



วารสารนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
THAMMASAT LAW JOURNAL

ชื่อเรื่อง: การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคตามสัญญาผู้บริโภค: กรณีศึกษาปัญหา “คดีผู้บริโภคเทียม”

ชื่อผู้แต่ง: นนทวัชร นวตระกูลพิสุทธิ์

การอ้างอิงที่แนะนำ: นนทวัชร นวตระกูลพิสุทธิ์, ‘การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคตามสัญญาผู้บริโภค: กรณีศึกษาปัญหา “คดีผู้บริโภคเทียม”’ (2564) 4 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 476.

ผู้สนับสนุนหลัก

**SATYAPON
& PARTNERS**
THAILAND Intellectual Property Law Firm

Tax and Legal Counsellors

Seri Manop & Doyle

**Baker
McKenzie.**



SAIJO DENKI

ร่วมกับ



บริษัท ชัยใจ เด็นกิ อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด สมาคมนิติศาสตร์ มธ.



ผู้สนับสนุนร่วม



โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง

เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 โทร. 02 613 2169 อีเมล tu.lawjournal@tu.ac.th

การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคตามสัญญาผู้บริโภค: กรณีศึกษาปัญหา “คดีผู้บริโภคเทียม”

Protection of Consumers’ Rights in Consumer Contracts: A Case Study of “Spurious Consumer Cases”*

นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์

ศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Nontawat Nawatrakulpisut

Professor, Faculty of Law, Thammasat University

วันที่รับบทความ 31 สิงหาคม 2564; วันที่แก้ไขบทความ 23 ตุลาคม 2564; วันที่ตอบรับบทความ 25 ตุลาคม 2564

บทคัดย่อ

ประเทศไทยได้กำหนดกลไกและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในด้านต่าง ๆ ของผู้บริโภคอย่างต่อเนื่องและพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากการประกาศใช้บังคับกฎหมายใหม่ ๆ ที่มีเจตนารมณ์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคฉบับต่าง ๆ ที่ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ครั้งล่าสุดเมื่อเดือนพฤษภาคม 2562 อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติกลับพบว่าการโต้แย้งสิทธิระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจยังปรากฏให้เห็นอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปริมาณคดีผู้บริโภคที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลที่มีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ แต่กระนั้นก็ตาม หากพิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้ว จะเห็นได้ว่าคดีผู้บริโภคในหลาย ๆ คดี นำมาซึ่ง “คำถาม” หรือ “ข้อสงสัย” ว่าคดีนั้น ๆ มีลักษณะเป็นคดีผู้บริโภคโดยแท้จริงหรือไม่ หรือเป็น

* บทความนี้เรียบเรียงจากงานวิจัย เรื่อง การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคตามสัญญาผู้บริโภค (consumer contracts): กรณีศึกษาปัญหา “คดีผู้บริโภคเทียม” ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากโครงการวิจัยทางวิชาการนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2564.



“คดีผู้บริโภคเทียม” (“misconceived consumer cases”) และการนำกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคไปปรับใช้แก่คดีผู้บริโภคเทียมย่อมจะเป็นการไม่เหมาะสมและก่อให้เกิดผลกระทบในหลายมิติ สภาพปัญหาดังกล่าว “ส่วนหนึ่ง” น่าจะเกิดขึ้นจากการใช้การตีความกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคขององค์กรด้านกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณาวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์เกี่ยวกับปัญหาว่าคดีใดเป็นคดีผู้บริโภคหรือไม่ และ “อีกส่วนหนึ่ง” น่าจะเกิดขึ้นจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ยังขาดความชัดเจน ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้มีความเหมาะสมต่อไป

คำสำคัญ: คดีผู้บริโภค สัญญาผู้บริโภค การคุ้มครองผู้บริโภค

Abstract

In Thailand, mechanisms and measures for consumers' rights protection have consistently been put in place and developed towards enhanced efficiency, as reflected in the promulgation of new legislation aimed at consumer protection as well as legislation assiduously enacted for amending existing consumer protection laws. The most recent attempt can indeed be envisioned in the amendment made to the Consumer Protection Act, B.E. 2522 (1979) in May 2019. That having been said, there have been, in practice, frequent incidences of disputes between consumers and traders. In particular, a constantly rising number of consumer cases brought before the Court has been well witnessed. Despite such growth, meticulous consideration of a plethora of litigious consumer cases leads to a “question” or “doubt” as to whether those cases are, in their real nature, genuinely consumer cases or are, in reality, spurious consumer cases, in which case application of consumer protection legislation to cases erroneously found to be consumer cases simply results in inappropriateness and adverse impacts in various dimensions. Such predicament has, on the one hand, been engendered by the interpretation of the consumer protection law by organs concerned in the administration of justice, in particular, the interpretation embodied in decisions of the President of the Court of Appeal on the question as to whether cases referred to for determination are consumer cases. On the other hand, this problematical difficulty is caused by lack of conceptual clarity in statutory provisions themselves, which indeed entail appropriate amendment.

Keywords: consumer cases, consumer contracts, consumer protection

การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นเรื่องที่มีได้มีขอบเขตจำกัดอยู่แต่เพียงภายในประเทศหนึ่งประเทศใดเท่านั้น หากแต่มีมิติที่กว้างขวางในระดับนานาชาติเลยทีเดียว เนื่องจากประชากรของทุก ๆ ประเทศในโลกย่อมมีฐานะเป็นผู้บริโภคด้วยกันทั้งสิ้น การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคจึงเป็นเรื่องหนึ่งที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกให้ความสำคัญมาโดยตลอด องค์การสหประชาชาติ (United Nations) จึงได้กำหนดแนวปฏิบัติขององค์การสหประชาชาติเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค (United Nations Guidelines for Consumer Protection)¹ ขึ้น เพื่อใช้บังคับแก่กลุ่มประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ เพื่อให้มีความคุ้มครองในด้านต่าง ๆ แก่ผู้บริโภคในการทำธุรกรรมระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภค (business-to-consumer transactions)

ในระดับภูมิภาคอาเซียน (ASEAN) ประชาคมอาเซียนก็ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มประชาคมอาเซียนด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ประชาคมอาเซียนจะได้กำหนดเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ในแผนการจัดตั้งและการพัฒนาประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community Blueprint หรือ AEC Blueprint)² ประชาคมอาเซียนยังได้จัดทำคู่มือกฎหมายและกฎระเบียบเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในอาเซียน (Handbook on ASEAN Consumer Protection Laws and Regulations)³ อีกด้วย เพื่อกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในด้านต่าง ๆ ของผู้บริโภคในประชาคมอาเซียน

ประเทศไทยซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกของประชาคมอาเซียนก็ได้กำหนดนโยบายของรัฐเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคไว้เช่นกัน กลไกและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในด้านต่าง ๆ ของผู้บริโภคได้รับการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งจากการประกาศใช้กฎหมายใหม่ ๆ ตลอดจนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคฉบับต่าง ๆ ที่ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ครั้งล่าสุดเมื่อเดือนพฤษภาคม 2562⁴ ที่ผ่านมานี้ ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม “อย่างมีนัยสำคัญ” เลยทีเดียว⁵

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติกลับพบว่าการโต้แย้งสิทธิระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบการก็ยังปรากฏให้เห็นอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปริมาณคดีผู้บริโภคที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลมีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ⁶ แต่กระนั้นก็ตาม หากพิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้ว คดีผู้บริโภคหลาย ๆ คดีนำมา

¹ UNCTAD, ‘United Nations Guidelines for Consumer Protection (2016)’ (UNCTAD) <https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditccplpmisc2016d1_en.pdf> accessed 1 July 2021.

² Asian Data Science Explorers, ‘ASEAN Economic Community Blueprint 2025’ (Asian Data Science Explorers) <<https://aseandse.org/asean-economic-community-blueprint-2025/>> accessed 1 July 2021.

³ Association of Southeast Asian Nations, ‘Handbook on ASEAN Consumer Protection Laws and Regulations’ (Association of Southeast Asian Nations) <<https://asean.org/wp-content/uploads/2018/05/Handbook-on-ASEAN-Consumer-Protection-Laws-and-Regulation.pdf>> accessed 1 July 2021.

⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562; ดูประกอบ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่..) พ.ศ. เรื่องเสร็จที่ 1520/2561.

⁵ ดู นนทวัชร นวตระกูลพิสุทธิ, ‘การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค: ก้าวที่สำคัญของการพัฒนาเพื่อการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น’ (2563) 2 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 49, 1-33.

⁶ ดู สำนักแผนงานและงบประมาณ สำนักงานศาลยุติธรรม, ‘รายงานสถิติคดีศาลยุติธรรมทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2561’ (สำนักแผนงานและงบประมาณ) <<https://oppb.coj.go.th/th/file/get/file/201909029a4098509a>



ซึ่ง “ข้อสงสัย” ว่าเป็นคดีผู้บริโภคที่แท้จริงหรือเป็น “คดีผู้บริโภคเทียม” และการนำกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคไปปรับใช้แก่คดีผู้บริโภคเทียมย่อมจะเป็นการไม่เหมาะสมและก่อให้เกิดผลกระทบในหลายมิติ สภาพปัญหาดังกล่าว “ส่วนหนึ่ง” น่าจะเกิดขึ้นจากการใช้การตีความกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคขององค์กรด้านกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณาวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์เกี่ยวกับปัญหาว่าคดีใดเป็นคดีผู้บริโภคหรือไม่ และ “อีกส่วนหนึ่ง” น่าจะเกิดขึ้นจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ยังขาดความชัดเจน

บทความนี้จึงมุ่งที่จะวิเคราะห์ให้เห็นถึงปัญหาเกี่ยวกับ “คดีผู้บริโภคเทียม” ที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายไทยในปัจจุบันและสาเหตุของปัญหาดังกล่าว โดยพิจารณาประกอบกับกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศและนโยบายของภูมิภาคต่าง ๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค รวมถึงกฎหมายของต่างประเทศบางประเทศและนำเสนอข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวดังต่อไปนี้ บทความนี้แบ่งหัวข้อในการศึกษาออกเป็นสามส่วนใหญ่ ๆ ได้แก่ 1. นโยบายและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคขององค์การระหว่างประเทศและภูมิภาคต่าง ๆ: ลักษณะและการใช้บังคับ 2. กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย: ลักษณะและการใช้บังคับ และ 3. ปัญหาเกี่ยวกับคดีผู้บริโภคเทียม: สาเหตุ ผลกระทบ และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการแก้ไขปัญหา

1. นโยบายและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคขององค์การระหว่างประเทศและภูมิภาคต่าง ๆ : ลักษณะและการใช้บังคับ

ในส่วนนี้ จะได้ศึกษาลักษณะและการใช้บังคับนโยบายและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคขององค์การระหว่างประเทศและภูมิภาคต่าง ๆ ตามลำดับ ได้แก่ 1.1 แนวปฏิบัติขององค์การสหประชาชาติเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค (United Nations Guidelines for Consumer Protection) 1.2 นโยบายและกฎเกณฑ์ของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค และ 1.3 นโยบายของประชาคมอาเซียนเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

1.1 แนวปฏิบัติขององค์การสหประชาชาติเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค (United Nations Guidelines for Consumer Protection)

(1) ลักษณะของแนวปฏิบัติขององค์การสหประชาชาติเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

เมื่อได้พิจารณาแนวปฏิบัติขององค์การสหประชาชาติเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคจะพบว่า แนวปฏิบัติฯ ดังกล่าวมีลักษณะสำคัญสองประการ ได้แก่

(1.1) ลักษณะเชิงนโยบายของรัฐหรือนโยบายสาธารณะ

นอกจากผู้บริโภคมักจะประสบกับ “ความไม่เท่าเทียม” (“imbalances”) กับผู้ประกอบการทั้งในทางเศรษฐกิจ ระดับการศึกษา และอำนาจต่อรอง⁷ ในขณะเดียวกัน องค์การสหประชาชาติยังเห็นว่าผู้บริโภคควรที่จะมีสิทธิที่จะเข้าถึงสินค้าที่ไม่เป็นอันตราย (non-hazardous products) ตลอดจนสิทธิที่จะได้รับการส่งเสริมให้ได้รับการคุ้มครองในระบบเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นธรรมและอย่างยั่งยืนด้วย องค์การสหประชาชาติจึงได้กำหนดแนวปฏิบัติเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค (United Nations Guidelines for Consumer Protection (UNGCP))⁸ ขึ้นเพื่อส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกได้ตระหนักถึงการคุ้มครองผู้บริโภคและพัฒนามาตรการต่าง ๆ เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค

แนวปฏิบัติขององค์การสหประชาชาติ กำหนดหลักการพื้นฐานในสามเรื่องสำคัญ ได้แก่ กฎหมายหรือกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีประสิทธิภาพ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายหรือกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค และระบบการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้บริโภคที่มีประสิทธิภาพ หลักการพื้นฐานสำคัญสามเรื่องนี้ประกอบกันเป็น “เสาหลัก” ของนโยบายการคุ้มครองผู้บริโภคที่ประเทศสมาชิกจะต้องนำไปปฏิบัติให้เกิดขึ้นจริงในประเทศของตน โดยการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค และการตรากฎเกณฑ์อย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อใช้เป็นฐานในการคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความเกี่ยวพันระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภคตามหลักการปฏิบัติที่ดีในการประกอบธุรกิจ (Good business practices) และหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามความเหมาะสมและจำเป็นเพื่อให้มีการปฏิบัติตามแนวปฏิบัติดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม

(1.2) ลักษณะทางเนื้อหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

แนวปฏิบัติขององค์การสหประชาชาติเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคกำหนดเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคอันเป็นความเกี่ยวพันระหว่างบุคคลสามฝ่าย ได้แก่ ผู้บริโภค ผู้ประกอบธุรกิจ และองค์กรของรัฐ ดังนั้น ขอบเขตของการคุ้มครองผู้บริโภคตามแนวปฏิบัติฯ นี้จึงประกอบด้วยเรื่องสำคัญ 3 เรื่องใหญ่ ๆ ได้แก่

ก) ขอบเขตของสิทธิของผู้บริโภคที่ได้รับความคุ้มครอง

แนวปฏิบัติฯ นี้ได้กำหนด “ความจำเป็นอันชอบธรรม” (legitimate needs) ผู้บริโภคควรมีสิทธิได้รับความคุ้มครองประกอบด้วยสิทธิในประการต่าง ๆ⁹ เช่น ได้แก่ สิทธิเกี่ยวกับสินค้า บริการ และประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ เพื่อช่วยให้สามารถตัดสินใจได้อย่างรอบคอบ (informed choices) สิทธิในการได้รับการระงับ

⁷ UNCTAD, ‘United Nations Guidelines for Consumer Protection (2016)’ (n 1) 6.

⁸ ibid 3. แนวปฏิบัติขององค์การสหประชาชาติเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคได้ถูกกำหนดขึ้นเป็นครั้งแรกโดยที่ประชุมใหญ่ เมื่อวันที่ 16 เมษายน 1985 (Res 39/248) และต่อมาได้ถูกขยายกรอบออกไปให้กว้างขวางขึ้นโดยสภาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การสหประชาชาติ (Res 1999/7) เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 1999 และในท้ายที่สุดได้รับการทบทวนและได้รับการลงมติโดยที่ประชุมใหญ่ (Res 70/186) เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2015.

⁹ ibid 7.



ข้อพิพาทและการเยียวยาความเสียหาย และสิทธิในความเป็นส่วนตัวของผู้บริโภค (consumer privacy) นอกจากนี้ แนวปฏิบัติฯ ดังกล่าวยังกำหนดให้ประเทศต่าง ๆ กำหนดมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคกลุ่มเปราะบางหรือด้อยโอกาส (vulnerable and disadvantaged consumers)¹⁰ อีกด้วย

ข) มาตรการคุ้มครองผู้บริโภคโดยองค์กรของรัฐ

เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ประเทศสมาชิกจึงควรกำหนดกลไกและมาตรการต่าง ๆ เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคโดยหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นโดยการตรากฎหมายหรือกฎระเบียบใด ๆ มาตรการเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่สำคัญแบ่งออกได้เป็นด้านต่าง ๆ เช่น ด้านความปลอดภัยของสินค้าและบริการ¹¹ ด้านประโยชน์ทางเศรษฐกิจของผู้บริโภค¹² ด้านการระงับข้อพิพาทและการเยียวยาความเสียหาย¹³

ค) หลักปฏิบัติในการประกอบธุรกิจที่ดี (Principles of good business practices)

แนวปฏิบัติฯ นี้ได้กำหนด “หลักปฏิบัติในการประกอบธุรกิจที่ดี”¹⁴ ที่ผู้ประกอบการธุรกิจพึงต้องถือปฏิบัติต่อผู้บริโภค ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการค้าขายโดยทั่วไป (offline commercial activities) และการประกอบกิจการค้าขายผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (online commercial activities) หลักปฏิบัติในการประกอบธุรกิจที่ดีครอบคลุมหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ที่ผู้ประกอบการธุรกิจพึงปฏิบัติต่อผู้บริโภค เช่น การปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน การเปิดเผยและความโปร่งใส การคุ้มครองความเป็นส่วนตัวของผู้บริโภค และการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนและข้อพิพาทของผู้บริโภค

(2) การใช้บังคับแนวปฏิบัติขององค์การสหประชาชาติเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

องค์การสหประชาชาติกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าแนวปฏิบัติเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคใช้บังคับแก่ “ธุรกรรมระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภค” (business-to-consumer transactions)¹⁵ เป็นสำคัญ รวมถึงการจัดหาสินค้าหรือบริการโดยรัฐวิสาหกิจ (State-owned enterprises) ให้แก่ผู้บริโภคอีกด้วย

¹⁰ UNCTAD, ‘The protection of vulnerable and disadvantaged consumers’ (UNCTAD) <https://unctad.org/system/files/non-official-document/cicplp2nd_c_bmjv_vul_en.pdf> accessed 8 July 2021; Consumer Affairs Victoria, ‘Discussion paper What do we mean by “vulnerable” and “disadvantaged” consumers?’ (Consumer Affairs Victoria) <<https://www.consumer.vic.gov.au/library/publications/resources-and-education/research/what-do-we-mean-by-vulnerable-and-disadvantaged-consumers-discussion-paper-2004.pdf>> accessed 8 July 2021.

¹¹ ibid 11.

¹² ibid 12.

¹³ ibid 15.

¹⁴ ibid 9.

¹⁵ ibid 6.

นอกจากนี้ แนวปฏิบัติ ดังกล่าวยังได้กำหนดนิยามคำว่า “ผู้บริโภค”¹⁶ ไว้อีกด้วย กล่าวคือ บุคคลธรรมดาที่กระทำการ (ธุรกรรมกับผู้ประกอบธุรกิจ) เพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตัว ของครอบครัวหรือครัวเรือนเป็นหลัก โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติของบุคคลนั้น อย่างไรก็ตาม องค์การสหประชาชาติก็ยอมรับว่าประเทศสมาชิกอาจกำหนดนิยามของถ้อยคำดังกล่าวให้แตกต่างกันไป เพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นเฉพาะของตนได้

1.2 นโยบายและกฎเกณฑ์ของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค (European Union Consumer Policy)

(1) ลักษณะของนโยบายของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

เมื่อได้พิจารณาแนวปฏิบัติขององค์การสหประชาชาติเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคจะพบว่า แนวปฏิบัติ ดังกล่าวมีลักษณะสำคัญสองประการ ได้แก่

(1.1) ลักษณะเชิงนโยบายของรัฐหรือนโยบายสาธารณะ

นโยบายในปัจจุบันของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค (2020 - 2025)¹⁷ ครอบคลุมเนื้อหาสำคัญสองส่วน ได้แก่

- การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านต่าง ๆ ในยุคปัจจุบัน

นโยบายในปัจจุบันของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคมุ่งที่ การดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิในด้านต่าง ๆ ของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปลี่ยนผ่านไปสู่การบริโภคสีเขียวหรือการบริโภคที่ยั่งยืน (green transition) การเปลี่ยนแปลงไปสู่ ยุคดิจิทัล (digital transformation) การบังคับใช้กฎหมายและการเยียวยาความเสียหายที่มีประสิทธิภาพ การคุ้มครองผู้บริโภคกลุ่มเปราะบางซึ่งต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษ และการคุ้มครองผู้บริโภคต่อการประกอบธุรกิจที่ไม่เป็นธรรมของผู้ประกอบการนอกสหภาพยุโรปด้วยระบบการเฝ้าระวังตลาด (market surveillance) และการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในประเทศสมาชิก แห่งสหภาพยุโรป¹⁸

¹⁶ ibid 7.

For the purpose of these guidelines, the term “consumer” generally refers to a natural person, regardless of nationality, acting primarily for personal, family or household purposes, while recognizing that Member States may adopt differing definitions to address specific domestic needs.

¹⁷ European Parliament, ‘Consumer policy: principles and instruments, Fact Sheets on the European Union’ (European Parliament) <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/46/consumer-policy-principles-and-instruments>> accessed 8 July 2021.

¹⁸ ‘REGULATION (EU) 2017/2394 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 12 December 2017 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws and repealing Regulation (EC) No 2006/2004’ (Official Journal of the European Union) <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2394&from=EN>> accessed 12 July 2021.



- การติดตามตรวจสอบของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว นโยบายของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคยังมุ่งเน้นที่การติดตามสอดส่องดูแลการปฏิบัติตามนโยบายการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศสมาชิกอีกด้วย โดยการวัดผลเงื่อนไขเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค (consumer conditions scoreboard) ของประเทศสมาชิกผ่านการติดตามตรวจสอบการคุ้มครองผู้บริโภคในสามด้าน ได้แก่ ด้านความรู้และความไว้วางใจของผู้บริโภค ด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบและการใช้บังคับกฎหมาย และด้านการร้องเรียนและการระงับข้อพิพาท รวมถึงการตรวจสอบความก้าวหน้าของการบูรณาการกับตลาดค้าปลีกของสหภาพยุโรปในระดับ “ธุรกรรมเพื่อการบริโภคข้ามพรมแดน” (business-to-consumer cross-border transactions) และการพัฒนาพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (e-commerce)

(1.2) การปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคดังกล่าวข้างต้น สหภาพยุโรปจึงได้ประกาศใช้บังคับกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องต่าง ๆ ในแต่ละช่วงเวลา และประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปย่อมจะต้องตรากฎหมายภายในของตนเพื่อปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ต่าง ๆ นั้นด้วย

ก) กฎเกณฑ์ในระดับสหภาพยุโรป

เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการคุ้มครองผู้บริโภค มาตรการทางกฎหมายที่สหภาพยุโรปใช้เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคก็มุ่งเน้นไปที่การคุ้มครองผู้บริโภคในสามด้านดังกล่าวข้างต้นเช่นเดียวกัน คือ การคุ้มครองสุขภาพของผู้บริโภค การคุ้มครองความปลอดภัยของผู้บริโภคโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎเกณฑ์แห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยระบบความปลอดภัยของสินค้าทั่วไปและการเฝ้าระวังตลาด (General Product Safety System and Market Surveillance) และการคุ้มครองประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสิทธิทางกฎหมายของผู้บริโภค ตัวอย่างกฎเกณฑ์ของสหภาพยุโรปที่สำคัญ ๆ เช่น กฎเกณฑ์แห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (the E-Commerce Directive (2000/31/EC)) กฎเกณฑ์แห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยสิทธิของผู้บริโภค (the Consumer Rights Directive (2011/83/EU))¹⁹ และกฎเกณฑ์แห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม (the Unfair Terms Directive (93/13/EEC))²⁰

¹⁹ 'DIRECTIVE 2011/83/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 25 October 2011 on consumer rights, amending Council Directive 93/13/EEC and Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 85/577/EEC and Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council' (Official Journal of the European Union) <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF>> accessed 8 July 2021.

²⁰ 'Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993 on unfair terms in consumer contracts (JO L 95/29, 21 April 1993)' (Official Journal of the European Union) <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31993L0013>> accessed 8 July 2021; ดู พิณัย ผนคร, 'กฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม: แนววิเคราะห์ใหม่เชิงเปรียบเทียบ' (2543) 4 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 30, 546 - 588.

ข) กฎหมายในระดับประเทศสมาชิก

ประเทศสมาชิกแห่งสหภาพยุโรปย่อมมีหน้าที่จะต้องตรากฎหมายภายในของตนขึ้นใช้บังคับเพื่อปฏิบัติตามกฎเกณฑ์แห่งสหภาพยุโรปในเรื่องต่าง ๆ ในที่นี้จะยกตัวอย่างมาตรการทางกฎหมายของประเทศสมาชิกแห่งสหภาพยุโรปบางประเทศโดยสังเขป

- ประเทศสหราชอาณาจักร

เพื่อปฏิบัติตามกฎเกณฑ์แห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยสิทธิของผู้บริโภค ประเทศสหราชอาณาจักรได้ตรากฎหมายขึ้นสองฉบับ ได้แก่ The Consumer Contracts (Information, Cancellation and Additional Charges) Regulations 2013²¹ และ The Consumer Rights Act 2015²² (Chapter 15) กฎหมายฉบับแรกกำหนดบทบัญญัติในเรื่องต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคใน “สัญญาผู้บริโภค” โดยเฉพาะสัญญาที่สร้างขึ้นโดยอยู่ห่างกันโดยระยะทาง ในขณะที่กฎหมายฉบับที่สองกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในเรื่องสัญญาผู้บริโภคเพื่อสินค้า ดิจิทัลคอนเทนต์ และบริการ (Consumer contracts for goods, digital content and services) และเรื่องข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม

- ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในทำนองเดียวกับประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็ได้ตรากฎหมายเพื่ออนุวัติการตามกฎเกณฑ์แห่งสหภาพยุโรปดังกล่าวเช่นกัน ได้แก่ รัฐบัญญัติที่ 2014-344 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2014 ว่าด้วยการบริโภค²³ รัฐบัญญัตินี้ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายใหม่ ๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในระดับสูง โดยแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในประมวลกฎหมายว่าด้วยการบริโภค (Code de la consommation) เช่น การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Action de groupe) การปรับปรุงมาตรการเกี่ยวกับการให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภคก่อนการทำสัญญา (Informations précontractuelles) การส่งเสริมความยั่งยืนและความสามารถในการซ่อมแซมเพื่อให้ใช้งานต่อไปได้ของสินค้า (la durabilité et la réparabilité des produits)

(2) การใช้บังคับกฎเกณฑ์ของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค และกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศสมาชิก

กฎเกณฑ์ของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคฉบับต่าง ๆ ก็คือ กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศสมาชิกแห่งสหภาพยุโรปเพื่อปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของสหภาพยุโรปที่ดี ล้วนมุ่งใช้บังคับแก่สัญญาที่ผู้ประกอบการธุรกิจทำกับผู้บริโภคเป็นสำคัญ

²¹ ‘The Consumer Contracts (Information, Cancellation and Additional Charges) Regulations 2013’ (United Kingdom Legislation) <<https://www.legislation.gov.uk/uksi/2013/3134/contents/made>> accessed 8 July 2021.

²² ‘Consumer Rights Act 2015’ (United Kingdom Legislation) <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/15/pdfs/ukpga_20150015_en.pdf> accessed 8 July 2021.

²³ ‘Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation’ <<https://wipolex-res.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/fr/fr/fr525fr.pdf>> accessed 24 July 2021.



ก) กฎเกณฑ์ของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

กฎเกณฑ์แห่งสหภาพยุโรปสองฉบับที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการคุ้มครองผู้บริโภคในสหภาพยุโรปและกำหนดขอบเขตการใช้บังคับไว้โดยชัดแจ้ง ได้แก่ กฎเกณฑ์ว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม และกฎเกณฑ์ว่าด้วยสิทธิของผู้บริโภค

กฎเกณฑ์แห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม (the Unfair contract terms Directive) คุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมในสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภค ดังนั้น กฎเกณฑ์นี้จึงใช้บังคับแก่สัญญาผู้บริโภค (consumer contracts) เป็นสำคัญ ทั้งนี้ “ผู้บริโภค”²⁴ ตามกฎเกณฑ์ฉบับนี้ หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งทำสัญญา (ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎเกณฑ์นี้) เพื่อวัตถุประสงค์นอกเหนือจากการค้า ธุรกิจ หรือการประกอบอาชีพของบุคคลนั้น ในขณะที่ “ผู้ขายหรือผู้จำหน่าย”²⁵ หมายถึง บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลทำสัญญา (ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎเกณฑ์นี้) เพื่อวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการค้า ธุรกิจ หรือการประกอบอาชีพของบุคคลนั้น ไม่ว่านิติบุคคลนั้นจะเป็นบริษัทมหาชนจำกัดหรือบริษัทจำกัด

ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์แห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยสิทธิของผู้บริโภค (the Consumer Rights Directive) กฎเกณฑ์นี้คุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในเรื่องการขายสินค้าซึ่งอยู่ห่างโดยระยะทางหรือนอกสถานประกอบการของผู้ประกอบการ (consumer distance and off-premises contracts) และการขายสินค้าหรือให้บริการข้ามพรมแดนเป็นหลัก ดังนั้น กฎเกณฑ์แห่งสหภาพยุโรปนี้จึงใช้บังคับแก่สัญญาที่ทำขึ้นระหว่างผู้ประกอบการการค้าและผู้บริโภค²⁶ และใช้บังคับแก่สัญญาเพื่อการจำหน่ายน้ำประปา ก๊าซ กระแสไฟฟ้า หรือระบบทำความร้อนประจำพื้นที่ ซึ่งการจัดหาสิ่งเหล่านี้ได้จัดทำเป็นสัญญา²⁷ นอกจากนี้ กฎเกณฑ์แห่งสหภาพยุโรปนี้จึงได้กำหนดนิยามของถ้อยคำสำคัญ ๆ ไว้อีกด้วย กล่าวคือ “ผู้ประกอบการการค้า”²⁸ หมายถึง บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน ซึ่งกระทำการ (หรือกระทำผ่านบุคคลอีกคนหนึ่งในนามหรือแทนผู้ประกอบการค้านั้น) เพื่อวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการค้า ธุรกิจ หรือการประกอบอาชีพของบุคคลนั้น

²⁴ Article 2

For the purpose of this Directive:

(b) “consumer” means any natural person who, in contracts covered by this Directive, is acting for purposes which are outside his trade, business, or profession.

²⁵ Article 2

(b) “seller or supplier” means any natural or legal person who, in contracts covered by this Directive, is acting for purposes relating to his trade, business, or profession, whether publicly owned or privately owned.

²⁶ Directive 2011/83/EU on consumer rights, art 1 และ Recital Items (7) และ (9).

²⁷ Directive 2011/83/EU on consumer rights, art 3, sub. 1.

²⁸ Article 2 Definitions

(2) “trader” means any natural person or any legal person, irrespective of whether privately or publicly owned, who is acting, including through any other person acting in his name or on his behalf, for purposes relating to his trade, business, craft or profession in relation to contracts covered by this Directive.

เกี่ยวกับสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎเกณฑ์นี้ ในขณะที่ “ผู้บริโภค”²⁹ หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งทำสัญญา (ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎเกณฑ์นี้) เพื่อวัตถุประสงค์นอกเหนือจากการค้า ธุรกิจ หรือการประกอบอาชีพของบุคคลนั้น อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้บริโภคเข้าทำสัญญากับผู้ประกอบการค้า เพื่อวัตถุประสงค์ส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องกับการค้าหรือการประกอบอาชีพ และเพื่อวัตถุประสงค์อีกส่วนหนึ่งที่มิใช่เพื่อการค้าหรือการประกอบอาชีพของบุคคลนั้นควบคู่กัน (dual purpose contracts) และการใช้สินค้าหรือบริการเพื่อวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับการค้าหรือการประกอบอาชีพของบุคคลนั้นมี “ขอบเขตที่จำกัด” อัน “มิใช่” “วัตถุประสงค์หลัก” เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์โดยรวมในการทำสัญญานั้น บุคคลนั้นก็จะยังคงได้รับการพิจารณาว่าเป็นผู้บริโภคอยู่³⁰

ข) กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศสมาชิก

กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสตั้งที่ได้กล่าวข้างต้นก็ได้กำหนดขอบเขตการใช้บังคับของกฎหมายไว้โดยชัดเจนเช่นกัน

- ประเทศสหราชอาณาจักร

The Consumer Contracts (Information, Cancellation and Additional Charges) Regulations 2013 ใช้บังคับแก่สัญญาที่ผู้ประกอบการธุรกิจทำกับผู้บริโภค กฎหมายนี้ยังได้กำหนดนิยามคำว่า “ผู้บริโภค” และ คำว่า “ผู้ประกอบการค้า”³¹ ไว้ด้วย กล่าวคือ “ผู้บริโภค” หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งกระทำการเพื่อวัตถุประสงค์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการค้า ธุรกิจ การฝีมือ หรืออาชีพของบุคคลธรรมดานั้น ทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ และ “ผู้ประกอบการ” หมายถึง บุคคลหนึ่งซึ่งกระทำการเพื่อวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการค้า ธุรกิจ การฝีมือ หรืออาชีพของบุคคลนั้น ไม่ว่าจะกระทำด้วยตนเองหรือผ่านบุคคลอีกคนหนึ่งซึ่งกระทำการในนามของผู้ประกอบการค้าหรือแทนผู้ประกอบการค้า

²⁹ Article 2 Definitions

For the purpose of this Directive, the following definitions shall apply:

(1) “consumer” mean any natural person who, in contracts covered by this Directive, is acting for purposes which are outside his trade, business, craft or profession.

³⁰ Directive 2011/83/EU on consumer rights, Recital Item (17) ‘The definition of consumer should cover natural persons who are acting outside their trade, business, craft or profession. However, in the case of dual purpose contracts, where the contract is concluded for purposes partly within and partly outside the person’s trade and the trade purpose is so limited as not to be predominant in the overall context of the contract, that person should also be considered as a consumer.’. (เน้นข้อความโดยผู้เขียน)

³¹ 4. In these Regulations-

“consumer” means an individual acting for purposes which are wholly or mainly outside that individual’s trade, business, craft or profession; “trader” means a person acting for purposes relating to that person’s trade, business, craft or profession, whether acting personally or through another person acting in the trader’s name or on the trader’s behalf.



ในทำนองเดียวกัน หมวดที่หนึ่งของ The Consumer Rights Act 2015 ได้กำหนดเงื่อนไขการใช้บังคับบทบัญญัติในหมวดนี้ไว้โดยชัดแจ้ง³² กล่าวคือ หมวดนี้ใช้บังคับกับความตกลงกันระหว่างผู้ประกอบการค้าและผู้บริโภคเพื่อให้ผู้ประกอบการค้าจัดหาสินค้า ดิจิทัลคอนเทนต์ หรือจัดทำบริการแก่ผู้บริโภค ในกรณีที่มีการทำเป็นสัญญา กฎหมายนี้ยังได้กำหนดนิยามคำว่า “ผู้ประกอบการค้า” และคำว่า “ผู้บริโภค”³³ ไว้ด้วยโดยกำหนดไว้ในทำนองเดียวกับกฎหมายฉบับแรกดังกล่าวข้างต้น นอกจากนี้ หมวดที่สองของ The Consumer Rights Act 2015 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Terms) ก็ได้กำหนดเงื่อนไขการใช้บังคับบทบัญญัติของหมวดนี้ไว้โดยชัดแจ้งเช่นกัน³⁴ โดยใช้บังคับแก่ “สัญญาผู้บริโภค” (Consumer contract) ตลอดจนคำประกาศเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ระหว่างผู้ประกอบการค้าและผู้บริโภค หรือที่มีเจตนายกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบของผู้ประกอบการค้าต่อผู้บริโภค เป็นสำคัญ

- ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

นอกจากรัฐธรรมนูญที่ 2014-344 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2014 ว่าด้วยการบริโภค จะใช้บังคับแก่สัญญาที่ทำขึ้นระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภคแล้ว รัฐบัญญัติฯ นี้ยังได้กำหนดนิยามคำว่า “ผู้บริโภค” โดยชัดแจ้ง “เป็นครั้งแรก” ไว้ในประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการบริโภค³⁵ อีกด้วย โดยกำหนดไว้ในมาตราเบื้องต้น (Article préliminaire) ของประมวลกฎหมายว่าด้วยการบริโภค กล่าวคือ “บุคคลธรรมดาทุกคนซึ่งกระทำการเพื่อวัตถุประสงค์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการ

³² 1 Where Part 1 Applies

(1) This Part applies where there is an agreement between a trader and a consumer for the trader to supply goods, digital content or services, if the agreement is a contract.

(2) It applies whether the contract is written or oral or implied from the parties' conduct, or more than one of those combined....

³³ 2 Key definitions

(2) “Trader” means a person acting for purposes relating to that person's trade, business, craft or profession, whether acting personally or through another person acting in the trader's name or on the trader's behalf.

(3) “Consumer” means an individual acting for purposes that are wholly or mainly outside the individual's trade, business, craft or profession.

³⁴ Section 61 Contracts and notices covered by this Part

(1) This Part applies to a contract between a trader and a consumer.

(2)

(3) A contract to which this Part applies is referred to in this Part as a “consumer contract”.

(4) This Part applies to a notice to the extent that it- (a) relates to rights or obligations as between a trader and a consumer, or (b) purports to exclude or restrict a trader's liability to a consumer...

³⁵ เกี่ยวกับการพัฒนาการของนิติความนิยามคำว่า “ผู้บริโภค” จนถึงกำหนดนิยามถ้อยคำดังกล่าวอย่างเป็นทางการในประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการบริโภคของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ดู Camille DUPIN, ‘La Notion de Consommateur’ <http://memoire.jm.u-psud.fr/affiche_memoire.php?fich=3975&diff=public> accessed 30 July 2021.

ทางพาณิชย์ อุตสาหกรรม การฝีมือ หรือวิชาชีพอิสระของบุคคลนั้น”³⁶ การกำหนดนิยามคำว่า “ผู้บริโภค” ดังกล่าวเป็นนิยามทั่วไปทางกฎหมาย นอกจากจะทำให้ “ปัญหาความไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน” ของคำพิพากษาของศาลในคดีต่าง ๆ³⁷ ที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้หมดไปแล้ว ยังทำให้นิยามคำว่า “ผู้บริโภค” ตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส “เป็นไปในแนวทางเดียวกัน” กับกฎเกณฑ์ของสหภาพยุโรปว่าด้วยสิทธิของผู้บริโภสดังกล่าวข้างต้นและกฎหมายเกี่ยวกับคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศสมาชิกอื่น ๆ แห่งสหภาพยุโรปอีกด้วย

1.3 นโยบายของประชาคมอาเซียนเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค (ASEAN Policy for Consumer Protection)

(1) ลักษณะของนโยบายของประชาคมอาเซียนเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

เมื่อได้พิจารณานโยบายของประชาคมอาเซียนเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจะพบว่า นโยบายฯ ดังกล่าวมีลักษณะสำคัญสองประการ ได้แก่

(1.1) ลักษณะเชิงนโยบายของรัฐหรือนโยบายสาธารณะ

การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นเรื่องหนึ่งที่ประชาคมอาเซียน (ASEAN Economic Community - AEC)³⁸ ให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก ประกอบกับนโยบายและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศสมาชิกต่าง ๆ มีความแตกต่างกัน ดังนั้น จึงได้มีการตกลงที่จะยกร่างแผนการดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคร่วมกัน (common ASEAN consumer protection framework) ตามแผนยุทธศาสตร์ของประชาคมอาเซียนเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค 2025 (ASEAN Strategic Action Plan on Consumer Protection 2025)³⁹ ด้วยการออกกฎเกณฑ์ที่ทันสมัยเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในภูมิภาค

³⁶ Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation art 3

Avant le livre Ier du code de la consommation, il est ajouté un article préliminaire ainsi rédigé :

« Art. préliminaire. - Au sens du présent code, est considéré comme un consommateur toute personne physique qui agit à des fins qui n'entrent pas dans le cadre de son activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale. ». แปลเป็นภาษาอังกฤษว่า A consumer is any individual who acts for purposes which are outside the scope of his/her commercial, industrial, artisanal or liberal activity.

³⁷ ตัวอย่างคดีเกี่ยวกับการตีความคำว่า “ผู้บริโภค” โปรดดู Cass. 1re civ., 28 avril 1987, D. 1988.1 n. Delecbeque, JCP 1987.II.20892 n. Paisant, RTD Civ. 1987, 548, obs. Mestre ; Cass. 1re civ., 24 nov. 1993, D. 1994 som. com. p. 236, obs. Paisant, Defrénois, 1994 p. 818 obs. D. Mazeaud ; Cass. 1re civ. 21 fév. 1995, JCP 1995.II.22502, n. Paisant, 5 nov. 1996, contrats, conc. consom. 1997 n° 12; ดูเพิ่มเติม K. De La Asuncion-Planes ‘La personne morale peut-elle être protégée par le droit de la consommation ?’ (3 mars 2010) 44 Petites affiches, 3; G. Paisant ‘Vers une définition générale du consommateur dans le Code de la consommation ?’ (2013) I 22 JCP G, 589.

³⁸ ‘ASEAN Economic Community Blueprint’ <<http://php.div.go.th/idas/images/ASEAN1.pdf>> accessed 12 July 2021.

³⁹ ACCP, ‘The ASEAN Strategic Action Plan for Consumer Protection (ASAPCP) 2016-2025: Meeting the Challenges of a People-Centered ASEAN Beyond 2015’ (ACCP) <<https://aseanconsumer.org/cterm-regional->



นโยบายของประชาคมอาเซียนเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคประกอบด้วยเรื่องสำคัญ ๆ สองส่วน ได้แก่

- สิทธิและหน้าที่ของผู้บริโภค

นโยบายของประชาคมอาเซียนเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิประการต่าง ๆ ของผู้บริโภค รวม 8 ประการ⁴⁰ อาทิเช่น สิทธิที่จะเข้าถึงสินค้าและบริการขั้นพื้นฐานและจำเป็น สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัย สิทธิที่จะได้รับข้อมูล สิทธิที่จะได้รับการพิจารณา สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหาย นอกจากนี้ นโยบายของประชาคมอาเซียนเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคยังได้กำหนดหน้าที่ของผู้บริโภค⁴¹ ไว้อีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน้าที่ในการตระหนักถึงผลต่อสิ่งแวดล้อมจากการบริโภค การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและการปกป้องโลกเพื่อคนรุ่นต่อไป การร่วมมือกับผู้บริโภคทั้งหลายเพื่อพัฒนาความเข้มแข็งและพลังที่จะสนับสนุนและคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภค

- ขอบเขตของกฎหมายหรือกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

นโยบายของประชาคมอาเซียนเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคกำหนดเป็นหลักการพื้นฐานว่ากฎหมายหรือกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศสมาชิกควรจะครอบคลุมเรื่องสำคัญต่าง ๆ เพื่อการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค⁴² ซึ่งอาจแบ่งออกเป็นสามส่วนหลัก ๆ ได้แก่ สิทธิของผู้บริโภคที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค มาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านสินค้าและบริการ ด้านสัญญา และการประกอบธุรกิจที่มีความรับผิดชอบ

(1.2) การปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของประชาคมอาเซียนเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของประชาคมอาเซียนเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ดังกล่าวข้างต้น ประเทศสมาชิกย่อมมีหน้าที่ต้องตรากฎหมายหรือออกกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นใช้บังคับภายในประเทศของตน ในที่นี้ จะขอยกตัวอย่างมาตรการทางกฎหมายของประเทศสมาชิกบางประเทศโดยสังเขป

ก) ประเทศมาเลเซีย

กฎหมายหลักเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศมาเลเซีย คือ Law of Malaysia 599 Consumer Protection Act (CPA) 1999⁴³ กฎหมายนี้คุ้มครองสิทธิในด้านต่าง ๆ

cooperation-in-asean/asean-strategic-action-plan-on-consumer-protection-asapcp-2016-2025> accessed 12 July 2021.

⁴⁰ ibid 4.

⁴¹ ibid.

⁴² ibid 5.

⁴³ ACCP, 'Country Malaysia Asean consumer, 'Malaysia Legislation'' (ACCP) <<https://aseanconsumer.org/selectcountry=Malaysia>> accessed 12 July 2021; ดูประกอบ Association of Southeast Asian Nations, 'Handbook on ASEAN Consumer Protection Laws and Regulations' (n 4) 33.

ของผู้บริโภค เช่น สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยเกี่ยวกับสินค้าและบริการ สิทธิที่จะได้รับข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าและบริการ สิทธิที่จะเลือกซื้อสินค้าราคาสินค้าหรือขอให้เปลี่ยนสินค้า และสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายจากผู้ประกอบธุรกิจ

ข) ประเทศสิงคโปร์

กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศสิงคโปร์ประกอบด้วยกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน ทั้งกฎหมายพื้นฐานและกฎหมายเฉพาะด้าน⁴⁴ กฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ได้แก่ Consumer Protection (Fair Trading) Act (CPFTA) 2009⁴⁵ กฎหมายนี้มุ่งคุ้มครองผู้บริโภคต่อการประกอบธุรกิจที่ไม่เป็นธรรม และการคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องสินค้าชำรุดบกพร่อง

(2) การใช้บังคับนโยบายของประชาคมอาเซียนและกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศสมาชิก

นโยบายของประชาคมอาเซียนเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่ดี กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศสมาชิกที่ดี ส่วนมุ่งใช้บังคับแก่สัญญาที่ผู้ประกอบการทำกับผู้บริโภคเป็นสำคัญ

ก) นโยบายของประชาคมอาเซียนเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

เนื่องจากในระบบเศรษฐกิจตลาดเสรีสมัยใหม่ ผู้บริโภคมักจะพบกับสภาพ “ความไม่เท่าเทียมกันเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร” (information asymmetry) และ “ความไม่เท่าเทียมกันอย่างมีนัยสำคัญของอำนาจต่อรอง” (a significant imbalance of bargaining power) เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ผลิตและผู้ขายสินค้าและผู้ให้บริการ⁴⁶ นโยบายการคุ้มครองผู้บริโภคจึงกำหนดขึ้นเพื่อใช้บังคับในการทำสัญญาหรือธุรกรรมระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภคเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ทั้งนี้เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า “ผู้บริโภค”⁴⁷ ย่อมหมายถึง ผู้ซื้อสินค้าหรือผู้รับบริการเพื่อความพึงพอใจส่วนตัวของผู้บริโภคหรือสมาชิกคนอื่นในครอบครัว แตกต่างไปจากการใช้ (สินค้าหรือบริการ) เพื่อสร้างหรือก่อให้เกิดรายได้ต่อไป อย่างไรก็ตาม กฎหมายของประเทศต่าง ๆ อาจจะกำหนดนิยามของถ้อยคำดังกล่าวไว้แตกต่างกันขึ้นอยู่กับความมุ่งหมาย บริบท และความต้องการที่แตกต่างกันไปของแต่ละประเทศ

⁴⁴ เช่น Consumer Protection (Consumer Goods Safety Requirements) Regulations 2011.

⁴⁵ ACCP, ‘Country Malaysia Asean consumer, ‘Singapore Legislation’ (ACCP) <<https://aseanconsumer.org/selectcountry=Singapore>> accessed 12 July 2021; ดูประกอบ Association of Southeast Asian Nations, Handbook on ASEAN Consumer Protection Laws and Regulations (n 4) 46; ‘Consumer Protection (Fair Trading) Act (CPFTA) Revised 2009’ () <https://sso.agc.gov.sg/Act/CPFTA_2003> accessed 12 July 2021.

⁴⁶ Association of Southeast Asian Nations, Handbook on ASEAN Consumer Protection Laws and Regulations (n 4) 3.

⁴⁷ ibid 3.

A “consumer” might be generally understood as a purchaser of goods and services for the personal satisfaction of themselves or other members of their households, as distinct from use to generate further income.



ข) กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศสมาชิก

กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์
ดังที่ได้กล่าวข้างต้นก็ได้กำหนดขอบเขตการใช้บังคับของกฎหมายไว้โดยชัดแจ้งเช่นกัน

- ประเทศมาเลเซีย

Law of Malaysia 599 Consumer Protection Act (CPA) 1999 ซึ่งเป็น
กฎหมายหลักเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศมาเลเซียมุ่งใช้บังคับแก่ “ธุรกรรมผู้บริโภค”
 (“consumer transactions”) ที่ทำขึ้นในประเทศมาเลเซีย⁴⁸ กล่าวคือ ธุรกรรมเกี่ยวกับสินค้าและ
บริการที่ผู้ประกอบการธุรกิจเสนอหรือจัดทำให้แก่ผู้บริโภคคนหนึ่งหรือหลายคนในการประกอบกิจการ
ค้าขาย รวมถึงการประกอบกิจการทางการค้าที่กระทำผ่านวิธีอิเล็กทรอนิกส์ด้วย ทั้งนี้ “ผู้บริโภค”⁴⁹
ตามกฎหมายนี้หมายถึง บุคคลหนึ่งที่ได้รับหรือใช้สินค้าหรือบริการประเภทที่โดยปกติแล้วจะหามา
เพื่อวัตถุประสงค์ การใช้หรือการบริโภคเป็นการส่วนตัว ภายในบ้าน หรือภายในครัวเรือน ในขณะที่
“ผู้ผลิต”⁵⁰ หมายถึง บุคคลที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการประกอบ การผลิต หรือดำเนินกระบวนการ
เกี่ยวกับสินค้า และหมายความรวมถึงบุคคลใด ๆ ที่แสดงออกต่อบุคคลภายนอกกว่าเป็นผู้ผลิต บุคคลใด ๆ
ที่มีเครื่องหมายการค้าหรือเครื่องหมายติดอยู่ที่ตัวสินค้าหรือยินยอมให้ใช้เครื่องหมายการค้าหรือ
เครื่องหมายของตนติดที่ตัวสินค้า บุคคลที่นำเข้าสินค้าหรือจัดจำหน่ายสินค้านั้น (สำหรับกรณีสินค้า

⁴⁸ Law of Malaysia 599 Consumer Protection Act 1999

Application

2. (1) Subject to subsection (2), this Act shall apply in respect of all goods and services that are offered or supplied to one or more consumers in trade including any trade transaction conducted through electronic means.

⁴⁹ Law of Malaysia 599 Consumer Protection Act 1999

Section 3 Interpretation

“consumer” means “a person who –

(a) acquires or uses goods or services of a kind ordinarily acquires for personal, domestic or household purpose, use or consumption; and

(b) does not acquire or use the goods or services, or hold himself out as acquiring or using the goods or services, primarily for the purpose of – (i) resupplying them in trade; (ii) consuming them in the course of a manufacturing process; or (iii) in the case of goods, repairing or treating, in trade, other goods or fixtures on land...”

⁵⁰ Law of Malaysia 599 Consumer Protection Act 1999

Section 3 Interpretation

“manufacturer” means “a person who carries on a business of assembling, producing or processing goods, and includes –

(a) any person who holds himself out to the public as a manufacturer of the goods;

(b) any person who affixes his brand or mark, or causes or permits his brand or mark to be affixed, to the goods; and

(c) where goods are manufactured outside Malaysia and the foreign manufacturer of the goods does not have an ordinary place of business in Malaysia, a person who imports or distributes those goods.”

ผลิตขึ้นนอกประเทศมาเลเซียและผู้ผลิตต่างชาติไม่มีสถานประกอบการอันเป็นปกติในประเทศมาเลเซีย)

- ประเทศสิงคโปร์

Consumer Protection (Fair Trading) Act (CPFTA) 2009 ซึ่งกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศสิงคโปร์ก็มุ่งใช้บังคับแก่ “ธุรกรรมผู้บริโภค” (“consumer transactions”) ที่ทำขึ้นในประเทศสิงคโปร์⁵¹ เช่นกัน ทั้งนี้ “ธุรกรรมผู้บริโภค”⁵² หมายถึง “การจัดหาสินค้าหรือบริการโดยผู้ประกอบการธุรกิจให้แก่ผู้บริโภคอันเนื่องมาจากการซื้อ การเช่า การให้ การประกวดราคา หรือการจัดการอย่างใด ๆ” หรือ “ข้อตกลงระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจและผู้บริโภคอันเนื่องมาจากการซื้อ การเช่า การให้ การประกวดราคา หรือการจัดการอย่างใด ๆ ซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจจะต้องจัดหาสินค้าหรือบริการให้แก่ผู้บริโภคหรือผู้บริโภคอีกรายหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลงนั้น” กฎหมายนี้ยังได้กำหนดนิยามคำว่า “ผู้บริโภค” และคำว่า “ผู้ผลิต” ไว้อีกด้วย⁵³ กล่าวคือ “ผู้บริโภค” หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งได้รับหรือมีสิทธิได้รับสินค้าหรือบริการจากผู้ประกอบการธุรกิจ หรือมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจ่ายเงินให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจเพื่อสินค้าหรือบริการที่ได้จัดหาให้หรือจะจัดหาให้แก่บุคคลธรรมดานั้น ทั้งนี้ เว้นแต่การดังกล่าวเป็นไปเพื่อการประกอบกิจการค้าแต่เพียงอย่างเดียว

⁵¹ Consumer Protection (Fair Trading) Act (CPFTA), Part II Unfair Practices, Application of Part, 3

⁵² Consumer Protection (Fair Trading) Act (CPFTA)

Interpretation

2. - (1) In this Act, unless the context otherwise requires –

“consumer transaction” means

(a) the supply of goods or services by a supplier to a consumer as a result of a purchase, lease, gift, contest or other arrangement; or

(b) an agreement between a supplier and a consumer as a result of a purchase, lease, gift, contest or other arrangement, in which the supplier is to supply goods or services to the consumer or to another consumer specified in the agreement, but does not include any transaction specified in the First Schedule.

⁵³ Consumer Protection (Fair Trading) Act (CPFTA)

Interpretation

2. - (1) In this Act, unless the context otherwise requires –

“consumer” means an individual who, otherwise than exclusively in the course of business –

(a) receives or has the right to receive goods or services from a supplier; or

(b) has a legal obligation to pay a supplier for goods or services that have been or are to be supplied to another individual.

“supplier” means a person who, in the course of the person’s business –

(a) provides goods or services to consumers;

(b) manufactures, assembles or produces goods;

(c) promotes the use or purchase of goods or services; or

(d) receives or is entitled to receive money or other consideration as a result of the provision of goods or services to consumers,

and includes any employee or agent of the person, and the word “supply”, with its grammatical variations and cognate expressions, shall have corresponding meanings.

และ “ผู้ผลิต” หมายถึง บุคคลหนึ่งซึ่งในการประกอบธุรกิจของตนทำการจัดหาสินค้าหรือให้บริการแก่ผู้บริโภค ผลิตหรือประกอบสินค้า ส่งเสริมการใช้หรือการซื้อสินค้าหรือการรับบริการ ได้รับหรือมีสิทธิได้รับเงินหรือค่าตอบแทนอย่างอื่นอันเนื่องมาจากการจัดหาสินค้าหรือการจัดทำบริการให้แก่ผู้บริโภค

2. กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย: ลักษณะ และ การใช้บังคับ

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจโดยส่วนใหญ่ย่อมเป็นความสัมพันธ์ในทางสัญญาทางแพ่ง เช่น สัญญาซื้อขายสินค้า สัญญากู้ยืมเงิน สัญญาเช่าห้องพัก สัญญาเช่าซื้อ รถจักรยานยนต์ สัญญาบริการต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม แม้สัญญาที่ผู้ประกอบธุรกิจทำกับผู้บริโภคจะเป็นสัญญาทางแพ่งหรือเอกเทศสัญญาลักษณะหนึ่งก็ตาม หากแต่สัญญาในกรณีนี้มี “ลักษณะเฉพาะ” เป็นของตนเองซึ่งทำให้ “แตกต่าง” ไปจากสัญญาทางแพ่งทั่วไป และส่งผลให้ “หลักคิด” เกี่ยวกับการคุ้มครองคู่สัญญาจึงแตกต่างไปจากสัญญาทางแพ่งโดยทั่วไป “อย่างมีนัยสำคัญ” เลยทีเดียว อันเป็นที่มาของการตราและประกาศใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคฉบับต่าง ๆ ซึ่งมีขอบเขตการใช้บังคับที่แตกต่างไปจากขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายแพ่งทั่วไปในส่วนนี้ จะได้กล่าวถึง 2.1 ลักษณะของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค และ 2.2 การใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ตามลำดับ

2.1 ลักษณะของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคฉบับต่าง ๆ ทั้งกฎหมายกลาง อันได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และกฎหมายเฉพาะฉบับต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคมีลักษณะสองประการ ได้แก่ (1) ลักษณะเชิงนโยบายของกฎหมาย และ (2) ลักษณะทางเนื้อหาของบทบัญญัติ

(1) ลักษณะเชิงนโยบายของกฎหมาย

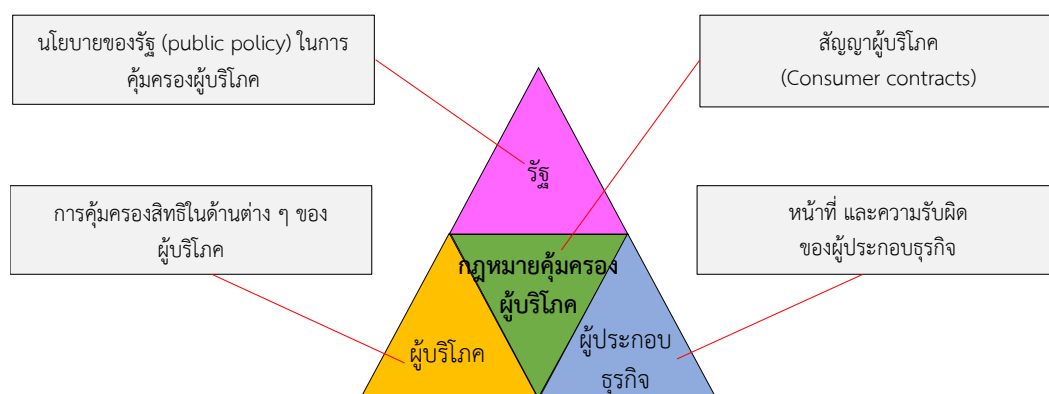
ในทำนองเดียวกับกฎเกณฑ์การคุ้มครองผู้บริโภคขององค์การระหว่างประเทศและภูมิภาคต่าง ๆ และกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของหลาย ๆ ประเทศ กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายเฉพาะฉบับต่าง ๆ ล้วนเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ “นโยบายสาธารณะ” (public policy) ของรัฐ กล่าวคือ นโยบายพื้นฐานที่รัฐจะต้องดำเนินการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นส่วนรวม ดังที่ได้บัญญัติรับรองไว้โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาโดยตลอด⁵⁴ แม้จะมีรายละเอียดแตกต่างกันไปบ้างก็ตาม

⁵⁴ ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 61 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 61.

นโยบายสาธารณะดังกล่าวจึงนำมาซึ่งผลที่สำคัญหลายประการ

ประการที่หนึ่ง การประกาศใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคฉบับต่าง ๆ กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องกำหนดกลไกและมาตรการคุ้มครองในด้านต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายพื้นฐานของรัฐ อันเป็นที่มาของการประกาศใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคฉบับต่าง ๆ กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคแต่ละฉบับจึงเกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก

ประการที่สอง การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค กล่าวคือ เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคแต่ละฉบับ กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจำนวนไม่น้อยจึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติบางประการที่มีผลเป็น “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ” ของบุคคลซึ่งได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551



แผนภาพ ๑: แผนภาพแสดงลักษณะของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคและความเกี่ยวพันระหว่างบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(2) ลักษณะทางเนื้อหาของบทบัญญัติ

เพื่อการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายสาธารณะที่รัฐกำหนดขึ้นในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค เนื้อหาของบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจึงแบ่งออกได้เป็นสองลักษณะ ได้แก่ ก) กฎหมายที่กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจต่อผู้บริโภค และ ข) กฎหมายที่กำหนดบทบัญญัติอันเป็นการยกเว้นการใช้บังคับหลักกฎหมายทั่วไป

ก) กฎหมายที่กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจต่อผู้บริโภค

โดยที่กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคส่วนใหญ่มีเหตุผลความจำเป็นเกี่ยวกับ “ความไม่เท่าเทียมกัน” ทางเศรษฐกิจและองค์ความรู้ระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจ



เกี่ยวกับสินค้าและบริการที่เสนอขายในท้องตลาด⁵⁵ ดังนั้น เพื่อให้สิทธิต่าง ๆ ของผู้บริโภคได้รับความคุ้มครอง กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคฉบับต่าง ๆ จึงกำหนด “หน้าที่” แก่ผู้ประกอบการธุรกิจในการกระทำการเพื่อการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในเรื่องต่าง ๆ ตามขอบเขตของกฎหมายแต่ละฉบับ และกำหนด “ความรับผิด” แก่ผู้ประกอบการธุรกิจในกรณีที่ผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนด ตลอดจน “บทกำหนดโทษ” โดยเฉพาะอย่างยิ่งโทษทางอาญาซึ่งประกอบด้วยโทษปรับและโทษจำคุก แล้วแต่กรณี

ข) กฎหมายที่กำหนดบทบัญญัติอันเป็นการยกเว้นการใช้บังคับหลักกฎหมายทั่วไป นอกจากกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคฉบับต่าง ๆ กำหนดหน้าที่และความรับผิดของผู้ประกอบธุรกิจต่อผู้บริโภคดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคหลาย ๆ ฉบับยังได้กำหนดบทบัญญัติอันเป็น “การยกเว้น” การใช้บังคับบทบัญญัติตามกฎหมายทั่วไปในความเกี่ยวพันระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจทั้งบทบัญญัติของกฎหมายแพ่งเกี่ยวกับสัญญาและเกี่ยวกับความรับผิดเพื่อละเมิด และบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในเรื่องหนึ่งเรื่องใดเป็นการเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 ซึ่งมีบทบัญญัติยกเว้นหลักความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนา⁵⁶ หรือพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ซึ่งมีบทบัญญัติยกเว้นหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนา⁵⁷ อายุความ⁵⁸ และภาระการพิสูจน์ตามหลักความรับผิดทางละเมิด⁵⁹ และกฎหมายวิธีสบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ซึ่งยกเว้นหลักเรื่องแบบของสัญญาหรือการทำหลักฐานเป็นหนังสือ⁶⁰ หลักการนำสืบข้อเท็จจริง⁶¹ หลักการห้ามพินาศจากคำขอ⁶²

2.2 การใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

โดยที่กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐในการดำเนินการเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค การใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์สำคัญสองประการ ได้แก่ (1) การใช้บังคับโดยเด็ดขาด และ (2) การใช้บังคับโดยเคร่งครัด

⁵⁵ ดู หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551.

⁵⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 มาตรา 4.

⁵⁷ พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง.

⁵⁸ พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 12 วรรคหนึ่ง.

⁵⁹ พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 5.

⁶⁰ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 10.

⁶¹ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 29.

⁶² พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 39 และมาตรา 40.

(1) การใช้บังคับโดยเด็ดขาด

การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นกฎหมายที่มีพื้นฐานจากนโยบายของรัฐตามที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจึงมีลักษณะเป็นกฎหมายที่มี “เจตนารมณ์พิเศษ” เกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และเป็น “กฎหมายพิเศษ” (*Jus speciale*) ที่มีผลบังคับเหนือกฎหมายทั่วไป (*Jus generale*) ดังนั้น การใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจึงต้องใช้บังคับในลักษณะเป็น “กฎหมายเด็ดขาด” (*Jus cogens*) ด้วยเหตุนี้ ในกรณีที่ทำเป็น กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคหลาย ๆ ฉบับจึงกำหนดบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล” ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

การใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในฐานะกฎหมายเด็ดขาดย่อมนำมาซึ่งผลทางกฎหมายในสองประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง การห้ามตกลงยกเว้นเป็นอย่างอื่น กล่าวคือ คู่สัญญาในสัญญาผู้บริโภคย่อมมีอาจตกลง “ยกเว้นเป็นอย่างอื่น” ในเรื่องที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค และประการที่สอง การกำหนดบทกำหนดโทษทางอาญาแก่บุคคลใด ๆ ที่ไม่ปฏิบัติตามที่กำหนดให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

(2) การใช้บังคับโดยเคร่งครัด

ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นกฎหมายที่กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจต่อผู้บริโภค หรือกำหนดบทบัญญัติอันเป็นการยกเว้นการใช้บังคับหลักกฎหมายทั่วไป การใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจึงต้องใช้บังคับ “อย่างเคร่งครัด” อันได้แก่ ก) การใช้บังคับอย่างเคร่งครัดตามขอบเขตและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด และ ข) การใช้บังคับแก่สัญญาผู้บริโภค

ก) การใช้บังคับตามขอบเขตและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

ผู้บริโภคได้รับการคุ้มครองสิทธิในด้านต่าง ๆ ตามที่กฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ หรือพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 บัญญัติไว้⁶³ กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคแต่ละฉบับจึงมีเจตนารมณ์ในการประกาศใช้บังคับที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ขอบเขตและเงื่อนไขในการใช้บังคับก็แตกต่างกันไปด้วย กล่าวคือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในฐานะกฎหมายกลางที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคเกี่ยวกับการบริโภคสินค้าและบริการเป็นการทั่วไป (horizontal approach) จึงมีขอบเขตและเงื่อนไขการใช้บังคับในฐานะเป็นมาตรการคุ้มครอง “ขั้นพื้นฐาน” ซึ่งแตกต่างไปจากกฎหมายอื่น ๆ ที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในเรื่องหนึ่งเรื่องใดเป็นการเฉพาะ (vertical approach) กฎหมายต่าง ๆ นั้นจึงกำหนดมาตรการคุ้มครองในเรื่องนั้นเป็นการเฉพาะเจาะจง ดังนั้น โดยหลักแล้ว หากมีกฎหมายกำหนดบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะไว้แล้ว ก็ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น บทบัญญัติในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ จะนำไปใช้บังคับแก่การนั้น

⁶³ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 4.

ได้เพียงเท่าที่ไม่ซ้ำหรือขัดกับบทบัญญัติดังกล่าว⁶⁴ และใช้บังคับตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับโดยเคร่งครัด

ข) การใช้บังคับแก่สัญญาผู้บริโภค

สัญญาทางแพ่งที่จะมีการนำบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคไปใช้บังคับได้ก็เฉพาะแต่สัญญาทางแพ่งที่มีลักษณะเป็น “สัญญาผู้บริโภค” (consumer contract) เท่านั้น สัญญาผู้บริโภคมีลักษณะพื้นฐานสำคัญสามประการประกอบกัน ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้อง

ข.1) ฐานะของคู่สัญญา ข.2) วัตถุประสงค์ของคู่สัญญา และ ข.3) วัตถุประสงค์ของคู่สัญญา (เหตุแห่งการทำสัญญา)

ข.1) ฐานะของคู่สัญญา

คู่สัญญาในสัญญาผู้บริโภคฝ่ายหนึ่งจะต้องเป็นผู้ประกอบธุรกิจ และอีกฝ่ายหนึ่งจะต้องเป็นผู้บริโภค กล่าวคือ สัญญาที่สร้างขึ้นระหว่างบุคคลสองฝ่ายที่อยู่ในฐานะที่ “ไม่เท่าเทียมกัน” (imbalances) ผู้บริโภคจึงอยู่ในฐานะที่ “ด้อยกว่า” ผู้ประกอบธุรกิจทั้งในด้านเศรษฐกิจ ความรู้เกี่ยวกับสินค้าและบริการของผู้ประกอบธุรกิจ และอำนาจต่อรอง และอาจ “ถูกเอารัดเอาเปรียบ” จากผู้ประกอบธุรกิจได้

ฐานะของคู่สัญญาในสัญญาผู้บริโภคแสดงให้เห็นทั้งจากกฎหมายหลักเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค และกฎระเบียบที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภค

- กฎหมายหลักเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

กฎหมายหลักเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคสองฉบับที่สามารถนำมาใช้เป็นฐานในการพิจารณาในส่วนนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540

“ผู้บริโภค”⁶⁵ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 หมายถึง “ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ หรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม” ในขณะที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 “ผู้บริโภค”⁶⁶ หมายความว่า “ผู้เข้าทำสัญญาในฐานะผู้ซื้อ ผู้เช่า ผู้เช่าซื้อ ผู้กู้ ผู้เอาประกันภัย หรือผู้เข้าทำสัญญาอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สิน บริการ หรือประโยชน์อื่นใดโดยมีค่าตอบแทน ทั้งนี้ การเข้าทำสัญญานั้นต้องเป็นไปโดยมิใช่เพื่อการค้าทรัพย์สิน บริการ หรือประโยชน์อื่นใดนั้น และให้หมายความรวมถึงผู้เข้าทำสัญญาในฐานะผู้ค้าประกันของบุคคลดังกล่าวซึ่งมิได้กระทำเพื่อการค้าด้วย”

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบธุรกิจ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 “ผู้ประกอบการ”⁶⁷ หมายความว่า “ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักร

⁶⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 21 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562.

⁶⁵ มาตรา 3 นิยามคำว่า “ผู้บริโภค” แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541.

⁶⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 มาตรา 3.

⁶⁷ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 3.

เพื่อขาย หรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการ และหมายความรวมถึงผู้ประกอบการโฆษณาด้วย”⁶⁸ ในขณะที่พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 “ผู้ประกอบการค้าหรือวิชาชีพ” หมายความว่า “ผู้เข้าทำสัญญาในฐานะผู้ขาย ผู้ให้เช่า ผู้ให้เช่าซื้อ ผู้ให้กู้ ผู้รับประกันภัย หรือผู้เข้าทำสัญญาอื่นใดเพื่อจัดให้ซึ่งทรัพย์สิน บริการ หรือประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ การเข้าทำสัญญานั้นต้องเป็นไปเพื่อการค้าทรัพย์สิน บริการ หรือประโยชน์อื่นใดนั้นเป็นทางค้าปกติของตน”

- กฎระเบียบที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภค

ลักษณะของสัญญาผู้บริโภคเกี่ยวกับฐานะของคู่สัญญายังสามารถพิจารณาได้จากกฎระเบียบที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประกาศฉบับต่าง ๆ ของคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาที่กำหนดให้การประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการบางประเภทเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาและลักษณะของสัญญา⁶⁹ ตัวอย่างเช่น ธุรกิจการให้กู้ยืมเงินเพื่อผู้บริโภคของสถาบันการเงิน⁷⁰ อันได้แก่ กิจการที่ผู้ประกอบการทำสัญญาให้ผู้บริโภคซึ่งมีโชติบุคคลกู้ยืม หรือจะได้กู้ยืมเงินจากผู้ประกอบธุรกิจ และนำเงินที่ได้รับจากการกู้ยืมเงินไปใช้สอยตามวัตถุประสงค์ของผู้บริโภค ซึ่งมีใช้เป็นการนำไปใช้ในการประกอบกิจการเพื่อหารายได้⁷¹ และธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัย⁷² อันได้แก่ การประกอบธุรกิจที่ผู้ประกอบการตกลงให้ผู้เช่าซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาได้ใช้อาคารเพื่ออยู่อาศัย และผู้เช่าตกลงจะให้ค่าเช่าเพื่อการนั้นโดยมีสถานที่ที่จัดแบ่งให้เช่าตั้งแต่ 5 หน่วยขึ้นไป ไม่ว่าจะอยู่ในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกัน⁷³

ข.2) วัตถุประสงค์สัญญา

สัญญาผู้บริโภคที่ผู้ประกอบการทำขึ้นกับผู้บริโภคจะต้องเกี่ยวข้องกับสินค้าหรือบริการที่ผู้บริโภคได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจ

⁶⁸ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 3.

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ยังได้กำหนดนิยามของคำว่า “ผลิต” และ “ขาย” ไว้อีกด้วย กล่าวคือ “ผลิต” หมายความว่า ทำ ผสม ประสาน ประกอบ ประดิษฐ์ หรือ แปรสภาพ และหมายความรวมถึงการเปลี่ยนแปลง การคัดเลือก หรือการแบ่งบรรจุ และ “ขาย” หมายความว่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือจัดหาให้ไม่ว่าด้วยประการใด ๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น ตลอดจนการเสนอหรือการชักชวนเพื่อการดังกล่าวด้วย.

⁶⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 35 ทวิ ประกอบพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดธุรกิจที่ควบคุมสัญญาและลักษณะของสัญญา พ.ศ. 2542 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116/ตอนที่ 92ก/หน้า 1/5 ตุลาคม 2542).

⁷⁰ ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้กู้ยืมเงินเพื่อผู้บริโภคของสถาบันการเงินเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2544 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118/ตอนที่ 22 ง/หน้า 16/6 มีนาคม 2544).

⁷¹ ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้กู้ยืมเงินเพื่อผู้บริโภคของสถาบันการเงินเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118/ตอนที่ 56 ง/หน้า 24/15 มิถุนายน 2544).

⁷² ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2561 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135/ตอนที่ 35 ง/หน้า 12/16 กุมภาพันธ์ 2561).

⁷³ ข้อ 2. แห่งประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2561.



สินค้า (goods) โดยทั่วไปย่อมได้แก่ สิ่งของผู้ประกอบธุรกิจผลิตหรือนำเข้า “เพื่อขายเป็นหลัก” หรือ “มีไว้เพื่อขายเป็นหลัก” แก่บุคคลทั่วไป เพื่อประโยชน์ทางธุรกิจหรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยไม่คำนึงถึงวิธีการที่ผู้ประกอบธุรกิจใช้ในการจำหน่ายหรือขายสินค้า หรือให้บริการ กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของบางประเทศยังใช้ถ้อยคำว่า “สินค้าผู้บริโภค” (“consumer goods”)⁷⁴ อีกด้วย

บริการ (services) โดยทั่วไปย่อมได้แก่ การทำงานใด ๆ ที่ผู้ประกอบธุรกิจจัดทำหรือจัดหาให้แก่ผู้บริโภคเพื่อประโยชน์ทางธุรกิจหรือทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ บริการมีขอบเขตที่กว้างขวางอย่างมากและครอบคลุมทั้งบริการทั่วไปและบริการเฉพาะอย่างที่ต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญและเทคโนโลยีที่สลับซับซ้อนในกระบวนการให้บริการ

ข.3) วัตถุประสงค์ของคู่สัญญา (เหตุแห่งการทำสัญญา)

เงื่อนไขประการสุดท้ายของสัญญาผู้บริโภค ได้แก่ วัตถุประสงค์ของคู่สัญญา หรือเหตุแห่งการทำสัญญาของคู่สัญญาแต่ละฝ่ายนั่นเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้ประกอบธุรกิจ และผู้บริโภคเข้าทำสัญญากันด้วยเหตุใด ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ประกอบธุรกิจ การที่ผู้ประกอบธุรกิจขายสินค้า หรือให้บริการอย่างหนึ่งอย่างใดแก่ผู้บริโภคเป็นการทำการโดยมุ่งหวังได้รับบำเหน็จหรือค่าตอบแทนโดยตรงทางธุรกิจ การเรียกค่าตอบแทนของผู้ประกอบธุรกิจจึงเป็นการเรียกเพื่อแสวงหารายได้หรือกำไรจากสินค้าที่ขายหรือบริการที่ให้นั้นเป็นหลัก

ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้บริโภค การที่ผู้บริโภคซื้อสินค้าหรือรับบริการอย่างหนึ่งอย่างใดจากผู้ประกอบธุรกิจย่อมเป็นการซื้อสินค้าหรือรับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อการใช้ประโยชน์ของตน หรือของสมาชิกในครอบครัวของผู้บริโภคหรือการใช้สอยในครัวเรือนของผู้บริโภคเป็นสำคัญ และ “มิใช่” เพื่อนำสินค้าหรือบริการนั้นไปใช้ประโยชน์ในการแสวงหารายได้หรือค่าตอบแทนในการประกอบกิจการค้าของตน หรือใช้เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการผลิตสินค้าหรือการให้บริการในทางการค้าของตน

⁷⁴ เช่น ประเทศออสเตรเลีย ‘Schedule 2 - The Australian Consumer Law, the Competition and Consumer Act 2010’ https://www.cbos.tas.gov.au/data/assets/pdf_file/0006/408255/ACL_Schedule_2.pdf accessed 12 July 2021.

2 Definitions

(1) In this Schedule:

consumer goods means goods that are intended to be used, or are of a kind likely to be used, for personal, domestic or household use or consumption, and includes any such goods that have become fixtures since the time they were supplied if:

(a) a recall notice for the goods has been issued; or

(b) a person has voluntarily taken action to recall the goods.;

ประเทศสิงคโปร์ ‘Consumer Protection (Consumer Goods Safety Requirements) Regulations 2011, Definitions, 2.’ <<https://sso.agc.gov.sg/SL/CPTDSRA1975-S113-2011>> accessed 12 July 2021>. accessed 12 July 2021.

3. ปัญหาเกี่ยวกับ “คดีผู้บริโภครเทียม” และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการแก้ไขปัญหา

เมื่อได้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค และการใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว ในส่วนนี้จะได้ทำการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับ “คดีผู้บริโภครเทียม” ที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติซึ่งส่งผลกระทบในหลายมิติ ดังนั้น ในส่วนนี้จึงแบ่งหัวข้อในการศึกษาออกได้เป็นสองประการ ได้แก่ 3.1 ปัญหาเกี่ยวกับคดีผู้บริโภครเทียม และผลกระทบ และ 3.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการแก้ไขปัญหา

3.1 ปัญหาเกี่ยวกับคดีผู้บริโภครเทียม และผลกระทบ

เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ประกอบกับคดีผู้บริโภคต่าง ๆ ที่ผ่านการพิจารณาวินิจฉัยของศาลแล้ว อาจกล่าวได้ว่าปัญหาเกี่ยวกับคดีผู้บริโภครเทียมเกิดขึ้นได้จากสองช่องทางหลัก ๆ ได้แก่ (1) ปัญหาเกี่ยวกับการใช้การตีความบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค และ (2) ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

(1) ปัญหาเกี่ยวกับการใช้การตีความบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

ปัญหาเกี่ยวกับการใช้การตีความบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ในที่นี้จะมุ่งเน้นไปที่ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพิจารณาวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยกรณีมีปัญหาว่าคดีใดเป็นคดีผู้บริโภคหรือไม่⁷⁵ เนื่องจากมีคดีแพ่งจำนวนมากที่มีปัญหาว่าเป็นคดีผู้บริโภคหรือไม่ และประธานศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยว่าเป็นคดีผู้บริโภค อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณาคดีแพ่งที่ประธานศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยว่าเป็นคดีผู้บริโภคใน “หลาย ๆ คดี” และใน “หลาย ๆ ช่วงเวลา” ให้ละเอียดถี่ถ้วนแล้ว จะเห็นได้ว่าการใช้การตีความบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประธานศาลอุทธรณ์ในหลาย ๆ คดีอาจมี “ความคลาดเคลื่อน” เมื่อพิจารณาถึงลักษณะและเจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค และการใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

ดังนั้น เพื่อวิเคราะห์ให้เห็นถึงปัญหาดังกล่าว สมควรที่จะได้อธิบายถึง ก) แนวทางที่เป็นอยู่ในการพิจารณาวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ในคดีผู้บริโภคเสียก่อน และนำเสนอ ข) ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการพิจารณาวินิจฉัยตามแนวทางดังกล่าว

ก) แนวทางที่เป็นอยู่ในการพิจารณาวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ในคดีผู้บริโภค

⁷⁵ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 8.



ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับ (เดือนสิงหาคม 2551) ต่อเนื่องมาจนกระทั่งปัจจุบัน แนวทางการพิจารณาวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ ว่าคดีใดเป็นคดีผู้บริโภคหรือไม่ที่ถือปฏิบัติกันเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันยังคงเป็นไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ

- การสรุปเนื้อหาสาระของข้อเท็จจริงแห่งคดีจากการให้การของคู่ความทั้งสองฝ่าย
- การนำนิยามของคำว่า “คดีผู้บริโภค”⁷⁶ ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 และนิยามคำว่า “ผู้บริโภค” และ คำว่า “ผู้ประกอบการธุรกิจ” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มากำหนดเป็นบทบัญญัติพื้นฐานในการพิจารณาวินิจฉัยประกอบข้อเท็จจริงแห่งคดี
- การนำข้อเท็จจริงแห่งคดีมาปรับกับนิยามของคำว่า “คดีผู้บริโภค” “ผู้บริโภค” และ “ผู้ประกอบการธุรกิจ” ดังกล่าวข้างต้นตามลำดับ เพื่อพิจารณาว่าคู่ความแต่ละฝ่ายตามข้อเท็จจริงฝ่ายหนึ่งมีฐานะเป็น “ผู้ประกอบการธุรกิจ” และอีกฝ่ายหนึ่งมีฐานะเป็น “ผู้บริโภค” “ตามนิยาม” ดังกล่าวข้างต้นหรือไม่ เพื่อวินิจฉัยว่าคดีพิพาทเป็นคดีผู้บริโภคหรือไม่ในท้ายที่สุด

การวินิจฉัยปัญหาว่าคดีใดเป็นคดีผู้บริโภคหรือไม่ ประธานศาลอุทธรณ์ในหลาย ๆ คดี (ในช่วงระยะเวลาต่าง ๆ) พิจารณาวินิจฉัยโดยยึดตามนิยามของถ้อยคำต่าง ๆ ดังกล่าว “แต่เพียงอย่างเดียว” และ “มิได้” พิจารณาข้อเท็จจริงแวดล้อมที่เกี่ยวข้องประกอบแต่อย่างใด อีกทั้งมิได้วาง “หลักเกณฑ์ทางกฎหมาย” (objective approach) ที่จะใช้เป็นฐานในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงแห่งคดีเพื่อจะนำกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคมาใช้บังคับแต่ประการใด การวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ในหลาย ๆ คดีจึง “มิได้” ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการพิจารณาถึงเจตนารมณ์และลักษณะของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนการใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่ต้องใช้บังคับโดยเคร่งครัดแก่สัญญาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภคอย่างแท้จริง

ข) ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์

การพิจารณาวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ในหลาย ๆ คดี ตามแนวทางดังกล่าวข้างต้น จึงอาจเกิด “ความคลาดเคลื่อน” และอาจทำให้เกิด “ข้อสงสัย” ว่าคดีแพ่งต่าง ๆ นั้นเป็นคดีผู้บริโภคโดยแท้จริงหรือไม่ อย่างไร และอาจส่งผลกระทบในหลายมิติ

ในที่นี้ จะขอยกคำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ในคดีต่าง ๆ ในช่วงระยะเวลาที่แตกต่างกันขึ้นเป็นตัวอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีซื้อขาย คดีกู้ยืมเงิน และคดีเกี่ยวกับการบริการสาธารณสุข

⁷⁶ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 3

ในพระราชบัญญัตินี้

“คดีผู้บริโภค” หมายความว่า

(1) คดีแพ่งระหว่างผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคตามมาตรา 19 หรือตามกฎหมายอื่น กับผู้ประกอบการธุรกิจซึ่งพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายอื่นเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ

(2) คดีแพ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

(3) คดีแพ่งที่เกี่ยวข้องพันกันกับคดีตาม (1) หรือ (2)

(4) คดีแพ่งที่มีกฎหมายบัญญัติให้ใช้วิธีพิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้.

- คดีซื้อขาย ตัวอย่างเช่น

คำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ที่ 50/2551 คดีนี้ได้รับความตามคำฟ้องและรายงานกระบวนการพิจารณาว่า โจทก์ซื้อลิฟต์จากจำเลยที่ 1 ไปติดตั้งเพื่อบริการลูกค้าและพนักงานที่โรงแรมของโจทก์ ลิฟต์ดังกล่าวจึงเป็นสิ่งของที่โจทก์ซื้อมาเพื่อใช้อำนวยความสะดวกแก่บุคคลที่เข้ามาในอาคารโรงแรม การซื้อลิฟต์ดังกล่าวต้องถือว่าเป็นการซื้อมาเพื่อใช้สอยในกิจการของโจทก์ มิใช่การซื้อมาเพื่อนำไปขายหรือให้บริการต่อโดยได้รับค่าตอบแทนจากตัวสินค้าหรือการให้บริการนั้นโดยตรง โจทก์จึงเป็นผู้ซื้อและผู้บริโภค ส่วนจำเลยที่ 1 ประกอบกิจการจำหน่ายพร้อมติดตั้งลิฟต์และอุปกรณ์ ถือได้ว่าจำเลยที่ 1 เป็นผู้ขายและผู้ประกอบธุรกิจ เมื่อโจทก์ฟ้องเรียกให้จำเลยคืนเงินค่าสินค้าที่ได้รับไป ตลอดจนค่าเสียหายและค่าขาดประโยชน์ จึงเป็นคดีพิพาทระหว่างผู้ประกอบธุรกิจกับผู้บริโภค เป็นคดีผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 3 (1) วินิจฉัยว่าคดีของโจทก์เป็นคดีผู้บริโภค

คำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ที่ 440/2552⁷⁷ ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 3 คดีผู้บริโภค หมายความว่า (1) คดีแพ่งระหว่างผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคตามมาตรา 19 หรือตามกฎหมายอื่น กับผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ ได้ความตามคำฟ้องว่า โจทก์เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด ประกอบกิจการค้าอาหารสัตว์ ถือได้ว่าโจทก์เป็นผู้ขายสินค้าและผู้ประกอบธุรกิจ จำเลยเป็นลูกค้าของโจทก์ซื้อสินค้าอาหารสัตว์ (เป็ด) ไปจากโจทก์เพื่อนำไปใช้ในการประกอบกิจการเลี้ยงเป็ด แม้จะฟังว่าจำเลยประกอบธุรกิจใช้ชื่อทางการค้าว่า “ดีดักฟาร์ม” แต่ไม่ปรากฏว่าสินค้าที่ซื้อไปนั้นถูกนำไปใช้เป็นส่วนหนึ่งของสินค้าที่ผลิตออกขายกรณีจึงเป็นการซื้อสินค้าไปใช้สอยในกิจการตามปกติ ถือได้ว่าจำเลยเป็นผู้ซื้อและอยู่ในฐานะผู้บริโภค คดีระหว่างโจทก์กับจำเลยจึงเป็นคดีพิพาทระหว่างผู้ประกอบธุรกิจกับผู้บริโภคเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ เป็นคดีผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 3 (1) วินิจฉัยว่าคดีของโจทก์เป็นคดีผู้บริโภค

- คดีกู้ยืมเงิน ตัวอย่างเช่น

คำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ที่ 21/2559⁷⁸ โจทก์ฟ้องว่า จำเลยทำสัญญากู้เงินจากโจทก์ ตกลงชำระดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 15 ต่อปี แต่จำเลยผิดนัดชำระหนี้ ขอให้บังคับจำเลยชำระหนี้พร้อมดอกเบี้ยแก่โจทก์...พิเคราะห์แล้ว แม้โจทก์อ้างว่าไม่มีอาชีพให้กู้ยืมเงิน แต่โจทก์ให้จำเลยกู้ยืมเงินโดยเรียกดอกเบี้ยเป็นค่าตอบแทน โจทก์จึงเป็นผู้ประกอบธุรกิจตามพระราชบัญญัติ

⁷⁷ คำวินิจฉัยนี้เป็นไปในแนวทางเดียวกับคำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ที่ 56/2551 คำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ที่ 26/2552 คำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ที่ 33/2552 คำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ที่ 259/2553.

⁷⁸ คำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์คดีนี้แตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ที่ 20/2551 และคำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ที่ 25/2551 คำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ที่ 82/2552 คำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ที่ 638/2560 และคำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ที่ 809/2562.

คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 3 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 3 ส่วนจำเลยผู้กู้เป็นผู้บริโภคตามบทบัญญัติดังกล่าว คดีนี้เป็นคดีแพ่งระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภคซึ่งพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการบริการตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 3 (1) วินิจฉัยว่าเป็นคดีผู้บริโภค

คำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ที่ 203/2559 โจทก์ฟ้องว่าจำเลยที่ 1 ทำสัญญากู้ยืมเงินจากโจทก์โดยตกลงชำระดอกเบี้ย มีจำเลยที่ 2 เป็นผู้ค้ำประกันและออกเช็คให้ไว้แก่โจทก์เป็นประกันหนี้เงินกู้ แต่จำเลยทั้งสองผิดนัดชำระหนี้ ขอให้บังคับจำเลยทั้งสองร่วมกันชำระหนี้พร้อมดอกเบี้ยให้แก่โจทก์...พิเคราะห์แล้ว โจทก์ให้จำเลยที่ 1 กู้ยืมเงินโดยเรียกดอกเบี้ยเป็นค่าตอบแทน โจทก์ผู้ให้บริการจึงเป็นผู้ประกอบธุรกิจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 3 ส่วนจำเลยที่ 1 เป็นผู้บริโภคตามบทบัญญัติดังกล่าว คดีระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ 1 เป็นคดีแพ่งระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภคซึ่งพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการบริการตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 3 (1) เมื่อคดีของจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นหนี้ประธานเป็นคดีผู้บริโภค คดีในส่วนของจำเลยที่ 2 ซึ่งโจทก์ฟ้องให้ร่วมรับผิดชอบในฐานะผู้ค้ำประกันเป็นหนี้อุปกรณีจึงเป็นคดีผู้บริโภคด้วย วินิจฉัยว่าเป็นคดีผู้บริโภค

- คดีเกี่ยวกับการบริการสาธารณสุข ตัวอย่างเช่น

คำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ที่ 23/2552⁷⁹ คดีนี้ ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 3 คดีผู้บริโภค หมายความว่า (1) คดีแพ่งระหว่างผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคตามมาตรา 19 หรือตามกฎหมายอื่น กับผู้ประกอบการธุรกิจ ซึ่งพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ ได้ความตามคำฟ้องและคำให้การว่าโรงพยาบาลเจ้าพระยาอภัยภูเบศรเป็นส่วนราชการในสังกัดของจำเลย ดำเนินกิจการให้บริการด้านสาธารณสุขแก่ประชาชน เมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2550 โจทก์ได้รับอุบัติเหตุจึงเข้ารับการรักษายาบาลที่โรงพยาบาลดังกล่าว แพทย์ของโรงพยาบาลทำการผ่าตัดรักษาโจทก์ ซึ่งการตรวจรักษาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้โจทก์หายจากอาการเจ็บป่วยจากอุบัติเหตุที่นั่นมีลักษณะเป็นการจัดทำการทำงานให้อย่างหนึ่ง และแม้โจทก์เข้ารับการรักษาโดยใช้สิทธิรักษาพยาบาลกับสำนักงานประกันสังคมจังหวัดปราจีนบุรี โดยไม่ได้เสียค่าใช้จ่ายเอง แต่ก็ได้แสดงว่าทางโรงพยาบาลมีการเรียกเก็บเงินในการรักษาพยาบาลอยู่ด้วย เพียงแต่โจทก์มิได้เสียค่าใช้จ่ายเองโดยตรงเท่านั้น เมื่อการให้บริการของจำเลยมีการเรียกเก็บค่าบริการเป็นค่าตอบแทน จึงถือได้ว่าจำเลยเป็นผู้ให้บริการและเป็นผู้ประกอบธุรกิจด้านสาธารณสุข ส่วนโจทก์เข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาลเจ้าพระยาอภัยภูเบศรในสังกัดของจำเลย โจทก์จึงเป็นผู้ใช้บริการและเป็นผู้บริโภค เมื่อโจทก์ฟ้องเรียกให้จำเลยรับผิดชอบในมูลละเมิดซึ่งสืบเนื่องมาจากการเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภคเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายอันเนื่องมาจาก

⁷⁹ คำวินิจฉัยนี้เป็นไปในแนวทางเดียวกับคำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ที่ 21/2552 คำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ที่ 199/2552 คำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ที่ 316/2552.

การใช้บริการตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 3 (1) วินิจฉัยว่าคดีของโจทก์เป็นคดีผู้บริโภค⁸⁰

เมื่อได้พิจารณาตัวอย่างคำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ในคดีผู้บริโภคต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นถึง “ปัญหาการใช้การตีความ” กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ได้เป็นอย่างดี และปัญหาดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบในหลายมิติ ทั้งในเชิงการใช้บังคับกฎหมาย ในเชิงปริมาณคดี และต่อสิทธิของคู่ความ และในเชิงมาตรฐาน และความน่าเชื่อถือของคำวินิจฉัย

ประการที่หนึ่ง ผลกระทบในเชิงการใช้บังคับกฎหมาย

การใช้การตีความบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ตามแนวทางการวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ดังกล่าวย่อมนำมาซึ่งการนำกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคไปใช้บังคับแก่คดีแพ่งทุกคดี (หรือแทบทุกคดี) ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงแล้ว คดีแพ่งเหล่านั้นจำนวนไม่น้อย “มิได้” มีลักษณะเป็นคดีผู้บริโภคที่แท้จริงแต่อย่างใด

- กรณีคดีซื้อขาย

ตัวอย่างคดีผู้บริโภคข้างต้นแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าบุคคลที่ซื้อสินค้าไปจากบุคคลอีกคนหนึ่ง มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปบริโภคหรือใช้สอยประโยชน์ซึ่งสินค้านั้นในลักษณะของการบริโภคส่วนตัวหรือโดยบุคคลภายในครัวเรือน หากแต่นำสินค้าไป “ใช้เป็นส่วนหนึ่ง” ของการประกอบกิจการในทางค้าขายของบุคคลที่ซื้อสินค้านั้น ลักษณะความเกี่ยวพันของบุคคลสองฝ่าย ในคดีแพ่งดังกล่าวจึง “มิใช่” ความเกี่ยวพันระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภคตามธุรกรรมผู้บริโภค หรือสัญญาผู้บริโภคที่ได้ศึกษาแล้วข้างต้น หากแต่เป็นความเกี่ยวพันตาม “สัญญาทางแพ่งทั่วไป” ระหว่างคู่สัญญาที่อยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกันตามเอกเทศสัญญาลักษณะซื้อขาย กรณีจึงไม่อยู่ในขอบเขตที่จะนำกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค (ในที่นี้ คือ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551) ไปใช้บังคับแต่อย่างใด หากแต่ต้องบังคับตามข้อสัญญาระหว่างคู่สัญญาและตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยซื้อขายเป็นสำคัญ

- กรณีคดีกู้ยืมเงิน และกรณีคดีเกี่ยวกับการบริการสาธารณสุข

กรณีคดีกู้ยืมเงิน ตัวอย่างคดีผู้บริโภคข้างต้นแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ประธานศาลอุทธรณ์ในคดีนั้น ๆ พิจารณาแต่เพียงว่าการให้กู้ยืมเงินมี “การเรียกดอกเบี้ย” เป็น “คำตอบแทน” หรือไม่เท่านั้น ถ้ามีการเรียกดอกเบี้ย ผู้ให้กู้ถือเป็นผู้ประกอบการธุรกิจโดยทันที ทั้ง ๆ ที่การกู้ยืมเงินเป็นเอกเทศสัญญาลักษณะหนึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และผู้ให้กู้ยืม “มิสืบทิต” ที่จะคิดดอกเบี้ยจากผู้กู้ได้ตามอัตราที่กฎหมายกำหนด⁸¹ การเรียกดอกเบี้ยของผู้ให้กู้ยืมมิได้ทำให้ลักษณะความเกี่ยวพันระหว่างผู้ให้กู้และผู้กู้ตามเอกเทศสัญญาลักษณะกู้ยืมเงิน “เปลี่ยนสภาพ” ไปเป็นสัญญาเพื่อผู้บริโภคแต่อย่างใด ดังนั้น หากพิจารณาแต่เพียงว่าผู้ให้กู้ที่ให้ผู้กู้ยืมเงิน

⁸⁰ ความเห็นในทำนองเดียวกัน ดู ชาญณรงค์ ปราบจิตต์, ‘วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค: ลักษณะของคดีผู้บริโภค’ (กรุงเทพมหานคร) <<https://sites.google.com/site/thnaykrungtheph/khdi-phu-briphokh-laksna-laea-sara-sakhay>> สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2564.

⁸¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 ประกอบพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560.



โดยเรียกดอกเบี้ยมีฐานะเป็นผู้ประกอบธุรกิจในทุกกรณี และ “อาจจะทำให้เข้าใจไปได้” ว่าความเกี่ยวพันระหว่างบุคคลสองฝ่ายในเรื่องกู้ยืมเงินมีแต่เพียงความเกี่ยวพันระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจเท่านั้น และส่งผลให้บทบัญญัติเกี่ยวกับเอกเทศสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ย่อมจะ “ไม่มีที่ใช้บังคับ” ได้อย่างใด

ในทำนองเดียวกัน กรณีคดีเกี่ยวกับการบริการสาธารณสุข หากพิจารณาว่า “สถานพยาบาลของรัฐ” สำหรับ “การบริการสาธารณสุข” ใน “ระบบปกติ” มีฐานะเป็น “ผู้ประกอบธุรกิจด้านสาธารณสุข” “เพราะเหตุแต่เพียงว่า” สถานพยาบาลของรัฐ “เรียกเก็บค่าบริการ” เป็นค่าตอบแทนดังเช่นที่ประธานศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยไว้ในคดีผู้บริโภคดังกล่าวข้างต้นและอีกหลาย ๆ คดี โดย “มิได้พิจารณา” บริบทเฉพาะแวดล้อมประกอบด้วยการเรียกค่าบริการเช่นนั้นอันเป็นการ “แสวงหาประโยชน์โดยตรงทางธุรกิจ” หรือแม้แต่ประการใด ทั้ง ๆ ที่การให้บริการสาธารณสุขในระบบปกติของสถานพยาบาลของรัฐเป็น “บริการสาธารณะด้านสาธารณสุข” อันเป็นนโยบายของรัฐอีกประเภทหนึ่งที่รัฐมีหน้าที่จะต้องจัดบริการดังกล่าวให้แก่ประชาชน แม้การให้บริการสาธารณสุขในระบบปกติจะมีการเรียกเก็บค่าบริการเป็นค่าตอบแทนบ้าง (ไม่ว่าจะเรียกเก็บโดยตรงจากผู้รับการรักษาพยาบาล หรือเรียกเก็บผ่านการใช้สิทธิรักษาพยาบาลกับสำนักงานประกันสังคม) แต่การเรียกเก็บค่าบริการของกิจการสถานพยาบาลของรัฐเป็นเพียง “ค่าบริการขั้นต่ำ” ในการตรวจรักษาพยาบาลเท่านั้น นอกจากนี้ การกำหนดอัตราค่ารักษาพยาบาลของสถานพยาบาลของรัฐก็ต้อง “เป็นไปตามกฎหมาย” ที่กระทรวงสาธารณสุขหรือกรมบัญชีกลางกำหนด แล้วแต่กรณี “มิได้” เป็นไปในลักษณะที่มุ่งแสวงหารายได้หรือกำไรโดยตรงจากการประกอบกิจการเป็นสำคัญดังเช่นการประกอบธุรกิจ และ “มิใช่” ผู้ประกอบธุรกิจ⁸² กรณีจึงเป็นเพียงการตีความ “ตามตัวอักษร” ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องเท่านั้น การใช้การตีความกฎหมายตามแนวทางดังกล่าวย่อมจะนำมาซึ่งคำถามว่าหน่วยงานภาครัฐแทบทุกแห่งที่ให้ “บริการสาธารณะที่จำเป็น” ในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านทะเบียนราษฎร ด้านการศึกษา ด้านทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือแม้แต่ด้านกระบวนการยุติธรรม และมีการเรียกเก็บค่าบริการ ค่าธรรมเนียม หรือค่าใช้จ่ายใด ๆ จากประชาชนผู้มาใช้บริการ กรณีก็ย่อมจะต้อง “ถูกพิจารณา” ว่าองค์กรของรัฐเหล่านั้นเรียกเก็บค่าตอบแทนและย่อมจะมีฐานะเป็น “ผู้ประกอบธุรกิจในด้านนั้น ๆ” ด้วยเช่นกัน ซึ่งในความเป็นจริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่⁸³

⁸² กรณีจึงแตกต่างไปจากกิจการสถานพยาบาลเอกชนซึ่งการตรวจรักษาพยาบาลเป็นการประกอบอาชีพในทางค้าขายเป็นปกติของตนอย่างชัดแจ้ง เนื่องจากการประกอบอาชีพเพื่อแสวงหารายได้หรือกำไรเป็นสำคัญ ดังจะสังเกตได้ว่าสถานพยาบาลเหล่านั้นประกอบกิจการในรูปของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการเพื่อแสวงหากำไรมาแบ่งปันกัน (ป.พ.พ. มาตรา 1012) อีกทั้งการกำหนดอัตราค่ารักษาพยาบาลของสถานพยาบาลเอกชนก็มีได้เป็นไปตามกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐกำหนด (เน้นข้อความโดยผู้เขียน)

การพิจารณาว่ากิจการสถานพยาบาลเอกชนเป็นผู้ประกอบธุรกิจจึงเป็นการพิจารณาตามหลักวัตถุประสงค์ของการประกอบอาชีพที่สมเหตุสมผลแล้ว ดังเช่นคำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ที่ 58/2551 คำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ที่ 159/2551 คำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ที่ 150/2553.

⁸³ ดู นันทวัชร นวตระกูลพิสุทธ์, ‘การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค : ก้าวอย่างสำคัญของการพัฒนาเพื่อการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น’ (เชิงอรรถ 7) 23-24.

การใช้การตีความกฎหมายโดยพิจารณาแต่เพียงการเรียกค่าตอบแทนหรือไม่ ดังกล่าวข้างต้นยังก่อให้เกิด “ผลในทางตรงกันข้าม” ที่ไม่เหมาะสมอีกด้วย กรณีที่ลูกค้านำรถยนต์ไปจอดที่สถานที่จอดรถของห้างสรรพสินค้าหรือศูนย์การค้าเพื่อเข้าไปซื้อสินค้าในห้างสรรพสินค้าหรือศูนย์การค้า และต่อมารถของลูกค้าหาย ข้อพิพาทที่เกิดขึ้น “กลับถูกพิจารณาว่า” ไม่เป็นคดีผู้บริโภค เพียงเพราะว่าห้างสรรพสินค้าหรือศูนย์การค้า “มิได้เรียกเก็บค่าบริการจอดรถ” เป็นค่าตอบแทนและไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะประกอบกิจการให้บริการที่จอดรถ ลูกค้าและห้างสรรพสินค้าหรือศูนย์การค้า จึงไม่มีความสัมพันธ์กันในฐานะผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจ⁸⁴ ทั้ง ๆ ที่การจัดสถานที่จอดรถให้แก่ลูกค้าเป็นหน้าที่ของห้างสรรพสินค้าหรือศูนย์การค้าตามกฎหมายควบคุมอาคาร และ “เป็นส่วนหนึ่งของการบริการ” ของห้างสรรพสินค้าหรือศูนย์การค้า แม้ไม่เรียกเก็บค่าจอดรถ แต่ก็เป็นกรให้บริการอย่างหนึ่งที่ “มีผลต่อยอดจำหน่ายสินค้า” ของห้างสรรพสินค้าหรือศูนย์การค้าโดยตรง ถือได้ว่าห้างสรรพสินค้าหรือศูนย์การค้าย่อมได้รับ “ผลประโยชน์ตอบแทนอื่น”⁸⁵

ประการที่สอง ผลกระทบในเชิงปริมาณคดี และต่อสิทธิของคู่ความ

แนวทางการวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ในคดีผู้บริโภคต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ย่อมจะส่งผลให้ศาลชั้นต้น (ที่ส่งคดีมาให้ประธานศาลอุทธรณ์วินิจฉัย) จะต้องใช้บังคับระบบวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค และนำมาตรการตามระบบวิธีพิจารณาคดีดังกล่าวไปใช้บังคับเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของคู่ความฝ่ายหนึ่งยิ่งกว่าคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงแล้ว สัญญาที่เป็นมูลเหตุแห่งข้อพิพาทมิใช่สัญญาผู้บริโภค อันจะส่งผลกระทบต่อสิทธิของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในคดีที่อาจได้รับ “ความไม่เป็นธรรม” อีกทั้งคู่ความฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยก็อาจดำเนินการใด ๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิของตน เนื่องจากคำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด⁸⁶

ประการที่สาม ผลกระทบในเชิงมาตรฐาน และความน่าเชื่อถือของคำวินิจฉัย

การใช้การตีความกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคโดยตีความ “ตามตัวอักษร” ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว ย่อมจะ “ขึ้นอยู่กับ” การตีความของประธานศาลอุทธรณ์แต่ละบุคคลในแต่ละช่วงเวลา (subjectivity) และประธานศาลอุทธรณ์แต่ละบุคคลก็อาจตีความกฎหมายตามตัวอักษรแตกต่างกันไป ดังจะเห็นได้อยู่เนืองเนืองในหลาย ๆ คดี

⁸⁴ ดู คำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ที่ 81/2553 สรุปสาระสำคัญของคดีได้ว่า ลูกค้าจอดรถในศูนย์การค้าเพื่อเข้าไปซื้อสินค้าในศูนย์การค้า แต่ศูนย์การค้าไม่ได้เรียกค่าตอบแทนจากการให้บริการที่จอดรถและไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะประกอบกิจการให้บริการที่จอดรถ ลูกค้าและศูนย์การค้าจึงไม่มีความสัมพันธ์กันในฐานะผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจ แต่เมื่อลูกค้าซึ่งเป็นผู้ประกอบการรายหนึ่งฟ้องเรียกให้บริษัทประกันภัยรับผิดชอบตามสัญญาประกันภัยจากเหตุการณ์สูญหายในศูนย์การค้า คดีระหว่างลูกค้าซึ่งเป็นผู้ประกอบการรายหนึ่งกับบริษัทประกันภัยเป็นคดีผู้บริโภค ฉะนั้นที่ลูกค้าฟ้องให้ศูนย์การค้ารับผิดชอบร่วมกับบริษัทประกันภัย จึงเป็นคดีที่เกี่ยวข้องพัวพันกับคดีผู้บริโภค เป็นคดีผู้บริโภค. (เน้นข้อความโดยผู้เขียน)

⁸⁵ ดูเปรียบเทียบ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5800/2553 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7471/2556.

⁸⁶ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 8.

กรณีจึงแตกต่างไปจากการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค หากผู้ร้องทุกข์เห็นว่าการออกคำสั่งของหน่วยงานของรัฐมิได้เป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของกฎหมาย บุคคลนั้นก็อาจร้องต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาได้ ดูตัวอย่าง คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 1134/2562 คดีหมายเลขแดงที่ 193/2564 วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2564.

ว่าข้อเท็จจริงแห่งคดีเป็นไปใน “แนวทางเดียวกัน” หากแต่คำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ในแต่ละช่วงเวลากลับเป็นไปใน “แนวทางที่แตกต่างกัน” โดยสิ้นเชิง ทำให้เกิด “การวินิจฉัยกลับไปกลับมา” ของประธานศาลอุทธรณ์ในคดีผู้บริโภคต่าง ๆ ในแต่ละช่วงเวลา และย่อมส่งผลกระทบต่อ “มาตรฐาน” และ “ความน่าเชื่อถือ” ของคำวินิจฉัย

(2) ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

นอกจากปัญหาการใช้การตีความบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคดังกล่าวข้างต้นแล้ว ปัญหาเกี่ยวกับคดีผู้บริโภคที่ย่อมอาจเกิดขึ้นจากบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้วยเช่นกัน ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับ ก) นิยามคำว่า “ผู้บริโภค” และคำว่า “ผู้ประกอบการธุรกิจ” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และในส่วนที่เกี่ยวกับ ข) นิยามคำว่า “คดีผู้บริโภค” ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551

ก) ปัญหานิยามคำว่า “ผู้ประกอบการธุรกิจ” และคำว่า “ผู้บริโภค” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

ปัญหาที่เกี่ยวข้องในส่วนนี้น่าจะเป็น “ประเด็นคาบเกี่ยว” กับปัญหาเกี่ยวกับแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ว่าคดีใดเป็นคดีผู้บริโภคลดง่าข้างต้น กล่าวคือ ปัญหาเกี่ยวกับ ก.1) นิยามคำว่า “ผู้ประกอบการธุรกิจ” และ ก.2) นิยามคำว่า “ผู้บริโภค” ตามกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งประธานศาลอุทธรณ์ได้นำไปใช้บังคับ “ตามตัวอักษร” แก่ข้อเท็จจริงแห่งคดี

ก.1) นิยามคำว่า “ผู้ประกอบการธุรกิจ”

ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ประกอบการธุรกิจ โดยที่ “ผู้ประกอบการธุรกิจ”⁸⁷ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 หมายถึง “ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย หรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการ และหมายความรวมถึงผู้ประกอบการกิจการโฆษณาด้วย” และคำว่า “ขาย” หมายความว่า “ให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือจัดหาให้ไม่ว่าด้วยประการใด ๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น ตลอดจนการเสนอหรือการชักชวนเพื่อการดังกล่าวด้วย” เมื่อพิจารณาประกอบกับคำว่า “สินค้า” ซึ่งหมายถึง “สิ่งของที่ผลิตหรือมีไว้เพื่อขาย” และคำว่า “บริการ” ซึ่งหมายถึง “การรับจัดทำกรงาน การให้สิทธิใด ๆ หรือการให้ใช้หรือให้ประโยชน์ในทรัพย์สินหรือกิจการใด ๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อื่นแต่ไม่รวมถึงการจ้างแรงงานตามกฎหมายแรงงาน” ในคดีแพ่ง (ที่ประธานศาลอุทธรณ์ในหลาย ๆ คดีวินิจฉัยว่าเป็นคดีผู้บริโภค) เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าบุคคลฝ่ายหนึ่งขายสินค้าหรือให้บริการแก่บุคคลอีกฝ่ายหนึ่งโดยเรียกค่าตอบแทน ประธานศาลอุทธรณ์จะพิจารณาว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ประกอบการธุรกิจโดยทันที โดย “มิได้พิจารณาให้ลึกลงไป” ว่าการเรียกค่าตอบแทนนั้นเป็นการเรียกค่าตอบแทน “ในทางธุรกิจ” หรือเพื่อ “แสวงหาประโยชน์ทางธุรกิจ” โดยตรงหรือไม่ อย่างไร หรือแม้มิได้รับค่าตอบแทนแต่ได้รับผลประโยชน์อื่นใดทางเศรษฐกิจหรือไม่

⁸⁷ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 3.

ก.2) นิยามคำว่า “ผู้บริโภค”

ในทำนองเดียวกัน โดยที่ “ผู้บริโภค”⁸⁸ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 หมายถึง “ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ หรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม” ในคดีแพ่ง (ที่ประธานศาลอุทธรณ์ในหลาย ๆ คดีวินิจฉัยว่าเป็นคดีผู้บริโภค) เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าบุคคลฝ่ายหนึ่งซื้อสินค้าหรือบริการจากบุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง⁸⁹ ประธานศาลอุทธรณ์ในคดีผู้บริโภคในหลาย ๆ คดีจะพิจารณาโดยทันทีว่าบุคคลฝ่ายแรกเป็นผู้บริโภค โดย “มิได้พิจารณาให้ลึกลงไป” ถึง “วัตถุประสงค์ของการเข้าทำสัญญา” ว่าเพื่อวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการใช้สอยส่วนตัว ภายในครอบครัว หรือในครัวเรือน หรือในทางตรงกันข้าม เพื่อใช้สินค้าหรือบริการนั้นเป็นส่วนหนึ่งในการประกอบกิจการ ในทางค้าขายของบุคคลนั้นเพื่อแสวงหารายได้ ค่าตอบแทน หรือประโยชน์ทางการค้าหรือไม่ อย่างไร

ดังนั้น จึงควรปรับปรุงนิยามของคำว่า “ผู้บริโภค” และคำว่า “ผู้ประกอบการ” ให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้นและสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศและนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของภูมิภาคต่าง ๆ ตลอดจนกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของต่างประเทศดังที่ได้ศึกษาแล้วข้างต้น

ข) ปัญหา นิยามคำว่า “คดีผู้บริโภค” ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551

นิยามคำว่า “คดีผู้บริโภค” ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับปัญหาคดีผู้บริโภคเทียม เนื่องจากในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับคดีผู้บริโภคในทุกคดี ประธานศาลอุทธรณ์จะอ้างอิงนิยามคำว่า “คดีผู้บริโภค” เป็นสำคัญ กรณีจึงควรวิเคราะห์ว่านิยามของถ้อยคำดังกล่าวมีปัญหาทางกฎหมายหรือไม่ อย่างไร ในที่นี้ จะได้วิเคราะห์ปัญหาของนิยาม ข.1) คดีผู้บริโภคมาตรา 3 (1) แห่งพระราชบัญญัติ และ ข.2) คดีผู้บริโภคตามมาตรา 3 (2) แห่งพระราชบัญญัติ

ข.1) คดีผู้บริโภคตามมาตรา 3 (1) แห่งพระราชบัญญัติ

คดีผู้บริโภคในกรณีนี้ ได้แก่ คดีแพ่งระหว่างผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคตามมาตรา 19 หรือตามกฎหมายอื่น กับผู้ประกอบการซึ่งพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ

คดีผู้บริโภคตามนัยดังกล่าวจึงได้แก่ ข้อพิพาททางแพ่งที่เกิดขึ้นระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบการเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่ผู้บริโภคซื้อหรือได้รับจากผู้ประกอบการ

⁸⁸ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 3 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541.

⁸⁹ ‘end-user’ หมายถึง บุคคลผู้บริโภคหรือใช้สินค้า (หรือบริการ) ในขั้นสุดท้าย ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล อย่างไรก็ตาม คำว่า ‘consumer’ ที่ใช้กันแพร่หลายอยู่ในกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศและกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของต่างประเทศหลาย ๆ ประเทศมุ่งหมายถึงแต่เฉพาะบุคคลธรรมดาที่ซื้อหรือใช้สินค้าเพื่อการบริโภคส่วนตัว ภายในครอบครัว หรือในครัวเรือนของบุคคลธรรมดานั้นเป็นหลัก.



ตามสัญญาที่สร้างขึ้นระหว่างกัน คดีผู้บริโภคในความหมายนี้จึงมุ่งหมายถึงข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจาก “สัญญาผู้บริโภค” (consumer contracts) หรือ “ธุรกรรมระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภค” (business-to-consumer transactions) นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม จากผลการใช้บังคับพระราชบัญญัติฯ ตลอดระยะเวลาสิบกว่าปีที่ผ่านมา พบว่าคดีผู้บริโภคส่วนใหญ่ที่มีการฟ้องร้องต่อศาลเป็นกรณีผู้ประกอบการธุรกิจฟ้องผู้บริโภคมากกว่าที่ผู้บริโภคฟ้องผู้ประกอบการ⁹⁰ ถึงขนาดมีการกล่าวกันว่าคดีผู้บริโภคเป็น “เครื่องมือในการทวงหนี้ของผู้ประกอบการธุรกิจ”⁹¹ และมีความเห็นกันว่าควรกำหนดนิยามของคำว่า “คดีผู้บริโภค” ให้หมายความถึงเฉพาะกรณีผู้บริโภคเป็นโจทก์ฟ้องผู้ประกอบการเท่านั้น⁹² เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ในการปรับใช้บังคับพระราชบัญญัติฯ⁹³ แม้กระนั้นก็ตาม การกำหนดนิยามคำว่า “คดีผู้บริโภค” ให้หมายถึงเฉพาะกรณีที่ผู้บริโภคเป็นโจทก์ฟ้องผู้ประกอบการ (เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่อันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ) เท่านั้น นอกจาก “ไม่น่าจะสอดคล้อง” กับสภาพของข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากธุรกรรมของผู้บริโภคหรือสัญญาผู้บริโภสดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังจะนำมาซึ่งผลทางกฎหมายที่ “ไม่เป็นคุณกับผู้บริโภค” อีกด้วย

- ไม่น่าจะสอดคล้องกับสภาพของธุรกรรมของผู้บริโภคหรือสัญญาผู้บริโภค กล่าวคือ ในขณะที่สัญญาผู้บริโภค ได้แก่ สัญญาที่สร้างขึ้นระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภคเพื่อการซื้อสินค้าหรือรับบริการที่ผู้ประกอบการธุรกิจจัดหาให้แก่ผู้บริโภคโดยเสียค่าตอบแทน หากแต่เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นจากสัญญาเช่นว่านั้น ข้อพิพาทดังกล่าวกลับไม่มีลักษณะเป็นคดีผู้บริโภค เพียงเพราะว่าต้องการกำหนดให้เฉพาะแต่ผู้บริโภคเท่านั้นที่เป็นฝ่ายผู้ฟ้องคดีประเภทนี้ได้

- ไม่เป็นคุณกับผู้บริโภค กล่าวคือ หากกำหนดให้คดีผู้บริโภคหมายถึงเฉพาะแต่คดีที่ผู้บริโภคเป็นโจทก์ฟ้องผู้ประกอบการเท่านั้น ผู้ประกอบการจะยอมฟ้องร้องผู้บริโภคเป็นคดีแพ่งสามัญ

⁹⁰ ดู มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค, ‘ฉบับที่ 187 8 ปี บทเรียนการใช้กฎหมายคดีผู้บริโภค’ (ฉลาดซื้อ นิตยสารออนไลน์) <<https://www.chaladsue.com/article/2381>> สืบค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2564.

⁹¹ ดู เรวดี ขวัญทองอัม, ‘พ.ร.บ. วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค กม. เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคหรือเครื่องมือทวงหนี้ใหม่ของนายทุน’ (มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค, 11 ตุลาคม 2553) <<http://www.consumerthai.org/consumers-news/consumers-news/policies-laws/1204-2010-10-14-06-46-37.html>> สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2564.

⁹² ดู ธนะชัย ผดุงธิติ, ‘คำวินิจฉัยคดีผู้บริโภคของประธานศาลอุทธรณ์’ (ธันวาคม 2551) 102 วารสารกฎหมายใหม่ 6, 34-38; สุพจน์ หนูเกลี้ยง, ‘ปัญหาข้อกฎหมายในการดำเนินคดีผู้บริโภค: ศึกษากรณีผู้ประกอบการธุรกิจเป็นโจทก์ฟ้องผู้บริโภค’ (ห้องสมุดศาลยุติธรรม) <https://library.coj.go.th/pdf-view.html?fid=13366&table=files_biblio> สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2564; มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค (มพบ.), ‘พ้อศาลผู้ฟ้องผู้บริโภค 3.5 แสนคดี กลไกบกพร่องชาวบ้านเสียเปรียบ’ (มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค) <<https://consumerthai.org/consumers-news/consumers-news/policies-laws/1201-3-5.html>> สืบค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2564.

⁹³ แต่เดิม สำนักงานศาลยุติธรรมได้ยกร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. โดยกำหนดนิยามของคดีผู้บริโภคว่าหมายถึงคดีแพ่งที่ผู้บริโภคหรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีผู้บริโภคเป็นโจทก์ฟ้องผู้ประกอบการการค้าให้รับผิดชอบในความเสียหายใด ๆ อันเกิดเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ ซึ่งสอดคล้องกับร่างกฎหมายของกระทรวงยุติธรรม; รายละเอียดดู สำนักวิชาการศาลยุติธรรม, ‘บันทึกประกอบร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. (29 มิถุนายน 2558) อ้างถึงใน สุพจน์ หนูเกลี้ยง, ‘ปัญหาข้อกฎหมายในการดำเนินคดีผู้บริโภค: ศึกษากรณีผู้ประกอบการธุรกิจเป็นโจทก์ฟ้องผู้บริโภค’ (เชิงอรรถ 91) 28; และมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค (มพบ.), ‘พ้อศาลผู้ฟ้องผู้บริโภค 3.5 แสนคดี กลไกบกพร่องชาวบ้านเสียเปรียบ’ (เชิงอรรถ 91).

ตามทางปฏิบัติที่ผ่านมา และการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีย่อมต้องบังคับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ผู้บริโภคจึงย่อม “ไม่ได้รับประโยชน์” จากมาตรการต่าง ๆ ทางกระบวนการพิจารณาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 แต่อย่างไรก็ตาม

ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าผู้เขียนจะเคยมีความเห็นว่าควรแก้ไขนิยามคำว่า “คดีผู้บริโภค” ในกรณีนี้ให้หมายความถึงเฉพาะคดีที่ผู้บริโภคเป็นโจทก์ฟ้องผู้ประกอบการธุรกิจ⁹⁴ เช่นกัน แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณาให้ละเอียดถี่ถ้วนแล้ว นิยาม “คดีผู้บริโภค” ที่เป็นอยู่ น่าจะสอดคล้องกับสภาพหรือลักษณะของธุรกรรมของผู้บริโภคหรือสัญญาผู้บริโภคแล้ว อย่างไรก็ตาม สำหรับปัญหาที่เกิดจากการใช้บังคับพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว⁹⁵ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องทำการศึกษาเป็นการเฉพาะเจาะจง เพื่อแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคต่าง ๆ เหล่านั้นให้หมดสิ้นไปโดยเร็ว

ข.2) คดีผู้บริโภคตามมาตรา 3 (2) แห่งพระราชบัญญัติ

คดีผู้บริโภคยังหมายความว่า คดีแพ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยด้วยตามมาตรา 3 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคฯ นอกจากนี้ “ผู้บริโภค”⁹⁶ ตามพระราชบัญญัติฯ นอกจากจะหมายถึงผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว ยังรวมถึงผู้เสียหายตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยด้วย ผลที่ตามมาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้เสียหายตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย คือ ผู้เสียหายตามกฎหมายดังกล่าวก็สามารถฟ้องผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องที่มีความรับผิดชอบตามกฎหมายดังกล่าวเป็นคดีผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติฯ นี้ได้เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก “ผู้เสียหาย”⁹⁷ ตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย หมายถึง “ผู้ได้รับความเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย” ผู้เสียหายตามกฎหมายดังกล่าว “มิได้” หมายความว่าเฉพาะแต่ผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เท่านั้น หากแต่ครอบคลุมถึง “บุคคลทุกคน” ที่ได้รับความเสียหายจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย (bystanders) ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้ซื้อหรือเป็นผู้ใช้สินค้าที่ไม่ปลอดภัยหรือไม่ก็ตาม⁹⁸

⁹⁴ ดู นนทวัชร นวตระกูลพิสุทธิ์, ‘พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑: ผลการใช้บังคับที่ “สวนทาง” กับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ (?)’ (2553) 4 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 39, 741-768.

⁹⁵ ดู อนันต์ จันทร์โอภากร, ‘ปัญหาข้อขัดข้องการบังคับใช้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค’ (2556) 3 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 42, 433-470.

⁹⁶ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 3

“ผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค และให้หมายความรวมถึงผู้เสียหายตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยด้วย

“ผู้ประกอบการธุรกิจ” หมายความว่า ผู้ประกอบธุรกิจตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค และให้หมายความรวมถึงผู้ประกอบการตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยด้วย.

⁹⁷ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 4.

⁹⁸ มาตรา 5 ผู้ประกอบการทุกคนต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย และสินค้านั้นได้มีการขายให้แก่ผู้บริโภคแล้ว ไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ประกอบการหรือไม่ก็ตาม.



ด้วยเหตุนี้ หากผู้ได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยเป็นผู้ประกอบธุรกิจ บุคคลนั้นย่อมมีฐานะเป็นผู้บริโภคตามนิยามคำว่า “ผู้บริโภค” แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ด้วย และย่อมจะสามารถฟ้องร้องผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยโดยฟ้องเป็นคดีผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคฯ สภาพเช่นนี้ย่อม “มีแนวโน้มจะสอดคล้อง” กับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคฯ และอาจนำมาซึ่ง “คำถาม” ว่าคดีผู้บริโภคในลักษณะเช่นนี้สามารถจัดว่าเป็นคดีผู้บริโภคที่แท้จริงหรือคดีผู้บริโภคเทียมกันแน่

ดังนั้น จึงควรปรับปรุงนิยามคำว่า “คดีผู้บริโภค” ในส่วนที่เกี่ยวกับคดีแพ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

3.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการแก้ไขปัญหา

ข้อเสนอแนะที่จะนำเสนอในส่วนนี้ประกอบด้วยข้อเสนอแนะในสองลักษณะ ได้แก่ (1) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ “แนวทางที่ควรจะเป็น” ในการพิจารณาวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ และ (2) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(1) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ “แนวทางที่ควรจะเป็น” ในการวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ การพิจารณาวินิจฉัยจึงควรมุ่งพิจารณา “ลักษณะความเกี่ยวพัน” ระหว่างคู่ความตามข้อเท็จจริงในแต่ละคดีเป็นประเด็นพื้นฐานสำคัญ และ “ลักษณะของสัญญา” ระหว่างคู่ความนั้นว่าเป็น “สัญญาทางแพ่งทั่วไป” หรือเป็น “สัญญาผู้บริโภค” โดยพิจารณาลักษณะพื้นฐานทั้งสามประการของสัญญาผู้บริโภคประกอบกัน ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับฐานะของคู่สัญญา วัตถุประสงค์สัญญา และวัตถุประสงค์ของการทำสัญญา

- ฐานะของคู่สัญญา ควรพิจารณาว่าความเกี่ยวพันระหว่างคู่ความในคดีเป็นความเกี่ยวพันระหว่างบุคคลสองฝ่ายที่อยู่ใน “ฐานะที่เท่าเทียมกัน” หรืออยู่ใน “ฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน” และบุคคลฝ่ายหนึ่งอยู่ใน “ฐานะที่ด้อยกว่า” หรือ “ไม่มีอำนาจต่อรอง” เมื่อเปรียบเทียบกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง โดยพิจารณาเป็นรายกิจการหรือรายสัญญา

- วัตถุประสงค์สัญญา ควรพิจารณาว่าความเกี่ยวพันระหว่างคู่ความในคดีเป็นความเกี่ยวพันเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการอย่างหนึ่งอย่างใดที่ผู้บริโภคซื้อหรือได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจโดยมีค่าตอบแทนหรือไม่

- วัตถุประสงค์ของคู่สัญญา ควรพิจารณา “วัตถุประสงค์” ของการซื้อและการบริโภคสินค้าหรือการรับบริการ และ “วัตถุประสงค์” ของการขายสินค้าหรือการให้บริการ ตลอดจนวัตถุประสงค์ของการเรียกค่าตอบแทนว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยตรงทางธุรกิจหรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นทางธุรกิจ

(2) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย

ก) แก้ไขเพิ่มเติมนิยามของคำว่า “ผู้บริโภคร” และคำว่า “ผู้ประกอบการธุรกิจ” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยนำหลักวัตถุประสงค์มากำหนด

- ในส่วนที่เกี่ยวกับ “ผู้บริโภคร” กำหนดให้ผู้บริโภครเป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น⁹⁹ และการซื้อสินค้าหรือการรับบริการของผู้บริโภครจะต้องไม่เกี่ยวข้องกับหรือเป็นไปเพื่อการประกอบกิจการในทางค้าขายเพื่อแสวงหารายได้ของบุคคลนั้น¹⁰⁰

- ในส่วนที่เกี่ยวกับ “ผู้ประกอบการธุรกิจ” กำหนดให้การขายหรือจำหน่ายสินค้าหรือให้บริการในการประกอบกิจการในทางค้าขายหรือในทางธุรกิจเป็นปกติของตน และเรียกค่าตอบแทนเพื่อประโยชน์โดยตรงทางธุรกิจ หรือการได้รับผลประโยชน์อื่นใดทางเศรษฐกิจ

ข) แก้ไขเพิ่มเติมนิยามคำว่า “คดีผู้บริโภคร” ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคร พ.ศ. 2551 โดยกำหนดให้หมายถึงคดีแพ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยซึ่งผู้เสียหายเป็นผู้บริโภคร

บทสรุป

การแก้ไขปัญหเกี่ยวกับ “คดีผู้บริโภครเทียม” ตามข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้นนอกจากจะทำให้บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับนิยามคำว่า “ผู้บริโภคร” และ “ผู้ประกอบการธุรกิจ” มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศและกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศต่าง ๆ แล้ว ยังน่าจะช่วยให้การใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคโดยองค์กรต่าง ๆ เป็นไปอย่างถูกต้อง เคารพต่อ “หลักกฎหมายพื้นฐาน” ตามกฎหมายแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายคดีผู้บริโภครที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลจึงย่อมจะลดจำนวนลงและคงเหลือแต่เฉพาะ “คดีผู้บริโภครที่แท้จริง” ในขณะที่ความแห่งคดี ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายผู้บริโภคหรือฝ่ายผู้ประกอบการ ก็จะได้รับปฏิบัติด้วย “ความเป็นธรรม” จากการใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคอีกด้วย

⁹⁹ อย่างไรก็ตาม ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐว่าจะให้ความคุ้มครองในลักษณะเดียวกับผู้บริโภคแก่นิตบุคคลซึ่งดำเนินกิจการที่ “ไม่มีวัตถุประสงค์” เพื่อแสวงหากำไรในทางการค้าหรือในทางธุรกิจด้วยหรือไม่ เช่น สมาคมหรือมูลนิธิทั้งหลาย.

¹⁰⁰ ก่อนที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 จะประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ในชั้นยกร่าง “ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ..) พ.ศ.” สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมนิยามคำว่า “ผู้บริโภคร” (ร่างมาตรา 3) โดยยึดตามหลักวัตถุประสงค์ของการซื้อหรือใช้สินค้าหรือการรับบริการเป็นสำคัญ เช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม ร่างฯ ที่ผ่านการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่ปรากฏว่ามีกรแก้ไขเพิ่มเติมนิยามของคำว่า “ผู้บริโภคร” แต่อย่างใด เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่านิยามที่เสนอแก้ไขมานั้นจะทำให้มีความหมายแคบกว่าที่ใช้ในปัจจุบัน ผู้บริโภครจะได้รับความคุ้มครองน้อยลง คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้ตัดการแก้ไขเพิ่มเติมนิยามดังกล่าวออก ดู บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เรื่องเสร็จที่ 1520/2561 (เชิงอรรถ 4) 1 และ 12.