

บันทึกคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย
เรื่อง การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่อยู่ระหว่างการแก้ไขปรับปรุงทั้งฉบับ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากระทรวงยุติธรรม กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.) มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สทช ๒๓๐๒/๒๕๖๘ ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ดังนี้

๑. สำนักงาน กสทช. มีกำหนดการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ ในปี ๒๕๖๘ อย่างไรก็ตาม สำนักงาน กสทช. อยู่ระหว่างการดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ ทั้งฉบับ โดยจะนำไปรวมเข้ากับพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็น “ร่างพระราชบัญญัติการสื่อสาร พ.ศ.” ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะอนุกรรมการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ก่อนจะเสนอ กสทช. พิจารณา แล้วจะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในลำดับต่อไป สำนักงาน กสทช. จึงขอหารือว่า การที่สำนักงาน กสทช. อยู่ระหว่างการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายทั้งสามฉบับ นั้น ยังมีความจำเป็นต้องดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ หรือไม่

๒. นอกจากนี้ โดยที่พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่เดิมสำนักงาน กสทช. มีกำหนดการประเมินผลสัมฤทธิ์ในปี ๒๕๖๖ แต่สำนักงาน กสทช. เห็นว่าอยู่ระหว่างการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายทั้งสองฉบับ จึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ และได้มีหนังสือแจ้งความเห็นดังกล่าวมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในเดือนธันวาคม ๒๕๖๕ ซึ่งต่อมาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เผยแพร่ “แผนขับเคลื่อนการทบทวน แก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายประจำปี ๒๕๖๖” โดยในส่วนของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว มีการระบุในช่องหมายเหตุว่า “อยู่ระหว่างศึกษาและจัดทำข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย จึงเห็นว่าไม่จำเป็นต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ โดยมีแผนจะรับฟังความคิดเห็นต่อร่างฯ ให้เสร็จภายในไตรมาสที่ ๔ ของปี พ.ศ. ๒๕๖๖” อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จ สำนักงาน กสทช. จึงขอหารือว่ายังจำเป็นต้องดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่ และต้องดำเนินการเมื่อใด

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายพิจารณาข้อหารือของสำนักงาน กสทช. โดยมีผู้แทนสำนักงาน กสทช. เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียวว่ากรณีที่หน่วยงานของรัฐอยู่ระหว่างการดำเนินการปรับปรุงกฎหมายทั้งฉบับ หน่วยงานนั้นจะยังมีหน้าที่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายพิจารณา

แล้ว เห็นว่า การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๓๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อให้มีการทบทวนว่ากฎหมายดังกล่าวนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายนั้น ขึ้นใช้บังคับหรือไม่ ยังคงสอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่เข้าซ้อนและขัดแย้งกันกับกฎหมายอื่นหรือไม่ ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคมได้จริงหรือไม่ และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศหรือไม่ หรือกลายเป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศเสียเอง^๒ ด้วยเหตุนี้ การที่หน่วยงานของรัฐจะไม่ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับใดจึงต้องเป็นกรณีข้อยกเว้นที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ เท่านั้น ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดข้อยกเว้นว่าหากหน่วยงานของรัฐอยู่ระหว่างกระบวนการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายฉบับใดแล้วจะได้รับการยกเว้นการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับนั้น

นอกจากนี้ โดยที่การจัดทำร่างกฎหมายขึ้นใหม่นั้น แม้จะต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอยู่แล้วก็ตาม แต่การดำเนินการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบว่าร่างกฎหมายนั้นมีความจำเป็นหรือไม่ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการมีกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น คำนึงถึงภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชน รวมทั้งไม่สามารถใช้มาตรการหรือวิธีการอื่นใดนอกจากการตราเป็นกฎหมาย^๓ ในขณะที่การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจะทำให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย ประสิทธิภาพ หรือภาระที่เกิดขึ้นแก่ประชาชน อันจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาปรับปรุงกฎหมายทั้งฉบับซึ่งเป็นกฎหมายใหม่ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ใช้บังคับ

^๑มาตรา ๓๔ การประเมินผลสัมฤทธิ์ให้กระทำอย่างน้อยทุกห้าปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ หรือทุกรอบระยะเวลาอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชน และหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ เห็นว่าข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะนั้นมีเหตุผลอันสมควร

(๒) ได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

(๓) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๓๐ การประเมินผลสัมฤทธิ์ให้ดำเนินการประเมินผลที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย และกฎที่ออกตามกฎหมายนั้นในคราวเดียวกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

(๑) การมีกฎหมายเพียงพอเท่าที่จำเป็น โดยยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น ล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นการภาระแก่ประชาชน

(๒) การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ

(๓) การลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย

(๔) การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม

(๕) การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓มาตรา ๑๒ เมื่อมีกรณีจำเป็นต้องเสนอให้มีการตรากฎหมาย ให้หน่วยงานของรัฐแสดงเหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมายและต้องวิเคราะห์โดยมีข้อมูลและเอกสารหลักฐานประกอบชัดเจนว่าไม่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น คำนึงถึงภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชน รวมทั้งไม่สามารถใช้มาตรการหรือวิธีการอื่นใดนอกจากการตราเป็นกฎหมาย

อยู่ในปัจจุบันจึงยังเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงกฎหมายขึ้นใหม่และจะทำให้ได้มาซึ่งข้อมูล ที่ครบถ้วนสมบูรณ์สำหรับนำมาประกอบการพิจารณาจัดทำกฎหมายฉบับปรับปรุงใหม่ดังกล่าวต่อไป ดังนั้น การดำเนินการยกเว้นปรับปรุงกฎหมายใดทั้งฉบับจึงไม่ใช่เหตุที่จะได้รับยกเว้นการประเมิน ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายนั้น สำนักงาน กสทช. จึงมีหน้าที่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่อยู่ ระหว่างการแก้ไขปรับปรุงทั้งฉบับนั้น

สำหรับกรณีที่ต้องดำเนินการเมื่อใดนั้น โดยที่ข้อ ๑^๔ แห่งกฎกระทรวงกำหนด รอบระยะเวลาการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้การประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ให้กระทำครั้งแรกไม่ช้ากว่าห้าปี นับแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๓ กล่าวคือ วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๘ ซึ่งการประเมินผลสัมฤทธิ์ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ต้องทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ ดังนั้น สำนักงาน กสทช. จึงมีหน้าที่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ พระราชบัญญัติ การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๘



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘

^๔ข้อ ๑ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ให้กระทำครั้งแรกไม่ช้ากว่าห้าปีนับแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๓ โดยถ้ามีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ใดในปีใด ให้ประเมินผลสัมฤทธิ์ตั้งแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทินของปีก่อนหน้าปีทำการ ประเมินผลสัมฤทธิ์ โดยให้ถือว่าปีที่ทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวเป็นปีที่ต้องทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ และให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ครั้งต่อ ๆ ไปทุกกรอบระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ ๑ มกราคม ของปีที่ต้องทำการ ประเมินผลสัมฤทธิ์ครั้งก่อน

การประเมินผลสัมฤทธิ์ตามวรรคหนึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ ต้องทำการประเมินผลสัมฤทธิ์