

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีตหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมสัญญาของไทยยึดหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนาและยึดหลักเสรีภาพแห่งสัญญาอย่างเคร่งครัด เมื่อคู่กรณีได้แสดงเจตนาทำนิติกรรมสัญญากันโดยชอบด้วยกฎหมายและด้วยใจสมัครแล้ว คู่กรณีต้องผูกพันตามเจตนาที่ได้ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด ถึงแม้ผลของการทำสัญญานั้นจะทำให้อีกฝ่ายหนึ่งได้เปรียบอีกฝ่ายหนึ่งอย่างมากก็ตาม (จรัญ ภักดีธนากุล, 2540, หน้า 1) โดยหลักความถูกต้องและเป็นธรรมต้องอยู่ภายใต้หลักแห่งความเสมอภาคและเท่าเทียมกันของบุคคล ในสภาพสังคมปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปจากในอดีตกาล เนื่องจากมีประชากรจำนวนมากขึ้น ความต้องการซื้อสินค้าหรือบริการมีมากขึ้นระบบการค้าและการผลิตได้เปลี่ยนแปลงไปจากในอดีต โดยผู้ผลิตสินค้าได้มีการผลิตสินค้าในแต่ละครั้งเป็นจำนวนมากๆ สินค้าที่ผลิตก็มีการออกแบบเป็นรุ่นๆ มีระบบการจัดจำหน่าย โดยผู้ผลิตจะมีหน้าที่ผลิตสินค้าให้แก่ผู้จำหน่ายตามความต้องการอย่างเดียว การจำหน่ายสินค้าจะมีการจ้างพนักงานเป็นผู้จำหน่ายสินค้า เจ้าของสินค้าจึงไม่มีความรู้จักหรือผูกพันกับเจ้าของสินค้าเป็นการส่วนตัวเหมือนเช่นในอดีตมีการใช้วิชาการตลาดหรือจิตวิทยาจูงใจลูกค้าให้มาซื้อสินค้าโดยมีการโฆษณาเกินจริง การซื้อสินค้าหรือการรับบริการของลูกค้าแต่ละคนอาจไม่ตรงกับความต้องการของลูกค้าอย่างแท้จริงผู้ประกอบการจึงเป็นมีความได้เปรียบด้านเศรษฐกิจและความรู้ความเข้าใจวิชาชีพเหนือกว่าลูกค้า ปัจจัยที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปนี้ ทำให้รูปแบบการทำสัญญาระหว่างลูกค้าหรือผู้บริโภคจึงมีลักษณะเป็นสัญญาสำเร็จรูปที่ฝ่ายผู้ประกอบการเป็นฝ่ายจัดทำขึ้นครั้งละจำนวนมากๆ เพื่อนำออกมาใช้กับลูกค้าหรือผู้บริโภค โดยทั่วไปสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาที่ผู้ประกอบการเป็นผู้กำหนดขึ้นแต่ฝ่ายเดียวโดยอาศัยผู้ที่มีความรู้ด้านกฎหมายเป็นผู้กำหนดขึ้น ทำให้ผู้บริโภคเป็นฝ่ายเสียเปรียบ สภาพความเป็นจริงของสังคมปัจจุบันนั้นหลักความเสมอภาคของบุคคลแทบจะไม่มีเหลืออยู่ในสังคมอีกต่อไปแล้ว เพราะความเหลื่อมล้ำและช่องว่างระหว่างบุคคลมีอยู่หลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การศึกษา สติปัญญา ฐานะข้อมูลและโอกาส

ที่จะเลือก สิ่งที่เกิดขึ้นในชีวิตจริงก็คือคนจำนวนน้อยในสังคมที่อยู่ในฐานะที่เหนือกว่าคนทั่วไปในด้านต่างๆ กฎหมายก็ไม่สามารถเข้าไปบังคับคู่สัญญาให้กระทำผิดไปจากข้อตกลงที่ได้ตกลงไว้ได้ และสภาพสังคมระบบการผลิตและจำหน่ายสินค้าและการประกอบธุรกิจมีความเข้มแข็งและมีอำนาจครอบงำตลาดมากขึ้น ประชาชนส่วนใหญ่ที่อยู่ในฐานะผู้บริโภคสินค้าและบริการเหล่านั้นแต่กลับมีทางเลือกในการบริโภคสินค้าน้อยลง ช่องว่างทางเศรษฐกิจและทางสังคมขยายตัวมากขึ้น บรรดาผู้ประกอบการธุรกิจทางการค้าหรือวิชาชีพรวมทั้งผู้ที่มีอำนาจต่อรองเหนือกว่าคนทั่วไปจึงอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบในการทำสัญญาอย่างยิ่ง และใช้ข้อได้เปรียบนี้กำหนดเงื่อนไขในการร่างสัญญาให้เป็นคุณแก่ฝ่ายตนฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมและนำเสนอสัญญานั้นต่อผู้บริโภคที่มีอำนาจต่อรองน้อยกว่า เห็นได้จากกรณีที่ผู้บริโภคซื้อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจส่วนใหญ่ได้จัดทำสัญญาสำเร็จรูป โดยมีการกำหนดข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค ทำให้ผู้บริโภคถูกเอาเปรียบ เช่นกรณีผู้ประกอบการไม่ได้ระบุระยะเวลาในการก่อสร้างแล้วเสร็จหรือมีการระบุไว้แต่ให้สิทธิผู้ประกอบการขยายเวลาได้โดยไม่ถือว่าเป็นการผิดสัญญาหรือกรณีที่มีการโฆษณาว่าจะกระก่อสร้างสิ่งต่างๆ เช่นสิ่งสาธารณูปโภค แต่ไม่มีระบุไว้ในสัญญา อันเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคเป็นอย่างมาก

ในต่างประเทศการทำสัญญาที่สำคัญได้แก่ ประเทศภาคทวีปยุโรปซึ่งมีวิวัฒนาการไปตามแต่ละยุคสมัย (คาราพร ธีระวัฒน์, 2538, หน้า 1) ในช่วงต้นศตวรรษการทำสัญญามีลักษณะเป็นหนังสือกันเป็นทรัพย์สิน ลักษณะของสัญญายังอยู่ในรูปแบบที่จำกัดทั้งรูปแบบและสถานะของบุคคลที่จะทำสัญญาซึ่งให้สิทธิเฉพาะบุคคลเพียงบางคนที่มีความสามารถทำสัญญาได้ ต่อมาช่วงต้นศตวรรษที่ 12 สัญญามีลักษณะเป็นการยึดถือตามความเชื่อทางศาสนาหรือหลักคำสอน ในประเทศตะวันตกหรือยุโรปซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ศาสนจักรมีอิทธิพลมาก พระหรือบาทหลวงจะมีบทบาทมากในความเชื่อของประชาชน พ่อค้าสมัยนั้นจะคำนึงถึงความเชื่อถือกัน ในสมัยต่อๆ มาค่อยๆ มีการเปลี่ยนแปลงไปพ่อค้าเกิดการเอาเปรียบในเรื่องคุณภาพและปริมาณของสินค้าทำให้ผู้บริโภคต้องได้รับความเสียหาย และผู้ที่เห็นความสำคัญของผู้บริโภคคือผู้ประกอบการเอง ดังนั้นการคุ้มครองผู้บริโภคในครั้งแรกจึงมีลักษณะเป็นองค์กรรมร่วมกันโดยใจสมัครของผู้ประกอบการเอง ต่อมาในช่วงศตวรรษที่ 17 สัญญาได้ถือความสำคัญของเจตนาหรือความสมัครใจของปัจเจกบุคคลความคิดในเรื่องสัญญาและสภาพบังคับตามสัญญาได้เน้นถึงเสรีภาพในการตัดสินใจของบุคคลมากขึ้นสัญญาไม่ถูกจำกัดทั้งรูปแบบและสถานะของบุคคล การพิจารณาความสำคัญของสัญญาอยู่ที่ตัวคู่สัญญาเอง ในศตวรรษที่ 20 ในช่วงเวลาก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ลึกลับสุดลง สถานะของสัญญาระหว่างผู้ประกอบการและผู้บริโภคยังมีลักษณะที่เป็นสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างกันอย่างแท้จริง คือทั้งผู้ประกอบการและผู้บริโภคได้มีการตกลงหรือมีเจตนาเข้าผูกพันใน

สัญญาที่สร้างขึ้นอย่างแท้จริง เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงเป็นช่วงที่เกิดการเปลี่ยนแปลงในสถานะเศรษฐกิจและสังคมเป็นอันมาก เช่นระบบการค้าเกิดการแข่งขันกันมาก การผลิตสินค้าครั้งละจำนวนมากๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของมวลชนมิใช่ความต้องการของบุคคลเหมือนในอดีต มีการใช้จิตวิทยาอย่างเป็นระบบเพื่อจูงใจให้ผู้บริโภคซื้อสินค้าหรือใช้บริการ การเปลี่ยนแปลงไปของสถานะดังกล่าวทำให้สภาพของสัญญาเกิดความเปลี่ยนแปลงจากเดิมเป็นอย่างมากทั้งวิธีการทำสัญญาและเนื้อหาที่ถูกกำหนดในสัญญา สภาพของสัญญาที่เปลี่ยนแปลงไปนี้มีปัญหาเกิดขึ้นว่าจะยังอยู่ในขอบเขตของหลักกฎหมายสัญญาที่อยู่บนพื้นฐานของความศักดิ์แห่งการแสดงเจตนาอีกต่อไปได้หรือไม่ สัญญาที่เกิดขึ้นระหว่างคู่สัญญาที่ไม่เท่าเทียมกันมีความได้เปรียบเสียเปรียบกันอย่างมากอันจะทำให้มีผลกระทบต่อส่วนรวมในสังคมและเศรษฐกิจได้ ทำให้สัญญาในรูปแบบใหม่เกิดขึ้นในแบบของสัญญามาตรฐาน (Standard Form Contract) หรือสัญญาสำเร็จรูป (Adhesion Contract) คำถามที่ตามมาจึงเกิดขึ้นว่าการทำสัญญายังเป็นเรื่องของการตกลงยินยอมระหว่างบุคคลอีกหรือไม่ สัญญาที่มีเนื้อหาที่สมเหตุสมผลที่จะใช้บังคับผูกมัดกันหรือไม่ เพราะคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่า มีความรู้ความสามารถที่สูงกว่าเป็นผู้กำหนดสัญญาที่ต้องการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบของตนหรือให้ตนมีสิทธิเหนือกว่าหรือมากกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ กฎหมายจึงได้เริ่มเข้าไปแทรกแซงข้อตกลงในสัญญาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่สัญญาฝ่ายที่เสียเปรียบ โดยศาลยุติธรรมได้มีการตัดสินในแนวเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคมากขึ้น จนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปีค.ศ.1950 ในสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดี จอห์น เอฟ. เคนเนดี ได้เล็งเห็นความสำคัญของผู้บริโภคจะต้องมีการรับรองสิทธิของมนุษย์ที่จะพึงมีขั้นต่ำ และมีความเผยแพร่ความคิดนี้ต่อไปยังกลุ่มประเทศยุโรปในเวลาต่อมา

สำหรับประเทศไทยการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยยุคแรก เป็นการออกกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะกรณี โดยมอบหมายให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบ กฎหมายที่บัญญัติล้วนมีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชนเพื่อคุ้มครองประชาชนให้ได้รับความปลอดภัย ต่อมาเริ่มมีการตื่นตัวด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยและเล็งเห็นความจำเป็นที่จะต้องมุ่งการรวมพลังผู้บริโภคเพื่อต่อต้านการเอาเปรียบที่ไม่เป็นธรรม จนกระทั่งวันที่ 30 เมษายน พ.ศ.2522 จึงได้ตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคขึ้น โดยให้สิทธิและอำนาจแก่ผู้บริโภคอย่างเต็มที่ในการรักษาสิทธิของผู้บริโภคตามแบบอย่างประเทศที่พัฒนาแล้วหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบด้านการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคนั้นมีทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สังกัดสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้คอยให้ข่าวสารที่เป็นความรู้แก่ผู้บริโภค และคอยช่วยเหลือผู้บริโภคในกรณีต่างๆ ตามขอบเขตและอำนาจที่มีอยู่ในตัวบทกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ให้คำแนะนำในการเลือกซื้อสินค้าเรื่องอุปโภคที่จำเป็นใน

ชีวิตประจำวันตลอดจนให้คำชี้แจงให้เห็นพิษภัยของสินค้าบางอย่างที่อาจเกิดกับผู้บริโภค ซึ่งทำให้ผู้บริโภคเริ่มต้นตัวและมีความระมัดระวังเพิ่มขึ้น ส่วนในภาคเอกชนมีสมาคม เช่น สมาพันธ์แห่งชาติ สมาคมคุ้มครองผู้บริโภคมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค สถาบันวิชาการเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค และคณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนเพื่อการสาธารณสุขมูลฐาน เป็นองค์กรที่มีบทบาทในการสื่อสารความรู้สิทธิผู้บริโภคและให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคด้วยการเผยแพร่ข่าวสารที่เป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเท่าที่โอกาสจะอำนวย ซึ่งนับว่าความตื่นตัวในเรื่องดังกล่าวได้ค่อยๆ เพิ่มขึ้นตามลำดับ

แม้ประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคมาเป็นเวลา 26 ปี แล้วยังมีผู้ละเมิดสิทธิผู้บริโภคอยู่ ดังนั้นการสื่อสารเพื่อให้ผู้บริโภคตระหนักถึงสิทธิของตนในฐานะที่เป็นผู้บริโภคตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่า “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง” จึงมีความจำเป็น ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานของรัฐที่ตั้งขึ้นมาคุ้มครองผู้บริโภคย่อมอยู่บนพื้นฐานของการคุ้มครองภายใต้เงื่อนไขที่ไม่ก่อให้เกิดการกีดกันและขัดขวางการค้าเงินธุรกิจ นักกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค และกลุ่มเครือข่าย ผู้บริโภคได้แสดงความคิดเห็นต่อบทบาทของรัฐในการคุ้มครองผู้บริโภคว่า รัฐเพียงอย่างเดียวไม่เคยสามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้และในตลาดเสรีไม่เคยมีรัฐไหนที่คุ้มครองผู้บริโภคได้ รัฐไม่ได้มีอำนาจต่อรองอะไรกับพ่อค้า รัฐมีแต่อำนาจดิบสำหรับจับพ่อค้าไปขังคุกบ้าง ปรับบ้างเท่านั้น อำนาจดิบย่อมทำงานอย่างไรประสิทธิภาพในตลาดผิดจากอำนาจต่อรองซึ่งมีพลังมากกว่ากัน คนที่มีอำนาจต่อรองที่แท้จริงคือผู้บริโภค แต่อย่างไรก็ตามหน่วยงานของรัฐอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีความสำคัญในการคุ้มครองผู้บริโภค คือสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยเห็นความสำคัญของผู้บริโภคที่ถูกเอารัดเอาเปรียบทางสัญญาจากผู้ประกอบธุรกิจ จึงได้ออกกฎหมายเพิ่มเติมจากเดิมมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 อยู่ก่อนแล้ว ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 กำหนดสิทธิของผู้บริโภคเพิ่มขึ้น คือ “สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา” และกำหนดมาตรฐานการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านสัญญาทางธุรกิจไว้ในหลายเรื่องที่สำคัญได้แก่ ในมาตรา 35 ทวิ ที่ได้บัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา กำหนดและประกาศในการประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการบางประเภทที่เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาได้ ซึ่งเป็นผลให้ผู้ประกอบธุรกิจในธุรกิจที่ถูกควบคุมสัญญาดังกล่าวจะต้องใช้ข้อสัญญาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด หรือตามแบบสัญญามาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนดขึ้นเท่านั้น การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศจะมีสภาพบังคับทั้งทางแพ่งและทางอาญา แต่ในทางปฏิบัติจริงแล้วการบังคับใช้กฎหมายตามประกาศดังกล่าวยังเกิดปัญหาอยู่หลายประการ

ทำให้ผู้บริโภครังไม่ได้รับความคุ้มครองด้านสัญญาให้เกิดความเป็นธรรมสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

สำหรับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 ได้มีการบัญญัติถึงการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการทำสัญญาไว้โดยปรากฏอยู่ในส่วนที่ 2 ทวิ มาตรา 35 ทวิ-35 นว วิธีการที่กำหนดไว้นี้ให้มีคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาเป็นผู้วางกรอบหรือแนวทางปฏิบัติโดยจะต้องทำหน้าที่ประกาศกำหนดให้การประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือหรือตามปกติประเพณีนั้นต้องทำเป็นหนังสือ เป็นธุรกิจควบคุมการทำสัญญาและกำหนดลักษณะของข้อสัญญาที่จำเป็นต้องมีรวมถึงข้อสัญญาที่ห้ามใช้เพราะไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค ฉะนั้นจะเห็นได้ว่าสัญญาซื้อขายหรือสัญญาให้บริการ ที่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาจะเข้าไปควบคุมสัญญาได้ เบื้องต้นต้องมีกฎหมายกำหนดให้ทำเป็นหนังสือหรือตามปกติประเพณีต้องทำเป็นหนังสือ ฉะนั้นสัญญาที่ทำด้วยวาจาหรือไม่ได้ทำเป็นลายลักษณ์อักษรจึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 โดยปรากฏอยู่ในท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และการบริหารงานคุ้มครองผู้บริโภค อันได้แก่การตรวจตรา กำกับดูแลและประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคยังไม่เหมาะสมและในปัจจุบันมีผู้บริโภคจำนวนมากยังไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิตามที่กฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้นๆ บัญญัติไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนมีผู้บริโภคจำนวนมากร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญากับผู้ประกอบการมากขึ้น สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ปรับปรุงองค์การบริหารงานคุ้มครองผู้บริโภค คือ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและปรับปรุงอำนาจของคณะกรรมการเฉพาะเรื่องและคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในการเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัตินี้ได้ในกรณีจำเป็นหรือรีบด่วนให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนเพิ่มบทบัญญัติกำหนดสิทธิและการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาไว้โดยเฉพาะจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ เห็นได้ว่าแม้จะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 แล้วแต่แท้ที่จริงผู้บริโภคยังถูกเอารัดเอาเปรียบในด้านการทำสัญญาอยู่เป็นจำนวนมากจึงต้องตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 ขึ้นอีกเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญาโดยเฉพาะ

แต่อย่างไรก็ตามแม้กฎหมายดังกล่าวข้างต้นจะออกมาเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อไม่ให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ให้บริการแต่ก็ยังมีข้อนาคิดอยู่ว่ากฎหมายที่ออกมาคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านสัญญาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 นั้นได้ให้อำนาจคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาที่มีอำนาจกำหนดให้การประกอบธุรกิจหรือการขายสินค้าหรือการให้บริการนั้นเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาได้ กำหนดสิทธิของผู้บริโภคเพิ่มขึ้น คือ “ สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา” และกำหนดมาตรฐานการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านสัญญาทางธุรกิจไว้ในหลายเรื่องที่สำคัญได้แก่ในมาตรา 35 ทวิ ที่ได้บัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาเป็นผู้มีอำนาจพิจารณากำหนดและประกาศในการประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการบางประเภทที่เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาได้ ซึ่งเป็นผลให้ผู้ประกอบธุรกิจในธุรกิจที่ถูกควบคุมสัญญาตามประกาศนั้นจะต้องใช้ข้อสัญญาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด หรือตามแบบสัญญามาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนดขึ้นเท่านั้น การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศจะมีสภาพบังคับทั้งทางแพ่งและทางอาญา แต่ในทางปฏิบัติจริงแล้วการบังคับใช้กฎหมายตามประกาศดังกล่าวยังเกิดปัญหาอยู่หลายประการทำให้ผู้บริโภคยังไม่ได้รับความคุ้มครองด้านสัญญาอย่างจริงจังสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ยังมีปัญหาอยู่หลายประการในเรื่องขอบเขตการบังคับใช้เพียงใดซึ่งในปัจจุบันนี้ประกาศต่างๆที่คณะกรรมการประกาศใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีการบังคับใช้กันอย่างจริงจัง อีกทั้งประกาศจำนวน 12 ฉบับ ที่คณะกรรมการประกาศใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคอย่างทั่วถึง ซึ่งผู้เขียนเห็นควรให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยสัญญา ประกาศการควบคุมการทำสัญญาเพิ่มเติมอีกหลายประเภทซึ่งจะได้ว่ากล่าวกันต่อไป เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญาให้ครอบคลุมทั่วถึงอย่างแท้จริง

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของการบังคับใช้สัญญาทางธุรกิจที่ต้องควบคุมในปัจจุบัน
- 2.2 เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและวิวัฒนาการและทฤษฎีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางธุรกิจที่ต้องควบคุมตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย
- 2.3 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมสัญญาทางธุรกิจที่ต้องควบคุมที่บังคับใช้กับผู้บริโภคในปัจจุบัน
- 2.4 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาของสัญญาทางธุรกิจที่ต้องควบคุมที่บังคับใช้กับผู้บริโภคในปัจจุบัน

2.5 เพื่อศึกษาค้นหาแนวทางแก้ไขสัญญาทางธุรกิจที่ต้องควบคุมในปัจจุบันให้ทันต่อสถานการณ์ในปัจจุบันเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญาให้ได้มากที่สุด

### 3. สมมติฐานของการศึกษา

กฎหมายที่คุ้มครองผู้บริโภคในด้านสัญญาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 ซึ่งได้มีการบัญญัติถึงการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการทำสัญญาไว้โดยปรากฏอยู่ในส่วนที่ 2 ทวิ มาตรา 35 ทวิ-35 นว วิธีการที่กำหนดไว้นี้ให้มีคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาเป็นผู้วางกรอบหรือแนวทางปฏิบัติโดยจะต้องทำหน้าที่ประกาศกำหนดให้การประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือหรือตามปกติประเพณีนั้นต้องทำเป็นหนังสือ เป็นธุรกิจควบคุมการทำสัญญาและกำหนดลักษณะของข้อสัญญาที่จำเป็นต้องมีรวมถึงข้อสัญญาที่ห้ามใช้เพราะไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค แต่การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวและประกาศของคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาเพื่อให้ความคุ้มครองผู้บริโภคยังขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ อีกทั้งในปัจจุบันนี้ประกาศต่างๆที่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาประกาศใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ยังไม่มีการบังคับใช้กันอย่างจริงจัง และประกาศจำนวน 12 ฉบับ ที่คณะกรรมการประกาศใช้อยู่ในปัจจุบัน ยังไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคอย่างทั่วถึง ซึ่งจะได้ศึกษาถึงปัญหาการบังคับใช้ประกาศของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคดังกล่าว อีกทั้งมีสัญญาประเภทใดอีกบ้างที่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาต้องประกาศควบคุมการทำสัญญาเพิ่มเติมอีก เพราะประกาศที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมสัญญาทุกประเภท ซึ่งยังมีสัญญาอีกหลายประเภทที่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญายังไม่ได้ประกาศให้สัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาที่ควบคุมทั้งที่ทำให้ผู้บริโภคไม่ได้รับความเป็นธรรมโดยถูกเอาเปรียบจากข้อสัญญาของผู้ประกอบการหลายประการ ซึ่งจะได้ว่ากล่าวกันต่อไปเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญาให้ครอบคลุมทั้งถึงอย่างแท้จริง

### 4. ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาเกี่ยวกับขอบเขตและการบังคับใช้สัญญาทางธุรกิจที่ต้องควบคุมตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 ถึงความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

## 5. วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยจะทำในลักษณะที่วิจัยเอกสาร (Documentary Research) วิจัยจากบทกฎหมายต่างๆ หนังสือ บทความ เอกสาร ตำราวิชาการ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ จากห้องสมุด สถาบันต่างๆ ตลอดจนถึงแนวคำพิพากษาของศาลสูงทั้งจากต่างประเทศและในประเทศ ที่เกี่ยวข้อง

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 6.1 เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาการบังคับใช้สัญญาทางธุรกิจที่ต้องควบคุมในปัจจุบัน
- 6.2 เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดและวิวัฒนาการและทฤษฎีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางธุรกิจที่ต้องควบคุม ตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย
- 6.3 เพื่อให้ทราบมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมสัญญาทางธุรกิจที่ต้องควบคุมที่บังคับใช้กับผู้บริโภคในปัจจุบัน
- 6.4 เพื่อให้ทราบปัญหาของสัญญาทางธุรกิจที่ต้องควบคุมที่บังคับใช้กับผู้บริโภคในปัจจุบัน
- 6.5 เพื่อให้ทราบแนวทางแก้ไขสัญญาทางธุรกิจที่ต้องควบคุมในปัจจุบันให้ทันต่อสถานการณ์ในปัจจุบันเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญาให้ได้มากที่สุด