

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ผลกระทบต่อสภาองค์กรของผู้บริโภคจากการเพิกถอนการรับแจ้งสถานะ
ความเป็นองค์กรของผู้บริโภคที่เป็นผู้เริ่มก่อการในการจัดตั้งสภาองค์กร
ของผู้บริโภค

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๑๐๖/๘๗๘๖ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่สำนักงาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๑๐๖/๕๑๐๗ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๔ หรือ กรณีมีผู้คัดค้านความเป็นองค์กรของผู้บริโภคของชมรมคุ้มครองผู้บริโภคเขตคันนายาว โดยอ้างว่า นายสมาน [REDACTED] รองประธานชมรม เป็นกรรมการผู้จัดการบริษัท [REDACTED] จำกัด ซึ่งเป็นผู้ประกอบการธุรกิจ ต่อมาภายหลังได้ลาออกจากชมรมแล้ว นายทะเบียนกลาง จะมีอำนาจเพิกถอนการรับแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคหรือไม่ และสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๒/ป ๙๔๓ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๔ แจ้งว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) มีกำหนดประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าว ในวันจันทร์ ที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๔ เวลา ๑๓.๓๐ น. จึงขอเชิญผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เข้าร่วมประชุมชี้แจงผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ โดยในการประชุมดังกล่าวผู้แทนสำนักงาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ชี้แจงในประเด็นตามที่ขอหารือ และได้หยิบยกประเด็นที่เกี่ยวข้องเนื่อง ต่อไปว่า “ในการใช้อำนาจวินิจฉัยเพิกถอนการรับแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภค ของนายทะเบียนกลางตามความในมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กร ของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ นั้น จะมีผลต่อการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคหรือไม่ อย่างไร เนื่องจาก มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน บัญญัติให้องค์กรของผู้บริโภคไม่น้อยกว่า หนึ่งร้อยห้าสิบองค์กรมีสิทธิเข้าชื่อกันแจ้งต่อนายทะเบียนกลางเพื่อเป็นผู้เริ่ม ก่อการในการจัดตั้ง สภาองค์กรของผู้บริโภค และข้อเท็จจริงปรากฏว่าองค์กรของผู้บริโภคที่ถูกคัดค้านดังกล่าวเป็นองค์กร ของผู้บริโภค (๑ ใน ๑๕๑ องค์กร) ที่ร่วมเข้าชื่อกันแจ้งต่อนายทะเบียนกลางเพื่อเป็นผู้เริ่มก่อการ ในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค” ซึ่งที่ประชุมได้ให้คำแนะนำให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหนังสือแจ้งประเด็นดังกล่าวเพิ่มเติม ดังนั้น จึงขอหารือเพื่อเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) พิจารณาให้ความเห็นต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้ “องค์กรของผู้บริโภค” หมายความว่า องค์กรที่ผู้บริโภคซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา ตั้งแต่สิบคนขึ้นไปรวมตัวกันจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคและไม่แสวงหากำไร ไม่ว่าการรวมตัวจัดตั้งนั้นจะจัดตั้งเป็นรูปแบบใด และจะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม และให้หมายความรวมถึงนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ดังกล่าวด้วย องค์กรของผู้บริโภคจึงเกิดขึ้น โดยการรวมตัวกันของบุคคลโดยไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบพิธีตามกฎหมาย แต่หากองค์กรของผู้บริโภคใดที่ประสงค์จะเข้าร่วมจัดตั้งหรือเป็นสมาชิกของสภาองค์กรของผู้บริโภค องค์กรของผู้บริโภคนั้นจะต้องมีลักษณะตามมาตรา ๕^๒ และต้องแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคต่อนายทะเบียนตามมาตรา ๖^๓ โดยอาจถูกคัดค้านและเพิกถอนการรับแจ้งสถานะ ความเป็นองค์กรของผู้บริโภคได้ตามมาตรา ๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคฯ

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“องค์กรของผู้บริโภค” หมายความว่า องค์กรที่ผู้บริโภคซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาตั้งแต่สิบคนขึ้นไปรวมตัวกันจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคและไม่แสวงหากำไร ไม่ว่าการรวมตัวจัดตั้งนั้นจะจัดตั้งเป็นรูปแบบใด และจะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม และให้หมายความรวมถึงนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ดังกล่าวด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕ องค์กรของผู้บริโภคที่จะรวมตัวกันดำเนินการเพื่อจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค หรือที่จะเข้าเป็นสมาชิกของสภาองค์กรของผู้บริโภคต้องมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

(๑) ไม่เป็นองค์กรของผู้บริโภคที่จัดตั้งขึ้นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือถูกรอบงำ โดยผู้ประกอบการที่เป็นนิติบุคคล กรรมการ หรือผู้มีอำนาจบริหารของผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าว หรือโดยหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพรรคการเมือง

(๒) ไม่เป็นองค์กรของผู้บริโภคที่ได้รับเงินอุดหนุนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมจากบุคคลตาม (๑) เว้นแต่เป็นเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) เป็นองค์กรของผู้บริโภคที่ได้แจ้งสถานะความเป็นองค์กรตามมาตรา ๖

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

องค์กรของผู้บริโภคที่จะแจ้งการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ต้องมีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นที่ประจักษ์มาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีก่อนวันยื่นแจ้ง

การแจ้งให้เป็นไปตามแบบและวิธีการที่นายทะเบียนกลางกำหนด ซึ่งจะกำหนดให้แจ้งโดยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศหรือระบบหรือวิธีการอื่นใดที่ผู้แจ้งสามารถดำเนินการได้โดยสะดวกด้วยก็ได้

ในการกำหนดแบบและวิธีการตามวรรคสาม ต้องไม่มีลักษณะเป็นการสร้างขึ้นตอนโดยไม่จำเป็น และให้รับฟังความคิดเห็นขององค์กรของผู้บริโภคประกอบด้วย

เมื่อได้รับแจ้งและเห็นว่า เป็นองค์กรของผู้บริโภคที่มีลักษณะตามมาตรา ๕ แล้วให้นายทะเบียนกลางหรือนายทะเบียนประจำจังหวัดผู้รับแจ้งออกหลักฐานการแจ้งไว้แก่ผู้แจ้ง และให้นายทะเบียนกลางประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ หรือระบบหรือวิธีการอื่นใดที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก

“มาตรา ๘ ผู้ใดเห็นว่าองค์กรของผู้บริโภคที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา ๖ มีลักษณะไม่ถูกต้องตามมาตรา ๕ ให้มีสิทธิยื่นคำคัดค้านพร้อมทั้งหลักฐานต่อนายทะเบียนกลางได้

(มีต่อหน้าถัดไป)

สำหรับการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคนั้น มาตรา ๙^๕ แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคฯ บัญญัติให้องค์กรของผู้บริโภคที่มีลักษณะตามมาตรา ๕^๖ ไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยห้าสิบองค์กรมีสิทธิเข้าชื่อกันแจ้งต่อนายทะเบียนกลางเพื่อเป็นผู้เริ่มก่อการในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค จากนั้นผู้เริ่มก่อการจะรวบรวมองค์กรของผู้บริโภคที่ยินยอมเข้าร่วมในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคให้ได้จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งขององค์กรของผู้บริโภคที่นายทะเบียนกลางได้ประกาศการรับแจ้งตามมาตรา ๖^๗ วรรคห้า ไว้ครั้งสุดท้ายก่อนวันที่มีการแจ้งเพื่อเป็นผู้เริ่มก่อการให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน โดยการดำเนินการดังกล่าวผู้เริ่มก่อการจะดำเนินการเองหรือขอให้นายทะเบียนกลางเป็นผู้ประกาศเชิญชวนให้องค์กรของผู้บริโภคมาแสดงความยินยอมเข้าร่วมต่อนายทะเบียนกลางแทนผู้เริ่มก่อการก็ได้ เมื่อมีการรวบรวมองค์กรของผู้บริโภคได้ครบถ้วนแล้ว นายทะเบียนกลางจะตรวจสอบและประกาศจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคขึ้น ทั้งนี้ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง^๘ แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคฯ บัญญัติให้สภาองค์กร

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔)

เมื่อนายทะเบียนกลางได้รับคำคัดค้านตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงแล้ววินิจฉัยโดยเร็ว ในกรณีที่เห็นว่าองค์กรของผู้บริโภคนั้นมีลักษณะไม่ถูกต้องตามมาตรา ๕ ให้เพิกถอนการรับแจ้งพร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ร้องและองค์กรของผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องทราบ

คำวินิจฉัยของนายทะเบียนกลางให้เป็นที่สุด

มาตรา ๙ องค์กรของผู้บริโภคที่มีลักษณะตามมาตรา ๕ ไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยห้าสิบองค์กรมีสิทธิเข้าชื่อกันแจ้งต่อนายทะเบียนกลางเพื่อเป็นผู้เริ่มก่อการในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค

เมื่อได้แจ้งตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ผู้เริ่มก่อการรวบรวมองค์กรของผู้บริโภคที่ยินยอมเข้าร่วมในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคให้ได้จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งขององค์กรของผู้บริโภคที่นายทะเบียนกลางได้ประกาศการรับแจ้งตามมาตรา ๖ วรรคห้า ไว้ครั้งสุดท้ายก่อนวันที่แจ้งตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันแจ้งตามวรรคหนึ่ง

ในการดำเนินการตามวรรคสอง ผู้เริ่มก่อการจะขอให้นายทะเบียนกลางเป็นผู้ประกาศเชิญชวนให้องค์กรของผู้บริโภคมาแสดงความยินยอมเข้าร่วมต่อนายทะเบียนกลางแทนผู้เริ่มก่อการก็ได้

เมื่อผู้เริ่มก่อการรวบรวมองค์กรของผู้บริโภคได้ครบถ้วนภายในกำหนดเวลาตามวรรคสองแล้ว ให้แจ้งให้นายทะเบียนกลางทราบพร้อมด้วยหลักฐานการยินยอมเข้าร่วมขององค์กรของผู้บริโภค เมื่อนายทะเบียนกลางได้รับแจ้งและตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้ประกาศการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคในราชกิจจานุเบกษาและทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

ในกรณีที่นายทะเบียนกลางเป็นผู้ประกาศเชิญชวนตามวรรคสาม เมื่อนายทะเบียนกลางรวบรวมองค์กรของผู้บริโภคได้ครบถ้วนตามจำนวนและภายในกำหนดเวลาตามวรรคสองแล้ว ให้นายทะเบียนกลางดำเนินการตรวจสอบและประกาศการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคตามวรรคสี่ต่อไป

การประกาศการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค ให้นายทะเบียนกลางดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งตามวรรคสี่หรือวันที่รวบรวมองค์กรของผู้บริโภคได้ครบถ้วนตามวรรคห้า

องค์กรของผู้บริโภคที่เข้าชื่อตามวรรคหนึ่งหรือยินยอมเข้าร่วมตามวรรคสองแล้ว จะขอถอนชื่อออกและจะเข้าชื่อกับคณะผู้เริ่มก่อการอื่นหรือยินยอมเข้าร่วมในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคอื่นไม่ได้ เว้นแต่มีได้มีการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคภายในกำหนดเวลาที่ได้เริ่มก่อการไว้

โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

มาตรา ๑๐ ให้สภาองค์กรของผู้บริโภคที่จัดตั้งตามมาตรา ๙ เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในทุกด้าน และดำเนินการอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ โดยให้ถือว่าองค์กรของผู้บริโภคที่เป็นผู้เริ่มก่อการและที่ได้ลงชื่อยินยอมเข้าร่วมในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคตามมาตรา ๙ เป็นสมาชิกของสภาองค์กรของผู้บริโภคนับแต่วันที่ประกาศจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค

ของผู้บริโภคที่ถูกจัดตั้งขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลและถือว่าองค์กรของผู้บริโภคเป็นผู้เริ่มก่อการ และได้ลงชื่อยินยอมเข้าร่วมในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคตามมาตรา ๕^๙ เป็นสมาชิกของสภาองค์กรของผู้บริโภคนับแต่วันที่ประกาศจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค

กรณีตามข้อหาหรือ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีผู้คัดค้านความเป็นองค์กรของผู้บริโภคของชมรมคุ้มครองผู้บริโภคเขตคันนายาว และนายทะเบียนกลางได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วพบว่า มีบุคคลที่มีอำนาจเหนือหรือบังคับองค์กรของผู้บริโภคให้เป็นไปตามความประสงค์ของตน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ หรือการดำเนินงาน อันอาจมีผลต่อการบริหารจัดการองค์กรของผู้บริโภค และวินิจฉัยให้เพิกถอนการรับแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคของชมรมคุ้มครองผู้บริโภคเขตคันนายาวเนื่องจากไม่มีลักษณะตามมาตรา ๕^{๑๐} (๑) แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคฯ อยู่ ณ วันที่ได้แจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคต่อนายทะเบียนแล้ว การเพิกถอนดังกล่าวเป็นการอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคฯ ดังนั้น การเพิกถอนจึงมีผลให้ชมรมคุ้มครองผู้บริโภคเขตคันนายาวไม่สามารถเข้าร่วมจัดตั้งหรือเป็นสมาชิกของสภาองค์กรของผู้บริโภคได้อีก แต่ไม่มีผลต่อการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคที่ได้ดำเนินการไปแล้วตามมาตรา ๙ และไม่กระทบต่อความเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคฯ เนื่องจากยังมีองค์กรของผู้บริโภคที่มีลักษณะตามมาตรา ๕ ไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยห้าสิบองค์กรซึ่งเข้าชื่อกันแจ้งต่อนายทะเบียนกลางเพื่อเป็นผู้เริ่มก่อการในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคอยู่



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น
^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น
^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น
^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น