้นคือการให้คำจำกัดความ (Definition) คำว่า “ผู้บริโภค” ซึ่งความหมายของผู้บริโภคนี้นี้มีบุคคลให้คำจำกัดความหลายความหมายด้วยกัน

ยุทธนา ธรรมเจริญ (2549) ได้กล่าวถึงความหมายของผู้บริโภคว่า หมายถึง บุคคลหนึ่งหรือหลายคนที่แสดงออกซึ่งสิทธิที่จะต้องการ และใช้สินค้าหรือบริการที่ถูกเสนอขายในตลาด

อดุลย์ จาตุรงค์กุล (2545) ได้กล่าวถึงความหมายของผู้บริโภคว่า คือ บุคคลต่าง ๆ ที่มีความสามารถในการซื้อหรืออีกนัยหนึ่งถ้ามองในแง่เศรษฐกิจ คือ ใช้เงินเป็นสื่อกลางก็คือ ทุกคนที่มีเงินนอกจากนั้นผู้บริโภคจะต้องมีความเต็มใจในการซื้อ (Willingness to Buy) สินค้าหรือบริการด้วย

ผู้ประกอบการธุรกิจ หมายถึง ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือนำเข้าในราชอาณาจักรเพื่อขาย หรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการ และหมายความรวมถึงผู้ประกอบการโฆษณาด้วย

ชาวต่างชาติ หมายถึง ผู้มิใช่พลเมืองที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศเป็นการชั่วคราวหรือถาวร

การเจรจาไกล่เกลี่ย หมายถึง กระบวนการยุติหรือระงับข้อพิพาทด้วยความตกลงยินยอมของคู่ความเอง โดยที่มีบุคคลที่สามมาเป็นคนกลางคอยช่วยเหลือแนะนำ เสนอแนะหาทางออกในการยุติหรือระงับข้อพิพาทให้คู่ความตอรองกันได้สำเร็จ

การเยียวยา หมายถึง การให้เพื่อเป็นการปรับปรุง หรือชดเชยความเสียหาย ให้ฝ่ายที่ได้รับ ความเสียหาย

อสังหาริมทรัพย์ หมายถึง ทรัพย์สินอื่นที่ติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวรหรือ ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น เช่น อาคาร บ้านเรือน

อาคารชุด หรือ คอนโดมิเนียม (condominium) เป็นที่อยู่อาศัยรูปแบบหนึ่งที่เจ้าของห้องชุดจะต้องแบ่งปันกรรมสิทธิ์หรือความเป็นเจ้าของร่วมกับเจ้าของห้องชุดอื่น ๆ ในพื้นที่ส่วนกลาง เช่น ทางเดิน บริเวณห้องโถง บันได ลิฟต์ โรงจอดรถ สระว่ายน้ำ สนามเด็กเล่น ซึ่งเจ้าของห้องทุกคนจะเป็นเจ้าของร่วมตามกฎหมาย ลักษณะของห้องในอาคารชุดจะเหมือนกับห้องอยู่อาศัย เพียงแต่เราเป็นเจ้าของห้อง ไม่ใช่ผู้เช่า

บ้านจัดสรร หมายถึง ที่อยู่กันเป็นกลุ่มก้อน หรือลักษณะที่อยู่อาศัยที่เป็นตึกติด ๆ กัน

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ชาวต่างชาติ ด้านอสังหาริมทรัพย์ ศึกษากรณีปัญหาและอุปสรรคในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้บริโภคชาวต่างชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งเน้นการศึกษาไปที่กระบวนการคุ้มครองผู้บริโภครวมถึงบทบาทภาครัฐที่มีบทบาทในการกำกับดูแลและในฐานะผู้ปฏิบัติ และแนวคิดเรื่องการควบคุมคุณภาพนำผลการวิเคราะห์ที่ได้ไปใช้ในการเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนด้านการคุ้มครองผู้บริโภคให้กับชาวต่างชาติอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้จะได้ศึกษาแนวความคิดทฤษฎีตลอดจนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบความคิดในการวิเคราะห์ ดังนี้

1. การคุ้มครองผู้บริโภค จะศึกษาจาก
 - 1) แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค
 - 2) ทฤษฎีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค
2. บทบาทและการใช้อำนาจรัฐคุ้มครองผู้บริโภค จะศึกษาจาก
 - 1) แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่
 - 2) ทฤษฎีว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
 - 3) ทฤษฎีการบริหารงานของรัฐ
 - 4) ทฤษฎีเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย
 - 5) การคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น
3. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

แนวคิดทางกฎหมายของประเทศไทยตั้งอยู่บนรากฐานของหลักการที่ว่า เป็นหน้าที่ของรัฐหรือภารกิจที่สำคัญของรัฐ ที่จะต้องให้การคุ้มครอง ป้องกันภัยอันตรายที่เกิดขึ้นแก่ชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของราษฎร รัฐในฐานะผู้ปกครองไม่อาจปฏิเสธในความรับผิดชอบดังกล่าวได้ดังปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดที่ว่าด้วยเรื่องของสิทธิในชีวิต ร่างกาย ย่อมได้รับการรับรองซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นหลักการคล้ายกับหลาย ๆ ประเทศคือ ทำให้ประชาชนมีความคิดมาตลอดว่าเป็นหน้าที่ของรัฐหรือผู้ปกครองต้องดูแลประชาชน¹ โดยมีหน้าที่ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดูแลสังคม ดูแลประชาชนให้ได้รับความปลอดภัยในการดำรงชีวิตในการประกอบอาชีพซึ่งเหมือนสิ่งนี้จะเป็สิ่งที่ผูกพันกับสังคมไทยมาตลอด แต่เดิมมิได้มีบทบัญญัติถึงการชดใช้เยียวยาความเสียหายซึ่งเกิดจากการบริโภค จึงไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมได้อย่างสมบูรณ์ เมื่อผู้บริโภคที่ได้รับ

¹ ปกรณ์ นิลประพันธ์, การพัฒนามาตรการคุ้มครองผู้บริโภค, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.lawretorm.go.th> [16 กรกฎาคม 2560].

ความเสียหายจากการบริโภคสินค้าหรือรับบริการ มีความต้องการให้มีการชดใช้เยียวยาก็จำเป็นต้องฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจในตลาดเอง ทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายประกอบกับหลักกฎหมายในการดำเนินคดีที่ใช้อยู่ไม่สามารถเอื้อให้ผู้บริโภคจะดำเนินคดีได้ เนื่องจากการจะต้องเป็นผู้พิสูจน์ ความเสียหายตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความ ทั้งผู้บริโภคส่วนใหญ่ไม่ได้อยู่ในฐานะที่จะดำเนิน การฟ้องร้องผู้ประกอบธุรกิจด้วยตนเองได้ จึงเป็นเหตุผลที่สำคัญในการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ขึ้นโดยมีการนำเสนอเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ... ว่า

“เนื่องจากปัจจุบันนี้การเสนอสินค้าและบริการต่าง ๆ ต่อประชาชนนับวันมีแต่จะเพิ่มมากขึ้น ผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาได้นำวิชาการในทางการตลาดและทางการโฆษณามาใช้ในการส่งเสริมการขายสินค้าและบริการ ซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบเพราะผู้บริโภคไม่อยู่ในฐานะที่ทราบภาวะตลาด และความจริงที่เกี่ยวกับคุณภาพและราคาของสินค้า และบริการต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องทันทั่วทั้งที่ นอกจากนั้นในบางกรณีแม้จะมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคโดยการกำหนดคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการอยู่แล้วก็ตาม แต่การที่ผู้บริโภคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาเมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ย่อมจะเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นการไม่คุ้มค่า และผู้บริโภคจำนวนมากไม่อยู่ในฐานะที่จะสละเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้ และในบางกรณีก็ไม่อาจระงับหรือยับยั้งการกระทำที่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้ทันทั่วทั้งที่สมควรมีกฎหมายให้ ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป โดยกำหนดหน้าที่ของ ผู้ประกอบธุรกิจการค้า และผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาต่อผู้บริโภคเพื่อให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้บริโภค ตลอดจนจัดให้มีองค์กรของรัฐที่เหมาะสมเพื่อตรวจสอบ ดูแล และประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”²

แนวคิด (Regime) ในการบัญญัติให้มีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคตั้งอยู่บนแนวคิดหลัก 2 แนวคิดที่สำคัญ คือ แนวคิดแรกเห็นว่าการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนหนึ่งของการค้าที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Trade Practices) จึงถือว่ากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่กำกับการแข่งขันทางการค้า เช่น ออสเตรเลีย ส่วนอีกแนวคิดหนึ่งเห็นว่าการคุ้มครองผู้บริโภคต้องใช้มาตรการเฉพาะจึงแยกออกมาเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งต่างหาก เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ไทย เป็นต้น อย่างไรก็ตามไม่ว่ากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคตามแนวคิดใด การให้ความคุ้มครองผู้บริโภคของทุกประเทศจะมีลักษณะสำคัญร่วมกัน 2 ประการ คือ

1) การผลักระเบิดพิสูจน์ (Burden of Proof) ในเรื่องทางเทคนิคให้แก่ผู้ผลิตหรือผู้ขายสินค้า โดยผู้บริโภคมีหน้าที่พิสูจน์เพียงว่าตนได้รับความเสียหายจากสินค้าที่ซื้อมาหรือที่ไม่น่าเชื่อถืออย่างไรเท่านั้น

2) การให้รัฐมีอำนาจดำเนินคดีแทนผู้บริโภค

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการจัดให้มีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยนั้นอาจกล่าวได้ว่าไม่มีกฎหมายฉบับใดที่มีการบัญญัติถึงสิทธิของผู้บริโภค กระทั่ง เมื่อปี พ.ศ. 2512 สหพันธ์องค์กร

² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ข่าวเกี่ยวกับการประชุมสภา, เอกสารข่าวรัฐสภา 93, (16 มกราคม 2522): 15.

ผู้บริโภคระหว่างประเทศ (International Organization of Consumer Union: IOCU) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีวัตถุประสงค์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ได้ส่งเจ้าหน้าที่มาชักชวนองค์กรเอกชนในไทยให้มีการจัดตั้งสมาคมผู้บริโภคขึ้น แต่ไม่ประสบความสำเร็จ จนเมื่อปี พ.ศ. 2517 สภาสตรีแห่งชาติในพระบรมราชูปถัมภ์ ภายใต้โครงการสภาสตรีส่งเสริมผู้บริโภค (ส.ส.บ.) ในนามประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกของสหพันธ์องค์การผู้บริโภคระหว่างประเทศ³ ต่อมาในปี พ.ศ. 2522 สมัยรัฐบาลฯ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้อาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ข้อ 9 (6) มีคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นอีกครั้ง เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2521 มีรองนายกรัฐมนตรี นายสมภพ โหตระกิตย์ เป็นประธานกรรมการเพื่อศึกษาหามาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค และจัดตั้งองค์กรของรัฐเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค พร้อมทั้งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ... ภายใต้กรอบความคิดหลัก 3 ประการ คือ

- 1) เพื่อกำหนดสิทธิของผู้บริโภค
- 2) เพื่อกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจ
- 3) เพื่อกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค⁴

สิทธิของผู้บริโภคมี 8 ประการ ดังนี้⁵

1) สิทธิที่จะได้รับความจำเป็นขั้นพื้นฐาน ผู้บริโภคต้องมีการเข้าถึงสินค้าที่จำเป็นและบริการขั้นพื้นฐาน ในการส่งเสริมเรื่องอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย การดูแลสุขภาพ การศึกษา สาธารณูปโภค น้ำ และการสุขาภิบาล

2) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการบริโภคสินค้าและบริการ ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากผลิตภัณฑ์ เพื่อจะป้องกันผลิตภัณฑ์ กระบวนการผลิต และการบริการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือชีวิต เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในระยะยาวให้ได้รับความปลอดภัย

3) สิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะรับทราบข้อมูลที่ถูกต้องเพื่อช่วยในการตัดสินใจเลือกบริโภคสินค้าและบริการ ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะได้รับข้อเท็จจริงที่จำเป็นเพื่อเป็นข้อมูลในการตัดสินใจ

4) สิทธิในการเลือกบริโภคสินค้าและบริการ สามารถเลือกผลิตภัณฑ์และบริการที่มีการแข่งขันราคาและมีการรับรองคุณภาพที่น่าพอใจ

5) สิทธิในการรับรู้รับฟังข้อมูลของสินค้าและบริการเพื่อช่วยในการตัดสินใจเลือกใช้สินค้าและบริการดังกล่าว

6) สิทธิในการได้รับความเป็นธรรมจากการใช้สินค้าและบริการ สิทธิที่จะได้รับการเยียวยารวมทั้งการชดเชยจากสินค้าที่ไม่ได้คุณภาพหรือบริการที่ไม่ได้คุณภาพ

³ มานิตย์ สุธาพร, ลักษณะเฉพาะบางประการของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค, นิตยสารดุสิตพาห 5, 32 (กันยายน-ตุลาคม 2528): 49.

⁴ วิชัช จีระแพทย์, กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณา, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 23.

⁵ Consumer International, Consumer Rights, [Online], Available from:

<http://www.consumersinternational.org/who-we-are/consumer-rights#UV6VhqUnF-w> [April 28, 2014].

7) สิทธิที่ผู้บริโภคจะได้รับการพิทักษ์สิทธิของตนจากการบริโภคสินค้าและบริการ สิทธิในการศึกษาที่ผู้บริโภคจะได้รับความรู้และทักษะที่จำเป็นเพื่อให้ทราบและมั่นใจในการเลือกสินค้าและบริการ อีกทั้ง ผู้บริโภคจะได้ตระหนักและทราบถึงสิทธิของผู้บริโภคขั้นพื้นฐานและความรับผิดชอบของผู้บริโภคเพื่อประโยชน์ของตนเองต่อไป

8) สิทธิที่ผู้บริโภคจะได้อาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีที่จะใช้ชีวิต และทำงานในสภาพแวดล้อมที่จะไม่ถูกคุกคามต่อสภาพความเป็นอยู่ในปัจจุบันและในอนาคต

2.2 ทฤษฎีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

ประมาณปลายคริสต์ศตวรรษ ที่ 20 นักนิติศาสตร์เริ่มมีความเห็นว่า ทฤษฎีกฎหมายในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีมีข้อบกพร่อง เพราะเหตุที่ว่าเมื่อระบบการค้าแบบเศรษฐกิจเสรีเป็นที่แพร่หลายเกิดการแข่งขันในทางการค้าบรรดาปัจเจกชนเหล่านั้นย่อมแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองเกิดความมั่นคงมากที่สุด การที่บุคคลมีทรัพย์สินมากทำให้ฐานะทางสังคมเปลี่ยนแปลงไป และเกิดอำนาจในทางเศรษฐกิจ ในแง่ของทฤษฎีความศักดิ์สิทธิ์ของทรัพย์สินส่วนบุคคล นักนิติศาสตร์ได้มีความเห็นว่า หากบุคคลมีทรัพย์สินมากเกินไป อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่นในสังคมได้ เช่น การกักตุนสินค้า การกว้านซื้อที่ดินเอาไว้เป็นจำนวนมากเพื่อเก็งกำไร การที่บริษัทใหญ่อาศัยทุนอันมหาศาลประกอบการค้าแบบผูกขาด กีดกัน หรือจำกัดการแข่งขันในทางการค้าทำให้บริษัทเล็ก ๆ ที่มีทุนน้อยต้องล้มเลิกกิจการไป เป็นต้น นักนิติศาสตร์ได้สังเกตเห็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าว จึงมีความเห็นว่าเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม น่าจะให้มีการจำกัดสิทธิในการใช้ทรัพย์สินของบุคคลเพื่อส่วนรวม โดยบัญญัติกฎหมายมิให้ผู้ที่มีอำนาจในทางเศรษฐกิจดำเนินกรรมวิธีทางการค้าที่จะใช้ทรัพย์สินของตน ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ประกอบการรายอื่น ๆ หรือผู้บริโภค ดังนั้นสหรัฐอเมริกาจึงได้ออกกฎหมายป้องกันการผูกขาด (Antitrust Law) ขึ้นเพื่อให้การค้ามีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมซึ่งกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าขัดกับหลักความศักดิ์สิทธิ์ของทรัพย์สินส่วนบุคคลอย่างชัดเจน แต่ก็เป็กฎหมายที่ออกมาเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม

สำหรับทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบในทางละเมิดเกิดขึ้นจากปรากฏการณ์ตามธรรมชาติของมนุษย์ที่รวมตัวกันเป็นสังคมมนุษย์ มีรัฐ มีผู้ปกครองรัฐ ซึ่งเห็นว่ากรณีที่บุคคลในสังคมฝ่าฝืนระเบียบหรือข้อกำหนดความประพฤติของสังคมที่รัฐกำหนดขึ้นแล้ว รัฐมีหน้าที่เข้าไปดูแลด้วย การลงโทษผู้กระทำความผิดนั้นในทางอาญา ส่วนผู้เสียหายที่ต้องเสียหายจากการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าว ควรจะมีสิทธิที่จะได้รับการชดใช้เพื่อความเสียหายที่ตนได้รับ จึงเกิดหลักในเรื่องของสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายจากการกระทำละเมิด

แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางละเมิดในระบบ Common Law มีสองแนวทางคือ แนวคิดก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 19 ถือว่า เมื่อมีความเสียหายต้องมีการชดใช้เยียวยา แนวความคิดดังกล่าว มีพื้นฐานมาจากหลักการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในอันที่จะไม่ถูกทำให้เสียหาย จะเห็นได้ว่าแนวความคิดดังกล่าวมุ่งตรงต่อการชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคล ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะจงใจกระทำหรือมิได้ใช้ความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะวิสัยเช่นนั้น พึงมีและอาจใช้ความระมัดระวังได้หรือไม่ก็ตาม หากมีการกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายแล้วจะต้องมีการชดใช้เยียวยา

แนวความคิดนี้ก่อให้เกิดทฤษฎีรับภัย (Theory of Risk) หรือต่อมาพัฒนาเป็นทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาด (Strict Liability) ซึ่งมีหลักที่ว่า บุคคลต้องรับผิดชอบไม่ว่าจะจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่

แนวความคิดในอีกด้านหนึ่งถือว่า ความเสียหายนั้นจะมีผู้รับผิดชอบใช้เยียวยาให้ได้นั้น ต้องเกิดจากการกระทำของบุคคลซึ่งจงใจกระทำ หรือกระทำลงโดยขาดความระมัดระวังเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะแนวความคิดนี้มีพื้นฐานจากหลักการคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลผู้กระทำมากกว่ามุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย การชดใช้เยียวยาตามแนวความคิดนี้ จึงต้องพิจารณาด้วยว่า ผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือผู้กระทำนั้นได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นหรือไม่ หากมิได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อแล้วก็ไม่จำเป็นต้องชดใช้เยียวยาให้แก่ผู้เสียหาย แนวความคิดดังกล่าว ก่อให้เกิดทฤษฎีกฎหมายที่ถือว่าต้องมีความผิดจึงจะมีความรับผิดชอบได้ (NO Liability without Fault หรือ Fault Theory)⁶

สรุปได้ว่า ในการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจะทำให้ทราบถึงที่มาหรือความจำเป็นของการคุ้มครองผู้บริโภคตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และตลอดจนถึงทฤษฎีของการออกกฎหมายมาบังคับใช้เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

2.3 แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่

การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) คือ การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐโดยนำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการและการแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ โดยการนำเอาแนวทางหรือวิธีการบริหารงานของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐ เช่น การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การบริหารงานแบบมีอาชีพ การคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า การจัดการโครงสร้างที่กะทัดรัดและแนวราบ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขันการให้บริการสาธารณะ การให้ความสำคัญต่อค่านิยมจรรยาบรรณวิชาชีพ คุณธรรมและจริยธรรม ตลอดทั้งการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนโดยคำนึงถึงคุณภาพเป็นสำคัญ

เหตุผลที่ต้องนำแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่มาใช้

1) กระแสโลกาภิวัตน์ ส่งผลให้สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนที่ต้องเพิ่มศักยภาพและความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองความต้องการของระบบที่เปลี่ยนแปลงไป

2) ระบบราชการไทยมีปัญหาที่สำคัญคือ ความเสื่อมถอยของระบบราชการ และ ขาดธรรมาภิบาล ถ้าภาครัฐไม่ปรับเปลี่ยนและพัฒนาการบริหารจัดการของภาครัฐเพื่อไปสู่องค์กรสมัยใหม่ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล ก็จะมีผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตด้วย

ดังนั้น การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) จึงเป็นแนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ของภาครัฐและยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรม มีแนวทางในการบริหารจัดการดังนี้

⁶ สุขุม ศุภนิษฐ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด, (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2532), หน้า 7.

- 1) การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
- 2) ลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน
- 3) การกำหนด การวัด และการให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กร และระดับบุคคล

4) การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านบุคลากร (เช่น การฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทนและระบบคุณธรรม) เทคโนโลยี เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้อย่างบรรลุวัตถุประสงค์

5) การเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องของการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน ในขณะที่เดียวกันภาครัฐก็หันมาทบทวนตัวเองว่าสิ่งใดควรทำเองและสิ่งใดควรปล่อยให้เอกชนทำ

แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ หลักใหญ่ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ การเปลี่ยนระบบราชการที่เน้นระเบียบและขั้นตอนไปสู่การบริหารแบบใหม่ซึ่งเน้นผลสำเร็จและความรับผิดชอบ รวมทั้งใช้เทคนิคและวิธีการของเอกชนมาปรับปรุงการทำงานเห็นว่าเป็นสิ่งที่เรียกว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” มีหลักสำคัญ 7 ประการ คือ

1) จัดการโดยนักวิชาชีพที่ชำนาญการ (Hands-on professional management) หมายถึง ให้ผู้จัดการมืออาชีพได้จัดการด้วยตัวเอง ด้วยความชำนาญ โปร่งใส และมีความสามารถในการใช้ดุลพินิจ เหตุผลก็เพราะเมื่อมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายแล้ว ก็จะเกิดความรับผิดชอบต่อตรวจสอบจากภายนอก

2) มีมาตรฐานและการวัดผลงานที่ชัดเจน (Explicit standards and measures of performance) ภาครัฐจึงต้องมีจุดมุ่งหมายและเป้าหมายของผลงาน และการตรวจสอบจะมีได้ก็ต้องมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน

3) เน้นการควบคุมผลผลิตที่มากขึ้น (Greater emphasis on output controls) การใช้ทรัพยากรต้องเป็นไปตามผลงานที่วัดได้ เพราะเน้นผลสำเร็จมากกว่าระเบียบวิธี

4) แยกหน่วยงานภาครัฐออกเป็นหน่วยย่อย ๆ (Shift to disaggregation of units in the public sector) การแยกหน่วยงานใหญ่ออกเป็นหน่วยย่อย ๆ ตามลักษณะสินค้าและบริการที่ผลิต ให้เงินสนับสนุนแยกกัน และติดต่อกันอย่างเป็นอิสระ

5) เปลี่ยนภาครัฐให้แข่งขันกันมากขึ้น (Shift to greater competition in the public sector) เป็นการเปลี่ยนวิธีทำงานไปเป็นการจ้างเหมาและประมูล เหตุผลก็เพื่อให้ฝ่ายที่เป็นปรปักษ์กัน (rivalry) เป็นกุญแจสำคัญที่จะทำให้ต้นทุนต่ำและมาตรฐานสูงขึ้น

6) เน้นการจัดการตามแบบภาคเอกชน (Stress on private sector styles of management practice) เปลี่ยนวิธีการแบบข้าราชการไปเป็นการยืดหยุ่นในการจ้างและให้รางวัล

7) เน้นการใช้ทรัพยากรอย่างมีวินัยและประหยัด (Stress on greater discipline and parsimony in resource use) วิธีนี้อาจทำได้ เช่น การตัดค่าใช้จ่าย เพิ่มวินัยการทำงาน หยุดยังการเรียกร้องของสหภาพแรงงาน จำกัดต้นทุนการปฏิบัติ เหตุผลก็เพราะต้องการตรวจสอบความต้องการใช้ทรัพยากรของภาครัฐ และ “ทำงานมากขึ้นโดยใช้ทรัพยากรน้อยลง” (do more with less)

2.4 ทฤษฎีว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

แม้ว่าโดยหลักการแล้ว การเข้าแทรกแซงของรัฐเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม การแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐบาลควรจำกัดเพียงสามประการดังนี้ ประการแรก หน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรของสังคมเพื่อผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะ ประการที่สองหน้าที่กระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม เพื่อให้สินค้าและบริการต่าง ๆ ที่ผลิตขึ้นได้แจกจ่ายให้ประชาชนทุกคนได้ใช้กันอย่างทั่วถึง และประการที่สามหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อให้การจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและการกระจายรายได้ของสังคมเป็นไปอย่างยุติธรรม หลักการดังกล่าวแม้จะดูสมเหตุสมผล แต่เขียนไว้อย่างกว้าง ไม่มีการอธิบายเหตุผลดังกล่าว นักวิชาการจึงได้มีการพัฒนาแนวคิดหรือทฤษฎีที่สนับสนุนว่ารัฐมีอำนาจที่จะเข้าแทรกแซงการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน ซึ่งทฤษฎีได้สะท้อนกรอบแนวคิดพื้นฐานในการควบคุมสัญญาของผู้ประกอบธุรกิจให้เป็นสัญญามาตรฐานเพื่อมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียเปรียบกันเกินสมควรโดยอาศัยกฎหมายมหาชน

2.5 ทฤษฎีการบริหารงานของรัฐ (Public Administration Theory)

ทฤษฎีการบริหารงานของรัฐมองว่าการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการของภาคเอกชนก็เพราะว่า รัฐต้องเข้าไปกำกับดูแลเพื่อแก้ไขปัญหาทางสังคมหรือให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ การกำกับดูแลยังทำให้การบริหารงานและการปฏิบัติงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น โดยทั่วไป รัฐจะเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการของเอกชนเพื่อทำให้การบริหารจัดการของรัฐดีขึ้น หรือทำให้การกำกับดูแลของรัฐมีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยรัฐบาลในหลาย ๆ ประเทศได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความโปร่งใสของกฎเกณฑ์กำกับดูแลต่าง ๆ ที่ใช้ในการกำกับดูแลในฐานะที่เป็นเครื่องมือหลักของรัฐบาลสิ่งหนึ่งที่ถูกนำมาใช้ เพื่อธำรงไว้และก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อสาธารณชนในประเทศ

ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครอง มุ่งคุ้มครองผู้บริโภคโดยรวม ซึ่งเดิมการทำสัญญาของคู่กรณีทั้ง 2 ฝ่าย แม้คู่สัญญาจะอ้างความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนาของคู่สัญญาในขณะที่ทำสัญญาว่าเป็นเรื่องเสรีภาพในการทำสัญญา แต่เมื่อเกิดข้อพิพาท คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งถูกละเมิดสิทธิโดยผลของสัญญา ซึ่งมักจะเป็นผู้บริโภคที่ไร้อำนาจต่อรองกับผู้ประกอบธุรกิจ แม้สัญญาฉบับนั้นจะไม่เป็นธรรมก็ตาม ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย รัฐจึงจำเป็นต้องแทรกแซงกิจการของเอกชนได้เท่าที่ไม่ให้เอกชนต้องแบกรับภาระเกินสมควร ดังนั้น ทฤษฎีตามที่ได้กล่าวมานี้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์การทำงานของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคอย่างแท้จริง รวดเร็ว และทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน

สรุป หน่วยงานของรัฐการใช้อำนาจประการใดต้องมีกฎหมายให้การรับรองอำนาจ ในการดำเนินการ ดังนั้น การออกกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือกฎ ซึ่งในการบัญญัติกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก แต่ไม่ทำให้ผู้ประกอบการต้องแบกรับภาระเกินสมควร ในการคุ้มครองผู้บริโภคของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ถือทฤษฎีว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เพราะหากรัฐไม่สามารถแทรกแซงได้ก็จะทำให้ผู้บริโภค

ที่อยู่ในฐานะที่ด้อยกว่าถูกเอาเปรียบได้ แต่การดำเนินการของรัฐก็ต้องให้ผู้ประกอบธุรกิจมีโอกาสได้แก้ออกกล่าวหาหรือให้ผู้ประกอบธุรกิจได้มีเวลาในการแข่งขันทางการการค้าด้านอื่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจึงเน้นการเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อให้ผู้บริโภคได้รับการแก้ไขปัญหาโดยเร็ว เป็นการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลักและลดขั้นตอนนำคดีขึ้นสู่ศาล ให้ได้มากที่สุด

2.6 ทฤษฎีเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย

2.6.1 ในทางสังคมวิทยา ได้ให้ความหมายของความขัดแย้งว่า เป็นกระบวนการทางสังคม (Social Process) อย่างหนึ่งโดยทฤษฎีที่อธิบายถึงความพฤติกรรมความขัดแย้งและการจัดการความขัดแย้งนั้นได้แก่

1) ทฤษฎีทั่วไปด้านความขัดแย้ง (General Theory) โดยทฤษฎีทั่วไปด้านความขัดแย้งจะอธิบายถึงพฤติกรรมของความขัดแย้ง (Conflict Behavior) ว่ามาจาก 2 แนวทางด้วยกัน ได้แก่จากความขัดแย้งที่สะสมทวีจำนวนมากขึ้นรุนแรงและจากสาเหตุของความขัดแย้งประเภทต่าง ๆ ได้แก่

- (1) เป้าหมายที่ไม่สอดคล้องกัน (Incompatible goals)
- (2) การเหนียวแน่นหรือฉันทนใจของกลุ่มของปัญหาที่ชัดเจนรุนแรงขึ้น (Solidarity)
- (3) การขัดแย้งในโครงสร้างต่าง ๆ (Organization)
- (4) การเคลื่อนไหวของกลุ่มหรือปัจจัยต่าง ๆ (Mobilization)
- (5) ความรุนแรง (Hostility)
- (6) ความขัดแย้งด้านทรัพยากรหรือผลประโยชน์ต่าง ๆ (Resources)

2) ทฤษฎีปฏิสัมพันธ์ความขัดแย้ง (Theories of Conflict Interaction) เกิดขึ้นในช่วง ค.ศ. 1940 และ ค.ศ. 1950 ซึ่งเป็นช่วงของการทำงานนายจ้างผู้บริการและเป็นความเกี่ยวข้องรูปแบบและกลวิธีและได้รับการยอมรับนำมาจัดการกับปัญหาความขัดแย้งโดยให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องปฏิสัมพันธ์โดยมี Ruble และ Thomas อธิบายบนพื้นฐานองค์ประกอบพฤติกรรมความขัดแย้งไว้ 2 ประการ คือ⁷

- (1) การปกป้องตนเอง (Assertiveness) คือปฏิสัมพันธ์ที่มุ่งหมายให้บรรลุประโยชน์ของตนเอง
- (2) การร่วมมือ (Cooperativeness) คือมุ่งที่จะบรรลุผลประโยชน์ของอีกฝ่ายด้วยจาก 2 รูปแบบข้างต้นก็ทำให้เกิดพฤติกรรม 5 รูปแบบโดยเป็นการจำแนกของ Blake และ Mouton ในปี ค.ศ. 1964 และ Jay Hall ในปี ค.ศ. 1969 ซึ่งเป็นพฤติกรรมจัดการความขัดแย้ง (Conflict Styles) ดังนี้

⁷ บรรพต ตันธีรวงศ์, เอกสารการบรรยายวิชาทฤษฎีความขัดแย้ง, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2549), หน้า 6-8.

ก. การแข่งขัน (Competing Styles) หมายถึงลักษณะของการป้องกันตัวเองสูงมีความร่วมมือต่ำเอาแต่ประโยชน์ตนเองต้องการเอาชนะอีกฝ่ายซึ่งรูปแบบนี้เรียกอีกอย่างว่ารูปแบบกดดันและวางอำนาจ

ข. โอนอ่อนผ่อนตาม (Accommodating Styles) หมายถึงลักษณะไม่มีการปกป้องตัวเองเลยคือยอมแพ้ย่อมเสียประโยชน์ของตนหรือเรียกว่ารูปแบบความราบรื่นแล้วแต่มุมมองของคู่กรณีเมื่อฝ่ายยินยอมอีกฝ่ายพอใจก็ราบรื่นได้เช่นกันซึ่งรูปแบบนี้คนที่ยอมอาจถูกมองว่า “อ่อนแอหรือหนีปัญหา”

ค. หลีกเลี้ยง (Avoiding Styles) หมายถึงลักษณะไม่ปกป้องตนเองและไม่ร่วมมือฝ่ายหนึ่งจะถอนตัวและปฏิเสธที่จะเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ไม่ยินดียินร้ายกับผลลัพธ์ของความขัดแย้งอาจเรียกได้ว่าเป็นประเภทชอบปลีกตัวหรือหลบหลีกรูปแบบนี้เรียกอีกอย่างหนึ่งว่ารูปแบบบินหนี

ง. ประนีประนอม (Compromising Styles) หมายถึงลักษณะที่อยู่ระหว่างแบบปกป้องตนเองและร่วมมือทั้งสองฝ่ายให้กันบ้างและพบกันครึ่งทาง (Split the Difference) บ้างเพื่อให้ได้ข้อตกลงทั้งสองฝ่ายจะต้องให้บางส่วนและเก็บไว้บางส่วนซึ่งรูปแบบนี้เรียกอีกอย่างหนึ่งว่ารูปแบบแบ่งปันและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน (Sharing and Horse-trading Style)

จ. ประสานประโยชน์ (Collaborating Styles) หมายถึงลักษณะที่เป็นทั้งแบบปกป้องตนเองและให้ความร่วมมือสูงฝ่ายหนึ่งจะพยายามหาทางแก้ปัญหาที่สนองความต้องการของทั้งสองฝ่ายและทุกฝ่ายจะได้รับความสำเร็จสูงสุดซึ่งรูปแบบนี้เรียกอีกอย่างหนึ่งว่ารูปแบบแก้ปัญหาแบบบูรณาการ

2.6.2 ในทางนิติศาสตร์ นายสรราช เบญจกุล ได้กล่าวถึงทฤษฎีเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทด้วยการเจรจาไกล่เกลี่ยว่ามีทฤษฎีสำคัญที่เกี่ยวข้องอยู่ 2 ทฤษฎี⁸ คือ

1) ทฤษฎีการแข่งขัน (Competitive Theory) ทฤษฎีนี้มองว่าผู้เจรจาที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ ผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมายและสามารถรักษาผลประโยชน์ของลูกความโดยได้รับผลออกมาเป็นรูปธรรมซึ่งอาจเป็นในด้านเงินตราหรือวัตถุและเข้าใจถึงอำนาจที่ตนมีอยู่และใช้โดยไม่ชักช้าเพื่อประโยชน์ของลูกความทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานเบื้องต้นว่า “สังคมอยู่ภายใต้ปกครองหรือครอบงำโดยผู้ที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวในสถานการณ์ของการเจรจาแต่ละฝ่ายทั้งนี้กฎหมายและลูกความต่างมีความประสงค์ให้บรรลุความต้องการของตนมากที่สุด” ทฤษฎีการแข่งขันมองโลกในแง่ที่ว่าทรัพยากรมีอยู่จำกัดต้องแบ่งปันโดยการแข่งขันเพื่อให้ประสบความสำเร็จในแต่ละเรื่องตามทฤษฎีนี้รูปแบบการเจรจากำหนดขึ้นโดยถือผลประโยชน์ของตนเป็นสำคัญเพื่อให้ตนได้รับผลประโยชน์มากที่สุดในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งต้องเป็นฝ่ายสูญเสีย

2) ทฤษฎีการแก้ปัญหา (Problem Solving Theory) ทฤษฎีนี้ถือหลักว่าผู้เข้าร่วมเจรจาทูคนมีผลประโยชน์ร่วมกันถ้าไม่มีสิ่งอื่นทุกคนอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมของสังคมเดียวกันจึงมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาด้วยกันเพื่อให้สามารถนำข้อตกลงด้วยความสมัครใจ

⁸ สรราช เบญจกุล, เทคนิคการไกล่เกลี่ย : ยุทธศาสตร์และทฤษฎีการเจรจา, (กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัยข้อพิพาทสำนักงานศาลยุติธรรม, 2539), หน้า 73-78.

ข้อขัดแย้งเป็นปัญหาที่ต้องศึกษาและแก้ไขร่วมกันโดยคู่ความทั้งสองฝ่ายเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน หลักการของทฤษฎีการแก้ไขปัญหาคือ 5 ประการคือ

- (1) แยกปัญหาความสัมพันธ์ส่วนตัวออกจากข้อขัดแย้งและแก้ไขในแต่ละปัญหาแยกต่างหากจากกัน
- (2) เน้นความสำคัญของประโยชน์ได้เสียและความต้องการของคู่ความซึ่งไม่ใช่ฐานะของคู่ความ
- (3) คิดหาทางเลือกหลายวิธีเพื่อให้คู่ความได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน
- (4) ยืนยันการใช้อำนาจประกอบต่าง ๆ ที่ต้องนำมาใช้ในการตัดสินใจเพื่อประเมินทางเลือก
- (5) เข้าใจและแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการเจรจาตกลงทำสัญญา

จากทฤษฎีการแข่งขันและทฤษฎีการแก้ปัญหาดังได้กล่าวไว้ข้างต้นจะเห็นได้ว่า ทฤษฎีการแข่งขันมีข้อดี คือ สามารถกำหนดรูปแบบและขั้นตอนการเจรจาต่อรองที่แข็งแกร่งจะเหนือกว่าฝ่ายที่ด้อยกว่าทำให้ข้อพิพาทสามารถยุติลงได้แต่จะมีข้อเสียที่คู่ความต้องเผชิญหน้ากันแต่ละฝ่ายต่อสู้เพื่อชัยชนะทำให้เป็นศัตรูกันเมื่อฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์อีกฝ่ายหนึ่งต้องสูญเสียส่วนทฤษฎีการแก้ปัญหามีข้อดีที่ว่า เป็นการแก้ไขปัญหาร่วมกันโดยคำนึงถึงความชอบธรรมของฐานะผลประโยชน์และความประสงค์ของอีกฝ่ายหนึ่งมิได้มุ่งเพื่อชัยชนะแต่เพียงอย่างเดียว แต่อย่างไรก็ตามมีข้อเสียที่ว่าไม่อาจใช้ร่วมกับทฤษฎีการแข่งขันในแง่ที่ว่าแม้ทรัพยากรจะมีอยู่อย่างจำกัดในการแข่งขันฝ่ายหนึ่งอาจได้ประโยชน์โดยไม่ทำให้อีกฝ่ายหนึ่งต้องสูญเสีย ดังนั้น เมื่อทฤษฎีทั้งสองต่างมีทั้งข้อดีและข้อเสียจึงสมควรที่ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องเลือกนำเฉพาะข้อดีของแต่ละทฤษฎีมาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดบนพื้นฐานแห่งสภาพปัญหาและสภาพแวดล้อมของคดีหรือข้อพิพาทนั้น ๆ ด้วย

2.7 การคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น

สำนักงานผู้บริโภคแห่งชาติประเทศญี่ปุ่น (NCAC) เป็นหน่วยงานของรัฐที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการให้ความช่วยเหลือผู้บริโภคตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติกิจการผู้บริโภคพื้นฐาน (Consumer Affairs Fundamental Act) และพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานผู้บริโภคแห่งชาติประเทศญี่ปุ่น (NCAC Act) ซึ่งได้จัดการเรื่องร้องเรียนให้กับผู้บริโภคมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2513 โดยจะทำงานร่วมกันกับรัฐบาลและองค์กรกิจการผู้บริโภคระดับท้องถิ่นที่ดำเนินการโดยรัฐบาลท้องถิ่น ดังนี้

- 1) การให้คำปรึกษาแก่ผู้บริโภค และเป็นที่ปรึกษาให้แก่องค์กรกิจการผู้บริโภคระดับท้องถิ่น
- 2) ศูนย์เยียวยาผู้บริโภคข้ามแดน (CCJ)
- 3) การวิเคราะห์เรื่องร้องเรียนและการสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ประชาชน รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคโดยใช้ระบบฐานข้อมูล “PIO-NET”
- 4) การทดสอบผลิตภัณฑ์ตามคำร้องขอและแจ้งผลการทดสอบให้ประชาชนทราบ
- 5) การประชาสัมพันธ์ให้ผู้บริโภครับรู้และเข้าใจถึงการดำเนินธุรกิจที่หลอกลวงหรือสินค้าที่อาจเป็นอันตราย

- 6) การศึกษาและฝึกอบรมเพื่อส่งเสริมศักยภาพของที่ปรึกษาด้านการคุ้มครองผู้บริโภค
- 7) การระงับข้อพิพาททางเลือกโดยการไกล่เกลี่ยและกระบวนการอนุญาโตตุลาการ

2.8 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ชาญณรงค์ ปราณีจิตต์ และคณะ (2540) ศึกษาการวิจัยเพื่อหาวิธีลดปริมาณคดีที่มาสู่ศาล ผลการวิจัยดังกล่าวมีความสอดคล้องกับผลการวิจัยของ David M.Engel ซึ่งทำการค้นคว้าพฤติกรรมในการระงับข้อพิพาทในชนบทภาคเหนือของไทยในเขตจังหวัดเชียงใหม่ว่าคนไทยในชนบทนิยมที่จะระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยประนีประนอมยอมความมากกว่าการฟ้องร้องคดีเมื่อมีกรณีพิพาทเกิดขึ้นหากคู่กรณีตกลงกันไม่ได้ก็จะให้บุคคลที่แต่ละฝ่ายเคารพนับถือในหมู่บ้านโดยเฉพาะผู้ใหญ่บ้านช่วยไกล่เกลี่ยประนีประนอมและหากตกลงกันไม่ได้อีกก็จะขอให้กำนันหรือนายอำเภอช่วยทำการไกล่เกลี่ยเว้นแต่จะเป็นเรื่องร้ายแรงหรือกรณีพิพาทไม่เชื่อฟังไม่เคารพผู้ใหญ่บ้านหรือเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองจึงนำข้อพิพาทนั้นเข้าสู่กระบวนการตามกฎหมายต่อไป

วิชัย อริยะนันทกะ (2540) ศึกษาเรื่องการระงับข้อพิพาทที่เกิดจากสัญญาการค้าระหว่างประเทศ รวมบทความข้อบังคับ ข้อตกลงระหว่างประเทศ กฎหมายและคำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับอนุญาโตตุลาการ ซึ่งการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยหรือการประนีประนอมข้อพิพาทโดยที่ผู้ประนีประนอมข้อพิพาทจะเป็นผู้ทำการเจรจาไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีทำความตกลงกันแต่จะมุ่งเน้นสำหรับการระงับข้อพิพาทอันเกิดจากสัญญาในทางแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเกี่ยวข้องกับธุรกิจเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศโดยอาศัยพื้นฐานของข้อตกลงระหว่างคู่กรณีในสัญญา และการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการเป็นการตกลงเพื่อยุติข้อพิพาทโดยการตัดสินใจของคนกลางซึ่งจะต้องไม่ใช่เป็นฝ่ายในข้อพิพาทคือเป็นบุคคลภายนอกจะมีจำนวนหนึ่งคนหรือหลายคนก็ได้โดยได้รับเลือกจากผู้เป็นฝ่ายในข้อพิพาทหรือได้รับแต่งตั้งตามวิธีการที่ผู้เป็นฝ่ายในข้อพิพาทได้ตกลงไว้หรือตามที่กฎหมายกำหนดให้ทำการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทเรื่องใด ๆ โดยเฉพาะคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการนั้นโดยทั่วไปแล้วจะถือว่าถึงที่สุดหมายความว่าผลเป็นการยุติข้อพิพาททั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายและคู่กรณีจะต้องผูกพันตามคำชี้ขาดนั้นเมื่อคู่กรณีเป็นผู้แพคดีไม่ปฏิบัติตามคำชี้ขาดอีกฝ่ายหนึ่งก็สามารถอาศัยองค์การของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือศาลให้ทำการบังคับตามที่ได้ชี้ขาดนั้นได้

ฉายศิลป์ เชี่ยวชาญพิพัฒน์ (2552) ศึกษาเรื่องกฎหมายคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภค ในฐานะคู่สัญญา ซึ่งการทำสัญญาของเอกชน จะมีผลผูกพันเฉพาะคู่สัญญาเท่านั้น เว้นแต่จะเป็นการทำสัญญาเพื่อประโยชน์ของบุคคลภายนอก สำหรับพฤติกรรมของผู้บริโภคนั้น ผู้บริโภคมิได้บริโภคสินค้าหรือบริการ โดยอาศัยความสัมพันธ์ทางสัญญาแต่เพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ เพราะการบริโภคสินค้าหรือบริการเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติของมนุษย์ ซึ่งมีได้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขในสถานะทางสังคม (status) ความสามารถของบุคคล (capability) หรือข้อตกลงในทางนิติกรรมสัญญา หากเกิดความเสียหายจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ และจำเป็นที่จะต้องมีการชดเชยเยียวยาให้แก่ผู้บริโภคแล้ว การนำหลักกฎหมายเรื่องสัญญา มาบังคับใช้ ย่อมบังคับใช้ได้แต่เฉพาะคู่สัญญา คือ ผู้บริโภคกับผู้ผลิต หรือผู้ประกอบการ ต้องมีนิติสัมพันธ์ในทางสัญญาเท่านั้น แต่หากผู้บริโภคมิใช่คู่สัญญา ก็จะไม่มีโอกาสได้รับการชดเชยเยียวยา หลักกฎหมายดังกล่าวเป็นอุปสรรคในการคุ้มครองผู้บริโภค และไม่ตรง

ต่อความเป็นจริง การคุ้มครองผู้บริโภคจึงไม่อาจนำหลักกฎหมายในเรื่องของความสัมพันธ์ทางสัญญา มาบังคับใช้ได้

บทที่ 3 ผลการศึกษา

จากการศึกษาวิเคราะห์การแก้ไขปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอสังหาริมทรัพย์ของผู้บริโภคต่างชาติ และการดำเนินงานของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย พบว่า

3.1 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอสังหาริมทรัพย์

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เน้นการปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาให้ผู้บริโภค เพื่อให้ได้รับการเยียวยาหรือได้รับชดเชยความเสียหายโดยเร็ว จึงเน้นการเจรจาไกล่เกลี่ยเป็นหลักเพื่อมิให้ข้อพิพาทถึงกระบวนการชั้นศาล ซึ่งจะไม่เกิดประโยชน์กับผู้บริโภค เพราะการดำเนินคดีใช้เวลานานกว่าคดีจะเป็นที่ยุติ และเป็นความเสี่ยงที่ผู้บริโภคจะได้รับการเยียวยาที่เหมาะสมเพราะระยะเวลาที่ทอดยาวออกไป พยานเอกสาร หรือพยานอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์อาจจะไม่สามารถนำมาพิสูจน์ต่อศาลได้ ดังนั้นกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยจึงเป็นกระบวนการที่ดีที่สุดเพื่อให้ทุกฝ่ายได้ยุติปัญหาต่อกันได้

นอกจากการเจรจาไกล่เกลี่ยจะเป็นเรื่องที่สำคัญแล้ว กฎหมายที่จะเป็นเครื่องมือหรืออาวุธอย่างหนึ่งที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ใช้เป็นมาตรการในการป้องปรามผู้ประกอบการให้มีเอาเปรียบผู้บริโภคโดยช่องว่างของกฎหมาย หรือการเอาเปรียบผู้บริโภคด้วยการทำสัญญาสำเร็จรูปขึ้นมาเพื่อให้มีข้อความหรือเงื่อนไขที่ใช้เอาเปรียบผู้บริโภคได้ หน่วยงานภาครัฐจึงจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงธุรกิจของฝ่ายเอกชน ซึ่งตามลักษณะของกฎหมายมหาชนกำหนดให้สามารถทำได้ แต่ต้องทำโดยมีอำนาจตามกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงจะเข้าไปแทรกแซงการดำเนินธุรกิจของฝ่ายเอกชนเท่าที่จำเป็นและมีให้เอกชนต้องแบกรับภาระเกินสมควร

ในการคุ้มครองผู้บริโภคทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ กรณีร้องเรียนเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ มีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

3.1.1 รับเรื่องร้องเรียนขอความเป็นธรรมจากผู้บริโภคเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ต้องพิจารณาว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือไม่ เช่น ผู้บริโภคร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารจัดการสาธารณูปโภคหรือทรัพย์สินกลาง หรือการบริหารงานของนิติบุคคล กรณีดังกล่าวอยู่ในอำนาจของกรมที่ดิน เจ้าหน้าที่ต้องให้คำแนะนำแก่ผู้บริโภคว่ากรณีดังกล่าวอยู่ในอำนาจของหน่วยงานเฉพาะ และส่งเรื่องให้หน่วยงานพิจารณาดำเนินการ

แต่หากเป็นกรณีก่อสร้างไม่แล้วเสร็จ หรือก่อสร้างแล้วเสร็จแต่ไม่ตรงตามแบบ หรือเกิดความชำรุดบกพร่อง หรือไม่ได้รับรายการส่งเสริมการขายไม่ครบถ้วนตามสัญญา และอื่น ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเจ้าหน้าที่ต้องรับไว้พิจารณา

3.1.2 เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนแล้วเป็นดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่เจ้าของสำนวนที่ต้องพิจารณาว่า กรณีดังกล่าวควรให้ผู้ประกอบธุรกิจชี้แจง หรือเชิญคู่กรณีทั้งสองฝ่ายร่วมเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อหาข้อยุติร่วมกัน หรือขอข้อมูลเพิ่มเติมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้บริโภคร้องว่า ผู้ประกอบธุรกิจก่อสร้างไม่ตรงตามแบบ กรณีนี้ต้องให้ผู้มีอำนาจหน้าที่อนุญาตให้ก่อสร้างพิจารณาตรวจสอบก่อน

3.1.3 การเจรจาไกล่เกลี่ยชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยนักสืบสอบสวนสอบสวน ผู้เป็นเจ้าของสำนวน มีหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากทั้งสองฝ่าย คือฝ่ายผู้บริโภค และฝ่ายผู้ประกอบการ และเน้นหลักประนีประนอมเพื่อให้ทั้งสองฝ่ายหาข้อยุติร่วมกัน หากหาข้อยุติร่วมกันได้ ให้เจ้าหน้าที่จัดทำบันทึกข้อตกลงไว้เป็นหลักฐาน แต่หากไม่สามารถหาข้อยุติร่วมกันให้จัดทำบันทึกข้อเท็จจริงเพื่อระบุข้อเท็จจริงที่แต่ละฝ่ายให้ไว้เป็นหลักฐาน

หากผู้บริโภคชาวต่างชาติ ในทางปฏิบัติต้องขอความอนุเคราะห์ให้ส่วนความร่วมมือกับต่างประเทศเป็นล่ามในการเจรจาไกล่เกลี่ย

3.1.4 การเจรจาไกล่เกลี่ยชั้นคณะกรรมการไกล่เกลี่ยเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอสังหาริมทรัพย์ มีดังนี้

1) คณะอนุกรรมการไกล่เกลี่ยเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค ชุดที่ 1 ประกอบด้วย ผู้แทนสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นประธานอนุกรรมการ ผู้แทนกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนสภาพนายความ ผู้อำนวยการกองคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องตามที่เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นชอบครั้งละไม่เกิน 3 คน เป็นอนุกรรมการ หัวหน้าฝ่าย กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จำนวน 2 คน เป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

2) คณะอนุกรรมการไกล่เกลี่ยเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค ชุดที่ 2 ประกอบด้วย เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ประธานอนุกรรมการ ผู้แทนกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนสภาพนายความ ผู้อำนวยการกองคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องตามที่เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นชอบครั้งละไม่เกิน 3 คน เป็นอนุกรรมการ หัวหน้าฝ่าย กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จำนวน 2 คน เป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

3) คณะอนุกรรมการไกล่เกลี่ยเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค ชุดที่ 7 ประกอบด้วย เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นประธานอนุกรรมการ ผู้อำนวยการ

สำนักแผนและการพัฒนาการคุ้มครองผู้บริโภคหรือผู้แทน สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้อำนวยการกองกฎหมายและคดีหรือผู้แทน สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้อำนวยการกองที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนตามที่เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นชอบ ครั้งละไม่เกิน 3 คน ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องตามที่เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นชอบครั้งละไม่เกิน 3 คน เป็นอนุกรรมการ ผู้อำนวยการคุ้มครองผู้บริโภค ด้านสัญญา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จำนวน 2 คน เป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

คณะอนุกรรมการฯ ชุดที่ 1-7 มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเจรจาไกล่เกลี่ยเรื่องราวร้องทุกข์ระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อให้ได้ข้อยุติในกรณีพิพาท , กรณีเจรจาไกล่เกลี่ยแล้ว คู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ ให้ส่งเรื่องพร้อมความเห็นต่อคณะกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคด้านสินค้าและบริการทั่วไป หรือคณะอนุกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคด้านอสังหาริมทรัพย์ เพื่อพิจารณาต่อไป และดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องมอบหมาย โดยให้มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี

ในกรณีที่มีผู้บริโภคเป็นชาวต่างชาติ ต้องขอความร่วมมือเจ้าหน้าที่ส่วนความร่วมมือกับต่างประเทศในการสื่อสารเป็นล่ามเพื่อให้การเจรจาไกล่เกลี่ยลุล่วงไปด้วยดี

3.1.5 คณะอนุกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคด้านอสังหาริมทรัพย์

เมื่อการเจรจาไกล่เกลี่ยชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ของนักสืบสวนสอบสวนไม่เป็นผลสำเร็จแล้ว และการเจรจาไกล่เกลี่ยชั้นคณะอนุกรรมการฯ แต่ละชุดเจรจาไกล่เกลี่ยไม่เป็นผลสำเร็จ ก็จะนำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค เพื่อพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมายว่าจะดำเนินคดี หรือยุติเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภค

คณะอนุกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค ด้านอสังหาริมทรัพย์ ประกอบด้วยเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นประธาน และผู้ทรงคุณวุฒิ หรือกรรมการตัวแทนหน่วยงานต่าง ๆ อีก 16 คนเป็นกรรมการ โดยมีอำนาจและหน้าที่พิจารณากลับกรองคำร้องทุกข์ที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้รับจากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ผลิต หรือผู้ประกอบการ หรือคำร้องเรียนอื่น ๆ ไปในเรื่องเกี่ยวกับการถูกเอาเปรียบ หรือไม่ได้รับความเป็นธรรมในการซื้ออสังหาริมทรัพย์ ก่อนนำเสนอต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณา

3.1.6 คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (คคบ.) เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจและหน้าที่สูงสุดในที่ปฏิบัติการตามกฎหมาย มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ มีกรรมการอีก 11 คน ซึ่งประกอบด้วย เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงคมนาคม เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา ผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 8 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นกรรมการและเลขานุการ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี โดยกรรมการที่พ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ตามมาตรา 11 ซึ่งกรรมการอาจพ้นตำแหน่งได้เมื่อ ตาย ลาออก คณะรัฐมนตรีให้ออก เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้

ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ หรือได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษ สำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ ซึ่งอาจแยกเป็น 2 ประเภท คือ อำนาจหน้าที่ทั่วไป และอำนาจหน้าที่พิเศษ

อำนาจและหน้าที่โดยทั่วไปของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา 10 ได้แก่ พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ ดำเนินเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคตามมาตรา 36 แจ่ง หรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้า หรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียสิทธิของผู้บริโภค ในการนี้จะระบุชื่อสินค้าหรือบริการ หรือชื่อของผู้ประกอบธุรกิจด้วยก็ได้ ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการเฉพาะเรื่องและพิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และคณะอนุกรรมการสอดส่องเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่น ของรัฐให้ปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินคดีในความผิดเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคที่คณะกรรมการเห็นสมควรหรือมีผู้ร้องขอ ตามมาตรา 39 รับรองสมาคมตามมาตรา 40 รวมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค และพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใด ๆ ก็ตามที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 11 โดยคณะกรรมการอาจมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้ปฏิบัติการ หรือเตรียมข้อเสนอแนะ คณะกรรมการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

ส่วนอำนาจหน้าที่พิเศษของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้แก่ อำนาจในการสั่งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดส่งเอกสาร หรือข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่มีผู้ร้องทุกข์หรือ เรื่องอื่นใดที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่พิจารณาได้ ในการนี้จะเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงด้วยก็ได้ (มาตรา 18) ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการใด ได้บัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้นำเอาบทบัญญัติในหมวดนี้ไปใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ซ้ำหรือขัดกับบทบัญญัติดังกล่าว เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวยังมีได้มีมาตรการดำเนินการ หรือดำเนินการ ยังไม่ครบขั้นตอนตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และมีได้ออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายดังกล่าวในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากคณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือคณะกรรมการ โดยให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง หรือคณะกรรมการเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาออกคำสั่งตามกฎหมายได้ ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจปล่อยให้เนิ่นช้าต่อไปได้ ให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือคณะกรรมการเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีออกคำสั่งได้ โดยไม่ต้องมีหนังสือแจ้งหรือรอให้ครบกำหนดเก้าสิบวันตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ในกรณีที่กฎหมายดังกล่าว นั้นมิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ตามกฎหมายออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่บัญญัติได้ในหมวดนี้ ในคณะกรรมการเฉพาะเรื่องมีอำนาจออกคำสั่งตามความในหมวดนี้ เว้นแต่ ในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายอยู่แล้ว คณะกรรมการคุ้มครอง

ผู้บริโภคมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยกรณีนั้น ๆ ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติแทนคณะกรรมการเฉพาะเรื่องได้ การมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยกรณีนั้น ๆ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 21)

3.1.7 พนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค

แต่เดิมมา นั้นไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของอัยการไว้อย่างแจ่มชัด คงมีกฎหมายต่าง ๆ กำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ จนกระทั่งมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง กรม พ.ศ. 2534 บัญญัติให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาทั้งปวง ดำเนินคดีแพ่งและให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย อีกทั้งเพื่อรักษาประโยชน์ของรัฐ ในกรณีรัฐเป็นโจทก์ เช่นคดีอาญา ซึ่งถือเป็นความผิดต่อแผ่นดินรัฐเป็นผู้เสียหาย

สำนักงานอัยการสูงสุด จึงมีภารกิจตามกฎหมายในการดำเนินคดีแพ่ง และคดีอาญาทั้งปวง พร้อมทั้งให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ และตามกฎหมายที่กำหนดไว้รวมตลอดถึง กรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ อำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดตามกฎหมายสามารถแยกได้เป็นด้านต่าง ๆ ดังนี้

- 1) อำนวยความยุติธรรม
- 2) รักษาผลประโยชน์ของรัฐ
- 3) คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- 4) หน้าที่อื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้

จากอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการข้างต้น ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นั้น จะพบว่าในอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 และมาตรา 15 ที่บัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

- 1) ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่น ซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ ของอัยการสูงสุดและพนักงานอัยการ
- 2) ในคดีแพ่ง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวงกับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ ของอัยการสูงสุดและพนักงานอัยการ ...” และ

“ในการใช้อำนาจหรือกระทำหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการ ปฏิบัติการได้”

ถือได้ว่า พนักงานอัยการมีส่วนสำคัญอย่างยิ่ง เพราะโดยพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 นั้นพนักงานอัยการสามารถดำเนินคดีอาญาและคดีแพ่งได้ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าให้เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ เช่นเป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคผู้ที่ได้รับอำนาจจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้เป็นผู้ดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค

จากกฎหมายดังกล่าว อำนาจของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พนักงานอัยการมิได้กระทำในฐานะเป็น พนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติอัยการ พ.ศ. 2498 แต่อย่างใด แต่เป็นการได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้เพื่อให้มีพนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ทำหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล ตามมติคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

3.2 การควบคุมสัญญาของผู้ประกอบธุรกิจในการขายอสังหาริมทรัพย์

การทำสัญญาระหว่างผู้ประกอบธุรกิจกับผู้บริโภคส่วนมากผู้ประกอบธุรกิจถือความได้เปรียบจากการร่างสัญญาสำเร็จรูปใช้เงื่อนไขที่ไม่เป็นธรรมกับผู้บริโภค ด้วยเหตุนี้หน่วยงานของรัฐจึงอาศัยกฎหมายมหาชนในการควบคุมสัญญาของผู้ประกอบธุรกิจให้เป็นสัญญามาตรฐานเพื่อมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้เปรียบเสียเปรียบกันเกินสมควร

การควบคุมสัญญาของผู้ประกอบธุรกิจในการดำเนินการขายอสังหาริมทรัพย์มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ จำนวน 2 หน่วยงาน ดังนี้

3.2.1 สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้ออกประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจขายห้องชุดเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2543 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 35 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 15 กันยายน 2543 การที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ออกประกาศฉบับนี้เนื่องจากได้รับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคจำนวนมากที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการทำสัญญาซื้อขายห้องชุดกับผู้ประกอบธุรกิจและอยู่ในฐานะเสียเปรียบจากการทำสัญญามาก นอกจากนี้ยังเป็นมาตรการป้องปรามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจทำสัญญาไม่เป็นธรรม และหากฝ่าฝืนเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้

คณะกรรมการว่าด้วยสัญญา ประกอบด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสัญญาตามที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแต่งตั้งขึ้น มีจำนวนไม่น้อยกว่าเจ็ดคนแต่ไม่เกินสิบสามคน (มาตรา 14) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี มีอำนาจออกกฎหมายในลักษณะประกาศ เพื่อ ควบคุมสัญญา และมีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมหลักฐานการรับเงิน โดยมีอำนาจกำหนดให้การประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นธุรกิจที่ควบคุมราย การในหลักฐานการรับเงินได้ โดยหลักฐานการรับเงินจะต้องมีรายการและใช้ข้อความที่จำเป็น ซึ่งหากมิได้มีรายการหรือมิได้ใช้ข้อความเช่นนั้น จะทำให้ผู้บริโภคเสียเปรียบผู้ประกอบธุรกิจเกินสมควร และห้ามใช้ข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญา กำหนด โดยการกำหนดดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 35 เบญจ)

3.2.2 กรมที่ดิน สังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมผู้ประกอบธุรกิจในการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ดังนี้

1) พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 เป็นบทบัญญัติที่บังคับใช้ในเรื่องทั่วไป แต่ในสภาพความเป็นจริงของสังคมปัจจุบัน เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่าบุคคลไม่มีความเสมอภาคกัน บุคคลไม่มีความเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การศึกษา สติปัญญาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง

บุคคลที่อยู่ในฐานะของผู้บริโภคย่อมไม่อยู่ในฐานะที่มีความเสมอภาคและเท่าเทียมกับผู้ประกอบธุรกิจ ไม่มีอำนาจต่อรองกับผู้ประกอบธุรกิจ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและป้องกันมิให้ผู้บริโภคถูกเอารัดเอาเปรียบในการทำสัญญากับผู้ประกอบธุรกิจ ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ตามมาตรา 6/2 กำหนดให้ใช้สัญญาจะซื้อจะขาย (อ.ช.22) และสัญญาซื้อขายห้องชุด (อ.ช.23) ระหว่างผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอาคารชุดกับผู้จะซื้อหรือผู้ซื้อต้องทำสัญญาตามแบบสัญญาที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดว่าด้วยเรื่องกำหนดแบบสัญญาจะซื้อจะขายและสัญญาซื้อขายห้องชุด พ.ศ. 2551 ออกตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

2) พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เป็นการออกกฎหมายเพื่อนำมาใช้ในการบริหารจัดการสาธารณูปโภคภายในโครงการหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งก่อนหน้าที่กฎหมายฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ ได้ถือตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 หรือ ปว.286 ซึ่งวางกฎเกณฑ์ในการจัดสรรที่ดินไว้โดยกำหนดหน้าที่สำหรับผู้จัดสรรที่ดินไว้กว้าง ๆ ว่าต้องรักษาสาธารณูปโภค เช่น ถนน สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น ซึ่งเป็นภาระจ่ายที่จัดให้มีขึ้นตามแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาตให้คงสภาพเช่นเดิมตลอดไป จะทำให้ประโยชน์แห่งภาระจ่ายลดลงไป หรือเสื่อมความสะดวกมิได้ ผู้จัดสรรจะหมดหน้าที่ก็ต่อเมื่อโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์หรือโอนให้แก่หน่วยงานปกครองท้องถิ่นในท้องที่ซึ่งที่ดินจัดสรรนั้นตั้งอยู่เท่านั้น จึงได้ตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้น

3.3 การเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคด้านอสังหาริมทรัพย์

เมื่อมีปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ เช่น ก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ก่อสร้างไม่ตรงตามแบบ หรือไม่ก่อสร้างเลย โดยกองคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการแก้ไขปัญหาให้กับผู้บริโภค ซึ่งมีบุคลากรในตำแหน่งนักสืบสวนสอบสวน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยเป็นผู้ที่มีคุณวุฒิจบปริญญาตรี ด้านสังคมศาสตร์ แต่บุคลากรส่วนใหญ่ขาดทักษะด้านภาษาต่างประเทศ เมื่อเกิดข้อพิพาทที่เป็นผู้บริโภคชาวต่างชาติ จึงมีปัญหาดังนี้

3.3.1 การเยียวยาความเสียหายให้ผู้บริโภคชาวต่างชาติของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

1) กรณีผู้บริโภคเป็นคนไทย และผู้บริโภคที่เป็นชาวต่างชาติที่อยู่ในประเทศไทย ในลักษณะการตามอำนาจหน้าที่ปัจจุบันตามโครงสร้างการดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เมื่อผู้บริโภคได้ใช้สิทธิร้องเรียนแล้ว นักสืบสวนสอบสวนถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ขั้นต้นที่ทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสาร จากผู้ร้องซึ่งเป็นผู้เสียหาย และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงมากที่สุดในการวิเคราะห์หาแนวทางช่วยเหลือแก้ไขปัญหาของผู้ร้องกรณีเป็นคนไทยการสื่อสารหรือแลกเปลี่ยนความเห็นหรือให้คำแนะนำแก่ผู้ร้องเพื่อให้ทราบสิทธิและหน้าที่เป็นการง่ายที่จะสื่อสารกันได้

แต่หากผู้บริโภคเป็นชาวต่างชาติส่วนใหญ่จะสื่อสารกับพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่เข้าใจกันเนื่องจากสื่อสารกันคนละภาษา นอกจากนี้ยังพบว่าการทำสัญญาของผู้ร้องและผู้ประกอบธุรกิจจะแตกต่างกันจากที่กฎหมายกำหนด โดยส่วนมากจะมีการระบุว่าหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นให้ระงับข้อพิพาทด้วยอนุญาโตตุลาการ ซึ่งข้อความเช่นนี้ทำให้กฎหมายพิเศษ เช่น พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 หรือประกาศของคณะกรรมการสัญญาฯ จะไม่ถูกนำมาพิจารณา และสำนักงาน

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไม่สามารถไกล่เกลี่ยหรือดำเนินการใด ๆ ได้ หรือหากกรณีที่มีข้อสัญญาไม่ได้ระบุให้อนุญาตตุลาการเป็นผู้ระงับข้อพิพาทและเข้าสู่ขั้นตอนการไกล่เกลี่ยของพนักงานเจ้าหน้าที่เจ้าของสำนวนที่ขาดทักษะด้านภาษาก็ไม่สามารถสื่อสารถึงความต้องการของผู้ร้องชาวต่างชาติ หรืออธิบายข้อกำหนดให้ผู้ร้องทราบถึงสิทธิและหน้าที่ได้ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีทักษะด้านภาษาต่างประเทศ สังกัดส่วนความร่วมมือกับต่างประเทศ ทำหน้าที่บริการอำนวยความสะดวกผู้ร้องชาวต่างชาติเป็นการเบื้องต้นเท่านั้น ซึ่งปัญหาและอุปสรรคด้านสร้างของบุคคลากรก็ถือเป็นปัญหาอย่างหนึ่งถึงความไม่พร้อมในการแก้ไขปัญหาให้ผู้บริโภคชาวต่างชาติ ที่จะได้รับการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ร้องและภาพลักษณ์ของการคุ้มครองผู้บริโภคชาวต่างชาติในประเทศไทยด้วย

2) กรณีผู้บริโภคชาวต่างชาติที่มาประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ในลักษณะนักท่องเที่ยว หรือชาวต่างชาติที่เข้ามาในประเทศไทยในลักษณะอื่นที่ไม่ได้อยู่ในประเทศไทยเป็นการถาวร เจ้าหน้าที่ของส่วนความร่วมมือกับต่างประเทศ เป็นผู้ดำเนินการช่วยเหลือแต่เพียงการประสานงานและอำนวยความสะดวกเท่านั้น เนื่องจากไม่ได้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ที่สืบสวนสอบสวน จึงไม่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย เมื่อข้อพิพาทไม่ได้ข้อยุติก็ไม่มีอำนาจในดำเนินคดีให้ จึงเกิดปัญหาด้านโครงสร้างว่าส่วนความร่วมมือกับต่างประเทศ มีอำนาจในการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้บริโภคชาวต่างชาติเพียงใด และหากผู้บริโภคกลับไปเทศภูมิลำเนาแล้วอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ยังสามารถจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้บริโภคชาวต่างชาติได้ต่อเนื่องเพียงใด

การเยียวยาผู้บริโภคข้ามแดนในประเทศไทยนั้น พบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่มีการเฉพาะที่กำหนดถึงวิธีและขั้นตอนในการปฏิบัติ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าควรจะใช้มาตรการในการช่วยเหลือเยียวยาความเสียหายผู้บริโภคข้ามแดนไม่ต่างไปจากการให้ความช่วยเหลือผู้บริโภคชาวไทย เพราะต้องใช้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับในลักษณะเดียวกัน แต่วิธีในการแก้ไขปัญหาที่อาจแตกต่างกันจากผู้บริโภคชาวไทย เพราะต้องคำนึงถึงลักษณะของภาษา และถิ่นที่อยู่อาศัยของผู้บริโภคด้วย ดังนั้น บุคคลากรในการดำเนินการต้องเป็นผู้มีทักษะด้านภาษา และหน่วยงานราชการของไทยในต่างประเทศ เป็นผู้ประสาน หรือขอข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้บริโภคชาวต่างชาติ หรือให้อำนาจหน่วยงานในต่างประเทศเป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคในประเทศนั้นได้

ดังนั้น การเยียวยาให้ผู้บริโภคข้ามแดนหรือผู้บริโภคชาวต่างชาติควรใช้กระบวนการและมาตรการอย่างเดียวกันกับมาตรการที่ใช้ในการเยียวยาให้กับผู้บริโภคชาวไทย แต่อาจพิจารณากรอบระยะเวลาของการดำเนินการช่วยเหลือ และควรพิจารณานำเอาเทคโนโลยีมาใช้เพื่อความรวดเร็วในการช่วยเหลือเยียวยา ตั้งแต่การให้ความรู้ การรับเรื่องร้องเรียน เช่น การร้องเรียนผ่านอีเมลหรือการเจรจาไกล่เกลี่ย เช่น ระบบเจรจาไกล่เกลี่ยทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือการระงับข้อพิพาทออนไลน์ (ODR) เป็นต้น รวมทั้ง การคุ้มครองหรือเยียวยาผู้บริโภคเมื่อเกิดกรณีพิพาทเกี่ยวข้องกับซื้อขายอสังหาริมทรัพย์

3.3.2 การเยียวยาผู้บริโภคข้ามแดนในต่างประเทศ

1) ประเทศญี่ปุ่น

กระบวนการเยียวยาผู้บริโภคข้ามแดนของประเทศญี่ปุ่น การเยียวยาผู้บริโภคข้ามแดน จะมีศูนย์ผู้บริโภคข้ามแดน (CCJ) ดำเนินการ โดยเปิดช่องทางการร้องเรียนเพียงการรับ

เอกสารผ่านทางเว็บไซต์ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ หรือทางโทรสารเท่านั้น เพื่อย่นระยะเวลาในการใช้ บุคคลากรในการตอบคำถามกับผู้บริโภคผ่านทางโทรศัพท์ หรือการเดินทางมาร้องเรียนที่สำนักงาน โดยการดำเนินการของศูนย์ผู้บริโภคข้ามแดนเป็นผู้ดำเนินการทั้งหมด ตอบข้อร้องเรียน ทั้งขอเอกสารเพิ่มเติม เจรจาไกลเกลี่ย

2) ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

กระบวนการเยียวยาผู้บริโภคในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี มุ่งเน้นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และการชดเชยความเสียหายของผู้บริโภค โดยมีการดำเนินการตามกลุ่มหรือประเภทของผู้บริโภค 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มวัยรุ่น กลุ่มผู้สูงอายุ และกลุ่มผู้ใช้บริการทางการเงิน ทั้งนี้ ประเทศสาธารณรัฐเกาฬียังมีบริการให้คำปรึกษา ช่วยเหลือชาวต่างชาติที่ประสบปัญหาในประเทศ สาธารณรัฐเกาหลีโดยการให้คำแนะนำที่สำคัญเพื่อแก้ปัญหาในเบื้องต้นให้กับผู้บริโภค โดยมีศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคข้ามแดน (KCA) โดยจะใช้ระยะเวลาในการดำเนินการประมาณ 30 วันทำการ เพื่อเยียวยาผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการซื้อสินค้าและบริการ แต่อาจมีการขยายระยะเวลาดำเนินการออกไปอีก 60 วัน ในกรณีที่ต้องมีการสืบสวนข้อเท็จจริง

3) ประเทศสหรัฐอเมริกา

กระบวนการเยียวยาผู้บริโภคข้ามแดนของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น รัฐต่าง ๆ จะมีกฎหมายที่ใช้ภายในรัฐนั้น ๆ โดยในแต่ละรัฐจัดตั้งแผนกคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทภายในรัฐ และระหว่างรัฐ โดยมุ่งในการให้ผู้บริโภคได้รับการชดใช้ความเสียหาย

จากการศึกษาการเยียวยาผู้บริโภคข้ามแดนในต่างประเทศเห็นว่าทั้งในประเทศ ญี่ปุ่นประเทศสาธารณรัฐเกาหลีและประเทศสหรัฐอเมริกา ต่างมีศูนย์คุ้มครองผู้บริโภค หรือตั้งแผนกเกี่ยวกับการดำเนินการระงับข้อพิพาทข้ามแดนไว้เป็นการเฉพาะในการช่วยเหลือผู้บริโภคที่อยู่ห่างกัน ด้วยระยะทาง

3.4 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคชาวต่างชาติ

3.4.1 ความร่วมมือระหว่างประเทศ

1) สมาชิกอาเซียน

เมื่อวันที่ 24-25 เมษายน 2556 ได้มีการประชุมคณะทำงาน ด้านการเยียวยาผู้บริโภคข้ามแดน เรื่อง การพัฒนารูปแบบกลไกการรับเรื่องร้องเรียนและเยียวยาผู้บริโภคในอาเซียน ณ โรงแรม รามาดาแกรนด์ แม่น้ำริเวอร์ไซด์ กรุงเทพฯ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอผลการศึกษาวิจัยเบื้องต้นของโครงการที่ได้จากการศึกษาวิจัยและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบการดำเนินงานด้านการรับเรื่องร้องเรียนและการเยียวยาผู้บริโภคของประเทศสมาชิกอาเซียน 3 ประเทศ ได้แก่ มาเลเซีย สิงคโปร์ และไทย นอกจากนี้ประเทศนอกอาเซียน 2 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย และสาธารณรัฐเกาหลี ได้เข้าร่วมแลกเปลี่ยนข้อมูลและข้อคิดเห็นด้วย ทั้งนี้ โครงการฯจะได้พิจารณาถึงทางเลือกในการพัฒนารูปแบบกลไกการจัดการเรื่องร้องเรียนและเยียวยาผู้บริโภค เพื่อประกอบการจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์ในเรื่องดังกล่าว ซึ่งจะเป็พื้นฐานในการจัดทำรูปแบบการจัดการเรื่องร้องเรียนและเยียวยาผู้บริโภคที่เหมาะสมสำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนต่อไป

การประชุมดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของโครงการการพัฒนาในรูปแบบกลไกการรับเรื่องร้องเรียนและเยียวยาผู้บริโภคในอาเซียน ตามแผนงานของคณะกรรมการอาเซียนด้านการคุ้มครองผู้บริโภค (ACCP) ได้รับการสนับสนุนจากแผนงานความร่วมมือเพื่อพัฒนาระหว่างอาเซียนกับออสเตรเลีย ระยะที่ 2 (AADCP II) มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนแผนงานของ ACCP ด้านการเยียวยาผู้บริโภคข้ามแดน โครงการฯ ดำเนินงานโดยบริษัทที่ปรึกษา World Wide Management Services ร่วมกับ Foundation for Effective Markets and Governance โดยมี Mr. Allan Asher เป็นหัวหน้าทีมที่ปรึกษา (Project Team Leader) ผู้เข้าร่วมประชุมจะประกอบด้วย ผู้แทนประเทศสมาชิกอาเซียน 8 ประเทศ ได้แก่ บรูไน กัมพูชา อินโดนีเซีย ลาว มาเลเซีย พม่า ไทย เวียดนาม และผู้แทนสำนักเลขาธิการอาเซียน นอกจากนี้ ยังมีผู้แทนจากประเทศออสเตรเลีย สาธารณรัฐเกาหลี สำหรับของประเทศไทยนั้น มีผู้แทนจากกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กลุ่มงานรับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม (กสทช.) มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเข้าร่วมการประชุม

ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2558 ประเทศสมาชิกอาเซียน ได้เข้าสู่ประชาคมอาเซียนอย่างเป็นทางการ ให้ความสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในระดับภูมิภาคโดยได้มีการริเริ่มหารือในเบื้องต้น โดยคณะกรรมการอาเซียนด้านการคุ้มครองผู้บริโภค (ACCP) ได้มีแผนในการพัฒนากลไกดำเนินงานและสร้างความพร้อมสำหรับประเทศสมาชิกและภูมิภาคโดยรวม ซึ่งรวมถึงแผนงานด้านการเยียวยาผู้บริโภคข้ามแดน เพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย

2) ความร่วมมือกับประเทศญี่ปุ่น

เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2559 พลตำรวจเอก เอก อังสนานนท์ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้แทนในการกล่าวปาฐกถาพิเศษ และเป็นสักขีพยานในพิธีลงนามความร่วมมือในบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) กับสำนักงานผู้บริโภคแห่งชาติประเทศญี่ปุ่น (NCAC) โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (นายอำพล วงศ์ศิริ) และประธาน NCAC (Mr. Tsuneo Matsumoto) เป็นผู้ลงนาม ณ ห้องประชุมใหญ่ NCAC เมืองซากะมิฮาระ จังหวัดคะนะงะวะ บันทึกความเข้าใจ (MOU) ดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างกัน ในการที่จะบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนระหว่างประเทศให้มีความรวดเร็ว และเพื่อพัฒนาขั้นตอนการระงับข้อพิพาทระหว่างหน่วยงาน ให้ดำเนินไปอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการรับเรื่องร้องเรียนและการวางนโยบายระงับข้อพิพาทของผู้บริโภคระหว่างประเทศ โดยครอบคลุมถึงผู้บริโภคไทยที่ไปซื้อสินค้าและบริการในประเทศญี่ปุ่น และผู้บริโภคญี่ปุ่น ที่ซื้อสินค้าและบริการในประเทศไทย ทั้งนี้ บันทึกความเข้าใจ (MOU) ดังกล่าวมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2559 หลังจากพิธีลงนามฯ เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พร้อมด้วยคณะผู้บริหาร สคบ. เข้าร่วมฟังบรรยายสรุปการดำเนินงานและศึกษาดูงานศูนย์ทดสอบผลิตภัณฑ์ (NCAC Product Testing Center) สำนักงานผู้บริโภคแห่งชาติประเทศญี่ปุ่น (NCAC)

3.4.2 ความร่วมมือกับกระทรวงการต่างประเทศ

การคุ้มครองผู้บริโภคชาวชาติกับกระทรวงการต่างประเทศนั้น ปัจจุบันยังไม่ได้มีข้อตกลง หรือการลงนามความร่วมมือระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับ สำนักนายกรัฐมนตรีน ในการแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้บริโภคชาวต่างชาติที่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในต่างประเทศและได้รับความเสียหายจากผู้ประกอบธุรกิจในประเทศไทย ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าสถานทูตไทย หรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศจะเป็นหน่วยงานหลักที่สำคัญในการประสานความช่วยเหลือเยียวยาแก่ผู้บริโภคชาวต่างชาติได้

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของสถานทูตไทย หรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศ และจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สถานทูต และสถานกงสุล บางประเทศพบว่างานด้านกงสุลมีหน้าที่เฉพาะให้ความช่วยเหลือผู้บริโภคชาวไทยที่ได้รับความเดือดร้อน หรือได้รับความเสียหายเมื่ออาศัยอยู่ในต่างประเทศ ปัญหาที่พบในการช่วยเหลือผู้บริโภคส่วนใหญ่เป็นการขอความร่วมมือจากศาลของต่างประเทศที่ไม่มีข้อตกลงร่วมกันระหว่างประเทศไทยกับประเทศนั้น ๆ หรือไม่มีความหมายบัญญัติไว้ โดยในการขอความร่วมมือจากต่างประเทศเหล่านั้นมีขั้นตอนการดำเนินงานที่ซับซ้อน อีกทั้งไม่มีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภคชาวต่างชาติที่ซื้อสินค้าหรือบริการจากประเทศไทย เมื่อกลับประเทศของตนแล้ว รวมถึงไม่มีหน้าที่ในการเจรจาไกล่เกลี่ยใด ๆ ทั้งสิ้น อาจทำได้แต่เพียงรับเรื่องไว้แล้วส่งเรื่องต่อให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาเท่านั้น ประกอบกับอัตรากำลังของข้าราชการของกระทรวงการต่างประเทศที่ไปประจำการในประเทศนั้น ๆ มีอย่างจำกัด และมีภารกิจอื่น ๆ ที่ต้องรับผิดชอบ ตามกฎหมายดังนี้

1) หน้าที่ตามกฎหมายภายในไทย ดังนี้

1.1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 (ครอบครัว)

กำหนดให้พนักงานทูตหรือกงสุลไทยเป็นผู้รับจดทะเบียนครอบครัว

1.2) พระราชบัญญัติการจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2478

กำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นส่วนราชการเจ้าหน้าที่ ในการจดทะเบียนครอบครัวให้แก่คนไทย ในต่างประเทศทั่วโลกโดยได้ออกกฎกระทรวงการต่างประเทศขึ้นบังคับใช้ในปีเดียวกันด้วย

1.3) พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534

กำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นส่วนราชการเจ้าหน้าที่ โดยมีพนักงานทูตและกงสุลไทยเป็นนายทะเบียนสำหรับจดทะเบียนคนเกิด และจดทะเบียนคนตายสำหรับคนไทยในต่างประเทศ

1.4) พระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. 2522

กำหนดหน้าที่บางประการให้กระทรวงการต่างประเทศปฏิบัติในเรื่องเกี่ยวกับการรับบุตรบุญธรรมที่มีชาวต่างชาติเข้ามามีส่วนและจดทะเบียนรับบุตรบุญธรรมในต่างประเทศงานการทะเบียนราษฎร และการทะเบียนครอบครัวตามที่กฎหมายกำหนดนี้

เมื่อปฏิบัติในต่างประเทศแล้ว (โดย สอท. หรือ สกญ.) ต้องรายงานเข้ามายังกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อพิจารณาส่งต่อไปให้สำนักทะเบียนกลาง กระทรวงมหาดไทยรวบรวมข้อมูลไว้เป็นศูนย์รวมอีกต่อหนึ่ง

1.5) พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508

ประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2510 แต่งตั้งให้พนักงานทูตหรือกงสุลไทยเป็นพนักงานทูต หรือ กงสุลไทยเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508

1.6) พระราชบัญญัติการปฏิบัติเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการตามคำพิพากษาคดีอาญา พ.ศ. 2527

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดวิธีการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการปฏิบัติตามคำพิพากษาคดีอาญาซึ่งอาจเป็นทั้งตามคำพิพากษาของศาลไทยหรือของศาลต่างประเทศทุกเรื่อง เมื่อติดต่อขอความร่วมมือซึ่งกันและกันจะต้องติดต่อผ่านกระทรวงการต่างประเทศเสมอ

1.7) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา/ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

– การติดต่อขอความร่วมมือระหว่างศาลไทยกับศาลต่างประเทศในเรื่องทางอาญาและทางแพ่ง เช่น

– การส่งคำคู่ความการสืบพยาน ฯลฯ

– ไม่ว่าจะเป็นการร้องขอจากฝ่ายใดจะต้องดำเนินการผ่านกระทรวงการต่างประเทศ หน้าทีตามสนธิสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศสนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือในการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาคดีอาญา

– การติดต่อระหว่างประเทศไทยกับประเทศภาคี ไม่ว่าจะเป็นการร้องขอความร่วมมือจากฝ่ายใดจะต้องติดต่อผ่านกระทรวงการต่างประเทศ โดยกองสัญชาติและนิติกรณ์ กรมการกงสุล สอท./สภ.เป็นผู้ปฏิบัติ ทั้งนี้ ได้มีพระราชบัญญัติการปฏิบัติเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศ ในการดำเนินการตามคำพิพากษาคดีอาญา พ.ศ. 2527 รองรับอยู่

2) หน้าทีในการปฏิบัติตามจารีตประเพณีทางการทูต สนธิสัญญา และความตกลงระหว่างประเทศที่ไทยทำไว้กับประเทศต่าง ๆ

หน้าทีด้านนิติกรณ์ (Legalization)

– สำหรับงานด้านนิติกรณ์ (Legalization) ยังไม่มีกฎหมายภายในรองรับ หรือ กำหนดวิธีการปฏิบัติไว้ แต่เป็นการทำตามหลักปฏิบัติระหว่างประเทศเช่นกัน

– การรับรองนิติกรณ์ คือ การที่เจ้าพนักงานตามกฎหมายลงลายมือชื่อและตราประทับในตำแหน่งหน้าที่รับรองความถูกต้องตามกฎหมายของเอกสารต่าง ๆ ได้แก่

– เอกสารสำคัญที่ทางราชการออกให้

– นิติกรณ์ที่จัดทำขึ้นโดยเอกชน

– การรับรองเอกสารเป็นระบบสากลที่กระทรวงการต่างประเทศไม่ได้กำหนดขึ้นแต่เป็นประเพณีที่นานาชาติ ปฏิบัติระหว่างกัน

– กองสัญชาติฯ เป็นหน่วยประสานงานเบื้องต้น /เป็นตัวกลางประสานกับสถานเอกอัครราชทูตและ สถานกงสุลไทยในต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม สำนักอัยการสูงสุด และกับ สอท.หรือ สภ.ต่างประเทศในประเทศไทยด้วย

- ปัจจุบันคนไทยได้เดินทางไปติดต่อ/หรือไปทำงานที่มีถิ่นฐานอยู่ในต่างประเทศจำนวนมากขึ้น งานทะเบียนราษฎร และทะเบียนครอบครัวจึงเพิ่มขึ้น
- การติดต่อทางการค้าและเศรษฐกิจกับต่างประเทศมีมากขึ้น การรับรองเอกสารการพาณิชย์ จึงมีปริมาณที่เพิ่มมากขึ้นและอาจเกิดกรณีโต้แย้งสิทธิหรือการเป็นความฟ้องร้องกันมากขึ้น
- ปัจจุบัน กระทรวงการต่างประเทศเร่งพัฒนางานด้านสัญชาติ การทะเบียน และการรับรอง นิติกรณ์เอกสารให้มีมาตรฐานมีประสิทธิภาพและความถูกต้องของเอกสาร รวมถึงพัฒนา การให้บริการ เพื่อรักษาผลประโยชน์สาธารณะและคุณภาพชีวิตของประชาชน พร้อมทั้งภาพลักษณ์ ที่ดีของประเทศโดยรวม

ผู้ทำการศึกษาเห็นว่า การแก้ไขปัญหาให้ผู้บริโภคชาวต่างชาติยังมีปัญหาทั้งในด้านการประสานความร่วมมือกับกระทรวงการต่างประเทศ และโครงสร้างของหน่วยงานภายในของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้กับผู้บริโภคชาวต่างชาติที่มาซื้ออสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยได้เท่าที่ควร เนื่องจากบุคคลการยังไม่มีความพร้อม และกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยมีการแบ่งอำนาจหน้าที่และภารกิจในการคุ้มครองผู้บริโภคให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการตามลักษณะความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของหน่วยงานนั้น โดยมีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นกฎหมายกลางในการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะจึงมีการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานในลักษณะต่างคนต่างปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของตน แต่มิได้มีการกำหนดนโยบายหรือมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคร่วมกัน มิได้มีการร่วมมือกัน หรือบูรณาการงานร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิผู้บริโภคชาวต่างชาติที่เข้ามาซื้ออสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยงานรัฐมีอำนาจและหน้าที่ซึ่งมีภารกิจหลักตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 20 ได้แก่ หน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายอันเนื่องจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจทั้งผู้บริโภคชาวไทยและบริโภคชาวต่างชาติ ซึ่งในการแก้ไขปัญหาการทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้บริโภคชาวต่างชาติไม่ว่าจะเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยหรือเป็นการถาวรควรได้รับการแก้ไขปัญหาจากภาครัฐในทุก ๆ ด้านแม้ว่ากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคจะเป็นกฎหมายกลางในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค แต่กฎหมายดังกล่าวก็เป็นกฎหมายในลักษณะเป็นการอุดช่องโหว่ของกฎหมายเฉพาะเท่านั้น จึงทำให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอยู่ในบทบาทหน่วยงานรัฐที่เป็นผู้ปฏิบัติ ยังไม่มีบทบาทในการเป็นหน่วยงานรัฐที่เป็นผู้กำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายแบบเต็มตัว จึงเป็นเหตุให้มีข้อจำกัดหลายประการไม่สามารถดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคชาวต่างชาติที่ได้รับความเสียหายจากทำนิติกรรมสัญญาในประเทศไทยได้อย่างครบถ้วนทุกปัญหา สมควรที่จะต้องมีการร่วมมือกับองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคสำหรับชาวต่างชาติเป็นการเฉพาะเพื่อบูรณาการหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐเข้าด้วยกัน การบังคับใช้กฎหมายร่วมกัน เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิผู้บริโภคด้านอสังหาริมทรัพย์ให้กับผู้บริโภคชาวต่างชาติ เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่พร้อมด้านภาษาของบุคคลกร ปัญหาการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบต่อชาวต่างชาติภายในองค์กร การแก้ไขปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคชาวต่างชาติด้านกฎหมายทั้งในด้านการทำสัญญา การระงับข้อพิพาทให้ผู้บริโภคชาวต่างชาติ และปัญหาการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคชาวต่างชาติ โดยการแก้ไขปัญหาด้านนโยบายของหน่วยงาน แก้ไขปัญหาด้านกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานต่างประเทศที่เกี่ยวข้องให้มีหน้าที่ดำเนินการช่วยเหลือผู้บริโภคได้อีกทางหนึ่ง และการแก้ไขภายในองค์กรให้อำนาจเจ้าหน้าที่ส่วนความร่วมมือกับต่างประเทศมีบทบาทในการช่วยเหลือผู้บริโภคให้มากขึ้นกว่าเดิมและเพิ่มพูนศักยภาพด้านภาษาแก่เจ้าหน้าที่ ผู้ทำการศึกษาจึงมีข้อเสนอ ดังนี้

4.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้ทำการศึกษาเห็นว่าสิ่งที่ทำให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีบทบาทในการเป็นหน่วยงานรัฐที่เป็นผู้กำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมาย แบบเต็มตัวเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคชาวต่างชาติ ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนี้

4.2.1 ด้านนโยบาย

- 1) ความร่วมมือระหว่างประเทศ

การคุ้มครองผู้บริโภคระหว่างประเทศ นั้น ได้มีความร่วมมือในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งมีแผนและมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคระหว่างประเทศสมาชิกแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่าควรนำแผนหรือมาตรการดังกล่าวมาพัฒนาในการแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้บริโภคชาวต่างชาติต่อไป

ส่วนความร่วมมือการคุ้มครองผู้บริโภคที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ทำบันทึกความร่วมมือกับประเทศญี่ปุ่นไว้แล้วนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคควรที่จะเร่งดำเนินการกำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการ และกำหนดบทบาทหน้าที่ของบุคคลากรภายในองค์กรเป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินการแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้บริโภคต่างชาติ เพื่อเป็นการเตรียมพร้อมและหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นจะได้มีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยตรง

2) การบูรณาการงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ระหว่างสำนักนายกรัฐมนตรีกับกระทรวงการต่างประเทศ

ควรมีการบูรณาการร่วมกันระหว่าง สำนักนายกรัฐมนตรีกับกระทรวงการต่างประเทศ โดยดำเนินการหารือแนวทางร่วมกันเพื่อนำเสนอคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศที่ประจำการ ณ สถานทูตไทย หรือสถานกงสุล มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ในการประสานการรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคต่างชาติในประเทศนั้น ๆ แล้วส่งให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาดำเนินการเจรจาและเรียกร้องค่าเสียหาย เพื่อให้ได้รับการเยียวยาจากผู้ประกอบธุรกิจ อันจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นให้กับผู้บริโภคต่างชาติได้เข้ามาซื้อสินค้าหรือบริการในประเทศไทย เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศอีกทางหนึ่งด้วย

3) การกำหนดยุทธศาสตร์การป้องกันปัญหาด้านอสังหาริมทรัพย์ภายในประเทศ ประกอบด้วย

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การบูรณาการเกี่ยวกับการกำกับดูแลผู้บริโภคจากผู้ประกอบธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์แห่งชาติ และแบบสากล โดยบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นศูนย์กลางในการคุ้มครองผู้บริโภคทั้งผู้บริโภคชาวไทยและผู้บริโภคชาวต่างชาติ ที่ได้รับความเสียหายจากการซื้ออสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การให้ตราสัญลักษณ์ผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่ดี เพื่อเป็นการออกรางวัลให้ผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งต้องกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการรับรางวัลและเพิกถอนการให้รางวัล ซึ่งเป็นมาตรการที่ดีเพื่อที่จะให้ผู้ประกอบธุรกิจที่เข้าร่วมโครงการต้องพัฒนาการประกอบธุรกิจให้ดีขึ้นทุกด้านเพื่อที่จะได้รางวัล นอกจากนี้ผู้บริโภคที่ซื้ออสังหาริมทรัพย์ก็จะได้มีความมั่นใจในการซื้ออสังหาริมทรัพย์มากยิ่งขึ้น

ยุทธศาสตร์ที่ 3 กำหนดมาตรการเชิงป้องกันทั้งในด้านพัฒนากฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนอสังหาริมทรัพย์ให้ทันต่อยุคสมัยแล้ว ต้องเชิญหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พระราชบัญญัติอาคารชุด พระราชบัญญัติชุดดินถมดิน พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปในแบบเชิงป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น และมาตรการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภค ถือว่าเป็นยุทธศาสตร์ที่

สำคัญเพราะปัญหาข้อพิพาทมีได้อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพียงหน่วยเดียว จึงจำเป็นต้องบูรณาการร่วมกัน

4.2.2 ด้านการดำเนินการ

1) วางมาตรการให้อำนาจทางกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ในการช่วยเหลือเยียวยาผู้บริโภคข้ามแดน ซึ่งสามารถดำเนินการได้ 2 วิธี

วิธีที่ 1 ดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้บริโภคข้ามแดน ด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่ของส่วนความร่วมมือกับต่างประเทศ ด้วยระบบการเจรจาไกล่เกลี่ยทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือ การระงับข้อพิพาทออนไลน์ (Online Resolution : ODR) ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์หรือขั้นตอนในการปฏิบัติ แต่ในต่างประเทศได้การระงับข้อพิพาทข้อพิพาทออนไลน์ประสบผลสำเร็จ ซึ่งเกิดผลดีแก่ผู้บริโภคที่ได้รับการเยียวยาอย่างรวดเร็วและประหยัดค่าใช้จ่าย จึงจำเป็นต้องกำหนดเป็นประกาศ หรือระเบียบ ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เพื่อใช้ในการดำเนินการ

วิธีที่ 2 ดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้บริโภคข้ามแดน โดยผ่านการดำเนินการของเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศ แต่ต้องเพิ่มเติมกฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ให้เจ้าหน้าที่ในกระทรวงการต่างประเทศเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคประจำต่างประเทศ ซึ่งต้องมีการหารือร่วมกันระหว่างสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคกับกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อเสนอให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

2) ควรปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอสังหาริมทรัพย์ เป็นภาษาอังกฤษ ซึ่งเป็นภาษาสากล และภาษาอื่น ๆ เผยแพร่ให้ทราบโดยทั่วไปในเว็บไซต์ของ สคบ. www.ocpb.go.th เพื่อผู้บริโภคชาวต่างชาติจะได้ใช้เป็นข้อเปรียบเทียบในการทำสัญญาว่าเป็นไปตามกฎหมายไทยหรือไม่

3) ควรกำหนดในสัญญามาตรฐานว่าการระงับข้อพิพาทระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจว่าให้เป็นไปตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เพราะหากมีข้อความว่าการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไม่มีอำนาจเข้าไปช่วยเหลือได้ ทำให้ผู้บริโภคชาวต่างชาติเสียโอกาสที่ได้รับความช่วยเหลือโดยกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งการระงับข้อพิพาทแบบอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) เหมาะสมกับการระงับข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนในสัญญา ชื้อขายทางแฟงและมีค่าใช้จ่าย แต่การดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการระงับข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นเน้นการแก้ไขปัญหาและเยียวยาให้กับผู้บริโภคโดยการเจรจาไกล่เกลี่ย (Mediation) เป็นหลักซึ่งไม่มีค่าใช้จ่ายอันจะเป็นการสร้างภาระให้กับผู้บริโภค จึงเห็นสมควรกำหนดในสัญญามาตรฐาน ห้ามมิให้ระบุงการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ

ทั้งนี้ผู้ศึกษามีข้อสังเกตว่า มูลค่าของอสังหาริมทรัพย์มีความสัมพันธ์กับจำนวนอสังหาริมทรัพย์ที่ผู้บริโภคชาวต่างชาติเข้ามาซื้ออสังหาริมทรัพย์และเรื่องร้องเรียน โดยมีมูลค่าประมาณ 100,000–300,000 เหรียญสหรัฐ จึงควรให้มีการศึกษาในเชิงลึก ทั้งนี้เพื่อจะได้นำผลที่ได้จากการศึกษาไปกำหนดนโยบายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาในอนาคตต่อไป

4.2.3 ด้านพัฒนาองค์กร

1) ปรับปรุงโครงสร้างให้สอดคล้องกับลักษณะงาน โดยให้ส่วนความร่วมมือกับต่างประเทศมีตำแหน่งนักสืบสวนสอบสวนและนิติกร เป็นเจ้าหน้าที่ของส่วนความร่วมมือกับต่างประเทศ และเพิ่มอำนาจให้มีอำนาจในการจัดการแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ให้แก่ผู้บริโภคโดยไม่ต้องแบ่งว่า ผู้บริโภคชาวต่างชาติจะมีถิ่นที่อยู่ถาวร หรือชั่วคราว

2) ส่งเสริมและพัฒนาทักษะด้านภาษา ให้บุคลากรในหน่วยงานทุกคนเพื่อจะได้เป็นมาตรการรองรับในการแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้บริโภคชาวต่างชาติ และสามารถให้คำปรึกษาผู้บริโภคได้ทั้งทางโทรศัพท์ และมาขอคำแนะนำด้วยตนเอง

บรรณานุกรม

หนังสือ

บรรพต ต้นธีรวงศ์. เอกสารการบรรยายวิชาทฤษฎีความขัดแย้ง. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2549.

สราวุธ เบญจกุล. เทคนิคการไกล่เกลี่ย : ยุทธศาสตร์และทฤษฎีการเจรจา. กรุงเทพมหานคร: สำนัก
ระงับข้อพิพาทสำนักงานศาลยุติธรรม, 2539.

สุขุม ศุภนิตย์. คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. พิมพ์ครั้งที่ 4 .กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540 .

_____. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด. กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2532.

_____. องค์กรเอกชนเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2544.

วิทยานิพนธ์

วิรัช จีระแพทย์. กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร
ศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.

วารสาร

มานิตย์ สุธาพร. ลักษณะเฉพาะบางประการของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. นิตยสารดุลยภาพ. 5,
32 (กันยายน-ตุลาคม 2528).

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. ข่าวเกี่ยวกับการประชุมสภา. เอกสารข่าวรัฐสภา 93, 5 (วันที่ 16
มกราคม 2522).

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ปกรณ์ นิลประพันธ์. การพัฒนามาตรการคุ้มครองผู้บริโภค. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
<http://www.lawretorm.go.th> [16 กรกฎาคม 2560].

กฎหมาย

ประกาศกำหนดว่าด้วยเรื่องกำหนดแบบสัญญาจะซื้อจะขายและสัญญาซื้อขายห้องชุด พ.ศ. 2551

ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจขายห้องชุดเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

การสัมภาษณ์

บุญญฤทธิ์ วิเชียรพันธุ์. อัครราชทูตที่ปรึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก. สัมภาษณ์.

วศิน เรื่องประทีปแสง. กงสุลใหญ่ ณ นครกวางโจว. สัมภาษณ์.

สรศักดิ์ สมรไกรสรกิจ. รองกงสุลใหญ่ ณ นครลอสแอนเจลิส. สัมภาษณ์.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายอุฬาร จิวเจริญ
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ประวัติการทำงาน	
16 มีนาคม 2533	นักการข่าว 3 สำนักงานจังหวัดบุรีรัมย์ กระทรวงมหาดไทย
1 เมษายน 2535	นักการข่าว 4 สำนักงานจังหวัดบุรีรัมย์ กระทรวงมหาดไทย
15 เมษายน 2535	เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 4 สำนักงานจังหวัดบุรีรัมย์ กระทรวงมหาดไทย
6 ธันวาคม 2537	เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 4 สำนักงานจังหวัดอ่างทอง กระทรวงมหาดไทย
16 ตุลาคม 2538	เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 5 สำนักงานจังหวัดอ่างทอง กระทรวงมหาดไทย
20 สิงหาคม 2539	เจ้าหน้าที่วิเทศน์สัมพันธ์ 5 สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย
14 พฤศจิกายน 2540	เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 6 สำนักงานจังหวัดภูเก็ต กระทรวงมหาดไทย
17 สิงหาคม 2542	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 6 สำนักงานจังหวัดภูเก็ต กระทรวงมหาดไทย
7 ธันวาคม 2542	นักการข่าว 6 สำนักงานจังหวัดกาญจนบุรี กระทรวงมหาดไทย
20 ตุลาคม 2543	เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 6 สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย
11 ตุลาคม 2544	นักการข่าว 6 กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
10 ตุลาคม 2545	นักการข่าว 6ว กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
28 กันยายน 2548	ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง 7) อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
22 กุมภาพันธ์ 2551	นักการข่าว 8ว กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
11 ธันวาคม 2551	นักการข่าวชำนาญการพิเศษ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
1 สิงหาคม 2556	นักสืบสวนสอบสวนชำนาญการพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักนายกรัฐมนตรี
17 มีนาคม 2559	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักนายกรัฐมนตรี
12 กันยายน 2559	ผู้อำนวยการกองคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักนายกรัฐมนตรี