

บทที่ 2

แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค และการกำหนดความรับผิด

ผู้บริโภค คือ ผู้ซื้อสินค้าหรือได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ หรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความรวมถึง ผู้ใช้สินค้าหรือได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เสียค่าตอบแทนก็ตาม¹ ดังนี้ ผู้บริโภคจึงได้แก่ บุคคลซึ่งมิใช่เป็นผู้ประกอบธุรกิจในสินค้าหรือบริการของกรณีนั้น ๆ เท่านั้น บุคคลทั่วไปจึงเป็นผู้บริโภคได้หากได้เข้าใช้สินค้าหรือบริการ เพราะประโยชน์ของบุคคลเหล่านี้อาจถูกกระทบไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง อนึ่งผู้ประกอบธุรกิจสินค้าชนิดหนึ่งที่ซื้อสินค้าอีกชนิดหนึ่งมาใช้ส่วนตัว โดยมิได้นำมาขายต่อหรือมิได้ใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตก็เป็นผู้บริโภคในสินค้าที่ตนซื้อมาได้²

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค คือ กฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่ประโยชน์ของผู้บริโภค กฎหมายใดๆ ที่มีส่วนคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบธุรกิจถือเป็นกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคทั้งสิ้น กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจึงมีหลายเรื่องหลายฉบับมิใช่กฎหมายฉบับเดียว ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคไว้หลายฉบับ โดยมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 เป็นกฎหมายกลางหรือเป็นกฎหมายแม่บทที่ใช้บังคับในกรณีที่ไม่มีการบัญญัติกฎหมายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ

¹มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541

² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค, (กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน, 2543)น. 11.

1. ประวัติและความเป็นมาของการคุ้มครองผู้บริโภค

การคำนึงถึงสิทธิของผู้บริโภคในประเทศไทย เริ่มมีขึ้นโดยการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันความเสียหายอันเกิดจากการบริโภคทางน่านม โดยการออกกฎหมายฉบับหนึ่งคือ พระราชบัญญัติทางน่านม พ.ศ. 2470 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ต่อมามีการพัฒนาประเทศมากขึ้น สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนเริ่มเปลี่ยนแปลงจากสังคมชนบทไปสู่สังคมเมืองมากขึ้น แม้ว่าประเทศไทยจะเริ่มใช้ประมวลกฎหมายที่มีแบบอย่างจากอารยประเทศ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา หรือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดต่อสังคม หรือเพื่อเยียวยาชดใช้ความเสียหายต่อผู้ที่ถูกทำละเมิดและได้รับความเสียหายมาเป็นเวลานานก็ตาม แต่รัฐในฐานะผู้ปกครองให้เกิดความสงบสุข ก็จำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้รัฐควบคุมกำกับกิจกรรมต่างๆ ของเอกชนให้เกิดความปลอดภัยและเป็นธรรมต่อส่วนรวมอีกมากมาย กฎหมายเฉพาะเหล่านี้ล้วนมีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชนที่มีความมุ่งหมายเพื่อดำรงไว้ซึ่งความปลอดภัยของสาธารณชน และป้องกันความเสียหายอันเนื่องจากการบริโภคของประชาชนทั่วไป เช่น พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484(พระราชบัญญัติทางน่านม พ.ศ. 2470 เดิม), พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหาร พ.ศ. 2507 ,พระราชบัญญัติควบคุมการขายยา พ.ศ. 2479 ,พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2517 เป็นต้น กฎหมายเหล่านี้มีลักษณะกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐให้สามารถควบคุม กำกับผู้ประกอบการธุรกิจในกิจการที่เกี่ยวข้องกับเครื่องอุปโภคบริโภคของประชาชนให้ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เช่น ให้จดทะเบียนสูตร ให้ทดสอบความปลอดภัย และมีโทษอาญาเป็นบทบังคับ³

เมื่อปี พ.ศ. 2512 ได้มีเจ้าหน้าที่ของสหพันธ์องค์การผู้บริโภคระหว่างประเทศ (International Organization of Consumer Union: IOCU) ซึ่งเป็นองค์การอิสระที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง จัดตั้งโดยสมาคมผู้บริโภคของประเทศต่างๆ รวมตัวกัน ได้เข้ามาชักชวนองค์กรเอกชนในประเทศไทยให้มีการจัดตั้งสมาคมผู้บริโภคขึ้น แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากองค์กรเอกชนของไทยในขณะนั้นยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการ ต่อมาการพยายามให้มีกฎหมายรับรองคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค เริ่มเด่นชัดขึ้นเมื่อสภาสตรีแห่งประเทศไทย ได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการบริโภค เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ปลอดภัย และประหยัด ในขั้นต้นมีการ

³ สุขุม ศุภนิตย์, รายงานวิจัยเรื่อง การคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย (The consumer protection law in Thailand), (สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ,2530),น.4-5.

จัดตั้งคณะกรรมการศึกษาและส่งเสริมผู้บริโภคนั้นในปี พ.ศ. 2514 และได้มีวิวัฒนาการเรื่อยมาในภาคเอกชน จนกระทั่งสมัยรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นคณะหนึ่ง โดยมีรองนายกรัฐมนตรี คือ พลตรี ประมาณ อติเรกสาร เป็นประธานกรรมการ แต่ได้มีการสลายไปพร้อมกับรัฐบาลตามวิถีทางการเมือง

ต่อมาสมัย พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2520 ได้เล็งเห็นความสำคัญและความจำเป็นของการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นจึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น เพื่อศึกษาหามาตรการการถาวรในการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งในหลักสารบัญญัติและการจัดตั้งองค์ของรัฐเพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค จึงได้มีการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนให้ได้รับความปลอดภัยจากการบริโภค และส่งเสริมคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมขึ้น ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายกลางเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ต่อมาได้ตราเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ.2522⁴

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าในประเทศไทยนั้นเริ่มมีการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคนานานตั้งแต่ พ.ศ. 2470 แต่ลักษณะของกฎหมายและวิธีบังคับการตามกฎหมายไม่ได้ระบุโดยชัดเจนว่าเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค จนในปี พ.ศ. 2522 จึงได้มีกฎหมายที่กำหนดรับรองสิทธิของผู้บริโภคและวิธีการดำเนินคดีเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคโดยเจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการแทนให้กับกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจไว้หลายกรณี⁵

1.1 ปรัชญาในการคุ้มครองผู้บริโภค

การคุ้มครองผู้บริโภคได้มีการพัฒนา และเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ซึ่งอาจกล่าวได้ 3 ช่วงเวลาดังนี้⁶ คือ

⁴ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, ส.ค.บ.กับการคุ้มครองผู้บริโภค, พิมพ์ครั้งที่ 10(กรุงเทพมหานคร:อรุณการพิมพ์, 2549), น. 1.

⁵ สุขุม ศุภนิติย์,อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4,น. 6.

⁶ เตือนเด่น นิคมบริรักษ์,การคุ้มครองผู้บริโภค,(สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย เสนอกระทรวงพาณิชย์, 2543), น.3-6.

1.1.1 ช่วงก่อนยุคแห่งการแทรกแซงโดยภาครัฐ (Pre-interventionist)

เป็นช่วงก่อน ค.ศ. 1960 ซึ่งแนวความคิดเกี่ยวกับผู้บริโภคในประเทศยุโรปตะวันตกมีอยู่ว่า ผู้บริโภคต้องระมัดระวังในการเลือกซื้อสินค้า มิฉะนั้นแล้วความเสียหายใดๆ ที่เกิดขึ้นจากการใช้หรือบริโภคสินค้านั้นๆ ผู้ซื้อต้องเป็นผู้รับผิดชอบเอง (caveat emptor) ตามหลักการนี้ บทบาทของรัฐ คือเพียงการกำกับดูแลให้ผู้บริโภคได้รับข้อมูลที่เพียงพอเพื่อใช้ในการตัดสินใจในการเลือกซื้อสินค้าได้อย่างถูกต้อง โดยการควบคุมดูแลการฉลาก และโฆษณาเป็นหลัก ซึ่งเป็นยุคแห่งการค้าเสรีที่รัฐมีนโยบายที่จะต้องรักษาและส่งเสริมกระบวนการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม

1.1.2 ยุคแห่งการแทรกแซงโดยภาครัฐ (Interventionist)

ช่วงทศวรรษ 1960 ปรัชญาในการคุ้มครองผู้บริโภคได้เปลี่ยนแปลงไป ความไม่เท่าเทียมกันในอำนาจต่อรองของผู้บริโภค และผู้ผลิต ทำให้รัฐต้องเข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรง ได้มีการกล่าวถึง “สิทธิของผู้บริโภค” เป็นครั้งแรก โดย ประธานาธิบดี จอห์น เอฟ เคนเนดี ที่สหประชาชาติ ในปี ค.ศ. 1962 สิทธิดังกล่าว ได้แก่

- 1) สิทธิจะได้รับความปลอดภัยจากการบริโภคหรือใช้สินค้า
- 2) สิทธิจะได้รับข่าวสารข้อเท็จจริงเพื่อการเลือกซื้อสินค้า
- 3) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการซื้อสินค้า
- 4) สิทธิที่จะได้รับฟังการร้องเรียน

และสืบเนื่องจากสิทธิทั้ง 4 ประการข้างต้น ประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศได้ออกกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อรับรองสิทธิของผู้บริโภค และสมาคมผู้บริโภคได้รวมตัวกันจัดตั้งสมาพันธ์ผู้บริโภคขึ้น และได้มีการกำหนดสิทธิของผู้บริโภค นอกเหนือจากสิทธิทั้ง 4 ประการ คือ

- 5) สิทธิที่จะได้รับชดเชยค่าเสียหาย
- 6) สิทธิที่จะได้รับการศึกษาเกี่ยวกับการเลือกซื้อสินค้าและสิทธิของผู้บริโภค
- 7) สิทธิที่จะได้รับบริการสาธารณสุขบริโภคพื้นฐาน
- 8) สิทธิที่จะอยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่สะอาด

ซึ่งในยุคนี้เอง การคุ้มครองผู้บริโภค เริ่มเห็นเป็นรูปธรรมมากขึ้น ได้มีการกำหนดและเห็นความสำคัญของสิทธิของผู้บริโภคขึ้น

1.1.3 ช่วงหลังยุคแห่งการแทรกแซงโดยภาครัฐ

ในยุคนี้การคุ้มครองผู้บริโภคจะเน้นที่บทบาทของภาครัฐได้รับการต่อต้านอย่างมาก เพราะการแทรกแซงของภาครัฐ โดยใช้มาตรการต่าง ๆ นั้น ทำให้ธุรกิจไม่มีความคล่องตัว เป็นการแทรกแซงทางธุรกิจมากกว่าการกำกับดูแล แต่การคัดค้านการแทรกแซงโดยภาครัฐ มิได้ทำให้มีการปรับเปลี่ยนกฎหมายแต่อย่างใด มิได้มีการคัดค้านบทบาทของรัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค เพียงแต่ตำหนิว่า รัฐมีบทบาทมากเกินไป ทำให้การคุ้มครองผู้บริโภคไม่มีประสิทธิภาพ และได้เสนอแนวคิดว่าการคุ้มครองผู้บริโภคที่ดีนั้น ต้องให้ทั้ง ผู้ประกอบธุรกิจและผู้บริโภคมีส่วนร่วมจึงจะมีประสิทธิผล รัฐควรมีบทบาทในการสนับสนุนและส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีความตื่นตัวและความกระตือรือร้นในการรักษาสิทธิของตน ตลอดจนกระบวนกรต่างๆ ในการคุ้มครองสิทธิของตนเอง โดยภาครัฐต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้บริโภค ในการที่จะรักษาและการคุ้มครองสิทธิของตน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการตรากฎหมายเพื่อรองรับสิทธิที่ผู้บริโภคพึงได้รับ โดยอาจมีการจัดระบบการฟ้องร้องและขั้นตอนทางศาลที่รวดเร็ว สะดวก และมีค่าใช้จ่ายที่ผู้บริโภคพอรับได้ เพราะการฟ้องร้องจะมีผลทำให้เกิดการกระตือรือร้นในการคุ้มครองสิทธิของตนเอง

1.2 มาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค

มาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภท⁷ คือ

1) มาตรการที่มีลักษณะป้องกัน (Preventive measures) เช่น การกำหนดและควบคุมมาตรฐานสินค้า หรือการควบคุมการฉลากและการโฆษณา

2) มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการค้า (Transaction stage of consumption) เช่น การขายตรง การกำหนดมาตรฐานของสัญญาที่เป็นธรรมแก่ผู้ซื้อ เพื่อที่จะคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีอำนาจต่อรองน้อยในการซื้อขายจากการเอาเปรียบของผู้ขาย

3) มาตรการในการแก้ไขปัญหา (Problem-solving measures) ในกรณีที่ผู้บริโภคประสบปัญหาหลังจากที่ได้มีการซื้อขายสินค้ากันแล้ว จะต้องมีความมาตรการและกระบวนกรที่จะแก้ไขปัญหา โดยการจัดระบบ และขั้นตอนในการฟ้องร้องและการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้บริโภคและมีการกำหนดกรอบความรับผิดชอบของผู้ผลิตหรือผู้ขายสินค้าที่บกพร่อง

ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว การพัฒนามาตรการป้องกันที่ดีจะเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด และการควบคุม กำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพที่ดีแล้ว ปัญหาการฟ้องร้องจะลดน้อยลง ซึ่งกระบวนกรทาง

⁷ เฟิงอ๋าง, น. 6.

ศาลเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาและค่าใช้จ่ายสูง แต่ถ้ามีกระบวนการฟ้องร้องและการพิจารณาที่มีประสิทธิภาพ และมีบทลงโทษที่เหมาะสม ย่อมเป็นการป้องกันมิให้ผู้ประกอบการพยายามเอาเปรียบผู้บริโภค หรือก่อให้เกิดความเสียหายได้

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคของไทย

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในเรื่องประวัติความเป็นมาของการคุ้มครองผู้บริโภคของไทย มาแล้ว จะเห็นได้ว่า การคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึง กฎหมายที่มีลักษณะและวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยว่ามีการบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายใดบ้าง

ในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการบัญญัติกฎหมายเอาไว้อยู่หลายฉบับที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการป้องกันปราบปรามผู้ประกอบการธุรกิจมิให้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และกำกับดูแลการประกอบธุรกิจให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้บริโภค ซึ่งเป็นประชาชนที่ต้องบริโภคสินค้าหรือรับบริการต่างๆ ประกอบกับกฎหมายยังได้จัดตั้งองค์การต่าง ๆ เพื่อที่จะดำเนินการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภค รวมทั้งรับรองสิทธิต่าง ๆ ของผู้บริโภคไว้ ซึ่งสามารถพิจารณาตัวกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ได้ ดังนี้

2.1 รัฐธรรมนูญ

จากแนวคิดที่ตระหนักถึงความสำคัญของประชาชนซึ่งเป็นพลเมืองของประเทศว่าเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณค่าที่จะหวงแหนและปกป้อง คุ้มครอง เพื่อธำรงไว้ซึ่งความเป็นปึกแผ่น และเป็นพลังอันสำคัญของประเทศ สิ่งสำคัญในการคุ้มครองประชาชนประการหนึ่ง คือ ความปลอดภัยในการบริโภคสินค้าและบริการต่าง ๆ ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนก็คือผู้บริโภค^๑ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดเป็นหลักการสำคัญไว้ว่า สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ตามบทบัญญัติ มาตรา 54 แห่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิของผู้บริโภคไว้เป็นการทั่วไปเป็นครั้งแรก และต่อมาตาม

^๑มานิตย์ จุมปา,คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(พ.ศ.2540), พิมพ์ครั้งที่ 5,(กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์นิติธรรม,2546)น.104.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550⁹ ยังคงบัญญัติรับรองสิทธิของผู้บริโภค ตามหลักการ เดิมเช่นเดียวกัน

2.2 ประมวลกฎหมายอาญา

เมื่อพิจารณาจากตัวบทกฎหมายในประมวลกฎหมายอาญา ฉบับปัจจุบัน แล้วได้มีการ บัญญัติ ความรับผิดชอบทางอาญาที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่ถูกละเมิด และได้รับความ เสียหายไว้อยู่หลายมาตรา ดังนี้

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 236 บัญญัติว่า “ผู้ใดปลอมปนอาหาร ยา หรือ เครื่องอุปโภคบริโภคอื่นใด เพื่อบุคคลอื่นเสพหรือใช้ และการปลอมปนนั้นน่าจะเป็นเหตุให้เกิด อันตรายแก่สุขภาพ หรือจำหน่ายหรือเสนอขาย สิ่งเช่นนั้นเพื่อบุคคลเสพหรือใช้ ต้องระวาง โทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 237 บัญญัติว่า “ผู้ใดเอาของมีพิษหรือสิ่งอื่นที่น่าจะ เป็นอันตรายแก่สุขภาพเจือจางลงในอาหาร หรือในน้ำซึ่งอยู่ในบ่อ สระหรือที่ซึ่งน้ำใด ๆ และอาหา รหรือน้ำนั้นได้มีอยู่หรือจัดไว้เพื่อประชาชนบริโภค ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสิบปี แล ปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงสองหมื่นบาท”

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 270 บัญญัติว่า “ผู้ใดใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ซึ่งเครื่องซึ่ง เครื่องตวง หรือเครื่องวัด ที่ผิดอัตราเพื่อเอาเปรียบในการค้า หรือมีเครื่องเช่นนั้นไว้เพื่อขาย ต้อง ระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

⁹รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 61 บัญญัติว่า

“สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองในการได้รับข้อมูลที่แท้จริง และมีสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย รวมทั้งมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์ สิทธิของผู้บริโภค

ให้มีองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐซึ่งประกอบ ด้วยตัวแทนของผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐใน การตราและบังคับใช้กฎหมายและกฎ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครอง ผู้บริโภครวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครอง ผู้บริโภค ทั้งนี้ ให้รัฐสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการขององค์การอิสระดังกล่าวด้วย”

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 บัญญัติว่า “ผู้ใดขายของโดยหลอกลวงด้วยประการใด ๆ ให้ผู้ซื้อหลงเชื่อในแหล่งกำเนิด สภาพ คุณภาพหรือปริมาณแห่งของนั้นอันเป็นเท็จ ถ้าการกระทำนั้นไม่เป็นความผิดฐานฉ้อโกง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

จากบทบัญญัติ ดังกล่าวข้างต้นเป็นบทบัญญัติที่เป็นการคุ้มครองผู้บริโภคจากการบริโภคสินค้าและซื้อสินค้า จากผู้ขายสินค้าซึ่งเป็นบทบัญญัติ ความผิดที่เกี่ยวกับการก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชน และการค้า เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคจากการกระทำผิดของผู้ขาย

2.3 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการทั่วไป ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2522 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.นี้ เพื่อใช้บังคับ เพื่อกำกับดูแล ควบคุม และปราบปรามการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดในบทต่อไป

2.4 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551

เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อการดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค โดยมีลักษณะที่แตกต่างจากการดำเนินคดีแพ่งทั่วไป ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2551 โดยการดำเนินคดีผู้บริโภคนี้ให้สิทธิแก่ ผู้บริโภค คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และสมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองแล้ว มีอำนาจดำเนินคดีผู้บริโภคได้ ซึ่งในการดำเนินคดีผู้บริโภคนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมมากขึ้นกว่าเดิมโดยมีการยกเว้นหลักการทำสัญญา การนำสืบพยานเพื่อแก้ไขเอกสาร เป็นต้น

2.5 กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค

กฎหมายอื่น ๆ นั้น เป็นกฎหมายที่รัฐกำหนดไว้เพื่อให้ความคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์แก่ผู้บริโภค เพื่อจะได้สามารถป้องกันตนเองจากผู้ประกอบการค้าที่ทุจริต และการสูญเสียผลประโยชน์ที่ผู้บริโภคพึงมีพึงได้ ดังนี้ กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคมี

อยู่มากกว่า 50 ฉบับ และได้รวบรวมกลุ่มของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหมวดหมู่ได้ 4 กลุ่ม¹⁰ คือ

กลุ่มที่ 1 กฎหมายที่วัตถุประสงค์โดยตรง / โดยอ้อม เพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการบริโภคสินค้าหรือบริการ

กลุ่มที่ 2 กฎหมายที่วัตถุประสงค์โดยตรง / โดยอ้อม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการบริโภคสินค้าหรือบริการ

กลุ่มที่ 3 กฎหมายที่วัตถุประสงค์โดยตรง / โดยอ้อม ที่ควบคุมการเผยแพร่ข้อเท็จจริงหรือการโฆษณาสินค้าหรือบริการ

กลุ่มที่ 4 กฎหมายที่วัตถุประสงค์โดยตรง / โดยอ้อม เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคและลดใช้ค่าเสียหาย

หากจะกล่าวถึงเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน มี 7 ฉบับ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 , พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510, พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, พระราชบัญญัติ มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 และ พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522

3. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เป็นกฎหมายที่บัญญัติเพื่อเป็นการควบคุมการดำเนินกิจการของผู้ประกอบธุรกิจและกำหนดความรับผิดชอบเอาไว้ และมีการกำหนดขอบเขตและโครงสร้างขององค์กรที่บังคับใช้กฎหมายไว้ ซึ่งการคุ้มครองผู้บริโภคในปัจจุบันนี้มีองค์กรหลายองค์กรที่เข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองผู้บริโภค

¹⁰ สุขุม ศุภนิธย์, คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), น. 31-86 อ้างใน ทศนิยม วีระกันต์, “การดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภค: ศึกษากรณีศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์ มูลนิธิคุ้มครองผู้บริโภค”, (วิทยานิพนธ์ คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), น.20.

3.1 วัตถุประสงค์ของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคที่ได้บัญญัติขึ้นนี้ เป็นกฎหมายแม่บทของการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้ พระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากสภาพปัจจุบันการเสนอสินค้าหรือบริการต่าง ๆ ต่อประชาชนนับวันแต่จะเพิ่มมากขึ้น ผู้ประกอบกิจการธุรกิจการค้า และผู้ประกอบการธุรกิจโฆษณาได้นำวิชาการในทางการตลาด และทางการโฆษณามาใช้ในการส่งเสริมการขายสินค้าและบริการ ประกอบกับการรวมตัวของผู้ประกอบการธุรกิจ ซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ เพราะผู้บริโภคไม่อยู่ในฐานะที่ทราบภาวะตลาด และความจริงที่เกี่ยวกับคุณภาพและราคาสินค้า และบริการต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องทันทั่วทั้งที่ นอกจากนั้นในบางกรณี แม้จะมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค โดยการกำหนดคุณภาพและราคาสินค้าและบริการอยู่แล้วก็ตาม แต่การที่ผู้บริโภคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือผู้ประกอบการโฆษณา เมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ย่อมจะเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นการไม่คุ้มค่า และผู้บริโภคจำนวนมากไม่อยู่ในฐานะที่จะเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้ และในบางกรณีก็ไม่อาจจะยับยั้งการกระทำที่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้ทันทั่วทั้งที่ สมควรที่กฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจการค้า และผู้ประกอบการโฆษณาต่อผู้บริโภค เพื่อให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้บริโภค ตลอดจนจัดให้มีองค์กรของรัฐที่เหมาะสม เพื่อตรวจตราดูแล และประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้¹¹ ต่อมาในปีพ.ศ.2541 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่2) พ.ศ.2541 โดยมีวัตถุประสงค์เนื่องจาก บทบัญญัติใน พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และการบริหารงานคุ้มครองผู้บริโภค อันได้แก่ การตรวจตรา กำกับดูแล และประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคยังไม่เหมาะสม และโดยที่ปัจจุบันปรากฏว่ามีผู้บริโภคเป็นจำนวนมากยังไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามที่กฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น ๆ บัญญัติไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนมีผู้บริโภคเป็นจำนวนมากร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญากับผู้ประกอบธุรกิจมากขึ้น สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อ ปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ปรับปรุงองค์การบริหารงาน

¹¹ หมายเหตุท้าย พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 96 ตอนที่ 72 วันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2522.

คุ้มครองผู้บริโภค คือ สำนักคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ให้ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และปรับปรุงอำนาจของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในการเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาออกคำสั่งเกี่ยวกับการ คุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ นั่นต้องในกรณีจำเป็นหรือรีบด่วนให้เหมาะสมและมี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนเพิ่มบทบัญญัติกำหนดสิทธิและการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่จะ ได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาไว้โดยเฉพาะ และทั้งเป็นการสมควรปรับปรุงอัตราโทษที่ เกี่ยวกับการกระทำผิดในเรื่องการโฆษณาและฉลากให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงมีความจำเป็นต้องตรา พระราชบัญญัตินี้¹²

ดังนั้นจากวัตถุประสงค์ในการบัญญัติ พระราชบัญญัตินี้ขึ้น เพื่อเป็นการคุ้มครอง ผู้บริโภค ตามบทบัญญัติของ พระราชบัญญัตินี้ นั้นพอที่จะ สรุปวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ เพื่อ เป็นการคุ้มครองผู้บริโภคได้ 5 ประการ¹³ กล่าวคือ¹⁴

1. สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้อง และเพียงพอเกี่ยวกับ สินค้าหรือบริการ ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับการโฆษณาหรือการแสดงฉลากตามความเป็นจริง และ ปราศจากพิษภัยแก่ผู้บริโภค รวมตลอดถึงสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับสินค้า หรือบริการ อย่างถูกต้อง และเพียงพอที่จะไม่หลงผิดในการซื้อสินค้า หรือรับบริการโดยไม่เป็นธรรม

2. สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ ได้แก่ สิทธิที่จะเลือกซื้อสินค้าหรือ รับบริการโดยความสมัครใจของผู้บริโภค และปราศจากการชักจูงใจอันไม่เป็นธรรม

3. สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับ สินค้าหรือบริการที่ปลอดภัย มีสภาพและคุณภาพได้มาตรฐาน เหมาะสมแก่การใช้ ไม่ก่อให้เกิด อันตรายต่อชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สิน ในกรณีใช้ตามคำแนะนำ หรือระมัดระวังตามสภาพสินค้า หรือบริการนั้นแล้ว

4. สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับข้อสัญญาโดย ไม่ถูกเอาเปรียบเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจ

¹² หมายเหตุท้าย พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 115 ตอนที่ 15ก วันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2541.

¹³ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มาตรา 4.

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, สคบ.กับการคุ้มครองผู้บริโภค, พิมพ์ครั้งที่ 10(กรุงเทพมหานคร: อรุณการพิมพ์, 2549), น. 5.

5. สิทธิที่จะได้รับการพิจารณา และชดเชยความเสียหาย ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองและชดใช้ค่าเสียหาย เมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ตาม ข้อ 1, 2, 3 และ 4 ข้างต้น

3.2 ขอบเขตของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค

เนื่องจาก พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นภายหลังในขณะที่มีกฎหมายเกี่ยวข้องกับการบริโภค บังคับใช้อยู่หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติอาหาร, พระราชบัญญัติ เครื่องสำอาง , พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย เป็นต้น ดังนั้นเพื่อประโยชน์แห่งการคุ้มครองผู้บริโภคให้ทั่วถึง และไม่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติ ตาม กฎหมายอื่นอยู่แล้ว กฎหมายฉบับนี้จึงบัญญัติรับรองความเป็น กฎหมายและอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการป้องกันความเสียหายที่บัญญัติไว้ใน กฎหมายอื่น ๆ นั้นทั้งหมด เว้นแต่ ในกรณีไม่มี กฎหมายอื่นบัญญัติไว้ จึงให้ดำเนินการตามวิธีที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติฉบับนี้คุ้มครอง ผู้บริโภค นี้ ซึ่งบัญญัติบังคับใช้ไว้ใน หมวด 2 มาตรา 21 จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็น กฎหมายที่บัญญัติเพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการทั่วไป เมื่อไม่มีบทบัญญัติเฉพาะในเรื่อง นั้น ๆ ซึ่งตาม พระราชบัญญัตินี้ ได้บัญญัติขอบเขตความคุ้มครองไว้อย่างกว้าง ๆ ด้วยกันใน 4 เรื่อง กล่าวคือ

- 1 การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการโฆษณา ตาม มาตรา 22-29
- 2 การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านฉลาก ตาม มาตรา 30-35
- 3 การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านสัญญา ตาม มาตรา 35ทวิ-35นว
- 4 การดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตราย ตาม 2.36

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคนี้ เป็นกฎหมายที่มีขอบเขตในการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค มิให้ถูกละเมิดสิทธิของตนอยู่ด้วยกัน 4 ประการข้างต้น และยังมีผลครอบคลุมถึงการกระทำอันเกี่ยวกับผู้บริโภคในกรณีอื่น ๆ ซึ่งมีได้มี กฎหมายบัญญัติไว้เฉพาะ อีกตามนัยของ มาตรา 21 ดังนี้ พระราชบัญญัตินี้ จึงถือเป็นกฎหมายทั่วไปที่ใช้บังคับกับการกระทำที่เป็น การละเมิดสิทธิของผู้บริโภคทั้งสิ้น อาจกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติ นี้เป็นกฎหมายแม่บท เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภค มิให้ถูกละเมิดสิทธิของผู้บริโภค

3.3 โครงสร้างของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค

ตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะที่มีการจัดตั้งองค์การในการบริหารและบังคับใช้กฎหมายนี้ ประกอบกับมีสภาพบังคับใช้ในทางอาญา คือ มีโทษจำคุกและปรับหรือทั้งจำทั้งปรับเป็นบทกำหนดโทษแก่ผู้ประกอบการที่กระทำผิดตาม พระราชบัญญัตินี้ ซึ่งเมื่อพิจารณาโครงสร้างของ พระราชบัญญัติฉบับนี้ แล้วเห็นว่า

พระราชบัญญัติคุ้มครอง พ.ศ. 2522 ถือได้ว่าเป็น กฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่มีการจัดตั้งองค์การของรัฐขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคโดยตรงเพราะ กฎหมายอื่น ๆ ได้บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจ ซึ่งเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคทางอ้อม ผู้บริโภคไม่สามารถใช้สิทธิในการฟ้องร้องผู้ประกอบการธุรกิจทางอาญาได้ ส่วนการดำเนินการทางแพ่งก็เป็นภาระและเรียกค่าใช้จ่ายมาก ซึ่งผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินคดีด้วยตนเองได้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติให้มืองค์กรของรัฐ มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจที่เป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภค และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อให้ความคุ้มครองผู้บริโภครวมทั้งเป็นหน่วยงานที่ให้ผู้บริโภคได้ใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อขอให้ได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหายเมื่อถูกผู้ประกอบการธุรกิจละเมิดสิทธิ¹⁵

ซึ่งองค์การที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารและบังคับใช้กฎหมายในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค คือ

1. สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นหน่วยงานซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรมสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติ คุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 โดยให้มีเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจควบคุมดูแลทั่วไป และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และจะให้มีรองเลขาธิการและ ผู้ช่วยเลขาธิการเป็นผู้ช่วย ปฏิบัติราชการด้วยก็ได้¹⁶ โดยมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้¹⁷

¹⁵ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, สคบ.กับการคุ้มครองผู้บริโภค, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: ประชุมทองพรินต์ติ้งกรุ๊ป, 2546), น.7.

¹⁶ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มาตรา 19.

¹⁷ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มาตรา 20.

- 1) รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ
- 2) ติดตาม และสอดส่องพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และจัดให้มีการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้าหรือบริการใด ๆ ตามที่เห็นสมควรและจำเป็นเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค
- 3) สนับสนุนหรือทำการศึกษาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ร่วมกับสถาบันการศึกษาและหน่วยงานอื่น
- 4) ส่งเสริมและสนับสนุน ให้มีการศึกษาแก่ผู้บริโภค ในทุกระดับการศึกษา เกี่ยวกับความปลอดภัยและอันตรายที่อาจได้รับจากสินค้าหรือบริการ
- 5) ดำเนินการเผยแพร่วิชาการ และให้ความรู้และการศึกษาแก่ผู้บริโภค เพื่อสร้างนิสัยในการบริโภคที่เป็นการส่งเสริมพละการ ประหยัด และใช้ทรัพยากรของชาติให้เป็นประโยชน์มากที่สุด
- 6) ประสานงานกับส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการควบคุม ส่งเสริมหรือกำหนดมาตรฐานของสินค้าหรือบริการ
- 7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง มอบหมาย

2. คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

ตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค มาตรา 9 กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค” ซึ่งประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และ คณะกรรมการประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง กับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ อยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี และเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจหน้าที่¹⁸ ดังนี้

- 1) พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ
- 2) ดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค ตาม มาตรา 36

¹⁸ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มาตรา 10.

3) แจ้ง หรือโฆษณาข่าวสาร เกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย หรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค ในกรณีนี้ จะระบุชื่อสินค้าหรือบริการ หรือชื่อของผู้ประกอบการธุรกิจด้วยก็ได้

4) ให้คำปรึกษา และแนะนำแก่คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และพิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง

5) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และคณะอนุกรรมการ

6) สอดส่องเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้ปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดตลอดจนเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินคดีในความผิดเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค

7) ดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคที่คณะกรรมการเห็นสมควร หรือมีผู้ร้องขอตาม มาตรา 39

8) รับรองสมาคม ตาม มาตรา 40

9) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบาย และมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค และพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีมอบหมาย

10) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้ไว้เป็นอำนาจ และหน้าที่ของคณะกรรมการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้ คณะกรรมการอาจมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้ปฏิบัติการหรือเตรียมข้อเสนอมายังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

3. คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง

นอกจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว พระราชบัญญัตินี้ยังบัญญัติให้มีคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ในด้านการโฆษณา ฉลาก และสัญญา ขึ้นอีก 3 คณะ ซึ่งคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง ประกอบด้วย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแต่งตั้ง ซึ่งมีวาระคราวละ 2 ปี¹⁹

¹⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มาตรา 14

1) คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา

คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา มีอำนาจหน้าที่ให้ความคุ้มครองผู้บริโภค ด้วยการโฆษณาเฉพาะเรื่องที่ยังไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น เพื่อควบคุมไม่ให้ใช้ข้อความโฆษณาที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค หรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลต่อสังคมโดยส่วนรวมกับทั้งไม่ให้มีการใช้วิธีการโฆษณาที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพร่างกาย หรือจิตใจ หรืออาจก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้บริโภค ดังนี้ ข้อความโฆษณาดังกล่าวนี้นี้จึงถือว่าเป็นความผิดต้องห้ามและมีโทษ การควบคุมการโฆษณามีได้มุ่งหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้ได้รับข่าวสารที่เป็นจริงฝ่ายเดียว หากแต่มุ่งหมายจะจัดการกระทำที่ไม่เป็นธรรมทางการค้าไปพร้อม ๆ กัน ด้วย²⁰

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา เพื่อทำหน้าที่ควบคุมกำกับการโฆษณาทุกประเภทให้เป็นไปตามบทบัญญัติ มาตรา 22 ถึง มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในกรณีที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาเห็นว่าการโฆษณาใดฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว มาตรา 27 ได้บัญญัติกำหนดวิธีการที่ให้อำนาจคณะกรรมการดังกล่าว ในการออกคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อควบคุมและกำกับดูแลการโฆษณาที่ฝ่าฝืนได้²¹ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารดุจดังตุลาการ เพื่อที่จะแก้ไขผลที่เกิดจากการโฆษณาทันที ไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาล แต่อย่างไรก็ตาม ผู้โฆษณาที่เจตนาหลอกลวงผู้บริโภคอาจถูกดำเนินคดีอาญาได้อีกตามบทกำหนดโทษที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้²² จึงอาจกล่าวได้ว่า คณะกรรมการนี้ มีอำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi Judicial Power)

2) คณะกรรมการว่าด้วยฉลาก

คณะกรรมการว่าด้วยฉลากเป็นคณะกรรมการมีอำนาจที่ควบคุมฉลาก โดยเฉพาะให้เป็นไปตาม บทบัญญัติ มาตรา 30 ถึง มาตรา 35 ซึ่งบัญญัติในมาตรา 33 ได้กำหนดอำนาจของคณะกรรมการนี้ หากเห็นว่า ฉลากใดไม่เป็นไปตาม มาตรา 31 คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการธุรกิจเล็กใช้ฉลากดังกล่าว หรือดำเนินการแก้ไขฉลากนั้นให้ถูกต้องได้

²⁰ เรณู อารยวัตรกุล, “การดำเนินคดีคุ้มครองผู้บริโภคในศาลไทย”, (สารนิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น.67.

²¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มาตรา 27

²² สุขุม ศุภนิത്യ, คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์, ม.ป.ป.), น.217-219.

3) คณะกรรมการว่าด้วยสัญญา

คณะกรรมการว่าด้วยสัญญา นี้เป็นผู้วางกรอบหรือแนวทางปฏิบัติเพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญาให้อยู่ในลักษณะที่ไม่เอาเปรียบและเป็นธรรมต่อผู้บริโภคโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 35 ทวิ ถึง มาตรา 35 นว เพื่อป้องกันความเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรมในการทำสัญญาระหว่างผู้บริโภค และผู้ประกอบการธุรกิจ ซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจมักจะทำสัญญาเอาเปรียบผู้บริโภค โดยการกำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจต้องจัดทำสัญญาให้เป็นไปตามข้อกำหนดที่คณะกรรมการนี้ประกาศ

ดังนั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง ทั้ง 3 คณะดังกล่าวนี้ เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจและหน้าที่ในการกำกับดูแล เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้บริโภคโดยส่วนรวม ให้ได้รับทราบข้อเท็จจริงของสินค้าและบริการตามความเป็นจริง มีให้ถูกหลอกลวง และทำให้เกิดความเป็นธรรมมิต้องถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการธุรกิจ ประกอบทั้งคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง ยังมีอำนาจในการออกข้อกำหนดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ เพื่อป้องกันการถูกละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และมีอำนาจในการบังคับต่อผู้ประกอบการที่กระทำการฝ่าฝืนได้โดยตรง อาจกล่าวได้ว่า คณะกรรมการเหล่านี้เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ ในการออกคำสั่งต่าง ๆ กับผู้ประกอบการ อีกทั้งการฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการ ซึ่งคำสั่งต่าง ๆ ของคณะกรรมการเหล่านี้เป็นคำสั่งในทางปกครอง ย่อมมีความรับผิดชอบในทางปกครอง ประกอบกับตามพระราชบัญญัตินี้ได้มีบทกำหนดโทษแก่ผู้ประกอบการที่ไม่ปฏิบัติตามซึ่งบทกำหนดโทษดังกล่าวมีทั้งจำคุก และปรับ เป็นลักษณะโทษทางอาญาของผู้ประกอบการธุรกิจ

4. คณะอนุกรรมการ อื่น ๆ

คณะอนุกรรมการนี้จะทำหน้าที่ตามบทบัญญัติที่ให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและคณะกรรมการเฉพาะเรื่องแต่งตั้ง²³ได้แก่

- 1) คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด (75 จังหวัด)
- 2) คณะอนุกรรมการผู้มีอำนาจเปรียบเทียบความผิดที่เกิดขึ้นในจังหวัดอื่น

นอกจากกรุงเทพ

- 3) คณะอนุกรรมการฝ่ายกฎหมาย
- 4) คณะอนุกรรมการพิจารณากลั่นกรองเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค

²³ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, สคบ.กับการคุ้มครองผู้บริโภค, พิมพ์ครั้งที่ 10(กรุงเทพมหานคร: อรุณการพิมพ์, 2549),น. 7.

- 5) คณะอนุกรรมการติดตามสอดส่องและวินิจฉัยการโฆษณา
- 6) คณะอนุกรรมการป้องกันปราบปรามการละเมิดสิทธิผู้บริโภค
- 7) คณะอนุกรรมการศึกษาและพิจารณาข้อสัญญาและรายการในหลักฐานการรับเงิน
- 8) คณะอนุกรรมการตรวจสอบแบบสัญญาหรือแบบหลักฐานการรับเงิน

3.4 องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

องค์กรที่ทำงานเกี่ยวข้องในการส่งเสริมและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคในประเทศไทย มีทั้งหน่วยงานของรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และสื่อมวลชน ซึ่งจะมีอำนาจและเข้ามามีส่วนรวมในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค กล่าวคือ

3.4.1. หน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทในการคุ้มครองผู้บริโภค ได้แก่

1) สำนักคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (ส.ค.บ.) ตั้งขึ้นเมื่อ วันที่ 2 กรกฎาคม 2522 ตาม พระราชบัญญัติคุ้มครอง 2522 มาตรา 19 ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อเป็นองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค มีบทบาทหลัก คือ การคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชน ในปัญหาอันเกิดจากการอุปโภคบริโภค รวมถึงการเสนอปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิทธิและสิทธิประโยชน์ของผู้บริโภค ตลอดจนประสานงานระหว่างประชาชนและหน่วยงานของรัฐ

2) สำนักคณะกรรมการอาหารและยา เป็นหน่วยงานหนึ่งในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการผลิต การนำหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักร การจำหน่าย ซึ่งอาหาร ยา เครื่องสำอาง วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ยาเสพติดให้โทษและเครื่องมือแพทย์ ซึ่งในการดำเนินการควบคุมนั้นครอบคลุมถึงการพิจารณาอนุญาตผู้ประกอบการโรงงาน ผู้นำเข้า และผู้จำหน่าย

3) กรมการค้าภายใน เป็นหน่วยงานหนึ่งของกระทรวงพาณิชย์ โดยหน้าที่รับผิดชอบด้านหนึ่งของกรมการค้าภายใน คือ การคุ้มครองและรักษาประโยชน์ของผู้บริโภค มิให้ถูกเอาเปรียบในด้านราคา ปริมาณ และคุณภาพของสินค้า ตลอดจนป้องกันการผูกขาดของผู้ผลิต

4) สำนักมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานหนึ่งของกระทรวงอุตสาหกรรมที่จัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 เพื่อ

ส่งเสริมอุตสาหกรรม และเพื่อคุ้มครองให้ความปลอดภัยและป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชน อุตสาหกรรม และเศรษฐกิจของประเทศ

5) สำนักงานสืบสวนคดีเศรษฐกิจ เป็นหน่วยงานในสังกัดกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค โดยการสืบสวนคดีความผิดที่ส่งผ่านมาจากหน่วยราชการหลัก ๆ 5 หน่วยงาน คือ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กรมการค้าภายใน สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และกรมทะเบียนการค้า

6) กรมสอบสวนคดีพิเศษ ตาม พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 33(8) เป็นส่วนราชการของกระทรวงยุติธรรม และต่อมาในปี พ.ศ. 2547 ได้มีการตรา พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 กำหนดให้ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม มีอำนาจสอบสวนคดีที่มีลักษณะพิเศษตามกฎหมาย ซึ่งความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นคดีที่พิเศษประเภทหนึ่ง ที่กำหนดไว้ในบัญชีท้าย พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

3.4.2 องค์กรเอกชน

ในส่วนขององค์กรเอกชนที่ทำงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรงในปัจจุบัน มีหลายองค์กร เช่น มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค กลุ่มอาสาสมัครเพื่อผู้บริโภค สมาคมพิทักษ์ประโยชน์ผู้บริโภค โครงการคุ้มครองผู้บริโภคของสภาสตรีแห่งชาติในพระบรมราชินูปถัมภ์ สมาคมพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคแห่งประเทศไทย สมาคมพลังผู้บริโภค และองค์กรอื่น ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคไม่ว่าจะอยู่ในรูปนิติบุคคล หรือการรวมกลุ่มกันเองของผู้บริโภค เป็นต้น

4. การกำหนดความรับผิดชอบตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นเกี่ยวกับความเป็นมาและลักษณะประกอบกับโครงสร้างทางกฎหมายของ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคมาแล้วนั้น ซึ่งการคุ้มครองผู้บริโภค นั้น มีที่มา และการดำเนินการเพื่อเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ และสิทธิของผู้บริโภคจากการซื้อสินค้าและรับบริการ เนื่องจากภาวะการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะการดำเนินธุรกิจ ทำให้ต้องมีบทบัญญัติกฎหมายนี้ขึ้น เพื่อรับรองสิทธิของผู้บริโภคไว้ และป้องกันปราบปรามประกอบกับการเยียวยาความเสียหายต่าง ๆ จากการใช้สินค้าและบริการ เนื่องจากที่ได้มีการบัญญัติพระราชบัญญัตินี้ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายแม่บทที่ใช้ในการดำเนินการ ตามลักษณะของกฎหมาย

นั้น เป็นกฎหมายที่มีลักษณะที่นำมาตรการต่าง ๆ เพื่อบังคับแก่ผู้ประกอบการธุรกิจ ไม่ว่าจะ เป็นมาตรฐานทางปกครอง ความรับผิดชอบทางอาญา และความรับผิดชอบในทางแพ่ง ประกอบกับพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีบทกำหนดโทษที่มีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาไว้ ในส่วนนี้จะได้กล่าวถึง ลักษณะความรับผิดชอบตามกฎหมาย กล่าวคือ

4.1 ความสัมพันธ์ของผู้บริโภคกับความรับผิดชอบของผู้ประกอบการธุรกิจ

จากคำนิยามของคำว่า ผู้บริโภค นั้น หมายถึง บุคคลผู้ซื้อหรือได้รับบริการจากผู้ประกอบการธุรกิจ หรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือชักชวนจากผู้ประกอบการธุรกิจเพื่อให้ซื้อบริการ และหมายรวมถึง ผู้ใช้สินค้าหรือได้รับบริการจากผู้ประกอบการธุรกิจโดยชอบ แม้มิใช่ผู้เสียหายค่าตอบแทนก็ตาม จากคำนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ผู้บริโภคนั้นเป็นผู้ได้รับบริการหรือซื้อสินค้าเพื่อใช้ซึ่งย่อมครอบคลุมถึงบุคคลต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ซึ่งจะได้รับ ความคุ้มครองตามสิทธิต่าง ๆ ดังที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งโดยลักษณะของการบริโภคนั้นย่อมหมายถึงบุคคลทุก ๆ คน เพราะไม่มีใครที่จะหลีกเลี่ยงได้ว่ามิใช่ผู้บริโภค ประกอบกับภาวะการณปัจจุบันการบริโภคนั้นมีมากขึ้น เพราะสภาพกลไกและสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงจากสังคมเล็ก ๆ เป็นสังคมเมือง ซึ่งมีการรวมตัวกันของผู้ประกอบการ การบริโภคในอดีตที่เป็นการแลกเปลี่ยน มีการเปลี่ยนแปลงไปกลายเป็นการประกอบการเพื่อจำหน่าย มีการใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เข้ามาใช้ในการผลิตสินค้า ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการใช้และบริโภคสินค้านั้น ๆ ได้ อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภค ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินของผู้บริโภค สิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นย่อมเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคซึ่งผู้ประกอบการย่อมต้องรับผิดชอบต่อผู้บริโภคเหล่านั้นจากการที่ผู้ประกอบการได้กระทำการใดที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการกระทำผิดทางอาญาหรือทางแพ่งทั่วไป ส่วนความรับผิดชอบตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคนั้น ไม่ว่าจะเป็นการกระทำเกี่ยวกับการโฆษณา การฉลาก สัญญา หรือความปลอดภัยในสินค้า เมื่อผู้ประกอบการกระทำการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติในเรื่องต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ หรือฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และการขายโดยหลอกลวง ผู้ประกอบการย่อมมีความรับผิดชอบ ตามที่กำหนดไว้ใน หมวด 4 ว่าด้วยบทกำหนดโทษ ตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ตาม มาตรา 45 ถึง มาตรา 61 ดังนี้จึงเห็นได้ว่า การกระทำของผู้ประกอบการย่อมส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคโดยตรงให้ได้รับความเสียหาย ทำให้ผู้ประกอบการต้องมีความรับผิดชอบทางอาญาทางแพ่ง และทางปกครองซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

4.2 ความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจ

จากที่กล่าวมาในส่วนความสัมพันธ์ของผู้บริโภคกับความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งมีความสัมพันธ์กันตามกฎหมาย และมีความรับผิดชอบต่อการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิต่อผู้บริโภค การคุ้มครองผู้บริโภคนั้น เป็นการที่กฎหมายได้บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นการควบคุม และกำกับดูแลให้สินค้าและบริการต่าง ๆ มีความปลอดภัยและเป็นธรรม และเพื่อการป้องกันปราบปราม ประกอบกับการเยียวยาความเสียหายให้กับผู้บริโภคเป็นการทั่วไปซึ่งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ และมาตรการต่าง ๆ ที่ใช้เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความปลอดภัยและเป็นธรรมจากการใช้สินค้าและบริการ ประกอบกับยังได้มีการบัญญัติกำหนดโทษเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจที่จะกระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย และก่อให้เกิดความเสียหายกับผู้บริโภค ซึ่งสามารถแยกพิจารณาความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจ ได้ดังนี้

4.2.1 ความรับผิดทางอาญา

เมื่อพิจารณา พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงความผิดและกำหนดโทษไว้ จึงถือได้ว่าเป็นกฎหมายอาญาฉบับหนึ่ง ซึ่งกฎหมายอาญาที่สำคัญได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งนอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอาญาที่กระจัดกระจายอยู่ตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องต่าง ๆ โดย พระราชบัญญัตินั้น ๆ จะมีข้อห้ามมิให้บุคคลปฏิบัติ ถ้าบุคคลใดฝ่าฝืนก็ต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือมีข้อบังคับให้บุคคลต้องปฏิบัติ ถ้าบุคคลใดไม่ปฏิบัติตามก็ต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้²⁴ ซึ่งประมวลกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงหลักทั่วไปในกฎหมายอาญาจึงนำไปปรับใช้กับพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาด้วย

ดังนั้น พระราชบัญญัตินี้ จึงเป็นกฎหมายอาญาที่บัญญัติถึงความผิดและบทกำหนดโทษของผู้ประกอบธุรกิจไว้ ความรับผิดทางอาญาตาม พระราชบัญญัตินี้ มีลักษณะเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น การโฆษณา การฉลาก การสัญญา ให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องปฏิบัติตาม ซึ่งการไม่กระทำตามหลักเกณฑ์นั้น ๆ ย่อมต้องรับผิดชอบทางอาญา ซึ่งมีโทษ จำคุก และปรับ รวมทั้งการฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และคำสั่งของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง การขายสินค้าที่มีลักษณะเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค การ

²⁴ ภูมิชัย สุวรรณดี, มานิตย์ จุมปา และชิตาพร พิศลยบุตร ใต้วิเศษกุล, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2549), น.

กระทำอันไม่เป็นธรรม และการหลอกลวงผู้บริโภคนั้น ซึ่งตาม พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติบทกำหนดโทษดังกล่าวไว้ใน หมวด 4 ว่าด้วยบทกำหนดโทษ ตั้งแต่ มาตรา 45 ถึง มาตรา 62

นอกจากความรับผิดทางอาญาตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฉบับนี้แล้ว ซึ่งการบัญญัติความรับผิดไว้โดยเฉพาะ ยังมีประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งมีการบัญญัติกำหนดความรับผิดที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคไว้เช่นเดียวกัน ตามมาตรา 236 ,237 และมาตรา 271 ซึ่งโดยลักษณะความผิดตามประมวลกฎหมายอาญานี้ เป็นการบัญญัติเพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการทั่วไป ซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำผิดนั้น ซึ่งมีความแตกต่างกับ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนรวมที่ซื้อสินค้าและบริการจากผู้ประกอบการที่เขาเปรียบ ปกปิดข้อความจริงในสินค้า แม้จะยังไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภคก็ตาม ก็มีความรับผิดทางอาญาแล้ว และเมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา และ พระราชบัญญัตินี้ จะเห็นได้ว่าตัวผู้กระทำผิดนั้นตามประมวลกฎหมายอาญา ได้บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใด” ซึ่งหมายถึงบุคคลทั่วไปโดยมิได้เฉพาะเจาะจงอย่างพระราชบัญญัตินี้ซึ่งบัญญัติตัวผู้กระทำผิดไว้โดยเฉพาะคือ ผู้ประกอบธุรกิจ²⁵

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคนี้ มาตรา 59 ได้บัญญัติให้ กรรมการหรือผู้จัดการนิติบุคคลหรือผู้รับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลตามรับโทษตามที่ กฎหมายยังกำหนดสำหรับความผิดที่นิติบุคคลต้องรับโทษไว้ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น ซึ่งเป็นบทสันนิษฐานที่ให้บุคคลต้องรับโทษทางอาญา ซึ่งอาจจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติรับรองให้สันนิษฐานว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นเป็นผู้บริสุทธิ์ ซึ่งโดยธรรมชาติแล้ว นิติบุคคลนั้นไม่อาจรับโทษจำคุกได้ เพราะโดยสภาพความเป็นนิติบุคคลเป็นเพียงนามสมมุติ ที่ไม่มีตัวตนซึ่งสามารถศึกษาได้จากความรับผิดของนิติบุคคลในการกระทำความผิดทางอาญา

4.2.2 ความรับผิดทางแพ่ง

แม้จะได้มีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ขึ้นบังคับใช้ โดยมีวัตถุประสงค์หนึ่งเพื่อเป็นการเยียวยาผู้บริโภคก็ตาม แต่ตาม พระราชบัญญัตินี้ มีลักษณะมุ่งเน้นในการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันปราบปรามผู้ประกอบการธุรกิจที่ฝ่าฝืน และการลงโทษทางอาญามีได้มีหลักกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองผู้บริโภคทางแพ่งเป็นพิเศษ การคุ้มครองผู้บริโภคตาม

²⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 3 นิยามคำว่า “ผู้ประกอบการธุรกิจ”

กฎหมายไทยจึงยังอาศัยบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์เช่นเดิม ได้แก่ หลักความรับผิดชอบในทางละเมิด²⁶ กล่าวคือ

1) หลักความรับผิดชอบทางสัญญา

ความรับผิดชอบเพื่อความเสียหายอันเกิดจากการบริโภคสินค้าหรือรับบริการนั้น มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในบรรพ 2 ว่าด้วยสัญญา และ บรรพ 3 ว่าด้วยซื้อขาย

ตามหลักกฎหมายว่าด้วยสัญญานั้น ผู้ที่จะมีความผูกพันเป็นคู่สัญญาได้ต้องมีการทำคำเสนอ และคำสนองที่ต้องตรงกัน จึงจะมีผลผูกพันคู่สัญญาตามที่ได้ตกลงกันไว้ ซึ่งนำมาปรับใช้กับการบริโภคสินค้าและบริการด้วย บุคคลอื่นแม้จะเป็นผู้บริโภค แต่หากมิได้เป็นคู่สัญญากับผู้ประกอบการย่อมไม่มีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ประกอบการรับผิดชอบตามสัญญาได้

ส่วนหลักกฎหมายว่าด้วยซื้อขาย มีบัญญัติไว้ใน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่องความรับผิดชอบเพื่อความชำรุดบกพร่องของสินค้า ตาม มาตรา 472 ถึง 474 โดยเป็นการกำหนดหน้าที่ของผู้ซื้อและผู้ขายให้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจตราสินค้าที่ซื้อขายกัน และกำหนดให้ผู้ขายต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของสินค้า ผลของการชำรุดบกพร่องทำให้ผู้ซื้อไม่สิทธิประการหนึ่ง คือ เรียกค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายใด ๆ อันเกิดเพื่อความชำรุดบกพร่องได้ ส่วนจะต้องรับผิดชอบเพียงใดนั้นย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 222²⁷ คือ ผู้ขายต้องรับผิดชอบเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งปวงอันเป็นผลธรรมดาของการไม่ส่งมอบสินค้าที่ปราศจากความชำรุดบกพร่องและอาจจะต้องรับผิดชอบเพื่อความเสียหายอันเกิดแต่พฤติการณ์พิเศษหากคู่กรณีได้คาดเห็นเช่นนั้นล่วงหน้า

2) หลักความรับผิดชอบในทางละเมิด

ความรับผิดชอบในทางละเมิดนี้ได้มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ถึง 452 ซึ่งหลักทั่วไปได้บัญญัติไว้ในมาตรา 420 ซึ่งเป็นความรับผิดชอบที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความรับผิด ตามทฤษฎีความผิด ตามทฤษฎีความผิด โดยมีองค์ประกอบในเรื่อง

²⁶ คณิงนิจ บุญบานเย็น, “ปัญหาการดำเนินคดีแพ่งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 กับการดำเนินคดีแบบกลุ่ม,” (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น. 23-29.

²⁷ กิตติศักดิ์ ปรกิต, ผลงานวิจัยเสริมหลักสูตรเรื่องความรับผิดเพื่อความชำรุดบกพร่องในสัญญาซื้อขาย, (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), น. 41.

ความจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้เกิดความเสียหายว่าต้องมีความสัมพันธ์ ระหว่างการกระทำและผลของการกระทำจึงเป็นละเมิด ผู้เสียหายต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าความเสียหายนั้นเป็นผลที่เกิดจากการกระทำละเมิดของผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นเรื่องยากหรือแทบจะพิสูจน์ไม่ได้เลยในกรณีที่ดินค้าหรือบริการนั้นมีความสลับซับซ้อนในแง่เทคนิคการผลิตซึ่งอยู่ในความรับรู้และกำกับดูแลโดยฝ่ายผู้ประกอบการธุรกิจ

4.2.3 ความรับผิดทางปกครอง

สืบเนื่องจาก พระราชบัญญัตินี้มีลักษณะที่เป็นกฎหมายมหาชน โดยมีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นผู้บริหารและบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ประกอบกับมีอำนาจที่จะออกคำสั่งต่าง ๆ แก่ผู้ประกอบการหรือองค์กรต่าง ๆ ที่มีลักษณะต้องห้ามอันที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ความปลอดภัยในสินค้าและบริการ ซึ่งโดยลักษณะของคำสั่งต่าง ๆ นั้น เป็นมาตรการทางปกครองที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง เช่น การสั่งให้แก้ไข การสั่งห้ามจำหน่าย เป็นต้น ซึ่งการออกคำสั่งนั้น ๆ คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ประกอบกับวิธีการต่าง ๆ ได้ และตาม พระราชบัญญัตินี้ยังมีการบัญญัติรับรองสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งต่างๆ ของคณะกรรมการไว้ ในหมวด 3 ว่าด้วยการอุทธรณ์²⁸ เมื่อคณะกรรมการมีคำสั่งประการใดแล้ว ย่อมมีผลเป็นการบังคับให้ผู้รับคำสั่งนั้นปฏิบัติตามคำสั่งนั้นๆ และเมื่อผู้ประกอบการนั้นๆ มิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการฯ ย่อมต้องรับโทษตามที่ได้บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัตินี้²⁹

นอกจากความผิดดังกล่าวข้างต้นแล้ว ตามพระราชบัญญัตินี้ ยังได้กำหนดความรับผิดที่มีลักษณะเป็นความรับผิดทางปกครอง ในกรณีที่มีการกระทำผิดตาม มาตรา 47, 48, 49 หรือ มาตรา 50 เป็นการกระทำผิดต่อเนื่อง ซึ่งผู้กระทำผิดต้องระวางโทษปรับวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือไม่เกินสองเท่าของค่าใช้จ่ายที่ใช้สำหรับการโฆษณา นั้น ตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม³⁰

²⁸ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค มาตรา 43-44.

²⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค มาตรา 49, 53, 57.

³⁰ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค มาตรา 51.

ตัวอย่างคำสั่งของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้แก่

1 คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ 9/2527 เรื่องห้ามขายสินค้าที่เรียกว่า “ของเล่นชนิดพองตัวเมื่อแช่น้ำ” หรือ “ตัวดูดน้ำ”³¹

2 คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ 6/2529 เรื่องห้ามขายสินค้าเครื่องต้มน้ำไฟฟ้าที่ทำให้น้ำรั่วโดยผ่านกระแสไฟฟ้าเข้าไปในน้ำโดยตรง หรือเครื่องต้มน้ำไฟฟ้าแบบเปลือย³² เป็นต้น

ผลจากการฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าวย่อมทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจต้องรับผิด ตาม มาตรา 51 ต้องระวางโทษปรับเป็นรายวัน เมื่อพิจารณาโทษในลักษณะนี้แล้วเห็นว่าเป็นโทษที่เป็นโทษทางปกครอง และเป็นวิธีการที่ถูกนำไปใช้ในกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ³³ ในปัจจุบัน

³¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 101 ตอนที่ 136 ง วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2527.

³² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 103 ตอนที่ 133 ง วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2529.

³³ รองพล เจริญพันธ์, “การใช้โทษปรับเป็นมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องความปลอดภัยคุณภาพสินค้า หรือการโฆษณาที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค,” วารสารกฎหมาย, ฉบับที่ 2, ปีที่ 10, น.316-329, (2521).