

บทที่ 4

ขอบเขตและการบังคับใช้สัญญาทางธุรกิจที่ต้องควบคุม ที่ใช้บังคับกับผู้บริโภคในปัจจุบัน

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านสัญญาทางธุรกิจที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้น ยังมีขอบเขตและการบังคับใช้ที่ยังไม่แน่นอน อีกทั้งยังไม่สามารถครอบคลุมสัญญาทางธุรกิจต่างๆ ที่บังคับใช้ในปัจจุบันได้อย่างทั่วถึงจึงไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามีปัญหาที่ต้องกล่าวถึง ดังนี้

1. ความหมายของผู้บริโภค

ความหมายของคำว่า “ผู้บริโภค” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 นั้นแตกต่างจากพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 โดยกฎหมายทั้งสองฉบับให้บทนิยามไว้แตกต่างกัน ซึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 นั้น “ผู้บริโภค” หมายถึง ผู้เข้าทำสัญญาในฐานะผู้ซื้อ ผู้เช่า ผู้เช่าซื้อ ผู้กู้ ผู้เอาประกันภัย หรือผู้เข้าทำสัญญาอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สิน บริการ หรือประโยชน์อื่นใด โดยมีค่าตอบแทน ทั้งนี้ การเข้าทำสัญญานั้นต้องเป็นไปโดยมิใช่เพื่อการค้า ทรัพย์สิน บริการ หรือประโยชน์อื่นใดนั้น และให้ความหมายรวมถึงผู้เข้าทำสัญญาในฐานะผู้ค้าประกันของบุคคลดังกล่าวซึ่งมิได้กระทำเพื่อการค้าด้วย (มาตรา 3)

คำนิยามนี้แม้จะให้ความหมายของผู้บริโภคไว้อย่างกว้างขวางแต่ก็ไม่รวมถึงบุคคลดังต่อไปนี้ (ไพโรจน์ อารักษา, 2543, หน้า 21)

- 1) ผู้ขายสินค้าหรือบริการ แม้จะเป็นการขายให้แก่ผู้ประกอบการค้าหรือวิชาชีพก็ตาม เช่น ชาวนา ชาวไร่ ชาวสวน ทำสัญญาขายผลผลิตการเกษตรของตนให้แก่พ่อค้าคนกลาง มิใช่ผู้บริโภคเพราะมิใช่ผู้ที่เข้าทำสัญญาเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สิน บริการ หรือประโยชน์
- 2) ผู้ซื้อสินค้าหรือบริการหรือประโยชน์อื่นใด เพื่อนำไปขายต่อหรือนำมาใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าเพื่อขายต่อไปโดยตรง มิใช่ผู้บริโภคเพราะผู้บริโภคต้องไม่เข้าทำสัญญา

เพื่อการค้า แต่ถ้าผู้ประกอบการซื้อเพื่ออุปโภคบริโภคเองที่บ้านหรือในสำนักงานงานถือว่าเป็นผู้บริโภค

3) ผู้ที่ได้สินค้า บริการ หรือประโยชน์อื่นใดมาโดยไม่มีค่าตอบแทน มิใช่ผู้บริโภคแม้จะเป็นผู้ที่อุปโภคบริโภคโดยตรงก็ตาม เพราะจะถือว่าเป็นผู้บริโภคต้องมีค่าตอบแทน โดยไม่ต้องคำนึงว่าใครจะเป็นผู้จ่ายค่าตอบแทนให้

4) ผู้ที่ทำสัญญาในฐานะผู้ค้าประกันนี้ให้แก่ผู้บริโภคโดยกระทำเป็นการค้าของตน เช่นบริษัทที่ประกอบกิจการรับเป็นผู้ค้าประกันในด้านต่างๆ โดยมีค่าตอบแทน มิใช่ผู้บริโภค เพราะผู้ค้าประกันจะถือว่าเป็นผู้บริโภคต่อเมื่อได้กระทำไปโดยมิใช่เพื่อการค้าความหมายของผู้บริโภคตามกฎหมายนี้แตกต่างจากความหมายของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 โดยเดิมนั้นพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ได้ให้คำนิยามคำว่า “ผู้บริโภค” ว่าหมายถึง ผู้ซื้อหรือได้รับบริการจากผู้ประกอบการ และหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือชักชวนจากผู้ประกอบการเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการด้วย จากคำนิยามดังกล่าวความหมายของผู้บริโภคตามกฎหมายจะไม่สมบูรณ์ในตัวเอง (สุขุม ศุภนิศย์, 2540, หน้า 66) จึงต้องพิจารณาจากคำนิยามว่า “ซื้อ ขาย บริการ และผู้ประกอบการ” ประกอบไปด้วยดังนี้

ซื้อ หมายความรวมถึง เช่า เช่าซื้อ หรือได้มาไม่ว่าด้วยประการใดๆ โดยให้ค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น

ขาย หมายความรวมถึง ให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือจัดหาให้ไม่ว่าด้วยประการใดๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น ตลอดจนการเสนอหรือชักชวนเพื่อการดังกล่าวด้วย

บริการ หมายความว่า การรับจัดทำกรงาน การให้สิทธิใดๆ หรือการให้ใช้หรือให้ประโยชน์ในทรัพย์สินหรือกิจการใดๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อื่น แต่ไม่รวมถึงกิจการจ้างแรงงานตามกฎหมายแรงงาน

ผู้ประกอบการ หมายความว่า ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย หรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อสินค้า หรือผู้ให้บริการและหมายความรวมถึงผู้ประกอบการโฆษณาด้วย

จากคำนิยามดังกล่าวข้างต้น เมื่อนำมาพิจารณารวมกัน จะทำให้เข้าใจความหมายของคำว่า “ผู้บริโภค” หมายความรวมถึง ผู้ซื้อ รวมทั้งผู้เช่า ผู้เช่าซื้อ หรือได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการใดๆ โดยเสียค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นให้แก่ผู้ประกอบการ ซึ่งหมายถึงผู้ขาย ผู้ให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือให้บริการ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น และยังรวมถึงผู้ถูกเสนอหรือชักชวนให้ซื้อสินค้าหรือบริการจากผู้ประกอบการด้วย (สุขุม ศุภนิศย์, 2540, หน้า 67)

องค์ประกอบของการเป็นผู้บริโภค ตามความหมายของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 จึงมีองค์ประกอบสำคัญคือ

- 1) เป็นผู้ซื้อ ผู้เช่า ผู้เช่าซื้อ หรือได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการ โดยเสียค่าตอบแทนเป็นเงิน หรือผลประโยชน์อย่างอื่นหรือถูกชักชวนให้ซื้อสินค้าหรือบริการ
- 2) ต้องซื้อ เช่า เช่าซื้อ หรือได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการหรือถูกชักชวนให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ
- 3) ผู้ประกอบธุรกิจต้องเป็นผู้ขาย ผลิตเพื่อขาย ส่งหรือนำเข้าเพื่อขาย หรือซื้อมาเพื่อขาย ต่อ
- 4) ผู้บริโภคหรือผู้ประกอบธุรกิจต้องเป็นคู่สัญญากัน มิฉะนั้นผู้บริโภคจะไม่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมาย ทั้งนี้เพราะบทบัญญัติของกฎหมายมุ่งหมายเช่นนั้น
- 5) ในกรณีที่ชักชวนให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ อาจไม่มีนิติสัมพันธ์กัน แต่ก็หมายความเฉพาะการได้รับการชักชวนเพื่อให้ซื้อสินค้า หรือรับบริการในแง่การโฆษณาเท่านั้น การที่เรียกร้องให้มีการชดใช้ความเสียหายในระดับนี้ คงจะเรียกกันตามหลักสัญญาไม่ได้ เพราะยังไม่แน่ว่าจะเกิดเป็นหนี้ผูกพันผู้โฆษณาแล้วหรือไม่ คงต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป (สุขุม ศุภนิคย์, 2540, หน้า 68)

“ผู้บริโภค” ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 จึงมีความหมายเฉพาะ ผู้ซื้อ ผู้เช่า หรือผู้เช่าซื้อ ซึ่งเป็นคู่สัญญากับผู้ประกอบธุรกิจเท่านั้นและการเป็นคู่สัญญาจะต้องเสียค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งเป็นความหมายที่แคบและจำกัดเฉพาะคนบางกลุ่ม ซึ่งขัดต่อความเป็นจริง เพราะผู้บริโภคที่แท้จริงอาจมิใช่คู่สัญญาก็ได้ หากจำกัดความหมายของคำว่า “ผู้บริโภค” เพียงเฉพาะผู้ที่คู่สัญญา ผู้บริโภคที่แท้จริงก็จะไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เช่น พ่อบ้านซื้อเครื่องอุปโภค บริโภค มาเพื่อการบริโภคภายในบ้าน ภิรยาบริโภคสินค้าแล้วเกิดเจ็บป่วย ภิรยาข่อมไม่ใช่ผู้บริโภคตามความหมายของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้พยายามขยายความหมายของคำว่า “ผู้บริโภค” ให้มีความหมายกว้างขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จนกระทั่งต่อมาในปี พ.ศ.2541 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 โดยมีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 ขึ้นมา และได้มีการนิยามความหมายของคำว่าผู้บริโภคขึ้นมาเพิ่มเติมโดย “ผู้บริโภค” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ได้รับการเสนอหรือชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดย

ชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม (มาตรา 3) ซึ่งจะหมายถึงเฉพาะผู้ซื้อสินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบการธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการและหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบแม้มิได้เสียค่าตอบแทนก็ตาม

จะเห็นได้ว่าความหมายของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 นั้นมีความหมายกว้างกว่า “ผู้บริโภค” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 และไม่จำกัดเฉพาะผู้บริโภคที่เป็นประชาชนเท่านั้น แต่มีความหมายรวมถึงผู้ประกอบการด้วย ถ้าผู้ประกอบการนั้นอยู่ในฐานะที่เป็นผู้ซื้อหรือผู้รับบริการ โดยเสียค่าตอบแทน ฉะนั้นหากกรณีที่มีข้อพิพาทอันเนื่องมาจากผู้ประกอบธุรกิจไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ถ้าสัญญาดังกล่าวมีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ประกอบธุรกิจซื้อสินค้าไปเพื่อใช้ในสำนักงาน เช่น ผู้ประกอบธุรกิจซื้อหรือเช่าซื้อรถยนต์เพื่อใช้ในกิจการของบริษัท หรือใช้ในการประกอบกิจการงานของตนหรือผู้ประกอบธุรกิจได้สินค้ามาโดยไม่เสียค่าตอบแทน ในกรณีเช่นนี้ไม่สามารถที่จะนำบทบัญญัติว่าด้วยข้อกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมมาบังคับใช้ได้ แต่ผู้ประกอบการซื้อหรือเช่าซื้อรถยนต์เพื่อใช้ในกิจการของบริษัทหรือใช้ในการประกอบกิจการงานของตนหรือผู้ประกอบธุรกิจได้สินค้ามาโดยไม่เสียค่าตอบแทน สามารถได้รับความคุ้มครองตามสัญญาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 ได้

สัญญา หมายความว่า ความตกลงกันระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจเพื่อซื้อและขายสินค้าหรือให้และรับบริการ (มาตรา 4)

สัญญาเกิดขึ้นได้จากความตกลงกันระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจซึ่งเป็นสัญญา ระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน แต่ถ้าเป็นสัญญาที่หน่วยงานของรัฐทำกับเอกชนไม่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ เช่น สัญญาสัมปทาน เป็นต้น นอกจากนี้สัญญาจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อซื้อและขายสินค้าหรือให้และรับบริการ ซึ่งจะรวมถึงการเช่าหรือเช่าซื้อด้วย ดังนั้น สัญญาที่จะถูกควบคุม ได้แก่ สัญญาซื้อขาย สัญญาให้บริการ สัญญาเช่า และสัญญาเช่าซื้อ

การคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านการทำสัญญา ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 บัญญัติไว้ในมาตรา 35 ทวิ ว่า

ในการประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการใด ถ้าสัญญาซื้อขายหรือสัญญาให้บริการ นั้นมีกฎหมายกำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือหรือที่ตามปกติประเพณีทำเป็นหนังสือ คณะกรรมการว่าด้วยสัญญามีอำนาจกำหนดให้การประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการนั้นเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาได้

ซึ่งหมายถึงจะต้องมีการประกาศศรัทธาประเภทที่จะต้องถูกควบคุมในเรื่องของการทำสัญญาเป็นการเฉพาะ แต่ในพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540 จะบัญญัติให้สัญญาที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ในลักษณะที่กว้างกว่าโดยได้แก่นิติกรรมสัญญาที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4-9 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว

2. เจตนารมณ์ของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา

เจตนารมณ์ของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในด้านสัญญา เราสามารถเห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับดังกล่าวได้จาก หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 ซึ่งได้มีหมายเหตุไว้ว่า

เนื่องจากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและการบริหารงานคุ้มครองผู้บริโภคอันได้แก่ การตรวจตรา กำกับดูแล และการประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคยังไม่เหมาะสม และโดยที่ในปัจจุบันปรากฏว่ามีผู้บริโภคจำนวนมากยังไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามที่กฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้นๆ บัญญัติไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนมีผู้บริโภคจำนวนมากร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญากับผู้ประกอบการธุรกิจมากขึ้นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ปรับปรุงองค์การบริหารงานคุ้มครองผู้บริโภค คือสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ให้ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และปรับปรุงอำนาจของคณะกรรมการเฉพาะเรื่องและคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในการเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัตินี้ได้ในกรณีจำเป็น หรือรีบด่วนให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนเพิ่มบทบัญญัติกำหนดสิทธิและการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาไว้โดยเฉพาะ และทั้งเป็นการสมควรปรับปรุงอัตราโทษเกี่ยวกับการกระทำความผิดในเรื่องการโฆษณาและฉลากให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

จากหมายเหตุดังกล่าวทำให้เห็นเจตนารมณ์ได้ว่า ถ้อยคำที่ว่าปัจจุบันมีผู้บริโภคจำนวนมากยังไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิตามที่กฎหมายว่าด้วยการนั้นๆ บัญญัติไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนมีผู้บริโภคจำนวนมากร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญากับผู้ประกอบการธุรกิจมากขึ้น สมควรได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าว ตลอดจนเพิ่มบทบัญญัติกำหนดสิทธิและการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่ได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาไว้ นี่คือเจตนารมณ์

ที่นำมาซึ่งการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 กำหนดสิทธิของผู้บริโภคเพิ่มมากขึ้น คือ สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 35 ทวิ ถึงมาตรา 35 นว ทั้งหมดนี้คือเจตนารมณ์ของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา

สำหรับกฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาไม่เป็นธรรมนั้น จะมีเจตนารมณ์ที่ใกล้เคียงกันก็คือ คุ้มครองคู่สัญญาฝ่ายที่มีอำนาจต่อรองน้อยกว่า โดยรัฐมอบอำนาจให้ฝ่ายตุลาการเข้ามาใช้ดุลพินิจ ปรับลดสัญญาให้เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี ซึ่งแม้กฎหมายทั้งสองฉบับนี้จะมีเจตนารมณ์ที่ใกล้เคียงกัน แต่ผู้ที่บังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับนี้จะแตกต่างกันโดยที่กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญาจะมีหน่วยงานของรัฐ คือสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นผู้ใช้กฎหมาย แต่กฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ผู้ใช้กฎหมายคือศาลและเหตุผลสำคัญประการหนึ่งอันเป็นที่มาของกฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมนั้น คือกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเดิมไม่มีประสิทธิภาพในการช่วยเหลือผู้บริโภคได้ดีพอ ซึ่งต่อมาหลังจากกฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมประกาศใช้แล้ว กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจึงออกตามหลังมา แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายทั้งสองฉบับยังข้อแตกต่างกันอยู่มากดังจะได้กล่าวต่อไป

3. ขอบเขตของสัญญาทางธุรกิจที่ต้องควบคุม

การคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญานั้น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับประเภทของสัญญาที่ได้รับความคุ้มครองและต้องควบคุมไว้ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 ซึ่งอยู่ในมาตรา 35 ทวิ

มาตรา 35 ทวิ ในการประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการใด ถ้าสัญญาซื้อขายหรือสัญญาให้บริการนั้นมีกฎหมายกำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือ หรือที่ตามปกติประเพณีทำเป็นหนังสือ คณะกรรมการว่าด้วยสัญญามีอำนาจกำหนดให้การประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการนั้นเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาได้

นอกจากนี้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 ได้มีบทบัญญัติบังคับให้การประกอบธุรกิจที่ควบคุมสัญญาต้องมีลักษณะที่กฎหมายได้กำหนดขึ้น 2 ประการ คือ เป็นสัญญาที่จำเป็นต้องใช้ซึ่งหากไม่ใช่ข้อความนั้นจะทำให้ผู้บริโภคเสียเปรียบผู้ประกอบการ และต้องไม่มีข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 35 ทวิ ววรรคสอง สาม และสี่ ดังนี้

มาตรา 35 ทวิ วรรคสอง ในการประกอบธุรกิจที่ควบคุมสัญญา สัญญาที่ผู้ประกอบธุรกิจทำกับผู้บริโภคจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

1) ใช้ข้อสัญญาที่จำเป็น ซึ่งหากมิได้ใช้ข้อสัญญาเช่นนั้น จะทำให้ผู้บริโภคเสียเปรียบผู้ประกอบธุรกิจเกินสมควร

2) ห้ามใช้ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค

ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์เงื่อนไข และรายละเอียดที่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญากำหนด และเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นส่วนรวม คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาจะให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดทำสัญญาตามแบบที่ คณะกรรมการว่าด้วยสัญญากำหนดก็ได้ การกำหนดตามวรรคหนึ่งและวรรคสองให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยพระราช กฤษฎีกา

จากหลักกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าลักษณะของสัญญาที่กฎหมายบังคับไว้มีอยู่ 2 ประการดังนี้

ประการที่ 1 ใช้ข้อสัญญาที่จำเป็น ซึ่งหากมิได้ใช้ข้อสัญญาเช่นนั้น จะทำให้ผู้บริโภคเสียเปรียบผู้ประกอบธุรกิจเกินสมควร

กรณีนี้เป็นบทบังคับให้ผู้ประกอบธุรกิจจะต้องใช้ข้อสัญญาที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้ผู้บริโภคถูกเอาเปรียบเกินสมควร เช่น สัญญาบัตรเครดิตจะต้องใช้ข้อสัญญาที่มีสาระสำคัญและเงื่อนไขในเรื่องดังนี้ (1) การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการใช้บัตรเครดิต อัตราดอกเบี้ย อัตราเบี้ยปรับ อัตราค่าธรรมเนียม อัตราค่าบริการต่างๆ ฯลฯ (2) การเลิกสัญญาใช้บัตรเครดิต (3) การขอระงับการใช้บัตรเครดิตชั่วคราว (4) การแจ้งให้ผู้บริโภคชำระเงิน (5) ข้อตกลงระหว่างผู้ประกอบธุรกิจกับผู้ขายสินค้า หรือผู้ให้บริการ (6) การขอรับใบแจ้งรายการใช้บัตร ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็น ถ้าหากไม่ใช้ข้อสัญญาเช่นนั้นจะทำให้ผู้บริโภคเสียเปรียบผู้ประกอบธุรกิจเกินสมควร

ประการที่ 2 ห้ามใช้ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค

กรณีนี้เป็นข้อห้ามมิให้ใช้ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค เช่น สัญญาบัตรเครดิตจะต้องไม่ใช่ข้อสัญญาที่มีลักษณะหรือมีความหมายทำนองเดียวกัน ดังนี้ (1) ข้อสัญญาที่กำหนดให้ผู้บริโภคต้องผูกพันตามประกาศหรือหลักเกณฑ์ของผู้ประกอบธุรกิจ โดยผู้บริโภคไม่ได้รับแจ้งให้ทราบล่วงหน้าเป็นลายลักษณ์อักษร (2) ข้อสัญญาที่เป็นการยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบที่เกิดจากการผิดสัญญาของผู้ประกอบธุรกิจ (3) ข้อสัญญาที่ให้ผู้บริโภคต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายจากการใช้บัตรเครดิต โดยที่ไม่ได้เป็นความผิดของผู้บริโภค (4) ข้อสัญญาที่ให้ผู้ประกอบธุรกิจมีสิทธิเรียกบัตรเครดิตคืนจากผู้บริโภคหรือยกเลิกบัตรเครดิตเมื่อใดก็ได้ โดยผู้ประกอบธุรกิจไม่ต้องแจ้งหรือแสดงเหตุผลให้ผู้บริโภคทราบล่วงหน้า (5) ข้อสัญญาที่ให้ผู้ประกอบธุรกิจจ่ายเงินให้แก่ผู้ขายสินค้า หรือผู้ให้บริการแก่ผู้บริโภค โดยไม่ให้ผู้บริโภคยกเหตุใดๆ มากล่าวอ้างปฏิเสธความรับผิดชอบกับ

ผู้ประกอบการธุรกิจ ซึ่งถือว่าเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค (ไพโรจน์ อาจารย์ภา, 2543, หน้า 60)

3.1 ธุรกิจบัตรเครดิตเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา

ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาเรื่องให้ธุรกิจบัตรเครดิตเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา เนื่องจากมีผู้บริโภคเป็นจำนวนมากร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่า ได้ถูกผู้ประกอบการธุรกิจบัตรเครดิต เอ้าดเอาเปรียบโดยใช้ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค อาทิ ข้อสัญญาที่กำหนดให้ผู้บริโภคต้องผูกพันตามประกาศหรือหลักเกณฑ์ของผู้ประกอบการโดยผู้บริโภคไม่ได้รับแจ้งให้ทราบล่วงหน้าเป็นลายลักษณ์อักษร ข้อสัญญาที่เป็นการยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดที่เกิดจากการผิดสัญญาของผู้ประกอบการ, ข้อสัญญาที่ให้ผู้บริโภคต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายจากการใช้บัตรเครดิต โดยที่ไม่ได้เป็นความผิดของผู้บริโภค, ข้อสัญญาที่ให้ผู้ประกอบการมีสิทธิเรียกบัตรเครดิตคืนจากผู้บริโภคหรือยกเลิกบัตรเครดิตเมื่อใดก็ได้ โดยผู้ประกอบการไม่ต้องแจ้งหรือแสดงเหตุผลให้ผู้บริโภคทราบล่วงหน้า และข้อสัญญาที่ให้ผู้ประกอบการจ่ายเงินให้แก่ผู้ขายสินค้า หรือผู้ให้บริการแก่ผู้บริโภค โดยไม่ให้ผู้บริโภคยกเหตุใดมากว่าอ้างปฏิเสธความรับผิดชอบกับผู้ประกอบการ เป็นต้น ทำให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหาย ดังนั้น จึงเห็นสมควรประกาศกำหนดให้การประกอบธุรกิจบัตรเครดิตเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา

ในประกาศฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะของสัญญาที่สำคัญไว้เช่น ต้องใช้สัญญาที่มีสาระสำคัญและเงื่อนไข การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในบัตรเครดิต ผู้ประกอบการต้องแจ้งให้ผู้บริโภคทราบเป็นลายลักษณ์อักษรและทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน การเลิกใช้บัตรเครดิตผู้ประกอบการต้องระบุเหตุ และเรื่องการขอระงับการใช้บัตรเครดิตชั่วคราว การแจ้งให้ผู้บริโภคชำระเงิน ฯลฯ เป็นต้น

3.2 ธุรกิจขายก๊าซหุงต้มที่เรียกเงินประกันถึงก๊าซหุงต้มเป็นธุรกิจที่ควบคุมรายการ

ในหลักฐานการรับเงิน

ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาเรื่องให้ธุรกิจขายก๊าซหุงต้มที่เรียกเงินประกันถึงก๊าซหุงต้มเป็นธุรกิจที่ควบคุมรายการในหลักฐานการรับเงิน พ.ศ.2542

เนื่องจากคณะรัฐมนตรี ในการประชุมเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2543 ได้มีมติอนุมัติให้ดำเนินการตามแนวทางการยกเลิกการควบคุมราคาก๊าซปิโตรเลียมเหลว และแนวทางการปรับปรุงระบบการค้าและมาตรฐานความปลอดภัยของก๊าซปิโตรเลียมเหลว โดยได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคออกระเบียบคุ้มครองผู้บริโภคที่ต้องการคืนถึงก๊าซหุงต้ม และให้

ผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 6 ที่แสดงเครื่องหมายการค้าบนถังก๊าซหุงต้มต้องคืนเงินมัดจำถังแก่ผู้บริโภครวมถึงสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติในฐานะหน่วยงานเจ้าของเรื่อง ได้แจ้งมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นเหตุให้คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาได้พิจารณากร่างประกาศเรื่องกำหนดให้การประกอบธุรกิจเป็นธุรกิจที่ควบคุมรายการในหลักฐานการรับเงินขึ้น

ในประกาศฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะของหลักฐานการรับเงินที่สำคัญ เช่น การกำหนดให้ต้องมีผู้ซื้อและที่อยู่ของผู้ประกอบธุรกิจและรายมือชื่อของผู้มีอำนาจออกหลักฐานการรับเงิน วัน เดือน ปี ที่รับเงินประกัน จำนวนเงินประกัน การห้ามใช้ข้อความว่าหักเงินประกัน การจัดให้มีหลักฐานการรับเงิน ฯลฯ เป็นต้น

3.3 ธุรกิจเช่าซื้อรถยนต์และรถจักรยานยนต์เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา

ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาเรื่องให้ธุรกิจเช่าซื้อรถยนต์และรถจักรยานยนต์เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ.2543

เนื่องจากมีผู้บริโภคร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่า ผู้ร้องได้เช่าซื้อรถยนต์และชำระเงินค่าเช่าซื้อครบถ้วนแล้ว แต่ผู้ให้เช่าซื้อไม่จดทะเบียนรถยนต์ให้แก่ผู้ร้องทั้ง ๆ ที่เวลาได้ล่วงเลยมาเป็นเวลาหลายปีแล้ว และผู้ร้องบางรายมีการผิคนัดชำระค่าเช่าซื้อเพียงงวดเดียวผู้ให้เช่าซื้อก็ไปยึดรถยนต์คน โดยไม่มีหนังสือบอกกล่าวให้ใช้เงินรายงวดที่ค้างชำระก่อน นอกจากนี้ผู้ให้เช่าซื้อยังกำหนดเบี้ยปรับไว้ในอัตราที่สูงในกรณีที่ผู้เช่าซื้อผิคนัดชำระค่าเช่าซื้อ อีกทั้งเมื่อรถยนต์สูญหายโดยมิใช่เป็นความผิดของผู้เช่าซื้อก็ยังไม่ให้ผู้เช่าซื้อต้องรับผิดชอบชำระค่าเช่าซื้อให้ครบถ้วนตามสัญญา ซึ่งข้อสัญญา ซึ่งข้อสัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็นข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคโดยผู้ให้เช่าซื้อได้จัดทำสัญญาสำเร็จรูปเอาเปรียบไว้ ดังนั้น จึงเห็นสมควรประกาศให้ธุรกิจให้เช่าซื้อรถยนต์และรถจักรยานยนต์เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา

ในประกาศฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะของสัญญาที่ผู้ประกอบธุรกิจทำกับผู้บริโภคที่สำคัญไว้เช่นสัญญาต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับตัวรถอย่างชัดเจน ให้กรรมสิทธิ์ในตัวรถตกเป็นของผู้เช่าซื้อในทันทีที่ได้มีการชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนแล้ว และจะต้องจดทะเบียนโอนให้ภายใน 30 วัน ผู้ให้เช่าซื้อจะบอกเลิกสัญญาเช่าซื้อได้เมื่อผู้บริโภคนัดชำระค่าเช่าซื้อ 3 งวด ติดต่อกัน และผู้ให้เช่าซื้อไม่มีหนังสือบอกกล่าวใช้ค้างงวดที่ค้างชำระแล้วไม่น้อยกว่า 30 วัน ฯลฯ เป็นต้น

3.4 ธุรกิจขายห้องชุดเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา

ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาเรื่องให้ธุรกิจขายห้องชุดเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ.2543

เนื่องจากมีผู้บริโภคร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นจำนวนมากในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) ผู้ประกอบธุรกิจนำที่จ่อครยนต์ไปกั้นห้องเป็นร้านค้าแบ่งขายเพิ่มเติม
- (2) ผู้ประกอบธุรกิจเรียกเก็บเงินค่าใช้ทรัพย์ส่วนกลางแพงมาก
- (3) ไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวกตามที่โฆษณาไว้ อาทิ ที่จ่อครยนต์ สระว่ายน้ำ สโมสร และห้องออกกำลังกาย เป็นต้น
- (4) มีการก่อสร้างอาคารผิดแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตเป็นเหตุให้ไม่สามารถจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ห้องชุดให้แก่ผู้ซื้อได้
- (5) อาคารชุดยังก่อสร้างไม่เสร็จสมบูรณ์ทุกชั้นและยังอยู่ระหว่างการก่อสร้างแต่ผู้ประกอบธุรกิจกลับบังคับให้รับโอนกรรมสิทธิ์ห้องชุดโดยอ้างว่าภายในห้องชุดก่อสร้างเสร็จแล้ว
- (6) ห้องชุดมีเนื้อที่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในสัญญาจะซื้อจะขาย
- (7) ห้องชุดชำรุดบกพร่องซึ่งผู้ประกอบธุรกิจไม่รับผิดชอบ เนื่องจากสัญญามีข้อความเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคโดยเขียนข้อความยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดไว้ อีกทั้งผู้ประกอบธุรกิจยังพยายามหาช่องว่างของกฎหมายอาคารชุดหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น จึงเห็นสมควรประกาศให้ธุรกิจขายห้องชุดเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา

ในประกาศฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะของสัญญาที่ผู้ประกอบธุรกิจทำกับผู้บริโภคที่สำคัญไว้เช่นต้องมีคำรับรองว่าผู้ประกอบธุรกิจมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและมีคำมั่นว่าจะดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จและจะนำไปจดทะเบียนเป็นอาคารชุด ข้อสัญญาที่แสดงว่าที่ดิน อาคารชุด และห้องชุดในอาคารชุดมีภาระผู้พันกับสถาบันการเงิน หรือบุคคลอื่นใด การผิฉนัดชำระราคาผู้ประกอบธุรกิจจะใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาได้เมื่อผู้บริโภคผิฉนัดชำระหนี้สามงวดติดต่อกัน ฯลฯ เป็นต้น

3.5 ธุรกิจการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา

ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาเรื่องให้ธุรกิจการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ.2543

เนื่องจากมีผู้บริโภคร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ดังนี้

- (1) ผู้ประกอบธุรกิจส่งใบแจ้งรายการใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่โดยไม่ระบุรายละเอียดการใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ต่างพื้นที่
- (2) ผู้ประกอบธุรกิจระงับการให้บริการชั่วคราวหรือยกเลิกการให้บริการ หรือหักเงินประกันการให้บริการ โดยไม่แจ้งล่วงหน้า
- (3) เมื่อสัญญาให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เลิกกันผู้ประกอบธุรกิจไม่ยินยอมคืนเงินประกันหรือคืนค่าเช่า
- (4) เมื่อผู้บริโภคแจ้งเหตุที่โทรศัพท์เคลื่อนที่สูญหายหรือถูกโจรกรรม ผู้ประกอบธุรกิจไม่ระงับบริการโดยเร็วและยังให้ผู้บริโภครับผิดชอบค่าตอบแทนที่เกิดขึ้นหลังจากการแจ้งด้วย และ
- (5) การเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมข้อสัญญา เงื่อนไข ระเบียบ ประกาศ หรือข้อกำหนดใดๆ ผู้ประกอบธุรกิจก็ไม่แจ้งให้ผู้บริโภคทราบล่วงหน้า ดังนั้น จึงเห็นสมควรประกาศให้ธุรกิจการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาในประกาศฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะของสัญญาที่ผู้ประกอบธุรกิจทำกับผู้บริโภคที่สำคัญไว้เช่น สัญญาจะต้องระบุอัตราค่าประกันการใช้เลขหมาย ค่าตอบแทนและค่าเบี้ยปรับ กรณีผิดนัดชำระ ค่าตอบแทนการจัดส่งใบแจ้งหนี้จะต้องแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 10 วันก่อนวันครบกำหนดชำระ ผู้บริโภคขอรับใบแสดงรายการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ในพื้นที่เดียวกัน ผู้บริโภคมีสิทธิบอกละเมิดสัญญาเมื่อใดก็ได้ ฯลฯ เป็นต้น

3.6 ธุรกิจการให้กู้ยืมเงินเพื่อผู้บริโภคของสถาบันการเงินเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา

ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาเรื่องให้ธุรกิจการให้กู้ยืมเงินเพื่อผู้บริโภคของสถาบันการเงินเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ.2544

เนื่องจากสัญญากู้ยืมเงินที่ผู้บริโภคทำกับสถาบันการเงินส่วนใหญ่ใช้สัญญาสำเร็จรูป ซึ่งมีการเขียนขึ้นฝ่ายเดียวโดยผู้ประกอบธุรกิจ และผู้ประกอบธุรกิจมีอำนาจต่อรองเหนือกว่าผู้บริโภค แม้โดยหลักแล้วสัญญาทางแพ่งเกิดขึ้นจากการแสดงเจตนาถูกต้องตรงกันทั้งสองฝ่ายก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วผู้บริโภคต้องการกู้ยืมเงิน ผู้ประกอบธุรกิจให้ลงนามในสัญญากู้ยืมเงิน แม้ผู้บริโภคอ่านแล้วเห็นว่าข้อสัญญาเอาเปรียบก็ไม่กล้าที่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อสัญญา มิฉะนั้นผู้บริโภคอาจไม่ได้รับการพิจารณาให้กู้ยืมเงินก็ได้ ประกอบกับสัญญากู้ยืมเงินยังมีการกำหนดข้อความที่เอาเปรียบผู้บริโภค อาทิ ให้สิทธิผู้ให้กู้สามารถปรับเปลี่ยนอัตราค่าบริการต่างๆ ได้ ให้สิทธิผู้ให้กู้เลิกสัญญากับผู้กู้ได้โดยไม่ต้องบอกกล่าว และมีการยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบจากการ

ผิดสัญญาของผู้ให้กู้ เป็นต้น ดังนั้น จึงเห็นสมควรประกาศให้ธุรกิจการให้กู้ยืมเงินเพื่อผู้บริโภคของสถาบันการเงินเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา

ในประกาศฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะของสัญญาที่ผู้ประกอบการธุรกิจทำกับผู้บริโภคที่สำคัญไว้เช่น สัญญาต้องระบุแจ้งให้ผู้กู้ได้รับทราบเป็นการล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน เมื่อมีการปรับเปลี่ยนอัตราดอกเบี้ย กรณีมีค่าปรับหรือค่าธรรมเนียมกรณีมีการใช้เงินก่อนกำหนดจะต้องระบุอัตราดังกล่าวให้ชัดเจน ผู้ประกอบการจะต้องส่งมอบสำเนาสัญญาให้ผู้กู้แก่ผู้บริโภคในทันทีลงนาม ฯลฯ เป็นต้น

3.7 ธุรกิจให้เช่าซื้อเครื่องใช้ไฟฟ้าเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา

ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาเรื่องให้ธุรกิจให้เช่าซื้อเครื่องใช้ไฟฟ้าเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ.2544

เนื่องจากในสภาพปัจจุบันการประกอบธุรกิจมีการแข่งขันกันสูงมาก ประกอบกับสินค้าเครื่องใช้ไฟฟ้ามีราคาสูง เพื่อเป็นการจูงใจผู้ที่มีรายได้น้อย แต่ต้องการที่จะมีเครื่องใช้ไฟฟ้าไว้ใช้งาน ผู้ประกอบการจึงจัดให้มีการผ่อนชำระหนี้ โดยนำหลักเกณฑ์การเช่าซื้อมาใช้ ซึ่งจากการตรวจสอบพบว่า สัญญาเช่าซื้อที่ผู้ประกอบการจัดทำขึ้นมีลักษณะเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค อาทิ มีข้อสัญญาที่เป็นการยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบของผู้ให้เช่าซื้อในความชำรุดบกพร่อง และการรอนสิทธิที่แตกต่างจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ ข้อสัญญาที่กำหนดให้ผู้เช่าซื้อมีสิทธิบอกเลิกสัญญาในกรณีที่ผู้เช่าซื้อผิดนัดชำระหนี้ไม่น้อยกว่าสองงวดติดต่อกัน และข้อสัญญาที่ให้ผู้เช่าซื้อคิดเบี้ยปรับหรือเงินอื่นใดในกรณีที่ผู้เช่าซื้อผิดนัดชำระหนี้รวมกันแล้วเกินอัตราร้อยละสิบห้าต่อปี เป็นต้น ดังนั้น จึงเห็นสมควรประกาศให้ธุรกิจให้เช่าซื้อเครื่องใช้ไฟฟ้าเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา

ในประกาศฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะของสัญญาที่ผู้ประกอบการธุรกิจทำกับผู้บริโภคที่สำคัญไว้เช่น สัญญาต้องระบุสินค้าให้ชัดเจนและระบุว่าเป็นสินค้าใหม่หรือสินค้าใช้แล้ว เมื่อผู้บริโภคชำระค่าเช่าซื้อครบแล้วถือว่ากรรมสิทธิ์ตกเป็นของผู้บริโภคทันที ในกรณีมีการประกันภัยผู้เช่าซื้อสิทธิได้รับกรรมสิทธิ์ประกันภัย เมื่อผู้เช่าซื้อมีความประสงค์ชำระค่าเช่าซื้อทั้งหมด ผู้ให้เช่าจะต้องจัดให้มีส่วนลด ฯลฯ เป็นต้น

3.8 ธุรกิจการให้บริการซ่อมรถยนต์เป็นธุรกิจที่ควบคุมรายการในหลักฐานการรับเงิน

ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาเรื่องให้ธุรกิจการให้บริการซ่อมรถยนต์เป็นธุรกิจที่ควบคุมรายการในหลักฐานการรับเงิน

เนื่องจากมีผู้บริโภคร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่า ผู้บริโภคได้นำรถยนต์ไปซ่อมที่สถานบริการซ่อมรถยนต์แห่งหนึ่ง เมื่อถึงกำหนดนัดให้ไปรับรถยนต์ที่ซ่อม ปรากฏว่าผู้ประกอบธุรกิจเรียกเก็บเงินค่าบริการซ่อมรถยนต์เป็นจำนวนเงินที่สูงผิดปกติ โดยไม่มีหลักฐานการรับเงินและไม่สามารถระบุรายการยี่ห้อและสภาพของอะไหล่ที่เปลี่ยน รวมทั้งราคาอะไหล่ด้วย แต่ผู้บริโภคบางรายก็ร้องเรียนว่าเมื่อถึงกำหนดนัดให้ไปรับรถยนต์ ปรากฏว่ารถยนต์ยังซ่อมไม่เสร็จก็มี นอกจากนี้ผู้บริโภคบางรายได้รถยนต์ที่ซ่อมไปแล้วไม่ถึงสัปดาห์รถยนต์ก็เสียอีก ซึ่งผู้บริโภคไม่สามารถจะเรียกร้องให้ผู้ประกอบธุรกิจซ่อมรถยนต์ให้ไปปรับผิได้เนื่องจากไม่มีหลักฐานการรับเงิน ดังนั้น จึงเห็นสมควรประกาศให้ธุรกิจการให้บริการซ่อมรถยนต์เป็นธุรกิจที่ควบคุมรายการในหลักฐานการรับเงิน

ในประกาศฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะของสัญญาที่ผู้ประกอบธุรกิจทำกับผู้บริโภคที่สำคัญไว้เช่น เช่นลักษณะหลักฐานการรับเงินต้องมีสาระสำคัญ ชื่อที่อยู่ของผู้ประกอบธุรกิจ วันเดือนปีที่ผู้บริโภคส่งมอบรถยนต์ให้ซ่อมและวันที่ซ่อมเสร็จ วันเดือนปีที่รับเงินหรือค่าตอบแทน รายการที่ซ่อม ราคาอะไหล่ ระยะเวลาสำหรับประกัน ความชำรุดบกพร่อง หลักฐานการรับเงิน ฯลฯ เป็นต้น

นอกจากธุรกิจทั้ง 8 ประการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะมีการเพิ่มเติมสัญญาประกันชีวิต สัญญาประกันภัย และสัญญาประกันวินาศภัย กำหนดเข้าเป็นสัญญาทางธุรกิจที่ต้องควบคุมเพิ่มเติม เนื่องจากมีผู้บริโภคร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่า ผู้เอาประกันภัยจำนวนมากไม่ได้รับความคุ้มครองตามที่ทำสัญญาตกลงกับผู้ประกอบ การธุรกิจประกันภัยประเภทต่างๆ โดยเมื่อเกิดอุบัติเหตุตามสัญญาที่ตกลงกันแล้ว ผู้ประกอบการก็ไม่ยอมจ่ายเงินตามที่ตกลงกัน โดยอ้างว่าเมื่อผู้เอาประกันภัยรับผิดต่อบุคคลภายนอกหรือคู่กรณีแล้วผู้เอาประกันภัยจะต้องรับผิดชอบเองซึ่งไม่ถูกต้อง เพราะเมื่อผู้เอาประกันภัยเป็นผู้กระทำความผิดหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกแล้ว ผู้ประกอบการจะต้องจ่ายค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงไม่ใช่บอกปิดความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นว่าเป็นของผู้เอาประกันภัย หรือ โยนให้เป็นความรับผิดชอบของผู้เอาประกันภัยของบุคคลภายนอกที่ได้รับ ความเสียหาย นอกจากนี้กรณีสัญญาประกันชีวิตเมื่อผู้เอาประกันภัยได้เข้ารับการรักษาตามโรงพยาบาลที่กำหนดในสัญญาแล้ว ผู้เอาประกันภัยยังต้องจ่ายค่ารักษาและค่าใช้จ่ายต่างๆ ให้โรงพยาบาลเองและมาเรียกเก็บกับบริษัทที่เอาประกันภัยไว้ในภายหลัง โดยในบางครั้งก็ไม่ได้รับความเป็นธรรมโดยจ่ายเงินตามใบเสร็จล่าช้าเพราะบริษัทผู้เอาประกันภัยไปใช้จ่ายอย่างอื่นก่อนและจะนำมาจ่ายให้ในภายหลังจนบางครั้งก็ต้องมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลพิจารณาของศาล ซึ่งทำให้ผู้เอาประกันภัยต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เพิ่มขึ้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าน่าจะระบุในข้อสัญญาให้ชัดเจนในข้อสัญญาเกี่ยวกับการ

จ่ายค่าเสียหายต่างๆ ดังนั้นจึงเห็นสมควรประกาศให้ธุรกิจสัญญาประกันชีวิต สัญญาประกันภัย และสัญญาประกันวินาศภัย เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา

4. ปัญหาการบังคับใช้สัญญาทางธุรกิจ

การบังคับใช้สัญญาทางธุรกิจที่ต้องควบคุมในปัจจุบันนั้นยังมีปัญหาต่างๆ ที่ไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง เท่าที่พบปัญหาในปัจจุบันได้แก่

4.1 ผู้มีอำนาจควบคุมการบังคับใช้สัญญาทางธุรกิจ

คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาเป็นคณะบุคคลที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ได้แต่งตั้งขึ้นตามกฎหมายประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในเรื่องต่างๆ มีจำนวนไม่น้อยกว่าเจ็ดคน แต่ไม่เกินสิบสามคน ตามมาตรา 14 จะมีอำนาจและหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประการ คือ อำนาจในการพิจารณาประกาศให้การประกอบธุรกิจการขายสินค้าหรือการให้บริการใดๆ เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาตามมาตรา 35 ทวิ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ตามคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมอบหมายให้ตามมาตรา 15

ในทางปฏิบัติแล้วอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาจะมีเพียงประการเดียวเท่านั้นคือ การพิจารณาประกาศให้การประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการใดๆ เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาเท่านั้น ส่วนอำนาจหน้าที่อื่นที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้ดำเนินการนั้นยังไม่ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมแต่อย่างใด คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาไม่มีอำนาจเกี่ยวกับการบริหาร การกำกับสอดส่องดูแลการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในสำนักคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งกฎหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแต่ฝ่ายเดียวที่จะใช้อำนาจดังกล่าวได้ตามมาตรา 10(6) แต่เนื่องจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นคณะบุคคลที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ในหลายประการหลายด้านอย่างกว้างขวางมาก ไม่จำกัดเฉพาะด้านสัญญาเท่านั้น ทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีภาระหน้าที่มากไม่อาจดำเนินการได้อย่างทั่วถึงและทันต่อเหตุการณ์

การที่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาจะสามารถกระทำโดยประการอื่นๆ ได้ก็โดยวิธีเสนอแนะต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้พิจารณา และมอบหมายให้คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นเรื่องไป ซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่จะต้องมีการระบวนการดำเนินการ และใช้ระยะเวลาในการพิจารณายาวนาน จึงไม่สอดคล้องสถานการณ์ในทางธุรกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาที่ผู้ประกอบการมักจะนำกลยุทธ์หรือรูปแบบวิธีการค้าต่างๆ นำมาใช้กับผู้บริโภคอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้ผู้บริโภคมาซื้อสินค้าหรือใช้บริการจำนวนมากอย่าง

ต่อเนื่อง ดังนั้นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดต่างๆ ของสัญญาตามประกาศและการติดตามการบังคับใช้ตามประกาศจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งรีบดำเนินการอย่างรวดเร็วฉับพลันทันทีในแต่ละสถานการณ์ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาควรเป็นคณะบุคคลอีกคณะหนึ่งที่มีความสามารถในการดำเนินการดังกล่าวได้ตามกฎหมาย เนื่องจากเป็นผู้ที่ศึกษาและยกเว้นประกาศแต่ละฉบับเองย่อมมีความรู้ ความเข้าใจดีกว่าบุคคลคณะอื่น แต่ก็ไม่อาจดำเนินการได้ดังกล่าว

4.2 การดำเนินคดี

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคกำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หรือ สมาคมผู้บริโภคฟ้องคดีแทนผู้บริโภคได้

โดยการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคมีบทบัญญัติมาตรา 39 บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หรือเมื่อได้รับคำร้องขอจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวมคณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการ โดยความเห็นชอบของอธิบดีกรมอัยการ หรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครอง เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญา แก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล และเมื่อคณะกรรมการได้แจ้งไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ศาลทราบแล้ว ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

ในการดำเนินคดีในศาลให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องเรียกทรัพย์สินหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ร้องขอได้ด้วย และในการนี้ให้ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง

นอกจากนี้แล้วยังมีมาตรา 40 บัญญัติไว้ว่า

สมาคมใดมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคหรือต่อต้านการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้า และข้อบังคับของสมาคมดังกล่าว ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการ สมาชิก และวิธีการดำเนินการของสมาคมเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง สมาคมนั้นอาจยื่นคำขอให้คณะกรรมการรับรองเพื่อให้สมาคมนั้นมีสิทธิและอำนาจฟ้องตามมาตรา 41 ได้

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การรับรองสมาคมตามวรรคหนึ่งให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 41 บัญญัติไว้ว่า

ในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคให้สมาคมที่คณะกรรมการรับรองตามมาตรา 40 มีสิทธิในการฟ้องคดีแพ่ง คดีอาญาหรือดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ในคดีเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคได้และให้มีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายแทนสมาชิกของสมาคมได้ ถ้ามีหนังสือมอบหมายให้เรียกค่าเสียหายแทนจากสมาชิกของสมาคม

ในการดำเนินคดีตามวรรคหนึ่ง มิให้สมาคมถอนฟ้อง เว้นแต่ศาลจะอนุญาต เพื่อศาลเห็นว่าการถอนฟ้องนั้นไม่เป็นผลเสียต่อการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนรวมสำหรับคดีแพ่งเกี่ยวกับการเรียกค่าเสียหายแทนสมาชิกของสมาคม การถอนฟ้องหรือการพิพากษาในกรณีที่คู่ความตกลงหรือประนีประนอมยอมความกัน จะต้องมิหนังสือแสดงความยินยอมของสมาชิกผู้มอบหมายให้เรียกค่าเสียหายแทนมาแสดงต่อศาลด้วย

ผู้มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลต้องเป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา 39 และสมาคมที่มีวัตถุประสงค์คุ้มครองผู้บริโภคหรือต่อต้านการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้าตามมาตรา 40 ซึ่งสมาคมผู้บริโภคหรือสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคหรือต่อต้านการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้าตามมาตรา 40 นี้ ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีสมาคมดังกล่าวเกิดขึ้นเลย จะเห็นว่าผู้บริโภคไม่มีอำนาจฟ้องคดีเองไม่ว่าคดีแพ่งหรือคดีอาญา นอกจากจะฟ้องร้องโดยอาศัยสิทธิที่มีตามกฎหมายอื่น หรือในฐานะคู่สัญญาตามกฎหมายแพ่งและผู้เสียหายตามกฎหมายอาญา การเรียกค่าทรัพย์สินหรือค่าเสียหายก็ต้องปรากฏว่าผู้บริโภคได้ร้องขอให้เรียกให้ด้วย ถ้าเพียงแต่ผู้บริโภคร้องเรียน หรือร้องทุกข์ไว้ไม่ได้ขอให้เรียกทรัพย์สินหรือค่าเสียหายด้วย คณะกรรมการหรือสมาคมก็ไม่มีอำนาจฟ้องให้ผู้ประกอบธุรกิจชดเชยทรัพย์สินหรือค่าเสียหายให้ผู้บริโภคนั้นได้

โดยหลักการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นมีลักษณะ เป็นการคุ้มครองส่วนรวมมิได้มุ่งประสงค์คุ้มครองผู้บริโภคเป็นรายบุคคล ปัญหาว่าผลของคดีที่ศาลมีคำพิพากษาไปแล้ว คำพิพากษานั้นจะมีผลผูกพันไปถึงผู้บริโภคผู้อื่นซึ่งได้รับความเสียหายโดยนัยเดียวกันหรือไม่ในเรื่องนี้ จะเห็นว่ากฎหมายฉบับปัจจุบันยังก้าวไปไม่ถึงหลักดังกล่าวหรือที่เรียกว่า คลาส แอคชั่น (Class Action) ลักษณะการร้องทุกข์ขอให้เรียกทรัพย์สินและค่าเสียหายก็ดี มีลักษณะเป็นกรณีเฉพาะตัวหรือเป็นเรื่องระหว่างคู่สัญญา (Privity of Contract) เช่นเดียวกับคดีแพ่ง นอกจากนั้นยังมีหลักที่ว่าคำพิพากษาผูกพันเฉพาะคู่ความตาม ป.วิ.พ. มาตรา 145 อยู่อีกด้วย จึงเป็นปัญหาขัดข้องที่ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ได้รับความเสียหายเป็นส่วนรวมและให้มีการเยียวยาแก้ไขด้วยวิธีสะดวกรวดเร็วและประหยัด ดังนั้นเมื่อการฟ้องคดีเพื่อผู้บริโภคเป็นการฟ้องคดีประโยชน์ของผู้บริโภคส่วนรวม จึงควรพิจารณาให้ผลแห่งคดีนั้น มีไปถึงผู้บริโภคผู้

ได้รับความเสียหายอย่างเดียวกันนั้นเนื่องจากการบริโภคสินค้าหรือบริการชนิดเดียวกัน ทั้งนี้ เพียงแต่ผู้บริโภคสามารถพิสูจน์ได้ถึงความเสียหายเช่นว่านั้น โดยมีต้องเป็นโจทก์ฟ้องคดีโดยตรง กรณีเช่นนี้ อาจช่วยให้การฟ้องคดีมีประโยชน์และทวนเวลาพิจารณาและลดภาระขององค์กรของรัฐลงได้ด้วย วิธีการดังกล่าวนี้เรียกว่า การฟ้องคดีแบบคลาส แอคชั่น ซึ่งบางมลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกายอมรับบังคับใช้อยู่

4.3 อำนาจของคณะกรรมการว่าด้วยสัญญายังไม่เหมาะสม

อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาที่สำคัญได้แก่ การออกประกาศให้การประกอบธุรกิจใดเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาและการกำหนดลักษณะข้อสัญญาและเงื่อนไขข้อสัญญาที่จะนำไปบังคับใช้แก่ผู้ประกอบการในธุรกิจที่ควบคุมสัญญาได้เท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจที่จะสั่งการในลักษณะที่จะเป็นผลให้หยุดยั้งการกระทำผิดของผู้ประกอบธุรกิจได้ในทันทีเช่น ไม่มีอำนาจที่จะมีคำสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจปฏิบัติตามสัญญา หรือไม่มีอำนาจสั่งห้ามใช้สัญญาที่ฝ่าฝืนต่อประกาศฯหรือไม่มีอำนาจสั่งบังคับให้ผู้ประกอบธุรกิจกับผู้บริโภคทำสัญญากันใหม่หรือมีคำสั่งเพิกถอนสัญญาที่ฝ่าฝืนต่อประกาศฯ ได้ เป็นต้น ดังนั้นในการที่ผู้ประกอบการรายใดมีการกระทำผิดไม่ปฏิบัติตามข้อสัญญาหรือเงื่อนไขตามประกาศฯก็จะยังไม่มีผลกระทบต่อผู้ประกอบการที่จะมีความผิดในทางอาญาหากแต่เป็นเรื่องทางแพ่งระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจที่น่าคดีสู่ศาลเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป สำหรับความคิดในทางอาญากฎหมายได้กำหนดบทลงโทษไว้เฉพาะในฐานความผิดที่ผู้ประกอบการไม่ส่งสัญญามีลักษณะข้อสัญญาหรือเงื่อนไขตามประกาศเท่านั้น หากผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนจึงจะมีโทษทางอาญา

การให้อำนาจคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาตามกฎหมาย หากเปรียบเทียบกับคณะกรรมการว่าด้วยฉลากหรือคณะกรรมการว่าด้วยโฆษณาแล้วจะแตกต่างหรือมีอำนาจน้อยกว่าในส่วนที่ใช้อำนาจในการที่เข้าไปแก้ไขปัญหาที่ผู้ประกอบการได้มีการฝ่าฝืนขึ้น กล่าวคือ คณะกรรมการว่าด้วยฉลากจะมีอำนาจในการสั่งผู้ประกอบการหยุดการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือก่อความเสียหายได้ในทันที คือมีคำสั่งเลิกใช้ฉลากได้ (มาตรา 33) ส่วนคณะกรรมการว่าด้วยโฆษณา มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขการโฆษณา ให้แก้ไขข้อความหรือวิธีในการโฆษณา ให้โฆษณาแก้ไขความเข้าใจผิดของผู้บริโภค (มาตรา 27) ให้จำกัดการใช้สื่อโฆษณา และห้ามการโฆษณา (มาตรา 24) ดังนั้นการบังคับใช้ประกาศของคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาจึงอาจไม่ได้รับความยำเกรงจากผู้ประกอบธุรกิจที่มีการกระทำผิดโดยทั่วไป เนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่ผลบังคับในทันทีและยากแก่การบังคับให้ผู้ประกอบธุรกิจปฏิบัติตามข้อสัญญาตามประกาศ

4.4 สถานภาพของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

สถานภาพของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ตามกฎหมายเป็นหน่วยงานสังกัดสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ดังนั้น สคบ. จึงมีฐานะเป็นเพียงกองๆ หนึ่งในสังกัดสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ปัญหาข้อขัดแย้งของการปฏิบัติงานของ สคบ. ดังได้กล่าวแล้วว่า สคบ. ทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้กับคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง อันได้แก่ คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา และคณะกรรมการว่าด้วยฉลาก รวมทั้ง คณะอนุกรรมการชุดต่างๆ อีกหลายชุด จึงมีความจำเป็นที่ต้องใช้บุคลากรเป็นจำนวนมาก นอกจากภาระหน้าที่ดังกล่าวแล้ว การปฏิบัติงานในหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ นั้น ยังต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ เพราะอำนาจหน้าที่ของ สคบ. ตามที่กฎหมายกำหนด มีหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค ติดตามและสอดส่องพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจและอื่นๆ อีกมากมาย ภาระหน้าที่ดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าจะต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน้าที่ในการติดตามสอดส่องพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งกระทำการใดๆ อันมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค จะเห็นได้ว่าโดยสภาพของงานในความรับผิดชอบของ สคบ. มีความจำเป็นต้องใช้กำลังคนมาก และต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็ว เพื่อให้ไม่ให้ผู้ประกอบการนำสัญญาที่เอาเปรียบผู้บริโภคไปใช้ในกิจการของตนทำให้ผู้บริโภคที่ต้องทำสัญญาไปแล้วได้รับความเสียหาย แต่สภาพของ สคบ. เองที่มีสถานภาพทางกฎหมายเป็นเพียงแค่งองในสังกัดสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ย่อมถูกจำกัดในเรื่องของอัตรากำลังข้าราชการที่ทำหน้าที่ดังกล่าว กำลังข้าราชการเพียงระดับกอง ไม่อาจรองรับงานที่ทำหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภคได้ตามสถานภาพของ สคบ. จึงเป็นอุปสรรคอันหนึ่งต่องานในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

นอกจากนี้ การคุ้มครองผู้บริโภคที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค นั้น ลักษณะของการดำเนินงานมิได้ครอบคลุมทั่วราชอาณาจักร ส่วนใหญ่แล้วจะดำเนินงานเฉพาะในกรุงเทพมหานคร เท่านั้นเพราะเหตุที่อัตรากำลังไม่เพียงพอ แต่ระบบเศรษฐกิจและความเจริญในทางการค้าได้แพร่หลายออกไปสู่ภูมิภาคอย่างรวดเร็ว สภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจึงไม่อาจทำหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ได้อย่างเต็มที่ ถึงแม้ว่าจะมีคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดก็ตาม แต่ไม่มีเจ้าหน้าที่ซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะอนุกรรมการโดยตรง ดังเช่นที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคดำเนินการอยู่ ผู้เขียนเห็นว่าสภาพปัญหาดังกล่าวเป็นเหตุให้การดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญาในส่วนภูมิภาคไม่ได้ผลเท่าที่ควร