

# สรุปการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กร ของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒

## สภาพปัญหาและข้อเท็จจริงสภาองค์กรของผู้บริโภคในประเทศไทย

พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรของผู้บริโภคที่มีความเป็นอิสระ มีพลัง และมีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๖ โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่สนับสนุนทั้งด้านกฎหมาย งบประมาณ และกลไกที่เกี่ยวข้องให้เอื้อต่อการดำเนินงานขององค์กรดังกล่าว อย่างไรก็ตาม จากการดำเนินการในทางปฏิบัติพบว่า ยังมีข้อจำกัดและอุปสรรคหลายประการที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการดำเนินงาน ได้แก่ ความซับซ้อนของกระบวนการรับแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภค ซึ่งต้องอาศัยการตรวจสอบคุณสมบัติร่วมกับหน่วยงานภายนอกหลายแห่ง อาทิ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพาณิชย์ และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งส่งผลให้การพิจารณาคำขอรับแจ้งสถานะใช้เวลานานเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งยังพบกรณีการยื่นคำขอโดยใช้เอกสารหรือข้อมูลอันเป็นเท็จ เช่น การปลอมแปลงลายมือชื่อ หรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลอื่นมาใช้โดยไม่ได้รับอนุญาต รวมทั้งปัญหาการตีความนิยามและคุณสมบัติของ “องค์กรของผู้บริโภค” โดยเฉพาะในกรณีนิติบุคคลที่แม้จะมีผลงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภค แต่ไม่มีวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยชัดเจน จึงไม่สามารถได้รับการจัดแจ้งสถานะ นอกจากนี้ การใช้อำนาจของนายทะเบียนกลางและนายทะเบียนประจำจังหวัดในการพิจารณาคำขอ ยังต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่จำกัด ซึ่งในทางปฏิบัติมักไม่สามารถดำเนินการได้ตามกำหนด ทำให้จำเป็นต้องมีการออกประกาศขยายระยะเวลาเป็นกรณีพิเศษ ส่วนในด้านการสนับสนุนงบประมาณ แม้สภาองค์กรของผู้บริโภคที่จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ จะได้รับการจัดสรรเงินทุนประเดิมจำนวน ๓๕๐ ล้านบาท ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่การใช้งบประมาณดังกล่าวยังคงต้องอยู่ภายใต้ระเบียบราชการของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และการกำกับของคณะรัฐมนตรี อันส่งผลกระทบต่อความคล่องตัวและความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ ทั้งนี้ สภาองค์กรของผู้บริโภคจะต้องดำเนินการตามระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ โดยจัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อสาธารณะเพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความร่วมมือจากทุกภาคส่วน

## สภาพปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๖๒

พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกฎหมายสำคัญที่มุ่งส่งเสริมการรวมตัวของประชาชนเพื่อจัดตั้งองค์กรของผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากรัฐและภาคธุรกิจ โดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และสร้างกลไกในการถ่วงดุลอำนาจระหว่างผู้บริโภคกับภาคธุรกิจ อย่างไรก็ตาม จากการติดตามการบังคับใช้กฎหมายในระยะเวลาที่ผ่านมา พบว่ายังมีข้อจำกัดและอุปสรรคสำคัญในหลายประการ ซึ่งสามารถสรุปได้เป็น ๓ ประเด็นหลัก ดังต่อไปนี้

## ประเด็นที่ ๑ : การจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคหรือการบังคับใช้กฎหมายนั้น มีผลกระทบหรือผลดีต่อประชาชนอย่างไรบ้าง

การจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค ถือเป็นการยกระดับการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนรวมกลุ่มอย่างเป็นอิสระ มีบทบาทสำคัญในการรวมพลังผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหาย เพื่อดำเนินการเชิงนโยบายและเชิงคดีแทนผู้บริโภค รวมทั้งมีอำนาจในการแจ้งเตือนภัย แจ้งชื่อผู้ประกอบการที่ละเมิดสิทธิและเสนอแนะเชิงนโยบายต่อหน่วยงานรัฐ แม้ไม่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายโดยตรง แต่สามารถกระตุ้นกลไกภาครัฐให้ปฏิบัติหน้าที่และสนับสนุนการตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังช่วยเหลือผู้บริโภคในคดีฟ้องปิดปาก (SLAPP) และคดีที่เกี่ยวข้องกับหนี้ไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ บทบาทของสภาองค์กรของผู้บริโภค ถือเป็นกลไกที่แตกต่างจากหน่วยงานของรัฐ เช่น สคบ. หรือ กสทช. โดยสภาองค์กรของผู้บริโภค เน้นการขับเคลื่อนผ่านภาคประชาชนและการมีส่วนร่วมในเชิงนโยบายสาธารณะ อันเป็นการเติมเต็มช่องว่างของระบบการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีอยู่เดิม

## ประเด็นที่ ๒ : ปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานระหว่างสภาองค์กรของผู้บริโภคกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นพันธกิจสำคัญของภาครัฐและภาคประชาสังคมที่ต้องดำเนินไปอย่างมีเอกภาพ เพื่อให้การปกป้องสิทธิของผู้บริโภคเกิดผลอย่างแท้จริง โดยเฉพาะเมื่อมีการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่มุ่งเน้นการสร้างกลไกอิสระจากภาครัฐ ภาคธุรกิจและพรรคการเมือง อันเป็นการสะท้อนเจตนารมณ์ที่ต้องการเสริมพลังให้ภาคประชาชนมีบทบาทในการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและการวิเคราะห์ข้อมูลในภาพรวมพบว่ามีข้อกังวลประการสำคัญเกี่ยวกับ ความซ้ำซ้อนของบทบาทหน้าที่ ระหว่างสภาองค์กรของผู้บริโภคกับหน่วยงานของรัฐและองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของระบบการคุ้มครองผู้บริโภคโดยรวม

ประการแรก ความซ้ำซ้อนที่มักถูกกล่าวถึงคือ การดำเนินการที่ใกล้เคียงกับสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) โดยเฉพาะในด้านการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิผู้บริโภค การตรวจสอบพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจที่อาจเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค และการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค แม้ว่าสภาองค์กรของผู้บริโภคจะไม่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายเหมือน สคบ. แต่การที่ทั้งสองหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนในลักษณะเดียวกันอาจก่อให้เกิดความสับสนในหมู่ประชาชนว่า ควรติดต่อหน่วยงานใดเมื่อประสบปัญหา จึงจำเป็นต้องมีการสื่อสารสาธารณะอย่างชัดเจนเพื่อแยกบทบาทของแต่ละองค์กร

ประการที่สอง ความซ้ำซ้อนยังปรากฏให้เห็นในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะด้าน อาทิ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ซึ่งมีอำนาจในการควบคุมดูแลบริการโทรคมนาคมและอินเทอร์เน็ต, สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ที่กำกับดูแลค่าไฟฟ้าและพลังงาน, ธนาครแห่งประเทศไทย (ธปท.) ที่ดูแลบริการทางการเงิน และกรมการขนส่งทางบกที่ควบคุมบริการขนส่งสาธารณะ ทั้งนี้ แม้สภาองค์กรของผู้บริโภคจะมีหน้าที่ติดตามปัญหาในภาคส่วนดังกล่าวและทำหน้าที่ประสานให้เกิดการแก้ไข แต่เนื่องจากไม่มีอำนาจสั่งการหรือบังคับใช้กฎหมายโดยตรง ทำให้เกิดข้อจำกัดในการดำเนินการและอาจซ้ำซ้อนกับงานของหน่วยงานต้นทาง

ประการที่สาม ...

ประการที่สาม สภาองค์กรของผู้บริโภคยังถูกมองว่ามีบทบาทที่ทับซ้อนกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ซึ่งต่างก็มีหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดสิทธิของประชาชน เช่นเดียวกัน ทั้งในมิติของสิทธิพลเมือง สิทธิทางปกครองและสิทธิผู้บริโภค โดยที่หน่วยงานทั้งสองมีอำนาจในการตรวจสอบและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขที่สามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงระบบได้ ขณะที่บทบาทของสภาองค์กรของผู้บริโภคกลับจำกัดอยู่ในกรอบของการเสนอข้อเรียกร้องและการประสานความร่วมมือเท่านั้น

ประการที่สี่ ในเชิงโครงสร้างของภาคประชาสังคมเอง ก็มีข้อถกเถียงว่าการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคอาจเป็นการซ้ำซ้อนกับองค์กรผู้บริโภคอิสระที่มีอยู่ก่อนแล้ว เช่น มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคและเครือข่ายผู้บริโภค ภาคประชาชนต่าง ๆ ซึ่งดำเนินงานอย่างแข็งขันและมีผลงานเป็นที่ประจักษ์มาเป็นเวลานาน การจัดตั้งองค์กรใหม่จึงอาจถูกมองว่าเป็นการเพิ่มภาระด้านโครงสร้าง โดยไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่มีนัยสำคัญในการคุ้มครองผู้บริโภค

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาความคิดเห็นจากการรับฟังผ่านระบบกลางทางกฎหมาย พบว่าผู้แสดงความเห็นจำนวนมาก ไม่เห็นว่าการดำเนินงานของสภาองค์กรของผู้บริโภคเป็นการซ้ำซ้อน แต่เป็นความเข้าใจคลาดเคลื่อนของประชาชนทั่วไป โดยเห็นว่าบทบาทของสภาองค์กรของผู้บริโภคเป็นการเสริมและสนับสนุนการทำงานของ สคบ. โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นตัวแทนของผู้บริโภคในการสื่อสารข้อร้องเรียนอย่างอิสระและรวดเร็ว อีกทั้งยังมีความยืดหยุ่นในการเข้าถึงกลุ่มผู้บริโภคระดับฐานรากที่หน่วยงานของรัฐอาจเข้าไม่ถึง กล่าวโดยสรุป แม้จะมีข้อกังวลเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนของบทบาทหน้าที่ของสภาองค์กรของผู้บริโภคกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน แต่เจตนารมณ์ของการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภคกลับมีจุดยืนที่ชัดเจนในการสร้างกลไกภาคประชาชนที่มีความเป็นอิสระ และส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีพลังในการขับเคลื่อนนโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิอย่างแท้จริง ดังนั้น การส่งเสริมให้บทบาทของสภาองค์กรของผู้บริโภคมีความชัดเจน ควบคู่กับการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่มีภารกิจใกล้เคียงกัน จะเป็นแนวทางที่เหมาะสมในการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการคุ้มครองผู้บริโภคในระยะยาว

### ประเด็นที่ ๓ : ปัญหาการตีความและการบังคับใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค

จากการวิเคราะห์ พบว่าแม้กฎหมายจะมีเจตนารมณ์ชัดเจน แต่การดำเนินการในทางปฏิบัติยังพบกับข้อจำกัดใน ๘ ประเด็นย่อย ดังนี้

#### ๑. ปัญหาการจัดแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภค (มาตรา ๖)

ตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖ ได้กำหนดให้การจัดตั้งองค์กรของผู้บริโภคต้องดำเนินการแจ้งสถานะต่อนายทะเบียนกลางหรือนายทะเบียนประจำจังหวัด พร้อมแสดงหลักฐานการดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นที่ประจักษ์มาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี ซึ่งในช่วงต้นของการบังคับใช้กฎหมาย พบข้อจำกัดในการตีความถ้อยคำทางกฎหมาย การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่และความไม่ชัดเจนของระบบการรับแจ้งสถานะ อย่างไรก็ตาม จากการปรับปรุงประกาศนายทะเบียนกลาง เรื่อง การกำหนดแบบและวิธีการแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๖ และการจัดทำคู่มือแนวปฏิบัติที่ชัดเจน ส่งผลให้ปัญหาความเข้าใจคลาดเคลื่อนลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ แม้กระบวนการในปัจจุบันมีความเหมาะสมในระดับหนึ่งแล้ว แต่ยังมีข้อเสนอเชิงนโยบายให้ลดขั้นตอน ลดการใช้เอกสาร และพัฒนาระบบอิเล็กทรอนิกส์

ให้ครอบคลุม ...

ให้ครอบคลุม เพื่อเพิ่มความสะดวกในการยื่นแจ้ง พร้อมกันนี้ มาตรา ๕ (๑) ซึ่งห้ามองค์กรผู้บริโภครีบงำจากรัฐหรือธุรกิจเข้าร่วมจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค ได้รับการตีความในทางปฏิบัติว่าห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสมาชิกโดยตรง ซึ่งแม้ดูเป็นการจำกัดสิทธิ แต่ถือเป็นการตีความที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งกฎหมายที่มุ่งเน้นความเป็นอิสระ ปราศจากผลประโยชน์ทับซ้อน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐยังสามารถสนับสนุนองค์กรผู้บริโภคในลักษณะของภาคีเครือข่ายได้โดยไม่ขัดต่อหลักการดังกล่าว

## ๒. ปัญหาสถานะของสภาองค์กรของผู้บริโภค

จากบทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ระบุเพียงว่าสภาองค์กรของผู้บริโภคมีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยมีได้บัญญัติให้ชัดเจนว่าเป็นหรือไม่เป็นหน่วยงานของรัฐ ได้ก่อให้เกิดความคลุมเครือในการตีความสถานะทางกฎหมายของสภาองค์กรของผู้บริโภค โดยมีความเห็นแตกต่างกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เห็นว่าสภาองค์กรของผู้บริโภค ควรถือเป็นหน่วยงานของรัฐเนื่องจากได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ ขณะที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกระทรวงการคลังมีความเห็นว่าสภาองค์กรของผู้บริโภค มิใช่หน่วยงานของรัฐเนื่องจากไม่มีบทบัญญัติใดรองรับสถานะดังกล่าว ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์เชิงกฎหมายและหลักการจัดตั้งองค์กรตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย พบว่าสภาองค์กรของผู้บริโภคควรมีสถานะเป็นองค์กรภาคประชาชนที่มีความเป็นอิสระจากภาครัฐอย่างแท้จริง โดยไม่มีอำนาจในทางมหาชน เช่น การออกคำสั่งทางปกครองหรือการใช้บังคับตามกฎหมาย และไม่มีลักษณะโครงสร้างภายในที่เชื่อมโยงกับหน่วยงานของรัฐ อีกทั้งรูปแบบการจัดตั้งองค์กรของผู้บริโภคในต่างประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และฮ่องกง ล้วนเป็นองค์กรอิสระที่ไม่ได้อยู่ในกำกับของรัฐ ดังนั้น ควรมีการบัญญัติสถานะของสภาองค์กรของผู้บริโภค ให้ชัดเจนในกฎหมายว่า “มิใช่หน่วยงานของรัฐ” และให้มีหลักประกันในการออกระเบียบหรือข้อบังคับภายในโดยอิสระ เพื่อไม่ให้เกิดการครอบงำทางนโยบายหรือทางการเงินจากรัฐ อันสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๑๐ วรรคท้าย ที่บัญญัติให้สภาองค์กรของผู้บริโภคต้องมีความเป็นอิสระ ปราศจากอาณัติและอิทธิพลจากหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ พรรคการเมือง หรือผู้ประกอบการธุรกิจไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

## ๓. การเพิ่มองค์ประกอบคณะกรรมการนโยบายสภาองค์กรของผู้บริโภค

จากการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งบัญญัติไว้ ๘ ด้าน ได้แก่ ด้านการเงินและการธนาคาร ด้านการขนส่งและยานพาหนะ ด้านอสังหาริมทรัพย์และที่อยู่อาศัย ด้านอาหาร ยา และผลิตภัณฑ์สุขภาพ ด้านบริการสุขภาพ ด้านสินค้าและบริการทั่วไป ด้านการสื่อสารและโทรคมนาคม และด้านบริการสาธารณะ มีข้อเสนอให้เพิ่มเติมมีความเชี่ยวชาญใหม่ ๆ ให้สอดคล้องกับบริบทปัจจุบัน อาทิ ด้านดิจิทัล ด้านการศึกษาและด้านการท่องเที่ยว ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์เห็นว่า แมื่อดังกล่าวมีความสำคัญในการคุ้มครองผู้บริโภค แต่สามารถตีความให้ครอบคลุมอยู่ภายใต้กรอบขององค์ประกอบเดิมได้ เช่น ด้านดิจิทัลอยู่ในข่ายของด้านการสื่อสารและโทรคมนาคมหรือสินค้าและบริการทั่วไป ส่วนด้านการศึกษาและการท่องเที่ยวสามารถ

จัดอยู่ในมิติของบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม การเพิ่มองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายโดยตรงอาจไม่สอดคล้องกับหลักประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการใช้งบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากคณะกรรมการนโยบายมีภารกิจหลักในการกำหนดนโยบายและบริหารงบประมาณในภาพรวม ดังนั้น แนวทางที่เหมาะสมคือการจัดตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเฉพาะด้านในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์เชิงลึกและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการนโยบายต่อไป ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินงานมีความคล่องตัว ครอบคลุม และสามารถตอบสนองต่อปัญหาผู้บริโภคในยุคปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### ๔. ปัญหาด้านงบประมาณและการของบประมาณเพิ่มเติม

ตามที่พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๖ บัญญัติให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอของบประมาณรายปีต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนแบบจ่ายขาดให้แก่สภาองค์กรของผู้บริโภค โดยต้องให้เพียงพอต่อการดำเนินงานโดยอิสระนั้น ถือเป็นบทบัญญัติที่กำหนดกลไกสนับสนุนงบประมาณไว้อย่างชัดเจนและเหมาะสม ทั้งยังเปิดโอกาสให้สภาองค์กรของผู้บริโภคสามารถเสนอขอทวงเงินได้ในกรณีที่เห็นว่าไม่เพียงพอต่อการกิจ อย่างไรก็ตาม จากการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในหลายช่องทาง พบข้อเสนอให้เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักประกันด้านงบประมาณโดยกำหนดเป็นอัตราต่อหัวประชากร เช่น ๕ บาทต่อคนต่อปี เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจของสภาองค์กรของผู้บริโภคที่ครอบคลุมประชาชนทั่วประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากงบประมาณปัจจุบันมีจำนวนจำกัดเมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจในระดับพื้นที่ทั้ง ๗๖ จังหวัด ซึ่งส่งผลต่อความสามารถในการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในด้านการเฝ้าระวัง ป้องกัน และให้ความช่วยเหลือผู้บริโภคในพื้นที่ห่างไกล อย่างไรก็ตาม เห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบันมีความครบถ้วนแล้วในระดับหลักการ ส่วนการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมหรือการกำหนดอัตราต่อหัวประชากรเป็นเรื่องทางปฏิบัติที่อยู่ภายใต้ดุลยพินิจของฝ่ายบริหาร และควรดำเนินการผ่านกลไกที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย พร้อมทั้งมีข้อเสนอเพิ่มเติมให้มีการกำกับดูแลการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวให้ไม่ซ้ำซ้อนกับงบประมาณของหน่วยงานรัฐอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค เช่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรภาครัฐสูงสุด

#### ๕. ปัญหาการบูรณาการกับหน่วยงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคที่เกี่ยวข้อง

แม้จะมีข้อกังวลจากการรับฟังความคิดเห็นว่าการดำเนินงานของสภาองค์กรของผู้บริโภคอาจซ้ำซ้อนกับหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค แต่จากการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ เห็นว่าสภาองค์กรของผู้บริโภค เป็นกลไกภาคประชาชนที่มีความยืดหยุ่น คล่องตัวและทำหน้าที่เชิงนโยบาย ไม่ใช่หน่วยงานกำกับในลักษณะใช้อำนาจรัฐ จึงไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานของรัฐโดยตรง ทั้งนี้ การดำเนินงานของสภาองค์กรของผู้บริโภคกลับมีลักษณะเสริมพลังและกระตุ้นให้หน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น ความร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการรณรงค์เปิดกล่องก่อนจ่ายเงิน การประสานกับสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมในการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสินค้ามาตรฐานและการร่วมมือกับธนาคารแห่งประเทศไทย

กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และธนาคารพาณิชย์ในการแก้ปัญหาภัยออนไลน์ทางการเงิน รวมถึงความร่วมมือกับภาคเอกชนระดับนานาชาติ เช่น TikTok เพื่อป้องกันมิจฉ้อฉลในตลาดออนไลน์ แสดงให้เห็นถึงศักยภาพของสภาองค์กรของผู้บริโภค ในการเป็นศูนย์กลางบูรณาการความร่วมมือจากหลากหลายภาคส่วนอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น แนวทางที่เหมาะสมคือการส่งเสริมให้สภาองค์กรของผู้บริโภค พัฒนากลไกความร่วมมือในลักษณะทางการ เช่น การจัดทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) กับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินงานมีเอกภาพ ลดความซ้ำซ้อน และใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน ควบคู่กับอำนาจรัฐเพื่อยกระดับระบบการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น

## **๖. เพิ่มเติมบทบัญญัติเรื่องให้สภาองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องคดีแบบกลุ่มอย่างชัดเจน**

จากการศึกษาวิเคราะห์ พบว่ามาตรา ๑๔ (๗) แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ แม้จะให้อำนาจแก่สภาองค์กรของผู้บริโภคในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคและให้ความช่วยเหลือกรณีที่ถูกฟ้องคดีจากการใช้สิทธิ แต่ยังมีขาดบทบัญญัติที่ให้ความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจในการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (class action) ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายในลักษณะเดียวกันจำนวนมาก โดยเฉพาะในกรณีที่ความเสียหายต่อรายบุคคลมีมูลค่าไม่สูงแต่เกิดขึ้นกับผู้บริโภคเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ เพื่อให้เจตนารมณ์ของกฎหมายบรรลุผลอย่างแท้จริงและผู้บริโภคสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เห็นควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา ๑๔ ให้สภาองค์กรของผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีแบบกลุ่มอย่างชัดเจน รวมถึงสามารถดำเนินการช่วยเหลือในกระบวนการบังคับคดีเพื่อให้ผู้บริโภคได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยสมบูรณ์ ทั้งนี้ สอดคล้องกับแนวทางในต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งบัญญัติให้องค์กรผู้บริโภคสามารถดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ตามกฎหมาย โดยเป็นกลไกที่เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาชนในการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในระดับโครงสร้าง

## **๗. การตรวจสอบการทำงานและความโปร่งใสในการใช้งบประมาณของสภาองค์กรของผู้บริโภค**

จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่า แม้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) จะมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของสภาองค์กรของผู้บริโภคได้ แต่การตรวจสอบดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องของสภาองค์กรของผู้บริโภคซึ่งอาจยังไม่ครอบคลุมหรือเพียงพอต่อการตรวจสอบในเชิงประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณสาธารณะ

## **๘. ปัญหาการประชาสัมพันธ์บทบาท อำนาจหน้าที่ของสภาองค์กรของผู้บริโภคที่ไม่เพียงพอทำให้หลายภาคส่วนไม่รู้จักสภาองค์กรของผู้บริโภค**

จากผลการศึกษาวิเคราะห์โดยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ร่วมกับการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง พบว่า สภาองค์กรของผู้บริโภคยังไม่เป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวางในสังคม ส่งผลให้ไม่ผ่านเกณฑ์ด้านการสนับสนุนจากประชาชนตามตัวชี้วัดของการประเมินความพึงพอใจและความเชื่อมั่นขององค์กร โดยมีสัดส่วนผู้รู้จักสภาองค์กรของผู้บริโภคต่ำเมื่อเทียบกับหน่วยงานอื่นที่ดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภค เช่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) อีกทั้งยังพบว่าแม้แต่เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิ และ ทนายความ

บางส่วนก็ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาองค์กรของผู้บริโภค โดยสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดในการสื่อสารสาธารณะขององค์กร ดังนั้น เพื่อให้สภาองค์กรของผู้บริโภค สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม จำเป็นต้องเร่งจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านการประชาสัมพันธ์อย่างเป็นระบบในทุกระดับ ทั้งในส่วนกลางและระดับพื้นที่ เพื่อสร้างการรับรู้ความเข้าใจ และภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กรในหมู่ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

## **การศึกษาแนวทางการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค สามารถสรุปผลการประเมินและให้ข้อเสนอแนะโดยแบ่งเป็น ๒ ประเด็นหลัก ดังนี้**

### **๑. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย**

๑.๑ เสริมสร้างบทบาทสภาองค์กรของผู้บริโภคในฐานะกลไกถ่วงดุลอำนาจรัฐและธุรกิจ โดยสภาองค์กรของผู้บริโภคควรได้รับการส่งเสริมให้มีบทบาทเป็นกลไกกลางที่มีพลังในการเป็น “ตัวแทนของประชาชน” โดยเฉพาะในกรณีที่ประชาชนตกเป็นฝ่ายเสียหายจากนโยบายรัฐหรือภาคเอกชน โดยควรสนับสนุนการดำเนินคดีแทนประชาชน การเข้าร่วมกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐ และการติดตามตรวจสอบเชิงรุกผ่านเครื่องมือด้านกฎหมายและข้อมูลสาธารณะ

๑.๒ การพัฒนาระบบการบูรณาการเชิงนโยบายระหว่างหน่วยงานของรัฐ แม้สภาองค์กรของผู้บริโภคจะมีลักษณะการทำงานใกล้เคียงกับ สคบ. หรือ กสทช. แต่สภาองค์กรของผู้บริโภค ไม่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายโดยตรง ดังนั้นจึงควรมีนโยบายส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในลักษณะเป็นทางการ เช่น MOU กับหน่วยงานรัฐต่าง ๆ เพื่อแบ่งบทบาทกันอย่างชัดเจนและลดปัญหาความซ้ำซ้อน อาทิ การประสานความร่วมมือด้านคดีผู้บริโภคกับสำนักงานอัยการสูงสุด หรือการคุ้มครองสิทธิในการฟ้องกลุ่มกับศาลยุติธรรม

๑.๓ เพิ่มประสิทธิภาพการสื่อสารองค์กรและการประชาสัมพันธ์ จากข้อมูลพบว่าสภาองค์กรของผู้บริโภค ยังไม่เป็นที่รู้จักในวงกว้าง จึงควรมีนโยบายในการจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นระบบเพื่อสื่อสารหน้าที่ บทบาท และอำนาจขององค์กรแก่สาธารณชน โดยเฉพาะการสร้างการรับรู้ในระดับชุมชนท้องถิ่น

๑.๔ การจัดสรรงบประมาณตามหลักประกันต่อหัวประชากรเสนอให้กำหนดกรอบงบประมาณสนับสนุนสภาองค์กรของผู้บริโภค อย่างมีหลักเกณฑ์ เช่น ๕ บาทต่อหัวประชากร เพื่อให้สามารถดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ครอบคลุมทุกจังหวัดและเกิดความเป็นธรรมในการใช้จ่ายงบประมาณจากภาครัฐ

### **๒. ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒**

๒.๑ การบัญญัติอำนาจการฟ้องคดีแบบกลุ่ม (Class Action) อย่างชัดเจนควรเพิ่มเติมข้อความในมาตรา ๑๔ ให้สภาองค์กรของผู้บริโภคมีอำนาจในการฟ้องคดีแบบกลุ่ม ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคจำนวนมาก และเป็นมาตรฐานสากลที่องค์กรของผู้บริโภคในต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส ใช้กันอย่างแพร่หลาย

๒.๒ กำหนดสถานะทางกฎหมายของสภาองค์กรของผู้บริโภคให้ชัดเจน แม้ตามมาตรา ๓ ระบุว่า สภาองค์กรของผู้บริโภค เป็น “นิติบุคคล” แต่ไม่มีการบัญญัติสถานะว่าเป็นหน่วยงานของรัฐหรือไม่ ทำให้เกิดความคลุมเครือในการตีความ ควรกำหนดให้สภาองค์กรของผู้บริโภค เป็นองค์กรอิสระตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากรัฐและภาคธุรกิจและให้สอดคล้องกับแนวทางของประเทศประชาธิปไตยอื่น ๆ เช่น อังกฤษและฮ่องกง

๒.๓ ปรับปรุงระบบการรับแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภค (มาตรา ๖ - ๗) เสนอให้โอนอำนาจการรับแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภคจาก “นายทะเบียนประจำจังหวัด” มายัง “นายทะเบียนกลาง” โดยตรงและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่อำนวยความสะดวก เพื่อให้เกิดมาตรฐานเดียวกันและลดความสับสนในการตีความผลงานอันเป็นที่ประจักษ์

๒.๔ การขยายองค์ประกอบคณะกรรมการนโยบายแม้ปัจจุบันจะมีคณะกรรมการที่เชี่ยวชาญใน ๘ ด้าน แต่บริบทปัจจุบันจำเป็นต้องขยายขอบเขตการกำกับนโยบาย เช่น ด้านดิจิทัล ด้านการศึกษาและด้านการท่องเที่ยว อย่างไรก็ตาม แทนที่จะเพิ่มจำนวนกรรมการโดยตรง ควรจัดตั้ง “คณะอนุกรรมการเฉพาะด้าน” ซึ่งจะทำงานเชิงลึกและเสนอข้อมูลแก่คณะกรรมการนโยบายแทน

๒.๕ เสริมบทบัญญัติการตรวจสอบการใช้งบประมาณของรัฐเนื่องจากสภาองค์กรของผู้บริโภค ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ ควรบัญญัติให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สามารถตรวจสอบได้ภายใต้กฎหมายและข้อบังคับของสภาองค์กรของผู้บริโภคเอง ไม่ใช่ใช้มาตรฐานเดียวกับหน่วยงานราชการ เพื่อคงไว้ซึ่งความเป็นอิสระขององค์กร

พระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้วางหลักการที่มีความก้าวหน้าในการสร้างกลไกจากภาคประชาชนเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคอย่างเข้มแข็ง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงปัญหาเชิงโครงสร้าง การตีความกฎหมายและข้อจำกัดในการดำเนินงาน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการ “ปรับปรุงเชิงกฎหมาย” ควบคู่กับ “ข้อเสนอเชิงนโยบาย” เพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคอย่างแท้จริงในสังคมไทย

## ผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค

### พ.ศ. ๒๕๖๒

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลการวิเคราะห์ ดังนี้

**ประสิทธิภาพ (Efficiency) :** การดำเนินงานของสภาองค์กรของผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มีความครอบคลุมในด้านการดำเนินงานตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยสามารถดำเนินงานในเชิงรับเรื่องร้องเรียน ติดตาม ตรวจสอบและเสนอแนะเชิงนโยบายได้อย่างมีระบบ แม้จะมีข้อจำกัดด้านทรัพยากรและงบประมาณ

**ประสิทธิผล (Effectiveness) :** สภาองค์กรของผู้บริโภคมีบทบาทชัดเจนในการคุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะในกรณีการร้องเรียน การเสนอข้อเสนอนโยบาย และการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ถือว่าบรรลุเป้าหมายตามกฎหมายในระดับที่น่าพอใจ

**ความยั่งยืนของผลสัมฤทธิ์ (Sustainability) :** สภาพองค์กรของผู้บริโภค มีแนวโน้มที่จะพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในด้านการบูรณาการกับภาคส่วนต่าง ๆ และการขับเคลื่อนประเด็นนโยบายสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของผู้บริโภค

**ตารางสรุปข้อเสนอแนะการแก้ไขพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒**

| ลำดับ | ประเด็น                                | มาตราที่เกี่ยวข้อง              | ข้อเสนอการแก้ไข   | เหตุผล/สาระสำคัญ   |
|-------|--|---------------------------------|---|--|
| ๑     | การแจ้งสถานะความเป็นองค์กรของผู้บริโภค | มาตรา ๖ และประกาศนายทะเบียนกลาง | ปรับขั้นตอนให้สะดวก รวดเร็ว ลดเอกสาร และใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้มากขึ้น          | ลดความล่าช้า ลดภาระองค์กร และเพิ่มประสิทธิภาพการรับแจ้งสถานะ                       |
| ๒     | ความเป็นอิสระขององค์กรผู้บริโภค        | มาตรา ๕ (๑)                     | ตีความให้ชัดเจนว่า “ไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสมาชิกขององค์กร”                     | เพื่อป้องกันการครอบงำจากรัฐ/พรรคการเมือง และรักษาอิสระขององค์กร ตามเจตนารมณ์กฎหมาย |
| ๓     | สถานะทางกฎหมายของสภาองค์กรของผู้บริโภค | มาตรา ๓                         | ระบุชัดเจนว่า “ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ”  | ป้องกันความสับสนในการตีความ และรักษาหลักความอิสระตามรัฐธรรมนูญ                     |
| ๔     | อำนาจดำเนินคดีแบบกลุ่ม                 | มาตรา ๑๔ (๗)                    | เพิ่มบทบัญญัติให้อำนาจฟ้องคดีแบบกลุ่มแทนผู้บริโภคได้                                | เพิ่มประสิทธิภาพการคุ้มครองและเยียวยาผู้บริโภคจำนวนมาก                             |
| ๕     | งบประมาณ                               | มาตรา ๑๖                        | พิจารณาจัดสรรงบประมาณตามหลัก “ต่อหัวประชากร” เช่น ๕ บาท ต่อคน                       | ให้สอดคล้องกับภารกิจระดับชาติและขอบเขตการดำเนินงานทั่วประเทศ                       |
| ๖     | องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบาย          | มาตรา ๑๓                        | เพิ่มความเชี่ยวชาญด้านใหม่ เช่น ดิจิทัล การท่องเที่ยว การศึกษา โดยใช้ระบบอนุกรรมการ | สอดคล้องกับบริบทปัจจุบัน โดยไม่เพิ่มภาระงบประมาณเกินจำเป็น                         |
| ๗     | การตรวจสอบงบประมาณ                     | มาตรา ๑๗                        | ให้ตรวจสอบโดย สตง. ได้ แต่ยึดข้อบังคับภายในสภาองค์กรของผู้บริโภค                    | เพื่อความโปร่งใส แต่ยังรักษาอิสระขององค์กรไว้                                      |

| ลำดับ | ประเด็น          | มาตราที่เกี่ยวข้อง | ข้อเสนอการแก้ไข   | เหตุผล/สาระสำคัญ                                    |
|-------|------------------|--------------------|---|---|
| ๘     | การประชาสัมพันธ์ | ไม่ระบุชัดในมาตรา  | เร่งดำเนินการประชาสัมพันธ์บทบาทภารกิจ และสิทธิผู้บริโภค | เพิ่มการรับรู้และความเชื่อมั่นต่อบทบาทของสภาในสังคม |

ดังนั้นพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกฎหมายที่มีความจำเป็นและสอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญและเป็นเครื่องมือที่สร้างพลังให้ภาคประชาชนสามารถคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคและเห็นสมควรปรับปรุงกฎหมายบางมาตราเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์และสนับสนุนให้สภาองค์กรของผู้บริโภคสามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยั่งยืน และมีอิสระอย่างแท้จริง

---