

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การขยายระยะเวลาในการดำเนินการตามมาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ และ
มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ
พ.ศ. ๒๕๕๐

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พม ๐๖๐๕/๑๖๘๓ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า ด้วยพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์กำหนดสิทธิประโยชน์และคุ้มครองคนพิการเพื่อมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุสภาพทางกายหรือสุขภาพ รวมทั้งให้คนพิการมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ ซึ่งมาตรา ๓๓ กำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐต้องรับคนพิการเข้าทำงานตามอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ได้แก่ สถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐที่มีลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานตั้งแต่ ๑๐๐ คน ขึ้นไป ต้องรับคนพิการ ๑ คน ทั้งนี้ ให้หน่วยงานของรัฐและสถานประกอบการสำรวจจำนวนลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานในวันที่ ๑ ตุลาคมของแต่ละปี เพื่อกำหนดอัตราส่วนเพื่อจ้างคนพิการ และมาตรา ๓๔ กำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่มีได้รับคนพิการเข้าทำงานตามจำนวนที่กำหนด ให้ส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ได้แก่ อัตราค่าจ้างต่ำสุดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานคูณด้วยสามร้อย หกสิบห้าคูณด้วยจำนวนคนพิการที่ไม่ได้รับเข้าทำงาน ภายในวันที่ ๓๑ มกราคมของแต่ละปี และมาตรา ๓๕ วรรคสอง กำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่ต้องส่งเงินเข้ากองทุน แต่ไม่ได้ส่ง ส่งล่าช้าหรือส่งเงินไม่ครบถ้วน ให้เสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของจำนวนเงินที่ยังไม่ได้ส่งเข้ากองทุน รวมทั้งความในมาตรา ๓๕ กำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการสามารถให้สัมปทาน จัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ จัดจ้างเหมาช่วงงาน ฝึกงาน หรือให้การช่วยเหลืออื่นใดแก่คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการแทนการจ้างคนพิการตามมาตรา ๓๓ หรือแทนการส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา ๓๔ ได้ และเนื่องจากการปฏิบัติตามกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าว เป็นการปฏิบัติในปีแรก ประกอบกับมีสถานประกอบการจำนวนมากได้ประสบปัญหาอุทกภัยครั้งใหญ่ ทำให้ประสบปัญหาการปฏิบัติตามกฎหมาย และมีสถานประกอบการจำนวนมากยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาการปฏิบัติตามมาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ หรือมาตรา ๓๕ โดยไม่เสียดอกเบี้ย ซึ่งกระทรวงแรงงานในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบตามกฎหมายกระทรวงได้ประชุมหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งผู้แทนองค์กรคนพิการเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้วเห็นว่า สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติในฐานะผู้รับผิดชอบกองทุนตามมาตรา ๒๓ สามารถอนุมัติให้มีการขยายระยะเวลาการปฏิบัติตามมาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ หรือมาตรา ๓๕ ได้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งสำนักงานส่งเสริมและพัฒนา

คุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าว โดยเห็นว่าสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติสามารถอนุมัติให้มีการขยายระยะเวลาได้เฉพาะการปฏิบัติตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ เพื่อคุ้มครองการมีงานทำของคนพิการ หากผู้ได้รับการอนุมัติให้มีการขยายระยะเวลาแต่ไม่สามารถดำเนินการได้สำเร็จต้องส่งเงินเข้ากองทุนพร้อมดอกเบี้ยตามมาตรา ๓๔ วรรคสอง นับตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เนื่องจากมาตรา ๓๔ ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจขยายระยะเวลาได้

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามกฎหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อคนพิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จึงขอหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนี้

๑. สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติสามารถอนุมัติให้มีการขยายระยะเวลาการปฏิบัติตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยไม่เสียดอกเบี้ยตามมาตรา ๓๔ วรรคสอง ซึ่งได้กำหนดระยะเวลาไว้ตามข้อ ๕ ของกฎกระทรวง โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่

๒. กรณีอนุมัติให้มีการขยายระยะเวลาตามมาตรา ๓๓ หรือมาตรา ๓๕ แก่สถานประกอบการใด แต่ไม่อาจดำเนินการได้สำเร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งสถานประกอบการแห่งนั้นได้เลือกส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา ๓๔ แทน โดยไม่เสียดอกเบี้ยตามมาตรา ๓๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้หรือไม่ หากส่งล่าช้า จะเริ่มคิดดอกเบี้ยนับตั้งแต่เมื่อใด

๓. การพิจารณาขอบเขตคำว่า พุทธิการณ์ที่จำเป็นซึ่งมิใช่ความผิดของผู้นั้นตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากการประสบภัยด้วยหรือไม่ เช่น สถานประกอบการที่เป็นห่วงโซ่ในสายพานการผลิต หรือลูกค้าของสถานประกอบการเป็นผู้ประสบภัยแต่สถานที่ตั้งมิได้ประสบภัยโดยตรงหรือพนักงานของสถานประกอบการที่มีหน้าที่รับผิดชอบได้ประสบภัยไม่สามารถเดินทางไปทำงานได้ เป็นต้น

๔. กรณีสถานประกอบการไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ หรือมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ภายใต้กำหนดระยะเวลาตามข้อ ๕ ของกฎกระทรวงได้ และไม่มีคำขอหรือมีแต่ไม่ได้รับการอนุมัติให้ขยายเวลาตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อมาระหว่างปีสามารถรับคนพิการเข้าทำงานตามมาตรา ๓๓ หรือให้สัมปทานตามมาตรา ๓๕ ได้ครบถ้วน จะถือว่าได้ปฏิบัติตามกฎหมายโดยไม่ต้องส่งเงินเข้ากองทุนพร้อมดอกเบี้ยตามมาตรา ๓๔ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยมีผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ในกรณีที่หาหรือมานี้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสรีที่ ๑๗๘/๒๕๕๕^๑ ว่า มาตรา ๖๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งว่าด้วยการขยายระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครองหรือการดำเนินการที่เกี่ยวข้องเท่านั้น เมื่อกำหนดเวลาในกรณีที่หาหรือมานี้เป็นกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามใช้กำหนดเวลาที่เกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครองหรือการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และไม่อาจนำบทบัญญัติมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับเพื่อขยายกำหนดเวลาได้ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีข้อสังเกตประกอบความเห็นเพื่อให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนำไปพิจารณาดำเนินการด้วยแล้ว ดังนั้น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จึงสามารถนำข้อสังเกตของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง^๓ มาเทียบเคียงเพื่อปรับใช้กับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ตามที่หาหรือมานี้ได้ โดยเป็นดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ผู้รักษาการตามกฎหมายที่จะดำเนินการเพื่อให้เหมาะสมแก่กรณีต่อไป

สำหรับประเด็นที่สอง สาม และสี่ นั้น เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณา เนื่องจากเป็นกรณีที่ไม้อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และอยู่ในดุลพินิจของผู้รักษาการตามกฎหมายที่จะพิจารณาดำเนินการเพื่อความเป็นธรรมให้เหมาะสมแก่กรณี

^๑บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การขยายกำหนดเวลาการนำส่งเงินสมทบของนายจ้างตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

^๒มาตรา ๖๖ ในกรณีที่ผู้ใดไม่อาจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้เพราะมีพฤติการณ์ที่จำเป็นอันมิได้เกิดขึ้นจากความผิดของผู้นั้น ถ้าผู้นั้นมีคำขอเจ้าหน้าที่อาจขยายระยะเวลาและดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดที่ล่วงมาแล้วเสียใหม่ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องยื่นคำขอภายในสิบห้าวันนับแต่พฤติการณ์เช่นว่านั้นได้สิ้นสุดลง

^๓เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ได้เกิดอุทกภัยในพื้นที่ต่าง ๆ อันถือเป็นเหตุสุดวิสัยที่ให้นายจ้างในพื้นที่นั้น ๆ ไม่สามารถนำส่งเงินสมทบภายในกำหนดเวลา ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมแก่นายจ้าง รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายจึงขอที่จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ กำหนดแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ โดยอาจมีหนังสือแจ้งเวียนให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายประกันสังคมใช้ดุลพินิจงดการเรียกเก็บเงินเพิ่มจากนายจ้างที่ไม่สามารถนำส่งเงินสมทบภายในกำหนดเวลาเนื่องจากประสบอุทกภัย ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายในแนวทางดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ที่ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐพิจารณาผ่อนผันหรือขยายระยะเวลาการดำเนินการต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนผู้ประสบอุทกภัย หรืออาจพิจารณางดค่าธรรมเนียมหรือค่าปรับได้ตามแต่กรณี โดยถือเป็นเหตุสุดวิสัยที่เกิดแก่ประชาชนผู้ประสบอุทกภัย ทั้งนี้ ให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องด้วย

อนึ่ง กรณีที่หาข้อหานี้เกิดจากข้อขัดข้องของการใช้บังคับกฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน และจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๔ ในการกำหนดวิธีการคำนวณลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงาน ณ วันที่ ๑ ตุลาคมของทุกปี ซึ่งอาจสอดคล้องกับการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐที่เป็นวันเริ่มปีงบประมาณ ซึ่งมีการคำนวณอัตรากำลังคนอยู่ในงบประมาณรายจ่าย แต่กรณีของภาคเอกชนที่อัตรากำลังคนจะเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจหรือสังคม การคำนวณจำนวนลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงาน ณ วันที่ ๑ ตุลาคม จะไม่สอดคล้องกับจำนวนลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานจริงในปีนั้น ดังนั้น หากเห็นว่าวิธีการดังกล่าวไม่เหมาะสมก็สมควรเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวงดังกล่าวให้สอดคล้องกับความเป็นจริงต่อไป

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๕