

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.

๑. ความเป็นมา

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๑ วรรคสอง กำหนดให้มืองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐในการตราและการบังคับใช้กฎหมาย และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำ หรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ ให้รัฐสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการของ องค์การอิสระดังกล่าวด้วย

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๓ (๑) ยังบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายในเรื่องกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ที่เป็นอิสระ ตามมาตรา ๖๑ วรรคสอง ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา ตามมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญ

ต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. และได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๔ และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับดังกล่าวต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไปเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๔

วุฒิสภาได้พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. แล้วเมื่อวันอังคารที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๕ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และได้ส่งร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมไปยังสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ เมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๕ โดย ลงมติไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม จึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันของทั้งสองสภา จำนวน ๒๒ คน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวต่อไป

๒. สารสำคัญ

๒.๑ องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นี้ ได้กำหนดให้จัดตั้งเป็นองค์การอิสระ เป็นนิติบุคคลที่มีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระจาก หน่วยงานของรัฐทั้งในเรื่องของการบริหารจัดการ และบทบาทหน้าที่^๑

^๑ ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา ๔.

๒.๒ คณะกรรมการองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคประกอบไปด้วย กรรมการจำนวนเจ็ดคน โดยมาจากการที่คณะกรรมการสรรหาทำการคัดเลือกจากผู้แทนองค์กรผู้บริโภคเจ็ดด้าน ด้านละหนึ่งคน ได้แก่ ด้านการเงินและการธนาคาร ด้านการบริการสาธารณะ ด้านที่อยู่อาศัย ด้านบริการสุขภาพ ด้านสินค้าและบริการทั่วไป ด้านสื่อสารและโทรคมนาคม ด้านอาหาร ยา หรือผลิตภัณฑ์สุขภาพ โดยกำหนดให้คำนึงถึงสัดส่วนของจำนวนกรรมการที่เป็นเพศหญิงและชายให้ใกล้เคียงกัน^๒ และกรรมการซึ่งผู้แทนองค์กรผู้บริโภคเขต^๓ คัดเลือกกันเองอีกจำนวนแปดคน รวมทั้งสิ้นเป็นจำนวนสิบห้าคน

๒.๓ คณะกรรมการองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องการตรากฎหมายตลอดจนการใช้กฎหมายและมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ตรวจสอบการกระทำ และการละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ดำเนินการและสนับสนุนในเรื่องของการเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นจริง การใช้สิทธิร้องเรียนหรือการดำเนินคดีของผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหาย รวมถึงไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบการด้วย ทั้งนี้ คณะกรรมการอาจส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาให้พนักงานอัยการดำเนินคดี ตามที่อัยการสูงสุดเห็นสมควรได้หากเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคโดยรวม นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรผู้บริโภคในด้านต่าง ๆ ส่งเสริมการศึกษาและการวิจัย รวมถึงการให้มีการประเมินการดำเนินงานขององค์การ กำหนดนโยบายและกำกับดูแล ดำเนินการอนุมัติแผนงาน และการออกระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับองค์กร^๔

๓. การดำเนินการ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ทบทวนงานศึกษาวิจัย ซึ่งได้กล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับองค์การอิสระของต่างประเทศ โดยมีองค์การอิสระของต่างประเทศซึ่งมีได้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายที่สามารถนำมาเป็นตัวอย่างในการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยได้ ดังนี้

๓.๑ สภาคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติของอังกฤษ (English National Consumer Council: NCC) เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ อยู่ในสังกัดของกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม จัดตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. ๑๙๗๕ มีวัตถุประสงค์หลักคือ รักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภค และสะท้อนความต้องการของผู้บริโภคต่อรัฐบาล และมีหน้าที่หลัก ได้แก่ ทำการวิจัยในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค พัฒนาและจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy Recommendation) ร่วมกับผู้ประกอบการธุรกิจในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และสิทธิของผู้บริโภค ตลอดจนการรณรงค์คุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้แน่ใจว่าข้อเสนอเชิงนโยบายจะมีผลในทางปฏิบัติ สภานี้มีหน่วยงานรับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค และไม่ใช่งานที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย หากแต่เป็นหน่วยงานด้านนโยบาย ที่ดำเนินการผ่านการประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นเชิงนโยบาย (Policy

^๒ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นการสอดคล้องกับแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๕๐ มาตรา ๘๗.

^๓ ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ที่วุฒิสภาให้แก่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา ๑๒.

^๔ เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๑๙.

Forum) จากกลุ่มผู้บริโภคต่าง ๆ และเครือข่ายผู้บริโภค (Consumer Network) ซึ่งทำหน้าที่ช่วยตอบแบบสอบถามและชี้ประเด็นใหม่ให้แก่ NCC^๕

แหล่งเงินทุนหลักของ NCC มาจากงบประมาณของรัฐบาล ผ่านทางกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม ตลอดจนได้รับเงินอุดหนุนจากบางส่วนของรายรับทั้งหมดของ English NCC ตามมาตรา ๒๗๔ ของ Enterprise Act AD ๒๐๐๒ ในลักษณะของ Grant-In Aid คือเป็นงบประมาณที่ไม่ได้รับอนุมัติวงเงินตามวิธีปกติรวมถึงรายได้จาก Contractual Income ด้วย^๖

โครงสร้างองค์กรของ English NCC อยู่ในรูปของคณะกรรมการสภาคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ จำนวน ๑๑ คน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมแต่งตั้งจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญ (Experts) ในการกำหนดและพัฒนานโยบายคุ้มครองผู้บริโภค ได้แก่ กรรมการในองค์กรอิสระอื่น ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบาย ด้านกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค นักธุรกิจ ที่ปรึกษา นักวิชาการจากสถาบันการศึกษา และมีคณะที่ปรึกษาของ NCC^๗ โดยอยู่ภายใต้หลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทุกองค์กรในอังกฤษ (NDPBs) ถึงแม้ รัฐมนตรีประจำกระทรวงจะมีอำนาจตามกฎหมายในการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร แต่คณะกรรมการบริหาร จะถูกควบคุมตรวจสอบการแต่งตั้งให้เป็นไปตามแนวปฏิบัติที่เรียกว่า Code of Practice for Ministerial Appointment to Public Bodies โดย Commissioner for public appointments นอกจากนี้ การปฏิบัติงานขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทุกองค์กรในอังกฤษจะต้องถูกตรวจสอบจากรัฐสภา โดยหน่วยงานของรัฐสภา ได้แก่ Parliamentary Ombudsman และ National Audit Office จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรอิสระ ร่วมกับการตรวจสอบของคณะกรรมการการประจำรัฐสภา^๘

๓.๒ ศูนย์กิจการผู้บริโภคแห่งชาติ (National Consumer Affairs Center of Japan: NCAC) ในประเทศญี่ปุ่น เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลต่างหากจากส่วนราชการ ไม่อยู่ภายใต้สายบังคับบัญชา มีความอิสระในทางรูปแบบ คือมีการบริหารจัดการ การเงิน งบประมาณ การบริหารจัดการองค์กรด้วยตนเอง^๙ มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบในการเผยแพร่ข้อมูล ให้ความรู้ และการศึกษาวิจัย โดยถือเป็นกลไกให้คำปรึกษา (Advisory Mechanism) ด้านการพัฒนาสาระนโยบายระดับประเทศ โดยส่งผ่านข้อเสนอจากผู้บริโภคไปยังรัฐบาลในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาล รวบรวมความเห็นจากกลุ่มผู้บริโภคโดยตรง ตลอดจนเชื่อมประสานงานระหว่างศูนย์ข้อมูลผู้บริโภคประจำท้องถิ่น (Local Consumer Centers)

^๕ ประสิทธิ์ อ่อนดี และคณะ (๒๕๕๐) รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนากลไกการคุ้มครองผู้บริโภค ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร.

^๖ เรื่องเดียวกัน.

^๗ ไพศาล ลิ้มสถิตย์, องค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๔๐: มิติใหม่ของการคุ้มครองผู้บริโภคภาคประชาชน, ๓๓๔.

^๘ ประสิทธิ์ อ่อนดี และคณะ (๒๕๕๐) รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนากลไกการคุ้มครองผู้บริโภค ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร.

^๙ ไพศาล ลิ้มสถิตย์, องค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐: มิติใหม่ของการคุ้มครองผู้บริโภคภาคประชาชน, ๓๓๕.

ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค ที่มีอยู่ทั่วประเทศ จากนั้นจึงจัดทำเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายและแผนงานคุ้มครองผู้บริโภค โดยทุก ๕ ปี จะมีการยื่นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ให้ประกาศเป็นแผนงานแห่งชาติ นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่เสนอแนะ ให้คำปรึกษาด้านนโยบายและแผนการคุ้มครองผู้บริโภค แก่สภานโยบายผู้บริโภค (Consumer Policy Council) ซึ่งเป็นผู้จัดทำนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย^{๑๐}

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า NCAC มีข้อจำกัดที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ยกตัวอย่างเช่น กรณีการตรวจสอบผลิตภัณฑ์ เมื่อ NCAC ได้รับการร้องเรียนจากหน่วยงานอื่น ผลของการตรวจสอบผลิตภัณฑ์จะไม่ถูกนำไปใช้ในการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้ประกอบการ หากแต่ถูกนำไปเผยแพร่ต่อสาธารณชนทางสื่อมวลชน^{๑๑}

เงินทุนหลักของ NCAC มาจากเงินงบประมาณของรัฐบาล (National Government) นอกจากนี้ ยังมีรายได้บางส่วนจากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อาทิ การจำหน่ายหนังสือและการจัดอบรม^{๑๒}

โครงสร้างองค์กรจัดอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการบริหาร NCAC ประกอบด้วยกรรมการบริหารจำนวน ๖ คน องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารของ NCAC นี้แม้จะไม่ได้กำหนดไว้ให้มีตัวแทนที่มาจากผู้บริโภคเป็นกรรมการ แต่ไม่ได้หมายความว่าไม่มีช่องทางอื่นใดที่จะช่วยสะท้อนความต้องการ หรือความคิดเห็นของผู้บริโภคโดยตรงไปยังรัฐบาล ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายของประเทศได้ โครงสร้างองค์กรด้านการคุ้มครองผู้บริโภคของญี่ปุ่น มีกลไกที่เอื้ออำนวยต่อการรับฟังความคิดเห็นของผู้บริโภคไว้อย่างชัดเจนอยู่แล้ว กล่าวคือ ประเทศญี่ปุ่นได้วางกลไกด้านกฎหมายที่มีชื่อเรียกว่า Consumer Fundamental Act (Law No. 78) ไว้ตั้งแต่เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๑๑ แล้ว โดยมีสาระสำคัญคือ “...รัฐมีหน้าที่กำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้ผู้บริโภคเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อจัดทำนโยบายคุ้มครองผู้บริโภค”^{๑๓}

๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะ

ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.ซึ่งวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมให้แตกต่างจากร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเป็นรายมาตราที่มีการแก้ไข รวม ๑๑ มาตรา และเป็นการเพิ่มเติมอีก ๒ มาตรา ในประเด็นต่างๆ คือ เรื่องจำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาล คุณสมบัติของกรรมการในคณะกรรมการองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค งบประมาณ รายได้ขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค องค์ประกอบของ

^{๑๐} ประสิทธิ์ อ่อนดี และคณะ (๒๕๕๐) รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนากลไกการคุ้มครองผู้บริโภค ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์.

^{๑๑} เรื่องเดียวกัน.

^{๑๒} ไพศาล ลิ้มสถิตย์, องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐: มิติใหม่ของการคุ้มครองผู้บริโภคภาคประชาชน, ๓๓๔.

^{๑๓} ประสิทธิ์ อ่อนดี และคณะ (๒๕๕๐) รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนากลไกการคุ้มครองผู้บริโภค ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์.

คณะกรรมการสรรหา อำนาจหน้าที่ของกรรมการ ประมวลจริยธรรม อำนาจในการเชิญบุคคลมาให้ข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือจัดส่งเอกสาร คณะอนุกรรมการกิจการฮาลาล ลักษณะต้องห้ามของเลขาธิการ บท กำหนดโทษ และระยะเวลาจัดสรรงบประมาณ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้พิจารณาประเด็นที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว เห็น ควรมีความเห็นและข้อเสนอแนะ รวมทั้งสิ้น ๔ ประเด็น ดังนี้

๔.๑ การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคโดยคำนวณจาก จำนวนประชากร

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้พิจารณา มาตรา ๘ (๒) แห่งร่างพระราชบัญญัติองค์การ อิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. แล้วเห็นว่าการกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเป็นจำนวน เงินขั้นต่ำโดยคำนวณตามจำนวนประชากร เป็นไปเพื่อให้ตอบสนองต่อหลักการของรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๑ วรรคสอง ที่กำหนดให้องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคต้องมีความเป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ และ รัฐต้องสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการขององค์กรฯ ดังกล่าว นอกจากนี้ การกำหนดจำนวนเงินขั้นต่ำ เอาไว้เช่นนี้ มีตัวอย่างดังเช่นใน พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๒^{๓๔}

ดังนั้น เพื่อเป็นการประกันความเป็นอิสระขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ในเบื้องต้นซึ่งรัฐบาลจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการอนุมัติตามรายละเอียดในมาตรา ๙ ของร่างพระราชบัญญัติ องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ที่กำหนดว่า “เพื่อประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปตามมาตรา ๘ (๒) ให้องค์การเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี และในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาอาจขอให้เลขาธิการเข้าชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาได้”

ด้วยเหตุดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงเห็นควรให้กำหนดหลักการเช่นว่านี้ไว้ ในร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. เพื่อเป็นการประกันความเป็นอิสระ ขององค์การตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

^{๓๔} พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “ให้องค์กรมีอำนาจ จัดเก็บเงินบำรุงองค์กร จากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ในอัตราร้อยละหนึ่งจุดห้าของภาษีที่เก็บจากสุรา และยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ และจัดสรรให้เป็นรายได้ขององค์กร โดยให้รายได้สูงสุดปีงบประมาณละไม่เกินสอง พันล้านบาท และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจในการปรับเพิ่มรายได้สูงสุดตามมาตรานี้ทุกสามปี เพื่อให้องค์กรมีรายได้เพียงพอต่อ การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ โดยให้พิจารณาถึงอัตราเงินเฟ้อของปีที่ผ่านมาประกอบกับขอบเขตการดำเนินงานขององค์กรที่เปลี่ยนแปลงและ ผลการประเมินการดำเนินงานขององค์กรตามมาตรา ๕๐”

๔.๒ องค์ประกอบของคณะกรรมการอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค และกรรมการสรรหา

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้พิจารณาองค์ประกอบของกรรมการสรรหา ตามมาตรา ๑๔ (๑) ถึง (๘) ของร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. แล้วเห็นว่า การเพิ่มองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหา ตามมาตรา ๑๔ (๑/๑) ที่ให้อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง เลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคนเพื่อเข้ามาเป็นกรรมการสรรหาได้นั้นอาจไม่เหมาะสม หากพิจารณาในแง่ที่ว่า อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นผู้ให้บริการคนหนึ่ง ซึ่งอาจมีเรื่องของผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง จึงไม่เหมาะสมที่จะทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสรรหา

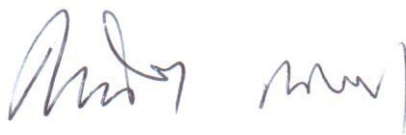
ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงเห็นว่าไม่ควรกำหนดให้อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นกรรมการสรรหา

๔.๓ บทกำหนดโทษ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้พิจารณา มาตรา ๓๒/๑ ของร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.... ซึ่งวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดโทษของคณะกรรมการและกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยไม่ชอบ หรือปฏิบัติหน้าที่ของตนไม่เป็นอิสระ ไม่เป็นกลาง และไม่คำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนแล้ว เห็นว่า หลักในการกำหนดความผิดในกฎหมายอาญา ต้องกำหนดการกระทำที่เป็นความผิดและบทกำหนดโทษ จะต้องบัญญัติให้มีองค์ประกอบความผิดที่ชัดเจน ปราศจากความคลุมเครือ มิฉะนั้นจะใช้บังคับมิได้ เพราะการลงโทษกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล อีกทั้งลักษณะการใช้บังคับกฎหมายอาญาให้ถือหลักว่า “ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ ถ้าไม่มีกฎหมาย” โดยเคร่งครัด^{๑๕}

ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงเห็นว่า การกำหนดเป็นองค์ประกอบความผิดทางอาญาที่ว่า “ไม่เป็นอิสระ” “ไม่เป็นกลาง” และ “ไม่คำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน” นั้น คลุมเครือและไม่ชัดเจนว่า การกระทำเพียงใดที่ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่เป็นอิสระ ไม่เป็นกลาง หรือไม่คำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน อีกทั้งผู้กระทำไม่สามารถทราบได้ว่าพฤติกรรมเช่นไรคือพฤติกรรมที่จะทำให้ตนต้องรับผิดตามมาตรา^{๑๖}นี้ ซึ่งขัดต่อหลักความผิดทางอาญาดังกล่าวข้างต้น

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงเห็นควรเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะมาเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ต่อไป



(ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

^{๑๕} รองศาสตราจารย์ ดร.ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. “คำอธิบายกฎหมายอาญาภาคทั่วไป” พิมพ์ครั้งที่ ๙. น. ๒๔ - ๒๕