

บันทึกคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

เรื่อง การประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖

กระทรวงศึกษาธิการมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๒๐๙/๑๕๘๖ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ดังนี้

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้ออกประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง รายชื่อกฎหมายและหน่วยงานที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย การจัดทำ คำอธิบายและคำแปลของกฎหมาย และการเผยแพร่ข้อมูลกฎหมายและกฎเกณฑ์สำหรับกฎหมาย ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รักษาการและมีผลใช้บังคับก่อนวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๖๓ โดยกำหนดให้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ เป็นกฎหมายที่ไม่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ตามมาตรา ๒๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำ ร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ เนื่องจากเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการ จัดตั้งและการจัดองค์กรของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งไม่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง และต่อมา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๒๐๙/๑๖๐๕๑ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๖๗ มาถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อขอให้พิจารณาปรับปรุงข้อมูลแผนขับเคลื่อนการทบทวน แก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗ โดยจำหน่ายพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ออกจากรายการกฎหมายที่ต้องดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์

๒. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๑๘๔ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๙ เรื่อง การดำเนินการเพื่อรองรับและขับเคลื่อนการปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ แจ้งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๙ ซึ่งรับทราบและเห็นชอบตามที่สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ โดยมอบหมายให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายแต่ละฉบับติดตาม และเร่งรัดการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ ทั้งนี้ จากการตรวจสอบข้อมูล เกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ ตามตารางแสดงความคืบหน้าการดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานซึ่งแนบท้ายหนังสือ แจ้งมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ปรากฏว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นกฎหมายที่ยังไม่ได้เริ่มรับฟังความคิดเห็นเพื่อดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

๓. กระทรวงศึกษาธิการจึงขอหารือคณะกรรมการพัฒนากฎหมายว่า พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้รับการยกเว้นไม่ต้องดำเนินการ

ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามมาตรา ๒๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่ และในกรณีที่เห็นว่ายังคงต้องดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ขอให้ระบุบทบัญญัติที่มีผลกระทบต่อประชาชน และต้องดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกรอบระยะเวลาในการดำเนินการต่อไป

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายพิจารณาข้อหาหรือของกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้รับยกเว้นไม่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามมาตรา ๒๙ (๓)^๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายพิจารณาแล้ว เห็นว่า การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ยังมีความจำเป็น เหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ตลอดจนสามารถบรรลุเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายได้เพียงใด และก่อให้เกิดภาระหรือผลกระทบต่อประชาชนเกินสมควรหรือไม่ อย่างไรก็ตาม มาตรา ๒๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้บทบัญญัติในหมวดการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายไม่ใช้บังคับแก่กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือการจัดตั้งหรือการจัดองค์กรของหน่วยงานของรัฐ เฉพาะในส่วนที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชน ทั้งนี้ การพิจารณาว่ากฎหมายใดเข้าข่ายยกเว้นตามมาตรา ๒๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวหรือไม่ สมควรพิจารณาจากสาระสำคัญและหลักการและเหตุผลในการตรากฎหมาย ประกอบกับลักษณะและผลของบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นเป็นสำคัญ มิใช่พิจารณาเพียงแต่ชื่อหรือประเภทของกฎหมายว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งหรือการจัดองค์กรของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบกับหลักการและเหตุผลในการตรากฎหมายและสาระสำคัญของกฎหมายแล้ว เห็นว่า แม้กฎหมายฉบับดังกล่าวจะตราขึ้นเพื่อกำหนดระเบียบบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการไว้เป็นการเฉพาะ โดยกำหนดโครงสร้างและการแบ่งส่วนราชการ ระบบการบังคับบัญชา การกระจายอำนาจ และการมอบอำนาจ ตลอดจนหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในส่วนกลาง เขตพื้นที่ การศึกษา และสถานศึกษาของรัฐ แต่บทบัญญัติของกฎหมายมิได้จำกัดอยู่เพียงการกำหนดโครงสร้างหรือความสัมพันธ์ภายในของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น หากยังมีสาระสำคัญเกี่ยวกับกลไกและวิธีการ

^๑มาตรา ๒๙ บทบัญญัติในหมวดนี้ไม่ใช้บังคับแก่กฎหมาย ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือการจัดตั้งหรือการจัดองค์กรของหน่วยงานของรัฐเฉพาะที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชน

ฯลฯ

ฯลฯ

บริหารการศึกษา การกำหนดให้มีคณะกรรมการต่าง ๆ ที่มีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดและกำกับนโยบายด้านการศึกษา ตลอดจนการจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษา และการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งล้วนมีความเชื่อมโยงกับระบบการจัดการศึกษาของประเทศและส่งผลกระทบต่อครูและบุคลากรทางการศึกษา นักเรียน ผู้ปกครอง ตลอดจนประชาชนที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ แม้จะมีลักษณะเป็นกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือการจัดตั้งหรือการจัดองค์กรของหน่วยงานของรัฐก็ตาม แต่ยังคงได้รับการประเมินผลสัมฤทธิ์เพราะมีส่วนที่มีผลกระทบต่อประชาชน ประกอบกับพระราชบัญญัติดังกล่าวมีการใช้บังคับมาเป็นระยะเวลานานนับแต่ พ.ศ. ๒๕๔๖ ขณะที่แนวทางการบริหารจัดการศึกษาในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปจากเมื่อครั้งที่มีการตรากฎหมาย จึงมีเหตุสมควรให้ได้รับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทั้งฉบับว่า โครงสร้างและกลไกการบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการที่กำหนดไว้ยังมีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันหรือไม่ ตลอดจนสามารถบรรลุเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายได้เพียงใด และก่อให้เกิดภาระหรือผลกระทบแก่ประชาชนเกินสมควรหรือไม่

สำหรับประเด็นกรอบระยะเวลาการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายนั้น โดยที่ข้อ ๑^๒ แห่งกฎกระทรวงกำหนดกรอบระยะเวลาการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ให้กระทำครั้งแรกไม่ช้ากว่าห้าปีนับแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๓ กล่าวคือ วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๘ ซึ่งการประเมินผลสัมฤทธิ์ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ต้องทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ ด้วยเหตุนี้ กระทรวงศึกษาธิการจึงมีหน้าที่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๘ ซึ่งกำหนดเวลาดังกล่าวได้ล่วงเลยมาแล้ว อย่างไรก็ตามก็ดี โดยที่มาตรา ๘ วรรคสอง^๓ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติว่า

^๒ข้อ ๑ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ให้กระทำครั้งแรกไม่ช้ากว่าห้าปีนับแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๓ โดยถ้ามีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายใดในปีใด ให้ประเมินผลสัมฤทธิ์ตั้งแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทินของปีก่อนหน้าปีที่ทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ โดยให้ถือว่าปีที่ทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวเป็นปีที่ต้องทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ และให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ครั้งต่อ ๆ ไปทุกกรอบระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ ๑ มกราคม ของปีที่ต้องทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ครั้งก่อน

การประเมินผลสัมฤทธิ์ตามวรรคหนึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ต้องทำการประเมินผลสัมฤทธิ์

^๓มาตรา ๘ การจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหากได้ดำเนินการตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญแล้ว แม้จะไม่ครบถ้วนตามพระราชบัญญัตินี้ก็ไม่ทำให้การจัดทำร่างกฎหมายนั้นเสียไป

ในกรณีที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐดำเนินการในเรื่องใด โดยไม่สอดคล้องหรือไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ จะเสนอแนะแนวทางการดำเนินการในเรื่องนั้นเพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามก็ได้ และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติตามแล้ว ให้ถือว่าเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยพระราชบัญญัตินี้แล้ว

ในกรณีที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐดำเนินการในเรื่องใดโดยไม่สอดคล้องหรือไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ จะเสนอแนะแนวทางการดำเนินการในเรื่องนั้นเพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามก็ได้ และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติตามแล้ว ให้ถือว่าเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยพระราชบัญญัตินี้แล้ว ดังนั้น เพื่อให้มีการทบทวนความเหมาะสมและประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจึงเสนอแนะให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับความเห็นของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย



(นายพนตล เกร็ญักษ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๖๙