

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติ
การจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๑๐๖/๕๔๗๘ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๖๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้นายทะเบียนมีหน้าที่รับแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคที่มีลักษณะตามมาตรา ๕ (๑) และ (๒) ซึ่งประสงค์จะเข้าร่วมจัดตั้งหรือเป็นสมาชิกของสภาองค์กรของผู้บริโภค และการแจ้งสถานะดังกล่าวให้เป็นไปตามแบบและวิธีการที่นายทะเบียนกลางกำหนด สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงจัดทำร่างประกาศนายทะเบียนกลางดังกล่าวและได้จัดรับฟังความคิดเห็น โดยผู้แทนองค์กรของผู้บริโภค ได้แสดงความคิดเห็นว่าตามมาตรา ๖ นายทะเบียนมีหน้าที่เพียงรับแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคที่ประสงค์จะเข้าร่วมจัดตั้งหรือเป็นสมาชิกของสภาองค์กรของผู้บริโภค โดยไม่มีอำนาจพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะขององค์กรของผู้บริโภคหรือหลักฐานการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค รวมถึงการตรวจสอบรายชื่อของสมาชิกองค์กรของผู้บริโภคและรายชื่อของผู้มีอำนาจของนิติบุคคลในการจัดตั้งหรือเป็นสมาชิกของสภาองค์กรของผู้บริโภค และได้เสนอว่าควรตรวจสอบเรื่องดังกล่าวในขั้นตอนของการเข้าร่วมการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคตามมาตรา ๙ วรรคห้า เพื่อมิให้ดำเนินการซ้ำซ้อนกัน

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เห็นว่าขั้นตอนการรับแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคตามมาตรา ๖ เป็นคนละขั้นตอนกับการตรวจสอบการเข้าร่วมในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคตามมาตรา ๙ วรรคห้า และเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ จึงขอหารือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียน ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง นายทะเบียนจะมีอำนาจพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะขององค์กรของผู้บริโภคในขั้นตอนการรับแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่

ประเด็นที่สอง บุคคลที่เป็นสมาชิกในองค์กรของผู้บริโภคซึ่งได้แจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคต่อนายทะเบียนไว้แล้ว จะสามารถเข้าเป็นสมาชิกในองค์กรของผู้บริโภคอื่นเพื่อแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคต่อนายทะเบียนได้อีก หรือไม่

ประเด็นที่สาม นิติบุคคลที่จะขอแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคจะต้องจดทะเบียนว่ามีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคหรือไม่ และในกรณีที่นิติบุคคลนั้นมิได้จดทะเบียนว่ามีวัตถุประสงค์ดังกล่าว แต่นิติบุคคลดังกล่าวมีผลงานเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค จะถือว่านิติบุคคลนั้นมีคุณสมบัติในการแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาหรือของสำนักงาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง นายทะเบียนจะมีอำนาจพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะ ขององค์กรของผู้บริโภคในขั้นตอนการรับแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับขั้นตอน ที่องค์กรของผู้บริโภคที่ประสงค์จะเข้าร่วมจัดตั้งหรือเป็นสมาชิกของสภาองค์กรของผู้บริโภคในอันที่จะ แจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคไว้ต่อนายทะเบียน และได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ วรรคห้า อย่างชัดเจนว่า การที่นายทะเบียนจะรับแจ้งและออกหลักฐานการแจ้งไว้ให้แก่ผู้รับแจ้งได้ก็ต่อเมื่อ นายทะเบียน “เห็นว่า” เป็นองค์กรของผู้บริโภคที่มีลักษณะตามมาตรา ๕^๒ แล้ว การที่นายทะเบียน จะมีความเห็นเช่นนั้นได้ นายทะเบียนย่อมต้องตรวจสอบเอกสารหลักฐานจนนายทะเบียนแน่ใจว่า องค์กรของผู้บริโภคนั้นมีลักษณะตามมาตรา ๕ ถูกต้องครบถ้วน สำหรับบทบัญญัติแห่งมาตรา ๙^๓ นั้น เป็นขั้นตอนของการที่องค์กรของผู้บริโภคเข้าชื้อกันแจ้งต่อนายทะเบียนกลางเพื่อเป็นผู้เริ่มก่อการ

“มาตรา ๖ องค์กรของผู้บริโภคใดที่มีลักษณะตามมาตรา ๕ (๑) และ (๒) ประสงค์จะเข้าร่วมจัดตั้ง หรือเป็นสมาชิกของสภาองค์กรของผู้บริโภค ให้แจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคไว้ต่อนายทะเบียน โดยจะแจ้งต่อนายทะเบียนกลางหรือนายทะเบียนประจำจังหวัดที่ผู้แจ้งมีภูมิลำเนาอยู่ก็ได้

องค์กรของผู้บริโภคที่จะแจ้งการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ต้องมีหลักฐานแสดงว่า เป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นที่ประจักษ์มาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีก่อนวันยื่นแจ้ง

การแจ้งให้เป็นไปตามแบบและวิธีการที่นายทะเบียนกลางกำหนด ซึ่งจะกำหนดให้แจ้ง โดยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศหรือระบบหรือวิธีการอื่นใดที่ผู้แจ้งสามารถดำเนินการได้โดยสะดวกด้วยก็ได้

ในการกำหนดแบบและวิธีการตามวรรคสาม ต้องไม่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอน โดยไม่จำเป็น และให้รับฟังความคิดเห็นขององค์กรของผู้บริโภคประกอบด้วย

เมื่อได้รับแจ้งและเห็นว่าเป็นองค์กรของผู้บริโภคที่มีลักษณะตามมาตรา ๕ แล้ว ให้นายทะเบียนกลางหรือนายทะเบียนประจำจังหวัดผู้รับแจ้งออกหลักฐานการแจ้งไว้ให้แก่ผู้แจ้ง และให้ นายทะเบียนกลางประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ หรือระบบหรือวิธีการอื่นใด ที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก

“มาตรา ๕ องค์กรของผู้บริโภคที่จะรวมตัวกันดำเนินการเพื่อจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค หรือที่จะเข้าเป็นสมาชิกของสภาองค์กรของผู้บริโภคต้องมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

(๑) ไม่เป็นองค์กรของผู้บริโภคที่จัดตั้งขึ้นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือถูกครอบงำ โดยผู้ประกอบการที่เป็นนิติบุคคล กรรมการ หรือผู้มีอำนาจบริหารของผู้ประกอบการดังกล่าว หรือโดยหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพรรคการเมือง

(๒) ไม่เป็นองค์กรของผู้บริโภคที่ได้รับเงินอุดหนุนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมจากบุคคล ตาม (๑) เว้นแต่เป็นเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับ ตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) เป็นองค์กรของผู้บริโภคที่ได้แจ้งสถานะความเป็นองค์กรตามมาตรา ๖

“มาตรา ๙ องค์กรของผู้บริโภคที่มีลักษณะตามมาตรา ๕ ไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยห้าสิบองค์กร มีสิทธิเข้าชื้อกันแจ้งต่อนายทะเบียนกลางเพื่อเป็นผู้เริ่มก่อการในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค

เมื่อได้แจ้งตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ผู้เริ่มก่อการรวบรวมองค์กรของผู้บริโภคที่ยินยอมเข้าร่วม ในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคให้ได้จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งขององค์กรของผู้บริโภคที่นายทะเบียนกลาง ได้ประกาศการรับแจ้งตามมาตรา ๖ วรรคห้า ไว้ครั้งสุดท้ายก่อนวันที่แจ้งตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ให้แล้วเสร็จภายใน เก้าสิบวันนับแต่วันแจ้งตามวรรคหนึ่ง

(มีต่อหน้าถัดไป)

ในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค ซึ่งมาตรา ๙ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขไว้หลายประการ เช่น จำนวนขององค์กรของผู้บริโภคที่จะเข้าร่วมในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค และการให้ความยินยอมในการเข้าร่วมขององค์กรของผู้บริโภค ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ วรรคสอง การตรวจสอบของนายทะเบียนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ วรรคสี่และวรรคห้า จึงเป็นการตรวจสอบเพื่อให้การดำเนินการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคเป็นไปโดยถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ อันเป็นคนละขั้นตอนกับการตรวจสอบตามมาตรา ๖^๔

ประเด็นที่สอง บุคคลที่เป็นสมาชิกในองค์กรของผู้บริโภคซึ่งได้แจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคต่อนายทะเบียนไว้แล้ว จะสามารถเข้าเป็นสมาชิกในองค์กรของผู้บริโภคอื่นเพื่อแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคต่อนายทะเบียนได้อีกหรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๔๖ วรรคสอง^๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิได้บัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในอันที่จะเข้าร่วมกับองค์กรของผู้บริโภคแต่อย่างใด บุคคลจึงย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา ๔๒^๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในอันที่จะเข้าร่วมกับองค์กรใด ๆ มากน้อยเท่าใดได้ ตราบเท่าที่บุคคลนั้นมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่องค์กรที่จะเข้าร่วมนั้น ๆ กำหนดไว้ แต่นายทะเบียนย่อมมีหน้าที่ในการตรวจสอบว่าองค์กรของผู้บริโภคนั้นสามารถแสดงหลักฐานว่าเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นที่ประจักษ์มาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีตามมาตรา ๖ วรรคสอง^๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓)

ในการดำเนินการตามวรรคสอง ผู้เริ่มก่อการจะขอให้นายทะเบียนกลางเป็นผู้ประกาศเชิญชวนให้องค์กรของผู้บริโภคมาแสดงความยินยอมเข้าร่วมต่อนายทะเบียนกลางแทนผู้เริ่มก่อการก็ได้

เมื่อผู้เริ่มก่อการรวบรวมองค์กรของผู้บริโภคได้ครบถ้วนภายในกำหนดเวลาตามวรรคสองแล้ว ให้แจ้งให้นายทะเบียนกลางทราบพร้อมด้วยหลักฐานการยินยอมเข้าร่วมขององค์กรของผู้บริโภค เมื่อนายทะเบียนกลางได้รับแจ้งและตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้ประกาศการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคในราชกิจจานุเบกษาและทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

ในกรณีที่นายทะเบียนกลางเป็นผู้ประกาศเชิญชวนตามวรรคสาม เมื่อนายทะเบียนกลางรวบรวมองค์กรของผู้บริโภคได้ครบถ้วนตามจำนวนและภายในกำหนดเวลาตามวรรคสองแล้ว ให้นายทะเบียนกลางดำเนินการตรวจสอบและประกาศการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคตามวรรคสี่ต่อไป

การประกาศการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคให้นายทะเบียนกลางดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งตามวรรคสี่หรือวันที่รวบรวมองค์กรของผู้บริโภคได้ครบถ้วนตามวรรคห้า

องค์กรของผู้บริโภคที่เข้าชื่อตามวรรคหนึ่งหรือยินยอมเข้าร่วมตามวรรคสองแล้ว จะขอถอนชื่อออกและจะเข้าชื่อกับคณะผู้เริ่มก่อการอื่นหรือยินยอมเข้าร่วมในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคอื่นไม่ได้ เว้นแต่ได้มีการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคภายในกำหนดเวลาตามที่ได้เริ่มก่อการไว้

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๕มาตรา ๔๖ สิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง

บุคคลย่อมมีสิทธิรวมกันจัดตั้งองค์กรของผู้บริโภคเพื่อคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค

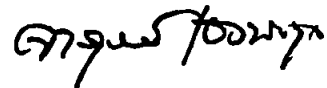
องค์กรของผู้บริโภคตามวรรคสองมีสิทธิรวมกันจัดตั้งเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระเพื่อให้เกิดพลังในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคโดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งอำนาจในการเป็นตัวแทนของผู้บริโภค และการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

^๖มาตรา ๔๒ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อการป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

ประเด็นที่สาม นิติบุคคลที่จะขอแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคจะต้องได้จดทะเบียนว่ามีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคหรือไม่ และในกรณีที่นิติบุคคลนั้นมีได้จดทะเบียนว่ามีวัตถุประสงค์ดังกล่าว แต่นิติบุคคลดังกล่าวมีผลงานเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจะถือว่านิติบุคคลนั้นมีคุณสมบัติในการแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคหรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคฯ บัญญัติขณินิยามคำว่า “องค์กรของผู้บริโภค”^๔ หมายความว่า องค์กรที่ผู้บริโภคซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาตั้งแต่สิบคนขึ้นไปรวมตัวกันจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคและไม่แสวงหากำไร... และให้หมายความรวมถึงนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ดังกล่าวด้วย และโดยที่นิติบุคคลจะมีความสามารถ สิทธิ และหน้าที่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลเท่านั้น การกระทำใดที่มีได้ อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำตามวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น ดังนั้น นิติบุคคลที่มีได้จดทะเบียนให้มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคแม้จะมีผลงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคภายใต้ชื่อนิติบุคคลดังกล่าว ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคตามบทนิยามตามมาตรา ๓ ที่จะมีคุณสมบัติในการแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภค อย่างไรก็ตามก็ดี แม้นิติบุคคลจะมีได้จดทะเบียนวัตถุประสงค์โดยใช้ถ้อยคำว่าเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างชัดเจนหรือโดยตรง แต่หากการที่นิติบุคคลได้จดทะเบียนโดยกำหนดวัตถุประสงค์ครอบคลุมการให้ความช่วยเหลือประชาชนด้านต่าง ๆ ทำนองเดียวกับการคุ้มครองผู้บริโภค อาจถือได้ว่านิติบุคคลนั้นมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคได้ซึ่งต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป



(นางสาวจรรวณ เฮงตระกูล)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๖๒

^๔มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“องค์กรของผู้บริโภค” หมายความว่า องค์กรที่ผู้บริโภคซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาตั้งแต่สิบคนขึ้นไปรวมตัวกันจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคและไม่แสวงหากำไร ไม่ว่าการรวมตัวจัดตั้งนั้นจะจัดตั้งเป็นรูปแบบใด และจะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม และให้หมายความรวมถึงนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ดังกล่าวด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ