

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทข้ามพรมแดน¹

จอมฉัตร พชรพงษ์ศักดิ์²

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทข้ามพรมแดน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการไถ่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่าความเป็นมาของการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นมีการนำการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้นับตั้งแต่ต้นกรุงรัตนโกสินทร์ โดยการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น หมายถึงการระงับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคลสองฝ่าย โดยมีบุคคลที่สามเข้ามาช่วยในกระบวนการเจรจาต่อรอง เพื่อให้คู่ขัดแย้งบรรลุผลประโยชน์ร่วมกันแทนการสู้คดีเพื่อหาผู้แพ้ผู้ชนะและช่วยในการแบ่งเบาภาระคดีจากศาล สำหรับแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการซื้อขายสินค้าข้ามพรมแดนนั้น การค้าข้ามพรมแดน (Cross-Border Trade) เป็นรูปแบบหนึ่งของการเชื่อมต่อโลกเข้าด้วยกันผ่านการค้าระหว่างประเทศทั้งที่มีพรมแดนติดต่อกันและไม่ได้มีพรมแดนติดต่อกันแต่ผู้ซื้อและผู้ขายได้มาพบปะติดต่อซื้อขายสินค้ากันผ่านระบบอินเทอร์เน็ตหรือที่เรียกกันว่า การซื้อขายสินค้าออนไลน์ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค โภคจากการซื้อขายสินค้าข้ามพรมแดน ผู้บริโภคหมายถึง ผู้ซื้อสินค้าหรือได้รับการบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ และหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับการเสนอขายหรือได้รับการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการด้วย กระแสเรียกร้องให้รัฐเข้ามาให้การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค (Consumerism) มีความชัดเจนมากนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 โดยเริ่มต้นขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้มีการประกาศให้การรับรองสิทธิของผู้บริโภคที่สำคัญ 4 ประการ คือ สิทธิที่จะได้รับข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการอย่างเพียงพอก่อนการซื้อ (Right to be Informed) สิทธิที่จะตัดสินใจซื้อสินค้าหรือบริการโดยอิสระ (Right to Choose) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากสินค้า (Right to Safety) และสิทธิที่จะเรียกร้องค่าทดแทนจากผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายสินค้าที่ชำรุดบกพร่องหรือไม่มีความปลอดภัย (Right to Compensation) หลังจากนั้น สหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นใช้บังคับเป็นการเฉพาะและหลายประเทศได้ตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นใช้

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทข้ามพรมแดน ยังมีปัญหาหลายประการ สรุปได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาแรก ขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค 2522 มาตรา 10 (1/1) ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ประการหนึ่งคือ อำนาจในการไถ่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ตามที่ผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจตกลงกันก่อนมีการฟ้องคดีต่อศาล

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทข้ามพรมแดน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชรินทร์ เทพสุเมธานนท์ และคณะกรรมการสอบคือผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรพรม อินทร์มรรย และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นันทรัตน์ เตชะมา

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (บางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

โดยข้อ 5 แห่งระเบียบนี้ กำหนดไว้ว่า เมื่อสำนักงานได้รับเรื่องร้องทุกข์หรือร้องเรียนจากประชาชนตามระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของสำนักงาน คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โทกไว้แล้ว ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงประเด็นแห่งการร้องเรียน ตลอดจนรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเบื้องต้นและนำเสนอผู้บังคับบัญชาพิจารณา ลงนามในหนังสือเชิญหรือหนังสือเรียกภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ปรากฏข้อเท็จจริง ชัดเจนและเพียงพอ เพื่อให้ผู้กรณีจัดส่งเอกสารหลักฐานหรือให้มาพบเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ เพื่อให้ถ้อยคำและเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทั้งนี้ การติดต่อดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบอาจจะกระทำด้วยวาจาก็ได้ แต่ถ้าผู้นั้นประสงค์จะให้ทำเป็นหนังสือ ก็ให้แจ้งยืนยันเป็นหนังสืออีกครั้งหนึ่ง

ตามบทบัญญัติข้างต้น มีการกำหนดอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบการขายสินค้าโดยกระทำก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาล และจากสาระสำคัญของระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. 2559 ทำให้เห็นได้ว่า ผู้ประกอบการที่อยู่ในอำนาจไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค มาตรา 10 (1/1) นั้นเป็นผู้ประกอบการภายในประเทศ ซึ่งอยู่ในอำนาจที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะสามารถทำหนังสือเชิญหรือหนังสือเรียกให้มาพบและทำการเจรจาไกล่เกลี่ยได้เท่านั้น ซึ่งมีได้ครอบคลุมถึงกรณีที่เป็นผู้ประกอบการข้ามพรมแดน เช่น ผู้บริโภคไทยซื้อสินค้าออนไลน์จากผู้ประกอบการของสาธารณรัฐประชาชนจีนหรือสาธารณรัฐเกาหลี หรือประเทศอื่นๆ ด้วยแต่ประการใด ซึ่งขัดต่อหลักการคุ้มครองผู้บริโภคที่หน่วยงานของรัฐสมควรให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคได้ไม่ว่าผู้บริโภคจะซื้อสินค้าจากผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการภายในประเทศหรือภายนอกประเทศก็ตาม ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยกำหนดให้ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจและหน้าที่เพิ่มขึ้นอีกประการหนึ่งคือ อำนาจในการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจากการซื้อขายสินค้าข้ามพรมแดน ทั้งนี้ หากมีการกำหนดให้ความร่วมมือระหว่างประเทศดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว นอกจากจะทำให้ขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีความชัดเจนขึ้นว่ามิได้หมายถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายในประเทศเท่านั้น ยังมีขอบเขตอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทข้ามพรมแดนอีกด้วย โดยจัดตั้งศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคด้านธุรกรรมข้ามพรมแดนขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อให้ศูนย์นี้เป็นจุดติดต่อสำหรับผู้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการซื้อขายสินค้าข้ามพรมแดน ทำหน้าที่ในการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคของต่างประเทศ ในลักษณะเดียวกับสหรัฐอเมริกา เมื่อมีการจัดตั้งศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคด้านธุรกรรมข้ามพรมแดนขึ้นแล้ว เมื่อผู้บริโภคของประเทศไทยไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการซื้อขายสินค้าข้ามพรมแดนสามารถร้องเรียนกับศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคด้านธุรกรรมข้ามพรมแดน ซึ่งจะส่งเรื่องร้องเรียนไปยังศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคของต่างประเทศ เพื่อให้ศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคด้านธุรกรรมข้ามพรมแดนของทั้งสอง

ประเทศ ดำเนินการร่วมกันให้เกิดการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทข้ามพรมแดนขึ้น กลไกที่เกิดขึ้นดังกล่าว ก็จะทำให้การคุ้มครองผู้บริโภครจากการซื้อขายสินค้าข้ามพรมแดนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ประเด็นปัญหาที่สอง การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลผู้ทำหน้าที่ไถ่เกลี่ยข้อพิพาทข้ามพรมแดน มาตรา 10 (1/1) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 บัญญัติให้อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ประการหนึ่งคือ การไถ่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามที่ผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจตกลงกันก่อนมีการฟ้องคดีต่อศาล ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา อาศัยอำนาจตามความในมาตราดังกล่าว คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจึงได้ประกาศระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์การไถ่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. 2559 ขึ้นบังคับใช้ โดย ข้อ 3 ของระเบียบฯ ให้ความหมายของผู้ไถ่เกลี่ย หมายถึง เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบให้ทำหน้าที่ไถ่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาท หรือคณะกรรมการซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ไถ่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาท บทบัญญัติข้างต้น บัญญัติถึงบุคคลที่มาทำหน้าที่ในการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทกำหนดให้เป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบให้ทำหน้าที่ไถ่เกลี่ยโดยการแต่งตั้งของคณะกรรมการ ซึ่งโดยเจตนาแล้ว เป็นการแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวให้ทำหน้าที่ไถ่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายที่อยู่ภายในประเทศเท่านั้น มิได้ครอบคลุมไปถึงการทำหน้าที่ไถ่เกลี่ยข้อพิพาทข้ามพรมแดนเอาไว้แต่ประการใด จึงอาจเกิดปัญหาว่า หากมีความขัดแย้งกันระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขายข้ามพรมแดน ผู้ขายอยู่ในต่างประเทศ จะยอมรับผู้ไถ่เกลี่ยที่แต่งตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า เมื่อมีการจัดตั้งศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคด้านธุรกรรมข้ามพรมแดนขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อทำหน้าที่ในการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคของต่างประเทศแล้ว เมื่อศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคด้านธุรกรรมข้ามพรมแดนของแต่ละประเทศได้รับการประสานเกี่ยวกับความขัดแย้งอันเกิดจากการซื้อขายสินค้าข้ามพรมแดน ศูนย์ฯ ต้องเป็นผู้ทำหน้าที่ในการเชิญคู่ขัดแย้งในเขตอำนาจของตนเข้าสู่กระบวนการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทที่จัดขึ้นร่วมกัน ส่วนบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น ก็ควรมาจากการสรรหาและแต่งตั้งโดยศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคด้านธุรกรรมข้ามพรมแดน จากนั้นทำการแต่งตั้งผู้ไถ่เกลี่ยจากทั้งสองประเทศมาทำหน้าที่ร่วมกันเป็นคณะ โดยอย่างน้อยผู้ไถ่เกลี่ยควรมีคุณสมบัติสอดคล้องกับคุณสมบัติของคนกลางในการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทของสหภาพยุโรป โดยเฉพาะคุณสมบัติด้านการศึกษาซึ่งควรต้องจบการศึกษาในระดับปริญญาตรีขึ้นไป มีประสบการณ์การทำงานด้านการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทภายในประเทศอย่างน้อย 3 ปี และเคยผ่านการอบรมหลักสูตรด้านการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทมาก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทข้ามพรมแดนโดยศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคด้านธุรกรรมข้ามพรมแดนนี้ได้รับการยอมรับจากคู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่าย และนำไปสู่ความร่วมมือในคุ้มครองผู้บริโภคโดยการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทของอาเซียนในอนาคต

ประเด็นปัญหาที่สามเกี่ยวกับการบังคับให้เป็นไปตามสัญญาประนีประนอมยอมความหรือบันทึกข้อตกลงระหว่างคู่กรณี การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทใดๆก็ตามที่เกิดขึ้น หากสามารถตกลงกันได้ ก็มักมีการทำ

สัญญาประนีประนอมยอมความหรือการทำบันทึกข้อตกลงระหว่างคู่กรณี เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายปฏิบัติตาม ข้อตกลงดังกล่าวต่อไป ดังเช่นที่บัญญัติไว้ใน ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยหลักเกณฑ์ การใกล้เคียงหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. 2559 ข้อ 16 ความว่า ใน กรณีที่คู่กรณีตกลงกันได้ ให้ผู้ใกล้เคียงจัดให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความหรือบันทึกข้อตกลง ระหว่างคู่กรณีและให้ถือเอาข้อตกลงตามสัญญาประนีประนอมยอมความหรือบันทึกข้อตกลงมีผลผูกพัน คู่กรณี ผลของสัญญาประนีประนอมยอมความหรือบันทึกข้อตกลงดังกล่าว ย่อมทำให้ข้อเรียกร้องเดิมของ คู่กรณีได้ระงับสิ้นไป และทำให้คู่กรณีได้ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความหรือบันทึกข้อตกลง ใน กรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความหรือบันทึกข้อตกลงให้สำนักงาน พิจารณาดำเนินการตามกฎหมายต่อไป อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดตามข้อ 16 แห่งระเบียบคณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์การใกล้เคียงหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของ ผู้บริโภค พ.ศ. 2559 ดังที่กล่าวมานี้ มีผลบังคับเฉพาะคู่กรณีทั้งสองฝ่ายอยู่ภายในประเทศไทยเท่านั้น ไม่รวมถึงการซื้อขายสินค้าข้ามพรมแดน ดังนั้นจึงมีข้อพิจารณาว่า หากมีการดำเนินการให้มีการใกล้เคียง ข้อพิพาทข้ามพรมแดนเกิดขึ้นได้แล้ว หากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอม หรือบันทึกข้อตกลงจะมีวิธีการในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญาดังกล่าวอย่างไร ในปัจจุบันยังไม่มี ความชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องอำนาจศาลจากการซื้อขายสินค้าข้ามพรมแดน ซึ่งแตกต่างจากสหภาพยุโรปซึ่งได้มีการ จัดตั้งองค์กรเหนือรัฐขึ้น และมีอำนาจออกกฎหมายเพื่อบังคับกับประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปทุก ประเทศ ขณะที่ประเทศไทยถึงแม้จะมีการรวมกลุ่มกันเป็นอาเซียนดังเช่นสหภาพยุโรปแต่ก็มิได้มีการจัดตั้ง องค์กรเหนือรัฐขึ้น รวมถึงประเทศไทยยังมีการติดต่อค้าขายหรือมีความนิยมนำเข้าของของประเทศนอกสมาชิก อาเซียน เช่น สินค้าจากประเทศจีน ญี่ปุ่น และเกาหลี เป็นต้น ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นประเทศนอกสมาชิก อาเซียนทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า กรณีที่ผู้บริโภคเป็นผู้บริโภคชาวไทย และมีความประสงค์จะ บังคับให้ผู้ประกอบการในประเทศอื่นปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมหรือบันทึกข้อตกลงระหว่างคู่กรณี ซึ่งได้มาจากการใกล้เคียงข้อพิพาทนั้น ยังต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกลไกของกฎหมายในแต่ละ ประเทศที่แตกต่างกันไป แต่สำหรับกรณีที่ผู้ประกอบการมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทย และผู้บริโภคอยู่ ต่างประเทศ หากสามารถพัฒนากฎหมายและระบบการคุ้มครองผู้บริโภค โดยเปิดโอกาสให้ผู้บริโภคใน ต่างประเทศสามารถยื่นคำร้องต่อศาลที่อยู่ในเขตอำนาจของไทยเพื่อบังคับผู้ประกอบการในประเทศไทยให้ ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความหรือบันทึกข้อตกลงระหว่างคู่กรณีดังเช่นของสหภาพยุโรป ที่ กำหนดไว้ในระเบียบของสหภาพยุโรป ที่ 861/2007 (Regulation (EC) No 861/2007 of the European Parliament and of the Council) ซึ่งระเบียบฉบับนี้ นำมาใช้กับกรณีการข้ามพรมแดนในคดีแพ่งและ พาณิชย์ ซึ่งมีมูลค่าไม่เกิน 2,000 ยูโรไม่ว่าจะอยู่ในเขตอำนาจศาลประเทศใดก็ตาม ผู้บริโภคสามารถกรอก แบบฟอร์มที่กำหนดแล้วส่งไปยังศาลที่อยู่ในเขตอำนาจได้โดยตรง โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามระเบียบ ที่กฎหมายภายในประเทศสมาชิกกำหนด โดยมีความเห็นว่า ฝ่ายที่สมควรได้รับประโยชน์จากคดีไม่สมควร ต้องแบกรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี เช่น ค่าทนายความ ค่าผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายหรือค่าใช้จ่ายใดๆ ที่

เกิดขึ้นจากการบริการหรือการแปลเอกสาร ซึ่งไม่ได้สัดส่วนกับมูลค่าของการเรียกร้อง วัตถุประสงค์ของระเบียบนี้ ก็เพื่อกำหนดขั้นตอนที่ทำให้การดำเนินคดีมีความง่ายและรวดเร็วขึ้นในคดีที่มีการเรียกร้องมูลค่าเพียงเล็กน้อยในข้อพิพาทข้ามพรมแดน เพื่อลดต้นทุน โดยขั้นตอนเรียกร้องที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ นำมาใช้แทนขั้นตอนที่มีอยู่ภายใต้กฎหมายของประเทศสมาชิก ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นว่า หากมีการเรียกร้องให้บังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความหรือบันทึกข้อตกลงระหว่างคู่กรณีข้ามพรมแดนได้ มูลค่าที่จะสามารถเรียกร้องได้ ไม่ควรเกิน 15,000 บาท เพราะหากเป็นมูลค่าที่สันนิษฐานไว้ว่า หากให้ผู้บริโภคเดินทางเข้ามาในประเทศไทยเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลด้วยตัวเอง อาจไม่มีความคุ้มค่า จึงทำให้ไม่สามารถเรียกร้องใดๆจากผู้ประกอบการได้ ดังนั้น การกำหนดจำนวนดังกล่าวให้สามารถเรียกร้องผ่านระบบออนไลน์ได้ ก็จะทำให้ผู้บริโภคจากการซื้อขายสินค้าข้ามพรมแดนกรณีที่ผู้ประกอบการมีถิ่นพำนักอยู่ในประเทศไทยแต่ผู้บริโภคอยู่ในประเทศอื่น ได้รับความเป็นธรรม และส่งผลทำให้ผู้บริโภคในต่างประเทศที่ทำการซื้อขายสินค้ากับผู้ประกอบการที่อยู่ในประเทศไทยเกิดความเชื่อมั่นในระบบการคุ้มครองผู้บริโภคของไทยมากขึ้น

จากการศึกษาค้นคว้า กฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทข้ามพรมแดนผู้ศึกษาพบข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

ผู้ศึกษาขอเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยเพิ่ม อนุมาตรา (1/3) โดยใช้ถ้อยคำต่อไปนี้

(1/3) สร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านการร้องเรียนและไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจากการซื้อขายสินค้าข้ามพรมแดน

ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 10 ข้างต้น ไม่ครอบคลุมไปการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทข้ามพรมแดนที่ผู้ประกอบการหรือผู้บริโภค ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีถิ่นพำนักอยู่นอกราชอาณาจักรทำให้ขัดต่อหลักการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างครอบคลุมถึงการซื้อขายสินค้าข้ามพรมแดน และ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการกำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในลักษณะเดียวกับ กฎหมายว่าด้วยเว็บไซต์ปลอดภัยของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 2006 (U.S Safe Web Act of 2006) มาตรา 9 ที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการว่าด้วยการค้าแห่งสหพันธรัฐสามารถประสานความร่วมมือกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคของต่างประเทศได้ เพื่อให้ประเทศไทยมีกลไกในการรับเรื่องร้องเรียนและการประสานงานกับศูนย์รับเรื่องร้องเรียนการซื้อขายสินค้าข้ามพรมแดนในต่างประเทศเพื่อจัดกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทข้ามพรมแดนร่วมกัน

2) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทข้ามพรมแดน

ผู้ศึกษาขอเสนอให้อำนาจตามความในมาตรา 10 (1/3) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ออกระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

หรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิผู้บริโภคข้ามพรมแดน พ.ศ. ขึ้น โดยอย่างน้อยควรสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- 1) การกำหนดความหมายของ “ข้อพิพาท” หมายถึง ข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคจากการซื้อขายสินค้าหรือใช้บริการข้ามพรมแดน
- 2) การกำหนดความหมายของ “คู่กรณี” หมายถึง ผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจที่พำนักอาศัยอยู่ในประเทศที่มีความตกลงระหว่างประเทศในการคุ้มครองผู้บริโภคร่วมกัน
- 3) การกำหนดความหมายของ “ศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคด้านธุรกรรมข้ามพรมแดน” หมายถึง ศูนย์ที่ทำหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคจากการซื้อขายสินค้าหรือใช้บริการข้ามพรมแดน และประสานงานกับศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคด้านธุรกรรมข้ามพรมแดนในต่างประเทศเพื่อร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์การคุ้มครองผู้บริโภคและจัดกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทข้ามพรมแดนขึ้น
- 4) การกำหนดความหมายของ “ผู้ไกล่เกลี่ย” หมายถึง บุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ และได้รับการสรรหาและแต่งตั้งให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยประจำศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคด้านธุรกรรมข้ามพรมแดน
- 5) การกำหนดให้ ศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคด้านธุรกรรมข้ามพรมแดน จัดทำแพลตฟอร์มการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางออนไลน์ขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการทำให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายสามารถมาทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทร่วมกันได้
- 6) การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการร้องเรียนกับศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคด้านธุรกรรมข้ามพรมแดน
- 7) การกำหนดให้วันและเวลาที่ใช้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นการตกลงร่วมกันของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ฝ่ายทางศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคด้านธุรกรรมข้ามพรมแดนในประเทศของตน
- 8) มีการกำหนดคุณสมบัติของคนกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทข้ามพรมแดน มีดังต่อไปนี้
 - คุณสมบัติ
 - (1) เป็นผู้ที่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรีขึ้นไป
 - (2) เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายในประเทศ มาอย่างน้อย 3 ปี
 - (3) เป็นผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ด้านใดด้านหนึ่งอันเป็นประโยชน์ต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทข้ามพรมแดน
 - (4) เป็นผู้ผ่านการฝึกอบรมในหลักสูตรการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่คณะกรรมการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติกำหนดขึ้น
 - ลักษณะต้องห้าม
 - (1) ต้องไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาให้ถึงที่สุด เว้นแต่การกระทำโดยประมาทหรือเป็นความผิดลหุโทษ

(2) ต้องไม่ใช่คนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ วิกลจริต จิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(3) ต้องไม่เคยเป็นผู้ถูกเพิกถอนจากการเป็นผู้ไกล่เกลี่ย และยังไม่พ้นกำหนด 5 ปี

ทั้งนี้เนื่องจากบทกฎหมายของไทยในปัจจุบัน ยังไม่มีบทกฎหมายใดที่กำหนดคุณสมบัติของผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทข้ามพรมแดนเอาไว้ ทำให้ขัดต่อหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เพราะอาจมีปัญหากับการยอมรับจากคู่ขัดแย้งฝ่ายที่อยู่ภายนอกประเทศได้ การนำคุณสมบัติของคนกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายหมายเลข 192/2006 (Law NO. 192/2006 on Mediation and Organizing the Mediator Profession, as Modified and Added by the Law No. 370/2009 and by Government Ordinance No. 13/2010 Regarding the Transposing the Directive for Services) บทที่ 2 Article 7 มาประยุต์กับคุณสมบัติของคนกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ของไทย เพื่อให้ได้คุณสมบัติของคนกลางที่ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจากการซื้อขายสินค้าข้ามพรมแดนที่มีความเหมาะสมและได้รับการยอมรับจากคู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่าย ซึ่งจะส่งผลทำให้การคุ้มครองผู้บริโภคจากการซื้อขายสินค้าข้ามพรมแดนในส่วนของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. ปัญหากับการบังคับให้เป็นไปตามสัญญาประนีประนอมยอมความหรือบันทึกข้อตกลงระหว่างคู่กรณี

สืบเนื่องมาจากการซื้อขายสินค้าข้ามพรมแดน เป็นรูปแบบของการซื้อขายที่เกิดขึ้นพร้อมกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีด้านการสื่อสารในปัจจุบัน ทำให้มีปัญหว่า หากมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกันระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขาย และทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวต้องมีการบังคับให้เป็นไปตามสัญญาประนีประนอมยอมความหรือบันทึกข้อตกลงระหว่างคู่กรณี ซึ่งปัจจุบันยังมีปัญหากับอำนาจศาล ทั้งนี้ในส่วนที่ผู้บริโภคเป็นคนไทย และมีความประสงค์จะบังคับให้ผู้ประกอบการต่างประเทศปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความหรือบันทึกข้อตกลงระหว่างคู่กรณีจึงจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ของประเทศที่ ผู้ประกอบการนั้นๆ มีถิ่นที่อยู่ ส่วนกรณีที่ผู้บริโภคเป็นพลเมืองของประเทศอื่น และผู้ประกอบการจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการในประเทศไทย ผู้ศึกษาขอเสนอให้มีการออกกลไกทางกฎหมายในลักษณะของข้อกำหนดประธานศาลฎีกา โดยมีสาระสำคัญคือ

กำหนดให้ผู้ได้รับความเสียหายจากการซื้อสินค้าและบริการข้ามพรมแดน ที่มีความประสงค์จะบังคับให้เป็นไปตามสัญญาประนีประนอมหรือบันทึกข้อตกลง ที่มีมูลค่าเรียกร้องไม่เกิน 15,000 บาท ผู้บริโภคสามารถยื่นคำร้องต่อศาลที่อยู่ในเขตอำนาจโดยตรง ทั้งนี้ เป็นการนำหลักเกณฑ์ตาม ระเบียบของสหภาพยุโรป ที่ 861/2007 (Regulation (EC) No 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a European Small Claims Procedure) ข้อที่ 2 ของสหภาพยุโรปที่มีผลบังคับใช้ในสหราชอาณาจักรด้วยมาใช้เป็นแนวทาง เพราะหากผู้บริโภคต้องเดินทางเข้ามาในประเทศไทย เพื่อยื่น

คำร้องต่อศาลในการเรียกร้องมูลค่าความเสียหายที่เล็กน้อย ก็อาจไม่คุ้มค่างับค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่นอกเหนือจากค่าธรรมเนียมศาลเช่น การจ้างทนายความ หรือค่าเดินทาง ดังนั้นจึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ที่มีความขัดแย้งข้ามพรมแดนที่มีมูลค่าไม่สูงมาก โดยคำนึงถึงความคุ้มค่า และความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค เพื่อเป็นไปตามแนวคิดเกี่ยวกับการซื้อขายสินค้าข้ามพรมแดนและแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งทำการซื้อสินค้าจากผู้ประกอบการที่จดทะเบียนในประเทศไทย

เอกสารอ้างอิง

- ชมชื่น มัณยารมย์. ที่มาของกฎหมาย. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2556.
- ตะวัน มานะกุล. กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : โครงการสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ, 2557.
- นพพร โพธิ์รังสิยากร. “ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งด้วยการไกล่เกลี่ย.” เอกสารวิชาการส่วนบุคคล วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2552.
- ยุพดี ศิริสินสุข. การคุ้มครองผู้บริโภคในระบบประกันสุขภาพของไทย. นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2549.
- ลัญญา เนตรทัศน์. อาเซียนกับความร่วมมือด้านการคุ้มครองผู้บริโภค. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2561.
- สมภาคย์ ตระการกุลพันธ์. “ขั้นตอนการไกล่เกลี่ยในกระบวนการยุติธรรม.” เอกสารวิชาการส่วนบุคคล วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2552.