

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย

ระบบธุรกิจแบบเสรีนิยมก่อให้เกิดการแข่งขัน ผู้ประกอบการต่างมุ่งหวังที่จะผลิตและขายสินค้าและบริการให้แก่ผู้บริโภคให้ได้มากที่สุด โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างผลกำไรและผลประโยชน์ให้บังเกิดแก่ตนเองมากที่สุด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ผู้ประกอบการจึงได้นำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาช่วยในการผลิตสินค้าและบริการเพื่อให้ต้นทุนในการผลิตลดลง สามารถทำกำไรได้มากขึ้น นอกจากการนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการผลิตแล้ว ผู้ประกอบการก็ยังนำเอาวิธีการประกอบธุรกิจในลักษณะต่าง ๆ เช่น ระบบการตลาดที่มีคนกลางเข้ามาเกี่ยวข้องหลายช่วงหลายทอด ทั้งผู้ผลิตชิ้นส่วนประกอบ ผู้ขายส่ง ผู้ขายปลีก ซึ่งสภาพการตลาดเช่นนี้ทำให้ผู้บริโภคอาจไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับผู้ประกอบธุรกิจ ในบางช่วงบางตอนของวงจรการตลาดในลักษณะที่เป็นข้อผูกพันทางกฎหมาย แต่อาจมีการบริโภคสินค้าหรือบริการโดยมิได้ซื้อจากผู้ผลิตโดยตรง หรืออาจถึงขั้นที่บริโภคสินค้าหรือบริการโดยมิได้เป็นผู้ซื้อเลย และได้ใช้วิธีการโฆษณาเข้ามาช่วยในการจำหน่ายสินค้าและบริการ เพื่อชักจูงใจผู้บริโภคให้สนใจซื้อสินค้าและบริการของตนมากขึ้น วิธีการประกอบธุรกิจเช่นนี้ทำให้เกิดช่องทางในการเอาเปรียบต่อผู้บริโภคได้ง่าย

การนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาช่วยในกระบวนการผลิตสินค้าและบริการ รวมทั้งการใช้วิธีการโฆษณา และระบบการตลาดเพื่อประโยชน์ของผู้ประกอบการดังกล่าว ได้มีกรณีที่มีการเอาเปรียบแก่ผู้บริโภค และทำให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหายในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

1. ความเสียหายที่เกิดจากการใช้วิธีการโฆษณา เมื่อผู้ประกอบการใช้วิธีการโฆษณาในลักษณะต่าง ๆ เชิญชวนให้ผู้บริโภคสนใจ หรือเลือกซื้อสินค้าและบริการของตน จึงต้องสร้างสรรค์สิ่งต่าง ๆ ที่สามารถจูงใจผู้บริโภคให้เกิดความสนใจและตัดสินใจเลือกซื้อสินค้าและบริการของตน ไม่ว่าจะโดยการโฆษณาเปรียบเทียบกับสินค้าหรือบริการชนิดอื่น หรือการโฆษณาถึงคุณภาพของสินค้าและบริการของตน จนบางครั้งการใช้ข้อความในการโฆษณาทำให้ผู้บริโภคเกิดความเข้าใจผิด หรือใช้ข้อความอันเป็นเท็จหรือเกินความจริง เมื่อผู้บริโภคหลงเชื่อโฆษณาเหล่านั้นและได้ตัดสินใจเลือกซื้อสินค้าหรือบริการตามโฆษณาเช่นนั้น ปรากฏว่าสินค้าหรือบริการดังกล่าวมิได้มีคุณภาพ คุณลักษณะตามคำโฆษณา เช่นนี้ย่อมเห็นได้ชัดว่าก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภค

2. ความเสียหายอันเนื่องมาจากความไม่เป็นธรรมในข้อสัญญา ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากจุดอ่อนของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่เปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่า ใช้อำนาจที่เหนือกว่าวางข้อกำหนดในการจำหน่ายสินค้าหรือบริการได้ ทั้งนี้เพราะแนวความคิดของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม เชิดชูความเท่าเทียมกันแห่งสิทธิโดยรัฐจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องด้วย แนวความคิดดังกล่าวจะไม่เป็นธรรมกับผู้บริโภค เนื่องจากตามสภาพความเป็นจริงผู้บริโภคไม่มีอำนาจต่อรอง เช่น กรณีของการกู้เงิน หรือการประกันภัย ผู้ประกอบการธนาคาร หรือผู้รับประกันภัยซึ่งมีอำนาจต่อรองที่เหนือกว่าจะจัดทำสัญญาที่เรียกว่าสัญญาสำเร็จรูปขึ้น โดยมีข้อกำหนดในสัญญาที่ทำขึ้นฝ่ายเดียวตามอำเภอใจ เกิดเป็นข้อกำหนดที่ไม่เป็นธรรมขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ เช่น มีข้อยกเว้นหรือจำกัดความรับผิด (Exemption Clause) ที่มีเนื้อหาผิดไปจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญา ถึงขนาดเป็นการทำลายหลักพื้นฐานของสัญญา นอกจากนั้นยังกำหนดข้อสัญญาที่เพิ่มสิทธิบางประการ นอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดให้แก่ฝ่ายตน และตัดสิทธิของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งกฎหมายมุ่งคุ้มครอง สัญญาในลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นเพราะคู่กรณีที่เป็นผู้บริโภคอยู่ในฐานะที่มีอำนาจต่อรองน้อยกว่าฝ่ายผู้ประกอบการ จึงไม่สามารถปฏิเสธได้ ผู้บริโภคมีทางเลือกแต่เพียงว่า จะเข้าทำสัญญานั้นกับผู้ประกอบการหรือไม่เท่านั้น เป็นที่เห็นได้ชัดว่าผู้บริโภค

ซึ่งเป็นคู่สัญญายอมได้รับความเสียหายจากการทำสัญญาในลักษณะเช่นนี้

3. นอกจากความเสียหายใน 2 ลักษณะดังกล่าวแล้ว ยังมีความเสียหายต่อผู้บริโภคอีก
ลักษณะหนึ่ง ซึ่งเป็นผลมาจากการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ในกระบวนการผลิตสินค้าและ
บริการเพื่อผลิตให้ได้จำนวนมาก ๆ และลดต้นทุนการผลิตเพื่อเป้าหมายในการทำกำไรสูงสุด
ทำให้สินค้าและบริการมีความสลับซับซ้อน ยากที่ผู้บริโภคจะหยั่งรู้ถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวสินค้า
และบริการนั้นได้ และเมื่อสินค้าและบริการมีความซับซ้อนพร้อม ก็จะส่งผลให้เกิดความเสียหาย
ต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้บริโภคชั้น และแพร่กระจายเป็นวงกว้าง และความเสียหาย
ในลักษณะเช่นนี้ จะต้องมีการชดใช้เยียวยาโดยตรงต่อผู้ซึ่งได้รับความเสียหายนั้น

เมื่อมีปรากฏการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคในลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น
นักนิติศาสตร์จึงได้ดำเนินมาตรการ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคมิให้ต้องเสียหาย ด้วยการสร้างหลัก
กฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้เกิดความปลอดภัยและได้รับความเป็นธรรมและในกรณีที่เกิดความ
เสียหายขึ้น ก็จะมีหลักเกณฑ์และวิธีการเป็นพิเศษเพื่อการชดใช้เยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภค
เป็นไปโดยสะดวก รวดเร็วทั่วถึงและเป็นธรรม¹ วิธีการสร้างหลักกฎหมายนี้ นักนิติศาสตร์ในระบบ
กฎหมายต่าง ๆ ได้พัฒนาหลักกฎหมายสัญญา และหลักกฎหมายละเมิดมารองรับให้มีผลครอบคลุม
และสามารถอำนวยความสะดวกแก่ผู้บริโภคให้มากกว่าที่เป็นอยู่เดิม นอกจากการพัฒนาหลักกฎหมาย
ดังกล่าวแล้ว ยังมีการสร้างหลักกฎหมายพิเศษเพื่อการนี้ด้วย เช่น สร้างหลักความรับผิดชอบในความ
เสียหายอันเกิดจากผลิตภัณฑ์ (Product Liability) เป็นต้น

¹ David Harland, Collective Access to Justice—Some Perspectives from Asia and The Pacific, Chulalongkorn Law Review: November 1992, p. 129.

สำหรับประเทศไทยนั้น แนวความคิดในการคุ้มครองผู้บริโภค เน้นหนักไปที่แนวทางเพื่อป้องกันความเสียหาย อันจะเกิดจากการบริโภคสินค้าหรือบริการที่ไม่ปลอดภัย เช่น บทบัญญัติที่เกี่ยวกับอาหาร ยา วัตถุอันตราย เครื่องสำอาง และการป้องกันการกระทำทางธุรกิจที่อาจเกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้บริโภค เช่น บทบัญญัติเกี่ยวกับธนาคาร บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ประกันชีวิต ประกันภัย สถาบันการศึกษาเอกชน²

ส่วนในด้านการชดใช้เยียวยาความเสียหาย มิได้กระทำควบคู่กันไปด้วย ดังจะเห็นได้ว่าเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษโดยตรงขึ้นใช้บังคับ กฎหมายฉบับนี้เพียงแต่บัญญัติรับรองสิทธิของผู้บริโภค ที่จะได้รับการพิจารณาและชดใช้เยียวยา³ แต่มิได้มีบทบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วยการชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการบริโภคสินค้าหรือบริการไว้ ทั้งในประเด็นหลักความรับผิดชอบเป็นพื้นฐานแห่งการเรียกร้องตามสิทธิที่ถูกละเมิดและประเด็นวิธีการที่จะให้ได้รับการชดใช้เยียวยาความเสียหาย พระราชบัญญัตินี้จึงเป็นเพียงกฎหมายมหาชนที่อธิบายถึงสิทธิของผู้บริโภค และหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจในการทำการโฆษณาและทำฉลากสินค้าเท่านั้น ในส่วนที่พอจะเกี่ยวข้องกับกรชดใช้เยียวยาอยู่บ้างก็คือกฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดกลไกการการฟ้องคดีแทนชั้น โดยให้องค์กรพิเศษของรัฐ ได้แก่ เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา 39 และองค์กรของเอกชน ได้แก่ สมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภค หรือต่อต้านการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้า ตามมาตรา 40, 41, 42 เข้ามามีบทบาทในการชดใช้เยียวยาความเสียหายแก่ผู้บริโภค โดยให้องค์กรพิเศษดังกล่าว

² สุขุม ศุภนิตย์, การเปิดตลาดเสรีด้านการค้าและบริการมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค, Chulalongkorn Review ปีที่ 7, ฉบับที่ 27 เมษายน-มิถุนายน 2538, หน้า 52.

³ มาตรา 4(4) พ.ร.บ. คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

มีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญา ให้แก่ผู้ที่ได้ทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคได้ แต่ในทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมา ผู้เขียนเห็นว่า การชดใช้เยียวยาความเสียหายโดยวิธีนี้ ยังมีข้อบกพร่องอยู่เป็นอันมากและก่อให้เกิดปัญหา ไม่สามารถชดใช้เยียวยาความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้ โดยประหยัด สะดวก ทันทีทันที ทัวถึงและเป็นธรรม นอสรูปได้ ดังนี้

1. องค์กรพิเศษจะเข้าดำเนินคดีให้แก่ผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ แต่ คำว่า "ผู้บริโภค" ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 และมาตรา 41 นี้ ได้มีคำนิยามที่กำหนดไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่า ผู้บริโภคในที่นี้มีขอบเขตเพียงใด จะหมายความรวมถึงผู้บริโภคตามความเป็นจริงแต่มีได้เป็นคู่สัญญากับผู้ประกอบธุรกิจด้วยหรือไม่

2. การฟ้องคดีละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หลักกฎหมายที่จะอาศัยเป็นพื้นฐานแห่งการเรียกร้อง และวิธีการที่จะให้ได้รับการชดใช้ เช่น ในประเด็นการพิจารณาพิสูจน์ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มิได้มีบทบัญญัติที่เป็นพิเศษรองรับไว้แต่อย่างใด ดังนั้น การชดใช้เยียวยาความเสียหาย จึงต้องกลับมาใช้หลักกฎหมายทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้แก่ ตามหลักสัญญาซึ่งมีข้อจำกัดที่มีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในสัญญา และหลักละเมิดที่ยังมีข้อจำกัดในปัญหาการพิจารณาพิสูจน์ของผู้บริโภค ซึ่งได้รับความเสียหายตามหลัก Fault Theory และหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งมีกระบวนการที่ยุ่งยาก เสียค่าใช้จ่ายสูงและล่าช้า ซึ่งหลักกฎหมายทั่วไปทั้งสองกรณีดังกล่าว ยังไม่สอดคล้องกับสภาพและลักษณะของการบริโภคที่เป็นจริง ซึ่งมีผลเท่ากับว่า ผู้บริโภคมิได้รับการพิจารณาชดใช้เยียวยาмаกไปกว่าที่เป็นอยู่เดิม ก่อให้เกิดคำถามว่า การชดใช้เยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคโดยวิธีนี้ ผู้บริโภคได้รับการชดใช้เยียวยาที่สะดวก ทันทีทันที ทัวถึง และเป็นธรรมหรือไม่ หลักกฎหมายทั่วไปดังกล่าว สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการชดใช้เยียวยาความเสียหาย ให้แก่ผู้บริโภคอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ และควรมีการสร้างหลักกฎหมายซึ่งเป็นหลักความรับผิดชอบเป็นพื้นฐานแห่งการเรียกร้อง และวิธีการที่จะให้

ได้รับการชดใช้เยียวยาความเสียหาย นอกจากวิธีการฟ้องคดี เช่น วิธีการไกล่เกลี่ยประนีประนอม
นอกศาล อย่างเช่นในระบบกฎหมายต่างประเทศอย่างใดหรือไม่ จึงนำพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ว่า
วิธีการที่จะให้ได้รับการชดใช้เยียวยาในลักษณะเช่นนี้ สามารถอำนวยความสะดวกให้การชดใช้
เยียวยาความเสียหายแก่ผู้บริโภคมากน้อยเพียงใดเหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้กับกรณีในประเทศไทย
หรือไม่

ส่วนการชดใช้เยียวยาความเสียหายแก่ผู้บริโภคที่เกิดจากการโฆษณาอันเป็นเท็จหรือไม่
เป็นธรรม และความเสียหายที่เกิดจากการใช้อำนาจต่อรองที่เหนือกว่าในการทำสัญญานั้น ได้มี
ผู้ศึกษาวิจัยไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากแล้ว* ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงจะไม่กล่าวถึงอีก

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะศึกษาวิเคราะห์เฉพาะประเด็นปัญหากระบวนการในการดำเนินคดี
เพื่อวัตถุประสงค์ในการชดใช้เยียวยาให้แก่ผู้บริโภคที่ต้องเสียหายอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้า
และบริการสำหรับความเสียหายที่จะต้องมีการชดใช้โดยตรงต่อผู้ซึ่งได้รับความเสียหายนั้น ตาม
พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 และมาตรา 40 - 42 โดยจะศึกษาถึงขอบเขต
คำว่าผู้บริโภคที่จะได้รับการชดใช้เยียวยา หลักกฎหมายที่เป็นพื้นฐานแห่งการเรียกร้องและวิธีการ
ที่จะให้ได้รับการชดใช้ เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการชดใช้เยียวยาความเสียหายแก่
ผู้บริโภคในระบบกฎหมายไทยต่อไป

* ผู้สนใจสามารถศึกษาได้จากสุภรณ์ อรุณวัฒนา, ความรับผิดชอบในการประกอบธุรกิจ
โฆษณา วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2536 และ อรุณช อาษาทองสุข, การควบคุมและแก้ไขข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม วิทยานิพนธ์
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535

ปัญหาที่จะดำเนินการวิจัย

ศึกษาถึงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มาตรา 39,40 - 42 ว่ายังมีข้อจำกัดที่ไม่เหมาะสมกับสภาพสังคม และเศรษฐกิจในปัจจุบันอย่างไร ทั้งนี้โดยจะวิเคราะห์หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพิจารณาความน่าเชื่อถือในปัจจุบัน ตลอดจนกระบวนการเพื่อระงับข้อพิพาทและชดใช้เยียวยาความเสียหายโดยไม่ฟ้องคดี อันเป็นแนวทางที่ควรพิจารณาใช้ประกอบกับการฟ้องคดีด้วย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งที่จะศึกษาแนวทางการชดใช้เยียวยาความเสียหายแก่ผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคซึ่งได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ ได้รับการชดใช้เยียวยาความเสียหายจากผู้ประกอบธุรกิจได้โดยสะดวก รวดเร็ว ทัดถึงและเป็นธรรม

สมมติฐานของการวิจัย

การชดใช้เยียวยาความเสียหายของผู้ประกอบธุรกิจแก่ผู้บริโภค อันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าและบริการ ตามที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ยังไม่มีกระบวนการในการดำเนินคดีที่สะดวก รวดเร็ว ทัดถึงและเป็นธรรม

ขอบเขตของการวิจัยและวิธีวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีขอบเขตของการวิจัยในเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการชดใช้เยียวยาความเสียหายในทางแพ่ง ทั้งกรณีที่ผู้บริโภคซึ่งได้รับความเสียหายฟ้องคดีเองและที่องค์กร

พิเศษ เป็นผู้ฟ้องคดีแทน

ใช้วิธีวิจัยเอกสาร และข้อมูลด้านการฟ้องคดีที่ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครอง
ผู้บริโภค ได้ดำเนินคดีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 ถึงปัจจุบัน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ในการวิจัยนี้ คาดว่าผลที่จะได้รับคือ ทำให้ทราบปัญหาข้อจำกัดในการชดใช้เยียวยา
ความเสียหายแก่ผู้บริโภค และจะสามารถหามาตรการในการชดใช้เยียวยาที่เหมาะสม ที่จะทำ
ให้ผู้บริโภคมีโอกาสได้รับการชดใช้เยียวยาความเสียหายได้สะดวก รวดเร็ว ทั้งถึงและเป็นธรรม
ขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ต่อไป