

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เรื่อง การเพิกถอนการรับแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภค  
ตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๑๐๖/๕๑๐๗ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นนายทะเบียนกลาง และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายทะเบียนประจำจังหวัด โดยมีหน้าที่รับแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภค และให้นายทะเบียนกลางเป็นผู้ประกาศรายชื่อองค์กรของผู้บริโภคให้ประชาชนทราบ ซึ่ง ณ ปัจจุบันนายทะเบียนกลางได้ประกาศรายชื่อองค์กรของผู้บริโภคไปแล้วจำนวน ๒๔๑ องค์กร (ข้อมูล ณ วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๖๔) ต่อมาภายหลังจากการประกาศรายชื่อองค์กรของผู้บริโภคเกิน ๑๕๐ องค์กรแล้ว ได้มีองค์กรของผู้บริโภค จำนวน ๑๕๑ องค์กรเข้าชื่อร่วมกันแจ้งต่อนายทะเบียนเพื่อเป็นผู้เริ่มก่อการในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค และได้มีการรวบรวมองค์กรของผู้บริโภคที่ยินยอมเข้าร่วมในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคครบถ้วนตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดไว้แล้ว ซึ่งต่อมาภายหลังจากนายทะเบียนกลางได้ตรวจสอบความถูกต้องแล้ว จึงได้มีการประกาศจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคขึ้นเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๖๓ และรัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนไว้ที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อเป็นทุนประเดิมเบื้องต้นให้แก่สภาองค์กรของผู้บริโภค จำนวน ๓๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท (สามร้อยห้าสิบล้านบาทถ้วน) ซึ่งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้โอนเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่สภาองค์กรของผู้บริโภคไปแล้ว เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๔

เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๔ มีผู้คัดค้านโดยใช้ชื่อ “สมาชิกสภาองค์กรของผู้บริโภค” มีหนังสือคัดค้านว่า นายสมาน ครอบเมือง รองประธานชมรมคัมครองผู้บริโภค เขตคันนายาว เป็นกรรมการผู้จัดการ บริษัท เจ. เค. โปรโมชัน แอนด์ มาร์เก็ตติ้ง จำกัด ซึ่งเป็นผู้ประกอบการให้เช่าอพาร์ทเมนต์ (ประมาณ ๓๐ ห้อง) ตั้งอยู่เลขที่ ๑๒ ซอยนวมินทร์ ๑๖๓ แยก ๑๒ แขวงคันนายาว เขตคันนายาว กรุงเทพมหานคร โดยเห็นว่าการจัดตั้งหรือการแจ้งสถานะความเป็นองค์กรดังกล่าวอาจมีลักษณะต้องห้ามอันไม่เป็นไปตามคุณสมบัติของการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคที่องค์กรของผู้บริโภคนั้น ๆ จะต้องไม่เป็นองค์กรของผู้บริโภคที่จัดตั้งขึ้นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมหรือถูกครอบงำโดยผู้ประกอบการที่เป็นนิติบุคคล กรรมการ หรือผู้มีอำนาจบริหารของผู้ประกอบการดังกล่าว หรือโดยหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพรรคการเมือง ตามมาตรา ๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงขอให้ นายทะเบียนกลางตรวจสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมายต่อไป

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีชมรมคัมครองผู้บริโภคมุ่งหมาย ซึ่งมิใช่สมาคม ครอบงำ เป็นรองประธานชมรม และในขณะเดียวกัน นายสมาน ครอบงำ ยังเป็นกรรมการบริษัท เจ. เค. โปรมอชั่น แอนด์ มาร์เก็ตติ้ง จำกัด ซึ่งเป็นกรรมการหรือผู้มีอำนาจบริหารของผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นนิติบุคคล และมีลักษณะครอบงำชมรมคัมครองผู้บริโภคมุ่งหมายซึ่งเป็นองค์กรของผู้บริโภค จึงถือว่าชมรมคัมครองผู้บริโภคมุ่งหมายถูกครอบงำ โดยกรรมการหรือผู้มีอำนาจบริหารของผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นนิติบุคคล อันมีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา ๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกอบกับ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ตามเรื่องเสร็จที่ ๑๕๓/๒๕๖๔ แต่เนื่องจากชมรมคัมครองผู้บริโภคมุ่งหมายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงว่า นายสมาน ครอบงำ รองประธานชมรม ได้ลาออกจากการเป็นรองประธานชมรม เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๔ จึงถือว่าในขณะนี้ชมรมคัมครองผู้บริโภคมุ่งหมายไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ แล้ว กรณีจึงมีประเด็นปัญหาว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏในภายหลังว่าในขณะรับแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภค ชมรมคัมครองผู้บริโภคมุ่งหมายมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ แต่ในขณะที่จะเพิกถอนการรับแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภค ปรากฏว่าชมรมคัมครองผู้บริโภคมุ่งหมายไม่ได้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕ (๑) ดังกล่าวแล้ว ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องนี้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย จึงขอหารือว่า นายทะเบียนกลางจะมีอำนาจในการเพิกถอนการรับแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคของชมรมคัมครองผู้บริโภคมุ่งหมายตามนัยมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้หรือไม่ประการใด

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑)** ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๕<sup>๑</sup> (๑) แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้องค์กรของผู้บริโภคที่จะรวมตัวกันดำเนินการเพื่อจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคหรือที่จะเข้าเป็นสมาชิกของสภาองค์กรของผู้บริโภคต้องไม่เป็นองค์กรของผู้บริโภคที่จัดตั้งขึ้นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือถูกครอบงำโดยผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นนิติบุคคล กรรมการ หรือผู้มีอำนาจบริหารของผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าว หรือโดยหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพรรคการเมือง ซึ่งการพิจารณาว่าองค์กรของผู้บริโภคใดถูกครอบงำโดยผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นนิติบุคคล กรรมการ หรือผู้มีอำนาจบริหารของผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าวหรือไม่ นั้น ต้องพิจารณาว่าบุคคลดังกล่าวมีอำนาจเหนือหรือบังคับองค์กรของผู้บริโภคให้เป็นไปตามความประสงค์ของตน

<sup>๑</sup>มาตรา ๕ องค์กรของผู้บริโภคที่จะรวมตัวกันดำเนินการเพื่อจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคหรือที่จะเข้าเป็นสมาชิกของสภาองค์กรของผู้บริโภคต้องมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

(๑) ไม่เป็นองค์กรของผู้บริโภคที่จัดตั้งขึ้นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือถูกครอบงำโดยผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นนิติบุคคล กรรมการ หรือผู้มีอำนาจบริหารของผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าว หรือโดยหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพรรคการเมือง

(๒) ไม่เป็นองค์กรของผู้บริโภคที่ได้รับเงินอุดหนุนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมจากบุคคลตาม (๑) เว้นแต่เป็นเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) เป็นองค์กรของผู้บริโภคที่ได้แจ้งสถานะความเป็นองค์กรตามมาตรา ๖

ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ หรือการดำเนินงาน อันอาจมีผลต่อการบริหารจัดการองค์กรของผู้บริโภคหรือไม่ อันเป็นไปตามหลักกฎหมายว่าด้วยการขัดกันของหน้าที่ (Incompatibility Principle) ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ที่ได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๕๓/๒๕๖๔<sup>๒</sup>

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามข้อหาหรือว่า ชมรมคัมครองผู้บริโภคเขตคันนายาว มีนายสมาน ครองเมือง เป็นรองประธานชมรม ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญรองจากตำแหน่ง ประธานและยังอาจจะต้องทำหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และในขณะเดียวกันนายสมาน ครองเมือง ยังเป็นกรรมการบริษัท เจ. เค. โปรโมชัน แอนด์ มาร์เก็ตติ้ง จำกัด ซึ่งบริษัทดังกล่าวเป็นผู้ประกอบธุรกิจตามบทนิยามในมาตรา ๓<sup>๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคฯ ประกอบกับบทนิยามในมาตรา ๓<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ นายสมาน ครองเมือง จึงเป็นกรรมการ หรือผู้มีอำนาจบริหารของผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นนิติบุคคลซึ่งมีอำนาจครอบงำองค์กรของผู้บริโภค เป็นผลให้ชมรมคัมครองผู้บริโภคเขตคันนายาวถูกรับรองโดยกรรมการหรือผู้มีอำนาจบริหาร ของผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นนิติบุคคลและไม่มีลักษณะตามมาตรา ๕<sup>๕</sup> (๑) แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้ง สภาองค์กรของผู้บริโภคฯ อยู่ ณ วันที่ได้แจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคต่อนายทะเบียน การแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคของชมรมคัมครองผู้บริโภคเขตคันนายาวต่อนายทะเบียน จึงไม่ชอบมาตั้งแต่ต้น เมื่อต่อมาในภายหลังมีผู้ยื่นคำร้องตามมาตรา ๘<sup>๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติ การจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคฯ ขอให้นายทะเบียนกลางตรวจสอบและวินิจฉัยความชอบด้วย

<sup>๒</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การครอบงำองค์กรของผู้บริโภคโดยเจ้าหน้าที่ ของรัฐตามมาตรา ๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ ส่งพร้อมหนังสือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๒/๒๐ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ถึงสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี

“มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ผู้ประกอบธุรกิจ” หมายความว่า ผู้ประกอบธุรกิจตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ขาย” หมายความว่ารวมถึง ให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือจัดหาให้ไม่ว่าด้วยประการใด ๆ โดยเรียก ค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น ตลอดจนการเสนอหรือการชักชวนเพื่อการดังกล่าวด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

“ผู้ประกอบธุรกิจ” หมายความว่า ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักร เพื่อขายหรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการ และหมายความว่ารวมถึงผู้ประกอบการโฆษณาด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

“โปรตุเกสหรือรถที่ ๑, ข้างต้น

มาตรา ๘ ผู้ใดเห็นว่าองค์กรของผู้บริโภคที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา ๖ มีลักษณะไม่ถูกต้องตามมาตรา ๕ ให้มีสิทธิยื่นคำคัดค้านพร้อมทั้งหลักฐานต่อนายทะเบียนกลางได้

เมื่อนายทะเบียนกลางได้รับคำคัดค้านตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงแล้ววินิจฉัย โดยเร็ว ในกรณีที่เห็นว่าองค์กรของผู้บริโภคนั้นมีลักษณะไม่ถูกต้องตามมาตรา ๕ ให้เพิกถอนการรับแจ้งพร้อมทั้งแจ้ง ให้ผู้ร้องและองค์กรของผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องทราบ

คำวินิจฉัยของนายทะเบียนกลาง ให้เป็นที่สุด

กฎหมายของชมรมคุ่มครองผู้บริโภคนายาวว่าชอบด้วยมาตรา ๕<sup>๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคฯ หรือไม่ และนายทะเบียนกลางได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าชมรมคุ่มครองผู้บริโภคนายาวมีลักษณะไม่ถูกต้องตามมาตรา ๕ จึงเป็นกรณีที่นายทะเบียนกลางพบความไม่ถูกต้องของการรับแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคของชมรมคุ่มครองผู้บริโภคนายาวแล้ว ถึงแม้ว่าในภายหลังจะปรากฏข้อเท็จจริงว่านายสมาน ครองเมือง ได้ลาออกจากการเป็นรองประธานชมรมแล้วก็ตาม ก็ไม่ทำให้การไม่มีลักษณะตามมาตรา ๕ (๑) ของชมรมคุ่มครองผู้บริโภคนายาวมีผลย้อนหลังหรือมีผลสมบูรณ์มาตั้งแต่นั้น ดังนั้น นายทะเบียนกลางย่อมอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘<sup>๘</sup> วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคฯ เพิกถอนการรับแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคของชมรมคุ่มครองผู้บริโภคนายาวได้



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๖๔

<sup>๗</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

<sup>๘</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น