

ปัญหาในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ การจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 The Implementation Problems of the Establishment of the Consumers Council Act B.E.2562

สาธิตา วิมลคุณรักษ์*

Sathita Wimonkunarak

วรรณวิภา เมืองถ้ำ**

Wanwipa Muangtham

■ บทคัดย่อ

ความพยายามในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ในช่วงแรกนับตั้งแต่กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ประสบปัญหาความล่าช้าในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค ผลการศึกษาและการสัมภาษณ์พบว่า มีประเด็นปัญหาในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ดังนี้ ประเด็นปัญหาความล่าช้าในการรับจดทะเบียนองค์กรผู้บริโภค ปัญหาที่เกิดจากการใช้ดุลยพินิจในการตีความประกาศนายทะเบียนกลาง เรื่อง การกำหนดแบบและวิธีการแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 และปัญหาผลกระทบที่เกิดจากความล่าช้าในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค ในงานวิจัยนี้จึงศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทั้งในเชิงกระบวนการและในเชิงเนื้อหา สำหรับในเชิงกระบวนการจะเป็นกรณีที่นายทะเบียนประจำจังหวัดหลายแห่งปฏิบัติงานไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยเฉพาะการเชิญบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือข้อมูลประกอบการรับจดทะเบียนองค์กรของผู้บริโภคภายใต้กฎหมายนี้

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

Assistant Professor, J.S.D., School of Law, Sukhothai Thammathirat Open University

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

Assistant Professor, SJD, School of Law, Sukhothai Thammathirat Open University

Received: December 30, 2021 Revised: March 28, 2022 Accepted: March 28, 2022

ส่วนในเชิงเนื้อหา นายทะเบียนประจำจังหวัดหลายแห่งมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการตีความถ้อยคำต่าง ๆ หรือบทบัญญัติต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 และประกาศของนายทะเบียนกลางในบทบัญญัติสำคัญ ๆ ที่ใช้ในการรับจดทะเบียนองค์กรของผู้บริโภค ผลการศึกษาภายใต้วิจัยนี้นำไปสู่ข้อเสนอแนะในการจัดทำแนวทางในการจัดทำแนวปฏิบัติ (guidelines) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ตามหลักธรรมาภิบาลและข้อเสนอแนะในการดำเนินงานของสภาองค์กรของผู้บริโภคในอนาคตโดยการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่และรูปแบบการดำเนินงานขององค์กรของผู้บริโภคในต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฮองกง และมาเลเซีย

คำสำคัญ: สภาองค์กรของผู้บริโภค, การคุ้มครองผู้บริโภค

■ Abstract

In the beginning, the attempt to establish a Consumer Council under the Consumer Council Act B.E.2562 was delayed ever since this Act became effective. From this study and interview, the implementation problems of the Establishment of the Consumers Council Act B.E.2562 were found as follows: the delay in registration of consumer organisations, the discretion in interpreting the Notification of the Central Registrar Re: Determination of Forms

and Methods for Notifying the Status of Consumers Organisation B.E.2562 and the consequences of the delay in the establishment of the Consumer Council. In this research, the problems in both process and content were analyzed. In terms of the process, many provincial registrars are with different operation especially in the process of stakeholder invitation to provide a statement or supporting information for the registration of consumer organisations under this Act. In terms of content, the provincial registrars in many areas are facing a difficult discretion in the interpretation of the words or provision under the Establishment of the Consumers Council Act B.E.2562 as well as the Notifications of the Central Registrar issued for the registration of consumer organisations under this Act. The results of this research lead to the recommendation for guidelines to increase the effective enforcement of the Establishment of the Consumers Council Act B.E.2562 in accordance with good governance. Furthermore, the operational schemes of consumer organisations based on the comparative analysis of authority and process in the United States, the United Kingdom, Hong Kong and Malaysia are also recommended.

Keywords: Consumer Council, Consumer Protection

■ บทนำ

การทำงานในการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยมักจะผูกติดกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา แต่การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านั้นบางครั้งประสบกับข้อจำกัดบางประการ เช่น การปฏิบัติหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในเชิงรุกนั้นอาจทำได้ไม่เต็มที่ เพราะภารกิจที่กำหนดไว้ภายใต้กฎหมายมีจำนวนมาก ประกอบกับข้อจำกัดในเรื่องกำลังคนที่ไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับปริมาณงานที่มีอยู่ และรูปแบบการทำงานของหน่วยงานราชการมีระเบียบและแนวทางปฏิบัติควบคุมจำนวนมากทำให้ไม่เกิดความคล่องตัวเท่าที่ควรในการดำเนินงานติดตามและสอดส่องพฤติการณ์ของผู้ประกอบธุรกิจในเชิงรุก (สาธิตา วิมลคุณารักษ์ และสุพัตรา แผนวิจิต, 2563) ดังนั้น จึงมีแนวคิดในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคที่เป็นอิสระ ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการหรือหน่วยงานของรัฐ และทำหน้าที่พิทักษ์และคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคได้โดยตรงและมีประสิทธิภาพ โดยประเทศไทยมีองค์กรมูลนิธิต่อข่ายที่ทำหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภคที่ค่อนข้างเข้มแข็ง ซึ่งถือว่าเป็นรากฐานที่ดีในการคุ้มครองผู้บริโภคได้ แต่ก็ยังประสบปัญหาในการดำเนินการหลาย ๆ ประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านงบประมาณที่มาสนับสนุนการดำเนินงานของบุคลากรที่มีอยู่เพื่อสานต่อทางด้านคุ้มครองผู้บริโภคให้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องอาศัยอำนาจของกฎหมายที่ชัดเจนเพื่อให้สามารถดำเนินการในเชิงรุกได้ในการ

ช่วยเหลือผู้บริโภคจากการถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบกิจการและเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการเสนอแนะนโยบาย แนวทางการแก้ปัญหาของผู้บริโภค กฎหมายและกฎหมายลำดับรองที่จำเป็นเพื่อยกระดับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยให้ดียิ่งขึ้น

การรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคนั้นจะส่งเสริมให้องค์กรของผู้บริโภคที่ดำเนินการด้านการพิทักษ์และคุ้มครองผู้บริโภคอยู่เดิมสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเกิดพลังเนื่องจากการรวมตัวกันขององค์กรของผู้บริโภคหลาย ๆ องค์กรเข้าด้วยกัน ถือว่าเป็นการรวมทรัพยากรและก่อให้เกิดความเข้มแข็งในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น อีกทั้ง ยังได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ โดยความเป็นมาในการผลักดันให้เกิดกฎหมายจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคมีระยะเวลายาวนานหลายปี จนในที่สุดก็สามารถผ่านออกมาเป็นกฎหมายคือ พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวเกิดขึ้นเพื่อให้รองรับและให้เกิดความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 46 ซึ่งกำหนดรับรองสิทธิในการรวมตัวกันขององค์กรผู้บริโภคเพื่อจัดตั้งองค์กรที่มีความเป็นอิสระและเพื่อให้เกิดพลังในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐ พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 กำหนดให้การดำเนินงานของสภาองค์กรของผู้บริโภคมีความเป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ พรรคการเมือง ผู้ประกอบธุรกิจไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม¹ ในปัจจุบันประเทศไทยสามารถมีการจัดตั้งสภาองค์กร

¹ มาตรา 10 พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562

ของผู้บริโภคได้สำเร็จแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาภายใต้วิจัยนี้มุ่งเน้นศึกษาสาเหตุปัญหาหลายประการในการจัดตั้งและการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ในช่วงแรกนับตั้งแต่กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ ซึ่งแม้จะมีความพยายามในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค แต่ก็ประสบปัญหาความล่าช้าไปพอสมควร ในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค โดยสามารถรวบรวมประเด็นปัญหาการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ซึ่งสามารถแยกได้เป็น 2 ส่วน กล่าวคือ ประการแรก ปัญหาจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ จะประกอบด้วยประเด็นปัญหาความล่าช้าในการรับจดทะเบียนสภาองค์กรของผู้บริโภค และประเด็นผลกระทบที่เกิดจากความล่าช้าในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค ประการต่อมา คือ ปัญหาการใช้ดุลยพินิจในการตีความประกาศนายทะเบียนกลาง เรื่อง การกำหนดแบบและวิธีการแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562

จากประเด็นปัญหข้างต้น จึงนำมาสู่การศึกษาถึงปัญหาในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 เพื่อศึกษาหาข้อมูลปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมายฉบับดังกล่าวที่ส่งผลทำให้ทำให้ประเทศไทยประสบปัญหาความล่าช้า และยังไม่สามารถจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคได้ในช่วงเวลาที่ทำการศึกษา²

■ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 โดยมุ่งเน้นปัญหาในการรับจดทะเบียนสภาองค์กรของผู้บริโภค
2. จัดทำข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการรับจดทะเบียนสภาองค์กรของผู้บริโภคและข้อเสนอแนะอื่น ๆ ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค

■ วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีวิธีดำเนินการวิจัยโดยการวิจัยเอกสาร (documentary research) เป็นการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ทั้งจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (primary sources) ประกอบด้วยตัวบทกฎหมายและกฎหมายลำดับรอง เช่น ประกาศ กฎกระทรวง ระเบียบและคำสั่ง และจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (secondary sources) ประกอบด้วย ตำรา กฎหมาย รายงานการวิจัย บทความ เอกสาร การสัมมนา และข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต ในรูปแบบของเว็บไซต์ เอกสารที่เกี่ยวข้องนี้มีทั้งเอกสารไทยและต่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีการศึกษาเปรียบเทียบประเด็นการดำเนินงาน

² บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยที่ได้รับทุนจากสถาบันพระปกเกล้า ภายใต้โครงการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศ พ.ศ. 2563

และอำนาจหน้าที่ของสภาองค์กรของผู้บริโภคในประเทศไทยกับองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคในต่างประเทศจำนวน 4 ประเทศคือ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฮองกง และประเทศมาเลเซีย ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ โครงสร้างการบริหารงาน และความเป็นอิสระขององค์กรของผู้บริโภค ที่มาของเงินสนับสนุน อำนาจหน้าที่ขององค์กร ประสบการณ์การทำงานและผลงานที่โดดเด่น ขององค์กร ข้อดีของการมีองค์กรดังกล่าวต่อการยกระดับการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศนั้น ๆ และนำผลการศึกษามาวิเคราะห์ เปรียบเทียบ ความเหมือนและความแตกต่างกับสภาองค์กรของผู้บริโภคของไทยเท่านั้น เนื่องจากในต่างประเทศ ไม่พบปัญหาการรับจดทะเบียนองค์กรของผู้บริโภค และปัญหาการจัดตั้งองค์กรของผู้บริโภคเช่นเดียวกับกรณีของประเทศไทย

ผู้วิจัยมีการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-dept interview) ผู้ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 บุคคลหรือผู้แทนขององค์กร/หน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้

1. ผู้แทนองค์กรของผู้บริโภคที่มีความประสงค์ที่จะรวมตัวกันดำเนินการเพื่อจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค อย่างน้อย 8 องค์กร โดยการคัดเลือกแบบสุ่มจากองค์กรผู้บริโภคที่มีบทบาทสำคัญจากภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย

2. นายทะเบียน ประกอบด้วยนายทะเบียนกลาง และนายทะเบียนประจำจังหวัด เจ้าหน้าที่ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากนายทะเบียน นายทะเบียนกลาง หรือนายทะเบียนประจำจังหวัด ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 และประกาศนายทะเบียนกลาง เรื่อง การกำหนดแบบ

และวิธีการแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 จากภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ อย่างน้อย 20 จังหวัด เช่น จังหวัดนนทบุรี นครนายก นครสวรรค์ อ่างทอง สิงห์บุรี สมุทรสงคราม กาญจนบุรี ยะลา สุราษฎร์ธานี ปัตตานี กระบี่ สุราษฎร์ธานี ระยอง จันทบุรี ตราด พะเยา ลำปาง อุตรดิตถ์ มุกดาหาร ยโสธร อำนาจเจริญ

3. ผู้เชี่ยวชาญหรือนักวิชาการที่มีประสบการณ์ ในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

■ ผลการวิจัย

1. ปัญหาการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค

จากการศึกษาภายใต้วิจัยนี้มุ่งเน้นศึกษาสาเหตุปัญหาหลายประการในการจัดตั้งและการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ในช่วงแรก นับตั้งแต่กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ ซึ่งแม้จะมีความพยายามในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค แต่ก็ประสบปัญหาความล่าช้าไปพอสมควรในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค โดยสามารถรวบรวมประเด็นปัญหาการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ซึ่งสามารถแยกได้เป็น 2 ส่วน กล่าวคือ ประการแรก ปัญหาจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจะประกอบด้วยประเด็นปัญหาความล่าช้าในการรับจดทะเบียนองค์กรผู้บริโภค และประเด็นผลกระทบที่เกิดจากความล่าช้าในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค ประการต่อมา คือ ปัญหาการใช้ดุลยพินิจในการตีความประกาศนายทะเบียนกลาง เรื่อง การกำหนดแบบ และวิธีการแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562

1.1 หน่วยงานที่มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ

ตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็น นายทะเบียนมีหน้าที่รับแจ้งสถานะความเป็น องค์การของผู้บริโภค

พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 กำหนดให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นนายทะเบียนกลางรับแจ้งสถานะความเป็น องค์การของผู้บริโภคได้ทั่วราชอาณาจักร ส่วนใน ต่างจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับ มอบหมายเป็นนายทะเบียนประจำจังหวัด โดยองค์การที่จะจดทะเบียนต้องมีหลักฐานแสดงว่า เป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นที่ประจักษ์มาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปีก่อนวัน ยื่นแจ้ง เมื่อองค์การของผู้บริโภคแจ้งสถานะ ความเป็นองค์การของผู้บริโภคไว้ต่อนายทะเบียน นายทะเบียนจะรับแจ้งและออกหลักฐานการแจ้ง ให้แก่ผู้รับแจ้ง นายทะเบียนจะรับจดทะเบียนก็ต่อเมื่อ ได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานจนแน่ใจว่าองค์การ ของผู้บริโภคนั้นมีลักษณะตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 5 กล่าวคือ “*เห็นว่าเป็นองค์การของผู้บริโภค ที่มีลักษณะตามมาตรา 5*” แล้ว ซึ่งนายทะเบียน มีหน้าที่ต้องตรวจสอบเอกสารหลักฐานจน นายทะเบียนแน่ใจว่าองค์การของผู้บริโภคนั้น มีลักษณะตามมาตรา 5 ถูกต้องครบถ้วน รวมทั้ง นายทะเบียนมีหน้าที่ในการตรวจสอบว่าองค์การ ของผู้บริโภคสามารถแสดงหลักฐานว่าเป็น ผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นที่ประจักษ์มาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี

1.2 องค์การของผู้บริโภคที่สิทธิรวมตัวกัน จัดตั้งสภาองค์การของผู้บริโภค

พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการจัดตั้ง วัตถุประสงค์ โครงสร้าง การบริหารงาน การสนับสนุนการเงินแก่ สภาองค์การของผู้บริโภค โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562)

องค์การของผู้บริโภคทุกองค์การมีสิทธิ รวมตัวกันจัดตั้งสภาองค์การของผู้บริโภคได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นองค์การที่ถูกจัดตั้งขึ้นหรือเกี่ยวข้องกับ ผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นนิติบุคคล กรรมการ หรือผู้มีอำนาจบริหารของผู้ประกอบธุรกิจ ดังกล่าว และได้ดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภค มาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี และมีความเป็นอิสระ

องค์การของผู้บริโภคที่มีการรวมตัวกัน ของผู้บริโภคซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาารวมตัวกัน ตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป มารวมตัวกันกรณีหนึ่ง มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคและ ไม่แสวงหากำไร หรือกรณีการรวมตัวกัน ขององค์กรนิติบุคคลซึ่งเป็นการรวมตัวของผู้บริโภค ไม่ว่าก็คนก็ตามจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมาย ส่วนใหญ่จะมีรูปแบบเป็นสมาคม หรือมูลนิธิ มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภค และไม่แสวงหากำไรโดยองค์การของผู้บริโภค มีสิทธิรวมกันดำเนินการเพื่อจัดตั้งสภาองค์การ ของผู้บริโภคได้ ทั้งนี้พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนด ผู้มีสิทธิในการขึ้นทะเบียนสภาองค์การของผู้บริโภค ไว้ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ (พระราชบัญญัติ การจัดตั้งสภาองค์การของผู้บริโภค พ.ศ. 2562, 2562)

1) ไม่เป็นองค์กรของผู้บริโภคที่จัดตั้งขึ้นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมหรือถูกรวบเข้า โดยผู้ประกอบการที่เป็นนิติบุคคล กรรมการหรือผู้มีอำนาจบริหารของผู้ประกอบการดังกล่าว หรือโดยหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพรรคการเมือง พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562

2) ไม่เป็นองค์กรของผู้บริโภคที่ได้รับเงินอุดหนุนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมจากผู้ประกอบการที่เป็นนิติบุคคล กรรมการหรือผู้มีอำนาจบริหารของผู้ประกอบการ หรือโดยหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพรรคการเมือง แต่สามารถรับเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562

3) เป็นองค์กรของผู้บริโภคที่ได้แจ้งสถานะความเป็นองค์กรกับนายทะเบียนกลางหรือนายทะเบียนประจำจังหวัดตามกฎหมายโดยองค์กรของผู้บริโภคที่จะแจ้ง ต้องมีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นที่ประจักษ์มาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีก่อนวันยื่นแจ้ง พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562

1.3 ขั้นตอนในการดำเนินการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค

องค์กรของผู้บริโภคที่จะจดทะเบียนเป็นผู้เริ่มก่อการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่า 150 องค์กร หรือรวมตัวกัน

กึ่งหนึ่งแล้วแจ้งต่อนายทะเบียนก่อน ทั้งนี้ต้องเชิญชวนสมัครสมาชิกให้ครบภายใน 90 วัน

เมื่อรวบรวมองค์กรของผู้บริโภคได้ครบถ้วนแล้ว ให้แจ้งนายทะเบียนกลางพร้อมด้วยหลักฐานการยินยอมเข้าร่วมขององค์กรของผู้บริโภค เมื่อนายทะเบียนกลางได้รับแจ้งและตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้ประกาศการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคในราชกิจจานุเบกษาและทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

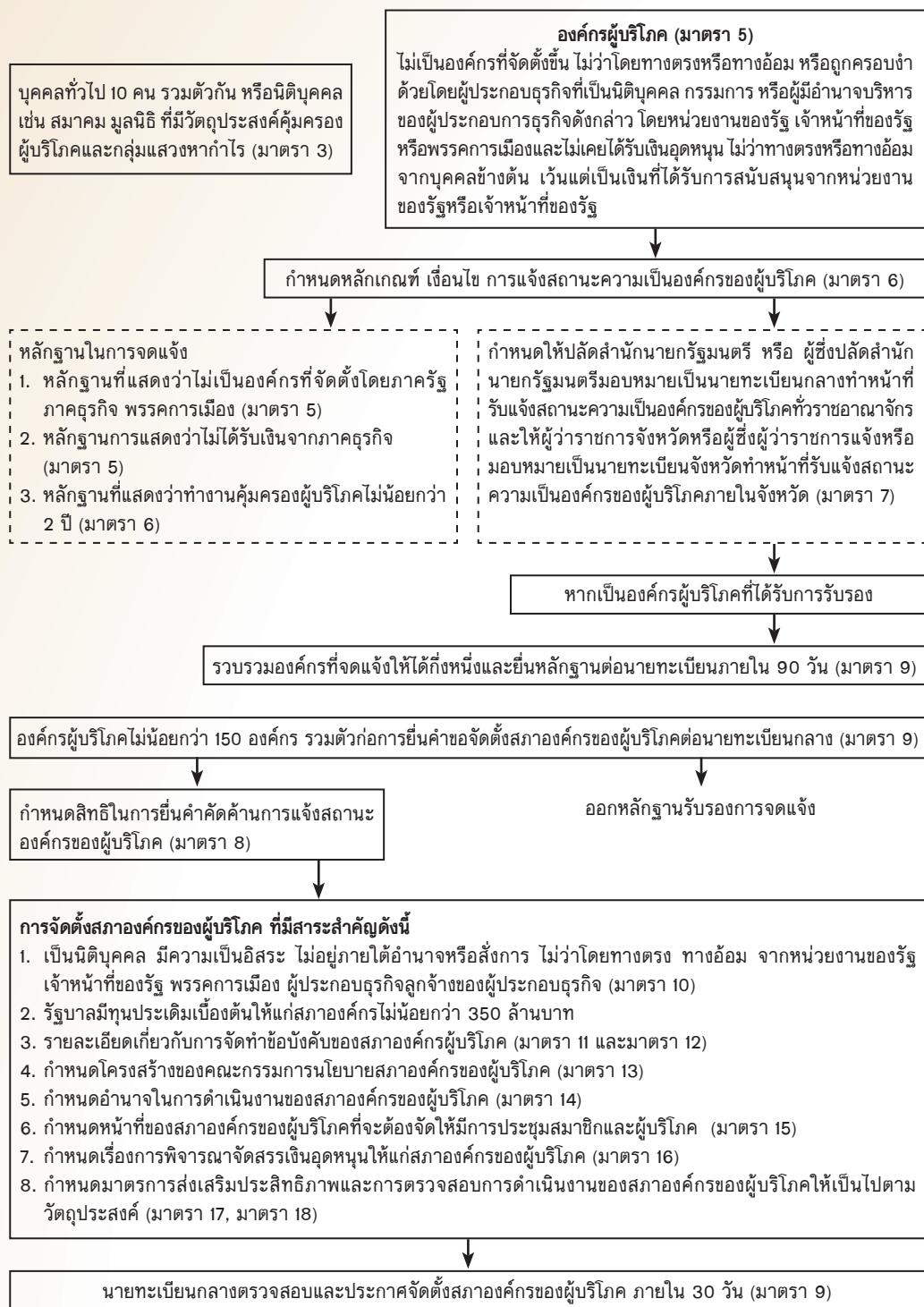
ให้สภาองค์กรของผู้บริโภคมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่มีความเป็นอิสระ

สภาองค์กรของผู้บริโภคมีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้อาณัติหรือการครอบงำหรือการสั่งการ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมจากหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ พรรคการเมือง ผู้ประกอบการ หรือพนักงานหรือลูกจ้างของผู้ประกอบการ

กำหนดหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาองค์กรของผู้บริโภค

สภาองค์กรของผู้บริโภคที่จัดตั้งขึ้นนี้มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่มีความเป็นอิสระทำหน้าที่และดำเนินงานตามที่กฎหมายกำหนดในมาตรา 14 พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายสภาองค์กรของผู้บริโภคพร้อมทั้งกำหนดองค์ประกอบและหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายสภาองค์กรของผู้บริโภค

แผนภาพที่ 1 แสดงขั้นตอนในการดำเนินการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค
ตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562



จากผลการศึกษาและการสัมภาษณ์ภายใต้งานวิจัยฉบับนี้ คณะผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 โดยได้แบ่งออกเป็นประเด็นปัญหาออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ ประเด็นปัญหาจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ และปัญหาจากข้อกฎหมาย โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ประเด็นปัญหาจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประการ กล่าวคือ 1.1 ประเด็นปัญหาความล่าช้าในการรับจดทะเบียนสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภค และ 1.2 ประเด็นผลกระทบที่เกิดจากความล่าช้าในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค

1.1 ประเด็นปัญหาความล่าช้าในการรับจดทะเบียนสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภค

จากการสัมภาษณ์และเก็บข้อมูลพบว่า ในบางจังหวัดไม่ประสบปัญหาความล่าช้าในการรับจดทะเบียนสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภค แต่ในบางจังหวัดมีผู้มายื่นขอจดทะเบียนจำนวนมาก ทำให้เกิดความล่าช้าในการรับจดทะเบียน นายทะเบียนในหลายจังหวัดไม่อาจดำเนินการได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนด ตามประกาศนายทะเบียนกลางเรื่องการกำหนดแบบและวิธีการแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภค จึงได้มีการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมประกาศนายทะเบียนกลางเรื่องการกำหนดแบบและวิธีการแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ข้อ 8 โดยได้เพิ่มเติมอำนาจของนายทะเบียนกลางและนายทะเบียนประจำจังหวัดที่มีเหตุผลความจำเป็นที่ไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน สามารถขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 30 วัน

โดยมีการขยายเวลา 1 ครั้งหรือ 2 ครั้งแล้วแต่กรณีของแต่ละจังหวัด และมีอำนาจเชิญบรรดาบุคคลที่เกี่ยวข้องในองค์กรของผู้บริโภคมาให้ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาของนายทะเบียนได้ ซึ่งเมื่อมีการขยายระยะเวลาตามประกาศนายทะเบียนกลางเรื่องการกำหนดแบบและวิธีการแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 แล้ว นายทะเบียนประจำจังหวัดต่าง ๆ สามารถดำเนินการรับจดทะเบียนและตรวจสอบเอกสารหลักฐานจนแน่ใจว่าองค์กรของผู้บริโภคตามมาตรา 5 ได้ทำตามกำหนดเวลาในประกาศนายทะเบียนกลางฉบับที่ 2 กำหนด คณะผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่าประกาศนายทะเบียนกลางฉบับที่ 2 ไม่มีการรวมอยู่ในคู่มือประชาชนรับแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภค เพราะประกาศดังกล่าวออกมาภายหลังจากการเผยแพร่คู่มือดังกล่าว ดังนั้นอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้องค์กรของผู้บริโภคเกิดความเข้าใจผิดว่านายทะเบียนมีการรับจดทะเบียนสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคล่าช้ากว่าที่ประกาศฉบับแรกกำหนด

จากการวิเคราะห์ปัญหาความล่าช้าในการรับจดทะเบียน โดยอาศัยข้อมูลทั้งจากฝั่งของนายทะเบียน และฝ่ายองค์กรของผู้บริโภค คณะผู้วิจัยสามารถสรุปสาเหตุความล่าช้าในการดำเนินการรับจดทะเบียนสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคได้ โดยแบ่งสาเหตุความล่าช้าออกได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1) สาเหตุความล่าช้าจากการดำเนินงานของนายทะเบียนกลาง

1.1) ความล่าช้าที่มาจากปัญหาการนำเข้าระบบฐานข้อมูล การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะและการประกาศรายชื่อองค์กรผู้บริโภคที่ได้รับการจดทะเบียน

ปัญหาการนำเข้าระบบฐานข้อมูล การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะและการประกาศ รายชื่อองค์กรผู้บริโภครที่ได้รับการจัดแจ้ง ซึ่งเป็น หน้าที่ของนายทะเบียนกลาง ซึ่งนายทะเบียนกลาง ตีความมาตรา 9 วรรค 5 ว่านายทะเบียนกลาง มีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการตรวจสอบ ความถูกต้องของการยื่นคำขอจัดแจ้งสถานะ องค์กรของผู้บริโภคได้ โดยเป็นการดำเนินการ ที่นอกเหนือการใช้อำนาจของนายทะเบียนประจำ จังหวัด แต่ทางฝ่ายขององค์กรของผู้บริโภค มีความเห็นว่าตามกฎหมาย นายทะเบียนกลาง มีหน้าที่รับจัดแจ้งสถานะความเป็นองค์กร ผู้บริโภค และประกาศรายชื่อองค์กรที่ผ่านการ ตรวจสอบคุณสมบัติและได้รับจัดแจ้งสถานะ ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป ไม่ควรต้อง ดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติและเอกสาร พยานหลักฐานต่าง ๆ ข้ำซ้อนกับการดำเนินการ ของนายทะเบียนประจำจังหวัดอีก โดยในประเด็น ดังกล่าวคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าขั้นตอนการรับ จัดแจ้งตามมาตรา 6 เป็นคนละขั้นตอนกับ การตรวจสอบการเข้าร่วมในการจัดตั้งสภา องค์กรของผู้บริโภคตามมาตรา 9 วรรค 5 ซึ่งเป็นความเห็นที่มีความสอดคล้องกับความเห็น ของคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าตรวจสอบตาม มาตรา 9 วรรค 5 ควรมีขอบเขตที่ชัดเจน มีการ เฉพาะเจาะจงในประเด็นที่มีความน่าสงสัย เคลือบแคลงในพยานหลักฐาน หรือมีการร้องเรียน หรือเป็นการพิจารณาที่แตกต่างจากแนวทาง การรับจัดแจ้งที่นายทะเบียนกลางได้วางแนวทาง ไว้ให้กับนายทะเบียนประจำจังหวัดในคู่มือ หลักเกณฑ์และวิธีการรับแจ้งสถานะความเป็นองค์กร ของผู้บริโภคฯ และไม่ควรให้เกิดการทำงาน

ซ้ำซ้อนกับการทำงานของนายทะเบียนประจำ จังหวัดซึ่งได้ใช้อำนาจตามกฎหมายในการ พิจารณาและ รับแจ้งสถานะความเป็นองค์กร ของผู้บริโภคตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแล้ว และไม่ควรเป็นการตรวจสอบเอกสาร พยาน หลักฐานขององค์กรของผู้บริโภคที่ยื่นเข้ามาใหม่ โดยเริ่มตรวจสอบทุก ๆ ขั้นตอนใหม่ตั้งแต่ต้น ซึ่งจะเท่ากับการเริ่มงานการพิจารณาใหม่ทั้งหมด อันจะก่อให้เกิดภาระกับนายทะเบียนกลาง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบ คุณสมบัติและพยานเอกสารหลักฐานทั้งหมด และถือว่าเป็นการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกับอำนาจ ของนายทะเบียนประจำจังหวัด ตามที่กำหนด ไว้ในมาตรา 6 เพราะในกรณีนี้คณะกรรมการ กฤษฎีกา มีความเห็นว่าขั้นตอนการรับจัดแจ้ง ตามมาตรา 6 เป็นคนละขั้นตอนกับการตรวจสอบ การเข้าร่วมในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค ตามมาตรา 9 วรรค 5

1.2) ความล่าช้าจากการไม่ได้อบรม ให้ความเข้ารู้กับนายทะเบียนประจำจังหวัด และเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายอย่างเพียงพอ เพื่อให้มีความรู้ ความเข้าใจแนวทางและขั้นตอน การปฏิบัติในการรับจัดแจ้งสถานะองค์กร ของผู้บริโภคให้เพียงพอและสอดคล้องกัน ทั่วประเทศ

แม้ว่านายทะเบียนประจำจังหวัดจะได้ เรียกให้มีการประชุมเพื่อเตรียมความพร้อม ในการดำเนินการตามหน้าที่ในการรับจัดแจ้ง ให้กับนายทะเบียนประจำจังหวัดทั่วประเทศ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง พร้อมกับการจัดประชุม อีกหลายครั้งเพื่อหาข้อยุติในแนวทางการตีความ พร้อมทั้งมีการแจกแนวทางการรับจัดแจ้ง ที่นายทะเบียนกลางได้วางแนวทางไว้ให้กับ

นายทะเบียนประจำจังหวัดโดยได้จัดทำคู่มือหลักเกณฑ์และวิธีการรับแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคฯ แล้วก็ตาม แต่จากการสัมภาษณ์พบว่า มีเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายในหลาย ๆ จังหวัด ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในการตีความกฎหมายดังกล่าวอย่างชัดเจน และมีความลังเลในการประเมินพยานหลักฐาน และการพิจารณาประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรของผู้บริโภค ซึ่งส่งผลกระทบต่อการใช้ดุลยพินิจในการรับจดทะเบียนขององค์กรของผู้บริโภคได้ ทำให้ต้องมีการหารือในข้อสงสัยในการตีความและการพิจารณาพยานหลักฐานทั้งในรูปแบบหนังสือและการสอบถามเจ้าหน้าที่จากนายทะเบียนกลางมาบ่อยครั้งในหลาย ๆ จังหวัด

2) สาเหตุความล่าช้าจากการดำเนินงานของนายทะเบียนจังหวัด

2.1) ความล่าช้าจากการตรวจสอบคุณสมบัติขององค์กรผู้บริโภค

สาเหตุความล่าช้ามาจากความจำเป็นต้องดำเนินการตามกระบวนการในการตรวจสอบคุณสมบัติของสมาชิกของสภาองค์กรของผู้บริโภคให้ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ว่าสมาชิกของสภาองค์กรของผู้บริโภค จะต้องมียุติบัตรตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ซึ่งในการพิจารณาและตรวจสอบคุณสมบัติดังกล่าว นายทะเบียนประจำจังหวัดต้องดำเนินการอย่างรอบคอบ หลายขั้นตอน และในบางเรื่องไม่สามารถดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติได้ด้วยตนเองทั้งหมด เพราะการตรวจสอบคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 จะต้องขอความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายภาคส่วน เช่น

2.1.1) การประสานขอความร่วมมือในการตรวจสอบทะเบียนราษฎร จากที่ทำการปกครองจังหวัดในประเด็นว่าสมาชิกมีตัวตน หรือยังมีชีวิตอยู่หรือไม่

2.1.2) การประสานขอความร่วมมือในการตรวจสอบทะเบียนนิติบุคคลจากสำนักงานพาณิชย์จังหวัดในประเด็นว่าสมาชิกขององค์กรของผู้บริโภคเป็นกรรมการหรือเป็นผู้มีอำนาจบริหารของผู้ประกอบธุรกิจหรือไม่

2.1.3) การประสานขอความร่วมมือในการตรวจสอบความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากกรมบัญชีกลาง

2.1.4) การประสานขอความร่วมมือในการตรวจสอบความมีส่วนเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง สถานะการเป็นนักการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง จากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

จากการศึกษาพบว่า ขั้นตอนในการขอประสานงานขอความร่วมมือให้หน่วยงานอื่น ๆ ช่วยตรวจสอบ แต่ละหน่วยงานก็ใช้เวลาานพอสมควรในการดำเนินการและอยู่นอกเหนือความควบคุมของนายทะเบียนประจำจังหวัด ซึ่งเมื่อได้ข้อมูลจากหน่วยงานอื่น ๆ ที่ขอความร่วมมือไปช้า ก็ส่งผลต่อการดำเนินการพิจารณาจดทะเบียนแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคช้าตามไปด้วย

ความล่าช้าอีกประการหนึ่งมีสาเหตุมาจากการใช้เวลาในการพิจารณาหลักฐานที่แสดงว่าองค์กรของผู้บริโภคเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นที่ประจักษ์มาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปีก่อนวันยื่นแจ้ง ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติการจัดตั้ง

สภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 โดยในบางจังหวัดมีการส่งข้อมูลให้หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องช่วยตรวจสอบผลการดำเนินงานขององค์กร เช่น สำนักงานสาธารณสุขประจำจังหวัด ซึ่งประเด็นการพิจารณาพยานหลักฐานในส่วนนี้พบว่า เจ้าหน้าที่บางรายในบางจังหวัดมีความลังเลในการพิจารณาและตัดสินใจ เช่น การมีเพียงภาพถ่ายเพียงอย่างเดียวจะเข้าข่ายว่าผู้ยื่นคำขอได้ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นที่ประจักษ์มาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี ก่อนวันยื่นแจ้งหรือไม่ ภาพถ่ายต้องมีความชัดเจนมากน้อยเพียงใด หรือการจัดกิจกรรมที่ได้รับเงินสนับสนุนโดยหน่วยงานอื่น แต่มีสมาชิกในองค์กรของผู้บริโภคไปเข้าร่วมด้วย จะถือว่าเป็นผลงานการดำเนินงานขององค์กรของผู้บริโภคที่มายื่นคำขอหรือไม่

2.2) ความล่าช้าจากการกำหนดขั้นตอนหรือมาตรการในการรับการจดทะเบียนที่แตกต่างกันในแต่ละจังหวัด

สาเหตุความล่าช้าที่มาจากการที่นายทะเบียนใช้อำนาจเชิญบรรดาบุคคลที่เกี่ยวข้องในองค์กรของผู้บริโภคมาให้ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาของนายทะเบียน ซึ่งการดำเนินการเรียกสมาชิกรายมาขึ้นด้วยตัวตนและให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณานั้นมีทั้งกรณีที่ได้รับการร่วมมือจากคณะบุคคลและนิติบุคคล แต่การเรียกให้สมาชิกทุกคนมาให้ถ้อยคำนั้นก็ใช้เวลานานเพราะการรวบรวมสมาชิกใช้เวลานาน บางคนว่างไม่ตรงกัน หรือบางคนไม่ว่างมาพบนายทะเบียน และกรณีที่ไม่ได้รับความร่วมมือในการเข้ามายื่นตัวตน โดยมีสมาชิกในองค์กรบางองค์กรปฏิเสธการมายื่นตัวตนและให้ข้อมูลกับนายทะเบียนประจำจังหวัด

โดยแจ้งว่าเป็นการสร้างภาระให้กับองค์กรของผู้บริโภค จากการศึกษาและการสัมภาษณ์พบว่า การที่นายทะเบียนใช้อำนาจเชิญบรรดาบุคคลที่เกี่ยวข้องในองค์กรของผู้บริโภคมาให้ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาของนายทะเบียนนายทะเบียนจะมีการให้ยืนยันข้อมูลส่วนบุคคลและมีการสอบถามว่าเคยเข้าร่วมกิจกรรมขององค์กรของผู้บริโภคหรือไม่ อย่างไร และองค์กรมีผลงานอะไรบ้าง ซึ่งการสอบถามข้อมูลในส่วนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการแอบอ้างนำชื่อหรือข้อมูลส่วนบุคคลของผู้อื่นมาใช้ประโยชน์โดยมิชอบ โดยไม่ได้มีการเป็นสมาชิกจริง โดยในทางปฏิบัติของแต่ละจังหวัดในการเรียกให้สมาชิกหรือกรรมการมูลนิธิหรือสมาคมมาให้ถ้อยคำและยืนยันตัวตนมีความแตกต่างกันไปในแต่ละจังหวัด เช่น บางจังหวัดกำหนดให้เรียกสมาชิกหรือกรรมการมาให้ครบในวันเดียว แต่บางจังหวัดยืดหยุ่นให้สมาชิกหรือกรรมการยืนยันตัวตนและให้ถ้อยคำทุกคนแต่ให้สามารถสลับกันมาได้ตามความสะดวก ส่วนบางจังหวัดกำหนดให้ประธาน มารายงานตัวด้วยตนเอง แต่กรรมการทุกคนไม่ต้องมา และในกรณีบางจังหวัดเรียกสมาชิกและกรรมการทุกคนให้มา แต่ไม่ได้รับความร่วมมือ จึงจำเป็นต้องเรียกเฉพาะสมาชิกหรือกรรมการที่มีข้อสงสัยให้มาให้ถ้อยคำเพิ่มเติม จากการศึกษาและวิเคราะห์ในประเด็นนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่าในเรื่องนี้นายทะเบียนประจำจังหวัดสามารถใช้อำนาจเชิญบรรดาบุคคลที่เกี่ยวข้องในองค์กรของผู้บริโภคมาให้ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาของนายทะเบียนประจำจังหวัดได้ เพราะอาศัยตามประกาศนายทะเบียนกลางเรื่องการกำหนดแบบและวิธีการแจ้งสถานะความเป็นองค์กร

ของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 แก้ไขเพิ่มเติม โดยประกาศนายทะเบียนกลาง เรื่อง การกำหนด แบบและวิธีการแจ้งสถานะความเป็นองค์กร ของผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ที่ได้ให้อำนาจนายทะเบียนไว้ในเรื่องนี้อย่างชัดเจน ข้อ 8 วรรค 3 ดังนั้น จึงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการและขั้นตอนในการตรวจสอบองค์กร ของผู้บริโภคก่อนรับแจ้งสถานะความเป็นองค์กร ของผู้บริโภคที่นายทะเบียนประจำจังหวัด สามารถทำได้ โดยไม่ถือว่าเป็นการใช้อำนาจ เกินกรอบที่กฎหมายกำหนด แต่มีข้อพึงระวังว่า ต้องหลีกเลี่ยงไม่ดำเนินการใด ๆ ในลักษณะที่ เข้าข่ายการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นในการ ดำเนินการเชิญบรรดาบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในองค์กรของผู้บริโภคมาให้อายุเพื่อประกอบ การพิจารณาของนายทะเบียนประจำจังหวัดด้วย

2.3) ความล่าช้าที่มีสาเหตุมาจาก ปัญหาเจ้าหน้าที่/นายทะเบียนประจำจังหวัด/ บุคคลที่ได้รับมอบหมายจากนายทะเบียนประจำ จังหวัดไม่เข้าใจในขั้นตอนกระบวนการรับจดแจ้ง อย่างถ่องแท้

สาเหตุความล่าช้าในเรื่องนี้เกิดขึ้น ในช่วงแรก ๆ ของการเปิดให้มีการจดแจ้งสถานะ ขององค์กรของผู้บริโภคในจังหวัดต่าง ๆ โดยเกิดจากนายทะเบียนประจำจังหวัดต่าง ๆ เพิ่งได้รับมอบหมายให้ดำเนินการภายใต้ พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของ ผู้บริโภค พ.ศ. 2562 เป็นครั้งแรก ทำให้เกิด อุปสรรคและข้อติดขัดในการทำงานบางประการ เช่น เจ้าหน้าที่ยังไม่มีความพร้อมในการรับจดแจ้ง หรือเจ้าหน้าที่ยังไม่เข้าใจหลักเกณฑ์การรับ จดแจ้งองค์กรของผู้บริโภคที่นายทะเบียนกลาง กำหนด

2.4) ความล่าช้ามีสาเหตุจากปัญหา การบริหารจัดการภายในของนายทะเบียน ประจำจังหวัด

ปัญหาการบริหารจัดการภายในของ นายทะเบียนประจำจังหวัดก็เป็นสาเหตุของ ความล่าช้าได้ เช่น จากการสัมภาษณ์พบว่า มีการ เปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบดำเนินการ รับแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภค แต่ไม่ได้มีการส่งมอบงานกันไว้และเจ้าหน้าที่ คนใหม่ต้องใช้เวลาในการเรียนรู้งาน ภาระ หน้าที่ซึ่งต้องดำเนินการใหม่ทั้งหมด

3) สาเหตุความล่าช้าจากการดำเนินงาน ขององค์กรผู้บริโภค

ความล่าช้าที่มีสาเหตุมาจากปัญหา การใช้แบบฟอร์มการรับจดแจ้งสถานะความ เป็นองค์กรของผู้บริโภค

ในช่วงแรกของการเปิดรับจดแจ้งสถานะ ความเป็นองค์กรของผู้บริโภค องค์กรของผู้บริโภค บางองค์กรได้นำแบบฟอร์มอื่นมายื่นจดแจ้ง ซึ่งเป็นแบบฟอร์มที่ส่งต่อกันมาภายในเครือข่าย องค์กรของผู้บริโภค ซึ่งมีความแตกต่างจาก แบบฟอร์มของนายทะเบียนกลางที่กำหนดไว้ ซึ่งจากการสัมภาษณ์นายทะเบียนประจำจังหวัด ในหลาย ๆ จังหวัดพบว่า แบบฟอร์มอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ แบบฟอร์มที่นายทะเบียนกลางกำหนดไม่สามารถ นำมาใช้ได้ ทำให้นายทะเบียนประจำจังหวัด ต้องขอให้องค์กรของผู้บริโภคที่ประสงค์จะรับ จดแจ้งสถานะต้องมีการดำเนินการกรอก รายละเอียดต่าง ๆ ตามแบบฟอร์มของ นายทะเบียนกลางใหม่ ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้า ในการส่งมอบเอกสารและพยานหลักฐาน

1.2 ประเด็นผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความล่าช้าในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค

จากการรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์นายทะเบียนกลาง นายทะเบียนประจำจังหวัดและนักวิชาการ และนำมาวิเคราะห์จัดกลุ่มพบว่าความเห็นในเรื่องนี้มีความเห็นที่แตกต่างกันแบ่งได้ออกเป็น 3 ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่ 1 ไม่เกิดผลกระทบใดๆ เพราะผู้บริโภคมียุทธศาสตร์ของรัฐบาล เช่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือคุ้มครองผู้บริโภคอยู่แล้ว และผู้บริโภคยังสามารถฟ้องคดีได้ด้วยตนเองเป็นคดีผู้บริโภค และมีมูลนิธิและสมาคมที่ได้ดำเนินการในเรื่องให้ความช่วยเหลือผู้บริโภคอยู่แล้ว ดังนั้นแม้ไม่มีการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค ก็ไม่ได้เกิดผลกระทบอย่างใดกับผู้บริโภค นอกจากนี้ การจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคเป็นการใช้เงินงบประมาณของรัฐบาลอย่างมหาศาล จึงควรมีการพิจารณาในการพิจารณาคุณสมบัติของสมาชิกสภาองค์กรของผู้บริโภคให้มีความเป็นอิสระในการทำงานอย่างแท้จริง ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของภาคธุรกิจ หน่วยงานของรัฐ พรรคการเมือง หรือมีผลประโยชน์แอบแฝง เพื่อให้เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 สามารถบรรลุผลได้จริง

ฝ่ายที่ 2 ผู้บริโภคเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบเนื่องจากหากมีการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค ผู้บริโภคจะได้รับความช่วยเหลือ และความคุ้มครองจากสภาองค์กรของผู้บริโภคเพิ่มมากขึ้น ซึ่งถือเป็นช่องทางความช่วยเหลือผู้บริโภคที่เพิ่มสูงขึ้นให้กับผู้บริโภค จากช่องทางที่มีอยู่เดิม และประเด็นปัญหาผู้บริโภคเกิดขึ้นทุกวัน สภาองค์กรของผู้บริโภคจะเป็นตัวแทนของผู้บริโภคระดับประเทศ เป็นพลังในการสนับสนุนสร้าง

ความเข้มแข็งและสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้ผู้บริโภค ดังนั้น หากมีสภาองค์กรผู้บริโภคโดยเร็ว จะสามารถช่วยป้องกันปัญหา ยุติและยับยั้งการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคที่จะเกิดขึ้นได้รวดเร็วขึ้น และสภาองค์กรของผู้บริโภคจะช่วยดำเนินการลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตให้กับผู้บริโภคได้

ฝ่ายที่ 3 คณะบุคคลหรือนิติบุคคลที่ยื่นขอจดทะเบียนยังได้รับผลกระทบ เนื่องจากยังไม่สามารถรวมตัวกันได้ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดคือ 150 องค์กร ทำให้ยังไม่สามารถขอจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคได้ และจะยังไม่สามารถดำเนินการตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ได้สำเร็จ

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ผลกระทบที่เกิดจากความล่าช้าในการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคจะตกแก่ผู้บริโภคและคณะบุคคลหรือนิติบุคคลที่ยื่นขอจดทะเบียน เพราะเมื่อสภาองค์กรของผู้บริโภคยังไม่สามารถจัดตั้งได้ก็จะส่งผลให้ยังไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 46 และพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ได้

ประเด็นที่ 2 ประเด็นปัญหาจากข้อกำหนดกล่าวคือ ปัญหาในการตีความกฎหมายการใช้ดุลยพินิจในการตีความกฎหมายของนายทะเบียนกลางและนายทะเบียนประจำจังหวัด

ประเด็นปัญหาในเรื่องนี้มีสาเหตุจากการที่พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายใหม่ที่เพิ่งมีการประกาศและให้มีผลบังคับใช้อย่างรวดเร็วเพียง 60 วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้วต้องมีการ

ดำเนินการในการรับจดทะเบียนสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคภายใต้กฎหมายอย่างรวดเร็ว ทำให้หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้เป็นนายทะเบียนกลางและนายทะเบียนประจำจังหวัด มีระยะเวลาในการศึกษากฎหมาย เตรียมการ และเตรียมความพร้อม ในระยะเวลาที่จำกัดมาก ประกอบกับปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่ง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งต้องทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนกลางไม่ได้เป็นหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรง อีกทั้งนายทะเบียนประจำจังหวัด คือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ในบางจังหวัดไม่ได้มีความเชี่ยวชาญโดยตรงในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ดังนั้นจึงทำให้นายทะเบียนกลางและนายทะเบียนประจำจังหวัด จะต้องทำความเข้าใจและเตรียมความพร้อม ในการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายนี้อย่างรวดเร็ว โดยเป็นการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งไม่มีแนวทางในการตีความกฎหมายจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือศาลมาก่อน ประกอบกับขั้นตอนการพิจารณาจดทะเบียนสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคตามกฎหมายของนายทะเบียนจำเป็นต้องใช้การตีความทางกฎหมายและการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาข้อเท็จจริง พยาน เอกสาร หลักฐาน ต่าง ๆ ของผู้ที่ยื่นคำขอจดทะเบียนในแต่ละจังหวัด โดยจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณี ๆ ไป ซึ่งจากการศึกษาและการสัมภาษณ์พบว่า หากเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายจากนายทะเบียนจังหวัด ไม่มีพื้นฐานความรู้ทางด้านกฎหมายมาก่อน จะประสบปัญหาในการตีความกฎหมายดังกล่าวค่อนข้างมาก โดยส่วนใหญ่แนวทางในการแก้ไข

ปัญหาดังกล่าว คือ การส่งเรื่องหรือการตีความข้อกฎหมายและแนวทางการพิจารณากับสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และนำมาใช้เป็นบรรทัดฐานและแนวทางในการพิจารณาในจังหวัดนั้น ๆ ต่อไป โดยจากการศึกษาพบว่านายทะเบียนกลางได้มีการวางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการตรวจสอบองค์กรของผู้บริโภคไว้ในคู่มือหลักเกณฑ์และวิธีการรับจดทะเบียนสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 แต่คู่มือดังกล่าวมีลักษณะเป็นเพียงหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ซึ่งมีการกำหนดคำนิยาม แนวทางการพิจารณาไว้อย่างกว้าง ๆ โดยที่ไม่ได้ลงรายละเอียดแนวทางการตีความและการใช้ดุลยพินิจอย่างไรให้เกิดความเป็นเอกภาพ อันเป็นการยากที่จะควบคุมให้แต่ละจังหวัดมีแนวทางการพิจารณา มีความสอดคล้องกันทั่วทั้งประเทศ อีกทั้งในคู่มือดังกล่าวไม่มีกรณีตัวอย่างประกอบหลักเกณฑ์ว่ากรณีใดบ้างที่เข้าข่ายต้องห้ามไม่ให้รับจดทะเบียนสถานะองค์กรของผู้บริโภคเนื่องจากขาดคุณสมบัติ โดยประเด็นถ้อยคำในกฎหมาย ที่มีภูมิข้อสงสัย และต้องการการตีความ คือ การตีความมาตรา 5 (1) ในถ้อยคำตามกฎหมาย ดังนี้ ‘การจัดตั้งขึ้นโดยทางตรง’ ‘การจัดตั้งขึ้นโดยทางอ้อม’ ‘การถูกรวบงำ’ ‘หน่วยงานของรัฐ’ ‘เจ้าหน้าที่ของรัฐ’ เช่น ข้าราชการเกษียณจะถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ และหากเป็นสมาชิกจะทำให้องค์กรดังกล่าวขาดคุณสมบัติในการรับจดทะเบียนสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคหรือไม่ อย่างไร ซึ่งในเรื่องนี้ได้ถูกตั้งเป็นประเด็นคำถามเพราะมีสมาชิกขององค์กรจำนวนมากที่เป็นข้าราชการบำนาญ แต่ต่อมา จากการศึกษาพบว่าได้มีการให้ความชัดเจนในเรื่องนี้ว่า

ข้าราชการบำนาญสามารถเป็นสมาชิกได้ ‘ประเด็นเรื่องการครอบงำ’ ว่าถ้อยคำเหล่านี้ ควรมีการตีความอย่างไร และเมื่อนำมาปรับ กับข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ส่งมา ควรมีแนวทางการตีความอย่างไร

ประเด็นการวิเคราะห์ต่อมาเกี่ยวข้องกับ การตีความมาตรา 6 ว่าผลงานมากน้อยเพียงใด จึงจะถือว่า ‘เป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการ คຸ້ມครองผู้บริโศกที่เป็นที่ประจักษ์ไม่น้อยกว่า 2 ปี ก่อนวันยื่นแจ้ง’ ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า ต้องใช้อำนาจ ดุลยพินิจของนายทะเบียนในการพิจารณา เอกสาร พยานหลักฐานเป็นรายการณ ี ไป เพราะจากคຸ້ມมือหลักเกณฑ์และวิธีการรับแจ้ง สถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโศกตาม พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้ บริโศก พ.ศ. 2562 นายทะเบียนกลางเพียง กำหนดตัวอย่างของเอกสารหรือพยานหลักฐาน ที่สามารถแสดงถึงผลงานหรือการดำเนินการ เกี่ยวกับการคຸ້ມครองผู้บริโศกไว้ ดังนี้ (1) ภาพถ่าย กิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการคຸ້ມครองผู้บริโศก หรือกิจกรรมส่งเสริมสิทธิของผู้บริโศก (2) เอกสาร สัมมนา รายงานการประชุมหรือรายงานประจำปี ที่แสดงให้เห็นว่าเป็นผลงานที่เป็นการคຸ້ມครอง ผู้บริโศกอย่างน้อย 1 ครั้งต่อปี (3) รางวัล ใบประกาศเกียรติคุณ หนังสือชมเชย หรือ หนังสือรับรองการทำงานด้านการคຸ້ມครองผู้บริโศก (4) หลักฐานเกี่ยวกับการต่อสู้ดำเนินคดีแทนผู้บริโศก และ (5) หลักฐานเกี่ยวกับการเรียกร้องสิทธิ แทนผู้บริโศก ซึ่งนายทะเบียนสามารถเรียก เอกสารหรือหลักฐานเพิ่มเติมได้ หากหลักฐานที่ยื่น มาประกอบมีความไม่ชัดเจน (คຸ້ມมือหลักเกณฑ์ และวิธีการรับแจ้งสถานะความเป็นองค์กร ของผู้บริโศกตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภา

องค์กรของผู้บริโศก พ.ศ. 2562 เรื่องหลักเกณฑ์ การตรวจสอบองค์กรของผู้บริโศกก่อนการ รับแจ้งเป็นองค์กรของผู้บริโศกตามพระราช- บัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโศก พ.ศ. 2562

จากการศึกษาและสัมภาษณ์พบว่า ในการ พิจารณาพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาตาม มาตรา 6 ในทางปฏิบัติที่แนวทางที่ใช้ประกอบ การพิจารณาพยานหลักฐานในมาตรฐานนี้ มีระดับที่แตกต่างกันในแต่ละจังหวัด ในบาง จังหวัดมีการตั้งคณะทำงานตรวจสอบสถานที่ตั้ง เข้าไปสังเกตการณ์การจัดกิจกรรมขององค์กร ของผู้บริโศก หรือบางจังหวัดมีการทำหนังสือถึง หน่วยงานส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ลงไปตรวจสอบ องค์กรของผู้บริโศกในพื้นที่ที่รับผิดชอบด้วย ดังนั้น ในประเด็นนี้สามารถวิเคราะห์ได้ว่า การที่นายทะเบียนประจำจังหวัดในแต่ละจังหวัด มีการใช้มาตรฐานที่มีระดับแตกต่างกันในทางปฏิบัติ เพื่อประกอบการพิจารณาพยานหลักฐานและ การตีความตามมาตรา 6 นั้น อาจก่อให้เกิด ความสับสนและมีความมาตรฐานการพิจารณาพยาน หลักฐานที่แตกต่างกันในแต่ละจังหวัด ซึ่งจะ ส่งผลกระทบต่อการใช้ดุลยพินิจของนายทะเบียน ประจำจังหวัดในลักษณะที่ไม่เป็นเอกภาพและ สอดคล้องกันทั่วประเทศ ดังนั้นจากปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่าแนวทางการตีความ กฎหมายไม่ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน ตั้งแต่แรกในคຸ້ມมือและประกาศต่าง ๆ ของ นายทะเบียนกลาง จึงอาจทำให้เกิดปัญหา ในการตีความกฎหมายที่แตกต่างกันทั้งจากฝั่ง ของนายทะเบียนกลาง นายทะเบียนประจำ จังหวัดเองและจากการตีความจากผู้ที่ประสงค์ จะจัดแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโศก

ซึ่งอาจนำมาซึ่งข้อโต้แย้งต่าง ๆ ซึ่งการที่ไม่ได้มีการชี้แจงแนวทางการรับจดทะเบียนสถานะของนายทะเบียนให้กับกลุ่มองค์กรของผู้บริโภคทั่วประเทศได้สร้างความเข้าใจที่แตกต่างกันในการตีความพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ส่งผลให้ในวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2563 คณะกรรมการองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ภาคประชาชน (คอปช.) มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค (มพบ.) ร่วมกับสมาคมสหพันธ์องค์กรผู้บริโภค (สสอ.) ออกแถลงการณ์สู่สาธารณชนว่าจะเตรียมการฟ้องสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สปน.) ในฐานะนายทะเบียนกลางรับจดทะเบียนองค์กรผู้บริโภคต่อศาลปกครอง เพื่อให้เลิกสร้างขั้นตอน ยื้อการประกาศชื่อองค์กรที่ผ่านระดับจังหวัด ทำให้กระบวนการจัดตั้งสภาองค์กรผู้บริโภคล่าช้ากว่า 1 ปี (มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค, 2563ก; มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค, 2563ข) ดังนั้นจึงถือว่าประเด็นปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากนายทะเบียนกลางไม่ได้มีการออกประกาศและจัดทำคู่มือที่มีลักษณะเป็นการวางหลักเกณฑ์ที่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้แนวทางการรับจดทะเบียนสภาองค์กรของผู้บริโภคมีความเป็นเอกภาพและสอดคล้องกันทั้งประเทศ และนายทะเบียนกลางยังไม่ได้มีการสื่อสารแนวทางการพิจารณาในการรับจดทะเบียนสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงก่อให้เกิดความเข้าใจที่แตกต่างกันระหว่างฝ่ายนายทะเบียนและฝ่ายผู้ประสงค์จะยื่นจดทะเบียนสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภค และนำมาสู่ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562

3. การศึกษาเปรียบเทียบองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคในต่างประเทศ

สหรัฐอเมริกา ถือเป็นประเทศที่มีการพัฒนาการกฎหมายด้านการคุ้มครองผู้บริโภคที่ทันสมัย และให้มีระบบที่ให้ความคุ้มครองผู้บริโภคชาวอเมริกันได้เป็นอย่างดี สำหรับองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศสหรัฐอเมริกาถือเป็นองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคภาคเอกชนที่มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพการทำงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคมายาวนาน มี 4 องค์กรดังนี้

1) The Consumer Federation of America (CFA) เป็นการรวมกลุ่มกันขององค์กรคุ้มครองผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกาที่ไม่แสวงหากำไรมากกว่า 250 องค์กร ที่มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาผลประโยชน์ของผู้บริโภคผ่านทางการศึกษา วิจัย การเรียกร้อง และการให้ความรู้กับผู้บริโภค โดยดำเนินการเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในหลากหลายด้าน เช่น การดำเนินคดีทางแพ่งของผู้บริโภค การดำเนินการกับข้อร้องเรียนของผู้บริโภค การหลอกลวงผู้บริโภค และด้านอื่น ได้แก่ ด้านการธนาคาร และสินเชื่อ ด้านการออม ด้านการสื่อสาร ด้านการแข่งขันทางการค้าและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ด้านความปลอดภัยของสินค้าและบริการ ด้านอาหารและการเกษตรกรรม ด้านประกันภัย ด้านการคุ้มครองผู้ลงทุน ทั้งนี้ ในการดำเนินงานของ Consumer Federation of America มีการจัดทำรายงานประจำปี และการแจ้งบัญชีรายรับรายจ่ายขององค์กรต่อสาธารณชน หรือผลการตรวจสอบบัญชีเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงาน (Consumer Federation of America, 2020)

2) Consumer Reports มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการช่วยเหลือผู้บริโภคให้ได้รับความโปร่งใส และความเป็นธรรมภายใต้ระบบการทำงานของตลาด Consumer Reports ช่วยให้อินโฟที่ผู้บริโภคเป็นประโยชน์กับผู้บริโภค ประกอบการตัดสินใจในการเลือกสินค้าและบริการ เป็นองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคที่มีประสบการณ์การทำงานมายาวนานหลายทศวรรษ เพราะก่อตั้งตั้งแต่ปี ค.ศ. 1936 ซึ่งในช่วงระยะเวลาในปี ค.ศ. 1936 ผู้บริโภคในสหรัฐอเมริกาที่มีข้อมูลจำกัดในการเลือกสินค้าและบริการที่มีคุณภาพ คำนวณกับราคา และเป็นสินค้าจริง เพราะในยุคดังกล่าวไม่ได้มีกฎเกณฑ์จำกัดเรื่องการโฆษณา ทำให้เกิดการโฆษณาเกินจริง และเป็นช่วงที่มีการพัฒนาเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ ในการคุ้มครองผู้บริโภค อยู่ระหว่างการพัฒนา ยังไม่ได้เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ เช่นในปัจจุบัน ดังนั้น การทำงานตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาของ Consumer Reports จึงเป็นประโยชน์และสามารถช่วยเหลือผู้บริโภคชาวอเมริกันได้เป็นอย่างมาก การทำงานของ Consumer Reports อยู่บนพื้นฐานของวิทยาศาสตร์ การใช้ข้อมูลที่น่าเชื่อถือ และมีหลักฐานพิสูจน์ได้แน่นอน โดยในการดำเนินงานจะประกอบไปด้วยทีมทดสอบเพื่อทำการวิเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์ที่มีทดสอบสินค้าและบริการที่น่าเชื่อถือ ทีมสืบสวน สอบสวน และรายงานผลการสืบสวน สอบสวน และทีมผลักดันนโยบายคุ้มครองผู้บริโภค ทีมที่ทำหน้าที่ทำโพลสำรวจผู้บริโภค การทำงานมีความอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายใด เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ในการช่วยเหลือสินค้า บริการ

ที่ผู้บริโภคใช้มีความปลอดภัยมากยิ่งขึ้น และให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมในตลาด เมื่อได้ผลการศึกษาแล้วยังช่วยทำการส่งรายงานข้อมูลดังกล่าวให้กับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องอีกด้วย (Consumer Report, 2020) โดย Consumer Report พยายามกระตุ้นให้ผู้บริโภคภาคธุรกิจและรัฐบาลร่วมมือกันในการดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ของผู้บริโภคในยุคปัจจุบันที่มีบริบทปัญหาต่างๆ ที่กระทบผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงไปที่ผู้บริโภคต้องอาศัยข้อมูลที่น่าเชื่อถือประกอบการตัดสินใจในการเลือกซื้อสินค้าหรือบริการจากตลาดในยุค E-Commerce และ Disruptive Technology และก่อให้เกิดความท้าทายใหม่ๆ ของผู้บริโภค ซึ่งประเด็นดังกล่าวได้ถูกบรรจุเป็นหนึ่งในวิสัยทัศน์และแผนการดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในปี ค.ศ. 2021-2023 แล้ว (Consumer Report Strategic Plan, 2020)

3) Consumer Watchdog เป็นองค์กรเอกชน ที่มีรายได้จากเงินบริจาคจากประชาชนที่นำมาใช้ขับเคลื่อนการทำงานเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในสหรัฐอเมริกา แนวทางในการทำงานในการคุ้มครองผู้บริโภคของ Consumer Watchdog คือ การป้องกันไม่ให้เกิดการเอาเปรียบหรือความอยุติธรรมกับผู้บริโภค โดยช่วยเหลือให้ผู้ประกอบการธุรกิจหรือนักการเมืองต้องมีความรับผิดชอบกับผู้บริโภค โดยการทำการสืบสวนสอบสวนประเด็นการกระทำผิดต่อผู้บริโภค พฤติกรรมที่ฝ่าฝืนกฎหมายของผู้ประกอบการธุรกิจ องค์กรและเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในหลากหลายรูปแบบ รวมถึงการใช้บรรทัดผ่านสื่อและช่วยพัฒนาแนวทางการแก้ไขปัญหา และการดำเนินคดีต่อศาลกับ

ผู้ประกอบการธุรกิจที่ทำผิดกฎหมายและดำเนินการร้องเรียนกับหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะในธุรกิจ โดยประเด็นการดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคของ Consumer Watchdog ครอบคลุมเรื่องต่างๆ ดังนี้ ด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล ด้านพลังงาน ด้านการดำเนินคดีต่อศาลกับผู้ประกอบการธุรกิจที่ทำผิดกฎหมายและดำเนินการร้องเรียนกับหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะในธุรกิจนั้นๆ ด้านการประกันด้านดำเนินการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมือง ด้านการรักษาความปลอดภัยของผู้ป่วย ด้านความเป็นส่วนตัวและเทคโนโลยี โดย Consumer Watchdog มีประสบการณ์ในการชนะคดีผู้บริโภคและช่วยเหลือผู้บริโภคชาวอเมริกันจากการเอาเปรียบของบริษัทยักษ์ใหญ่ ซึ่งส่งผลให้ผู้ประกอบการธุรกิจยักษ์ใหญ่ได้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่เอาเปรียบผู้บริโภค (Consumer Watchdog, 2020)

4) National Consumer Law Center (NCLC) เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรทำงานเพื่อช่วยเหลือผู้บริโภคที่มีรายได้ต่ำ บุคคลที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ รวมไปถึงคนชราในสหรัฐอเมริกา แนวทางการทำงาน คือ การดำเนินการฟ้องคดี การจัดการอบรมเสริมสร้างทักษะและการให้การศึกษา ความรู้คำแนะนำกับผู้บริโภคและการเรียกร้องให้เกิดการคุ้มครองผู้บริโภคและการจัดทำ Investigative Report ซึ่งประกอบไปด้วยประเด็นที่น่าสนใจ ข้อเท็จจริง เรื่องเล่าจากผู้เสียหาย ข้อกฎหมาย การวิเคราะห์ และข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายซึ่งได้รับความสนใจและนำไปเป็นข้อมูลให้กับผู้ออกกฎหมาย รัฐสภา หน่วยงานผู้ออกกฎหมายที่ต่างๆ รวมถึงสื่อ ซึ่งนำไปสู่การแก้ไขเปลี่ยนแปลง

กฎหมายที่คุ้มครองผู้บริโภคมากขึ้นในหลาย ๆ รัฐ และช่วยให้ผู้ประกอบการยักษ์ใหญ่หันมาให้ความสำคัญกับผู้บริโภคมากขึ้น โดย National Consumer Law Center จะมีการทำงานร่วมกับผู้กำหนดนโยบายทั้งในระดับสหพันธรัฐ (Federal) และระดับมลรัฐ ในการดำเนินงานเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคตามวัตถุประสงค์ขององค์กร (National Consumer Law Center, 2020)

สหราชอาณาจักร เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคที่เข้มแข็ง มีประสบการณ์ดำเนินงานที่ยาวนาน และมีความโดดเด่นในการดำเนินงาน ซึ่งองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค ดังนี้

1) Citizens Advice (2020b) มีการดำเนินการด้านการช่วยเหลือให้คำแนะนำกับผู้บริโภคและประชาชน โดยมีการให้บริการคำแนะนำในประเด็นที่กว้างขวาง โดยการให้คำปรึกษาแก่ผู้บริโภคทางช่องทางการสื่อสารต่างๆ โดยไม่คิดค่าบริการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภคและช่วยสะท้อนความต้องการของผู้บริโภคให้แก่รัฐบาล หน่วยงานของรัฐ และผู้ประกอบการ โดยได้รับเงินสนับสนุนในการดำเนินงานจากรัฐบาล การดำเนินงานของ Citizens Advice มีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่ดี คือ การดำเนินการตามหลักภาระรับผิดชอบ โดยมีการแจกแจงผลการดำเนินงานในรอบปี พร้อมประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานขององค์กรโดยจัดทำเป็น Annual Report เป็นประจำทุกปี นอกจากนี้ ยังมีการแสดงให้เห็นความโปร่งใสในการดำเนินงาน โดยมีการนำเสนอผลการตรวจสอบบัญชีของผู้ตรวจสอบบัญชีอิสระและรายงานทางการเงิน

ขององค์กรอีกด้วย และแม้ว่า Citizen Advice จะได้รับเงินสนับสนุนบางส่วนในการดำเนินงานจากภาครัฐ แต่ยังคงความเป็นอิสระและมีความเป็นกลางในการให้คำปรึกษากับผู้บริโภค เมื่อรวบรวมหลักฐานและข้อมูลต่างๆ ของปัญหาที่เกิดขึ้น Citizen Advice จะนำเสนอข้อมูลดังกล่าวและแนวทางในการแก้ปัญหาให้กับหน่วยงานภาครัฐและผู้ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยสนับสนุนการแก้ปัญหา (Citizens Advice, 2020a)

2) Which? เป็นองค์กรภาคเอกชนที่มีความเป็นอิสระของสหราชอาณาจักรที่ไม่ได้ดำเนินการเพื่อแสวงหากำไร (a not-for-profit charitable organization) ที่มีขนาดใหญ่ที่สุดโดยมีความเป็นอิสระ และความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากไม่มีการถือหุ้นไม่ต้องรายงานการปฏิบัติหน้าที่ให้กับรัฐบาลและไม่รับลงโฆษณาต่างๆ ในหนังสือพิมพ์หรือสื่อต่างๆ ของ Which? ทั้งสิ้นเพื่อดำรงไว้เพื่อความเป็นอิสระและเป็นกลางในการทำงานเพื่อผู้บริโภคอย่างแท้จริง โดยในการดำเนินการเป็นฝ่ายสนับสนุนของผู้บริโภคทำหน้าที่ปกป้องผู้บริโภค ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภค ให้คำแนะนำทางกฎหมายเพื่อเป็นประโยชน์สำหรับการตัดสินใจของผู้บริโภคในรูปแบบต่างๆ เช่น การออกนิตยสารที่รวมข้อมูลเชิงลึกคำแนะนำให้กับผู้บริโภค การทดสอบความปลอดภัยของสินค้า การรีวิวสินค้า บริการ การให้คำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญการแนะนำว่าสินค้าใดควรซื้อหรือไม่ควรซื้อซึ่งให้บริการฟรีกับสมาชิก การให้บริการผ่านทาง Application การให้บริการของผู้เชี่ยวชาญในด้านต่างๆ แบบเฉพาะเจาะจง การให้คำปรึกษาทางกฎหมายโดยละเอียด

ในแต่ละขั้นตอนเพื่อความเข้าใจได้ง่ายกับผู้บริโภค การให้บริการจดหมายข่าว การโทรรับคำปรึกษาให้กับสมาชิก รวมไปถึงช่วยบรรณคดีให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องตระหนักและให้ความสำคัญของการคุ้มครองผู้บริโภคและบรรณคดีเพื่อให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย กระตุ้นและให้การสนับสนุนผู้บริโภคเข้าร่วมและต่อสู้กับปัญหาอุปสรรคด้วยตนเองและช่วยเพิ่มอำนาจให้ผู้บริโภคในบริการสาธารณะต่างๆ (Which?, 2020)

ฮ่องกง นับว่ามีการคุ้มครองผู้บริโภคที่โดดเด่นและเข้มแข็งในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ด้วยเหตุที่เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจแห่งหนึ่งของโลกที่มีการค้าขายสินค้าของผู้บริโภคจำนวนมากทั้งแบบออนไลน์ขายตรงหรือการซื้อขายในห้างร้านสรรพสินค้า กฎหมายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องมีการแก้ไขปรับปรุงให้ทันสมัยกับบริบทความก้าวหน้าในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านต่างๆ โดยสภาผู้บริโภคฮ่องกงเข้ามาบทบาทสำคัญในการช่วยรัฐบาลในการผลักดันกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเหล่านี้ ซึ่งแม้สภาผู้บริโภคฮ่องกงจะเป็นองค์กรอิสระดำเนินการโดยเอกชนก็ตาม แต่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลถึงปีละประมาณ 350 ล้านบาท สภาผู้บริโภคฮ่องกงเป็นตัวแทนของผู้บริโภคตามคำแนะนำประเด็นของผู้บริโภคให้เกิดการอภิปรายทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายส่งเสริมการคุ้มครองผู้บริโภคจนนำไปสู่การปฏิบัติสร้างความร่วมมือระหว่างผู้บริโภค องค์กรภาคเอกชน เครือข่าย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สื่อและรัฐบาลรวมทั้งส่งเสริมสวัสดิการผู้บริโภคและเพิ่มความเข้มแข็งให้กับผู้บริโภคในการปกป้องตนเองในแง่ที่ผู้บริโภคต้องได้รับความปลอดภัยจากสินค้าและบริการ เงื่อนไขของสัญญาที่ผู้บริโภค

ได้รับต้องมีความเป็นธรรม เป็นหน่วยงานแนวหน้าที่ดำเนินการช่วยเหลือผู้บริโภคในการร้องทุกข์ในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับผู้บริโภค หรือเรียกค่าชดเชยให้แก่ผู้บริโภค ให้ข้อมูลความรู้ที่เกี่ยวกับผู้บริโภคแก่ผู้บริโภค รวมถึงการทดลอง การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับสินค้าและบริการ นอกจากนี้ สภาผู้บริโภคยังให้ความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐในการทำงานคุ้มครองผู้บริโภคในการให้ความเห็นและจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ แก่รัฐบาลเกี่ยวกับกรณีการค้าที่ไม่เป็นธรรมในท้องตลาด (จิรญาณักษ์ อำนาจ, 2560)

มาเลเซีย มีองค์กรที่ดำเนินการในการคุ้มครองผู้บริโภคในลักษณะสหพันธ์ที่มีความน่าสนใจ ได้แก่ สหพันธ์องค์กรผู้บริโภคมาเลเซีย (The Federation of Malaysian Consumers Association: FOMCA) มีวัตถุประสงค์ในการเป็นตัวกลางในการปกป้องคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้บริโภคผ่านสมาชิกขององค์กร การให้คำแนะนำเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในเรื่องต่างๆ ทางการศึกษา วิจัย รวมถึงให้ความช่วยเหลือแก่ผู้บริโภคทั้งที่เป็นสมาชิกขององค์กรและไม่ได้เป็นสมาชิกขององค์กรให้บริการในการช่วยเหลือคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทโดยนำการไกล่เกลี่ยหรือระบบอนุญาโตตุลาการมาใช้มีการดำเนินงานทั้งในประเทศมาเลเซียและในระดับนานาชาติ โดย FOMCA มีสถานะเป็นสหพันธ์องค์กรผู้บริโภคแห่งมาเลเซียซึ่งเกิดขึ้นจากการรวมตัวกันขององค์กรต่างๆ ของผู้บริโภค โดยมีการรวมตัวของสหพันธ์องค์กรผู้บริโภคมาเลเซียจำนวน FOMCA เป็นองค์กรไม่แสวงกำไร ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง องค์กรแต่ละองค์กรของสหพันธ์องค์กร

ผู้บริโภคมาเลเซียมีการบริหารงานและหาทุนสนับสนุนของแต่ละองค์กรเอง นอกจากนั้น สหพันธ์องค์กรผู้บริโภคมาเลเซีย (FOMCA) ร่วมมือกับหน่วยงานรัฐบาลของประเทศมาเลเซีย คือ กระทรวงการค้าภายในที่เกี่ยวกับความร่วมมือและการคุ้มครองผู้บริโภค (The Ministry of Domestic Trade, Cooperative and Consumerism: MDTCC) ในการให้การความรู้แก่ผู้บริโภคตั้งแต่ระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษาทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ โดยมีเป้าหมายที่ต้องการสร้างความตระหนักรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับหลักการเกี่ยวกับผู้บริโภค กล่าวคือ หลักความเป็นธรรม หลักความยุติธรรม และหลักความจริง (Mohamad, 2014)

จากที่กล่าวมาข้างต้นเกี่ยวกับองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคในสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย และมาเลเซียจะเห็นได้ว่า มีลักษณะบางประการที่คล้ายคลึงกันในแต่ละประเทศมีองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคที่มีประวัติการดำเนินงานที่ช่วยเหลือและคุ้มครองผู้บริโภคที่ยาวนาน และมีความเข้มแข็ง นอกเหนือจากการดำเนินงานของหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคของรัฐ โดยมีรูปแบบการรวมตัวของกลุ่มองค์กรเอกชนที่มีความอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงในการดำเนินงานจากรัฐบาล และมีการสร้างผลงานในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ทั้งการให้คำปรึกษาโดยตรงกับผู้บริโภค การให้ความช่วยเหลือด้านการร้องเรียน การดำเนินการทางกฎหมาย การฟ้องร้องดำเนินคดี การผลักดันเชิงนโยบายให้รัฐบาลออกกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีการยกระดับการคุ้มครองผู้บริโภค การส่งเสริม ให้ความรู้และข้อมูล

แก่ผู้บริโภคในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้สามารถใช้สิทธิในการเลือกสินค้าและบริการได้ถูกต้อง เหมาะสม และคุ้มค่า และการช่วยเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภคให้แก่ผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคได้ตระหนักถึงสิทธิของตน การทดสอบสินค้าต่าง ๆ ในท้องตลาด ว่ามีมาตรฐานความปลอดภัยเหมาะสมหรือไม่อย่างไร การให้ความช่วยเหลือในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้บริโภค เป็นต้น ทั้งนี้ ส่วนความแตกต่างกันขององค์กรคุ้มครองผู้บริโภคในแต่ละประเทศก็คือ องค์กรคุ้มครองผู้บริโภคของสหราชอาณาจักร และฮ่องกงจะได้รับทุนสนับสนุนในการดำเนินงานจากรัฐบาลด้วย ในขณะที่องค์กรคุ้มครองผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกาและประเทศมาเลเซีย จะมีการบริหารงานโดยการหาทุนสนับสนุนของแต่ละองค์กรจากเงินรับบริจาค นอกจากนี้ วัตถุประสงค์หลักของการดำเนินการจะมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละองค์กร

■ สรุปและอภิปรายผล

จากการศึกษาพบว่า นายทะเบียนในหลาย ๆ จังหวัดประสบปัญหาในปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้ และได้พบสาเหตุและที่มาของความล่าช้าในการรับจดทะเบียนความเป็นองค์กรของผู้บริโภค ซึ่งประกอบด้วยปัญหาทั้งในเชิงกระบวนการและในเชิงเนื้อหา สำหรับในเชิงกระบวนการ จะเป็นกรณีที่นายทะเบียนประจำจังหวัดหลายแห่งปฏิบัติงานไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยเฉพาะการเชิญบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือข้อมูลประกอบการรับจดทะเบียนองค์กร ส่วนในเชิงเนื้อหา นายทะเบียนประจำจังหวัดหลายแห่งมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจ

ในการตีความถ้อยคำต่าง ๆ หรือบทบัญญัติต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 และประกาศของนายทะเบียนกลางในบทบัญญัติสำคัญ ๆ ที่ใช้ในการรับจดทะเบียนองค์กรของผู้บริโภค ในส่วนการศึกษาเปรียบเทียบกับโครงสร้างการคุ้มครองผู้บริโภคและองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคที่มีความเป็นอิสระในภาคประชาชนในต่างประเทศจำนวน 4 ประเทศ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ คือ ทุก ๆ ประเทศมีหน่วยงานของรัฐหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรง และมีการดำเนินการด้านคุ้มครองผู้บริโภคนอกเหนือจากหน่วยงานของรัฐที่ค่อนข้างเข้มแข็งด้วย โดยเป็นการดำเนินงานขององค์กรคุ้มครองผู้บริโภคประชาชนที่มีความอิสระหลากหลายองค์กร โดยแต่ละองค์กรมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคแต่ละด้านเฉพาะเจาะจงที่แตกต่างกันไป แต่ส่วนใหญ่มีวิธีการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือผู้บริโภคที่คล้ายคลึงกัน คือ การให้ข้อมูล การให้คำแนะนำ คำปรึกษาในข้อมูลเชิงลึกเฉพาะด้าน การให้คำปรึกษาทางกฎหมายในการดำเนินคดี หรือในการเรียกร้องกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การทำการทดสอบสินค้าหรือบริการ เรียกร้องให้ผู้ประกอบธุรกิจเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่ส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค และเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจดำเนินการลงโทษ หรือออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมถึงการรณรงค์เรียกร้องให้มีการออกกฎหมาย แก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายเพื่อยกระดับการคุ้มครองผู้บริโภคให้ดีขึ้น ส่วนเงินสนับสนุนขององค์กรคุ้มครองผู้บริโภคเหล่านี้ อยู่ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เงินอุดหนุนการดำเนินงาน

แต่ยังให้คงไว้ซึ่งความเป็นอิสระในการดำเนินงาน เพื่อผู้บริโภคอย่างแท้ และนอกจากนี้งบประมาณในการดำเนินงานขององค์กรคุ้มครองผู้บริโภค ยังมาจากเงินบริจาคของผู้บริโภค ประชาชน องค์กรการกุศลต่าง ๆ ค่าสมาชิก หรือการหารายได้จากบริการการให้ข้อมูลผ่านทางนิตยสาร การให้คำแนะนำเชิงลึกจากผู้เชี่ยวชาญ เป็นต้น โดยในบางประเทศ เช่น Consumer Federation of America ในสหรัฐอเมริกาและ FOMCA ในมาเลเซีย มีลักษณะองค์กรเป็นการรวมตัวขององค์กรคุ้มครองผู้บริโภคหลาย ๆ องค์กร เพื่อผนึกกำลังในการดำเนินการด้านการคุ้มครองผู้บริโภคให้เข้มแข็งขึ้น ในรูปแบบที่ใกล้เคียงกับสภาองค์กรของผู้บริโภคในประเทศไทย ซึ่งจากการศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบกับกฎหมายและองค์กรของผู้บริโภคในภาคประชาชนในต่างประเทศที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้ว และมีประสบการณ์ในการดำเนินการมายาวนาน สามารถนำมาใช้เป็นข้อเสนอแนะให้กับการดำเนินงานของสภาองค์กรของผู้บริโภคในประเทศไทยได้

4. แนวทางในการแก้ไขปัญหา

4.1 ข้อเสนอแนะการจัดทำแนวปฏิบัติ (guidelines) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ตามหลักธรรมาภิบาลดังนี้

4.1.1 การกำหนดแนวทางในการรับจดแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ เช่น รูปแบบ Infographic หรือคลิปวิดีโอสั้น รวมทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับยุคดิจิทัลและสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 ควรมีการอนุญาตให้การส่งเอกสารสำหรับการรับจดแจ้ง

สถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคดำเนินการในรูปแบบดิจิทัลไฟล์ได้ เพื่อความสะดวกลดขั้นตอน ระยะเวลาในการดำเนินการได้

4.1.2 การชี้แจงอำนาจหน้าที่ และแนวทางปฏิบัติอย่างชัดเจนต่อหน่วยงานบุคคลที่ปฏิบัติงานรับจดแจ้งภายในจังหวัด รวมถึงการส่งต่องานระหว่างเจ้าหน้าที่ ในกรณีเจ้าหน้าที่เดิมที่รับผิดชอบอยู่ลาออก ย้าย

4.1.3 การจัดอบรมเจ้าหน้าที่ซึ่งทำหน้าที่รับจดแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภค ให้สามารถทำงานร่วมกับองค์กรผู้บริโภคได้ และให้เปลี่ยนทัศนคติจากความไม่วางใจกันไปสู่การทำงานร่วมกัน ในการยกระดับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยได้

4.1.4 การเชิญบุคคลมาให้ข้อมูลประกอบการพิจารณารับจดแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคนั้น ถือว่าเป็นอำนาจของนายทะเบียนที่สามารถกระทำได้ แต่เพื่อป้องกันไม่ให้ขั้นตอนการเชิญบุคคลมาให้ข้อมูลเข้าข่ายการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น ซึ่งต้องห้ามตามมาตรา 6 วรรค 4 คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะให้นายทะเบียนกลางวางแนวทางในการใช้อำนาจดังกล่าวให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั่วประเทศ และไม่ให้มีการดำเนินการนอกเหนือจากแนวทางที่กำหนดไว้ และต้องเน้นย้ำกับนายทะเบียนประจำจังหวัดและเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานจริงว่าในการเชิญบุคคลมาให้ข้อมูลนั้นต้องไม่ก่อให้เกิดภาระเกินสมควรกับผู้ให้ข้อมูลและควรต้องสร้างบรรยากาศที่ดีในการขอรับฟังข้อมูลจากบุคคลที่ได้รับเชิญมา

4.1.5 ประกาศของนายทะเบียนกลาง (ฉบับที่ 2) และประกาศของนายทะเบียนกลางอื่น ๆ ถ้ามี ควรต้องมีการบรรจุไว้ในคู่มือประชาชน

ในการรับแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภค ที่จัดทำโดยนายทะเบียนกลางด้วย พร้อมกับเพิ่มเติมแนวทางในการตีความถ้อยคำต่างๆ ตามกฎหมาย เช่น การครอบงำโดยทางตรง การครอบงำโดยทางอ้อม ซึ่งในประเด็นนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรมีแนวทางการพิจารณาที่แตกต่างกัน การมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ของนายทะเบียนไว้ให้องค์กรของผู้บริโภคที่ประสงค์จะจดทะเบียนได้ทราบด้วย

4.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินงานของสภาองค์กรของผู้บริโภคในอนาคต

4.2.1 การดำรงไว้ซึ่งความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ตามมาตรา 10 วรรค 2 กำหนดให้สภาองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคของไทย ต้องความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้ความครอบงำสั่งการ ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมจากภายนอก ไม่ว่าจะหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ประกอบธุรกิจ นักการเมือง ซึ่งหลักการรักษาความเป็นอิสระในการดำเนินงานดังกล่าว ถือเป็นหลักการที่ดี สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่ดี และสอดคล้องกับรูปแบบการดำเนินการขององค์กรผู้บริโภคภาคประชาชนในต่างประเทศ ซึ่งการดำรงไว้ซึ่งความเป็นอิสระนั้นจะสามารถทำให้สภาองค์กรของผู้บริโภคสามารถดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง ไม่ถูกครอบงำ หรือมีผลประโยชน์แอบแฝงกับองค์กรธุรกิจ หรือพรรคการเมืองหรือหน่วยงานภาครัฐ ทำให้ผู้บริโภคเกิดความมั่นใจและความไว้วางใจในการขอความช่วยเหลือจากสภาองค์กรของผู้บริโภคได้ ซึ่งในต่างประเทศ แม้จะมีองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคในหลายๆ ประเทศที่ได้รับเงินอุดหนุน เงินช่วยเหลือจากรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ เช่นเดียวกับสภา

องค์กรของผู้บริโภค แต่ก็ยังดำรงไว้ซึ่งความเป็นอิสระในการดำเนินงานเช่นกัน เช่น สภาผู้บริโภคฮ่องกงแม้จะได้รับเงินส่วนใหญ่ในการดำเนินการจากรัฐ แต่ในแง่การบริหารงานองค์กร ก็มีฐานะเป็นองค์กรอิสระเหมือนกัน ซึ่งมีข้อดีที่จะทำให้ไม่มีการแทรกแซงโดยรัฐ เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภคอย่างแท้จริงโดยการดำเนินงานของสภาผู้บริโภคฮ่องกงที่ประกอบด้วยสมาชิกจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคส่วนต่างๆ ในภาคสังคม เพื่อเป็นการถ่วงดุลกันและแสดงถึงความเป็นอิสระในการดำเนินงานของสภาผู้บริโภคฮ่องกง ซึ่งความเป็นอิสระดังกล่าวเป็นจุดแข็งในการสร้างความน่าเชื่อถือในการผลักดันกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค อีกทั้งมีคณะกรรมการตรวจสอบซึ่งดำเนินการตรวจสอบที่มีความเป็นอิสระ โปร่งใส ตามหลักนิติธรรม หากสภาองค์กรของผู้บริโภคของไทยสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการผลักดันให้มีกฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในทางเศรษฐกิจหลาย ๆ ฉบับได้ จะถือว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อผู้บริโภคชาวไทย ซึ่งภายหลังการจัดตั้งพบว่าสภาองค์กรของผู้บริโภคได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อช่วยคุ้มครองผู้บริโภค เช่น ผลทดสอบผลิตภัณฑ์หน้ากากอนามัยเพื่อทดสอบประสิทธิภาพการกรองอนุภาคขนาดเล็กตามมาตรฐานอุตสาหกรรม (มอก.) และสภาองค์กรของผู้บริโภคคัดค้านรัฐบาลในโครงการก๊าซธรรมชาติ LNG Terminal เหนือรับซื้อไฟฟ้าด้วยราคาสูงเกินสมควรและไฟฟ้าในประเทศล้นเกินความต้องการ

4.2.2 สร้างความโปร่งใสในด้านการเงินการบัญชี การหารายได้ และการสอบบัญชี แม้รัฐจะให้งบประมาณประเดิมในการจัดตั้ง

จำนวนมากและมีงบประมาณจากเงินสนับสนุนรายปี สภามงคลของผู้บริโภคควรมีการออกข้อบังคับของสภามงคลของผู้บริโภคที่มีความชัดเจนในเรื่องการเงินการบัญชี การหารายได้ และการสอบบัญชี และควรเปิดโอกาสให้สามารถรับเงินบริจาคและแสวงหารายได้ เช่น เงินบริจาค ค่าสมาชิก ค่าสนับสนุนการดำเนินงานหรือกิจกรรม แต่ต้องไม่ไปการดำเนินการเพื่อแสวงหากำไร พร้อมทั้งคำนึงถึงหลักการการดำรงไว้ซึ่งความอิสระของสภามงคลของผู้บริโภค ไม่ให้เปิดโอกาสให้มีการเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานได้ในรูปแบบเงินสนับสนุนต่าง ๆ เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรที่ทำหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกาทุกองค์กรสามารถหารายได้ในการดำเนินงานได้ด้วยตนเอง โดยอาศัยเงินบริจาค เงินค่าสมาชิก เงินจากการจำหน่ายนิตยสารให้ข้อมูลต่าง ๆ กับผู้บริโภค เงินสนับสนุนในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่ดี เพราะทำให้สามารถดำเนินงานได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณจากภาครัฐหรือเอกชน และสามารถดำรงไว้ซึ่งสถานะความเป็นองค์กรอิสระอย่างแท้จริง และต้องมีการแสดงรายรับ รายจ่ายประจำปีอย่างชัดเจนเพื่อความโปร่งใสในการดำเนินงาน โดยมีการจ้างผู้ตรวจสอบบัญชีมาตรวจสอบและเผยแพร่หลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องผ่านทางเว็บไซต์ ซึ่งถือว่าเป็นแนวทางปฏิบัติที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล (good governance) ที่ดี ซึ่งสภามงคลของผู้บริโภคควรมีการจัดทำขึ้นเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเพิ่มความน่าเชื่อถือในการทำงานของผู้บริหารในสภามงคลของผู้บริโภคต่อสาธารณชนได้ ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 12(8) ของพระราชบัญญัติ

จัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 ซึ่งสภามงคลของผู้บริโภคควรถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปี องค์กรของผู้บริโภคในต่างประเทศทุกประเทศที่ทำผลการดำเนินงานประจำปีทุกปี เพื่อแสดงผลการดำเนินงานว่าประสบผลตามเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่ มีผลงานเรื่องอะไรบ้าง ผลงานที่โดดเด่น ปัญหาและอุปสรรค และแนวทางแก้ไขปัญหา ซึ่งจะเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือและเป็นการประกันหลักความรับผิดชอบในการดำเนินงานของสภามงคลของผู้บริโภคได้ (accountability) เพิ่มโอกาสในการต่อยอดการให้ความช่วยเหลือผู้บริโภคได้ในอนาคต ซึ่งสอดคล้องกับที่มาตรา 12(8) กำหนดไว้ว่าต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของสภามงคลของผู้บริโภคกำหนดไว้ในข้อบังคับ ดังนั้น คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะให้ควรมีการจัดทำผลการดำเนินงานโดยละเอียดรายปี แสดงผลงาน และแจกแจงการเงินการบัญชี รายรับ รายจ่าย มีการตรวจสอบบัญชีที่เป็นกลางเปิดเผยต่อสาธารณชน

4.2.3 การทำงานร่วมกับรัฐบาล หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ และภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหา ยกระดับการคุ้มครองผู้บริโภค และให้ความเห็นต่อรัฐและหน่วยงานของรัฐ เพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย ออกกฎหมาย ปรับปรุงกฎหมาย กฎเกณฑ์ ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐได้รับทราบสภาพของปัญหาของผู้บริโภคที่เกิดขึ้นจริง เพราะสภามงคลของผู้บริโภคจะมีความใกล้ชิดและ

- มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค. (2563ก). *มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค 1 ปี ถูกเตะถ่วง. 'สภาองค์กรของผู้บริโภค' ไม่ไปไหน. ค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2563*, จาก https://consumerthai.org/news-consumerthai/consumers-network/4496-632207_1year.html?fbclid=IwAR1IT5nn9zOwhyyCOFbvV8oANuFE08hQzhOPEVFTToJvto698SuwoPzHC0IY
- มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค. (2563ข). *องค์กรอิสระผู้บริโภค: ความเป็นมา หลักการสำคัญ และบันทึกเหตุการณ์การ เสนอกฎหมายจากภาคประชาชน พร้อมร่างพระราชบัญญัติ 3 ฉบับ (ฉบับประชาชน ฉบับรัฐบาล และ ฉบับกลาง). กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.*
- สาธิตา วิมลคุณรักษ์ และสุพัตรา แผนวิจิต. (2563). *ปัญหาในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2562). *ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากร่างพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรผู้บริโภค พ.ศ., ค้นเมื่อ 12 กันยายน 2563*, จาก <https://www.krisdika.go.th/data/cosok/file/27-12-61-4.pdf>
- Citizens Advice. (2020a). *Citizens advice annual report 2018/2019*. Retrieved October 22, 2020, from <https://www.citizensadvice.org.uk/Global/CitizensAdvice/Governance/Citizens%20Advice-Annual%20Report-2019.pdf>
- Citizens Advice. (2020b). *History of citizens advice service*. Retrieved October 24, 2021, from <https://www.citizensadvice.org.uk/about-us/how-citizens-advice-works/who-we-are-and-what-we-do/history-of-the-citizens-advice-service/>
- Consumer Federation of America. (2020). *Annual report*. Retrieved October 22, 2020, from <https://consumerfed.org/annual-report/>
- ConsumerReport. (2020). *About us*. Retrieved September 1, 2020, from <https://www.consumerreports.org/cro/about-us/what-we-do/index.htm>
- Consumer Report Strategic Plan. (2020). *Strategic Plan FY21-23*. Retrieved September 3, 2020, from <https://article.images.consumerreports.org/prod/content/dam/cro/corporate/about/strategic%20plan.v3.A.pdf>
- Consumer Watchdog. (2020). *Our approach*. Retrieved September 5, 2020, from <https://www.consumerwatchdog.org/our-approach>
- Mohamad, F. S. (2014). The development of consumer protection policies in Malaysia. *International Journal of Business and Social Research, MIR Center for Socio-Economic Research*, 4(6), 98-108.
- National Consumer Law Center. (2020). *Using expertise to write the rules of a fair marketplace*. Retrieved September 5, 2021, from https://www.nclc.org/images/pdf/about_us/NCLC-Organizational-Brochure.pdf

Which?. (2020). *A consumer agenda for government*. Retrieved September 5, 2021, from <https://www.which.co.uk/policy/consumers/5198/consumer-agenda>

