

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ขอรื้อการจัดตั้งองค์การอิสระตามมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สํานักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๒๑๐๔/๑๒๗๑๘ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะอนุกรรมการฝ่ายกฎหมาย ที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแต่งตั้งได้พิจารณาเห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า "สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" คำว่า "สิทธิ" นั้น เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคโดยภาพรวมแล้ว เห็นว่า มีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔ ที่ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้บริโภคไว้ ๕ ประการ ได้แก่

๑. สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ
๒. สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ
๓. สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ
๔. สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา
๕. สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย

นอกจากนี้มาตรา ๕๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยังได้บัญญัติต่อไปอีกว่า "กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องบัญญัติให้มืองค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค" แสดงว่าการทำหน้าที่ขององค์การอิสระจะต้องมีกฎหมายบัญญัติรองรับ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวหมายความว่ากฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องต่างๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น พระราชบัญญัติอาหารฯ พระราชบัญญัติยาฯ พระราชบัญญัติเครื่องสำอางฯ ฯลฯ หรือหมายถึงเฉพาะพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่บัญญัติสิทธิของผู้บริโภคไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น แต่หากจะตีความเพื่อให้นำไปปฏิบัติได้ก็น่าจะหมายถึงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายกลางในการคุ้มครองผู้บริโภค และได้กำหนดสิทธิของผู้บริโภคในการได้รับความคุ้มครองไว้อย่างชัดเจนอยู่ในขณะนี้

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติคุ้มครอง

ผู้บริโภคร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อให้มีการจัดตั้งองค์การอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังกล่าว โดยมีบทบัญญัติรองรับความเป็นอิสระในการสรรหาคณะกรรมการและการแสดงความเห็นของคณะกรรมการองค์การอิสระไว้อย่างชัดเจนตามขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนด และขณะนี้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้เสนอร่างฯ ดังกล่าวให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

แต่เนื่องจากในขณะนี้ก็มีกลุ่มองค์กรเอกชนได้กราងพระราชบัญญัติองค์การอิสระผู้บริโภค พ.ศ. โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และได้โต้แย้งว่า สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเสนอร่างกฎหมายจัดตั้งองค์การอิสระขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เห็นว่า ปัญหาข้อขัดแย้งดังกล่าวเป็นเรื่องของการตีความตามมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กล่าวคือ องค์การอิสระตามมาตรา ๕๗ นั้น ควรจัดตั้งไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือควรจะตราพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การอิสระไว้เป็นการเฉพาะ ฉะนั้น เพื่อให้การดำเนินการจัดตั้งองค์การอิสระเป็นไปโดยถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงขอหารือว่า การดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องนี้ถูกต้องหรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็นว่า ปัญหาในเรื่องนี้จะต้องพิจารณาว่าตามมาตรา ๕๗^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” นั้น คำว่า “กฎหมาย” ในเรื่องนี้หมายถึงกฎหมายใด ซึ่งเมื่อพิจารณากฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันแล้วปรากฏว่ามีทั้งกฎหมายที่ให้การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการทั่วไป เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎหมายที่ให้การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการเฉพาะเรื่อง เช่น พระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ แสดงให้เห็นว่ากฎหมายตามวรรคหนึ่งของมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้นมิใช่บังคับอยู่แล้วในปัจจุบัน แต่กฎหมายที่ว่านี้ยังขาดบทบัญญัติว่าด้วยการให้มีองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ การกำหนดให้มีองค์การอิสระจะสมควรบัญญัติไว้ในกฎหมายใด คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) เห็นว่า เมื่อพิจารณาหน้าที่ขององค์การ

^๑ มาตรา ๕๗ สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มีองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

อิสระซึ่งมีหน้าที่ในการให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคแล้วปรากฏว่ามีลักษณะเป็นการทั่วไป เนื่องจากมิได้เจาะจงถึงกฎหมาย กฎ และข้อบังคับ รวมทั้งมาตรการในเรื่องใดเป็นการเฉพาะ ดังนั้น การบัญญัติไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นกฎหมายกลางจึงสอดคล้องกัน ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ก็ถือได้ว่าเป็นกฎหมายกลางในการคุ้มครองผู้บริโภค ดังเหตุผล^๒ ในการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวที่จะให้เป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป และจากบทบัญญัติอื่น ๆ เช่น บทบัญญัติมาตรา ๑๐ (๖)^๓ และมาตรา ๒๑^๔ ที่ให้อำนาจคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง แล้วแต่กรณี สอดส่องเร่งรัดการปฏิบัติการตามที่กฎหมายที่ให้การคุ้มครองผู้บริโภคเฉพาะเรื่องนั้นกำหนดไว้ และให้อำนาจเข้าดำเนินการได้เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

^๒ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ ... สมควรมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจการค้า และผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาต่อผู้บริโภคเพื่อให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้บริโภค ตลอดจนจัดให้มีองค์กรของรัฐที่เหมาะสม เพื่อตรวจตรา ดูแล และประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

^๓ มาตรา ๑๐ คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๖) สอดส่องเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้ปฏิบัติการตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินคดีในความผิดเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค

^๔ มาตรา ๒๑ ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการใดได้บัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้นำบทบัญญัติในหมวดนี้ไปใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ขัดหรือขัดกับบทบัญญัติดังกล่าว เว้นแต่

(๑) ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวยังมิได้มีการดำเนินการหรือดำเนินการยังไม่ครบขั้นตอนตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และมีได้ออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายดังกล่าวภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากคณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือคณะกรรมการเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาออกคำสั่งตามความในหมวดนี้ได้

(๒) ในกรณีตาม (๑) ถ้ามีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจปล่อยให้เนิ่นช้าต่อไปได้ให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือคณะกรรมการเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาออกคำสั่งตามความในหมวดนี้ได้โดยไม่ต้องมีหนังสือแจ้งหรือรอให้ครบกำหนดเก้าสิบวันตามเงื่อนไขใน (๑)

ในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวมิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่บัญญัติในหมวดนี้ ให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องมีอำนาจออกคำสั่งตามความในหมวดนี้ เว้นแต่ในกรณีกฎหมายดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายอยู่แล้ว คณะกรรมการอาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นๆ ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้แทนคณะกรรมการเฉพาะเรื่องได้

การมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นๆ ตามวรรคสองให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

นอกจากนี้ การบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ยังเป็นการสอดคล้องในสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ที่มีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นตัวแทนภาครัฐในการดำเนินการเพื่อให้สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคได้รับความคุ้มครอง ส่วนองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคอื่นเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากผู้ประกอบธุรกิจผลิตสินค้าและบริการ จะเข้ามาทำหน้าที่ในการให้ความเห็นเพื่อสะท้อนปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและมาตรการต่างๆ โดยเป็นอิสระปราศจากการครอบงำจากผู้ประกอบธุรกิจ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและองค์การอิสระจึงมีหน้าที่ที่ส่งเสริมซึ่งกันและกันเพื่อคุ้มครองและป้องกันความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่เกิดขึ้นจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งจะเข้ามาทำหน้าที่หน่วยธุรการขององค์การอิสระก็จะเกิดความเชื่อมโยงทั้งในการปฏิบัติงานและประสานงานกับส่วนราชการต่างๆ

ดังนั้น การที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ดำเนินการเพื่อให้มีองค์การอิสระตามมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๔๕