

## บทที่ 2

### ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี ประวัติความเป็นมา และ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค

การดำรงชีวิตประจำวัน มนุษย์จำเป็นต้องบริโภคสินค้าและบริการ สมัยก่อนการค้าและเศรษฐกิจของโลกจำกัดเฉพาะในท้องถิ่นหรือในเมืองหนึ่งเท่านั้น สภาพของสินค้าและบริการยังไม่มี ความสลับซับซ้อนและเป็นแบบง่ายๆ ใครมีสินค้าที่แตกต่างกันก็มาแลกเปลี่ยนกัน ไม่มี ความจำเป็นที่รัฐจะต้องจัดหาเครื่องมือหรือมาตรการเป็นพิเศษ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความปลอดภัยและเป็นธรรม ประกอบกับประชาชนมีอิสระและเสรีภาพเท่าเทียมกัน รัฐจึงไม่จำเป็นที่จะเข้าไปแทรกแซงเสรีภาพในการตกลงของเอกชน จึงเกิดหลักกฎหมายการค้าเกิดขึ้นก็คือ ในการซื้อขายนั้นผู้ซื้อต้องระวัง กล่าวคือ หากมีความเสียหายใดๆ ในทรัพย์สินที่ซื้อขายนั้น ความเสียหายตกเป็นของผู้ซื้อ หลักนี้เรียกกันตามภาษาโรมันว่า “Caveat Emptor” หรือ “Let the Buyer Beware”

ปัจจุบันเมื่อโลกเจริญก้าวหน้าทั้งในด้านวิทยาศาสตร์และอุตสาหกรรมการค้าขายหรือบริการต่างๆ มีกระบวนการที่สลับซับซ้อนมากขึ้น การผลิตสินค้าใช้วัตถุดิบในการผลิตที่ทันสมัย ผู้บริโภคไม่มีความรู้เพียงพอที่จะล่วงรู้ไปถึงกรรมวิธีการผลิต ผู้ผลิตก็พยายามทุกวิถีทางที่จะลดค่าใช้จ่ายการผลิตและลดกำไรให้มากที่สุด บางครั้งความละเอียดรอบคอบในการผลิตสินค้าทำให้คุณภาพสินค้าน่าลดลงจากเดิม ประกอบกับการขยายตัวทางการค้าจากหมู่บ้านและเมืองไปสู่ระดับโลก ทำให้ปริมาณสินค้ามีจำนวนมากอยู่ในตลาดทั่วโลก หลักที่เคยถือว่าผู้ซื้อจะต้องระวังจึงขาดความยุติธรรม เนื่องจากผู้บริโภคไม่สามารถปรับตัวเข้ากับ ความเจริญทางด้านเทคโนโลยีต่างๆ ได้ และสินค้าบางชนิดที่ผู้บริโภคซื้อมาอาจจะอันตรายต่อผู้บริโภคได้โดยคาดไม่ถึง ทำให้ประเทศต่างๆ หันมาคำนึงถึงสิทธิผู้บริโภคที่จะต้องคุ้มครองและปกป้องรักษาประโยชน์เป็นการเฉพาะ นอกเหนือจากสิทธิที่จะได้รับค่าเสียหายตามสัญญา หรือสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายในคดีละเมิดตามกฎหมายเดิม ประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรป อเมริกา และออสเตรเลีย จึงได้ออกกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค โดยเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายที่เคยมีอยู่เดิมทั้งในแง่ความรับผิดชอบในทางสัญญาหรือละเมิดให้เอื้ออำนวยต่อการเยียวยาผู้ใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากการบริโภคให้มากขึ้น เปลี่ยนมาเป็น “ผู้ขายต้องระวัง (Let the Seller Beware)” และรัฐเป็นผู้ควบคุมกำกับกิจกรรมทางการผลิตเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ผู้บริโภค ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาของผู้บริโภคจึงจำเป็นที่

จะต้องทราบถึงความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคดังต่อไปนี้

## 2.1 ความหมายของผู้บริโภค

ในการคุ้มครองผู้บริโภคจะต้องพิจารณาถึงตัวบุคคลที่กฎหมายประสงค์จะให้ความคุ้มครอง ปัญหาเบื้องต้นคือการให้คำจำกัดความ (Definition) คำว่า “ผู้บริโภค” ซึ่งความหมายของผู้บริโภคนี้มีบุคคลให้คำจำกัดความหลายความหมายด้วยกัน เช่น

ธงชัย สันติวงศ์ และฉายศิลป์ เชี่ยวชาญพิพัฒน์ ได้แสดงทัศนะว่า “ตราบดีที่คนเราทุกคนต้องใช้สิ้นเปลืองหรือบริโภคสิ่งใดสิ่งหนึ่งเสมอ เมื่อนั้นคนเราก็จะมีฐานะเป็นผู้บริโภคด้วย ผู้บริโภคจึงหมายถึงใครก็ตามที่ใช้จ่ายเงินเพื่อซื้อสินค้าและบริการมาเพื่ออุปโภคบริโภคตอบสนองความต้องการของตน ทั้งนี้เป็นความต้องการทางร่างกายและเพื่อความพึงพอใจ”<sup>1</sup>

วิวัฒน์ โชติเลอศักดิ์ และสุริยะ เจียมประชนารากร ให้ความหมายของผู้บริโภคว่า หมายถึง ใครก็ตามที่มีความต้องการที่จะกินหรือใช้สินค้าหรือบริการมาตอบสนองความต้องการของตนไม่ว่าจะเป็นความต้องการทางร่างกาย เช่น การกินอาหาร การรักษาโรคภัยไข้เจ็บ ความต้องการทางด้านจิตใจ เช่น การพักผ่อนหย่อนใจ การใช้สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ก็ตาม ฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่า คนทุกคน ทุกอาชีพ ทุกเพศ ทุกวัย เป็นผู้บริโภคนั้น เพราะตราบดีก็ตามที่มนุษย์มีชีวิตอยู่ย่อมต้องกินหรือใช้สินค้าและบริการ<sup>2</sup>

อดุลย์ จาตุรงค์กุล ได้กล่าวถึงความหมายของผู้บริโภคว่า คือบุคคลต่างๆ ที่มีความสามารถในการซื้อหรืออีกนัยหนึ่งถ้ามองในแง่เศรษฐกิจ คือ ใช้เงินเป็นสื่อกลางก็คือ ทุกคนที่มีเงิน นอกจากนั้นผู้บริโภคจะต้องมีความเต็มใจในการซื้อ (Willingness to Buy) สินค้าหรือบริการด้วย<sup>3</sup>

ยุทธนา ธรรมเจริญ ได้กล่าวถึงความหมายของผู้บริโภคว่า หมายถึงบุคคลหนึ่งหรือหลายคน<sup>4</sup> ที่แสดงออกซึ่งสิทธิที่จะต้องการและใช้สินค้าหรือบริการที่ถูกเสนอขายในตลาด<sup>4</sup>

Ralph Nader ซึ่งเป็นพวกลัทธิผู้บริโภคนิยม (Consumerism) กล่าวว่าผู้บริโภคควรเท่ากับคำว่า พลเมือง (Citizen) และกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคควรถือว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิของพลเมือง<sup>5</sup>

<sup>1</sup> ศรีชัย ศรีณยสุนทร. (2549). วิธีพิจารณาคดีคุ้มครองผู้บริโภคทางแพ่งในชั้นศาล. หน้า 18.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม.

<sup>3</sup> แหล่งเดิม.

<sup>4</sup> แหล่งเดิม.

<sup>5</sup> แหล่งเดิม.

ชาลส์ เกลน วอลเตอร์ส ได้ให้ความหมายของผู้บริโภค คือ บุคคลที่ซื้อหรือมีความสามารถในการซื้อสินค้าหรือบริการที่ตลาดเสนอขาย เพื่อตอบสนองความต้องการของตนเอง ผู้บริโภคอาจจะเป็นบุคคลที่กำลังซื้อสินค้าและบริการในปัจจุบัน หรือตัดสินใจจะซื้อในอนาคตก็ได้<sup>6</sup>

ประเทศออสเตรเลียให้ความหมายคำว่า “ผู้บริโภค” ไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่เรียกว่า The Trade Practices Act 1974 ว่าผู้บริโภคหมายถึงผู้ที่ได้มาซึ่งสินค้าในราคาที่ไม่เกินกว่าราคาที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ หรือมากกว่านั้น ถ้าหากว่าเป็นการได้มาเพื่อวัตถุประสงค์ในการใช้บริโภคตามปกติในครัวเรือน มิได้เพื่อการค้าขายต่อ จะเห็นได้ว่าผู้บริโภคมีความหมายไม่ครอบคลุมถึงการซื้อเพื่อขายต่อ (Re-supply) หมายความว่า ถ้าซื้อหรือได้มาโดยมุ่งหมายเพื่อขายต่อไป ไม่ถือว่าเป็น “ผู้บริโภค” และเน้นที่ราคาสินค้าและบริการโดยไม่จำกัดว่าผู้บริโภคจะเป็นบุคคลหรือนิติบุคคล<sup>7</sup>

ประเทศฟินแลนด์ ได้กำหนดความหมายของคำว่าผู้บริโภคไว้ใน (Consumer Protection Act 1978) ระบุว่า “ผู้บริโภค” หมายถึง บุคคลใดๆ ที่ได้มาซึ่งสินค้าโภคภัณฑ์โดยนำมาใช้เพื่อการส่วนตัวเป็นหลัก หรือนำมาใช้ในครัวเรือน<sup>8</sup>

สำหรับประเทศไทยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 3 ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ได้ให้คำนิยามของคำว่าผู้บริโภคหมายความว่า ผู้ซื้อสินค้าหรือได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือ ผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ ซึ่งจำกัดแต่เฉพาะผู้ที่ต้องเสียค่าตอบแทนเท่านั้นหรือเป็นคู่กรณีที่ผูกพันกันตามหลักนิติกรรมสัญญา ดังนั้นบุคคลที่มีใช้คู่สัญญาหรือเสียค่าตอบแทนจากการใช้สินค้าหรือบริการย่อมไม่อยู่ในความหมายของคำว่าผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2541 จึงได้มีการแก้ไขคำนิยามคำว่าผู้บริโภคเสียใหม่ โดยให้หมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้จะมีได้เสียค่าตอบแทนก็ตาม ดังนั้นหลังจากที่มีการแก้ไขคำนิยามใหม่แล้ว ผู้บริโภคจึงมีความหมายว่า ผู้ซื้อสินค้าหรือได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือ ผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ

<sup>6</sup> แหล่งเดิม.

<sup>7</sup> ทศนิยม วีระกันต์. (2541). การดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภค: ศึกษาเฉพาะกรณีศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค. หน้า 8-9.

<sup>8</sup> สุขุม ศุภนิศย์ ก (2540). คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. หน้า 154.

## 2.2 แนวคิดในการคุ้มครองผู้บริโภค

การดำรงชีวิตในประจำวัน มนุษย์จำเป็นจะต้องบริโภคสิ่งต่างๆ มากมายไม่ว่าจะเป็นสินค้าหรือบริการ การผลิตสินค้าในอดีตจะทำด้วยตนเอง หรือทำภายในครอบครัว เนื่องจากมนุษย์มีความรู้ยังไม่มากนัก วิธีการผลิตก็ไม่สลับซับซ้อน บุคคลที่อยู่ในครอบครัวเดียวกันจะผลิตสินค้าขึ้นมาใช้เอง เมื่อสินค้าที่ผลิตขึ้นมาเหลือจากการบริโภคแล้ว ก็จะนำสินค้าที่ผลิตขึ้นมาไปแลกเปลี่ยนสินค้ากับบุคคลอื่นที่มีสินค้าแตกต่างไปจากสินค้าของตนเอง การผลิตสินค้าในสมัยก่อนจึงเป็นไปในลักษณะที่เรียบง่าย แต่เมื่อวิธีการทางการค้าได้เปลี่ยนแปลงไปมีการจัดองค์กรธุรกิจเกิดขึ้นในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของระบบการค้าแล้ว ยังเกิดการเปลี่ยนแปลงจากการผลิตด้วยฝีมือไปสู่ระบบโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งที่เรียกกันว่า การปฏิวัติอุตสาหกรรม เนื่องจากมีการประดิษฐ์คิดค้นเครื่องจักร เครื่องกลมาใช้ในการผลิต เช่น เครื่องขึ้นด้าย เครื่องจักรไอน้ำ เป็นต้น การใช้เครื่องยนต์มาใช้ในการผลิตสินค้าทำให้การผลิตสินค้าในครัวเรือนไม่เหมาะสมอีกต่อไป จึงมีการสร้างโรงงานขึ้นมาทำการผลิตสินค้า และแนวความคิดดังกล่าวเป็นที่แพร่หลายไปทั่วโลก รวมทั้งมีการพัฒนาระบบการผลิตติดต่อกันเรื่อยมา จนกระทั่งมีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาช่วยในการผลิตสินค้าและทำให้ต้นทุนในการผลิตลดลงซึ่งเป็นที่นิยมอยู่ในปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงทางสังคม และวิวัฒนาการทางเทคโนโลยีส่งผลให้วิทยาการทางด้านเศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ สังคมศาสตร์ และรัฐศาสตร์ เปลี่ยนแปลงตามไปด้วยในสมัยที่การค้าขายยังอยู่ในวงจำกัด เฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง สภาพของสินค้าและบริการไม่มีความซับซ้อน ขบวนการผลิตเป็นแบบง่ายๆ โดยมีการแลกเปลี่ยนสินค้ากันในตลาด ต่อมาเมื่อมีการพัฒนาแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) ผู้ที่มีฝีมือกลายเป็นผู้ผลิตสินค้าขายให้แก่ผู้อื่น และมีการรวมตัวกันในระหว่างพ่อค้าด้วยกัน ซึ่งในประเทศอังกฤษมีการจัดตั้งสมาคมอาชีพ 2 ลักษณะในสมัยกลาง (ค.ศ. 1100 – 1150) คือ สมาคมพ่อค้า (Merchant Quilds) และสมาคมช่างฝีมือ (Craft Quilds)<sup>9</sup> การรวมตัวกันเป็นสมาคมดังกล่าวทำให้เกิดการจัดระบบการผลิตให้มีปริมาณ คุณภาพ และราคาสินค้าเป็นไปตามที่ผู้ผลิตต้องการ จนกระทั่งปี ค.ศ. 1760 เกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรป และประเทศอังกฤษทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการผลิต จากการใช้ช่างฝีมือมาเป็นการผลิตโดยใช้เครื่องจักร และเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาช่วยในการผลิตสินค้า ทำให้การผลิตสินค้าได้ปริมาณมาก อีกทั้งยังลดต้นทุนการผลิตได้ด้วยในขณะเดียวกัน การปฏิวัติอุตสาหกรรมยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อแนวคิดทางการปกครองอีกด้วย กล่าวคือ ก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรมระบบการปกครองในยุโรปและประเทศอังกฤษมีลักษณะเป็นฟิวดัล (Feudal) ประชาชนจะอยู่ภายใต้การปกครองของ

<sup>9</sup> พิเชษฐ เมลาณนท์. (2537). ความคิดทางสมาคม-กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรธุรกิจ (เอกสารการสอน วิชากฎหมายพาณิชย์ 4). หน้า 20.

ขุนนางซึ่งเป็นชนชั้นปกครองในแต่ละท้องถิ่น และเป็นผู้ตั้งข้อกำหนดคกฏเกณฑ์ให้ประชาชนซึ่งอยู่ในอาณาเขตปกครองของตน โดยชนชั้นปกครองได้ใช้อิทธิพลในการสนับสนุนบุคคลเพียงบางกลุ่มในการทำการค้า การปกครองในลักษณะดังกล่าวทำให้ประชาชนไม่พอใจ จนเกิดแนวคิดทางปรัชญาการปกครองแบบปัจเจกชนนิยม (Liberalism) ซึ่งประชาชนมีความเห็นร่วมกันว่ารัฐไม่ควรที่จะเข้ามากำหนดคกฏเกณฑ์ขึ้นมาจำกัดการประกอบอาชีพของประชาชน แต่ควรปล่อยให้ประชาชนมีเสรีภาพในการใช้ความรู้ความสามารถได้อย่างเต็มที่ เพื่อให้เกิดความมั่นคงแก่ตนเองและประเทศได้ แนวความคิดดังกล่าวเป็นพื้นฐานแบบระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม (Laissez Faire) ที่ส่งผลต่อการพัฒนาหลักกฎหมายในระหว่างศตวรรษที่ 19–20 และในระหว่างเวลาดังกล่าวนี้ได้มีการจัดทำประมวลกฎหมายขึ้นมาในหลายประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศสและเยอรมัน กฎหมายที่เกิดขึ้นจึงยึดหลักการปัจเจกชนนิยมและหลักเศรษฐกิจเสรีเป็นพื้นฐาน ซึ่งในการจัดทำประมวลกฎหมายของทั้งสองประเทศดังกล่าวได้มีอิทธิพลโดยตรงต่อประมวลกฎหมายของไทยที่เกิดขึ้นในระหว่างรัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 7<sup>10</sup>

### 2.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค จะเริ่มศึกษาดังแต่หลักทฤษฎีที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งได้แก่ทฤษฎีว่าด้วยความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา (Autonomy of Will) และทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบในทางละเมิด (Tortuous Liability) เพื่อที่จะนำมาวิเคราะห์ว่าทฤษฎีใดมีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาคดีระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันทั้งสองฝ่าย ดังนั้นในการศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคมีดังนี้<sup>11</sup>

#### 2.3.1 ทฤษฎีว่าด้วยความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา

ทฤษฎีว่าด้วยความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา (Autonomy of Will) เป็นหลักกฎหมายที่อาศัยความเป็นเหตุเป็นผลทางนิติปรัชญาว่าด้วยนิติสัมพันธ์ทางหนี้ ซึ่งอยู่บนรากฐานของเจตนาของบุคคลเจตนาเป็นแหล่งกำเนิด และเป็นมาตรการของสิทธิ การที่กล่าวว่าเจตนามีความศักดิ์สิทธิ์นี้ไม่ได้หมายความว่าเจตนามีความเป็นอิสระที่จะก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่

<sup>10</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2543). กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. หน้า 13 – 14.

<sup>11</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์. (2515). คำบรรยายหลักกฎหมายแพ่งทั่วไปชุดที่ 1. หน้า 19.

ต่างๆ ตามที่เจตนาต้องการเท่านั้น แต่เป็นหลักที่ให้ความสำคัญแก่เจตนาถึงขนาดกล่าวได้ว่า ที่ไหนไม่มีเจตนาที่นั่นก็ไม่มีสิทธิด้วย<sup>12</sup>

ความคิดเกี่ยวกับหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา เกิดจากหลักปรัชญากฎหมาย เรื่องปัจเจกชนนิยม (Individualism) และหลักเศรษฐศาสตร์ เสรีนิยม เรื่องเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract) ซึ่งจะอธิบายเป็นเหตุผลของทฤษฎีกฎหมายดังกล่าวได้ดังต่อไปนี้คือ

### 2.3.1.1 หลักปัจเจกชนนิยม (Individualism)

ปรัชญากฎหมายดังกล่าวถือว่า เจตนา มีความศักดิ์สิทธิ์เป็นหลักพื้นฐานของเสรีภาพของธรรมชาติของมนุษย์ หลักวิธีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับปรัชญาในคริสต์ศตวรรษที่ 18 ซึ่งเป็นผลจากความผิดทางการเมืองที่ต้องการยืนยันหลักปัจเจกชนนิยมต่อผู้กับรัฐ โดยยืนยันหลักที่ว่ารัฐจะต้องรับรองเสรีภาพส่วนบุคคลซึ่งมนุษย์ทุกคนมีอยู่ตามธรรมชาติ รัฐจะต้องไม่ทำลายสิทธิพื้นฐานของบุคคล บุคคลทุกคนมีเสรีภาพ เว้นแต่ในบางเรื่องที่เป็นกรณีอันสมควรจึงจะมีข้อจำกัดเสรีภาพได้ นอกจากนั้นแล้วเสรีภาพของบุคคลจะถูกจำกัดลงได้ก็ด้วยความสมัครใจของบุคคลเองเท่านั้น ดังนั้น เจตนาของบุคคลจึงมีความศักดิ์สิทธิ์และเป็นอิสระ

### 2.3.1.2 หลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract)

หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนาถูกยอมรับด้วยเหตุผลอีกประการหนึ่งที่น่าสนใจหลักนี้ คือหลักเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ ในคริสต์ศตวรรษที่ 18 มีระบบเศรษฐกิจการค้าแบบเสรี (Laissez Faire) คือ หลักที่ว่าบุคคลทุกคนจะต้องมีเสรีภาพ เว้นแต่ในทางกรณีที่เป็นการสมควรที่จะวางข้อจำกัดเสรีภาพลง กฎเกณฑ์ที่ดีที่สุดที่สังคมควรจะมีนั้นคือ กฎเกณฑ์ที่คู่สัญญาที่มีความเท่าเทียมกันเป็นผู้ตกลงกันเอง โดยถือว่ากฎเกณฑ์ที่ตกลงกันได้นั้น เป็นกฎเกณฑ์อันหนึ่งที่เกิดจากเจตนาที่ใช้บังคับแก่กรณีของตน โดยเฉพาะ ซึ่งจะเป็นกฎเกณฑ์ที่จะก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่เอกชนด้วยกันเอง ข้อความคิดนี้นำไปสู่หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนาที่คู่กรณีมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการทำสัญญา รัฐจะไม่บัญญัติกฎหมายไปบีบบังคับการทำสัญญาของเอกชน ปล่อยให้เอกชนสามารถวางกฎเกณฑ์ที่จะใช้บังคับแก่สัญญาของตนได้ตามลำพัง กฎหมายจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับเฉพาะกรณีที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์ของส่วนรวมเท่านั้น

ทฤษฎีความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนาจะเห็นได้ว่าเจตนาเป็นกลไกสำคัญในขั้นตอนของการเจรจาตกลงทำสัญญาและจะต้องประกอบด้วยความยินยอมสมัครใจที่บุคคลแสดงออกมาซึ่งจะต้องไม่มีความผิดพลาดหรือความบกพร่องของเจตนา เช่น กรณีการสำคัญผิด การข่มขู่ การฉ้อฉล อันจะเป็นผลให้เจตนาไม่สมบูรณ์ ดังนั้น เจตนาจึงเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิด

<sup>12</sup> คารารพร ติระวัฒน์. (2538). กฎหมายสัญญาสถานะใหม่ของสัญญา ปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม. หน้า 9 - 10.

สัญญา นอกจากจะก่อให้เกิดสัญญาแล้วคู่สัญญามีเสรีภาพที่จะตกลงทำสัญญาตามความสมัครใจของตน โดยสามารถกำหนดเนื้อหาของข้อตกลงไว้ได้ หากคู่สัญญาเห็นว่ามีความเหมาะสมถึงแม้ว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะได้กำหนดกฎเกณฑ์ในการทำสัญญาไว้ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของแบบของสัญญา การกำหนดสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบในสัญญารูปแบบต่างๆ เอาไว้ก็ตาม คู่สัญญาก็ยังสามารถจะกำหนดรายละเอียด เพื่อให้มีผลผูกพันระหว่างกันเพิ่มขึ้นหรือกำหนดข้อยกเว้นความรับผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็ได้ เช่น การตกลง ยกเว้นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 733 เกี่ยวกับความรับผิดของลูกหนี้ เป็นต้น หากข้อตกลงนั้นไม่ขัดต่อหลักความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน อีกทั้งยังก่อให้เกิดผลแห่งสัญญาอันเป็นจุดมุ่งหมายของสัญญาด้วย เพราะ ผลแห่งสัญญาหากจำเป็นต้องอาศัยการตีความในกรณีที่มีข้อสงสัยแล้วจะต้องตีความไปตามเจตนาที่แท้จริงของคู่สัญญา โดยถือว่าเจตนาเป็นกฎเกณฑ์ที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขไม่ได้ หากคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งมิได้ตกลงยินยอมด้วย การนำทฤษฎีดังกล่าวมาปรับใช้กับทฤษฎีกฎหมายเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น นักนิติศาสตร์เห็นว่าบทบาทในเรื่องของเจตนาที่คู่สัญญาแสดงออกเพื่อทำสัญญากันได้ลดความสำคัญลงรูปแบบในการทำสัญญาได้เปลี่ยนแปลงไปใน ช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 สภาพเศรษฐกิจและสังคม ในด้านอุตสาหกรรม กิติ ธุรกิจการค้า กิติ ยังเป็นการประกอบธุรกิจแบบหัตถกรรมเป็นการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมแบบครอบครัว ความสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญา ไม่ว่าจะเป็นระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภคหรือนายจ้างกับลูกจ้างมีลักษณะใกล้ชิดกันและเป็นส่วนตัว สัญญาที่เกิดขึ้นจึงมีบรรยากาศของการเจรจาต่อรองเป็นส่วนสำคัญ ส่วนสิทธิและหน้าที่อื่นๆ ก็คงเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ภายหลังจากช่วงสงคราม โลกครั้งที่ 2 มีการปฏิวัติอุตสาหกรรม ฐานะของคู่สัญญาเปลี่ยนแปลงไปมาก การทำสัญญาในยุคระบบเศรษฐกิจเช่นนี้ส่วนใหญ่แล้วคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งมักมีสถานะทางเศรษฐกิจดีกว่าอีกฝ่ายหนึ่งเสมอ เช่น สัญญาระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภคหรือนายจ้างกับลูกจ้าง เป็นต้น ทำให้สัญญาที่เกิดขึ้นมีความได้เปรียบเสียเปรียบอย่างมาก คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งไม่อยู่ในฐานะที่จะต่อรองหรือกำหนดเนื้อหาของสัญญา เพื่อเกิดให้เกิดผลแห่งสัญญาได้ คงมีทางเลือกเดียวคือ มีความประสงค์ที่จะทำสัญญาหรือไม่เท่านั้น เช่น สัญญากู้เงินกับธนาคาร สัญญาจ้างงานสัญญาที่เกิดขึ้นใหม่นี้มักจะเรียกกันว่า สัญญามาตรฐาน (Standard Form Contract) หรือสัญญาสำเร็จรูป (Adhesion Contract)

การปล่อยให้เอกชนทำสัญญาตามความสมัครใจ อาจจะมีผลกระทบต่อสังคม รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้ามาแทรกแซงในการทำสัญญาบางอย่างของเอกชนที่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม เช่น สัญญาผูกมัด สัญญาประกันภัย สัญญาเช่าซื้อ อสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น ทฤษฎีกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองผู้บริโภค จึงไม่อาจนำหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนามาใช้บังคับได้ กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจำเป็นที่จะต้องละเลยหรือไม่ให้ความสำคัญต่อหลักกฎหมาย

ดังกล่าว และเหตุผลอีกประการหนึ่งที่ไม่อาจนำเอาทฤษฎีและหลักกฎหมาย ในเรื่องสัญญามาใช้บังคับในกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กล่าวคือ การทำสัญญาของเอกชนจะมีผลผูกพันเฉพาะคู่สัญญาเท่านั้น เว้นแต่เป็นการทำสัญญาเพื่อประโยชน์ของบุคคลภายนอก สำหรับกรณีของผู้บริโภคนั้น ผู้บริโภคมิได้บริโภคสินค้าหรือบริการ โดยอาศัยความสัมพันธ์ทางสัญญาเพียงอย่างเดียว ทั้งนี้เพราะการบริโภคสินค้าหรือบริการเป็นปรากฏการณ์ตามธรรมชาติของมนุษย์ซึ่งมิได้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขในสถานะทางสังคม (Status) ความสามารถของบุคคล (Capability) หรือข้อตกลงในทางนิติกรรมสัญญา<sup>13</sup> หากเกิดความเสียหายจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ และจำเป็นที่จะต้องมีการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภค และการนำหลักกฎหมายเรื่องสัญญามาใช้บังคับย่อมบังคับได้แต่เฉพาะคู่สัญญา คือ ผู้บริโภคกับผู้ผลิต หรือผู้ประกอบการเท่านั้น หากผู้บริโภคมิได้เป็นคู่สัญญาก็จะไม่ได้รับการชดเชยค่าเสียหาย หลักกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคในการคุ้มครองผู้บริโภค ดังนั้นแนวคิดของการคุ้มครองผู้บริโภคจึงปฏิเสธทฤษฎีเสรีภาพในการทำสัญญา และหลักความรับผิดชอบเฉพาะคู่สัญญาโดยสิ้นเชิง การบัญญัติกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจะต้องออกมาในรูปของการขยายความรับผิดชอบของผู้ขายไปสู่บุคคลอื่นๆ ที่มีผู้ใช้ซื้อ<sup>14</sup> อาจเป็นบุคคลในครอบครัวซึ่งมิใช่ผู้ซื้อหรือคู่สัญญา แต่ถ้าได้บริโภคสินค้านั้นแล้วเกิดความเสียหายขึ้น ก็จะต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งเป็นข้อยกเว้นหลักทฤษฎีนี้ด้วย

### 2.3.2 ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบในทางละเมิด

ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบในทางละเมิด เกิดขึ้นจากปรากฏการณ์ตามธรรมชาติของมนุษย์ที่อยู่รวมกันเป็นสังคม มีรัฐ มีผู้ปกครองรัฐ ซึ่งเห็นว่ากรณีที่บุคคลในสังคมฝ่าฝืนระเบียบหรือข้อกำหนดความประพฤติของสังคมที่รัฐกำหนดขึ้นแล้ว รัฐมีหน้าที่ที่เข้าไปดูแลด้วยการลงโทษผู้กระทำผิดนั้นในทางอาญา ส่วนผู้เสียหายที่ต้องเสียหายจากการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าว ควรมีสติที่จะได้รับการชดเชย เพื่อความเสียหายที่ตนได้รับ จึงเกิดหลักในเรื่องของสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน เพื่อความเสียหายจากการกระทำละเมิด

แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด ในระบบ Common Law มี 2 แนวทาง คือ แนวคิดก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 19 ถือว่าเมื่อมีความเสียหายต้องมีการชดเชยเยียวยา แนวความคิดดังกล่าวมีพื้นฐานมาจากหลักการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในอันที่จะไม่ทำให้เสียหาย<sup>15</sup> จะเห็นได้ว่าแนวความคิดดังกล่าวมุ่งตรงต่อการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคล

<sup>13</sup> สุขุม สุภนิตย์ ข (2548). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด. หน้า 9-10.

<sup>14</sup> แหล่งเดิม.

<sup>15</sup> แหล่งเดิม.

ไม่ว่าบุคคลนั้นจะจงใจกระทำหรือมิได้ใช้ความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะวิสัยเช่นนั้นพึงมีและอาจใช้ความระมัดระวังได้หรือไม่ก็ตาม หากมีการกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายต้องมีการชดใช้เยียวยา แนวความคิดดังกล่าวก่อให้เกิดทฤษฎีรับภัย (Theory of Risk) ซึ่งต่อมาพัฒนามาเป็นทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาด (Strict Liability) ซึ่งมีหลักอยู่ว่า บุคคลต้องรับผิดไม่ว่าจะจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ก็ตาม

ส่วนแนวคิดอีกด้านหนึ่งถือว่าความเสียหายนี้จะมีผู้รับผิดชอบชดใช้เยียวยา ให้ได้นั้นต้องเกิดจากการกระทำของบุคคล ซึ่งจงใจกระทำหรือกระทำลงโดยขาดความระมัดระวังเท่านั้น ทั้งนี้เพราะแนวความคิดนี้มีพื้นฐานมาจากหลักการคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลผู้กระทำมากกว่ามุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย<sup>16</sup> การชดใช้เยียวยาตามแนวความคิดนี้จึงต้องพิจารณาว่าผู้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือผู้กระทำนั้นได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นหรือไม่ หากมิได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อแล้วก็ไม่จำเป็นต้องชดใช้เยียวยาให้กับผู้เสียหาย แนวความคิดนี้ก่อให้เกิดทฤษฎีกฎหมายที่ว่าต้องมีความผิดจึงจะมีความรับผิดได้ (No Liability Without Fault หรือ Fault Theory)<sup>17</sup>

ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดในทางละเมิดตามแนวความคิดทั้งสองกรณีดังกล่าวได้นำมาใช้ตามยุคสมัยที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพของเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ดังจะเห็นได้จากก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 19 ผู้ปกครองรัฐได้เล็งเห็นถึงความสำคัญเกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของบุคคล ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดในทางละเมิด ได้ใช้ทฤษฎีรับภัย ซึ่งต่อมาพัฒนามาเป็นทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาด และทฤษฎีดังกล่าวได้รับการยอมรับจนกระทั่งถึงปลายคริสต์ ศตวรรษที่ 19 ต่อมาประชาชนได้รับอิทธิพลจากระบบเศรษฐกิจแบบการค้าอย่างเสรี และศาสนา ตลอดจนมีการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม หากให้ผู้ประกอบธุรกิจมีความรับผิดโดยไม่มี การพิสูจน์ความรับผิดแล้ว จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งจะทำให้ผู้ประกอบธุรกิจไม่กล้าที่จะลงทุน ย่อมมีผลกระทบไปถึงระบบเศรษฐกิจ ดังนั้นทฤษฎีกฎหมายที่จะเข้ามารองรับในระบบการค้าเสรีควรมีการพิสูจน์ความผิด จึงเกิดการนำทฤษฎี Fault Theory มาใช้บังคับ และเป็นที่ยอมรับจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

สำหรับประเทศไทยก็ได้นำทฤษฎีดังกล่าวมาใช้และบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่อมาเมื่อสังคมมีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้น การพิสูจน์ความรับผิดเกี่ยวกับการจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ความเสียหายเกิดจากการใช้เทคโนโลยีที่สลับซับซ้อนหรือกรรมวิธีการผลิตในระบบอุตสาหกรรม จึงทำให้นักนิติศาสตร์

<sup>16</sup> แหล่งเดิม.

<sup>17</sup> แหล่งเดิม.

มีความคิดเห็นว่าการใช้ทฤษฎี Fault Theory มาใช้ในกรณีดังกล่าวอาจจะไม่เหมาะสมกับความเจริญก้าวหน้าของสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเห็นร่วมกันว่าเมื่อระบบการค้าแบบเสรีได้มีการพัฒนาไปมากแล้ว มีการแข่งขันเกิดขึ้นระหว่างผู้ประกอบการด้วยกัน โดยมีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาช่วยในการผลิต ซึ่งจะทำให้เป็นการลดต้นทุนในการผลิตและทำให้ผู้ประกอบการสามารถประกอบธุรกิจอีกต่อไปได้ การแข่งขันทางการค้าดังกล่าว ทำให้มีกรรมวิธีในการผลิตสินค้ามีความสลับซับซ้อนมากขึ้นตามลำดับ ในกรณีที่สินค้าเกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภค ผู้บริโภคควรจะได้รับทราบข้อเท็จจริง แต่การที่จะได้รับการชดเชยเยียวยานั้น ผู้บริโภคจะต้องเป็นผู้ที่จะต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความบกพร่องในตัวสินค้า นับว่าเป็นการยากที่ผู้บริโภคจะพิสูจน์ได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าแทบจะเป็นไปไม่ได้ที่จะมีการพิสูจน์ให้ได้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเนื่องจากผู้บริโภคไม่มีความรู้ ความสามารถเพียงพอที่จะพิสูจน์ได้ว่า ผู้ผลิตมีความบกพร่องในสิ่งใด การพิสูจน์ความบกพร่องในการผลิตจึงไม่อยู่ในวิสัยที่ผู้บริโภคจะพิสูจน์ได้ ดังนั้นในการคุ้มครองผู้บริโภค จึงไม่อาจนำเอาทฤษฎี Fault Theory มาใช้บังคับอีกต่อไป จึงต้องนำทฤษฎีความรับผิดชอบมาใช้เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค แต่การนำทฤษฎีความรับผิดชอบมาใช้โดยไม่มีการแก้ไขปรับปรุงเงื่อนไขในการยกเว้นความรับผิด ย่อมไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการมีการพิสูจน์เพื่อยกเว้นความรับผิดได้ด้วย เช่น พิสูจน์ว่า ผู้บริโภคใช้สินค้านั้นโดยไม่ถูกวิธี ในกรณีที่มีคำอธิบายวิธีใช้หรือคำเตือนไว้แล้ว หรือพิสูจน์ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเกิดจากความประมาทเลินเล่อ หรือเป็นการบริโภคสินค้าที่ผิดปกติธรรมดาของผู้บริโภคเอง หรือความชำรุดบกพร่องมิได้มีอยู่ในขณะที่ผู้บริโภคซื้อสินค้าหรือผลิตภัณฑ์นั้น หากแต่เกิดความชำรุดบกพร่องขึ้น เพราะการกระทำของบุคคลอื่นซึ่งผู้ผลิตหาจำต้องรับผิดชอบ<sup>18</sup>

สำหรับประเทศไทยได้นำทฤษฎีความรับผิดชอบมาใช้ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 437 บัญญัติว่า บุคคลใดครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะอย่างใดๆ อันเกิดด้วยกำลังเครื่องจักรกล บุคคลนั้นจะต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่ยานพาหนะนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า การเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือเพราะความรับผิดของผู้ต้องเสียหายเอง เป็นต้น

## 2.4 ประวัติความเป็นมาของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกันตามสภาพของสังคมขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรม ซึ่งในอดีตสังคมอยู่ในลักษณะพึ่งพาอาศัยกันการค้าขายจะมีลักษณะเป็นการแลกเปลี่ยนสินค้ากัน การซื้อขายสินค้าเป็นไปอย่างเสรีและขั้นตอนในการ

<sup>18</sup> แหล่งเดิม.

ผลิตสินค้าจะเป็นแบบเรียบง่ายใช้ฝีมือและแรงงานคนและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ตามธรรมชาติ ไม่ว่าจะ เป็นเครื่องนุ่งห่มหรืออาหาร แม้แต่ยาสมุนไพรก็ตาม มนุษย์สามารถที่จะเรียนรู้ได้ ต่อมาสังคมมีการพัฒนาและมีการแบ่งงานกันทำ ผู้ที่มีฝีมือดีก็จะผลิตสินค้าขายให้แก่ผู้อื่น แต่ทุกคนก็ยังรู้ว่าสิ่งที่ผลิตขึ้นมานั้นทำขึ้นมาโดยกรรมวิธีใด ซึ่งสังคมในสมัยนั้น ความรู้ของผู้ประกอบธุรกิจกับผู้บริโภค จะมีความเท่าเทียมกัน แต่หลังจากที่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมมีการนำเครื่องจักรไอน้ำมาใช้ในการผลิตสินค้า ทำให้สามารถผลิตสินค้าได้มากขึ้นกว่าเดิมหลายเท่าตัว ทำให้ตลาดมีการขยายตัวมากขึ้นกว่าเดิม และทำให้แต่ละคนมีการแข่งขันในทางการค้า ทำให้เกิดระบบเศรษฐกิจเสรีและสังคมยอมรับเรื่องเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract) กล่าวคือ หากมีการทำสัญญากันขึ้นมากแล้วก็ต้องมีการบังคับให้เป็นไปตามสัญญาที่ทำกันไว้ ทุกคนจะต้องมีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของตน จึงเกิดหลักกฎหมายในเรื่องซื้อขายว่า “ผู้ซื้อต้องระวัง (Caveat Emptor หรือ Let the Buyer Beware)” กล่าวคือเมื่อผู้ซื้อสินค้าไม่ระมัดระวังตรวจสอบสินค้าตามสมควรในขณะที่รับมอบสินค้าจากผู้ขาย หากต่อมาปรากฏว่าสินค้าที่ซื้อมามีข้อบกพร่องเกิดขึ้น ผู้ซื้อก็ต้องรับเคราะห์ในความเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้ซื้อจะไปเรียกร้องค่าเสียหายเอาจากผู้ขายไม่ได้ ซึ่งหลักดังกล่าวนี้ก็ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 473 แต่ในปัจจุบันการผลิตสินค้ามีการนำความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้เพื่อแข่งขันกันในตลาด ผู้ประกอบธุรกิจแต่ละรายพยายามคิดหาหนทางในการผลิตสินค้าและบริการของตนที่มีกระบวนการผลิตที่มีความซับซ้อนมากขึ้นเรื่อยๆ จนทำให้ผู้ประกอบธุรกิจที่ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันตามไม่ทันและผู้บริโภคมักจะถูกเอารัดเอาเปรียบอยู่เสมอ ทำให้รัฐบาลของแต่ละประเทศต้องเข้ามาดูแลผู้บริโภค เนื่องจากความรู้ของผู้บริโภคไม่เท่าเทียมกับผู้ประกอบธุรกิจอีกต่อไป บางครั้งผู้บริโภคตกอยู่ในภาวะถูกแสวงหาประโยชน์จากผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ซื่อตรง จึงมีการนำกฎหมายเดิมที่ตราขึ้นบนพื้นฐานที่ผู้บริโภคมีความรู้เท่าเทียมกับผู้ประกอบธุรกิจจึงไม่มีความเป็นธรรมอีกต่อไป ดังนั้นหลักกฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่เดิมจึงต้องมีการแก้ไขปรับปรุงเพื่อช่วยเหลือผู้บริโภค ซึ่งเป็นฝ่ายที่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจบางรายให้ได้รับความเป็นธรรม รัฐจึงได้ตรากฎหมายเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่ผู้ซื้อต้องระมัดระวังเปลี่ยนมาเป็นผู้ขายต้องระวัง

#### 2.4.1 ประวัติความเป็นมาของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีประวัติศาสตร์และความเป็นมาอันยาวนานไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย วัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณี เริ่มตั้งแต่กรุงสุโขทัยเป็นราชธานี ซึ่งในสมัยนั้นได้รับความจากหลักศิลาจารึกมีระบบการพิจารณาคดีและรับเรื่องราวร้องทุกข์อยู่แล้ว ส่วนระบบการปกครองมีลักษณะแบบพ่อปกครองลูก ส่วนระบบศาล

ของไทยในอดีตได้ใช้กฎหมายตราสามดวงเป็นหลักในการพิจารณาคดีจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ประเทศไทยถูกคุกคามด้วยการล่าอาณานิคมของชาติตะวันตก เมื่อชาวตะวันตกเข้ามาอยู่ในประเทศไทย ไม่ยอมรับระบบกฎหมายและระบบศาลของไทย เนื่องจากไม่เป็นสากล จึงเกิดสนธิสัญญาสงวนสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ซึ่งสนธิสัญญาดังกล่าวเป็นปัญหาต่อความมั่นคงทางการเมืองและการปกครองของไทย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระราชดำริให้ปฏิรูประบบกฎหมายและระบบศาลของไทยก่อนเป็นอันดับแรก<sup>19</sup> พระองค์ทรงได้โปรดเกล้าให้ผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายจากต่างประเทศเข้ามารับราชการในประเทศไทย เพื่อให้ดำเนินการปฏิรูประบบกฎหมาย ซึ่งในขณะนั้นมีอยู่ด้วยกัน 2 ระบบ คือ ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) ซึ่งใช้อยู่ในประเทศอังกฤษ และระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law System) ที่ใช้อยู่ในภาคพื้นยุโรป พระองค์ทรงเล็งเห็นว่าระบบกฎหมายของไทยมีแนวโน้มไปในแนวทางระบบประมวลกฎหมายจึงทรงตัดสินใจพระทัยเลือกระบบประมวลกฎหมายมาใช้ในการปฏิรูปกฎหมายของไทย ต่อมาปี พ.ศ. 2477 รัฐบาลไทยได้แต่งตั้งให้ Georges Padoux นักกฎหมายชาวฝรั่งเศสเป็นที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย จึงเกิดประมวลกฎหมายฉบับแรกของไทยขึ้นมา คือ ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ซึ่งมีประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2451<sup>20</sup>

การคำนึงถึงสิทธิของผู้บริโภคในประเทศไทย เกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติहनน้ำนม พ.ศ. 2470 ต่อมาประเทศไทยได้มีการพัฒนาทางด้านการศึกษาระดับมัธยมศึกษา และการเมือง ความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศเริ่มเปลี่ยนแปลงจากสังคมชนบทมาเป็นสังคมเมือง กฎหมายที่มีอยู่เดิม เช่น ประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวนี้ แม้รัฐจะตราออกมาเพื่อป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดต่อสังคม และเยียวยาผู้ใช้ความเสียหายต่อผู้ที่ถูกระทำละเมิดหรือผิดสัญญาก็ตาม แต่เมื่อสภาพของสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไป การบริโภคสินค้าหรือบริการของประชาชนนับว่าเป็นเรื่องที่สำคัญ เนื่องจากผู้ประกอบธุรกิจบางคนอาจจะเอาเปรียบผู้บริโภค รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาดูแลผู้บริโภคในการบริโภคสินค้าหรือบริการให้เกิดความปลอดภัยและเป็นธรรม ดังนั้นรัฐจึงได้ตรากฎหมายขึ้นมาโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อปกป้องคุ้มครองและป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการบริโภคของประชาชนในประเทศ เช่น พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหาร พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติควบคุมการขายยา พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องสำอาง พ.ศ. 2517 เป็นต้น กฎหมายดังกล่าวบัญญัติให้รัฐมีอำนาจหน้าที่ในการ

<sup>19</sup> ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2544). หลักกฎหมายมหาชน. หน้า 86.

<sup>20</sup> แหล่งเดิม.

ควบคุมผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อกับเรื่องอุปโภคบริโภคของประชาชนจะต้องปฏิบัติตาม กฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ให้จดทะเบียนส่วนประกอบของผลิตภัณฑ์ทดสอบความปลอดภัย และหากมีการฝ่าฝืนจะต้องมีโทษทางอาญา แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้บัญญัติให้ผู้ประกอบการชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคในกรณีที่สินค้าหรือผลิตภัณฑ์เกิดความเสียหายขึ้น แก่ผู้บริโภค

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย เริ่มจากสภาสตรีแห่งประเทศไทยได้เห็นถึงความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริโภคสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ เพื่อให้เกิดความปลอดภัย ประหยัด และเป็นธรรม จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อศึกษาถึงปัญหาต่างๆ ของผู้บริโภค ต่อมาพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีได้เล็งเห็นความสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาก่อร่างกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค และเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อรัฐสภา และผ่านการพิจารณาเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2522 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 5 พฤษภาคม 2522 ต่อมาวันที่ 2 กรกฎาคม 2522 ได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นมาเป็นหน่วยงานสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี<sup>21</sup> ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เมื่อปีพ.ศ. 2541 โดยเพิ่มบทนิยามคำว่าสัญญาเข้าไปในมาตรา 3 ซึ่งคำว่าสัญญา หมายความว่า ความตกลงกันระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบการเพื่อซื้อและขายสินค้า หรือให้ และรับบริการ นอกจากนี้ยังได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา และการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านสัญญาตลอดจนคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาไว้ในกฎหมายฉบับนี้ ด้วย เนื่องจากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในส่วนที่เกี่ยวกับ องค์ประกอบของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและการบริหารงานคุ้มครองผู้บริโภคอันได้แก่ การตรวจตรากำกับดูแล และประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ในการให้ความ คุ้มครองแก่ผู้บริโภค ยังไม่เหมาะสม และโดยที่ในปัจจุบันปรากฏว่ามีผู้บริโภคเป็นจำนวนมากยังไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามที่กฎหมายเฉพาะว่าด้วยกรณัั้นๆ บัญญัติไว้มีประสิทธิภาพตลอดจน มีผู้บริโภคเป็นจำนวนมากร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญากับผู้ประกอบการ มากขึ้น สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าว เพื่อปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภค ปรับปรุงองค์การบริหารงานคุ้มครองผู้บริโภค คือ สำนักงานคณะกรรมการ ผู้บริโภคให้ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และปรับปรุง อำนาจของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการเสนอเรื่องให้

<sup>21</sup> สำนักคณะกรรมการงานคุ้มครองผู้บริโภค. (2550). สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคกับการคุ้มครอง ผู้บริโภค. หน้า 2.

นายกรัฐมนตรีพิจารณาออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัตินี้ได้ในกรณีจำเป็นหรือรีบด่วนให้เหมาะสม และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นตลอดจนเพิ่มบทบาทผู้ยุติกำหนดสิทธิและการคุ้มครองของผู้บริโภคที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาไว้โดยเฉพาะ และทั้งเป็นการสมควรปรับปรุงอัตราโทษเกี่ยวกับการกระทำผิดในเรื่องการโฆษณาและฉลากให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

#### 2.4.2 ประวัติความเป็นมาของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของต่างประเทศ

ประเทศต่างๆ แถบทวีปยุโรปก่อนที่จะมีการปฏิวัติอุตสาหกรรมจะมีการผลิตสินค้าโดยอาศัยวัตถุดิบจากธรรมชาติและใช้แรงงานทางด้านฝีมือ หากใครมีฝีมือดีก็สามารถที่จะผลิตสินค้าขายให้แก่ผู้อื่นได้ ซึ่งในขณะนั้นกรรมวิธีในการผลิตสินค้าต่างๆ ที่ใช้กันอยู่ในสังคมทุกคนสามารถทราบกรรมวิธีในการผลิตด้วยกันทั้งนั้น แต่จะแตกต่างกันแต่เฉพาะฝีมือเท่านั้น ต่อมาเมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไป ความรู้ทางด้านวิทยาการต่างๆ ก็มีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย รวมไปถึงกฎหมายด้วย ประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรปในศตวรรษที่ 16-17 ได้มีการค้าขายและมีการแข่งขันทางการค้ากันตลอดจนคิดค้นหาวิทยาการใหม่ๆ เข้ามา เนื่องจากในขณะนั้นกษัตริย์ให้การสนับสนุนบุคคลเพียงบางกลุ่มให้ทำการค้า ทำให้บุคคลฝ่ายที่เสียประโยชน์ไม่พอใจระบบการปกครองระบบบูรณาญาสิทธิราชย์ จึงเกิดแนวคิดแบบปัจเจกชนนิยม (Individualism) กล่าวคือ ทุกคนมีความเป็นอิสระในทางการค้า ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการปกครอง ต่อมาเมื่อมีการปฏิวัติอุตสาหกรรม (ค.ศ. 1760) ทำให้มีเครื่องจักรไอน้ำมาใช้ในการทำงานทำให้มีการผลิตสินค้าต่างๆ ได้มากขึ้นกว่าเดิมที่ใช้ฝีมือแรงงาน ผู้ประกอบธุรกิจมีความร่ำรวยและมีการแข่งขันทางการค้า ทำให้ตลาดมีการขยายตัว และทำให้เกิดระบบเศรษฐกิจเสรี (Laissez – Faire)

Adam Smith นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษได้เสนอทฤษฎีการแข่งขันอย่างเสรีไว้ในหนังสือ The wealth of nation จากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบบประชาธิปไตย โดยมีการประกาศอิสรภาพในประเทศสหรัฐอเมริกาและมีการปฏิวัติในฝรั่งเศส ในเวลาต่อมาเมื่อสังคมมีการพัฒนาจึงเกิดการยอมรับให้บุคคลมีเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of contract) ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้เป็นไปตามหลักปัจเจกชนนิยมที่ให้ทุกคนมีอิสระที่จะทำการสิ่งใดและมีความเสมอภาคกันทั้งในเรื่องของฐานะและความรู้ ทำให้ทุกคนมีหน้าที่ต้องรักษาผลประโยชน์ของตนเอง จึงเกิดหลักกฎหมาย (Caveat emptor หรือ Let the buyer beware) เนื่องจากในขณะนั้นความรู้ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายยังมีความแตกต่างกันไม่มากนัก ต่อมาเมื่อสังคมได้พัฒนาในเรื่องของเศรษฐกิจและวิทยาการทางด้านต่างๆ ไปอีกระดับหนึ่ง จึงทำให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ว่าระบบเศรษฐกิจดั้งเดิม (Classic Capitalism) มีข้อบกพร่องหากมีการแข่งขันกันโดยไม่มีการควบคุมจากรัฐ ก็จะทำให้เกิด

กิจการที่ผูกขาด (Monopoly) เนื่องจากกิจการขนาดเล็กต้องเลิกกิจการไปเพราะประสบกับภาวะที่ขาดทุน เมื่อมีกิจการที่ผูกขาดเกิดขึ้น ผู้ประกอบธุรกิจอาจจะมีการตั้งราคาเอาเปรียบผู้บริโภคได้ จึงเกิดแนวความคิดสวัสดิภาพทางสังคม (Social Welfare) เกิดขึ้น และรัฐจะต้องเข้ามาบีบบังคับในการเข้ามาดูแลประชาชนเพื่อไม่ให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจที่มีการผูกขาด

หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ประเทศต่างๆ เริ่มมีการออกกฎหมายมาควบคุมให้การแข่งขันกันทางการค้าเป็นไปอย่างเป็นธรรมมากขึ้น ตามแนวคิดเสรีเศรษฐกิจแบบใหม่ (Modern Capitalism) ซึ่งในช่วงนี้จะมีการเปลี่ยนแปลงทางธุรกิจอย่างเห็นได้ชัด เริ่มจากการเปลี่ยนแปลงจากเจ้าของธุรกิจคนเดียวมารวมตัวกันเป็นห้างหุ้นส่วนและบริษัท ทำให้ผู้ประกอบธุรกิจมีการแสวงหาความรู้ทางด้านวิทยาการต่างๆ มีการวิจัยและพัฒนาสินค้าตลอดจนใช้วัสดุสังเคราะห์แทนวัสดุธรรมชาติ จึงทำให้สินค้าต่างๆ ที่ผู้ประกอบธุรกิจผลิตออกมามีความสลับซับซ้อนตามวิทยาการสมัยใหม่ และมีการปกปิดความลับทางกรรมวิธีการผลิต แม้ผู้ประกอบธุรกิจสินค้าชนิดเดียวกันก็มีความรู้ไม่เท่าเทียมกัน ส่วนผู้ประกอบธุรกิจประเภทขายส่งและขายปลีกก็มีความรู้ลดหลั่นกันลงมา แต่สำหรับตัวผู้บริโภคจะไม่มีความรู้เกี่ยวกับรายละเอียดของสินค้า ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริโภครกับผู้ประกอบธุรกิจจึงอยู่บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกัน และผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะผู้เสียเปรียบ และได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้าและบริการ ด้วยเหตุดังกล่าวประเทศต่างๆ จึงได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) จะให้ความสนใจเกี่ยวกับคดีละเมิดที่ให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการใช้สินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่มีความชำรุดบกพร่องและผู้ผลิตมีหน้าที่ที่จะต้องควบคุมตรวจสอบไม่ให้เกิดความเสียหายขึ้น เพื่อไม่ให้สินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่ผลิตออกมาเป็นอันตรายต่อผู้บริโภคความรับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องละเมิด โดยปกติแล้วจะต้องมีความผูกพันในฐานะที่เป็นคู่สัญญามาก่อน จึงจะมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายได้ เช่น คดีระหว่าง Winter bottom กับ Wright (1842) ศาลพิพากษาว่าความเสียหายที่เกิดจากรถลากของกรมไปรษณีย์หักลงในขณะที่โจทก์บังคับรถอยู่ โจทก์ไม่มีสิทธิเรียกร้องจากจำเลยซึ่งเป็นคู่สัญญาตามสัญญาซื้อขายและซ่อมบำรุงกับกรมไปรษณีย์ได้ แม้จำเลยจะมีได้ทำตามสัญญาซ่อมบำรุง แต่โจทก์มิใช่คู่สัญญากับจำเลย จึงไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเรียกให้จำเลยรับผิดชอบ เพราะจำเลยประมาทเลินเล่อ<sup>22</sup> คดีนี้ศาลให้เหตุผลว่าผู้เสียหายจากการใช้ผลิตภัณฑ์ต้องมีความสัมพันธ์ทางสัญญาจึงจะเป็น โจทก์ฟ้องผู้ผลิตหรือผู้ขายให้รับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการใช้ผลิตภัณฑ์ได้ ต่อมาปลายศตวรรษที่ 19 แนวคำพิพากษาของศาลเริ่มมีแนวโน้มไปในทางคุ้มครองผู้เสียหายมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากคดีระหว่าง Thomas กับ Winchester (1852) จำเลยเป็นผู้ขายกลืนสังเคราะห์ปิดฉลาดผิด โดยปิดฉลาดขวดสารพิษว่าเป็น

<sup>22</sup> สุขุม ศุภนิษฐ์ ค (2539). คำอธิบายกฎหมายความรับผิดชอบในผลิตภัณฑ์. หน้า 23.

กลืนสังเคราะห์ เมื่อจำเลยขายขวดที่ปิดฉลากผิดให้แก่ผู้ขายยา โจทก์ซื้อขวดที่ปิดฉลากผิดไปจากผู้ขายยาไปใช้เกิดอาการแพ้อย่างรุนแรง โจทก์ฟ้องให้จำเลยผิด ศาลพิพากษาว่าจำเลยต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความประมาทเลินเล่อ ก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรงต่อชีวิต แม้จำเลยจะไม่มี ความสัมพันธ์ทางสัญญา กับโจทก์ก็ตาม<sup>23</sup> ต่อมาศาลในระบบกฎหมาย (Common law) ก็ได้มีการพิพากษา และวางหลักเกณฑ์เอาไว้ว่า แม้โจทก์กับจำเลยมิได้มีความสัมพันธ์ตามสัญญาก็ตาม ไม่เฉพาะแต่กรณีทรัพย์สินอันตรายโดยสภาพเท่านั้น แต่ให้หมายความรวมถึงทรัพย์สินซึ่งสามารถทำให้ชีวิตและร่างกายอาจเป็นอันตรายได้ หากผู้ผลิตประมาทเลินเล่อในการผลิต และทรัพย์สินนั้นเป็นที่คาดหมายได้ว่ามีการบริโภคกันเป็นจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นผู้ซื้อเองหรือผู้อื่น

นับตั้งแต่ ค.ศ. 1916 เป็นต้นมาหลักกฎหมายเดิมที่ให้ผู้ซื้อระวังในการซื้อสินค้าได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง โดยมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายบัญญัติให้ผู้ขายต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายที่มีผู้ซื้อโดยไม่ต้องอาศัยหลักนิติสัมพันธ์ (Privity Rule) เช่น Uniform Commercial Code ว่าด้วยซื้อขายของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น หรือคดีระหว่าง Donoghue กับ Stevenson ศาลสูงของประเทศอังกฤษ พิพากษาว่าจำเลยต้องรับผิดชอบในกรณีที่มีชากหอยเน่าเปื่อยอยู่ในขวดน้ำจิงที่โจทก์ซื้อจากร้านค้าเพื่อบริโภค เป็นเหตุให้โจทก์ป่วย แม้จำเลยจะไม่มีนิติสัมพันธ์ใดๆ กับโจทก์ก็ตาม จากแนวคำพิพากษาของศาลในระบบจารีตประเพณี (Common Law) และการบัญญัติกฎหมายเปลี่ยนแปลง หลักผู้ซื้อต้องระวังมาเป็นผู้ขายต้องระวังจึงเป็นที่มาของการบัญญัติกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศต่างๆ ในเวลาต่อมา โดยมีการขยายหลักความรับผิดชอบให้กว้างออกไป ไม่ถือหลักคู่กรณีในสัญญาเป็นสำคัญที่จะมีสิทธิเรียกร้องต่อกันกับให้นำเอาหลักข้อสันนิษฐานความรับผิดทางละเมิดที่ถือว่าผู้ประกอบธุรกิจอาจต้องรับผิดโดยไม่จำเป็นต้องมีความจงใจตามที่กฎหมายกำหนดนำมาใช้ในกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้น เนื่องจากบริโภคสินค้าหรือบริการ 24 ส่วนประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ก็ได้้นำแนวคิด และทฤษฎีดังกล่าวมาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ในทำนองเดียวกันกับประเทศในระบบกฎหมายจารีตประเพณี เช่น ประเทศเยอรมันและฝรั่งเศส เป็นต้น

#### 2.4.2.1 ประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์มีศาลพิเศษที่พิจารณาคดีระหว่างผู้บริโภค และผู้จำหน่าย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความรวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายน้อยในการหาข้อยุติ

ศาลพิเศษที่พิจารณาเกี่ยวข้องกับคดีผู้บริโภคตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 1985 โดยเป็นไปตามกฎหมายชื่อ “The Small Claims Tribunal Act” ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งใน

<sup>23</sup> แห่ลงเคิม.

<sup>24</sup> สุขุม สุภนิศย์ ก เล่มเคิม. หน้า 13.

“Subordinate Court” ของประเทศสิงคโปร์ เพื่อให้เป็นกลไกการระงับข้อพิพาท Small Claim คือไม่เกิน \$10,000 โดยโจทก์จะแยกฟ้องเป็นหลายคดีไม่ได้ เช่น จะแยกใบเสร็จรับเงินฟ้องเพื่อให้เป็น Small Claim ไม่ได้ แต่หากโจทก์ประสงค์จะเรียกร้องไม่เกินทุนทรัพย์สูงสุดเพื่อที่จะดำเนินคดีใน Small Claim Tribunal หรือลดทุนทรัพย์ที่เรียกร้องลง เช่นนี้สามารถทำได้ Small Claim Tribunal ของสิงคโปร์ จะเน้นหน้าที่ไกล่เกลี่ยมากโดยจะถือว่ามิหน้าที่หลักสองประการ คือ หน้าที่ไกล่เกลี่ยซึ่งหากทำไม่สำเร็จศาลจึงจะกลับมาทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี ดังนั้นองค์ประกอบสำคัญที่เด่นชัดของ Small Claim Tribunal คือ การใช้การไกล่เกลี่ยก่อนกระบวนการดำเนินคดีในศาล นอกจากนี้ ยังมีส่วนประกอบอื่นที่ช่วยองค์ประกอบหลักดังกล่าว เช่น การห้ามทนายดำเนินคดีแทนตัวความใน Tribunal ทั้งนี้ เพื่อให้ตัวความต้องเจรจาหรือข้อขัดแย้งกันโดยตรงโดยที่จะมีศาลหรือเจ้าพนักงานศาลคอยช่วยเหลือให้คำแนะนำ โดยในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับผู้บริโภคมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาความรวดเร็ว และราคาถูกในการหาข้อยุติของเรื่องที่ขัดแย้งกันระหว่างผู้บริโภค และผู้จำหน่าย โดยแรกเริ่มแล้วศาลพิเศษนี้มีอำนาจในการตัดสินในวงเงินไม่เกิน \$2,000 ต่อมาในปี 1995 ได้เพิ่มวงเงินเป็นไม่เกิน \$5,000 แต่สามารถเพิ่มขึ้นได้ถึง \$10,000 ถ้าคู่ความทั้งสองฝ่ายลงนามยินยอม

1) อำนาจในการพิจารณาคดีของศาลพิเศษที่พิจารณาเกี่ยวกับคดีผู้บริโภค การพิจารณาคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทในคดีประเภทนี้ จะกำหนดวงเงินไม่เกิน \$10,000 และจะต้องเกิดข้อพิพาทกันในเรื่องดังต่อไปนี้<sup>25</sup>

- (1) สัญญาสำหรับการซื้อสินค้า หรือ
- (2) สัญญาสำหรับการจัดหาบริการ หรือ
- (3) ความเสียหายในทรัพย์สินที่เกิดจากการกระทำละเมิด แต่ไม่รวมถึงความเสียหายที่เกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุทางรถยนต์

แต่ถ้าผู้เรียกร้องและผู้รับผิดชอบทำความตกลงกัน โดยลงนามทั้งสองฝ่าย อำนาจในการพิจารณาคดีอาจเพิ่มได้เป็น \$20,000 บาท นอกจากนี้ สิทธิเรียกร้องทั้งหลายจะต้องถูกยื่นหรือเข้าสู่ศาลพิเศษนี้ ภายใน 1 ปี นับจากวันที่เกิดสิทธิเรียกร้องนั้น

สำหรับค่าธรรมเนียมในการยื่นคำร้องเพื่อเสนอต่อศาลพิเศษที่พิจารณาเกี่ยวกับคดีผู้บริโภค คู่กรณีต้องจ่ายค่าธรรมเนียมในอัตราดังต่อไปนี้

<sup>25</sup> ปุณณะ จงนิมิตสถาพร. (2550). ระบบศาลและวิธีพิจารณาคดีเล็กน้อย (เอกสารการอบรมหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ 10, วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม). หน้า 18-26.

ตารางที่ 2.1 ค่าธรรมเนียมในการยื่นคำร้องเพื่อเสนอต่อศาลพิเศษที่พิจารณาเกี่ยวกับคดีผู้บริโภค

ประเภท	วงเงินไม่เกิน \$5,000	เกินกว่า \$5,000 แต่ไม่เกิน \$10,000	เกินกว่า \$10,000 แต่ไม่เกิน \$20,000
การซื้อเพื่อบริโภค	\$10	\$20	1% สิทธิเรียกร้อง
การซื้อเพื่อธุรกิจ	\$50	\$100	3% ของสิทธิเรียกร้อง

## 2) การพิจารณาคดี

การพิจารณาคดีเกี่ยวกับผู้บริโภคที่เรียกร้องสิทธินั้น เรียกว่า “Claimant” และผู้ที่ถูกเรียกร้อง เรียกว่า “Respondent” โดยที่ผู้ที่ถูกเรียกร้องสิทธิจะสามารถเรียกร้องต่อ “Claimant” ได้ ในการเรียกร้องเดียวกันสิ่งนี้จะเรียกว่า “Counterclaim” การเรียกร้องจะสามารถกระทำได้โดยยื่นคำร้องด้วยตนเองต่อศาลหรือส่งโทรสาร ซึ่งในปัจจุบันนี้กฎหมายของประเทศสิงคโปร์อนุญาตให้ผู้เรียกร้องสามารถยื่นสิทธิเรียกร้องโดยผ่านทางอินเทอร์เน็ตได้<sup>26</sup>

สำหรับวิธีการจ่ายเงินค่ายื่นคำร้องผ่านทางโทรสารสามารถชำระได้ด้วยตนเองหรือโดยทางไปรษณีย์ ถ้ามาชำระด้วยตนเองสามารถชำระได้ด้วยเงินสด เช็คขีดคร่อม หรือระบบ NETS ถ้าชำระทางไปรษณีย์จะชำระได้เพียงเช็คเท่านั้น และต้องเป็นเช็คที่ใช้ในท้องถิ่นเท่านั้น สำหรับเช็คขีดคร่อมต้องระบุส่งจ่าย “Registrar, Subordinate Courts” และจะต้องชำระเงินทั้งหมดภายใน 7 วันนับแต่วันที่ยื่นคำร้องนั้น

ในกรณีที่คู่กรณีที่เรียกร้องต่อบริษัทหรือธุรกิจต้องนำข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบริษัทหรือธุรกิจนั้นมาแสดง ซึ่งสามารถขอใช้บริการของ “Registry of Companies and Business” ซึ่งรู้จักในนาม “Accounting and Corporate Regulatory Authority” โดยเสียค่าธรรมเนียม \$5.00 จะทำการปรึกษาหรือประนีประนอม โดยถ้าตกลงกันได้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายลงนามในใบถอนการเรียกร้อง

ก่อนที่คดีจะเข้าสู่การพิจารณาคดีของศาลนั้น คู่กรณีจะต้องมีการปรึกษาหรือประนีประนอมต่อหน้า Registrar ก่อนซึ่งถ้าปัญหาดังกล่าวสามารถแก้ไขหรือตกลงกันได้ Registrar จะออก Consent Order ซึ่งจะมีผลผูกพันต่อผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด แต่ถ้าตกลงกันไม่ได้แล้ว คู่กรณีจะสามารถไปสู่การพิจารณาอีกชั้นต่อหน้า Referee ได้ หรือถ้าปัญหาดังกล่าวแก้ไขไม่ได้โดยการประนีประนอม ก็จะเข้าสู่การพิจารณาต่อหน้า Referee เช่นเดียวกัน

<sup>26</sup> แหล่งเดิม.

### 3) การอุทธรณ์

โดยหลักแล้ว Registrar จะมีอำนาจยุติคำร้องถ้าคำร้องนั้นอยู่นอกเหนืออำนาจของศาลพิเศษนี้ แต่คู่กรณียื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งในการยุติคำร้องตาม Section 17 (4) พระราชบัญญัติศาลพิเศษที่พิจารณาคดีเล็กน้อย Chapter 308 ซึ่งในการอุทธรณ์คำสั่งของ Registrar จะต้องยื่นคำร้องภายใน 1 เดือน หลังจากที่มิคำสั่งดังกล่าว โดยเสียค่าธรรมเนียมในการอุทธรณ์คำสั่ง \$20<sup>27</sup> สำหรับการพิจารณาต่อหน้า Referee นั้น คู่กรณีทั้งสองฝ่ายจะต้องทราบข้อเท็จจริงทั้งหมด โดยคู่กรณีทั้งสองฝ่ายจะต้องนำพยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือเข้ามาสนับสนุนคำกล่าวอ้างของตน ซึ่งพยานหลักฐานนั้นอาจเป็นพยานเอกสาร พยานวัตถุ หรือพยานบุคคลก็ได้ ในกรณีที่พยานไม่เต็มใจจะแสดงหลักฐานต่อศาล ก็สามารถขอให้ศาลเรียกได้ สำหรับเอกสารที่คู่กรณีนำมาแสดงต่อศาลนั้น คู่กรณีดังกล่าวจะต้องทำสำเนาเพื่อให้แก่คู่กรณีฝ่ายตรงข้ามด้วย โดยที่เอกสารต้นฉบับควรจะต้องนำส่งศาลเพื่อพิสูจน์ ซึ่งมีลักษณะที่คล้ายกับการพิจารณาคดีแพ่งของไทย ในกรณีการพิจารณาต่อหน้า Referee นั้น ผู้ที่เป็น Referee ที่จะทำการตัดสินได้จะต้องผ่านการคัดเลือกตามกฎหมาย และจะเป็นผู้พิพากษา Magistrate, District จาก Subordinate Courts และเนื่องจากคดีประเภทนี้ จะมีระยะเวลาการพิจารณาที่จำกัด จึงมีการกำหนดเป็นตารางสำหรับการพิจารณา ภายใน 1 สัปดาห์ และหลังจากผ่านการปรึกษาหรือประนีประนอมแล้ว ผู้ถูกฟ้องสามารถยื่นคำร้องเพื่อทำการ Counterclaim ต่อผู้ฟ้องได้ ซึ่งคล้ายกับการใช้สิทธิเรียกร้องนั่นเอง แต่ถ้าคู่กรณีมีความขัดแย้งกับบริษัทหรือห้างหุ้นส่วน ผู้แทนของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนดังกล่าวจะต้องมีจดหมายมอบอำนาจ ซึ่งจะต้องออกโดยผู้มีอำนาจในบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนั้น และจดหมายนั้นจะต้องระบุถึงการเรียกร้องดังกล่าว

อนึ่ง ถ้าผู้ใช้สิทธิเรียกร้อง หรือ Counterclaim ไม่มาปรากฏตัวในวันพิจารณา Referee ก็จะทำกรยกฟ้องในเรื่องดังกล่าว และ Referee จะพิจารณาจากคำร้องเดิมโดย Referee จะออกคำสั่งที่เหมาะสมแก่ผู้ถูกร้อง ซึ่งผู้ถูกร้องสามารถร้องขอให้ยกเลิกคำสั่งนั้นได้ภายใน 1 เดือนนับแต่วันที่มิคำสั่งดังกล่าว และถ้ามีการยกคำร้องตามคำร้องของผู้ถูกร้องแล้ว ผู้ใช้สิทธิเรียกร้องจะต้องไปดำเนินการไต่ถามคดีต่อหน้า Registrar ใหม่ได้อีกครั้ง แต่ถ้าคู่กรณีทั้งสองฝ่ายมาในวันพิจารณาของ Referee ก็จะมีกระบวนการที่จะพยายามให้คู่กรณีไต่ถามคดีปัญหาอีกครั้งหนึ่ง แต่ถ้ายังตกลงกันไม่ได้ Referee จะดำเนินการพิจารณาตามคำร้องดังกล่าวจากพยานหลักฐานที่ส่งให้โดยคู่กรณี หลังจาก Referee ก็จะใช้ดุลยพินิจออกคำสั่งที่เหมาะสม และคำสั่งนั้นจะมีผลผูกพันต่อคู่กรณีด้วย

<sup>27</sup> แหล่งเดิม.

#### 4) การบังคับตามคำสั่งของศาล

คำสั่งของศาลที่กำหนดให้ผู้กระทำความผิดนั้น ออกโดย Magistrates Court ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้บังคับคดี ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือฝ่ายที่แพ้คดีไม่สามารถจ่ายเงินตามคำสั่งให้จ่ายเงินนั้นได้ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาก็จะต้องใช้หมายเพื่อทำการยึดและขายอสังหาริมทรัพย์ของลูกหนี้ สำหรับหมายยึดและขายนี้จะถูกออกโดยศาล ซึ่งเจ้าพนักงาน (Bailiff) ก็จะทำการยึดทรัพย์ที่เคลื่อนย้ายได้ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาและเตรียมการขายทอดตลาดทรัพย์ที่ยึดมาได้ หลังจากหักค่าบริการและค่าใช้จ่ายในการยึดแล้ว มีเจ้าพนักงานเป็นเจ้าหน้าที่ที่ได้รับอำนาจจากศาลให้ยึดทรัพย์ โดยกระทำการอยู่ภายใต้หมายยึดและขาย ซึ่งในกระบวนการบังคับคดีของประเทศสิงคโปร์ ก็มีลักษณะที่คล้ายๆ กับประเทศไทย แต่มีขั้นตอนการบังคับคดีให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสามารถได้รับชดเชยเยียวยาที่รวดเร็วกว่า

สำหรับขั้นตอนก่อนที่จะบังคับคดีตามหมาย โจทก์ต้องตรวจสอบและยืนยันสิ่งดังต่อไปนี้<sup>28</sup>

- (1) จำนวนหนี้ที่ยังไม่ได้ชำระตามคำพิพากษา โดยเฉพาะถ้ามีหนี้บางส่วนที่ลูกหนี้ได้ชำระไปบ้างแล้ว
- (2) ลูกหนี้ถูกบังคับคดีตามคำพิพากษาด้วยคดีอื่นอยู่ก่อนหรือไม่
- (3) สถานะทางการเงินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาว่าอยู่ในสถานะล้มละลายหรือไม่
- (4) ทรัพย์สินที่มีค่าอื่นๆ ของลูกหนี้ที่เข้าข่ายการถูกยึดทรัพย์
- (5) หลักฐานที่ระบุว่าทรัพย์ที่ยึดมานั้นเป็นของลูกหนี้จริงๆ มิใช่ของบุคคลภายนอก

สำหรับขั้นตอนหลังจากออกเลขหมายยึดและขายทอดตลาดทรัพย์เจ้าพนักงานจะกำหนดวันที่จะบังคับคดีตามหมายยึดและขายทอดตลาดทรัพย์ ซึ่งโจทก์จะได้รับกำหนดการดังกล่าวทางไปรษณีย์ของตนได้ ตัวแทนนั้นจะต้องมีหนังสือมอบอำนาจให้ทำการแทนจากโจทก์ด้วย

#### 2.4.2.2 ประเทศเยอรมัน

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเกิดจากการรวมตัวของประเทศเยอรมันตะวันตกที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และประเทศเยอรมันตะวันออกที่มีการปกครองระบอบสังคมนิยม หลังยุคสงครามเย็นสิ้นสุดลง แต่เนื่องจากกฎหมายของประเทศเยอรมันตะวันออกเป็นกฎหมายในระบอบสังคมนิยม ซึ่งกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นการวางแผนจาก

<sup>28</sup> แหล่งเดิม.

ส่วนกลางที่รัฐเป็นผู้กำหนด แต่ในส่วนของประเทศเยอรมันตะวันตกที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น แนวคิดของระบบเศรษฐกิจถูกกำหนดบทบาทการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐโดยรัฐธรรมนูญแห่งเยอรมันตะวันตกนั้นได้กำหนดกรอบของระบบเศรษฐกิจไว้ว่า จะต้องไม่เป็นแบบเสรีนิยมที่รัฐจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกระบวนการทางเศรษฐกิจเลย หรือจะต้องไม่เป็นแบบสังคมนิยมที่มีการวางแผนจากส่วนกลางเพียงอย่างเดียว เพราะหลักสังคมนิยมในรัฐธรรมนูญเยอรมันได้ให้หลักประกันความชอบธรรมในการที่รัฐจะเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้เฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเป็นธรรมในสังคม โดยกำหนดเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องชดเชยหรือสร้างสังคมที่มีความเสมอภาคกันด้วย นอกจากหลักสังคมนิยมแล้วในทางทฤษฎีกฎหมายเยอรมัน กระบวนการแทรกแซงทางเศรษฐกิจยังถูกกำหนดด้วยรัฐธรรมนูญทางเศรษฐกิจของประชาคมยุโรป ซึ่งถือเสมือนเป็นกฎหมายพื้นฐานของเยอรมันด้วย

### 1) แนวคิดและที่มาเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศเยอรมัน

รัฐธรรมนูญไวมาร์ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้บัญญัติระเบียบแห่งชาติทางเศรษฐกิจจกต้องสอดคล้องด้วยหลักความเป็นธรรม และภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าวเสรีภาพทางเศรษฐกิจของบุคคลจกต้องได้รับความคุ้มครอง<sup>29</sup> นอกจากนี้ในกฎหมายพื้นฐานของเยอรมันยังมีการกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานในการประกอบอาชีพ เสรีภาพในการเข้าเป็นหุ้นส่วน<sup>30</sup> แนวความคิดในการคุ้มครองผู้บริโภค หรือการยอมรับหลักการให้รัฐเข้ามาแทรกแซงการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนในการคุ้มครองผู้บริโภค นั้น จะเห็นได้จากการตรากฎหมายป้องกันการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้า ชื่อย่อ UWG ในปี ค.ศ. 1909 ซึ่งถือเป็นกฎหมายพื้นฐานทางการแข่งขันทางการค้าเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและมีความสำคัญต่อการคุ้มครองผู้บริโภคของเยอรมันด้วย เพราะนอกจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าว จะเพื่อควบคุมการแข่งขันทางเศรษฐกิจแล้ว ในแต่ละมาตรา (Article) ยังมีการกำหนดถึงการควบคุมสรประกอบธุรกิจด้านต่างๆ เช่น Article 1 บุคคลใดดำเนินธุรกิจที่เป็นการแข่งขันอันขัดต่อศีลธรรมอันดี ถือเป็นการกระทำความผิดและต้องชดใช้ความเสียหาย Article 2-3 กล่าวถึงผู้บริโภคในความเป็นนามีปรากฏในกฎหมายดังกล่าว ใน article a จึงพอสรุปสาระสำคัญของ UWG ได้ว่า

(1) ควบคุมการแข่งขันทางการค้าอันไม่เป็นธรรมในลักษณะทั่วไป หรือการขายสินค้าในรูปแบบต่างๆ เช่น การขายแบบที่เรียกว่า “ ล้างสต็อก ” (Clearance Sales) ใน Article 8

<sup>29</sup> บุญศรี มีองคค์อุโฆษ ก (2538). กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน. หน้า 51

<sup>30</sup> ปณิธาน ช่อผูก. (2549). อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522: ศึกษากรณีการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค. หน้า 19.

(2) ควบคุมการกระทำที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค เช่น การโฆษณาอันเป็นเท็จหรือเกินความจริงใน Article 2-3 เป็นต้น

อาจกล่าวได้ว่ากฎหมาย UWG มีวัตถุประสงค์ที่ต้องการสร้างมาตรฐานทางการผลิตและจำหน่ายสินค้า ตลอดจนมาตรฐานทางการโฆษณา และจรรยาบรรณของผู้ประกอบธุรกิจในการแข่งขันกันประกอบธุรกิจ ต่อมาเมื่อการประกอบธุรกิจเจริญก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว ทำให้มีบางกรณีที่กฎหมาย UWG ไม่สามารถเข้าไปควบคุมได้ จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย UWG

ในปี ค.ศ. 1966 ให้ทันสมัย เพื่ออุดช่องว่างและทางลัดตลอดในการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจ ตลอดจนควบคุมการโฆษณาและกำหนดมาตรฐานแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการโฆษณาให้รัดกุมยิ่งขึ้นด้วย นอกจากกฎหมาย UWG แล้ว ยังมีกฎหมายอีกฉบับที่ชื่อว่า กฎหมายป้องกันการจำกัดการแข่งขันทางเศรษฐกิจ (Gesetz Gegen Unlauterem Wettbewerbs beschränkungen) หรือชื่อย่อ GWB กฎหมายฉบับนี้มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันว่าในระบบเศรษฐกิจเยอรมันนั้น จะมีการแข่งขันได้<sup>31</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายป้องกันการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้าเป็นกฎหมายหลักในการคุ้มครองผู้บริโภคของเยอรมันก็ว่าได้

## 2) การฟ้องคดีให้ผู้ประกอบธุรกิจรับผิดชอบในกฎหมายของประเทศเยอรมัน

ความรับผิดชอบอันเกิดจากการชำรุดบกพร่องของสินค้าตามกฎหมายเยอรมันมิได้มีการบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ คงเป็นไปตามหลักทั่วไปที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน (BGB) ว่าด้วยความรับผิดชอบในทางสัญญาและในทางละเมิด

### (1) หลักความรับผิดชอบในทางสัญญา (Contractual Liability)

ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันบัญญัติหลักความรับผิดชอบตามสัญญาไว้ตามหลัก Warranty หรือการรับประกันสินค้าตามมาตรา 459 BGB ว่า ผู้ขายย่อมรับประกันว่าสินค้าที่ขายนั้นปราศจากความชำรุดบกพร่อง ซึ่งอาจทำให้เสื่อมราคาหรือความเหมาะสมแก่ประโยชน์อันมุ่งจะใช้เป็นปกติหรือประโยชน์ที่มุ่งหมายโดยสัญญาโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย ถ้าสินค้านั้นชำรุดบกพร่องตามมาตรา 462 BGB ก็ให้สิทธิผู้ซื้อที่จะเลิกสัญญาแล้วคืนสินค้าและเรียกเงินคืนหรืออาจใช้สิทธิลดราคาหรือเปลี่ยนสินค้าใหม่แทนก็ได้ตามมาตรา 377 ผู้ซื้อที่มีหน้าที่จะต้องตรวจสอบสินค้าที่ส่งมอบ เมื่อพบความชำรุดบกพร่องที่เห็นประจักษ์ต้องบอกกล่าวทันที มิฉะนั้นถือว่าผู้ซื้อยอมรับในคุณภาพของสินค้านั้นแล้ว ผู้ซื้อจึงหมดโอกาสในการบังคับตามคำรับประกันนั้น ตามมาตรา 463 ถ้าผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายรับประกันในคุณภาพของสินค้าหรือความเหมาะสม

<sup>31</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ ข (2531, มีนาคม). “กฎหมายป้องกันการจำกัดการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศเยอรมัน.” วารสารนิติศาสตร์, 18, 1. หน้า 64.

ของสินค้าเพื่อวัตถุประสงค์ใดๆ ไว้โดยเฉพาะหากสินค้านั้นไม่เป็นไปตามที่รับประกัน ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายต้องรับผิดชอบโดยไม่ต้องพิจารณาถึงความประมาทเลินเล่อของผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายและเป็นความรับผิดชอบโดยตรงและอาจต้องรับผิดชอบถึงความเสียหายอันเกิดจากเหตุดังกล่าวด้วย ถ้าความเสียหายนั้นเกิดจากสินค้านั้นขาดคุณสมบัติหรือไม่มีคุณภาพตามที่ผู้ผลิตได้รับประกันหรือบรรยายไว้เกี่ยวกับสรรพคุณของสินค้าและพฤติกรรมอื่นๆ ที่ถือว่าการรับประกันคุณภาพของสินค้าโดยปริยาย หากสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ขาดคุณภาพเช่นนั้นผู้เสียหายย่อมเรียกร้องได้

ตามกฎหมายเยอรมัน ในกรณีทั่วไปผู้ขายไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เป็นผลสืบเนื่อง (Consequential Damages) เว้นแต่ผู้ซื้อสามารถพิสูจน์ได้ว่า ความเสียหายได้เกิดขึ้นเพราะความผิดของผู้ขาย หรือผู้ขายได้ให้การรับประกันไว้โดยชัดแจ้ง อย่างไรก็ตาม ศาลและนักกฎหมายเยอรมันได้พยายามขยายความคุ้มครองตามหลักสัญญาให้ครอบคลุมไปถึงผู้บริโภคที่ได้รับบาดเจ็บจากสินค้าที่ชำรุดบกพร่อง แต่ไม่มีนิติสัมพันธ์กับผู้จำหน่ายหรือผู้ผลิต โดยถือว่าผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้บริโภค หรือโดยถือว่าผู้บริโภคเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากสัญญาเพื่อบุคคลที่สาม (Third Party Beneficiary) แต่แนวความคิดดังกล่าวนี้ยังไม่เป็นที่ยอมรับ ฉะนั้นจึงต้องไปว่ากล่าวกันตามหลักความรับผิดในทางละเมิด

สำหรับภาระการพิสูจน์โดยหลักความรับผิดตามสัญญาตกอยู่กับโจทก์ที่จะต้องพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงที่จำเป็นในการตั้งหลักฐานแห่งสิทธิฟ้องร้องของตน โดยโจทก์ต้องพิสูจน์ถึงความเสียหายของตน การผิดสัญญาของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง และความสัมพันธ์ระหว่างเหตุแห่งการกระทำของจำเลยและความเสียหายของโจทก์<sup>32</sup> อย่างไรก็ตามในความผิดเกี่ยวกับสินค้าฝ่ายโจทก์มักไม่มีข้อมูลมากพอที่จะพิสูจน์ให้เห็นได้ว่า ความชำรุดบกพร่องของสินค้าเกิดขึ้นได้อย่างไร ในขั้นตอนใด เพราะผู้ผลิตได้มีการจัดองค์กรในทางธุรกิจของตนอย่างมีระบบ การที่จะให้โจทก์ นำสืบว่ามีความชำรุดบกพร่องเกิดขึ้นในขั้นตอนใดของการผลิตจึงเป็นเรื่องยาก ดังนั้นถ้าพยาน หลักฐานฟังได้ว่าสินค้านั้นมีความชำรุดบกพร่อง ศาลเยอรมันก็ให้สันนิษฐานว่าเป็นความประมาทเลินเล่อของผู้ผลิต เนื่องจากเห็นว่าเหตุแห่งการชำรุดบกพร่องอยู่ในความควบคุมดูแลของผู้ผลิต ผู้ผลิตอยู่ในฐานะที่จะอธิบายถึงความชำรุดบกพร่องได้ดีกว่าโจทก์ ฉะนั้นภาระการพิสูจน์ถึงความประมาทเลินเล่อของคดีเช่นนี้จึงกลับไปอยู่ที่ฝ่ายจำเลยเป็นผู้พิสูจน์<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Bernhard Von Braunschweig. (1981). **Product Liability: a Manual of Practice.** p. 12

<sup>33</sup> Ibid.

แม้โจทก์จะได้รับประโยชน์จากการผลักภาระการพิสูจน์ในคดีความรับผิดชอบอันเกิดจากสินค้าแต่คงได้รับประโยชน์เฉพาะในคดีที่ฟ้องผู้ผลิตเท่านั้น ส่วนคดีที่ฟ้องผู้จำหน่ายศาลเยอรมันคงถือตามหลักภาระการพิสูจน์ความรับผิดชอบในคดีธรรมดาทั่วไป

## (2) หลักความรับผิดชอบในทางละเมิด

ได้แก่ ความรับผิดชอบตามหลักทั่วไปของประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ตั้งแต่มาตรา 823 เป็นต้นไป ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของ Fault Theory เมื่อนำหลักความรับผิดชอบดังกล่าวมาใช้กับกรณีการบริโภคสินค้าและบริการ โจทก์มีภาระที่จะต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าสินค้านั้นชำรุดบกพร่องและเป็นเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหาย ซึ่งจะมีความสัมพันธ์ระหว่างเหตุกับผลด้วย โดยสิ่งสำคัญที่โจทก์จะต้องพิสูจน์สำหรับความผิดในทางละเมิด ก็คือ การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลยหรือผู้ผลิต ซึ่งเป็นเรื่องยากมากสำหรับโจทก์ที่จะพิสูจน์ได้เช่นนั้น เนื่องจากโครงสร้างของการผลิตในทางอุตสาหกรรมโดยทั่วไปแล้วมีความสลับซับซ้อนมาก ยากที่โจทก์จะพิสูจน์ได้ว่าเกิดจากความผิดพลาดในกระบวนการขั้นตอนใด และสิ่งนี้ก็อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้ผลิตโดยเฉพาะ โจทก์ไม่สามารถตรวจสอบรู้ได้ ดังนั้นเพื่อที่จะคุ้มครองผู้บริโภคจากปัญหานี้จึงเกิดหลักปฏิบัติของศาลเยอรมันที่สันนิษฐานว่า ความผิดอยู่ที่ฝ่ายผู้ผลิต หากพยานหลักฐานฟังได้ว่ามีการชำรุดบกพร่องเกิดขึ้น ซึ่งเป็นสาเหตุทำให้เกิดความเสียหายนั้น ผลก็คือผู้ผลิตมีหน้าที่ในการนำสืบหักล้างข้อสันนิษฐานนี้

ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันได้บัญญัติความรับผิดชอบในทางละเมิดไว้ตั้งแต่มาตรา 823 โดยวรรคแรกได้วางหลักความรับผิดชอบสำหรับการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์ที่มุ่งหมายจะคุ้มครองอื่นๆ แต่อย่างไรก็ตาม มาตรานี้ไม่ได้บัญญัติให้คุ้มครองถึงความเสียหายทางเศรษฐกิจ ความรับผิดชอบตามมาตรา 823 นี้จึงเป็นความรับผิดชอบเพื่อความผิดของผู้กระทำละเมิดเองซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการกระทำละเมิดตามมาตรา 420 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย

ความรับผิดชอบของผู้ผลิตในปัจจุบัน ส่วนมากอาศัยข้อตำหนิว่าผู้ผลิตมีความผิดในการจัดการเกี่ยวกับการผลิต และในการควบคุมคุณภาพของผลิตภัณฑ์ก่อนนำออกจำหน่ายไปยังผู้บริโภค ทั้งนี้โดยอาศัยหลักความรับผิดชอบเพื่อการกระทำของตนเอง ซึ่งได้รับการรับรองเป็นครั้งแรกในคำพิพากษาของศาลสูงแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันในคดีโรคระบาดไก้ (Huberpestfall) เมื่อปี 1986 ซึ่งปรากฏว่า วัคซีนป้องกันโรคระบาดไก้ที่จำหน่ายไปโดยไม่ได้มีการฆ่าเชื้ออย่างถูกต้องเพียงพอ ทำให้เชื้อโรคระบาดที่ใช่เป็นวัคซีนยังมีฤทธิ์รุนแรงอยู่ เมื่อโจทก์นำมาฉีดให้ไก่ ทำให้ไก่โจทก์ตายไปถึงสี่พันกว่าตัวภายในเวลาไม่กี่วัน ปรากฏว่าวัคซีนนี้เป็นพิษอยู่ตั้งแต่ก่อนนำออกจำหน่ายแล้วแต่ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าการฉีดวัคซีนนี้เป็นพิษเกิดขึ้น ได้อย่างไร

ศาลได้พิพากษาให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่โจทก์ตามมาตรา 823 วรรคแรก<sup>34</sup> โดยศาลวินิจฉัยว่า ถ้าโจทก์สามารถพิสูจน์ได้ว่า วัคซีนนั้นเป็นพิษตั้งแต่ก่อนออกจำหน่ายและความชำรุดบกพร่องนั้นเพียงพอที่จะทำให้เกิดความเสียหายได้แล้ว ภาระในการพิสูจน์จะถูกผลักไปสู่จำเลย ซึ่งเป็นผู้ผลิตที่จะต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าตนมิได้ผิด เนื่องจากผู้ผลิตเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดข้อเท็จจริงและรู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการผลิตตั้งแต่ต้นและเป็นไปไม่ได้ที่จะให้ผู้เสียหายที่ไม่รู้ข้อเท็จจริงเหล่านี้เป็นผู้พิสูจน์ถึงสาเหตุของความชำรุดบกพร่องว่าเกิดขึ้นในขั้นตอนใด จากคำพิพากษาคดีนี้จึงเป็นการวางหลักว่า เมื่อผลิตภัณฑ์ที่ผลิตขึ้นนั้นชำรุดบกพร่อง ผู้ผลิตย่อมมีหน้าที่นำสืบให้เห็นว่าความชำรุดบกพร่องนั้นเป็นพฤติกรรมที่ผู้ผลิตไม่ต้องรับผิดชอบ และหลักดังกล่าวยังใช้ได้กับกรณีความผิดตามมาตรา 823 วรรคสอง ในกรณีความรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดแต่การฝ่าฝืนข้อบังคับแห่งกฎหมายอันมีที่ประสงค์เพื่อจะยกฟ้องบุคคลอื่น ผู้ฝ่าฝืนมีภาระการพิสูจน์ว่าความเสียหายมิได้เกิดจากความผิดของตน อย่างไรก็ตาม การกลับภาระการพิสูจน์คงใช้เฉพาะกับกรณีที่ผู้ผลิตถูกฟ้องเท่านั้น ในกรณีที่ผู้จำหน่ายถูกฟ้องภาระการพิสูจน์ยังคงเป็นไปตามหลักธรรมดาที่โจทก์ต้องมีภาระการพิสูจน์

บทบัญญัติเรื่องความรับผิดชอบเด็ดขาด (Strict Liability) ของเยอรมันจะปรากฏอยู่ในกฎหมายเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์ยา ค.ศ. 1976 (Drugs Act) พระราชบัญญัติการพลังงานปรมาณู ค.ศ. 1976 (Atomic Energy Act) และแม้ตามหลักกฎหมายของเยอรมันจะมีการนำเอาหลักการการพิสูจน์มาใช้ผ่อนคลายเป็นการนำสืบของโจทก์ และนำหลักความรับผิดชอบเด็ดขาดมาใช้ในกฎหมายเฉพาะแล้ว แต่นักกฎหมายเยอรมันยังเห็นว่ามาตรการดังกล่าวยังไม่เพียงพอในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค และเห็นว่าควรนำหลักความรับผิดชอบเด็ดขาดมาใช้กับคดีสินค้าชำรุดบกพร่องในกรณีต่างๆ ไปด้วย โดยเฉพาะในกรณีสินค้าที่มีอันตรายอันเกิดจากการพัฒนาสินค้านั้น (Development Dangers) เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับความคุ้มครองและสามารถเรียกค่าเสียหายได้อย่างจริงจังยิ่งขึ้น

#### 2.4.2.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาได้รับการยอมรับจากหลายประเทศว่า เป็นประเทศที่ประชาชนมีการตื่นตัวในด้าน “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” เมื่อใดก็ตามที่เกิดการละเมิดสิทธิโดยเฉพาะสิทธิของผู้บริโภค ชาวอเมริกันจะรวมตัวกันหรือแสดงออกเพื่อให้ผู้ประกอบการรับผิดชอบ ดังจะเห็นได้จากการที่สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่ประชาชนฟ้องร้องบริษัทผู้ผลิตบุหรี่ปรับเงินจากการชดใช้ในจำนวนเงินที่สูงมาก เนื่องจากระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกามีรูปแบบของกฎหมายใน

<sup>34</sup> วูล์ฟกัง ไซร์เซอร์ ฟองมาร์แชลล์. (2531, มีนาคม). “ความรับผิดชอบเพื่อผลิตภัณฑ์: ข้อคิดบางประการในแง่กฎหมายเปรียบเทียบ.” วาสารนิติศาสตร์, 18, 2. หน้า 172-173.

ระบบ Common Law ที่ยึดถือแนวคำพิพากษาของศาลเป็นหลักในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

### 1) แนวคิดและที่มาเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศสหรัฐอเมริกา

แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นกล่าวได้ว่าผูกพันเรื่อง “สิทธิ” ของประชาชนเป็นพื้นฐานหลัก<sup>35</sup> ที่เป็นเช่นนี้เพราะจากประวัติศาสตร์ของชนชาติอเมริกานั้นมีความผูกพันกับเรื่องของ “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” เนื่องจากต้องผ่านการต่อสู้จนได้รับเอกราช

สิทธิของผู้บริโภคในความเข้าใจของชาวอเมริกันแสดงออกทางรูปธรรมโดยการรวมกันเพื่อสิทธิเรียกร้อง (Active) ให้ผู้มีส่วนรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการบริโภคแก้ปัญหาได้เป็นการรอคอยฝ่ายเดียวโดยถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐทั้งหมด ระบบการค้าของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นระบบการค้าเสรี (Free Trade) จนถือได้ว่าเป็นผู้นำแนวคิดเศรษฐกิจแบบทุนนิยมในปัจจุบัน ประชาชนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพอย่างเต็มที่ภายใต้กรอบของกฎหมายในการประกอบอาชีพ และจากการที่สหรัฐอเมริกามีรูปแบบการปกครองในลักษณะของสหรัฐ (Federalism) จึงมีรัฐบาลท้องถิ่นหรือที่เรียกว่ารัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหรัฐ ซึ่งรัฐบาลมลรัฐก็สามารถจะบัญญัติกฎหมายมาเพื่อบังคับใช้กับประชาชนในรัฐนั้นๆ ได้ ทั้งนี้รูปแบบการปกครองของสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาแห่งกฎหมาย (The Spirit of Law) หรือ (l' Esprit des Lois) ซึ่งมองตลึงเอเห็นรูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดนั้น รัฐบาลต้องมีการแบ่งแยกอำนาจปกครองเป็น 3 อำนาจนี้ จะต้องคอยตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกัน (Check and Balance) ซึ่งรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาก็ได้กำหนดให้ทั้งรัฐบาลสหรัฐและรัฐบาลมลรัฐมีรูปแบบการปกครองในลักษณะการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยเหมือนกัน ดังนั้นระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกาจึงมีกฎหมายที่ใช้บังคับกับประชาชน 2 ระดับ คือ กฎหมายของสหรัฐที่ออกโดยสภากรองเกรส (Congress) หรือรัฐสภาแห่งชาติ อันมีตัวแทนจากมลรัฐต่างๆ ของสหรัฐอเมริกาซึ่งกฎหมายออกโดยสภากรองเกรสนั้นใช้กับประชาชนทุกคนในสหรัฐอเมริกาและกฎหมายระดับมลรัฐให้อำนาจรัฐบาลมลรัฐออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองหรือดูแลพลเมือง



<sup>35</sup> ปณิธาน ช่อผุก. เล่มเดิม. หน้า 19.

## 2) การฟ้องคดีให้ผู้ประกอบธุรกิจรับผิดชอบในกฎหมายของกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>36</sup>

ประเทศสหรัฐอเมริกาเกิดจากการรวมตัวของมลรัฐต่างๆ ซึ่งมีอิสระในการบัญญัติกฎหมายและพิจารณาพิพากษาคดี กฎหมายที่ใช้ในการดำเนินคดีเรียกร้อยค่าเสียหายอันเกิดจากสินค้าและบริการของสหรัฐอเมริกา จึงมีความแตกต่างกันไป ในแต่ละมลรัฐ แต่โดยสรุปจะต้องอยู่บนทฤษฎีความรับผิดที่สำคัญ 3 ทฤษฎี คือ

### (1) ทฤษฎีละเมิดโดยประมาทเลินเล่อ (Negligence)

ในศตวรรษที่ 20 ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงนโยบาย และแนวทางการคิดทางเศรษฐกิจ สังคม และกฎหมาย โดยยอมรับว่าผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายสินค้าต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายต่อผู้บริโภคคนสุดท้าย (Ultimate Consumer) ถ้าคาดได้ว่าสินค้านั้นจะไปสู่มือผู้อื่น และหากสินค้านั้นมีความชำรุดบกพร่องจนเป็นอันตรายต่อบุคคลอื่นๆ นั้นได้เช่น คำพิพากษาของศาลนิวยอร์ก ในคดี Macpherson V. Buick Motor co. ในปี 1916 ซึ่งตัดสินว่า จำเลยผลิตรถยนต์จำหน่ายแก่พ่อค้าปลีก โดยซื้อล้อรถชำรุดบกพร่อง เป็นเหตุโจทก์ได้รับบาดเจ็บ เนื่องจากจำเลยประมาทเลินเล่อเพราะมิได้ตรวจสอบตามสมควร ซึ่งหากได้ตรวจสอบความเรียบร้อยจะพบความชำรุดบกพร่องนั้นได้ จำเลยโต้แย้งว่าตนไม่มีความสัมพันธ์ตามสัญญา กับ โจทก์ และรถยนต์ไม่ใช่สิ่งของที่เป็นอันตรายศาลวินิจฉัยว่าการดำเนินคดีละเมิดโดยประมาทเลินเล่อสามารถกระทำได้ต่อจำเลยผู้ผลิตสินค้า ซึ่งชำรุดบกพร่องเป็นสาเหตุให้ก่อเกิดอันตรายต่อโจทก์ แม้โจทก์มิได้มีความสัมพันธ์ตามสัญญากับจำเลย เพราะสิทธิในการเรียกร้อยเสียหายจากความเสียหายของโจทก์เกิดขึ้นตามกฎหมายละเมิดที่กำหนดขึ้น โดยศาลมิได้เกิดขึ้นตามสัญญา แนวคำวินิจฉัยคดีนี้ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปถือเป็นหลักว่าผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายสินค้าต้องรับผิดชอบในความประมาทเลินเล่อในการผลิต หรือการจำหน่ายสินค้าซึ่งอาจคาดว่าสามารถก่อเกิดความเสียหายจากการใช้หรือบริโภคสินค้านั้น และได้ตีความขยายไปถึงบุคคลใดๆ ที่คาดว่าจะเข้ามาเกี่ยวข้อง และได้รับความเสียหายจากสินค้าที่ชำรุดบกพร่องด้วย เช่น ลูกจ้างหรือญาติของผู้ซื้อ ผู้โดยสารรถยนต์ขณะเกิดอุบัติเหตุรถยนต์ ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกผู้ไม่ได้ใช้หรือบริโภคสินค้าด้วย

(2) ทฤษฎีความรับผิดตามหลักการรับประกัน (Warranty) เป็นการสัญญาว่าจะรับผิด หรือรับประกันอย่างหนึ่งอย่างใด โดยอาจแบ่งการรับประกันเป็น 2 อย่าง คือ การรับประกันโดยชัดแจ้ง (Express Warranty) และการรับประกันโดยปริยาย (Implied Warranty)

<sup>36</sup> สมชาย อดิกรจุฑาศิริ. (2542). ปัญหาในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522. หน้า 30-35.

### ก. การรับประกันโดยชัดแจ้ง (Express Warranty)

เป็นการยืนยันข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคุณภาพของสินค้า แม้จะไม่ได้แสดงโดยชัดแจ้งว่า “จะรับผิดชอบ” หรือ “รับประกัน” แต่หากข้อความนั้นแสดงออกอยู่ในตัวโดยชัดแจ้งว่า ถ้าไม่เป็นไปตามนั้นจะยอมรับผิด ก็ถือเป็นการรับประกันโดยชัดแจ้งแล้ว

ในปี 1932 ศาลมลรัฐวอชิงตัน ได้วินิจฉัยคดีตามหลักการรับประกันโดยชัดแจ้งไว้ในคดี Baxter V. Ford Motor Co., 2 P.2 d 409 ว่า P ได้ซื้อรถยนต์ยี่ห้อฟอร์ด รุ่น A จากบริษัท St John Motor ซึ่งเป็นพ่อค้าขายปลีกของฟอร์ด โดยก่อนการขายบริษัทฟอร์ดได้โฆษณาทางแผ่นปลิวว่า ลักษณะของกระจกหน้ารถยนต์ฟอร์ด รุ่น A เป็นกระจกสามชั้นที่ไม่แตกละเอียด ทำขึ้นเพื่อไม่ให้กระจกปลิว หรือแตกภายใต้การอึกกระแทกที่แรงที่สุด แต่ปรากฏว่าขณะที่ผู้เสียหายขับรถยนต์คันนั้นอยู่ ได้มีก้อนกรวดกระเด็นมาถูกกระจกหน้ารถยนต์คันนั้น ทำให้กระจกแตกละเอียด เป็นเหตุให้เศษกระจกถูกตาผู้เสียหายทั้งสองข้าง ศาลวินิจฉัยถือว่าบริษัทฟอร์ดได้รับประกันโดยชัดแจ้งว่ากระจกรถยนต์เป็นกระจกที่ไม่แตกละเอียด ผู้เสียหายจึงมีสิทธิที่จะกล่าวอ้างการรับประกันนั้นได้เมื่อข้อผิดพลาดนั้นเป็นสิ่งที่ไม่สามารถเห็นประจักษ์ และยิ่งกว่านั้นผู้เสียหายยังสามารถเรียกค่าเสียหายจากบริษัทฟอร์ดได้ แม้ผู้เสียหายจะไม่ได้ซื้อจากบริษัทฟอร์ด แต่ซื้อรถยนต์จากพ่อค้าปลีกก็ตาม

### ข. การรับประกันโดยปริยาย (Implied Warranty)

เป็นการรับประกันที่รับรองและกำหนดขึ้นโดยกฎหมายและมีอยู่ควบคู่ไปกับการโอนกรรมสิทธิ์ในสินค้า เว้นแต่จะถูกยกเว้นหรือจำกัดไว้อย่างชัดแจ้งโดยข้อสัญญาซึ่งอาจแยกได้เป็น

ก) การรับประกันโดยปริยายเกี่ยวกับการใช้สอยสินค้าสมประโยชน์ตามวิสัยของการใช้โดยทั่วไป (Implied Warranty of Merchantability) เป็นการรับประกันโดยปริยายว่าสินค้านั้นมีความเหมาะสมแก่การใช้หรือการบริโภคตามที่ควรจะเป็น เช่น รับประกันโดยปริยายว่าอาหารเหมาะสมแก่การบริโภค

ข) การรับประกันโดยปริยายเกี่ยวกับการใช้สอยสินค้าสมประโยชน์หรือความมุ่งหมายโดยเฉพาะ (Implied Warranty of Fitness for a Particular Purpose) ใช้ในกรณีที่ผู้ขายหรือควรรู้ว่า ผู้ซื้อสินค้ามีความมุ่งหมายในการใช้สินค้าที่จะซื้อนั้นเป็นการเฉพาะ โดยเชื่อในความเชี่ยวชาญหรือความชำนาญของผู้ขายสินค้านั้น

หลักการรับประกันโดยปริยายนี้ เดิมศาลยินยอมให้เฉพาะคู่สัญญากับผู้ขายโดยตรงเท่านั้นที่จะสามารถฟ้องคดีได้ ต่อมาในปี 1960 ศาลได้ยกเลิกหลักความสัมพันธ์ทางสัญญา ซึ่งยึดถือกันมาโดยสิ้นเชิง โดยถือว่า การรับประกันโดยปริยายได้ขยายไปถึงผู้บริโภค

คนสุดท้ายที่คาดเห็นว่าจะใช้หรือบริโภคสินค้านั้นด้วย โดยศาลของมลรัฐนิวเจอร์ซีย์ได้วางหลักไว้ในคดี Henningsen V. Bloomfield Motor, Inc., 161 A 2d 69 (N.J.1960) ว่าจำเลยผลิตรถยนต์ซึ่งมีความชำรุดบกพร่องที่ระบบพวงมาลัยรถ สามี่ของโจทก์ซื้อรถยนต์ของบริษัทจำเลยมาจากพ่อค้าขายปลีกของจำเลยแล้วมอบให้โจทก์เป็นของขวัญ ขณะที่โจทก์ขับรถดังกล่าว รถเกิดพลิกคว่ำเพราะความบกพร่องของระบบพวงมาลัยรถ โจทก์ได้รับความเสียหายและโจทก์บาดเจ็บ ศาลวินิจฉัยให้โจทก์ฟ้องคดีสำหรับการผิดคำรับประกัน โดยปริยายว่าสินค้าเหมาะสมสำหรับการใช้โดยทั่วไป ไปต่อผู้ผลิตและผู้ขายได้ แม้ไม่มีความสัมพันธ์ตามสัญญาเพราะถือว่าเป็นบุคคลที่คาดหมายได้ว่าจะเป็นผู้ใช้สินค้านั้น

หลังจากคดีนั้น เกือบทุกมลรัฐได้ยึดถือและรับรองใช้กับคดีที่เกิดขึ้นภายในมลรัฐของตนและยังได้มีการบัญญัติรับรองไว้ใน Uniform Commercial Code ด้วยว่า ถ้าผู้ซื้อคนสุดท้ายได้รับประโยชน์หรือความคุ้มครองตามหลัก Warranty ก็ให้ความคุ้มครองมีผลไปถึงสมาชิกในครอบครัวด้วย

ถ้าคาดหมายได้ตามสมควรว่า บุคคลเช่นนั้นอาจใช้หรือบริโภคสินค้าและได้รับความเสียหายจากการฝ่าฝืนการรับประกันนั้น

### (3) ทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาด (Strict Liability)

เป็นทฤษฎีใหม่ที่เกิดจากการกระตุ้น โดยบทความและข้อเขียนทางกฎหมายที่สนับสนุนให้ศาลนำเอาหลักความรับผิดชอบเด็ดขาดในทางละเมิดมาใช้กับคดีความเสียหายอันเกิดจากสินค้าชำรุดบกพร่องที่เกิดขึ้นอย่างมากมาย จนวงการกฎหมายในสหรัฐตื่นตัวและยอมรับหลักดังกล่าวโดยมีเหตุผลหลายประการ คือ

- ก. การพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ผลิตเป็นการยากที่จะพิสูจน์ได้
- ข. การผลักภาระการพิสูจน์ตามหลัก “Res Ipsa Loquitur” ไม่สามารถใช้ได้ในทุกกรณี
- ค. หลักความรับผิดชอบเด็ดขาดจะเป็นสิ่งจูงใจให้เกิดความปลอดภัยเกี่ยวกับสินค้าเพิ่มขึ้น
- ง. ผู้ผลิตอยู่ในฐานะที่ป้องกันอันตรายหรือรับประกันหรือกระจายความเสี่ยงภัยได้ดีที่สุด
- จ. การที่ผู้ผลิตนำสินค้าของตนออกขายในท้องตลาดย่อมเป็นที่ไว้ใจแก่ผู้บริโภคถึงความปลอดภัยของสินค้านั้น เมื่อเกิดความเสียหาย ผู้ผลิตต้องรับผิดชอบ

ตามทฤษฎีนี้ โจทก์ไม่ต้องพิสูจน์เกี่ยวกับความประมาทเลินเล่อของจำเลย และไม่ต้องคำนึงว่าโจทก์จำเลยมีความสัมพันธ์ตามสัญญาหรือไม่ ดังคดีที่ศาลสูงแคลิฟอร์เนียได้วินิจฉัยไว้ในคดี Greenman V. Yuba Power Product Inc. (Cal 1963) ที่ภริยาโจทก์ได้ซื้อเครื่องมือช่างไม้เป็นของขวัญให้โจทก์ไว้ทำงานบ้าน ต่อมาขณะที่โจทก์ได้ใช้เครื่องมือนี้ใส่ไม้ให้เป็นแผ่น ปรากฏว่าไม้ได้ปลิวจากเครื่องมากระแทกหน้าผากโจทก์ได้รับบาดเจ็บ ศาลสูงได้ตัดสินว่า เมื่อสินค้าที่ทำออกจำหน่ายโดยผู้ว่าจะนำไปใช้โดยไม่มี การตรวจสอบก่อนนั้น พิสูจน์ได้ว่ามีความชำรุดบกพร่องก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคลอื่นได้ ความรับผิดชอบดังกล่าวจึงไม่อยู่ในบังคับกฎหมายที่กฎหมายทางสัญญาแต่เป็นความรับผิดชอบที่อยู่ภายใต้กฎหมายความรับผิดชอบเด็ดขาดในทางละเมิด

จากคดี Greenman ในปี ค.ศ. 1965 สถาบันกฎหมายของสหรัฐอเมริกา (American Law Institute) ได้บัญญัติรับรองหลักความรับผิดชอบเด็ดขาดไว้ใน The Restatement (Second) of Torts ในมาตรา 402 A

The Restatement (Second) of Torts มาตรา 402 A บัญญัติให้ผู้จำหน่ายรับผิดชอบเด็ดขาดต่อผู้ใช้หรือผู้บริโภค ดังนี้

1. บุคคลผู้ซึ่งขายสินค้าใดๆที่มีสภาพชำรุดบกพร่องเป็นอันตรายที่ไม่สมควรต่อผู้บริโภคหรือต่อทรัพย์สินของเขา จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้นที่เกิดต่อผู้ใช้หรือผู้บริโภคคนสุดท้ายซึ่งทรัพย์สินของเขา ถ้า

— ผู้ขายเป็นผู้ประกอบธุรกิจขายสินค้าเช่นนั้น และ

— สินค้าได้ไปถึงผู้ใช้และผู้บริโภคตามที่ตั้งใจ โดยปราศจากการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญในสภาพของสินค้าที่ขาย

2. หลักดังกล่าวใน 1. ยังคงมีผลบังคับได้ แม้ว่า

— ผู้ขายจะได้ใช้ความระมัดระวังเท่าที่เป็นไปได้ในการเตรียมและการขายสินค้าของตน และ

— ผู้ใช้หรือผู้บริโภคไม่ได้ซื้อสินค้าจากผู้ขาย หรือมีความสัมพันธ์ตามสัญญาใดๆกับผู้ขายก็ตาม

หลักความรับผิดชอบเด็ดขาดได้ช่วยแก้ปัญหาการบังคับตามหลักกฎหมายสัญญา และหลักกฎหมายละเมิดโดยประมาทเลินเล่อ เพราะ

1. หลักความรับผิดใดๆในทางสัญญา การให้คำบอกกล่าวเกี่ยวกับการผิดคำรับประกันย่อมไม่มีผลกระทบต่อความรับผิดชอบเด็ดขาด

2. โจทก์ไม่ต้องมีภาระการพิสูจน์ในความประมาทเลินเล่อเกี่ยวกับขั้นตอนการผลิตและจำหน่ายของจำเลย

3. การบังคับใช้ของศาลมีแนวโน้มปฏิเสธการยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบผู้ผลิตและผู้จำหน่าย เพราะถือว่าข้อยกเว้นหรือข้อจำกัดความรับผิดชอบนั้นเป็นรูปแบบในทางสัญญาที่สร้างขึ้นเพื่อให้ผู้ประกอบการหลุดพ้นความรับผิดในทางสัญญาเท่านั้น

## 2.5 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค

การดำเนินคดีผู้บริโภค นอกจากผู้บริโภคแต่ละรายซึ่งเป็นผู้เสียหายโดยตรงมีสิทธิที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลแล้ว พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคขึ้น ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและสมาคมที่คณะกรรมการผู้บริโภครับรอง อีกทั้งยังมีมูลนิธิซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้การรับรอง มีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายแทนผู้เสียหายได้ ในกรณีที่ผู้เสียหายได้รับความเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยตามพระราชบัญญัติรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ตลอดจนยังมีหน่วยงานอื่นที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานอัยการสูงสุดและศาลยุติธรรม ซึ่งจะกล่าวดังต่อไปนี้

### 2.5.1 สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้การคุ้มครองผู้บริโภคโดยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคมีความรู้และความเข้าใจในการรักษาสิทธิประโยชน์ของตนได้รับความปลอดภัยและได้รับความเป็นธรรมจากการซื้อขายและการทำสัญญากับผู้ประกอบการ รวมทั้งได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหายจากการกระทำละเมิดโดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายว่าด้วยการขายตรงและตลาดแบบตรง และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2) เสนอแนะการกำหนดนโยบายและมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและคณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรง

3) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรง คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และคณะอนุกรรมการตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคและกฎหมายว่าด้วยการขายตรงและตลาดแบบตรง

4) เป็นศูนย์ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หรือตามที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักงานนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ส่วนราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่เกี่ยวข้อง ผู้ดำเนินคดีคุ้มครองผู้บริโภค ได้แก่

1) กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการโฆษณาตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา และคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาแต่งตั้ง

(3) ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ของผู้บริโภคในส่วนที่เกี่ยวกับการโฆษณาสินค้าและบริการ

(4) ดำเนินการตรวจสอบข้อความโฆษณาสินค้าและบริการในสื่อโฆษณาให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

2) กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลาก มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านฉลากตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการว่าด้วยฉลากและคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการว่าด้วยฉลากแต่งตั้ง

(3) ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ของผู้บริโภคในส่วนที่เกี่ยวกับฉลากสินค้าหรือบริการ รวมทั้งสินค้าที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค

(4) ดำเนินการตรวจสอบข้อความของฉลากสินค้าตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค

(5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

3) กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านสัญญาตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาและอนุกรรมการที่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาแต่งตั้ง

(3) ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ของผู้บริโภคในส่วนที่เกี่ยวกับสัญญา หลักฐานการรับเงิน สัญญารับประกันหรือสัญญาค้ำประกัน

(4) ดำเนินการตรวจสอบข้อความในสัญญา หลักฐานการรับเงินสัญญารับประกันหรือสัญญาค้ำประกันตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค

(5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

#### 4) สำนักกฎหมายและคดี มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการด้านกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคกฎหมายว่าด้วยการขายตรงและตลาดแบบตรง และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานนิติกรรมและสัญญา งานเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งอาญา งานคดีปกครอง และงานคดีอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน

(3) ดำเนินการเกี่ยวกับงานคดีตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคและกฎหมายว่าด้วยการขายตรงและตลาดแบบตรง

(4) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรง คณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรงแต่งตั้ง และคณะกรรมการฝ่ายกฎหมาย

(5) ดำเนินการเกี่ยวกับการรับรองสมาคมตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค

(6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

### 2.5.2 สมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้การรับรอง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค นอกจากจะมีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 40-42 ได้กำหนดให้องค์กรเอกชนมีอำนาจฟ้องคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคซึ่งจะนำมาถ่วงดุลต่อไป

#### 2.5.2.1 ความหมายของสมาคม

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ไม่ได้กำหนดคำนิยามของสมาคมไว้ แต่มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 78 บัญญัติความหมายของสมาคมว่า การก่อตั้งสมาคมเพื่อกระทำการใดๆ อันมีลักษณะต่อเนื่องรวมกัน และมีใช้เป็นการหา

กำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ต้องมีข้อบังคับและจดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ จะเห็นได้ว่า การก่อตั้งสมาคมจะมีลักษณะเป็นการรวมตัวของกลุ่มบุคคลเพื่อกระทำการใดๆ เป็นการต่อเนื่อง ไม่ใช่ทำกันเพียงชั่วคราวแล้วเลิกไป และการกระทำนั้นต้องไม่เป็นการหากำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกันเอง ตลอดจนต้องมีข้อบังคับเป็นแนวทางปฏิบัติ และต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล แต่มีผู้เห็นว่าสมาคมกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคไม่น่าจะจำกัดเฉพาะสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น แต่น่าจะหมายความรวมถึงนิติบุคคลอื่นที่มีลักษณะการจัดองค์กรเช่นเดียวกับสมาคมด้วยลักษณะการจัดองค์กรของสมาคมนั้นก็คือ กลุ่มคนที่มีการจัดองค์กรเพื่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งอันมิใช่เป็นการแบ่งกำไรกันและมีวิธการดำเนินการอันชอบด้วยกฎหมาย สมาคมนั้นแยกออกเป็นหลายประเภทถ้าเป็นสมาคมที่ไม่เป็นการหาผลกำไรแบ่งปันกัน เรียกว่า สมาคมโดยแท้หรือสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ถ้าหากเป็นสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ทางการค้าได้แก่ ห้างหุ้นส่วนบริษัทและหากเป็นสมาคมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการดำเนินการเพื่อการประสานงานในกลุ่มอาชีพ ก็ได้แก่ สหกรณ์ต่างๆ และรวมถึงสภาอุตสาหกรรม สมาคมการค้าและสหภาพนายความด้วย ซึ่งกฎหมายจัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษด้วย<sup>37</sup>

#### 2.5.2.2 ความเป็นมาของการรับรองสมาคมของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

เมื่อประมาณปีพ.ศ. 2528 รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (ร้อยตำรวจโท ชาญ มนูธรรม) ประธานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขณะนั้นมีนโยบายที่จะให้มีการดำเนินการเกี่ยวกับการรับรองสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เพื่อเป็นการขยายบทบาทการคุ้มครองผู้บริโภคสู่ภาคเอกชน โดยมอบหมายให้นายอมร จันทรสุมบูรณ์ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและคณะอนุกรรมการฝ่ายกฎหมายพิจารณาดำเนินการ การวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของสมาคมในขณะนั้นมีนโยบายว่าจะจำกัดให้สิทธิฟ้องคดีของสมาคมเฉพาะคดีแพ่ง ส่วนคดีอาญาเห็นควรชะลอไว้ก่อน เพราะเกรงว่าจะมีการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต บางสมาคมใช้สิทธิและอำนาจฟ้องคดีอาญาเป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ

คณะอนุกรรมการฝ่ายกฎหมายได้ศึกษาวิธีการยกร่าง เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยเห็นว่าเมื่อไม่อาจกำหนดไว้โดยตรงในกฎกระทรวงมิให้สมาคมฟ้องคดีอาญาได้แล้ว การกำหนดในส่วนรายละเอียดอื่นๆ เช่น กำหนดไว้ในส่วนที่เป็นข้อบังคับของสมาคมตามมาตรา 40 หรือกำหนดไว้ในระเบียบที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะกำหนดตามมาตรา 42 เพื่อให้สมาคมต้องปฏิบัติตามจะทำได้หรือไม่

<sup>37</sup> ชัยนนท์ งามขจรกุลกิจ. (2534, กุมภาพันธ์). “การฟ้องคดีแทนผู้บริโภค.” วารสารอัยการ, 14, 156.

หากสามารถกำหนดลงไว้ได้ก็จะมีผลเช่นเดียวกับการจำกัดอำนาจฟ้องคดีอาญาของสมาคม ซึ่งเป็นความประสงค์ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ประชุมในครั้งนั้นมีความเห็นต่างกันหลายแนวทาง และยังไม่อาจหาวิธีการที่เหมาะสมในการกำหนดบทควบคุมดังกล่าวได้ ในที่สุดมีความเห็นให้เสนอเงื่อนไขไปยังกองยกร่างกฎหมายสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอให้พิจารณาร่างเพื่อประกอบการพิจารณา ต่อมาประมาณเดือนสิงหาคม 2535 คณะอนุกรรมการฝ่ายกฎหมายได้หยิบยกร่างกฎกระทรวงที่ได้พิจารณาไว้แต่เดิมขึ้นมาพิจารณาใหม่ โดยเฉพาะจากบันทึกความเห็นของการยกร่างกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาได้ว่า ประเด็นการยกร่างให้มีบทควบคุมให้สมาคมมีอำนาจฟ้องเฉพาะคดีแพ่งไม่อาจกระทำได้ เพราะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 41 แต่อาจควบคุมการฟ้องคดีของสมาคมทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาให้อยู่ในกรอบหรือขอบเขตที่จะป้องกันมิให้สมาคมใช้สิทธิโดยไม่ชอบธรรมได้ โดยอาจกำหนดหลักการตามความเห็นของกองยกร่างกฎหมายไว้ในส่วนที่เป็นข้อบังคับ หรือวิธีดำเนินการของสมาคมเป็นการวางเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ที่จะรับรองสมาคมได้ทางหนึ่ง ฉะนั้น หากจะมีการดำเนินการออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการรับรองสมาคมในขณะนี้ แนวทางการยกร่างพิจารณาไปตามความเห็นของกองยกร่างกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการยกร่างที่ไม่สามารถจำกัดการฟ้องคดีอาญาของสมาคมได้ ซึ่งแนวทางการยกร่างในลักษณะนี้ก็จะไม่ตรงกับมติคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ได้ให้ไว้เดิม คณะอนุกรรมการฝ่ายกฎหมายจึงมีความเห็นว่า สำนักคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคควรนำเสนอคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อทราบถึงปัญหาการยกร่างตามที่มติดเดิม และขอทราบแนวทางในการออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการรับรองสมาคมในปัจจุบัน เพื่อให้คณะอนุกรรมการฝ่ายกฎหมายจะได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ต่อไปในที่สุด คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคทำการประชุมพิจารณาเรื่องการยกร่างกฎกระทรวงเกี่ยวกับการรับรองสมาคมให้มีอำนาจในการฟ้องคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค โดยให้ยกเลิกนโยบายคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับการรับรองสมาคมที่ให้จำกัดอำนาจฟ้องคดีอาญาที่มีไว้เดิม<sup>38</sup> ต่อมาในปี 2540 ได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นกฎ กระทรวงที่รัฐกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับคณะกรรมการ สมาชิก และวิธีการกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับสมาชิกและกรรมการ และกำหนดดำเนินการเกี่ยวกับการฟ้องคดี สมาคมต้องกำหนดวิธีการดำเนินคดีของสมาคมไว้ในข้อบังคับ โดยคณะกรรมการสมาคมต้องแต่งตั้งผู้ตรวจสอบคดีทำหน้าที่

<sup>38</sup> วราชัย เกษเมธีกาญจน์. (2541). มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมให้องค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภค. หน้า 131.

ให้ความเห็นเกี่ยวกับผลทางกฎหมาย ในการดำเนินคดีก่อนที่สมาคมจะฟ้องคดีใดๆ ผู้ตรวจสอบคดีต้องมีวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ และกำหนดหน้าที่ให้สมาคมปฏิบัติ<sup>39</sup>

### 2.5.3 มูลนิธิซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้การรับรอง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคนอกจากจะมีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และสมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้การรับรองแล้ว พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 10 ได้กำหนดให้มูลนิธิซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้การรับรอง มีอำนาจฟ้องคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคได้ด้วย ซึ่งจะนำมากล่าวดังต่อไปนี้

#### 2.5.3.1 ความหมายของมูลนิธิ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 110 บัญญัติความหมายของมูลนิธิว่า มูลนิธิได้แก่ทรัพย์สินที่จัดสรรไว้โดยเฉพาะสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลสาธารณะ การศาสนา ศิลปะ วิทยาศาสตร์ วรรณคดี การศึกษาหรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น โดยมีได้มุ่งหาประโยชน์มาแบ่งปันกัน และได้จดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ การจัดสรรมูลนิธิต้องมีใช้เป็นการหาผลประโยชน์เพื่อบุคคลใดนอกจากเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธินั่นเอง

จะเห็นได้ว่าการก่อตั้งมูลนิธิจะมีลักษณะเป็นการจัดสรรทรัพย์สินเพื่อการกุศลสาธารณะ โดยมีได้มุ่งหาผลประโยชน์มาแบ่งปันกัน ตลอดจนมีข้อบังคับเป็นแนวทางปฏิบัติ และต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล

#### 2.5.3.2 การจัดตั้งมูลนิธิ

การจัดตั้งมูลนิธิจะต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 110 และระเบียบของทางราชการ มูลนิธิจะต้องมีตราสาร โดยมีข้อความที่กำหนด เช่น จะต้องมิชื่อวัตถุประสงค์ และสำนักงานมูลนิธิ มูลนิธิจะต้องมีทรัพย์สินเป็นกองทุนเริ่มแรก มีมูลค่าไม่ต่ำกว่า 100,000 บาท โดยมีเงินสดไม่น้อยกว่า 100,000 บาท

ในการจัดตั้งมูลนิธิ จะต้องขออนุญาตจัดตั้งต่อทางราชการในกรุงเทพมหานคร ยื่นต่อสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจะต้องจดทะเบียนมูลนิธิเป็นนิติบุคคลต่อกรุงเทพมหานคร ในต่างจังหวัดยื่นคำร้องขออนุญาตจัดตั้งและจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

<sup>39</sup> แหล่งเดิม.



### 2.5.3.3 ลักษณะของมูลนิธิต

- 1) เป็นองค์การเอกชน มูลนิธิถือเป็นองค์การเอกชนไม่ใช่องค์การรัฐบาล เพราะจัดตั้งขึ้นและดำเนินงานโดยเอกชนหรือประชาชน
- 2) มีฐานะเป็นนิติบุคคล มูลนิธิที่จัดตั้งจะต้องจดทะเบียนต่อทางราชการเมื่อได้รับอนุญาตจากทางราชการแล้ว จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล
- 3) ไม่เป็นการหาผลกำไร วัตถุประสงค์ของมูลนิธิจะต้องไม่เป็นการหาผลกำไร สมาคมและมูลนิธิส่วนมากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลและสาธารณประโยชน์
- 4) มูลนิธิจะมีตราสาร ซึ่งจดทะเบียนไว้กับทางราชการ การดำเนินงานของมูลนิธิจะต้องไปตามตราสารที่กำหนดไว้
- 5) มีคณะกรรมการดำเนินงาน มูลนิธิจะมีคณะกรรมการตามจำนวนที่กำหนดไว้ในตราสารรับผิดชอบในการดำเนินงาน โดยมีประธานมูลนิธิเป็นประธานคณะกรรมการและเป็นผู้แทนของมูลนิธิในการติดต่อกับบุคคลภายนอกและในการทำนิติกรรมใดๆ ของมูลนิธิ

### 2.5.3.4 บทบาทและความสำคัญของมูลนิธิ

ในปัจจุบันจำนวนประชากรได้เพิ่มมากขึ้นภาวะเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป ในพ.ศ. 2530 จำนวนพลเมืองเพิ่มขึ้นถึง 55 ล้านคน ประชาชนที่ประสบความทุกข์ยากเดือดร้อนในเรื่องต่างๆ ได้เพิ่มมากขึ้น เช่น คนยากจน คนอนาถา คนพิการ คนว่างงาน ปัญหาสังคมจึงเพิ่มมากขึ้นและมีความรุนแรงยิ่งขึ้น เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด ปัญหาครอบครัว ปัญหาความเสื่อมโทรมทางด้านศีลธรรมและจิตใจ ลำพังรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐแต่ฝ่ายเดียวย่อมไม่สามารถที่จะให้การสงเคราะห์และสวัสดิการทางสังคมแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ส่วนการแก้ไขปัญหาสังคมต่างๆ ใ้บรรเทาลง และพัฒนาสังคมให้ไปสู่ความเจริญมั่นคงตามเป้าหมายที่ต้องการนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลจากความร่วมมือและการสนับสนุนจากองค์การเอกชน โดยเฉพาะมูลนิธิ

ในปัจจุบันมีมูลนิธิทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจำนวนมาก นับว่าเป็นพลังและทรัพยากรอันมหาศาลเพราะมูลนิธิเหล่านี้ประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีความเสียสละและมีใจเป็นกุศล มีทรัพย์และอุปกรณ์ต่างๆ เป็นจำนวนมากในการดำเนินงาน มูลนิธิจึงมีบทบาทและความสำคัญในการสงเคราะห์ผู้ประสบปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อน ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคม ซึ่งมีมากและทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น และในการพัฒนาสังคมในด้านต่างๆ เพื่อให้สังคมของเรามีความสงบเรียบร้อยและเจริญมั่นคงก้าวหน้า

### 2.5.3.5 การบริหารและดำเนินงานของมูลนิธิ

มูลนิธิบริหารงาน โดยคณะกรรมการบริหาร ซึ่งเป็นเอกชนหรือประชาชน โดยมีการแต่งตั้งและระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในตราสาร

คณะกรรมการบริหารเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานของมูลนิธิตลอดจนในเรื่องการหารายได้ การเงินและทรัพย์สิน

มูลนิธิส่วนมากจะมีผู้อาสาสมัครเข้ามาช่วยทำงานตาม โครงการต่างๆ กรรมการและอาสาสมัครของมูลนิธิส่วนมากเข้ามาทำงานด้วยใจสมัครและด้วยความเสียสละ ปฏิบัติหน้าที่การทำงานด้วยฉันทะ คือ ความรักงานและความพอใจในงาน ด้วยความเมตตากรุณา ด้วยความปรารถนาที่จะให้ผู้อื่นมีความสุขพ้นจากความทุกข์ และด้วยอุดมการณ์ที่จะแก้ไขปัญหาสังคมให้บรรเทาลงและหมดไปเพื่อพัฒนาสังคมให้ดีขึ้น การทำงานไม่มีวันหยุดจึงทำให้ได้รับความศรัทธาจากประชาชน

มูลนิธิหลายองค์การ ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชดำริ หรือได้รับพระมหากรุณาธิคุณให้อยู่ในพระบรมราชูปถัมภ์ มูลนิธิเหล่านี้ได้ทำงานที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติเป็นเอกประการ ทั้งในการสงเคราะห์ผู้ประสบปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อน ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคม และในการพัฒนาสังคมในด้านต่างๆ หลายองค์การเป็นที่รู้จักกันดี อาทิ มูลนิธิ “อานันทมหิดล” มูลนิธิราชประชานุเคราะห์ในพระบรมราชูปถัมภ์ มูลนิธิส่งเสริมศิลปาชีพพิเศษในพระราชูปถัมภ์ มูลนิธิสายใจไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์

### 2.5.3.6 การหารายได้และการเสียภาษี

ในตราสารของมูลนิธิ มักจะกำหนดการหารายได้ของมูลนิธิไว้ เช่น จากค่าบำรุงสมาชิก จากเงินบริจาค จากดอกเบี้ยเงินฝาก จากการจัดงาน และจากการจัดทำสิ่งของที่ระลึก จำหน่าย รายได้ของมูลนิธิอื่นเป็นนิติบุคคลต้องเสียภาษี ส่วนผู้บริจาคเงินให้มูลนิธิจะมีสิทธิหักลดหย่อนภาษีเงินได้ของตน เฉพาะมูลนิธิที่มีรายชื่อตามประกาศของกระทรวงการคลังเท่านั้น

มูลนิธิที่ดำเนินกิจการกุศลเพื่อสาธารณประโยชน์ มีผลงานที่เป็นประโยชน์แก่สังคมและประเทศชาติ เป็นที่เลื่อมใสของประชาชน จะมีประชาชนช่วยบริจาคเงินเป็นจำนวนมาก เช่น มูลนิธิสายใจไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ มูลนิธิปอเต็กตึ๊ง เป็นต้น

สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ในพระราชูปถัมภ์ ได้จัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ชุมชน เพื่อทำการรณรงค์หาทุนปีละครั้งร่วมกับองค์การสมาชิก เพื่อนำเงินที่หาได้มาจัดสรรให้แก่องค์การสมาชิก เพื่อช่วยเหลือการดำเนินงานตาม โครงการต่างๆ เช่น โครงการ

สงเคราะห์ผู้ประสบปัญหาความทุกข์เดือดร้อน โครงการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โครงการพัฒนาสังคม โครงการแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง

มูลนิธิแม้จะจัดตั้งขึ้นมาตามกฎหมายและมีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองผู้บริโภคก็ตาม แต่ถ้าหากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคยังไม่ได้ให้การรับรอง มูลนิธิไม่มีอำนาจฟ้องคดีและเรียกค่าเสียหายแทนผู้เสียหายได้ ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 10 ซึ่งบัญญัติว่า ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สมาคมและมูลนิธิซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้การรับรองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายแทนผู้เสียหายได้ โดยให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟ้องและดำเนินคดีแทนตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับโดยอนุโลม การฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้เสียหายให้ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง แต่ไม่รวมถึงความรับผิดในค่าฤชาธรรมเนียมในชั้นที่สุด สำหรับในอนาคตหากมีกฎหมายบัญญัติเพิ่มเติมให้หน่วยงานหรือองค์กรใดมีอำนาจฟ้องคดีผู้บริโภค คดีที่หน่วยงานหรือองค์กรนั้นฟ้องคดีถือได้ว่าเป็นคดีผู้บริโภค หากเข้าเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551

#### 2.5.4 สำนักงานอัยการสูงสุด

สำนักงานอัยการสูงสุด มีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา ให้คำปรึกษากฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ และตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ นอกจากนี้ยังมีอำนาจอีกประการหนึ่งคือ ดำเนินการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ประชาชน รวมทั้งให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ประกอบกับคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอาศัยอำนาจตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แต่งตั้งพนักงานอัยการเป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้ที่กระทำละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล รวมทั้งมีอำนาจฟ้องเรียกทรัพย์สินหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ร้องขอ ซึ่งในปัจจุบันคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคมีปริมาณคดีเพิ่มขึ้นมาเป็นจำนวนมาก ดังนั้นเพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นไปด้วยความรวดเร็วต่อเนื่อง และทันเหตุการณ์ อาศัยอำนาจตามความมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 จึงให้จัดตั้งศูนย์อัยการคุ้มครองผู้บริโภคกลางขึ้นในสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีแพ่ง 8 สำนักงานคดีแพ่งโดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังนี้<sup>40</sup>

<sup>40</sup> สำนักงานอัยการสูงสุด. (2548). ข่าวประชาสัมพันธ์, ฉบับที่ 35.

1) เสนอนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการของสำนักงานอัยการสูงสุดในการคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งมาตรการวิธีการเพื่อความปลอดภัย

2) ประสานงานและติดตามประเมินผลเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภครวมทั้งเป็นศูนย์กลางรับคำร้องเรียนในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคจากประชาชนทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

3) ร่วมกับสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภค และหน้าที่ของผู้ประกอบการในการปฏิบัติตามกําหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งการให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ

4) รับผิดชอบการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาลแพ่งและศาลจังหวัดมีนบุรี และประสานงานการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในสำนักงานอัยการอื่นๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค

6) ปฏิบัติงานอื่นตามที่สำนักงานอัยการสูงสุดมอบหมาย

นอกจากนี้เพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคครอบคลุมไปทั่วประเทศจึงได้จัดตั้งศูนย์อัยการคุ้มครองผู้บริโภคเขตขึ้นในสำนักงานอัยการพิเศษ ฝ่ายคดีแพ่งเขตสำนักงานอัยการเขต 9 โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1) ประสานงานและติดตามประเมินผลเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภครวมทั้งเป็นศูนย์กลางรับคำร้องเรียนในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคจากประชาชนในเขตพื้นที่สำนักงานอัยการเขต

2) ร่วมกับสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในเขตพื้นที่สำนักงานอัยการเขต ในการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งการให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิในเขตพื้นที่สำนักงานอัยการเขต

3) รับผิดชอบการประสานงานการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในสำนักงานอัยการอื่นๆ

4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค

5) ปฏิบัติงานอื่นตามที่สำนักงานอัยการสูงสุดมอบหมาย

### 2.5.5 ศาลยุติธรรม

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยประสบกับภาวะวิกฤติทางการศาล เนื่องจากชาวต่างประเทศมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ทำให้ไทยเสียเปรียบ ส่วนภายในประเทศข้าราชการต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับความยุติธรรม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ปฏิรูปกฎหมายและการศาลขึ้น และในปี ร.ศ. 110 รัฐบาลไทยได้ออกประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้น ต่อมา ร.ศ. 127 ได้ประกาศใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรมและพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง ร.ศ. 127 มีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงกระทรวงยุติธรรมและศาลยุติธรรม ต่อมาได้ประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ 3 เมษายน 2545 แยกหน้าที่ราชการกระทรวงยุติธรรมแบ่งเป็นฝ่ายตุลาการและตุลาการ แต่ประกาศดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปและได้มีการประกาศใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. 2477 ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ยกเลิกพระธรรมนูญศาลยุติธรรมซึ่งเคยประกาศใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2477 ทั้งหมด และให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรมที่บัญญัติขึ้นใหม่ซึ่งอยู่ในท้ายพระราชบัญญัติให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 แทน นับตั้งแต่วันที่ 19 พฤษภาคม 2543 เป็นต้นไป ทำให้ศาลยุติธรรมไม่สังกัดกระทรวงยุติธรรมอีกต่อไป และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมไม่มีอำนาจหน้าที่ใดๆ เกี่ยวข้องกับศาลยุติธรรม การบริหารหรือกิจกรรม โดยเฉพาะด้านตุลาการจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดให้งานบริหารศาลยุติธรรมที่เกี่ยวกับด้านตุลาการทั้งหมดขึ้นอยู่กับคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม โดยมีประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ซึ่งทำหน้าที่แทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมตามพระธรรมนูญศาลฉบับใหม่นี้ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับศาลที่จะรับฟ้องคดี อำนาจของผู้พิพากษาคนเดียว อำนาจของศาลแต่ละศาลที่จะรับฟ้องคดีแพ่งหรือคดีอาญา องค์คณะของผู้พิพากษาในแต่ละชั้นศาลและเรื่องอื่นๆ คดีผู้บริโภครวมพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ก็เป็นคดีแพ่งระหว่างผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคซึ่งพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือการบริการ คดีแพ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย และคดีแพ่งในส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคแล้วจะต้องมาฟ้องร้องที่ศาลยุติธรรมตามที่พระธรรมนูญศาลยุติธรรมได้กำหนดไว้