

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีหนังสือ ที่ พม ๐๖๐๕/๑๐๓๖๒ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ในการกำหนดแนวทางและปรับปรุงวิธีการในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น และกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองคนพิการ รวมทั้งให้คนพิการมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ตลอดจนให้รัฐต้องสงเคราะห์คนพิการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ ซึ่งมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดว่า “เพื่อประโยชน์ในการได้รับสิทธิตามมาตรา ๒๐ คนพิการอาจยื่นคำขอมีบัตรประจำตัวคนพิการต่อนายทะเบียนกลางหรือนายทะเบียนจังหวัด ณ สำนักงานทะเบียนกลาง สำนักงานทะเบียนจังหวัด หรือสถานที่อื่นตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด” ทั้งนี้ เพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติในการออกบัตรประจำตัวให้แก่คนพิการเพื่อประโยชน์ในการเข้าถึงสิทธิตามพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยกำหนดเวลาการออกบัตรของนายทะเบียนให้แก่คนพิการภายใน ๑๕ วัน และต้องเดินทางไปทำบัตรประจำตัวคนพิการที่ศาลากลางจังหวัด ทำให้ไม่สะดวกและเสียค่าใช้จ่ายมาก เพื่อให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๓ ที่เห็นชอบแนวทางการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งกำหนดให้ส่วนราชการจัดทำแผนในการยกเลิก ปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบเกี่ยวกับการอนุมัติหรืออนุญาตที่ไม่เหมาะสม หรือสร้างภาระให้กับผู้ขอเกินความจำเป็น เมื่อเทียบกับประโยชน์ของประชาชนและส่วนราชการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จึงมีแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติในการออกบัตรประจำตัวคนพิการให้รวดเร็ว โดยเห็นสมควรให้นายทะเบียนกลางและนายทะเบียนจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ในสังกัดหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐอื่นเป็นผู้ออกบัตรประจำตัวคนพิการได้ อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว ได้มีความเห็นทางกฎหมายแตกต่างกันเป็น สองฝ่าย คือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า การออกบัตรประจำตัวคนพิการเป็นอำนาจเฉพาะของนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า มาตรา ๑๙ วรรคสาม กำหนดให้คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติมีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการออกบัตรประจำตัวคนพิการ จึงน่าจะหมายความว่ารวมถึงการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้ออกบัตรด้วย

นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๓ เห็นชอบให้กระทรวงฯ หรือแนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการมอบอำนาจในการอนุมัติจ่ายเงินหรืออนุมัติเงินกู้ยืมของกองทุนให้แก่คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการประจำจังหวัด เพื่อให้การบริการแก่คนพิการทั่วประเทศเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว รวมทั้งเป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อคนพิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จึงขอหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนี้

๑. คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติสามารถออกระเบียบตามความในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อให้นายทะเบียนกลางและนายทะเบียนจังหวัดสามารถแต่งตั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ในสังกัดหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐอื่นเป็นผู้ออกบัตรประจำตัวคนพิการได้หรือไม่

๒. คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติสามารถออกระเบียบตามความในมาตรา ๒๖ (๑) และ (๒) และมาตรา ๖ (๗) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการมอบอำนาจในการอนุมัติการจ่ายเงินหรืออนุมัติการกู้ยืมเงินของกองทุนให้แก่คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการประจำจังหวัดหรือคณะอนุกรรมการอื่นได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยมีผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (สำนักงานปลัดกระทรวง และสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์แล้ว ปรากฏว่า กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประสงค์จะหารือว่า คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติจะสามารถออกระเบียบตามความในมาตรา ๑๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.

^๑ มาตรา ๑๙ เพื่อประโยชน์ในการได้รับสิทธิตามมาตรา ๒๐ คนพิการอาจยื่นคำขอมีบัตรประจำตัวคนพิการต่อนายทะเบียนกลางหรือนายทะเบียนจังหวัด ณ สำนักงานทะเบียนกลาง สำนักงานทะเบียนจังหวัด หรือสถานที่อื่นตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่คนพิการเป็นผู้เยาว์ คนเสมือนไร้ความสามารถหรือคนไร้ความสามารถหรือในกรณีที่คนพิการมีสภาพความพิการถึงขั้นไม่สามารถไปยื่นคำขอด้วยตนเองได้ ผู้ปกครอง ผู้พิทักษ์ผู้อนุบาลหรือ

๒๕๕๐ เพื่อกำหนดให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการในการออกบัตรประจำตัวคนพิการ โดยนายทะเบียนกลางหรือนายทะเบียนจังหวัดเป็นผู้ลงนามในบัตรประจำตัวคนพิการได้หรือไม่ เนื่องจากปัจจุบันมีการออกบัตรอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งมีลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ของนายทะเบียนกลางและนายทะเบียนจังหวัดอยู่ในระบบคอมพิวเตอร์แล้ว ซึ่งในปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) เห็นว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ได้มีบทบัญญัติให้ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจออกบัตรไว้ชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนกลางหรือนายทะเบียนจังหวัดตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้คนพิการอาจยื่นคำขอมิบัตรประจำตัวคนพิการต่อนายทะเบียนกลางหรือนายทะเบียนจังหวัด กรณีจึงเห็นได้ว่าอำนาจในการออกบัตรประจำตัวคนพิการเป็นของนายทะเบียนกลางหรือนายทะเบียนจังหวัด และโดยที่บัตรประจำตัวคนพิการก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของคนพิการ การออกบัตรประจำตัวคนพิการจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งมาตรา ๓๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้ต้องมีลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ในกรณีนี้ก็คือลายมือชื่อของนายทะเบียนกลางหรือนายทะเบียนจังหวัด แล้วแต่กรณี สำหรับคำว่า “การออกบัตร” ประจำตัวคนพิการ ตามมาตรา ๑๙ วรรคสาม นั้น เห็นว่า เป็นเพียงกระบวนการหรือการดำเนินการเพื่อการออกบัตรเท่านั้น ดังนั้น หากคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติจะออกระเบียบตามความในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การออกบัตรประจำตัวคนพิการโดยให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการและนายทะเบียนกลางหรือนายทะเบียนจังหวัดเป็นผู้ลงนามในบัตรก็ย่อมกระทำได้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า มาตรา ๖ (๗)^๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคน

ผู้ดูแลคนพิการ แล้วแต่กรณี จะยื่นคำขอแทนก็ได้ แต่ต้องนำหลักฐานว่าเป็นคนพิการไปแสดงต่อนายทะเบียนกลางหรือนายทะเบียนจังหวัด แล้วแต่กรณีด้วย

การยื่นคำขอมิบัตรประจำตัวคนพิการและการออกบัตร การกำหนดสิทธิหรือการเปลี่ยนแปลงสิทธิการขอสถานะสิทธิของคนพิการ และอายุบัตรประจำตัวคนพิการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

^๒ มาตรา ๓๖ คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องระบุ วัน เดือนและปีที่ทำ คำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งมีลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น

^๓ มาตรา ๖ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๗) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารกองทุน การจัดหาผลประโยชน์ และการจัดการกองทุนโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ระเบียบเกี่ยวกับการจัดทำรายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุน ระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินกองทุน และการตัดหนี้เป็นสูญโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง และระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

๑.ล๑

๑.ล๑

พิการแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ แต่มีได้ให้อำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการมอบอำนาจในการอนุมัติการจ่ายเงินหรืออนุมัติการกู้ยืมเงินของกองทุนให้กับบุคคลใด ประกอบกับ มาตรา ๒๖^๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดไว้โดยชัดเจนว่า ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนมีอำนาจหน้าที่พิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินเพื่อสนับสนุนแผนงานหรือโครงการเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามที่คณะกรรมการตามประเภทความพิการ คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการประจำจังหวัดหรือคณะกรรมการอื่นเสนอ ดังนั้น เมื่อกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะแล้วให้อำนาจในการอนุมัติการจ่ายเงินเป็นของคณะกรรมการบริหารกองทุน และได้มีบทบัญญัติมาตราใดกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้ คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติจึงไม่สามารถออกระเบียบเกี่ยวกับการมอบอำนาจในการอนุมัติการจ่ายเงินหรืออนุมัติการกู้ยืมเงินของกองทุนโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖ (๑) และ (๒) ประกอบกับมาตรา ๖ (๗) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการมอบอำนาจในการอนุมัติการจ่ายเงินหรืออนุมัติการกู้ยืมเงินของกองทุนให้แก่คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการประจำจังหวัดหรือคณะกรรมการอื่นได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๓

“มาตรา ๒๖ ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารกองทุน รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการลงทุน การหาประโยชน์และการจัดการกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

(๒) พิจารณาอนุมัติการจ่ายเงิน อนุมัติโครงการ กำหนดวงเงินและรายการค่าใช้จ่าย เพื่อสนับสนุนแผนงานหรือโครงการเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามที่คณะกรรมการตามประเภทความพิการ คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการประจำจังหวัดหรือคณะกรรมการอื่นเสนอ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด