

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การครอบงำองค์กรของผู้บริโภคโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๕ (๑)
แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๑๐๖/๙๗๔๐ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า มาตรา ๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้องค์กรของผู้บริโภคที่จะรวมตัวกันดำเนินการเพื่อจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคหรือที่จะเข้าเป็นสมาชิกของสภาองค์กรของผู้บริโภคต้องไม่เป็นองค์กรของผู้บริโภคที่จัดตั้งขึ้นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือถูกครอบงำโดยผู้ประกอบการธุรกิจที่เป็นนิติบุคคล กรรมการ หรือผู้มีอำนาจบริหารของผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าว หรือโดยหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพรรคการเมือง ซึ่งในการพิจารณาแบบคำขอแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคของสมาคมส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค และสมาคมพิทักษ์ประโยชน์ผู้บริโภค ปรากฏข้อเท็จจริงดังนี้

๑. เลขที่คำขอ ๑๐/๑๗๙ สมาคมส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค มีสมาชิกราย นายบรรจง บุญรัตน์ เป็นกรรมการสมาคมตำแหน่งอุปนายกคนที่ ๑ และเป็นกรรมการผู้แทนสมาคมที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในคณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรง ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจขายตรง หรือผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง กำกับดูแลผู้ประกอบธุรกิจขายตรงและผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง รวมทั้งติดตามสอดส่องพฤติการณ์ในการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง วางระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว พิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียน และให้ความเห็นในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง ตลอดจนสอดส่องเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้ปฏิบัติการตามหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายกำหนด

๒. เลขที่คำขอ ๑๐/๖๖๑ สมาคมพิทักษ์ประโยชน์ผู้บริโภค มีสมาชิกราย นางชุนเตร ศรีเสาวชาติ เป็นกรรมการสมาคมตำแหน่งวิเทศสัมพันธ์ และเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ โกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคก่อนมีการฟ้องคดีต่อศาล พิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และคณะอนุกรรมการ สอดส่องและเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๒/๒๐ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ให้ปฏิบัติการตามหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายกำหนด ดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และเสนอความเห็นต่อส่วนราชการ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์กรอื่น เพื่อให้จัดทำ ทบทวน หรือปรับปรุงมาตรการและแนวทางให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์การคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้ง ออกกฎหมายและวินิจฉัยชี้ขาดการใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงขอหารือว่า การที่นายบรรจงฯ เป็นกรรมการ ผู้แทนสมาคมในคณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรง และนางชูเนตรฯ เป็นกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งคณะกรรมการทั้งสองคณะดังกล่าวมีอำนาจ ในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล อันถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีนี้จะถือว่า นายบรรจงฯ และนางชูเนตรฯ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจครอบงำองค์กรของผู้บริโภค ตามมาตรา ๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติ การจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเจตนารมณ์เพื่อให้องค์กรของผู้บริโภคสามารถ รวมกันจัดตั้งเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระเพื่อให้เกิดพลังในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคได้^๑ มาตรา ๕ (๑)^๒ แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคฯ จึงกำหนดให้องค์กรของผู้บริโภค ที่จะรวมตัวกันดำเนินการเพื่อจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคหรือที่จะเข้าเป็นสมาชิกของสภาองค์กร ของผู้บริโภคต้องไม่เป็นองค์กรของผู้บริโภคที่จัดตั้งขึ้นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือถูกครอบงำ โดยผู้ประกอบการธุรกิจที่เป็นนิติบุคคล กรรมการ หรือผู้มีอำนาจบริหารของผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าว หรือโดยหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพรรคการเมือง เพื่อป้องกันการขัดกันของผลประโยชน์ ของกลุ่มธุรกิจและการแทรกแซงจากรัฐ^๓

^๑หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้สิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง บุคคลย่อมมีสิทธิรวมกัน จัดตั้งองค์กรของผู้บริโภคเพื่อคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค และองค์กรของผู้บริโภคดังกล่าวมีสิทธิรวมกัน จัดตั้งเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระเพื่อให้เกิดพลังในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคโดยได้รับการสนับสนุน จากรัฐ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้ง อำนาจในการเป็นตัวแทนของผู้บริโภค และการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ สมควรมีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

^๒มาตรา ๕ องค์กรของผู้บริโภคที่จะรวมตัวกันดำเนินการเพื่อจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค หรือที่จะเข้าเป็นสมาชิกของสภาองค์กรของผู้บริโภคต้องมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

(๑) ไม่เป็นองค์กรของผู้บริโภคที่จัดตั้งขึ้นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือถูกครอบงำ โดยผู้ประกอบการธุรกิจที่เป็นนิติบุคคล กรรมการ หรือผู้มีอำนาจบริหารของผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าว หรือโดยหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพรรคการเมือง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๑๘๙๓/๒๕๖๑)

การพิจารณาว่านายบรรจงฯ และนางชูเนตรฯ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจครอบงำองค์กรของผู้บริโภค ตามมาตรา ๕ (๑)^๔ แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคฯ หรือไม่ นั้น ต้องพิจารณาว่าบุคคลดังกล่าวมีอำนาจเหนือหรือบังคับองค์กรของผู้บริโภคให้เป็นไปตามความประสงค์ของตน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการ หรือการดำเนินงาน อันอาจมีผลต่อการบริหารจัดการองค์กรของผู้บริโภคหรือไม่ อันเป็นไปตามหลักกฎหมายว่าด้วยการขัดกันของหน้าที่ (Incompatibility Principle)

การที่นายบรรจงฯ เป็นกรรมการสมาคมตำแหน่งอุปนายกคนที่ ๑ ของสมาคมส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค ซึ่งเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการทำหน้าที่บริหารกิจการของสมาคมตามข้อ ๑๓^๕ แห่งข้อบังคับของสมาคมส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค ถือว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่มีความสำคัญรองจากนายกสมาคม โดยเป็นผู้ช่วยนายกสมาคมในการบริหารกิจการของสมาคม ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่นายกสมาคมมอบหมาย และยังต้องทำหน้าที่แทนนายกสมาคมเมื่อนายกสมาคมไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ส่วนนางชูเนตรฯ ซึ่งเป็นกรรมการสมาคมตำแหน่งวิเทศสัมพันธ์ในสมาคมพิทักษ์ประโยชน์ผู้บริโภค นั้น เมื่อพิจารณาข้อบังคับของสมาคมพิทักษ์ประโยชน์ผู้บริโภค^๖ ที่กำหนดให้คณะกรรมการเลือกกรรมการในคณะให้ดำรงตำแหน่งนายก อุปนายก เลขาธิการ เภรญาณิก นายทะเบียน วิเทศสัมพันธ์ ปฏิคม ประชาสัมพันธ์ ฯลฯ และตำแหน่งวิเทศสัมพันธ์ที่นางชูเนตรฯ ดำรงอยู่มีความสำคัญโดยทำหน้าที่เกี่ยวกับการประสานงานด้านความสัมพันธ์กับต่างประเทศ นายบรรจงฯ และนางชูเนตรฯ จึงเป็นผู้มีตำแหน่งสำคัญในคณะกรรมการขององค์กรของผู้บริโภคและอาจมีอำนาจควบคุมหรือมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ หรือการดำเนินงาน ซึ่งเป็นการขัดกันของหน้าที่อันไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์ให้องค์กรของผู้บริโภคมีสิทธิร่วมกัน

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๕ข้อ ๑๓ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง ทำหน้าที่บริหารกิจการของสมาคม มีจำนวนอย่างน้อย ๓ คน อย่างมากไม่เกิน ๒๕ คน คณะกรรมการมาจากการเลือกตั้งของที่ประชุมใหญ่ของสมาคม และให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งกันเองเป็นนายกสมาคม ๑ คน และอุปนายก ๔ คน สำหรับตำแหน่งกรรมการในตำแหน่งอื่น ๆ ให้นายกสมาคมเป็นผู้แต่งตั้งตำแหน่งต่าง ๆ ของสมาคมตามที่ได้กำหนดไว้ มีหน้าที่โดยสังเขป ดังต่อไปนี้

๑๓.๑ นายกสมาคม ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าในการบริหารกิจการของสมาคม เป็นผู้แทนสมาคมในการติดต่อกับบุคคลภายนอก และทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมคณะกรรมการและการประชุมใหญ่ของสมาคม

๑๓.๒ อุปนายก ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยนายกสมาคมในการบริหารกิจการของสมาคม ปฏิบัติตามหน้าที่ที่นายกสมาคมได้มอบหมาย และทำหน้าที่แทนนายกสมาคมเมื่อนายกสมาคมไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่การทำหน้าที่แทนนายกสมาคม ให้อุปนายกตามลำดับตำแหน่งเป็นผู้กระทำการ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖คณะกรรมการ

๑. ที่ประชุมใหญ่สามัญเลือกตั้งคณะกรรมการอำนวยการ (คณะกรรมการฯ) ๑๔ คน

๒. คณะกรรมการฯ เลือกกรรมการในคณะให้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้

นายก อุปนายกสองคน เลขาธิการ เภรญาณิก นายทะเบียน วิเทศสัมพันธ์ ปฏิคม ประชาสัมพันธ์ สารานุกรม ฝ่ายวิจัย ฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการพิเศษ ฝ่ายกฎหมาย

๓. คณะกรรมการฯ แต่งตั้งผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนอื่นที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องอีกไม่เกิน ๗ คน เป็นกรรมการกิตติมศักดิ์

ฯลฯ

ฯลฯ

จัดตั้งเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระโดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ เพื่อให้เกิดพลังในการคุ้มครอง
และพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค ประกอบกับนายบรรจงฯ และนางชูเนตรา มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่
ของรัฐ บุคคลดังกล่าวจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจครอบงำองค์กรของผู้บริโภคอันเป็นลักษณะ
ต้องห้ามในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคตามมาตรา ๕ (๑)^๗ แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้ง
สภาองค์กรของผู้บริโภคฯ



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔