

## บทที่ 2

### วิวัฒนาการในการประกอบธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยในประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนแนวคิดทฤษฎีและวิวัฒนาการทางกฎหมาย ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค

ที่พักอาศัยเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์ ซึ่งในสมัยก่อนมนุษย์ยังรวมตัวอยู่ในสังคมขนาดเล็กการผลิตสินค้า และให้บริการกระทำเพียงในชุมชนของตนเป็นหลักในลักษณะที่ทุกคนมีความเสมอภาคกันในการค้าของสินค้าและบริการต่างๆ แต่เมื่อสภาพสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นสังคมขนาดใหญ่มีการพัฒนาเทคโนโลยีต่างๆ เพื่อให้การผลิตสินค้าทำได้มากขึ้นและทำให้การเดินทางมีความสะดวกรวดเร็ว การเดินทางเพื่อติดระหว่างเมืองหนึ่งไปยังอีกเมืองหนึ่ง ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลเพื่อทางด้านการทำงานการติดต่อค้าขาย การท่องเที่ยวและการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกัน เริ่มมีมากขึ้นความต้องการที่พักอาศัยของผู้คนจึงมีเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย

การให้ที่พักอาศัยแก่ผู้เดินทางดังกล่าว ที่เคยอาศัยความไว้เนื้อเชื่อใจเพื่อต่อกันระหว่างสมาชิกในชุมชนหรือแนวความคิดความเชื่อต่างๆ ก็ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นรูปแบบของการประกอบธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรเป็นสำคัญ โดยอาศัยปัจจัยสำคัญที่ผู้เดินทางมีความต้องการที่พักอาศัย ในลักษณะที่เรียกว่าผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภคที่มีอำนาจในการเจรจาต่อรองไม่เท่าเทียมกัน ทำให้ผู้ประกอบการที่มีอำนาจต่อรองที่เหนือกว่าผู้ประกอบการโดยขาดมาตรฐานเอาเปรียบผู้บริโภค อันส่งผลกระทบต่อสังคม ในด้านกฎหมายหลักเกณฑ์ที่อยู่ภายใต้หลักความเสมอภาคในการทำสัญญาความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา และเสรีภาพในการทำสัญญาของคู่สัญญาถูกมองว่าไม่เหมาะสมกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภค อีกต่อไปจนรัฐต้องให้ความคุ้มครองผู้บริโภคที่อ่อนแอกว่า โดยการใช้มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคให้มากขึ้น เพื่อให้ครอบคลุมถึงการประกอบธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก

ดังนั้น การศึกษาในบทนี้ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาถึงวิวัฒนาการในการประกอบธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัย ตลอดจนแนวคิด ทฤษฎี และวิวัฒนาการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อจะได้เห็นถึงสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปและเห็นการเปลี่ยนแปลงของกฎหมายในฐานะเป็นเครื่องมือคุ้มครองผลประโยชน์ของสังคม อันเป็นแนวทางเพื่อใช้ศึกษาในบทต่อไป โดยมีรายละเอียดที่จะนำมาศึกษาตามลำดับต่อไปนี้

## 1. วิวัฒนาการในการประกอบธุรกิจให้เข้าที่พักอาศัยตลอดจนแนวคิดทฤษฎีและวิวัฒนาการทาง กฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในต่างประเทศ

มนุษย์ทุกคนคงปฏิเสธไม่ได้ว่าที่พักอาศัยเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งกล่าวคือเป็นหนึ่งในปัจจัย 4 ในการดำรงชีวิตของมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นที่พักอาศัยในลักษณะชั่วคราวหรือถาวร ความต้องการที่พักอาศัยหรือที่พักแรมในลักษณะชั่วคราวของคนเดินทางถือได้ว่าเป็นต้นกำเนิดสำคัญที่วิวัฒนาการมาเป็นธุรกิจให้เข้าที่พักอาศัยในปัจจุบัน การศึกษาในเรื่องนี้จะทำการศึกษาทั้งในส่วนของต่างประเทศ และของประเทศไทยดังนี้

วิวัฒนาการในการประกอบธุรกิจให้เข้าที่พักอาศัยในต่างประเทศนั้น ในสมัยโบราณราว 1,000 ปี ก่อนคริสตกาลถึง ค.ศ. ที่ 500 กรีกกับโรมันถือว่าเป็นต้นตอสำคัญในการศึกษาวัฒนธรรมต่างๆ ที่สำคัญของโลก กรีกเป็นเมืองเปิดเป็นเมืองเล็กๆ ที่ตั้งอยู่ทางตะวันออกเฉียงเหนือของทะเลเมดิเตอร์เรเนียนเป็นดินแดนที่ตั้งอยู่ติดชายทะเล กรีกจึงเป็นเมืองที่เป็นศูนย์กลางในการค้าขายและคมนาคมในสมัยนั้น สังคมกรีกค่อยๆ เจริญก้าวหน้ามากขึ้นเรื่อยๆ จากสังคมที่ผลิตเพื่อกินเพื่อใช้เองมีการเปลี่ยนแปลงผลผลิตมากขึ้นจนถึงขั้นมีการพาณิชย์ซื้อขายสินค้ากับเมืองอื่นอย่างกว้างขวาง เห็นได้จากถนนหนทางที่ใช้ในการคมนาคมในยุโรปที่เป็นเส้นทางของคนเดินทาง และพวกพ่อค้าต่างๆ ที่ใช้กันตั้งแต่สมัยโบราณบางเส้นทางยังใช้กันอยู่จนถึงปัจจุบัน แต่เนื่องจากเทคโนโลยีนั้นยังไม่มีความสะดวกก้าวหน้าเพียงพอ การเดินทางในสมัยนั้นมักจะใช้การเดินทางโดยทางเท้าหรือใช้สัตว์เป็นพาหนะหากเส้นทางนั้นมีระยะทางไกลไม่สามารถเดินทางถึงภายในระยะเวลาอันสั้นผู้เดินทางก็ต้องหาที่พักแรมเป็นการชั่วคราวเพื่อจะได้เดินทางไปให้ถึงที่หมายต่อไป แหล่งที่พักแรมของผู้เดินทางในสมัยก่อนมักจะเป็นบริเวณใกล้แหล่งน้ำหรือแหล่งอาหารและที่พักอาศัยนั้นผู้เดินทางมักจะสร้างขึ้นเองเป็นการชั่วคราวแบบง่ายๆ เพื่อป้องกันภัยจากธรรมชาติและโจรผู้ร้ายเท่านั้น

ในเรื่องการเดินทางอันถือว่าเป็นวิวัฒนาการที่สำคัญซึ่งเป็นที่มาของการพักแรมและที่พักอาศัยชั่วคราวนั้น เราได้พบการผสมผสานกันระหว่างความเชื่อทางศาสนาแนวความคิดในเรื่องไมตรีจิต ถือกันว่าเป็นหน้าที่ของชาวคริสเตียนทุกคนที่จะหยิบยื่นไมตรีจิตแก่ผู้เดินทางและนักแสวงบุญ บางครั้งสำนักสงฆ์จึงต้องทำหน้าที่เสมือนโรงเตี๊ยมในการให้ที่พักอาศัย และอาหารแก่นักเดินทางสำนักสงฆ์บางแห่งกังวลว่านักเดินทางเหล่านั้น จะมาทำลายสมาธิของการวิปัสสนา (พิธีกรรมทางศาสนา) จึงได้สร้างที่พักเฉพาะสำหรับนักเดินทาง สถานที่เช่นนี้เรียกว่า "ซิโนโดเชียนส์" (Xenodocheions) ซึ่งเป็นคำภาษากรีกโบราณ หมายถึง โรงเตี๊ยมหรือสถานที่พักผ่อน ในระหว่างที่จักรพรรดิชาร์เลอมาญ (Charlemagne) กษัตริย์ของพวก Franks ในประเทศฝรั่งเศสทรงครองราชย์พระองค์ได้ทรงตรา

กฎหมายหลายฉบับกำหนดหน้าที่ของคริสเตียนทุกคนในการให้อาหาร และที่พักอาศัยแก่ผู้เดินทาง โดยไม่คิดค่าป่วยการแต่จำกัดระยะเวลาของการพักอาศัยของผู้เดินทางในที่หนึ่งๆ ไว้ไม่เกิน 3 คืน<sup>1</sup>

จึงเห็นได้ว่าที่พักอาศัยชั่วคราวนับตั้งแต่สมัยโบราณ จนถึงสมัยกลางก่อน ค.ศ.1282 มีวิวัฒนาการมาจากการเดินทางของมนุษย์ การให้ที่พักอาศัยแก่คนเดินทางในสมัยนั้นเป็นการให้แก่กัน โดยไม่มีการเรียกค่าตอบแทนเพราะมีแนวความคิดความเชื่อในเรื่องสิ่งศักดิ์สิทธิ์เป็นหลักมากกว่ามุ่งในทางธุรกิจการค้า การเช่าที่พักอาศัยโดยเสียค่าตอบแทนให้แก่เจ้าของจึงยังไม่เกิดในช่วงเวลานี้ จนกระทั่งมาถึงในสมัยกลางราวปลาย ค.ศ.1282 แนวความคิดในการให้ที่พักอาศัยแก่คนเดินทางที่อาศัยความเชื่อในทางศาสนาได้เริ่มผ่อนคลายลง ยุโรปในสมัยนั้นกำลังเข้าสู่ยุคแห่งการฟื้นฟูหลังจากตกอยู่ในยุคอิทธิพลของศาสนจักรมานาน การค้าการพาณิชย์ได้เริ่มขยายตัวมากขึ้นชนชั้นกลางได้แก่บรรดาพ่อค้าต่างๆ ได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจโดยเริ่มมีการรวมตัวกันตั้งเป็นสมาคมการค้าต่างๆ ขึ้น ในเรื่องที่พักอาศัยชั่วคราวสำหรับผู้เดินทางนั้นโดยเฉพาะที่นครฟลอเรนซ์ ผู้ดูแลโรงเตี๊ยมใหญ่ๆ ได้รวมตัวกันตั้งเป็นสหพันธ์ หรือสมาคมขึ้นเพื่อเปลี่ยนแปลงการเอื้อเพื่อโมตริจิตไปสู่ธุรกิจการค้า โรงเตี๊ยมต่างๆ ได้จดทะเบียนและได้รับอนุญาตให้ขายไวน์ได้ โรงเตี๊ยมเหล่านี้ไม่ได้เป็นของผู้ดูแลเอง แต่เป็นของเมืองโดยได้สัมปทานดำเนินกิจการครั้งละ 3 ปี ด้วยวิธีประมูล<sup>2</sup>

เมื่อธุรกิจดังกล่าวประสบผลกำไรดีความคิดริเริ่มในการทำธุรกิจนี้ ได้เริ่มแพร่หลายไปทั่วยุโรป โดยเรียกธุรกิจนี้ว่า Inn (อิน) ในระยะเริ่มแรกการทำธุรกิจนี้เจ้าของจะให้บริการเพียงแต่ที่พักแรมเท่านั้น แต่ภายหลังผู้พักแรมเรียกร้องให้มีการทำอาหารให้แก่ผู้พักแรม เจ้าของจึงทำอาหารให้บริการด้วย ซึ่งคำว่า Inn ยังใช้ในกิจการนี้อยู่จนถึงปัจจุบัน

นับตั้งแต่แนวความคิดทางศาสนาในสมัยกลางเริ่มเสื่อมคลายลงความเชื่อที่ว่าทุกสิ่งทุกอย่างขึ้นอยู่กับพระเจ้าถูกหักล้างด้วยการใช้เหตุผล หลักการพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ประชาชนในปลายสมัยกลางเริ่มมีความคิดมากขึ้น การเมืองการปกครองเริ่มเข้าสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่อำนาจทางเศรษฐกิจของชนชั้นกลางที่รวมตัวกันเป็นปีกแผ่นสนับสนุนอำนาจของกษัตริย์ในการปกครองเพื่อประโยชน์ในการทำมาหากินและการค้าของตน ชนชั้นกลางจึงมีบทบาทสำคัญเพราะเป็นแหล่งที่มาของรายได้รัฐ<sup>3</sup> นอกจากนี้ชนชั้นกลางยังมีส่วนเรียกร้องหลักประกันแห่งสิทธิ และเสรีภาพตลอดจนความเป็นเจ้าของทรัพย์สินของตนให้มั่นคงยิ่งขึ้นจากการใช้อำนาจเด็ดขาดของรัฐในสมัยนั้นที่แทรกแซงกิจการต่างๆ

<sup>1</sup>ปรีชา แดงโรจน์, การโรงแรม (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ศรีอนันต์, 2527), น. 5-6.

<sup>2</sup>เพ็งอ่าง, น. 7.

<sup>3</sup>ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2539), น. 167.

ของประชาชน โดยมีแนวความคิดว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐมีจำกัดเฉพาะการรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของบ้านเมืองเท่านั้น แนวความคิดนี้จึงเป็นจุดเริ่มต้นเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม

ในด้านเศรษฐกิจแนวความคิดแบบเสรีนิยมเชื่อว่า รัฐควรจะปล่อยให้เอกชนประกอบกิจการค้าอย่างเสรี รัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซงการประกอบอาชีพในการทำมาหากินของราษฎร สิทธิในทรัพย์สินเป็นของเอกชนรัฐจะละเมิดไม่ได้ เอกชนมีอำนาจในการแสวงหารายได้จากทรัพย์สินของตน จากแนวความคิดนี้จึงทำให้กิจการให้ที่พักอาศัยนับตั้งแต่สมัยกลางที่ส่วนมากเป็นของรัฐผู้ประกอบกิจการจะต้องขอสัมปทาน ทำให้ประชาชนเป็นเจ้าของกิจการเองได้จึงส่งผลให้มีการปรับปรุงพัฒนาคุณภาพในการบริการที่พักรวมมากขึ้นเพื่อรองรับผู้พักอาศัย และเมื่อการติดต่อค้าขายของประชาชนในสมัยนั้นสามารถทำได้อย่างเสรีมีการติดต่อค้าขายระหว่างเมืองต่างๆ ที่ห่างไกลมากขึ้นธุรกิจที่พักรวมจึงพัฒนาเพื่อรองรับผู้พักอาศัยตามไปด้วย โดยเฉพาะที่ประเทศอังกฤษสมัยนั้นได้ใช้รถม้าเป็นพาหนะในการเดินทาง บางเส้นทางต้องใช้เวลาในการเดินทางนานหลายวันพัฒนาการของที่พักอาศัยที่แต่ก่อนมีเพียงที่พักสำหรับคนเดินทางเท่านั้นที่เรียกว่า Inn จึงได้มีการปรับปรุงเพื่อรองรับสัตว์ที่เป็นพาหนะของผู้ที่มาพักอาศัยด้วยและการเลือกทำเลที่ตั้งของผู้ทำธุรกิจนั้นมักจะเลือกบริเวณที่เป็นเส้นทางในการเดินทางหลัก

ธุรกิจให้ที่พักอาศัยชั่วคราวนี้ยังได้มีการพัฒนาต่อไปจากเดิมอีก เนื่องจากผู้เดินทางที่เข้ามาพักอาศัยมักจะเป็นพ่อค้าวานิช พวกนักการเมือง พวกขุนนางต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้มีฐานะร่ำรวยมักจะคุ้นเคยกับความสะดวกสบาย ความหรูหรา การทำธุรกิจภายใต้แนวคิดระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมก่อให้เกิดการแข่งขันกันมาก จึงมีการปรับปรุงที่พักเพื่อรองรับบุคคลดังกล่าว มีการให้บริการอื่นที่ทันสมัยมากขึ้น ซึ่งธุรกิจที่ให้บริการในลักษณะนี้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในยุโรปตะวันตกประมาณศตวรรษที่ 18 และมีการพัฒนาเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

วิวัฒนาการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในต่างประเทศนั้นมีวิวัฒนาการทางกฎหมายนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายใดแนวคิดของกฎหมายย่อมได้รับอิทธิพลทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมืองในแต่ละสมัย ส่วนวิธีนำมาใช้ก็ขึ้นอยู่กับระบบกฎหมายของแต่ละประเทศวิวัฒนาการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค ในแต่ละประเทศนั้นจึงมีวิวัฒนาการมาพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยจะขอลำดับถึงแนวความคิด และทฤษฎีอันเป็นที่มาของกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคดังนี้ แนวความคิด และทฤษฎีอันเป็นที่มาของกฎหมาย ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคนั้นเกิดขึ้นมาหลังจากมีการพัฒนาทฤษฎีที่เป็นพื้นฐานทางกฎหมายที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมจนเป็นที่ยอมรับและถูกนำมาใช้ในประเทศต่างๆ อย่างแพร่หลาย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษา

แนวคิดพื้นฐานอันเป็นที่มาของทฤษฎีทางกฎหมายในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมเพื่อจะได้อำนาจถึงแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค

แนวความคิดของเศรษฐกิจแบบเสรีเกิดขึ้นมาพร้อมกับการเกิดรัฐสมัยใหม่ โดยมีแนวความคิดในเรื่องการจำกัดอำนาจของรัฐ ว่ารัฐมีอำนาจจำกัดเฉพาะในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือ ดำเนินการเพื่อสาธารณะประโยชน์เท่านั้น ประชาชนควรมีสติเสรีภาพในการใช้สอยทรัพย์สิน การประกอบกิจการค้าขายได้อย่างเสรี แนวความคิดนี้ได้รับการยอมรับและยกย่องมากนับตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา และถือเป็นพื้นฐานสำคัญที่ก่อให้เกิดทฤษฎีอันเป็นที่มาของกฎหมายในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่รัฐสมัยใหม่ให้การรับรองหลายประการ ได้แก่

#### 1. ทฤษฎีความศักดิ์สิทธิ์ของทรัพย์สินส่วนบุคคล หรือเรียกว่าทฤษฎีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

ทฤษฎีนี้มาจากแนวความคิดของ จอห์น ล็อก (John Lock: พ.ศ. 2175-2257) นักปราชญ์ชาวอังกฤษ ที่ว่าทรัพย์สินส่วนบุคคลช่วยให้บุคคลนั้นมีศักดิ์ศรีขึ้นและทำให้มีเสรีภาพมากขึ้น<sup>4</sup> แนวความคิดนี้เชื่อว่าทรัพย์สินของบุคคลเป็นสิทธิที่สมบูรณ์สามารถใช้ยื่นบุคคลอื่นได้ทั่วไปไม่อาจจะละเมิดได้ บุคคลมีความชอบธรรมที่จะแสวงหารายได้ หรือใช้ทรัพย์สินของตนได้อย่างเต็มที่

#### 2. ทฤษฎีความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนา และเสรีภาพในการทำสัญญา

ทฤษฎีในเรื่องความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนาเกิดขึ้นมาเนื่องจากปรัชญากฎหมายในเรื่องปัจเจกชนนิยม (Individualism) ที่ว่าเจตนามีความศักดิ์สิทธิ์เป็นหลักพื้นฐานของเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์ การมีเสรีภาพคือการที่บุคคลสามารถที่จะถูกบังคับตัวของตนเองด้วยสัญญาที่สร้างขึ้นเสรีภาพจะไม่มีอยู่ ถ้าบุคคลไม่มีอำนาจเหนือตัวเองที่จะจำกัดตัวของตนเองได้<sup>5</sup>

นอกจากนี้หลักความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนาถูกยอมรับด้วยเหตุผลอีกประการหนึ่งที่สนับสนุนหลักนี้คือหลักเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ ในคริสต์ศตวรรษที่ 18 มีระบบการค้าแบบเสรี (Laissez Faire) คือหลักที่ว่าบุคคลทุกคนจะต้องมีเสรีภาพ เว้นแต่ในบางกรณีที่เป็นการสมควรที่จะวางข้อจำกัดเสรีภาพลง กฎเกณฑ์ที่ดีที่สุดที่สังคมควรจะมีนั่นคือ กฎเกณฑ์ที่คู่สัญญามีความเท่าเทียมกันเป็นผู้ตกลงกันเอง

<sup>4</sup>ปรีดี เกษมทรัพย์, คำบรรยายหลักกฎหมายแพ่งทั่วไป เล่ม 1 (กรุงเทพมหานคร: ไทยสังฆภัณฑ์ การพิมพ์, 2515), น. 19.

<sup>5</sup>ดาราพร ธีระวัฒน์, สัญญา: สถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), น. 13-14.

### 3. ทฤษฎีความรับผิดทางละเมิด

ทฤษฎีนี้มีหลักอยู่ว่า “บุคคลจะต้องรับผิดต่อเมื่อเขากระทำผิดทางศีลธรรมหรือทำชั่ว ถ้ามิได้ทำชั่วก็ไม่ต้องรับผิดและความรับผิดขอบนั้นต้องรับผิดเพื่อตนเอง<sup>6</sup> ทฤษฎีนี้ได้รับการพัฒนามาจากกฎหมายโรมันที่มีหลักว่า ถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นผู้เสียหายก็ต้องได้รับการเยียวยาแม้จะเป็นอุบัติเหตุโดยแท้ก็ตาม เหตุผลก็เพื่อจะไม่ให้เกิดการแก้แค้นทดแทนจากฝ่ายที่ได้รับการเยียวยา แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดในทางละเมิดในกฎหมายระบบ Common Law มีสองแนวทางคือ แนวคิดก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 19 ถือว่าเมื่อมีความเสียหายต้องมีการชดใช้เยียวยา แนวความคิดดังกล่าวมีพื้นฐานมาจากหลักการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในอันที่จะไม่ถูกทำให้เสียหาย<sup>7</sup> แนวความคิดนี้ก่อให้เกิดทฤษฎีรับภัย (Theory of Risk) ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็นทฤษฎี “ความรับผิดเด็ดขาด” (Strict Liability) โดยมีหลักว่าบุคคลต้องรับผิดไม่ว่าจะจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่

แนวความคิดในอีกด้านหนึ่งถือว่า ความเสียหายที่จะมีผู้รับผิดชอบชดใช้เยียวยาให้ได้นั้น ต้องเกิดจากการกระทำของบุคคลซึ่งจงใจกระทำ หรือกระทำลงโดยขาดความระมัดระวังเท่านั้น ทั้งนี้เพราะแนวคิดนี้มีพื้นฐานมาจากหลักการคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลผู้กระทำมากกว่ามุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย การชดใช้เยียวยาตามแนวคิดนี้ จึงต้องพิจารณาว่า ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือผู้กระทำนั้นได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นหรือไม่ หากมิได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องชดใช้เยียวยาแก่ผู้เสียหาย แนวความคิดดังกล่าวก่อให้เกิดทฤษฎี กฎหมายที่ถือว่า “ต้องมีความผิดจึงจะรับผิดได้” (No Liability without Fault หรือ Fault Theory)<sup>8</sup>

ทฤษฎีทั้งสามดังกล่าวถือเป็นหลักสำคัญที่ถูกหยิบมาเพื่อปกป้องสิทธิของประชาชนโดยถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามธรรมชาติของมนุษย์ที่รัฐจะต้องให้ความคุ้มครองอันเป็นหลักการสำคัญในการปกครองและจัดทำกฎหมายของรัฐสมัยใหม่ในราวคริสต์ศตวรรษที่ 18-19 แต่เนื่องจากแนวคิดทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมนี้ก่อให้เกิดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ บุคคลที่มีทรัพย์สินมากมีเสรีภาพในการใช้สอยทรัพย์สินได้อย่างเต็มที่จึงเกิดแรงจูงใจในการประกอบธุรกิจโดยมุ่งแสวงหากำไรเป็นสำคัญ เห็นได้จากนับตั้งแต่มีการปฏิวัติทางอุตสาหกรรมในยุโรปมีการนำเทคโนโลยีต่างๆ เข้ามาช่วยในขบวนการผลิตแทนที่แรงงานคนเพื่อตอบสนองของความต้องการของผู้บริโภค มีการรวมตัวกันของผู้

<sup>6</sup>วิชา มหาคุณ, “ทฤษฎีกฎหมาย”, วารสารกฎหมาย 1, 3 (กันยายน 2517): 75-76.

<sup>7</sup>สุชม ศุภนิศย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2537), น. 7.

<sup>8</sup>เพ็งอ้อ, น. 7-8.

ประกอบธุรกิจเป็นสมาคมพ่อค้าต่างๆ เพื่อรักษาผลประโยชน์ในการทำธุรกิจสภาพสังคมและเศรษฐกิจมิได้เกิดจากผู้ประกอบธุรกิจและผู้บริโภคต่างมีอำนาจต่อรองที่เท่ากัน ดังเช่นแนวคิดอันเป็นที่มาของกฎหมายในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมเหมือนแต่ก่อน แต่ในทางกลับกันทฤษฎีกฎหมายที่มีที่มาจากแนวคิดในระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมนี้กลับเป็นช่องทางให้ผู้ประกอบธุรกิจที่มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าเอาเปรียบผู้บริโภค จึงเป็นความจำเป็นของรัฐที่ต้องเข้ามามีส่วนดูแลช่วยเหลือผู้บริโภคทั้งในด้านคุ้มครองป้องกันและการชดเชยเยียวยาความเสียหายของผู้บริโภคที่ได้รับด้วยวิธีการต่างๆ

เมื่อทฤษฎีของกฎหมายอันมีที่มาจากแนวความคิด ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมไม่อาจนำมาใช้ให้ความคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมได้ ดังนั้นแนวคิดอันเป็นที่มาของทฤษฎีทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคนั้นจึงนำมาใช้ไปในทิศทางตรงกันข้ามซึ่งมีทฤษฎีที่สำคัญสองทฤษฎีดังนี้ คือ

1) การไม่ให้ความสำคัญกับความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนา (Freedom of Will) หรือเสรีภาพในการทำสัญญา<sup>9</sup>

ด้วยเหตุที่สภาพเศรษฐกิจและสังคมอันเป็นที่มาของทฤษฎีความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา และเสรีภาพในการทำสัญญานั้นเกิดจากสภาพสังคมขนาดเล็กการติดต่อค้าขายส่วนใหญ่กระทำกันเพียงในชุมชน ความสัมพันธ์ของคู่สัญญาเป็นไปอย่างใกล้ชิดภายในชุมชน ฐานะของคู่สัญญาจึงไม่มีความแตกต่างกันมากนัก สัญญาที่เกิดขึ้นจึงเกิดจากการเจรจาต่อรองกันระหว่างคู่สัญญาอย่างแท้จริง แต่เมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนไปอย่างมากในช่วงหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 มีการปฏิวัติทางอุตสาหกรรมมีการแข่งขันกันทำธุรกิจโดยมุ่งหวังกำไรเป็นหลัก การทำสัญญาในยุคระบบเศรษฐกิจเช่นนี้ส่วนใหญ่แล้วคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งมักมีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าอีกฝ่ายหนึ่งเสมอ เช่น สัญญาระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภคหรือนายจ้างกับลูกจ้าง เป็นต้น ทำให้สัญญาที่เกิดขึ้นมีความได้เปรียบเสียเปรียบกันอย่างมาคู่สัญญาฝ่ายที่เสียเปรียบในทางเศรษฐกิจถูกจำกัดเสรีภาพในการทำสัญญาโดยต้องยอมรับตามข้อสัญญาที่ผู้ประกอบธุรกิจหรือวิชาชีพกำหนดหลักเกณฑ์ข้อสัญญาต่างๆ ไว้ล่วงหน้าแล้วก่อนจะมีการทำสัญญา คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งไม่อยู่ในฐานะที่จะต่อรองหรือกำหนดเนื้อหาของสัญญาได้อีก การทำสัญญาเป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน คงมีทางเลือกเดียว คือ มีความประสงค์ที่จะทำสัญญาหรือไม่เท่านั้นไม่สามารถเจรจาเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาดังกล่าวได้อีก ดังเช่นสัญญากู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน สัญญาเช่าซื้อ หรือสัญญาที่สมาคมวิชาชีพต่างๆ นำมาใช้ใน

<sup>9</sup> สุขุม ศุภนิธย์, คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), น. 10.

กิจการของตนปรากฏการณ์ของสัญญาที่เกิดขึ้นใหม่นี้ มักจะเรียกกันว่าสัญญามาตรฐาน (Standard for Contract) หรือสัญญาสำเร็จรูป (Adhesion Contract)

นอกจากนี้ทฤษฎีความรับผิดชอบคู่สัญญาอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากเสรีภาพในการทำสัญญาที่มีหลักว่าการแสดงเจตนาทำสัญญาที่มีหลักว่าการแสดงเจตนาทำสัญญาย่อมผูกพันเฉพาะบุคคลที่ตนแสดงเจตนาทำสัญญาด้วยเท่านั้นเว้นแต่จะเป็นสัญญาเพื่อประโยชน์บุคคลภายนอกไม่อาจนำมาใช้บังคับกับทฤษฎีกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคได้ เนื่องจากในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นโดยเหตุที่ผู้บริโภคไม่จำเป็นต้องบริโภคสินค้าหรือบริการโดยอาศัยหลักความสัมพันธ์ทางสัญญาเสมอไป การบริโภคเป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติของมนุษย์ ซึ่งมีได้ขึ้นอยู่กับการเปลี่ยนแปลงในสถานะทางสังคม (Status Quo) ความสามารถของบุคคล (Capability) ข้อตกลงในทางนิติกรรมสัญญาเพราะฉะนั้นหลักเกณฑ์หรือทฤษฎีความรับผิดชอบในความเสียหายที่ต้องอาศัยความผูกพันทางสัญญาที่กฎหมายรับรองจึงเป็นอุปสรรคใหญ่หลวงในคุ้มครองผู้บริโภคที่ใช้คู่สัญญา<sup>10</sup> จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามาควบคุมกำหนดกรอบการทำสัญญาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภคเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม

## 2) ทฤษฎีความรับผิดชอบในทางละเมิดซึ่งใช้บทสันนิษฐานความผิด (Presumption of Fault)<sup>11</sup>

ในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคเมื่อระบบการค้าแบบเสรีได้มีการพัฒนาไปเป็นอย่างมาก มีการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจด้วยกันได้มีการพัฒนาในด้านเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาช่วยในการผลิตซึ่งจะเป็นการลดต้นทุนการผลิตและทำให้ผู้ประกอบการสามารถอยู่ในตลาดได้กรรมวิธีที่ใช้ในการผลิตสินค้าจึงมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นกว่าเดิม สินค้าหรือบริการผ่านกระบวนการผลิตจากผู้ประกอบการธุรกิจหลายทอดกว่าจะถึงมือผู้บริโภค ดังนั้นเมื่อผู้บริโภคได้รับความเสียหายจากการใช้สินค้าหรือบริการแล้ว หากนำทฤษฎีกฎหมายที่ถือว่าต้องมีความผิดจึงจะมีความรับผิดชอบ (No Liability Without Fault หรือ Fault Theory) มาใช้ผู้บริโภคที่ฟ้องคดีจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าผู้ประกอบการเจตนาหรือ ประมาทเลินเล่อในการผลิตสินค้าหรือบริการทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภค ซึ่งจะเห็นได้ว่าแทบจะเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติที่จะพิสูจน์ในเรื่องนี้เนื่องจากกระบวนการผลิตสินค้าหรือให้บริการในปัจจุบันมีการได้เทคโนโลยีต่างๆ ที่ทันสมัยเข้ามาในกระบวนการผลิตความสลับซับซ้อนจึงมีมากโดยที่ผู้บริโภคไม่อาจทราบได้ว่า ผู้ผลิต มีความบกพร่องในขั้นตอนใด ดังนั้นทฤษฎีกฎหมายที่จะนำมาใช้เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้าหรือบริการไม่อาจนำทฤษฎีที่ว่าต้องมีความผิดจึงจะมีความรับผิดชอบ (No Liability Without fault หรือ Fault Theory) มาใช้

<sup>10</sup> เฟิงอ๋าง, น. 11.

<sup>11</sup> เฟิงอ๋าง

บังคับได้ จึงต้องกลับไปใช้ทฤษฎี “ความรับผิดเด็ดขาด” (Strict Liability) ซึ่งมีพื้นฐานในการมุ่งคุ้มครองสิทธิของบุคคลในอันที่จะไม่ถูกทำให้เสียหายมาใช้ในการคุ้มครองผู้บริโภคเนื่องจากหลักการพิสูจน์ตามทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาดนี้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายไม่จำเป็นต้องพิสูจน์องค์ประกอบภายในจิตใจของผู้กระทำว่าเจตนาหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ เพียงแต่พิสูจน์ให้เห็นว่าตนได้รับความเสียหายจากการใช้สินค้าหรือบริการของประกอบธุรกิจเท่านั้นจึงอยู่ในวิสัยที่ผู้บริโภคจะพิสูจน์ได้ ดังนั้นทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาด (Strict Liability) จึงมีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการเยียวยาผู้บริโภคในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นนอกเหนือจากการกระทำโดยเจตนาหรือประมาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพเศรษฐกิจสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลง และมีวิวัฒนาการทางเทคโนโลยีที่ทันสมัย ดังเช่นปัจจุบัน

อย่างไรก็ดีการคุ้มครองบริโภคให้ได้รับชดใช้ค่าเสียหายจากการละเมิดเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมโดยนำทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาด (Strict Liability) มาใช้โดยเคร่งครัดไม่มีหลักเพื่อให้ผู้ประกอบการมีโอกาสพิสูจน์ยกเว้นความรับผิดบ้างก็จะเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการและส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเนื่องจากจะทำให้ผู้ประกอบการไม่กล้าลงทุนหรือทำให้ต้นทุนการผลิตสินค้าหรือราคาแพงขึ้นควรเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตหรือผู้ต้องรับผิดอาจพิสูจน์ยกเว้นความรับผิดได้ด้วย เช่น

- ก. พิสูจน์ว่า ผู้บริโภคใช้สินค้านั้นโดยไม่ถูกวิธีในกรณีที่มีคำอธิบายหรือคำเตือนไว้แล้ว
- ข. พิสูจน์ว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความประมาทเลินเล่อของผู้บริโภคเอง
- ค. ความชำรุดบกพร่องมิได้มีอยู่ในขณะที่ผู้บริโภคซื้อสินค้า หรือผลิตภัณฑ์นั้น หากแต่เกิดความชำรุดบกพร่องขึ้น เพราะการกระทำของบุคคลอื่น ซึ่งผู้ผลิตไม่จำเป็นต้องรับผิดด้วย<sup>12</sup>

ดังนั้นวิวัฒนาการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law ได้มีการคุ้มครองบริโภคโดยการออกกฎหมายของรัฐ เพราะเนื่องจากหลักเกณฑ์ต่างๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคอาศัยความเชื่อทางศาสนาที่ใช้ในสมัยกลาง ไม่เพียงพอที่จะให้ความคุ้มครองผู้บริโภคได้ จึงได้มีการออกกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองผู้บริโภคนับตั้งแต่สมัยกลาง เช่น กฎหมายด้านความสะอาด หรือความปลอดภัยของขนมปัง ค.ศ.1372 หรือการออกกฎหมายเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดสินค้า ค.ศ.1351 กฎหมายควบคุมเกี่ยวกับการหลอกลวงผู้บริโภค ค.ศ.1481 เป็นต้น

ในคริสต์ศตวรรษที่ 18 เป็นยุคที่มีการปฏิบัติครั้งใหญ่ในฝรั่งเศส ทำให้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการค้าขายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม โดยที่รัฐไม่อาจเข้าไปแทรกแซงได้ ทำให้เกิดการค้าแบบ

<sup>12</sup> เฟิงอั้ง, น. 12-13.

เสรีนิยมพร้อมกับการก่อให้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองระบบประชาธิปไตย จากแนวคิดดังกล่าวทำให้การคุ้มครองบริโศคโดยรัฐที่ออกกฎหมายต่างๆ มาใช้ในยุคแรกลดลงไป เนื่องจากในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 ในยุคนั้นมีนักปรัชญาในทางเศรษฐกิจและการเมืองเกิดขึ้นมากมาย ซึ่งมีความเชื่อทางด้านเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมอย่างมากก่อให้เกิดแนวความคิดที่ว่าสิ่งใดที่ประชาชนทำได้หรือเป็นเรื่องระหว่างเอกชนแล้วรัฐไม่ควรที่จะเข้าไปแทรกแซง และมองว่าการที่รัฐออกกฎหมายมาให้การคุ้มครองผู้บริโศคเป็นสิ่งที่ไม่สมควร การทำสัญญาการซื้อขายเป็นเรื่องระหว่างเอกชนกับเอกชนซึ่งอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกันการทำสัญญาต้องเคารพหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนาของคู่สัญญา ผู้บริโศคในฐานะคู่สัญญาต้องปกป้องและรักษาประโยชน์ของตนเอง หลักการดังกล่าวจึงเป็นที่มาของหลักกฎหมาย “ผู้ซื้อต้องระวัง” ซึ่งได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายของฝรั่งเศสที่เรียกว่า Code Napoleon อันเป็นที่มาของกฎหมายในหลายประเทศ อิทธิพลจากแนวคิดดังกล่าวทำให้รัฐต้องยกเลิกกฎหมายต่างๆ ที่ออกมาใช้บังคับก่อนหน้านี้เพื่อคุ้มครองผู้บริโศคเพราะมองว่ากฎหมายของรัฐนั้นเป็นการแทรกแซงการทำสัญญาระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันทำให้ประชาชนไม่มีเสรีภาพในการทำสัญญา มีผลทำให้กฎหมายที่ให้ความคุ้มครองผู้บริโศคต้องถูกยกเลิกไป

ในคริสต์ศตวรรษที่ 19 แนวความคิดในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมได้ก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากในยุโรปโดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศสหลังจากมีการยกเลิกกฎหมายคุ้มครองผู้บริโศคก่อนหน้านี้ ทำให้ประชาชนผู้บริโศคไม่ได้รับความปลอดภัยและถูกหลอกลวงจากการใช้สินค้าและบริการเป็นจำนวนมาก จนกระทั่งมีการจลาจลครั้งใหญ่ในประเทศฝรั่งเศส การจลาจลส่วนหนึ่งเกิดเนื่องจากนมที่จำหน่ายเป็นพิษหรือเน่าบูด เพราะมีเชื้อไทฟอยด์ มีอันตรายอาจถึงชีวิตในที่สุดปัญหาต่างๆ ก็ทวีความรุนแรงขึ้น

นอกจากนี้ยังมีการเอาเปรียบกันในเรื่องการทำสัญญาโดยการกำหนดไว้ในข้อสัญญาต่างๆ ระหว่างผู้ประกอบการค้าหรือวิชาชีพกับผู้บริโศค ผู้ประกอบการค้าอาศัยอำนาจทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าผู้บริโศคกำหนดรูปแบบและเงื่อนไขในสัญญาเสียเอง ซึ่งผู้บริโศคไม่อาจปฏิเสธได้ เช่น สัญญากู้ยืมเงิน สัญญาขายฝาก เป็นต้น สัญญาเหล่านี้ทำให้ล่วงหน้ามีข้อความ หรือสาระสำคัญของสัญญาครบถ้วน ตามที่ผู้ประกอบการต้องการโดยอีกฝ่ายหนึ่งที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่าไม่อาจปฏิเสธ หรือต่อรองได้มีเพียงประการเดียวคือจะเข้าทำสัญญาหรือไม่เท่านั้น<sup>13</sup> จนกระทั่งประเทศต่างๆ ที่ใช้กฎหมายในระบบ Civil Law ไม่สามารถนิ่งเฉยอยู่ได้เพราะว่าประชาชนเดือดร้อนจำนวนมากจึงจำเป็นที่จะต้องกลับมาออกกฎหมายคุ้มครองผู้บริโศคอีกครั้งหนึ่ง

<sup>13</sup>พลประสิทธิ์ ฤทธิรักษา, พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ.2541 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542), น. 29.

ในประเทศเยอรมันได้มีการออกกฎหมายควบคุมการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมขึ้นในปี ค.ศ.1909 กฎหมายนี้เรียกกันย่อๆ ว่า UWG อันเป็นกฎหมายกลางสำหรับห้ามการกระทำอันขัดต่อทางปฏิบัติอันสุจริต (Gute Sitten) ทางการค้า โดยทั่วไปในมาตรา 4 แห่งกฎหมายนี้ได้มีบทบัญญัติที่ห้ามการโฆษณาหลอกลวงไว้ การโฆษณาที่กระทำโดยเจตนาเพื่อหลอกลวงผู้บริโภคมีความผิดทางอาญา และยังมี การออกกฎหมายอีกหลายฉบับที่ห้ามการโฆษณาเกี่ยวกับยารักษาโรค<sup>14</sup> ในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการทำสัญญานั้น เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องนี้โดยตรงศาลในเยอรมันได้อาศัยการตีความบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งซึ่งได้จัดทำภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมมาใช้ในการวินิจฉัยคดี โดยเฉพาะสัญญาสำเร็จรูปซึ่งผู้ประกอบการก็นำมาใช้บังคับกันอย่างแพร่หลายในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ศาลจะวินิจฉัยโดยอาศัยมาตรา 138 ซึ่งบัญญัติว่า (ก) สัญญานั้นขัดขวางต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน(Contra Bons Mores) (ข) คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาศัยเหตุที่คู่สัญญาของตนมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องทำสัญญานั้นหรือขาดประสบการณ์หรือขาดความสำนึกรับผิดชอบแสวงหาประโยชน์แก่ตนเองจนเกินขอบเขตที่วิญญูชนทั้งหลายจะพึงกระทำ และบทบัญญัติในมาตรา 157 ซึ่งบัญญัติว่า สัญญานั้นให้ตีความไว้ตามความประสงค์ในทางสุจริตโดยพิเคราะห์ถึงปกติประเพณีด้วย นอกจากนั้นยังนำหลักสุจริตในมาตรา 242 ที่ว่าลูกหนี้ทั้งหลายต้องชำระหนี้โดยสุจริต ทั้งยังต้องคำนึงถึงประเพณีด้วย แต่การวินิจฉัยคดีของศาลเยอรมันโดยอาศัยการตีความตามบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวนั้นก็เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมเฉพาะเรื่องที่เกิดขึ้นเท่านั้น ไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภครายอื่นที่ไม่ได้เป็นคู่ความในคดีได้ ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติได้เห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการออกกฎหมายเพื่อใช้ควบคุมการทำสัญญาสำเร็จรูปโดยตรงฉบับหนึ่ง คือ The Standard Terms Act, 1976 โดยกฎหมายฉบับนี้ได้รวบรวมหลักการต่างๆ อันสำคัญที่ศาลสูงสุดได้เคยวินิจฉัยไว้ และยังวางรูปแบบของการดำเนินคดีขึ้นมาเป็นพิเศษให้สิทธิองค์การบางองค์การมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลตามกฎหมายฉบับนี้ แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ได้ออกยกเลิกไปในปี 2002 โดยเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวได้ไปบัญญัติไว้ในมาตรา 305 ถึงมาตรา 310 ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน

สำหรับในประเทศที่ใช้กฎหมายระบบ Common Law นับตั้งแต่สมัยโบราณจนถึงสมัยกลางยังไม่มีการออกกฎหมายหรือแนวคิดที่จะใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเนื่องจากสภาพเศรษฐกิจสังคมในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นสังคมขนาดเล็ก การติดต่อค้าขาย การบริโภคสินค้าหรือบริการต่างๆ ยังไม่มีความสลับซับซ้อนมากนัก จนมาถึงศตวรรษที่ 17 ประเทศต่างๆ ในยุโรปเริ่มมีการพัฒนาทางด้าน

<sup>14</sup>วิชช์ จีระแพทย์, “กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณา” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), น. 5-6.

เศรษฐกิจ จนกระทั่งมีการปฏิวัติใหญ่ทางอุตสาหกรรมในคริสต์ศตวรรษที่ 19 แนวความคิดทางกฎหมายต่างได้รับอิทธิพลของระบบเศรษฐกิจแบบเสรี (Laissez Faire) ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของแนวความคิดทางเศรษฐกิจและทางการเมืองที่เกิดขึ้นในขณะนั้น และกฎหมายในระบบ Common Law ก็ตั้งอยู่บนรากฐานหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งเจตนา และหลักเสรีภาพในการทำสัญญาเช่นกัน การเปลี่ยนแปลงในเวลาช่วงนี้ทำให้ผู้บริโภคเริ่มได้ผลกระทบจากผู้ประกอบธุรกิจทั้งในด้านการโฆษณาขายสินค้า และความปลอดภัยในการซื้อสินค้าหรือใช้บริการ เมื่อยังไม่มีกฎหมายที่จะให้การคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรงศาลในระบบ Common Law จึงอาศัยการตีความขยายหลักกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นได้แก่ หลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยเรื่องสัญญา และละเมิด เพื่อคุ้มครองคู่สัญญาที่ได้รับ ความเสียหายในฐานะเป็นผู้บริโภค

ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 อันเป็นยุคที่สภาพทางเศรษฐกิจและทางสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปมาก กระแสความคิดในเรื่องปัจเจกชนนิยมเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง ซึ่งถือเป็นรากฐานสำคัญทางการเมืองการปกครองในสมัยนั้น อันส่งผลกระทบต่อแนวความคิดของศาลในการวินิจฉัยคดีให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีวิวัฒนาการเรื่อยมานับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 17 จนกระทั่งในปี พ.ศ.2372 แนวความคิดของศาลในประเทศอังกฤษเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเกิดขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง โดยศาลถือว่าเป็นหน้าที่ของศาลต้องทำหน้าที่ปกป้องรักษาสิทธิของผู้บริโภค แต่กลับไม่ได้รับการยอมรับเท่าที่ควร จึงเกิดแนวความคิดที่จะบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการเฉพาะ

จนกระทั่งในปี พ.ศ.2436 ประเทศอังกฤษได้มีการเสนอร่างกฎหมายในรูปแบบของกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เป็นประมวลกฎหมายด้วย และได้มีการยกร่างกฎหมายที่กล่าวถึงการคุ้มครองผู้บริโภคไว้โดยตรงฉบับหนึ่ง และตราเป็นกฎหมายชื่อว่า The Sale of Goods Act 1893 กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักการในการคุ้มครองผู้บริโภคว่าการขายสินค้า ซึ่งผู้ขายได้โฆษณาสินค้าหรือบริการของตนไว้เป็นอย่างดีแล้ว ผู้ขายจะมีความผูกพันและต้องรับผิดชอบในคุณสมบัติของสินค้าหรือบริการตามที่ตนได้ให้คำรับรองนั้น ทำให้หลักในเรื่องของผู้ซื้อต้องระวัง (Caveat Emptor) ต้องเปลี่ยนแปลงไปกลายเป็นผู้ขายต้องเป็นฝ่ายใช้ความระมัดระวัง (Caveat Venditor) นอกจากนี้ยังวางหลักในเรื่องความรับผิดตามสัญญาและความรับผิดของผู้ประกอบกิจการให้ต้องรับผิดแม้ว่าจะมิได้เป็นผู้ทำสัญญาซื้อขายกับผู้บริโภคโดยตรงอันเป็นพื้นฐานสำคัญที่เปลี่ยนแปลงหลักในการฟ้องคดีของผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้าหรือบริการที่ไม่ปลอดภัยจากผู้ผลิตหรือผู้ประกอบกิจการ

ในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ภายใต้อิทธิพลแนวคิดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ผู้บริโภคต้องอาศัยหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดในทฤษฎีความผิด (Theory of Fault) และหลักความรับผิด

ของคู่สัญญา (Privity of Contract) กล่าวคือ ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้าหรือบริการที่ไม่ปลอดภัยจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อทำให้ตนได้รับความเสียหายและผู้บริโภคจะต้องมีนิติสัมพันธ์กับผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการตามหลักสัญญาจึงจะฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายได้ หลักการนี้ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายในการพิจารณาคดีของศาลในระบบ Common Law ทั้งในประเทศอังกฤษและอเมริกาในช่วงเวลานั้น

นอกจากนี้ศาลในระบบ Common Law ยังได้มีการพัฒนาหลักกฎหมายให้คุ้มครองถึงผู้บริโภคคนล่าสุด (Ultimate Consumer) ซึ่งเป็นผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้าในความเป็นจริง โดยมีทัศนคติที่ว่าผู้ผลิตหรือแม้แต่ผู้ค้าปลีกมีหน้าที่รับผิดชอบต่อผู้บริโภคคนล่าสุด เพราะผู้ผลิตเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์โดยตรงเมื่อผลิตภัณฑ์นั้นตกไปอยู่ในมือของผู้ซื้อ และเกิดอันตรายขึ้นการไม่มีนิติสัมพันธ์กับผู้ซื้อไม่ใช่เหตุผลที่จะแก้ตัวให้ผู้ผลิตหลุดพ้นจากการละเมิดกับผู้ซื้อคนล่าสุดซึ่งได้รับอันตรายที่เป็นผลจากพฤติกรรมของผู้ผลิต<sup>15</sup>

จากวิวัฒนาการในการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบ Common Law ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นการเริ่มต้นตั้งแต่การสร้างหลักกฎหมายจากคำพิพากษาของศาลโดยอาศัยหลักในกฎหมายทั่วไปจนมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค โดยตรงที่มีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษร ดังเช่น The Sale of Goods Act 1893, The Unfair Contract Terms Act 1973 ของอังกฤษ หรือ The Uniform Consumer Sales Practices Act of 1971 ที่ใช้บังคับในหลายมลรัฐของอเมริกา เป็นต้น

## 2. วิวัฒนาการในการประกอบธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยในประเทศไทย และวิวัฒนาการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย

การประกอบธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยในประเทศไทยนั้น ก็มีวิวัฒนาการมาจากการเดินทางของมนุษย์เช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ นับตั้งแต่สมัยสุโขทัยมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (รัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 3) สภาพทั่วไปประชาชนในสมัยนั้นยังรวมตัวกันอยู่ในสังคมขนาดเล็กมีการผลิตเพียงเพื่อบริโภคกันในครัวเรือนหรือชุมชนของตนเป็นหลัก การติดต่อค้าขายในระหว่างเมืองต่อเมืองหรือกับต่างประเทศยังไม่มีมากนัก ราษฎรยังไม่มีความสะดวกแล่นในเรื่องที่ดินทำกินหรือใช้เป็นที่พักอาศัยเนื่องจากการจับจองหรือถือครองที่ดินในสมัยนั้น ยังไม่มีความเข้มงวดมากนัก ผู้ที่ต้องการ

<sup>15</sup> ธีรจักร บัณฑิตสิงห์ ณ อยุธยา, “ความรับผิดชอบของผู้ประกอบการผลิต”, วารสารอัยการ 4, 39 (มีนาคม 2524): 11.

จับจองที่ดินทำมาหากินก็ยังคงทำได้โดยง่าย หลังจากที่ถูกบุกเบิกทำตามขั้นตอนครบถ้วนเขาก็มีสิทธิเหนือพื้นดิน การเข้าไปบุกเบิกจับจองนั้นต้องมีการแจ้งให้เจ้าหน้าที่รวมทั้งนายอากรทราบ แต่ในสมัยรัตนโกสินทร์การออกโฉนดให้ดูจะมีความเข้มงวดขึ้น กล่าวคือ ผู้ทำนาใหม่นั้นเจ้าหน้าที่ยังไม่ออกโฉนดให้ในทันทีแต่จะออกเป็นโฉนดตราจองให้ก่อนที่ดินที่มีเพียงตราจองนี้ถ้าไม่มีการทำกินภายใน 3 ปี กรรมสิทธิ์ในการถือครองก็กลับเป็นของหลวง<sup>16</sup>

สำหรับในเรื่องที่พักอาศัยชั่วคราวในระหว่างการเดินทาง หนังสือนิราศเมืองแกลง ซึ่งเป็นนิราศเรื่องแรกของสุนทรภู่ที่ประพันธ์ขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 1 เมื่อออกไปหาบิดาซึ่งบวชอยู่ที่บ้านกร่ำ อำเภอเมืองแกลง จังหวัดระยอง โดยได้กล่าวถึงที่พักอาศัยชั่วคราวในระหว่างการเดินทางไว้หลายตอน ก็จะพบว่าที่พักอาศัยชั่วคราวในสมัยนั้น หากเป็นชาวบ้านทั่วไปมักจะเป็นศาลาที่สร้างขึ้นในระหว่างทางสำหรับใช้เป็นที่พักแรม หรือพักอาศัยบ้านเพื่อน และบ้านญาติเป็นหลัก แต่หากเป็นที่พักของแขกเมืองหรือคนสำคัญในอาชีพต่างๆ เช่น นักการทูต จึงได้พักในพระราชวังของพระเจ้าแผ่นดิน บ้านเสนาบดีหรือบ้านของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ โดยยังไม่มีการสร้างสถานที่รับรองเพื่อพักอาศัยเป็นการเฉพาะ

จนกระทั่งมาถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยรัชกาลที่ 2 ได้ทรงพระราชทานบ้านองเชียงสือเดิม ริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นสถานกงสุลของโปรตุเกส ซึ่งเป็นสถานกงสุลแห่งแรกของฝรั่งที่เข้ามาประเทศไทยในสมัยนั้น<sup>17</sup>

จากความเป็นมาดังกล่าวจึงทำให้เห็นได้ว่า ที่พักอาศัยชั่วคราวของผู้คนเดินทางไม่ว่าจะเป็นทูตจากประเทศต่างๆ พ่อค้าประชาชน นับตั้งแต่สมัยสุโขทัยมาจนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยรัชกาลที่ 2 การให้ที่พักอาศัยแก่คนเดินทางนั้นยังไม่มีการเรียกค่าตอบแทนจึงยังไม่พบการทำธุรกิจในช่วงนี้แต่อย่างใด การให้ที่พักนั้นเกิดจากความสัมพันธ์มิตรไมตรีจิตต่อกันระหว่างเพื่อนญาติพี่น้อง หรือความสัมพันธ์ในทางการค้า ทางการเมืองเป็นหลัก จนมาถึงในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 3 ชาวตะวันตกได้เริ่มเดินทางเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้นไม่ว่าจะเข้ามาเพื่อเหตุผลทางการเมือง การค้าขาย หรือการเผยแพร่ศาสนา โดยเฉพาะในช่วงนั้นการเข้ามาในประเทศไทยของพวกมิชชันนารีชาวอเมริกา ที่เข้ามาเพื่อเผยแพร่ศาสนาคริสต์ทั้งโรมันคาทอลิกและโปรเตสแตนต์ จึงทำให้เราพบจุดเริ่มต้นของการให้ที่พักอาศัยแก่บุคคลดังกล่าวโดยมีการเรียกเก็บค่าเช่าจากผู้ที่พักอาศัย ปรากฏจากบันทึกของหมอแดเนียล บิล บรัดเล (D.B. Bradley) ซึ่งเป็นหนึ่งของพวกมิชชันนารีที่เข้ามาในช่วงนั้นที่บันทึกว่า “เจ้าพระยาพระคลัง (ดิศ บุนนาค) ได้กรุณา

<sup>16</sup> อสัมภินพวงศ์ ฉัตราคม, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), น. 37.

<sup>17</sup> ปรีชา แดงโรจน์, อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 1, น. 36.

ปลูกบ้านสองหลังแบบยุโรปให้คณะเราเช่าอยู่ และท่านยังอนุญาตให้เราปลูกเพิ่มเติมเองได้ในที่ของท่านคณะยินดีชำระค่าเช่าที่และบ้านให้แก่ท่านเป็นรายเดือนๆ ละ 65"<sup>18</sup>นอกจากนั้นในบันทึกดังกล่าวยังทำให้เห็นว่าบรรดาเจ้าของที่ดินในสมัยนั้น โดยเฉพาะบรรดาขุนนางชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมีที่ดินอยู่เป็นจำนวนมากและตั้งอยู่ในทำเลที่ดีเป็นส่วนใหญ่เริ่มมีการหาประโยชน์จากที่ดิน โดยการสร้างบ้านให้ผู้ที่เข้ามาในช่วงนั้นพักอาศัยแล้วเก็บค่าเช่าอันเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการประกอบธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยที่มีวิวัฒนาการมาจนถึงปัจจุบัน

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าวิวัฒนาการในการประกอบธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยของประเทศไทยก็มีที่มาจาก การเดินทางของมนุษย์เช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ โดยมีการเก็บค่าเช่าอันเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการประกอบธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยที่มีวิวัฒนาการต่อมาจนถึงปัจจุบัน

ในส่วนของวิวัฒนาการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยนั้นเกิดขึ้นมาพร้อมกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ก่อนที่ประเทศไทยจะทำสนธิสัญญาการค้าเสรีกับต่างชาติ หรือที่เรียกว่าสนธิสัญญาบาวริง พ.ศ.2398 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 4 สภาพเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมในขณะนั้นเป็นสังคมขนาดเล็ก การติดต่อค้าขายสินค้า หรือบริการกระทำกันเพียงชุมชน การผลิตสินค้าจะทำด้วยตัวเองหรือภายในครอบครัววิธีการผลิตไม่สลับซับซ้อนมากนัก ส่วนมากจะผลิตเพื่อบริโภคกันภายในครัวเรือนเป็นส่วนใหญ่ เมื่อสินค้าที่เหลือจากการบริโภคก็จะนำไปแลกเปลี่ยนกับสินค้าของผู้อื่น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภคเป็นไปอย่างใกล้ชิด แต่เมื่อมีการทำสนธิสัญญาดังกล่าว สภาพเศรษฐกิจ และสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก มีการค้าขายกับ ต่างประเทศก่อให้เกิดการแข่งขันกันทางการค้า กระบวนการผลิตสินค้าหรือบริการมีการนำเครื่องจักรและเทคโนโลยีต่างๆ เข้ามาในกระบวนการผลิต เพื่อให้ผลิตได้ครั้งละมากๆ และสามารถรักษาคุณภาพของสินค้าไว้ได้เป็นเวลานาน ภายใต้ระบบการค้าเสรีนี้ก่อให้เกิดการแข่งขันกันในการประกอบธุรกิจ เกิดการรวมกลุ่มกันในการประกอบธุรกิจ เพื่อประสงค์ที่จะแสวงหากำไรเป็นหลักมีการนำกลยุทธ์ต่างๆ มาใช้ในการจำหน่ายสินค้าหรือให้บริการ เป็นผลทำให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้บริโภคได้รับความเสียหายจากการบริโภคอาหาร และได้รับบริการที่ไม่ปลอดภัยมีการหลอกลวงจำหน่ายสินค้าให้แก่ประชาชนโดยที่หน่วยงานรัฐไม่เคยให้ความสำคัญกับผู้บริโภคมาก่อน

เมื่อปัญหาที่ผู้บริโภคได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้าหรือบริการมีเพิ่มมากขึ้นประกอบกับกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมา มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อรักษาความสงบสุขในบ้านเมืองเป็นหลัก ประเทศไทยจึงเริ่มได้ให้ความสำคัญในการคุ้มครองผู้บริโภคในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

<sup>18</sup> เฟิงอ๋าง, น. 37.

รัชกาลที่ 5 ดังจะเห็นได้จากกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127 มาตรา 310 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดขายโดยหลอกลวงด้วยประการใดๆ ให้ผู้ซื้อหลงเชื่อในแหล่งกำเนิด สภาพคุณภาพหรือปริมาณแห่งของนั้น อันเป็นเท็จมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ต่อมาเมื่อได้มีการประกาศให้ใช้กฎหมายอาญา แทนกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127 ก็ได้มีการนำบทบัญญัติดังกล่าวมาบัญญัติใน มาตรา 271 และยังเพิ่มเติมบทลงโทษแก่ผู้ที่ปลอมปนอาหาร ยา เครื่องอุปโภค บริโภคอื่นใด เพื่อให้บุคคลอื่นเสพหรือใช้และการปลอมปนน่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่สุขภาพ หรือจำหน่าย หรือเสนอขายสิ่งเช่นว่านั้นเพื่อให้บุคคลเสพหรือใช้ไว้ในมาตรา 236 เพื่อให้ความคุ้มครองผู้บริโภคอีกด้วย โดยบทบัญญัติดังกล่าวยังคงให้อยู่ในปัจจุบัน

การคุ้มครองผู้บริโภคมีลักษณะเป็นความผิดอาญาทั่วไปซึ่งผู้กระทำจะต้องกระทำโดยเจตนาเท่านั้นจึงจะเป็นความผิด ยังไม่ครอบคลุมถึงสิทธิของผู้บริโภคในด้านอื่นจนมาถึงในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 เริ่มมีการคำนึงถึงสิทธิของผู้บริโภคในด้านอื่นมากขึ้น โดยการให้ความสำคัญกับการบริโภคอาหารที่ไม่มีคุณค่าแก่ร่างกายได้แก่ มีการใช้หางน้ำนมซึ่งมีความเห็นของผู้เชี่ยวชาญแล้วว่าไม่มีคุณค่าทางอาหารเพียงพอแก่ร่างกายและมีโรคภัยต่างๆ มาใช้เลี้ยงทารก จึงมีการออกกฎหมายมาคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องนี้โดยเฉพาะได้แก่ พระราชบัญญัติหางน้ำนม พ.ศ.2470<sup>19</sup>

เมื่อเศรษฐกิจของประเทศมีการพัฒนามากขึ้นปัญหาที่เกิดขึ้นแก่ผู้บริโภคก็ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นไปด้วย วิวัฒนาการทางกฎหมายที่เกิดขึ้นมาเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคมีการพัฒนาเพิ่มขึ้นเรื่อยมาเพื่อควบคุมการผลิต การจำหน่ายสินค้า และการให้บริการ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข เช่น พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหาร พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติวัตถุพิษ พ.ศ.2510 พระราชบัญญัติยา พ.ศ.2510 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2507 สำหรับมาตรการทางกฎหมายที่ออกมาเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นผู้ใช้บริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือวิชาชีพ ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ.2479 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2478 พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2507 เป็นต้น ลักษณะการออกกฎหมายดังกล่าวรัฐเริ่มใช้อำนาจทางปกครองเข้าไปควบคุมกำหนดกรอบการประกอบธุรกิจที่มีผลกระทบต่อประชาชนส่วนมากที่เป็นผู้บริโภค แต่ยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายให้ผู้ประกอบธุรกิจ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้บริโภคโดยตรงนอกจากบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด

เมื่อมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคยังไม่ครอบคลุมถึงสิทธิของผู้บริโภคในทุกด้านประกอบกับยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการเฉพาะบรรดาผู้ที่

<sup>19</sup> สุขุม ศุภนิติย์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 9, น. 24.

เกี่ยวข้องหลายฝ่ายได้เห็นความสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะสภาสตรีแห่งประเทศไทยซึ่งได้เข้าเป็นสมาชิกของสหพันธ์องค์การผู้บริโภคระหว่างประเทศ (The International Organization of Consumers Unions IOCU) มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงเฮกประเทศเนเธอร์แลนด์ใน พ.ศ.2517 ได้เรียกร้องให้มีการจัดตั้งสมาคมผู้บริโภคขึ้นอย่างเช่นประเทศอื่นๆ

จนกระทั่งในปี พ.ศ.2519 รัฐบาลสมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีได้จัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคอย่างเป็นทางการเรียกว่า คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค แต่คณะกรรมการดังกล่าวได้สลายตัวไปพร้อมกับรัฐบาลในยุคนั้น ตามวิถีทางการเมืองจนกระทั่งถึงสมัยรัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ.2520 ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญ และความจำเป็นของการคุ้มครองผู้บริโภคจึงได้มีการตั้ง คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นมาอีกครั้ง โดยอาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรีและศึกษาหา มาตรการถาวรในการคุ้มครองผู้บริโภคทั้งทางสาระบัญญัติและการจัดตั้งองค์กรของรัฐเพื่อให้ความ คุ้มครองผู้บริโภค จึงได้มีการร่างกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคและรัฐบาลได้นำเสนอต่อ รัฐสภาผ่านการพิจารณาจนกระทั่งตราขึ้นเป็นกฎหมาย เมื่อวันที่ 30 เมษายน พ.ศ.2522 เรียกว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 โดยให้มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 5 พฤษภาคม 2522 เป็นต้น มา<sup>20</sup> และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541

---

<sup>20</sup>สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, สคบ. กัับการคุ้มครองผู้บริโภค (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ประชุมทอง, 2546), น. 1.