

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การพิจารณาขอข้ายางตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวก
ในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ (กรณีกองทุนปรับโครงสร้าง
การผลิตภาคเกษตรฯ และกองทุนเพื่อพัฒนาการผลิตข้าวเหลือง)

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๓๐๕/๓๘๘๘ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทหือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาขอข้ายางตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ สรุปความได้ดังนี้

๑. โดยที่ได้มีการจัดตั้งกองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ ตามระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยกองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๘ และกองทุนเพื่อพัฒนาการผลิตข้าวเหลือง ตามระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยกองทุนเพื่อพัฒนาการผลิตข้าวเหลือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนเกษตรกรในการเพิ่มขีดความสามารถโครงสร้างการผลิตภาคการเกษตร และการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตข้าวเหลือง โดยกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุนของแต่ละกองทุนที่จะพิจารณาอนุมัติให้การสนับสนุนดังกล่าว

๒. สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีประเด็นข้อสงสัยว่า การอนุมัติให้ใช้เงินจากกองทุนข้างต้น อยู่ภายใต้บังคับที่จะต้องจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือไม่ จึงได้มีหนังสือหารือสำนักงาน ก.พ.ร. ซึ่งสำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีความเห็นในกรณีนี้ว่า หากมีกฎหมายหรือกฎกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งเป็นผู้อนุญาตในการกิจของกองทุนที่อยู่ในกำกับดูแลของสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกองทุนที่อยู่ในกำกับดูแลของส่วนราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้ว ก็ย่อมอยู่ในขอบข่ายที่จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

๓. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรมีความเห็นแตกต่างจากความเห็นของสำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้จัดให้มีการประชุมหารือกับสำนักงาน ก.พ.ร. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๙ ซึ่งที่ประชุมมีความคิดเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

๓.๑ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เห็นว่า เจตนารมณ์ของมาตรา ๓ และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการฯ น่าจะหมายความว่าถึงกฎหมายหรือกฎที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่บัญญัติห้ามกระทำกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งก่อนได้รับอนุญาต ซึ่งต่างจากหลักการของระเบียบทั้งสองฉบับนี้ที่เป็นการ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑.๑/๒๘๗ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุน โดยมีได้มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและจะต้องขออนุญาตเพื่อให้ได้มาซึ่งการกระทำ โดยทั้งสองกองทุนนี้จะเป็นแหล่งเงินทุนทางเลือกให้เกษตรกรเข้ามาขอรับความช่วยเหลือด้านการเงินเพื่อการผลิตและการตลาดด้วยความสมัครใจ อีกทั้งในกรณีของกองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรฯ ประชาชนไม่สามารถติดต่อขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรฯ ได้โดยตรง แต่จะต้องขอรับการช่วยเหลือหรือเสนอโครงการผ่านส่วนราชการ โดยกองทุนฯ จะรับเรื่องไว้พิจารณาก็ต่อเมื่อส่วนราชการส่งโครงการนั้น ๆ ให้กองทุนพิจารณา และส่วนราชการอาจส่งคำขอไปยังกองทุนหรือไม่ก็ได้ขึ้นกับดุลพินิจของส่วนราชการนั้น ซึ่งบางครั้งส่วนราชการที่รับเรื่องอาจพิจารณาแล้วว่าอยู่ในวิสัยที่ส่วนราชการสามารถช่วยเหลือได้ก็สามารถใช้บังคับที่ส่วนราชการมีอยู่ดำเนินการให้ความช่วยเหลือและไม่เสนอเรื่องไปยังกองทุนฯ ดังนั้น กองทุนจึงเป็นเพียงทางเลือกหนึ่งของเกษตรกรในการขอรับความช่วยเหลือ ซึ่งมีอีกหลายทางเลือกที่อาจขอเข้ารับการสนับสนุนได้เช่นเดียวกัน

๓.๒ สำนักงาน ก.พ.ร. เห็นว่า มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการฯ บัญญัติให้พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับกับบรรดาการอนุญาต การจดทะเบียน หรือการแจ้งที่มีกฎหมายหรือกฎกำหนดให้ต้องขออนุญาต จดทะเบียน หรือแจ้งก่อนดำเนินการใด และตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “อนุญาต” หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ยินยอมให้บุคคลใดกระทำการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องได้รับความยินยอมก่อนกระทำการนั้น และให้หมายความรวมถึงการออกใบอนุญาต การอนุมัติ การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน การรับแจ้ง การให้ประทานบัตร และการให้อาชญาบัตรด้วย ฉะนั้น การที่ประชาชนจะดำเนินการใดที่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้มีอำนาจอนุญาตก่อนกระทำการในเรื่องนั้น และแม้ว่าจะเป็นการแจ้งตามกฎหมายกำหนดก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กฎหมายฉบับนี้จึงมิได้ใช้เฉพาะกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพียงอย่างเดียว ดังนั้น หากกองทุนทั้งสองกองทุนดังกล่าวมีกฎหมายหรือกฎกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งเป็นผู้อนุญาตในการกิจของกองทุนทั้งสองกองทุน กองทุนดังกล่าวก็ย่อมจะเข้าข่ายที่จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ และหากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรมีความเห็นแย้งกับสำนักงาน ก.พ.ร. ก็ขอให้หารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยต่อไป

๔. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณสำหรับการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนตามระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยกองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๘ และระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยกองทุนเพื่อพัฒนาการผลิตถั่วเหลือง พ.ศ. ๒๕๓๕ จะต้องจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร โดยมีผู้แทนสำนักงานกฤษฎีกา (สำนักงาน ก.พ.ร.) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว

เห็นว่า มาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดบทนิยามคำว่า “อนุญาต” หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ยินยอมให้บุคคลใดกระทำการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องได้รับความยินยอมก่อนกระทำการนั้น และให้หมายรวมถึงการออกใบอนุญาต การอนุมัติ การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน การรับแจ้ง การให้ประทานบัตรและการให้อาชญาบัตรด้วย และบทนิยามคำว่า “กฎหมายว่าด้วยการอนุญาต” หมายความว่า บรรดากฎหมายที่มีบทบัญญัติกำหนดให้การดำเนินการใดหรือการประกอบกิจการใดจะต้องได้รับอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้ จากบทนิยามทั้งสองคำดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าการอนุญาตตามความหมายที่กำหนดในพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการฯ มุ่งหมายใช้บังคับแก่การดำเนินการหรือการประกอบกิจการของประชาชนที่ไม่สามารถดำเนินการหรือประกอบกิจการได้โดยทันที แต่จะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าหน้าที่ก่อนจึงจะดำเนินการหรือประกอบกิจการได้ และกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตหมายถึงกฎหมายที่กำหนดให้ประชาชนจะต้องได้รับอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการหรือประกอบกิจการได้ อันมีลักษณะเป็นการกำหนดให้ประชาชนต้องมาติดต่อกับหน่วยงานของรัฐเพื่อการบางอย่างที่ประชาชนจำต้องทำหรือประสงค์จะทำหรือประสงค์จะได้รับการบริการ สำหรับระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยกองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๘ และระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยกองทุนเพื่อพัฒนาการผลิตถั่วเหลือง พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นระเบียบที่ออกตามมติคณะรัฐมนตรี^๒ จึงมิใช่กฎหมายตามความหมายของมาตรา ๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดให้ผู้อนุญาตจะต้องจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนซึ่งต้องมีการระบุขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาต หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข รวมทั้งรายการเอกสารหรือหลักฐานในการยื่นคำขอ เพื่อให้ประชาชนได้ทราบข้อมูลที่ครบถ้วนถูกต้อง ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้การกระทำใดจะต้องได้รับอนุญาต และเมื่อได้พิจารณาแล้วว่าระเบียบของกระทรวงเกษตร

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“อนุญาต” หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ยินยอมให้บุคคลใดกระทำการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องได้รับความยินยอมก่อนกระทำการนั้น และให้หมายความรวมถึงการออกใบอนุญาต การอนุมัติ การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน การรับแจ้ง การให้ประทานบัตรและการให้อาชญาบัตรด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

“กฎหมายว่าด้วยการอนุญาต” หมายความว่า บรรดากฎหมายที่มีบทบัญญัติกำหนดให้การดำเนินการใดหรือการประกอบกิจการใดจะต้องได้รับอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยกองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๘ ออกตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗ และระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยกองทุนเพื่อพัฒนาการผลิตถั่วเหลือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๓๕

“มาตรา ๗ ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้การกระทำใดจะต้องได้รับอนุญาต ผู้อนุญาตจะต้องจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข (ถ้ามี) ในการยื่นคำขอ ขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตและรายการเอกสารหรือหลักฐานที่ผู้ขออนุญาตจะต้องยื่นมาพร้อมกับคำขอ และจะกำหนดให้ยื่นคำขอผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์แทนการมายื่นคำขอด้วยตนเองก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

และสหกรณ์ทั้งสองฉบับไม่ใช่กฎหมายที่กำหนดให้การกระทำใดจะต้องได้รับอนุญาตตามเหตุผลที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ดังนั้น การดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณสำหรับการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนตามระเบียบทั้งสองฉบับนี้ จึงไม่ต้องจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการฯ

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีข้อสังเกตว่า ความมุ่งหมายในการตราพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการฯ ก็เพื่อกำหนดให้หน่วยงานของรัฐอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในทุกกรณี แต่ในระยะเริ่มต้นเพื่อมิให้เป็นภาระแก่หน่วยงานของรัฐจนเกินสมควรจึงกำหนดให้ใช้บังคับเฉพาะในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ประชาชนต้องมาขออนุญาตเท่านั้น อย่างไรก็ตามโดยที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๒๙^๔ และมาตรา ๓๗^๕ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ รวมทั้งกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานสำหรับงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนใช้บังคับอยู่แล้ว กรณีจึงสมควรที่สำนักงาน ก.พ.ร. จะทำความเข้าใจในการดำเนินการดังกล่าวต่อหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานและอาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเร่งรัดดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๗ ดังกล่าวโดยเคร่งครัด ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีต่อไป



(นายคิสทัต โทตระกิตย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๖๐

“มาตรา ๒๙ ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการแต่ละแห่งจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ รวมทั้งรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนเปิดเผยไว้ ณ ที่ทำการของส่วนราชการและในระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ เพื่อให้ประชาชนหรือผู้เกี่ยวข้องเข้าตรวจสอบได้

“มาตรา ๓๗ ในการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงานและประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป ส่วนราชการใดมิได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานใด และ ก.พ.ร. พิจารณาเห็นว่างานนั้นมีลักษณะที่สามารถกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จได้ หรือส่วนราชการได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จไว้ แต่ ก.พ.ร. เห็นว่าเป็นระยะเวลาที่ล่าช้าเกินสมควร ก.พ.ร. จะกำหนดเวลาแล้วเสร็จให้ส่วนราชการนั้นต้องปฏิบัติตามได้

ให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องตรวจสอบให้ข้าราชการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง