

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การยกร่างกฎหมายเฉพาะเพื่อจัดตั้งองค์การอิสระ
ตามมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้มีหนังสือที่ นร ๑๖๐๕/๗๑๘๖ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ส่งความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) สรุปว่า การที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ดำเนินการเพื่อให้มีองค์การอิสระตามมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว นั้น

เนื่องจากในการประชุมคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคครั้งที่ ๓/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ พุธที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ ที่ประชุมฯ ได้พิจารณาแล้วมีมติให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีหนังสือขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้งหนึ่งว่า การจัดตั้งองค์การอิสระตามมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยยกร่างเป็นกฎหมายเฉพาะไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ จะเป็นการชอบด้วยมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยมีผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่าในปัญหาว่าการจัดตั้งองค์การอิสระตามมาตรา ๕๗^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยยกร่างเป็นกฎหมายเฉพาะ ไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ จะเป็นการชอบด้วยมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ ประการใดนั้น เมื่อมาตรา ๕๗ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มีองค์การอิสระ...” จึงต้องพิจารณาว่า คำว่า “กฎหมาย” ตามบทบัญญัติในมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง ของ

ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๙๐๑/๑๙๐๙ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๑ มาตรา ๕๗ สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มีองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” นั้น หมายถึงกฎหมายใด ซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้เคยให้ความเห็น^๒ ในข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไว้แล้วว่า หมายถึงกฎหมายที่ให้การคุ้มครองผู้บริโภค และสมควรเป็นกฎหมายกลางในการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น การที่จะตรากฎหมายเฉพาะเพื่อจัดตั้งองค์การอิสระ กฎหมายเฉพาะดังกล่าวก็ต้องบัญญัติให้มีกลไกในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคและหากจะให้เป็นการเหมาะสมสอดคล้องกับหน้าที่ขององค์การอิสระก็ควรเป็นกฎหมายที่ให้การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการทั่วไป แต่ในเมื่อปัจจุบันมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายกลางที่ให้การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการทั่วไปอยู่แล้ว การตรากฎหมายเฉพาะขึ้นใหม่เพื่อที่จะให้เป็นกฎหมายกลางอีกฉบับหนึ่งและจัดตั้งองค์การอิสระขึ้นด้วยนั้น จึงเป็นการไม่เหมาะสม เพราะจะทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของกฎหมายอันจะก่อให้เกิดผลเสียต่อระบบกฎหมายและผลเสียอื่น ๆ อีกหลายประการ เช่น ทำให้เกิดความสับสนแก่ผู้ที่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเป็นการสร้างภาระเพิ่มขึ้นแก่ผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายไม่ว่าจะเป็นภาครัฐซึ่งเป็นผู้บังคับใช้และภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ถูกบังคับใช้โดยไม่มีความจำเป็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) จึงเห็นว่า การจัดตั้งองค์การอิสระตามมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยยกเว้นเป็นกฎหมายเฉพาะ ไม่จัดตั้งไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ จะเป็นการขัดด้วยมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ ก็ต่อเมื่อกฎหมายเฉพาะนั้นได้กำหนดให้มีบทบัญญัติที่ให้การคุ้มครองสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคด้วยและสมควรเป็นการคุ้มครองในลักษณะเป็นการทั่วไป เพื่อให้กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายกลางสอดคล้องกับหน้าที่ขององค์การอิสระ แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากในปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายกลางในเรื่องนี้อยู่แล้ว การตรากฎหมายเฉพาะในลักษณะดังกล่าวจึงไม่อาจกระทำได้

(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๔๕

^๒ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ขอรื้อหรือการจัดตั้งองค์การอิสระตามมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๓๗๕ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๕