

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562¹

จักรพงศ์ จินดาวงศ์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาบทบัญญัติทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา ความหมาย แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรของผู้บริโภคและการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจในการจัดตั้งองค์กรของผู้บริโภคและการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค ก่อนหน้าที่จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ มีเพียงภาครัฐที่ทำหน้าที่ให้การคุ้มครองผู้บริโภคส่งผลให้การคุ้มครองผู้บริโภคไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะหน่วยงานของรัฐจะถูกตีกรอบไปด้วย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับจำนวนมาก ทำให้การดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคเกิดความล่าช้าไม่คล่องตัว ประกอบกับมีข้อจำกัดด้านบุคลากรที่ไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับปริมาณงานที่มีอยู่ ทำให้บริการไม่ทั่วถึง เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ต่อมาเมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ถือว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพื่อเกิดพลังในการคุ้มครองผู้บริโภคเชิงรุก การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมถือว่าเป็นเรื่องที่ดี

จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ยังมีบทบัญญัติที่เกิดเป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมายหลายประการที่จำเป็นต้องมีมาตรการการปรับปรุงแก้ไข ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรกปัญหาเรื่องคุณสมบัติของสมาชิกองค์กรของผู้บริโภค ด้วยพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ได้มีการกำหนดให้มีองค์กรของผู้บริโภคที่จะรวมตัวกันดำเนินการเพื่อจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค เพื่อเข้าไปทำหน้าที่คุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

โดยปกติการจัดให้มีบุคคล หรือคณะบุคคล กรรมการ คณะกรรมการ หรือผู้แทน นั้น กฎหมายจะมีการกำหนดถึงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้เสมอ ส่วนจะกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้อย่างไร ขึ้นอยู่กับการกิจและอำนาจหน้าที่ของบุคคล หรือคณะบุคคล กรรมการ คณะกรรมการ หรือผู้แทน นั้น ๆ ถ้าหากว่า บุคคล หรือคณะบุคคล กรรมการ คณะกรรมการ หรือผู้แทน มีภารกิจอำนาจและหน้าที่

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ปวีศร เลิศธรรมเทวี และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปรีดา โชติมานนท์ และรองศาสตราจารย์ ดร. รติชัย รถทอง

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ที่มีความสำคัญมาก คุณลักษณะก็ย่อมจะสูงขึ้นตามไปด้วย เช่น คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นคณะบุคคลที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในราชอาณาจักรไทย คณะรัฐมนตรีเป็นกลุ่มบุคคลหลักที่ขับเคลื่อนส่วนราชการต่าง ๆ ของรัฐบาล สมาชิกของคณะรัฐมนตรีจะได้รับการเสนอชื่อโดยนายกรัฐมนตรีและได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการโดยพระมหากษัตริย์ ซึ่งประกอบไปด้วย รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะ ในทางกลับกันหากเป็นบุคคล คณะบุคคล กรรมการ คณะกรรมการ หรือผู้แทน มีภารกิจ อำนาจและหน้าที่น้อย คุณลักษณะ ก็ย่อมจะน้อยลงตามไปด้วย เมื่อเราพิจารณาภารกิจ อำนาจและหน้าที่ขององค์กรของผู้บริโภคก็จะพบว่า มีภารกิจอำนาจและหน้าที่ที่สำคัญคือการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ซึ่งเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดได้กำหนดไว้ รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้ว่า สิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง จึงเป็นที่มาของพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 แต่ไม่ปรากฏคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกองค์กรของผู้บริโภค ส่งผลให้เกิดปัญหาแก่ผู้ปฏิบัติงานตั้งแต่เจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอ นายทะเบียนกลาง นายทะเบียนประจำจังหวัด เกิดปัญหาในการใช้ดุลพินิจ ทำให้เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจในเรื่องเดียวกัน แต่กลับมีความเห็นที่หลากหลายไม่แน่นอน กลับไปกลับมา เมื่อพบปัญญคดีแห่งกฎหมายไม่ได้กำหนดเอาไว้อย่างชัดเจน ก็เป็นการยากที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ให้เป็นแบบเดียวกัน และอาจกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน ประกอบกับเจ้าหน้าที่ไม่มีประสบการณ์ ขาดความเชี่ยวชาญในเรื่องคุ้มครองผู้บริโภค ไม่กล้าที่จะตัดสินใจ เกรงจะใช้ดุลพินิจไม่ถูกต้อง ต้องขอคำปรึกษาจากคณะร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว บางครั้งก็มีการหารือเป็นหนังสือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่งผลให้การพิจารณาคำขอของประชาชนเกิดความล่าช้า ด้วยประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้ ผู้ศึกษาเห็นสมควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ไว้เพื่ออุดช่องโหว่ของกฎหมาย ป้องกันการใช้ดุลพินิจที่มิชอบ จึงเห็นสมควรที่จะกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกองค์กรของผู้บริโภคไว้ให้ชัดเจนในพระราชบัญญัติฉบับนี้

วิเคราะห์คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกองค์กรของผู้บริโภคเป็นรายข้อ ดังนี้

1. “มีสัญชาติไทย” เป็นหลักการพื้นฐานทั่วไปของกฎหมายที่เกี่ยวกับบุคคล กรรมการ คณะกรรมการ ที่ทำหน้าที่ลักษณะเป็นตัวแทนของประชาชนชาวไทย เช่น นายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น ก็จะกำหนดเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานเอาไว้ว่าจะต้องมีสัญชาติไทย
2. “มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์” เห็นสมควรกำหนดไว้ตามนี้ เพราะเนื่องจากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 19 ได้กำหนดเรื่องของวุฒิภาวะเอาไว้ว่าบุคคลย่อมพ้นจากภาวะผู้เยาว์และบรรลุนิติภาวะเมื่อมีอายุยี่สิบปีบริบูรณ์ ซึ่งเป็นการกำหนดวุฒิภาวะที่จะสามารถกระทำนิติกรรมได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากผู้ปกครองเป็นสิทธิพื้นฐานของบุคคลทั่วไป แต่เนื่องจากองค์กรของผู้บริโภคทำหน้าที่ในการมีส่วนในการเข้าไปคุ้มครองผู้อื่นให้บริการผู้อื่น ดังนั้น จะกำหนดอายุขั้นต่ำเท่ากับผู้อื่นไว้ที่ยี่สิบปีบริบูรณ์จึงไม่เหมาะสม ประกอบกฎหมายทั่วไปที่มีการกำหนดว่าจะต้องมีตัวแทนเป็นตัวแทนของประชาชนไม่ว่าจะเป็น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแม้แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็มีการ

กำหนดอายุขั้นต่ำไว้ที่ยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ ดังนั้น การกำหนดอายุของผู้ที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกขององค์กรของผู้บริโภคไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์จึงเหมาะสมแล้ว

3. “ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย” เป็นเรื่องเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือทางการเงิน ไม่มีภาระหรือปัญหาทางการเงิน เนื่องจากสภาองค์กรของผู้บริโภคที่เกิดจากการรวมตัวกันขององค์กรของผู้บริโภคเป็นหน่วยงานที่จะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นจำนวนสามร้อยห้าสิบล้านบาทเป็นทุนประเดิม เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเบื้องต้นในการดำเนินการให้การรวมตัวกันขององค์กรของผู้บริโภคอย่างทั่วถึงและเกิดพลังอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการดำเนินกิจการเบื้องต้น และจะได้รับเงินอุดหนุนเป็นรายปีที่เพียงพอต่อการดำเนินงานโดยอิสระของสภาองค์กรของผู้บริโภค ดังนั้น เพื่อความน่าเชื่อถือต่อการดำเนินงาน จึงเห็นสมควรกำหนดว่า ต้องไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

4. “ไม่เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือกรรมการ ที่ปรึกษา หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง”

5. “ไม่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำของราชการ ส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ”

6. “ไม่เป็นผู้ประกอบการที่เป็นนิติบุคคล กรรมการ หรือผู้มีอำนาจบริหารของผู้ประกอบการดังกล่าว”

เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการจะให้มืองค์กรของผู้บริโภคที่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ที่ต้องการสะท้อนปัญหาของผู้บริโภคชั้นรากหญ้ามาตีแผ่ให้สังคมทราบ เพื่อจะได้นำมาปรับปรุงแก้ไขและตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคโดยตรง จึงควรต้องมิระยะห่างจากหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ พรรคการเมือง ผู้ประกอบการ หรือพนักงานหรือลูกจ้างของผู้ประกอบการ ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาสั่งการจากหน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ พรรคการเมือง หรือผู้ประกอบการดังกล่าว สภาองค์กรของผู้บริโภคจะได้ทำหน้าที่ตรวจสอบหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการบริโภคได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ

7. “ไม่เป็นพระภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช” เห็นสมควรกำหนดไว้เช่นนี้ เนื่องจากด้วยมหาเถรสมาคมได้มีการประกาศ เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2476 สั่งห้ามไม่ให้ภิกษุสามเณร เข้าเป็นสมาชิกในสมาคมหรือสโมสรคฤหัสถ์ เพราะเป็นการไม่สมควรเกี่ยวข้องกับคฤหัสถ์ในกิจที่ไม่ควรแก่บรรพชิต

8. “ไม่เป็นบุคคลซึ่งทางราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือหน่วยงาน เอกชน ไล่ออก ปลดออก ให้ออก หรือเลิกจ้างเพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่” เนื่องจากผู้ที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกขององค์กรของผู้บริโภคที่จะรวมตัวกันดำเนินการเพื่อจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคนั้น ควรต้องไม่มีประวัติเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่

9. “ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ” เนื่องจากผู้ที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกขององค์กรของผู้บริโภคจะต้องมีความสามารถในตัวบุคคลยิ่งกว่าคนปกติทั่วไป กล่าวคือ สมาชิกขององค์กร

ของผู้บริโภคทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองด้านการบริโภคแก่บุคคลอื่น ดังนั้นเรื่องความสามารถในตัว
ของบุคคลจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ เรียกได้ว่าเป็นสิ่งที่ผู้ที่จะเข้าไปดำเนินการด้านสาระประโยชน์ทุกคนพึงมี

10. “ไม่เคยถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ได้พ้นโทษดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี
หรือเป็นโทษสำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ” เป็นเรื่องเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือ
ไม่มีประวัติต่างพร้อย เนื่องจากสภาพองค์กรของผู้บริโภคที่เกิดจากการรวมตัวกันขององค์กรของผู้บริโภค
เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค นอกจากนี้ก็ควรที่จะกำหนดคำว่า “ไม่เป็นนักโทษ” ด้วย
เนื่องจากสมาชิกขององค์กรของผู้บริโภคจะเป็นนักโทษไม่ได้ เพราะพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560
และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เห็นว่า เรือนจำเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลผู้ต้องขังในเรื่องต่าง ๆ แม้ว่าเรือนจำ
จะจัดให้มีร้านค้าและจำหน่ายสินค้าให้แก่ผู้ต้องขังก็ตาม แต่การดำเนินการดังกล่าวถือเป็นเพียงการสงเคราะห์
หรืออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ต้องขังเท่านั้น มิใช่กิจการที่เรือนจำดำเนินการเพื่อมุ่งแสวงหากำไรจากการ
ขายสินค้า เรือนจำจึงมิใช่ผู้ประกอบการธุรกิจตามนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522
ที่ได้บัญญัตินิยาม “ผู้ประกอบการธุรกิจ หมายความว่า ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักร
เพื่อขายหรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการและหมายความรวมถึงผู้ประกอบการโฆษณาด้วย”
และ “ผู้บริโภค หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบการธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือ
การชักชวนจากผู้ประกอบการธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการและหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับ
บริการจากผู้ประกอบการธุรกิจโดยชอบ แม้ไม่ได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม” เมื่อร้านค้าในเรือนจำไม่ได้
เป็นผู้ประกอบการธุรกิจ ก็ส่งผลให้นักโทษที่ถูกคุมขังในเรือนจำซึ่งเป็นผู้ซื้อสินค้า จากร้านค้าในเรือนจำนั้น
ไม่ใช่เป็นผู้ซื้อสินค้าที่จะถือว่าเป็นผู้บริโภคด้วย

เมื่อมีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกองค์กรของผู้บริโภคแล้ว ก็ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากสมาชิกองค์กรของผู้บริโภคด้วย เพื่อเป็นการสร้าง
หลักประกันในการดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีความเป็นอิสระ สร้างความน่าเชื่อถือ คงไว้
ซึ่งประสิทธิภาพ สร้างความชอบธรรม ป้องกันการผูกขาดของสมาชิก โดยควรที่จะกำหนดไว้เป็นหลักเกณฑ์
พื้นฐาน ดังนี้

สมาชิกองค์กรของผู้บริโภคจะพ้นจากการเป็นสมาชิกด้วยเหตุ ดังต่อไปนี้

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา...
- (4) สมาชิกในองค์กรของผู้บริโภคมีมติไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งให้พ้นจากสมาชิก
- (5) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

ปัญหาประการที่สองเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรผู้บริโภค ตามมาตรา 5 (1) เนื่องจาก
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ต้องการให้ประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโภคได้เข้ามา
มีส่วนร่วมในการคุ้มครองตนเองตามระบบประชาธิปไตย ซึ่งองค์กรของผู้บริโภคต้องเป็นองค์กรอิสระ

จากภาครัฐจริง ๆ ไม่ใช่รัฐดำเนินการทุกอย่างแล้วประชาชนเข้ามาเป็นเหมือนไม้ประดับในองค์กร ซึ่งจะขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้องค์กรมีความเป็นอิสระ เพื่อสะท้อนปัญหาของผู้บริโภคชั้นรากหญ้า มาตีแผ่ให้สังคมรับทราบเพื่อปรับปรุงแก้ไขและสนองความต้องการที่แท้จริงของผู้บริโภคโดยตรง โดยควรจะต้องมีระยะห่างจากหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ พรรคการเมือง ผู้ประกอบการธุรกิจ หรือพนักงานหรือลูกจ้างของผู้ประกอบการธุรกิจ เพื่อองค์กรของผู้บริโภคที่จะมีการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นสภาองค์กรของผู้บริโภค ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาสั่งการของใคร เพื่อสภาองค์กรของผู้บริโภคทำหน้าที่ตรวจสอบร้องเรียนหรือดำเนินการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องเกรงใจใคร

ผู้ศึกษามีความเห็นว่าเป็นทางกฎหมายนั้น แม้จะมีการบัญญัติให้องค์กรของผู้บริโภคดังกล่าวปราศจากการแทรกแซงจากภาครัฐ ผู้ประกอบการภาคธุรกิจ แต่ที่สำคัญที่สุดคือในทางปฏิบัติ เพราะจากการศึกษาเรื่องความเป็นอิสระของสภาผู้บริโภคแห่งชาติ หรือ National Consumer Council ของประเทศอังกฤษพบว่า เพื่อเป็นการเข้าถึงความคิดเห็นของผู้บริโภคอย่างแท้จริงสภาผู้บริโภคแห่งชาติจึงต้องยึดหลัก Seven Principles of Public Life (The Nolan principle) คือ ไม่เห็นแก่ตัว มีความซื่อสัตย์ ความเที่ยงธรรม ความรับผิดชอบ เปิดกว้าง จริงใจ และมีความเป็นผู้นำ ดังนั้น ในระบบองค์กรของผู้บริโภคที่จะรวมตัวกันดำเนินการเพื่อจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคที่มีความเป็นอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย ก็ควรให้ความสำคัญกับหลักการดังกล่าว เพราะหากปล่อยให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ พรรคการเมือง ผู้ประกอบการธุรกิจ หรือพนักงานหรือลูกจ้างของผู้ประกอบการธุรกิจ เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ย่อมส่งผลให้องค์กรของผู้บริโภคและสภาองค์กรของผู้บริโภคไม่มีความเป็นอิสระ ขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ปัญหาประการที่สามเรื่องการแสดงหลักฐานว่าได้เป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นที่ประจักษ์มาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี ตามมาตรา 6 วรรคสอง

องค์กรของผู้บริโภคที่จะแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคดังกล่าว ต้องมีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นที่ประจักษ์มาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีก่อนวันยื่นแจ้งปัญหาว่าเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคหรือไม่นั้น สามารถพิจารณาจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ แต่ปัญหาว่าหลักฐานแบบใดถึงจะแสดงให้เห็นเป็นประจักษ์หรือไม่นั้น จึงก่อให้เกิดปัญหาในการใช้ดุลพินิจในการรับฟังหลักฐานอย่างมาก จากการรวบรวมแนวทางตามที่นายทะเบียนกลางได้ใช้ดุลพินิจรับฟังหลักฐานที่องค์กรต่าง ๆ ได้เสนอมาเพื่อประกอบการขอแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคพบว่า มีองค์ประกอบ 3 อย่าง คือ

1. เป็นหลักฐานที่เชื่อถือได้
2. หลักฐานนั้นจะต้องเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค และ
3. จะต้องมียุทธศาสตร์ดำเนินการมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีก่อนวันยื่นแจ้ง (วันที่ยื่นคำขอแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภค)

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ.2562 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาเรื่องคุณสมบัติของสมาชิกองค์กรของผู้บริโภค ผู้ศึกษาเห็นสมควรกำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้าม รวมทั้งการพ้นจากสมาชิกองค์กรของผู้บริโภคไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ดังนี้

มาตรา...สมาชิกองค์กรของผู้บริโภคต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์
- (3) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- (4) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือกรรมการ ที่ปรึกษา หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง
- (5) ไม่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำของราชการ ส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ
- (6) ไม่เป็นผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นนิติบุคคล กรรมการหรือผู้มีอำนาจบริหารของผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าว
- (7) ไม่เป็นพระภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (8) ไม่เป็นบุคคลซึ่งทางราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือหน่วยงานเอกชน ไล่ออก ปลดออก ให้ออก หรือเลิกจ้างเพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่
- (9) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (10) ไม่เป็นนักโทษ หรือไม่เคยถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ได้พ้นโทษ ดังกล่ามาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี หรือเป็นโทษสำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดหุโทษ

มาตรา...สมาชิกองค์กรของผู้บริโภคจะพ้นจากการเป็นสมาชิกด้วยเหตุ ดังต่อไปนี้

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา...
- (4) สมาชิกในองค์กรของผู้บริโภคมีมติไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งให้พ้นจากสมาชิก
- (5) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

2. ปัญหาเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรผู้บริโภค ตามมาตรา 5 (1) ผู้ศึกษาเห็นสมควรที่จะปรับปรุงแก้ไข

จากเดิม “ไม่เป็นองค์กรของผู้บริโภคที่จัดตั้งขึ้นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมหรือถูกครอบงำ โดยผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นนิติบุคคล กรรมการ หรือผู้มีอำนาจบริหารของผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าว หรือโดยหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพรรคการเมือง”

แก้ไขเป็น “ไม่เป็นองค์กรของผู้บริโภคที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือถูกรวบงำโดยผู้ประกอบการที่เป็นนิติบุคคล กรรมการหรือผู้มีอำนาจบริหารของผู้ประกอบการดังกล่าว หรือโดยหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพรรคการเมือง”

3. ปัญหาเรื่องการแสดงหลักฐานว่าได้เป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นที่ประจักษ์มาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี ตามมาตรา 6 วรรคสอง ผู้ศึกษาเห็นสมควรปรับปรุงแก้ไข ดังนี้

จากเดิม “องค์กรของผู้บริโภคที่จะแจ้งการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ต้องมีหลักฐานแสดงว่า เป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นที่ประจักษ์มาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีก่อนวันยื่นแจ้ง”

แก้ไขเป็น “องค์กรของผู้บริโภคที่จะแจ้งการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ต้องมีหลักฐานที่มีความน่าเชื่อถือที่แสดงว่า เป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีก่อนวันยื่นแจ้ง”

จากข้อเสนอแนะดังกล่าวตามปัญหาที่หยิบยกขึ้นมาข้างต้นอันเกิดจากปัญหาทางกฎหมาย หากประเด็นปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไขโดยการบัญญัติเพิ่มเติมหรือยกเลิกส่วนที่เป็นปัญหา ย่อมส่งผลให้การจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคและการดำเนินงานของสภาองค์กรของผู้บริโภคเกิดความอิสระ การคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคเกิดประสิทธิภาพ และผู้ที่จะได้รับประโยชน์สูงสุดคือประชาชน ผู้บริโภคนั่นเอง

เอกสารอ้างอิง

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ (2543). กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. และคณะรายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบาย

สาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : บริษัท เอ.พี.กราฟฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, 2554.

พันวิชัย โรจนตันติ. ประโยชน์สาธารณะกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพ. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 ตุลาคม 2546 มีนาคม 2547.

ภัทรวรรณ อุซุงศ์อมร. “ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง”

วิทยา กุลสมบูรณ์. วรรณ ศรีวิริยานุภาพ. ไพศาล ลัมสติด. รายงานวิจัยแนวทางการจัดตั้งองค์การอิสระ

คุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 (กรุงเทพมหานคร: อุษาการพิมพ์).

สาธิตา วิมลคุณารักษ์. วรรณวิภา เมืองถ้ำ. ปัญหาในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562.