บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อเป็นทุนประเดิมเบื้องต้นให้แก่สภาองค์กรของผู้บริโภค

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๑๐๖/๘๑๓๒ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้เมื่อมีการประกาศจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคตามมาตรา ๙ วรรคสี่ เป็นครั้งแรกหลังจากวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนไว้ที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นการจ่ายขาดเพื่อเป็นทุนประเดิมเบื้องต้นให้แก่สภาองค์กรของผู้บริโภคที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าวเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าสามร้อยห้าสิบล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเบื้องต้นในการดำเนินการให้เกิดการรวมตัวกันขององค์กรของผู้บริโภคอย่างทั่วถึงและเกิดพลังอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันประกาศจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค และการจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่สภาองค์กรของผู้บริโภคให้เป็นไปตามระเบียบที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด และเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๓ องค์กรของผู้บริโภคจำนวน ๑๕๑ องค์กร ได้มีหนังสือขอเป็นคณะผู้เริ่มก่อการพร้อมกับยื่นเอกสารความยินยอมขององค์กรของผู้บริโภคจำนวน ๑๕๑ องค์กรดังกล่าวในการเข้าร่วมจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคฯ แล้ว

ในการนี้ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ดำเนินการยกร่างระเบียบสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ่ายเงินให้สภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. .... ตามความในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคฯ ดังกล่าว แต่มีประเด็นปัญหาว่า การจ่ายเงินอุดหนุนตามความในมาตรา ๑๙ นั้นจะต้องจ่ายให้แก่สภาองค์กรของผู้บริโภคทุกสภาที่มีการจัดตั้งขึ้นหรือจ่ายให้แก่สภาองค์กรของผู้บริโภคแห่งแรกเพียงสภาเดียว ดังนั้น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงขอหารือในประเด็นดังกล่าวมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และสำนักงบประมาณ) และผู้แทนกระทรวงการคลัง

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๒/๒๔๒ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(กรมบัญชีกลาง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๔๖[๑] วรรคสองและวรรคสาม ของรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิรวมกันจัดตั้งองค์กรของผู้บริโภคเพื่อคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค โดยองค์กรของผู้บริโภคดังกล่าวมีสิทธิรวมกันจัดตั้งเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระเพื่อให้เกิดพลังในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคโดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้ง อำนาจในการเป็นตัวแทนของผู้บริโภค และการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งองค์กรอิสระตามมาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญฯ ที่เรียกว่า สภาองค์กรของผู้บริโภค รวมทั้งกำหนดเรื่องการสนับสนุนด้านการเงินของรัฐให้แก่สภาองค์กรของผู้บริโภคไว้ด้วย โดยการจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่สภาองค์กรของผู้บริโภคได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖[๒] ในลักษณะของการจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นรายปีให้แก่สภาองค์กรของผู้บริโภคทุกสภา แต่มาตรา ๑๙[๓] ซึ่งเป็นกรณีตามข้อหารือนั้น บัญญัติเป็นบทเฉพาะกาลไว้ว่า เมื่อมีการประกาศจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคตามมาตรา ๙[๔] วรรคสี่ เป็นครั้งแรกหลังจากวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้รัฐบาล

---

[๑]มาตรา ๔๖ สิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง

บุคคลย่อมมีสิทธิรวมกันจัดตั้งองค์กรของผู้บริโภคเพื่อคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค

องค์กรของผู้บริโภคตามวรรคสองมีสิทธิรวมกันจัดตั้งเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระเพื่อให้เกิดพลังในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคโดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้ง อำนาจในการเป็นตัวแทนของผู้บริโภค และการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

[๒]มาตรา ๑๖ ให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นรายปีเป็นการจ่ายขาดให้แก่สภาองค์กรของผู้บริโภคตามที่สภาองค์กรของผู้บริโภคเสนอ

ในการจัดสรรเงินอุดหนุนตามวรรคหนึ่ง ให้คณะรัฐมนตรีจัดสรรให้เพียงพอต่อการดำเนินงานโดยอิสระของสภาองค์กรของผู้บริโภค

ในกรณีที่สภาองค์กรของผู้บริโภคเห็นว่าจำนวนเงินที่คณะรัฐมนตรีจัดสรรให้ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานตามวรรคสอง สภาองค์กรของผู้บริโภคจะมีหนังสือขอให้คณะรัฐมนตรีทบทวนเพื่อจัดให้เพียงพอก็ได้

[๓]มาตรา ๑๙ เมื่อมีการประกาศจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคตามมาตรา ๙ วรรคสี่ เป็นครั้งแรกหลังจากวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนไว้ที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นการจ่ายขาดเพื่อเป็นทุนประเดิมเบื้องต้นให้แก่สภาองค์กรของผู้บริโภคที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าวเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าสามร้อยห้าสิบล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเบื้องต้นในการดำเนินการให้เกิดการรวมตัวกันขององค์กรของผู้บริโภคอย่างทั่วถึงและเกิดพลังอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันประกาศจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค และการจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่สภาองค์กรของผู้บริโภคให้เป็นไปตามระเบียบที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด

[๔]มาตรา ๙ องค์กรของผู้บริโภคที่มีลักษณะตามมาตรา ๕ ไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยห้าสิบองค์กรมีสิทธิเข้าชื่อกันแจ้งต่อนายทะเบียนกลางเพื่อเป็นผู้เริ่มก่อการในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค

เมื่อได้แจ้งตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ผู้เริ่มก่อการรวบรวมองค์กรของผู้บริโภคที่ยินยอมเข้าร่วมในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคให้ได้จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งขององค์กรของผู้บริโภคที่นายทะเบียนกลางได้ประกาศการรับแจ้งตามมาตรา ๖ วรรคห้า ไว้ครั้งสุดท้ายก่อนวันที่แจ้งตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันแจ้งตามวรรคหนึ่ง

ในการดำเนินการตามวรรคสอง ผู้เริ่มก่อการจะขอให้นายทะเบียนกลางเป็นผู้ประกาศเชิญชวนให้องค์กรของผู้บริโภคมาแสดงความยินยอมเข้าร่วมต่อนายทะเบียนกลางแทนผู้เริ่มก่อการก็ได้

(มีต่อหน้าถัดไป)

จัดสรรเงินอุดหนุนไว้ที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นการจ่ายขาดเพื่อเป็นทุนประเดิมเบื้องต้นให้แก่สภาองค์กรของผู้บริโภคที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าวเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าสามร้อยห้าสิบล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเบื้องต้นในการดำเนินการให้เกิดการรวมตัวกันขององค์กรของผู้บริโภคอย่างทั่วถึงและเกิดพลังอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันประกาศจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค และการจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่สภาองค์กรของผู้บริโภคให้เป็นไปตามระเบียบที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา ๑๙[๕] แล้ว ย่อมเห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการกำหนดการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อเป็นทุนประเดิมเบื้องต้นให้แก่สภาองค์กรของผู้บริโภคไว้เป็นบทเฉพาะกาล จึงให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนไว้ที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นการจ่ายขาดเพื่อเป็นทุนประเดิมเบื้องต้นให้แก่สภาองค์กรของผู้บริโภคเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าสามร้อยห้าสิบล้านบาท ทั้งนี้ เฉพาะกรณีสภาองค์กรของผู้บริโภคที่นายทะเบียนกลางประกาศจัดตั้งเป็นครั้งแรกหลังจากวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเพียงสภาเดียวเท่านั้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่า การจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อเป็นทุนประเดิมเบื้องต้นให้แก่สภาองค์กรของผู้บริโภคตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคฯ จะต้องพิจารณาจ่ายให้แก่สภาองค์กรของผู้บริโภคที่นายทะเบียนกลางได้มีการประกาศจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคตามมาตรา ๙[๖] วรรคสี่ เป็นครั้งแรกหลังจากวันที่พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคฯ ใช้บังคับเพียงสภาเดียวเท่านั้น

(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๖๓

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔)

เมื่อผู้เริ่มก่อการรวบรวมองค์กรของผู้บริโภคได้ครบถ้วนภายในกำหนดเวลาตามวรรคสองแล้ว ให้แจ้งให้นายทะเบียนกลางทราบพร้อมด้วยหลักฐานการยินยอมเข้าร่วมขององค์กรของผู้บริโภค เมื่อนายทะเบียนกลางได้รับแจ้งและตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้ประกาศการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคในราชกิจจานุเบกษาและทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

ในกรณีที่นายทะเบียนกลางเป็นผู้ประกาศเชิญชวนตามวรรคสาม เมื่อนายทะเบียนกลางรวบรวมองค์กรของผู้บริโภคได้ครบถ้วนตามจำนวนและภายในกำหนดเวลาตามวรรคสองแล้ว ให้นายทะเบียนกลางดำเนินการตรวจสอบและประกาศการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคตามวรรคสี่ต่อไป

การประกาศการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค ให้นายทะเบียนกลางดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งตามวรรคสี่หรือวันที่รวบรวมองค์กรของผู้บริโภคได้ครบถ้วนตามวรรคห้า

องค์กรของผู้บริโภคที่เข้าชื่อตามวรรคหนึ่งหรือยินยอมเข้าร่วมตามวรรคสองแล้วจะขอถอนชื่อออกและจะเข้าชื่อกับคณะผู้เริ่มก่อการอื่นหรือยินยอมเข้าร่วมในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคอื่นไม่ได้ เว้นแต่มิได้มีการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคภายในกำหนดเวลาตามที่ได้เริ่มก่อการไว้

[๕]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

[๖]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น