

บทที่ 2

แนวคิดทางกฎหมายและทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับ การกำกับดูแลธุรกิจบริการที่พักชั่วคราวที่ไม่เป็นโรงแรม

ผู้วิจัยทำการศึกษาแนวคิดทางกฎหมายและทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลธุรกิจบริการที่พักชั่วคราวที่ไม่เป็นโรงแรม เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์และความจำเป็นต่อการมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อใช้ในการกำกับดูแลธุรกิจบริการที่พักชั่วคราวที่ไม่เป็นโรงแรมที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2.1 แนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลธุรกิจบริการที่พักชั่วคราวที่ไม่เป็นโรงแรม

2.1.1 แนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจแบ่งปัน (Sharing Economy)

เศรษฐกิจแบ่งปัน (Sharing economy) เริ่มต้นจากกลุ่มประเทศในภูมิภาคยุโรป ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 จนถึงปัจจุบัน แนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปันแพร่ขยายแนวคิดจากภาคพื้นยุโรปส่งอิทธิพลต่อประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ต่อมาแนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปันเป็นที่นิยมอย่างกว้างขวาง รัฐบาลของสาธารณรัฐประชาชนจีนได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนา เศรษฐกิจแบ่งปัน ทำให้เศรษฐกิจแบ่งปันได้ยกระดับการพัฒนาสินค้าและบริการต่าง ๆ ภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน โดยเฉพาะด้านการเดินทางโดยใน ค.ศ. 2016 แนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน ด้านการเดินทางสร้างมูลค่าทางการค้า 203,800 ล้านบาท (1,019,000 ล้านบาท) โดยประเภทธุรกิจภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน ได้แก่ จักรยาน (Sharing bicycle) รถยนต์ (Sharing car) ที่จอดรถ (Sharing parking) ด้านตลาดที่พักอาศัยแบ่งปัน (Sharing space) และสร้างรายได้ 24,300 ล้านบาท⁵ นอกจากนี้จากสถิติจาก PWC แสดงให้เห็นว่าจนถึงปี ค.ศ.2025 มูลค่าเศรษฐกิจแบ่งปันของโลกจะสูงกว่า 335,000 ล้านเหรียญฯ ซึ่งจะเท่ากับมูลค่าเศรษฐกิจการค้าทั่วไป⁶

“An economic system in which assets or services are shared between private individuals, either for free or for a fee, typically by means of the internet.” หรือหมายถึงระบบ เศรษฐกิจที่มีการแบ่งปันสินทรัพย์หรือบริการระหว่างบุคคล ซึ่งมีทั้งแบบที่ต้อง

⁵ กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, เศรษฐกิจแบ่งปัน – แรงขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจจีน ค้นวันที่ 15 กันยายน 2563 จาก https://www.ditp.go.th/ditp_web61/article_sub_view.php?filename=contents_attach/730410/730410.pdf&title=730410&cate=592&d=0 หน้า 1-3

⁶ Pricewaterhousecoopers. Sharing or paring? Growth of the sharing economy. September 15, 2020 Retrieved from <https://www.pwc.com/hu/en/kiadvanyok/assets/pdf/sharing-economy-en.pdf>. Page 5.

จ่ายค่าใช้สินค้าหรือบริการ และแบบที่ไม่ต้องจ่ายค่าใช้สินค้าหรือบริการดังกล่าว โดยมีการเข้าถึงผ่านระบบออนไลน์เป็นหลักในการเชื่อมโยงธุรกรรมที่เกิดขึ้น⁷

แนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน คือการร่วมมือทำธุรกิจ ผ่านสิ่งของหรือบริการของฝ่ายหนึ่งผ่านแพลตฟอร์มของอีกฝ่ายหนึ่ง โดยบริษัทไม่ได้มีหรือเป็นเจ้าของตนเอง แต่วางฐานะเป็นตัวกลางการแบ่งปันในการให้ข้อมูลว่ามีใครที่ต้องการใช้บริการและมีใครที่สามารถให้บริการได้บ้าง ซึ่งการทำธุรกิจลักษณะนี้ได้รับความนิยมมากทั่วโลก รูปแบบเศรษฐกิจแบ่งปันสามารถเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันธุรกิจได้ หรือการทำธุรกิจผ่านการใช้เทคโนโลยีในรูปแบบเศรษฐกิจแบ่งปันถือเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบ peer to peer (P2P) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวทางสังคมและมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้บริโภคในสินค้าและบริการ

ในการร่วมมือทำธุรกิจภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปันสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มดังนี้

กลุ่มแรก คือ กลุ่มผู้ให้บริการ กลุ่มผู้ให้บริการกลุ่มนี้จะเป็นเจ้าของสินค้าหรือให้บริการ แต่ไม่มีตลาดในการเสนอสินค้า จึงมีความต้องการนำสินค้าไปฝากกับแพลตฟอร์ม เมื่อมีความต้องการสินค้าหรือบริการทางแพลตฟอร์มจะส่งคำสั่งมาที่กลุ่มผู้ให้บริการ

กลุ่มที่สอง คือ ผู้ใช้บริการ กลุ่มนี้จะเป็นผู้ใช้บริการที่สามารถเข้าถึงและเลือกความหลากหลายในสิทธิประโยชน์ที่ผู้สร้างแพลตฟอร์มเสนอให้

กลุ่มที่สาม คือ ผู้สร้างแพลตฟอร์ม กลุ่มนี้เป็นผู้วางระบบโดยคำนึงถึงผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการ กลุ่มนี้จะมีเจ้าของหรือผู้ใช้บริการ การใช้ทรัพยากรที่ตัวเองไม่มีมาสร้างรายได้โดยวางจุดยืนของผู้วางระบบอย่างเหมาะสม

ลักษณะของธุรกิจภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน มีรายละเอียดดังนี้

1. มีวัตถุประสงค์เป็นการแบ่งปันทรัพยากรที่มีอยู่
2. เป็นธุรกิจที่เกิดผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์
3. มีความไวใจของผู้ใช้งาน
4. มีรูปแบบแตกต่างจากธุรกิจแบบเดิม เช่น ธุรกิจให้เช่าที่พักระยะสั้น จะมีลักษณะแตกต่างธุรกิจแบบเดิม ไม่ว่าจะเป็นการเข้าพักในโรงแรม เกสเฮาส์ โฮมสเตย์ ที่เป็นรูปแบบของธุรกิจให้เช่าที่พักที่มีรูปแบบหลากหลาย อาจเป็นที่อยู่ของตนเองที่อาศัยอยู่เองแต่มีได้ใช้ประโยชน์ในบางเวลา หรือมีที่พักแต่มีได้ใช้ประโยชน์จึงนำมาให้เช่าระยะสั้น⁹

ข้อดีและข้อเสียภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน ดังนี้

ข้อดีของเศรษฐกิจแบ่งปัน

1. ลดค่าใช้จ่ายแทนการซื้อทรัพย์สินมาเป็นการแลกเปลี่ยน

⁷ ปราณี สุทธิศรี และคณะ, **Sharing Economy นัยต่อเศรษฐกิจไทย**, ค้นวันที่ 1 มกราคม 2563 จาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/EconomicConditions/AAA/SharingEconomy_V8.pdf

⁸ รุากร ปิยะพันธ์, **Sharing Economy สร้างรายได้จากการพึ่งพากัน**, ค้นวันที่ 15 กันยายน 2563 <https://www.krungrsri.com/bank/th/plearn-plearn/sharing-economy-provide-income.html> (15 กันยายน 2562).

⁹ สิริกัญญา โฉวีโลกุล, ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งของธุรกิจเศรษฐกิจแบ่งปัน : ศึกษากรณีธุรกิจให้บริการส่งของผ่านแอปพลิเคชัน, **วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์จุฬา**, 36, 2 (ก.ย. 2561) : 113-140.

2. สนับสนุนให้ผู้บริโภคมีการคำนึงถึงความคุ้มค่า โดยตัดสินใจใช้บริการจากสินค้าที่สามารถแบ่งปันกันได้

3. กระตุ้นให้ผู้บริโภคสามารถนำรายได้คงเหลือมาลงทุนเพื่อต่อยอดได้มากขึ้น ในขณะที่มีรายจ่ายเท่าเดิมแต่ผู้บริโภคสามารถนำรายได้คงเหลือมาบริโภคสินค้าตัวอื่นได้อีก

4. เป็นการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดเนื่องจากเป็นโครงสร้างธุรกิจรูปแบบใหม่ ซึ่งช่วยให้บุคคลหรือองค์กรสามารถสร้างรายได้จากสิ่งของหรือทรัพย์สินที่ตนมีมากเกินไปจนความจำเป็นหรือไม่ได้ใช้แล้ว (Excess capacity) ผ่านการให้บริการบนแพลตฟอร์มต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นคอมพิวเตอร์ แท็บเล็ต หรือสมาร์ตโฟน เพื่อเชื่อมต่อระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการในการเข้าถึงสินค้าหรือบริการ โดยผู้รับบริการจะอาศัยข้อมูลบนเครือข่ายสังคมออนไลน์เป็นพื้นฐานที่ช่วยในการตัดสินใจ

ข้อเสียของเศรษฐกิจแบ่งปัน มีดังนี้

1. ก่อให้เกิดวัฒนธรรมการบริโภคชั่วคราว เนื่องจากผู้บริโภคจะเลือกสินค้าหรือบริการโดยพิจารณาจากราคาและความสะดวกในการเข้าถึงสินค้า มากกว่าจะคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริโภคกับกลุ่มธุรกิจ

2. ส่งผลกระทบต่อตลาดแรงงานจากการลดแรงจูงใจในการพัฒนาทักษะการทำงานเฉพาะ เนื่องจากลักษณะของเศรษฐกิจแบ่งปันจะกระทบต่อกลุ่มคนทำงานส่วนหนึ่งที่เปลี่ยนจากงานประจำมาหารายได้จากการเล่นทรัพย์สินที่ไม่ได้ใช้ทักษะดังกล่าวเป็นประจำมากขึ้น

กฎหมายกับค่านิยมของเศรษฐกิจแบ่งปัน

นักวิชาการกลุ่มหนึ่งมองว่าแนวคิดของเศรษฐกิจแบ่งปันเป็นการสะท้อนหลักการปฏิบัติที่ให้ความสำคัญกับประโยชน์สาธารณะเป็นหลักและเป็นการแบ่งปันเพื่อประโยชน์ส่วนรวมแก่ผู้ที่ได้อยู่อาศัย โดยไม่ได้หวังผลตอบแทนในกำไรเป็นสิ่งสำคัญ หากมองในทางเศรษฐศาสตร์แล้ว เศรษฐกิจแบ่งปันเป็นการนำทรัพย์สินที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์เพิ่มขึ้น มากกว่าเพียงการถือครองทรัพย์สินนั้นไว้ และถือว่าเป็นการสร้างมูลค่าทางสังคมเพิ่มขึ้น การแบ่งปันลักษณะนี้จึงทำให้เกิดตลาดทางเลือกและการหมุนเวียนของทรัพยากรในทางเศรษฐศาสตร์ขึ้น ซึ่งมีได้เป็นตลาดที่ใช้เงินตราเป็นตัวแลกเปลี่ยนกัน ดังนั้น หากพิจารณาในแง่นี้จะเห็นว่าทั้งอูเบอร์และแอร์บีเอ็นบีมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจเพื่อสร้างกำไรอย่างชัดเจน ทั้งยังสามารถทำผลตอบแทนที่มหาศาลอีกด้วย แต่หากมองในอีกแง่หนึ่ง ก็เป็นการนำทรัพยากรที่เหลืออกใช้หรือทิ้งร้างออกมาใช้ประโยชน์ เกิดการสร้างรายได้ การจ้างงานกระตุ้นภาคเศรษฐกิจ เกิดการขยายตัวของตลาด และเกิดการติดต่อสื่อสารในระหว่างประเทศ

การให้บริการที่พักรายวันในประเทศไทยภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปันอิทธิพลแนวคิดเศรษฐกิจแห่งการแบ่งปันส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญอย่างหนึ่งของโลกที่เราไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ในประเทศไทยมีผู้ให้บริการที่พักชั่วคราวที่ไม่เป็นโรงแรมจำนวนมากทั้งจัดแจ้งและไม่จัดแจ้งนายทะเบียน โดยมีรูปแบบของสถานที่ประกอบธุรกิจบริการที่พักชั่วคราวที่ไม่เป็นโรงแรมที่แตกต่างกัน เช่น เกสต์เฮ้าส์ อพาร์ทเมนท์ บ้านเดี่ยว อาคารชุด โฮมสเตย์ อย่างไรก็ตาม ปัญหาในเรื่องของมาตรการทางกฎหมายรวมถึงมาตรฐานด้านดิจิทัลที่พร้อมสำหรับรองรับระบบเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศไทย ยังจำเป็นต้องสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบธุรกิจ ผลกระทบในด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อปรับตัวให้รองรับกับระบบเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป

ดังนั้นอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า แนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปันได้รับความนิยมในปัจจุบันเป็นอย่างมาก เพราะสามารถตอบสนองความต้องการของคนรุ่นใหม่ที่ต้องการความสะดวก รวดเร็วและเข้าถึงง่าย อย่างไรก็ตามธุรกิจนี้จะมีลักษณะนี้จะถูกทำลายได้ง่ายหากไม่มีมาตรการในการกำกับดูแลให้สอดคล้องกับกฎระเบียบในประเทศต่าง ๆ ดังนั้นการจะประสบความสำเร็จจากธุรกิจที่มาจากแนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปันก็ต้องมีการศึกษาและสร้างหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับกฎระเบียบของแต่ละประเทศ และควรดำเนินธุรกิจนี้ในลักษณะการส่งเสริมการท่องเที่ยวให้กับประเทศนั้นเพื่อรักษาให้ธุรกิจดำเนินต่อไปได้อย่างยั่งยืน โดยไม่ขัดกับกฎหมายและบริบทด้านสังคม วัฒนธรรม ความเป็นอยู่ของคนในประเทศนั้นด้วย

2.1.2 แนวคิดเว้นระยะห่างทางสังคม (Social Distancing)

การเว้นระยะห่างทางสังคม คือ การเพิ่มระยะห่างในการเข้าสังคม เพื่อชะลอการแพร่กระจายเชื้อ การลดหรือหลีกเลี่ยงการใช้พื้นที่จำกัดต้องใกล้ชิดกับผู้อื่น¹⁰ ปี 2563 องค์การอนามัยโลก (WHO) เปลี่ยนการใช้คำว่า “Social distancing” หรือ (การเว้นระยะห่างทางสังคม) มาใช้คำว่า “Physical Distancing” หรือ การเว้นระยะห่างทางกายภาพ แทน เนื่องจากเป็นคำที่อาจมีผลลบต่อสุขภาพจิต¹¹

ในระหว่าง ค.ศ. 1918 ถึง ค.ศ.1920 มีการระบาดของไข้หวัดใหญ่สเปน (Spanish Flu) โดยมีอัตราการเสียชีวิตสูงถึง 50-100 ล้านคนทั่วโลก¹² และการระบาดของไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ใหม่ 2009 ที่ระบาดจากประเทศเม็กซิโกไปยังทั่วโลก ภาครัฐในหลายประเทศทั่วโลกมีการกำหนดการใช้มาตรการการเว้นระยะห่างทางสังคมมาก่อน และถูกนำมาใช้ในเหตุการณ์การระบาดทั่วโลกหลายในหลาย ๆ ครั้ง ซึ่งการเว้นระยะห่างทางสังคมพิสูจน์ว่ามาตรการป้องกันการระบาดแบบเว้นระยะห่างนั้นมีประสิทธิภาพ และสามารถช่วยบรรเทาระดับความรุนแรงของการระบาดได้จริงตามที่ Gerardo Chowell¹³ ประธานสาขาวิทยาศาสตร์สุขภาพประชากร (Population Health Sciences) จาก Georgia State University ได้เผยว่า ทุก ๆ การลดจำนวนการติดต่อระหว่างคนต่อวัน ไม่ว่าจะเป็

¹⁰ **Social Distancing ระยะห่างทางสังคม.** สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. ค้นวันที่ 20 มกราคม 2563 จาก <https://resourcecenter.thaihealth.or.th/article/social-distancing-%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%A2%E0%B8%B0%E0%B8%AB%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%97%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%AA%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B8%A1>

¹¹ **COVID-19: physical distancing** means Physical distancing helps limit the spread of COVID-19 – this means we keep a distance of at least 1m from each other and avoid spending time in crowded places or in groups. Protect yourself and others. Break the chain of transmission. January 20, 2020 Retrieved from <https://www.who.int/westernpacific/emergencies/covid-19/information/physical-distancing>

¹² **ไข้หวัดใหญ่ : ถอดบทเรียนไข้หวัดใหญ่สเปนระบาดเมื่อ 100 ปีก่อน,** ค้นวันที่ 20 มกราคม 2563 จาก <https://www.bbc.com/thai/features-46116685>

¹³ **ภวัญญ์ ลิ้มตระกูล, สัมภาษณ์ภาพปริทรรศน์: กรณีศึกษาการระบาดของโควิด-19 จากจีนแผ่นดินใหญ่สู่ประเทศไทย,** ค้นวันที่ 20 มกราคม 2563 จาก <https://so02.tci-thaijo.org/index.php/easttu/article/download/243471/167157/>, หน้า 15.

การติดต่อระหว่างเพื่อน ร่วมงาน ญาติ จะช่วยลดการแพร่เชื้อไวรัสในสังคมเป็นอย่างมาก จากการศึกษาทางระบาดวิทยาได้กำหนดแนวทางการต่อสู้กับโรค COVID-19 มี 2 แนวทาง ได้แก่

- (1) การบรรเทาความเสียหาย โดยแยกตัวหรือการกักโรค (Quarantine) ผู้ป่วยหรือกลุ่มเสี่ยง
- (2) การยับยั้งโรคโดยใช้การเว้นระยะห่างทางสังคม เพื่อชะลอการแพร่ระบาดไม่ให้เพิ่มปริมาณสูงขึ้น ลดจำนวนผู้ป่วยมิให้สูงจนเกินขีดความสามารถของระบบสาธารณสุข

ศูนย์ควบคุมและป้องกันโรคสหรัฐอเมริกา (Centers for Disease Control and Prevention – CDC) ได้ให้แนวทางสำหรับกรณีเด็กที่ร่วมเดินทางไปในกับผู้ปกครอง เนื่องจากเด็กไม่ได้อยู่ในกลุ่มที่จะพิจารณาได้รับวัคซีน ควรปฏิบัติตามแนวทาง¹⁴ ดังนี้

- 1) สวมหน้ากากอนามัยในที่สาธารณะ เช่นบนเครื่องบิน ที่พัก โรงแรม
- 2) หลีกเลี่ยงการอยู่รวมกันในพื้นที่มีคนหนาแน่น โดยใช้มาตรการการเว้นระยะห่าง ไม่น้อยกว่า 2 เมตร
- 3) ล้างมือบ่อย ๆ หรือใช้เจลแอลกอฮอล์

จากแนวคิดการเว้นระยะห่างทางสังคมกลายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในชีวิตประจำวันของประชาชนทั่วโลก กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาโดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยร่วมมือกับกระทรวงสาธารณสุขและหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ได้จัดทำโครงการมาตรฐานความปลอดภัยด้านสาธารณสุขฯ และได้นำมาพัฒนาเป็นมาตรการความปลอดภัยด้านสาธารณสุขกับมาตรฐานการให้บริการที่มีคุณภาพของสถานประกอบการ มาตรฐานของสินค้าทางการท่องเที่ยวมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเสี่ยงและป้องกันการแพร่ระบาดของโรคไวรัส COVID-19 ภายใต้ชื่อ “Safety & Health Administration (SHA) “ ซึ่งใช้เป็นแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานภาคสมัครใจสำหรับผู้ประกอบการ หรือ ข้อกำหนดเบื้องต้นที่สถานประกอบการควรมีเพื่อป้องกัน COVID-19

วัตถุประสงค์ของโครงการ SHA เพื่อกระตุ้นให้สถานประกอบการในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้เตรียมพร้อมและดำเนินการปรับปรุงสถานประกอบการให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตใหม่ ตลอดจนยกระดับมาตรฐานอุตสาหกรรมท่องเที่ยวควบคู่กับมาตรการด้านสุขอนามัย SHA จึงเป็นตราสัญลักษณ์ที่แสดงให้เห็นว่า ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีการปรับตัวและเปลี่ยนแปลง ดำเนินมาตรการในด้านสินค้าและบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านสุขอนามัยซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส ภายใต้หลักการและมาตรการทางสาธารณสุขซึ่งจะสร้างความเชื่อมั่นและมั่นใจให้กับผู้มาใช้สินค้าและบริการในประเทศไทย

การเข้าร่วมโครงการ ผู้ประกอบการต้องยื่นเรื่องขอผ่านสมาคม เช่น สมาคมโรงแรม เมื่อได้รับสัญลักษณ์ SHA แล้ว ผู้ประกอบการจะถูกประเมินโดยผู้ให้บริการผ่านช่องทางแอปพลิเคชัน รวมถึงมีการสุ่มตรวจจากหน่วยงานภายใต้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นระยะเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้บริการมาตรการหลักแหล่งท่องเที่ยวในการเตรียมกิจการและกิจกรรมด้านการท่องเที่ยว

¹⁴ Safer Travel Tips for Families with Unvaccinated Children, September 1, 2021 Retrieved from <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/travelers/travel-risk.html>



ภาพที่ 1 แนวทางปฏิบัติตามมาตรฐาน SHA
ที่มา : <https://www.thailandsha.com/index>

ภาพที่ 2 วัตถุประสงค์ของโครงการ SHA
ที่มา : <https://www.thailandsha.com/index>

กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ร่วมกับกรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ได้เล็งเห็นความปลอดภัยของประชาชนจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ในประเทศไทย ส่งผลกระทบต่อกิจการและกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวซึ่งเป็นอุตสาหกรรมหลัก ดังนั้นเพื่อเตรียมความพร้อมในการให้บริการด้านการท่องเที่ยวอย่างปลอดภัย กระทรวงทั้งสองจึงได้จัดทำ “คู่มือการปฏิบัติตามมาตรการผ่อนปรนกิจการและกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19)” เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับเจ้าของกิจการผู้ให้บริการ และผู้ใช้บริการ มีรายละเอียด ดังนี้

1.การเตรียมความพร้อมของ “สถานที่ในการให้บริการ”

- 1.1 เจ้าของสถานที่/ผู้ประกอบการ ลงทะเบียนเพื่อรับคิวอาร์โค้ดผ่านแพลตฟอร์ม “ไทยชนะ”
- 1.2 กำหนดให้มีจุดเข้า – ออก ที่ชัดเจนซึ่งคำนึงถึงความเหมาะสมของพื้นที่
- 1.3 จัดให้มีระบบการคัดกรองให้กับทุกคนทั้งพนักงาน เจ้าหน้าที่ และนักท่องเที่ยว ส่วนพบว่านักท่องเที่ยวมีอาการ จาม ไข้ ไอ มีน้ำมูก หรือเหนื่อยหอบ หรือมีอุณหภูมิร่างกายเท่ากับหรือมากกว่า 37.5 องศาเซลเซียสขึ้นไป ให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ แจ้งงดให้บริการและดำเนินการแจ้งหน่วยงานสาธารณสุขในพื้นที่
- 1.4 ตลอดเวลาที่ให้บริการ จัดบริการหน้ากากอนามัย Face Shield ตามที่ให้บริการบริเวณต่าง ๆ อย่างเพียงพอและจัดให้มีที่ล้างมือพร้อมสบู่ หรืออุปกรณ์ฆ่าเชื้อ
- 1.5 ก่อนเข้ามาใช้บริการในแหล่งท่องเที่ยว กำหนดให้นักท่องเที่ยวทุกคนสวมหน้ากากผ้าหรือหน้ากากอนามัย และล้างมือด้วยสบู่หรือผลิตภัณฑ์ฆ่าเชื้อ
- 1.6 เพื่อกำหนดการเว้นระยะห่างที่ชัดเจน จัดให้มีการเว้นระยะห่างระหว่างบุคคล 1-2 เมตร ตามความเหมาะสมของสถานที่และอาจมีเครื่องหมายหรือสัญลักษณ์
- 1.7 จัดให้มีการทำความสะอาดพื้นที่และสิ่งอำนวยความสะดวกที่ให้บริการนักท่องเที่ยวอย่างน้อยทุก 2 ชั่วโมง โดยเฉพาะที่มีการใช้บริการร่วมกัน เช่นลิฟต์ ประตู ที่นั่งพักผ่อน เป็นต้น
- 1.8 ตลอดเวลาที่ให้บริการ จัดให้มีอุปกรณ์ฆ่าเชื้อ และป้องกันการแพร่ระบาดของโรคโควิด - 19 อย่างเพียงพอเช่น สบู่ เจลแอลกอฮอล์ น้ำยาฆ่าเชื้อโรค หน้ากากอนามัย Face Shield
- 1.9 ในแต่ละกิจกรรมแต่ละประเภท การเข้ามาใช้บริการ ให้คำนึงถึงความเหมาะสมของพื้นที่โดยจำกัดจำนวนนักท่องเที่ยว (นักท่องเที่ยว 1 คน ต่อพื้นที่ 4 ตารางเมตร ต่อรอบ/ช่วงเวลา)
- 1.10 จัดให้มีการประชาสัมพันธ์และรณรงค์ให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยว ตลอดจนกำหนดแนวทางการปฏิบัติตัวสำหรับนักท่องเที่ยว
- 1.11 จัดให้มีการระบายอากาศที่ดี มีอัตราการหมุนเวียนของอากาศโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีพื้นที่ปิดและทำความสะอาดเครื่องปรับอากาศอย่างน้อยทุก 6 เดือน
- 1.12 การใช้เทคโนโลยีเพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงาน เช่น การชำระเงินผ่าน คิวอาร์โค้ด และชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Payment) เป็นต้น
- 1.13 จัดให้มีถังขยะที่มีฝาปิด และคัดแยกขยะ เช่น ขยะทั่วไป ขยะรีไซเคิล ขยะติดเชื้อโดยมัดปากถุงให้แน่นและเก็บรวบรวมไว้ยังที่พักขยะ เพื่อนำไปกำจัดอย่างถูกต้อง

2. การเตรียมความพร้อมของ “พนักงานผู้ให้บริการ”

2.1 พนักงานต้องผ่านการคัดกรองโดยวัดอุณหภูมิ จุดเข้า-ออกและสังเกตอาการตนเอง สม่ำเสมอ กรณีมีไข้ จามไอ มีน้ำมูก หรือเหนื่อยหอบ ให้หยุดปฏิบัติงานทันที โดยแจ้งหัวหน้างานและพบแพทย์ทันที

2.2 พนักงานสวมต้องหน้ากากผ้าหรือหน้ากากอนามัย และจัดให้มีอุปกรณ์ป้องกันตนเองที่จำเป็นสำหรับพนักงานในตำแหน่งต่าง ๆ เช่นพนักงานคัดกรอง พนักงานต้อนรับ พนักงานเสิร์ฟอาหาร

2.3 กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของพนักงาน เช่น ดูแลรักษาสุขอนามัยส่วนตัว โดยหมั่นล้างมือด้วยสบู่ หรือ เจลแอลกอฮอล์อยู่เสมอ ทั้งก่อนและหลังการปฏิบัติงาน รวมถึงก่อนและหลังระหว่างพักการปฏิบัติงาน กรณีหากมีอาการป่วยให้หยุดงานและรีบไปโรงพยาบาลที่อยู่ใกล้ ให้เว้นระยะห่างระหว่างบุคคล 1-2 เมตร ในการปฏิบัติหน้าที่กับนักท่องเที่ยวและพนักงานด้วยกัน

3 การปฏิบัติตนสำหรับ “นักท่องเที่ยว”

3.1 สังเกตอาการตนเอง หากมีไข้ จามไอ มีน้ำมูก หรือเหนื่อยหอบควรงดใช้บริการและไปพบแพทย์ทันที

3.2 สวมหน้ากากผ้าหรือหน้ากากอนามัยตลอดเวลาขณะอยู่ในพื้นที่สาธารณะ

3.3 ก่อนเข้าและออกจากสถานที่ให้ล้างมือด้วยสบู่และน้ำหรือเจลแอลกอฮอล์ ให้สะอาดอยู่เสมอ

3.4 เว้นระยะห่างระหว่างบุคคล 1-2 เมตร

3.5 ควรหลีกเลี่ยงช่วงเวลาและสถานที่ที่มีคนจำนวนมาก โดยเฉพาะกรณีเป็นกลุ่มเสี่ยง เช่น ผู้สูงอายุ ผู้ป่วยโรกระบบทางเดินหายใจ

3.6 ทิ้งสารคัดหลั่งในภาชนะหรือสถานที่ที่จัดเตรียมไว้ ระมัดระวังการทิ้งขยะที่มาจากน้ำมูก น้ำลาย

3.7 ลดการสัมผัส

3.8 ปฏิบัติตามมาตรการของสถานที่อย่างเคร่งครัด

จะเห็นได้ว่า การเว้นระยะห่างทางสังคมถือเป็นมาตรการหนึ่งที่สำคัญในการชะลอการแพร่กระจายเชื้อ ซึ่งในการรักษาในปัจจุบันทำได้เพียงแบบประคับประคองเพื่อบรรเทาอาการป่วยต่าง ๆ โดยปัจจุบันยังไม่มีวัคซีนป้องกันโรคได้อย่างแท้จริงอีกทั้งไวรัสเป็นสิ่งมีชีวิตที่มีการเปลี่ยนแปลงพันธุกรรม และสามารถกลายพันธุ์ได้ตลอดเวลา โดยธรรมชาติสายพันธุ์ที่แพร่กระจายได้ง่ายจะเข้ามาแทนที่สายพันธุ์เดิม¹⁵ ดังนั้นเจ้าของกิจการ ผู้ให้บริการ และผู้ใช้บริการจึงควรให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามแนวทาง “Safety & Health Administration (SHA) และคู่มือการปฏิบัติตามมาตรการผ่อนปรนกิจการและกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เพื่อความปลอดภัยต่อตนเองและผู้อื่น ตลอดจนเพื่อยับยั้งไม่ให้สายพันธุ์ใหม่แพร่ระบาดได้

¹⁵ ยง ภู่วรรณ. การกลายพันธุ์ของโรคโควิด-19, ค้นวันที่ 25 สิงหาคม 2564 จาก

<https://chulalongkornhospital.go.th/kcmh/line/%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%9E%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%98%E0%B8%B8%E0%B9%8C%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B9%82%E0%B8%A3%E0%B8%84%E0%B9%82%E0%B8%84%E0%B8%A7/>

2.1.3 หลักการของมาตรฐานการควบคุมดูแลสิ่งแวดล้อม

การควบคุมดูแลสิ่งแวดล้อมเป็นระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม ที่เรียกว่า ระบบ “ISO 14001” เป็นระบบที่ช่วยเสริมสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับสถานประกอบการต่าง ๆ ได้ทุกประเภท และช่วยส่งเสริมการดำเนินธุรกิจกับกลุ่มลูกค้าที่มีความสนใจ ด้านสิ่งแวดล้อมตลอดจนสร้างความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ และปรับปรุงสถานที่ประกอบกิจการให้มีภาพลักษณ์ที่ดีขึ้น โดยระบบนี้ถูกนำมาใช้ในลักษณะขอความร่วมมือในการดำเนินการภายในองค์กร¹⁶ ในด้านของมาตรฐานการควบคุมดูแลสิ่งแวดล้อมในโรงแรมจึงมีโครงการ “การบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมประเภทโรงแรม” หรือเรียกว่า “โรงแรมสีเขียว (Green hotel)” มีวัตถุประสงค์เพื่อวางมาตรฐานทางการจัดการสิ่งแวดล้อม พัฒนาประสิทธิภาพในการใช้พลังงาน และคุณภาพสิ่งแวดล้อมของธุรกิจที่พักแรม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ริเริ่มโครงการโรงแรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ปี 2556 เป็นต้นมา และดำเนินโครงการมาอย่างต่อเนื่อง เพื่อส่งเสริมให้โรงแรมปรับการบริหารจัดการด้วยการใช้ทรัพยากรและพลังงานอย่างคุ้มค่า มีประสิทธิภาพ มีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี ตลอดจนการยกระดับมาตรฐานการบริการ¹⁷ ตัวอย่างโรงแรมที่ได้รับรองการควบคุมดูแลสิ่งแวดล้อม เช่น โรงแรมรามาร การ์เด้นส์ โรงแรมอมารี เรสซิเดนซ์ กรุงเทพฯ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้จัดทำคู่มือสำหรับจัดเตรียมเอกสารสำหรับเพื่อขอรับการประเมินได้แก่ “คู่มือและเกณฑ์โรงแรมสีเขียว 2562” จากคู่มือนี้ได้มีการกำหนดเกณฑ์การบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมของสถานประกอบการประเภทโรงแรม มีรายละเอียดดังนี้

1) นโยบายด้านการบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

วิธีปฏิบัติหรือหลักการที่ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานด้านการบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม อาทิ การอนุรักษ์พลังงาน การจัดการสิ่งแวดล้อม

2) การพัฒนาบุคลากร

กิจกรรม วิธีการหรือกระบวนการต่างๆ เพื่อเพิ่มพูนให้บุคลากรในสถานประกอบการ เกิดความรู้ ทักษะความสามารถ และในการทำงานด้านการบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

3) การรณรงค์ประชาสัมพันธ์

การสื่อสารข้อมูล ข่าวสารด้านการบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เช่น การมีส่วนร่วมกับท้องถิ่นและชุมชน การจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การจัดการสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์พลังงาน

4) การจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

การจัดซื้อหรือจัดจ้างบริการหรือ ผลิตภัณฑ์ ที่มีความเหมาะสมด้านคุณภาพ ราคา ระยะเวลาการส่งมอบสินค้าหรือบริการ และการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการบริการและผลิต

5) การจัดการสิ่งแวดล้อมและพลังงาน

¹⁶ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม Environmental Management System (ISO 14001). ค้นวันที่ 25 เมษายน 2564 จาก http://www2.pcd.go.th/info_serv/envi_tec_iso2015.html

¹⁷ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. โรงแรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม. ค้นวันที่ 1 สิงหาคม 2564 จาก [http://www.thaigreenhotel.com/home/index.php?keyspage=newsdata&news=970/\(\)](http://www.thaigreenhotel.com/home/index.php?keyspage=newsdata&news=970/).

วิธีการใดๆ ที่สามารถใช้ทรัพยากรได้แบบยั่งยืน หรือไม่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม โดยรอบ หรือมีการกำจัดของเสียและมลพิษให้หมดไปหรือเสื่อมสภาพไป อาทิ การอนุรักษ์พลังงาน การจัดการพื้นที่สีเขียว การลดการใช้น้ำ การลดและกำจัดขยะ อาชีวอนามัยและความปลอดภัย การป้องกันมลภาวะทางอากาศและเสียง

มาตรฐานด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมสุขภาพ ตามคู่มือโรงแรมที่เป็นมิตรด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม(GREEN Health Hotel)¹⁸ จัดทำโดยกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ได้กำหนด การพัฒนามาตรฐานโรงแรมที่เป็นมิตรกับสุขภาพและสิ่งแวดล้อมในส่วนของในส่วนของ การพัฒนาตามเกณฑ์ด้าน GREEN ดังนี้

1) G: Garbage การจัดการมูลฝอยให้ถูกหลักสุขาภิบาลรวมถึงการคัดแยกมูลฝอยตลอดจน การร่วมส่งเสริมการดำเนินการลดปริมาณขยะมูลฝอยตามหลักการ 3Rs ได้แก่ Reduce Reuse และ Recycle จากต้นทางก่อนที่จะออกสู่สิ่งแวดล้อม

2) R: Rest room การจัดการห้องส้วมและสิ่งปฏิกูล ให้ดำเนินการตามมาตรฐานส้วม สาธารณะระดับประเทศ (HAS) โดยผู้ให้บริการทุกเพศ ทุกวัย สามารถใช้ได้อย่างมีความเสมอภาค และมีการจัดการส้วมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

3) E: Energy การจัดการด้านอนุรักษ์พลังงาน กำหนดนโยบายและมาตรการประหยัด พลังงานที่เป็น รูปธรรมเกิดการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดร่วมกันทั้งองค์กร รวมทั้งส่งเสริมการใช้ พลังงานทดแทน

4) E: Environment การจัดการอาคารและสิ่งแวดล้อม การจัดการสภาพแวดล้อม และความ เป็นระเบียบเรียบร้อยภายนอกและภายในเป็นสัดส่วน

5) N: Nutrition การจัดการสุขาภิบาลอาหาร อาหารปลอดภัย น้ำดื่ม น้ำใช้ปลอดภัย

2.2 แนวคิดและทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการกำกับดูแลธุรกิจบริการที่พักชั่วคราวที่ไม่เป็นโรงแรม

2.2.1 ประวัติความเป็นมา ความหมาย และทฤษฎีที่เกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

ในการศึกษาประวัติความเป็นมาของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ความหมาย แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค มีการเปลี่ยนแปลงให้ทัน ตามสภาพของสังคม เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในการนำคดีเข้าสู่ศาลระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจ เพราะกฎหมายจะมุ่งแต่คุ้มครองฝ่ายหนึ่ง ฝ่ายใดมากจนเกินไปไม่ได้ เนื่องจากจะ ขัดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของคู่ความในการนำคดีเข้าสู่ กระบวนการยุติธรรมที่จะต้องได้รับการพิจารณาคดีจากศาลโดยเท่าเทียมกัน ตามหลักสากลและรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ได้กำหนดไว้ตั้งนั้น จึงต้อง ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมาย คุ้มครองผู้บริโภค เพื่อที่จะนำไปใช้ในการพิจารณาแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

¹⁸ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, คู่มือโรงแรมที่เป็นมิตรด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม, ค้นวันที่ 25 เมษายน 2564 จาก <https://env.anamai.moph.go.th/th/gch/203422>

ประวัติความเป็นมาของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer protection law) คือ กฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่ประโยชน์ของผู้บริโภค กฎหมายใด ๆ ที่มีส่วนคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบธุรกิจถือว่าเป็นกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค การเคลื่อนไหวเรื่องการปกป้องสิทธิของผู้บริโภคในยุคแรกเกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา ในช่วงก่อนศตวรรษที่ 18 ผู้บริโภคจำเป็นต้องรับผิดชอบในเรื่องการตรวจสอบของคุณภาพของสินค้าและบริการด้วยตนเอง และเฉพาะกรณีที่เป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้นที่ผู้ขายต้องรับผิดชอบ ทำให้ผู้บริโภคต้องต่อสู้กับตลาดทุนนิยมและการหลอกลวงอย่างมาก จนกระทั่งช่วงทศวรรษ 1950 จึงเกิดการเคลื่อนไหวขึ้นในยุโรป องค์การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศเดนมาร์กใน ค.ศ. 1947 และในสหราชอาณาจักรใน ค.ศ. 1955 ซึ่งรัฐบาลอังกฤษขณะนั้นได้จัดตั้งสภาผู้บริโภค (Consumer council) ขึ้นเพื่อเป็นกระบอกเสียงให้กับผู้บริโภค อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคเกิดขึ้นเมื่อมีการออกกฎหมาย Single European Act ซึ่งทำให้ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปต้องออกนโยบายและกฎหมายเพื่อรองรับและคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคอย่างเป็นทางการ¹⁹

แนวทางการคุ้มครองผู้บริโภคโดยองค์การสหประชาชาติได้เสนอสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภค ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าและบริการ (Right to safety) สิทธิในการได้รับแจ้งข้อมูล (Right to be informed) สิทธิที่จะร้องเรียนเพื่อความเป็นธรรม (Right to be heard) สิทธิที่จะเลือกซื้อสินค้าและบริการได้อย่างอิสระ (Right to choose) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและค่าชดเชยความเสียหาย (Right to redress) และสิทธิที่จะได้รับความรู้เกี่ยวกับการบริโภค (Right to consumer education) จะเห็นว่าสิทธิเหล่านี้มีต้นกำเนิดจากสิทธิมนุษยชน เช่น สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองความปลอดภัยสะท้อนแนวคิดในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal declaration of human rights) อย่างชัดเจน²⁰ การเกิดขึ้นของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคอาจกล่าวได้ว่า เกิดจากสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในช่วงสมัยหนึ่งเริ่มเกิดช่องว่างขึ้น และขาดความเหมาะสม เนื่องจากก่อนการบัญญัติกฎหมายแต่เดิมบัญญัติขึ้นมาเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาของสังคมในขณะนั้น ซึ่งในอดีตสังคมอยู่กันอย่างลักษณะพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน การค้าขายยังมีลักษณะที่แลกเปลี่ยนสินค้าซึ่งกันและกัน (Barter) ซึ่งรัฐไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจัดหาเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายเป็นพิเศษเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความปลอดภัยและความเป็นธรรม ทุกคนสามารถซื้อขายกันได้อย่างเสรี สภาพสินค้าและบริการยังไม่มีควมสลับซับซ้อนมากนักสร้างด้วยฝีมือและแรงงานของคนและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ตามธรรมชาติจึงอยู่ในลักษณะที่เรียกได้ว่า “ภูมิปัญญาท้องถิ่น”²¹

¹⁹ Antonella Corradi, **International Law and Consumer Protection: The history of consumer protection**, Hauser Global Law School Program, New York University School of Law, December 3, 2020 Retrieved from https://www.nyulawglobal.org/globalex/International_Law_Consumer_Protection.html, 2015.

²⁰ United Nations, **United Nations Guidelines for Consumer Protection**, (New York and Geneva: United Nations, 2016).

²¹ สุขุม ศุภนิติย์, **องค์การเอกชนเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค**, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2544), หน้า 57-58.

แต่เมื่อเปรียบเทียบในยุคปัจจุบันจะต่างกันโดยสิ้นเชิง ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกมีความเจริญมากขึ้นทั้งด้านวิทยาศาสตร์ ด้านอุตสาหกรรม ทำให้ระบบเศรษฐกิจการค้าขายและบริการมีความเปลี่ยนแปลงไป กระบวนการผลิตมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และผู้บริโภคมักถูกเอาเปรียบอยู่เสมอเช่นนี้ ทำให้ภาครัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงตลาด เนื่องจากเกิดภาวะความล้มเหลวทางตลาด (Market failure) กฎหมายที่มีอยู่เดิมจึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องการรับผิดชอบในทางสัญญาหรือละเมิด เพื่ออำนวยความสะดวกให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการบริโภคให้มากขึ้น โดยเน้นที่ด้านการควบคุมกำกับกิจกรรมทางการผลิตโดยรัฐ ทั้งนี้เพื่อป้องกันความเสียหายและการฟ้องร้องดำเนินคดีสำหรับผู้บริโภคซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครอง²²

จุดเปลี่ยนสำคัญในเรื่องกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเกิดขึ้นเมื่อมีการลงนามในสนธิสัญญา มาสทริชต์ (Maastricht treaty) หรือชื่ออย่างเป็นทางการว่า สนธิสัญญาว่าด้วยสหภาพยุโรป ใน ค.ศ. 1992 โดยสนธิสัญญาดังกล่าวได้ระบุถึงการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคไว้โดยเฉพาะ นโยบายช่วงแรกเน้นที่การปรับกฎหมายภายในประเทศของยุโรปสอดคล้องและเป็นหนึ่งเดียวกันกับแนวคิดเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค นโยบายของสหภาพยุโรปในระยะที่สองเป็นเรื่องการพัฒนาฐานข้อมูลสำหรับผู้บริโภคเพื่อใช้ตัดสินใจอย่างมีเหตุผลในการเลือกซื้อสินค้าและบริการ นอกจากนี้ ยังต้องการเพิ่มบทบาทขององค์การที่ส่งเสริมการคุ้มครองผู้บริโภคด้วย เพื่อช่วยให้ผู้บริโภคสามารถได้สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกด้วย และนโยบายในช่วงหลังเน้นในเรื่องการฝึกฝนให้ผู้บริโภคสามารถปรับตัวให้กับการเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีซึ่งถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการในปัจจุบัน²³

ประวัติความเป็นมาของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย

แนวคิดในการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย ได้เริ่มต้นมาจากองค์การภาคเอกชนระหว่างประเทศ (International Non-Governmental Organization) ใน พ.ศ. 2512 เจ้าหน้าที่ของสหพันธ์องค์การผู้บริโภคระหว่างประเทศ (International Organization of Consumer Union: IOCU) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีวัตถุประสงค์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ได้จัดตั้งขึ้นโดยสมาคมผู้บริโภคของประเทศไทยต่าง ๆ เข้ามาชักชวนองค์การเอกชนในประเทศไทยให้มีการจัดตั้งสหพันธ์องค์การผู้บริโภคระหว่างประเทศ แต่แนวคิดดังกล่าวยังไม่ถือว่าประสบความสำเร็จในประเทศไทยในขณะนั้น เนื่องจากภาคเอกชนของประเทศไทย ยังไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภค²⁴

ต่อมาใน พ.ศ. 2514 องค์การเอกชนของประเทศไทยได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาปัญหาของผู้บริโภคในประเทศไทยขึ้น มีชื่อว่า “คณะกรรมการศึกษาการส่งเสริมผู้บริโภค”

²² สุขุม ศุภนิชย์, คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540).

²³ Antonella Corradi, *International Law and Consumer Protection: The history of consumer protection*, (2015).

²⁴ สำนักงานคณะกรรมการผู้บริโภค, สคบ. กัมกับคุ้มครองผู้บริโภค, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพมหานคร: อรุณการพิมพ์, 2550).

ซึ่งภาคเอกชนดังกล่าวได้ดำเนินการศึกษาและส่งเสริมผู้บริโภครวม ทั้งได้ประสานงานกับภาครัฐบาลด้วย จนกระทั่ง พ.ศ. 2519 รัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี ได้จัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้น แต่ก็ต้องมีเหตุให้ล้มเลิกไปเพราะ เหตุการณ์ทางการเมือง และรัฐบาลต่อมา ซึ่งมีพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้ เล็งเห็นถึงความสำคัญ และความจำเป็นในการคุ้มครองผู้บริโภค จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภคอีกครั้ง เพื่อศึกษาหามาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคให้เหมาะสมกับประเทศไทยในเรื่อง กฎหมายสารบัญญัติและเรื่องการจัดตั้งองค์กรของรัฐเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค จากการศึกษาของ ภาครัฐเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองผู้บริโภค ทำให้ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครอง ผู้บริโภคที่ลักษณะเป็นกฎหมายกลาง ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งมีเหตุผล ในการออกกฎหมายดังกล่าวมีในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีการตั้ง สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้น โดยมีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นองค์กรของรัฐ ทำหน้าที่ด้านตรวจตรา ดูแล และประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในการให้ความ คุ้มครองผู้บริโภค²⁵ จึงเห็นได้ว่าการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยมีแนวโน้มในทางที่ดีขึ้น ดังเห็น ได้จากองค์กรภาครัฐ คือ ศาลยุติธรรมได้ตระหนักถึงความสำคัญในการคุ้มครองผู้บริโภคจากการที่ ผู้บริโภคไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้สินค้าหรือบริการ รวมทั้งการทำข้อตกลงที่เกิดการเสียเปรียบ

การเคลื่อนไหวในเรื่องสิทธิของผู้บริโภคในประเทศไทยเริ่มมีขึ้นโดยการเข้ามาตราทาง กฎหมายเพื่อป้องกันความเสียหายอันเกิดจากการบริโภคหรือน้ำนม โดยการตราพระราชบัญญัติทาง น้ำนม พ.ศ. 2470 การพยายามให้มีกฎหมายรับรองคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเริ่มเด่นชัดขึ้น เมื่อสภา สตรีแห่งประเทศไทยได้ตระหนักถึงความจำเป็นการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการบริโภคเพื่อให้เกิดความเป็น ธรรม ปลอดภัย และประหยัด จึงได้มีการจัดตั้งกรมการศึกษาและส่งเสริมผู้บริโภครวม ทั้งเพื่อศึกษา ปัญหาต่าง ๆ ของผู้บริโภค และต่อมาได้จัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้น แต่ก็ยังไม่แสดงผล ในรูปธรรมก็สลายตัวไปตามวิถีทางการเมือง รัฐบาลสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้เล็งเห็น ความสำคัญในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค จึงให้มีการร่างกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้มี คณะกรรมการซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้ความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างมี ประสิทธิภาพมากขึ้น คณะอนุกรรมการร่างกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคได้ดำเนินการร่าง จรรยาบรรณขึ้นเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยพระราชบัญญัติ คุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 สำคัญโดยรวม คือ การเพิ่มบทนิยามคำว่า “สัญญา” คำว่า “ฉลาก” และคำว่า “คณะกรรมการ” ในมาตรา 3 เนื่องจากบทบัญญัติเดิมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ องค์กรประกอบของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและการบริหารงานคุ้มครองผู้บริโภค อันได้แก่ การ ตรวจตรา กำกับดูแล และ ประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในการให้ความคุ้มครอง แก่ผู้บริโภคยังไม่เหมาะสม ทำให้ในปัจจุบันมีผู้บริโภคเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ

²⁵ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, “ข่าวเกี่ยวกับการประชุมสภา,” เอกสารข่าวรัฐสภา 5, 93 (2522) : 15-16.

ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ต้องมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ผู้บริโภคจำนวนมากร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญากับผู้ประกอบการมากขึ้นเรื่อย ๆ จะเห็นได้ว่ากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคนั้นจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขในทันต่อยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปเพื่อช่วยให้การคุ้มครองผู้บริโภคนั้นเกิดประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์สูงสุดของต่อผู้บริโภค แนวคิดของเศรษฐกิจแบ่งปันเป็นการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้สยงาระหว่างผู้ประกอบการและผู้บริโภคมากขึ้น ซึ่งอาจส่งผลให้ความสัมพันธ์ในทางสัญญาดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปและอาจส่งผลให้ผู้บริโภคไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพได้

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค

ในสภาพความเป็นอยู่ที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่าคุณคนไม่มีความเสมอภาคกัน บุคคลไม่มีความเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การศึกษา สติปัญญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่อยู่ในฐานะของผู้บริโภคย่อมไม่อยู่ในฐานะที่มีความเสมอภาคและเท่าเทียมกับผู้ประกอบการธุรกิจ ไม่มีอำนาจต่อรองกับผู้ประกอบการ ทำให้การออกกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคตั้งอยู่บนแนวคิดที่สำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ แนวคิดแรกเห็นว่า ผู้บริโภคควรได้รับการคุ้มครองจากการค้าที่ไม่เป็นธรรม (Unfair trade practices) จึงถือว่ากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่กำกับดูแลการแข่งขันทางการค้า การค้าที่ไม่เป็นธรรมนั้นปรากฏออกมาในหลากหลายรูปแบบ ซึ่งอาจเป็นการหลอกลวง (Deceptive) การฉ้อฉลฉ้อโกง (Fraudulent) หรือการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม (Unethical) เช่น การทำให้หลงผิด การบิดเบือนความจริง การให้ข้อมูลเท็จ (Misrepresentation) การโฆษณาที่เป็นเท็จ (False advertising) การพ่วงขาย (Tied selling) การให้ราคาที่เป็นเท็จ (Deceptive pricing) การขายสินค้าหรือบริการที่ไม่มีคุณภาพและมาตรฐาน เป็นต้น การกระทำเหล่านั้นถือเป็นการกระทำผิดกฎหมายและผู้บริโภคจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายการค้าที่ไม่เป็นธรรม²⁶ เช่น The Competition and Consumer Act 2010 ของประเทศออสเตรเลีย และแนวคิดที่สองเห็นว่า การคุ้มครองผู้บริโภคต้องใช้มาตรการเฉพาะ จึงต้องแยกออกมาเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งต่างหาก เช่น สหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น ประเทศไทย เป็นต้น²⁷ อย่างไรก็ตาม บางประเทศออกเป็นกฎหมายแยกทั้งกฎหมายควบคุมการค้าที่ไม่เป็นธรรม และกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เช่น สหราชอาณาจักรมีกฎหมาย The Consumer Protection from Unfair Trading Regulations 2008 และ The Consumer Rights Act 2015

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจะเป็นไปตามแนวคิดใด การให้ความคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศจะมีลักษณะสำคัญร่วมกัน 2 ประการ คือ (1) ภาระการพิสูจน์ (Onus of proof) ในเรื่องทางเทคนิคเป็นของผู้ผลิตหรือผู้ขายสินค้า โดยผู้บริโภคมีหน้าที่พิสูจน์เพียงว่าตนได้รับความเสียหายจากสินค้าที่ซื้อมาหรือที่ไม้อปอดภัยอย่างไรเท่านั้น อย่างไรก็ตาม

²⁶ Will Kenton, *Unfair Trade Practice*. Investopedia, April 1, 2020 Retrieved from www.investopedia.com/terms/u/unfair-trade-practice.asp, 2010

²⁷ กลุ่มงานคณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *แนวทางการดำเนินงานคณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภคสภาผู้แทนราษฎร*, (ม.ป.ท. : ม.ป.ป.), หน้า 2.

สหภาพยุโรปได้ออกมาตรการใหม่เกี่ยวกับภาระการพิสูจน์ย้อนกลับ (Reversal of the burden of proof) กล่าวคือ ผู้บริโภคสามารถเรียกร้องค่าชดเชยได้เพียงกรณีที่พบว่าสินค้าไม่เป็นไปตามที่ตกลงกันเมื่อได้รับสินค้า โดยในช่วงระหว่าง 6 เดือนหลังจากได้รับสินค้า ภาระการพิสูจน์จะย้อนกลับไปยังผู้ขายที่จะต้องพิสูจน์ว่าไม่มีความชำรุดบกพร่องตอนที่ผู้ซื้อได้รับสินค้า²⁸ และ (2) การให้รัฐมีอำนาจดำเนินคดีแทนผู้บริโภค

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการจัดให้มีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่า หลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติहनน้ำนม พ.ศ. 2470 แล้วนั้น แนวคิดที่เกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของไทย ได้มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคอีกหลายฉบับ ซึ่งกฎหมายที่มีการออกมาบังคับใช้นั้น จะบัญญัติถึงมาตรการด้านการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงในด้านต่าง ๆ ตามชื่อกฎหมายฉบับนั้น ๆ โดยตรง เช่น พระราชบัญญัติขายยา พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหาร พ.ศ. 2507 เป็นต้น²⁹ การคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นมาตรการที่เน้นการป้องกันและปราบปราม โดยออกกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐควบคุมกำกับ แต่ไม่ได้เน้นวิธีการเยียวยาชดใช้ความเสียหายเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายตามที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะสัญญาหรือลักษณะละเมิด

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ฉบับแรก ยังคงยึดถือหลักในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เห็นได้จากคำนิยามคำว่า ผู้บริโภค ที่กำหนดให้หมายความว่า ผู้ซื้อ ผู้เช่า ผู้เช่าซื้อ และผู้ได้รับบริการโดยเสียค่าตอบแทนเป็นเงินหรือประโยชน์อย่างอื่น เท่ากับว่าบุคคลที่เป็นผู้บริโภคที่มีใช้สัญญาจะไม่ได้รับความคุ้มครอง หลังจากนั้น ได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 โดยได้ขยายความหมายคำว่า ผู้บริโภคให้เป็นไปตามความจริง คือไม่จำกัดแต่เฉพาะคู่กรณีในสัญญา ซึ่งเป็น ผู้ซื้อ ผู้เช่า ผู้เช่าซื้อกับผู้ขาย ผู้ให้เช่า ผู้ให้เช่าซื้อ แต่หมายรวมถึงผู้บริโภคสินค้าหรือบริการตามความเป็นจริง แม้มิได้เป็นคู่สัญญาก็ตาม³⁰

สิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภค

แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค (Consumer rights protection) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคในแง่ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทั้งในด้านประโยชน์และโทษที่ผู้บริโภคจะได้รับทั้งทางร่างกายและจิตใจ ดังนั้น หลายประเทศมีการตื่นตัวในเรื่องการให้ความสำคัญกับการดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างมาก โดยเฉพาะในส่วนของภาคเอกชนที่มีการจัดตั้งองค์กรสำหรับช่วยเหลือผู้บริโภคขึ้น โดยทำหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารความรู้ ตลอดจนกระตุ้นเตือนผู้บริโภคให้

²⁸ European Commission. (n.d.), **Consumer Protection Overview**, April 1, 2020 Retrieved from <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/114746/Consumer%20Protection%20Overview%20per%20MS.pdf>

²⁹ ปนิธาน ช่อผุก, อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522: ศึกษากรณีการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 35.

³⁰ สุขุม ศุภนิത്യ, คำอธิบายพัฒนาการของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 2-3.

ตระหนักถึงอันตราย อันอาจจะมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการที่ไม่ได้มาตรฐาน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติถึงสิทธิของผู้บริโภคไว้ในมาตรา 61 ว่า “รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านความรู้ข้อมูลที่เป็นจริง ด้านความปลอดภัย ด้านความเป็นธรรมในการทำสัญญา หรือด้านอื่นใด อันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค” ในขณะที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภคไว้ในมาตรา 4 ได้แก่ (1) สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ (2) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าและบริการ (3) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าและบริการ (4) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมจากการทำสัญญา และ (5) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยค่าเสียหาย ซึ่งล้วนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่เป็นไปตามหลักการสากลในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค

สิทธิที่จะได้รับข่าวสาร (Right to be informed)

การได้รับข่าวสารเป็นการเพิ่มพูนความรู้แก่ผู้บริโภค และมีพื้นฐานทางข้อมูลไว้ประกอบการตัดสินใจในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ ซึ่งสิทธิที่จะได้รับข่าวสารนั้น หมายความว่า คำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ สิทธิที่จะได้รับข่าวสาร ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับการโฆษณาหรือการแสดงผลตามความจริง และปราศจากพิษภัยแก่ผู้บริโภค รวมถึงตลอดถึงสิทธิที่จะได้รับทราบ ข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการอย่างถูกต้อง และเพียงพอที่จะไม่หลงผิดในการซื้อสินค้าหรือรับบริการโดยไม่เป็นธรรม การได้รับข้อมูลที่ถูกต้องย่อมทำให้ผู้ซื้อสินค้าสามารถตัดสินใจได้ง่ายขึ้น กฎหมายจึงต้องการป้องกันปัญหาจากการที่ผู้บริโภครับข้อมูลที่อาจไม่ถูกต้องจากผู้ประกอบการธุรกิจที่ต้องการแสวงหาประโยชน์ด้วยวิธีการอันไม่ชอบธรรม เช่น การโฆษณาเป็นเท็จหรือเกินกว่าความเป็นจริง นอกจากนี้ เมื่อได้รับข่าวสารเกี่ยวกับการบริโภคกฎหมายซึ่งเป็นกติกาทางสังคมของมนุษย์ จึงควรสนับสนุนให้องค์กรของรัฐและสมาคมผู้บริโภคให้ข่าวสารเพื่อการศึกษาแก่ผู้บริโภคด้วย

สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าและบริการ (Right to choose)

อิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการเป็นสิ่งสำคัญที่สุดของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีที่ยึดการแข่งขันเป็นพื้นฐานในการพัฒนาสินค้า ผู้บริโภคควรมีสิทธิในการเลือกบริโภคสินค้าหรือบริการได้อย่างอิสระ ซึ่งเป็นสิทธิในมนุษยชนที่จะไม่ถูกข่มขู่ในการใช้ชีวิตหรือการเลือกบริโภคสิ่งต่าง ๆ ในชีวิตประจำวัน เนื่องจากมีมาตรการหลายประการที่สามารถชักจูงผู้บริโภคให้บริโภคสินค้าหรือบริการต่าง ๆ โดยไม่เป็นธรรมได้ เช่น การที่ผู้ประกอบการชักจูงผู้บริโภคด้วยการโฆษณาหรือการเผยแพร่ข่าวสารต่าง ๆ ทางโทรทัศน์ วิทยุ หรือทางอินเทอร์เน็ต และการกระจายข้อมูลแบบบอกต่อนี้ มีวิธีที่ชักจูงผู้บริโภคให้สนใจได้ง่าย โดยการให้ผู้บริโภคได้รับข้อมูลของผลิตภัณฑ์หรือสินค้าต่าง ๆ โดยนักการตลาดเหล่านั้น มีวิธีการสร้างเรื่องราวหรือข้อมูลให้มีความน่าสนใจจนผู้บริโภคถูกชักจูงให้บริโภคสินค้าโดยปราศจากการไตร่ตรองได้อย่างถี่ถ้วน เป็นการจูงใจผู้บริโภคอย่างไม่เป็นธรรม เพราะผู้บริโภคไม่ทราบข้อเท็จจริงต่าง ๆ อย่างละเอียด และไม่สามารถรู้ได้ว่าผู้ประกอบการมีขั้นตอนวิธีการอย่างไรในการสร้าง มาตรการชักจูงบริโภคอย่างไรบ้าง ดังนั้น ผู้บริโภคควรมีอิสระในการเลือกหา

สินค้าหรือบริการด้วย ความสมัครใจของตนเอง ใช้วิจารณญาณของตนเองในการเลือกบริโภคสินค้าหรือบริการโดยปราศจากการจูงใจอันไม่เป็นธรรม

สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ (Right to safety)

เนื่องจากการผลิตสินค้าบางชนิดเป็นไปในรูปอุตสาหกรรมที่มีการผลิตเป็นจำนวนมากด้วยเครื่องจักรกล ทำให้สินค้าบางชนิดอาจเป็นวัตถุอันตรายหรือมีสารพิษปะปนมาได้ จึงเกิดหลักที่ว่าสินค้าและบริการต้องจัดให้มีขึ้นโดยไม่มีความบกพร่อง โดยที่สินค้าจะต้องมีมาตรฐานเพียงพอแก่การใช้งานหรือบริการ ความปลอดภัยเป็นสิ่งสำคัญของการบริโภคสินค้าหรือบริการต่าง ๆ ของผู้บริโภค ผู้ประกอบการ ควรตระหนักถึงความสำคัญในประการนี้อย่างมากที่สุด เพราะเกี่ยวข้องกับสวัสดิภาพในชีวิตร่างกาย สุขภาพ หรือพลาณามัยของผู้บริโภคโดยตรง เหตุด้วยการผลิตสินค้าต่าง ๆ นั้น ผู้ประกอบการควรจะมีการตรวจสอบถึงสินค้าหรือบริการของตนให้มีสภาพและคุณภาพที่ปลอดภัยได้มาตรฐานสำหรับผู้บริโภคก่อนที่ผู้บริโภคจะนำไปบริโภค โดยไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภค ผู้ประกอบการไม่ควรที่จะละเลยในคุณภาพของสินค้าและบริการ ควรจะมีคำแนะนำต่าง ๆ ในการใช้งานสินค้าหรือบริการต่าง ๆ เหล่านั้นและควรบอกถึงข้อสังเกตต่าง ๆ ในผลิตภัณฑ์หรือบริการก่อนที่ผู้บริโภคจะนำไปบริโภค ผู้ประกอบการควรมีการทาลงสินค้าที่มีมาตรฐานและบ่งบอกถึงข้อควรระวังหรือลักษณะวิธีใช้เพื่อความปลอดภัยของผู้บริโภค

สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา (Right to fair contract)

สัญญาเกิดขึ้นจากเจตนาที่คู่สัญญาทั้ง 2 ฝ่ายต่างแสดงออกเพื่อเข้าผูกพันกันตามเนื้อความที่ปรากฏในสัญญานั้น ๆ สัญญาจึงเป็นตัวกำหนดคุณภาพของสินค้าหรือบริการที่ต้องเป็นไปตามสัญญา เรื่องความเป็นธรรมในการทำสัญญานั้น มีพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง เนื่องจากสัญญาเป็นเรื่องที่อยู่ใกล้ตัวประชาชนทุกคนเป็นอย่างมาก เพราะการใช้ชีวิตประจำวันมีการเจรจาตกลงทำสัญญากันอยู่เสมอทั้งสัญญาปากเปล่าและสัญญาที่เป็นลายลักษณ์อักษร เมื่อการแสดงเจตนาเสนอสนองถูกต้องตรงกันแล้ว จึงเกิดเป็นสัญญาที่มีผลผูกพันผู้ทำสัญญา ดังนั้น ในการทำสัญญาควรมีความรอบคอบและผู้ที่ทำสัญญาทุกฝ่ายควรมีอำนาจในการต่อรองอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น ผู้บริโภคก่อนที่จะเข้าทำสัญญาควรมีสิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ เนื่องจากผู้บริโภคและผู้ประกอบการนั้น มีอำนาจเหลื่อมล้ำของความไม่เท่าเทียมกันในการต่อรองเข้าทำสัญญา ทำให้บางครั้งผู้บริโภคอาจเสียเปรียบเนื่องจากขาดอำนาจการต่อรอง หรือได้รับข้อมูลที่ไม่เพียงพอ ด้วยเหตุนี้ผู้บริโภคควรจะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา เช่น ผู้ประกอบการต้องไม่ใช่เล่ห์เหลี่ยมหลอกลวงผู้บริโภคให้เข้าทำสัญญา และไม่ทำนิติกรรมใด ๆ ที่มีเจตนาหลอกลวงผู้บริโภคให้หลงเชื่อจนเข้าทำสัญญาที่ทำให้ผู้บริโภคเสียเปรียบ เป็นต้น ประเด็นในเรื่องสัญญามีความสำคัญมากกับแนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน เพราะทำให้เกิดคู่สัญญาใหม่ขึ้นคือ ผู้ให้บริการแพลตฟอร์ม ทำให้สัญญาที่สร้างขึ้นเกิดความซับซ้อนกลายเป็นสัญญาสามฝ่าย ทำให้ผู้บริโภคไม่ได้รับการคุ้มครองตามสิทธิที่ควรได้รับเช่นเดิม ในประเด็นนี้จะอธิบายโดยละเอียดต่อไป

สิทธิที่จะได้รับการพิจารณา และชดเชยความเสียหาย หรือสิทธิที่จะได้รับฟัง การ ร้องเรียน (Right to redress and right to be heard)

เมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นสิทธิด้านใดก็ตาม ผู้บริโภคย่อมมี สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากรัฐ โดยการเยียวยาและพิจารณาชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น ใน ระบบกฎหมายไทยนั้น เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครอง ผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นองค์กรพิจารณาดำเนินการเพื่อฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายในกรณีผู้บริโภค ถูกละเมิดสิทธิ³¹ เมื่อผู้บริโภคได้รับความเสียหายจากผู้ประกอบการในการบริโภคสินค้าหรือบริการ ต่าง ๆ ผู้บริโภคมีสิทธิที่ควรจะได้รับชดเชยจากความเสียหายเมื่อผู้ประกอบการละเมิดสิทธิของ ผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายได้รับการเยียวยาด้วยความรวดเร็ว ประหยัดและมี ประสิทธิภาพ อันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีกำลังต่อรองน้อยกว่าผู้ประกอบการ อีกทั้งยังเป็นการ คุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคตามหลักการที่ยอมรับในระดับสากลและรับรองโดยองค์การสหประชาชาติ ทำให้ผู้บริโภคไม่ถูกเอาเปรียบที่ทำไมไม่ได้รับความเป็นธรรม

แม้ว่าจะมีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิของผู้บริโภคไว้แล้วก็ตาม แต่จากสภาพสังคมที่ เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ประกอบกับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศในฐานะผู้บริโภคไม่สามารถ หลีกเลียงผลกระทบอันเกิดจากการบริโภคได้เนื่องจากมีฐานะไม่เท่าเทียมกันกับการผลิตทำให้ ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะเป็น “ผู้เสียเปรียบในสังคม” รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงบัญญัติให้ สิทธิผู้บริโภคเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งในหลาย ๆ ประการ³² ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า สิทธิของ ผู้บริโภคได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการและเป็นรูปธรรมและได้ปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในกฎหมายสูงสุดของ ประเทศอันจะทำให้ประชาชนในฐานะพลเมืองเกิดสิทธิพลเมือง (Citizen’s rights) อันเป็นหลักการ ทางสิทธิเสรีภาพที่พลเมืองสามารถเรียกร้องจากรัฐในฐานะที่ตนเป็นราษฎรของรัฐได้ ซึ่งรัฐก็มีหน้าที่ ตอบสนองในรูปของบริการสาธารณะโดยที่รัฐไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบหรือความช่วยเหลือด้วย การละเลยเพิกเฉยไม่กระทำการตอบสนอง ตามความเรียกร้องต้องการของประชาชน³³

ความสัมพันธ์ของการคุ้มครองผู้บริโภคและผู้บริโภคในทางกฎหมาย

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคคือ กฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่ประโยชน์ของผู้บริโภค กฎหมายใด ๆ ที่มีส่วนคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบธุรกิจถือเป็น กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคทั้งสิ้น กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค จึงมีหลายเรื่องหลายฉบับมิใช่กฎหมาย ฉบับเดียว³⁴ อาจกล่าวได้ว่าที่มาของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคนั้น เกิดขึ้นมาในสาขาหนึ่งของกฎหมาย มหาชนที่ยึดถือหลักที่ว่ารัฐในฐานะผู้ใช้อำนาจปกครองย่อมมีอำนาจที่จะบริหารจัดการผู้อยู่ภายใต้ อำนาจปกครองได้ ทั้งนี้ จะต้องกระทำโดยกฎหมายที่ให้อำนาจและการกระทำนั้นจะต้องตั้งอยู่บน

³¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2543), หน้า 18-21.

³² สมคิด เลิศไพฑูรย์, สิทธิและเสรีภาพ, ขบวนการเรียนด้วยตนเอง หลักสูตรการเรียนรู้อกฎหมายมหาชนด้วยตนเอง หมวดที่ 4 รัฐธรรมนูญ ขดวิชาที่ 4 สิทธิและหน้าที่ของข้าราชการตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: ธนาพรส, 2548).

³³ เขวามะ ไตมาศ, การใช้รัฐธรรมนูญสำหรับประชาชน, (กรุงเทพมหานคร: สุขุมและบุตร, 2545).

³⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, เรื่องเดิม, หน้า 11-12.

พื้นฐานของประโยชน์สาธารณะ (Public interest) โดยที่จะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งถ้ามีการกระทำใดที่จะต้องมีการกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว รัฐจะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ของปัจเจกบุคคลกับประโยชน์ของสาธารณะว่าสิ่งใดสำคัญกว่ากัน³⁵

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคนั้น ไม่ว่าจะเป็นส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายเอกชนก็ตาม มีความมุ่งหมายสำคัญร่วมกัน คือ

- การกำหนดสิทธิและหน้าที่บางอย่างให้กับคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย และให้แน่ใจว่าสามารถนำไปบังคับใช้ได้

- การทำให้ความสัมพันธ์ทางสัญญาที่ไม่เท่าเทียมกันของคู่สัญญาสองฝ่ายเกิดความเท่าเทียมและสมดุลกันระหว่างคู่สัญญาที่ได้เปรียบกว่าและคู่สัญญาอีกเสียเปรียบกว่า หรือระหว่างผู้ประกอบการและผู้บริโภค

- การอนุญาตให้รัฐสามารถเข้าแทรกแซงการทำสัญญาของเอกชนเพื่อแก้ปัญหาความบกพร่องที่จะเกิดขึ้นในตลาด (Market failures) เพื่อประโยชน์ของสาธารณะ และเพื่อลงโทษผู้ที่กระทำผิด

- การอนุญาตให้รัฐสามารถควบคุมผู้จัดหาสินค้า (Suppliers) เข้าสู่ตลาดโดยการกำหนดเรื่องการจดทะเบียนหรือการออกใบอนุญาต ซึ่งเป็นแนวทางที่จะช่วยคุ้มครองผู้บริโภคจากการถูกผู้ประกอบการที่ไม่ซื่อสัตย์สุจริตหลอกลวง

- การช่วยให้สินค้าและบริการผ่านมาตรฐานความปลอดภัยขั้นต่ำ

- การช่วยให้เกิดการเข้าถึงสินค้าและบริการพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิต³⁶

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคทางเอกชนนั้น เป็นเรื่องสิทธิส่วนบุคคลตามกฎหมายของผู้บริโภค ซึ่งมักจะเกี่ยวข้องกับกฎหมายสัญญาเป็นสำคัญ กฎหมายเอกชนเป็นเรื่องที่คู่สัญญาใช้สิทธิของตนผ่านกระบวนการทางศาล ตัวอย่างของกฎหมายลักษณะนี้ เช่น กฎหมายข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Contract Terms Acts) และกฎหมายซื้อขายสินค้า (Sale of Goods Acts) นอกจากนี้ กฎหมายละเมิดก็เป็นกฎหมายเอกชนอีกสาขาหนึ่ง ซึ่งกำหนดหน้าที่และมาตรฐานหรือคุณสมบัติบางประการของผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่ายสินค้าและบริการ กฎหมายละเมิดเกี่ยวข้องกับเรื่องความปลอดภัยของสินค้าและบริการ และเป็นการพิจารณาความรับผิดชอบที่เกิดขึ้น ผู้บริโภคจึงมีสิทธิตามกฎหมายสัญญาและละเมิด โดยไม่จำเป็นต้องรอการแทรกแซงของภาครัฐ

แม้ว่ากฎหมายเอกชนที่กล่าวข้างต้นจะช่วยคุ้มครองผู้บริโภค แต่ก็ยังมีประเด็นปัญหาในเรื่องการบังคับตามสิทธิของผู้บริโภคอยู่ โดยเฉพาะการที่ผู้บริโภคไม่สามารถใช้สิทธิได้ตามกฎหมาย จึงทำให้กฎหมายมหาชนเข้ามาคุ้มครองเป็นการเฉพาะเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการในตลาดให้เกิดความยุติธรรมทั้งแก่ผู้บริโภคและการแข่งขันในตลาด นอกจากนี้ กฎหมาย

³⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิชาพัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546).

³⁶ United Nations, United Nations Guidelines for Consumer Protection, (2016), p.5.

มหาชนยังมีหน้าที่กำหนดบทลงโทษแก่ผู้ประกอบการที่ไม่ซื่อสัตย์สุจริต และสร้างกลไกสำหรับหน่วยงานที่ดูแลและคุ้มครองผู้บริโภค ดังนั้น กฎหมายมหาชนจึงต้องกำหนดขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของภาครัฐ เช่น การออกกฎหมายควบคุมการแข่งขันทางการค้า การกำหนดความปลอดภัยของสินค้าและบริการ และความรับผิดที่เกิดขึ้น บางครั้งเส้นแบ่งระหว่างหน้าที่ของกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนก็ไม่ได้ชัดเจนนัก ซึ่งบางครั้งในเรื่องเดียวกันอาจช่วยให้ผู้บริโภคได้รับการเยียวยาทั้งทางแพ่งและโดยภาครัฐได้³⁷

การคุ้มครองผู้บริโภคนั้น สิ่งสำคัญที่จะต้องพิจารณา คือ บุคคลที่ประสงค์จะให้ความคุ้มครองตามแนวความคิดของการคุ้มครองผู้บริโภค คือ บุคคลใด และมีความหมายหรือขอบเขตเพียงใด โดยทั่วไปนั้น ผู้บริโภคหมายความว่า บุคคลซึ่งซื้อสินค้าหรือได้รับบริการ และอาจจะหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือบริการที่ได้รับการจัดหาโดยบุคคลอื่นด้วย เนื่องจากบางกรณีของการซื้อสิ่งของมาเพื่อใช้สอยในบ้านหรือสำนักงานโดยที่ผู้บริโภคสินค้าอาจไม่ใช่ผู้ซื้อ แต่เป็นผู้อื่นที่ซื้อสิ่งของเหล่านั้นให้เพื่อใช้ในบ้านหรือสำนักงานก็ได้ ถือว่าเป็นผู้บริโภคเช่นกัน³⁸ อย่างไรก็ตาม ความหมายของคำว่า ผู้บริโภคที่กล่าวมาข้างต้นนั้น แม้ว่าสามารถที่จะหมายความถึง บุคคลใดซึ่งได้ซื้อหรือได้รับสินค้าหรือบริการโดยตนเองอาจไม่ได้เป็นผู้ซื้อสินค้าหรือบริการนั้นโดยตรงก็ตาม แต่ในการกำหนดบทบัญญัติกฎหมายเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ความหมายของคำว่า ผู้บริโภค อาจมีความหมายที่ค่อนข้างแคบกว่าความหมายที่ได้กล่าวมา เนื่องด้วยการกำหนดคำนิยามตามกฎหมายนั้น อาจวางพื้นฐานอยู่บนความตกลงในการจัดหาสินค้าและบริการของผู้บริโภคและผู้ผลิต

องค์การสหประชาชาติได้กำหนดคำนิยามของผู้บริโภคไว้ว่าหมายถึง “บุคคลธรรมดา โดยไม่พิจารณาเรื่องสัญชาติ ซึ่งเป็นผู้ที่กระทำการใด ๆ โดยส่วนใหญ่เพื่อวัตถุประสงค์ส่วนบุคคล ครอบครัว และญาติพี่น้อง โดยบุคคลนั้นตระหนักดีว่าประเทศต่าง ๆ อาจให้คำนิยามที่แตกต่างกันเพื่อระบุถึงความต้องการเฉพาะนั้น”³⁹ ประเด็นสำคัญของคำนิยามคือ การตระหนักถึงความแตกต่างระหว่างการซื้อสินค้านั้นเพื่อการทำงาน กับเพื่อใช้ในครัวเรือน เพราะผู้บริโภคควรต้องเป็นบุคคลธรรมดา ไม่ใช่บริษัทที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งบางครั้งการหาความแตกต่างดังกล่าวก็ไม่ใช่ว่าเรื่องง่าย เช่น โทรศัพท์มือถือ เป็นต้น ในประเทศไทย ความหมายของผู้บริโภคแต่เดิมไม่ได้มีระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้บริโภคหมายถึงใครบ้าง แต่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นบุคคลทั่วไปที่เป็นผู้ซื้อสินค้าและบริการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ต่อมาพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติคำนิยามตามกฎหมายว่าหมายถึง “ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ หรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจาก

³⁷ Ibid., p.6.

³⁸ ธนาวัฒน์ สังข์ทอง, การเรียกคืนสินค้าที่อาจจะเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายเอกชน, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542).

³⁹ “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.” United Nations, *United Nations Guidelines for Consumer Protection*, 2016, p.6.

ผู้ประกอบการธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้รับบริการจากผู้ประกอบการธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม”

ความหมายของผู้บริโภคตามกฎหมายไทยมีขอบเขตที่ครอบคลุมบุคคลอื่นที่ไม่ใช่เฉพาะตัวผู้เข้าทำสัญญาเท่านั้น แต่อาจรวมถึงคนในครอบครัว ญาติ เพื่อนฝูงของผู้ซื้อด้วย แต่เดิมจะเกิดการตีความว่า ผู้บริโภคคือบุคคลใดระหว่างผู้ที่เสียค่าใช้จ่ายกับผู้ที่ใช้สินค้าและบริการโดยตรง คำนียามดังกล่าวเป็นการกำหนดผู้บริโภคตามความเป็นจริง (De Facto Consumer) ซึ่งเป็นบุคคลที่ไม่มีนิติสัมพันธ์กับผู้ประกอบการธุรกิจโดยตรง ซึ่งสามารถสะท้อนสภาพสังคมและการดำเนินธุรกิจ ในทางปฏิบัติจริง ๆ⁴⁰ ซึ่งเป็นการยกเว้นหลักการสำคัญเกี่ยวกับความรับผิดชอบตามความสัมพันธ์ในสัญญา (Privity rule) กล่าวคือ คู่สัญญาเท่านั้นที่จะมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายได้ บุคคลที่สามไม่สามารถบังคับสิทธิตามสัญญาหรือถูกฟ้องร้องตามสัญญาได้⁴¹ หากนำหลักการดังกล่าวมาใช้จะทำให้ผู้บริโภคที่เป็นผู้เสียหายที่แท้จริงแต่มิใช่คู่สัญญา ถูกตัดสิทธิในการได้รับการเยียวยาที่เป็นธรรม แต่กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจะพิจารณาว่า ใครคือผู้บริโภคที่แท้จริง (Ultimate consumers) ซึ่งหมายถึง บุคคลหรือกลุ่มคนที่ใช้หรือบริโภคสินค้าและบริการโดยตรง ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ซื้อตามสัญญาก็ได้ แต่บุคคลหรือนิติบุคคลที่ซื้อสินค้าและบริการนั้นจะไม่ถือว่าเป็นผู้บริโภค แต่เป็นตัวแทนซื้อ (Purchasing agent) ในการทำตลาดนั้น ผู้บริโภคที่แท้จริงเหล่านี้มีความสำคัญกับยอดขายทางธุรกิจอย่างมาก⁴²

อย่างไรก็ตาม คำนิยามตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ไม่ได้กำหนดว่า ผู้บริโภคจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ทำให้ผู้บริโภคตามกฎหมายไทยอาจรวมถึงนิติบุคคลด้วย ซึ่งต่างจากคำนิยามขององค์การสหประชาชาติและกฎหมายของบางประเทศที่กำหนดให้ผู้บริโภคเป็นได้เฉพาะบุคคลธรรมดา เช่น The Consumer Rights Act 2015 ของสหราชอาณาจักร ได้กำหนดคำนิยามตามกฎหมายของผู้บริโภค ไว้ในมาตรา 2 (3) ว่าหมายถึง “บุคคลธรรมดาซึ่งกระทำการใด ๆ ด้วยวัตถุประสงค์ทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ ที่อยู่นอกเหนือเรื่องทางการค้า การทำธุรกิจ ความชำนาญเฉพาะทาง และการประกอบวิชาชีพของบุคคลธรรมดานั้น”⁴³ จะเห็นว่าองค์ประกอบสำคัญของคำนิยามของผู้บริโภคตามกฎหมายนี้คือ ต้องเป็นบุคคลธรรมดา ทั้งที่เป็นคู่สัญญาและผู้บริโภคที่แท้จริง และไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในทางการค้าหรือการทำธุรกิจเป็นหลัก ซึ่งสะท้อนแนวคิดของการคุ้มครองผู้บริโภคที่ทางองค์การสหประชาชาติกำหนดไว้อย่างชัดเจน

ในกฎหมายไทยนั้น หากเราตีความว่าผู้บริโภคให้รวมถึงนิติบุคคลด้วย เมื่อพิจารณาคำว่า “นิติบุคคล” แล้ว โดยทั่วไปจะนึกถึงบริษัทและห้างหุ้นส่วนเป็นสำคัญ ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของนิติ

⁴⁰ สุขุม ศุภนิติย์, คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545).

⁴¹ Laura Green, **Privity**. Investopedia, April 12, 2020 Retrieved from www.investopedia.com/terms/p/privity.asp, 2019

⁴² Market Business News. (n.d.), **What is the Ultimate Consumer? Definition and Examples**, April 12, 2020 Retrieved from: <https://marketbusinessnews.com/financial-glossary/ultimate-consumer/>

⁴³ “Consumer” means an individual acting for purposes that are wholly or mainly outside that individual’s trade, business, craft or profession”. The Consumer Rights Act 2015, s. 2 (3).

บุคคลประเภทนี้คือ การทำธุรกิจและแบ่งกำไรให้แก่สมาชิก ทำให้บริษัทและห้างหุ้นส่วนไม่มีทางเป็น ผู้บริโภคได้ตั้งแต่ต้นตามความหมายขององค์การสหประชาชาติ รวมถึงคำนิยามตามกฎหมายของสหราชอาณาจักรข้างต้น แต่เมื่อพิจารณาตัวบทของกฎหมายไทย กลับไม่ได้ระบุเรื่องของวัตถุประสงค์ ในการนำไปใช้ประโยชน์เอาไว้ ซึ่งอาจสามารถตีความได้ว่า บริษัทและห้างหุ้นส่วนแม้ว่าจะมี วัตถุประสงค์ในทางการค้า แต่หากไม่ได้ซื้อสินค้านั้นไปขายต่อ ซึ่งจะทำให้ไม่เข้าตามความหมายของ “ผู้ประกอบการธุรกิจ”⁴⁴ ย่อมทำให้บริษัทและห้างหุ้นส่วนเป็นผู้บริโภคได้ใช่หรือไม่ นอกจากนี้ ยังมีนิติ บุคคลอีกประเภทหนึ่งซึ่งไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในทางการค้า เรียกว่า องค์กรไม่แสวงหากำไร เช่น มูลนิธิ หรือสมาคม หากวิเคราะห์ตามกฎหมายไทย ก็คงไม่ได้แตกต่างจากบริษัทและห้างหุ้นส่วน กล่าวคือ หากมูลนิธิหรือสมาคมซื้อสินค้าเพื่อไปขายต่อ ย่อมทำให้นิติบุคคลนั้นหลายเป็นผู้ประกอบการ ไม่ใช่ ผู้บริโภคและย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิในฐานะผู้บริโภค อย่างไรก็ตาม ในกฎหมายคุ้มครอง ผู้บริโภคสมัยใหม่ ผู้บริโภคนั้นยังหมายรวมถึงบุคคลซึ่งได้รับประโยชน์ในบริการที่ดำเนินการโดย หน่วยงานของรัฐและหน่วยงานของเอกชนที่อยู่ในความควบคุมของรัฐด้วย⁴⁵

จะเห็นได้ว่า การให้คำนิยามของผู้บริโภคค่อนข้างจำกัด โดยเฉพาะความหมายของ องค์กรสหประชาชาติที่กำหนดเฉพาะบุคคลธรรมดา และระบุลักษณะการใช้ประโยชน์ของสินค้าและ บริการด้วย นอกจากนี้ การนำหลักเรื่องผู้บริโภคที่แท้จริงมาใช้ ทำให้ผู้บริโภคไม่ได้ถูกจำกัดอยู่เฉพาะ คู่สัญญาซื้อขายสินค้าและบริการเท่านั้น แต่ยังรวมถึงบุคคลอื่นซึ่งเป็นผู้ใช้สินค้าและบริการโดยตรง ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่เสียค่าใช้จ่ายด้วยตนเองเสมอไป ลักษณะดังกล่าวทำให้ผู้บริโภคที่แท้จริงเกิด สิทธิเรียกร้องในฐานะผู้บริโภค แม้จะไม่มีสิทธิเรียกร้องตามสัญญาซื้อขายก็ตาม ดังนั้น สิทธิของ ผู้บริโภคจึงใกล้เคียงกับสิทธิของประชาชน ซึ่งได้รับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน มิให้ได้รับความ เสียหายหรือถูกล่วงละเมิดนั่นเอง

องค์การสหประชาชาติได้กำหนดถึงองค์ประกอบสำคัญของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค บางประเทศได้กำหนดเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคไว้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายสูงสุดคือ กฎหมาย รัฐธรรมนูญ ซึ่งประเทศไทยก็เป็นหนึ่งในประเทศที่กำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภคไว้ในกฎหมาย รัฐธรรมนูญของประเทศด้วย องค์ประกอบสำคัญที่ขาดไม่ได้ของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค⁴⁶ ได้แก่

1. ความหมายของคำว่า “ผู้บริโภค”
2. สิทธิของผู้บริโภค
3. มาตรฐานของสินค้าและบริการ
4. การห้ามไม่ให้มีการกระทำทางการค้าซึ่งขัดขวางการใช้สิทธิของผู้บริโภค และออก

ระเบียบซึ่งห้ามการละเมิดดังกล่าวด้วย

⁴⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 3 “ผู้ประกอบการธุรกิจ” หมายความว่า ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่ง หรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขายหรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการ และหมายความรวมถึงผู้ประกอบการโฆษณาด้วย

⁴⁵ ธนาวัฒน์ สังข์ทอง, การเรียกคืนสินค้าที่อาจจะเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขา กฎหมายเอกชน, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), หน้า 8.

⁴⁶ United Nations, United Nations Guidelines for Consumer Protection, (2016), p.9.

5. การออกระเบียบเกี่ยวกับการเข้าทำสัญญาระหว่างผู้บริโภคและผู้จัดหาสินค้า
6. การจดทะเบียนและการออกใบอนุญาตของผู้จัดหาสินค้าและบริการบางประเภท
7. การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการจัดการมาตรการเชิงป้องกันแก่ผู้บริโภค
8. การกำหนดมาตรการลงโทษ การปฏิบัติตาม และการบังคับใช้
9. การเลือกตัวแทนและกำหนดบทบาทหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภค
10. การจัดหาเครื่องมือในการรับเรื่องร้องเรียน รวมถึงการตรวจสอบและจัดการช่วยเหลือผู้บริโภค

2.2.2 ทฤษฎีพฤติกรรมของผู้บริโภค (Consumer Behavior Theory)

การตัดสินใจในการบริโภคสินค้าและบริการนั้นได้มาจากแนวคิดเกี่ยวกับอุปสงค์ ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์ได้อธิบายว่าในช่วงปีทศวรรษ 1870 นักเศรษฐศาสตร์เห็นพ้องกันว่า สิ่งที่อยู่เบื้องหลังความต้องการในการซื้อสินค้าและบริการจะนำมาซึ่งความพึงพอใจ (Satisfaction) ให้แก่ผู้บริโภค ในทางเศรษฐศาสตร์เรียกกันว่า “อรรถประโยชน์ (Utility)” ซึ่งหมายถึง ผู้บริโภคจะแสวงหาความพอใจสูงสุดภายใต้สิ่งที่มีอยู่และสามารถเปรียบเทียบความพอใจระหว่างการบริโภคสินค้าประเภทต่าง ๆ ได้ และในสินค้าชนิดเดียวกันอาจให้อรรถประโยชน์ต่อผู้บริโภคไม่เท่ากัน เนื่องจากขึ้นอยู่กับรสนิยมผู้บริโภค ในขณะที่เดียวกันสินค้าชนิดเดียวกันและผู้บริโภคคนเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องได้รับอรรถประโยชน์เท่าเดิมตลอดเวลาอรรถประโยชน์ที่ได้มาจากสินค้าและบริการมาจากความรสนิยม (Taste) ซึ่งแต่ละคนจะมีแตกต่างกันไป หรืออาจกล่าวโดยสรุปคือพฤติกรรมของผู้บริโภคมีอยู่ 2 อย่าง คือ 1. ความพอใจที่พึงประสงค์คือผู้บริโภคจะเลือกตามอารมณ์ ความรู้สึก ความพึงพอใจ โดยผู้บริโภคจะเลือกบริโภคที่จะทำให้ได้รับความพึงพอใจสูงสุดภายในงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด 2. ด้านประโยชน์ใช้สอย โดยพฤติกรรมจากคุณภาพของผู้บริโภคสามารถเปลี่ยนแปลงได้จากงบประมาณของผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงและราคาสินค้าเปลี่ยนแปลง⁴⁷

⁴⁷ Martin Kolmar, *Principle of Microeconomics: An integrative approve*, (Switzerland: Springer, 2017), p.145.