

บันทึกคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

เรื่อง การประเมินผลสัมฤทธิ์ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๑/๒๕๖๐
เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ
ลงวันที่ ๔ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๐

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) มีหนังสือ
ที่ นร ๑๒๐๒/๙๒ ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๖๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ดังนี้

๑. สำนักงาน ก.พ.ร. ได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการประเมิน
ผลสัมฤทธิ์ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๑/๒๕๖๐ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติม
กฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ ลงวันที่ ๔ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๐
ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั้งหมด ๕ ฉบับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่ง
และพาณิชย์ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด
พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช
๒๔๘๓ รวมทั้งการกำหนดหลักการไม่ให้หน่วยงานเรียกเอกสารหรือสำเนาเอกสารที่ทางราชการ
ออกให้ เพื่อส่งเสริมความสะดวกในการประกอบธุรกิจและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน
และโอกาสในการลงทุน

๒. สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ตรวจสอบสถานะการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย
แต่ละฉบับในระบบกลาง (www.law.go.th) แล้ว สรุปได้ดังนี้

(๑) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ กรมสวัสดิการและคุ้มครอง
แรงงานได้ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์แล้ว โดยได้จัดทำรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ ลงวันที่
๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๗

(๒) พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า
ได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์แล้ว ปัจจุบันอยู่ระหว่าง
การสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น

(๓) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ (สำนักงานประกันสังคม)
และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ (กรมบังคับคดี) ไม่ปรากฏข้อมูลการประเมิน
ผลสัมฤทธิ์ในระบบกลาง

๓. สำหรับหลักการไม่ให้หน่วยงานเรียกเอกสารหรือสำเนาเอกสารที่ทางราชการ
ออกให้ตามข้อ ๑๗ ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติฯ นั้น ในปัจจุบันมีกฎหมาย
ที่กำหนดหลักการในเรื่องดังกล่าวจำนวน ๒ ฉบับ ได้แก่ มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติ
การบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. ๒๕๖๒ และมาตรา ๑๒
แห่งพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕

๔. สำนักงาน ก.พ.ร. จึงเห็นว่า หากสำนักงาน ก.พ.ร. ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ของ
คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวก็อาจจะเป็นการดำเนินการที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงาน
ที่บังคับใช้กฎหมายฉบับนั้น ๆ ดังนั้น จึงขอหารือคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในประเด็น ดังต่อไปนี้

(๑) สำนักงาน ก.พ.ร. ยังคงต้องดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๑/๒๕๖๐ หรือไม่

(๒) หากสำนักงาน ก.พ.ร. ต้องดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ จะต้องประเมินผลสัมฤทธิ์คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๑/๒๕๖๐ ทั้งฉบับ หรือเฉพาะข้อ ๑๗ ที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับการไม่เรียกสำเนาเอกสารที่ทางราชการออกให้

(๓) หากสำนักงาน ก.พ.ร. ไม่ต้องดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ สำนักงาน ก.พ.ร. จะขอเสนอให้ยกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๑/๒๕๖๐ ได้หรือไม่อย่างไร

คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย พิจารณาข้อหารือของสำนักงาน ก.พ.ร. แล้วเห็นสมควรกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาใหม่เป็น ๒ ประเด็น และมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง สำนักงาน ก.พ.ร. มีหน้าที่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๑/๒๕๖๐ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ ลงวันที่ ๔ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๐ หรือไม่ และต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ทั้งฉบับ หรือเฉพาะข้อ ๑๗ ของคำสั่งดังกล่าว เห็นว่า คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๑/๒๕๖๐ มีสาระสำคัญเป็นสองส่วน ส่วนที่หนึ่ง ได้แก่ ส่วนของข้อ ๑ ถึงข้อ ๑๖ มีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับอื่น ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ส่วนที่สอง ได้แก่ ข้อ ๑๗ ที่เป็นการกำหนดไม่ให้หน่วยงานของรัฐเรียกเอกสารหรือสำเนาเอกสารที่ทางราชการออกให้เมื่อเนื้อหาในส่วนที่หนึ่ง ข้อ ๑ ถึงข้อ ๑๖ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับอื่นที่มีการบังคับใช้อยู่ในขณะนั้น เนื้อหาในส่วนดังกล่าวจึงกลายเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายแต่ละฉบับที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งมาตรา ๓๒^๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายฉบับใด เป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับนั้น เพื่อที่หน่วยงาน

^๑มาตรา ๓๒ ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายฉบับใดเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับนั้น ในกรณีมีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายฉบับใดหลายหน่วย ให้ผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับนั้น

ในกรณีกฎหมายใดมีผู้รักษาการตามกฎหมายร่วมกันหลายคน การกำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะรับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ให้กระทำโดยการปรึกษาร่วมกัน

ในกรณีกฎหมายใดไม่มีผู้รักษาการตามกฎหมาย ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามวรรคหนึ่ง

ผู้รักษาการตามกฎหมายหรือนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่กำกับและติดตามการประเมินผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานของรัฐ

ดังกล่าวจะได้ใช้ผลที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายประเมนผลให้บรรลุเป้าหมายตามมาตรา ๓๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ ได้แก่ (๑) การมีกฎหมายเพียงพอเท่าที่จำเป็น โดยยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น ล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ เพื่อไม่ให้เป็นการก่อกวนประชาชน (๒) การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ (๓) การลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย (๔) การลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเป็นธรรมในสังคม และ (๕) การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ในการประเมินผลที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายนั้น เมื่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายแต่ละฉบับได้ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ แล้ว^๓ ย่อมถือได้ว่า คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๑/๒๕๖๐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องได้ถูกประเมินผลสัมฤทธิ์ ไปด้วยแล้ว กรณีจึงไม่มีความจำเป็นและไม่คุ้มค่ากับภาระที่สำนักงาน ก.พ.ร. จะประเมินผลสัมฤทธิ์ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๑/๒๕๖๐ ในส่วนนี้ อีก ซึ่งจะเป็นการซ้ำซ้อน และสิ้นเปลืองทรัพยากรโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้ หน่วยงานผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายแต่ละฉบับย่อมมีความรู้ความเชี่ยวชาญในกฎหมายที่ตนรับผิดชอบมากกว่า อันจะทำให้ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์

สำหรับข้อ ๑๗ ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๑/๒๕๖๐ นั้น มิได้เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับอื่น แต่เป็นการกำหนดหลักการไม่ให้หน่วยงานของรัฐ เรียกเอกสารหรือสำเนาเอกสารที่ทางราชการออกให้ ซึ่งต่อมาในภายหลังได้มีการออกกฎหมายที่มี

^๒มาตรา ๓๐ การประเมินผลสัมฤทธิ์ให้ดำเนินการประเมินผลที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย และกฎที่ออกตามกฎหมายนั้นในคราวเดียวกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

(๑) การมีกฎหมายเพียงพอเท่าที่จำเป็น โดยยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น ล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้ เป็นการก่อกวนประชาชน

(๒) การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ

(๓) การลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย

(๔) การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม

(๕) การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมายใดเห็นว่ากฎนั้นก่อให้เกิดการก่อกวนประชาชน หรือการไม่ปฏิบัติตามจะมีผลให้ต้องได้รับโทษหรือเสียสิทธิหรือกระทบต่อสถานะของบุคคลอย่างร้ายแรง ให้ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์เฉพาะกฎนั้นเป็นการเฉพาะ

ในกรณีที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายพบว่า มีกฎหมายที่ผิดสอง จะแจ้งให้หน่วยงานของรัฐ ที่รับผิดชอบดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎนั้นเป็นการเฉพาะภายในเวลาที่กำหนดก็ได้

^๓พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้มีการจัดทำรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ แล้วเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๗ ส่วนพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติ ประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ อยู่ระหว่างการสรุปผลการรับฟัง ความคิดเห็นและจัดทำรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (ข้อมูลจากระบบกลางทางกฎหมาย www.law.go.th สืบค้น ณ วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๘) สำหรับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นได้รับการยกเว้น ไม่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ตามมาตรา ๒๙ (๕) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ

หลักการเดียวกัน ได้แก่ มาตรา ๑๑^๔ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. ๒๕๖๒ และมาตรา ๑๒^๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ ถ้าหน่วยงานผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายแต่ละฉบับได้ประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับแล้ว^๖ ก็จะพิจารณาได้ว่าการประเมินผลสัมฤทธิ์หลักการที่ปรากฏตามข้อ ๑๗ ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๑/๒๕๖๐ ไปด้วยแล้ว กรณีจึงไม่มีความจำเป็นที่สำนักงาน ก.พ.ร. จะประเมินผลสัมฤทธิ์ของข้อ ๑๗ ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๑/๒๕๖๐ ให้เกิดความซ้ำซ้อนในส่วนนี้อีกเช่นกัน

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่ไม่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๑/๒๕๖๐ สำนักงาน ก.พ.ร. สามารถเสนอขอยกเลิกคำสั่งดังกล่าวได้หรือไม่อย่างไร เห็นว่า เมื่อได้มีการออกกฎหมายที่มีหลักการเดียวกับข้อ ๑๗ ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๑/๒๕๖๐ แล้ว หากสำนักงาน ก.พ.ร. เห็นว่า ข้อ ๑๗ ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๑/๒๕๖๐ มีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่นและไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป ก็สามารถเสนอให้ยกเลิกได้ โดยไม่จำเป็นต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๑/๒๕๖๐ เสียก่อน



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๖๘

^๔มาตรา ๑๑ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานภาครัฐและการบริการประชาชนในรูปแบบและช่องทางดิจิทัล ในกรณีที่กฎหมาย กฎ หรือระเบียบใดกำหนดให้ผู้ขอรับอนุมัติ อนุญาต หรือใบอนุญาต จดทะเบียนหรือจดทะเบียน หรือผู้แจ้ง ต้องใช้เอกสารหรือหลักฐานของทางราชการที่หน่วยงานของรัฐออกให้เพื่อประกอบการพิจารณาหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ หรือระเบียบ ให้ผู้มีอำนาจอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต รับจดทะเบียน รับจดทะเบียน หรือรับแจ้งนั้น ดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐที่ออกเอกสารหรือหลักฐานของราชการเช่นว่านั้น ส่งข้อมูลหรือสำเนาเอกสารหรือหลักฐานดังกล่าวผ่านช่องทางดิจิทัลมาเพื่อประกอบการพิจารณาหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ หรือระเบียบดังกล่าว ในการนี้ ห้ามมิให้เรียกเก็บค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการทำสำเนาดังกล่าวจากหน่วยงานของรัฐที่ขอเอกสาร เว้นแต่กฎหมาย กฎ หรือระเบียบดังกล่าวกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ในกรณีที่มีการเชื่อมโยงข้อมูลดิจิทัลจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ถือว่าได้มีการยื่นเอกสารหรือหลักฐานมาแสดงตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐนั้นแล้ว

^๕มาตรา ๑๒ ภายใต้บังคับมาตรา ๗ ในการดำเนินการพิจารณาอนุญาต หากมีความจำเป็นที่ผู้อนุญาตหรือหน่วยงานของรัฐต้องมีสำเนาเอกสารหลักฐานที่หน่วยงานของรัฐใด ๆ เป็นผู้ออกให้แก่ผู้ขออนุญาต เมื่อผู้ขออนุญาตได้นำเอกสารหลักฐานต้นฉบับมาแสดงแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐนั้นมีหน้าที่จัดทำสำเนาและรับรองความถูกต้องของสำเนานั้นเองโดยไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายใด ๆ และจะอาศัยเหตุที่ต้องจัดทำสำเนามาเป็นข้ออ้างในความล่าช้ามิได้

^๖พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. ๒๕๖๒ อยู่ระหว่างการสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและจัดทำรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (ข้อมูลจากระบบกลางทางกฎหมาย www.law.go.th สืบค้น ณ วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๘) ส่วนพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ ยังไม่ถึงกำหนดเวลาที่จะต้องประเมินผลสัมฤทธิ์