

ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติ การจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ.2562¹

สุระ แท่งมณี²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา ความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจการคุ้มครองผู้บริโภคโดยการรวมตัวกันจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค ตลอดจนถึงการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค เพื่อคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค โดยสภาองค์กรของผู้บริโภคต้องมีความอิสระ ไม่อยู่ภายใต้อาณัติหรือการครอบงำหรือสั่งการไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมจากหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ พรรคการเมือง ผู้ประกอบธุรกิจหรือพนักงานหรือลูกจ้างของผู้ประกอบธุรกิจ ภายใต้หลักความเป็นอิสระ แต่เนื่องจากการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคนั้นเกิดขึ้นได้โดยการรวมตัวกันขององค์กรของผู้บริโภคที่ได้แจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคไว้ก่อนนายทะเบียน เมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งและประกาศให้ทราบโดยทั่วกันแล้ว องค์กรของผู้บริโภคไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยห้าสิบองค์กรมีสิทธิเข้าชื่อกันแจ้งต่อนายทะเบียนกลางเพื่อเป็นผู้เริ่มก่อการในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค และองค์กรของผู้บริโภคที่มีการแจ้งความเป็นองค์กรแล้วมีสิทธิที่จะรวมตัวกันจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคหรือจะเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสภาองค์กรของผู้บริโภค ดังนั้นความเป็นอิสระของสภาองค์กรของผู้บริโภคย่อมขึ้นอยู่กับที่มาขององค์กรของผู้บริโภค ที่รวมตัวกันจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค หรือที่ร่วมเข้าเป็นสมาชิก เพราะมีบทบาทต่อการเลือกประธาน รองประธาน คณะกรรมการนโยบายของสภาองค์กรของผู้บริโภค ตลอดจนการใช้สิทธิออกเสียง โหวตลงคะแนน ในฐานะสมาชิกของสภาองค์กรของผู้บริโภค ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์ที่จะให้สภาองค์กรของผู้บริโภคนั้นมีความเป็นอิสระ

จากการศึกษาพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ยังมีบทบัญญัติที่เกิดขึ้นเป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมายหลายประการด้วยกัน ที่จำเป็นต้องหามาตรการแก้ไข ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่องปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ณฐ สันตาสว่าง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ปัญหาประการแรกปัญหาความเป็นอิสระของสภาองค์กรของผู้บริโภค และการตรวจสอบควบคุม การดำเนินงานของสภาองค์กรของผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ได้นิยามความหมายขององค์กรของผู้บริโภคไว้ใน มาตรา 3 บัญญัติว่า “องค์กรของผู้บริโภค” หมายความว่า องค์กรที่ผู้บริโภคซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาตั้งแต่สิบคนขึ้นไปรวมตัวกันจัดตั้งขึ้นโดยมี วัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคและไม่แสวงหากำไรไม่ว่าการรวมตัวจัดตั้งนั้นจะจัดตั้งเป็นรูปแบบใด และจะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตามและให้หมายความรวมถึงนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ดังกล่าวด้วย จากบท นิยามศัพท์ดังกล่าวได้ให้ความหมายขององค์กรของผู้บริโภคกว้างเกินไปไม่ได้จำกัดไว้แต่เพียงผู้บริโภคที่ แท้จริงเท่านั้น และมีได้มีการจำกัดประเภทของนิติบุคคลเพื่อควบคุมมิให้นิติบุคคลที่เป็นผู้ประกอบการธุรกิจ เข้ามาจัดตั้งเป็นองค์กรของผู้บริโภค ในขณะที่มาตรา 5 (1) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติขององค์กร ของผู้บริโภคที่จะรวมกันดำเนินการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคหรือที่จะเข้าเป็นสมาชิกของสภาองค์กร ของผู้บริโภค ต้องไม่เป็นองค์กรของผู้บริโภคที่จัดตั้งขึ้นไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมหรือถูกรอบงำโดย ผู้ประกอบการธุรกิจที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวนี้จำกัดห้ามเฉพาะการจัดตั้งองค์กรของผู้บริโภค โดยผู้ประกอบการที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้น ซึ่งผู้ประกอบการตามความหมายของกฎหมายคุ้มครอง ผู้บริโภคมิได้จำกัดอยู่แต่เพียงนิติบุคคลเท่านั้น แต่มีผู้ประกอบการที่เป็นบุคคลธรรมดาด้วย ซึ่งการกำหนด คุณสมบัติห้ามเฉพาะองค์กรของผู้บริโภคที่จัดตั้งขึ้นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมเฉพาะผู้ประกอบการ ที่เป็นนิติบุคคลทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายที่ทำให้ผู้ประกอบการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาอาศัยช่องว่าง ดังกล่าวจัดตั้งองค์กรของผู้บริโภคและรวมตัวกันดำเนินการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคหรือเข้าเป็น สมาชิกของสภาองค์กรของผู้บริโภคซึ่งหากมีจำนวนมากย่อมทำให้การดำเนินงานของสภาองค์กรของ ผู้บริโภคขาดความเป็นอิสระโดยการแทรกแซงขององค์กรของผู้บริโภคที่เป็นผู้ประกอบการธุรกิจในนามของ บุคคลธรรมดานั่นเอง ในส่วนของการตรวจสอบควบคุมการดำเนินงานของสภาองค์กรของผู้บริโภค ซึ่ง กำหนดไว้ในมาตรา 17 โดยให้สภาองค์กรของผู้บริโภคจัดทำการประเมินผลงานของสภาองค์กรของ ผู้บริโภค โดยสถาบันหรือองค์กรที่เป็นกลางและมีความเชี่ยวชาญในด้านการประเมินผลงานและเผยแพร่ รายงานผลการดำเนินงานภายในหกเดือนนับแต่สิ้นปี แต่มิได้บทบัญญัติเรื่องการถอดถอนประธาน รอง ประธานและกรรมการนโยบายของสภาองค์กรของผู้บริโภค ซึ่งหากประธาน หรือกรรมการของสภาองค์กร ของผู้บริโภคคนใด ต้องโทษจำคุก เป็นบุคคลล้มละลาย ใช้เงินอุดหนุนหรือรายได้ของสภาองค์กรของ ผู้บริโภคผิดประเภท หรือทำผิดกฎหมาย ก็ไม่อาจถอดถอนผู้กระทำความผิดหรือขาดคุณสมบัติได้

ประการที่สอง ปัญหาการดำเนินคดีโดยองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นสมาชิกของสภาองค์กรของผู้บริโภค พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 มาตรา 14 กำหนดให้อำนาจการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หรือการดำเนินการฟ้องร้องคดี ทั้ง คดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง และคดีผู้บริโภค เป็นอำนาจของสภาองค์กรของผู้บริโภคเท่านั้น โดยมีได้มีบทบัญญัติใดให้สิทธิแก่องค์กรคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งได้รับการรับรองจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งถือเป็นองค์กรของผู้บริโภคที่มีคุณภาพเมื่อแจ้งความเป็นองค์กรของผู้บริโภคและเข้าเป็นสมาชิกของสภาองค์กรของผู้บริโภคแล้ว แต่ไม่สามารถที่จะฟ้องคดีได้เองตามพระราชบัญญัตินี้ ในขณะที่ไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจสภาองค์กรของผู้บริโภคในการที่จะแต่งตั้งหรือมอบหมายให้องค์กรของผู้บริโภคซึ่งเป็นสมาชิกของสภาดำเนินการฟ้องคดีได้ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มาตรา 39 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการที่จะแต่งตั้งพนักงานอัยการ หรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่ง และคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาลได้ และมาตรา 40 ให้อำนาจคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการให้การรับรองสมาคมหรือมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคหรือต่อต้านการค้าอันไม่เป็นธรรม ซึ่งเมื่อได้รับการรับรองแล้วก็มีสิทธิฟ้องคดีแพ่ง คดีอาญาและดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีใดๆ ในคดีเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคได้ด้วย ซึ่งสมาคมหรือมูลนิธิที่ได้รับการรับรองดังกล่าว มาแจ้งสถานะเป็นองค์กรของผู้บริโภคและเป็นสมาชิกของสภาองค์กรของผู้บริโภค แต่ไม่สามารถยื่นฟ้องคดีได้เองตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 แต่ต้องยื่นคำร้องขอให้สภาองค์กรของผู้บริโภคเป็นผู้พิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้บริโภคแทน ในขณะที่สมาคมหรือมูลนิธิดังกล่าวมีสิทธิยื่นฟ้องคดีเพื่อช่วยเหลือผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จึงเกิดเป็นปัญหาว่าพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ขัดกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในบทบัญญัตินี้ดังกล่าวหรือไม่

ประการที่สาม ปัญหาการให้ศาลสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจชำระค่าใช้จ่ายและค่าบริการให้แก่สภาองค์กรของผู้บริโภคไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 แต่ไม่เกินกึ่งหนึ่งของค่าเสียหาย พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 มาตรา 14 ได้บัญญัติให้สภาองค์กรของผู้บริโภคมีสิทธิได้รับชำระค่าใช้จ่ายและค่าป่วยการเมื่อสภาองค์กรของผู้บริโภคฟ้องคดีและศาลพิพากษาว่าผู้ประกอบธุรกิจกระทำละเมิดหรือผิดสัญญาต่อผู้บริโภค โดยอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้าแต่ไม่เกินกึ่งหนึ่งของค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนที่ศาลกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจชำระแก่ผู้บริโภค ซึ่งการกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายและค่าป่วยการใน

สัดส่วนที่สูงและโดยคำนวณจากค่าเสียหายและค่าสินไหมที่ผู้บริโภครจะได้รับอันเป็นผลจากคำพิพากษามีใช้จากทฤษฎีที่ฟ้องคดี เป็นประเด็นปัญหาว่าการได้รับชำระค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นการค่าความหรือไม่ จึงต้องพิจารณากับหลักการคำนวณค่าจ้างว่าความของนายความ กรณีเรียกค่าจ้างว่าความในอันที่จะถือเป็นการค่าความประการหนึ่ง กับกรณีคำพิพากษาของศาลนั้นนอกจากมีคำพิพากษาให้ใช้เงินแล้ว ยังมีการพิพากษาให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดๆ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 273 ถ้าในคำบังคับได้กำหนดให้ใช้เงิน หรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการ หรืองดเว้นการกระทำการอย่างใดๆ ให้ศาลกำหนดไว้ในคำบังคับให้ชัดเจน ดังนั้นจึงเห็นได้ว่านอกจากศาลจะมี คำพิพากษาให้จำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาชำระหนี้เป็นเงินแล้ว ยังสามารถสั่งให้ส่งมอบทรัพย์สินให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ทั้งนี้ต้องห้ามมิให้ศาลพิพากษาเกินคำขอ และในการฟ้องร้องหรือดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หรือฟ้องคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง และคดีผู้บริโภค จึงอาจมีคำขอท้ายฟ้องที่ขอบังคับให้จำเลยหรือผู้ประกอบการส่งมอบทรัพย์สิน ให้กระทำการหรือให้งดเว้นการกระทำใด นอกจากการชำระหนี้เงินด้วย เมื่อไม่มีคำขอให้ศาลใช้เป็นเงินหรือไม่อาจขอให้ชำระเป็นหนี้เงินได้ ศาลก็ไม่อาจสั่งให้ผู้ประกอบการชำระค่าใช้จ่ายและค่าป่วยการในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้า แต่ไม่เกินถึงหนึ่งของค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวได้ และจากการกำหนดค่าป่วยการและค่าใช้จ่ายดังกล่าวอาจนำไปสู่การเลือกปฏิบัติต่อผู้บริโภคโดยพิจารณาประโยชน์ที่จะได้รับ ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการให้ความช่วยเหลือต่อผู้บริโภค

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ.2562 ผู้จัดการ ผู้ศึกษาพบว่าข้อเสนอนี้

1. ปัญหาความเป็นอิสระของสภาองค์กรของผู้บริโภค และการตรวจสอบควบคุมการดำเนินงานของสภาองค์กรของผู้บริโภค ผู้เขียนพบว่าข้อเสนอนี้คือ

1.1 ปรับปรุงบทนิยามศัพท์ขององค์กรของผู้บริโภคให้มีคำจำกัดความที่ชัดเจนจำกัดไว้เพียงผู้บริโภคที่แท้จริง และจำกัดประเภทของนิติบุคคลที่จะจัดตั้งองค์กรของผู้บริโภคเพื่อสกัดกั้นผู้ประกอบการธุรกิจอาศัยช่องว่างทางกฎหมายทำการจัดตั้งองค์กรของผู้บริโภคและเข้าเป็นสมาชิกสภาองค์กรของผู้บริโภคอันจะนำมาซึ่งการขาดความเป็นอิสระของสภาองค์กรของผู้บริโภค ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นควรต้องบัญญัติความหมายขององค์กรของผู้บริโภคเพิ่มเติม ในส่วนของคำนิยามมาตรา 3 ดังนี้

“องค์กรของผู้บริโภค” หมายความว่า องค์กรที่ผู้บริโภคซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาตั้งแต่สิบคนขึ้นไปรวมตัวกันจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคและไม่แสวงหากำไร ไม่ว่าการรวมตัว

จัดตั้งนั้นจะจัดตั้งเป็นรูปแบบใด และจะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม และให้หมายความรวมถึงนิติบุคคลที่มี การจัดตั้งเป็นสมาคมหรือมูลนิธิ ที่มีวัตถุประสงค์ดังกล่าวด้วยอยู่ในข้อบังคับของสมาคมหรือมูลนิธิ แต่ทั้งนี้ ไม่หมายความรวมถึงผู้ประกอบการธุรกิจตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค

ซึ่งการเพิ่มเติมข้อความ “ที่มีการจัดตั้งเป็นสมาคมหรือมูลนิธิ” เพื่อจำกัดประเภทนิติบุคคล ที่จะเข้ามาจัดตั้งองค์กรของผู้บริโภค หากนิติบุคคลอยู่ในรูปของสมาคมหรือมูลนิธิซึ่งมีข้อบังคับของสมาคม หรือมูลนิธิชัดเจนนั้นจะช่วยคัดกรองมิให้ผู้ประกอบการเข้ามาจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคได้อีกชั้นหนึ่ง และข้อความที่ว่า “ไม่หมายความรวมถึงผู้ประกอบการ” ก็เพื่อให้มีการจำกัดความให้อยู่แต่เฉพาะ ผู้บริโภคเท่านั้นเพื่อเป็นการอุดช่องว่างมิให้ผู้ประกอบการซึ่งอยู่ในรูปของบุคคลธรรมดาเข้ามาจัดตั้ง องค์กรของผู้บริโภคได้

1.2 กำหนดคุณสมบัติขององค์กรที่สามารถรวมกันเพื่อจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคและที่ จะเข้ามาเป็นสมาชิกของสภาองค์กรของผู้บริโภคโดยมิให้ผู้ประกอบการอาศัยช่องว่างทางกฎหมายจัดตั้ง องค์กรของผู้บริโภคและเข้าเป็นสมาชิกของสภาองค์กรของผู้บริโภคโดยการแก้ไขบทบัญญัติ มาตรา 5 ดังนี้

“มาตรา 5 องค์กรของผู้บริโภคที่จะรวมตัวกันดำเนินการเพื่อจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค หรือที่จะเข้าเป็นสมาชิกของสภาองค์กรของผู้บริโภคต้องมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

(1) ไม่เป็นองค์กรของผู้บริโภคที่จัดตั้งขึ้นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมหรือถูกรวบงำ โดยผู้ประกอบการ กรรมการหรือผู้มีอำนาจบริหารของผู้ประกอบการหรือโดยหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพรรคการเมือง...”

ซึ่งตามมาตรา 5 นี้เพื่อให้การดำเนินงานของสภาองค์กรของผู้บริโภคเป็นไปโดยอิสระ อย่างแท้จริงจึงเห็นควรตัดคำว่า “ที่เป็นนิติบุคคล” ออกจากมาตราดังกล่าวเพื่อไม่เปิดช่องให้องค์กรของผู้ บริโภคซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยผู้ประกอบการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาอาศัยช่องว่างดังกล่าวรวมกันตั้งแต่สิบคนเข้า จัดตั้งเป็นองค์กรของผู้บริโภค เพราะการจัดตั้งองค์กรของผู้บริโภคดังกล่าวหากเข้ามาเป็นสมาชิกของสภา องค์กรของผู้บริโภคและมีสิทธิออกเสียงลงคะแนน หากมีองค์กรลักษณะดังกล่าวเป็นจำนวนมากจาก ช่องว่างทางกฎหมายดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นอิสระในการดำเนินงานของสภาองค์กรของผู้ บริโภคได้อย่างแท้จริง ดังนั้นแม้เพียงแค่ตัดคำว่าที่เป็นนิติบุคคลออกจะดูง่าย แต่ความหมายและผลของ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวก่อให้เกิดความเป็นอิสระของสภาองค์กรของผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง

1.3 เพิ่มเติมบทบัญญัติหลักเกณฑ์การตรวจสอบการทำงานของประธาน และ คณะกรรมการนโยบายของสภาองค์กรของผู้บริโภค เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติและแนวทางสำหรับการ ตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ประธานและกรรมการของสภาองค์กรของผู้บริโภคได้ ซึ่งหาก

ประธานหรือกรรมการท่านใดปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือกระทำความผิดอาญาอย่างร้ายแรง ก็จะได้ดำเนินการยื่นถอดถอน ตลอดถึงการกำหนดหน้าที่ของบุคคลที่มีหน้าที่รับเรื่องสำหรับการยื่นถอดถอน ดังกล่าวด้วยเหตุนี้ จึงเห็นควรต้องบัญญัติเพิ่มในมาตรา 17 วรรคท้าย ดังนี้

“ภายใต้หลักความเป็นอิสระในการเข้าสู่ตำแหน่ง ห้ามมิให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง ประธาน รองประธาน และกรรมการนโยบายของสภาองค์กรของผู้บริโภค เว้นแต่จะเป็นกรณีขาดคุณสมบัติ ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง องค์กรของผู้บริโภคซึ่งเป็นสมาชิกสภาองค์กรของผู้บริโภคมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติเพื่อถอดถอนประธาน รองประธาน หรือกรรมการนโยบายของ สภาองค์กรของผู้บริโภค ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ”

ซึ่งหลักความเป็นอิสระในการเข้าสู่ตำแหน่งนั้นเป็นหลักประกันที่จะรับรองความเป็นอิสระในการทำงานของสภาองค์กรของผู้บริโภคเพราะหากไม่มีหลักประกันในเรื่องการเข้าสู่ตำแหน่งแล้ว ผู้ใช้อำนาจย่อมสูญเสียความเป็นอิสระ และถูกแทรกแซงแต่หลักประกันดังกล่าวย่อมมีข้อบกพร่องหากเกิดกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งขาดคุณสมบัติ ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องต่อหน้าที่อย่างร้ายแรง ย่อมไม่ชอบที่จะให้ดำรงตำแหน่งต่อไป ดังนั้นหลักความเป็นอิสระย่อมต้องควบคู่ไปกับการทำงานที่โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้

2. ปัญหาการดำเนินคดีโดยองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นสมาชิกของสภาองค์กรของผู้บริโภค

พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 กำหนดให้อำนาจสภาองค์กรของผู้บริโภคเท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องร้องหรือดำเนินคดีแทนผู้บริโภคหรือองค์กรของผู้บริโภคซึ่งเป็นสมาชิกของสภาองค์กรของผู้บริโภคนั้น โดยกฎหมายมิได้ให้อำนาจแก่องค์กรของผู้บริโภคในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคกรณีถูกระทำละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเอาไว้แต่ประการใด ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเห็นควรเพิ่มเติมบทบัญญัติให้อำนาจสภาองค์กรของผู้บริโภค โดยบัญญัติเพิ่มเติมเป็นมาตรา 14 ทวิ ดังนี้

มาตรา 14 ทวิ “ให้สภาองค์กรของผู้บริโภคมีอำนาจแต่งตั้งองค์กรของผู้บริโภคหรือสมาชิกของสภาองค์กรของผู้บริโภคให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522”

ทั้งนี้เพื่อให้ไม่ให้อำนาจสภาองค์กรของผู้บริโภคในการที่จะแต่งตั้งองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคที่ได้เข้ามาเป็นสมาชิกของสภาองค์กรของผู้บริโภค อันถือเป็นองค์กรคุณภาพมีขีดความสามารถที่จะช่วยเหลือคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งแต่เดิมนั้นได้ยื่นขอให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองและได้รับการรับรองจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว และเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาการขัดกันระหว่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคและพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค

3. ปัญหาการให้ศาลสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจชำระค่าใช้จ่ายและค่าบริการให้แก่สภาองค์กรของผู้บริโภคไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 แต่ไม่เกินครึ่งหนึ่งของค่าเสียหาย

พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 มาตรา 14 วรรคท้ายนั้น กำหนดให้สภาองค์กรของผู้ประกอบธุรกิจได้รับชำระค่าใช้จ่ายและค่าปวยการ เนื่องจากอัตราที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอัตราสูงและเข้าลักษณะที่จะเป็นการค้าความอึกทั้งสภาพบังคับในบางกรณีศาลมีอาจสั่งให้ผู้ประกอบการชดใช้เป็นหนี้เงินได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 14 วรรคท้าย ดังนี้

มาตรา 14 วรรคท้าย

“ในการดำเนินการตาม (7) ให้สภาองค์กรของผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องคดีได้ทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง และคดีผู้บริโภค เช่นเดียวกับผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค รวมทั้งเช่นเดียวกับคู่กรณีตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และเมื่อศาลพิพากษาว่าผู้ประกอบธุรกิจกระทำการละเมิด หรือผิดสัญญาต่อผู้บริโภค ให้ศาลสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจชำระค่าใช้จ่ายและค่าปวยการให้แก่สภาองค์กรของผู้บริโภค ในอัตราร้อยละห้าของทุนทรัพย์ที่ยื่นฟ้องและในคดีไม่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสามหมื่นบาท เว้นแต่สภาองค์กรของผู้บริโภคจะพิสูจน์ได้ว่ามีค่าใช้จ่ายมากกว่านั้น ก็ให้ศาลสั่ง ให้ผู้ประกอบธุรกิจชดใช้เป็นหนี้เงินได้ตามจำนวนดังกล่าวและชำระค่าปวยการให้เท่ากับจำนวนค่าใช้จ่ายนั้นและ ไม่ว่าศาลจะมีคำพิพากษาให้ชำระหนี้้อย่างไรก็ตาม ให้ศาลกำหนดค่าใช้จ่ายและค่าปวยการแก่สภาองค์กรของผู้บริโภค”

เนื่องจากการคำนวณค่าใช้จ่ายและค่าปวยการนั้นมีลักษณะการคำนวณจากอัตราค่าเสียหายและค่าสินไหมที่ศาลกำหนดอันเป็นลักษณะมีผลประโยชน์แห่งคดี ซึ่งการคิดคำนวณค่าใช้จ่ายและค่าปวยการนี้ไม่ควรคิดที่ผลลัพธ์จากคำพิพากษา หากจะคิดอัตราคำนวณก็ควรเริ่มที่ทุนทรัพย์ หรือปริมาณค่าใช้จ่ายที่แท้จริง โดยเทียบเคียงกับอัตราค่าทนายความตามตารางค่าทนายความซึ่งอัตราสูงในศาลชั้นต้นคดีมีทุนทรัพย์คิดร้อยละ 5 ตามทุนทรัพย์ และในคดีไม่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 30,000 บาท และเพื่อเป็นการอุดช่องว่างหากศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ประกอบการกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการ ให้ศาลกำหนดค่าใช้จ่ายและค่าปวยการแก่สภาองค์กรของผู้บริโภค

จากข้อเสนอแนะดังกล่าวตามปัญหาที่หยิบยกขึ้นมาข้างต้นอันเกิดจากช่องว่างอันเป็นปัญหาทางกฎหมาย หากประเด็นปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไขโดยการบัญญัติเพิ่มเติมหรือยกเลิกส่วนที่เป็นปัญหา ย่อมทำให้การจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคและการดำเนินงานของสภาองค์กรของผู้บริโภคเป็นไปโดยอิสระ เพื่อการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

ฉันทวัฒน์ เสรณีปรการ. “แนวทางในการกำหนดมาตรฐานกลางในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กร

อิสระตามรัฐธรรมนูญ.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559

จิรญากค์ อำนาจ. “องค์กรที่มีความเป็นอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์

มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

เรณู อาจารย์วัตรกุล. “การดำเนินคดีคุ้มครองผู้บริโภคในศาลไทย.” นิติศาสตรมหาบัณฑิต,

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

ดวงมณี มีโพทอง. “การบริหารการจัดซื้อจัดจ้างตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลแก่ง

สนามนาง อำเภอแก่งสนามนาง จังหวัดนครราชสีมา.” รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต,

มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2553.

จิรญากค์ อำนาจ. “องค์กรที่มีความเป็นอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค.” นิติศาสตรมหาบัณฑิต,

คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

ปริญญวัน ชมเสวก. “ค่าเสียหายเชิงลงโทษในคดีละเมิด.” นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,

2560.

สมศักดิ์ จังตระกุล. “เอกสารวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง บทบาทการคุ้มครองผู้บริโภคในส่วนภูมิภาค.” 2556.

อภิวัฒน์ สุดสาว. “หลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.”

จุลนิติ ม.ค.-ก.พ.2554 : 145

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. 2477

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477

ข้อบังคับสภาทนายความว่าด้วยมรรยาททนายความ พ.ศ. 2529