

กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

ก. การคุ้มครองผู้บริโภคแต่ดั้งเดิม

แต่เดิมนั้นเราไม่เคยมีแนวความคิดที่จะทำการปกป้องคุ้มครองผู้บริโภค โดยอาศัยตัวบทกฎหมายโดยเฉพาะเหมือนเช่นในปัจจุบันนี้ หรือถึงแม้จะมีตัวบทกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ทำนองนี้ก็เพียงเพื่อกำหนดมาตรฐาน หรือวิธีการอันเป็นการคุ้มครองสังคมโดยทั่วไปเป็นส่วนรวม ประกอบกับการเยียวยาแก้ไขความเสียหาย ผู้เสียหายก็อาจเรียกร้องได้ตามหลักในกฎหมายแพ่ง ทั้งนี้เพราะหลักกฎหมายแต่ดั้งเดิมถือว่าประชาชนทุกคนมีอิสระที่จะทำสัญญากันอย่างใดก็ได้ (Freedom of Contract) ซึ่งเมื่อตกลงกันเช่นใดแล้วก็ต้องบังคับกันเช่นนั้นโดยเคร่งครัด ดังนั้นในการซื้อขายสินค้า ถ้ามีข้อบกพร่องในสินค้า อย่างเป็นทางการก็เป็นผู้ซื้อเองจะต้องรับภาระในความเสียหายนั้น เนื่องจากตนเป็นผู้สมัครใจเลือกซื้อสินค้าประเภทนั้นเอง หลักนี้เรียกกันว่า Caveat Emptor หรือ Let the buyer beware อันเป็นหลักเก่าแก่มากแต่โบราณ และได้รับการขยายความจนถือเป็นหลักสำคัญในกฎหมายพาณิชย์ตั้งแต่นั้นมา เนื่องจากการเขียนกฎหมายขึ้นเช่นนั้นโดยมีสมมุติฐานว่า คนทุกคนมีความรู้และความสามารถเท่าเทียมกัน ทุกคนจึงมีอิสระเท่าเทียมกันที่จะตกลงให้มีนิติสัมพันธ์กันเช่นใดก็ได้และเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นตนก็ต้องรับภัยพิบัตินั้นเอง เพราะตนเป็นผู้ก่อไว้

ความคิดเห็นดังกล่าวนี้เริ่มมีมาตั้งแต่ ค.ศ. 1600 หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่ายุคกลาง (Middle Ages) เหตุการณ์ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ ซึ่งในขณะนั้นเป็นประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมมากที่สุดในบรรดากลุ่มประเทศทางตะวันตก

ในประเทศอังกฤษนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นประเทศแรกที่ตระหนักในความสำคัญของการคุ้มครองผู้บริโภค คดีแรกที่พอจะถือได้ว่าเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค

ไคแกคคือ Chandelor v. Lopez ซึ่งเกิดขึ้นในตอนต้นของศตวรรษที่ 17 พอลคาโคโฆษณาว่าอัญมณีที่มีค่าของตนนั้นมีคุณสมบัติที่จะรักษาโรคร้ายไขเจ็บต่างๆ ได้ โดยผลของการโฆษณาอันนี้เองทำให้ผู้ซื้อต้องซื้ออัญมณีนั้นไปในราคาที่สูงมาก และปรากฏต่อมาว่าอัญมณีนั้นไม่มีคุณสมบัติดังที่กล่าว ซึ่งทำให้ผู้จำหน่ายสินค้าของพอลคานั้นเป็นเท็จเลยมาฟ้องเพื่อขอคืนราคาทรัพย์สิน ศาลวินิจฉัยว่ากรณีไม่มีหลักฐานแสดงว่าโกมีสัญญาซื้อขายระหว่างพอลคาและผู้ซื้อ ทั้งผู้ซื้อก็น่าสืบให้ปรากฏไม่ไคววทนใดซื้ออัญมณีนั้นโดยหลงเชื่อในคำโฆษณาและผู้ซื้อเต็มใจเขาซื้ออัญมณีนั้นเอง สัญญาซื้อขายอัญมณีเป็นอันสมบูรณ์ไม่อาจเรียกให้คืนราคาทรัพย์สิน พิพากษายกฟ้อง โจทก์อุทธรณ์ Sir John Popham ซึ่งเป็น Chief Justice of the court of King's bench ไคกล่าววว่า "คดีที่มีลักษณะเช่นนี้จะก่อให้เกิดปัญหาได้ในโอกาสต่อไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่พอลค้ายืนยันกับลูกค้าด้วยปากเปล่าว่าสินค้าของตนมีคุณสมบัติต่างๆ ซึ่งกรณีไม่เป็นความจริงแต่อย่างใด" และเห็นว่าพฤติการณ์ดังกล่าวพอที่จะถือไควว่าเป็นกลฉ้อฉล พิพากษาลดให้เพิกถอนสัญญาซื้อขายและให้ผู้ขายคืนราคาทรัพย์สินแก่ผู้ซื้อ

ต่อมาใน ค.ศ. 1688 เกิดมีคดีระหว่าง Grosse v. Gardner ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่าผู้ซื้อซื้ออัญมณี 2 ชิ้นจากผู้ขายตั้งแต่ถึงทั้ง 2 ชิ้นนั้นไม่ไควถึงของผู้ขาย แต่อยู่ในความครอบครองของผู้ขาย ผู้ซื้อจึงซื้ออัญมณีนั้นไปและต่อมาเจ้าของอัญมณีที่แท้จริงได้มาติดตามเอาทรัพย์สินที่ขายนั้นคืนไป ผู้ซื้อจึงมาฟ้องคดีนี้ ขอให้เพิกถอนสัญญาซื้อขายกันทั้งให้ผู้ขายใช้คืนราคาทรัพย์สิน ศาลวินิจฉัยว่าในคดีก่อน (Chandelor v. Lopez) ผู้ซื้อยังมีโอกาสได้ตรวจดูทรัพย์สินที่ซื้อขายก่อน แต่ในคดีนี้ผู้ซื้อไม่มีโอกาสที่จะได้ตรวจดูทรัพย์สินที่ซื้อขาย ประกอบกับพฤติการณ์ของผู้ขายก็พอจะถือไควว่าเป็นกลฉ้อฉล พิพากษาให้เพิกถอนสัญญาซื้อขายกับทั้งให้ผู้ขายใช้คืนราคาทรัพย์สินที่ซื้อขาย นอกจากนี้ยังมีคดี Pasley v. Freeman และคดี Oscar Chess Ltd v. Williams ซึ่งมีข้อเท็จจริงในคดีคล้ายคลึงกัน Chief Justice Holt ไคกล่าวให้เห็นว่า "คำรับประกันของผู้ขาย (Warranty)" และ "การกล่าวยืนยัน (Affirmation)" ย่อมเป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงเจตนาของผู้ขายว่า ผู้ขายผูกพันตนเองในการขายสินค้าที่มี

คุณสมบัติตามคำรับประกันหรือการกล่าวยืนยันนั้น ซึ่งโดยหลักของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่า
 ด้วยสัญญา การแสดงเจตนาดังกล่าวย่อมมีผลในกฎหมายตามที่ตนได้ตั้งใจจะให้ เป็นเช่นนั้น
 เมื่อทรัพย์สินตามสัญญาซื้อขายไม่มีคุณสมบัติตามคำรับประกันหรือการกล่าวยืนยัน ผู้ขายก็ต้อง
 รับผิดชอบในผลอันนั้น¹

จากคดีดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แท้เดิมกฎหมายไม่ได้มีความประสงค์ที่จะคุ้มครอง
 ผู้บริโภคโดยตรง หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการคุ้มครองผู้บริโภคในสมัยนั้นเขาถือตามหลัก
 ในกฎหมายเอกชน คือกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจะเห็นได้ว่าศาลก็ไต่พยายามที่จะตีความ
 โดยมุ่งหมายเพื่อจะให้กรณีที่เกิดขึ้นอยู่ในขอบข่ายที่ศาลสามารถจะช่วยเหลือเยียวยาหรือ
 บรรเทาความเสียหายให้กับผู้ซื้อ แต่การตีความเช่นนี้ไม่ใช่การแก้ปัญหาที่ถูกต้อง และหากมี
 ข้อเท็จจริงอื่นที่ลบล้างข้อหรือยุ่งยากกว่านี้ กฎหมายก็ไม่อาจขยายให้ครอบคลุมถึงได้ ทั้งการ
 พ้องรองคดีดังกล่าวก็ใช้เวลาานทำให้เอกชนผู้ฟ้องคดีต้องเสียเวลาประกอบอาชีพ หรือแม้
 กระทั่งค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีโดยปราศจากเหตุผล ทั้งๆ ที่ฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหาย
 คือพอลคาหรือผู้ประกอบการธุรกิจนั่นเอง

ข. การคุ้มครองผู้บริโภคในคริสต์ศตวรรษที่ 19

ในคริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นช่วงระยะเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมาก
 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิวัติทางอุตสาหกรรมและการปกครองในระบบสาธารณรัฐ
 (Republic) ก็แพร่หลายมากขึ้น แนวความคิดทางการเมืองก็ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า
 ประชาชนทุกคนมีสิทธิมีเสียงในการปกครองตนเอง ลัทธิ บั๊กเจกชนนิยม (Individualism)
 ซึ่งเป็นรากฐานของการปกครองในระบบสาธารณรัฐก็ถูกนำไปประยุกต์ใช้ในทาง

¹ Gordon Borrie and Aubrey L. Diamond, the Consumer, Society and the Law, (London : Mac Gibbon & KU, 1966) : PP. 2-9.

ดังคมค่านอื่นๆ ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวความคิดหรือทฤษฎีทางเศรษฐกิจ จนเกิดแนว
 ความคิดทางเศรษฐกิจขึ้นว่า การให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการทางธุรกิจตามแนวความคิดพาณิชยกรรม
 (Mercantilism) เป็นผลให้เศรษฐกิจของสังคมไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร ควรปล่อยให้
 เอกชนแต่ละคนสามารถประกอบธุรกิจของตนได้โดยอิสระอันจะทำให้เอกชนแต่ละคนต้อง
 แข่งขัน และกระทำในสิ่งที่ดีขึ้น ซึ่งจะเป็นผลให้การเศรษฐกิจของประเทศเจริญก้าวหน้าไปได้
 อย่างรวดเร็ว และตรงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด ซึ่งแนวความคิดทางเศรษฐกิจ
 เช่นนี้เรียกกันว่า แนวความคิดเศรษฐกิจแบบเสรี (Laissez-Faire) ซึ่งมีข้อจำกัดว่า
 รัฐไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องการค้า รัฐควรมีหน้าที่ในการป้องกันการรุกรานจากภายนอก
 การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การดำเนินนโยบายต่างประเทศ แม้กระทั่ง
 ในสถาบันตุลาการเองก็พลอยยินยอมพร้อมใจรับแนวความคิดนี้ไปด้วย โดยแสดงออกทางด้านการ
 วินิจฉัยด้วยกฎหมายและคดีความ โดยหันไปยึดถือหลักเกณฑ์ในเรื่องอิสระของการทำสัญญา
 (Freedom of Contract) และหลักเรื่องความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนาโดยเคร่งครัด
 แนวความคิดเช่นนี้เองทำให้แนวความคิดที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคต้องพลอยได้รับความ
 กระทบกระเทือนไปด้วย ทำให้ซากบรรษัทฐานในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่มีลักษณะและข้อ
 เท็จจริงคล้ายคลึงกัน ซึ่งพอจะเห็นได้ว่าแนวความคิดทางเศรษฐกิจแบบเสรี (Laissez -
 Faire) กับการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นขัดแย้งกันจนกระทั่งในปี ค.ศ. 1829 เกิดมีคดีระหว่าง
 Fones V. Bright ผู้ซื้อต้องการซื้อแผนทองแดง เพื่อมาใช้ในการต่อเรือโดยผู้ขายได้
 โฆษณาว่าสินค้าของตนมีคุณสมบัติที่จะคงทนได้ตลอดระยะเวลา 4 ปี เมื่อผู้ซื้อได้ซื้อสินค้านั้น
 ไปแล้ว และนำไปใช้ ทองแดงดังกล่าวได้เสื่อมคุณสมบัติลงภายในระยะเวลาเพียง 4 เดือน
 ผู้ซื้อจึงมาฟ้องคดีนี้ ศาลวินิจฉัยว่าถ้าผู้ขายสินค้าโดยอ้างถึงคุณสมบัติเฉพาะตัว
 ของสินค้านั้น และผู้ซื้อซื้อสินค้านั้นเพื่อวัตถุประสงค์ตามคุณสมบัติเฉพาะของสินค้าดังกล่าว
 ผู้ขายต้องรับผิดชอบในสินค้านั้น หากสินค้านั้นเสื่อมคุณภาพลง หรือไม่มีคุณสมบัติเฉพาะตามที่
 ผู้ขายได้อ้างไว้ โดยให้เหตุผลว่า เป็นหน้าที่ของศาลที่จะวางมาตรการป้องกันกีดกันออกจาก
 ผู้ขายในกรณีที่ผู้ซื้อไม่สามารถที่จะหยั่งทราบคุณสมบัติที่แท้จริงของสินค้าได้ จะเห็นได้ว่าใน
 คริสต์ศตวรรษที่ 19 มีแนวความคิดว่าศาลต้องทำหน้าที่ปกป้องรักษาสิทธิของผู้บริโภค แต่แนว

ความคิดดังกล่าวก็ยังไม่เป็นที่ยอมรับกันมากนัก

ในปี ค.ศ. 1893 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่อาจกล่าวได้ว่า ในประเทศอังกฤษมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายเป็นอันมาก มีการเสนอรายงานข้อตั้งเกตุการวิพากย์วิจารณ์ตัวบทกฎหมายกันทั่วไป และในปีนี้เอง (พระราชบัญญัติ) Sir Mackenzie Chalmers ได้ร่างกฎหมายในรูปประมวลกฎหมายซึ่งเรียกกันว่า The sale of goods Act ขึ้น ด้วยความปราณีตและพิถีพิถันกันอย่างยิ่ง ในที่นี้กฎหมายได้ผ่านรัฐสภาและได้รับการตราเป็นกฎหมายขึ้นใหม่บังคับกันเรียกว่า The sale of goods Act, 1893 ซึ่งมีการแก้ไขน้อยมาก ในกฎหมายฉบับนี้เองถือได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้อ้างถึงการคุ้มครองผู้บริโภคไว้โดยตรง โดยวางหลักกิจการขายสินค้าโดยผู้ขายได้โฆษณาสินค้าหรือบริการของตนอย่างไร ผู้ขายต้องผูกพันและรับผิดชอบในคุณสมบัติของสินค้าตามที่ตนได้ให้คำรับรองนั้น ซึ่งทำให้หลักการที่ว่า "Caveat Emptor" ต้องผ่นคลายลงไป

นอกจากนี้ในกฎหมาย The sale of goods Act, 1893 ยังได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบตามสัญญาและความรับผิดชอบของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมไว้อีกด้วย ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่สำคัญยิ่งในกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในระยะต่อมา แมว่าผู้ประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรมจะมีได้ทำสัญญาซื้อขายกับผู้บริโภคโดยตรง หากเกิดความเสียหายขึ้นกับผู้บริโภค และสินค้าที่ทำความเสียหายให้กับผู้บริโภค เช่นสินค้าที่ได้เผยแพร่ออกมาตามปกติทางการค้าของผู้ประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรม ผู้ประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรมต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้น หลักการดังกล่าวได้รับการยืนยันในคดี Donoghue V. Stevenson ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่าเพื่อนสาวของนาง Donoghue ได้ซื้อ Ginger - Beer ให้กับตน และนางได้นำเอา Ginger-Beer ไปผสมกับไอศกรีม โดยไม่ทราบว่าในขวดนั้นบรรจุสารเป็นพิษซึ่งตกค้างอยู่ ซึ่งถาผู้บริโภคเข้าไปในร่างกายแล้วอาจเกิดอันตรายได้ นางได้อบริโภคสิ่งดังกล่าวจนเกิดอันตราย ศาลพิพากษาให้บริษัท Stevenson ซึ่งเป็นบริษัทผู้ผลิตต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยอ้างว่า บริษัทดังกล่าวมีความผูกพันตามหน้าที่ที่จะระวังไม่ให้สินค้าของตน

ซึ่งถ้าหากใช้ตามปกติแล้วอาจ เกิดอันตรายขึ้นได้ และแนวความคิดดังกล่าวได้รับการยืนยัน
ในอีกหลายคดีต่อมา¹

ค. ความเคลื่อนไหวของฌูริโลก

เนื่องจากสภาพ เสี่ยง เปรียบของฌูริโลกดังที่กล่าวมาในระยะหลังสงครามโลก
ครั้งที่สองจึง เริ่มมีการรวมตัวกันของฌูริโลก เพื่อให้ฌูริโลกมีสิทธิมีเสียง (Collective
Voice) มากขึ้น การรวมตัวกันมีกันหลายประเภทและดำเนินการโดยบุคคล ประเภท
ต่างๆ มีผู้จำแนกความเคลื่อนไหวที่พบพบในการ เคลื่อนไหวของฌูริโลกนี้มี 3 ประการคือ²

1. นักปรับตัว (Adaptationist) ซึ่ง เน้นในเรื่องการให้การศึกษาและ
ความรู้อันมีประโยชน์ เพื่อให้ฌูริโลกสามารถมีความสัมพันธ์กับผู้จัดทำสินค้าได้โดยไม่ เสี่ยง
เปรียบ และเพื่อประสานความเข้าใจกันระหว่างฌูริโลกและผู้จัดทำสินค้าบุคคลประเภท
นี้มักได้แก่ นักการศึกษา

2. นักคุ้มครอง (Protectionist) ซึ่ง เน้นในเรื่องการป้องกัน
อันตรายต่อสุขภาพเป็นสิ่งสำคัญ ว่าสินค้าใดเป็นพิษ เป็นภัยแก่ร่างกาย บุคคลประเภทนี้มัก
ได้แก่ นักวิทยาศาสตร์ แพทย์ นักโภชนาศาสตร์ ฯลฯ

3. นักปฏิรูป (Reformers) ซึ่ง เน้นในเรื่องการปรับปรุงระบบทั้งหมด
ตั้งแต่การพัฒนาการศึกษา เช่นเดียวกับพวกแรก และการคุ้มครอง เช่นเดียวกับพวกที่สอง
แต่เพิ่มเติมว่าควรมีการแก้ไขกฎหมายให้ฌูริโลกมีสิทธิขึ้น ใ้รับการ เยี่ยวยากขึ้น และ
มีสิทธิมีเสียงในการบริหารมากขึ้น บุคคลประเภทนี้โดยมากได้แก่ นักกฎหมาย นักรัฐศาสตร์

¹ Gordon Borrie and Aubrey L. Diamond, The Consumer, Society and the Law, 1966 : pp. 11 - 14.

² Robert O. Herrmann, "Consumerism: Its Goals, Organization, and Future," Consumerism: The Eternal Triangle: Business, Government and Consumers (Murray ED, 1973) Supranote 4, at 22 - 23.

และนักการ เมืองหัวดาวหนา

การเคลื่อนไหวของมนุษยวิโลกต่างๆ อยู่ในกำบังตามองของฝ่ายผู้จัดทำ
 สินค้าเสมอมาและขนาดนามกระบวนการ เลาน์นาว่า Consumerism โดยถือว่า
 กระบวนการ ดังกล่าวมีอภุมการที่รวมตัวกัน เพื่อก่อให้เกิดความแตกสามัคคีโดยการถูกรื้อ
 ต่างๆ ขึ้นหรือพวกนักการ เมือง อยากรังที่คิดว่าตนมีฐานะที่ขึ้นถ้าได้โจมตีบริษัทต่าง ๆ
 บรรดาผู้จัดทำสินค้า เห็นว่ากระบวนการ ดังกล่าว เป็นการทำลายระบบธุรกิจ ทำให้อิสระ
 ของมนุษยวิโลกเสียไป และบ่อนทำลายระบบการปกครอง¹ แต่ฝ่ายมนุษยวิโลกก็มัก
 Consumerism นิมาใช้ เช่นกัน แต่ความหมายจะเป็น เช่นนี้ คนนั้นจะยังสับสนกันอยู่
 บาง แต่ก็นิยมใช้กันมากขึ้น Cravana และ Hills เห็นว่า Consumerism
 หมายความว่า "พลังทางสังคมในสภาพแวดล้อมที่คุกคามขึ้น เพื่อช่วย เหลือและให้ความ
 คุ้มครองมนุษยวิโลกในการเผชิญกับฝ่ายผู้ประกอบการธุรกิจตามวิถีทางแห่งกฎหมาย ศีลธรรม
 และพลังทางเศรษฐกิจ² ส่วน Buskirk และ Rothe³ หมายความว่า "การ
 รวมกำลังของมนุษยวิโลกในการให้โคม่าซึ่งมาตรฐานในการดำรงชีพ เพื่อให้เกิดการแก้ไข
 ชดเชย และเยียวยาสภาพที่ไม่พึงพอใจที่บรรดามนุษยวิโลกได้รับ" ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้น คำว่า
 Consumerism ก็น่าจะแปลว่า "ลัทธิมนุษยวิโลกนิยม" ซึ่งทำนองเดียวกับคำว่า
 Nationalism คือ คำนี้ถึงกลุ่มคน เป็นหลัก แล้วแต่ละพลีในทางที่ผิดหรือทางที่ไม่ดี
 ก็โค แต่ในฝ่ายมนุษยวิโลกนั้นใช้คำดังกล่าวในแง่ดี โดยเห็นว่า Consumerism มีจุด
 มุ่งหมายที่จะให้เกิดความเข้าใจกันระหว่างฝ่ายผู้ประกอบการธุรกิจและฝ่ายมนุษยวิโลก โดย
 มีกลุ่มมนุษยวิโลกเป็นตัวกลางในการติดต่อ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างกัน

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าความเคลื่อนไหวทาง กานของมนุษยวิโลกเองนั้นไม่สามารถ
ที่จะรวมตัวกันจัดตั้ง เป็นองค์กรอย่างแจ่มชัดใด ซึ่งตรงกันข้ามกับบรรดาผู้ประกอบการที่มี

¹ Ralph Nader "The Great American Gyp;" Consumerism: Search For the Consumer Interest 23(2d ed. Asker & Day, 1974)

² David Cravans and Gerald E. Hills, "Consumerism: A Perspective for Business, "Consumerism: The Eternal Triangle: Business, Government and Consumers (Murray ED. 1973).pp.233,237

³ Richard H. Buskirk & Jamers T. Rothe "Consumerism: Interpretation", Consumerism: The Eternal Triangle; Business, Government and Consumers (Murray ed. 1973).pp. 31

การติดต่อเกี่ยวของกันอยู่เสมอทั้งนี้เพื่อที่จะพิทักษ์รักษาสิทธิของตนจนกระทั่งในปี ค.ศ. 1955 British Standards Institution ได้จัดตั้ง Consumer Advisory Council ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาและช่วยเหลือในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคคิดทำวารสารชี้แจงให้ทราบถึงประโยชน์ ผลดีและผลเสียของบรรดาสินค้าและบริการต่างๆ ภายหลังได้มีการจัดตั้ง Consumer Association ขึ้นมีสมาชิกในตอน ค.ศ. 1957 ประมาณ 400,000 คน ซึ่งเป็นวาระแรกที่หลังของยุโรปเริ่มปรากฏต่อสังคมอย่างชัดเจน

ในสหรัฐอเมริกา การรวมตัวกันของกลุ่มผู้บริโภคในปัจจุบันมีกันหลายระดับ โดยระดับล่างสุด คือสมาคมผู้บริโภคหรือสหกรณ์ผู้บริโภค (Consumer Association) ซึ่งเป็นระดับปฏิบัติการในท้องที่ต่างๆ โดยติดต่อกับผู้บริโภคโดยตรงในระดับสูงขึ้นมาก็มีสหภาพผู้บริโภค (Consumer Union) คือรวมบรรดาสมาคมผู้บริโภคต่างๆ เข้าด้วยกันโดยทำงานเป็นแหล่งกลางในการรวบรวมวิจัยข้อมูลต่างๆ และในระดับประเทศก็มีสันนิบาตผู้บริโภค (League of Consumers) ซึ่งเป็นแกนกลางให้ความช่วยเหลือแก่บรรดาสหภาพผู้บริโภคและสมาคมผู้บริโภคอีกชั้นหนึ่ง

2. กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

แต่เดิมตามกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคหาได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนแยกเป็นต่างหากเหมือนอย่างในปัจจุบันนี้ไม่ คงบัญญัติไว้ตามกฎหมายต่างๆ ที่อาจถึง อย่างเช่นของประเทศอังกฤษก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ในกฎหมายเอกชน คือในกฎหมายแพ่งและใน The sale of goods ACT, 1893 เป็นต้น หลักการสำคัญคือการเจรจาต่อรองโดยอิสระ (Freely Negotiated) หลักการสำคัญในกฎหมายเอกชนว่าด้วยการทำนิติกรรม และสัญญาคือการที่คู่สัญญาจะเจรจาตกลงกันอย่างไรก็ได้หากข้อตกลงนั้นไม่ขัดต่อกฎหมายที่ห้ามไว้โดยแจ้งชัด หลักการเช่นว่านี้ได้รับการยืนยันไว้ในคดี Thompson V. London, Midland and Scottish Railway Co., ในปี ค.ศ. 1930 แม้ว่าข้อตกลงนั้นอีกฝ่ายหนึ่งจะได้กระทำขึ้นโดยอีกฝ่ายหนึ่งมิได้มีฉนวนรับรู้อะไรแต่โดยยอมรับเอาข้อตกลงนั้นเหมือนหนึ่งว่าตนได้มีฉนวนรับรู้ในข้อตกลงนั้น และในคดี L'Estrange V.F. Graucob LTD.

ในปี ค.ศ. 1930 แม้ว่าข้อตกลงนั้นอีกฝ่ายหนึ่งจะโต้กระทำขึ้นโดยอีกฝ่ายหนึ่งมิได้มีส่วนรับรู้ แต่ได้ยอมรับเอาข้อตกลงนั้นเหมือนหนึ่งว่าตนได้มีส่วนรับรู้ในข้อตกลงนั้น และในคดี L'Es-
 trange V.F. Graucob Ltd. ในปี ค.ศ. 1934 ซึ่งมีประเด็นอย่างเดียวกัน ต่อมา
 ในภายหลังศาลไมใครจะยอมรับแนวคำวินิจฉัยนี้ โดยอ้างว่าพฤติการณ์ดังกล่าวเป็นเรื่อง
 ของกลฉ้อฉล ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงในคดี Karsales (Harrow) LTD V. Wallis ในปี
 ค.ศ. 1956 ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นที่มาของหลักที่ว่า Caveat Emptor หรือ Let the
 buyer beware¹

ในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นเวลานานที่เกี่ยวกับการหลอกลวงการเดินสินค้าออก
 ผู้ตลาดโต้กระทำกันอย่างเปิดเผยตามอำเภอใจของกลุ่มผู้ผลิต ซึ่งรัฐบาลไม่สามารถจะจัด
 การอะไรลงไปได้ เนื่องจากงบประมาณในค่านี้นจำกัด Ralp Nadar ได้ก่อตั้งและชักชวน
 บุคคลหลายอาชีพรวมทั้งนักกฎหมายช่วยกันกระตุ้นชาวอเมริกันให้ตื่นตัวป้องกันผลประโยชน์
 ของตน ทำให้บริษัทใหญ่ๆ เช่น บริษัทเจเนรัล มอเตอร์ ซึ่งเป็นผู้ผลิตรถยนต์รายใหญ่เกี่ยวกับ
 ความปลอดภัยของรถยนต์ของระดับกระทรวงการผลิตภัณฑ์หรือบริการของตน และภายหลังก็ได้มีการ
 ตรากฎหมายเรื่องความปลอดภัยของรถยนต์ขึ้น ในปัจจุบันสมาคมผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ผู้บริโภค
 ในอเมริกามีสมาชิก 400,000 คน และได้แจกเอกสารต่อคนทั่วไปถึง 2,500,000 คน
 ตลอดจนรายงานให้ประชาชนได้ทราบถึงการทุจริตของบริษัท รัฐบาล ทำรวจ และชี้ให้เห็น
 ถึงอันตรายที่เกิดจากสินค้าหรือการโฆษณา และทำให้รัฐบาลเพิ่มความกวัดขันต่อสินค้าที่เข้า
 ผู้ตลาด จะต้องเป็นสินค้าที่ถูกต้องและไม่มีอันตรายเท่านั้น เช่นองค์การอาหาร และยา
 จะควบคุมและตัดสินว่ายาชนิดใดจะนำออกจำหน่ายได้ และชนิดใดต้องมีป้ายฉลากบอก และ
 ห้ามการจำหน่ายอาหารที่ผสมสีและคีคีที เป็นต้น สภาการค้าเป็นผู้คัดกรองเกี่ยวกับการโฆษณา
 องค์การเกษตรมีหน้าที่ควบคุมการใช้สารผสมในอาหาร และ Federal Reserve Board
 เป็นผู้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมดอกเบี้ย การกู้ยืม การเช่าซื้อต่าง ๆ

สำหรับประเทศในกลุ่มเดวีทัวๆ ไป ยกเว้นประเทศในกลุ่มคอมมิวนิสต์ ต่างก็มี
 องค์การพิทักษ์ป้องกันผลประโยชน์ของผู้บริโภคด้วยกันทั้งสิ้น อย่างน้อยในกลุ่มประเทศสังคม

¹Glanvilk Le Williams, Joint Obligations (London: Page
 Bros, 1948) PP 2-3.

นิยมก็ยังมีหน่วยงานของรัฐบาล ซึ่งควบคุมรับผิดชอบในด้านนี้ในอันที่จะไม่ให้สินค้า หรือบริการที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชนเข้าไปตลาดได้ และการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้บริโภคหลายประเทศ โดยเฉพาะในต่างประเทศได้ทำให้เกิดมีการก่อตั้งองค์การพิทักษ์ผลประโยชน์ผู้บริโภคนานาชาติขึ้นเรียกว่า International Organization of Consumer Unions (IOCU) ซึ่งตั้งอยู่ในประเทศเนเธอร์แลนด์ โดยมีประเทศไทยเป็นสมาชิกด้วย สมาคมนี้เป็นตัวจักรสำคัญที่คอยให้ความช่วยเหลือ เสนอแนะ และแลกเปลี่ยนแนวความคิดใหม่ในกลุ่มของสมาคมผู้บริโภค ในระยะหลังนี้ได้มีบทบาทมากขึ้น โดยเร่งเร้าให้กลุ่มผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ต่างๆ ให้ความสนใจและร่วมมือกันมากยิ่งขึ้น¹

3. ประวัติศาสตร์กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านการโฆษณาในประเทศไทย

การคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านการโฆษณาในประเทศไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยเริ่มให้ความสนใจในการคุ้มครองผู้บริโภคมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังจะเห็นได้จากกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มาตรา 310 ซึ่งบัญญัติว่า "ผู้ใดขายโดยหลอกลวงด้วยประการใดๆ ให้ผู้ซื้อหลงเชื่อในแหล่งกำเนิดสีภาพ คุณภาพ หรือปริมาณแห่งของนั้น อันเป็นเท็จมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

ต่อมาเมื่อได้มีการประกาศใช้กฎหมายอาญา แทนกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 การคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มาตรา 310 ก็ได้บัญญัติแทนประมวลกฎหมายอาญา ในมาตรา 236 และ มาตรา 271

มาตรา 236 ได้บัญญัติว่า "ผู้ใดปลอมปนอาหาร ยา หรือเครื่องอุปโภค บริโภค อื่นใด เพื่อบุคคลอื่นเฉพียงหรือใช้ และการปลอมปนนั้นน่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่สุขภาพ

¹Gordon Corrie and Aubrey L. Diamond, The Consumer Society and the Law, 1966:PP. 40-44.

หรือจำหน่าย หรือเสนอขายถึงเขื่อนว้านเพื่อบุคคลเสพยาหรือใช้ ทองระวางโทษจำคุกไม่เกิน
สามปี หรือปรับไม่เกิน หกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

มาตรา 271 บัญญัติว่า "ผู้ใดขายของโดยหลอกลวงด้วยประการใด ๆ ให้ผู้ซื้อ
หลงเชื่อในแหล่งกำเนิด สภาพ คุณภาพ หรือปริมาณแห่งของนั้นอันเป็นเท็จ ถ้าการกระทำนั้น
ไม่เป็นความผิดฐานฉ้อโกง ทองระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกิน สองพันบาท
หรือทั้งจำทั้งปรับ"

004670

ทั้งกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 236
และมาตรา 271 เป็นความผิดที่เอาโทษแก่ผู้ขายโดยเฉพาะ มิได้บัญญัติลงโทษถึงผู้โฆษณา
สินค้าอันเป็นเท็จไว้โดยตรง ดังนั้นการที่จะลงโทษผู้โฆษณาสินค้าอันเป็นเท็จ จึงต้องปรับตาม
ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 86 ในฐานะที่ผู้โฆษณาเป็นผู้สนับสนุนผู้ขายสินค้าให้กระทำความ
ผิดตามมาตรา 236 และ มาตรา 271 ซึ่งมาตรา 86 ได้บัญญัติไว้ว่า "ผู้ใดกระทำความผิดด้วย
ประการใด ๆ อันเป็นการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกในการที่ผู้อื่นกระทำความผิดก่อนหรือ
ขณะกระทำความผิด แม้ผู้กระทำความผิดจะมีใคร่ถึงการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกนั้นก็ตาม
ผู้นั้นเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิดทองระวางโทษสองในสามส่วนของโทษที่กำหนดไว้
สำหรับความผิดที่สนับสนุนนั้น" เพราะการโฆษณาเกี่ยวกับสินค้าเป็นการช่วยเหลือและให้ความ
สะดวกแก่ผู้ผลิตสินค้าอันเป็นเท็จในอันที่จะขายสินค้าอันเป็นเท็จให้แก่ลูกค้าได้ เพราะการ
โฆษณาทำให้ลูกค้าหลงเชื่อมาซื้อสินค้าอันเป็นเท็จนั้น ดังนั้น จึงอาจเอาความผิดแก่ผู้โฆษณา
สินค้าอันเป็นเท็จได้ตามมาตรา 236, มาตรา 271 ประกอบมาตรา 86

ปัญหาที่น่าจะพิจารณามีว่า การโฆษณาสินค้าอันเป็นเท็จนั้นจะมีความผิดตามประมวล
กฎหมายอาญามาตรา 85 ในฐานะโฆษณาให้บุคคลทั่วไปกระทำความผิด หรือไม่ ตามมาตรา 85
ได้บัญญัติว่า "ผู้ใดโฆษณาหรือประกาศแก่บุคคลทั่วไปให้กระทำความผิด และความผิดนั้นกำหนด
โทษไม่ต่ำกว่าหกเดือน ผู้นั้นต้องระวางโทษกึ่งหนึ่งของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น"
การโฆษณาสินค้าเป็นเท็จนั้น ถ้าพิจารณาใช้คดีแล้วจะเห็นว่า การโฆษณามีได้วงใจให้ผู้ขาย
ขายสินค้าอันเป็นเท็จ แต่เป็นการจงใจใหญ่บริโภคมมาซื้อสินค้าอันเป็นเท็จทางหาก ดังนั้น

การโฆษณาอันเป็นเท็จ จึงไม่มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 85

นอกจากประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปที่คุ้มครองผู้บริโภคในการโฆษณาแล้ว ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายอื่นๆ ที่มุ่งควบคุมการโฆษณาโดยตรงเป็นฉบับทั่วไป (ฉบับรวม) คงมีแต่กฎหมายที่มุ่งควบคุมการโฆษณาในกิจการเฉพาะอย่างเท่านั้น โดยได้กำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้โฆษณาอันเป็นเท็จ หรือเกินความจริงไว้อย่างชัดเจน ซึ่งกฎหมายที่ควบคุมการโฆษณาอันเป็นเท็จ หรือเกินความจริงในกิจการเฉพาะที่สำคัญๆ มีดังต่อไปนี้ คือ

(1) พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2504

มาตรา 22 ซึ่งบัญญัติว่า "ห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตหรือผู้ดำเนินการการโฆษณาหรือประกาศหรือยอมให้ผู้อื่นโฆษณา หรือประกาศด้วยประการใด ๆ ซึ่งชื่อ ที่ตั้ง หรือกิจการของสถานพยาบาล หรือคุณวุฒิ หรือความสามารถของผู้ประกอบโรคศิลปะสำหรับสถานพยาบาลอันเป็นไปในทางโอ้อวด หรือเป็นเชิงชักชวนให้ผู้ป่วยมารับการรักษาพยาบาล"

7/๗๑ มาตรา 39 ใดบัญญัติลงโทษผู้ฝ่าฝืนมาตรา 22 โดยลงโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท

(2) พระราชบัญญัติควบคุมประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. 2479

มาตรา 22 ซึ่งบัญญัติว่า "ผู้ใดไม่ได้อื่นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะ หรือได้อื่นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแล้ว แต่อยู่ในระหว่างถูกพัก หรือเพิกถอนใบอนุญาต โฆษณาด้วยวิธีใด ๆ แสดงว่าพร้อมที่จะกระทำการประกอบโรคศิลปะ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ หรือเงินจ้าง หรือเพื่อบำเหน็จรางวัล หรือไม่ก็ตามต่อพระราชโองการ ห้ามไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

1 "พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2504" ราชกิจจานุเบกษา, 85 (17 ตุลาคม 2504) : 1122

2 "พระราชบัญญัติควบคุมประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. 2479" ราชกิจจานุเบกษา, 54 (26 เมษายน 2480) : 160

นอกจากนี้ยังได้มีกฎกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งออกโดยอาศัยความในพระราชบัญญัติควบคุมประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. 2479 (ฉบับที่ 3) ข้อที่ 25 ว่า "ผู้ประกอบโรคศิลปะทุกสาขาต้องรักษามารยาททางวิชาชีพ โดยไม่ประพฤติหรือกระทำการใด ๆ อันอาจเป็นเหตุเสื่อมเสียเกียรติแห่งวิชาชีพของตน และต้องไม่ประพฤติหรือกระทำการดังต่อไปนี้

(1) โฆษณา ใ้จ้าง หรือยินยอมให้ผู้อื่นโฆษณา การประกอบโรคศิลปะ ความรู้ หรือความสามารถของตนไม่ว่าด้วยประการใด ๆ

(3) พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498

มาตรา 10 ซึ่งบัญญัติว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดส่งหรือจัดให้ส่งวิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์อันตนรู้ว่าเป็นเท็จ หรือที่มิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติหรือประชาชน"

~~ไม่เอา~~ X และมาตรา 21 ได้กำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรา 10 โดยระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ¹

(4) พระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ. 2510

มาตรา 22 บัญญัติว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาสรรพคุณของวัตถุมีพิษอันเป็นเท็จ หรือเกินความจริง"

~~ไม่เอา~~ X และมาตรา 38 ได้กำหนดโทษแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรา 22 โดยระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน หนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ²

¹ "พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 ราชกิจจานุเบกษา 11 (8 กุมภาพันธ์ 2498) : 237

² "พระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ. 2510" ราชกิจจานุเบกษา 184 (7 มีนาคม 2510) : 10

(5) พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522

มาตรา 40 "ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาคุณประโยชน์ คุณภาพ หรือสรรพคุณ ของอาหารอัน เป็นเท็จหรือการหลอกลวงให้ เกิดความหลงเชื่อโดยไมสมควร"

มาตรา 41 ผู้ใดประสงค์จะโฆษณาคุณประโยชน์ คุณภาพหรือสรรพคุณของอาหารทางวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ ทางฉายภาพ ภาพยนตร์ หรือทางหนังสือพิมพ์ หรือสิ่งพิมพ์อื่น หรือด้วยวิธีอื่นใดเพื่อประโยชน์ในทางการค้า ต้องนำเสียง ภาพ ภาพยนตร์ หรือข้อความที่จะโฆษณาดังกล่าวนั้นไป ให้อนุญาตตรวจพิจารณา ก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงจะโฆษณาได้

ไม่เข้า X มาตรา 70 ผู้ใดโฆษณาอาหารโดยฝ่าฝืนมาตรา 40 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹

(6) พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2506

มาตรา 8 ซึ่งบัญญัติว่า "ห้ามมิให้ผู้นำข้อความในรายงานวิเคราะห์อาหารสัตว์ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ทำขึ้น เพื่อปฏิบัติการให้ เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ออกโฆษณาเพื่อประโยชน์การค้า"

ไม่เข้า X มาตรา 17 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 8 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500 บาท²

(7) พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2510

มาตรา 27 ซึ่งบัญญัติว่า "ห้ามมิให้บริษัทโฆษณาการจูงใจอัน เป็นเท็จ หรือเกิดความจริง เกี่ยวกับบริษัท หรือธุรกิจประกันชีวิตของบริษัท"

ไม่เข้า X มาตรา 76 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 27 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท³

¹ "พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522" ราชกิจจานุเบกษา 79 (ฉบับพิเศษ)

13 พฤษภาคม 2522 : 96

² "พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2506" ราชกิจจานุเบกษา

80(24 พฤษภาคม 2506) : 3

³ "พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2510" ราชกิจจานุเบกษา 84

14 เมษายน 2510) : 21

(8) พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2510

มาตรา 23 ซึ่งบัญญัติว่า "ห้ามมิให้บริษัทโฆษณาใจอันเป็นเท็จ หรือเกินความจริง เกี่ยวกับบริษัทหรือธุรกิจประกันวินาศภัยของบริษัท"

ไม่เอา ✕ มาตรา 68 ได้กำหนดโทษอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืน มาตรา 23 โดยระวางโทษ¹ ปรับไม่เกิน 100,000 บาท

(9) พระราชบัญญัติควบคุมมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511

มาตรา 36 ซึ่งบัญญัติว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณา จำหน่าย หรือมีไว้เพื่อจำหน่าย ซึ่งผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมโดยรู้หรือไม่ว่าไม่เป็นไปตามมาตรา 16, มาตรา 20 มาตรา 21 มาตรา 29 หรือมาตรา 33 หรือโดยรู้หรือไม่ว่าเป็นผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ใช้หรือแสดงเครื่องหมายมาตรฐานอันเป็นการฝ่าฝืน มาตรา 31 มาตรา 32 หรือ มาตรา 35

ไม่เอา ✕ มาตรา 55 ได้ระวางโทษอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 36 โดยระวางโทษ จำคุกไม่เกิน หนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกิน ห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(10) พระราชบัญญัติเครื่องสำอางค์ พ.ศ. 2517

มาตรา 32 บัญญัติว่า "ห้ามมิให้บุคคลใดโฆษณาคุณภาพของเครื่องสำอางค์อันเป็นเท็จ หรือเกินความจริง อันอาจทำให้ผู้อื่นหลงเชื่อ หรือสำคัญผิดในคุณภาพของเครื่องสำอางค์นั้น"

ไม่เอา ✕ มาตรา 53 ได้วางโทษอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 32 โดยระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท³

¹"พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2510" ราชกิจจานุเบกษา 84 (14 เมษายน 2510) : 22

²"พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511" ราชกิจจานุเบกษา 85 (31 ธันวาคม 2511) : 1037

³"พระราชบัญญัติเครื่องสำอางค์ พ.ศ. 2517" ราชกิจจานุเบกษา 91 (18 ธันวาคม 2517) : 68

(11) พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518

มาตรา 43 บัญญัติว่า "ผู้โฆษณาขายปุ๋ยเคมีจะต้อง

1. ไม่แสดงสรรพคุณเคมีเป็นเท็จ หรือเกินความจริง
2. ไม่ทำให้เข้าใจว่ามีวัตถุใดเป็นปุ๋ยเคมีหรือเป็นส่วนประกอบของปุ๋ยเคมี ซึ่งความจริงไม่มีวัตถุ หรือส่วนประกอบนั้นในปุ๋ยเคมีหรือมีแต่ไม่เท่าที่เข้าใจ
3. ไม่มีการรับรองหรือยกย่องสรรพคุณเคมีบุคคลอื่น

~~มาตรา~~ X มาตรา 69 ได้กำหนดโทษอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 43 โดยระวางโทษจำคุก ไม่เกิน หกเดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹

(12) พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิต และประสาท พ.ศ. 2518

มาตรา 48 ซึ่งบัญญัติว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาเพื่อการค้า ซึ่งวัตถุออกฤทธิ์เว้นแต่

1. การโฆษณาซึ่งกระทำโดยตรงแก่ผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมผู้ประกอบการโรคศิลปะ แผนปัจจุบันชั้นหนึ่งในสาขาทันตกรรม เภสัชกร หรือประกอบการบำบัดโรคสัตว์ชั้นหนึ่ง หรือ
2. เป็นฉลากหรือเอกสารกำกับวัตถุออกฤทธิ์ที่ภาชนะ หรือหีบหอบรรจุวัตถุออกฤทธิ์

~~มาตรา~~ X มาตรา 104 ได้ระวางโทษอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืน มาตรา 48 โดยระวางโทษจำคุก ไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

จะเห็นได้ว่าโทษที่ลงแก่ผู้โฆษณาฝ่าฝืนมาตรา 60 นั้น กฎหมายได้บัญญัติโทษจำคุก ไร่รุนแรงมากกว่าการคุ้มครองสินค้าอื่นๆ ทุกประเภท กล่าวคือ ได้ระวางโทษจำคุกไว้ไม่เกิน 3 ปี และปรับเป็นเงินสูงถึง 60,000 บาท ทั้งนี้เพราะกฎหมายเห็นว่า วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิต และประสาทเป็นสินค้าซึ่งมีอันตรายต่อสุขภาพจิตของประชาชน ถ้าหากปล่อยให้มีการโฆษณา

¹"พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518" ราชกิจจานุเบกษา 5 (9 มกราคม 2518)

โดยไม่มีการควบคุมแล้วก็จะ เป็นอันตรายอย่างมากต่อผู้บริโภค ซึ่งหลงเชื่อในการโฆษณา นั้น โดยไม่รู้อถึงผลร้ายที่จะตามมาต่อสภาพของตน

(12) พระราชบัญญัติยา พ.ศ.2510 (แก้ไขเพิ่มเติมพ.ศ.2522)

พระราชบัญญัติยา พ.ศ.2510(แก้ไขเพิ่มเติมพ.ศ.2522) เป็นกฎหมาย ที่ควบคุมการ โฆษณาที่ค่อนข้างจะ เข้มงวดและบัญญัติลักษณะของการ โฆษณาไวหลาย ประการ ดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

มาตรา 88 การโฆษณาขายยาจะต้อง

- (1) ไม่เป็นการ โอ้อวดสรรพคุณยาหรือวัตถุดิบ เป็นส่วนประกอบของยา ว่าสามารถบำบัด บรรเทา รักษาหรือป้องกัน โรค หรือความเจ็บป่วยใดอย่างศักดิ์สิทธิ์หรือหายขาด หรือใช้ถ้อยคำอื่นใดที่มีความหมายทำนองเดียวกัน
- (2) ไม่แสดงสรรพคุณยาอัน เป็นเท็จหรือเกินความจริง
- (3) ไม่ทำให้เข้าใจว่า มีวัตถุใด เป็นตัวยาหรือเป็นส่วนประกอบของยา ซึ่งความจริงไม่มีวัตถุหรือส่วนประกอบนั้นในยา หรือมีแต่ไม่เท่าที่เข้าใจ
- (4) ไม่ทำให้เข้าใจว่า เป็นยาทำให หลกหรือยาขับระดูอย่างแรง
- (5) ไม่ทำให้เข้าใจว่า เป็นยาบำรุงกามหรือยาคุมกำเนิด
- (6) ไม่แสดงสรรพคุณยาอันตรายหรือยาควบคุมพิเศษ
- (7) ไม่มีการ รับรองหรือยกย่องสรรพคุณยาโดยบุคคลอื่น
- (8) ไม่แสดงสรรพคุณยาว่าสามารถบำบัด บรรเทา รักษาหรือป้องกัน โรค หรืออาการของโรคที่รัฐมนตรีประกาศตามมาตรา 77

ความใน (5) และ (6) ไม่ใช่บังคับแก่ข้อความในฉลากหรือเอกสาร คำกับยาและความใน (1) (4) (6) (7) และ (8) ไม่ใช่บังคับแก่การโฆษณาซึ่งกระทำโดยตรงต่อผู้บริโภคโรคศิลปะหรือผู้ประกอบการบำบัดโรคสัตว์

มาตรา 88 ทวิ การโฆษณาขายยาทางวิทยุกระจายเสียง เครื่องขยายเสียง วิทยุโทรทัศน์ ทางฉายภาพหรือภาพยนตร์ หรือทางสิ่งพิมพ์จะต้อง

- (1) ใ้ได้รับอนุมัติข้อความ เสียง หรือภาพที่ใช้ในการ โฆษณาจากผู้อนุญาต
- (2) ปฏิบัติตาม เงื่อนไขที่ผู้อนุญาตกำหนด

มาตรา 89 ห้ามมิให้โฆษณาการขายยาโดยไม่สุภาพ หรือโดยการรณรงค์ว่า ทำเพลง หรือแสดงความทุกข์ทรมานของผู้ป่วย

มาตรา 90 ห้ามมิให้โฆษณาขายยาโดยวิธีแถมพด หรือออกจดการรางวัล
 มาตรา 90 ทวิ เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา มีอำนาจสั่ง เป็น
 หนังสือให้ระงับการโฆษณาขายยาที่เห็นว่า เป็นการโฆษณาโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ได้
 (เป็นที่น่าสังเกตว่า เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา มีอำนาจสั่งให้
 ระงับการโฆษณา เท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจสั่งให้โฆษณาแก้ไขข้อความหรือวิธีการในการ
 โฆษณา หรือสั่งห้ามการโฆษณาข้อความบางอย่างที่ปรากฏในการโฆษณา หรือสั่งให้โฆษณา
 แก้ไขความเข้าใจผิด)

มาตรา 124 กำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้โฆษณาฝ่าฝืนมาตรา 88, 89,
 90 โดยระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
 ต่อมาในช่วงเวลา 10 ปีที่ผ่านมา การคุ้มครองผู้บริโภคได้รับความสนใจจาก
 นักวิชาการ นักสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทยเป็นอย่างมาก มีการรวมกลุ่มก่อตั้ง
 เป็นสมาคม, องค์การ เพื่อเรียกร้องความสนับสนุนจากรัฐบาลและประชาชนในรูปอาสา-
 สมัยกร ได้แก่ สมาคมผู้บริโภคแห่งประเทศไทย องค์การพิทักษ์ประโยชน์ของผู้บริโภค
 และโครงการสภาสตรีส่งเสริมผู้บริโภคของสภาสตรีแห่งชาติทั้ง 3 องค์การร่วมกับ
 ขบวนการในกระทรวงพาณิชย์, สาธารณะสุขและอุตสาหกรรม ไทยถูกเปิดทำงาน เรื่อง
 สิทธิและการคุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะการควบคุมการโฆษณา แต่กิจการธุรกิจมีมาก
 มากหลายอย่างจนไม่อาจจะตรากฎหมายควบคุมกิจการ เฉพาะอย่างใดครบถ้วนได้ จึง
 เห็นควรตรากฎหมายกลางขึ้น เพื่อควบคุมการโฆษณาให้ครอบคลุมกิจการธุรกิจทุกประเภท
 และเพื่อให้การควบคุมการโฆษณาบรรลุผลสำเร็จจะต้องระวางโทษทางอาญาแก่ผู้
 โฆษณาเท็จหรือเกินความจริง สภาสตรีแห่งชาติได้เขาเป็นสมาชิกของ องค์การ The
 International Organization of Consumers Unions (IOCU) ในปี
 พ.ศ. 2517 และในปี พ.ศ. 2519 สภาสตรีไทยแนะนำให้รัฐบาลไทยในขณะนั้นซึ่ง เป็น
 รัฐบาลสมัย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี แต่งตั้งกรมการชดหนึ่งเพื่อ
 คุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้ดำเนินงานอย่างเป็นทางการ รัฐบาลจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น

¹ "พระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2510" ราชกิจจานุเบกษา 101 (20 ตุลาคม

ในสำนักนายกรัฐมนตรี เรียกว่าคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการชุดนี้ได้สลายตัวไปเมื่อเปลี่ยนรัฐบาล จนกระทั่งถึงสมัยรัฐบาล พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในปี พ.ศ. 2520 สภาสตรีแห่งชาติได้มีหนังสือแนะนำไปยัง พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ขอให้แต่งตั้งคณะกรรมการถาวร เพื่อคุ้มครองประโยชน์ผู้บริโภคขึ้น รัฐบาลได้เห็นความสำคัญของการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนให้ได้รับความปลอดภัยจากการบริโภค และเพื่อส่งเสริมคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรม รัฐบาลจึงอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ข้อ 9 (6) แต่งตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคคณะหนึ่ง เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2521 ประกอบด้วยคณะกรรมการ 18 คน มีาพัฒนารองนายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้า คณะกรรมการชุดนี้ได้ออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายกลางควบคุมการโฆษณากิจการธุรกิจทุกประเภทเรียกว่าร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งต่อมาได้ผ่านสภาประกาศใช้เป็นกฎหมายในปี พ.ศ. 2522 เรียกว่า "พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค"

4. ภาวะของผู้บริโภคในปัจจุบันและการพยายามแก้ปัญหา

เมื่อวิทยาการด้านต่างๆ และความก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมเจริญมากขึ้น ฝ่ายผู้บริโภคจะเริ่มได้รับความไม่เป็นธรรมสูงขึ้นตามลำดับ ดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

ก. การจัดทำสินค้า การนำวิทยาการสมัยใหม่มาใช้ทำให้ผู้บริโภคไม่อาจมีความรู้ความเข้าใจในคุณภาพและการใช้สินค้าได้เท่าฝ่ายผู้ผลิตจึงจะเห็นได้ว่าถ้าไม่ใช่นักผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะแล้ว ไม่มีใครอาจทราบได้ว่าวิทย์ หรือโทรทัศน์มีอุปกรณ์อะไร ทำงานได้อย่างไร คุณภาพคงทนถาวรเพียงใด หรืออาหารกระป๋องประเภทใดมีคุณค่าทางอาหารแค่ไหน มีวัตถุเคมีใดหรือมีการแอบรังสีใดที่เป็นอันตรายต่อร่างกาย หรือไม หรือวิธีการให้ดินเชื้อระบบใดคิดออกเบียดเบียนอย่างไร เป็นต้น ความเสียหายที่อาจเกิดแก่ผู้บริโภคจึงมีได้ทั้งในทางชีวิตร่างกาย และทรัพย์สิน ความไม่รู้เหล่านี้ทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบ ไม่อาจทราบแนวทางการได้สินค้าคุณภาพอย่างไร ในราคาเท่าใด โอกาสที่จะตัดสินใจเลือกใช้สิ่งของให้ตรงกับความต้องการของตนจึงขึ้นกับภาวะทางตลาดและเทคนิค

ในพาณิชย์กรรมเป็นส่วนใหญ่ กฎหมายจึงเริ่มขยายตัวมาควบคุมการผลิตสินค้า หรือให้บริการ บางอย่างที่เกี่ยวข้องกับสาธารณชน เช่น การผลิตอาหารกระป๋อง การใช้วัตถุมีพิษ การกำหนด มาตรฐานสินค้า การกำหนดความรับผิดชอบของผู้ผลิตในกรณีละเมิด เป็นต้น กฎหมายในระยะนี้ จะมีกันมากมายหลายฉบับตามประเภทของสินค้าและบริการ คือเป็นไปในรูปที่ว่าเมื่อมีปัญหาในเรื่องใดก็ตรากฎหมายเฉพาะขึ้นมาควบคุมในเรื่องนั้นๆ ตัวอย่างกฎหมายในกรณีนี้ คือ พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหาร พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2518

ข. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้จัดทำกันเอง การพัฒนาด้านการจัดองค์กร และพาณิชย์ กรรมทำให้มีสถาบันทางพาณิชย์กรรมที่แปลกแตกต่างกว่าเดิม และเป็นสถาบันที่มีพลังทาง เศรษฐกิจสูง บางครั้งสถาบันเหล่านี้ถึงกับมีพลังในทางการเมืองด้วย นอกจากนั้น สถาบัน เหล่านี้ยังมีการร่วมมือกันในระดับสูงของประเทศ เช่น บริษัทผู้ถือหุ้น (Holding Company) หรือในระดับระหว่างประเทศ เช่น บริษัทนานาชาติ (Multinational Enterprise) ด้วย นักกฎหมายก็เริ่มเปลี่ยนแนวความคิดมาเห็นกันว่าการตั้งเสรีระบบ เศรษฐกิจแบบเสรี โดยรัฐไม่มีส่วนยุ่งเกี่ยวหรือควบคุมการแข่งขันในทางการค้าเสียเลยนั้น เป็นไปไม่ได้ เพราะจะทำให้เกิดการผูกขาดขึ้นในที่ๆ อันเป็นอันตรายต่อเศรษฐกิจของ ประเทศและเห็นกันว่ากฎหมายจำต้องออกมาเพื่อควบคุมให้การแข่งขันทางการค้าเป็นไป โดยเสรี ภายในขอบเขตนี้เป็นธรรมชาติอย่างเช่นกฎหมาย Antitrust ของประเทศ ในโลกตะวันตก เป็นต้น โดยกฎหมายนี้จะวางหลักเกณฑ์ ^{หลัก} อย่างเป็นกลางเพื่อให้เกิดการแข่งขันโดยเสรี ตามารถดำเนินไปโดยไม่ว่ากันมีการควบคุมมิให้รวมหัวกันกำหนดราคา หรือทำสัญญาผูกมัด ที่ไม่เป็นธรรม สำหรับประเทศไทยกฎหมายในด้านนี้ยังไม่มีการพัฒนา แต่เคยมีกฎหมายบาง ฉบับทำนองนี้มาใช้บังคับในระหว่างภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจเท่านั้น เช่น พระราชบัญญัติ ความคุ้มครองเรืออูโปก และของอื่นในภาวะคับขัน พ.ศ. 2488 พระราชบัญญัติป้องกันการ ค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติควบคุมโภคภัณฑ์ พ.ศ. 2495 และพระราชบัญญัติ

ป้องกันกาทุพตลาต พ.ศ. 2507 ผลเดี่ยของการไม่มีกฎหมายในเรื่องเหล่านี้นอกจากจะเกิดผลร้ายแก่คู่แข่งทางการค้าแล้ว ยังมีผลโดยตรงต่อผู้บริโภคด้วย

ค. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้จัดทำและผู้บริโภค การรวมตัวทางแนวความคิดและการรวมทุนระหว่างผู้จัดทำ ทำให้ฝ่ายผู้จัดทำมีฐานะทางเศรษฐกิจได้เปรียบผู้บริโภคทุกประการ บางสถาบันมีคณะวิจัยการตลาดของตนขึ้นโดยเฉพาะ และนอกจากนี้การกระจายสินค้าในรูปแบบแปลก ๆ เช่นขายแถมพก ขายผอนดง เขาซื้อ หรือบัตรดินเชื้อ ฯลฯ แล้ว ยังมีเทคนิคในการโฆษณาเข้ามาควยภาวะความไม่มีความรู้หรือความเข้าใจในวิทยาการแผนใหม่ ทำให้ผู้บริโภคมีฐานะเสียเปรียบอยู่แล้วตามขอ ก. ที่กล่าวข้างตน การโฆษณาที่ไม่เหมาะสมยิ่งทำให้ผู้บริโภคมีอุปสรรคในการตัดสินใจเลือกสินค้าเพิ่มสูงขึ้นไปอีก กฎหมายเฉพาะที่ห้ามการโฆษณาและกาไรใช้เทคนิคทางพาณิชย์กรรมบางประเภทจึงเริ่มมีขึ้น โดยส่วนใหญ่เป็นมาในรูปกฎหมายเฉพาะเรื่องเช่น พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหาร พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติเครื่องสำอางค์ พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 แต่การห้ามการโฆษณาที่หลอกลวงหรือเกิดความจริงเป็นการทั่วไปยังไม่มี

5. ขอบเขตของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านการโฆษณา

ในปัจจุบันเริ่มมีแนวความคิดแน่นอนขึ้นตามลำดับว่า การคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวข้องกับเรื่องใดบ้าง แต่ก็ยังไม่ลงรอยกันนัก บางคนกล่าวถึงหัวข้อต่างๆ เรียงลำดับกันไปเป็นรายหัวข้อ โดยไม่มีการจัดระบบแต่บางคนก็พยายามจะวางระบบในเรื่องนี้ขึ้นในปี ค.ศ. 1960 ประธานาธิบดีเคนเนดี เคยกล่าวสุนทรพจน์ครั้งหนึ่งว่า สิทธิของผู้บริโภคมี 4 ประการ คือ 1. สิทธิที่จะมีความปลอดภัย (Right to safety) 2. สิทธิที่จะได้รับข่าวสาร (Right to be Informed) 3. สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือก (Right to Choose) และ 4. สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาเยียวยาความเสียหาย (Right to be Compensated)¹

¹ Consumer Advisory Council, First Report 5 (Executive Office of the President 1963) PP. 1-3.

ซึ่งต่อมาผู้เชี่ยวชาญชี้ว่า การได้รับเยียวยาความเสียหายนี้รวมทั้งการเรียกร้องป้องกันด้วยตนเอง และการให้รัฐเช่าช่วยเหลือค่าเป็นคดีแทนด้วย แต่บางตำราก็ไม่ผู้คนที่ที่จะพิจารณาแต่ว่าสิทธิใบบางที่ผู้บริโภคควรมี แต่พิจารณาเป็นรายละเอียดตามขั้นตอนของกระบวนการ โดยแยกเป็น 1. ขั้นตอนการซื้อ (Pre-Purchase Phrase) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการโฆษณา การได้รับข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าโดยการที่ตัวสินค้าหรือการได้รับข่าวสารในร้านค้า 2. ขั้นตอนการซื้อ (Purchase Phrase) ซึ่งเกี่ยวข้องเกี่ยวกับวิธีการขาย การกำหนดราคา และการจำกัดตัดตอนทางเศรษฐกิจที่มีผลบังคับต่อการตัดสินใจของผู้บริโภค และ 3. ขั้นตอนหลังการซื้อ (Post-Purchase Phrase) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการประกันคุณภาพสินค้า การรับผิดชอบ ความชำรุดบกพร่องของสินค้า หรือความเสียหายอันเกิดจากตัวสินค้า และการฟ้องร้องคดี อย่างไรก็ตามการจำแนกขอบเขตเช่นนี้จะเป็นการเอาตัวผู้บริโภคเป็นตัวยื่นมากไป บางกระบวนการที่ผู้บริโภคมิได้เข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรง แต่กรณีอาจเกิดผลเสียแก่ผู้บริโภคได้เช่นกัน เช่น การแข่งขันกันเองระหว่างผู้ประกอบการ อันทำให้เกิดความไม่เหมาะสมในการผลิตและการขาย อาจส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคต้องซื้อสินค้าราคาแพง หรือมีคุณภาพไม่เหมาะสมตามไปด้วย หรือการโฆษณาและการผลิตสินค้าบางครั้งก็ก่อผลเสียแก่ผู้บริโภคโดยทางอ้อม และเป็นผลต่อสังคมเป็นการทั่วไปก็มี เช่น การโฆษณาที่ขัดต่อศีลธรรม หรือก่อให้เกิดค่านิยมที่ไม่เหมาะสมในสังคมหรือก่อให้เกิดภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ เป็นต้น กรณีเหล่านี้จะถือว่าอยู่นอกขอบเขตการคุ้มครองผู้บริโภคที่เดียวไม่ได้ เพราะเมื่อกล่าวโดยสรุปทุกคนในสังคมก็คือผู้บริโภค และมาตรการทุกอย่างที่เกี่ยวกับการผลิตสินค้า การขายสินค้า และผลจากการซื้อการใช้สินค้า อันมีผลต่อผู้บริโภคจำต้องถือว่าอยู่ในขอบเขตของงานคุ้มครองผู้บริโภคเหมือนกัน ส่วนหน่วยงานใดจะเน้นหนักในการรับผิดชอบงานด้านใดเป็นไปตามความเหมาะสมของการจัดระบบองค์กรเท่านั้น เมื่อพิจารณาจากกลุ่มของวิชาที่ศึกษากันประกอบกับขั้นตอนของกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคแล้วเห็นว่ากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคควรมีขอบเขตเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

ก. คุณภาพของสินค้า ซึ่งกรณีรวมถึงคุณภาพของบริการและดินเชื่อด้วย โดยกฎหมายในเวลานี้จะต้องมีขึ้นเพื่อควบคุมให้มีการผลิตสินค้าที่มีคุณภาพอันใดแก่ กฎหมายควบคุมคุณภาพสินค้า หรือกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์หรือแบบของบริการหรือดินเชื่อด้วยว่าต้องทำในรูปใดมีการตอบแทนอย่างใด เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกันภัย เป็นต้น การที่กฎหมายเพ่งเล็งถึงการควบคุมสินค้าให้มีคุณภาพจะมีผลป้องกันการหลอกลวง และก่อให้เกิดความรับผิดชอบในกรณีที่เกิดเสียหายขึ้นในตัว กฎหมายในเรื่องนี้ นอกจากจะเพ่งเล็งถึงความเหมาะสมในการได้รับค่าตอบแทนและความปลอดภัยของผู้บริโภคแล้ว ยังต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่สังคมจะได้รับจากการใช้เศรษฐกิจด้วย สำหรับประเทศไทยมีปัญหาค่าเพิ่มขึ้นอีกส่วนหนึ่ง เพราะยังไม่มียุทธศาสตร์มากพอ การผลิตรายย่อยและขายเรายังมีแพร่หลาย ซึ่งเป็นกรณีที่ยากแก่การควบคุมคุณภาพ และเกี่ยวกับอาชีพของราษฎรด้วย

ข. การแข่งขันทางการค้า กฎหมายในเรื่องนี้เพ่งเล็งถึงการก่อให้เกิดภาวะการแข่งขันที่เป็นธรรม เพื่อให้เกิดระบบเศรษฐกิจแบบเสรีที่เหมาะสมภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย อันจะลงไปยังผู้บริโภคต่อไป ในสหรัฐอเมริกาเองก็ยังคงเถียงกันว่าเรื่องนี้จะเป็นอย่างอื่นเรื่องหนึ่งเฉพาะหรือไม่ หรือเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับผู้บริโภคด้วย แต่ทางปฏิบัติ Federal Trade Commission อันเป็นองค์การในคานนี้ก็มิหนำซ้ำรับผิดชอบในการคุ้มครองผู้บริโภคหลายประการเหมือนกัน

ค. การแต่งชาวดาร กฎหมายในเรื่องนี้เพ่งเล็งในการให้ผู้บริโภคได้รับชาวดารที่ถูกต้อง เหมาะสม และเพียงพอที่จะให้ผู้บริโภคสามารถมีความรู้เข้าใจและมีอิสระในการเลือกซื้อสินค้าได้ตามความต้องการของตน เช่น มีการกำหนดลักษณะของฉลากสินค้า เพื่อให้ผู้บริโภคทราบสินค้าใดมีวัตถุอะไรผสมอยู่บ้าง มีคุณภาพระดับใด มีราคา น้ำหนักหรือปริมาณเท่าใด เพราะผู้บริโภคอยู่ในฐานะที่ต่างกัน และอาจประสงค์สินค้าแตกต่างกันด้วย หรือกำหนดให้แจ้งวิธีการใช้สินค้าเพื่อป้องกันอันตรายหรือความเสียหายอันจะเกิดจากการใช้สินค้าโดยไม่ถูกต้อง สินค้าประเภทใดจะต้องให้ชาวดารในลักษณะอย่างไรจะต้องพิจารณาให้เหมาะสมตามประเภทสินค้า แต่ในโลกปัจจุบันการโฆษณามีความสำคัญมากขึ้น จนกลายเป็น

สาระสำคัญอย่างหนึ่งในพาณิชย์กรรมไป การโฆษณาเป็นการนำคำศัพท์ทางจิตวิทยามาใช้ เพื่อทำให้ผู้ได้รับรู้ (Audience) หรือผู้บริโภคเกิดความรู้สึกและความเข้าใจ และเกิดการเปลี่ยนแปลงในทางพฤติกรรมไปในทางที่โฆษณานั้นต้องการ ในแง่พาณิชย์กรรมโฆษณามีผลในการขยายตลาดให้กว้างขวางขึ้น เพราะทำให้ผู้บริโภคได้ข่าวสาร และรู้ได้ว่ามีสินค้าใดบ้างและบางครั้งอาจจูงใจให้ผู้บริโภคเกิดความอยากซื้อหาได้ แต่การโฆษณาที่ไม่เหมาะสมทำให้ผู้บริโภคหลงผิดหรือเกิดค่านิยมที่ไม่ถูกต้องได้ อันเป็นผลเสียแก่ผู้บริโภคโดยส่วนตัว และแกสังคมโดยผ่านรวมมีผู้ตั้ง เกตกันว่าในภาวะการตลาดที่ไม่มีการควบคุมจะมีการพุ่มทาง โฆษณากันมากเกินไป การแข่งขันกันด้านโฆษณาทำให้รายจ่ายในการผลิตและการขายสูงขึ้น ค่าใช้จ่ายในเวลานี้จะต้องถูกนำมาบวกเพิ่มเข้ากับราคาสินค้าด้วย แต่การจะไม่ให้มีโฆษณาเสียเลยนั้นจะไม่สอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจแบบเสรีซึ่งปัจจุบันสินค้ามีมากมายหลายชนิด การโฆษณาที่เหมาะสมเป็นการให้ข่าวสารที่ดีโดยหนึ่ง อันจะทำให้เกิดการขยายตัวทาง เศรษฐกิจ ปัญหาในกฎหมายควบคุมการโฆษณาก็คือ นอกจากจะช่วยบ่งกันมิให้ผู้บริโภคหลงผิด แล้วยังต้องคำนึงถึงประโยชน์อื่น เกิดจากการโฆษณาและการรักษาระบบการแข่งขันที่เป็นธรรม ด้วย

ง. การทำสัญญากับผู้บริโภค กฎหมายในส่วนนี้เพิ่งเล็งถึงขั้นตอนในการกระจายสินค้ามายังผู้บริโภค เพื่อป้องกันการเอาเปรียบที่ไม่สมควรในปัจจุบันธรรมเนียมในทางการค้าต่าง ๆ พัฒนาไปเร็วมาก ทำให้เกิดรูปแบบสัญญาใหม่ ๆ มากขึ้น อันไม่เคยมีกำหนดไว้เฉพาะในกฎหมายมาก่อน หรือเดิมกฎหมายเห็นว่าสัญญาบางลักษณะมิใช่เรื่องยุ่งยากที่จะเอาเปรียบกัน จึงกำหนดแต่หลักเกณฑ์ใหญ่ ๆ เช่น สัญญาเช่า หรือเช่าซื้อ แต่ต่อมาเทคนิคในทางพาณิชย์กรรมพัฒนามากจนมีสัญญาต่างตอนแทนยิ่งกว่าการเช่า การเช่าซื้อที่เป็นหลักกลางปัจจุบันก็เป็นช่องทางให้สามารถคิดคอกเบียดกันเกินอัตรา และเอาผลประโยชน์ที่เช่าซื้อคืนได้ง่ายเกินไป ข้อตั้งเกตในทางกฎหมายส่วนนี้คือ บางกรณีมิใช่เกิดจากผู้ประกอบธุรกิจในการค้าประเภทนั้น แต่อาจเกิดจากบุคคลบางคนซึ่งเขาทำสัญญาเช่นนั้นเป็นครั้งคราว อันมิใช่ปกติธุระก็ได้ แต่เมื่อกรณีเป็นช่องทางให้ผู้บริโภคเสียเปรียบก็ควรมีการควบคุมเช่นกัน โดยต้อง

มีการกำหนดแบบและหลักเกณฑ์ในการทำสัญญาประเภทต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ข้อที่ต้องคำนึงคือ กฎหมายในเวลานี้จะต้องมีรายละเอียดเหมาะสมกับสินค้าแต่ละประเภท และภาพธุรกิจ ว่าจะมีการกระทำเป็นการค้าตามปกติหรือไม่ เพราะในกรณีที่ต่างกันหลักเกณฑ์กฎหมายจะ เหมือนกันไม่ได้ และกฎหมายนั้นจะต้องไม่เคร่งครัดจนไปจำกัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

6. ปัญหาในกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

ก. การพัฒนาคุณภาพชีวิต กิจกรรมด้านพาณิชย์มีความไวตัว

สูงมากทั้งนี้เพราะมีการรวมทุนรวมแนวความคิดกัน และเชื่อมโยงต่อไปยังภาคอุตสาหกรรม ควบคู่ไปกับการวางระบบให้มีการแข่งขัน วิธีการผลิตและวิธีการกระจายสินค้าไปยัง ผู้บริโภคจึงมีกันหลายวิธี เพื่อประโยชน์ในการหากำไรและความมั่นคงในร้านตลาด การพัฒนา ในด้านนี้จะเริ่มมีมาก่อนแล้วและถ้าวิธีการใดก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภค ก็มักจะต้อง รอจนเกิดความเสียหายมากพอควรจนมีร้องเรียนกันขึ้นจึงจะเริ่มแก้ไขกฎหมาย ในการแก้ไข กฎหมายนั้น โดยสภาพจะต้องได้ข้อมูลและมีหลักการอันเป็นข้อยุติก่อนแล้วจึงจะเริ่มลงมือได้ ผลทางปฏิบัติจึงเป็นว่ากว่าจะมีกฎหมายผ่านรัฐสภามาได้ ผู้บริโภคก็อยู่ในฐานะย่ำแย่ไปก่อน แล้ว เมื่อมีกฎหมายออกมาปิดช่องโหว่ที่จุดใดฝ่ายผู้ผลิตและผู้ประกอบธุรกิจจะพยายามหา ช่องทางอื่นต่อไป สภาพการณ์จะหมุนเวียนอยู่เช่นนั้น การแก้ปัญหาโดยให้รัฐสภาตรากฎหมาย เช่นนี้จึงไม่ทันกับเหตุการณ์

การออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องใดเรื่องหนึ่งมิใช่สิ่งที่ยั่งยืน เพราะมีปัญหาให้ต้องคิดมากมาย เช่น กฎหมายเขาซื้อ ในปัจจุบันเป็นแนวทางหลักกว้าง ๆ ว่า จะกำหนดค่าเขาซื้อกี่งวด และงวดละเท่าใดก็ได้ ถ้าผิดนัดชำระค่าเขา 2 ครั้ง ก็จะถูก ยึดทรัพย์สินที่เขาซื้อคืน ทั้งนี้ไม่ว่าจะมีการชำระไปแล้วเพียงใด ในกรณีที่ชำระค่าเขาซื้อไปแล้ว ถึง 3 ใน 4 ของราคาของหรือกว่านั้น การยึดคืนเป็นผลเสียแก่เขาซื้ออย่างมาก และกฎหมาย ปัจจุบันมิได้มีอัตรากำหนดค่าเขาซื้อด้วย จึงเป็นช่องทางให้กำหนดกันสูงเพียงใดก็ได้ ซึ่งเมื่อ คิดกลับเป็นคอกเบี้ยแล้ว บางครั้งสูงเป็น 2 เท่าตัวก็มี ในกรณีเช่นนั้นบางท่านอาจเห็นกฎหมาย

ควบคุมการเข้าซื้อในต่างประเทศทันสมัยกว่าของไทย ก็อาจอยากแก้ไขกฎหมายตามต่างประเทศ แต่กรณีมีใช่ง่าย ๆ เช่นนั้น เพราะกิจการเหล่านี้จะต้องพิจารณาให้เหมาะกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ ความจำเป็นและแหล่งเงินทุนในต่างประเทศ อาจกล่าวได้ว่า การเข้าซื้อสินค้าต่างประเทศกัน เงื่อนไขความเป็นธรรมก็แตกต่างกันด้วย เช่น ในการคิดออกกฎหมาย ผู้คิดทราบหรือยังว่าการเข้าซื้อวิทยุเครื่องเล็ก ๆ ต่อกับการเข้าซื้อรถยนต์ หรือบ้านอย่างไร และมีบริษัทเงินทุนจำนวนเท่าใดที่พร้อมจะปล่อยสินเชื่อในการนี้ การเข้าซื้อสินค้าบางประเภท ถ้าไม่มีการแก้ไขระบบอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กรณีรถยนต์ ถ้าการจำหน่ายรถยนต์ยังมีไม่ได้ทราบใด ภาวะการเดียวในกิจการนี้ก็สูงมากขึ้น ถ้าให้คิดดอกเบี้ยค่าเช่าซื้อเท่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนใดจะยอมเดียวในการลงทุน ผลจะกลายเป็นว่ามีกฎหมายขึ้นมา แต่เศรษฐกิจไม่เจริญก้าวหน้าก็ได้ นอกจากนั้นกรณีปัจจัยทางสังคมก็จำเป็นต้องนำมารวมพิจารณาในสภาพที่ถนนมีไม่พอสำหรับรถยนต์ เช่น ปัจจุบันและขณะที่ทำไรจากกิจการนั้นตกได้กับบริษัทต่างชาติ กรณีต้องคิดเหมือนกันว่า การให้เช่าซื้อรถยนต์ก็ไม่ได้ง่าย จะทำให้การใช้เงินฟุ่มเฟือยมากขึ้นหรือไม่ จะทำให้รถติดมากขึ้นหรือไม่ จะทำให้ระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพฯ ไม่อาจพัฒนาต่อไปหรือไม่ และเมื่อมีรถยนต์ส่วนตัวมากขึ้นรถนั้นจะไปวิ่งที่ไหน รัฐจะต้องเพิ่มงบประมาณสร้างถนนหรือสะพานลอยเพิ่มขึ้นอีกเท่าใด ตัวอย่างอันนี้เป็นแค่เรื่องการเช่าซื้อรถยนต์เรื่องเดียว การเข้าซื้อของอื่นก็มีปัญหายุ่งยากเช่นนี้เหมือนกันหมด การจะออกกฎหมายต่างประเทศมาใช้ จึงมีภาระที่ยุ่งเหมือนกัน โค้งต้องดัดแปลงให้มีรายละเอียดเหมาะสมกับสังคมไทย การแก้ไขกฎหมายจึงมีใช้เรื่องง่าย ๆ อย่างที่บางคนคิด และการออกเป็นกฎหมายจะทำให้ไม่ยืดหยุ่นเท่าที่ควร กรณีควรหาวิธีออกกฎหมายที่ง่ายกว่ากระบวนการปกติ และอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ง่ายด้วย

โดยที่การพาณิชย์ไหลตัวเร็ว กฎหมายที่ร่างขึ้นใหม่จึงมักเป็นกฎหมายเฉพาะปัจจุบันเกี่ยวกับผู้วิโลกมีไม่น้อยกว่า 50 ฉบับ และอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงไม่น้อยกว่า 8 กระทรวง สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวง

อุตสาหกรรม และกระทรวงอื่น ๆ ก็มีความเกี่ยวข้องโดยอ้อมอยู่ด้วย แต่ละกระทรวงก็พิจารณาแต่ในแง่หน้าที่หลักของตนจนกล่าวได้ว่ายังมิได้มีการพิจารณาในแง่ของผูบริโภคเป็นหลักเลย การประสานงานและแนวความคิดในการคุ้มครองผูบริโภคในปัจจุบันจึงไม่มี กรณีต้องมีการปรับปรุงในแง่นี้อีกมาก¹

ข. ฐานะของผูบริโภค กรณีเหมือนที่กล่าวมาข้างต้น คือฝ่ายผู้ผลิตและประกอบธุรกิจมีการร่วมมือกันดำเนินงาน แต่ฝ่ายผูบริโภคไม่มีการรวมตัวกัน ทำให้ฝ่ายผูบริโภคต้องเสียเปรียบในการต่อรอง การโฆษณา หรือการเข้ามามีสิทธิสัมพันธ์กับฝ่ายผู้ผลิตและผู้ประกอบธุรกิจ ความยุ่งยากในวิทยาการที่นำมาใช้ในการผลิตประกอบกับวิธีการในทางพาณิชย์ ทำให้ผูบริโภคอยู่ในสภาพที่ไม่เข้าใจและลงทุนจนอาจถูกชักนำไปทางใดก็ได้ จึงต้องหาวิธีให้ผูบริโภคได้ข่าวสารที่เพียงพอและถูกต้อง การออกกฎหมายกำหนดวิธีการโฆษณาและการแจ้งข่าวสารในฉลากสินค้าเป็นวิธีการอย่างหนึ่ง แต่ก็มีข้อบกพร่องหนึ่งที่อยู่ในฝ่ายผูบริโภคคอยติดตามให้ข่าวสารที่ถูกต้องแก่ผูบริโภคประกอบกัน เพื่อให้ผูบริโภคมีฐานะในการตัดสินใจเลือกซื้อได้ทัดเทียมกับผู้ผลิตและผู้ประกอบธุรกิจ โดยสามารถมีความรู้ว่าสินค้าใดมีคุณภาพอย่างไร การให้ข่าวสารใดไม่ตรงกับความเป็นจริง หรือการทำสัญญาใดเป็นผลเสียแก่ผูบริโภค

ในแง่การฟ้องร้องคดีก็เช่นเดียวกัน กฎหมายวิธีพิจารณาคความแพ่งยึดหลักว่าผู้จะฟ้องร้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายโดยตรง ดังนั้น การที่เอกชนคนใดจะฟ้องคดีว่าการผลิตสินค้าของบริษัทจำหน่ายแก่ประชาชนแล้วจะเกิดอันตราย เช่นนี้เอกชนคนนั้นจะฟ้องไม่ได้ หรือจะฟ้องว่าการโฆษณาเช่นใดเป็นการโฆษณาเกินความจริงก็ฟ้องไม่ได้เช่นกัน เว้นแต่เอกชนคนนั้นจะหลงเชื่อตามไปแล้วและตนได้รับความเสียหายด้วยตนเอง

¹ คณะกรรมการคุ้มครองผูบริโภค สำนักนายกรัฐมนตรี้, ข่าวสารจากคณะกรรมการคุ้มครองผูบริโภค (กรุงเทพฯ : สำนักเลขาธิการรัฐมนตรี, 2521) : 1 - 2

จากการนั้นก่อน อนึ่ง การฟ้องร้องในปัจจุบันยังมีแรงจูงใจน้อยโดยสภาพของคดี เพราะบุคคลคนหนึ่งจะไปฟ้องแทนคนอื่นไม่ได้ เว้นแต่จะฟ้องเกี่ยววาทความเสียหายที่ตนเองได้รับเท่านั้น การหลงเชื่อข้อฉ้อฉลคร่าราคา 5 - 10 บาท หรือการกินอาหารประเภทใดและเกิดอาเจียรหนึ่งครั้งหรือท้องเสียหนึ่งวัน สภาพเช่นนี้ไม่มีใครอยากนำมาฟ้องร้องในศาล เพราะไม่คุ้มค่ากับการจ้างทนายความ และการเสียเวลาเป็นที่กว่าจะทราบผลของคดี อีกทั้งการพิสูจน์ทางเทคนิคต่าง ๆ ว่าวัตถุใดมีพิษมีภัยอย่างไร เป็นกรณีเกิดความสามารถของทนายความทั่วไป เว้นแต่ผู้เชี่ยวชาญค่านั้นนี้จึงยังไม่มี ถึงจะมีก็หาถูกความไม่ได้ เพราะเหตุที่ไม่มีคนอยากจะมาจ้าง การแก้ไขปัญหาคความเสียหายเปรียบในการดำเนินคดี จึงไม่อาจพึ่งระบบวิธีพิจารณาความที่มีมาแต่เดิมที่ให้เอกชนฟ้องร้องกันเอง การเกิดความเสียหายแก่เอกชนคนหนึ่งอาจมีราคาเพียง 5 - 10 บาท ก็จริงอยู่ แต่หากเกิดเป็นหมื่น หรือแสนคน สภาพของคดีก็มีไขเรื่องเอกชนต่อเอกชนแล้ว แต่เป็นเรื่องที่รัฐจะต้องเข้ามาดำเนินการแทนให้ และจัดหาทนายความที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะชั้นด้วย โดยอาจฟ้องเรียกค่าเสียหายให้แก่ผู้มารองเรียนได้ หรือถ้าไม่มีผู้มารองเรียนก็ควรให้รัฐฟ้องร้องในระงับการกระทำที่อาจเป็นภัยอันตรายต่อสาธารณชนนั้นได้ (ปัจจุบันพนักงานอัยการอาจดำเนินคดีแทนให้ได้ เฉพาะกรณีความผิด 7 - 8 ประเภท ตามมาตรา 43 ป.วิ.อ. เท่านั้น) หรือไม่ก็ควรให้สิทธิสมาคมคุ้มครองผู้บริโภคดำเนินคดีในศาลได้ เป็นต้น

ค. สภาพสังคม การผลิตสินค้าและการโฆษณาเมื่อเกิดผลเสียหายแก่เอกชนคนหนึ่ง ๆ แล้วยังจะมีผลต่อคนอื่น ๆ ต่อไปด้วย เอกชนคนหนึ่งยอมไม่อาจฟ้องคดีในระงับการกระทำที่มีผลพบนจากตนไปแล้ว และถึงจะฟ้องได้ก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายมากมาย รัฐเท่านั้นที่ต้องจัดองค์กรเฉพาะขึ้น เพื่อก่อความเป็นธรรมให้เกิดแก่สังคม นอกจากนั้น การโฆษณาหรือการผลิตบางอย่าง จะไม่มีผลเสียหายแก่เอกชนเฉพาะคนจนแจ้งชัดที่จะเรียกว่าเป็นผู้เสียหายได้ เช่น การโฆษณาที่โน้มนำไปทางกระตุ้นทางเพศ การโฆษณาที่ปลุกค่านิยมให้คนชู้เพื่อ เป็นต้น จึงต้องถือว่ากรณีเป็นการจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามาดำเนินคดีเหล่านี้

7. วิธีการคุ้มครองผู้บริโภค

จากสภาพความเสียหายเปรียบของผู้บริโภคตามที่กล่าวใน 4 ความกว้างขวางของปัญหาตามที่กล่าวใน 5 และปัญหาในทางกฎหมายตามที่กล่าวใน 6 นั้น เห็นว่าวิธีการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นจะต้องมีการคิดขึ้นให้มีลักษณะที่เหมาะสมกับสังคมไทย โดยเฉพาะจะลอกเลียนต่างประเทศทั้งหมดไม่ได้ โดยควรมีการดำเนินการ ดังนี้

ก. การตรากฎหมาย การออกกฎหมายโดยรัฐสภาทำให้ประชาชนไม่ตื่นตระหนก จึงควรใช้วิธีออกกฎหมายลูกบท เช่น กฎกระทรวง ขึ้นแทน แต่การจะให้กฎกระทรวงนั้นมีผลบังคับ กฎหมายใดก็จะมีผล เพราะฝ่ายที่มีอำนาจในทางนิติบัญญัติคือ รัฐสภา อันควรให้ออกกฎหมายมาแก้ไขกฎหมายของฝ่ายบริหารได้ เพื่อให้มีการคานกันและกัน การให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายลูกบทได้มีผลคือการออกกฎหมายเฉพาะของรัฐสภา เพราะทำให้ง่ายแก่การแก้ไขเพิ่มเติม การพัฒนาแนวความคิดนี้เท่ากับยอมรับว่าในการออกกฎหมายในทางพาณิชย์นั้น ฝ่ายรัฐสภาอาจมอบอำนาจ (delegation of power) ให้แก่ฝ่ายบริหารได้มากกว่าปกติ คือ

ขั้นแรก รัฐสภาตรากฎหมายแม่บท วางหลักกว้าง ๆ ให้สามารถครอบคลุมกรณีทั้งกรณีที่อยู่ในขอบเขตการคุ้มครองผู้บริโภค คือ 1. คุณภาพของสินค้า 2. การแข่งขันทางการค้า 3. การแสดงข่าวสาร และ 4. การทำสัญญากับผู้บริโภค เพื่อแสดงให้เห็นว่าอำนาจควบคุมแท้จริงอยู่ที่รัฐสภาและอาจแก้ไขกฎหมายนั้นเป็นแม่บทในการดำเนินงานของฝ่ายบริหารและศาล

ขั้นสอง ให้ฝ่ายบริหารออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมกฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ ได้ โดยอาศัยหลักกว้างๆ ที่รัฐสภากำหนดในกฎหมายตามขั้นแรกนั้น การออกกฎกระทรวงของฝ่ายบริหารจะถูกต้องหรือไม่ จะได้รับการตรวจสอบโดยรัฐสภา คือ ถ้าไม่ชอบก็ออกกฎหมายห้ามเสีย และอาจได้รับการตรวจสอบโดยศาลในกรณีที่ออกมาเกินอำนาจแม่บท

ชั้นสาม เมื่อการตีความของศาลและของฝ่ายบริหารในการใช้อำนาจตามกฎหมาย และตามกฎหมายกระทรวงต่าง ๆ มีหลักเกณฑ์แน่นอนแล้วว่าการคุ้มครองผู้บริโภคเรื่องใดควรเป็นอย่างไรหรือควรยกเลิกกฎหมายของรัฐสถานับต่าง ๆ หรือลักษณะต่าง ๆ ของเอกเทศสัญญา ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว จึงรวบรวมหลักที่ยุติได้แล้วนั้น เสนอรัฐสภาตราเป็นกฎหมายเฉพาะขึ้น

ผลดีจากการนี้ คือ ไม่ต้องเสียเวลาดำหรับการร่างกฎหมายขณะนั้น และอาจให้ความคุ้มครองผู้บริโภคได้ทันที โดยมีความยืดหยุ่นที่เหมาะสม

ข. การจัดองค์กร จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่า ฝ่ายผู้บริโภคต้องการข่าวสารที่ถูกต้อง ต้องการมีส่วนร่วมราชการช่วยรับรองทุกซ์ใบคำเนื่นคดีแทน และต้องการความประสานงานระหว่างกระทรวงต่าง ๆ เหล่านั้นโดยพิจารณาในแง่ของบริโภค จึงเห็นว่าการคุ้มครองผู้บริโภคไม่มีวิธีใดที่เหมาะสมไปกว่าการจัดตั้งองค์กรของราชการโดยเฉพาะขึ้น โดยให้องค์กรนี้มีหน้าที่ 1) รับเรื่องร้องทุกข์ เพื่อจะไต่ทราบบว่าขอเสียหายมีอยู่ที่ใดบ้าง และมีวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์นั้นอย่างไรได้ผล เพราะถรร้องทุกข์ไม่ไต่ผล คนจะไม่ยอมรับร้องทุกข์ 2) ฟ้องร้องคดีในศาลแทนผู้ร้องทุกข์ โดยจัดหาเจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถสูงในการวิเคราะห์ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และกฎหมายให้รวมประสานงานกัน ซึ่งในระยะแรกอาจขอความร่วมมือจากหน่วยราชการ เฉพาะที่มีอยู่แล้วและขอให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแทนให้จนกว่าจะมีเจ้าหน้าที่ของตนเฉพาะ 3) ประสานงานให้ส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องโดยตรงตระหนักถึงปัญหาที่มีต่อผู้บริโภค และให้มีการแก้ไขปัญหาร่วมกัน โดยองค์กรนี้มีหน้าที่ทั่วไปในงานที่มีในหน้าที่ของส่วนราชการใดโดยตรง 4) แฉแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับผู้บริโภคทั้งนี้อาจโดยการจัดทำวารสารแสดงคุณภาพและราคาสินค้า การจัดรายการทางวิทยุโทรทัศน์ การสัมภาษณ์ การเตือนผู้บริโภคถึงอันตรายในสินค้าบางอย่าง ฯลฯ

โดยที่สภาพงานคุ้มครองผู้บริโภคเป็นเรื่องใหม่ กรณีที่ไม่อยู่ในบังคับกฎหมายใด โดยเฉพาะอาจมีได้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดภาวะที่ว่าไม่มีกฎหมายบังคับกับแกผู้ทำให้ผู้บริโภคเสียหาย จึงควรต้องมีมาตรการพิเศษนั้นคือ ถ้ากรณีใดอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่าง

รุนแรงแก่ยูบริโกล และไม้อาจใช้วิธีการทางการศาล หรือการอื่นใดที่หวังได้แล้ว ควรให้อำนาจนายกรัฐมนตรีนี่จะดำเนินการใช้มาตรการชั่วคราวระงับการกระทำนั้น ๆ ได้

ในการแก้ปัญหาสังคมนักวิชาการหลายคนมักจะดำเนินในรูปจัดตั้งเป็นกรมเฉพาะขึ้น ความจริงการดำเนินการเช่นนั้นเป็นการตื่นเปิดองมากเกินไป บางกรมจัดตั้งขึ้นแล้วกลับมือริบตีและนักวิชาการ เฉพาะที่ยังไม่เข้ามาตรฐานก็มี จึงควรตั้งเป็นหน่วยงานเล็ก ๆ ขึ้นก่อน และเมื่อมีผลงานมากพอและมีเจ้าหน้าที่เฉพาะถึงระดับแล้วจึงจะขยายเป็นกรมต่อไป สำหรับงานคุ้มครองยูบริโกลคนนี้จะ เป็นงานใหญ่มากในอนาคต ถ้าจะเริ่มต้นกันจริงจึงก็ควรเริ่มในฐานะตั้งแต่ระดับกองขึ้นไป และโดยที่สภาพงานเป็นการประสานงานกับกระทรวงต่าง ๆ หลายกระทรวง กองนี้ถ้าตั้งขึ้นก็ควรอยู่ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่การไม่จัดตั้งองค์กรนี้เป็นระดับกองนั้นเข้าใจว่างานนี้จะไม่ได้รับความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะขาดเจ้าหน้าที่ประจำที่มีอำนาจหน้าที่และลักษณะเฉพาะดังกล่าว

การพิทักษ์ผลประโยชน์ยูบริโกลนั้นมิใช่เป็นเพียงแก่การป้องกันให้กับยูบริโกลเท่านั้น แต่หมายรวมถึงแนวทางหรือทิศทางที่จะชี้นำสังคมเราให้อยู่ในสถานะที่ประชาชนทั่วไปสามารถอาศัยอยู่ได้ด้วยความปลอดภัย มีสุขภาพดี รวมทั้งสภาพสังคมที่ดีตามมาด้วย

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย