

บทที่ 2

ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีผู้บริโภค

การดำเนินคดีผู้บริโภค ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 และข้อกำหนดของประธานศาลฎีกากำหนดระเบียบกระบวนการพิจารณาเป็นช่องทางพิเศษ นอกเหนือจากการดำเนินคดีแพ่งโดยทั่วไป ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้ผู้บริโภคได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยสะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม แต่อย่างไรก็ตามพบว่าวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการตราพ.ร.บ.ดังกล่าว กล่าวคือ การกำหนดเวลาในการพิจารณาคดีเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ การสืบพยานให้ศาลเป็นผู้ซักถามพยาน คู่ความหรือทนายความจะซักถามพยานได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาล โดยไม่ได้ระบุให้ใช้ระบุไต่สวน และภาระการพิสูจน์ยังคงอยู่กับคู่ความ ทำให้ระบบการสืบพยานที่กฎหมายกำหนดไม่เป็นธรรมแก่ผู้บริโภค

2.1 ความเป็นมาเกี่ยวกับการคุ้มครองและการดำเนินคดีกับผู้บริโภค

การเกิดขึ้นของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค อาจกล่าวได้ว่าเกิดจากสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในสมัยหนึ่งเริ่มเกิดช่องว่างขึ้นหรือขาดความเหมาะสม เนื่องจากกฎหมายสมัยก่อนบัญญัติขึ้นมาเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาของสังคมในสมัยนั้น อันเป็นสังคมที่แคบและวิธีการผลิตยังไม่สลับซับซ้อนดังเช่นสังคมในปัจจุบัน เช่น สัญญาซื้อขาย ที่ให้หลักว่า “ผู้ซื้อต้องระวัง” (Caveat Emptor) หรือ Let the buyer beware¹ ซึ่งเป็นหลักกฎหมายโรมันที่ยึดถือกันในหลายประเทศ อันมีหลักการว่า หากมีความเสียหายใด ๆ ในทรัพย์สินที่ซื้อขายกันนั้น ความเสียหายนั้นตกเป็นของผู้ซื้อเอง กล่าวคือ ผู้ขายอาจไม่ต้องรับผิดชอบในบางกรณี ถ้าผู้ซื้อได้ล่วงรู้ความชำรุดบกพร่องหรือควรจะรู้หากได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควร ทั้งนี้เพราะทฤษฎีทางกฎหมายนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า มนุษย์ทุกคนมีความสามารถในการตัดสินใจในการเลือกบริโภคสินค้าหรือบริการเท่ากัน ซึ่งหลักการดังกล่าวได้รับอิทธิพลของแนวคิด ในระบบการปกครองแบบ

¹ สุขุม ศุภนิธย์. (2540). “คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค”. สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประชาธิปไตย ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของความอิสระและเสรีภาพของบุคคลในการดำรงชีวิตที่เท่าเทียมกัน ซึ่งต่อมาหลักการดังกล่าวได้พัฒนาต่อมาเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเสรี (Laissez-Faire) ในเวลาต่อมา

นอกจากนี้ยังมีเรื่องของหลักความรับผิดชอบตามความสัมพันธ์ในสัญญา (Privity Rule) ซึ่งมีผลว่าเฉพาะคู่กรณีในสัญญา คือ ผู้ซื้อและผู้ขายในสัญญาเท่านั้น ที่มีสิทธิและหน้าที่ความรับผิดชอบต่อกัน ถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นจากการบริโภคทรัพย์สินตามสัญญาดังกล่าว หากผู้ที่ได้รับความเสียหายมิใช่คู่สัญญา ก็จะไม่มีความเสียหายเรียกร้องให้คู่กรณีอีกฝ่ายรับผิดชอบได้ ซึ่งถ้าพิจารณาจากสภาพสังคมที่สลับซับซ้อนขึ้นก็คงพิจารณาได้ว่า ผู้ที่ไม่ใช่คู่สัญญาจะเป็นผู้บริโภคที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ นี่อาจจะเป็นเพียงสาเหตุหนึ่งในหลาย ๆ สาเหตุที่ทำให้กฎหมายที่มีอยู่แต่เดิมต้องถูกเปลี่ยนแปลง

ภายหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมในปี ค.ศ. 1760 มีการนำเครื่องจักรไอน้ำมาใช้แทนแรงงานคนทำให้เกิดการพลิกโฉมการผลิตในภาคอุตสาหกรรมครั้งใหญ่ ประกอบกับการที่ อדם สมิท นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ (Adam Smith ค.ศ. 1723-1790) ได้เสนอทฤษฎีการแข่งขันเสรีอย่างชัดเจนขึ้น ในหนังสือของเขาที่ชื่อว่า The wealth of nations (ค.ศ. 1776)² ประกอบกับแนวคิดของนักปรัชญาต่าง ๆ ทำให้เกิดการตื่นตัวทางการเมืองอย่างมาก จนเกิดการเปลี่ยนแปลงปกครองจากระบบกษัตริย์เป็นระบบประชาธิปไตยแบบที่เรียกว่า สาธารณรัฐ (Republic) ในทวีปอเมริกา โดยมีการสถาปนาเป็นประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1776 และการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789

ซึ่งเหตุการณ์ทั้งสองทำให้ลัทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) อันเป็นแก่นของระบบการปกครองรูปแบบใหม่แพร่หลาย มากขึ้นและเช่นเดียวกันกับที่ ระบบเศรษฐกิจเสรี (Laissez-Faire) ได้รับการยอมรับและถือเป็นหลักสำคัญที่ใช้ในการปกครองและจัดทำระบบเศรษฐกิจในประเทศต่าง ๆ เกิดเป็นแนวคิดในทางเศรษฐกิจขึ้นว่า การให้รัฐเป็นผู้ดำเนินกิจการส่วนใหญ่ในสังคมตามแนวคิดพาณิชยนิยม (Mercantilism) จะเป็นผลให้เศรษฐกิจของสังคมไม่อาจเจริญงอกงามเท่าที่ควร ในที่สุดระบบเศรษฐกิจเสรี (Laissez-Faire) และการปกครองรูปแบบสาธารณรัฐ จึงวางข้อห้ามไม่ให้รัฐเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องการค้า³ และมีการออกกฎหมายต่าง ๆ มาเพื่อปรับรูปแบบ

² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2543). "กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค". กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า 13.

³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2523). "การควบคุมโฆษณาเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค". วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 10. ฉบับที่ 2. หน้า 245-246.

หรือโครงสร้างทางสังคมให้เหมาะสมกับการปกครองหรือระบบเศรษฐกิจ และให้ถือว่ารัฐควรมีแต่หน้าที่ตามภารกิจพื้นฐาน 4 ประการ คือ การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย การติดต่อกับต่างประเทศ และการอำนวยความสะดวก⁴ แนวคิดในระบบเศรษฐกิจเสรี (Laissez-Faire) มีอิทธิพลในการกำหนดหลักกฎหมายใหม่ ๆ มีการยอมรับกับการที่ประชาชนทุกคนมีอิสระที่จะทำสัญญา (Freedom of Contract) ซึ่งเมื่อตกลงกันเช่นไรแล้วก็ต้องเป็นไปตามนั้น สัญญาที่ทำกันเสมอ (Sanctity of Contract) อันเป็นไปตามลัทธิปัจเจกชนนิยม ซึ่งเท่ากับว่าทุกคนที่ทำสัญญามีหน้าที่ต้องปกป้องประโยชน์ของตนเอง จากหลักการดังกล่าวทำให้เกิด หลักว่า “ผู้ซื้อต้องระวัง” (Caveat Emptor) หรือ Let the buyer beware ที่ถือว่าการซื้อขายสินค้า ถ้ามีข้อบกพร่องในสินค้าอย่างไรก็เป็นเรื่องของผู้ซื้อเองจะต้องรับภาระในความเสียหายนั้นเนื่องจากตนเป็นผู้เลือกซื้อสินค้าเอง หลักการดังกล่าวนี้มีขึ้นเพราะถือหรือเชื่อว่า “คนทุกคนมีความรู้และความสามารถเท่าเทียมกัน คนทุกคนจึงมีอิสระเท่าเทียมกันที่จะตกลงให้มีนิติสัมพันธ์กันเช่นใดก็ได้”

แต่การที่ทุกคนมีเสรีภาพในการค้าในการประกอบอาชีพ ทำให้เกิดการแข่งขันในการผลิตมีการผลิตสินค้าต่าง ๆ มากขึ้นในรูปแบบของอุตสาหกรรม มีการผลิตสินค้าจำนวนมาก (Mass Production) ทำให้เกิดปัญหาตามมาว่าหลักการที่ยึดถือแต่เดิมว่าทุกคนเท่าเทียมกัน ซึ่งใช้มายาวนานยังคงใช้ได้หรือไม่ เพราะถ้าข้อเท็จจริงที่ผู้บริโภครู้จากผู้ขายหรือผู้ผลิตเป็นข้อเท็จจริงที่โดยสภาพแล้ว ผู้บริโภคสามารถรู้ได้เองทั้งในส่วนของส่วนผสม หรือวิธีการผลิต ก็คงไม่เป็นปัญหาแต่ในความเป็นจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่เพราะผู้ผลิตไม่ได้จำกัดการขายสินค้าของตนไว้ในที่ ๆ ตนเคยค้าขายต่อไปมีการกระจายสินค้าไปยังที่ต่าง ๆ จากการค้าขายระหว่างรัฐต่อรัฐ เมืองต่อเมือง จนในที่สุดผู้ขายกับผู้ซื้อซึ่งไม่ใช่ผู้ซื้อไปใช้จริง ๆ อาจไม่เคยพบกันเลย ประกอบกับการเกิดขึ้นของแนวคิดเกี่ยวกับ “รัฐสวัสดิการ” (Social welfare) ขึ้น โดยอยู่บนพื้นฐานที่ว่ารัฐสมควรบีบบทบาทมากขึ้นในการดูแลคุ้มครองประชาชน (Paternalism) และให้เกิดการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม⁵ รัฐจึงเริ่มเป็นผู้เข้ามาควบคุม การประกอบธุรกิจต่าง ๆ มีการออกกฎหมายควบคุมกิจการต่าง ๆ เช่น การควบคุมธนาคาร กิจการประกันภัย รวมถึงกิจการอื่น ๆ ที่กระทบถึงความปลอดภัยและความผาสุกแห่งประชาชน เป็นการก้าวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีสมัยใหม่ (Modern

⁴ สุรพล นิติไกรพจน์. (2534). *ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ*. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ปีที่ที่ 21. ฉบับที่ 3. หน้า 372.

⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์. *อั้งแล้วเชิงอรรถที่ 3*. หน้า 11.

Capitalism) ที่ถือกันว่า รัฐมีอำนาจเข้ามาแทรกแซงการประกอบธุรกิจของเอกชนได้ตามสมควร เพื่อพิทักษ์ให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและเพื่อประโยชน์สาธารณะ⁶

ในช่วงปี ค.ศ. 1929-1930 เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งร้ายแรงของโลก ซึ่งกระทบกระเทือนอย่างร้ายแรงต่อแนวคิดแบบเสรีนิยม ที่ถูกมองว่าไม่อาจเอื้อประโยชน์ที่มากที่สุดแก่สังคมได้ รัฐในฐานะเจ้าของทรัพยากรมากที่สุดและเป็นผู้กุมอำนาจทางการเมือง จำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจแทนการปล่อยให้เอกชนประกอบการอย่างเสรีโดยที่รัฐควบคุมอยู่ห่าง ๆ อย่างเป็นมาในอดีต โดยผลของความคิดนี้ การแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยรัฐจึงเกิดขึ้นในทุกลักษณะ และเครื่องมือของรัฐในการดำเนินการประการหนึ่งคือ “กฎหมาย” และกฎหมายนั้นมีใช้กฎหมายเอกชน หากแต่เป็น “กฎหมายมหาชน”⁷ และกฎหมายที่จะมาจัดการกับปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นนอกจากกฎหมายรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นการมีบทบาทและการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง ซึ่งเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชนแล้ว ก็ยังมีกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ ปรากฏขึ้นตามมาด้วย และกฎหมายฉบับหนึ่งที่สามารถทำให้การจัดการเกี่ยวกับเศรษฐกิจโดยรัฐดำเนินไปได้ก็คือ กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ถือเป็นเครื่องมือของรัฐอย่างหนึ่งที่รัฐสามารถใช้กลไกทางกฎหมายดำเนินการให้เกิดความเป็นธรรมต่อประชาชนในฐานะผู้บริโภค เนื่องจากรัฐได้สังเกตเห็นแล้วว่า แนวโน้มที่ผู้บริโภคจะเสียเปรียบและไม่มีอำนาจในการต่อรองกับผู้ประกอบการภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมมีความเป็นไปได้มากประกอบกับอำนาจของรัฐเป็นได้เพียงผู้ควบคุมการดำเนินการทางเศรษฐกิจภายใต้การแข่งขันอย่างเสรี ดังนั้น การจะบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้อำนาจองค์กรของรัฐในการดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคหรือการแก้ไขปัญหาของผู้บริโภคจะต้องมีกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากกฎหมายอื่นที่ใช้บังคับอยู่ทั่วไป เนื่องจากกฎหมายในอดีตบัญญัติขึ้นเพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้น ๆ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ปัญหาสังคมยังไม่มีความสลับซับซ้อนและเทคโนโลยีในการผลิตไม่สลับซับซ้อนเท่าสังคมปัจจุบัน ตัวอย่างเช่นหลักกฎหมายโรมันที่ยึดถือกันในหลายประเทศที่ได้บัญญัติให้ผู้ซื้อต้องใช้ความระมัดระวังในการเลือกสินค้า หากมีความเสียหายใด ๆ ในสินค้าที่ซื้อขายกันนั้น ความเสียหายจะตกเป็นของผู้ซื้อเอง หลักการนี้อาจมีความเหมาะสมในสังคมสมัยโรมันที่ต้องการให้ผู้ซื้อใช้ความระมัดระวังในการซื้อสินค้า เมื่อตนได้มีโอกาสเลือก ดังนั้นเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นผู้ซื้อย่อมต้องรับผิดชอบเพราะถือว่า

⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. *อั่งแล้วเชิงอรรถที่ 3*. หน้า 11.

⁷ อมร จันทร์สมบุญ. (2545). *“กฎหมายปกครอง”*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 25.

ผู้ซื้อได้ล่วงรู้ความชำรุดบกพร่องหรือควรจะรู้หากได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้ว เช่นนี้ ผู้ขายอาจไม่ต้องรับผิดชอบ แต่สำหรับสังคมปัจจุบัน ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมากขึ้นทำให้มนุษย์ทุกคนมีความสามารถในการตัดสินใจเลือกบริโภคสินค้าหรือบริการได้ตามอิสระอันเป็นแนวความคิดตามระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของความมีอิสระและเสรีภาพของบุคคลในการดำรงชีวิตที่เท่าเทียมกัน ซึ่งต่อมาหลักการดังกล่าวได้พัฒนาต่อมาเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเสรีที่เน้นการแข่งขันด้านการบริโภคสูงจึงได้มีการนำกลยุทธิการรับประกันและคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้ซื้อจุดขายในการทำตลาด ซึ่งผู้ซื้อที่ทำการซื้อสินค้าในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งไม่สามารถที่จะตรวจสอบได้ด้วยตาเปล่าขณะซื้อจะได้รับใบรับประกันสินค้าที่มีอายุการรับประกันกำหนดไว้เพื่อที่จะใช้เป็นเกณฑ์ในการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย การเกิดขึ้นของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจึงเกิดขึ้นในช่วงที่โลกกำลังเกิดพลวัตแห่งการเปลี่ยนแปลงในยุคที่เศรษฐกิจเสรีนิยมกำลังขยายตัว ภายใต้ปัญหาที่กำลังก่อตัวขึ้น จากภาคเศรษฐกิจที่มีแนวโน้มเป็นไปได้ว่า ทฤษฎีเศรษฐกิจเสรีที่ยึดถือ ความสามารถของบุคคลและการตัดสินใจของบุคคลบนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันกำลังถูกทำลาย ด้วยการเกิดขึ้นของสังคมอุตสาหกรรมหลักทางเศรษฐศาสตร์ ที่กล่าวถึงระบบกลไกของตลาดที่สมบูรณ์มีอุปสงค์-อุปทาน ที่ใกล้เคียงหรือเหมาะสมกัน (Demand-Supply) กำลังถูกผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือกว่า ทั้งปัจจัยด้านทุนทางธุรกิจ แรงงาน กำลังจะกลืนตลาดให้เป็นของตัวเองเพียงผู้เดียว ทำให้เกิดการผูกขาดตลาดได้ นอกจากนี้ยังมีแนวคิดเรื่อง “รัฐสวัสดิการ” หรือแนวคิดที่ถือว่ารัฐในฐานะฝ่ายปกครองเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการคุ้มครองให้เกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และถือเป็นหน้าที่หลักของรัฐในการให้ความคุ้มครองประชาชน โดยอาศัยกลไกทางกฎหมายและใช้อำนาจในการบริหารจัดการให้เป็นไปตามกฎหมายและป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ซึ่งสามารถแยกการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจได้ 2 วิธีด้วยกัน คือ

1. รัฐอาจจะจำกัดบทบาทของตนเอง โดยออกกฎหมายกำหนดบทบาทของตนเอง และให้เป็นหน้าที่ของศาลในการที่จะควบคุมให้เป็นไปตามนั้น โดยที่ฝ่ายปกครองไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว เช่น รัฐอาจออกกฎหมายมาควบคุมการทำสัญญาสำเร็จรูปโดยกฎหมายอาจห้ามข้อสัญญาที่ทำให้คู่สัญญาเสียเปรียบอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งหากผู้ประกอบการรายใดละเมิดกฎหมายดังกล่าวหน่วยราชการก็จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวผู้เสียหายต้องไปฟ้องศาลเอาเอง ซึ่งวิธีการนี้เป็นไปตามแนวคิดเสรีนิยม ตามวิธีการนี้ รัฐจะออกกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ตามกฎหมายเอกชน⁸

⁸ บุญศรี มีวงศ์โฆษ. (2538). "กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน". กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม. หน้า 52-53.

2. รัฐอาจจะเข้ามาบีบบทบาท โดยอาศัยหน่วยราชการ โดยจะมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการ มอบหมายให้มีหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งในการที่จะเข้าไปบีบบทบาทในกระบวนการทางเศรษฐกิจ โดยรัฐต้องกำหนดรูปแบบและวิธีการของบทบาทนี้ด้วย จากกรณีแรกในเรื่องของสัญญาสำเร็จรูป รัฐอาจกำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตจากหน่วยงานของรัฐก่อนที่จะนำสัญญาสำเร็จรูปนั้นไปใช้ ซึ่งหน่วยราชการก็จะสามารถตรวจสอบได้ว่าเงื่อนไขสัญญานั้นสมควรอนุญาตหรือไม่⁹

ทั้งนี้รัฐสามารถเลือกหาวิธีการที่เหมาะสมได้ ในการที่รัฐจะอาศัยกลไกของตนที่มีอยู่มาใช้เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะประเด็นของการแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของประชาชนเรื่องของเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐที่ใช้ระบบการปกครองเสรีประชาธิปไตย ที่มีหลักนิติรัฐในการปกครองจะต้องระมัดระวังในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ราษฎรนี้ซึ่งนิยมเรียกกันว่า “สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” (Fundamental Right and Liberties)¹⁰ แต่เมื่อสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมถึงจุด ๆ หนึ่งแล้ว รัฐซึ่งต้องดำรงตนอยู่เสมอในการที่จะไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับแดนของเอกชนก็ต้องก้าวข้ามผ่านแดนของกฎหมายมหาชนที่ตนมีอำนาจอยู่ มาสู่ดินแดนกฎหมายเอกชนโดยอาศัยอำนาจที่ได้รับจากประชาชน ผ่านกระบวนการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อให้เกิดความสมดุลทางสังคม และตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 ประเทศในยุโรปตะวันตกที่เคยยึดมั่นในความเป็นปัจเจกนิยม (Individual) และเสรีนิยม (Liberal) ได้ปรับตัวเพื่อแก้ไขจุดอ่อนที่เกิดจากความเป็นปัจเจกนิยมและเสรีนิยม โดยมีการมองถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากความเสื่อมถอยของลัทธิทั้ง 2 เป็น “มิติการมองปัญหาและการแก้ปัญหา ที่มีได้หยุดที่สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคตามรูปแบบของมนุษย์แต่ละคนที่กฎหมายรับรองอีกต่อไปแต่รัฐบาลต้องอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือลงไปสร้างสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นกับบุคคลต่าง ๆ ในสังคมให้ได้ตามความเป็นจริง” โดยเชื่อมโยงมนุษย์แต่ละคนเข้ากับสังคมมากขึ้นการมองสถานะของมนุษย์แต่ละคนตามที่เป็นจริงในทางสังคม ทั้งเด็ก ผู้หญิง คนชรา กรรมกร ผู้บริโภค และพยายามที่จะให้เป็นหน้าที่ของสังคมโดยส่วนรวมที่จะลงไปให้ความคุ้มครองกลุ่มคนต่าง ๆ เหล่านี้ในด้านต่าง ๆ โดยการตรากฎหมายคุ้มครองเป็นพิเศษ เช่นกฎหมายแรงงาน กฎหมายประกันสังคม กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้คนในสังคมยังคงมีคุณค่าในฐานะปัจเจกชน (Individual) อยู่ แต่สังคมจะ

⁹ บุญศรี มีวงศ์โสมษ. **อั่งแล้วเชิงอรรถที่ 8**. หน้า 15.

¹⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). **“หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง”**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ธรรมสาร. หน้า 15.

ลงไปคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือกลุ่มบุคคลด้อยกว่าและต้องการความช่วยเหลือ ซึ่งเรียกกระบวนการนี้ว่า กระบวนการทำให้สิทธิของมนุษย์แต่ละคนกลายเป็นเรื่องของสังคม (Socialisation des droits de l' homme) และอาจเรียกว่าเป็นยุครัฐสังคม (Etat social)¹¹ และนั่นอาจถือเป็นจุดหนึ่งที่ทำให้เกิด “กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค” (consumer protection law) ดังนั้นจึงพอที่จะสามารถสรุปได้ถึงที่มาของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคได้ว่า เกิดขึ้นมาในสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชนที่ยึดถือหลักการที่ว่ารัฐในฐานะผู้ใช้อำนาจปกครองย่อมมีอำนาจที่จะบริหารจัดการผู้อยู่ภายใต้อำนาจปกครองได้ แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยกฎหมายที่ให้อำนาจและการกระทำนั้นจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์สาธารณะ (Public interest) โดยที่จะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งทั้งนี้ถ้ามีการกระทำใดที่จะต้องมีการกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว รัฐจะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ของปัจเจกบุคคลกับประโยชน์ของสาธารณชนว่าสิ่งใดสำคัญกว่ากัน

2.2 แนวคิดที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

2.2.1 ความหมายของผู้บริโภค¹²

ในการคุ้มครองผู้บริโภค ปัญหาประการสำคัญที่จะต้องพิจารณาคือบุคคลที่ประสงค์จะให้ความคุ้มครองตามแนวความคิดของการคุ้มครองผู้บริโภคคือบุคคลใดมีความหมายหรือขอบเขตเพียงใด ซึ่งในทางความหมายทั่วไปแล้ว “ผู้บริโภคควรจะหมายความถึงบุคคลซึ่งซื้อสินค้าหรือได้รับบริการ” และน่าจะหมายความรวมไปถึงผู้ใช้สินค้าหรือบริการที่ได้รับการจัดหาโดยบุคคลอื่นด้วย เนื่องจากบางกรณีของการซื้อสิ่งของมาเพื่อใช้สอยในบ้านหรือสำนักงานโดยที่ผู้บริโภคสินค้าอาจไม่ใช่ผู้ซื้อ แต่เป็นผู้อื่นที่ซื้อสิ่งของเหล่านั้นให้เพื่อใช้ในบ้านหรือสำนักงานก็ได้ ซึ่งก็ต้องถือว่าเป็นผู้บริโภคได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ความหมายของคำว่า “ผู้บริโภค” ที่กล่าวมาข้างต้นนั้น แม้ว่าสามารถที่จะหมายความถึงบุคคลใดซึ่งได้ซื้อหรือได้รับสินค้าหรือบริการโดยตนเองจะไม่ได้เป็นผู้ซื้อสินค้าหรือบริการนั้นโดยตรงก็ตาม แต่ในการกำหนดบทบาทบัญญัติกฎหมายเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ความหมายของคำว่า “ผู้บริโภค” อาจมีความหมายที่ค่อนข้างแคบกว่า

¹¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2546). “กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ”. พิมพ์ครั้งที่ 6 .กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า 114.

¹² ธนาวัฒน์ สังข์ทอง. (2542). “การเรียกคืนสินค้าที่อาจจะเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายเอกชน. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 5.

ความหมายที่กล่าวมาได้ เนื่องด้วยการกำหนดความหมายของคำว่า “ผู้บริโภค” ตามกฎหมายนั้น อาจวางพื้นฐานอยู่บนความตกลงในการจัดหาสินค้าและบริการของผู้บริโภคและผู้ผลิต

การบริโภคเป็นสิ่งที่อยู่คู่กับการดำรงชีวิตของมนุษย์ เพราะตั้งแต่มนุษย์ถือกำเนิดขึ้น ความต้องการอันดับแรกเพื่อการดำรงชีวิตคือ ปัจจัยพื้นฐาน 4 ประการ อันได้แก่ อาหาร ที่อยู่ อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค ซึ่งมนุษย์จะต้องแสวงหาสิ่งดังกล่าวมาเพื่อสนองความต้องการของตน อาจกล่าวได้ว่ามนุษย์ผู้นั้นจะยากดีมีจนอย่างไร มีสถานะในสังคมแค่ไหน ก็ถือเป็นผู้บริโภคทั้งสิ้น ทำให้ผู้บริโภคจึงเป็นกลุ่มคนที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของสังคม ดังที่มีผู้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ผู้บริโภค” ไว้ในที่ต่าง ๆ แตกต่างกันไป เช่น

ผู้บริโภค¹³ หมายถึง ผู้ใช้สินค้าและใช้บริการนอกจากการบริโภคอาหารหรือน้ำดื่ม

ผู้บริโภค หมายถึง บุคคลต่าง ๆ ที่มีความสามารถในการซื้อ (Ability to buy)¹⁴

ผู้บริโภค (Consumer) หมายถึง ผู้ที่บริโภคสินค้า (Goods) หรือบริการ (Services) ต่าง ๆ ในการดำรงชีวิตประจำวันภายในครัวเรือน (household Use)¹⁵

ในต่างประเทศนั้น กฎหมายของประเทศต่าง ๆ ได้ให้คำจำกัดความคำนี้ไว้ต่าง ๆ กันโดยขึ้นอยู่กับว่ามีความมุ่งหมายในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคแคบหรือกว้างกว่ากันเพียงใด เช่น กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศออสเตรเลีย ที่เรียกว่า Trade Practices Act 1977 Section 4B บัญญัติไว้ว่า

“ผู้บริโภค หมายความว่า ผู้ที่ได้มาซึ่งสินค้าในราคาที่ไม่เกินกว่าราคาที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ (\$ 15,000 เหรียญ) หรือมากกว่านั้น ถ้าหากว่าการได้มาเพื่อวัตถุประสงค์ในการใช้บริโภคตามปกติในครัวเรือนมิได้เพื่อการค้าขายต่อ”¹⁶

จากนิยามดังกล่าว “ผู้บริโภค” ในกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศออสเตรเลีย จึงมีการจำกัดถึงความเป็น “ผู้บริโภค” โดยคำนึงถึงการได้มาซึ่งสินค้าในราคาที่จะไม่เกินกว่า 15,000 เหรียญออสเตรเลีย หรือหากมากกว่านั้น (15,000 เหรียญออสเตรเลียขึ้นไป) การได้มานั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการใช้บริโภคตามปกติในครัวเรือนและจะต้องมิได้เพื่อการค้าขายต่อ

¹³ สุขุม ศุภนิติย์. (2530). “กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย”. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., หน้า 23.

¹⁴ อุดุลย์ จาตุรงค์กุล. (2540). “พฤติกรรมผู้บริโภค”. พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 7.

¹⁵ ปกรณ์ นิลประพันธ์. (2552). “การพัฒนามาตรการคุ้มครองผู้บริโภค” [Online]. Available URL: <http://www.lawreform.go.th>,

¹⁶ สุขุม ศุภนิติย์. (2540). “คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค”. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 147.

สำหรับความหมายของคำว่าผู้บริโภคที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายของไทยนั้นแต่เดิมไม่ได้มีการนิยามไว้อย่างชัดเจนว่า “ผู้บริโภค” หมายถึงใครบ้างแต่เป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่าเป็นบุคคลทั่วไปที่เป็นผู้ซื้อหาสินค้าหรือรับบริการเพื่อประโยชน์หรือสนองความต้องการของตน จนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พุทธศักราช 2522 ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ได้ให้ความหมายของคำว่า “ผู้บริโภค” ไว้ดังนี้

“ผู้บริโภค หมายความว่า ผู้ซื้อ หรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจและหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการด้วย”¹⁷

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นทำให้เกิดอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายเพราะเมื่อสังคมมีวิวัฒนาการทางเทคโนโลยีและการติดต่อสื่อสารทำให้การติดต่อกันระหว่างสังคมต่าง ๆ เป็นไปด้วยความรวดเร็ว บางครั้งการเป็นผู้บริโภคตามนิยามเดิมไม่สามารถทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ เพราะผู้บริโภคจริง ๆ อาจไม่ได้เป็นผู้ที่ซื้อสินค้าเพื่อบริโภคเอง อาจเป็นคนในครอบครัว ญาติ เพื่อนฝูงของผู้ซื้อ ดังนั้นเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นจากการบริโภคหรือรับบริการสินค้า จะทำให้เกิดปัญหาในการตีความถึงการเป็นผู้บริโภค ว่าคือบุคคลใดระหว่างผู้ที่เป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย กับผู้ที่ใช้สินค้าจริง ๆ เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวในปี พ.ศ. 2541 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค และได้มีการแก้ไขนิยามของคำว่าผู้บริโภคอีกครั้ง ดังนี้

“ผู้บริโภค หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม”¹⁸ ซึ่งการแก้ไขบทนิยามของคำว่า “ผู้บริโภค” ดังกล่าวนี้นี้เท่ากับเป็นการกำหนดความหมายคำว่าผู้บริโภคให้ครอบคลุมถึงผู้บริโภคตามความเป็นจริง (De facto consumer) ซึ่งเป็นบุคคลที่ไม่มีนิติสัมพันธ์กับผู้ประกอบธุรกิจ และทำให้ความหมายของคำว่า “ผู้บริโภค” ตรงกับความความเป็นจริงในสภาพสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น เพราะการที่กำหนดให้ผู้บริโภค เป็นแต่เพียงคู่สัญญา (Privity Rule)¹⁹ เท่านั้นทำให้ผู้บริโภคที่เป็นผู้เสียหายที่แท้จริงแต่มิใช่คู่สัญญาถูกตัดสิทธิในการได้รับการเยียวยาด้วยวิธีฟ้องคดีแพ่ง/อาญาแทนโดยรัฐและเป็นการจำกัดขอบเขตของการบริโภคในความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน นอกจากนี้ความเป็นผู้บริโภคตามนิยามของคำว่า “ผู้บริโภค”

¹⁷ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522. มาตรา 3.

¹⁸ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541. มาตรา 3.

¹⁹ สุขุม ศุภนิธย์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 16. หน้า 17.

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ที่หมายถึง “ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม” เป็นการให้นิยามของความเป็นผู้บริโภคที่มีได้มีการคำนึงถึงว่าผู้บริโภคดังกล่าวจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น บริษัท ห้างหุ้นส่วน ก็สามารถเป็นผู้บริโภคได้ ซึ่งเมื่อมีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเกิดขึ้น กฎหมายก็ได้ตัดสิทธิความเป็นผู้บริโภคของนิติบุคคล เว้นแต่ว่า นิติบุคคลนั้นกระทำการเป็นผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ ในลักษณะทางธุรกิจ เช่นการซื้อไปเพื่อจำหน่ายต่อ ซึ่งผู้ซื้อก็จะเปลี่ยน สถานะจากผู้บริโภคเป็นผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ผู้ประกอบธุรกิจ” ว่าหมายถึง

“ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือ นำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย หรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อ ซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการ และหมายความรวมถึงผู้ประกอบการโฆษณาด้วย” ดังนั้น เมื่อใดก็ตามที่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ได้ซื้อสินค้าไปเพื่อขายต่อแก่บุคคลอื่น โดยมีได้นำไปใช้ในทางปกติทั่วไปก็ถือได้ว่าบุคคลหรือนิติบุคคลนั้นมิได้เป็นผู้บริโภค ตามที่กฎหมายกำหนดจึงไม่อาจอ้างถึงการละเมิดสิทธิผู้บริโภคได้ นอกจากนี้ในกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคสมัยใหม่ “ผู้บริโภค” ยังหมายรวมถึงบุคคลซึ่งได้รับประโยชน์ในบริการที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานของเอกชนที่อยู่ในความควบคุมของรัฐ²⁰

ในประเทศไทย ได้กำหนดความหมายของคำว่า “ผู้บริโภค” ไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 หมายความว่า ผู้ซื้อหรือรับบริการจากผู้ประกอบการ รวมถึงผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการและหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบการโดยชอบแม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม จากความหมายของผู้บริโภคดังกล่าวจะเห็นได้ว่า มิได้มีการกำหนดว่าผู้บริโภคจะเป็นเพียงบุคคลธรรมดาซึ่งมีชีวิตเต็ม กิน หรือบริโภคสินค้าหรือบริการได้เท่านั้น แต่หมายความถึงนิติบุคคลซึ่งมีการบริโภคสินค้าหรือบริการต่างๆได้ด้วย

จากที่กล่าวไปข้างต้นจะเห็นได้ว่าความหมายต่างๆของ “ผู้บริโภค” จะมีความหมายในทำนองเดียวกันซึ่งจะมีความหมายค่อนข้างจำกัด โดยที่ความหมายที่แท้จริงของผู้บริโภคจะไม่ได้

²⁰ ธนาวัฒน์ สังข์ทอง.(2542). “การเรียกคืนสินค้าที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 8.

ถูกกำหนดไว้โดยตรงว่า ผู้บริโภคคือใครและหมายความเพียงใด แต่จะไปกำหนดความหมายของผู้บริโภคไปในแนวของ “ลักษณะการทำการใดๆในทางการประกอบธุรกิจ” หรือ “การค้าขายกับผู้บริโภค” ซึ่งผลจากการกำหนดความในแนวดังกล่าว ทำให้ความหมายของผู้บริโภคจะขึ้นอยู่กับลักษณะของบุคคลซึ่งกระทำการใดๆในลักษณะทางการประกอบธุรกิจที่กระทำหรือละเว้นการกระทำอันมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของผู้บริโภคซึ่งเป็นการยากที่จะแสดงให้เห็นว่าความหมายของคำว่า “ผู้บริโภค” ในลักษณะนี้จะมาจากกรณีของความรับผิดชอบในทางอาญาหรือความรับผิดชอบในทางแพ่ง เพราะในแต่ละกรณีทั้งความรับผิดชอบในทางอาญาและความรับผิดชอบในทางแพ่งนั้นมีสาระสำคัญแตกต่างกัน กล่าวคือ ความรับผิดชอบในทางอาญาจะมุ่งลงโทษตัวผู้กระทำความผิดจากการกระทำของเขา แต่ในความรับผิดชอบในทางแพ่งจะเกี่ยวกับการชดใช้ความเสียหายหรือเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายให้กลับคืนสู่ฐานะเดิมมากที่สุด

อย่างไรก็ตาม ลักษณะโดยทั่วไปผู้ที่จะเป็นผู้บริโภคจะประกอบไปด้วยลักษณะดังต่อไปนี้

1. ปัจเจกชนทั่วไป

ในลักษณะของความเข้าใจโดยทั่วไปของคำว่า “ผู้บริโภค” นั้น ได้แก่ ผู้ซื้อสินค้าหรือผู้ได้รับบริการแต่ละรายซึ่งหมายถึงปัจเจกชนโดยทั่วไป ในการพิจารณาผู้บริโภคลักษณะนี้จะพิจารณาจากการที่ผู้ซื้อสินค้าและบริการนั้นไม่ได้ซื้อสินค้าหรือบริการไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจ ที่ความเป็นจริงแล้วเป็นการยากที่จะระบุให้ชัดว่าเมื่อใดที่ผู้ซื้อสินค้าหรือบริการจะทำการในลักษณะอันเป็นการประกอบธุรกิจ อันต่างจากกรณีของบุคคลซึ่งซื้อสินค้าจากการขายทอดตลาดซึ่งบุคคลเหล่านี้ไม่ใช่ผู้บริโภค

สำหรับบุคคลใดที่เป็นผู้บริโภค ถ้าคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งที่มีนิติสัมพันธ์ทางทำสัญญาไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า บุคคลนั้นเข้าทำสัญญาในลักษณะที่ไม่ใช่การประกอบธุรกิจหรือถือตนออกจากความเกี่ยวพันในทางสัญญาซึ่งก็เป็นการยากที่จะตรวจสอบได้ว่า เมื่อใดบุคคลซื้อขายสินค้าในลักษณะทางการประกอบธุรกิจ

ลักษณะประการแรกของผู้บริโภคนั้นจะต้องเป็นเอกชนแต่ละรายซึ่งอาจจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ ซึ่งการซื้อของเขามีได้กระทำในลักษณะเป็นไปในทางธุรกิจแต่เป็นการซื้อสินค้าหรือบริการมาใช้เป็นการส่วนตัวหรือในครัวเรือน เพราะหากเป็นการซื้อสินค้าหรือบริการมาเพื่อประโยชน์ในทางธุรกิจที่จะนำมาขายต่อหรือมุ่งแสวงหากำไรจากสินค้าที่ตนซื้อมาก็อาจจะเข้าในลักษณะของผู้ประกอบธุรกิจมิใช่ผู้บริโภค

2. ผู้ที่จัดจำหน่ายสินค้าได้กระทำในลักษณะของทางการประกอบธุรกิจ

ในลักษณะนี้จะพิจารณาว่าผู้ซื้อสินค้าหรือบริการมานั้นเป็นผู้บริโภค จากกรณีผู้จัดหาสินค้าหรือบริการให้แก่ผู้ซื้อนั้นจะต้องเป็นบุคคลซึ่งต้องกระทำการในลักษณะของการประกอบธุรกิจ โดยมีการพิจารณาการกระทำของบุคคลดังกล่าวเป็นไปในลักษณะทางการประกอบธุรกิจหรือไม่นั้น ได้แก่ บุคคลซึ่งเรียกว่า “ผู้ชาย” ได้ขายสินค้าโดยมีวัตถุประสงค์ในลักษณะของการแสวงหากำไร อันเป็นลักษณะของการประกอบธุรกิจทางการค้าแสวงหากำไรที่ได้ค่าตอบแทนหรือผลประโยชน์อย่างอื่นจากการขายสินค้านั้นแล้วก็เป็นไปในลักษณะของการประกอบธุรกิจ ดังนั้น ในลักษณะนี้ผู้ใดจะเป็นผู้บริโภคก็จะต้องพิจารณาถึงการที่ผู้บริโภคได้ซื้อสินค้าหรือบริการจากผู้ขายสินค้า ที่ได้กระทำการในลักษณะของการประกอบธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์ในทางการค้ากับผู้บริโภค

3. ชื่อมาเพื่อใช้หรือบริโภคส่วนตัวมิใช่มุ่งทางธุรกิจ

ในอีกลักษณะหนึ่งที่กำหนดความหมายของคำว่า “ผู้บริโภค” ได้แก่ สินค้าหรือบริการที่ผู้บริโภคได้รับจะต้องนำมาใช้หรือบริโภคเพื่อประโยชน์ส่วนตัว มิใช่เป็นการนำมาเพื่อใช้ในทางธุรกิจ อย่างไรก็ตาม สินค้าที่โดยปกติธรรมดาผู้บริโภคชื่อมาเพื่อใช้หรือบริโภคส่วนตัวนั้นเป็นไปได้ที่สินค้านั้นอาจถูกใช้ในลักษณะของทางการประกอบธุรกิจและเพื่อประโยชน์ในทางบริโภคส่วนตัวในเวลาเดียวกันก็ได้ เช่น แพทย์อาจใช้รถยนต์ของตนเพื่อประโยชน์ส่วนตัวและใช้ในประโยชน์ในการประกอบธุรกิจทางการแพทย์ของเขาด้วยก็ได้ ซึ่งเป็นการพิจารณาที่ค่อนข้างลำบากกว่าสินค้าใดในลักษณะปกติธรรมดาอาจชื่อมาเพื่อใช้บริโภคส่วนตัว แต่ในทางความเป็นจริงอาจนำมาใช้ในทางประกอบธุรกิจด้วยก็ได้ ดังนั้นการที่จะกำหนดว่าผู้ใดคือผู้บริโภค สำคัญประการหนึ่งจึงได้แก่ วัตถุประสงค์ของการซื้อสินค้าหรือบริการ ต้องเป็นการซื้อสินค้าหรือบริการที่ประสงค์จะนำมาใช้หรือบริโภคส่วนตัวมิใช่นำมาเพื่อวัตถุประสงค์ในทางประกอบธุรกิจ

อย่างไรก็ตาม ความหมายของผู้บริโภคตามความเป็นจริง นอกจากที่จะหมายถึงบุคคลซึ่งซื้อหรือได้รับสินค้าหรือบริการแล้ว บางกรณีผู้บริโภคเองก็อาจมิใช่ผู้ซื้อสินค้าหรือบริการโดยตรงหรือมิใช่เป็นคู่สัญญากับผู้ขาย ตามลักษณะที่กล่าวไว้ข้างต้น กล่าวคือ เดิมความหมายของผู้บริโภคได้แก่ผู้ซื้อสินค้าหรือบริการได้ดำเนินการตกลงกับผู้ขายในลักษณะการประกอบธุรกิจ โดยผู้บริโภคจะมีนิติสัมพันธ์ตามข้อตกลงที่ระบุสัญญากับผู้ขายสินค้า แต่ต่อมาเพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นไปอย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคจึงได้มีการพยายามขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตให้รับผิดชอบผู้ที่มีได้เป็นคู่สัญญาในสัญญาที่ตกลงกัน ก็ให้ถือว่าเป็นผู้บริโภคแม้ว่าจะมิใช่คู่สัญญาก็ตาม เพราะฉะนั้นในปัจจุบันความหมายของผู้บริโภค

จึงมีความหมายที่ใกล้เคียงกับคำว่า “ประชาชน” ซึ่งได้รับความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน มิให้ได้รับความเสียหายหรือไม่ถูกล่วงละเมิด

2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภค

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อข้างต้นว่า “ผู้บริโภค” โดยแท้จริงแล้วก็คือ “มนุษย์” ผู้หนึ่งซึ่งการบริโภคของเขานั้นอาจมีผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นสิทธิของมนุษย์ติดตัวมาแต่กำเนิดในฐานะของความเป็นมนุษย์ และที่บุคคลใดจะมาล่วงละเมิดหรือทำให้เสียไม่ได้ ได้แก่ สิทธิในความปลอดภัยในร่างกายและชีวิตของมนุษย์คนนั้น และในการบริโภคผู้บริโภคทุกคนย่อมที่จะได้รับบริโภคสินค้าที่ถูกต้องของตนและได้บริโภคสิ่งของที่ดีมีคุณภาพ และมีความปลอดภัย รวมทั้งไม่ถูกเอาเปรียบจากผู้ขายสินค้า แต่เนื่องจากการบริโภคจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อได้มีการซื้อของเข้าซื้อขายกันระหว่างผู้บริโภคในฐานะผู้ซื้อและผู้ผลิตในฐานะผู้ขาย (ซึ่งอาจหมายถึง พ่อค้าขายส่ง พ่อค้าขายปลีก หรือผู้นำเข้าสินค้าจากต่างประเทศด้วย) ที่ต้องมีการเจรจาตกลงกัน เพื่อเข้ามิตติสัมพันธ์เพื่อให้มีสิทธิและหน้าที่ต่างๆรวมทั้งสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครอง ซึ่งสิทธิของผู้บริโภคที่สำคัญที่จะได้รับความคุ้มครองมีดังนี้

2.2.2.1 สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัย

สิทธิของผู้บริโภคในประการนี้เป็นสิทธิประการสำคัญที่มีผลสืบเนื่องมาจากสิทธิขั้นพื้นฐานหรือสิทธิของมนุษย์ในฐานะที่ผู้บริโภคเป็นมนุษย์ผู้หนึ่ง กล่าวคือ มนุษย์นั้นตั้งแต่เกิดจะมีสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยในร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สิน ที่บุคคลอื่นจะมาล่วงละเมิดหรือทำให้เกิดความเสียหายไม่ได้ และเมื่อผู้บริโภคก็ได้แก่มนุษย์ทุกคนที่ประสงค์จะบริโภคสินค้าหรือบริการ ที่ถูกต้องตรงความต้องการและมีความปลอดภัยและมีมาตรฐานเหมาะสมแก่การบริโภค ที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ร่างกาย ชีวิต หรือทรัพย์สิน ของผู้บริโภค

2.2.2.2 สิทธิที่จะได้รับข่าวสาร

สิทธิของผู้บริโภคในประการนี้ แม้ไม่ใช่การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ในเรื่องของสิทธิในความปลอดภัยของร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สินโดยตรงก็ตาม แต่สิทธิประการนี้เกิดขึ้นมาจากการที่มนุษย์จะเป็นผู้บริโภคได้นั้น จะต้องมีการเข้าตกลงซื้อขายสินค้ากับเจ้าของสินค้า เพื่อให้ได้สินค้าถูกต้องตามความต้องการที่จะไปบริโภค ดังนั้น เพื่อที่ผู้บริโภคจะได้ซื้อสินค้าจากเจ้าของสินค้าให้ถูกต้องตรงความต้องการ ผู้บริโภคจึงควรมีสิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาลักษณะและคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการนั้นที่จะไม่หลงผิดในการซื้อสินค้าหรือบริการนั้นโดยไม่ถูกต้องตรงตามความต้องการ ซึ่งสิทธิประเภทนี้จึงได้แก่สิทธิในการได้รับข่าวสารอันจะมีผลต่อไปในเรื่องสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยด้วย ในกรณีที่เจ้าของ

สินค้าที่จะขายสินค้าให้แก่ผู้บริโภคไม่ได้ให้ข่าวสารค่าพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้านั้นแล้ว ผู้บริโภคซึ่งได้ซื้อสินค้านั้นมาอาจได้รับอันตรายต่อร่างกาย ชีวิต หรือทรัพย์สินได้ ฉะนั้น สิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับข่าวสารเกี่ยวกับสินค้านั้น จึงเป็นสิทธิที่สำคัญประการหนึ่งของผู้บริโภค

2.2.2.3 สิทธิที่จะเลือกซื้อสินค้าและบริการ

สิทธิของผู้บริโภคประการนี้ เกิดจากการที่ผู้บริโภคจะเข้าตกลงกับเจ้าของสินค้าหรือบริการในการที่จะซื้อสินค้าหรือได้รับบริการจากเจ้าของสินค้าหรือบริการนั้น โดยในกรณีนี้มุ่งคุ้มครองความเป็นอิสระในการแสดงเจตนาที่จะซื้อสินค้าหรือได้รับบริการของผู้บริโภค ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่จะมีเสรีภาพในการตัดสินใจกระทำการสิ่งใดที่ผู้อื่นจะมาควบคุมบังคับ ช่มชู้ หรือชักจูงโดยไม่เป็นธรรมไม่ได้ เนื่องจากในการบริโภคสินค้าหรือบริการนั้น ผู้บริโภคสมควรที่จะมีอิสระในการตัดสินใจที่จะซื้อสินค้าหรือบริการนั้นหรือไม่ก็ได้ แม้ว่าจะมีสินค้าหรือบริการประเภทนี้แต่เพียงประเภทเดียวก็ตาม เพราะหลักในการเข้าทำสัญญาซื้อขายระหว่างคู่กรณีก็ต้องยึดหลักของความเป็นอิสระในการแสดงเจตนาของคู่กรณีเป็นหลัก ถ้าการแสดงเจตนาบกพร่อง สัญญานั้นก็ถือว่าเป็นโมฆะไม่มีผลใช้บังคับกันได้ ซึ่งในหลักการเดียวกัน ผู้บริโภคย่อมมีสิทธิที่จะเลือกซื้อสินค้าหรือบริการ โดยยึดถืออิสระของเจนาของผู้บริโภคที่จะมีได้มีการช่มชู้ บังคับ หลอกลวง หรือชักจูงใจโดยไม่เป็นธรรม รวมทั้งสิทธิที่จะเลือกซื้อสินค้าหรือรับบริการโดยปราศจากการผูกขาดทางการค้าด้วย

2.2.2.4 สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา

สิทธิของผู้บริโภคในประการนี้ มีพื้นฐานมาจากการที่ผู้บริโภคจะบริโภคสินค้าหรือบริการใด จะต้องเข้าไปทำตกลงทำสัญญากับผู้ผลิต หรือผู้จำหน่ายสินค้าเพื่อก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาแต่ละฝ่าย โดยจะยึดถือตามหลักอิสระในการแสดงเจตนาของแต่ละฝ่ายที่เท่าเทียมกัน ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายจะไม่สามารถทำสัญญาในลักษณะที่เอารัดเอาเปรียบกับผู้บริโภคโดยใช้ข้อตกลงการสัญญา เพราะโดยหลักของการทำสัญญาแล้ว เมื่อคู่กรณีได้แสดงเจตนาทำนิติกรรมสัญญากันโดยชอบด้วยกฎหมายและด้วยใจสมัครแล้ว คู่กรณีก็ต้องผูกพัน และปฏิบัติตามข้อสัญญาที่ได้ตกลงกันอย่างเคร่งครัด หากผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายซึ่งเป็นผู้ขายกำหนดข้อสัญญาในลักษณะที่เอารัดเอาเปรียบกับผู้บริโภค เพราะฉะนั้นหากผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายซึ่งเป็นผู้ขายกำหนดข้อสัญญาในลักษณะที่เอารัดเอาเปรียบกับผู้บริโภคซึ่งเป็นผู้ซื้อแล้ว ก็เป็นการไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรมแก่ผู้บริโภค

2.2.2.5 สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย

สิทธิของผู้บริโภคประการนี้ เป็นการคุ้มครองผู้บริโภคในการที่จะเยียวยาให้แก่ผู้บริโภคเมื่อได้รับความเสียหายต่อร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สินของตน ซึ่งมีสาเหตุมาจากสินค้าที่ตนซื้อหามาบริโภคไม่ปลอดภัยหรือเมื่อได้มีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับการเยียวยาหรือชดเชยในความเสียหายที่ตนได้รับสิทธิของผู้บริโภคดังกล่าวข้างต้นทั้ง 5 ประการ เป็นสิทธิผู้บริโภคที่จะได้รับความคุ้มครอง ซึ่งหากมีการล่วงละเมิดหรือทำให้เกิดความเสียหายซึ่งสิทธิดังกล่าวแล้วผู้บริโภคก็สามารถที่จะเรียกร้องให้มีการคุ้มครองและดำเนินการป้องกัน แก้อันตราย หรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้

2.3 แนวคิดในการคุ้มครองผู้บริโภคในต่างประเทศ

2.3.1 แนวคิดของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในระบบ Common Law

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในระบบ Common Law เกิดจากการที่ศาลพยายามจะขยายขอบเขตการคุ้มครองประชาชนให้ได้รับการปกป้องสิทธิของตนมากขึ้นกว่าเดิม ทำให้พัฒนาการของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในระบบนี้มีการเกิดขึ้นของหลักการรับผิดของผู้ผลิตสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ที่มีความชำรุดบกพร่องและทำให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภคมากขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องมีการพิสูจน์และพัฒนาต่อเนื่องมาเป็นกฎหมายความรับผิดในผลิตภัณฑ์ (Product Liability Law)²¹ ในที่สุด ศาลจึงเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการพัฒนากฎหมายที่ต่อเนื่องต่อมา โดยการอาศัยข้อเท็จจริงที่ผู้บริโภคได้ฟ้องร้องต่อศาลมาช่วยทำให้เกิดหลักการใหม่ ๆ ขึ้นตามมาเสมอ อันทำให้ข้อจำกัดในตัวอักษรของกฎหมายไม่เป็นอุปสรรคในการพัฒนากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในระบบ Common Law

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับการยอมรับจากหลาย ๆ ประเทศว่าเป็นประเทศที่ประชาชนมีการตื่นตัวในด้าน “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” อย่างสูง ประชาชนของสหรัฐอเมริกาเป็นพลเมืองที่มีรูปแบบและการดำรงชีวิตที่ผูกพันกับเสรีภาพอย่างมาก เมื่อใดก็ตามที่เกิดการละเมิดสิทธิ โดยเฉพาะสิทธิของผู้บริโภค ชาวอเมริกันจะรวมตัวกันหรือแสดงออกเพื่อให้ผู้ประกอบการธุรกิจรับผิดชอบ ดังจะเห็นได้จากการที่สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่ประชาชนฟ้องร้องบริษัทผู้ผลิตบุหรี่²² จนได้รับการชดเชยในจำนวนเงินที่สูงมาก เนื่องจากระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกาเป็น

²¹ วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์. (2544). “เขาฟ้องบริษัทบุหรี่กันอย่างไรในต่างประเทศ”. บททัศนิตย ๕7.

หน้า 4.

²² เรื่องเดียวกัน. หน้า 24.

รูปแบบของกฎหมายในระบบ Common Law ที่ยึดถือแนวคำพิพากษาของศาลเป็นหลักในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นอาจกล่าวได้ว่า ผูกพันเรื่อง “สิทธิ” ของประชาชนเป็นพื้นฐานหลัก²³ ที่เป็นเช่นนี้เพราะจากประวัติศาสตร์ของชนชาติอเมริกา นั้นมีความผูกพันกับเรื่องของ “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” เนื่องจากต้องผ่านการต่อสู้จนได้รับเอกราช

สิทธิของผู้บริโภคในความเข้าใจของชาวอเมริกันแสดงออกทางรูปธรรมโดยการรวมตัวกันเพื่อสิทธิเรียกร้อง (active) ให้ผู้มีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการบริโภคแก้ปัญหาได้เป็นการรอคอยฝ่ายเดียว โดยถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐทั้งหมด (passive) อีกทั้งระบบการค้าของสหรัฐอเมริกาที่เป็นระบบแบบเสรี (Free trade) จนถือได้ว่าเป็นผู้นำแนวคิดเศรษฐกิจแบบทุนนิยมในปัจจุบัน ประชาชนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพอย่างเต็มที่ภายใต้กรอบของกฎหมายในการประกอบอาชีพ และจากการที่สหรัฐอเมริกามีรูปแบบการปกครองในลักษณะของสหรัฐ (Federalism) จึงมีรัฐบาลท้องถิ่นหรือที่เรียกว่า รัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหรัฐ ซึ่งรัฐบาลมลรัฐก็สามารถที่จะบัญญัติกฎหมายมาเพื่อบังคับใช้กับประชาชนในรัฐนั้น ๆ ได้

ส่วนระบบการคุ้มครองผู้บริโภคและองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศสหรัฐอเมริกา การที่ประเทศสหรัฐอเมริกามีลักษณะการปกครองแบบสหพันธรัฐ ซึ่งจะทำให้มีรัฐบาลที่เป็นรัฐบาลกลางที่มีอำนาจปกครองมลรัฐทุกรัฐ แต่จะไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของแต่ละรัฐบาลท้องถิ่นหรือรัฐบาลมลรัฐ ซึ่งมีอำนาจบริหารจัดการกิจการภายในรัฐนั้น ๆ เช่น การเก็บภาษีบำรุงท้องถิ่น รวมถึงการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ภายในรัฐ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ขัดกับกฎหมายของสหพันธรัฐ จึงทำให้สหรัฐอเมริกาจึงมีกฎหมายที่ใช้บังคับกับประชาชน 2 ระดับ ระบบการคุ้มครองผู้บริโภคของสหรัฐมีทั้งในระบบที่เป็นภาพรวมของประเทศ และระบบของมลรัฐแต่ละมลรัฐ

ในระดับประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลกิจการพาณิชย์ของประเทศ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมโดยมีชื่อว่า The Federal Trade Commission Act 1914 ที่มีการลงนามใช้เป็นกฎหมายโดยประธานาธิบดี วูดโรว์ วิลสัน เมื่อวันที่ 26 กันยายน ค.ศ. 1914 โดยกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายระดับรัฐ บัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคระดับสหรัฐที่ใช้บังคับได้เป็นการทั่วไปทุกรัฐ นอกจากนี้ยังมีรัฐบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคอีกหลายฉบับได้แก่ The

²³ สุขุม ศุภนิติย์. (2545). “เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา เล่มที่ 7 เรื่อง ตั้งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. กรณีศึกษากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักรอังกฤษ”. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา. หน้า 67.

Consumer Product Act 1972 เป็นรัฐบัญญัติเกี่ยวกับความปลอดภัยในผลิตภัณฑ์ The Federal Food , Drug and Cosmetic Act ซึ่งเป็นรัฐบัญญัติเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารยาและเครื่องสำอาง²⁴ เป็นต้น

ตามรัฐบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (The Federal Trade Commission Act 1914) กฎหมายได้กำหนดให้มีองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นองค์กรของรัฐ ซึ่งมีชื่อเรียกว่า The Federal Trade Commission เรียกโดยย่อว่า FTC เป็นองค์กรในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีและความเห็นชอบของวุฒิสภามีจำนวน 5 คน และมีประธานาธิบดีเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง โดยมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 7 ปี²⁵ คุณสมบัติของคณะกรรมการต้องไม่เป็นผู้ประกอบการ ผู้ประกอบวิชาชีพหรือลูกจ้าง คณะกรรมการอาจถูกถอดถอนได้หากไม่สามารถปฏิบัติตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ แต่ทั้งนี้ประธานาธิบดีจะเลือกกรรมการหนึ่งคนมาดำรงตำแหน่งเลขาธิการขององค์กรและให้มีอำนาจสูงสุดในการบริหารองค์กรทั้งด้านบริหารและตุลาการ²⁶ โดยจะมีกาแบ่งงานภายในสำนักงานคณะกรรมการ FTC เป็นส่วน ๆ เพื่อรับผิดชอบกิจการด้านต่าง ๆ

ส่วนในรัฐต่าง ๆ กฎหมายที่ใช้ภายในรัฐนั้น ๆ ว่ากำหนดรายละเอียดในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคไว้อย่างใด เช่น อาจมีหน่วยงานของรัฐดูแลรับเรื่องร้องทุกข์หรือฟ้องคดีให้ อาจเป็นอัยการของมลรัฐ (State Attorney General) เป็นต้น²⁷ เช่น มลรัฐเท็กซัสที่มีการจัดตั้งแผนกคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นในสำนักงานอัยการแห่งรัฐเท็กซัส โดยอัยการในแผนกคุ้มครองผู้บริโภคคนนั้นจะเป็นผู้ที่พิจารณาถึงเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคว่า มีความเสียหายแก่สาธารณะหรือไม่อย่างไร ถ้าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่สาธารณะ อัยการแห่งรัฐก็จะดำเนินคดีที่เป็นเช่นนี้เพราะตามกฎหมายของสหรัฐนั้นพนักงานอัยการจะมีอำนาจในการดำเนินคดีเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคได้ก็ต่อเมื่อการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ส่วนการดำเนินคดีใด ๆ เพื่อปัจเจกชนคนใดคนหนึ่งนั้น พนักงานอัยการไม่มีอำนาจ เพราะไม่ได้กระทำไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวมแต่อย่างใด²⁸ หรือบางมลรัฐให้ State Attorney General ใช้กฎหมายเพื่อ

²⁴ เรื่องเดียวกัน. หน้า 25.

²⁵ Federal Trade Commission, Commissioners [Online], Available <http://www.ftc.gov/bios/commissioners.htm>. 2552 (June 20).

²⁶ Ibid.

²⁷ สุขุม ศุภนิติย์. *อั่งแล้วเชิงอรรถที่ 23*. หน้า 25.

²⁸ พิพัฒน์ นรัจฉริยงกูร. (2541). *“การให้อำนาจพนักงานอัยการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนผู้เสียหายในคดีมลพิษ”*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 186.

การคุ้มครองผู้บริโภคร่วมกับหน่วยงานอื่นเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคบางมลรัฐก็ตั้งหน่วยงานขึ้นมาเฉพาะเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคต่างหากจาก State Attorney General และให้มีอำนาจดำเนินคดีทางศาลได้เอง โดยไม่ต้องกระทำผ่าน State Attorney General²⁹

ในสหรัฐอเมริกาจะเน้นการแก้ไขปัญหาของผู้บริโภค ด้วยวิธีการใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนในเบื้องต้น เช่น ในรัฐ Illinois ได้จัดตั้งแผนกคุ้มครองผู้บริโภคใน Attorney General Office³⁰ เพื่อให้ทำหน้าที่ใกล้เคียงระดับข้อพิพาท โดยทำการตรวจสอบข้อเรียกร้องของผู้บริโภค หากมีมูลก็จะส่งหนังสือพร้อมข้อเรียกร้องและข้อเรียกร้องของผู้บริโภคให้ผู้ประกอบธุรกิจ โดยทั้งนี้จะมุ่งไปที่การให้ผู้บริโภคได้รับการชดเชยความเสียหาย

ระบบการคุ้มครองผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกา คณะกรรมการ FTC จะมีบทบาทอย่างมากในการกำหนดนโยบายด้านการคุ้มครองผู้บริโภค เพราะสาเหตุที่กฎหมาย The federal Trade Commission Act 1914 (section 5) กำหนดว่าการกระทำทางการค้าใดที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคเป็นการต้องห้าม และให้เป็นอำนาจของ FTC สามารถสั่งห้ามการประกอบธุรกิจที่ FTC เห็นว่าอาจก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมทางการค้าทั้งต่อผู้ประกอบธุรกิจ และผู้บริโภค และ FTC ยังมีอำนาจควบคุมสินค้าชนิดอื่นที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของคณะกรรมการอาหารและยาของสหรัฐอเมริกา (FDA.) นอกจาก FTC หรือ FDA. แล้วระบบการคุ้มครองผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกายังจัดให้มีกรรมาธิการว่าด้วยความปลอดภัยในผลิตภัณฑ์ (The consumer Product safety Commission) หรือชื่อว่า CPSC มีรูปแบบเป็นองค์กรของรัฐ ที่มีหน้าที่กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ที่จำหน่ายในตลาดทั่วไป³¹ นอกจากนี้ FTC ยังมีอำนาจด้านการควบคุมการโฆษณา โดยมีหน้าที่คอยดูแล สอดส่องและติดตามการโฆษณาต่าง ๆ อีกด้วย³²

²⁹ ธนยศ ศิรินามรด. (2547). "ปัญหาในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีแพ่งในศาลยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522". วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 55.

³⁰ สมชาย อติกรจุฑาศิริ. (2542). "ปัญหาในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522". วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 50.

³¹ สุขุม ศุภนิตย์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 23. หน้า 25.

³² ฉายศิลป์ เขียวชาญพิพัฒน์. (2522). "กฎหมายคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภค". วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 9. ฉบับที่ 2. หน้า 27-28.

จะเห็นได้ว่าอำนาจของ FTC นั้นครอบคลุมไปทุก ๆ กิจกรรมที่เกี่ยวกับการค้า ที่เป็นเช่นนี้อาจเพราะกฎหมาย The Federal Commission Act 1914 ที่บัญญัติให้องค์กร FTC มีอำนาจและองค์กรที่เข้มแข็ง เพราะมีการเชื่อมต่อกับประมุขของฝ่ายบริหารทำให้การสั่งการเพื่อแก้ไขปัญหานั้นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งในระบบการคุ้มครองผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกา ได้มีการนำวิธีพิจารณาคดีแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) หรือรูปแบบวิธีการดำเนินคดีที่เมื่อมีผู้เสียหายรายใดฟ้องต่อศาล และศาลพิพากษาแล้วผลจะผูกพันผู้เสียหายอย่างเดียวกันที่เกิดจากเหตุเดียวกันมาใช้ด้วย ทำให้กระบวนการฟ้องร้องในสหรัฐอเมริกาประชาชนจึงตื่นตัวที่จะใช้สิทธิของตนเพื่อเรียกร้องการชดเชยเยียวยาจากผู้ประกอบธุรกิจอย่างมากด้วย

2.3.2 กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในระบบ Civil Law

กฎหมายในระบบ Civil Law มีความผูกพันกับหลักการของกฎหมายโรมัน ที่ใช้ระบบกฎหมายในรูปของกฎหมายลายลักษณ์อักษร และจากการที่กฎหมายโรมันมีความสมบูรณ์ในเนื้อหา ทำให้กฎหมายแพ่งโรมันเป็นรากฐานของระบบกฎหมายภาคพื้นยุโรป ซึ่งจะพบได้ในประเทศภาคพื้นยุโรป ทั้งนี้กฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้นเชื่อว่ากฎหมายสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้เมื่อได้นำกฎหมายที่มีอยู่ไปปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นทุกกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติอยู่ และอยู่ในขอบเขตของกฎหมายนั้น ๆ คำพิพากษาของศาลในระบบ Civil Law ถือว่าเป็นเพียงคำอธิบายในการใช้ตัวบทกฎหมายมาปรับแก้คดี และขยายหลักของกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีอยู่ออกไป ในที่นี้ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาถึงกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมัน

ประเทศสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมันเกิดจากการรวมตัวของประเทศเยอรมันตะวันตกที่มีการปกครองระบอบสังคมนิยม หลังยุคสงครามเย็นสิ้นสุดลง แต่เนื่องจากกฎหมายของประเทศเยอรมันตะวันออกเป็นกฎหมายในระบบสังคมนิยม ซึ่งกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นการวางแผนจากส่วนกลางที่รัฐเป็นผู้กำหนด แต่ในส่วนของประเทศเยอรมันตะวันตกที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น แนวคิดของระบบเศรษฐกิจถูกกำหนดบทบาทการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ โดยรัฐธรรมนูญแห่งเยอรมันตะวันตกนั้นได้กำหนดกรอบของระบบเศรษฐกิจไว้ว่า จะต้องไม่เป็นแบบเสรีนิยม ที่รัฐจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกระบวนการทางเศรษฐกิจเลย หรือจะต้องไม่เป็นแบบสังคมนิยมที่มีการวางแผนจากส่วนกลางเพียงอย่างเดียว เพราะหลักสังคมนิยมในรัฐธรรมนูญเยอรมันได้ให้หลักประกันความชอบธรรมในการที่รัฐจะเข้ามาแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้ เฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเป็นธรรมในสังคม นอกจากนี้หลักสังคมนิยม ยังมีเป้าหมายที่สำคัญ คือ การที่มุ่งจะขจัดความแตกต่างไม่เสมอภาคกันในสังคม โดยกำหนดเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้อง

ชดเชยหรือสร้างสังคมที่มีความเสมอภาคกันด้วย นอกจากนี้หลักสังคมรัฐแล้วในทางทฤษฎีกฎหมายเยอรมัน กระบวนการแทรกแซงทางเศรษฐกิจยังถูกกำหนดด้วยรัฐธรรมนูญทางเศรษฐกิจของประชาคมยุโรป ซึ่งถือเสมือนเป็นกฎหมายพื้นฐานของเยอรมันด้วย

รัฐธรรมนูญไวมาร์ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้บัญญัติระเบียบแห่งชาติทางเศรษฐกิจจกตั้งต้องสอดคล้องด้วยหลักความเป็นธรรมและภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าว เสรีภาพทางเศรษฐกิจของบุคคลจกต้องได้รับความคุ้มครอง นอกจากนี้ในกฎหมายพื้นฐานของเยอรมัน ยังมีการกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานในการประกอบอาชีพ เสรีภาพในการเข้าเป็นหุ้นส่วน³³ แนวความคิดในการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศเยอรมัน หรือการยอมรับหลักการให้รัฐเข้ามาแทรกแซงการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชน ในการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นจะเห็นได้จากการตรา กฎหมายป้องกันการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้า หรือชื่อย่อ UWG ในปี ค.ศ. 1909 ซึ่งถือเป็นกฎหมายพื้นฐานทางด้านการแข่งขันทางการค้าเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและมีความสำคัญต่อการคุ้มครองผู้บริโภคของเยอรมันด้วย เพราะนอกจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าว จะเพื่อควบคุมการแข่งขันทางเศรษฐกิจแล้ว ในแต่ละมาตรา (article) ยังมีการกำหนดถึงการควบคุมการประกอบธุรกิจด้านต่าง ๆ เช่น article 1 บุคคลใดดำเนินธุรกิจที่เป็นการแข่งขันอันขัดต่อศีลธรรมอันดี ถือเป็นการกระทำความผิดและต้องชดใช้ความเสียหาย article 2-3 กล่าวถึงการโฆษณาอันไม่เป็นธรรม การกล่าวถึงผู้บริโภคในความเป็นมีปรากฏในกฎหมายดังกล่าวใน article 6 ä จึงพอสรุปสาระสำคัญของ UWG ได้ว่า

1) ควบคุมการแข่งขันทางการค้าอันไม่เป็นธรรมในลักษณะทั่วไป หรือการขายสินค้าในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การขายแบบที่เรียกว่า “ล้างสต็อก” ใน article 8

2) ควบคุมการกระทำที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค เช่น การโฆษณาอันเป็นเท็จหรือเกินความจริงใน article 2-3 เป็นต้น

อาจกล่าวได้ว่ากฎหมาย UWG มีวัตถุประสงค์ที่ต้องการสร้างมาตรฐานทางการผลิตและจำหน่ายสินค้า ตลอดจนมาตรฐานทางการโฆษณาและจรรยาบรรณของผู้ประกอบธุรกิจในการแข่งขันกันประกอบธุรกิจ ต่อมาเมื่อมีการประกอบธุรกิจเจริญก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว ทำให้มีบางกรณีที่กฎหมาย UWG ไม่สามารถเข้าไปควบคุมได้ จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย UWG ในปี ค.ศ. 1966 ให้ทันสมัยเพื่ออุดช่องว่างและทางลัดตลอดในการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจ ตลอดจนควบคุมการโฆษณาและกำหนดมาตรฐานการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการโฆษณาให้รัดกุมยิ่งขึ้นด้วย นอกจากนี้กฎหมาย UWG แล้วยังมีกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่ชื่อว่า

³³ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 8. หน้า 15.

กฎหมายป้องกันการจำกัดการแข่งขันทางเศรษฐกิจ หรือชื่อย่อ GWB กฎหมายฉบับนี้มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันว่า ในระบบเศรษฐกิจเยอรมันนั้น จะมีการแข่งขันได้³⁴ จึงอาจจะกล่าวได้ว่ากฎหมายป้องกันการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้า เป็นกฎหมายหลักในการคุ้มครองผู้บริโภคของเยอรมันก็ว่าได้

ส่วนระบบการคุ้มครองผู้บริโภคและองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศเยอรมันนั้น ดังที่ได้กล่าวแล้วว่ากฎหมายป้องกันการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้า (UWG) ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจและคุ้มครองผู้บริโภคด้วยโดยมีการระบุถึงลักษณะของการประกอบธุรกิจต่าง ๆ ที่อาจเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมทั้งต่อผู้ประกอบการ หรือผู้บริโภคด้วย เพื่อให้การแข่งขันทางการค้าหรือการประกอบธุรกิจเป็นไปด้วยความเท่าเทียมกัน ในกฎหมายป้องกันการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้า (UWG) ได้ให้อำนาจรัฐบาลแห่งสหพันธ์รัฐในการตั้งคณะอนุญาโตตุลาการได้ เพื่อเป็นตัวกลางในการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้ในความเสียหายที่เกิดจากการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว ได้ให้สิทธิผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืน สามารถใช้สิทธิฟ้องร้องทางแพ่งในศาลได้ แต่ไม่ปรากฏในกฎหมายว่ารัฐจะเป็นผู้ดำเนินการฟ้องร้องให้เพียงแต่เป็นการให้สิทธิในการฟ้องร้องเท่านั้นส่วนความเสียหายจากความรับผิดเพื่อความเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ขาดความปลอดภัย ในเยอรมันนั้นก่อนปี ค.ศ. 1990 สามารถกระทำได้ 2 ทางคือ ตามกฎหมายแพ่งลักษณะสัญญาและลักษณะละเมิด³⁵ ซึ่งกฎหมายลักษณะสัญญาการที่จะฟ้องร้องตามสัญญาต้องเป็นคู่สัญญาเท่านั้นตามหลักความผูกพันคู่สัญญา แต่ถ้าบุคคลอื่นที่ได้รับความเสียหายโดยตนไม่ใช่คู่สัญญากับผู้ผลิตหรือผู้ขาย ต้องร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งตามหลักทั่วไป นอกจากนี้ต้องจัดการเพื่อป้องกันบุคคลอื่นจากอันตรายนั้น และต้องรับผิดหากดเว้นไม่กระทำ ซึ่งแต่เดิมนั้นตามกฎหมายเยอรมันผู้ขายไม่ต้องรับผิดในความเสียหายที่ผลสืบเนื่อง เว้นแต่ผู้ซื้อสามารถพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายเกิดขึ้นเพราะความผิดของผู้ขายหรือผู้ขายได้ให้การรับประกันไว้โดยชัดแจ้ง แต่เมื่อมีหลักดังกล่าวเกิดขึ้นศาลเยอรมันได้นำไปใช้กับกรณีของการที่ผู้ผลิตปล่อยสินค้าชำรุดออกสู่ตลาดด้วย และในกฎหมายบางฉบับที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค เช่น Food Act ก็ได้นำหลักกฎหมายละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งไปใช้ด้วย เช่น ในมาตรา 823 ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนบงกชบังคับ

³⁴ บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ. (2531). "กฎหมายป้องกันการจำกัดการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศเยอรมัน". วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 18. ฉบับที่ 1. หน้า 64.

³⁵ อนันต์ จันทร์โอภากร. (2545). "กฎหมายว่าด้วยความรับผิดเพื่อความเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ขาดความปลอดภัย". กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 44.

แห่งกฎหมายได้อันมีที่ประสงค์จะป้องกันบุคคลอื่นจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการฝ่าฝืนกฎหมายด้วย³⁶ จึงกล่าวได้ว่าประเทศเยอรมันมิได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษ เกี่ยวกับการชดใช้เยียวยาความเสียหายจากการกระทำละเมิดสิทธิของผู้บริโภคให้แก่ผู้บริโภค แต่เป็นการนำหลักทั่วไปที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่ง (BGB) ที่ว่าด้วยความรับผิดชอบในทางสัญญาและละเมิด ซึ่งหากสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ขาดคุณภาพเช่นนั้นแล้ว ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้มาบังคับใช้แทน ในส่วนขององค์กรที่ทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองผู้บริโภคนั้นได้มีการจัดตั้งกระทรวงแห่งรัฐเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารและสินค้าเกษตรกรรม เพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นไปได้ครอบคลุมมากขึ้นด้วย ในปี ค.ศ. 2001 แต่กระทรวงดังกล่าวก็ไม่ได้มีบทบาททางด้าน การคุ้มครองผู้บริโภคที่จะให้การเยียวยาแก้ไขเมื่อผู้บริโภคถูกละเมิดสิทธิ เพราะเป็นการตั้งขึ้นเพื่อการควบคุมอาหารและสินค้าทางการเกษตรให้ได้มาตรฐานเท่านั้น

2.4 ทฤษฎีการคุ้มครองผู้บริโภค

ประมาณปลายศตวรรษที่ 20 นักทฤษฎีเริ่มมีความคิดว่า ทฤษฎีกฎหมายในระบบการค้าเสรีมีข้อบกพร่องเพราะเหตุที่ว่าระบบการค้าเสรีมีข้อบกพร่อง เพราะเหตุที่ว่าระบบการค้าแบบเสรีเป็นที่แพร่หลายเกิดการแข่งขันในทางการค้า บรรดาปัจเจกชนเหล่านั้นย่อมแสวงหาประโยชน์เพื่อให้ตนเองเกิดความมั่นคงมากที่สุด การที่บุคคลมีทรัพย์สินมากทำให้ฐานะทางสังคมเปลี่ยนแปลงไป และเกิดอำนาจในทางเศรษฐกิจ ในแง่ของทฤษฎีความศักดิ์สิทธิ์ของทรัพย์สินส่วนบุคคล นักกฎหมายได้มีความเห็นว่า หากบุคคลมีทรัพย์สินมากเกินไปอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่นในสังคมได้ เช่น การกักตุนสินค้า การกว้านซื้อที่ดินไว้เป็นจำนวนมากเพื่อเก็งกำไร หรือการประกอบการค้าแบบผูกขาด นักกฎหมายจึงจึงมีความเห็นว่าเป็นความเพื่อความ เป็นธรรมแก่สังคม น่าจะมีการจำกัดการใช้ทรัพย์สินของบุคคลเพื่อส่วนรวม โดยบัญญัติกฎหมายมิให้ผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจดำเนินวิธีทางการค้าที่จะใช้ทรัพย์สินของตนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ประกอบการอื่น ๆ หรือผู้บริโภค ดังนั้น จึงได้มีการออกกฎหมายป้องกันการผูกขาด (Antitrust Law) ขึ้น เพื่อให้การค้ามีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ซึ่งกฎหมายดังกล่าวขัดกับหลักความศักดิ์สิทธิ์ของทรัพย์สินส่วนบุคคล แต่ก็เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อความ เป็นธรรมแก่สังคม

³⁶ เรื่องเดียวกัน. หน้า 31.

ในมุมมองของการคุ้มครองผู้บริโภค เมื่อระบบการค้าเสรีแบบเสรีเจริญเติบโตขึ้นมีการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ มีการประกอบการค้าในลักษณะต่าง ๆ มีกระบวนการผลิตที่สลับซับซ้อนมากขึ้น การผลิตสินค้าใช้วัตถุดิบและมีกรรมวิธีการผลิตที่เกินกว่าความรู้ความสามารถของผู้บริโภคจะตามได้ทัน ผู้ประกอบธุรกิจต่างหาวิธีการที่เกินกว่าความรู้ความสามารถของผู้บริโภคจะตามได้ทัน ผู้ประกอบธุรกิจต่างหาวิธีต่างหาวิธีการที่จะลดค่าใช้จ่ายในการผลิตและเพิ่มผลกำไรให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้บางกรณีอาจทำการผลิตโดยทำให้คุณภาพของสินค้าลดต่ำลง ซึ่งอาจทำให้เกิดอันตรายจากการบริการบริโภค สินค้าที่ผู้บริโภคซื้อมาอย่างคาดไม่ถึง นักกฎหมายจึงกลับมาให้ความสนใจที่จะต้องชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคซื้อมาอย่างคาดไม่ถึง นักกฎหมายจึงกลับมาให้ความสนใจที่จะต้องชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้บริโภค รวมทั้ง ต้องหามาตรการคุ้มครองให้แก่ผู้บริโภคซึ่งอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ ดังนั้น ด้วยเหตุที่ผู้บริโภคไม่มีอำนาจต่อรองจึงเป็นความจำเป็นของรัฐในการที่ต้องเข้ามาดูแลช่วยเหลือผู้บริโภค ทั้งในด้านความคุ้มครองป้องกัน และชดเชยความเสียหายแก่ผู้บริโภค ดังนั้น แนวความคิดในการคุ้มครองผู้บริโภคจึงได้ก่อตั้งขึ้น โดยมีลักษณะเป็นการพัฒนาไปในทิศทางที่ตรงกันข้ามกับแนวความคิดและทฤษฎีกฎหมายของระบบการค้าแบบเสรี ทฤษฎีกฎหมายที่ใช้เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคไม่อาจนำหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนาและหลักเสรีภาพในการทำสัญญามาใช้ได้ กฎหมายที่ใช้เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจะเป็นต้องละเลยหรือไม่ให้ความสำคัญต่อหลักดังกล่าว

เหตุผลอีกประการหนึ่งที่ไม่อาจนำหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนาและหลักเสรีภาพในการทำสัญญามาใช้บังคับในกฎหมายที่ใช้เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค คือ การทำสัญญาของเอกชนจะมีผลผูกพันเฉพาะคู่สัญญาเท่านั้น เว้นแต่จะทำเป็นสัญญาเพื่อประโยชน์ของบุคคลภายนอก แต่สำหรับพฤติกรรมของผู้บริโภคนั้น ผู้บริโภคมิได้บริโภคสินค้าหรือบริการโดยอาศัยความสัมพันธ์ทางสัญญาแต่เพียงอย่างเดียว เพราะการบริโภคเป็นเรื่องธรรมชาติของมนุษย์ซึ่งมิได้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขในสถานะทางสังคม ความสามารถของบุคคลหรือข้อตกลงในทางนิติกรรม³⁷ หากเกิดความเสียหายจากการบริโภคสินค้าหรือบริการและจำเป็นต้องมีการชดเชยเยียวยาให้แก่ผู้บริโภคแล้ว การนำหลักกฎหมายสัญญามาใช้บังคับใช้ ย่อมบังคับใช้ได้แต่คู่สัญญา คือ ผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจ ต้องมีนิติสัมพันธ์ในทางสัญญาเท่านั้น แต่หากผู้บริโภคมิใช่คู่สัญญาก็จะไม่มีโอกาสได้รับการชดเชยเยียวยา หลักกฎหมายดังกล่าวเป็นอุปสรรคในการคุ้มครองผู้บริโภค

³⁷ สุขุม ศุภนิธย์. (2540). "คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค". สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 9-10.

และไม่ตรงต่อความเป็นจริง ดังนั้น การคุ้มครองบริโภคจึงไม่อาจนำหลักกฎหมายในเรื่องความสัมพันธ์ทางสัญญามาบังคับใช้ได้

2.5 แนวคิดในการคุ้มครองผู้บริโภคจากสินค้าไม่ปลอดภัย

ความหมายของคำว่า “สินค้าที่ไม่ปลอดภัย” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 4 หมายความว่า สินค้าที่ก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ ไม่ว่าจะ เป็นเพราะเหตุจากความบกพร่องในการผลิตหรือการออกแบบ หรือไม่ได้กำหนดวิธีใช้ วิธีเก็บรักษา คำเตือน หรือข้อมูลเกี่ยวกับสินค้า หรือกำหนดไว้แต่ไม่ถูกต้อง หรือไม่ชัดเจนตามสมควร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงสภาพสินค้า รวมทั้งลักษณะการใช้งานและการเก็บรักษาตามปกติธรรมดาของสินค้าอันพึงคาดหมายได้

ความเสียหาย หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ไม่ว่าจะ เป็นความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย จิตใจ หรือทรัพย์สิน ทั้งนี้ ไม่รวมถึงความเสียหายต่อตัวสินค้าที่ไม่ปลอดภัยนั้น

ความเสียหายต่อจิตใจ หมายความว่า ความเจ็บปวด ความทุกข์ทรมาน ความหวาดกลัว ความวิตกกังวล ความเศร้าโศกเสียใจ ความอับอาย หรือความเสียหายต่อจิตใจอย่างอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน

ส่วนในเรื่องความชำรุดบกพร่องนั้นเป็นเรื่องทรัพย์สินที่ขายมีความเสื่อมเสียในเนื้อหาผิดไปจากสภาพปกติของทรัพย์สิน ซึ่งในเรื่องความชำรุดบกพร่องและความสำคัญผิดในคุณสมบัติของทรัพย์สินนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับคุณสมบัติของทรัพย์สินเช่นเดียวกัน แต่กรณีชำรุดบกพร่องนั้นจำกัดเฉพาะกรณีที่ทรัพย์สินที่ขายมีสภาพผิดไปจากสภาพปกติ เพราะมีความเสื่อมแฝงอยู่

การออกกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่บกพร่องหรือสินค้าที่ไม่ปลอดภัย หรือที่เรียกกันว่า “Product Liability Act” ขึ้นใช้ในประเทศไทยนั้น มีที่มาจากการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เกี่ยวกับความจำเป็นที่จะต้องมีการออกกฎหมายดังกล่าวขึ้นในประเทศไทย เพื่อให้คุ้มครองผู้บริโภคและเป็นมาตรการป้องกันการผลิต การนำเข้า หรือการจำหน่ายสินค้าที่เป็นอันตราย อันเนื่องมาจากการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศ³⁸ โดยพระราชบัญญัติ

³⁸ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสิทธิ์. (2544). “ร่างกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยกับผลกระทบต่อผู้ที่ไม่เกี่ยวข้อง”. วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 4. ฉบับที่ 33. หน้า 680.

ดังกล่าวมีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้ ประการแรก การกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้า ที่ตนผลิตหรือนำเข้าเพื่อจำหน่ายไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ก็ตาม

ประการที่สอง กำหนดให้ผู้ประกอบการเป็นผู้กระทำการพิสูจน์ว่า ความเสียหายมิได้เกิดจากความบกพร่องของสินค้าของตน

ประการที่สาม กำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายให้แตกต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประการที่สี่ กำหนดให้การฟ้องคดีได้รับการยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง และกำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและองค์กรเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองผู้บริโภค เป็นผู้ฟ้องคดีแทนได้

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ความรับผิดที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย (Defective Product) มีลักษณะพิเศษตรงที่มีลักษณะของความผิดทางสัญญาและความรับผิดทางละเมิดอยู่ร่วมกัน โดยในแง่ความไม่ปลอดภัยของสินค้า (Defects) มีพื้นฐานความคาดหวังของผู้บริโภค (Consumer Expectation) ซึ่งเป็นลักษณะความรับผิดทางสัญญา แต่โดยหลักแล้ว Product Liability เป็นความรับผิดทางละเมิด ทั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหาย โดยไม่คำนึงว่าบุคคลนั้นจะมีความสัมพันธ์กัน ในทางสัญญาหรือไม่ ซึ่งในพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ได้ระบุถึงความเสียหายทางจิตใจรวมไว้ด้วย³⁹

เนื่องจากผู้บริโภคเป็นสิ่งที่กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับความรับผิดต่อความเสียหายจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยมุ่งที่จะให้ความคุ้มครอง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาถึงความหมายของคำว่า “ผู้บริโภค” ผู้เขียนขออธิบายรายละเอียด ดังนี้

คำว่า “ผู้บริโภค” มีการให้ความหมายไว้แตกต่างกันทั้งความหมายทั่วไปและความหมายตามบทบัญญัติของกฎหมาย ดังสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. “ผู้บริโภค” ในความหมายทั่วไป

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 คำว่า “ผู้บริโภค” หมายความว่า (กฎ) ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบการธุรกิจ และหมายความรวมถึง ผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือ

³⁹ วุฒิชีรา ตบนิยพันธ์. (2552). “มาตรการคุ้มครองผู้บริโภคที่ได้รับอันตรายจากสินค้า : ศึกษากรณีการเรียกร้องค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 8.

ชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการด้วยผู้ทำสัญญาในฐานะผู้ซื้อ ผู้เช่า ผู้เช่าซื้อ ผู้กู้ ผู้เอาประกันภัย หรือผู้เช่าทำสัญญาอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สิน บริการหรือประโยชน์อื่นใดนั้น และหมายความรวมถึงผู้เช่าทำสัญญาในฐานะผู้ค้าประกันของบุคคลดังกล่าวซึ่งมิได้กระทำเพื่อการค้า (อ.Consumer)⁴⁰

จากความหมายผู้บริโภคตามพจนานุกรมแห่งราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 จะเห็นได้ว่าตรงกับคำว่า “Consumer” ในภาษาอังกฤษซึ่งคำว่า “Consumer” มีการให้ความหมายไว้ใน Oxford Advanced Learner’s Dictionary of Current English โดยอธิบายคำว่า “Consumer” ไว้ว่า “Consumer” (noun) a person who buys goods or services⁴¹ ซึ่งแปลได้ความว่า ผู้บริโภค หมายถึง บุคคลผู้ซื้อสินค้าหรือใช้บริการ

ตาม Black’s Law Dictionary ให้ความหมายของผู้บริโภคไว้ดังนี้

“Consumer” a person who buys goods and services for personal, family, or household use, with no intention of resale; a natural person who uses products for personal rather than business purposes.⁴² ซึ่งแปลได้ว่า ผู้ซื้อสินค้าหรือบริการเพื่อใช้เป็นการส่วนตัว ใช้ในครอบครัว หรือในครัวเรือน โดยไม่มีเจตนาที่จะนำไปจำหน่ายต่อ ; บุคคลที่ใช้ผลิตภัณฑ์เป็นการส่วนตัวโดยมิได้ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางธุรกิจ

2. “ผู้บริโภค” ตามความหมายในบัญญัติของกฎหมาย

กฎหมายของประเทศไทยได้มีการให้ความหมายของคำว่า “ผู้บริโภค” ไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 3 ได้ให้ความหมายว่า “ผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ หรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540 ได้ให้ความหมายของคำว่าผู้บริโภคในมาตรา 3 ว่า “ผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้เช่าทำสัญญาในฐานะผู้ซื้อ ผู้เช่า ผู้เช่าซื้อ ผู้กู้ ผู้เอาประกันภัย หรือผู้เช่าทำสัญญาอื่นใดเพื่อให้ได้มา ซึ่งทรัพย์สิน บริการ หรือประโยชน์โดยมีค่าตอบแทน ทั้งนี้ การเช่าทำสัญญานั้นต้องเป็นไปโดยมิใช่เพื่อการค้า ทรัพย์สิน บริการ หรือ

⁴⁰ ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542. หน้า 739.

⁴¹ Hornby A.S.(2002). Oxford advanced learner’s dictionary of current English. p. 265.

⁴² Bryan A. Garner. (2004). Black’s Law Dictionary Editor in Chief (8 ed.). p. 335.

ประโยชน์อื่นได้นั้น และให้หมายความรวมถึงผู้เข้าทำสัญญาในฐานะผู้ค้าประกันของบุคคลดังกล่าว ซึ่งมีได้กระทำเพื่อการค้าด้วย

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ไม่ได้ให้ความหมายหรือคำนิยามของคำว่า “ผู้บริโภค” ไว้โดยตรง แต่มีการบัญญัติคำว่า ผู้เสียหายไว้ในมาตรา 4 ว่าผู้เสียหาย หมายความว่า ผู้ได้รับความเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ยังได้ให้ความหมายของ “ผู้บริโภค” ไว้ในมาตรา 3 ว่าผู้บริโภค หมายความว่า ผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคและให้หมายความรวมถึงผู้เสียหายตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

สำหรับกฎหมายคุ้มครองผู้ครองผู้บริโภคในภาคพื้นยุโรป ซึ่งมี EC Directive เป็นต้นแบบนั้น มิได้ให้คำจำกัดความของ “ผู้บริโภค” ไว้แต่จะระบุถึงผู้ได้รับความเสียหาย (victims) แทนอย่างไรก็ตาม Directive มิได้มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับผู้เสียหายที่อาจได้รับความคุ้มครองไว้อย่างชัดเจน จึงอาจตีความอย่างกว้างได้ว่า หมายความว่า บุคคลทุกคนที่ได้รับความคุ้มครองตาม Directive ไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นในทางวิชาชีพหรือในลักษณะการใช้ประโยชน์ส่วนบุคคล

2.6 ที่มาของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจากสินค้าไม่ปลอดภัย

ความเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยล้วนนั้นเป็นเรื่องใกล้ตัวทุกคน โดยเฉพาะสินค้าอุปโภคบริโภค เครื่องใช้ไฟฟ้า อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เครื่องสำอาง ฯลฯ การแก้ไขปัญหาสินค้าที่ไม่ปลอดภัยนั้นจะต้องใช้มาตรการเชิงป้องกันและเยียวยา ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือของภาครัฐและภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้อง สำหรับมาตรการด้านการเยียวยานั้น เมื่อผู้บริโภคได้รับความเสียหายจากการใช้สินค้าที่ไม่ปลอดภัยช่องทางในการแก้ไขในต่างประเทศมีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบในผลิตภัณฑ์ที่เรียกว่า "Product Liability Law" เป็นเวลากว่า 20 ปี ไม่ว่าจะเป็นประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา, ออสเตรเลีย, ญี่ปุ่น, บราซิล, จีน เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยความเคลื่อนไหวที่น่าสนใจในช่วงที่ผ่านมาคือ แผนงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน คณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการการสาธารณสุข สภานิติบัญญัติ

แห่งชาติ และมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคจัดสัมมนาเรื่อง "ความสำคัญของร่างพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. ..." (หรือที่เรียกว่า ร่างกฎหมาย PL) เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2550 ซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกันว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภค และยังเป็นผลดีแก่ผู้ประกอบการในประเทศในภาคธุรกิจอุตสาหกรรม เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมผู้ประกอบการที่ดี ซึ่งผลิตสินค้าที่ได้มาตรฐานด้านความปลอดภัย ผู้บริโภคที่ได้รับอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย จิตใจ และทรัพย์สิน เช่น ค่ารักษาพยาบาล, ค่าชดเชยทรัพย์สินที่เสียหาย, ค่าเสียหายที่ขาดประโยชน์ที่หาเข้ามาได้ เป็นต้น

ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่เห็นด้วยที่จะให้รวมเอาเรื่อง "บริการ" ไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากกฎหมายไทยยังให้ความสำคัญคุ้มครองผู้บริโภคในด้านบริการที่ไม่ปลอดภัยหรือไม่ได้มาตรฐานน้อยมาก อีกทั้งกระแสการค้าเสรีก็มีสัดส่วนของภาคบริการสูงมากเมื่อเทียบกับสินค้าทั่วไป และเห็นว่าควรครอบคลุมถึงกรณีอาคาร ที่อยู่อาศัยที่สร้างอย่างไม่ปลอดภัย และผลิตผลเกษตรกรรมที่ผ่านกระบวนการผลิตแล้ว ผู้เข้าร่วมประชุมที่มาจากภาคธุรกิจ อุตสาหกรรมก็เห็นด้วยกับร่างกฎหมาย PL เพราะจะช่วยคุ้มครองผู้ประกอบการในประเทศที่ผลิตสินค้าที่มีคุณภาพและมีความรับผิดชอบต่อสังคม และยังช่วยแก้ปัญหาการนำเข้าสินค้าด้อยคุณภาพที่มีราคาถูกจากต่างประเทศโดยอ้อม

กฎหมายปัจจุบันของไทย ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ประกอบการที่ทำละเมิดหรือก่อความเสียหายได้อยู่แล้ว แต่จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าตนได้รับความเสียหายจากผู้ประกอบการจริง และความเสียหายนั้นเกิดจากความผิดหรือการกระทำของผู้ประกอบการ ผู้เสียหายจะต้องรู้ถึงกระบวนการหรือขั้นตอนผลิตสินค้าชนิดนั้น ซึ่งมักจะเป็นเรื่องเทคนิค ใช้เทคโนโลยีซับซ้อนเกินกว่าความรู้ ความเข้าใจของคนทั่วไป แต่การฟ้องตามร่างกฎหมาย PL นี้ ผู้บริโภคมีภาระพิสูจน์ว่าตนได้รับความเสียหายจากการใช้สินค้าที่ไม่ปลอดภัย แต่ไม่ต้องมีภาระพิสูจน์ว่าความเสียหายเกิดจากข้อบกพร่องในขั้นตอนการผลิตใดหรือชิ้นส่วนใดที่เสียหาย

ต่อมาในวันที่ 12 กันยายน 2550 สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติเห็นชอบในวาระหนึ่งต่อร่างพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ." ซึ่งในส่วนของภาคประชาสังคมก็มีความพยายามเสนอร่างพระราชบัญญัติชื่อเดียวกันนี้เช่นกัน

ร่างกฎหมาย PL จึงเป็นประโยชน์อย่างมากต่อผู้บริโภคหรือประชาชนทุกคน รวมทั้งผู้ประกอบการที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม เพราะจะช่วยยกระดับความน่าเชื่อถือของผู้ประกอบการไทย อย่างไรก็ตาม การฟ้องร้องคงมีวิธีการแก้ไขปัญหาลินค้าที่ไม่ปลอดภัยทางเดียว และมีใช้วัฒนธรรมของคนไทยที่จะฟ้องร้องกันหากไม่ใช่เรื่องที่ร้ายแรงจริงๆ เพราะต้องเสีย

ค่าใช้จ่าย เสียเวลาในการดำเนินคดีหลายปี ไม่คุ้มกับค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนที่จะได้รับความกังวลของผู้ประกอบการบางรายที่เห็นว่าร่างกฎหมาย PL จะทำให้มีการฟ้องร้องจำนวนมาก จึงไม่เป็นความจริง ฉะนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจจะต้องหาวิธีการแก้ไขอื่นๆ อย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะมาตรการเชิงป้องกันที่ต้องเร่งผลักดันออกมาโดยเร็ว จึงจะแก้ไขปัญหาสินค้าไม่ปลอดภัยอย่างแท้จริง

จนในที่สุดก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ.2551 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2551 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2552 หนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และต่อมาในวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ.2551 ที่ผ่านมามีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ.2551 อันเป็นกฎหมายที่ถือว่าก้าวหน้ามากที่สุดในยุคปัจจุบัน สามารถตอบสนองความต้องการและบรรเทาเดือดร้อนของประชาชนเกี่ยวกับการเอาเปรียบของผู้ประกอบการหรือนายทุนได้

กฎหมายฉบับนี้เกิดขึ้นจากการที่คณะทำงานของศาลยุติธรรมได้เล็งเห็นถึงความเดือดร้อนของประชาชน เพราะเหตุที่ผู้บริโภคมักถูกเอาเปรียบในสินค้าและบริการมาตลอดระยะเวลายาวนาน อันเนื่องมาจากคุณภาพของสินค้าและบริการที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐาน ไม่เป็นไปตามการโฆษณาชวนเชื่อ ตามคำรับรอง หรือตามที่หน่วยงานมาตรฐานต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศที่รับรองไว้ จนเกิดกรณีมีข้อพิพาทขึ้นมากมาย อีกทั้งกระบวนการเรียกร้องค่าเสียหายต้องใช้เวลานานและยุ่งยาก

ดังนั้นศาลยุติธรรมจึงได้เสนอกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จนสามารถนำกฎหมายดังกล่าวออกมาบังคับใช้ช่วยเหลือประชาชนหรือผู้บริโภคได้ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค จึงเป็นกฎหมายที่เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้บริโภค และขณะเดียวกัน จะทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจเห็นความสำคัญในเรื่องนี้ พร้อมหันมาพัฒนาคุณภาพสินค้าและบริการให้ดียิ่งขึ้น เพราะหากยังคงใช้แนวคิดเดิม ๆ ในการทำธุรกิจค้าขายสินค้าและบริการ ที่เอาเปรียบผู้บริโภคทุกวิถีทางก็จะพบกับการลงโทษทางกฎหมายอย่างสูงสุด

กฎหมายฉบับนี้ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีทางแพ่ง (เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยตนเอง) โดยเป็นกฎหมายเพื่อการเยียวยาด้วยความรวดเร็วให้แก่ผู้บริโภค เป็นการเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติของการดำเนินคดีทางศาลจากระบบกล่าวหา คือ ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่หรือภาระในการนำสืบหรือพิสูจน์ให้ศาลเห็น มาเป็นระบบไต่สวน คือ ศาลมีอำนาจในการเรียกพยานหลักฐานทั้งฝ่ายกล่าวหาและผู้ถูกล่าวหามาให้ศาลพิจารณาได้ตามสมควร โดยผู้ที่

เสียหายจากการบริโภคสินค้าและบริการ ไม่จำเป็นต้องไปเสาะแสวงหาทนายความมาช่วยดำเนินคดีเรียกร้องค่าเสียหายหรือสินไหมทดแทนให้ เหมือนในอดีตความปกติก็ได้ (ถ้าจะมีก็ได้) เพราะสำนักงานศาลคดีผู้บริโภคที่เกิดขึ้นใหม่จะมีบุคลากรของศาลมาช่วยดำเนินการทางคดีให้กับผู้ร้องทั้งหมด เริ่มตั้งแต่การไต่สวน รับคำร้องเรียนจะด้วยวาจาหรือเอกสารก็ได้ ทำคำฟ้องให้

หากเรื่องที่เกิดการพิพาทสามารถนำไปสู่การเจรจาไกล่เกลี่ยกันได้ เจ้าหน้าที่ของศาลก็จะดำเนินการให้ก่อนที่จะส่งสำนวนคดีเข้าสู่กระบวนการสืบพยานโจทก์และจำเลย ดังนั้นคดีผู้บริโภคจำนวนมากจึงสามารถยุติลง หรือจบลงด้วยการเจรจาไกล่เกลี่ยในเบื้องต้นก่อนได้เป็นจำนวนมาก สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ก็ใช้วิธีการไกล่เกลี่ยเช่นนี้เช่นกัน แต่ก็มักเป็นกรณีเล็กๆ น้อยๆ ถ้าเป็นกรณีใหญ่ๆ ก็ไม่มีอำนาจทางกฎหมายที่ชัดเจนมาดำเนินการได้เบ็ดเสร็จเด็ดขาดได้) ที่สำคัญ การฟ้องคดีประเภทนี้ถ้าผู้บริโภคเป็นผู้ฟ้องคดีก็ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม ทั้งปวง เว้นแต่หากปรากฏแก่ศาลว่า ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องโดยไม่มีเหตุอันควรมีพฤติการณ์ที่ไม่เหมาะสม ประสงค์ ศาลอาจจะสั่งให้ต้องชำระค่าฤชาธรรมเนียมได้ ถ้าไม่ชำระศาลก็จะสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้