

โครงการศึกษา

“สิทธิผู้บริโภค”

ในประชาคมอาเซียน



นางสาวสุวิภา กาศพิสิษฐ์
นางสาวอภิญญา ขุดิพงศ์พิสิษฐ์
นางสาวชนกานันต์ โสฬวีระ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากในปี พ.ศ. 2558 อาเซียนได้เข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งเน้นการสร้างตลาดเดียวและมีการผลิตร่วมกัน (Single Market and Production Base) โดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และมีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน เงินทุนและแรงงานฝีมืออย่างเสรี (Free Flows of Goods, Services, Investment, Capital and Skilled Labour) ทำให้การให้ความคุ้มครองผู้บริโภคอาเซียนในแต่ละดินแดนภาคีสมาชิกจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากขึ้นตามลำดับ ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้ผู้บริโภคแห่งอาเซียนทราบถึงสิทธิของตนเองในการบริโภคอุปโภคในดินแดนอาเซียน จึงควรศึกษาถึงสิทธิผู้บริโภคของประเทศในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสถานการณ์ของสังคมที่จะมีการเปลี่ยนแปลง โดยสร้างกลไกการคุ้มครองผู้บริโภคให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และสามารถเยียวยาความเสียหายหรือเดือดร้อนของผู้บริโภคทั้งชาวไทยและต่างชาติได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- (1) เพื่อศึกษาถึงสิทธิผู้บริโภคในแต่ละประเทศภาคีสมาชิก
- (2) เพื่อศึกษาริควรรณสิทธิผู้บริโภคดังกล่าวและนำมาพิจารณาปรับปรุงแนวทางการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยให้มีความเหมาะสมและพร้อมรองรับการคุ้มครองผู้บริโภคในอาเซียน

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

สิทธิผู้บริโภคตามกฎหมายภาคีสมาชิกที่กำหนดเป็นแนวทางซึ่งประเทศไทยต้องพิจารณาบทกฎหมายภายในประเทศนั้น มีการกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายฉบับต่างๆ หากศึกษาจากสิทธิผู้บริโภคตามกฎหมายภาคีสมาชิกและตรวจสอบกฎหมายในประเทศภาคีสมาชิกประชาคมอาเซียน จะทำให้บทกฏหมายสิทธิผู้บริโภคตามกฎหมายไทยว่ามีความเหมาะสมรองรับการเจริญเติบโตของประชาคมอาเซียนหรือไม่

1.4 วิธีการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยตามโครงการนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) จะศึกษาโดยวิธีการรวบรวมข้อมูลทั้งทางสถิติและการดำเนินงาน ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลโดยการทบทวนและค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้องโดยจะค้นคว้าศึกษาวิเคราะห์ และรวบรวมข้อมูล ทฤษฎีและหลักการของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค จากข้อมูลวิชาการ บทความ และงานเขียนทางวิชาการกฎหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยเทียบเคียงกับกฎหมายของประเทศภาคีสมาชิกอาเซียน

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

- (1) ทำให้ทราบถึงสิทธิผู้บริโภคของภาคีสมาชิกอาเซียน
- (2) ทำให้ทราบถึงแนวทางการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยให้มีความเหมาะสมและพร้อมรองรับการคุ้มครองผู้บริโภคในอาเซียน
- (3) มีการเผยแพร่ทางวารสารวิชาการระดับชาตินานาชาติ
- (4) มีหน่วยงานที่จะได้นำไปใช้ประโยชน์ต่อไป อาทิ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นต้น

1.6 ผลการศึกษา

การศึกษานี้ได้ศึกษาจากกฎหมายภายในของแต่ละประเทศเป็นสำคัญซึ่งในขณะนั้นผลการศึกษารวม 6 ประเทศ อันได้แก่ ราชอาณาจักรไทย บรูไน ราชอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และประเทศมาเลเซีย พบว่า สิทธิผู้บริโภคของแต่ละประเทศมีการกำหนดคุ้มครองสิทธิไว้ในกฎหมายภายในตามเกณฑ์การกำหนดสิทธิผู้บริโภคตามหลักสากลครบทั้ง 9 สิทธิ ยกเว้นสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ดังที่มิกำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ (United Nation Charter) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Universal Declaration of Human Rights of the United Nations The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: AICHR) ประกอบกับแนวทางการคุ้มครองผู้บริโภคแห่งสหประชาชาติ (UN GUIDELINES FOR CONSUMER PROTECTION: UNGCP)

อันประกอบไปด้วย

- (1) สิทธิในความต้องการพื้นฐาน (RIGHT TO SATISFACTION OF BASIC NEEDS)
- (2) สิทธิในความปลอดภัย (RIGHT TO SAFETY)
- (3) สิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสาร (RIGHT TO BE INFORMED)
- (4) สิทธิในการเลือก (RIGHT TO CHOOSE)
- (5) สิทธิในการได้รับฟัง (RIGHT TO BE HEARD)
- (6) สิทธิในการได้รับการเยียวยา (RIGHT TO REDRESS)
- (7) สิทธิในการศึกษา (RIGHT TO CONSUMER EDUCATION)
- (8) สิทธิในภาวะแวดล้อมที่ส่งเสริมสุขภาพอนามัยที่ดีและยั่งยืน (RIGHT TO HEALTHY & SUSTAINABLE ENVIRONMENT) และ
- (9) สิทธิที่จะได้รับการบริการสาธารณะ (RIGHT TO ACCESS TO PUBLIC SERVICE ตาม AICHR)

โดยมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในหลายฉบับแต่ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายกลางว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection Law) และกฎหมายเฉพาะทั้งนี้ มีทั้งกรณีที่เป็นการบัญญัติรับรองไว้ในสิทธิประการดังกล่าวโดยตรงหรือเป็นการบัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิดังกล่าวโดยอ้อม ซึ่งผลการศึกษาที่สรุปได้ว่าประเทศภาคีสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนได้รับรับรองสิทธิผู้บริโภคตามหลักสากลไว้ในกฎหมายอย่างครบถ้วน และนั่นหมายความว่าผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองในสิทธิผู้บริโภคในระดับสากลในดินแดนแห่งอาเซียนนี้ด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้จะพบว่ามิพบบัญญัติแห่งกฎหมายให้ความคุ้มครองดังกล่าวเป็นส่วนมากแล้ว แต่การศึกษาพบว่าปัญหาการเข้าถึงสิทธิหรือได้รับสิทธิตามที่กฎหมายรับรองนั้นยังคงมีปัญหาคอขวดหรือมีข้อบกพร่องที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ซึ่งโดยภาพรวมแล้ว มีทั้งการขาดซึ่งกฎหมายที่จะใช้บังคับ การเข้าถึงสิทธิในแต่ละประการ คุณภาพการให้บริการแต่ละสิทธินั้น จำนวนประชากรและความยากจนของประชากรภายในประเทศ ไปจนถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ดังรายละเอียดของแต่ละประเทศ ดังนี้

- (1) ประเทศไทย ยังคงพบว่าจำนวนร้องเรียนจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับจำนวนเจ้าหน้าที่รัฐผู้รับผิดชอบที่มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งจะโยงไปถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่อาจจะล่าช้าหรือระยะเวลาในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรือการฟ้องคดี
- (2) ประเทศบรูไน ราชอาณาจักรกัมพูชา ปัญหาในกลุ่มประชากรยากจนที่ยังคงมีอยู่ไม่เพียงพอ รวมถึงขาดซึ่งสิทธิไม่เท่าเทียมกันในเศรษฐกิจ
- (3) ราชอาณาจักรกัมพูชา ยังขาดข้อกฎหมายอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ได้แก่ กฎหมายอาหาร รวมถึงข้อจำกัดด้านความช่วยเหลือทางสังคมและการประกันสังคมที่ยังไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มชนทุกชนชั้น การจัดการแผนปฏิบัติการเพื่อให้เป็นไปตามเป้าประสงค์ยังไม่ชัดเจน ซึ่งทำให้ไม่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล กลไกความร่วมมือในระดับนโยบายและกลไกการติดตามประเมินผล ความน่าเชื่อถือและความโปร่งใสของการจัดการและดำเนินการโครงการต่างๆ ล้วนมีข้อจำกัด ระบบการลงทะเบียนคนยากจนยังไม่รวมกันเป็นระบบเดียว ทำให้มีความซ้ำซ้อนของทะเบียนอันอาจก่อให้เกิดมีผู้ได้รับประโยชน์สองเท่า และประชาชนมีความรู้ในสิทธิของตนเองน้อยไม่มีความเข้าใจในโปรแกรมต่างๆ ทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิหรือขอรับสิทธิได้เต็มที่
- (4) สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ยังคงพบปัญหาด้านคุณภาพการให้บริการสาธารณสุขโดยเฉพาะในโรงพยาบาลที่ยังไม่ได้มาตรฐานส่งผลถึงความปลอดภัยของผู้ป่วยโดยตรง บุคลากรทางการแพทย์จำนวนหนึ่งที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนวิชาชีพใดๆ ไม่ได้รับการรับรองคุณภาพและการรับรองทางการศึกษา ไม่ได้ต่ออายุเอกสารอนุมัติทางวิชาชีพตามกฎหมายแห่งกฎหมาย ยิ่งไปกว่านั้น ขนาดประชากรที่มีจำนวนมากสูงสุดเป็นลำดับที่ 5 ของโลกและมีจำนวนประชากรที่ยากจนอยู่เป็นจำนวนมากตามพื้นที่เกาะต่างๆ ที่ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการและการพัฒนาบริการสาธารณะที่ดี
- (5) สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ต้องการการพัฒนาทั้งระบบด้วยกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคยังเป็นเรื่องใหม่และการบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติตามยังไม่อย่างล้าช้า และ
- (6) ประเทศมาเลเซีย ยังมีข้อที่ ต้องพัฒนาด้านการคุ้มครองผู้บริโภคออนไลน์ (e-consumer) หรือแม้แต่การคุ้มครองผู้บริโภคบางประการ เช่น อาหารฮาลาลที่ไม่ได้มาตรฐานการผลิต เป็นต้น

1.7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

รายงานวิจัยฉบับนี้ทำให้ทราบถึงสิทธิผู้บริโภคแห่งอาเซียนรวม 6 ประเทศโดยภาพรวมแล้ว ในระดับกฎหมายนั้น มีการบัญญัติรับรองเกือบจะครบถ้วนทั้งหมดแล้วยกเว้นเรื่องกฎหมายอาหารในประเทศราชอาณาจักรกัมพูชา ซึ่งจะได้มีการพัฒนาให้กฎหมายต่อไปในอนาคตเช่นเดียวกับประเทศภาคีสมาชิกอื่น ซึ่งจะส่งผลให้สิทธิผู้บริโภคแห่งอาเซียนมีความมั่นใจในการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในแต่ละดินแดนที่ผู้บริโภคไปเยือนได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม ด้วยแนวปฏิบัติ คุณภาพการให้บริการในสิทธิแต่ละประเภทและประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายในแต่ละประเทศนั้นยังคงมีความแตกต่างกัน ดังนั้น คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในแต่ละประเทศ ดังนี้

- (1) ประเทศไทย ควรมองครีเอทีฟในการคุ้มครอง ควรสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐภายในประเทศให้เข้มแข็ง จัดให้มีระบบการจัดการข้อร้องเรียนผู้บริโภค (Consumer Complaints Management System) ที่เป็นระบบเดียวพร้อมมาตรการป้องกัน จัดระบบการตรวจสอบตลาด การกระทำของผู้ประกอบการ
- (2) ประเทศบรูไน ราชอาณาจักรกัมพูชา ต้องพัฒนาคุณภาพประชากรกลุ่มยากจนและสนับสนุนให้ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยเริ่มจากทำให้ประชากรกลุ่มนี้ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานตามสิทธิประการที่ (1) จากนั้นก็พัฒนาให้ได้รับสิทธิในการศึกษาในประการที่ (7) เพื่อให้กลุ่มนี้ดูแลตนเองได้และได้รับสิทธิประการอื่นๆ ต่อไป
- (3) ราชอาณาจักรกัมพูชา จัดให้มีกฎหมายอาหารเพื่อความคุ้มครองที่ครบถ้วน จัดการระบบการให้ความช่วยเหลือทางสังคมและการประกันสังคมประเทศให้ทั่วถึงและเท่าเทียม เน้นมาตรฐานความปลอดภัยและคุณภาพของสินค้าและบริการ โดยการจัดให้มีการตรวจสอบการค้าข้ามแดน การตรวจตราตลาด การร้องเรียน การชดเชยเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภค
- (4) สาธารณรัฐอินโดนีเซีย รัฐต้องจัดการพัฒนาระบบการให้บริการสาธารณสุขและบุคลากรทางการแพทย์โดยการจัดการอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อความรู้ในการพัฒนาที่รวดเร็วกว่าและในขณะเดียวกันก็พัฒนาด้านการศึกษาในระยะยาวไปด้วยในเวลาเดียวกัน
- (5) สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เพื่อความสะดวกของผู้บริโภคในการเรียกร้องสิทธิ ควรจัดกฎหมายให้เป็นหมวดหมู่เพื่อให้ง่ายต่อการค้นหา และควรมีหน่วยงานกลางด้านการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และ
- (6) ประเทศมาเลเซีย รัฐต้องพัฒนาระบบอาหารฮาลาล และให้ความรู้ผู้บริโภคมากขึ้น และพัฒนาระบบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนออนไลน์และมีการปราบปรามให้สัมฤทธิ์ผลมากขึ้น

และเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยให้มีความเหมาะสมและพร้อมรองรับการคุ้มครองผู้บริโภคในอาเซียนนั้น ด้วยระบบกฎหมายที่ให้การรับรองคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในประเทศไทยมีอย่างครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว ปัญหาด้านสิทธิตามกฎหมายจึงไม่เป็นข้ออุปสรรคของไทยที่จะให้ความคุ้มครองผู้บริโภคแห่งอาเซียน อย่างไรก็ตาม ด้วยการจัดการข้อร้องเรียนที่ยังคงกระจายอยู่ตามหน่วยงานเฉพาะและการใช้เวลาในการพิจารณาที่มากกว่าให้การรับรองสิทธิโดยเฉพาะ การได้รับการเยียวยาในสิทธิประการที่ (6) จึงเป็นข้อที่ประเทศไทยต้องเตรียมการให้พร้อมโดยปรับปรุงระบบการรับเรื่องร้องเรียนในระบบเดียวโดยอาจระบบการรับข้อพิพาทออนไลน์ (Online Dispute Resolution: ODR) มาใช้ในอนาคตเพื่อความรวดเร็วในการพิจารณา

