

# ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการดำเนินงานของสภาองค์กรของผู้บริโภค<sup>1</sup>

ศุภสิทธิ์ ธรรมธะ<sup>2</sup>

บทความนี้เกิดจากการค้นคว้าอิสระที่มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการดำเนินงานของสภาองค์กรของผู้บริโภคในประเทศไทย โดยมีเป้าหมายเพื่อวิเคราะห์ความเหมาะสมของกลไกทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรดังกล่าว อันเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคในภาคประชาชน

สภาองค์กรของผู้บริโภค<sup>3</sup>มีที่มาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>4</sup> มาตรา 46 ซึ่งรับรองสิทธิของผู้บริโภคในการได้รับความคุ้มครอง และบัญญัติให้บุคคลย่อมมีสิทธิร่วมกันจัดตั้งองค์กรของผู้บริโภคเพื่อคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของตนเอง บทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดในการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภค โดยมีได้จำกัดให้เป็นภารกิจของรัฐแต่ฝ่ายเดียว ภายใต้เจตนารมณ์ดังกล่าว การจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคถูกออกแบบให้มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพและปราศจากการแทรกแซงจากรัฐหรือผู้ประกอบการ ทั้งนี้ ความเป็นอิสระดังกล่าวมิได้หมายถึงการดำเนินงานโดยปราศจากการสนับสนุนจากรัฐ หากแต่เป็นความเป็นอิสระในเชิงการตัดสินใจและการกำหนดทิศทางการดำเนินงาน โดยรัฐยังคงมีหน้าที่ให้การสนับสนุนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด ทั้งในด้านอำนาจหน้าที่และการสนับสนุนด้านการเงิน

จากเจตนารมณ์ทางรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ขึ้น เพื่อกำหนดกรอบทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้ง โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกลไกการสนับสนุนของสภาองค์กรของผู้บริโภคให้เป็นรูปธรรม

สภาองค์กรของผู้บริโภคเกิดจากการรวมตัวขององค์กรของผู้บริโภค<sup>5</sup>ในภาคประชาชน ซึ่งเกิดจากการรวมกลุ่มของบุคคลธรรมดาตั้งแต่สิบคนขึ้นไปที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคและไม่แสวงหากำไร

<sup>1</sup> บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการดำเนินงานของสภาองค์กรของผู้บริโภค โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ อาจารย์ ดร. พิรพงศ์ จงไพศาลสกุล และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์สุเมธ งานประดับ ประธานกรรมการ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สลิลา สิริพิฑูร กรรมการ

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 มาตรา 3 บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “สภาองค์กรของผู้บริโภค” หมายความว่า สภาขององค์กรของผู้บริโภคที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 46.

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562, มาตรา 3.

ไม่ว่าการรวมกลุ่มดังกล่าวจะจัดตั้งขึ้นในรูปแบบใด หรือจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม รวมถึงนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคด้วย

## 1. บทนำ

สภาพองค์กรของผู้บริโภคเป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค<sup>6</sup> ในภาคประชาชน โดยทำหน้าที่เป็นตัวแทนของผู้บริโภคในการสะท้อนปัญหา เสนอแนะแนวทาง และตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ประกอบธุรกิจควบคู่ไปกับหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค เช่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีหน่วยงานของรัฐหลายแห่งทำหน้าที่ดังกล่าว แต่การคุ้มครองผู้บริโภคยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพเพียงพอในทางปฏิบัติ

การจัดตั้งสภาพองค์กรของผู้บริโภคจึงเกิดขึ้นจากแนวคิดในการรวมตัวของผู้บริโภค เพื่อเพิ่มพูนศักยภาพในการคุ้มครองสิทธิของตนเอง เสริมสร้างอำนาจต่อรอง และทำให้การคุ้มครองผู้บริโภคมีลักษณะเป็นระบบและยั่งยืนมากยิ่งขึ้น แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับพัฒนาการของการคุ้มครองผู้บริโภคในต่างประเทศ ซึ่งให้ความสำคัญกับบทบาทขององค์กรภาคประชาชนที่มีความเป็นอิสระและไม่แสวงหากำไรในการทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค

ในบริบทของประเทศไทย สภาพองค์กรของผู้บริโภคเกิดจากพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาพองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ซึ่งมาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาพองค์กรของผู้บริโภคดังกล่าว กำหนดให้สภาพองค์กรของผู้บริโภคมีฐานะเป็นนิติบุคคล<sup>7</sup> มีอำนาจหน้าที่หลากหลาย<sup>8</sup> อาทิ การเสนอแนะนโยบายด้านการคุ้มครองผู้บริโภค การเฝ้าระวังสินค้าและบริการ การสนับสนุนองค์กรของผู้บริโภค การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และการดำเนินคดีเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค ทั้งนี้ กฎหมายเน้นย้ำหลักความเป็นอิสระ โดยกำหนดให้สภาพองค์กรของผู้บริโภคไม่อยู่ภายใต้อำนาจหรือการครอบงำจากหน่วยงานของรัฐ พรรคการเมือง หรือผู้ประกอบธุรกิจ<sup>9</sup>

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 3 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้ “ผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการและหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม”

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาพองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562, มาตรา 10 วรรคหนึ่ง.

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาพองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562, มาตรา 14.

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาพองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562, มาตรา 10 วรรคสอง.

โดยมีรัฐให้การสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภค<sup>10</sup> หากเปรียบเทียบกับ การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ จะเห็นได้ว่าหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไปอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายระเบียบ ขั้นตอน และหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงานที่หลากหลายและซับซ้อน อีกทั้งหน่วยงานของรัฐยังมีข้อจำกัดด้านหน้าที่และอำนาจ ซึ่งไม่สามารถก้าวล่วงหรือแทรกแซงการดำเนินงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐอื่นได้ ส่งผลให้การดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในบางกรณีขาดความคล่องตัวและประสพอุปสรรคในทางปฏิบัติ ในขณะที่สภาองค์กรของผู้บริโภคซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลและดำเนินงานในฐานะองค์กรอิสระภาคประชาชน<sup>11</sup> มีความยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการดำเนินงานมากกว่าหน่วยงานของรัฐ ทั้งในด้านการตัดสินใจ การประสานงาน และการตอบสนองต่อปัญหาของผู้บริโภคได้อย่างทันท่วงที ถือเป็นเรื่องที่ดีสำหรับประชาชนในฐานะผู้บริโภค

จากการศึกษาพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ พบว่า การแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคประสบปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเป็นองค์กรของผู้บริโภค<sup>12</sup> ปัญหาสถานะทางกฎหมายของสภาองค์กรของผู้บริโภคที่ยังไม่ชัดเจน และปัญหาการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของสภาองค์กรของผู้บริโภค

ปัญหาดังที่กล่าวมาล้วนส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและความน่าเชื่อถือของสภาองค์กรของผู้บริโภค รวมถึงบทบาทของรัฐในการกำกับดูแลและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน บทบาทนี้จึงมุ่งศึกษาประเด็นปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งวิเคราะห์แนวทางการควบคุมการดำเนินงานของสภาองค์กรของผู้บริโภคในต่างประเทศ ได้แก่ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสาธารณรัฐเกาหลี เพื่อนำมาเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงกฎหมายที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาความหมาย ความเป็นมา แนวคิดทฤษฎี หลักการ เกี่ยวกับการควบคุมการดำเนินงานของสภาองค์กรของผู้บริโภค

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562, มาตรา 16.

<sup>11</sup> สาธิตา วิมลคุณารักษ์ และวรรณวิภา เมืองถ้ำ, ปัญหาในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2564), หน้า 14.

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 มาตรา 3 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้ “นายทะเบียน” หมายความว่า นายทะเบียนกลางหรือนายทะเบียนประจำจังหวัด”

2.2 เพื่อศึกษากฎหมายของไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับการควบคุมการดำเนินงานของสภาองค์กรของผู้บริโภค

2.3 เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายการควบคุมการดำเนินงานของสภาองค์กรของผู้บริโภค

2.4 เพื่อศึกษาแนวทางและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการควบคุมสภาองค์กรของผู้บริโภค

### 3. วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีดำเนินการศึกษามีลักษณะค้นคว้าเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาและค้นคว้ารวบรวมข้อมูล จากกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง วิทยานิพนธ์ ตำรา บทความ วารสารทางวิชาการ จากห้องสมุด มหาวิทยาลัยรามคำแหง รวมถึงค้นคว้าหาข้อมูลผ่านทางเว็บไซต์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทางการควบคุมการดำเนินงานของสภาองค์กรของผู้บริโภคเพื่อนำมาวิเคราะห์ โดยอาศัยหลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสมต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปทางกฎหมาย

### 4. ความเป็นมา ความหมาย แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสภาองค์กรของผู้บริโภค

#### 4.1 ความหมายและความเป็นมาของสภาองค์กรของผู้บริโภค

สภาองค์กรของผู้บริโภคเป็นผลผลิตของการรวมตัวของผู้บริโภคในฐานะภาคประชาชน ซึ่งสะท้อนพัฒนาการของสังคมประชาธิปไตยที่เปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิของตนเอง พัฒนาการดังกล่าวมีความหลากหลายและแตกต่างกันไปตามบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของแต่ละประเทศ

ในสหรัฐอเมริกา แนวคิดการคุ้มครองผู้บริโภคมีรากฐานสำคัญจากการจัดตั้ง Federal Trade Commission (FTC) ในปี ค.ศ. 1914 ภายใต้ Federal Trade Commission Act ในสมัยประธานาธิบดีทอมัส วูดโรว์ วิลสัน<sup>13</sup> ควบคู่กับการเกิดขึ้นของ Consumers Union ในปี ค.ศ. 1936<sup>14</sup> ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่ทดสอบสินค้าและเผยแพร่ข้อมูลแก่สาธารณชนอย่างอิสระ กลไกดังกล่าวสะท้อนถึงความเข้มแข็งของภาคประชาชนที่ทำงานร่วมกับกลไกรัฐในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค โดยมีได้พึงพารัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว

<sup>13</sup> Federal Trade Commission, **Our History** [Online], Available URL: <https://www.ftc.gov/about-ftc/our-history>, 2025 (March ,20).

<sup>14</sup> Encyclopedia.com, **Consumers Union** [Online], Available URL: <https://www.encyclopedia.com/books/politics-and-business-magazines/consumers-union>, 2025 (October, 17).

สาธารณรัฐฝรั่งเศส พัฒนาการด้านการคุ้มครองผู้บริโภคเกิดขึ้นอย่างชัดเจนภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยรัฐได้เพิ่มกลไกทางกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิของผู้บริโภค และจัดตั้ง Conseil National de la Consommation (CNC) ในปี ค.ศ. 1960<sup>15</sup> เพื่อทำหน้าที่เป็นเวทีหารือร่วมกันระหว่างรัฐ ผู้ประกอบการ และผู้บริโภค ตลอดจนมีการพัฒนากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคอย่างต่อเนื่องจนกลายเป็นระบบกฎหมายที่มีความชัดเจนและเป็นเอกภาพในปัจจุบัน

สาธารณรัฐเกาหลี การรวมตัวของผู้บริโภคเริ่มต้นขึ้นในช่วงทศวรรษ 1970 โดยมีการก่อตั้ง Korean National Council of Consumer Organisations (KNCCO) ในปี ค.ศ. 1976<sup>16</sup> เพื่อรวมกลุ่มองค์กรผู้บริโภคทั่วประเทศให้มีพลังในการต่อรองมากขึ้น<sup>17</sup> ต่อมารัฐบาลเกาหลีใต้ได้จัดตั้ง Korea Consumer Protection Board (KCPB) ในปี ค.ศ. 1987 และเปลี่ยนชื่อเป็น Korea Consumer Agency (KCA) ในปี ค.ศ. 2007<sup>18</sup> เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนผู้บริโภคและพัฒนากฎหมายด้านการคุ้มครองสิทธิอย่างเป็นระบบ แสดงให้เห็นถึงรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาคประชาชนกับรัฐในลักษณะเสริมพลังซึ่งกันและกัน

สำหรับประเทศไทย แนวคิดการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยเริ่มปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมในช่วง พ.ศ. 2522 จากการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 อันมีที่มาจากกรขยายตัวของการค้าและบริการ รวมถึงการใช้กลยุทธ์ทางการตลาดและการโฆษณาที่ซับซ้อนมากขึ้น ส่งผลให้ผู้บริโภคจำนวนหนึ่งตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบ เนื่องจากขาดข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับคุณภาพ ราคา และเงื่อนไขของสินค้าและบริการ อีกทั้งการบังคับใช้สิทธิผ่านการฟ้องร้องรายบุคคลมีต้นทุนสูงและไม่อาจระงับความเสียหายได้อย่างทันท่วงที กฎหมายดังกล่าวจึงถูกออกแบบให้เป็นกฎหมายหลักในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในด้านต่าง ๆ เช่น การคุ้มครองจากการฉ้อโกงและการทุจริตทางการค้า ต่อมาได้มีการพัฒนากลไกกระบวนการยุติธรรมโดยการตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้บริโภค ลดอุปสรรคด้านค่าใช้จ่ายและขั้นตอนในการดำเนินคดี อย่างไรก็ตาม จุดเปลี่ยนสำคัญของแนวคิดการคุ้มครองผู้บริโภคเกิดขึ้นเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

<sup>15</sup> National Consumer Institute, **More than a century of commitment to serving consumers** [Online], Available URL: [https://www.inc-conso.fr/content/plus-dun-siecle-dengagement-au-service-des-consommateurs?utm\\_](https://www.inc-conso.fr/content/plus-dun-siecle-dengagement-au-service-des-consommateurs?utm_) 2021 (March, 14).

<sup>16</sup> Korea National Council of Consumer Organizations, **About Korea National Council of Consumer Organizations** [Online], Available URL: <http://www.consumer.or.kr/english/about/org.html>, 2024 (July, 24).

<sup>17</sup> Korea Consumer Agency, **About KCA** [Online], Available URL: <https://www.kca.go.kr/eng/sub.do?menukey=6030>, 2025 (October, 3).

<sup>18</sup> Korea Consumer Agency, **KCA News & Media** [Online], Available URL: <https://www.kca.go.kr/eng/sub.do?menukey=6007&mode=view&no=1001282055&page=24>, 2025 (December, 19).

ได้รับรองสิทธิของผู้บริโภคเป็นครั้งแรก และวางหลักการให้มีองค์กรอิสระทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค รวมถึงเปิดพื้นที่ให้ผู้บริโภคมีส่วนร่วมในการเสนอแนะนโยบายและกฎหมายโดยไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายการเมือง<sup>19</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้พัฒนาหลักการดังกล่าวต่อไป โดยรับรองสิทธิของผู้บริโภคในการรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิและเรียกร้องการเยียวยาความเสียหาย พร้อมทั้งกำหนดให้องค์กรของผู้บริโภคมีความเป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ<sup>20</sup> จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้เน้นย้ำสิทธิของผู้บริโภคในการรวมตัวจัดตั้งองค์กรของผู้บริโภค และรวมกันเป็นองค์กรอิสระเพื่อเสริมสร้างพลังในการคุ้มครองสิทธิอย่างเป็นระบบ อันนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 เพื่อขับเคลื่อนการคุ้มครองผู้บริโภคภาคประชาชนให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

#### 4.2 ความหมายของสภาองค์กรของผู้บริโภค

สภาองค์กรของผู้บริโภคเป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค ซึ่งสามารถอธิบายความหมายได้ในสองบริบท ได้แก่ บริบทสากลและบริบทของประเทศไทย ทั้งสองบริบทแม้จะมีรูปแบบทางกฎหมายและโครงสร้างองค์กรที่แตกต่างกัน แต่ล้วนมีรากฐานร่วมกันจากการรวมตัวของผู้บริโภคในฐานะภาคประชาชน เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของผู้บริโภคในสังคม

บริบทที่หนึ่ง ในบริบทสากลสภาองค์กรของผู้บริโภคหรือองค์กรผู้บริโภคมีสถานะและรูปแบบที่หลากหลายตามระบบกฎหมายและโครงสร้างการเมืองของแต่ละประเทศ ในสหรัฐอเมริกาองค์กรผู้บริโภคส่วนใหญ่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่แสวงหากำไร ทำหน้าที่ทดสอบคุณภาพสินค้า เผยแพร่ข้อมูลแก่สาธารณชนอย่างเป็นอิสระ และผลักดันนโยบายด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ควบคู่กับการทำงานของหน่วยงานของรัฐ<sup>21</sup> สำหรับสาธารณรัฐฝรั่งเศส การคุ้มครองผู้บริโภคมีลักษณะเป็นกลไกของรัฐมากขึ้น โดยมีการจัดตั้ง Conseil National de la Consommation (CNC) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับของรัฐ ทำหน้าที่เป็นเวทีหารือและประสานความร่วมมือระหว่างรัฐ ผู้ประกอบการ และผู้บริโภค ในการกำหนด

<sup>19</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 57.

<sup>20</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 61.

<sup>21</sup> Consumer Federation of America, **Overview** [Online], Available URL: <https://consumerfed.org/overview/>, 2015 (October, 10).

นโยบายและมาตรการคุ้มครองผู้บริโภค<sup>22</sup> ขณะที่สาธารณรัฐเกาหลีใช้รูปแบบผสมระหว่างองค์กรภาคประชาชนและรัฐ โดยมีการจัดตั้ง Korean National Council of Consumer Organisations (KNCCO) เพื่อรวมกลุ่มองค์กรผู้บริโภคภาคประชาชน และมี Korea Consumer Agency (KCA) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่สนับสนุนด้านวิชาการ การระงับข้อพิพาท และการพัฒนากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคอย่างเป็นระบบ<sup>23</sup> รูปแบบดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความร่วมมือระหว่างรัฐและภาคประชาชนในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในเชิงโครงสร้าง

ในบริบทของประเทศไทย พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 มิได้บัญญัตินิยามความหมายของ “สภาองค์กรของผู้บริโภค” ไว้อย่างชัดเจนโดยตรง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว สามารถอธิบายได้ว่าสภาองค์กรของผู้บริโภคมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันขององค์กรของผู้บริโภคที่ได้รับการรับแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคจากนายทะเบียนไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยห้าสิบองค์กรเข้าชื่อกันแจ้งต่อนายทะเบียนกลาง<sup>24</sup> เพื่อเป็นผู้ริเริ่มก่อการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค<sup>25</sup> โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคในด้านต่าง ๆ เช่น การเสนอแนะนโยบาย การเฝ้าระวังสินค้าและบริการ และการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรผู้บริโภค

#### 4.3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสภาองค์กรของผู้บริโภค

การศึกษาเกี่ยวกับสภาองค์กรของผู้บริโภคในมิติต่าง ๆ จำเป็นต้องพิจารณาภายใต้กรอบแนวคิดทางทฤษฎีที่อธิบายบทบาทเชิงโครงสร้าง หน้าที่เชิงสถาบัน และความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างองค์กรของผู้บริโภค หน่วยงานของรัฐ และผู้ประกอบการ ทั้งนี้ สภาองค์กรของผู้บริโภคเป็นกลไกสาธารณะที่ถูกออกแบบให้ทำหน้าที่เหมือนหน่วยงานกลาง สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค และการถ่วงดุลอำนาจกับรัฐและภาคธุรกิจ ดังนั้น การวิเคราะห์จึงมีความจำเป็นต้องวางอยู่บนกรอบทฤษฎีที่สามารถอธิบายในมิติของการมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบร่วมกัน การจัดสรรทรัพยากร ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการดำเนินงานในลักษณะเช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐ ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสภาองค์กรของผู้บริโภคในการศึกษาค้นคว้าประกอบไปด้วย

<sup>22</sup> Mastering our public finances, **National Consumer Council** [Online], Available URL: <https://www.economie.gouv.fr/cnc/comprendre-le-cnc/les-missions-du-cnc>, 2025 (April, 19).

<sup>23</sup> Korea Consumer Agency, loc. cit.

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 มาตรา 3 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้ “นายทะเบียนกลาง” หมายความว่า ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมาย”

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562, มาตรา 9 วรรคหนึ่ง.

#### 4.3.1 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน (Theory of Public Participation)

Sherry R. Arnstein<sup>26</sup> ได้เสนอทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือ Theory of Public Participation ขึ้นมา โดยอธิบายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่และการบริหารราชการที่เน้นความโปร่งใสและความรับผิดชอบ โดยเป็นกลไกที่ทำให้ประชาชนสามารถมีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ

#### 4.3.2 ทฤษฎีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Theory)

R. Edward Freeman<sup>27</sup> ได้นำเสนอทฤษฎีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือ Stakeholder Theory อันเป็นกรอบแนวคิดสำคัญที่เปลี่ยนวิธีมองความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับผู้เกี่ยวข้องในสังคม โดยเสนอว่า องค์กรไม่สามารถดำรงอยู่หรือประสบความสำเร็จได้โดยพิจารณาเฉพาะผลประโยชน์ของหุ้นส่วน หากแต่ต้องคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งเป็นกลุ่มหรือบุคคลที่มีผลกระทบต่อกิจกรรมขององค์กร หรือเป็นผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานขององค์กรด้วย การบริหารจัดการองค์กรในฐานะ การเป็นเครือข่ายระหว่างผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย โดยไม่ถือว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใดมีความสำคัญเหนือกว่า อีกฝ่ายหนึ่ง การบริหารผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องอาศัยการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมและการสื่อสารระหว่าง องค์กร เพื่อสร้างความร่วมมือและลดความขัดแย้งที่อาจส่งผลกระทบต่อเป้าหมายขององค์กร การนำทฤษฎีนี้ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาปรับใช้กับสภาพองค์กรของผู้บริโภค เป็นการออกแบบกลไกการมีส่วนร่วมที่เอื้อต่อ ความสมดุลของอำนาจระหว่างรัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน

#### 4.3.3 ทฤษฎีการกำกับดูแลร่วม (Co-Regulation Theory)

Anthony Ogus<sup>28</sup> ได้เสนอ ทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากร หรือ Resource Dependence Theory เป็นแนวคิดที่อธิบายความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างองค์กร โดยองค์กรต่าง ๆ ไม่สามารถดำรงอยู่ได้ อย่างอิสระ หากต้องพึ่งพาทรัพยากรอื่นร่วมด้วย เช่น งบประมาณ ข้อมูล ความชำนาญเฉพาะด้าน ทฤษฎี การกำกับดูแลร่วม คือ การยอมรับว่าองค์กรต่าง ๆ อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่สมบูรณ์ และต้องแสวงหา ทรัพยากรจากภายนอกเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของตนได้ การพึ่งพาทรัพยากรภายนอกนี้ทำให้เกิด ความไม่สมดุลของอำนาจ เพราะผู้ครอบครองทรัพยากรสามารถกำหนดเงื่อนไขหรือมีอิทธิพลต่อวิธีการ

<sup>26</sup> Sherry R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Institute of Planners* 35, 4 (July 1969): 216–224.

<sup>27</sup> Freeman R. Edward, *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, (Boston: Pitman, 1984), p. 231.

<sup>28</sup> Ogus Anthony, *Regulation: Legal Form and Economic Theory* (Oxford: Clarendon Press, 1994), pp. 161-164.

ดำเนินงานขององค์กรที่พึ่งพาทรัพยากรนั้น องค์กรที่ไม่มีทางเลือกอื่นจึงต้องปฏิบัติตามความต้องการของผู้ให้ทรัพยากร แม้บางครั้งอาจขัดกับภารกิจหลักขององค์กรเองก็ตาม ทำให้เกิดความสัมพันธ์แบบพึ่งพาซึ่งกันและกัน แม้รัฐจะมีอำนาจตามกฎหมาย แต่ก็ไม่สามารถบังคับใช้นโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากไม่ได้รับความร่วมมือหรือข้อมูลจากผู้ประกอบการ

ในทางกลับกัน องค์กรเอกชนหรือภาคประชาชนที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรจากรัฐ เช่น งบประมาณหรือสถานะทางกฎหมาย ก็อาจสูญเสียอิสระของตนเอง เพราะรัฐสามารถใช้ทรัพยากรเหล่านี้เป็นเครื่องมือกำกับทิศทางดำเนินงาน แม้องค์กรจะมีภารกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ตาม

#### 4.3.4 ทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากร (Resource Dependence Theory)

Ansell Chris และ Gash Alison<sup>29</sup> ได้เสนอทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากร หรือ Resource Dependence Theory มาใช้อธิบายเหตุผลเชิงโครงสร้างของการเกิดการกำกับดูแลแบบร่วมมือ โดยตั้งอยู่บนสมมติฐานสำคัญว่า องค์กรภาครัฐและภาคส่วนต่าง ๆ ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายนโยบายสาธารณะได้ด้วยตนเอง เนื่องจากทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำเนินนโยบายกระจายอยู่ในมือของหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรด้านงบประมาณ ข้อมูล ความเชี่ยวชาญ ความชอบธรรมทางสังคม หรืออำนาจทางกฎหมาย พร้อมทั้งชี้ให้เห็นถึง ภาวะการพึ่งพาซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยงานรัฐ และภาคประชาชน กล่าวคือ แม้รัฐจะมีอำนาจตามกฎหมายในการกำหนดนโยบาย แต่รัฐกลับขาดทรัพยากรบางประการที่จำเป็นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น ข้อมูลเชิงเทคนิค ความรู้เฉพาะด้าน หรือการยอมรับจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในขณะเดียวกัน ภาคเอกชนหรือองค์กรภาคประชาชน แม้จะมีทรัพยากรดังกล่าว แต่กลับขาดอำนาจเชิงกฎหมาย หรือความชอบธรรมในการกำหนดนโยบายโดยลำพัง ความไม่สมดุลของทรัพยากรเช่นนี้ทำให้ไม่มีฝ่ายใดสามารถควบคุมกระบวนการนโยบายได้อย่างเบ็ดเสร็จ

เมื่อรัฐไม่สามารถบังคับใช้เป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงลำพัง การสร้างความร่วมมือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจึงเป็นกลไกในการเข้าถึงทรัพยากรที่รัฐขาด ผ่านการเจรจา การแลกเปลี่ยนข้อมูล และการตัดสินใจร่วมกัน การกำกับดูแลแบบร่วมมือจึงมิใช่เพียงทางเลือกเชิงบรรทัดฐาน แต่เป็นผลลัพธ์เชิงโครงสร้างของภาวะการพึ่งพาทรัพยากร ซึ่งต้องพึ่งพาอาศัยความร่วมมือกัน เกื้อหนุนซึ่งกันและกัน

<sup>29</sup> Chris Ansell and Alison Gash, "Collaborative Governance in Theory and Practice," *Journal of Public Administration Research and Theory* 18, 4 (October 2008): 545–546.

#### 4.3.5 ทฤษฎีเครือข่าย (Network Theory)

Manuel Castells<sup>30</sup> เสนอทฤษฎีเครือข่าย หรือ Network Theory เพื่ออธิบายการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคมสมัยใหม่ โดยชี้ให้เห็นว่า สังคมได้พัฒนาเข้าสู่รูปแบบที่เรียกว่า สังคมเครือข่าย (network society) ซึ่งมีลักษณะเด่นคือ การจัดระเบียบทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม ผ่านเครือข่ายของความสัมพันธ์มากกว่าผ่าน โครงสร้างแบบลำดับชั้นดั้งเดิม เนื่องจากสามารถปรับตัว ยืดหยุ่น และขยายตัวได้ดีกว่าระบบราชการหรือโครงสร้างแบบรวมศูนย์

อำนาจในสังคมเครือข่ายไม่ได้อยู่ที่การบังคับบัญชาแบบบนลงล่าง แต่เกิดจากการเชื่อมโยงข้อมูล ความรู้ เงินทุน เทคโนโลยี หรือการสื่อสาร ผู้ที่สามารถกำหนดทิศทางของกระแสเหล่านี้ หรือเชื่อมโยงหน่วยต่าง ๆ เข้าด้วยกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะมีอำนาจเชิงโครงสร้างเหนือผู้ที่อยู่นอกเครือข่ายหรือเชื่อมต่อได้จำกัด ทำให้เกิดความร่วมมือ ความคล่องตัว และการถ่ายทอดทรัพยากร ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

#### 4.3.6 ทฤษฎีการถ่วงดุลอำนาจ (Checks and balances theory)

Montesquieu<sup>31</sup> เป็นนักคิดทางการเมืองและกฎหมายผู้วางรากฐานสำคัญของทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการออกแบบรัฐธรรมนูญและโครงสร้างรัฐสมัยใหม่ โดยได้มีแนวคิดของการการแบ่งแยกอำนาจรัฐออกเป็นสามฝ่าย ได้แก่ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ Montesquieu เห็นว่า หากอำนาจทั้งสามถูกรวมอยู่ในบุคคลเดียว หรือองค์กรเดียว ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม เสรีภาพของประชาชนย่อมตกอยู่ในอันตราย เนื่องจากไม่มีสิ่งใดจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครอง หลักการนี้จึงเป็นเงื่อนไขเชิงโครงสร้างของเสรีภาพมากกว่าการพึ่งพาคุณธรรมของผู้ใช้อำนาจ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ซึ่งไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อทำให้รัฐอ่อนแอหรือไร้ประสิทธิภาพ หากแต่เพื่อสร้างสมดุลแห่งอำนาจที่ทำให้ไม่มีฝ่ายใดสามารถครอบงำระบบได้ทั้งหมด อันเป็นหลักประกันต่อเสรีภาพและป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ

<sup>30</sup> Manuel Castells, **The Rise of the Network Society**, 2nd ed. (Oxford: Blackwell, 2000), p. 15.

<sup>31</sup> Montesquieu, **The Spirit of Laws**, trans. Anne M. Cohler, Basia Carolyn Miller, and Harold Samuel Stone (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), pp. 157–165.

#### 4.3.7 ทฤษฎีความรับผิดชอบ (Accountability theory)

Mark Bovens<sup>32</sup> เสนอทฤษฎีเพื่ออธิบายและประเมินความรับผิดชอบ (accountability) ในการใช้อำนาจสาธารณะ โดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขความคลุมเครือของคำว่า “ความรับผิดชอบ” ซึ่งถูกใช้ในหลากหลายความหมายทั้งในทางกฎหมาย การเมือง และการบริหารรัฐกิจ Bovens เห็นว่า หากไม่กำหนดโครงสร้างเชิงแนวคิดที่ชัดเจน การอ้างหลักความรับผิดชอบอาจกลายเป็นเพียงบรรทัดฐานที่ขาดความแม่นยำในการวิเคราะห์ การทำให้ความรับผิดชอบไม่ใช่เพียงคุณค่าทางศีลธรรมหรือหลักการเชิงนโยบาย แต่เป็นกระบวนการที่สามารถสังเกตและประเมินได้ในทางปฏิบัติ และได้จำแนกประเภทของความรับผิดชอบออกเป็นหลายมิติ เพื่อช่วยในการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ ได้แก่ ความรับผิดชอบทางการเมือง ทางกฎหมาย ทางการบริหาร และ ทางสังคม การจำแนกดังกล่าวสะท้อนว่าองค์กรหนึ่งอาจต้องรับผิดชอบต่อหลาย ๆ ด้านพร้อมกัน ดังนั้น การออกแบบระบบความรับผิดชอบจึงต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการควบคุมอำนาจกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานที่เน้นให้สถาบันต้องตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

#### 4.3.8 ทฤษฎีเครือข่ายนโยบาย (Policy network theory)

David Marsh และ R.A.W. Rhodes<sup>33</sup> ได้พัฒนาทฤษฎีเครือข่ายนโยบาย หรือ Policy Network Theory เพื่ออธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะในรัฐสมัยใหม่ โดยวิพากษ์แนวคิดแบบดั้งเดิมที่มองว่ารัฐเป็นศูนย์กลางของอำนาจในการกำหนดนโยบาย โดยเสนอว่า ในความเป็นจริงนโยบายสาธารณะเกิดจากปฏิสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องระหว่างหลายฝ่าย ทั้งหน่วยงานรัฐ กลุ่มผลประโยชน์ ภาครัฐกิจ และองค์กรภาคประชาชน ซึ่งเชื่อมโยงกันเป็น “เครือข่ายนโยบาย” มากกว่าการสั่งการแบบลำดับชั้น เป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างมั่นคง ระหว่างรัฐกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในสาขาใดสาขาหนึ่ง ความสัมพันธ์ดังกล่าวมิได้เป็นความสัมพันธ์ชั่วคราว หากแต่เป็นโครงสร้างที่ก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนทรัพยากร เช่น ข้อมูล ความเชี่ยวชาญ การสนับสนุนทางการเมือง หรือความชอบธรรม ซึ่งแต่ละฝ่ายต่างต้องพึ่งพาซึ่งกันและกัน ซึ่งแต่ละกลุ่มต่างก็มีอิทธิพลต่อการวางนโยบายต่าง ๆ ของรัฐ

<sup>32</sup> Mark Bovens, “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework,” *European Law Journal* 13, 4 (June 2007), 447–468.

<sup>33</sup> David Marsh and R.A.W. Rhodes, *Policy Networks in British Government* (Oxford: Clarendon Press, 1992), pp. 10 – 15.

#### 4.3.9 ทฤษฎีธรรมาภิบาล (Governance theory)

Gerry Stoker<sup>34</sup> ได้เสนอทฤษฎีธรรมาภิบาล หรือ Governance theory เพื่ออธิบายการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองและการกำกับดูแลในรัฐสมัยใหม่ โดยชี้ให้เห็นว่าการใช้อำนาจสาธารณะไม่ได้จำกัดอยู่ที่รัฐหรือรัฐบาลกลางอีกต่อไป หากแต่กระจายไปหลายฝ่าย ทั้งหน่วยงานรัฐภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยให้ความสำคัญกับความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม และประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ทฤษฎีธรรมาภิบาลนี้ ชี้ให้เห็นว่า การกำกับดูแลในรัฐสมัยใหม่เป็นกระบวนการที่กระจายอำนาจและอาศัยความร่วมมือของผู้แสดงหลายฝ่าย อำนาจมิได้อยู่ที่การสั่งการเพียงฝ่ายเดียว หากแต่อยู่ที่ความสามารถในการประสานงาน จัดการความพึงพียงซึ่งกันและกัน และสร้างเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพ แนวคิดนี้จึงเป็นฐานสำคัญในการวิเคราะห์สถาบันสาธารณะ องค์กรกึ่งอิสระ และองค์กรภาคประชาชน โดยเฉพาะการศึกษาบทบาทขององค์กรผู้บริโภครวมและสภาองค์กรของผู้บริโภค ในฐานะผู้มีบทบาทหนึ่งในระบบธรรมาภิบาลร่วมสมัย

ในประเทศไทยหลักธรรมาภิบาล หรือหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี เป็นแนวทางที่ใช้ในการจัดระเบียบ เพื่อให้สังคมซึ่งประกอบไปด้วยภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และต้องตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม โดยมีหลักการพื้นฐานซึ่งประกอบไปด้วย

- 1) หลักนิติธรรม ต้องมีการปฏิบัติตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งแนวทางในการพิจารณา ไม่ปฏิบัติตามอำเภอใจ มีความรอบคอบรัดกุม เป็นธรรมรวดเร็ว
- 2) หลักคุณธรรม โดยจะต้องพิจารณาถึงความถูกต้อง ยึดมั่นถือมั่นในคุณธรรมความดีงามตามทำนองคลองธรรมรวมถึงมีความซื่อสัตย์จริงใจและยึดมั่นในความสุจริต
- 3) หลักความโปร่งใส ในการพิจารณานั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาให้ความถูกต้องชัดเจน ปฏิบัติตามหลักการที่ควรจะเป็นรวมถึงการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องได้รวมทั้งการให้และรับข้อมูลที่เป็นจริงตรงไปตรงมา
- 4) หลักการมีส่วนร่วม โดยการให้โอกาสให้บุคลากรหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอข้อมูล ข้อเท็จจริง เพื่อประกอบการพิจารณา
- 5) หลักความรับผิดชอบ คือ รับผิดชอบในงานของตน รับผิดชอบต่อการกระทำของตนเอง รวมถึงการตระหนักและสำนึกในสิทธิและหน้าที่

<sup>34</sup> Gerry Stoker, "Governance as Theory: Five Propositions," *International Social Science Journal* 50, 155 (1998), 17–28.

6) หลักความคุ้มค่า ต้องมีการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม<sup>35</sup>

#### 4.4 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางรากฐานสำคัญในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในฐานะผู้บริโภค โดยบัญญัติให้สิทธิของผู้บริโภคเป็นสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองโดยรัฐ เจตนารมณ์ประการสำคัญคือการส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวกันของภาคประชาชนในรูปแบบ "องค์กรของผู้บริโภค" เพื่อสร้างกลไกในการพิทักษ์สิทธิและตรวจสอบการละเมิดสิทธิในภาคประชาชน การเกิดขึ้นของสภาองค์กรของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 จึงมีไว้เพียงการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ แต่เป็นผลสัมฤทธิ์จากการอนุวัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นการเสริมสร้างกลไกในการถ่วงดุลและคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในฐานะผู้บริโภค และยังเป็นการส่งเสริมให้เกิด การมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อรวมกลุ่มหรือจัดตั้งกลุ่มขึ้นอย่างสมัครใจ เพื่อดำเนินกิจกรรมร่วมกันบนพื้นฐานของความสนใจและเป้าหมายร่วมกัน ซึ่งการรวมกลุ่มดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเพื่อเสริมสร้างพลังในการแสดงออกและเพิ่มอำนาจต่อรองของประชาชน ทั้งในทางตรงและทางอ้อม โดยเฉพาะในการผลักดันข้อเรียกร้อง การกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ หรือการสร้างอิทธิพลต่อโครงสร้างอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ<sup>36</sup>

#### 4.5 องค์ประกอบของสภาองค์กรของผู้บริโภค

การจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค ไม่ใช่เพียงการรวมตัวของกลุ่มผู้มีผลประโยชน์ร่วมกันเท่านั้น หากแต่เป็นการออกแบบโครงสร้างที่สะท้อนถึงหลักการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส และการกระจายอำนาจอย่างเป็นธรรม องค์ประกอบของสภาองค์กรของผู้บริโภคนี้จึงมีความสำคัญยิ่ง ต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์ของผู้บริโภคในระยะยาว ทั้งนี้ โครงสร้างที่ดีต้องเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้บริโภคจากหลากหลายภูมิภาค โดยการรวมตัวขององค์กรของผู้บริโภคที่ได้รับการแจ้งสถานะความเป็นองค์กร

<sup>35</sup> สิทธิพร ประวิตรุ่งเรือง, “หลักนิติธรรมกับสังคมไทย,” วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยธนบุรี 10, 21 (มกราคม – เมษายน 2559): 118-125.

<sup>36</sup> เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการบริหารจัดการงาน (กรุงเทพมหานคร: กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, 2550), หน้า 1.

ของผู้บริโภคจากนายทะเบียนไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยห้าสิบบงค์กรเข้าชื่อกันแจ้งต่อนายทะเบียนกลางเพื่อเป็นผู้เริ่มก่อการในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค<sup>37</sup>

องค์กรของผู้บริโภคจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในระบบการคุ้มครองผู้บริโภค เนื่องจากทำหน้าที่เป็นกลไกพื้นฐานหรือต้นน้ำที่หล่อเลี้ยงและนำไปสู่การจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค องค์กรของผู้บริโภคในระดับฐานรากเป็นพื้นที่ในการรวมตัวของประชาชนผู้บริโภค เพื่อสะท้อนปัญหา ความต้องการ และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบริโภคสินค้าและบริการในชีวิตประจำวัน การดำรงอยู่และการทำงานขององค์กรเหล่านี้จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน

เมื่อองค์กรของผู้บริโภคสามารถพัฒนาและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ ย่อมก่อให้เกิดพลังในการรวมกลุ่มในระดับที่สูงขึ้น จนนำไปสู่การจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกกลางในการประสานการทำงาน ผลักดันนโยบาย และพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคในภาพรวม องค์กรของผู้บริโภคจึงมิได้มีบทบาทเพียงในระดับปัจเจกหรือชุมชนเท่านั้น หากแต่เป็นฐานสำคัญของการขับเคลื่อนการคุ้มครองผู้บริโภคในภาคประชาชนให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน

#### 4.6 บทบาทหน้าที่ของสภาองค์กรของผู้บริโภค

สภาองค์กรของผู้บริโภคถือกำเนิดขึ้นบนพื้นฐานของการรับรองสิทธิของผู้บริโภคในการรวมกลุ่มกันเพื่อคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของตนเอง อันเป็นผลโดยตรงจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอย่างแท้จริง โดยเฉพาะในบริบทสังคมร่วมสมัยที่ความซับซ้อนของระบบเศรษฐกิจ การค้า และการให้บริการ ทำให้การคุ้มครองผู้บริโภคไม่อาจพึ่งพากลไกของรัฐเพียงฝ่ายเดียวได้อีกต่อไป สภาองค์กรของผู้บริโภคจึงถูกออกแบบให้เป็นกลไกกลางที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงพลังของผู้บริโภคในระดับต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่การคุ้มครองสิทธิในเชิงโครงสร้าง

บทบาทของสภาองค์กรของผู้บริโภคมิได้จำกัดอยู่เพียงการเป็นช่องทางรับเรื่องร้องเรียน หรือเวทีสะท้อนปัญหาของผู้บริโภคเท่านั้น หากแต่ครอบคลุมถึงการทำหน้าที่เสนอแนะเชิงนโยบาย ต่อภาครัฐ การปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภค การประสานความร่วมมือระหว่างภาคประชาชน ภาครัฐ และภาคธุรกิจ ตลอดจนการส่งเสริมวัฒนธรรมพลเมืองที่ตระหนักรู้ในสิทธิและหน้าที่ของตนเองอย่างเข้มแข็ง ในมิตินี้ สภาองค์กรของผู้บริโภคจึงมีบทบาทเป็นกลไกถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐและภาคธุรกิจ โดยทำหน้าที่แทนเสียงของผู้บริโภคในการกำหนดทิศทางเชิงนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค

<sup>37</sup> พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562, มาตรา 9 วรรคหนึ่ง.

## 5. กฎหมายเกี่ยวกับสภาองค์กรของผู้บริโภคของประเทศไทยและต่างประเทศ

### 5.1 กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการดำเนินงานของสภาองค์กรของผู้บริโภคของประเทศไทย

สภาองค์กรของผู้บริโภคในประเทศไทยจัดตั้งขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงมีการตราพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ขึ้น โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการจัดตั้ง วัตถุประสงค์ โครงสร้างการบริหาร และการสนับสนุนงบประมาณของสภาองค์กรของผู้บริโภค

องค์ประกอบสำคัญของสภาองค์กรของผู้บริโภคคือ “องค์กรของผู้บริโภค” ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร มีความเป็นอิสระจากรัฐ พรรคการเมือง และภาคธุรกิจ และต้องมีความสามารถคุ้มครองผู้บริโภคมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อธำรงความเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังปรากฏปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนในการพิจารณาว่า “มีผลงานเป็นที่ประจักษ์” อย่างไร

พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 กำหนดให้สภาองค์กรของผู้บริโภคมีสถานะเป็นนิติบุคคลและมีความเป็นอิสระจากการครอบงำของรัฐและภาคธุรกิจ อย่างไรก็ตาม กฎหมายมิได้ระบุชัดเจนว่าสภาองค์กรของผู้บริโภคเป็นนิติบุคคลประเภทใด ส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนในทางกฎหมาย โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาตามกฎหมายอื่น คณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ<sup>38</sup> เคยมีความเห็นว่าสภาองค์กรของผู้บริโภคอาจเข้าลักษณะเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งตามกฎหมายเฉพาะ แต่การจะถือเป็นหน่วยงานของรัฐหรือไม่ยังขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้มีอำนาจตามกฎหมายแต่ละฉบับ ส่งผลให้สถานะทางกฎหมายของสภาองค์กรของผู้บริโภคยังไม่เป็นที่ยุติ

สภาองค์กรของผู้บริโภคได้รับทุนประเดิมจากรัฐจำนวน 350 ล้านบาท และได้รับเงินอุดหนุนรายปีจากงบประมาณแผ่นดิน การกำกับติดตามการใช้จ่ายงบประมาณจึงเป็นประเด็นสำคัญ พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562<sup>39</sup> ให้อำนาจสภาองค์กรของผู้บริโภคจัดทำข้อบังคับด้านการเงิน การบัญชี การสอบบัญชี และการประเมินผลการดำเนินงาน โดยเน้นกลไกการตรวจสอบภายในและการใช้ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตจากภายนอก อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่เกี่ยวข้องยังคงกำหนดหลักการไว้เพียงในกรอบกว้าง โดยมีได้วางกลไกกำกับดูแลที่ชัดเจน เมื่อพิจารณาร่วมกับกฎหมายการเงินการคลังของรัฐอาทิ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

<sup>38</sup> สำนักงาน ก.พ.ร., “หนังสือ ที่ นร 1203/02 เรื่อง ขอรหัสสถานะของสภาองค์กรของผู้บริโภคที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562,” 4 มกราคม 2565.

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562, มาตรา 11.

และกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน จะเห็นได้ว่าสภาพองค์กรของผู้บริโภคมีภาระหน้าที่ด้านความโปร่งใส และการตรวจสอบการใช้เงินแผ่นดิน แต่ในทางปฏิบัติยังปรากฏความไม่ชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ว่าเป็นระบบ

5.2 กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการดำเนินงานของสภาองค์กรของผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกา ระบบการคุ้มครองผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกามีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากประเทศไทย อย่างมีนัยสำคัญ โดยมีได้มีสภาองค์กรของผู้บริโภคที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะและได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐโดยตรง หากแต่ใช้รูปแบบการดำเนินงานผ่านองค์กรภาคประชาชนที่มีความเป็นอิสระจากรัฐ<sup>40</sup> โดยองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ในลักษณะเดียวกับสภาองค์กรของผู้บริโภค คือ Consumer Federation of America (CFA) ซึ่งเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร ทำหน้าที่ด้านการณรงค์เชิงนโยบาย การวิจัย และการให้ความรู้แก่ผู้บริโภค โดยทำงานคู่ขนานกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลกลาง เช่น Federal Trade Commission (FTC) และ Consumer Financial Protection Bureau (CFPB)<sup>41</sup> การกำกับดูแลองค์กรผู้บริโภคในสหรัฐอเมริกาจึงมิได้เกิดจากการควบคุมโดยรัฐในเชิงโครงสร้างหรือเชิงนโยบาย หากแต่เป็นการกำกับผ่านกลไกทางกฎหมาย<sup>42</sup> ซึ่งเน้นความรับผิดชอบทางการเงินและการรักษาความเป็นอิสระทางการเมืองขององค์กรภาคประชาชน

5.3 กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการดำเนินงานของสภาองค์กรของผู้บริโภคของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้รูปแบบการคุ้มครองผู้บริโภคผ่าน “คณะกรรมการที่ปรึกษาสังกัดรัฐ” (State-Advisory Model) โดยมี Conseil National de la Consommation (CNC) หรือสภาผู้บริโภคแห่งชาติ เป็นกลไกหลักในการบูรณาการความคิดเห็นและผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียจากหลายภาคส่วน ได้แก่ ผู้แทนผู้บริโภค ภาคธุรกิจ บริการสาธารณะ และหน่วยงานของรัฐ ในลักษณะไตรภาคีภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านการคุ้มครองผู้บริโภค<sup>43</sup> CNC ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล หากแต่เป็น

<sup>40</sup> Britannica Money, **Consumer Advocacy** [Online], Available URL: <https://www.britannica.com/money/consumer-advocacy>, 2024 (Mar, 6).

<sup>41</sup> Consumer Financial Protection Bureau, **About Us** [Online], Available URL: <https://www.consumerfinance.gov/about-us/the-bureau/>, 2024 (December, 3).

<sup>42</sup> Internal Revenue Service, **Exemption Requirements - 501(c)(3) Organizations** [Online], Available URL: <https://www.irs.gov/charities-non-profits/charitable-organizations/exemption-requirements-501c3-organizations>, 2025 (August, 20).

<sup>43</sup> Consumer Code, Article D821-1.

คณะกรรมการที่ปรึกษาซึ่งสังกัดและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านการคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรง องค์ประกอบของ CNC ได้รับการแต่งตั้งโดยคำสั่งของรัฐมนตรี และประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายผู้บริโภค ผู้แทนภาคธุรกิจ และผู้แทนของรัฐ โดยรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นประธาน<sup>44</sup>

Code de la consommation หรือ Consumer Code มาตรา D821-2 ถึง D821-8 โดยกำหนดให้ CNC ทำหน้าที่ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างกฎหมาย ระเบียบ หรือมาตรการที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค รวมถึงการจัดทำรายงานประจำปีและการเปิดเผยความเห็นต่อสาธารณะ<sup>45</sup> อย่างไรก็ตาม ความเห็นของ CNC ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสะท้อนบทบาทของ CNC ในฐานะกลไกเชิงนโยบายมากกว่ากลไกเชิงบังคับ<sup>46</sup> การเข้าร่วมเป็นตัวแทนฝ่ายผู้บริโภคใน CNC ต้องมาจากสมาคมผู้บริโภคที่ได้รับการรับรอง (Accredited Consumer Associations) ซึ่งต้องผ่านเกณฑ์คุณสมบัติที่กำหนดใน Consumer Code การรับรองนี้เป็นการรับรองสถานะองค์กรผู้บริโภคจากกระทรวงที่รับผิดชอบงานคุ้มครองผู้บริโภคและกระทรวงยุติธรรม จากคุณสมบัติดังกล่าวต้องมีการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ และเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภคมาอย่างน้อยหนึ่งปี และจำนวนสมาชิกขั้นต่ำอย่างน้อย 10,000 คน<sup>47</sup>

CNC ไม่มีงบประมาณเป็นของตนเอง การใช้จ่ายด้านการบริหารและธุรการได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐโดยตรง การกำกับดูแลด้านงบประมาณจึงมุ่งไปที่การควบคุมเงินอุดหนุนสาธารณะที่จัดสรรให้แก่สมาคมผู้บริโภคที่ได้รับการรับรอง Directorate General for Competition, Consumer Affairs and Fraud Control (DGCCRF) หน่วยงานสังกัดกระทรวงเศรษฐกิจและการคลัง<sup>48</sup> ทำหน้าที่เป็นทั้งหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายผู้บริโภคและหน่วยงานที่กำหนด รวมถึงกำกับดูแลเงินทุนสนับสนุนแก่องค์กรผู้บริโภค การรวมอำนาจการบังคับใช้กฎหมายและการควบคุมเงินอุดหนุนไว้ในหน่วยงานเดียวกัน ทำให้

<sup>44</sup> National Consumer Institute, **Consumer associations** [Online], Available URL: <https://www.inc-conso.fr/content/les-associations-de-consommateurs?utm>, 2025 (June, 1)

<sup>45</sup> French-Business-Law.com, **Chapter I: National Consumer Council** [Online], Available URL: <https://french-business-law.com/french-legislation/legiscta000032808980-legiscta000032808982-chapter-i-national-consumer-council/#:~:text=November%207%2C%202023,2023> (November, 7).

<sup>46</sup> FRENCH REPUBLIC, **Consumer Code** [Online], Available URL: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000032809006](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000032809006), 2025 (October, 13).

<sup>47</sup> Consumer Code. Article R811-1. L.811-1.

<sup>48</sup> Decree No. 85-1152 of November 5, 1985, establishing a Directorate General for Competition, Consumer Affairs and Fraud Control within the Ministry of the Economy, Finance and Budget by abolishing a Directorate General, a Directorate, a Mission and a Service

การกำกับติดตามการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปในลักษณะการกำกับทางอ้อมผ่านกลไกของรัฐ โดยเน้นความสอดคล้องกับนโยบายและกฎหมายของรัฐเป็นสำคัญ

5.4 กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการดำเนินงานของสภาองค์กรของผู้บริโภคของสาธารณรัฐเกาหลี

ระบบองค์กรผู้บริโภคของสาธารณรัฐเกาหลีดำเนินงานภายใต้กรอบกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค (Framework Act on Consumers: (FAOC)) ซึ่งกำหนดคุณสมบัติ บทบาท และมาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรผู้บริโภคไว้อย่างเข้มงวด<sup>49</sup> เพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคมีประสิทธิภาพและความน่าเชื่อถือ รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก่รัฐ การทดสอบและตรวจสอบคุณภาพและความปลอดภัยของสินค้าและบริการ การให้ความรู้และคำปรึกษาแก่ผู้บริโภค ตลอดจนการจัดการข้อร้องเรียนและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยองค์กรต้องมีโครงสร้างพื้นฐานและบุคลากรประจำที่ได้มาตรฐาน<sup>50</sup>

องค์กรที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ข้างต้นสามารถจดทะเบียนกับ Fair Trade Commission (KFTC)<sup>51</sup> ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางด้านการแข่งขันทางการค้าและการคุ้มครองผู้บริโภค การกำหนดเกณฑ์ที่เข้มงวดนี้มีเหตุผลสำคัญ เนื่องจากองค์กรผู้บริโภคที่จดทะเบียน โดยเฉพาะองค์กรระดับชาติ มีอำนาจหน้าที่ถึงภาครัฐ หน้าที่สำคัญทางกฎหมายคือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทผู้บริโภคอย่างเป็นอิสระตาม FAOC<sup>52</sup> ซึ่งต้องอาศัยมาตรฐานด้านบุคลากรและโครงสร้างองค์กรที่มีคุณภาพ โดยมี Korean National Council of Consumer Organisations (KNCCO) ซึ่งเกิดจากการรวมตัวขององค์กรของผู้บริโภคที่มีคุณสมบัติตาม FAOC เป็นเครือข่ายขององค์กรผู้บริโภคภาคประชาชนที่ทำหน้าที่เหมือนกับสภาองค์กรของผู้บริโภคในการให้ความช่วยเหลือผู้บริโภค จึงได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลในปี ค.ศ. 1978<sup>53</sup> เพื่อให้ KNCCO สามารถดำเนินมิสทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ในฐานะนิติบุคคลที่ไม่แสวงหาผลกำไร

<sup>49</sup> COMPARE & RESEARCH THE LAW, WORLDWIDE., **Consumer Protection Laws and Regulations Report 2025 Korea** [Online], Available URL: <https://iclg.com/practice-areas/consumer-protection-laws-and-regulations/korea>, 2025 (September, 4).

<sup>50</sup> Framework Act on Consumers, Article 28.

<sup>51</sup> Framework Act on Consumers, Article 29.

<sup>52</sup> Framework Act on Consumers, Article 31.

<sup>53</sup> Korea National Council of Consumer Organizations, **Timeline** [Online], Available URL: <http://www.consumer.or.kr/english/about/his.html>, 2024 (July, 24).

นอกจาก KNCCO ซึ่งเป็นองค์กรของผู้บริโภคภาคประชาชนแล้ว ยังมี Korea Consumer Agency (KCA) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักของรัฐ<sup>54</sup> ในการดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคทำงานควบคู่กันอีกด้วย

## 6. วิเคราะห์ปัญหาการควบคุมการดำเนินงานของสภาองค์กรของผู้บริโภค

สภาองค์กรของผู้บริโภคเป็นกลไกสำคัญที่กฎหมายจัดตั้งขึ้น เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค อย่างไรก็ตาม ภายใต้บทบาทที่เชื่อมโยงทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน ย่อมก่อให้เกิดประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการดำเนินงานดังนี้

### 6.1 ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเป็นองค์กรของผู้บริโภค

ในการพิจารณาการเป็นองค์กรของผู้บริโภคนั้น พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กร พ.ศ. 2562<sup>55</sup> และประกาศนายทะเบียนกลาง เรื่อง การกำหนดแบบและวิธีการแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2566<sup>56</sup> กำหนดลักษณะโดยทั่วไปเหมือนกัน หากแต่พิจารณาในรายละเอียดอื่น ๆ ประกอบกันแล้ว พบว่า กฎหมายและประกาศดังกล่าวยังกำหนดให้องค์กรของผู้บริโภคต้องมีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นที่ประจักษ์มาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีก่อนวันยื่นแจ้ง<sup>57</sup> <sup>58</sup> แต่กลับมิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการพิจารณาให้ชัดเจนว่าการดำเนินการดังกล่าวจะต้องมีลักษณะหรือระดับความเข้มข้นเพียงใดจึงจะถือว่าเป็น “การดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นที่ประจักษ์” ส่งผลให้การพิจารณาหลักฐานในทางปฏิบัติขึ้นอยู่กับดุลพินิจของนายทะเบียน<sup>59</sup>

<sup>54</sup> Framework Act on Consumers, Article 33.

<sup>55</sup> พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562, มาตรา 5.

<sup>56</sup> ประกาศนายทะเบียนกลาง เรื่อง การกำหนดแบบและวิธีการแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2566, ข้อ 5.

<sup>57</sup> พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562, มาตรา 6 วรรคสอง.

<sup>58</sup> ประกาศนายทะเบียนกลาง เรื่อง การกำหนดแบบและวิธีการแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2566, ข้อ 5 (4).

<sup>59</sup> พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 มาตรา 3 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้ “นายทะเบียน” หมายความว่า นายทะเบียนกลางหรือนายทะเบียนประจำจังหวัด”

เป็นสำคัญ และกฎหมายยังเปิดช่องให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะนายทะเบียนกลาง<sup>60</sup> และผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะนายทะเบียนประจำจังหวัด สามารถมอบหมายข้าราชการในสังกัดให้ทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนได้<sup>61</sup> ซึ่งยิ่งเพิ่มความเสี่ยงต่อความแตกต่างในการใช้ดุลพินิจระหว่างนายทะเบียนอันอาจก่อให้เกิดความลักลั่น<sup>62</sup>ในการพิจารณา และนำไปสู่ปัญหาการโต้แย้งดุลพินิจระหว่างนายทะเบียน ซึ่งมีได้ส่งผลกระทบต่อองค์การของผู้บริโภคที่ยื่นแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคเท่านั้น หากแต่ยังส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือ ความเป็นธรรม และความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมายที่เท่าเทียมตามหลักธรรมาภิบาลและหลักนิติธรรม<sup>63</sup>

## 6.2 ปัญหาสถานะทางกฎหมายของสภาองค์กรของผู้บริโภค

ในช่วงเริ่มต้นของการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคได้ปรากฏปัญหาเกี่ยวกับการตีความสถานะทางกฎหมายของสภาองค์กรของผู้บริโภค อันเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2564<sup>64</sup> ซึ่งมีมติอนุมัติให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 350,000,000 บาท เพื่อเป็นทุนประเดิมเบื้องต้นสำหรับการจัดตั้งและดำเนินงานของสภาองค์กรของผู้บริโภค พร้อมทั้งกำหนดให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีรับความเห็นของกระทรวงการคลังไปพิจารณาดำเนินการ โดยให้ความสำคัญต่อการควบคุม กำกับ และตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของสภาองค์กรของผู้บริโภคให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด อย่างไรก็ดี มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวซึ่งเน้นย้ำถึงบทบาทของรัฐในการควบคุมและกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณของสภาองค์กรของผู้บริโภค กลับก่อให้เกิดข้อขัดแย้งเชิงบรรทัดฐานกับบทบัญญัติ

<sup>60</sup> พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 มาตรา 3 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้ “นายทะเบียนกลาง” หมายความว่า ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมาย”

<sup>61</sup> พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 มาตรา 3 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้ “นายทะเบียนประจำจังหวัด” หมายความว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย”

<sup>62</sup> ศุภสิทธิ์ ธรรมธนะ, การพิจารณาสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ภายใต้อัตลักษณ์การพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับปฏิบัติการ รุ่นที่ 26 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>63</sup> สิทธิพร ประวัตรุ่งเรือง, เรื่องเดิม.

<sup>64</sup> มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น งบเงินอุดหนุน เพื่อเป็นทุนประเดิมเบื้องต้นให้แก่สภาองค์กรของผู้บริโภค (วันที่ 11 พฤษภาคม 2564)

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งกำหนดให้สภาองค์กรของผู้บริโภคมีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้ อาณัติ การครอบงำ หรือการสั่งการไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมจากหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ พรรคการเมือง ผู้ประกอบธุรกิจ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบธุรกิจ ความไม่สอดคล้องดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างหลักความเป็นอิสระของสภาองค์กรของผู้บริโภคกับกลไก การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของรัฐ เมื่อสถานะทางกฎหมายของสภาองค์กรของผู้บริโภค ยังขาดความชัดเจนในเชิงโครงสร้าง ประกอบกับการพิจารณาว่าสภาองค์กรของผู้บริโภคจะมีสถานะ ทางกฎหมายอย่างไรขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้มีอำนาจตามกฎหมายแต่ละฉบับ<sup>65</sup> จึงก่อให้เกิดประเด็นปัญหา สถานะทางกฎหมายของสภาองค์กรของผู้บริโภคอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งเป็นหนึ่งในปัญหาหลัก ที่จำเป็นต้องได้รับการวิเคราะห์และแก้ไขในเชิงกฎหมายต่อไป

### 6.3 ปัญหาการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของสภาองค์กรของผู้บริโภค

เนื่องจากเงินทุนประเดิมที่คณะรัฐมนตรีได้จัดสรรให้แก่สภาองค์กรของผู้บริโภคจำนวน 350,000,000 บาท ชำต้น รวมถึงเงินอุดหนุนรายปีซึ่งเป็นการจ่ายขาด ล้วนเป็นเงินที่มาจากภาษีเงินได้เป็น เงินแผ่นดิน การใช้จ่ายเงินดังกล่าวจึงจำเป็นต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมาย และต้องมีหน่วยงานของรัฐ ที่รับผิดชอบโดยตรงในการกำกับ ติดตาม และตรวจสอบการใช้จ่ายเงินอุดหนุนของสภาองค์กรของผู้บริโภค ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้อง ตลอดจน เป็นไปตามมาตรฐานการบริหารงานทางการคลังของภาครัฐอย่างเคร่งครัดในทุกขั้นตอน แต่เนื่องจากปัญหา ความไม่ชัดเจนของสถานะทางกฎหมายของสภาองค์กรของผู้บริโภคดังที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้า กับทั้ง กระบวนการคลัง<sup>66</sup> ได้พิจารณาสถานะการเป็นหน่วยงานของรัฐของสภาองค์กรของผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 แล้ว เห็นว่าตามบทบัญญัติในมาตรา 4<sup>67</sup> แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ประกอบพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กร ของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 สภาองค์กรของผู้บริโภคไม่มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติ วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กรณีนี้ก่อให้เกิดความสับสนและความลักลั่นกันทั้งในทางปฏิบัติ และในทางกฎหมาย ซึ่งอาจส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขาดเอกภาพและความต่อเนื่อง อันนำไปสู่ปัญหาความไม่แน่นอนในการตีความและการบังคับใช้กฎหมาย

<sup>65</sup> สำนักงาน ก.พ.ร., เรื่องเดิม.

<sup>66</sup> กระทรวงการคลัง, “หนังสือด่วนที่สุด ที่ กค 1003/197 เรื่อง ขอรทราบายละเอียดเกี่ยวกับผลการพิจารณาสถานะ ของสภาองค์กรของผู้บริโภค,” 5 มกราคม 2567.

<sup>67</sup> พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561, มาตรา 4.

ในทางปฏิบัติ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลภาครัฐ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ให้มีความชัดเจนและเป็นระบบ แม้กระบวนการดังกล่าวจะต้องดำเนินการไปอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามลำดับ ขั้นตอนของทางราชการก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อให้กลไกของรัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้องสามารถปฏิบัติหน้าที่ ได้อย่างถูกต้อง เป็นธรรม และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค อย่างแท้จริง

## 7. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### 7.1 บทสรุป

จากการศึกษา “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการดำเนินงานของสภาองค์กรของผู้บริโภค” พบว่า แม้สภาองค์กรของผู้บริโภคจะถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 อันเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีเป้าหมายในการสนับสนุนภาคประชาชนให้มีบทบาทในการพิทักษ์สิทธิ ของผู้บริโภคอย่างเป็นระบบ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่การดำเนินงานของสภาองค์กร ของผู้บริโภคดังกล่าวกลับเผชิญกับปัญหาเชิงโครงสร้าง กฎหมาย และการกำกับติดตามในสามประการ ดังนี้

#### 7.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเป็นองค์กรของผู้บริโภค

ในการพิจารณาว่าเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นที่ประจักษ์มาแล้ว ไม่น้อยกว่าสองปีก่อนวันขึ้นแจ้งนั้น เป็นประเด็นสำคัญ เนื่องจากอำนาจในการพิจารณารับแจ้งสถานะ ความเป็นองค์กรของผู้บริโภคเป็นอำนาจของนายทะเบียนตามมาตรา 7 ที่ทำหน้าที่รับแจ้งสถานะความเป็น องค์กรของผู้บริโภคทั่วราชอาณาจักรกรณินายทะเบียนกลาง และนายทะเบียนประจำจังหวัดกรณีที่มีการขึ้น แจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคในจังหวัดของตน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่นายทะเบียน<sup>68</sup> ต้องมี ความรู้ความเข้าใจในการจำแนกงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคตามแนวทางที่ได้มีการแจ้งเวียน<sup>69</sup> ทำให้ การพิจารณาในทางปฏิบัติมีลักษณะต้องใช้เวลาพิจารณาอย่างมาก เกิดความล้าช้าและนำไปสู่ความไม่เท่าเทียม ความไม่แน่นอนหรือการเลือกปฏิบัติ ยิ่งไปกว่านั้นหากมีการสับเปลี่ยน โยกย้าย เจ้าหน้าที่หรือนายทะเบียน ก็ทำให้การใช้ดุลพินิจตามแนวทางการพิจารณาผลงานอันเป็นที่ประจักษ์เปลี่ยนไปด้วย ปัญหานี้นำไปสู่

<sup>68</sup> พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562, มาตรา 3.

<sup>69</sup> สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, “หนังสือ ที่ นร 0106/ว 8201 เรื่อง แนวทางการพิจารณาหลักฐานที่แสดงว่า เป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นที่ประจักษ์มาแล้ว ไม่น้อยกว่าสองปีก่อนวันขึ้นแจ้ง,” 30 ตุลาคม 2563.

ความไม่เท่าเทียมและความไม่แน่นอนทางกฎหมาย ซึ่งขัดต่อหลักนิติธรรม (Rule of Law) กล่าวคือ ความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน<sup>70</sup> และเพื่อให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งสะท้อนถึงความเปราะบางในโครงสร้างของกลไกการคัดกรององค์กรภาคประชาชนเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงอย่างเร่งด่วน เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความน่าเชื่อถือ

### 7.1.2 ปัญหาสถานะทางกฎหมายของสภาองค์กรของผู้บริโภค

สถานะทางกฎหมายเป็นรากฐานสำคัญที่กำหนดขอบเขต บทบาท อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น กรณีสภาองค์กรของผู้บริโภคซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาชนที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคกำหนดให้เป็นนิติบุคคล เพื่อทำหน้าที่พิทักษ์และคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค การมีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจนมีผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ความน่าเชื่อถือ และกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลในระบอบประชาธิปไตย

จากการศึกษาพบว่า สถานะทางกฎหมายของสภาองค์กรของผู้บริโภคประเทศไทยยังไม่ชัดเจน กล่าวคือ แม้พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 จะกำหนดให้สภาองค์กรของผู้บริโภคเป็นนิติบุคคล แต่ไม่ได้มีการระบุให้ชัดเจนว่าเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น ทำให้เกิดผลกระทบจากความไม่ชัดเจนของสถานะทางกฎหมาย กรณีการได้รับงบประมาณแผ่นดินเพื่อนำไปใช้ในกิจการต่าง ๆ ของสภาองค์กรของผู้บริโภคต้องอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ การเงิน การคลัง มติคณะรัฐมนตรี หรือกฎหมายอื่น ๆ หรือไม่ ความคลุมเครือเหล่านี้ส่งผลให้เกิดการตีความ ซึ่งกฎหมายที่ดีควรมีความแน่นอนและชัดเจนตามหลักนิติธรรม และหากในอนาคตมีการนำพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ไปเป็นต้นแบบในการตรากฎหมายอื่น หรือตั้งหน่วยงานอันมีลักษณะที่คล้ายกับสภาองค์กรของผู้บริโภคนี้ ก็จะทำให้เกิดปัญหาในลักษณะนี้ขึ้นอีก จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหาวิธีการหรือหนทางในการแก้ไขปัญหามาตราฐานทางกฎหมายนี้

### 7.1.3 ปัญหาการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของสภาองค์กรของผู้บริโภค

สืบเนื่องจากสถานะทางกฎหมายที่ไม่ชัดเจนของสภาองค์กรของผู้บริโภคตามข้อ 2 การที่สภาองค์กรของผู้บริโภคได้รับงบประมาณจากรัฐในลักษณะของเงินอุดหนุนรายปีเป็นการจ่ายขาดตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค แต่ไม่มีกลไกในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

<sup>70</sup> สิทธิพร ประวัตินุ่งเรือง, เรื่องเดิม, หน้า 120-121.

ดังกล่าวจากหน่วยงานกลางอย่างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แม้การของบประมาณดังกล่าวนี้เป็นการขอรับงบประมาณผ่านสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบค่าของงบประมาณดังกล่าว ว่ามีความคุ้มค่าและประหยัด ตรงตามเป้าหมาย มีประสิทธิภาพ มีผลสัมฤทธิ์ มากน้อยเพียงใด แม้จะมีมติคณะรัฐมนตรีให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำกับติดตามเงินทุนประเดิมและเงินอุดหนุนก็ตาม<sup>71</sup> สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเพียงผู้มีหน้าที่ต้องเสนอขอขอบประมาณแทนสภาองค์กรของผู้บริโภคตามระเบียบแบบแผนการของงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรี ในการเสนอของบประมาณนั้น มีขั้นตอนต่าง ๆ มากมาย จากค่าของงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีได้มีการอนุมัติแล้ว อาจมีการปรับลดได้อีกในชั้นการชี้กรรมวิธีการดำเนินงานงบประมาณ หรือในการอภิปรายงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้อีก ถึงกระนั้นพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562<sup>72</sup> ยังเปิดโอกาสให้กรณีที่สภาองค์กรของผู้บริโภคเห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรมานั้นไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ สภาองค์กรของผู้บริโภคจะมีหนังสือขอให้คณะรัฐมนตรีทบทวนเพื่อจัดให้เพียงพอก็ได้ สะท้อนให้เห็นความสามารถในการของบประมาณของสภาองค์กรของผู้บริโภคที่เปิดกว้างอย่างมาก

อย่างไรก็ดี กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค กำหนดให้สภาองค์กรของผู้บริโภคจัดหาสถาบันหรือองค์กรที่เป็นกลางและมีความเชี่ยวชาญในด้านการประเมินผลการดำเนินงาน โดยมีการคัดเลือกตามวิธีการที่สภาองค์กรของผู้บริโภคกำหนด การประเมินผลการดำเนินงานนี้ต้องแสดงข้อเท็จจริงให้ปรากฏในด้านประสิทธิผล ประสิทธิภาพ การพัฒนาสภาองค์กรของผู้บริโภคและการสนับสนุนจากประชาชน หรือในด้านอื่นตามที่สภาองค์กรของผู้บริโภคจะได้กำหนดเพิ่มเติมขึ้น<sup>73</sup> กับทั้งกำหนดให้สภาองค์กรของผู้บริโภคต้องมีการรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสภาองค์กรของผู้บริโภคตามกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเพื่อทราบภายในหกเดือนนับแต่วันสิ้นปีปฏิทิน<sup>74</sup> ซึ่งแม้จะเป็นการวางมาตรฐานที่ดี แต่ก็ยังเกิดข้อกังขาจากประชาชนที่มีการตั้งคำถามผ่านสื่อต่าง ๆ แต่ก็ไม่ได้มีการชี้แจงการเปิดเผยการใช้จ่ายงบประมาณตามข้อร้องเรียนผ่านสื่อของสภาองค์กรของผู้บริโภคเท่าที่ควร

<sup>71</sup> มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การขอรับการจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นรายปีเป็นการจ่ายขาดให้แก่สภาองค์กรของผู้บริโภค (งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569) (วันที่ 28 มกราคม 2568)

<sup>72</sup> พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562, มาตรา 16 วรรคสาม.

<sup>73</sup> พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562, มาตรา 17.

<sup>74</sup> พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562, มาตรา 18.

## 7.2 ข้อเสนอแนะ

จากรกรสรุปปัญหาทั้งสามข้างต้น สามารถเสนอข้อเสนอแนะเพื่อประกอบเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาได้ ดังนี้

### 7.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเป็นองค์กรของผู้บริโภค

ผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการยกเลิกบทนิยามคำว่า “นายทะเบียนกลาง” และ “นายทะเบียนประจำจังหวัด” ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 และแก้ไขบทนิยามจาก เดิม “นายทะเบียน” หมายความว่า นายทะเบียนกลางหรือนายทะเบียนประจำจังหวัด” แก้เป็น “นายทะเบียน” หมายความว่า นายทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้” พร้อมทั้งแก้ไขมาตรา 6 และมาตรา 7 เพื่อให้มีความสอดคล้องกันกับการแก้ไขนิยามของคำว่านายทะเบียน เดิม “มาตรา 6 วรรคห้า เมื่อได้รับแจ้งและเห็นว่าเป็นองค์กรของผู้บริโภคที่มีลักษณะตามมาตรา 5 แล้ว ให้นายทะเบียนกลางหรือนายทะเบียนประจำจังหวัดผู้รับแจ้งออกหลักฐานการแจ้งไว้ให้แก่ผู้แจ้ง และให้นายทะเบียนกลางประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศหรือระบบหรือวิธีการอื่นใดที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก” แก้เป็น “มาตรา 6 วรรคห้า เมื่อได้รับแจ้งและเห็นว่าเป็นองค์กรของผู้บริโภคที่มีลักษณะตามมาตรา 5 แล้ว ให้นายทะเบียนออกหลักฐานการแจ้งไว้ให้แก่ผู้แจ้ง และประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศหรือระบบหรือวิธีการอื่นใดที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก” และมาตรา 7 เดิม

“มาตรา 7 ให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นนายทะเบียนกลาง มีหน้าที่รับแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคได้ทั่วราชอาณาจักร และมีหน้าที่อื่นตามพระราชบัญญัตินี้

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นนายทะเบียนประจำจังหวัดมีหน้าที่รับแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคภายในจังหวัดนั้น และเมื่อได้รับแจ้งแล้วให้ส่งรายชื่อองค์กรของผู้บริโภคให้นายทะเบียนกลางโดยเร็วเพื่อประกาศให้ประชาชนทราบตามมาตรา 6 วรรคห้า”

แก้เป็น

“มาตรา 7 ให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นนายทะเบียน มีหน้าที่รับแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคได้ทั่วราชอาณาจักร และมีหน้าที่อื่นตามพระราชบัญญัตินี้”

เนื่องจากการกำหนดให้มีนายทะเบียนกลางและนายทะเบียนประจำจังหวัดทำหน้าที่รับแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภค เหลือนายทะเบียนเพียงคนเดียว เพื่อให้การดำเนินงานเป็นเอกภาพ

มีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ และลดปัญหาความลักลั่นในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาการเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นที่ประจักษ์ให้มีมาตรฐานตามแนวทางที่วางไว้ในบางจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มอบหมายรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือมอบหมายหัวหน้าสำนักงานงานจังหวัด ผู้อำนวยการศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด กระทั่งมีการมอบหมายข้าราชการระดับปฏิบัติการเป็นนายทะเบียนประจำจังหวัด ทำให้เกิดการใช้อดุลพินิจที่แตกต่างกันอย่างมา การให้มีนายทะเบียนเพียงคนเดียวส่งผลให้ลดการโต้แย้งดุลพินิจระหว่างนายทะเบียนกลางและนายทะเบียนประจำจังหวัด ลดการตีความ ลดขั้นตอนให้สอดคล้องกับกฎหมายดังกล่าว<sup>75</sup> ลดระยะเวลาในการพิจารณา ลดภาระงบประมาณ และลดการคัดค้านการรับแจ้งสถานะความเป็นองค์ของผู้บริโภคจากบุคคลอื่นที่เห็นว่าองค์กรของผู้บริโภคมีลักษณะไม่ถูกต้อง

การปรับปรุงดังกล่าวจะช่วยให้กระบวนการรับแจ้งสถานะความเป็นองค์ของผู้บริโภคมีความชัดเจน โปร่งใส มีมาตรฐาน และเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 อันจะนำไปสู่การลดระยะเวลาในการพิจารณา ลดภาระงบประมาณของรัฐ และส่งเสริมให้ได้องค์กรของผู้บริโภคที่ดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

แนวทางที่ใช้ในการเสนอแนะปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเป็นองค์ของผู้บริโภคนี้ ใช้หลักธรรมาภิบาลซึ่งแนวคิดในการบริหารจัดการภาครัฐให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพ ลดดุลพินิจที่กระจัดกระจาย และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุดแก่ประชาชน<sup>76</sup> และใช้รูปแบบของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นต้นแบบ เนื่องจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้กลไกผ่าน Conseil national de la consommation หรือ CNC ในการพิจารณาและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ จากส่วนกลางเท่านั้น ทำให้เกิดมาตรฐานเดียวในการดำเนินการ

### 7.2.2 ปัญหาสถานะทางกฎหมายของสภาองค์กรของผู้บริโภค

ผู้ศึกษาเห็นว่าควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสถานะของสภาองค์กรของผู้บริโภคในมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 เดิม “มาตรา 10 วรรคหนึ่ง ให้สภาองค์กรของผู้บริโภคที่จัดตั้งตามมาตรา 9 เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในทุกด้านและดำเนินการอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ โดยให้ถือว่าองค์กรของผู้บริโภค

<sup>75</sup> พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562, มาตรา 6 วรรคสี่.

<sup>76</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546, มาตรา 6.

ที่เป็นผู้เริ่มก่อการและที่ได้ลงชื่อยินยอมเข้าร่วมในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคตามมาตรา 9 เป็นสมาชิกของสภาองค์กรของผู้บริโภคนับแต่วันที่ประกาศจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค” แก่เป็น “มาตรา 10 วรรคหนึ่ง ให้สภาองค์กรของผู้บริโภคที่จัดตั้งตามมาตรา 9 เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในทุกด้านและดำเนินการอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัตินี้ โดยให้ถือว่าองค์กรของผู้บริโภคที่เป็นผู้เริ่มก่อการและที่ได้ลงชื่อยินยอมเข้าร่วมในการ จัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคตามมาตรา 9 เป็นสมาชิกของสภาองค์กรของผู้บริโภคนับแต่วันที่ประกาศ จัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค”

การระบุสถานะของสภาองค์กรของผู้บริโภคไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์<sup>77</sup> เพื่อเป็นการสร้างความชัดเจนในเชิงกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ ของสภาองค์กรของผู้บริโภค ที่มีลักษณะทางกฎหมายเป็นของตนเอง แต่ยังคงความมีอิสระในการ ดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค เกิดความคล่องตัว ในด้านการบริหารจัดการภายใน อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ในการพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยภาษี

การได้รับการยกเว้นภาษี หากองค์กรนั้นเป็นนิติบุคคลที่ไม่แสวงหากำไรและมี วัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์ เช่น คุ้มครองสิทธิผู้บริโภค ให้ความรู้ หรือส่งเสริมประโยชน์ส่วนรวม โดยไม่มีการแบ่งปันกำไรให้สมาชิกหรือผู้จัดตั้ง ก็อาจได้รับการยกเว้นภาษีได้ตามเงื่อนไขของกฎหมายภาษี อากร ได้แก่ การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับ “สมาคมหรือมูลนิธิที่จัดตั้งขึ้นเพื่อศาสนา การศึกษา หรือการกุศลสาธารณะ” โดยกรมสรรพากรเป็นผู้พิจารณาให้การรับรอง<sup>78</sup> หากองค์กรมีวัตถุประสงค์ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในด้านการศึกษา วิทยาศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม หรือการคุ้มครอง ผู้บริโภคโดยตรง สามารถยื่นขอรับรองเพื่อให้ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้<sup>79</sup> อันจะเป็นการดึงดูดให้ ประชาชนผู้มีเงินได้พึงประเมินบริจาคเงินให้แก่สภาองค์กรของผู้บริโภค เพื่อนำมาหักเป็นค่าลดหย่อน ในการคำนวณเงินได้พึงประเมิน และยังทำให้สภาองค์กรของผู้บริโภคมีช่องทางในการหารายได้ลดการ พึ่งพางบประมาณจากรัฐ ซึ่งเหมือนกับสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐเกาหลี

<sup>77</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 67.

<sup>78</sup> ประมวลรัษฎากร, มาตรา 65 ตี (13).

<sup>79</sup> ประกาศกระทรวงการคลัง ว่าด้วยภาษีเงินได้และภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 2) เรื่อง กำหนดองค์การ สถานสาธารณ กุศล สถานพยาบาลและสถานศึกษา ตามมาตรา 47 (7)(ข) แห่งประมวลรัษฎากร และมาตรา 3 (4)(ข) แห่งพระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 239) พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 254) พ.ศ. 2535

แนวทางที่ใช้ในการเสนอแนะปัญหาสถานะทางกฎหมายของสภาองค์กรของผู้บริโภคนี้ นำเอาแนวทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากร หรือ Resource Dependence Theory<sup>80</sup> กล่าวคือ สภาองค์กรของผู้บริโภคควรมีแหล่งทรัพยากรอื่นนอกจากรัฐ และอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานเอกชนอื่น เพื่อนำเอาทรัพยากรและความร่วมมือนี้มาใช้ในการดำเนินงานด้านคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค ร่วมด้วย เพื่อลดการพึ่งพางบประมาณจากรัฐ โดยใช้รูปแบบการดำเนินงานของสหรัฐอเมริกา กรณี Consumer Federation of America หรือ CFA องค์กรเอกชนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่ง และได้รับการยกเว้นภาษี ซึ่งทำให้องค์กรสามารถดำเนินการอย่างอิสระ และยังสามารถระดมทุนจากภาคเอกชนได้ โดยไม่ต้องพึ่งพารัฐ และสาธารณรัฐเกาหลี กรณี Korean National Council of Consumer Organizations หรือ KNCCO องค์กรที่ไม่อยู่ในโครงสร้างของรัฐ โดยได้รับการรับรองในฐานะนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่ง ทำให้สามารถระดมทุนและได้รับสิทธิประโยชน์ด้านภาษีเช่นกัน

### 7.3.3 ปัญหาการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของสภาองค์กรของผู้บริโภค

ผู้ศึกษาเห็นควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 โดยเพิ่ม “หมวดการกำกับและควบคุมสภาองค์กรของผู้บริโภค” โดยให้อำนาจสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในการกำกับโดยทั่วไป เพื่อให้มั่นใจได้ว่าสภาองค์กรของผู้บริโภคดำเนินกิจการภายใต้กรอบของกฎหมายและวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยไม่เป็นการแทรกแซงความเป็นอิสระของสภาองค์กรของผู้บริโภคในทางปฏิบัติ แต่เป็นการกำกับในลักษณะกำกับเชิงระบบเพื่อรักษามาตรฐานการบริหารจัดการองค์กรที่ได้รับงบประมาณจากรัฐ

นอกจากนี้ เพื่อป้องกันการใช้งบประมาณผิดวัตถุประสงค์และคุ้มครองประโยชน์สาธารณะของรัฐให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการระงับหรือยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานกลางทำการสอบบัญชี และรับรองบัญชีการเงินของสภาองค์กรของผู้บริโภค ควบคู่กับสถาบันหรือองค์กรที่เป็นกลางและมีความเชี่ยวชาญในด้านการประเมินผลการดำเนินงานที่สภาองค์กรของผู้บริโภคจัดหา แนวทางดังกล่าวจะช่วยเพิ่มความโปร่งใส ตรวจสอบได้ อันจะช่วยให้สภาองค์กรของผู้บริโภคสามารถปฏิบัติภารกิจเพื่อคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับของประชาชน แต่ยังคงความเป็นอิสระในการพิทักษ์และคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

<sup>80</sup> Chris Ansell and Alison Gash, op. cit.

เนื่องจากสภาองค์กรของผู้บริโภคได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ แม้จะมีใช้หน่วยงานของรัฐโดยตรง การกำหนดกลไกการตรวจสอบจากภายนอก จะเป็นการสร้างความโปร่งใสตรวจสอบได้ แนวทางที่ใช้ในการเสนอแนะปัญหาการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของสภาองค์กรของผู้บริโภค จึงนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาเพื่อปรับใช้ในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณที่ตรวจสอบได้ และไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ และยังคงจะเป็นการเพิ่มความไว้วางใจของสาธารณชน และนำรูปแบบจากสาธารณรัฐฝรั่งเศส กรณี Conseil national de la consommation หรือ CNC แม้ว่า CNC จะไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่ดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อสาธารณะปีละครั้งตาม Code de la Consommation<sup>81</sup> และสาธารณรัฐเกาหลี กรณี Korean National Council of Consumer Organizations หรือ KNCCO ที่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ ต้องส่งรายงานให้แก่หน่วยงานภาครัฐ และอยู่ภายใต้การประเมินตามกฎหมาย Subsidy Management Act ซึ่งออกแบบให้ตรวจสอบแต่ไม่แทรกแซง

---

<sup>81</sup> Consumer Code, D821-4.

## เอกสารอ้างอิง

กระทรวงการคลัง. “หนังสือ ค่วนที่สุด ที่ กค 1003/197 เรื่อง ขอทราบรายละเอียดเกี่ยวกับผลการพิจารณาสถานะของสภาองค์กรของผู้บริโภค.” 5 มกราคม 2567.

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการบริการจัดหางาน.

กรุงเทพมหานคร: กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, 2550.

ศุภสิทธิ์ ธรรมธูระ. การพิจารณาสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ภายใต้หลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับปฏิบัติการ รุ่นที่ 26 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สาธิตา วิมลคุณรักษ์. วรรณวิภา เมืองถ้ำ. ปัญหาในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2564.

สำนักงาน ก.พ.ร.. “หนังสือ ที่ นร 1203/02 เรื่อง ขอรื้อสถานะของสภาองค์กรของผู้บริโภคที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562.” 4 มกราคม 2565.

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. “หนังสือ ที่ นร 0106/ว 8201 เรื่อง แนวทางการพิจารณาหลักฐานที่แสดงว่าเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นที่ประจักษ์มาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีก่อนวันยื่นแจ้ง.” 30 ตุลาคม 2563.

สิทธิพร ประวัตินรุ่งเรือง. “หลักนิติธรรมกับสังคมไทย.” วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยธนบุรี 10, 21 (มกราคม – เมษายน 2559): 118-125

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลรัษฎากร

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น งบเงินอุดหนุน เพื่อเป็นทุนประเดิมเบื้องต้นให้แก่สภาองค์กรของผู้บริโภค วันที่ 11 พฤษภาคม 2564

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การขอรับการจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นรายปีเป็นการจ่ายขาดให้แก่สภาองค์กรของผู้บริโภค (งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569) วันที่ 28 มกราคม 2568

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ประกาศกระทรวงการคลัง ว่าด้วยภาษีเงินได้และภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 2) เรื่อง กำหนดองค์การ  
สถานสาธารณกุศล สถานพยาบาลและสถานศึกษา ตามมาตรา 47 (7)(ข) แห่งประมวลรัษฎากร  
และมาตรา 3 (4)(ข) แห่งพระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้น  
ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 239) พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชกฤษฎีกาออกตามความ  
ในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 254) พ.ศ. 2535

ประกาศนายทะเบียนกลาง เรื่อง การกำหนดแบบและวิธีการแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภค  
พ.ศ. 2566

Consumer Code

Decree No. 85-1152 of November 5, 1985, establishing a Directorate General for Competition, Consumer  
Affairs and Fraud Control within the Ministry of the Economy, Finance and Budget by  
abolishing a Directorate General, a Directorate, a Mission and a Service

Britannica Money, **Consumer Advocacy** [Online], Available URL: <https://www.britannica.com/money/consumer-advocacy>, 2024 (Mar, 6).

Chris Ansell and Alison Gash, “Collaborative Governance in Theory and Practice,” **Journal of Public  
Administration Research and Theory** 18, 4 (October 2008): 545–546.

COMPARE & RESEARCH THE LAW, WORLDWIDE., **Consumer Protection Laws and Regulations Report  
2025 Korea** [ Online], Available URL: <https://iclg.com/practice-areas/consumer-protection-laws-and-regulations/korea,2025> (September, 4).

Consumer Federation of America, **Overview** [Online], Available URL: <https://consumerfed.org/overview/>,  
2015 (October, 10).

Consumer Financial Protection Bureau, **About Us** [Online], Available URL: <https://www.consumerfinance.gov/about-us/the-bureau/>, 2024 (December, 3).

David Marsh and R.A.W. Rhodes, **Policy Networks in British Government** (Oxford: Clarendon Press,  
1992), 10 – 15.

Encyclopedia.com, **Consumers Union** [Online], Available URL: <https://www.encyclopedia.com/books/politics-and-business-magazines/consumers-union>, 2025 (October, 17).

Federal Trade Commission, **Our History** [Online], Available URL: <https://www.ftc.gov/about-ftc/our-history>, 2025 (March ,20).

Freeman R. Edward, **Strategic Management: A Stakeholder Approach**, (Boston: Pitman, 1984), p. 231.

- FRENCH REPUBLIC, **Consumer Code** [Online], Available URL: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000032809006](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000032809006), 2025 (October, 13).
- French- Business- Law. com, **Chapter I: National Consumer Council** [ Online] , Available URL: <https://french-business-law.com/french-legislation/legiscta000032808980-legiscta000032808982-chapter-i-national-consumer-council/#:~:text=November%207%2C%202023>, 2023 (November, 7).
- Gerry Stoker, “Governance as Theory: Five Propositions,” **International Social Science Journal** 50, 155 (1998), pp. 17–28.
- Internal Revenue Service, **Exemption Requirements - 501(c)(3) Organizations** [Online], Available URL: <https://www.irs.gov/charities-non-profits/charitable-organizations/exemption-requirements-01c3-organizations>, 2025 (August, 20).
- Korea Consumer Agency, **About KCA** [Online], Available URL: <https://www.kca.go.kr/eng/sub.do?menukey=6030>, 2025 (October, 3).
- Korea Consumer Agency, **KCA News & Media** [Online], Available URL: <https://www.kca.go.kr/eng/sub.do?menukey=6007&mode=view&no=1001282055&page=24>, 2025 (December, 19).
- Korea National Council of Consumer Organizations, **About Korea National Council of Consumer Organizations** [Online], Available URL: <http://www.consumer.or.kr/english/about/org.html>, 2024 (July, 24).
- Korea National Council of Consumer Organizations, **Timeline** [Online], Available URL: <http://www.consumer.or.kr/english/about/his.html>, 2024 (July, 24).
- Manuel Castells, **The Rise of the Network Society**, 2nd ed. (Oxford: Blackwell, 2000), p. 15.
- Mark Bovens, “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework,” **European Law Journal** 13, 4 (June 2007), pp. 447–468.
- Mastering our public finances, **National Consumer Council** [Online], Available URL: <https://www.economie.gouv.fr/cnc/comprendre-le-cnc/les-missions-du-cnc>, 2025 (April, 19).
- Montesquieu, **The Spirit of Laws**, trans. Anne M. Cohler, Basia Carolyn Miller, and Harold Samuel Stone (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), pp. 157–165.
- National Consumer Institute, **Consumer associations** [Online], Available URL: <https://www.inc-conso.fr/content/les-associations-de-consommateurs?utm>, 2025 (June, 1)

- National Consumer Institute, **More than a century of commitment to serving consumers** [Online], Available URL: <https://www.inc-conso.fr/content/plus-dun-siecle-dengagement-au-service-des-consommateurs?utm>, 2021 (March, 14).
- Ogus Anthony, **Regulation: Legal Form and Economic Theory** (Oxford: Clarendon Press, 1994), pp. 161-164.
- Sherry R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation," **Journal of the American Institute of Planners** 35, 4 (July 1969): pp. 216–224.