

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจเสรีและแนวคิด ทฤษฎีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

ธุรกิจปุ๋ยเคมี ไม่ใช่เรื่องระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภคเท่านั้น หากแต่เป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจว่าเหตุใดธุรกิจประเภทนี้ รัฐจึงต้องเข้ามาแทรกแซง ทั้งที่เป็นเรื่องระหว่างเอกชนกับเอกชน ซึ่งในบทนี้ผู้เขียนจะได้ทำความเข้าใจถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับเสรีภาพในการประกอบธุรกิจ รวมถึงบทบาทของรัฐในการควบคุมธุรกิจ ตลอดจนแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ และแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับปุ๋ยเคมี

2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับเสรีภาพในการประกอบธุรกิจ

ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมหรือทุนนิยม (Laissez-Faire or Capitalism) เป็นระบบเศรษฐกิจที่ให้เสรีภาพแก่ภาคเอกชนในการเลือกดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยเอกชนสามารถมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน มีเสรีภาพในการเลือกตัดสินใจดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจตามที่ตนถนัด และมีระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นแรงจูงใจทำให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตามระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมได้ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำอันเนื่องจากความสามารถที่แตกต่างกันในแต่ละบุคคลโดยพื้นฐานทำให้ความสามารถในการหารายได้ไม่เท่ากัน ผู้ที่มีความสามารถสูงกว่าจะเป็นผู้ได้เปรียบผู้ที่อ่อนแอกว่าในทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในกรณีของธุรกิจปุ๋ยเคมีซึ่งเป็นปัญหาในระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภคซึ่งเป็นเกษตรกรรากหญ้า ซึ่งเป็นผลมาจากแนวคิดในเรื่องของเสรีภาพในการประกอบธุรกิจ

2.1.1 แนวคิดเรื่องเสรีภาพในการประกอบธุรกิจ

เดิมการค้ายังคงจำกัดอยู่ในลักษณะแคบ คือ เป็นการค้าในท้องถิ่นไม่สลับซับซ้อนรัฐไม่มีความจำเป็นในการเข้าแทรกแซงการทำสัญญาเพราะทุกคนตั้งอยู่บนพื้นฐานความมีอิสระและเสรีภาพของบุคคลในการทำสัญญาก็เท่าเทียมกันซึ่งส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี (Laissez-Faire) เกิดขึ้น โดยสมมติฐานว่ามนุษย์ทุกคนมีความสามารถในการตัดสินใจในการเลือกบริโภคสินค้าต่างๆ กันรัฐจะไม่เข้าแทรกแซงเสรีภาพในการตกลงเข้าทำสัญญาของเอกชนหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าหลักหนึ่งจึงเกิดขึ้นนั่นคือการซื้อขาย“ผู้ซื้อต้องระวัง”คือหากมีความเสียหายใดๆ

เกิดขึ้นจากการทำสัญญาซื้อขายหรือมีความชำรุดบกพร่องจากทรัพย์สินที่ซื้อขายความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นผู้ซื้อต้องรับความเสียหายที่เกิดขึ้นเองนั่นคือหลัก Let the buyer beware หรือภาษาโรมัน Caveat Emptor (หลักผู้ซื้อต้องระวัง)¹ กล่าวคือ

ในสมัยโรมันยุคกลางถือเป็นยุคเริ่มต้นแห่งการคุ้มครองผู้บริโภค เพราะได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์การให้ความคุ้มครองผู้ซื้อหรือผู้ใช้สินค้านั้นคือกฎเกณฑ์ในเรื่องความชำรุดบกพร่องของสินค้ากลางซึ่งกฎเกณฑ์ดังกล่าวถือเป็นจุดเริ่มต้นในการพัฒนากฎหมายเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ในสมัยต่อมาศาสนาจักรถือว่าเป็นกลุ่มแรกที่ทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคโดยใช้อำนาจในทางวัฒนธรรมและในทางศาสนาเข้ามามีส่วนในการคุ้มครองผู้บริโภคเช่นข้อบังคับเกี่ยวกับการจำหน่ายสินค้าการห้ามการโฆษณาเป็นต้นถ้าละเมิดข้อบังคับดังกล่าวจะต้องถูกลงโทษแต่อำนาจและจริยธรรมของศาสนาจักรตลอดจนกฎเกณฑ์ข้อบังคับของกลุ่มอาชีพต่างๆยังไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองผู้บริโภคดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคอีกทางหนึ่งด้วยกฎหมายดังกล่าวมุ่งเน้นที่จะให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในทางเศรษฐกิจโดยกำหนดว่าสินค้านั้นจะต้องเป็นสินค้าตามความต้องการของผู้บริโภคต้องไม่หลอกลวงไม่ชำรุดบกพร่อง

ต่อมาในศตวรรษที่ 18-19 เป็นยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากซึ่งมีแนวคิดว่าการประกอบธุรกิจการค้าควรเป็นไปอย่างเสรีการที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการทางด้านธุรกิจโดยเข้ามามีบทบาทแทรกแซงการทำสัญญาได้นั้นจะส่งผลให้เศรษฐกิจไม่ก้าวหน้ารัฐควรปล่อยให้เอกชนประกอบธุรกิจได้โดยอิสระซึ่งจะทำให้เอกชนแต่ละคนต้องแข่งขันกันและกระทำในสิ่งที่ดียิ่งขึ้นท้ายที่สุดเศรษฐกิจจะก้าวหน้ามากกว่าที่เคยเป็นแนวความคิดดังกล่าวนี้ได้วางข้อห้ามไม่ให้รัฐเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องการค้าโดยถือว่ารัฐควรมีหน้าที่ในด้านการต่างประเทศและรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนเท่านั้นจากแนวความคิดดังกล่าวจึงได้เกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงที่สำคัญขึ้นเรียกว่า “การปฏิวัติอุตสาหกรรม” ซึ่งเริ่มตั้งแต่ ค.ศ. 1760 เป็นต้นมานอกจากนี้ยังได้เกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมการเมืองและการปกครองของประเทศต่างๆ คือการประกาศอิสรภาพในประเทศสหรัฐอเมริกา (ค.ศ. 1776) การปฏิวัติในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส (ค.ศ. 1789-1799) ได้มีการนำระบบการปกครองแบบสาธารณรัฐ (Republic) มาใช้โดยประชาชนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการปกครองตนเองลัทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) ซึ่งเป็นแก่นของระบบการปกครองดังกล่าวได้รับความนิยมน้อยลงแพร่หลายและแผ่อิทธิพลขยายไปสู่แนวความคิดระบบเศรษฐกิจแบบเสรี (Laissez Faire) มีการกำหนดหลักกฎหมายใหม่ๆ โดยถือว่าประชาชนทุกคนมี

¹ สุขุม สุกนิษฐ์. (2546). คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. หน้า 1-2.

อิสระที่จะทำสัญญากันอย่างใดก็ได้ (Freedom of Contract) ซึ่งเมื่อตกลงกันเช่นใดแล้วก็ต้องบังคับกันเช่นนั้นโดยเคร่งครัด (Sanctity of Contract) เช่นในการซื้อขายสินค้าถ้ามีข้อบกพร่องในสินค้าอย่างใดก็เป็นเรื่องที่คุณซื้อเองจะต้องรับภาระในความเสียหายนั้นเนื่องจากคุณเป็นผู้เลือกซื้อสินค้าประเภทนั้นเองหลักนี้เรียกกันว่า “Caveat Emptor หรือ Let the buyer beware”² ซึ่งเป็นหลักที่ได้รับการยอมรับและขยายความจนถือเป็นหลักสำคัญในกฎหมายพาณิชย์ตั้งแต่นั้นมาหลักกฎหมายเช่นนี้มีขึ้นเพราะถือว่าคนทุกคนมีความเท่าเทียมกันมีความเสมอภาคกันมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกันที่จะตกลงให้มีนิติสัมพันธ์กันเช่นใดก็ได้เมื่อมีความเสียหายใดเกิดขึ้นตนก็ต้องรับภัยพิบัตินั้นเองเพราะตนเป็นผู้ก่อขึ้นไว้

หลังจากระบบเศรษฐกิจแบบเสรีได้นำมาใช้อย่างกว้างขวางเวลาได้พิสูจน์ให้เห็นว่าหลักการของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีมิได้ถูกต้องทั้งหมดการปล่อยให้มีการแข่งขันกันอย่างเต็มที่กลับทำให้มีการรวมตัวกันเพื่อแข่งขันฝ่ายที่มีพลังทางเศรษฐกิจและการเมืองสูงกว่าจะชนะและล้มคู่แข่งรายย่อยได้ทำให้เกิดแนวโน้มที่จะเกิดภาวะตลาดแบบผูกขาด (Monopoly) ในศตวรรษที่ 20 ปี ค.ศ.1930 เริ่มเด่นชัดขึ้นในแถบประเทศตะวันตกซึ่งประเทศแถบตะวันตกเริ่มตระหนักถึงผลนี้ประกอบกับแนวความคิดทางด้านสวัสดิการสังคม(Social Welfare)เริ่มได้รับความนิยมนมากขึ้นเพราะดูจะสมควรและมีความเป็นธรรมมากกว่าประเทศในโลกตะวันตกรวมทั้งสหรัฐอเมริกาเองก็ยอมรับว่าการแข่งขันอย่างเสรีโดยไม่มีการควบคุมนั้นไม่ถูกต้องและเห็นกันว่ารัฐมีหน้าที่ต้องคุ้มครองประชาชนด้วยจึงเริ่มมีการออกกฎหมายมาบังคับการประกอบธุรกิจต่างๆที่กระทบถึงความปลอดภัยและสุขภาพแห่งสาธารณชนซึ่งเท่ากับถือว่าในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีสมัยใหม่ (Modern Capitalism) รัฐมีอำนาจเข้ามาแทรกแซงการประกอบธุรกิจของเอกชนได้ตามสมควรเพื่อพิทักษ์ให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและเพื่อประโยชน์สาธารณะนอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงภาวการณ์ปัจจุบันจะเห็นได้ว่าประชาชนผู้บริโภคไม่ได้มีฐานะความรู้และความสามารถเท่าเทียมกับผู้ประกอบธุรกิจจนมีผู้ให้ข้อสังเกตว่าผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่ถูกแสวงหาประโยชน์แต่ฝ่ายเดียว³

การคุ้มครองผู้บริโภคจึงมีความจำเป็นเมื่อความเท่าเทียมกันไม่มีแล้วหลักกฎหมายก็ควรเปลี่ยนไปโดยน่าจะให้ผู้ขายเป็นฝ่ายต้องระวังบ้าง (Let the seller beware) เพราะผู้ขายอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบกว่าแนวความคิดในการคุ้มครองผู้บริโภคได้ปรากฏออกมาในหลายรูปแบบและมี

² Gordon Borrie and Aubrey L. Diamond. (1964). *The Consumer, Society and the Law*. pp. 15-49. อ้างใน พิทยา วิทยาไพโรจน์. (2549). *ปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญาไม่เป็นธรรม: ศึกษากรณีสัญญาประกันวินาศภัย*. หน้า 8.

³ Richard H. Buskirk and James T. Rothe. (1973). “Consumerism : An interpretation.” *Consumerism : The Eternal Triangle : Business, Government and Consumers* 31,8. p. 29. อ้างในแหล่งเดิม.

การรวมตัวในกลุ่มของผู้บริโภคมากขึ้นทุกขณะเพื่อให้เกิดน้ำหนักในการเรียกร้องจนทำให้กลุ่มผู้ประกอบการซึ่งจับตามองการเคลื่อนไหวชนิดนี้นานนามกระบวนการนี้ว่า “ลัทธิผู้บริโภคนิยม” (Consumerism)⁴ การศึกษาต่ำของผู้บริโภคความไม่รู้ในคุณภาพของสินค้าที่ทันสมัยความยุ่งเหยิงของข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าการมีสินค้ายี่ห้อต่างๆ มากเกินไป ตลอดจนการชักจูงใจให้ผู้บริโภคเกิดความรู้สึกอยากซื้อสินค้าเหล่านี้ทำให้เห็นกันว่าผู้บริโภคจะต้องรวมตัวกันให้มากขึ้นเพื่อคุ้มครองตนเองและชะลอการทำงานล่าช้าของรัฐและรัฐเองก็ควรจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นรับภาระในด้านนี้โดยเฉพาะ⁵

ในภาวะที่ผู้บริโภคต้องอยู่ในฐานะเสียเปรียบดังกล่าวข้างต้นทำให้มีผู้คิดกันว่าผู้บริโภคจะต้องมีสิทธิบางอย่างเพิ่มขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะสังคมสมัยใหม่และโดยมากจะเห็นด้วยกับคำพูดของประธานาธิบดีเคนเนดีเมื่อปี ค.ศ. 1962 ในการให้นโยบายแก่ Consumer Advisory Council⁶ ซึ่งรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในขณะนั้นจัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาหาทางคุ้มครองผู้บริโภคว่า “ถ้ารัฐบาลจะกระทำให้สมกับความรักที่มอบให้ผู้บริโภคในการใช้สิทธิของเขาเหล่านั้นแล้วจะต้องมีกฎหมายและการดำเนินการของฝ่ายปกครองเพิ่มขึ้นและสิทธิทั้งหลายที่บรรดาผู้บริโภคที่อยู่จะต้องรวมถึง

- 1) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัย
- 2) สิทธิที่จะได้รับข่าวสาร
- 3) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าและบริการ
- 4) สิทธิที่จะเรียกร้องนโยบายของรัฐ
- 5) สิทธิที่จะได้รับค่าชดเชยความเสียหาย
- 6) สิทธิที่จะอยู่ในสังคมแวดล้อมที่สะอาดและ
- 7) สิทธิที่จะได้รับความรู้”

ถ้ามองของประธานาธิบดีเคนเนดียังคงยึดถือเป็นหลักกันเรื่อยมาประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงภาพการณ์ปัจจุบันจะเห็นได้ว่าประชาชนผู้บริโภคไม่ได้มีฐานะ ความรู้และความเท่าเทียมกันกับผู้ประกอบการจึงมีผู้ให้ข้อสังเกตว่าผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่ถูกแสวงหาประโยชน์

⁴ Ralph Nader. (1974). “The Great American Gyp.” *Consumerism: Search for the Consumer Interest* 23, 7. p. 12. อ้างในแหล่งเดิม.

⁵ Louis L. Stern. (1971). “Consumer Protection Via Self-Regulation.” 35 *Journal of Marketing* 3, 7. p. 47. อ้างใน เล่มเดิม หน้า 9.

⁶ Consumer Advisory Council. (1963). *First Report 5, Executive Office of the President*. อ้างใน เล่มเดิม. หน้า 9.

แต่ฝ่ายเดียวการคุ้มครองผู้บริโภคจึงมีความจำเป็นเมื่อความเท่าเทียมกันไม่มีแล้วหลักกฎหมายก็ควรเปลี่ยนไปเนื่องจากวิวัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคมยุคอุตสาหกรรม⁷

2.1.2 ทฤษฎีกฎหมายในระบบเศรษฐกิจแบบเสรี

ในสมัยที่มีการใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี (Laissez Faire) ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของลัทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) คือประชาชนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการปกครองอันเป็นแนวความคิดที่เชิดชูความเท่าเทียมกันแห่งสิทธิของประชาชนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกันจากแนวความคิดดังกล่าวก่อให้เกิดทฤษฎีกฎหมายที่สำคัญซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่ารัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงเสรีภาพในการเข้าทำสัญญาของเอกชนคือ

ทฤษฎีความศักดิ์สิทธิ์ของทรัพย์สินส่วนบุคคลมาจากแนวความคิดของจอห์นล๊อคนักคิดชาวอังกฤษที่ว่าทรัพย์สินส่วนบุคคลช่วยให้บุคคลนั้นมีศักดิ์ศรีขึ้นและทำให้มีเสรีภาพมากขึ้นความคิดนี้ได้มีการรับรองและประกาศเป็นปณิญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ของฝรั่งเศสโดยกล่าวว่า“สิทธิในทางทรัพย์สินนั้นเป็นสิทธิที่พรากไปจากบุคคลไม่ได้” นอกจากนี้ในมาตรา 17 ของปณิญานี้เองยังได้บัญญัติต่อไปอีกว่า “กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิที่ละเมิดไม่ได้และศักดิ์สิทธิ์”

ทฤษฎีเสรีภาพในการทำสัญญาวางหลักไว้ว่าเสรีภาพของเอกชนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งจะนั้นความเป็นอิสระของเอกชนจะถูกจำกัดได้ก็ด้วยความสมัครใจของตนเองเท่านั้นเสรีภาพของเอกชนในการทำสัญญาจึงเป็นบ่อเกิดแห่งความยุติธรรมแนวความคิดของทฤษฎีนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา 1134 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสหรือที่นิยมเรียกกันว่าประมวลกฎหมายนโปเลียนของฝรั่งเศสที่ว่า “ความตกลงที่เพิ่มขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายย่อมมีผลใช้บังคับแก่ผู้ที่ทำความตกลงนั้น”

ทฤษฎีความรับผิดชอบในทางละเมิดมีหลักอยู่ที่ว่า “บุคคลจะต้องรับผิดชอบเมื่อเขากระทำผิดทางศีลธรรมหรือทำชั่วถ้ามิได้ทำชั่วก็ไม่ต้องรับผิดชอบ” และ “ความรับผิดชอบนั้นต้องรับผิดชอบเพื่อตนเอง”⁸

2.2 บทบาทของรัฐในการควบคุมธุรกิจ

ในภาวะที่เศรษฐกิจมีการขยายตัว นอกจากจะส่งผลให้การใช้น้ำมันเชื้อเพลิงสูงขึ้นแล้วสินค้าหลายประเภทก็มีการปรับราคาสูงขึ้น ซึ่งปัญหานี้ก็เป็นอีกผลิตภัณฑ์หนึ่ง ที่มีอัตราการขยายตัวทางการตลาด และมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง และมีผู้ผลิตหลายรายคิดค้น พัฒนา เพื่อออกสินค้าใหม่ๆ

⁷ ขวัญชัย สันตสว่าง. (2537, 9 ธันวาคม). กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. หน้า 1-15.

⁸ วิชามหาคุณ. (2517, กันยายน). “ทฤษฎีกฎหมาย.” วารสารกฎหมาย, 1, 3. หน้า 75-76.

มาจำหน่ายอยู่เสมอ ซึ่งจุดนี้เองได้กลายมาเป็นต้นเหตุให้เกิด ปุ๋ยเคมีปลอม หรือปุ๋ยเคมีที่ไม่ได้มาตรฐานระบาคอย่างหนัก แต่การจะพิสูจน์ว่าปุ๋ยเคมีใดเป็นปุ๋ยเคมีปลอม หรือเป็นปุ๋ยเคมีที่ไม่ได้มาตรฐาน จะต้องได้รับการตรวจสอบโดยเครื่องมือในห้องปฏิบัติการ ซึ่งกว่าที่จะพิสูจน์ได้ผู้บริโภคก็ต้องจ่ายเงินซื้อปุ๋ยเหล่านั้นไปใช้แล้ว ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานภาครัฐ จะต้องเข้ามาจับตาดู เพื่อกำกับดูแลตั้งแต่ต้นทางของการผลิตปุ๋ยเคมี ไปจนถึงปลายทางคือการจำหน่าย อันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้ใช้ปุ๋ยเคมีที่มีคุณภาพ และลดความเสียหายที่เกิดจากการใช้ปุ๋ยเคมีปลอม หรือปุ๋ยเคมีที่ไม่ได้มาตรฐาน ซึ่งบทบาทของรัฐในการควบคุมธุรกิจนั้น มีแนวคิดและวิวัฒนาการดังจะกล่าวต่อไปนี้

2.2.1 แนวคิดเรื่องบทบาทของรัฐในการควบคุมธุรกิจ

แนวคิดของรัฐในการเข้ามาควบคุมดูแลการประกอบธุรกิจนั้น มีหลักมาจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ที่ว่า ภาครัฐไม่ควรแทรกแซงตลาด ยกเว้นในกรณีที่มีความล้มเหลวทางตลาด บางประการซึ่งจะทำให้การแข่งขันในตลาดไม่เป็นผลดีต่อผู้บริโภคหรือสังคมโดยรวม ความล้มเหลวในตลาดที่ทำให้รัฐมีความจำเป็นต้องคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผลมาจากแนวคิด 3 ประการ คือ⁹

2.2.1.1 การผูกขาดในตลาด

ถ้าตลาดมีการผูกขาดโดยผู้ประกอบการรายหนึ่งรายใดนั้นผู้ประกอบการดังกล่าวอาจค้ากำไรเกินควร ซึ่งจะเป็นการเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค รัฐจึงต้องเข้ามาควบคุมราคาหรือกำหนดอัตรากำไรสูงสุดของผู้ขายเพื่อที่จะให้ราคาของสินค้าหรือบริการเป็นธรรมแก่ผู้ซื้อ

2.2.1.2 ความเหลื่อมล้ำด้านข้อมูลระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขาย

ในการซื้อสินค้าหลายๆ ประเภทนั้น ผู้บริโภคไม่สามารถหยั่งรู้ได้ถึงคุณภาพหรือปริมาณของสินค้านั้นๆ เพียงจากการสังเกตลักษณะทางกายภาพ โดยขายสินค้าที่คุณภาพไม่ได้มาตรฐานหรือสินค้าที่มีปริมาณบรรจุน้อยกว่าที่ระบุไว้

2.2.1.3 การควบคุมดูแลความปลอดภัยและสุขภาพของผู้บริโภค

โดยเฉพาะสินค้าอาหารและยามีนั้นสำคัญต่อความปลอดภัยและสุขภาพของผู้บริโภค เนื่องจากผู้บริโภคไม่สามารถรู้ได้ว่าการบริโภคสินค้าเหล่านั้นมีความปลอดภัยหรือไม่ รัฐจึงต้องกำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานขั้นต่ำของสินค้าและควบคุมดูแลให้สินค้าที่ผลิตและวางขายมีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

⁹ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และสุธี สุกนิษฐ์. (2541). การคุ้มครองผู้บริโภค. โครงการแผนแม่บทกระทรวงพาณิชย์ พ.ศ. 2540-2549. หน้า 1-5.

2.2.2 วิวัฒนาการของรัฐในการเข้าควบคุมธุรกิจ

บทบาทของภาครัฐในการเข้าควบคุมดูแลธุรกิจนั้น สามารถแยกพิจารณาออกได้เป็น 3 ช่วงเวลา คือ¹⁰

2.2.2.1 ช่วงก่อนที่รัฐจะเข้าแทรกแซง

ก่อน ค.ศ. 1960 แนวคิดเกี่ยวกับผู้บริโภคนในสหรัฐอเมริกาและประเทศตะวันตกมีว่า ผู้บริโภคต้องระมัดระวังในการเลือกซื้อสินค้ามีฉลากแล้วความเสียหายใดๆ ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการใช้หรือบริโภคสินค้านั้นๆ ผู้ซื้อต้องเป็นผู้รับผิดชอบเอง ตามหลักของปรัชญานี้บทบาทของรัฐก็เพียงกำกับดูแลให้ผู้บริโภคได้ (Mercantilism) ซึ่งเชื่อว่าการแข่งขันในตลาดจะทำให้ผู้บริโภคสามารถเลือกซื้อสินค้าหรือบริการที่มีคุณภาพในราคาที่เป็นธรรมอันจะเป็นที่มาของระบบเศรษฐกิจแบบเสรี แนวคิดนี้รัฐสามารถคุ้มครองผู้บริโภคโดยมีนโยบายการแข่งขันทางการค้า (Competition Policy) ที่รักษาและส่งเสริมกระบวนการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม

2.2.2.2 ยุคแห่งการแทรกแซงโดยภาครัฐ

ช่วง ค.ศ. 1960 การคุ้มครองผู้บริโภคเปลี่ยนไป ความไม่เท่าเทียมกันในด้านข้อมูลของผู้บริโภคและผู้ผลิตถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นสาเหตุหลักที่รัฐจะต้องเข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองผู้บริโภคได้โดยตรง รวมถึงได้มีการกล่าวถึงสิทธิของผู้บริโภคเป็นครั้งแรกในคำปราชัยของประธานาธิบดีจอห์น เอฟ. เคนเนดี ที่สหประชาชาติในปี ค.ศ. 1962

2.2.2.3 ช่วงหลังยุคแห่งการแทรกแซงโดยภาครัฐ

ภายหลังจากที่รัฐเข้ามาแทรกแซงในระบบธุรกิจ โดยมุ่งเน้นการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค การเข้ามาดังกล่าวของภาครัฐได้รับจากต่อต้านอย่างมากจากกลุ่มเศรษฐศาสตร์ใหม่ กลุ่มที่คัดค้านการแทรกแซงของรัฐดังกล่าว มีความเห็นว่ามาตรการที่รัฐใช้ในการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นมีลักษณะเป็นการแทรกแซงการดำเนินธุรกิจมากกว่าการกำกับดูแล รวมถึงเป็นต้นเหตุทำให้ธุรกิจไม่คล่องตัว นอกจากนั้นแล้วกลุ่มดังกล่าวยังมีความเห็นว่า แนวทางการคุ้มครองผู้บริโภคที่ดี ควรต้องให้ทั้งผู้ประกอบการและผู้บริโภคเข้ามามีส่วนรวม เนื่องจากนโยบายและมาตรการการคุ้มครองผู้บริโภคที่กำหนดโดยภาครัฐนั้น อาจไม่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของผู้บริโภค การที่ผู้บริโภคมีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิทธิของตนเองจึงเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่ง

แต่อย่างไรก็ตาม จากประสบการณ์ของนานาประเทศพบว่า ผู้บริโภคจะรวมตัวกันได้ก็ต่อเมื่อมีผลประโยชน์ร่วมกัน ความมุ่งมั่นในการรวมตัวกันเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมยังมีข้อจำกัดแม้กระนั้นถ้าการรวมตัวสามารถช่วยกระตุ้นให้เกิดการเคลื่อนไหว การตื่นตัวของผู้บริโภคอื่นๆ และสร้างแบบอย่างในการเจรจาต่อรองกับผู้ผลิตแล้ว รัฐควรเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุน

¹⁰ เรื่องเดิม. หน้า 30-34.

และส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีความตื่นตัว และกระตือรือร้นในการรักษาสิทธิของตนเอง โดยความตื่นตัวจะเกิดจากการที่ผู้บริโภคมีความรู้เกี่ยวกับสิทธิของตน ตลอดจนกระบวนการต่างๆ โดยมีกระบวนการศึกษาและฝึกอบรมเป็นหลัก นอกจากนี้ แล้วภาครัฐควรต้องอำนวยความสะดวกแก่ผู้บริโภคในการที่จะรักษาและคุ้มครองสิทธิของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยการตรากฎหมายเพื่อรับรองสิทธิที่ผู้บริโภคพึงได้รับ

2.3 แนวคิดเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ

แนวคิดเรื่อง “ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ” เริ่มต้นขึ้นในศตวรรษที่ 20 ในประเทศสหรัฐอเมริกา เริ่มจากองค์กรธุรกิจถูกโจมตีว่าปราศจากความรับผิดชอบต่อสังคมทำให้องค์กรธุรกิจหันมาให้ความสำคัญต่อการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น การรับผิดชอบต่อสังคมในกระบวนการธุรกิจสามารถทำได้ในหลายแนวทาง เช่น การคำนึงถึงสภาพแวดล้อมในการผลิต การผลิตสินค้าที่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค การให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค องค์กรหรือผู้ผลิตสามารถเลือกปฏิบัติในระดับที่เหมาะสมกับองค์กรของตนเอง โดยคำนึงถึงหลักทางธุรกิจและจริยธรรมซึ่งจะทำให้ธุรกิจสามารถดำเนินไปได้พร้อมๆ กับการเป็นผู้ประกอบการที่มีคุณภาพและมีความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม

ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจในปัจจุบันยังไม่มีกำหนดความหมายที่ชัดเจน แต่มีองค์กร สถาบันและนักวิชาการด้านต่างๆ ให้คำจำกัดความหรือความหมายที่เกี่ยวกับแนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ (Corporate Social Responsibility : CSR) ไว้ดังนี้

สภาธุรกิจโลกเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน(World Business Council for Sustainable Development : WBCSD) ได้ให้ความหมายของแนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจว่าเป็นความมุ่งมั่นหรือพันธะสัญญาที่ธุรกิจมีอยู่อย่างต่อเนื่องในการที่จะประพฤติปฏิบัติอย่างมีจริยธรรมและมีส่วนรวมในการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้วยการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงาน ตลอดจนครอบครัวของเขาเหล่านั้น ตลอดจนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นและสังคมในวงกว้าง

นอกจากนั้นแล้วยังมีผู้อธิบายว่า ความหมายของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจหรือ Corporate Social Responsibility : CSR หมายถึงการดำเนินธุรกิจไปตามครรลองของกฎหมายและจริยธรรมโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อความสำเร็จขององค์กร ได้แก่ พนักงาน ผู้ถือหุ้น เจ้าของ ลูกค้า ผู้จำหน่ายวัตถุดิบ คู่แข่งขัน ผู้จัดจำหน่ายสินค้าและเจ้าหน้าที่ ตลอดจนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบธุรกิจทั้งทางตรงทางอ้อม ได้แก่ ชุมชน รัฐบาล กลุ่มชนรังค์ สื่อมวลชน สาธารณสุข และกลุ่มสนับสนุนธุรกิจต่างๆ ธุรกิจ

จะต้องแสดงบทบาทความเป็นผู้นำในสิ่งที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อสังคม มีความห่วงใยในชุมชนและสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง ยินดีที่จะเสียสละผลกำไรบางส่วนขององค์กรเพื่อพัฒนาชุมชนให้ดีขึ้น ตลอดจนเพื่อแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ¹¹

ความหมายของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ หมายถึง ความรับผิดชอบต่อสังคมในเรื่องนโยบาย กิจกรรม ที่องค์กรธุรกิจได้จัดขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือ ปรับปรุงและส่งเสริมให้สังคมและประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น¹²

ระดับของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจควรมีน้อยเพียงใด และอย่างไรนั้นจะพิจารณาจากระดับการตระหนักถึงปัญหาทางสังคม หรือระดับความมากน้อยในการตระหนักถึงพันธะข้อผูกมัดขององค์กรที่มีต่อสังคม

ในการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจนั้น มิได้หมายความว่า องค์กรธุรกิจจะต้องละทิ้งวัตถุประสงค์หลักในการประกอบธุรกิจของตน องค์กรธุรกิจควรมีความรับผิดชอบต่อด้านต่างๆ ที่สำคัญ 3 ด้าน คือ¹³

1) ความรับผิดชอบต่อด้านเศรษฐกิจ (Economic Responsibility) คือ การผลิตและจำหน่ายสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรสูงสุด ซึ่งถือเป็นงานหลักของธุรกิจ

2) ความรับผิดชอบต่อด้านสังคม (Social Responsibility) คือ การดำเนินธุรกิจอย่างถูกต้องตามครรลองของกฎหมายและจริยธรรม ซึ่งการที่ผู้บริหารจะตัดสินใจดำเนินการโดยมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับจริยธรรมและคุณลักษณะของแต่ละบุคคล

3) ความรับผิดชอบต่อด้านกฎหมาย (Legal Responsibility) คือ การดำเนินธุรกิจเพื่อแสวงหากำไรอย่างถูกต้องโดยปฏิบัติตามกฎหมายและกฎข้อบังคับต่างๆ ของสังคม

2.4 วิวัฒนาการแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

เมื่อสภาพความเป็นอยู่ของคนในสังคมเปลี่ยนแปลงไป กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในสมัยอดีตเริ่มมีช่องว่างหรือขาดความเหมาะสมเนื่องจากกฎหมาย ในสมัยก่อนบัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาของสังคมในสมัยนั้น อันเป็นสังคมแบบและวิธีการผลิตยังไม่สลับซับซ้อนเท่าสังคมในปัจจุบัน ความเปลี่ยนแปลงของลักษณะการดำเนินชีวิตในสังคมทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมี

¹¹ อภิรัฐ ตั้งกระจ่าง. (2546). *จริยธรรมทางธุรกิจ*. หน้า 67-68.

¹² บัณฑิตา ทรัพย์กมล. (2544). *ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ: ศึกษาเฉพาะกรณีโรงงานอุตสาหกรรมเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร*. หน้า 8.

¹³ อภิรัฐ ตั้งกระจ่าง แหล่งเดิม.

การเปลี่ยนแปลงแนวคิดในทางกฎหมายและการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงในการบริโภคสินค้าและบริการซึ่งในแต่ละประเทศมีวิธีการและบทบัญญัติที่เรียกว่า “กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค” ขึ้นใช้บังคับไปจากหลักเกณฑ์เดิม ๆ ที่มีอยู่ในกฎหมายทั่วไป ลักษณะของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคดังกล่าว อาจแตกต่างจากกันมากน้อยบ้างขึ้นอยู่กับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และความเจริญทางเทคโนโลยี

ซึ่งเรื่องของผู้บริโภคนั้นเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อบุคคลในวงกว้าง ไม่ใช่เรื่องเฉพาะระหว่างคู่สัญญาทำสัญญากันเท่านั้น ดังนั้น รัฐจึงได้เข้ามาให้ความคุ้มครองผู้บริโภคด้วย ส่วนการศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นก็มีความสำคัญเช่นกัน เพราะจะทำให้รู้ถึงที่มาในการกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางตลอดจนการจัดการของแต่ละรัฐ ว่าหลักการคุ้มครองผู้บริโภคมีแนวคิดและทฤษฎีอะไรมารองรับ โดยในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงวิวัฒนาการของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค แนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนหลักการในการคุ้มครองผู้บริโภคในปัจจุบัน

2.4.1 ความหมายของผู้บริโภคและสิทธิของผู้บริโภค

เมื่อกล่าวถึง “ผู้บริโภค” ความเข้าใจโดยทั่วไปมักจะเข้าใจว่าหมายถึง ผู้กิน ผู้ใช้สินค้า แต่แท้จริง ผู้บริโภคหมายความว่ากว้างกว่าที่เข้าใจกันโดยทั่วไปมาก เพราะตามปกติมนุษย์ใช้หรือบริโภคทั้งสินค้าและบริการ เพื่อประโยชน์ในการดำรงชีวิตดังนั้น ผู้บริโภคจึงหมายถึง ผู้ใช้สินค้าและใช้บริการโดยไม่จำกัดเฉพาะการบริโภคอาหาร น้ำดื่ม ยารักษาโรค¹⁴

2.4.1.1 ความหมายของผู้บริโภค

คำว่า “ผู้บริโภค” หมายถึง ผู้ซื้อหรือได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ หรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม

คำว่า “ซื้อ” หมายความว่า เช่า เช่าซื้อ หรือได้มาไม่ว่าด้วยประการใดๆ โดยให้ค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น

คำว่า “ประกอบธุรกิจ” หมายถึง ผู้ขาย ผู้ผลิต เพื่อขาย ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย หรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้าหรือผู้ให้บริการ และหมายความรวมถึงผู้ประกอบการโฆษณาด้วย

ส่วนคำว่า “สินค้า” หมายถึง สิ่งของที่ผลิตหรือมิใช่เพื่อขาย ส่วนคำว่า “ผลิต” หมายถึง ทำ ผสม ประสาน ประกอบ ประดิษฐ์ หรือแปรรูปและหมายความรวมถึงการเปลี่ยนรูป การดัดแปลง

¹⁴ สุขุม ศุภนิคย์. (2540). คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. หน้า 23.

การคัดเลือก หรือการแบ่งบรรจุ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541

จากคำนิยามดังกล่าวจะเห็นว่าผู้บริโภค ได้แก่

- 1) ผู้ซื้อ รวมถึง ผู้เช่า ผู้เช่าซื้อ หรือผู้ได้มาไม่ว่าด้วยประการใดๆ โดยให้คำตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นด้วย
- 2) ผู้ได้รับการบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ หรือ
- 3) ผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และ
- 4) ผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับการบริการจากผู้ประกอบการธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียคำตอบแทนก็ตาม¹⁵

2.4.1.2 สิทธิของผู้บริโภค

ในปี ค.ศ. 1962 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการประกาศนโยบายในการคุ้มครองผู้บริโภค โดยรัฐบาลต้องจัดให้มีกฎหมายและการดำเนินการทางฝ่ายปกครองเพิ่มขึ้นในการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ยังได้กำหนดถึงสิทธิต่างๆ ของผู้บริโภคซึ่งถือเป็นที่มาของสิทธิผู้บริโภค 4 ประการที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 อย่างไรก็ตามสิทธิ 4 ประการดังกล่าวนี้ ยังคงต้องนำมาขยายความเพิ่มเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาในสังคมปัจจุบันซึ่งมีความซับซ้อนกันในงานแง่ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2541 เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จึงมีการเพิ่มสิทธิผู้บริโภคเป็น 5 ประการโดยผู้บริโภคมีสิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาเพิ่มขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 61 ได้บัญญัติไว้ถึงสิทธิของผู้บริโภคว่า “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองในการได้รับข้อมูลที่เป็นความจริง และมีสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย รวมทั้งมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค ให้มีองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐในการตราและการบังคับใช้กฎหมายและกฎ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ให้รัฐสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินขององค์การอิสระดังกล่าวด้วย”

¹⁵ ไพโรจน์ อัจริยยา. (2545). *ฉลาด บริโภคอย่างอ่านฉลาดก่อนซื้อ*. หน้า 33-34.

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จึงได้นำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้เป็นสิทธิของผู้บริโภค ตามมาตรา 4 ดังต่อไปนี้

มาตรา 4 ผู้บริโภคมีสิทธิได้รับความคุ้มครองดังต่อไปนี้

- 1) สิทธิที่ได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้อง และเพียงพอ กับสินค้าหรือบริการ
- 2) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ
- 3) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ
- 4) 3 ทวิ)¹⁶ สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา
- 5) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายว่าด้วยการนั้นๆ หรือพระราชบัญญัตินี้บัญญัติไว้

จากมาตรา 4 ดังกล่าว จึงกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภคที่พึงจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย 5 ประการ ดังต่อไปนี้

1) สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ หมายถึง สิทธิที่จะได้รับการโฆษณาหรือการแสดงฉลากตามความเป็นจริง และปราศจากพิษภัยแก่ผู้บริโภคตลอดถึงสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการอย่างถูกต้องและเพียงพอที่จะไม่หลงผิดในการซื้อสินค้าโดยไม่เป็นธรรม เช่น ซื้อของยี่ห้อหนึ่งมาจากร้านขายของชำแห่งหนึ่งในตลาด ซึ่งฉลากระบุว่าบรรจุ 100 ใบ แต่ผู้บริโภคนับแล้วมีเพียง 77 เท่านั้น ดังนี้ถือว่าเป็นการใช้ฉลากที่มีข้อความอันเป็นเท็จ เนื่องจากแสดงข้อความเกี่ยวกับปริมาณไม่ถูกต้อง

2) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้า หมายถึง สิทธิที่จะเลือกซื้อสินค้า โดยปราศจากการผูกขาดทางการค้า และปราศจากการชักจูงใจอันไม่เป็นธรรม หรือส่งสินค้าโดยมิได้สั่งซื้อหรือตกลงใจซื้อ

3) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้า หมายถึง สิทธิที่จะได้รับสินค้าที่ปลอดภัย มีสภาพและคุณภาพได้มาตรฐานเหมาะสมแก่การใช้ ไม่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายหรือทรัพย์สินในกรณีใช้ตามคำแนะนำ หรือระมัดระวังตามสภาพของสินค้านั้นแล้ว

¹⁶ ความใน (3ทวิ) ถูกเพิ่มเติมโดย มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 (ฉบับที่

4) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย หมายถึง สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองและชดเชยค่าเสียหายเมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค กฎหมายที่ให้สิทธิแก่ผู้บริโภคในการที่จะได้รับการพิจารณาชดเชยค่าเสียหายเท่าที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ ก็คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ฉบับนี้เท่านั้น กฎหมายอื่นๆ ถ้าหากผู้บริโภคได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจแล้วผู้บริโภคต้องไปฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายเอง แต่ในกรณีของพระราชบัญญัตินี้ มาตรา 39 กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนใหญ่

5) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา หมายถึง สิทธิที่จะได้รับข้อสัญญาโดยไม่ถูกเอาเปรียบ

สิทธิของผู้บริโภคในการคุ้มครองตามคำพรรณานี้ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 4 (1) นั้นได้แก่สิทธิที่จะได้รับข่าวสารที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้า ได้แก่ การคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณาสินค้าและบริการและการคุ้มครองด้านฉลากสินค้า อย่างไรก็ตาม สิทธิผู้บริโภค 5 ประการตามที่กฎหมายได้บัญญัติรับรองไว้แก่ผู้บริโภคจะได้รับผลเต็มที่ต่อเมื่อผู้บริโภคได้ปฏิบัติตามต่อไปนี้

หน้าที่ของผู้บริโภคก่อนซื้อสินค้าหรือบริการ ได้แก่

1) ผู้บริโภคควรใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการซื้อสินค้าหรือบริการ เป็นต้นว่า ตรวจสอบการแสดงฉลาก ปริมาณและราคาว่ายุติธรรมหรือไม่ อย่าเชื่อถือข้อความโฆษณาโดยไม่พิจารณาให้รอบคอบและหาข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับคุณภาพแหล่งกำเนิดและลักษณะของสินค้าว่าเป็นความจริงตามที่ได้โฆษณาไว้หรือไม่แน่ใจ ควรพิจารณาให้ถี่ถ้วนก่อน

2) การเข้าทำสัญญาผูกพันตามกฎหมายโดยการลงลายมือชื่อนั้น ผู้บริโภคต้องตรวจสอบความชัดเจน ของภาษาที่ใช้ว่ารัดกุมและให้สิทธิแก่ผู้บริโภคครบถ้วน หรือไม่ตามที่ได้เจรจากันไว้และสัญญามีเงื่อนไขข้อใดบ้างที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค ถ้าสงสัยในข้อกฎหมายหรือไม่แน่ใจในความชัดเจนของสัญญาก็ควรปรึกษาผู้ที่มีความรู้ให้ชัดเจนเสียก่อน

3) ข้อตกลงต่างๆ ที่ต้องการให้มีผลบังคับ ควรทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อผู้ประกอบการธุรกิจด้วย

หน้าที่ของผู้บริโภคหลังซื้อสินค้าหรือบริการ ได้แก่

1) ผู้บริโภคมีหน้าที่ในการเก็บรักษาพยานหลักฐานต่างๆ ที่แสดงถึงการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคไว้เพื่อทำการเรียกร้องตามสิทธิของตน พยานหลักฐานดังกล่าวอาจจะเป็นสินค้าที่แสดงให้เห็นว่ามีปริมาณหรือคุณภาพที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่ระบุไว้ในฉลาก มีความสกปรกหรือเป็น

พิษ อาจเกิดอันตรายจากการใช้สินค้าหรือบริการนั้นได้ ควรจดจำสถานที่ซื้อสินค้าหรือบริการนั้นไว้ เพื่อประกอบการร้องเรียนด้วย

2) กรณีที่มีการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์กับผู้ประกอบการธุรกิจ ต้องเก็บเอกสารสัญญาต่างๆ รวมทั้งเอกสารและใบเสร็จรับเงินไว้ด้วย

3) เมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ผู้บริโภคมีหน้าที่ในการดำเนินการร้องเรียนตามสิทธิของตนตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

2.4.2 วิวัฒนาการและแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

แนวคิดและทฤษฎีและที่มาของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคนั้น สมัยเมื่อการค้าและเศรษฐกิจของโลกยังอยู่ในลักษณะจำกัดเฉพาะวงแคบๆ ในท้องถิ่นหนึ่งหรือในเมืองหนึ่งนั้น สภาพของสินค้าและบริการยังไม่มี ความซับซ้อนมากนัก เพราะกระบวนการผลิตยังเป็นแบบง่ายๆ ตลาดยังเป็นลักษณะแลกเปลี่ยนสินค้าซึ่งกันและกัน (Barter) ไม่มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องจัดหาเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายเป็นพิเศษ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความปลอดภัยและเป็นธรรม ทั้งนี้เพราะอิทธิพลของแนวคิดในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยตั้งอยู่บนความมีอิสระและเสรีภาพของบุคคลในการดำรงชีวิตได้เท่าเทียมกัน ความเท่าเทียมหรือความเสมอภาคตามหลักประชาธิปไตยนั้น ยังผลให้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี (Laissez-Faire) เกิดขึ้นด้วย โดยสมมติฐานที่ว่ามนุษย์ทุกคนมีความสามารถในการตัดสินใจในการเลือกบริโภคสินค้าหรือบริการเท่ากัน รัฐจะไม่เข้าแทรกแซงเสรีภาพในการตกลงของเอกชน หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าหลักหนึ่งจึงเกิดขึ้น นั่นก็คือ ในการซื้อขายนั้น “ผู้ซื้อต้องระวัง” (Caveat Emptor) เป็นหลักกฎหมายโรมัน กล่าวคือ ผู้ขายอาจไม่ต้องรับผิดชอบในบางกรณี ถ้าผู้ซื้อได้ล่วงรู้ความชำรุดบกพร่องหรือควรจะรู้หากใช้ความระมัดระวังบ้างตามสมควร ในสมัยปัจจุบันเมื่อโลกเจริญมากขึ้นทั้งในด้านวิทยาศาสตร์และอุตสาหกรรม ทำให้ระบบเศรษฐกิจ การค้าขายหรือบริการต่างๆ เปลี่ยนแปลงไปมีกระบวนการผลิตที่สลับซับซ้อนมากขึ้น การผลิตสินค้าใช้วัตถุดิบในการผลิตที่ทันสมัยเกินกว่าความรู้ธรรมดาของผู้ใช้หรือผู้บริโภคจะตามได้ทัน ผู้ผลิตต่างก็หาวิถีทางที่จะลดค่าใช้จ่ายในการผลิตและเพิ่มผลกำไรให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในบางกรณีการขายกำลังการผลิตทำให้ความละเอียดรอบคอบและคุณภาพของสินค้าหย่อนลง ประกอบกับการขยายตัวแห่งการค้าพาณิชย์กว้างออกไปจากระดับหมู่บ้าน เมือง ไปสู่ระดับระหว่างประเทศ ทำให้สินค้าในตลาดมีการแพร่กระจายและเพิ่มประเภทหรือชนิดมากยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน หลักที่เคยถือว่าผู้ซื้อจะต้องระวังจึงขาดความยุติธรรมในแง่ที่ว่าผู้ซื้อในฐานะผู้บริโภคไม่อาจปรับตัวให้ทันกับความเจริญทางเทคโนโลยีต่างๆ ได้ ความระมัดระวังในระดับธรรมดาไม่อาจช่วยให้ผู้ซื้อหรือผู้บริโภคได้รับผลตอบแทนคุ้มค่ากับเงินที่เสียไปซ้ำร้ายยังอาจทำให้เกิดอันตรายจากการบริโภคสินค้าที่ซื้อมาได้โดยคาดไม่ถึงด้วย ทำให้ประเทศ

ต่างหันมาพิจารณาถึงสิทธิของผู้บริโภคในอันที่จะได้รับความคุ้มครองและปกป้องรักษาผลประโยชน์เป็นการเฉพาะนอกเหนือจากสิทธิที่จะได้รับค่าเสียหายตามสัญญา หรือสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายในคดีละเมิดตามกฎหมายเดิม ดังนั้นประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรปได้มีการออกกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายที่เคยมีอยู่เดิมทั้งในแง่ความรับผิดชอบในทางสัญญาหรือละเมิดให้อื้ออานวยต่อการเยียวยาชดใช้ความเสียหายที่เกิดจากการบริโภคให้มากขึ้น ทั้งนี้โดยเน้นทั้งด้านการควบคุมกำกับกิจกรรมทางการผลิตโดยรัฐเพื่อป้องกันความเสียหายและการฟ้องร้องดำเนินคดีเพื่อผู้บริโภค¹⁷

เนื่องจากอดีตก่อนยุคสังคมนิยมอุตสาหกรรมกระบวนการผลิตสินค้าต่างๆนั้นจะเกิดขึ้นมาโดยวิธีการทางธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นเครื่องนุ่งห่ม หรืออาหาร รวมถึงยารักษาโรคต่างๆก็จะทำมาจากสมุนไพร ซึ่งแตกต่างจากในปัจจุบันซึ่งการผลิตสินค้าและบริการได้เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตอย่างมาก โดยมีการนำเอาเทคโนโลยีเข้ามาผลิตสินค้า และการซื้อสินค้าก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปโดยเฉพาะมีการนำระบบการผลิตเป็นแบบอุตสาหกรรมมากขึ้น มีการโฆษณาสินค้า เพื่อจูงใจให้ผู้บริโภคตัดสินใจซื้อสินค้าของผู้ผลิต ดังนั้นจึงต้องทำความเข้าใจถึงวิวัฒนาการและแนวคิดในการคุ้มครองผู้บริโภค

2.4.2.1 วิวัฒนาการทางเอกชน

เนื่องจากในอดีตก่อนที่จะมีการปฏิวัติอุตสาหกรรมของประเทศในแถบยุโรป การติดต่อสื่อสารยังเป็นไปด้วยความลำบาก การค้าขายระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภคอยู่รูปการแลกเปลี่ยนสินค้านั้น วิสาหกิจทางเทคโนโลยีในด้านต่างๆยังไม่พัฒนามากนัก กระบวนการผลิตนั้นเป็นแบบง่าย ๆอาศัยวัตถุดิบจากธรรมชาติ การผลิตสินค้าใช้เพื่อการบริโภค สินค้าจึงยังไม่มีคุณภาพมากนัก

เมื่อมีการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) ผู้ประกอบการธุรกิจหรือผู้ผลิตเริ่มมีการพัฒนาสินค้าของตนเอง มีการแข่งขันทางการค้าระหว่างกันอันนำไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี (Laissez-Faire) มีการนำเทคโนโลยีเข้ามาสู่กระบวนการผลิตมากขึ้น ทำให้กระบวนการผลิตสินค้านั้นมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นและยากต่อความเข้าใจของผู้บริโภคที่จะเข้าใจถึงที่มาของกระบวนการผลิตสินค้าแต่ละชิ้นว่ามีขั้นตอนและกระบวนการในการผลิตสินค้าอย่างไร และการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวในการผลิตแทนการใช้แรงงานคนแบบเดิมนั้นทำให้การผลิตสินค้านั้นมีต้นทุนในการผลิตต่ำ สามารถขายสินค้าให้แก่ผู้บริโภคได้จำนวนมาก (Mass Product) ซึ่งการผลิตสินค้าในปริมาณมากทำให้บางครั้งสินค้าที่ผลิตออกมาก็ไม่ได้มาตรฐานเพียงพอต่อการใช้งานของผู้บริโภค

¹⁷ สุขุม สุนทรชัย. (2546). *คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค*. หน้า 1-3.

ทำให้ผู้บริโภคซึ่งอยู่ในฐานะที่ด้อยกว่าไม่สามารถเรียกร้องเอาแก่ผู้ประกอบการเพื่อให้ได้รับการชดเชยและได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้เท่าที่ควร อีกทั้งการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในระยะแรกยังไม่มีการให้ความสำคัญแก่ผู้บริโภคมากนัก สังเกตได้จากแต่เดิมยังไม่มีกฎหมายที่ออกมาเพื่อควบคุมกระบวนการผลิตและคุณภาพสินค้าที่ออกมาดังเช่นในปัจจุบัน เนื่องจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมยุคแรกนั้น แต่ละรัฐมักจะให้ความสำคัญในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศว่าทำอะไรถึงจะทำให้สินค้าที่รัฐตนผลิตได้นั้นสามารถจำหน่ายหรือกระจายสินค้าออกไปได้มาก รวมทั้งการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ การขยายอาณาเขต จนทำให้บางครั้งรัฐเองก็ลืมนึกถึงคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศ ด้านสุขภาพ อนามัย ชีวิตและร่างกาย ซึ่งสิ่งเหล่านี้นับเป็นมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนในอันที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญคุ้มครองแก่ประชาชนในประเทศของตน ควบคุมไปกับการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ด้วยเช่นกัน

การค้าในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนั้นได้รับการยอมรับให้บุคคลมีเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract) อันเป็นไปตามหลักปัจเจกชนนิยมที่ว่า ทุกคนย่อมมีอิสระที่จะกระทำ การใดเพื่อตนเองและทุกคนมีความเสมอภาคกันในฐานะและความรู้ ดังนั้นเมื่อบุคคลมีเสรีภาพที่จะทำสัญญา หากว่าบุคคลใดได้ทำสัญญาอย่างใดกันไว้ ก็ต้องบังคับให้เป็นไปตามสัญญาที่ได้ทำกันไว้เสมอ ซึ่งหลักดังกล่าวจะเห็นได้ว่า บุคคลมีหน้าที่ที่จะต้องปกป้องประโยชน์ของตนเอง ซึ่งในกฎหมายซื้อขายมีหลักว่า “ผู้ซื้อต้องระวัง” (Caveat Emptor) กล่าวคือ ถ้าผู้ซื้อไม่ระมัดระวังตรวจสอบสินค้าตามสมควรขณะรับมอบสินค้า หากปรากฏภายหลังว่ามีข้อบกพร่องใด ผู้ซื้อก็ต้องรับความเสียหายไปโดยเรียกร้องเอาจากผู้ขายไม่ได้ อันแสดงให้เห็นว่าผู้ซื้อในฐานะและมีความรู้ความสามารถเท่าเทียมกับผู้ประกอบการหรือผู้ผลิต ผู้บริโภคสามารถเข้าใจถึงกระบวนการผลิตสินค้าต่างๆ ได้เป็นอย่างดี เนื่องจากวิทยาการและเทคโนโลยีขณะนั้นไม่ได้ถูกนำมาใช้ในกระบวนการผลิตสินค้ามากนัก

แต่เนื่องจาก เมื่อมีการพัฒนาเทคโนโลยีให้มีความก้าวหน้ามากขึ้น หลักกฎหมายเดิมที่ว่าผู้บริโภคมีความรู้เท่าเทียมกับผู้ประกอบการ จึงไม่เป็นธรรมอีกต่อไปเนื่องจากเมื่อเทคโนโลยีก้าวหน้ามากขึ้นและการผลิตได้เปลี่ยนไปเป็นแบบอุตสาหกรรมทำให้สภาพตลาดมีการเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่การขายสินค้าจะเป็นการขายตรงระหว่างผู้ประกอบการหรือผู้ผลิตไปสู่ผู้บริโภค ซึ่งผู้บริโภคสามารถตรวจสอบสินค้าและทำการเจรจาต่อรองสินค้าได้อย่างเต็มที่ แต่เนื่องจากการผลิตสินค้าจำนวนมากแบบอุตสาหกรรมทำให้การซื้อขายไม่มีการเจรจาในรายละเอียดระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภคอีกต่อไป อันทำให้เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในด้านทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้บริโภคได้ จึงทำให้หลักกฎหมายเรื่องสัญญาผู้บริโภค (Consumer

Contract) ต้องพัฒนาขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคต่อไป และความจำเป็นที่จะต้องมีการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจึงเป็นสิ่งที่พึงกระทำและหลีกเลี่ยงมิได้

2.4.2.2 วิวัฒนาการทางมหาชน

ในศตวรรษที่ 18 ถึงต้นศตวรรษที่ 20 นับเป็นยุคปัจเจกชนนิยมและเสรีนิยมทางการเมือง โดยแท้ อำนาจของรัฐและองค์กรทั้งหลายถูกจำกัดและควบคุมโดยกลไกหลายประการระบอบการเมืองการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยที่รัฐบาลมาจากความยินยอมของประชาชน จึงกล่าวได้ว่า กฎหมายมหาชนในปลายศตวรรษที่ 18 และในศตวรรษที่ 19 มีบทบาทหลักการในการจำกัดอำนาจทั้งหลายไม่ให้ก้าวล่วงเข้าไปกระทบบุคคล กฎหมายมหาชนในยุคนี้จึงเน้นที่รัฐธรรมนูญในฐานะที่รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ดังนั้น บทบาทของรัฐที่ไม่ว่าในทางเศรษฐกิจ สังคมหรือการเมืองจึงมีน้อย ดังจะเห็นได้จากกฎหมายซึ่งเป็นเรื่องที่ปัจเจกชนจะใช้เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองให้ก่อตั้งนิติสัมพันธ์กันเองทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม โดยมีเครื่องมือทางกฎหมายสำคัญ 2 ประการ ที่สอดคล้องกับลัทธิปัจเจกชนและเสรีนิยมทางเศรษฐกิจนั่นก็คือ กรรมสิทธิ์ และสัญญา

ต่อมาเมื่อกฎหมายมหาชนลดความเด็ดขาดหรือแบ่งแยกที่เห็นได้ชัดลง โดยเฉพาะเมื่อมีการจัดทำกฎหมายมหาชนที่มีลักษณะใกล้เคียงกับกฎหมายเอกชนมากขึ้น แต่เนื่องจากกฎหมายประเภทนี้มักมีโทษทางอาญาด้วยแพ่ง หรือกฎหมายแพ่งในทางอาญา (Criminal Private Law) และในที่สุดโดยเหตุที่กฎหมายประเภทนี้มักมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสังคม คือ พัฒนาจากนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลจนกลายเป็นสาธารณประโยชน์ซึ่งรัฐจำเป็นต้องแทรกเข้ามาจัดระเบียบความสัมพันธ์และอำนาจต่อรองเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม นักกฎหมายส่วนใหญ่จึงมักเรียกกฎหมายดังกล่าวนี้ว่า “กฎหมายสังคม” เช่น กฎหมายแรงงาน ซึ่งพัฒนามาจากกฎหมายจ้างแรงงาน กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งพัฒนามาจากกฎหมายซื้อขาย กฎหมายละเมิด และอื่นๆ เป็นต้น กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจึงเป็นส่วนหนึ่งของสาขากฎหมายมหาชนที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับสาธารณประโยชน์ของประชาชนที่เป็นผู้บริโภคซึ่งรัฐจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงกิจการที่เกี่ยวข้องให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

2.4.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

ปัจจุบันความเจริญทางด้านวิทยาศาสตร์และอุตสาหกรรมพัฒนาขึ้นทำให้ระบบเศรษฐกิจและการตลาดเปลี่ยนแปลงไป โดยมีกระบวนการผลิตที่ซับซ้อนมากขึ้น การผลิตสินค้าใช้วัตถุดิบที่ทันสมัยเกินกว่าที่ผู้บริโภคจะสามารถรู้หรือตรวจสอบได้ประกอบกับการขยายตัวของเศรษฐกิจทำให้สินค้าในตลาดมีการแพร่กระจายมากขึ้น ดังนั้น จากหลักกฎหมายเดิมที่ว่าผู้ซื้อต้องระวังจึงขาดความยุติธรรม เพราะผู้บริโภคไม่สามารถปรับตัวให้ทันกับเทคโนโลยีได้

ความระมัดระวังธรรมดาจึงไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้ ทำให้ประเทศต่างๆ เปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายที่เคยมีอยู่เดิมทั้งในแง่ความรับผิดชอบในทางสัญญาหรือละเมิดให้เอื้อต่อการเยียวยาผู้ใช้ความเสียหายให้มากขึ้น ซึ่งทฤษฎีกฎหมายที่นำมาใช้เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ได้แก่¹⁸

2.4.3.1 แนวคิดและทฤษฎีเสรีภาพในการทำสัญญา

หลักความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนา (Autonomy of Will) หรือเสรีภาพในการทำสัญญาทฤษฎีความรับผิดชอบเฉพาะคู่สัญญา (Private of Contract) เป็นผลสืบเนื่องมาจากเสรีภาพในการทำสัญญา ทฤษฎีนี้เหมาะสมกับคู่สัญญาที่มีสถานะทางสังคมและอำนาจในการต่อรองเท่ากันเท่านั้น ด้วยเหตุดังกล่าวหลักนี้จึงเป็นอุปสรรคต่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีใช้คู่กรณีสัญญา แนวคิดการคุ้มครองผู้บริโภคจึงปฏิเสธทฤษฎีเสรีภาพในการทำสัญญา และหลักความรับผิดชอบเฉพาะคู่กรณีโดยสิ้นเชิง การกำหนดกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจึงออกมาในรูปแบบของการขยายความรับผิดชอบผู้ขายไปสู่บุคคลอื่นๆ ที่มีใช้ผู้ซื้อ เช่น ให้ความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของสินค้าที่เกิดอันตรายต่อบุคคลในครอบครัวของผู้ซื้อ ส่วนความบกพร่องซ่อนเร้นจากความรับผิดชอบทางสัญญา ความชำรุดบกพร่องนั้นเป็นเรื่องทรัพย์สินที่ขายมีความเสื่อมเสียในเนื้อหาผิดไปจากสภาพปกติของทรัพย์สิน ซึ่งในเรื่องความชำรุดบกพร่องและความสำคัญผิดในคุณสมบัติของทรัพย์สินนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับคุณสมบัติของทรัพย์สินเช่นเดียวกัน เพียงแต่ว่ากรณีความชำรุดบกพร่องนั้นจำกัดเฉพาะกรณีทรัพย์สินที่ขายมีสภาพผิดไปจากสภาพปกติ เพราะมีความเสื่อมเสียแฝงอยู่ ส่วนในเรื่องความสำคัญผิดนั้นเป็นกรณีที่ทรัพย์สินนั้นมีสภาพปกติ แต่มีคุณสมบัติที่ต่างไปจากที่ผู้ซื้อเข้าใจ¹⁹

กรณีที่ทรัพย์สินที่ขายเสื่อมคุณค่า เสื่อมราคาหรือเสื่อมความเหมาะสมแก่ประโยชน์ที่มุ่งใช้ตามปกติ หรือประโยชน์ที่มุ่งหมายโดยสัญญา โดยที่ผู้ขายไม่ต้องรับผิดชอบเพื่อความชำรุดบกพร่องของสินค้า เช่น ในกรณีที่ความเสื่อมคุณค่านั้นมิได้เกิดมาจากความชำรุดบกพร่องของสินค้า หรือไม่ได้เป็นเพราะความชำรุดของทรัพย์สินที่จะขาย แต่เป็นเพราะผู้ขายส่งทรัพย์สินผิดประเภท ดังนั้นจึงไม่ใช่กรณีที่ผู้ขายต้องรับผิดชอบเพื่อความชำรุดบกพร่อง

หลักความรับผิดชอบในทางสัญญา

ความรับผิดชอบในทางสัญญาอยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมายสองประการประกอบกันคือ หลักว่าด้วยความรับผิดชอบในคำรับประกันสินค้า (Warranty) และหลักว่าด้วยความสัมพันธ์ในทางสัญญา (Private of Contract) ดังรายละเอียดดังนี้

¹⁸ เล่มเดิม, หน้า 10-13.

¹⁹ กิตติศักดิ์ ปกติ. (2542). ผลงานวิจัยเสริมหลักสูตร พ.ศ. 2532 เรื่องความรับผิดชอบเพื่อชำรุดบกพร่องในสัญญาซื้อขาย. หน้า 42.

1) หลักว่าด้วยความรับผิดชอบในการรับประกันสินค้า (Warranty)

คำว่า Warranty หมายถึง ข้อความที่แสดงออกถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสินค้า ซึ่งผู้แสดงข้อความนั้นรับประกันว่าจะจะเป็นไปตามนั้น และยืนยันว่าหากไม่เป็นไปตามนั้นตนยินยอมจะรับผิดชอบ ดังนั้นคำว่า Warranty จึงเป็นข้อสัญญาว่าจะรับผิดชอบหรือการรับประกันอย่างหนึ่ง โดยอาจเป็นการรับประกันโดยชัดแจ้งหรือการรับประกันโดยปริยายก็ได้ ซึ่งตามคำอธิบายของอาจารย์วิชญ์ เจริญงาม เห็นว่า หลักความรับผิดชอบเพื่อความชำรุดบกพร่องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 472-474 ของไทย ก็คือหลักการรับประกัน (Warranty) ตามกฎหมายของต่างประเทศ²⁰

การรับประกันโดยชัดแจ้ง (Express Warranty) หมายถึง คำรับรองหรือรับประกัน ที่ผู้ขายหรือผู้ผลิตได้แสดงออกอย่างชัดแจ้งด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษร ไม่ว่าจะเป็นโดยการโฆษณาหรือวิธีอื่นใด และถ้าผลิตภัณฑ์ดังกล่าวมิได้เป็นไปดังที่แสดงไว้ ผู้ซื้อหลงเชื่อผู้ขายและผู้ซื้อได้รับความเสียหายหรือบาดเจ็บจากการหลงเชื่อนั้น ผู้ซื้อย่อมมีสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายได้โดยตรงจากผู้ขายตามสัญญา⁸

การรับประกันโดยปริยาย (Implied Warranty) หมายถึง คำรับรองหรือรับประกันที่ผู้ขายพึงมีต่อผู้ซื้อ แต่ไม่ได้แสดงออกโดยชัดแจ้ง เป็นการรับประกันกฎหมายรับรองและสร้างภาระความรับผิดชอบให้แก่ผู้ขายว่าได้รับรองหรือรับประกันไว้เช่นนั้น แม้ว่าผู้ขายอาจไม่ได้รับรองเลยก็ตาม กล่าวคือ การรับประกันโดยปริยายมีอยู่แม้ผู้ขายจะมิได้ตกลงด้วยก็ตามเพราะกฎหมายกำหนดให้ต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องหรือความเสียหายจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยนั้น เช่น การรับประกันเรื่องกรรมสิทธิ์ (Warranty of Title) กล่าวคือ ผู้ขายรับรองว่าตนมีสิทธิที่จะโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ซื้อหากโอนไม่ได้ผู้ขายยินยอมรับผิดชอบทุกประการ เรื่องการรับประกันภาระติดพัน (Warranty Against Encumbrances) โดยผู้ขายรับรองว่าตนมีสิทธิที่จะโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ซื้อหากโอนไม่ได้ผู้ขายยินยอมรับผิดชอบทุกประการ เรื่องการรับประกันภาระติดพัน (Warranty Against Encumbrances) โดยผู้ขายรับรองต่อผู้ซื้อสินค้าที่ขายนั้นปลอดภาระติดพันใดๆ ทั้งสิ้น เรื่องการรับประกันการใช้สอยสินค้าให้สมประโยชน์ตามความมุ่งหมายโดยเฉพาะ (Warranty of Fitness for a Particular Purpose) และการรับประกันเรื่องการใช้สอยสินค้าสมประโยชน์ตามวิสัยของการใช้ทั่วไป (Warranty of Merchantability)

2) หลักว่าด้วยความสัมพันธ์ทางสัญญา (Private of Contract)

หลักเกณฑ์ที่สำคัญของหลักความรับผิดชอบในทางสัญญาก็คือ หลักความ สัมพันธ์ตามสัญญา (Private of Contract) ซึ่งคู่กรณีที่จะเรียกร้องให้รับผิดชอบกันได้ จะต้องมีความ สัมพันธ์

²⁰ วิชญ์ เจริญงาม. (2537). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยซื้อขาย แลกเปลี่ยนให้. หน้า 271.

ในทางสัญญาต่อกัน มีผลทำให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการผิดสัญญา หรือผิดคำรับประกันเกี่ยวกับสินค้า ซึ่งการจะดำเนินคดีต่อผู้ขายจะต้องมีความสัมพันธ์ตามสัญญากับผู้ขายด้วย หรืออีกนัยหนึ่งต้องเป็นผู้ซื้อสินค้าจากผู้ขายโดยตรง แต่โดยปกติผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากสินค้าชำรุดบกพร่องหรือสินค้าที่ไม่ปลอดภัยนั้น อาจไม่ใช่ตัวผู้เสียหายเอง อาจเป็นคนในบ้าน ลูกจ้างเป็นผู้ใช้สินค้านั้นแทน จึงขาดความสัมพันธ์ในทางสัญญากับผู้ขายหรือผู้ผลิต ทำให้ไม่สามารถที่จะเยียวยาความเสียหายตามหลักสัญญาได้²¹ เพราะผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการใช้สินค้าไม่ใช่คู่สัญญากับผู้ขายหรือผู้ผลิต

2.4.3.2 ทฤษฎีความรับผิดในทางละเมิด

ทฤษฎีความรับผิดในทางละเมิด ทฤษฎีความรับผิดที่เป็นที่ยอมรับมีอยู่ 2 หลัก คือ มีความรับผิดเมื่อมีความผิด และหลักความรับผิดโดยกฎหมายสันนิษฐานว่ามีความผิดแม้มิได้มีการจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ซึ่งหลักนี้เรียกโดยทั่วไปว่า ความรับผิดเด็ดขาด (Strict Liability) หลักนี้ได้รับการยอมรับอย่างยิ่งในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากผลิตภัณฑ์ซึ่งมีความสลับซับซ้อนในการผลิตและผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายโดยไม่สามารถพิสูจน์ถึงเหตุแห่งความเสียหายได้ว่าเป็นความผิดพลาดของผู้ใด

ละเมิดเป็นบ่อเกิดแห่งหนึ่งอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ทำละเมิดมีหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย จึงเป็นหน้าที่ที่เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย มิใช่เกิดจากข้อตกลงของคู่กรณี ต่างกับสัญญาซึ่งเป็นข้อตกลงของบุคคลสองคนเพื่อก่อความผูกพันระหว่างกันโดยเป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติหรืองดเว้นการอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งไม่ต้องห้ามตามกฎหมายกฎหมายจึงรับรองว่าคู่กรณีมีอำนาจบังคับกันนั้นได้ เมื่อมีการล่วงสิทธิผิดหน้าที่ และเกิดความเสียหายขึ้นทำให้เกิดเป็นหนี้ ซึ่งจะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายหรือบุคคลอื่นที่กฎหมายกำหนดไว้²²

ถ้าพิจารณาความรับผิดในกฎหมายลักษณะละเมิดของไทย อาจแยกพิจารณาได้ 3 ประการ คือ

1) ความรับผิดสำหรับการกระทำของตนเอง (Liability for One's Own Act) เป็นความรับผิดบนพื้นฐานความผิด (Liability Based on Fault)²³ ที่ว่า บุคคลจักต้องรับผิดต่อเมื่อมีความผิด

²¹ สุรศักดิ์ ต้นโสรจประเสริฐ. (2553). สิทธิของบุคคลภายนอกในการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากสินค้าชำรุดบกพร่องโดยที่ตนเองไม่ได้ใช้หรือบริโภคสินค้านั้น. หน้า 49.

²² สุขุม สุนิตย์. (2532). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด. หน้า 4-5.

²³ อนันต์ จันทโรภากร. (2531). โครงสร้างพื้นฐานกฎหมายลักษณะละเมิด. หน้า 97.

ตามที่บัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบของบุคคลในการกระทำของตนเอง บุคคลใดที่กระทำการเข้าหลักเกณฑ์ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 420 กฎหมายถือว่าเป็นการกระทำละเมิด

2) ความรับผิดชอบในการกระทำของบุคคลอื่น (Vicarious Liability) เช่น กรณีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 425 ในเรื่องความรับผิดในผลแห่งการละเมิดของลูกจ้างในทางที่จ้าง ตามมาตรา 427 ในเรื่องความรับผิดของตัวการในผลแห่งการละเมิดของตัวแทน ตามมาตรา 429 ความรับผิดของบิดามารดาหรือผู้อนุบาลในการกระทำละเมิดของผู้เยาว์หรือวิกลจริต ตามมาตรา 430 ความรับผิดของครูบาอาจารย์ นายจ้าง หรือบุคคลอื่นในการกระทำละเมิดของผู้ไร้ความสามารถ ความรับผิดเหล่านี้เกิดจากข้อสันนิษฐานความผิดทางกฎหมาย

3) ความรับผิดในความเสียหายที่เกิดจากทรัพย์ เช่น ตามมาตรา 433 ความรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสัตว์ เป็นความรับผิดในความเสียหายที่เกิดจากทรัพย์หรือวัตถุสิ่งของ ซึ่งสัตว์ก็ถือว่าเป็นทรัพย์วัตถุสิ่งของอย่างหนึ่ง ตามมาตรา 436 ความรับผิดในความเสียหายอันเกิดจากของตกหล่นหรือทิ้งขว้างจากโรงเรียน และตามมาตรา 437 ความรับผิดในความเสียหายที่เกิดจากยานพาหนะหรือทรัพย์อันตราย

แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดในทางละเมิดในระบบกฎหมายจารีตประเพณีนั้นมีสองแนวใหญ่ๆ ได้แก่

แนวคิดก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 19 โดยถือว่าเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจะต้องมีการชดเชยค่าเสียหายเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น แนวคิดนี้มีพื้นฐานจากหลักการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในอันที่จะไม่ถูกทำให้เสียหาย ดังนั้นทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดในแนวคิดนี้จึงไม่พิจารณาถึงองค์ประกอบภายในด้านจิตใจของผู้กระทำ เช่น จงใจกระทำหรือการขาดความระมัดระวังแต่ประการใด เพราะถือว่าความคิดของมนุษย์อันเป็นองค์ประกอบภายในจิตใจไม่อาจถูกพิจารณาได้ เมื่อมีผู้เสียหายต้องมีผู้ชดเชยความเสียหาย²⁴ แนวคิดนี้ตรงกับ “ทฤษฎีรับภัย” ซึ่งเห็นว่าหลักเกณฑ์แห่งความรับผิดทางละเมิดนั้นไม่จำเป็นที่ผู้ละเมิดจะต้องกระทำความผิด เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นและรู้ว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำก็ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำละเมิด ไม่ว่าการกระทำที่ก่อความเสียหายนั้นจะผิดหรือถูก เพราะเมื่อได้กระทำการใดๆ ขึ้นแล้ว ย่อมเป็นการเสี่ยงภัยอย่างหนึ่ง ซึ่งผู้กระทำจะต้องรับผลแห่งการเสี่ยงภัยนั้นถ้ามีภัย คือ ความเสียหายเกิดขึ้นก็ต้องรับเคราะห์รับความเสียหายนั้น ความเสียหายดังกล่าวก็ต้องเป็นภัยไปกับเขาด้วย

ส่วนแนวคิดประการที่สองถือว่า ความเสียหายที่จะให้ผู้รับผิดชอบชดเชยเยียวยาได้นั้นต้องเกิดจากการกระทำของบุคคลซึ่งจงใจกระทำลงโดยขาดความระมัดระวังเท่านั้น เพราะแนวคิดนี้มีพื้นฐานจากหลักการคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลผู้กระทำมากกว่าคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย ในยุค

²⁴ สุขุม สุภณิตย์. เรื่องเดิม. หน้า 7.

แรกก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 19 กฎหมายละเมิดมุ่งคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของบุคคล ดังนั้นทฤษฎีความรับผิดในทางละเมิดจึงมิได้เน้นที่ความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ แต่เน้นถึงความเสียหายมากกว่า และถือว่าผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต้องรับผิด ต่อมาศาสนาได้เข้ามามีอิทธิพลอย่างมาก โดยถือว่าผู้ทำละเมิดเป็นผู้ประพฤติดิศีลธรรมไปในตัว และขยายหลักความรับผิดในทางละเมิดไปสู่เกณฑ์ที่ต้องพิจารณาการจงใจกระทำ หรือประมาทเลินเล่อเท่านั้น ซึ่งเรียกว่า “Liability Based on Fault” และทฤษฎีนี้ก็ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในปลายศตวรรษที่ 19 โดยหลักนี้ถือเป็นทฤษฎีพื้นฐานของกฎหมายลักษณะละเมิดเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

หลักความรับผิดในทางละเมิดที่ถือทฤษฎีความรับผิดเป็นหลักทำให้หลักความรับผิดในความเสียหายอันเกิดจากสินค้า (Product Liability) ในยุคแรกอิงหลักทฤษฎีรับภัยในทางละเมิดมาใช้และได้ถือหลักตามทฤษฎีความผิดด้วย กล่าวคือ ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายจะต้องรับผิดในความผิดอันเกิดจากการผลิตหรือการจำหน่ายสินค้าที่ชำรุดบกพร่องหรือสินค้าที่ไม่ปลอดภัยนั้น

การนำหลัก “Private of Contract” และ “Liability Based on Fault” มาใช้ทำให้เกิดผลที่ว่า กฎหมายมุ่งคุ้มครองผู้ประกอบการยิ่งไปกว่าผู้บริโภค มีเหตุผลอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรก ผู้ผลิตมิใช่สาเหตุโดยตรงที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภค เพราะขณะผลิตไม่มีอันตรายใดที่จะเห็นได้จากข้อบกพร่องของสินค้า และโดยเหตุที่ผู้ขายปลีกเข้ามาแทรกทำให้ตัดความประมาทเลินเล่อของผู้ผลิตออก ซึ่งถ้าขายสินค้าให้ผู้ขายปลีก อันตรายที่พบเห็นก็มีเฉพาะผู้ผลิตกับผู้ขายปลีกเท่านั้น มิได้ขยายไปถึงอันตรายที่เกิดขึ้นจากการบริโภคของบุคคลที่สามด้วย เหตุผลประการที่สอง คือ การเพิ่มปัญหาที่หนักเกินไปแก่ผู้ผลิตและผู้ขายที่จะทำให้เขารับผิดชอบต่อประชาชนจำนวนมาก ซึ่งผู้ขายไม่อาจทราบถึงคุณลักษณะของบุคคลดังกล่าวและย่อมเป็นการดีกว่าที่จะให้ประชาชนเหล่านั้นรับภาระไปเอง

ในการดำเนินคดีละเมิด ถ้าผู้บริโภคคนสุดท้ายฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ผลิต ผู้บริโภคต้องพิสูจน์ให้เห็นได้ว่า ผู้ผลิตมิได้ใช้ความระมัดระวังในการออกแบบการผลิตดังที่ตนมีหน้าที่ต้องทำ กล่าวคือ มิได้ใช้ความระมัดระวังในการผลิตดังเช่นวิญญูชนพึงกระทำ แต่ถ้าผู้บริโภคฟ้องผู้ขายปลีกหรือผู้ซื้อช่วงให้รับผิดชอบ จะฟ้องเรียกค่าเสียหายได้ก็ต่อเมื่อผู้บริโภคนำเสนอให้เห็นได้ว่าผู้ขายปลีก หรือผู้ซื้อช่วงมีเหตุอันควรที่จะรู้ถึงอันตรายของสินค้านั้น แต่มิได้บอกกล่าวให้ผู้บริโภคทราบ²⁵ แต่การพิสูจน์ถึงความประมาทเลินเล่อในคดีความเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ชำรุดบกพร่องหรือสินค้าที่ไม่ปลอดภัยเป็นสิ่งที่กระทำได้ยากมาก ทั้งนี้เพราะกระบวนการผลิตทั้งหมดเริ่มตั้งแต่

²⁵ ณัฐจักร ปัทมสิงห์ ณ อยุธยา. (2524, มีนาคม). “ความรับผิดของผู้ประกอบการผลิต.” วารสาร
อัยการ, ปีที่ 4, ฉบับที่ 39, หน้า 13.

การออกแบบไปจนกระทั่งการบรรจุหีบห่อและประทับตราสินค้า เป็นเรื่องที่อยู่ในความควบคุมของผู้ผลิตฝ่ายเดียว โดยเฉพาะผู้บริโภครหรือผู้เสียหายซึ่งเป็นเพียงประชาชนธรรมดาไม่อาจรู้ได้ ดังนั้นการพิสูจน์ถึงความชำรุดบกพร่องว่าเกิดขึ้นในขั้นตอนใด ต้องอาศัยความรู้ของผู้เชี่ยวชาญ เฉพาะด้านทำให้ผู้ซื้อหรือผู้บริโภครทั่วไปไม่สามารถพิสูจน์ได้ด้วยตนเองและการอ้างผู้เชี่ยวชาญ ก็ใช้ค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูงจึงทำให้ผู้บริโภครหรือผู้ที่ได้รับความเสียหายจากสินค้าไม่สามารถหาผู้เชี่ยวชาญมานาสืบพิสูจน์ได้ ซึ่งต่างจากผู้ผลิตซึ่งมีอำนาจในการต่อรองหรือฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าย่อมสามารถจัดหาผู้เชี่ยวชาญซึ่งอาจเป็นลูกจ้าง หรือที่ปรึกษาเฉพาะด้านมาสืบพิสูจน์ หักล้างได้ว่า ความเสียหายมิได้เกิดจากความผิดของผู้ผลิต แต่เกิดจากการใช้สินค้าวิธีหรือใช้สินค้าอย่างไม่ถูกต้องของผู้ที่ได้รับความเสียหายนั่นเอง เมื่อผู้บริโภครไม่สามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นได้ว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นเกิดจากความผิดของผู้ผลิต ศาลก็ไม่อาจพิพากษาให้ผู้ผลิตรับผิดชอบตามหลักละเมิดได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าทฤษฎีละเมิดที่จะต้องพิสูจน์ว่ามีความจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่นั้น ไม่อาจให้ความคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายได้อย่างเต็มที่ จึงทำให้นักนิติศาสตร์และศาลของหลายๆ ประเทศ พยายามสร้างหลักเกณฑ์หรือหารูปแบบของหลักความรับผิดชอบเพื่อนำมาใช้ให้เหมาะสมและเกิดความยุติธรรมแก่ผู้เสียหายมากขึ้น บางประเทศนำหลักที่ว่าเหตุการณ์ย่อมแจ้งอยู่ในตัว (Res Ipsa Loquitur) มาบังคับใช้ เพื่อลดภาระการนำสืบให้ตกแก่ฝ่ายผู้ผลิต เช่น ศาลสูงแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ได้พิพากษาวางหลักไว้ในคดีโรคระบาดในปี 1968 ว่า “เมื่อผลิตภัณฑ์นั้นชำรุดบกพร่อง ผู้ผลิตย่อมมีหน้าที่พิสูจน์ให้เห็นได้ว่าความชำรุดบกพร่องของผลิตภัณฑ์นั้นเป็นเพราะเหตุการณ์ที่ผู้ผลิตไม่ต้องรับผิดชอบ” เป็นการลดภาระการพิสูจน์กลับมายังฝ่ายผู้ผลิต ซึ่งหลักตามคำพิพากษานี้ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง²⁶

2.4.3.3 ทฤษฎีความรับผิดโดยเคร่งครัด

ความรับผิดเด็ดขาดในความเสียหายอันเกิดจากสินค้า (Strict Liability Approach) เป็นหลักความรับผิดที่เกิดขึ้น โดยความจำเป็น เพื่อที่จะเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายได้อย่างเหมาะสมทั้งนี้เพราะหลักความรับผิดเดิมตามหลักสัญญา และตามหลักละเมิดนั้นไม่สามารถที่จะเยียวยาความเสียหายได้อย่างแท้จริง ซึ่งสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศต้นแบบในความคิดเรื่องนี้โดย

²⁶ วูลฟกัง ไพรเซอร์ ฟอน มาร์แชลล์. (2531, มีนาคม). “ความรับผิดเพื่อผลิตภัณฑ์: ข้อคิดบางประการในแง่กฎหมายเปรียบเทียบ.” โดย กิตติศักดิ์ ปกติ. *วารสารนิติศาสตร์*, ปีที่ 18, ฉบับที่ 1. หน้า 131. อ้างใน พิชญาภา สันติธรรักษ์. (2552). *ปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการซื้อสินค้าตามคำพรรณนา : ศึกษาเฉพาะกรณีโฆษณาและฉลากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522*. หน้า 20.

สร้างหลักเกณฑ์ว่า ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าชำรุดบกพร่องหรือสินค้าที่ไม่ปลอดภัยและก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภค โดยไม่คำนึงถึงความผิดในส่วนของผู้ผลิตหรือผู้จำหน่าย และไม่คำนึงถึงข้อตกลงตามสัญญาระหว่างผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายกับผู้ผลิตหรือผู้จำหน่าย แต่อย่างไรก็ดี ทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาดนี้ได้รับความสนใจและได้รับการสนับสนุนในวงการกฎหมายของประเทศต่างๆ อย่างมาก ซึ่งส่วนใหญ่นำไปพัฒนาและเปลี่ยนแปลงแนวคำพิพากษาของศาลสูง และในบางประเทศก็ตราเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือเป็นพระราชบัญญัติหรือรัฐบัญญัติที่รับรองกฎหมายที่ความรับผิดชอบเด็ดขาดไว้โดยชัดแจ้ง

แนวความคิดที่เปลี่ยนแปลงหลักความรับผิดชอบนี้ก็คือ แนวความคิดนโยบายสาธารณะ (Public Policy) โดยเน้นผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญในรูปของรัฐสวัสดิการ ซึ่งหลักของแนวความคิดนี้อยู่ที่กฎหมายเพื่อส่งเสริมความสุขของคนในสังคม เพื่อประโยชน์ประนีประนอมผลประโยชน์ต่างๆ โดยมุ่งควบคุมผลประโยชน์ส่วนบุคคลเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม สะท้อนให้นักกฎหมายเริ่มเห็นความจำเป็นที่จะต้องวางหลักกำหนดความรับผิดชอบละเมิดเพื่อคุ้มครองสาธารณะประโยชน์ ถึงแม้หลักเกณฑ์นั้นจะตัดสิทธิเสรีภาพของเอกชนผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำละเมิดในบางกรณี ในลักษณะกฎหมายปิดปากมิให้ปฏิเสธความรับผิดชอบอย่างที่เคยกระทำตามหลักเจตนาหรือประมาท หลักความรับผิดชอบที่เน้นความสำคัญของสาธารณะประโยชน์นี้ต่อมาเป็นที่รู้จักกันในนามหลักความรับผิดชอบเด็ดขาด (Strict Liability) นั่นเอง²⁷

หลักความรับผิดชอบเด็ดขาด (Strict Liability) มีลักษณะพิเศษอยู่ที่ผู้เสียหายและผู้ผลิตไม่ต้องมีนิติสัมพันธ์ต่อกัน “ช้อยกเว้นความรับผิด” ที่ผู้ผลิตระบุไว้ในสินค้ากรณีสินค้าชำรุดบกพร่องหรือสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ไม่มีผลบังคับในหลักความรับผิดชอบเด็ดขาด แต่ถ้าผู้ผลิตเตือน ผู้บริโภคให้ทราบถึงความบกพร่องของสินค้าแล้ว ผู้บริโภคยังซื้อสินค้าที่บกพร่องนั้น แล้วเกิดอันตรายแก่ผู้บริโภค ผู้ผลิตก็ไม่ต้องรับผิด²⁸ บุคคลที่ต้องรับผิดตามหลักความรับผิดชอบเด็ดขาด มีหลายประเภท เช่น ผู้ขาย ผู้ขายปลีก ผู้จำหน่ายและผู้ผลิต เพราะบุคคลดังกล่าวเป็นตัวจักรสำคัญของระบบตลาด ฉะนั้นบุคคลดังกล่าวจึงต้องร่วมรับผิดชอบร่วมกันในการเสี่ยงภัยทางธุรกิจ ส่วนบุคคลที่มีสิทธิอ้างหลักความรับผิดชอบเด็ดขาด (Strict Liability) ในการฟ้องร้องได้ เช่น ผู้บริโภครายสุดท้าย ซึ่งรวมไปถึงสมาชิกในครอบครัว ลูกจ้าง และแขกของผู้บริโภค นอกจากนี้บุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหาย

²⁷ คัมภีร์ แก้วเจริญ. (2527). “ละเมิดกับสังคม.” วารสารอัยการนิเทศ, เล่ม 46, ฉบับที่ 1. หน้า 131.

²⁸ ธีรจักร ปัทมสิงห์ ณ อยุธยา. เล่มเดิม. หน้า 16-17.

จากสินค้าชำรุดบกพร่องหรือสินค้าที่ไม่ปลอดภัย หรือ Bystanders ก็มีสิทธิอ้างหลักดังกล่าวได้ด้วย²⁹

2.4.4 ความเป็นมาของการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย

การคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยอาจถือได้ว่ามีจุดเริ่มต้นมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดและหลักกฎหมายของประเทศในซีกโลกตะวันตกแต่เป็นการนำเอาแนวความคิดและทฤษฎีของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีมาใช้ซึ่งก็ยังไม่ถือว่าเป็นการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของผู้บริโภคอย่างแท้จริงบทบาทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่สามารถให้ความคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างเต็มที่ที่ผู้บริโภคต้องช่วยเหลือตนเองระมัดระวังป้องกันตนเองมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบหลักกฎหมายต่างๆ ในสมัยนั้นมิได้มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างเด่นชัดเนื่องจากในสมัยดังกล่าวอยู่ในช่วงของการปรับปรุงระบบกฎหมายทั้งหมดให้เป็นที่ยอมรับของนานาประเทศการตรากฎหมายในช่วงนั้น จึงเน้นหนักไปในด้านการบังคับใช้กฎหมายทางอาญาและกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นส่วนใหญ่การคุ้มครองผู้บริโภคในสมัยดังกล่าวจะเห็นได้จากกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 นอกจากนี้ยังปรากฏว่าได้มีการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับเพื่อความกินคืออยู่ดีของประชาชนในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวคือพระราชบัญญัติหางน้ำนม พ.ศ. 2470 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2470 ซึ่งมีเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้อย่างชัดเจนว่ารัฐได้มองเห็นความสำคัญของการกินคืออยู่ดีของราษฎรเนื่องจากการใช้หางน้ำนมนั้นควรจำกัดเฉพาะผู้บริโภคที่เป็นผู้ใหญ่หากมีการนำไปใช้เลี้ยงทารกย่อมไม่ก่อให้เกิดกำลังร่างกายที่แข็งแรงสมบูรณ์³⁰

การบัญญัติกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในสมัยนั้นจะเห็นได้ว่าแม้มีวัตถุประสงค์ในการให้ผู้บริโภคมีความปลอดภัยในการใช้สินค้าหรือบริการแต่ลักษณะของการบัญญัติกฎหมายได้นำไปไว้ในกฎหมายที่มีโทษทางอาญาดังนั้นมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคจึงมุ่งประสงค์ของการป้องกันและปราบปรามโดยกำหนดโทษทางอาญาได้แต่ไม่มีมาตรการในการชดเชยเยียวยาให้แก่ผู้บริโภคที่ต้องเสียหายจากการบริโภคสินค้าหรือบริการนั้นซึ่งเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นยังต้องใช้หลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องสัญญาหรือละเมิดมาบังคับใช้อยู่เช่นเดิมและนอกจากมีการบัญญัติกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เป็นการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ในประมวลกฎหมายอาญาแล้วยังคงมีการบัญญัติกฎหมายอีกหลายฉบับที่เกี่ยวกับความปลอดภัยในด้านการบริการและความปลอดภัยในสินค้าอุปโภคบริโภคตัวอย่างเช่นพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ.

²⁹ วัชรรา ดปนิยพันธ์. (2552). มาตรการคุ้มครองผู้บริโภคที่ได้รับอันตรายจากสินค้า: ศึกษากรณีการเรียกร้องค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย. หน้า 20-24.

³⁰ สุขุม สุภนิษฐ์. เล่มเดิม. หน้า 23-27.

2479 พระราชบัญญัติป้องกันอันตรายอันเกิดแก่การเล่นมหรสพ พ.ศ. 2464 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502 (ต่อมาได้ยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับนี้และตราพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ขึ้นใช้บังคับแทน) เป็นต้น

นอกจากพระราชบัญญัติทั้งหมดดังกล่าวข้างต้นแล้วยังคงมีพระราชบัญญัติอื่นๆ อีกมากมายที่ออกมาเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคได้แก่การคุ้มครองผู้บริโภคด้านความปลอดภัยในการบริโภคสินค้าหรือบริการด้านความเป็นธรรมการตราพระราชบัญญัติเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในช่วงระยะเวลาก่อนพ.ศ. 2522 นั้นจะมีลักษณะเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคโดยทางอ้อมทั้งสิ้นนอกจากนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจโดยเฉพาะยังไม่มีมีการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการทั่วไปในขณะที่ธุรกิจการค้ามีสินค้ามากมายหลายประเภทมีบริการในรูปแบบต่างๆตามยุคสมัยที่เปลี่ยนไปเมื่อเกิดปัญหาอื่นเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่มิได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษแล้วก็ต้องหันกลับไปใช้กฎหมายที่มีอยู่คือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมเหตุผลประการสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการบัญญัติกฎหมายจะกำหนดวิธีการหรือมาตรการทางกฎหมายในลักษณะที่เป็นการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคเป็นส่วนใหญ่แต่ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคขึ้นมาแล้วไม่ปรากฏว่าได้มีการกำหนดบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้นในพระราชบัญญัติต่างๆแต่อย่างใดผลดังกล่าวหมายความว่าในแง่ของการชดเชยเยียวยาให้แก่ผู้บริโภคที่เสียหายจากการบริโภคสินค้าหรือบริการต้องย้อนกลับไปใช้หลักในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังเดิม

เมื่อปี พ.ศ. 2512 ได้มีเจ้าหน้าที่ของสหพันธ์องค์การผู้บริโภคระหว่างประเทศ (International Organization of Consumers Unions) หรือเรียกว่า“IOCU”ซึ่งเป็นองค์การอิสระที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองจัดตั้งโดยสมาคมผู้บริโภคของประเทศต่างๆรวมตัวกันมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้เข้ามาชักชวนองค์กรเอกชนในประเทศไทยให้มีการจัดตั้งสมาคมผู้บริโภคขึ้นเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆแต่ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากองค์การเอกชนของประเทศไทยในขณะนั้นยังไม่พร้อมที่จะดำเนินงานอย่างไรก็ตามสหพันธ์องค์การผู้บริโภคระหว่างประเทศก็ได้ยื่นข้อเรียกร้องให้ส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาชักชวนได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาปัญหาของผู้บริโภคมีชื่อว่า “กรรมการศึกษาและส่งเสริมผู้บริโภค” ในปี พ.ศ. 2514 และได้มีวิวัฒนาการเรื่อยมาในภาคเอกชนรวมทั้งได้ประสานงานกับภาครัฐบาลจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2519 รัฐบาลสมัยม.ร.ว. คึกฤทธิ์ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีพลตรีประมาณอดิเรกสารเป็นประธานกรรมการแต่คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้สลายตัวไปพร้อมกับรัฐบาลในยุคนั้นตามวิถิทางการเมืองรัฐบาลสมัยต่อมาซึ่งมีพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรีก็ได้เล็งเห็นความสำคัญและความจำเป็นของการคุ้มครองผู้บริโภคจึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นอีกครั้งโดยมีรองนายกรัฐมนตรีนายสมภพ

โศครกัตย เป็นประธานกรรมการปฏิบัติงานโดยอาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรีซึ่งไม่สะดวกและไม่คล่องตัวเนื่องจากไม่มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และไม่มีกฎหมายรองรับทำให้ไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างทั่วถึงขาดหลักปฏิบัติในการดำเนินงานจึงได้พิจารณากร่างกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคและรัฐบาลได้นำเสนอต่อรัฐสภามีมติเห็นชอบเป็นเอกฉันท์ให้เป็นกฎหมายได้ รัฐบาลจึงได้นำร่างขึ้นกราบบังคมทูลซึ่งได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ตราเป็นพระราชบัญญัติได้ตั้งแต่วันทรงลงพระปรมาภิไธยเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2522 และประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษเล่มที่ 96 ตอนที่ 72 วันที่ 4 พฤษภาคม 2522 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 5 พฤษภาคม 2522 เป็นต้นมาโดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้คือ “เนื่องจากปัจจุบันนี้การเสนอสินค้าและบริการต่างๆ ต่อประชาชนนับวันแต่จะเพิ่มมากขึ้นผู้ประกอบการการค้าและผู้ประกอบการธุรกิจโฆษณาได้นำวิชาการในทางการตลาดและทางการโฆษณามาใช้ในการส่งเสริมการขายสินค้าและบริการซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบเพราะผู้บริโภคไม่อยู่ในฐานะที่ทราบภาวะตลาดและความจริงเกี่ยวกับคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการต่างๆ ได้อย่างถูกต้องทันทั่วทั้ง

นอกจากนั้นในบางกรณีแม้จะมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคโดยการกำหนดคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการอยู่แล้วก็ตามแต่การที่ผู้บริโภคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบการการค้าหรือผู้ประกอบการโฆษณาเมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคย่อมจะเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นการไม่คุ้มค่าและผู้บริโภคจำนวนมากไม่อยู่ในฐานะที่จะเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้และในบางกรณีก็ไม่อาจจะยับยั้งการกระทำที่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้ทันทั่วทั้งที่สมควรมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไปโดยได้กำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการการค้าและผู้ประกอบการโฆษณาต่อผู้บริโภคเพื่อให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้บริโภคตลอดจนจัดให้มีองค์กรของรัฐที่เหมาะสมเพื่อตรวจตราและประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคนี้ขึ้น³¹

แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค รวมถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถให้ความคุ้มครองครอบคลุมไปถึงผู้บริโภคที่เป็นเกษตรกร โดยเฉพาะในกรณีของปุ๋ยเคมีที่เป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน

³¹ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. (2541). *สกบ. กกับการคุ้มครองผู้บริโภค*. หน้า 1-2.

2.5 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการขายตรง³²

การขายในสมัยก่อนแตกต่างกับการขายในปัจจุบันมาก เนื่องจากสมัยก่อนนั้นผู้ผลิตสินค้ามีน้อยรายสินค้าก็มีน้อยชิ้น ไม่มีความหลากหลายเหมือนในปัจจุบัน ผลิตออกมาเท่าใดก็สามารถขายไปยังลูกค้าได้หมดในระยะเวลาอันสั้น เพราะการตลาดในสมัยก่อนตลาดตกเป็นของผู้ขาย แต่พอมาภายหลังจากเกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรม มีการนำเอาเทคนิคการผลิตสินค้าโดยใช้เครื่องจักรแทนแรงงานคนซึ่งสามารถผลิตสินค้าได้มากขึ้นตามที่ลูกค้าต้องการจึงทำให้เกิดการแข่งขันในการนำสินค้าไปขายยังลูกค้า ทั้งนี้เพราะผู้ผลิตสามารถผลิตสินค้าได้มากทำให้ผู้บริโภคหรือลูกค้าสามารถเลือกซื้อและเลือกใช้น้ำสินค้าได้ตามใจชอบ ผู้ผลิตและผู้ขายจึงต้องใช้ยุทธวิธีทางการตลาดหลากหลายรูปแบบ เช่น กลยุทธ์ในการสร้างผลิตภัณฑ์ กลยุทธ์ในเรื่องราคา กลยุทธ์ในเรื่องช่องทางการจัดจำหน่าย และกลยุทธ์ในการขาย การโฆษณาสินค้า ตลอดจนการลดแลกแจกแถมต่างๆ

ซึ่งเมื่อมีการทำธุรกิจขายตรงมากขึ้นก็มีการพัฒนาวิธีการขายออกเป็นหลายรูปแบบ มีทั้งระบบการขายแบบชั้นเดียว (Single Level Marketing หรือ SLM) ระบบขายตรงแบบหลายชั้น (Multi Level Marketing หรือ MLM) ระบบไบนารีเน็ตเวิร์ก (Binary Network) ระบบที่แพร่หลายและได้รับความนิยมมากที่สุดมีอยู่ 2 ระบบ คือ ขายตรงชั้นเดียว และขายตรงหลายชั้น

ซึ่งการขายตรงแบบชั้นเดียวเป็นระบบการขายตรงแบบธรรมดาที่แพร่หลาย โดยผู้ขายจะนัดหมายกับลูกค้าและขอให้ชวนเพื่อนฝูง ญาติมิตร หรือเพื่อนบ้านมาชมการสาธิต ส่วนแนวคิดการขายตรงแบบหลายชั้นเกิดขึ้นครั้งแรกที่ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยถือว่าแนวคิดนี้เป็นผลพวงมาจากร้านลูกโซ่หรือที่เรียกว่าแฟรนไชส์ที่แพร่หลายกันอยู่ทุกวันนี้ ซึ่งมีลักษณะการบริหารแบบลูกโซ่โดยนำเอาธุรกิจตรา (หรือยี่ห้อ) และระบบการขายที่ประสบความสำเร็จในขณะนั้นมาถ่ายทอดวิธีการขายให้แก่ร้านใหม่ที่ตั้งขึ้นเพื่อขายสินค้าประเภทเดียวกัน ต่อมาจึงมีการนำเอาวิธีการนี้มาถ่ายทอดให้นักขายตรง ซึ่งเรียกวิธีนี้ว่า “การขายตรงแบบหลายชั้น หรือ MLM (Multi Level Marketing) นั้นเอง

ธุรกิจขายตรงในประเทศไทย เติบโตขึ้นเรื่อยๆ ในระยะเวลา 40 ปี ของการเติบโตของระบบ MLM นั้น ในช่วงเวลา 25 ปีแรกเป็นช่วงที่ไม่มีกฎหมายควบคุมและเป็นช่วงที่มีทั้งคนที่ตั้งใจทำธุรกิจด้วยเจตนาที่ดีและไม่ดีเข้าสู่ธุรกิจขายตรง จนกระทั่งปี พ.ศ. 2533 จึงเริ่มกระจายธุรกิจเข้าสู่มวลชน ซึ่งต่อมาเมื่อการใช้อินเทอร์เน็ตเริ่มเข้ามามีบทบาทในทุกวงการมากขึ้น รวมทั้งวงการขาย

³² วิลลิสัน อัครวิบูลย์. (2550). *มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคในธุรกิจขายตรง: ศึกษา*
ลักษณะกรณีอันมีลักษณะเป็นแฟรนไชส์. หน้า 26-31.

ตรงทำให้ธุรกิจขายตรงเติบโตอย่างมาก โดยเฉพาะนักขายตรงมีส่วนสำคัญในการปรับเปลี่ยนวิธีการซื้อสินค้าให้เป็นแบบส่งตรงถึงบ้านโดยไม่ต้องไปห้างสรรพสินค้าหรือร้านค้าอย่างใด

ในส่วน of ธุรกิจขายตรงแบบแฟรนไชส์นั้น เกิดขึ้นมาเนื่องจากธุรกิจการเงินนอกระบบได้มีการพัฒนารูปแบบของธุรกิจอย่างต่อเนื่อง มีความสลับซับซ้อนและทันสมัยมากขึ้นเรื่อยๆ โดยการอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่แฝงตัวอยู่ในระบบธุรกิจที่ถูกกฎหมายและธุรกิจอื่นที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน มีวัตถุประสงค์เพื่อหลอกลวงประชาชนให้หลงเชื่อโดยใช้วิธีการต่างๆ ด้วยเหตุนี้ทำให้เหล่ามิชชันนารีพาศัยจังหวะและโอกาสดังกล่าวเข้ามาชักชวนประชาชน เช่น รับสมัครเป็นสมาชิกขายสินค้า เปิดรับสมัครงานในตำแหน่งต่างๆ หรือชักชวนให้เข้าร่วมลงทุนกับบริษัท โดยอ้างว่าได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในอัตราสูงเป็นเครื่องล่อใจ

ธุรกิจแฟรนไชส์เป็นการระดมทุนจากประชาชนรูปแบบหนึ่งที่แพร่หลายและขยายตัวออกไปรวดเร็วมาก เนื่องจากการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนสูงในระยะแรกที่ตรงต่อเวลาและผู้ประกอบการมักอ้างว่าจะนำเงินไปลงทุนอย่างใดอย่างหนึ่งที่ได้ผลต่างตอบแทนสูงในระยะเวลาสั้นๆ เช่น ซื้อขายน้ำมัน (แฟรนไชส์หม้อห้อม) ซื้อขายที่ดินราคาถูก (แฟรนไชส์มาฟาร์ม) แฟรนไชส์น้ำดื่มจำหน่ายสินค้าประเภทผลิตภัณฑ์อาหารเสริม รวมตลอดถึงการซื้อขายปุ๋ยเคมีล่วงหน้าที่เป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน

2.6 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้ปุ๋ยเคมี

เนื่องจากประชากรร้อยละ 70 ของประเทศไทยมีอาชีพทำการเกษตร เนื่องจากสภาพทางภูมิประเทศและภูมิอากาศเหมาะสมต่อการปลูกพืช จากการที่เกษตรกรได้ใช้พื้นที่ดินทำการปลูกพืชมาเป็นเวลานานๆ จึงทำให้ความอุดมสมบูรณ์ของดินอยู่ในสภาพที่ค่อนข้างต่ำมากหรือมีปริมาณธาตุอาหารพืชค่อนข้างน้อย ดังนั้นการที่จะเพิ่มผลผลิตให้มากขึ้นในสภาวะที่ดินขาดธาตุอาหารอย่างรุนแรง จำเป็นต้องใส่ปุ๋ยเพื่อเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ของดิน

ดังนั้น ปุ๋ยเคมีจึงมีบทบาทสำคัญต่อการเพิ่มผลผลิตภาคเกษตรกรรม ซึ่งเป็นแหล่งอาหารของประเทศ และยังเป็นแหล่งเงินตราต่างประเทศในการส่งออกสินค้าเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมเกษตร อย่างไรก็ตามปุ๋ยเคมีเป็นหนึ่งในปัจจัยการผลิตทางการเกษตรที่การผลิตในประเทศไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างเพียงพอ ทำให้ต้องพึ่งพาการนำเข้า ปุ๋ยเคมีทั้งในลักษณะแม่ปุ๋ยและปุ๋ยสำเร็จรูป โดยนำเข้าวัตถุดิบเหล่านี้ไปผสมและบรรจุจำหน่ายต่อไป แนวโน้มการใช้ปุ๋ยเคมีก็ยังคงเติบโตอย่างต่อเนื่อง เช่นเดียวกับความต้องการ ปุ๋ยเคมีที่ยังคงเพิ่มขึ้นในตลาดโลก เนื่องจากพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการทำการเกษตรมีจำกัด ในขณะที่เกษตรกรต้องการ

เพิ่มปริมาณผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ เพื่อเพิ่มรายได้ให้สูงขึ้นทำให้ความจำเป็นในการใช้ปุ๋ยเคมียังคงมีอยู่ต่อไป³³

2.6.1 ประวัติความเป็นมาการผลิตปุ๋ยเคมีในประเทศไทย

ในปี พ.ศ. 2450 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ได้เสด็จประพาสยุโรปในขณะเยือนประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ได้ชมโรงงานผลิตปุ๋ยวิทยาศาสตร์ โดยใช้พลังงานจากไฟฟ้าพลังงานน้ำเพื่อใช้ในการปรับปรุงดินในปี พ.ศ. 2469 บริษัทพาราวันเซอร์ ได้มีการส่งปุ๋ยวิทยาศาสตร์หรือปุ๋ยเคมี (ปุ๋ยแอมโมเนียมซัลเฟต) เข้ามาจำหน่ายในปี พ.ศ. 2500 บริษัทอินชอย เริ่มทำการผลิตปุ๋ยเชิงผสมสำหรับข้าว โดยนำเอาแม่ปุ๋ยซูเปอร์ฟอสเฟตชนิดธรรมดาและแม่ปุ๋ยแอมโมเนียมซัลเฟตมาผสมคลุกเคล้ากันแบบง่ายๆ ในปี พ.ศ. 2501 บริษัทอินชอย ได้เริ่มตั้งโรงงานผลิตปุ๋ยผสมชนิดเม็ด (granular) ในปี พ.ศ. 2506 ขาดทุนต้องปิดกิจการในปี พ.ศ. 2502 เทศบาลกรุงเทพฯ ได้จัดตั้งโรงงานปุ๋ยกรุงเทพขึ้น โดยผลิตปุ๋ยอินทรีย์ซึ่งใช้วัตถุดิบจากขยะมูลฝอยที่รวบรวมขึ้นในแต่ละวันมีปริมาณผลิตประมาณวันละ 50-2,500 ตันต่อปี ได้ทำการหยุดดำเนินการในปี พ.ศ. 2521

ในปี พ.ศ. 2506 รัฐบาลได้จัดตั้งโรงงานผลิตปุ๋ยเคมีขึ้นชื่อว่า บริษัทปุ๋ยเคมี จำกัด ตั้งอยู่ที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง โดยใช้ถ่านหินลิกไนต์เป็นวัตถุดิบในการผลิตในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2509 เริ่มผลิตปุ๋ยเคมีเป็นครั้งแรกโดยมีกำลังผลิตปุ๋ยแอมโมเนียมซัลเฟตประมาณ 60,000 ตัน/ปีและปุ๋ยยูเรียประมาณ 30,000 ตัน/ปี ซึ่งโรงงานปุ๋ยของบริษัท ปุ๋ยเคมี จำกัด ผลิตปุ๋ยได้จริงต่ำกว่ากำลังการผลิตมาก และต้นทุนการผลิตสูงกว่าปุ๋ยที่นำเข้าจากต่างประเทศ ในที่สุดจึงต้องปิดกิจการในปี พ.ศ. 2515

บริษัท ปุ๋ยเคมี จำกัด ร่วมกับบริษัท ศรีกรุงวัฒนา จำกัด ขอรับการส่งเสริมการลงทุนจากรัฐบาลเพื่อตั้งโรงงานผสมปุ๋ย โดยใช้ชื่อบริษัทร่วมทุนว่า บริษัท ไทยเซ็นทรัลเคมี จำกัด ต่อมาบริษัท ปุ๋ยเคมี จำกัดถอนตัวจากการร่วมกิจการ โรงงานนี้เริ่มผลิตปุ๋ยในปี พ.ศ. 2518 ในระยะแรกก็ประสบปัญหาขาดทุนเช่นกัน รัฐบาลได้ช่วยเหลือโดยเพิ่มค่าธรรมเนียบพิเศษ แก่ปุ๋ยสำเร็จรูปที่นำเข้าจากต่างประเทศ เพื่อให้ปุ๋ยนำเข้ามีราคาแพงขึ้นใกล้เคียงกับปุ๋ยที่ผลิตภายในประเทศ ในปัจจุบัน บริษัท ไทยเซ็นทรัลเคมี จำกัด ยังคงดำเนินกิจการอยู่ การผลิตปุ๋ยผสมใช้กระบวนการ Steam Granulation มีกำลังผลิตประมาณ 1.2 ล้านตัน/ปี ในปี พ.ศ. 2524 กระทรวงอุตสาหกรรมได้

³³ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เอกสารประกอบการพิจารณาผู้คัดค้านเรื่อง ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาปัญหาการค้าปุ๋ย อ.พ. 2/2551 สมัยประชุมสามัญทั่วไป. จัดทำโดยกลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักงานวิชาการ 26 ก.พ. 2551. หน้า 7.

ริเริ่มจัดตั้งโครงการปุ๋ยแห่งชาติขึ้น โดยวางแผนใช้แก๊สธรรมชาติจากอ่าวไทยเป็นวัตถุดิบสำคัญในการผลิต บริษัท ปุ๋ยแห่งชาติ จำกัด จึงมีการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ โรงงานของบริษัทนี้ เริ่มผลิตปุ๋ยออกสู่ตลาดในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2540 มีกำลังผลิตประมาณ 1.0 ล้านตัน/ปี ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2539 บริษัท ปุ๋ยไทย จำกัด ได้สร้างโรงงานผลิตปุ๋ยผสม โดยใช้กระบวนการ steam granulation ขึ้นที่ จ.พระนครศรีอยุธยา โรงงานของบริษัทนี้เริ่มผลิตปุ๋ยออกสู่ตลาดเมื่อปลายปี พ.ศ. 2540 มีกำลังการผลิตประมาณ 600,000 ตัน/ปี

ซึ่งจากสถิติขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ระบุว่าประเทศไทยสามารถผลิตปุ๋ยเคมีใช้เองได้เล็กน้อยในระหว่างปี พ.ศ. 2509-2521 โดยมีกำลังผลิต 906-11,507 ตัน/ปี หลังจากนั้นประเทศไทยสามารถผลิตปุ๋ยเคมีใช้เองได้อีกครั้งในปี พ.ศ. 2540 เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านในเอเชีย ซึ่งพบว่า

ประเทศมาเลเซีย เริ่มผลิตปุ๋ยในปี พ.ศ. 2510 สามารถผลิตปุ๋ยได้ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน และสามารถผลิตปุ๋ยได้มากกว่า 300,000 ตัน/ปี ประเทศมาเลเซียมีแก๊สธรรมชาติและน้ำมัน ซึ่งเป็นวัตถุดิบสำคัญในการผลิตปุ๋ยในโตรเจน

ประเทศพม่า เริ่มผลิตปุ๋ยในปี พ.ศ. 2513 สามารถผลิตปุ๋ยได้ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน เช่นกับ พม่าสามารถผลิตปุ๋ยได้ประมาณ 50,000 ตัน/ปี ยกเว้นในช่วง พ.ศ. 2527-2532 พม่าผลิตปุ๋ยเพิ่มขึ้น โดยผลิตได้ถึง 150,100 ตัน ในปี พ.ศ. 2530

ประเทศฟิลิปปินส์ เริ่มผลิตปุ๋ยก่อนปี พ.ศ. 2504 และสามารถผลิตปุ๋ยได้ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยผลิตได้มากกว่า 300,000 ตัน/ปี ในปัจจุบัน

ประเทศเวียดนาม เริ่มผลิตปุ๋ยก่อนปี พ.ศ. 2504 และสามารถผลิตปุ๋ยได้ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยผลิตได้มากกว่า 150,000 ตัน/ปี ในปัจจุบัน³⁴

2.6.2 ปัญหาเรื่องปุ๋ยเคมีในประเทศไทย

ประเทศไทยยังไม่มีแหล่งวัตถุดิบที่จะนำมาผลิตปุ๋ยเคมีในเชิงพาณิชย์ ทำให้ต้องนำเข้าปุ๋ยเคมีจากต่างประเทศเป็นหลัก นอกจากนี้เมื่อพิจารณาปริมาณการใช้ปุ๋ยเคมีต่อพื้นที่ของไทย นับว่ายังอยู่ในอัตราก่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่กำลังพัฒนาในเอเชีย สาเหตุที่ไทยมีอัตราการใช้ปุ๋ยเคมีอยู่ในเกณฑ์ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ เนื่องจากปุ๋ยเคมีมีราคาก่อนข้างแพง เกษตรกรส่วนใหญ่มีอำนาจการซื้อต่ำ และการทำการเกษตรของไทยยังอาศัยน้ำจากธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่ การนำปุ๋ยมาใช้จึงเป็นการเพิ่มความเสี่ยงให้กับเกษตรกรอีกส่วนหนึ่ง หากภาวะอากาศไม่เอื้ออำนวยในการผลิตเกษตรกรต้องประสบกับภาวะขาดทุนมากขึ้น

³⁴ บทความเรื่อง “การผลิตปุ๋ยในประเทศไทย.” ระบบออนไลน์. สืบค้นวันที่ 15 ก.ค. 2555, จาก

นอกจากนั้นปัญหาในเรื่องของวัตถุดิบแล้ว ยังพบกับปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ ปัญหาในเรื่องตลาดจำหน่ายปุ๋ยเคมี ซึ่งตลาดจำหน่ายปุ๋ยเคมีในประเทศไทยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ตลาด คือ ตลาดภาคเอกชนและตลาดภาครัฐบาล

ซึ่งตลาดในภาคเอกชนนั้น สามารถแบ่งกลุ่มผู้จำหน่ายปุ๋ยเคมีออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้นำเข้าปุ๋ยเคมีเพื่อจำหน่าย กลุ่มนำเข้าปุ๋ยเคมีและนำมาผสมเพื่อจัดจำหน่าย และกลุ่มสหกรณ์การเกษตร โดยกลุ่มผู้นำเข้าปุ๋ยเคมีเพื่อจำหน่ายนั้นมีบทบาทสำคัญมากที่สุด โดยผู้ประกอบการปุ๋ยเคมีรายใหญ่จะเป็นผู้นำเข้าปุ๋ยเคมีเพื่อจำหน่ายและนำเข้าปุ๋ยเคมีเพื่อนำมาผลิตเป็นปุ๋ยผสมจำหน่าย โดยจัดจำหน่ายผ่านทางผู้แทนจำหน่ายและผู้ค้าปลีก

ส่วนของตลาดภาครัฐบาล ดำเนินการผ่านทางองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร รวมทั้งกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง โดยทางธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร นับว่ามีสัดส่วนมากที่สุด เนื่องจากทำหน้าที่ซื้อปุ๋ยจากกลุ่มผู้นำเข้าปุ๋ยเคมีเพื่อจำหน่ายและกลุ่มผู้นำเข้าปุ๋ยเคมีและนำมาผสมเพื่อจำหน่าย หลังจากนั้นก็ปล่อยเงินกู้ให้กับเกษตรกรซึ่งต้องการเงินทุนในการซื้อปุ๋ยเคมี ส่วนองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรและกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางได้ทำการซื้อปุ๋ยเคมีโดยทำการประมูล

สำหรับราคาปุ๋ยเคมีของทั้งสองตลาดนั้นถูกกำหนดจากราคานำเข้า เนื่องจากปุ๋ยเคมีในประเทศนั้นเป็นการนำเข้าเพื่อจำหน่ายหรือนำเข้าเพื่อมาเป็นวัตถุดิบในการผสมปุ๋ยเพื่อจำหน่าย ซึ่งการดำเนินธุรกิจการค้าปุ๋ยเคมีในประเทศไทยนั้นนับว่ามีความเสี่ยง และตลาดปุ๋ยเคมีของไทยเป็นลักษณะกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด ราคาปุ๋ยเคมีชนิดเดียวกันจะอยู่ในระดับใกล้เคียงกัน ราคาปุ๋ยเคมีในตลาดทุกระดับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเป็นที่สังเกตได้ว่าราคาปุ๋ยเคมีสูตรสำคัญทุกประเภทผันผวนไปตามราคาน้ำมันและอัตราแลกเปลี่ยน ทั้งนี้เนื่องจากปุ๋ยเคมีเกือบทั้งหมดต้องนำเข้าจากต่างประเทศ โดยนำเข้ามาในรูปปุ๋ยสูตรสำเร็จหรือนำแม่ปุ๋ยมาเพื่อผสมเป็นปุ๋ยสูตรที่ต้องการ จากความจำเป็นที่ต้องพึ่งพาการนำเข้า จึงทำให้ราคานำเข้าของปุ๋ยเคมีและค่าเงินบาท มีผลต่อราคาปุ๋ยเคมีที่จำหน่ายในประเทศ³⁵

ซึ่งจากปัญหาเรื่องวัตถุดิบที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ปัญหาเรื่องตลาดจำหน่ายปุ๋ยเคมีที่เปิดช่องให้จำหน่ายผ่านทางผู้แทนและผู้ค้าปลีกซึ่งไม่มีการควบคุม รวมถึงมีการปล่อยเงินกู้ให้กับเกษตรกรซึ่งต้องการเงินทุนในการซื้อปุ๋ยเคมีล่วงหน้า อีกทั้งปัญหาเรื่องความผันผวนต่างๆ ล้วนแล้วแต่เป็นต้นเหตุทำให้เกิดปัญหาในเรื่องปุ๋ยเคมีปลอม ปุ๋ยเคมีที่ไม่ได้มาตรฐาน ซึ่งแม้รัฐบาลจะได้ดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหา รวมถึงมีการกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปราม

³⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เล่มเดิม. หน้า 7 - 9.

ผู้ผลิตและจำหน่ายปุ๋ยปลอม ปุ๋ยเสื่อมคุณภาพและปุ๋ยไม่ได้มาตรฐาน ด้วยการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปุ๋ย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 แต่การคุ้มครองผู้บริโภคจากการประกอบธุรกิจปุ๋ยเคมีก็ยังพบกับปัญหาต่างๆ ซึ่งผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาในบทต่อไป